

Věc C-399/22

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

15. června 2022

Předkládající soud:

Conseil d'État (Francie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

9. června 2022

Žalobkyně:

Confédération paysanne

Žalovaní:

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

CONSEIL D'ÉTAT (STÁTNÍ RADA)

rozhodující

ve sporném řízení

[*omissis*]

Rozhodnutí ze dne 9. června 2022

Vzhledem k níže popsanému řízení:

Návrhem, podáním a replikou, zapsanými do rejstříku kanceláře pro spornou agendu Conseil d'État ve dnech 2. října 2020 a 12. listopadu a 15. prosince 2021, Confédération paysanne navrhuje, aby Conseil d'Etat:

1°) z důvodu překročení pravomoci zrušila implicitní zamítavé rozhodnutí ministre de l'agriculture et de l'alimentation (ministr pro zemědělství a potravinářství) a ministre de l'économie, des finances et de la relance (ministr

hospodářství, financí a obnovy) vydat vyhlášku zakazující dovoz některých zemědělských produktů pocházejících ze Západní Sahary na základě článku 23a code des douanes (celní kodex);

2°) uložila ministre de l'économie, des finances et de la relance a ministre de l'agriculture et de l'alimentation, aby na základě článku 23a code des douanes vydali ve lhůtě dvou měsíců od rozhodnutí, které má být přijato, vyhlášku zakazující dovoz třešňovitých rajčat a melounů pocházejících ze Západní Sahary za podmínek, které nejsou v souladu s právem Evropské unie:

3°) podpůrně předložila Soudnímu dvoru Evropské unie žádost o rozhodnutí o předběžných otázkách týkající se zprvce otázky, zda s ohledem na oddělený a odlišný status Západní Sahary musí být právo Evropské unie, a zejména nařízení č. 1308/2013, č. 543/2011 a č. 1169/2011, vykládáno v tom smyslu, že v rámci povinnosti uvádět původ čerstvého ovoce a zeleniny na obalech a baleních ukládá povinnost uvádět Západní Saharu namísto Maroka, zadruhé otázky, zda mohou marocké orgány na základě povolení, které je jim v této souvislosti vydáno, provádět kontroly shody výrobků pocházejících z tohoto území, a nakonec zda se rozhodnutí Rady 2019/217 ze dne 28. ledna 2019 o uzavření Dohody ve formě výměny dopisů mezi Evropskou unií a Marockým královstvím o změně protokolů č. 1 a č. 4 k Evropsko-středomořské dohodě zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Marockým královstvím na straně druhé odchyluje od pravidel použitelných na určení nepreferenčního původu, jak je definováno v celním kodexu Unie, a pokud ano, zda je toto rozhodnutí v souladu s primárním právem Unie.

[omissis]

Confédération paysanne tvrdí, že:

- napadené rozhodnutí nepříznivě zasahuje do jejího právního postavení;
- příslušní ministři nemohli legálně upustit od výkonu pravomoci, kterou jim přiznává článek 23a code des douanes;
- napadené rozhodnutí je v rozsahu, v němž odmítá odkazovat – pokud jde o původ dotčených potravin – na mezinárodně uznané hranice, a to jak pro účely poskytování informací o potravinách spotřebitelům, zejména v oblasti označování ovoce a zeleniny, tak pro účely kontrol shody a osvědčení o shodě vztahujících se na rajčata a melouny pocházející ze Západní Sahary, v rozporu s článkem 74 nařízení č. 1308/2013, čl. 3 odst. 1 a 2, čl. 5 odst. 1 a článkem 8 nařízení č. 543/2011, nařízením č. 1169/2011, článkem 60 celního kodexu Evropské unie, článkem 31 nařízení v přenesené pravomoci 2015/2446 ze dne 28. července 2015 a postojem přijatým Evropskou komisí;
- napadené rozhodnutí je v rozporu s čl. 9 [odst. 1] písm. i), čl. 26 odst. 2 písm. a) a čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011, jak bylo vyloženo rozsudkem Soudního dvora Evropské unie ve věci C-104/16 týkající se údaje o

území původu potravin, zatímco „vnitrostátní potraviny“ ve smyslu článku 23a code des douanes spadají do působnosti tohoto nařízení, dotyčné výrobky jsou sklizeny v Západní Saharě, a údaj o Maroku jakožto zemi původu je v důsledku toho nesprávný;

- [omissis]

V žalobních odpovědích zapsaných dne 12. listopadu 2021 a 15. února 2022 ministre l'économie et des finances et de la relance navrhuje, aby byla žaloba zamítnuta. Tvrdí, že žaloba je nepřipustná, neboť napadené rozhodnutí není aktem, proti kterému lze podat žalobu pro překročení pravomoci, a podpůrně tvrdí, že uplatněné důvody nejsou opodstatněné.

V žalobní odpovědi zapsané dne 15. listopadu 2021 ministre de l'agriculture et de l'alimentation navrhuje, aby byla žaloba zamítnuta, a připojuje se k vyjádřením předloženým ministre de l'économie, des finances et de la relance.

[omissis] [Úvahy týkající se vnitrostátního řízení]

S přihlédnutím k ostatním písemnostem ve spise;

S přihlédnutím k:

- [omissis]
- Smlouvě o Evropské unii,
- Smlouvě o fungování Evropské unie, zejména jejímu článku 267;
- Evropsko-středomořské dohodě ze dne 26. února 1996 zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Marockým královstvím na straně druhé;
- rozhodnutí Rady (EU) 2019/217 ze dne 28. ledna 2019 o uzavření Dohody ve formě výměny dopisů mezi Evropskou unií a Marockým královstvím o změně protokolů č. 1 a č. 4 k Evropsko-středomořské dohodě zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Marockým královstvím na straně druhé;
- nařízení Komise (EU) č. 543/2011 ze dne 7. června 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 pro odvětví ovoce a zeleniny a odvětví výrobků z ovoce a zeleniny;
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům;
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie;

- nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty; toto nařízení nahradilo nařízení (ES) č. 1234/2007;
- nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 2015/2446 ze dne 28. července 2015;
- prováděcímu nařízení Komise (EU) č. 2017/892 ze dne 13. března 2017, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013, pokud jde o odvětví ovoce a zeleniny a odvětví výrobků z ovoce a zeleniny;
- [omissis]
- code des douanes (celní kodex);
- [omissis]

[omissis]

S ohledem na následující skutečnosti:

- 1 Confédération paysanne požádala ministre de l'économie, des finances et de la relance a ministre de l'agriculture et de l'alimentation, aby na základě článku 23a code des douanes přijali vyhlášku zakazující dovoz třešňovitých rajčat a melounů z Charente sklizených na území Západní Sahary z důvodu, že toto území nepatří Marockému království, a označení těchto produktů jako pocházejících z Maroka proto porušuje ustanovení unijního práva týkající se informování spotřebitelů o původu ovoce a zeleniny nabízených k prodeji. Navrhuje, aby bylo implicitní zamítnutí její žádosti ze strany těchto dvou ministrů zrušeno pro překročení pravomoci.
- 2 Článek 23a code des douanes stanoví: „*S výhradou použití mezinárodních dohod může být dovoz potravin, materiálů a produktů jakéhokoliv druhu a původu, které nesplňují legislativní nebo regulační povinnosti stanovené pro podobné vnitrostátní potraviny, materiály nebo produkty v oblasti uvádění na trh nebo prodeje, zakázán nebo upraven společnými vyhláškami ministre de l'économie et des finances [ministr hospodářství a financí], ministre responsable de la ressource [ministr odpovědný za zdroje] a ministre de l'agriculture chargé de la répression des fraudes [ministr zemědělství pověřený potíráním podvodů].*“

K námitce nepřijatelnosti vznesené ministre de l'économie, des finances et de la relance :

- 3 [omissis]. [Úvahy týkající se vnitrostátního práva, které nemají vliv na spor]

K legalitě odmítnutí ministre de l'économie, des finances et de la relance a ministre de l'agriculture et de l'alimentation zakázat dovoz ovoce a zeleniny pocházejících ze Západní Sahary:

- 4 [omissis]
- 5 [omissis] [Úvahy týkající se vnitrostátního práva, které nemají vliv na spor]
- 6 [C]onfédération paysanne tvrdí, že napadené rozhodnutí je v rozporu s články 74 a 76 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, čl. 3 odst. 1 a 2, čl. 5 odst. 1 a článkem 8 nařízení Komise č. 543/2011 ze dne 7. června 2011, článkem 26 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011, článkem 60 celního kodexu Evropské unie, článkem 31 nařízení Komise v přenesené pravomoci č. 2015/2446 ze dne 28. července 2015 a s postojem Evropské komise v rozsahu, v němž toto rozhodnutí odmítá odkazovat v případě původu dotčených potravin na mezinárodně uznané hranice, a to jak pro účely poskytování informací o potravinách spotřebitelům, zejména v oblasti označování ovoce a zeleniny, tak pro účely kontrol shody a osvědčení o shodě vztahujících se na rajčata a melouny pocházející ze Západní Sahary. Confédération paysanne dále tvrdí, že napadené rozhodnutí je v rozporu s čl. 9 odst. 1, čl. 26 odst. 2 písm. a) a čl. 7 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1169/2011, jak je vykládáno Soudním dvorem Evropské unie v rozsudku vydaném ve věci C-104/16 týkající se údaje o území původu potravin, zatímco „vnitrostátní potraviny“ ve smyslu článku 23a code des douanes spadají do působnosti tohoto nařízení, dotyčné výrobky jsou sklizeny v Západní Saharě, a údaj o Maroku jakožto zemi původu je v důsledku toho nesprávný.
- 7 [omissis].
- 8 Článek 9 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům stanoví: „1. V souladu s články 10 až 35 a s výhradou odchylek obsažených v této kapitole se povinně uvádějí tyto údaje: / (...) i) zemi [země] původu nebo místo provenience v případech, které určuje článek 26; (...)“. Článek 26 téhož nařízení uvádí: „(...) 2. Uvedení země původu nebo místa provenience je povinné: / a) pokud by opomenutí tohoto údaje mohlo uvádět spotřebitele v omyl ohledně skutečné země původu nebo místa provenience potraviny, zejména pokud by informace připojená k potravine nebo etiketa jako celek jinak naznačovala, že potravina je z jiné země původu nebo místa provenience; / (...)“. Článek 76 nařízení č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty, stanoví: „1. Kromě případných použitelných obchodních norem uvedených v článku 75 platí, že produkty odvětví ovoce a zeleniny, které se mají prodávat spotřebiteli v čerstvém stavu, lze uvádět na trh, pouze pokud jsou řádné a uspokojivé obchodní jakosti a pokud je uvedena země původu. / 2. Obchodní normy uvedené v odstavci 1, stejně jako jakákoli obchodní norma platná pro odvětví ovoce a zeleniny stanovená v souladu s tímto pododdílem se použijí ve všech fázích uvádění na trh včetně dovozu (...). / 3. Držitel produktů odvětví ovoce

a zeleniny, na které se vztahují obchodní normy, může tyto produkty vystavovat za účelem prodeje, nabízet k prodeji, prodávat, dodávat či jakýmkoli jiným způsobem uvádět na trh v rámci Unie pouze v souladu s těmito normami a odpovídá za zajištění tohoto souladu. / (...)“. Prováděcí nařízení Komise č. 543/2011, které ve svých ustanoveních upřesňuje obsah všeobecné obchodní normy použitelné na ovoce a zeleninu, včetně melounu, a stanoví zvláštní normu pro rajčata, uvádí mezi povinnými údaji, které musí být uvedeny na obalu, na fakturách a průvodních dokladech a při maloobchodním prodeji jednak identifikaci adresy balírny a odesílatele a jednak celý název země původu výrobku, k němuž se v případě rajčat „případně“ přidává „pěstitelská oblast“. Článek 134 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie, uvádí: „1. Zboží vstupující na celní území Unie podléhá od okamžiku vstupu na toto území celnímu dohledu a může podléhat celní kontrole. Jsou-li použitelné, vztahují se na něj zákazy a omezení odůvodněné mimo jiné veřejnými mravy, veřejným pořádkem nebo veřejnou bezpečností, ochranou zdraví a života lidí, zvířat nebo rostlin, ochranou životního prostředí, ochranou národních kulturních statků, jež mají uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu a ochranou průmyslového nebo obchodního vlastnictví, včetně kontrol prekurzorů omamných látek, zboží porušujícího určitá práva duševního vlastnictví a hotovosti, jakož i provádění opatření na zachování a řízení rybolovu a obchodněpolitických opatření. / Zboží zůstává pod celním dohledem po dobu nutnou ke zjištění jeho celního statusu a bez povolení celních orgánů nesmí být z celního dohledu vyjmuta. / Aniž je dotčen článek 254, přestává zboží Unie podléhat celnímu dohledu v okamžiku, kdy je stanoven jeho celní status. / Zboží, které není zbožím Unie, zůstává pod celním dohledem do okamžiku změny jeho celního statusu nebo do okamžiku jeho opuštění celního území Unie či jeho zničení“.

- 9 Ze všech těchto ustanovení vyplývá, že požadavek na údaj o zemi nebo území původu, jehož cílem je informovat spotřebitele, a má tedy povahu prvku obchodní normy, musí být v zásadě splněn již při dovozu. Žádné z těchto nařízení však výslovně nepřiznává členským státům pravomoc přijímat individuální nebo obecná opatření zakazující dovoz výrobků, které s nimi nejsou v souladu, ačkoli takové opatření – zejména v případě hromadného porušování dovozních podmínek, které ztěžuje provádění četných následných kontrol poté, co jsou výrobky rozptýleny na unijním území – by mohlo na vnitrostátní úrovni odůvodnit uložení zákazu dovozu ovoce a zeleniny pocházejících z konkrétní země. Odpověď na žalobní důvody uplatněné Confédération paysanne tak závisí zaprvé na otázce, zda ustanovení nařízení č. 1169/2011, nařízení č. 1308/2013, nařízení č. 543/2011 a nařízení č. 952/2013 musí být vykládána v tom smyslu, že umožňují členskému státu přijmout vnitrostátní opatření zakazující dovážet z určité země ovoce a zeleninu, které jsou v rozporu s článkem 26 nařízení č. 1169/2011 a článkem 76 nařízení č. 1308/2013, protože na nich není uvedena země nebo území, z nichž skutečně pocházejí, zejména pokud má toto porušování masivní povahu a může být obtížně kontrolováno poté, co výrobky vstoupí na unijní území.

- 10 Soudní dvůr, kterému byla položena otázka, zda se na Západní Saharu vztahuje Dohoda o přidružení uzavřená mezi Marokem a Evropskou unií a dohody jí podřízené, mimoto v rozsudku ze dne 21. prosince 2016, Rada v. Front Polisario (věc C-104/16 P) a rozsudku ze dne 27. února 2018, Western Sahara Campaign UK (věc C-266/16), dovedl ze zásad seburčení a relativního účinku smluv, že Západní Saharu nelze považovat za součást Maroka ve smyslu těchto ustanovení. V návaznosti na tyto rozsudky však Evropská unie a Marocké království uzavřely dohodu ve formě výměny dopisů, která byla schválena rozhodnutím Rady ze dne 28. ledna 2019 a kterou se mění protokoly č. 1 a 4 Evropsko-středomořské dohody zakládající přidružení, které se týkají režimu dovozu zemědělských produktů pocházejících z Maroka do Evropské unie a definice pojmu „původní produkty“ za účelem rozšíření celních preferencí poskytnutých marockým produktům vyváženým do Unie na produkty pocházející ze Západní Sahary. I když byla tato dohoda zrušena rozsudkem Tribunálu Evropské unie ze dne 29. září 2021 ve věci T-279/19, její účinky byly zachovány za účelem ochrany vnější činnosti Unie a právní jistoty jejích závazků, a to zejména do vyhlášení rozsudku Soudního dvora o kasačním opravném prostředku, který proti rozsudku Tribunálu podala Komise. Za těchto podmínek a v případě kladné odpovědi na otázku uvedenou v bodě 9 závisí odpověď na žalobní důvody uplatněné Confédération paysanne zadruhé na tom, zda tato dohoda ve formě výměny dopisů musí být vykládána v tom smyslu, že pro účely použití článků 9 a 26 nařízení (EU) č. 1669/2011 a článku 76 nařízení (EU) č. 1308/2011 je jednak u ovoce a zeleniny sklizených na území Západní Sahary uvedeno Maroko jako země původu a jednak marocké orgány jsou příslušné k vydávání osvědčení o shodě stanovených v nařízení č. 543/2011 pro ovoce a zeleninu sklizené na tomto území.
- 11 V případě kladné odpovědi na otázku uvedenou v bodě 10 závisí odpověď na žalobní důvody zatřetí na tom, zda je rozhodnutí Rady ze dne 28. ledna 2019, kterým se schvaluje dohoda ve formě výměny dopisů, v souladu s čl. 3 odst. 5 Smlouvy o Evropské unii, článkem 21 téže Smlouvy a obvyčejovou zásadou seburčení, která je připomenuta zejména v článku 1 Charty Spojených národů.
- 12 Konečně odpověď na žalobní důvody závisí začtvrté na otázce, zda s ohledem na analýzu situace tohoto území, kterou Soudní dvůr učinil v rozsudku ze dne 21. prosince 2016, Rada v. Front Polisario (věc C-104/16 P) a rozsudku ze dne 27. února 2018, Western Sahara Campaign UK (věc C-266/16), a odpovědi poskytnuté na předchozí otázky musí být články 9 a 26 nařízení (EU) č. 1669/2011 a článek 76 nařízení (EU) č. 1308/2011 vykládány v tom smyslu, že ve fázi dovozu i prodeje spotřebiteli nemůže být na obalu ovoce a zeleniny sklizených na území Západní Sahary uvedeno Maroko jako země původu, ale musí zde být uvedeno území Západní Sahary.
- 13 Tyto otázky, které jsou rozhodující pro vyřešení sporu, který má rozhodnout Conseil d'Etat, [omissis] představují závažný problém. Je proto třeba je na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie předložit Soudnímu dvoru Evropské unie a až do jeho rozhodnutí přerušit řízení o žalobě podané Confédération paysanne.

ROZHODLA TAKTO:

Článek 1: Řízení o žalobě podané Confédération paysanne se přerušuje do doby, než Soudní dvůr Evropské unie rozhodne o následujících otázkách:

1. Musí být ustanovení nařízení č. 1169/2011, nařízení č. 1308/2013, nařízení č. 543/2011 a nařízení č. 952/2013 vykládána v tom smyslu, že umožňují členskému státu přijmout vnitrostátní opatření zakazující dovážet z určité země ovoce a zeleninu, které porušují článek 26 nařízení č. 1169/2011 a článek 76 nařízení č. 1308/2013, protože na nich není uvedena země nebo území, z nichž skutečně pocházejí, zejména pokud má toto porušování masivní povahu a může být obtížně kontrolováno poté, co výrobky vstoupí na unijní území?
2. V případě kladné odpovědi na první otázku, musí být Dohoda ve formě výměny dopisů, která byla schválena rozhodnutím Rady ze dne 28. ledna 2019 a kterou se mění protokoly č. 1 a č. 4 k Evropsko-středomořské dohodě ze dne 26. února 1996, která zakládá přidružení mezi Evropskou unií a jejími členskými státy a Marokem, vykládána v tom smyslu, že pro účely použití článků 9 a 26 nařízení (EU) č. 1669/2011 a článku 76 nařízení (EU) č. 1308/2011 je jednak u ovoce a zeleniny sklizených na území Západní Sahary uváděno Maroko jako země původu a jednak jsou marocké orgány příslušné k vydávání osvědčení o shodě stanovených v nařízení č. 543/2011 pro ovoce a zeleninu sklizené na tomto území?
3. V případě kladné odpovědi na druhou otázku, je rozhodnutí Rady ze dne 28. ledna 2019, kterým se schvaluje tato dohoda ve formě výměny dopisů, v souladu s čl. 3 odst. 5 Smlouvy o Evropské unii, s článkem 21 téže Smlouvy a s obyčejovou zásadou sebeurčení, která je připomenuta zejména v článku 1 Charty Organizace spojených národů?
4. Musí být články 9 a 26 nařízení (EU) č. 1669/2011 a článek 76 nařízení (EU) č. 1308/2011 vykládány v tom smyslu, že ve fázi dovozu i prodeje spotřebiteli nemůže být na obalu ovoce a zeleniny sklizených na území Západní Sahary uvedeno Maroko jako země původu, ale musí zde být uvedeno území Západní Sahary?

[omissis] [Formality]