



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

1. listopada 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 1169/2011 – Informiranje potrošača o hrani – Članak 9. stavak 1. točka (i) i članak 26. stavak 2. točka (a) – Obvezno navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane – Izostavljanje koje potrošače može dovesti u zabludu – Članak 38. stavak 1. – Posebno usklađena pitanja – Članak 39. stavak 2. – Donošenje nacionalnih mjera kojima se predviđaju dodatni obvezni podaci o zemlji podrijetla ili mjestu podrijetla posebnih vrsta ili kategorija hrane – Pretpostavke – Postojanje dokazane povezanosti između jedne ili više kvaliteta dotične hrane i njezina podrijetla – Pojmovi ‚dokazana povezanost’ i ‚[kvalitete]’ – Dokaz da većina potrošača pridaje značajnu vrijednost navođenju tog podatka – Nacionalna mjera kojom se zahtijeva navođenje domaćeg, europskog ili neeuropskog podrijetla mlijeka”

U predmetu C-485/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska), odlukom od 27. lipnja 2018., koju je Sud zaprimio 24. srpnja 2018., u postupku

Groupe Lactalis

protiv

Premier ministre,

Garde des Sceaux, ministre de la Justice,

Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,

Ministre de l'Economie et des Finances,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: A. Prechal, u svojstvu predsjednice vijeća, L. S. Rossi, J. Malenovský (izvjestitelj), F. Biltgen i N. Wahl, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Hogan,

tajnik: M. Krausenböck, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 3. lipnja 2020.,

* Jezik postupka: francuski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Groupe Lactalis, F. Molinié i S. Bensusan, *avocats*,
- za francusku vladu, A.-L. Desjonquères i C. Mosser, u svojstvu agenata,
- za vladu Helenske Republike, G. Kanellopoulos, I. E. Krompa i E. Leftheriotou, u svojstvu agenata,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, M. Van Hoof i K. Herbout-Borcak, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 9. srpnja 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 26., 38. i 39. Uredbe (EU) br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o informiranju potrošača o hrani, izmjeni uredbi (EZ) br. 1924/2006 i (EZ) br. 1925/2006 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Komisije 87/250/EEZ, Direktive Vijeća 90/496/EEZ, Direktive Komisije 1999/10/EZ, Direktive 2000/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Komisije 2002/67/EZ i 2008/5/EZ i Uredbe Komisije (EZ) br. 608/2004 (SL 2011., L 304, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 168. i ispravak SL 2015., L 326, str. 73.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Groupe Lactalis (u daljnjem tekstu: Lactalis), s jedne strane, i Premier ministre, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation te ministre de l'Économie et des Finances, s druge strane, o zakonitosti Dekreta br. 2016-1137 od 19. kolovoza 2016. o označivanju podrijetla mlijeka i mlijeka i mesa koji se koriste kao sastojci (JORF od 21. kolovoza 2016., tekst br. 18, u daljnjem tekstu: predmetni dekret).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U uvodnim izjavama 1., 4. i 29. Uredbe br. 1169/2011 navodi se:
 - „(1) Člankom 169. [UFEU-a] utvrđuje se da [Europska] unija mora doprinijeti postizanju visoke razine zaštite potrošača mjerama koje donosi u skladu s njegovim člankom 114.
 - (2) Slobodno kretanje sigurne i zdrave hrane je bitan aspekt unutarnjeg tržišta i značajno doprinosi zdravlju i dobrobiti građana, te njihovim socijalnim i gospodarskim interesima.
 - (3) Kako bi se postigla visoka razina zaštite zdravlja potrošača i zajamčilo njihovo pravo na informacije, potrebno je osigurati primjereno informiranje potrošača u vezi s hranom koju konzumiraju. Na izbor potrošača utječu, između ostalog, zdravstvene, gospodarske, okolišne, socijalne i etičke okolnosti.

- (4) Uredbom (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane [(SL 2002., L 31, str. 1.)] opće je načelo zakona o hrani pružiti potrošačima osnovu kojom će im se omogućiti da budu informirani pri odabiru hrane koju konzumiraju te da se spriječe svi postupci kojima se potrošača može dovesti u zabludu.

[...]

- (29) Zemlju podrijetla ili mjesto podrijetla hrane trebalo bi navesti u slučaju kada bi izostavljanje toga podatka moglo dovesti potrošača u zabludu u pogledu zemlje ili mjesta podrijetla hrane. U svakom slučaju, zemlju podrijetla ili mjesto podrijetla trebalo bi navesti na način kojim se ne obmanjuje potrošača i na temelju jasno utvrđenih kriterija kojima se osiguravaju jednaki uvjeti tržišnoga natjecanja za industriju i unapređuje razumijevanje potrošača o informacijama povezani[ma] sa zemljom podrijetla ili mjestom podrijetla hrane. [...]"

- 4 U članku 1. te uredbe, naslovljenom „Predmet i područje primjene”, u stavku 1. propisuje se:

„Ovom se Uredbom utvrđuje osnova za postizanje visoke razine zaštite potrošača u vezi s informacijama o hrani, vodeći računa o razlikama u percepciji potrošača i njihovim potrebama za informacijama, istodobno osiguravajući nesmetano funkcioniranje unutarnjega tržišta.”

- 5 U članku 3. navedene uredbe, naslovljenom „Opći ciljevi”, u stavcima 1. i 2. propisuje se:

„1. Pružanjem informacija o hrani treba se postići visoka razina zaštite zdravlja i interesa potrošača uspostavom temelja pomoću kojih će krajnji potrošači biti informirani pri odabiru hrane i pomoću kojih će upotrebljavati i koristiti hranu na siguran način, s posebnim naglaskom na sanitarne, gospodarske, ekološke, socijalne i etičke okolnosti.

2. Cilj propisa o informacijama o hrani jest u Uniji postići slobodan protok hrane koja se zakonito proizvodi i stavlja na tržište, vodeći, prema potrebi, računa o zaštiti legitimnih interesa proizvođača te poticati promocija kvalitetnih proizvoda.”

- 6 Članak 7. iste uredbe, naslovljen „Prakse poštenog informiranja”, sadržava stavak 1., prema kojem:

„Informacije o hrani ne smiju biti obmanjujuće, a posebno:

(a) glede karakteristika hrane [...]

(b) pripisivanjem hrani učinaka ili svojstava koje ta hrana nema;

(c) ukazivanjem na posebne karakteristike hrane kada u stvarnosti sva slična hrana posjeduje te karakteristike

[...]”

- 7 Poglavlje IV. Uredbe br. 1169/2011, naslovljeno „Obvezne informacije o hrani”, sadržava, među ostalim, članke 9. i 26.

- 8 Članak 9. te uredbe, naslovljen „Popis obveznih podataka”, sadržava stavak 1., koji glasi kako slijedi:
- „U skladu s člancima 10. do 35. te vodeći računa o iznimkama iz ovog Poglavlja, obvezno treba navesti sljedeće podatke:
- [...]
- (i) zemlju podrijetla ili mjesto podrijetla, sukladno članku 26.;
- [...]”
- 9 U skladu s člankom 26. navedene uredbe, naslovljenim „Zemlja podrijetla ili mjesto podrijetla”:
- „[...]
2. Navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla je obvezno:
- (a) ako bi izostavljanje toga podatka moglo dovesti potrošača u zabludu u pogledu stvarne zemlje ili mjesta podrijetla hrane, a posebno ako bi informacije koje prate hranu ili čitava etiketa ukazivale na to da hrana potječe iz druge zemlje ili mjesta podrijetla;
- (b) za meso oznaka kombinirane nomenklature (KN oznaka) koje su navedene u Prilogu XI. [...]
- [...]
5. Do 13. prosinca 2014. Komisija Europskom parlamentu i Vijeću podnosi izvješća o obveznom navođenju zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla za sljedeću hranu:
- [...]
- (b) mlijeko;
- (c) mlijeko koje se koristi kao sastojak u mliječnim proizvodima;
- [...]
7. U izvješćima iz stavaka 5. i 6. treba voditi računa o potrebi informiranja potrošača, izvedivosti obveznog navođenja države ili mjesta podrijetla te analizi troškova i koristi uvođenja takvih mjera, uključujući pravni utjecaj na unutarnje tržište i utjecaj na međunarodnu trgovinu.
- Komisija tim izvješćima može priložiti prijedloge za izmjenu odgovarajućih odredaba Unije.
- [...]”
- 10 Poglavlje VI. iste uredbe, naslovljeno „Nacionalne mjere”, sadržava, među ostalim, članke 38. i 39.
- 11 Članak 38. Uredbe br. 1169/2011, naslovljen „Nacionalne mjere”, predviđa:
- „1. Države članice ne bi trebale imati mogućnost donošenja ili zadržavanja na snazi nacionalnih odredaba u vezi s pitanjima koja su posebno usklađena ovom Uredbom, osim ako je to dopušteno zakonodavstvom Unije. Te nacionalne mjere ne smiju biti prepreka slobodnom protoku robe, uključujući diskriminaciju hrane iz drugih država članica.

2. Ne dovodeći u pitanje članak 39., države članice mogu donijeti nacionalne mjere u vezi s pitanjima koja nisu posebno usklađena ovom Uredbom, pod uvjetom da se njima ne zabranjuje, sprečava ili ograničava slobodan protok robe u skladu s ovom Uredbom.”

12 Na temelju članka 39. te uredbe, naslovljenog „Nacionalne mjere o dodatnim obveznim podacima”:

„1. Uz obvezne podatke iz članka 9. stavka 1. i članka 10., države članice mogu, u skladu s postupkom iz članka 45., donijeti mjere kojima se propisuju dodatni obvezni podaci za određene vrste hrane ili kategorije hrane iz jednoga od sljedećih razloga:

- (a) zaštite javnog zdravlja;
- (b) zaštite potrošača;
- (c) sprečavanja prijevara;
- (d) zaštite prava industrijskog i trgovačkoga vlasništva, oznaka podrijetla, zaštićenih oznaka izvornosti i sprečavanja nepoštenog tržišnog natjecanja.

2. Na temelju stavka 1. države članice mogu donijeti mjere o obveznom navođenju zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane samo ako postoji dokazana povezanost određen[ih kvaliteta] hrane i njezinog podrijetla. Kada države članice budu obavješćivale Komisiju o takvim mjerama, moraju joj dostaviti dokaze da većina potrošača pridaje značajnu vrijednost navođenju odnosnog podatka.”

Francusko pravo

13 Predmetni dekret stupio je na snagu 17. siječnja 2017. i trebao se primjenjivati do 31. prosinca 2018.

14 Članak 1. tog dekreta sadržava točku I., koja glasi kako slijedi:

„Označivanje pretpakirane hrane u smislu članka 2. [Uredbe br. 1169/2011] u skladu je s odredbama ovog dekreta kada ta hrana sadržava:

1° mlijeko;

2° kao sastojak, mlijeko koje se koristi u mliječnim proizvodima navedenima na popisu u Prilogu;

[...]

Prilikom označivanja pretpakiranih prehrambenih proizvoda navodi se podrijetlo sastojaka navedenih u točkama 1. do 3. Međutim, ako ti sastojci čine postotak, izražen kao ukupna težina sastojaka koji se koriste u pretpakiranim prehrambenim proizvodima, koji je ispod predviđenog praga, odredbe ovog dekreta ne primjenjuju se na označivanje takvih prehrambenih proizvoda.”

15 U članku 3. navedene uredbe predviđeno je:

„I. Oznaka podrijetla mlijeka ili mlijeka koje se koristi kao sastojak u mliječnim proizvodima u smislu članka 1. sadržava sljedeće podatke:

1° „zemlja prikupljanja: (ime zemlje u kojoj je mlijeko prikupljeno)’;

2° „zemlja pakiranja ili prerade: (ime zemlje u kojoj je mlijeko pakirano ili prerađeno)’.

II. Odstupajući od stavka I., ako je mlijeko ili mlijeko koje se koristi kao sastojak u mliječnim proizvodima prikupljeno, pakirano ili prerađeno u istoj zemlji, oznaka podrijetla može imati sljedeći oblik: „Podrijetlo: (ime zemlje)”.

III. Odstupajući od stavaka I. i II., ako je mlijeko ili mlijeko koje se koristi kao sastojak u mliječnim proizvodima prikupljeno, pakirano ili prerađeno u jednoj ili više država članica Europske unije, oznaka podrijetla može imati sljedeći oblik: „Podrijetlo: EU”.

IV. Odstupajući od stavaka I. i II., ako je mlijeko ili mlijeko koje se koristi kao sastojak u mliječnim proizvodima prikupljeno, pakirano ili prerađeno u jednoj ili više država koje nisu članice Europske unije, oznaka podrijetla može imati sljedeći oblik: „Podrijetlo: izvan EU-a”.

- 16 Članak 6. tog dekreta određuje da „proizvodi koji su zakonito proizvedeni ili stavljeni na tržište u drugoj državi članici Europske unije ili u trećoj zemlji ne podliježu odredbama ovog dekreta”.
- 17 Uredbom br. 2018-1239 od 24. prosinca 2018. o označivanju podrijetla mlijeka i mlijeka i mesa koji se koriste kao sastojak (JORF od 2. prosinca 2018., tekst br. 70) primjena predmetnog dekreta je produljena.

Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

- 18 Društvo Lactalis 24. listopada 2016. podnijelo je Conseilu d'État (Državno vijeće, Francuska) tužbu za poništenje predmetnog dekreta. Ono je u prilog svojoj tužbi istaknulo, među ostalim, dva tužbena razloga, prema kojima su tim dekretom povrijeđeni članci 26., 38. i 39. Uredbe br. 1169/2011.
- 19 Sud koji je uputio zahtjev smatra da su pitanja istaknuta u ispitivanju tih dvaju tužbenih razloga odlučujuća za rješavanje spora koji se pred njim vodi i da predstavljaju ozbiljnu poteškoću pri tumačenju.
- 20 U tim je okolnostima Conseil d'État (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li smatrati da je člankom 26. Uredbe [br. 1169/2011], kojim je, među ostalim, propisano da Komisija Europskom parlamentu i Vijeću podnosi izvješća o obveznom navođenju zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla mlijeka i mlijeka koje se koristi kao sastojak, posebno usklađeno to pitanje u smislu članka 38. stavka 1. te uredbe i predstavlja li on prepreku mogućnosti da države članice donesu mjere kojima se propisuju dodatni obvezni podaci na temelju njezina članka 39.?
2. U slučaju da su nacionalne mjere opravdane interesom zaštite potrošača s obzirom na članak 39. stavak 1. [Uredbe br. 1169/2011], treba li tumačiti zajedno dva kriterija propisana stavkom 2. tog članka koji se tiču, s jedne strane, dokazane povezanosti određenih kvaliteta hrane i njezina podrijetla i, s druge strane, dokaza da većina potrošača pridaje značajnu vrijednost navođenju odnosnog podatka i, osobito, može li se ocjena dokazane povezanosti temeljiti samo na subjektivnim elementima koji se odnose na važnost koju većina potrošača pridaje vezi između određenih kvaliteta hrane i njezina podrijetla?
3. Ako bi kvalitete hrane trebalo tumačiti tako da mogu obuhvaćati sve čimbenike koji doprinose njezinoj kvaliteti, mogu li se radi primjene članka 39. stavka 2. [Uredbe br. 1169/2011] razlozi koji se tiču otpornosti hrane na prijevoz i na opasnosti od njezine izmjene prilikom prijevoza uzeti u obzir prilikom ocjene postojanja dokazane povezanosti između nekih kvaliteta hrane i njezina podrijetla?

4. Pretpostavlja li ocjena uvjeta određenih člankom 39. [Uredbe br. 1169/2011] da se kvalitete hrane smatraju jedinstvenima ili zajamčenima zbog njezina podrijetla i, u potonjem slučaju, unatoč usklađivanju sanitarnih i ekoloških standarda koji se primjenjuju u Europskoj uniji, može li podatak o podrijetlu biti precizniji od oznake u obliku „EU” ili „izvan EU-a”?

21 Odlukom predsjednika Suda od 27. veljače 2019. postupak je prekinut do objave presude u predmetu C-363/18, koji se odnosi na zahtjev za prethodnu odluku što ga je 4. lipnja 2018. podnio sud koji je uputio zahtjev i koji se također odnosio na tumačenje Uredbe br. 1169/2011. Nakon objave presude od 12. studenoga 2019., Organisation juive i Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954), postupak u ovom predmetu nastavljen je odlukom predsjednika Suda od 13. studenoga 2019.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

22 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 26. Uredbe br. 1169/2011 tumačiti na način da se obvezno navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla mlijeka i mlijeka koje se koristi kao sastojak treba smatrati „pitanjem koje je posebno usklađeno” tom uredbom u smislu njezina članka 38. stavka 1. i, u slučaju potvrdnog odgovora, da mu se protivi to da države članice donose mjere kojima se predviđaju dodatni obvezni podaci na temelju članka 39. navedene uredbe.

23 Najprije valja istaknuti da članak 38. Uredbe br. 1169/2011, naslovljen „Nacionalne mjere”, jasno razlikuje kategoriju „pitanja koja su posebno usklađena” tom uredbom od kategorije pitanja koja to nisu. Što se tiče prvih, stavak 1. tog članka određuje da države članice ne mogu ni donijeti ni zadržati nacionalne mjere, osim ako je to pravom Unije dopušteno. Što se tiče drugih, stavkom 2. navedenog članka predviđeno je, naprotiv, da, ne dovodeći u pitanje članak 39. iste uredbe, države članice mogu donijeti nacionalne mjere, pod uvjetom da one nemaju učinak zabrane, ometanja ili ograničavanja slobodnog kretanja robe.

24 Osim toga, u članku 39. Uredbe br. 1169/2011, naslovljenom „Nacionalne mjere o dodatnim obveznim podatcima”, stavku 1. predviđeno je da države članice mogu donijeti mjere kojima se zahtijeva navođenje dodatnih obveznih podataka za posebne vrste ili kategorije hrane, pod uvjetom da su takve mjere opravdane jednim ili više razloga koji se odnose na zaštitu javnog zdravlja, zaštitu potrošača, suzbijanje prijevara, zaštitu industrijskog i trgovačkog vlasništva, oznake podrijetla ili registrirane oznake izvornosti kao i na suzbijanje nepoštenog tržišnog natjecanja. Osim toga, u stavku 2. tog članka precizira se da države članice mogu uvesti mjere koje se odnose na obvezno navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla samo ako postoji dokazana povezanost između određenih kvaliteta dotične hrane i njezina podrijetla, prije nego što se dodaje da države članice prilikom obavještanja Komisije o tim mjerama moraju dokazati da većina potrošača pridaje značajnu vrijednost toj informaciji.

25 Što se tiče, kao prvo, pitanja treba li članak 26. Uredbe br. 1169/2011, naslovljen „Zemlja podrijetla ili mjesto podrijetla”, s obzirom na to da navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla mlijeka ili mlijeka koje se koristi kao sastojak čini obveznim, smatrati „posebno usklađen[im] pitanje[m]” tom uredbom, treba utvrditi da se ni u jednoj odredbi te uredbe ne nabrajaju ta pitanja. Međutim, s obzirom na taj izraz, navedena pitanja moraju se utvrditi strogo poštujući tekst Uredbe br. 1169/2011.

26 U tom pogledu, u članku 9. Uredbe br. 1169/2011 utvrđuje se, kao što to proizlazi iz njegova naslova, popis podataka koji se moraju obvezno nalaziti na hrani. U skladu sa stavkom 1. točkom (i) tog članka, navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane obvezno je ako je to predviđeno člankom 26. navedene uredbe.

- 27 U članku 26. stavku 2. točkama (a) i (b) određuje se da je navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla obvezno, s jedne strane, u slučajevima u kojima bi izostavljanje tog podatka moglo dovesti potrošače u zabludu o zemlji podrijetla ili stvarnom mjestu podrijetla hrane i, s druge strane, u slučaju mesa koje potpada pod određene oznake kombinirane nomenklature čiji se popis nalazi u Prilogu XI. toj uredbi.
- 28 Iz te odredbe proizlazi da se Uredbom br. 1169/2011, u smislu njezina članka 38. stavka 1., posebno usklađuje pitanje obveznog navođenja zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane u slučajevima u kojima bi izostavljanje te naznake moglo dovesti potrošače u zabludu i da se, nasuprot tomu, njome ne provodi posebno usklađivanje u pogledu drugih okolnosti ili situacija.
- 29 Osim toga, iz članka 26. stavka 2. Uredbe br. 1169/2011 proizlazi da, uz jedinu iznimku mesa koje potpada pod određene oznake kombinirane nomenklature, sva hrana podliježe tom posebnom usklađivanju, uključujući mlijeko i mlijeko koje se koristi kao sastojak.
- 30 Kao drugo, što se tiče pitanja protivi li se navedenom posebnom usklađivanju donošenje eventualnih dodatnih nacionalnih mjera, iz točke 24. ove presude proizlazi da države članice mogu donijeti takve mjere, pod uvjetom da poštuju zahtjeve predviđene u članku 39. Uredbe br. 1169/2011.
- 31 U tom pogledu iz članka 39. stavka 1. Uredbe br. 1169/2011 proizlazi, s jedne strane, da podaci koje države članice mogu zahtijevati moraju biti „dodatni” u odnosu na one predviđene samom Uredbom br. 1169/2011, među kojima je, kao što je to navedeno u točki 27. ove presude, naznaka zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane u slučaju kada bi izostavljanje te naznake moglo dovesti potrošače u zabludu. Iz toga slijedi da ti podaci moraju ne samo biti u skladu s ciljem koji zakonodavac Unije želi postići posebnim uređivanjem pitanja obveznog navođenja zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla nego i činiti koherentnu cjelinu s tim navođenjem.
- 32 S druge strane, ti dodatni obvezni podaci mogu se odnositi samo na „posebne vrste ili kategorije hrane”, a ne na tu hranu bez razlike. Posljedično, oni se mogu odnositi, među ostalim, na zemlju podrijetla ili mjesto podrijetla određene vrste ili kategorije hrane, kao što su mlijeko i mlijeko koje se koristi kao sastojak, pod uvjetom da se odnose na okolnosti ili situacije različite od slučajeva u kojima bi izostavljanje navođenja te zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla moglo dovesti potrošače u zabludu.
- 33 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 26. Uredbe br. 1169/2011 treba tumačiti na način da obvezno navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla mlijeka ili mlijeka koje se koristi kao sastojak treba smatrati „pitanjem koje je posebno usklađeno” tom uredbom, u smislu njezina članka 38. stavka 1., u slučajevima u kojima bi izostavljanje tog navođenja moglo dovesti potrošače u zabludu te da mu se ne protivi to da države članice usvajaju mjere kojima se predviđaju dodatni obvezni podaci na temelju članka 39. navedene uredbe, pod uvjetom da su one u skladu s ciljem koji zakonodavac Unije nastoji postići posebnim usklađivanjem pitanja obveznog navođenja zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla i da čine koherentnu cjelinu s tim navođenjem.

Drugo pitanje

- 34 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 39. Uredbe br. 1169/2011 tumačiti na način da, u slučaju da su nacionalne mjere, s obzirom na stavak 1. tog članka, opravdane zaštitom potrošača, dva zahtjeva predviđena u stavku 2. navedenog članka – koji se tiču postojanja „dokazane povezanosti određene [kvalitete] hrane i njezinog podrijetla”, s jedne strane, i „da većina potrošača pridaje značajnu vrijednost navođenju odnosnog podatka”, s druge strane – valja tumačiti zajedno, tako da se postojanje te dokazane povezanosti može ocijeniti samo na temelju subjektivnih elemenata koji se odnose na važnost veze koju većina potrošača može utvrditi između određenih kvaliteta dotične hrane i njezina podrijetla.

- 35 U tom pogledu valja istaknuti da članak 39. stavak 2. Uredbe br. 1169/2011 obilježavaju precizna struktura i tekst. Naime, u prvoj rečenici navodi se da države članice mogu uvesti dodatne mjere koje se odnose na obvezno navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane samo ako postoji dokazana povezanost između određenih kvaliteta te hrane i njezina podrijetla, prije nego što se u drugoj rečenici dodaje da države članice prilikom obavješćivanja Europske komisije o tim mjerama pružaju dokaz da većina potrošača pridaje značajnu vrijednost navođenju tog podatka.
- 36 Iz toga proizlazi da je zakonodavac Unije namjeravao jasno razdvojiti dva zahtjeva kojima je podvrgnuo donošenje dodatnih nacionalnih mjera, pri čemu je svakom od njih dodijelio različit cilj i drukčiju ulogu u provedbi članka 39. stavka 2. Uredbe br. 1169/2011.
- 37 Naime, zahtjevom koji se odnosi na „dokazanu povezanost” između određenih kvaliteta predmetne hrane i njezina podrijetla želi se unaprijed utvrditi postojanje takve veze u svakom pojedinom slučaju.
- 38 Zahtjevom povezanim s percepcijom koju dijeli većina potrošača predmetnoj državi članici nameće se da podnese dokaz da je, prema mišljenju te većine, takva informacija od značajne vrijednosti. Taj drugi zahtjev stoga slijedi u sljedećoj fazi i primjenjuje se kao pomoćni i dopunski u odnosu na prvi.
- 39 Slijedom toga, ta dva zahtjeva valja ispitati jedan za drugim, provjeravajući, kao prvo i u svakom slučaju, postoji li ili ne dokazana povezanost između određenih kvaliteta hrane o kojoj je riječ u određenom slučaju i njezina podrijetla, a zatim, kao drugo, i samo u slučaju da je utvrđeno postojanje takve povezanosti, je li dokazano da većina potrošača pridaje značajnu vrijednost toj informaciji.
- 40 Takvo tumačenje potvrđeno je kontekstom članka 39. stavka 2. Uredbe br. 1169/2011 i njezinim ciljevima.
- 41 Što se tiče konteksta te odredbe, iz članka 7. stavka 1. Uredbe br. 1169/2011 proizlazi, naime, da informacije koje se odnose na hranu ne smiju sugerirati da ona ima posebne značajke, dok u stvarnosti druga slična hrana ima iste te značajke.
- 42 Nacionalna mjera kojom bi se navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane učinilo obveznim samo na temelju subjektivne veze koju većina potrošača može utvrditi između tog podrijetla i određenih kvaliteta hrane o kojoj je riječ mogla bi upućivati na to da ta hrana ima posebna svojstva povezana sa svojim podrijetlom, čak i ako nije objektivno utvrđeno postojanje dokazane povezanosti između tih svojstava i tog podrijetla.
- 43 Kad je riječ o ciljevima Uredbe br. 1169/2011, oni uključuju – kao što to proizlazi iz članka 1. stavka 1. i članka 3. stavka 1. te uredbe, s obzirom na njezine uvodne izjave 1., 3. i 4. – cilj osiguranja visoke razine zaštite potrošača u području informiranja o hrani, uzimajući u obzir razlike u percepciji potrošača (vidjeti u tom smislu presudu od 12. studenoga 2019., *Organisation juive européenne et Vignoble Psagot*, C-363/18, EU:C:2019:954, t. 52. i 53.).
- 44 Tim se ciljem zahtijeva, kako je to Sud već istaknuo, da su informacije koje se odnose na hranu točne, neutralne i objektivne (vidjeti u tom smislu presudu od 22. rujna 2016., *Breitsamer und Ulrich*, C-113/15, EU:C:2016:718, t. 69.).
- 45 To ne bi bio slučaj ako bi se obvezno navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla hrane moglo zahtijevati samo na temelju subjektivne veze koju većina potrošača može utvrditi između podrijetla te hrane i određenih njezinih kvaliteta, iako postojanje dokazane povezanosti između jednih i drugih nije objektivno utvrđeno.
- 46 S obzirom na sva ta razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 39. Uredbe br. 1169/2011 treba tumačiti na način da, u slučaju da su nacionalne mjere, s obzirom na stavak 1. tog članka, opravdane zaštitom potrošača, dva zahtjeva predviđena u stavku 2. navedenog članka –

odnosno postojanje „dokazane povezanosti određene [kvalitete] hrane i njezinog podrijetla”, s jedne strane, i „da većina potrošača pridaje značajnu vrijednost navođenju odnosnog podatka”, s druge strane – ne treba tumačiti zajedno, tako da se postojanje te dokazane povezanosti ne može ocijeniti oslanjajući se samo na subjektivne elemente koji se odnose na važnost veze koju većina potrošača može utvrditi između određenih kvaliteta dotične hrane i njezina podrijetla.

Treće i četvrto pitanje

- 47 Svojim trećim i četvrtim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 39. stavak 2. Uredbe br. 1169/2011 tumačiti na način da pojam „[kvalitete] hrane” uključuje sposobnost otpornosti hrane na prijevoz i na opasnosti od njezine izmjene prilikom prijevoza, tako da se ta sposobnost može uzeti u obzir prilikom ocjene postojanja eventualne „dokazane povezanosti određene [kvalitete] hrane i njezinog podrijetla” iz navedene odredbe.
- 48 U tom pogledu, iz samog teksta članka 39. stavka 2. Uredbe br. 1169/2011 proizlazi da se pojam „[kvalitete]”, čija je upotreba prethodila pridjevu „određene”, ne odnosi na sve značajke hrane, kao što je to navedeno u članku 7. stavku 1. točkama (a) do (c) te uredbe.
- 49 Naime, za razliku od tih značajki, koje odražavaju različite kvalitete hrane, uključujući one koje proizlaze iz njezine proizvodnje ili obrade, „[kvalitete]” na koje se odnosi članak 39. stavak 2. Uredbe br. 1169/2011 su isključivo one koje imaju „dokaznu povezanost” s podrijetlom hrane koja ih posjeduje.
- 50 Iz toga proizlazi da pojam „[kvalitete]” na koji se odnosi ta odredba upućuje isključivo na kvalitete koje razlikuju hranu koja je posjeduje od slične hrane koja je, zbog toga što ima drugo podrijetlo, ne posjeduje.
- 51 Sposobnost otpornosti hrane na prijevoz i opasnosti od njezine izmjene prilikom prijevoza, poput mlijeka ili mlijeka koje se koristi kao sastojak, ne može se kvalificirati kao „[kvaliteta]” u smislu članka 39. stavka 2. Uredbe br. 1169/2011, s obzirom na to da takva sposobnost nije dokazano povezana s točno određenim podrijetlom ili je može posjedovati slična hrana koja nije tog podrijetla ili se stoga može jamčiti neovisno o navedenom podrijetlu.
- 52 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće i četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članak 39. stavak 2. Uredbe br. 1169/2011 treba tumačiti na način da pojam „[kvalitete] hrane” ne uključuje sposobnost otpornosti hrane na prijevoz i opasnosti od njezine izmjene prilikom prijevoza, tako da se ta sposobnost ne može uzeti u obzir prilikom ocjene postojanja eventualne „dokazane povezanosti između određenih [kvaliteta] hrane i njezina podrijetla” na koju se odnosi navedena odredba.

Troškovi

- 53 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 26. Uredbe (EU) br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o informiranju potrošača o hrani, izmjeni uredbi (EZ) br. 1924/2006 i (EZ) br. 1925/2006 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Komisije 87/250/EEZ, Direktive Vijeća 90/496/EEZ, Direktive Komisije 1999/10/EZ, Direktive 2000/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Komisije 2002/67/EZ i 2008/5/EZ i Uredbe Komisije**

(EZ) br. 608/2004 treba tumačiti na način da obvezno navođenje zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla mlijeka ili mlijeka koje se koristi kao sastojak treba smatrati „pitanjem koje je posebno usklađeno” tom uredbom, u smislu njezina članka 38. stavka 1., u slučajevima u kojima bi izostavljanje tog navođenja moglo dovesti potrošače u zabludu te da mu se ne protivi to da države članice donose mjere kojima se predviđaju dodatni obvezni podaci na temelju članka 39. navedene uredbe, pod uvjetom da su one u skladu s ciljem koji zakonodavac Unije nastoji postići posebnim uređivanjem pitanja obveznog navođenja zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla i da čine koherentnu cjelinu s tim navođenjem.

2. Članak 39. Uredbe br. 1169/2011 valja tumačiti na način da, u slučaju da su nacionalne mjere, s obzirom na stavak 1. tog članka, opravdane zaštitom potrošača, dva zahtjeva predviđena u stavku 2. navedenog članka – to jest postojanje „dokazane povezanosti između određenih [kvaliteta] hrane i njezinog podrijetla”, s jedne strane, i „dokaza da većina potrošača pridaje značajnu vrijednost navođenju odnosnog podatka”, s druge strane – ne treba tumačiti zajedno, tako da se postojanje te dokazane povezanosti ne može ocijeniti oslanjajući se samo na subjektivne elemente koji se odnose na važnost veze koju većina potrošača može utvrditi između određenih kvaliteta dotične hrane i njezina podrijetla.
3. Članak 39. stavak 2. Uredbe br. 1169/2011 treba tumačiti na način da pojam „[kvalitete] hrane” ne uključuje sposobnost otpornosti hrane na prijevoz i opasnosti od njezine izmjene prilikom prijevoza, tako da se ta sposobnost ne može uzeti u obzir prilikom ocjene postojanja „dokazane povezanosti između određenih [kvaliteta] hrane i njezina podrijetla” na koju se odnosi navedena odredba.

Potpisi