



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

3. konferenca DAES

Slovenija v EU - izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje

Moravske Toplice
10.-11. november 2005



Slovenija v EU - izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje

Uredil:

doc. dr. Stane Kavčič

Programski odbor:

dr. Emil Erjavec (predsednik), dr. Andrej Udovč (namestnik), dr. Miroslav Rednak, dr. Stane Kavčič, dr. Luka Juvančič, dr. Aleš Kuhar, mag. Neva Pajntar, dr. Jernej Turk, Tone Perpar, Martin Nose.

Izdajatelj:

Društvo agrarnih ekonomistov - DAES; zanj Miroslav Rednak

Prelom in priprava za tisk:

dr. Stane Kavčič, mag. Ajda Kermauner Kavčič

Oblikovanje naslovnice:

Grega Kropivnik

Tisk:

Tiskarna Pleško d.o.o.

1. izdaja

Naklada 400 izvodov

Domžale, 2006

Prispevki so recenzirani. Za jezikovno pravilnost in vsebino odgovarjajo avtorji.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

338.43(497.4)(063)

63(497.4):339.923:061.1EU(063)

DRUŠTVO agrarnih ekonomistov Slovenije. Konferenca (3 ; 2005 ;
Moravske Toplice)

Slovenija v EU - izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje /
3. konferenca DAES, Moravske Toplice, 10.-11. november 2005 ;
[uredil Stane Kavčič]. - 1. izd. - Ljubljana : Društvo agrarnih
ekonomistov Slovenije - DAES, 2006

ISBN 961-91094-2-2

1. Gl. stv. nasl. 2. Kavčič, Stane, 1966-
224538368

IV. Trženje

PRAVNI PROBLEMI GENERIČNE PROMOCIJE V KMETIJSTVU

Franci AVSEC^a

IZVLEČEK

Generična promocija kmetijskih proizvodov z zbiranjem obveznih prispevkov proizvajalcev se v kmetijski politiki pogosto uporablja kot sredstvo za povečanje povpraševanja in širjenje trga. Generična promocija pa poraja tudi več pravnih vprašanj. Prvo od njih je razmerje med obveznimi prispevki za generično promocijo in ustavno zajamčeno svobodo govora. Na tem področju imajo najbogatejšo pravno prakso Združene države Amerike, kjer so sodišča v številnih primerih, zlasti iz novejšega časa, razvila več meril v okviru teorije »komercialnega govora« (commercial speech) in teorije »govora države« (government's speech). V okviru Evropske skupnosti oziroma Evropske unije se je postavilo vprašanje, ali oziroma pod katerimi pogoji je treba obveznost prispevkov za generično promocijo šteti za enak ukrep, kot so prepovedane količinske omejitve v prostem pretoku blaga med državami članicami, posebej v primerih, ko je proizvajalec zavezan za prispevek tako v državi izvora kot v namembni državi.

Ključne besede: generična promocija, kmetijska politika, obvezne dajatve, količinske omejitve, prost pretok blaga, svoboda govora.

LEGAL PROBLEMS OF THE GENERIC ADVERTISING IN AGRICULTURE

ABSTRACT

Generic promotion, financed by mandatory assessments from producers, is often an instrument used by the agricultural policy in order to further the demand and to broaden the market of agricultural products. The generic promotion generates also some legal problems. The first among them is the relation between mandatory assessments and the constitutionally warranted freedom of the speech. The most numerous judgments about this issue are found in USA, where the courts have developed various criteria within the theory of »commercial speech« and the theory of »government's speech«. In the European Community (European Union), the Commission as well as the Court of Justice have dealt with the question under what conditions the mandatory assessments for promotion of agricultural products should be qualified as measures, which have equivalent effect as prohibited quantitative restrictions in free movements of goods between Member States, as well as with the problem of products double charged with mandatory assessments for generic promotion, firstly in the Member State of origin, and secondly, in the Member State of destination.

Key words: agricultural policy, freedom of the speech, free movement of goods, generic promotion, mandatory assessments, quantitative restrictions

^a Zadrúžna zveza Slovenije, Miklošičeva 4, 1000 Ljubljana in Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani, Oddelek za zootehniko, Katedra za agrarno ekonomiko, politiko in pravo, Groblje 3, 1230 Domžale; franci.avsec@siol.net

1 Uvod

Ukrepi za pospeševanje prodaje in porabe kmetijskih pridelkov oziroma živil so pogosta sestavina sodobnih kmetijskih politik. V slovenski pravni red jih je po zgledu EU uvedel Zakon o kmetijstvu (ZKme, 2000), ki v sklopu tržno cenovne kmetijske politike predvideva tudi podpore promociji in trženju kmetijskih pridelkov oziroma živil, za izvajanje teh ukrepov pa se lahko s posebnim zakonom predpišejo dajatve na enoto določenega kmetijskega pridelka oziroma živila. Tovrstne dajatve so, če se uvedejo, vir financiranja proračunskega sklada za razvoj kmetijstva (19. člen).

V Evropski skupnosti temeljno urejata pospeševanje prodaje kmetijskih proizvodov in živil dve uredbi Sveta, od katerih se ena nanaša na notranji trg (Uredba št. 2826/2000/ES), druga (Uredba št. 2702/1999/ES) na druge države.

2 Generična promocija in svoboda govora: primeri iz ZDA

2.1 Generična promocija kmetijskih proizvodov in svoboda govora v ZDA

V Združenih državah Amerike so že pred drugo svetovno vojno sprejeli več zakonov, ki urejajo generično (vrstno) promocijo različnih kmetijskih proizvodov na podlagi obveznih prispevkov, te prispevke pa morajo plačevati vsi proizvajalci. Za prvi zakon, ki je uvedel obvezne prispevke za generično promocijo kmetijskih proizvodov, štejejo zakon Floride o prispevku za oglaševanje agrumov (Florida Citrus Advertising Tax Act) iz leta 1935.

Generična promocija ne uporablja imen proizvajalcev oziroma ne razlikuje blaga različnih proizvajalcev, temveč pospešuje, zlasti z oglaševanjem, prodajo kmetijskih proizvodov posamezne vrste.

Predpisi o generični promociji so navadno sprejeti v okviru širše ureditve trga za posamezne proizvode, kot jo določajo zakon in podzakonski predpisi. Namen tržne ureditve, pri oblikovanju katere glede najvažnejših vprašanj sodelujejo tudi sami proizvajalci (na referendumih), je zagotoviti redno prodajo kmetijskih proizvodov po primernih cenah. Tudi same promocijske programe pripravljajo in izvajajo odbori proizvajalcev, ki jih v skladu z zakonom, navadno na predlog reprezentativnih organizacij, oblikuje kmetijski minister.

Zavezanci za dajatev za generično promocijo so običajno vsi proizvajalci in uvozniki. Osnova za prispevek je prodajna cena ali pa je prispevek določen glede na enoto proizvoda (na primer 1 dolar na prodano govedo). Obvezni prispevki so s posebnimi predpisi sedaj določeni za generično promocijo avokadov, borovnic, govejega mesa, bombaža, mlečnih izdelkov, jajc, surovega mleka, medu, jagnjetine, gob, lešnikov, koruze, svinjskega mesa, krompirja, soje in lubenic.

Zagovorniki generične promocije izhajajo iz ugotovitve, da posamezen proizvajalec osnovnega kmetijskega proizvoda težko prepriča potrošnika, da izbere njegov proizvod pred proizvodom drugega proizvajalca. Generično oglaševanje tako širi celotno povpraševanje po proizvodih posamezne vrste. Poleg tega naj bi generična promocija na podlagi obveznih prispevkov proizvajalcev pomenila ukrep samopomoči, ki zahteva minimalno delovanje in finančne izdatke države.

Čeprav bi kmetje lahko združevali sredstva za generično promocijo tudi prostovoljno, zagovorniki obveznih prispevkov opozarjajo na problem »zastonjkarstva«, ko bi ugodnosti od financiranja oglaševanja imeli tudi proizvajalci, ki niso ničesar prispevali, če bi bila odločitev o prispevku prepuščena prosti odločitvi posameznega proizvajalca (Becker, 2004).

2.2 Svoboda govora in komercialni govor

Prvi amandma k ameriški ustavi med drugim zagotavlja svobodo govora: »Kongres ne sme sprejeti zakona, ki bi (...) omejeval svobodo govora, (...)«.

Še v štiridesetih letih prejšnjega stoletja je Vrhovno sodišče ZDA zastopalo mnenje, da ustava ne preprečuje državi urejati čisto komercialnega oglaševanja (»purely commercial advertising«, zadeva *Valentine v. Chrestensen*, 316 U.S. 52, 54, 86 L. Ed. 1262, 62 S. Ct. 920 (1942)). Kasneje je Vrhovno sodišče spremenilo to stališče in razsodilo, da tudi v komercialni tržni sferi, kot na drugih področjih družbenega in kulturnega življenja, velja temeljno načelo, da vrednost sporočila ocenjujeta govorec in občinstvo, ne pa država. Zato uživa jamstvo iz prvega ustavnega amandmaja tudi sporočilo, ki ne predlaga ničesar drugega kot komercialno transakcijo (tako v zadevi *Edenfield v. Fane*, 123 L. Ed. 2d 543, 113 S. Ct. 1792, 1798 (1993)).

Vendar je sodišče pri tem izoblikovalo tudi mnenje, da se po naravi stvari »komercialni govor« (commercial speech) razlikuje od izražanja na drugih področjih, zato uživa nekoliko manjšo stopnjo ustavnopravnega jamstva glede svobode izražanja.

Merila, ob katerih sme država omejevati komercialni govor, je Vrhovno sodišče ZDA izoblikovalo v zadevi *Central Hudson* iz leta 1980 (*Central Hudson Gas & Electric Corporation, Appellant, v. Public Service Commission of New York*, No. 79-565.447 U.S. 557), ko je obravnavalo spor med državnim organom, ki je omejil oglaševanje porabe električne energije, in energetska družbo, ki se s takšno omejitvijo ni strinjala. Sodišče na prvi in sodišče na drugi stopnji sta obdržali prepoved v veljavi. Pritožbeno sodišče je celo ocenilo, da je oglaševanje »le malo pomembno na nekonkurenčnem trgu« oziroma da imajo potrošniki le malo izbire glede vira električne energije, in je zanikalo možnost, da bi oglaševanje prispevalo k odločitvam potrošnikov na podlagi obveščeniosti. Po presoji pritožbenega sodišča pa naj bi interes države po varčni uporabi energije v konkretnem primeru pretehtal ustavno vrednost svobodnega komercialnega izražanja.

Vrhovno sodišče je na tretji stopnji sprejelo mnenje, da ima komercialni govor dve posebni značilnosti, ki dopuščata, da država ureja to področje. Prva značilnost komercialnega govora je v tem, da njegovi nosilci dobro poznajo trg in svoje proizvode ter lahko dobro ocenijo točnost svojih sporočil in zakonitost dejanj, h katerim spodbujajo. Drugo, kar naj bi bilo značilno za komercialni govor kot »izrastek gospodarskega interesa«, pa naj bi bila njegova precej žilava narava, ki ni pretirano občutljiva na regulacijo.

Po stališču Vrhovnega sodišča ZDA v tej zadevi lahko država ureja komercialni govor: 1. če je sporočilo v okviru takšnega govora zavajajoče ali 2. je povezano z nezakonito dejavnostjo, 3. v vseh drugih primerih pa samo pod pogojem, da ureditev komercialnega govora neposredno rabi uresničevanju bistvenega interesa države, pri čemer državno urejanje ne sme prekoračiti okvira, ki je potreben za dosego tega cilja.

Vrhovno sodišče je zavrnilo utemeljevanje pritožbenega sodišča in razsodilo, da prepoved ne izpolnjuje zadnjega pogoja, to je, da prepoved ne more prestati preizkusa sorazmernosti: državni organ bi lahko isti cilj namesto s prepovedjo dosegel z manj omejevalnimi ukrepi.

2.3 Glickman proti Wileman Brothers & Elliott, Inc. (sodba z dne 25. 6. 1997)

V zadevi *Glickman v. Wileman Brothers & Elliott, Inc.*, 521 U. S. 457 (1997) so kalifornijski pridelovalci nektarin, sliv in breskev izpodbijali več ukrepov, med drugim tudi obvezne prispevke za generično promocijo, ki jih je na podlagi zveznega Zakona o kmetijskem trženjskem sporazumevanju (AMAA) iz leta 1937 določil kmetijski minister.

Prvostopno sodišče je zahtevo pridelovalcev zavrnilo. Pritožbeno sodišče je ugodilo zahtevi pridelovalcev na podlagi testa iz zadeve Central Hudson, češ da država ni dokazala, da je generično oglaševanje učinkovitejše od individualnega oglaševanja pri pospeševanju povpraševanja po sadju.

Vrhovno sodišče, ki je sprejelo zahtevo kmetijskega ministra za preizkus drugostopne sodbe, ni obravnavalo primerjalne učinkovitosti generične in individualne promocije, temveč je upoštevalo predvsem širši zakonski kontekst sporne ureditve. Tako je ugotovilo, da tržna ureditev za sadje v številnih vidikih omejuje podjetniško svobodo posameznih pridelovalcev. Pri tem so obvezni prispevki za financiranje generičnega oglaševanja samo del širšega kolektivnega delovanja. Sodišče je ugotovilo, da tržna ureditev: 1. ne omejuje pridelovalcev pri posredovanju njihovih sporočil javnosti, 2. nikogar ne sili k dejanskemu ali simbolnemu izražanju in 3. ne sili proizvajalcev k financiranju širjenja političnih ali ideoloških pogledov. Iz kritike, da prispevki zmanjšujejo možnosti za individualno oglaševanje, pa po mnenju sodišča še ni dopustno izvajati sklepa, da generično oglaševanje ovira pravico do svobodnega govora. Po mnenju sodišča je treba obvezne prispevke za generično oglaševanje presojati v luči kompleksne gospodarske ureditve, katere sestavni del so ti prispevki, ne pa na podlagi prvega ustavnega amandmaja, ki zagotavlja svobodo izražanja in glede na kontekst spodbijanih določb ne more rabiti kot podlaga za presojo ustavnosti posegov države na trg. Pri tem je sodišče izrecno predpostavljalo, da se pridelovalci strinjajo z osrednjo vsebino sporočila, ker sami prodajajo sadje, ki mu je namenjena korist od generičnega oglaševanja, zato ni treba uporabiti pravnih »predpisov, ki varujejo ljudi pred prisilo, da ponavljajo tisto, s čemer se ne strinjajo«. Dejstvo, da posamezni pridelovalec ne želi financirati oglaševanja, pa po mnenju sodišča še ni zadosten razlog, da njegova presoja prevlada nad večinsko odločitvijo tržnih udeležencev, izvršne oblasti in zakonodaje, da so takšni ukrepi koristni.

2.4 Združene države proti United Foods, Inc. (sodba z dne 25. 6. 2001)

Odločba Vrhovnega sodišča v zadevi Glickman je izhajala iz ugotovitve, da proizvajalci nasprotujejo obveznim prispevkom za generično promocijo, ne pa tudi temeljnemu sporočilu v okviru generične promocije. V sporu proizvajalci namreč niso zatrjevali, da se ne strinjajo z osnovnimi sporočili generične promocije. Zato Vrhovno sodišče ni ugotovilo, da je ureditev trga, ki vključuje obvezne prispevke za generično promocijo, v neskladju s prvim ustavnim amandmajem.

Ob opisanem utemeljevanju tožbenega zahtevka in obrazložitvi sodbe ni bilo treba dolgo čakati na novo, spretnejše oblikovano tožbo.

Družba United Foods, Inc. je zavrnila plačilo prispevkov po Zakonu o generični promociji gob in v sodnem postopku utemeljila svoje stališče z obrazložitvijo, da se ne strinja z generičnim oglaševanjem zato, ker generično oglaševanje pospešuje prodajo gob kot enakega proizvoda, družba pa je kot pridelovalka svežih gob prepričana, da so gobe, ki jih prideluje in označuje s svojo blagovno znamko, boljše kakovosti kot istovrstne gobe drugih pridelovalcev. Zato naj bi bile zakonske določbe o obveznih prispevkih za generično oglaševanje v nasprotju s prvim ustavnim amandmajem, ki zagotavlja svobodo izražanja.

Na prvi stopnji je sodišče je pritrdilo zahtevku države za plačilo prispevkov. Na pritožbo družbe je drugostopno sodišče zavrnilo zahtevke države in ugotovilo, da je treba uporabiti prvi ustavni amandma zaradi zahteve, da pridelovalci sofinancirajo govor, s katerim se ne strinjajo.

Na tretji stopnji je Vrhovno sodišče razsodilo, da v primerjavi z zadevo Glickman, kjer je bila generična promocija na podlagi obveznih prispevkov sestavni del širšega regulativnega okvira, ki je omejeval tržno avtonomijo pridelovalcev, za gobe ni sprejeta tržna ureditev, ki bi celovito urejala posege države v tej panogi. Zakon je za gobe uvedel

le promocijski program. Zato promocijski program glede gob nima pomožne narave, ampak je cilj sam sebi.

Šele v postopku pred Vrhovnim sodiščem se je država »spomnila« še na en argument in začela utemeljevati obvezne prispevke za generično oglaševanje gob s tem, da v spornem primeru ne gre za komercialno izražanje oziroma »komercialni govor«, temveč za izražanje države oziroma »govor države« (government's speech). Vrhovno sodišče se ni hotelo spustiti v obravnavo tega vprašanja. Po njegovem mnenju je v nekaterih primerih pred Vrhovnim sodiščem dopustna obramba spodbijane sodbe iz drugih razlogov, kot so že bili obravnavani na nižjih stopnjah, v konkretnem primeru pa država kot zahtevajoča stranka navaja nove trditve, ki napadajo (ne branijo) spodbijano sodno odločbo, sodišče, katerega sodba je predmet pregleda, pa teh trditev ni obravnavalo (United States v. United Foods, Inc., 533 U. S. 405 (2001)).

2.5 Johanns proti Livestock Marketing Association (sodba z dne 23. 5. 2005)

Odločitev v zadevi United Foods je bila ugodna za proizvajalce, ki se niso strinjali z obveznimi prispevki za generično promocijo. Zato je bilo po objavi te sodbe pred sodišči prve in druge stopnje v ZDA sproženih več sporov, v katerih so nezadovoljni proizvajalci posameznih kmetijskih proizvodov - z različnim uspehom - spodbijali obveznost prispevkov za generično promocijo.

Tako je pri presoji obveznega prispevka za pospeševanje prodaje mleka okrožno sodišče zavrnilo zahtevek dveh kmetov - zakoncev Cochran, ki sta prirejala mleko po načelih trajnostnega gospodarjenja in navajala, da se mleko, proizvedeno na njuni kmetiji razlikuje od večine drugega mleka, proizvedenega v državi, zato se ne moreta strinjati z generičnim oglaševanjem, ki povzroča predstavo, da je vse namolženo mleko enako kakovostno. Sodišče je z uporabo meril iz zadeve Glickman razsodilo, da je program promocije mleka sestavni del širše ureditve gospodarskega sektorja (Cochran v. Veneman, No. 4:CV-02-0529, 2003 WL 1555085 (M.D. Pa. March 24, 2003)). Takšnega širšega okvira pa pristojno sodišče ni našlo za obvezne prispevke za promocijo grozdja po kalifornijskem zakonu (Delano Farms Co. v. California Table Grape Comm'n, 318 F.3d 895, 899-900 (9th Cir. 2003)) niti za prispevke, namenjene promociji prašičjega mesa, saj je Zakon o promociji prašičjega mesa (Pork Act) izrecno prepovedal dodatne posege države v pravico proizvajalca, da proizvaja prašičje meso in izdelke iz tega mesa (Michigan Pork Producers Ass'n, Inc. v. Veneman, 348 F.3d 157 (6th Cir. 2003)).

Tudi v zadevi Johanns v. Livestock Marketing Association so govedorejska združenja in nekateri posamezni rejci spodbijali Zakon o promociji in raziskavah govejega mesa (s krajšim imenom: Beef Act, 1985) kot protiušten, kolikor določa obvezne prispevke rejcev za generično promocijo.

Podobno kot družba United Foods Inc. v prej omenjenem postopku so v postopku za presojo ustavnosti obveznih prispevkov za promocijo govejega mesa predlagatelji zatrjevali, da sistem promocije ovira njihova prizadevanja za oglaševanje boljše kakovosti ameriškega govejega mesa, prirejenega na podlagi žitne krme, in oglaševanje boljše kakovosti certificirane govedine Angus in Hereford v primerjavi z govejim mesom, ki je prirejeno na podlagi travne krme in v glavnem uvoženo.

Distriktno sodišče je ugodilo zahtevi, da preneha zbiranje promocijske dajatve, ker Zakon o promociji in raziskavah govejega mesa in na njegovi podlagi izdan izvršilni predpis protiušteno silita predlagatelje, da podpirajo govor, s katerim se ne strinjajo.

Pritožbeno sodišče je potrdilo sodbo prve stopnje, vendar iz drugačnih razlogov. Sporno oglaševanje je sicer opredelilo kot »govor države«, vendar je ugotovilo, da tožniki ne spodbijajo pravice države, da nadzira vsebino svojega govora, temveč le uveljavljajo

svojo pravico do svobodnega govora in združevanja, da bi se zavarovali pred prisilitvijo, da plačujejo prispevke za govor, s katerim se ne strinjajo.

Vrhovno sodišče kot zadnja instanca je menilo, da je treba razlikovati med pristnim prisilnim govorom, ko je posameznik prisiljen izražati stališča, s katerimi se ne strinja, in prisilnim zbiranjem dajatev, ki jih nalaga država posamezniku za financiranje sporočil, s katerimi se posameznik ne strinja, ta stališča pa izraža zasebnopravni subjekt. Sodišče je navedlo prejšnje sodbe, v katerih je na primer razveljavilo predpise, v skladu s katerimi so morali šolarji recitirati literarno besedilo (Pledge of Allegiance) pred ameriško zastavo (zadeva *West Virginia Bd. of Ed. v. Barnette*, 319 U. S. 624 (1943) oziroma vozniki na avtomobilskih registrskih tablicah imeti odtisnjen moto države (»Live Free or Die«, zadeva *West Virginia Bd. of Ed. v. Barnette*, 319 U. S. 624 (1943)). Omenilo je tudi razveljavitev zakona, ki je nalagal posameznikom, da se včlanijo v poklicno združenje ali plačujejo poklicnemu združenju prispevek, če je iz tega prispevka združenje financiralo tudi izjave o političnih zadevah (zadevi *Keller v. State Bar of Cal.*, 496 U. S. 1 (1990); *Abood v. Detroit Bd. of Ed.*, 431 U. S. 209 (1977)).

Po večinskem mnenju vrhovnih sodnikov obvezni prispevki za generično promocijo govejega mesa financirajo »govor države« in ne govor zasebnopravnega subjekta. Za govor države gre, ker zvezna država oblikuje sporočila »od začetka do konca«: Kongres je z zakonom uvedel koordinirani program promocije, vključno z oglaševanjem za pospeševanje podobe in zaželenosti govejega mesa in izdelkov iz govedine. Sredstva, zbrana z dajatvijo, pridobiva Govedorejski odbor, ki ga v celoti imenuje kmetijski minister. Pomožni organ je Izvršilni odbor, katerega člane lahko minister odpokliče kadarkoli. Izvršilni odbor oblikuje promocijske kampanje, ki jih nadzira in odobrava minister. Program predpisuje zakon, posebne zahteve glede kampanje določa izvedbeni predpis, izvajanje nadzoruje kmetijski minister, ki je politično odgovoren funkcionar. Kongres lahko kadarkoli ukine program: da bi se izražanje štelo za državni govor, »ni treba zahtevati več«.¹

Vrhovno sodišče je dovolilo, da se postopek ponovno nadaljuje na nižji stopnji in pred prvostopnim sodiščem obravnavajo še drugi argumenti, zaradi katerih bi bil lahko sistem generične promocije neskladen z ustavo. Dolgoletna saga o ustavnosti različnih shem za generično promocijo kmetijskih proizvodov v ZDA torej še ni končana (McEowen, 2005; Ray, 2005).

3 Pravo Evropske skupnosti

3.1 Prepoved količinskih omejitev in enakih ukrepov

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES) v členu 28 prepoveduje državam članicam kakršnekoli količinske omejitve in ukrepe z enakim učinkom v prometu blaga. Določba tega člena pa ni v nasprotju s tistimi prepovedmi ali omejitvami pri izvozu, uvozu ali blagu v tranzitu, ki so utemeljene z javno moralo, javnim redom ali javno varnostjo, varovanjem zdravja in življenja ljudi, živali ali rastlin, varstvom nacionalnih bogastev z umetniško, zgodovinsko ali arheološko vrednostjo ali z varstvom industrijske ali poslovne lastnine. Vendar te prepovedi ne smejo biti sredstvo za samovoljno diskriminacijo ali prikrito omejevanje trgovine med državami članicami (člen 30).

V zadevi Razvojni svet za jabolka in hruške (Apples and Pears Development Council) je Sodišče Evropskih skupnosti razsodilo, da določbe ustanovne pogodbe o prostem pretoku blaga in predpisi o skupni tržni ureditvi ne prepovedujejo državni promocijski organizaciji

¹ Hamilton (2005) meni, da so naštetih primeri poskusno polje, kjer se preizkuša »govor države« kot izjema od prvega amandmaja: »As a result the cases are serving as the testing ground for issues such as the »government speech« exception to the first amendment.«

opozarjati s promocijo na posebne lastnosti pridelkov, pridelanih v tej državi članici, četudi gre za tipične sorte v domači pridelavi, ne sme pa promocija odvracati kupcev od nakupa pridelkov iz drugih držav članic, zmanjševati vrednosti pridelkov iz teh držav članic ali navajati kupce k izbiri zgolj po poreklu blaga.

Nacionalna organizacija za promocijo sme priporočati pridelovalcem različne kakovostne standarde, vendar ne sme nalagati zahtev, ki bi bili različne od tistih, določenih s skupno ureditvijo trga.

Poseben prispevek, ki bi ga država članica naložila svojim pridelovalcem, ne bi bil združljiv s predpisi Skupnosti v primeru, če bi zaradi vpliva na cene ali na kmetijsko sestavo onemogočal izvajanje skupnih tržnih ureditev, čeprav mora obstoj takšnega učinka v vsakem primeru posebej presojati pristojno sodišče države članice (zadeva 222/82, Apple and Pear Development Council, 1983 ECR 4083).

Drugače je odločilo Sodišče Evropskih skupnosti v sodbi z dne 5. novembra 2002, s katero je ugotovljeno, da je Nemčija z dodeljevanjem označbe kakovosti za kmetijske in živilske proizvode, proizvedene v Nemčiji (»Markenqualität aus deutschen Landen«), prekršila svoje obveznosti iz člena 28 PES.

Sodišče je ugotovilo, da znak kakovosti (Gütezeichen), ki upravičuje podjetja, da uporabljajo označbo »Znak kakovosti za proizvode, pridelane v Nemčiji«, dodeljuje Osrednja marketinška družba - CMA, ki z upravičenimi podjetji sklepa tudi licenčne pogodbe. Ta družba je bila ustanovljena kot družba z omejeno odgovornostjo, vendar na podlagi zakona kot osrednja organizacija za promocijo. Na podlagi ustanovitvenega akta mora družba CMA spoštovati pravila nemškega Prodajnega sklada, ki je sam javnopravna oseba. Ta sklad je bil ustanovljen na podlagi posebnega zakona (Gesetz über die Einrichtung eines zentralen Fonds ... (Absatzfondsgesetz), 2002), vanj pa se stekajo obvezni prispevki proizvajalcev za generično promocijo kmetijskih proizvodov. Glede na to je ravnanje te družbe treba pripisati državi članici. Organizacija, ki je nosilka znaka kakovosti, ne more pri promociji domačih proizvodov uživati enake svobode, kot jo imajo sami proizvajalci ali njihova združenja, če je znak, ki ga podeljuje, dostopen vsem podjetjem in ima njegovo dodeljevanje posledice za promet blaga znotraj Skupnosti.

Oglaševalna sporočila, ki spodbujajo distribucijo kmetijskih proizvodov in živil, proizvedenih v Nemčiji, in poudarjajo domači izvor, lahko spodbujajo potrošnike, da kupujejo nemško blago na račun uvoženega blaga. Četudi znak kakovosti uresničuje določeno politiko kakovosti in je neobvezen, to še ne pomeni, da s tem preneha biti neutemeljena ovira v trgovini po členu 28 PES.

Geografske označbe so posebna kategorija industrijske lastnine, v korist katere so dopustne izjeme od prepovedi količinskih omejitev in ukrepov z enakovrednim učinkom (člen 30 PES). Po mnenju sodišča lahko geografska označba v posameznih primerih označuje tudi celotno ozemlje države, vendar v konkretnem primeru kot znak, ki zajema celotno ozemlje države članice in se nanaša na vse kmetijske in živilske proizvode, če le izpolnjujejo določene zahteve glede kakovosti, ne more biti izjema po členu 30 PES (zadeva C-325/00, Commission of the European Communities v. Federal Republic of Germany, 2002 ECR I-9977).

3.2 Državne pomoči in oglaševanje kmetijskih proizvodov

Skoraj vse države članice zagotavljajo pomoč promociji ali oglaševanju kmetijskih proizvodov iz proračunskih sredstev ali drugih javnih sredstev, ki jih zbirajo z parafiskalnimi dajatvami ali obveznimi prispevki. Državna pomoč oglaševanju kmetijskih proizvodov lahko prispeva k razvoju kmetijske dejavnosti in doseganju ciljev skupne kmetijske politike. Po drugi strani pa lahko izkrivlja konkurenco v obsegu, ki ni več združljiv s skupnimi koristmi.

Smernice Skupnosti o državni pomoči za oglaševanje kmetijskih proizvodov iz priloge I k pogodbi in določenih drugih proizvodov iz leta 2001 (2001/C 252/03) štejejo za oglaševanje katerokoli dejavnost, ki ima za cilj spodbuditi podjetja in potrošnike k nakupu proizvoda. Oglaševanje vključuje vse gradivo, ki se s tem ciljem deli potrošnikom, tudi na prodajnih mestih. Po omenjenih smernicah pa oglaševanje ne zajema razširjanja znanstvenih informacij v javnosti, organiziranja poslovnih sejmov in razstav, sodelovanja na takšnih sejmih in podobnih stikov z javnostmi. Za slednje ukrepe veljajo ustrezne določbe v Smernicah o državnih pomočeh v kmetijstvu oziroma ribištvu.

Smernice o državnih pomočeh za oglaševanje kmetijskih proizvodov zajemajo vse kmetijske in ribiške proizvode, zajete v prilogi I k ustanovitveni pogodbi, pa tudi proizvode, ki jih sestavljajo pretežno proizvodi iz priloge I (na primer sadni jogurti, mešanice masla in rastlinskih maščob, žgane pijače, pripravki mlečnega prahu s kakavom itd.). Izrecno so zajeti tudi ribiški proizvodi.

V skladu s temeljnim pravilom iz člena 87 PES so prepovedane državne pomoči, ki izkrivljajo (omejujejo) konkurenco ali grozijo z izkrivljanjem (omejevanjem) konkurence tako, da se posameznim podjetjem naklanja (daje) prednost. Prednost posameznim podjetjem obstoji zlasti tedaj, če se oglaševalne dejavnosti nanašajo na izvor proizvodov v določeni državi ali na določenem območju. Ker je oglaševanje sestavni del redne dejavnosti podjetij, smernice določajo negativna in pozitivno ubesedena merila, ki jih mora izpolnjevati državna pomoč oglaševanju kmetijskih proizvodov, da bi bila skladna s skupnim trgom oziroma da ne bi ovirala konkurence čez mero, ki še ustreza skupnim koristim.

Pomoč, ki jo države članice zagotavljajo oglaševanju kmetijskih in ribiških proizvodov, ne sme biti v neskladju s predpisi primarnega in sekundarnega prava Skupnosti. Pomoč ne sme kršiti določbe člena 28 PES, ki prepoveduje omejevanje trgovine med državami članicami s količinskimi omejitvami in vsemi drugimi ukrepi, ki imajo enakovreden učinek (točka 3.1.1 smernic).

Prepovedi iz člena 87 PES ne kršijo:

- a) državne pomoči oglaševanju na trgih drugih držav članic,
- b) državne pomoči generičnemu oglaševanju proizvodov brez sklicevanja na njihov izvor na domačem trgu,
- c) državne pomoči oglaševanju na domačem trgu, ki promovirajo proizvode glede na njihove značilnosti oziroma sorte ali druge zvrsti, četudi so značilne za domačo proizvodnjo, vendar pod pogojem, da se ne sklicujejo posebej na domače poreklo proizvoda drugače, kot je že razvidno iz označbe kakovosti, zvrsti ali drugačnega normalnega poimenovanja proizvoda, pri čemer velja posebna določba za oglaševanje, ki je na območju porekla proizvodov namenjeno obiskovalcem (38. točka smernic).

Poseben režim velja za proizvode, katerih geografsko poimenovanje (geografska označba, označba porekla) je bilo zavarovano na podlagi Uredbe Sveta 2081/92/ES: državna pomoč oglaševanju takšnega proizvoda se šteje za dopustno, kolikor se oglaševanje sklicuje na poreklo, ki je bilo zavarovano po predpisih Skupnosti. Enako velja za pomoči oglaševanju vina, pridelanega na posebej določenih območjih po členih 54 do 58 uredbe 1493/99/ES. Pomoč oglaševanju mora koristiti praviloma vsem proizvajalcem proizvodov, zavarovanih z oznako po predpisih Skupnosti ali drugih predpisih.

Tako je na primer Komisija odločila, da je pomoč za promocijo ovčjega mesa pod oznako, ki poudarja poreklo proizvoda v domači državi («agneau des bergers de France») v nasprotju s prepovedjo količinskih omejitev v prometu med državami članicami in ni združljiva s skupnim trgom, zato je odredila vračilo prejete pomoči (Commission Decision of 2 April 1997 ..., 1997).

3.3 Posebej: dvojni prispevki za pospeševanje prodaje (v izvorni in namembni državi članici)

Poseben pravni problem predstavljajo tudi neusklajeni predpisi o plačilu prispevkov tako, da jih je treba za isti predmet plačati dvakrat, enkrat v državi članici, od koder izhajajo, drugič v državi članici, kamor so namenjeni.

Sodišče je v zvezi s tem obravnavalo dva primera, ko so se prispevki za generično promocijo plačevali v uvozni državi (Nemčija) kakor tudi v državi članici izvora, in to enkrat v Nizozemski (zadeva C-72/92, Firma Herbert Scharbatke GmbH v. Federal Republic of Germany, 1993 ECR I-5509) in drugič na Danskem (zadeva C-234/99, Nygård, 2002 ECR I-3657)

Po mnenju sodišča v teh dveh primerih obvezne dajatve za financiranje prodaje kmetijskih, gozdarskih in živilskih proizvodov, ki se enako obračunavajo od domačih in uvoženih proizvodov, koristijo pa samo domačim proizvodom tako, da koristi iz teh dajatev presegajo breme dajatve, štejejo za ukrep, ki ima enak učinek kot prepovedane carine v trgovini med državami članicami. Če te koristi od dajatve za domače proizvode v takšnem primeru samo delno odtehtajo breme dajatve, pomeni dajatev prepovedano diskriminatorno notranje obdavčenje. Samo dejstvo, da se dajatev od uvoženih proizvodov obračuna brez odbitka domače dajatve, ki je podobna dajatvi v uvozni državi članici, vendar jo ureja neodvisno država članica izvora, pa še ne pomeni, da je takšna dajatev nezdržljiva s prepovedjo diskriminatornega obdavčenja.

Zbiranje parafiskalne dajatve lahko pomeni državno pomoč, ki ni združljiva s skupnim trgov, vendar je za odločanje o tem pristojna edinole Komisija pod nadzorom sodišča.

V danskem primeru je prašičerejec zatrjeval diskriminacijo, češ, da se prispevek v danski Prašičerejski sklad odmerja od zaklanih oziroma izvoženih živali, kar je različna podlaga. Sodišče tega argumenta ni sprejelo, češ da je nastanek prispevne obveznosti za zaklane in izvožene živali povezan z isto stopnjo v proizvodno-prodajni verigi: »izstop živali iz črede v domači državi«. Glede različne teže, od katerih se obračuna višji prispevek, pa je sodišče ugotovilo, da je danski minister v izvedbenem predpisu ustrezno upošteval razmerje med živo in klavno težo.

Dejstvo, da so bili izvoženi prašiči iz Danske po plačilu prispevka v Prašičerejski sklad po zakolu v Nemčiji predmet posebnega, nemškega prispevka za pospeševanje prodaje, po mnenju sodišča ne vpliva na veljavnost danskih predpisov, ker predpisi Evropske skupnosti ne prepovedujejo dvojnega obdavčenja: Odprava dvojne obremenitve je zaželeno, vendar so države članice na tem področju avtonomne.

4 Sklepno

V prispevku smo analizirali tri sklope pravnih problemov v zvezi z generično promocijo kmetijskih proizvodov in živil.

Prvi sklop se nanaša na razmerje med svobodo govora in obveznim zbiranjem prispevkov. Sodišča v ZDA, kjer imajo najdaljšo tradicijo zbiranja obveznih prispevkov za generično promocijo, v sfero ustavno zavarovane svobode izražanja uvrščajo t. i. »komercialni govor«. Vendar so ameriška sodišča doslej v številnih odločbah različno presojala vprašanje, ali so določbe o obveznih prispevkih proizvajalcev za generično promocijo kmetijskih proizvodov skladne s prvim ustavnim amandmajem, ki zagotavlja svobodo govora. O tem vprašanju je v zadnjem desetletju kar v treh primerih razsojalo tudi Vrhovno sodišče ZDA.

V prvem primeru (zadeva Glickman, 1997) je sodišče ugotovilo, da so obvezni prispevki za generično promocijo sestavni del širšega regulativnega okvira (tržne ureditve) in ne preprečujejo individualnega oglaševanja oziroma individualnega izražanja, pri čemer je

izrecno predpostavljalo, da se proizvajalci strinjajo z osnovno vsebino sporočil generične promocije in je obvezne prispevke za generično promocijo štelo za skladne z ustavo.

V drugem in tretjem primeru pa so pridelovalci spodbijali ustavnost obveznih prispevkov za generično promocijo z zatrjevanjem, da se ne strinjajo s temeljnimi sporočili generične promocije, ker takšna promocija v očeh potrošnika zmanjšuje vrednost njihovih proizvodov, ki naj bi se po posebni kakovosti in drugih posebnih lastnostih bistveno razlikovali od istovrstnih, med drugim tudi uvoženih proizvodov.

V drugem primeru (zadeva United Foods, Inc., 2001) je sodišče ugodilo pridelovalcem, ki so odklanjali plačilo prispevkov za generično promocijo na podlagi ugotovitve, da generična promocija ni sestavni del širše tržne ureditve za določen proizvod.

V tretjem primeru (zadeva Johanns, 2005) je država že na začetku postopka utemeljevala obvezne prispevke za generično promocijo s tem, da gre za »govor države«, za katerega se ne more uporabljati prvi ustavni amandma. Drugostopno sodišče je ta argument zavrnilo in zahtevi rejcev, ki so odklanjali plačilo obveznega prispevka za generično promocijo govejega mesa, ugodilo z obrazložitvijo, da se prvi ustavni amandma res ne uporablja za »govor države«, vendar le v obsegu, ki zadeva vsebino tega govora, ni pa dopustno z »govorom države« utemeljevati prisile (obveznih prispevkov) za generično promocijo. Večinsko mnenje vrhovnih sodnikov pa ni sledilo tej argumentaciji: »... dejstvo, da prvi ustavni amandma ne varuje državljanov pred prisilnim financiranjem državnega govora tedaj, ko financiranje zagotavljajo namenski prispevki, ni nič manj resnično kot tedaj, ko se sredstva zbirajo s splošnimi davki.«

Manjšina vrhovnih sodnikov je opozorila, da bi morala v tem primeru država (vlada) izrecno nastopati kot nosilka sporočila,² ne pa se skrivati za nevladnimi oziroma polvladnimi združenji. Tedaj je vprašljiva demokratična odgovornost vlade oziroma organov države za »govor države«.³ Sporna naj bi bila tudi zgolj formalna kontrola kmetijskega ministra nad vsebino »državnega« govora.⁴ Proti doktrini govora države naj bi po mnenju manjšine vrhovnih sodnikov govorilo tudi nedosledno ravnanje države, ki na eni strani pospešuje uživanje govejega mesa, na drugi strani pa propagira uživanje več zelenjave in sadja (Wilde, 2005). Večina vrhovnih sodnikov je vendarle ta pomislek zavrnila z argumentom, da generična promocija sama ne pospešuje pretiranega uživanja govejega mesa.

V Evropski skupnosti so programi generične promocije, ki jih izvajajo posamezne države članice, načeloma dopustni. Po mnenju Sodišča Evropskih skupnosti pa niso dopustni programi generične promocije, ki so v nasprotju s skupnimi tržnimi ureditvami (skupno kmetijsko politiko) ali imajo enake učinke kot prepovedane količinske omejitve v

² Kot je zapisal vrhovni sodnik Souter v odklonilnem mnenju: »No one hearing a commercial for Pepsi or Levi's thinks Uncle Sam is the man talking behind the curtain. Why would a person reading a beef ad think Uncle Sam was trying to make him eat more steak? Given the circumstances, it is hard to see why anyone would suspect the Government was behind the message unless the message came out and said so« (Johanns, v. Livestock Marketing Association in sod., 2005).

³ Sodnik Souter v odklonilnem mnenju: »I take the view that if government relies on the government-speech doctrine to compel specific groups to fund speech with targeted taxes, it must make itself politically accountable by indicating that the content actually is a government message, not just the statement of one selfinterested group the government is currently willing to invest with power« (*ibidem*).

⁴ Kot je zapisalo združenje Livestock Marketing Association v vlogi z dne 15. oktobra 2004, naslovljeni na Vrhovno sodišče: »... the government's control over the content of Beef Act promotions is merely pro forma. Congress specified the message to be promoted only in the loosest sense - essentially, anything is permissible, as long as the industry representatives who control the program decide that it will advance the interests of the industry. (...) That form of 'control' of the message- 'You're permitted to say only what you want to say' - is not control at all.« (Brief for Respondents, Johanns v. Livestock Marketing Ass., 2005).

prometu blaga med državami članicami (varstvo skupnega oziroma notranjega trga). Učinek, ki je enak prepovedanim količinskim omejitvam, Sodišče Evropskih skupnosti razlaga zelo široko, tako da ta pojem zajema tudi popolnoma prostovoljne oznake, ki jih podeljuje organizacija, če je ta organizacija povezana z državo članico tako tesno, da je ravnanje organizacije treba pripisati državi članici. Poseben problem, ki doslej ni bil rešen, pomenijo dvojne dajatve za generično promocijo proizvodov v odpremni in namembni državi članici.

5 Literatura

- Becker, G. S. 2004. Federal Farm Promotion (»Check-Off«) Programs, Washington, Congressional Research Service (CRS): 6 str.
- Commission Decision of 2 April 1997 on aid to the sheepmeat industry (promotional aid). 1997. Official Journal No. L 248, 11. 9. 1997: 20-26.
- Community guidelines for State aid for advertising of products listed in Annex I to the EC Treaty and of certain non-Annex I products. 2001. Official Journal of the European Communities C 252, 12. 9. 2002: 5-14.
- Gesetz über die Einrichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (Absatzfondsgesetz). 2002. In der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juni 1993 (BGBl. I S. 998), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 8. August 2002 (BGBl. I S. 3114).
- Hamilton, N. 2005. Essay - The Law of Food: Eight Questions Shaping America's Food Policy, VII International Agricultural Law Congress, Pisa: 17 str., dosegljivo na spletni strani (5. 9. 2005): <http://www.iowafoodpolicy.org/policy.pdf>.
- McEowen, R. A. 2005. Supreme Court Rules That Beef Check-Off Is Government Speech; But Check-Off Litigation May Not Be Over. Agricultural Law Digest, Vol 16, 11: 81-83.
- Ray, D. E. 2005. Checkoff lawsuits: It ain't over till its over. Agricultural Policy Analysis Center: 1 str.
- Uredba Sveta (ES) št. 2826/2000 z dne 19. decembra 2000 o akcijah informiranja in promocije za kmetijske proizvode na notranjem trgu. 2000. Uradni list Evropskih skupnosti št. L 328, 23. 12. 2000: 2-6.
- Uredba Sveta (ES) št. 2702/1999 z dne 14. decembra 1999 o ukrepih za informiranje in za promocijo kmetijskih proizvodov v tretjih državah, Uradni list Evropskih skupnosti št. L 327, 21. 12. 1999: 7-10
- Wilde, P. 2005. Federal Communication about Obesity in the Dietary Guidelines and Checkoff Programs, Discussion paper No. 27, Boston, The Gerald J. and Dorothy R. Friedman School of Nutrition Science and Policy: 50 str., dosegljivo tudi na spletni strani (5. 9. 2005): http://nutrition.tufts.edu/pdf/publications/fpan/wp27-federal_communication.pdf.
- Zakon o kmetijstvu (ZKme). 2000. 54-2497/2000, 16-646/2004, 45-2131/2004.

Sodbe sodišč v ZDA

- Valentine v. Chrestensen, 316 U.S. 52, 54, 86 L. Ed. 1262, 62 S. Ct. 920 (1942).
- Edenfield v. Fane, 123 L. Ed. 2d 543, 113 S. Ct. 1792, 1798 (1993).
- Glickman v. Wileman Brothers & Elliott, Inc., 521 U. S. 457 (1997).
- United States v. United Foods, Inc., 533 U. S. 405 (2001).
- Cochran v. Veneman, No. 4:CV-02-0529, 2003 WL 1555085 (M.D. Pa. March 24, 2003).
- Delano Farms Co. v. California Table Grape Comm'n, 318 F.3d 895, 899-900 (9th Cir. 2003).
- Michigan Pork Producers Ass'n, Inc. v. Veneman, 348 F.3d 157 (6th Cir. 2003).
- Johanns, Secretary of Agriculture et al. v. Livestock Marketing Ass. et. al. 544 U. S. (2005).

Zadeve pred Sodiščem Evropskih skupnosti

Zadeva 222/82, Apple and Pear Development Council, 1983 ECR 4083.

Zadeva C-72/92, Firma Herbert Scharbatke GmbH v. Federal Republic of Germany, 1993 ECR I-5509.

Zadeva C-234/99, Nygård, 2002 ECR I-3657.

Zadeva C-325/00, Commission of the European Communities v. Federal Republic of Germany, 2002 ECR I-9977.