Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GERARDA HOGANA
przedstawiona w dniu 16 lipca 2020 r.[1]

Sprawa C-485/18

Groupe Lactalis
przeciwko
Premier ministre,
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,
Garde des Sceaux, ministre de la Justice,
Ministre de l'Économie et des Finances

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (rada państwa, Francja)]

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenie (UE) nr 1169/2011 – Przekazywanie konsumentom informacji na temat żywności – Obowiązek wskazania kraju pochodzenia – Artykuł 26 – Zakres harmonizacji – Artykuł 3 – Przepisy krajowe zawierające wymóg dodatkowych obowiązkowych danych szczegółowych dotyczących szczególnych rodzajów lub kategorii żywności – Warunki – Przepis krajowy przewidujący obowiązek wskazania krajowego, europejskiego lub pozaeuropejskiego pochodzenia mleka

I. Wprowadzenie

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 26 i 39 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności[2].

2. Niniejszy wniosek złożono w kontekście sporu między przedsiębiorstwem Groupe Lactalis a premierem Francji, ministrem sprawiedliwości, ministrem rolnictwa i żywności oraz ministrem gospodarki i finansów dotyczącego zgodności z prawem dekretu nr 2016–1137 z dnia 19 sierpnia 2016 r. w sprawie oznaczania pochodzenia mleka oraz mleka i mięsa wykorzystywanych jako składniki (JORF 2016, nr 194, tekst nr 18) (zwanego dalej „spornym dekretem"). W odniesieniu do mleka dekret ten skutkuje nałożeniem na producentów obowiązku wskazania pochodzenia mleka na etykiecie produktu.

1 Język oryginału: angielski.

2 Zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 18; sprostowanie Dz.U. 2019, L 39, s. 28).

3. Być może nie jest zaskoczeniem fakt, że oznaczanie na etykiecie kraju pochodzenia produktów było jedną z najbardziej spornych cech jednolitego rynku. Dość często takie wymogi dotyczące etykietowania są zwyczajnie ukrytą metodą zapewnienia preferencyjnego traktowania produktów krajowych [3]. Są jednak przypadki, w których istnieje wyraźny i ustalony związek między pochodzeniem danej żywności a jej jakością. Świadczy o tym poniekąd samo istnienie rozporządzenia Rady (EWG) nr 2081/92 z dnia 14 lipca 1992 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych [4]. Najważniejszą kwestią w niniejszej sprawie jest to, czy środek krajowy, który nakłada taki wymóg w przypadku mleka, może być uzasadniony w świetle prawa Unii. Jednakże z powodów, które wskażę poniżej, nie uważam, aby tak było w okolicznościach rozpatrywanych przez sąd odsyłający.

4. Przed przystąpieniem do rozważania tych kwestii należy jednak najpierw określić odpowiednie przepisy prawne.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Rozporządzenie nr 1169/2011

5. Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011, rozporządzenie stanowi „podstawę zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów w zakresie informacji na temat żywności, przy uwzględnieniu różnic percepcji ze strony konsumentów i ich potrzeb informacyjnych, z równoczesnym zapewnieniem płynnego funkcjonowania rynku wewnętrznego".

6. Artykuł 3 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Podawanie informacji na temat żywności służy wysokiemu poziomowi ochrony zdrowia i interesów konsumentów przez zapewnienie konsumentom finalnym podstaw do dokonywania świadomych wyborów oraz bezpiecznego stosowania żywności, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań zdrowotnych, ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i etycznych.

2. Prawo dotyczące informacji na temat żywności ma na celu uzyskanie w Unii swobodnego przepływu legalnie wyprodukowanej i wprowadzonej na rynek żywności, w stosownych przypadkach z uwzględnieniem potrzeby ochrony słusznych interesów producentów i wspierania wytwarzania produktów odpowiedniej jakości.

[…]".

7. Artykuł 9 ust. 1 lit. i) rozporządzenia nr 1169/2011, zatytułowany „Wykaz danych szczegółowych, których podanie jest obowiązkowe", stanowi:

„1. Zgodnie z art. 10–35 i z zastrzeżeniem określonych w niniejszym rozdziale wyjątków obowiązkowe jest podanie następujących danych szczegółowych:

[…]

i) kraj lub miejsce pochodzenia w przypadku przewidzianym w art. 26;

3 Zobacz np. wyrok z dnia 17 czerwca 1981 r., Komisja/Irlandia (113/80, EU:C:1981:139).

4 Dz.U. 1992 L 208, s. 1.

[…]”.

8. Artykuł 10 tego rozporządzenia, zatytułowany „Dodatkowe obowiązkowe dane szczegółowe dotyczące szczególnych rodzajów lub kategorii żywności”, stanowi:

„1. Poza danymi szczegółowymi wymienionymi w art. 9 ust. 1 w załączniku III określono dodatkowe obowiązkowe dane szczegółowe dotyczące szczególnych rodzajów lub kategorii żywności.

2. W celu zapewnienia informacji dla konsumentów w odniesieniu do szczególnych rodzajów lub kategorii żywności oraz uwzględnienia postępu technicznego, rozwoju naukowego, ochrony zdrowia konsumentów lub bezpiecznego stosowania danego środka spożywczego Komisja może zmienić załącznik III w drodze aktów delegowanych zgodnie z art. 51.

[…]”.

9. Zgodnie z art. 26 rozporządzenia nr 1169/2011, zatytułowanym „Kraj lub miejsce pochodzenia”:

„1. Niniejszy artykuł stosuje się bez uszczerbku dla wymogów dotyczących etykietowania, przewidzianych w szczegółowych przepisach unijnych, w szczególności w rozporządzeniu Rady (WE) nr 509/2006 z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami i w rozporządzeniu Rady (WE) nr 510/2006 z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych.

2. Wskazanie kraju lub miejsca pochodzenia jest obowiązkowe:

a) w przypadku gdy zaniechanie ich wskazania mogłoby wprowadzać w błąd konsumenta co do rzeczywistego kraju lub miejsca pochodzenia środka spożywczego, w szczególności gdyby informacje towarzyszące środkowi spożywczemu lub etykieta jako całość mogły sugerować, że dany środek spożywczy pochodzi z innego kraju lub miejsca;

b) w odniesieniu do mięsa objętego kodami Nomenklatury scalonej (»CN«) wymienionymi w załączniku XI. Stosowanie niniejszej litery wymaga przyjęcia aktów wykonawczych, o których mowa w ust. 8.

3. Jeżeli jest podany kraj lub miejsce pochodzenia danego środka spożywczego i gdy nie jest on taki sam jak kraj lub miejsce pochodzenia jego podstawowego składnika:

a) podaje się również kraj lub miejsce pochodzenia tego podstawowego składnika; lub

b) wskazuje się, że kraj lub miejsce pochodzenia tego podstawowego składnika jest inne niż kraj lub miejsce pochodzenia środka spożywczego.

Stosowanie niniejszego ustępu wymaga przyjęcia aktów wykonawczych, o których mowa w ust. 8.

4. W ciągu pięciu lat od daty rozpoczęcia stosowania ust. 2 lit. b) Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie, aby ocenić obowiązek wskazania kraju lub miejsca pochodzenia w odniesieniu do produktów, o których mowa w ust. 2 lit. b).

5. Do dnia 13 grudnia 2014 r. Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania na temat obowiązku wskazania kraju lub miejsca pochodzenia w odniesieniu do następujących rodzajów żywności:

a) rodzajów mięsa innych niż wołowina oraz niż te, o których mowa w ust. 2 lit. b);

b) mleka;

c) mleka wykorzystywanego jako składnik w produktach mlecznych;

d) nieprzetworzonych środków spożywczych;

e) produktów jednoskładnikowych;

f) składników, które stanowią więcej niż 50% środka spożywczego.

[…]

7. Sprawozdania, o których mowa w ust. 5 i 6, uwzględniają potrzebę uzyskania informacji przez konsumenta, wykonalność obowiązku wskazania kraju lub miejsca pochodzenia oraz analizę kosztów i korzyści z wprowadzenia takich środków, w tym skutki prawne dla rynku wewnętrznego oraz wpływ na handel międzynarodowy.

Komisja może dołączyć do tych sprawozdań wnioski mające na celu zmianę odpowiednich przepisów unijnych.

8. Do dnia 13 grudnia 2013 r., po przeprowadzeniu ocen skutków, Komisja przyjmie akty wykonawcze dotyczące stosowania ust. 2 lit. b) niniejszego artykułu i stosowania ust. 3 niniejszego artykułu. Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 48 ust. 2.

[…]".

10. Rozdział VI, zatytułowany „Przepisy krajowe", zawiera między innymi art. 38 i 39.

11. Artykuł 38 zatytułowany jest „Przepisy krajowe" i stanowi:

„1. W odniesieniu do kwestii harmonizowanych w szczególny sposób niniejszym rozporządzeniem państwa członkowskie nie mogą przyjmować ani utrzymywać w mocy przepisów krajowych, chyba że zezwala na to prawo Unii. Przepisy krajowe nie mogą powodować utrudnień dla swobodnego przepływu towarów, w tym dyskryminacji środków spożywczych z innych państw członkowskich.

2. Bez uszczerbku dla art. 39 państwa członkowskie mogą przyjmować przepisy krajowe w odniesieniu do kwestii, które nie zostały zharmonizowane w szczególny sposób niniejszym rozporządzeniem, pod warunkiem że nie zakazują one, nie utrudniają ani nie ograniczają swobodnego przepływu towarów, które są zgodne z niniejszym rozporządzeniem".

12. Artykuł 39 rozporządzenia nr 1169/2011, zatytułowany „Przepisy krajowe w zakresie dodatkowych obowiązkowych danych szczegółowych", stanowi:

„1. Poza obowiązkowymi danymi szczegółowymi, o których mowa w art. 9 ust. 1 i w art. 10, państwa członkowskie mogą wymagać, zgodnie z procedurą określoną w art. 45, podawania dodatkowych obowiązkowych danych szczegółowych w odniesieniu do szczególnych rodzajów lub kategorii środków spożywczych, o ile jest to uzasadnione przynajmniej jednym z poniższych powodów:

a) ochroną zdrowia publicznego;

b) ochroną konsumentów;

c) zapobieganiem nadużyciom;

d) ochroną praw własności przemysłowej i handlowej, oznaczeń pochodzenia, zarejestrowanych nazw pochodzenia oraz zapobieganiem nieuczciwej konkurencji.

2. Na podstawie ust. 1 państwa członkowskie mogą przyjmować przepisy dotyczące obowiązkowego określania kraju lub miejsca pochodzenia środków spożywczych jedynie wówczas, gdy istnieje udowodniony związek pewnych cech żywności z jej pochodzeniem. Zgłaszając Komisji takie przepisy, państwa członkowskie przedstawiają dowody świadczące o tym, że większość konsumentów przywiązuje znaczną wagę do takich informacji".

B. Prawo francuskie

13. Sporny dekret wszedł w życie w dniu 17 stycznia 2017 r. i miał obowiązywać do dnia 31 grudnia 2018 r.

14. Artykuł 1 tego dekretu zawiera ust. I, który ma następujące brzmienie:

„Etykietowanie opakowanych środków spożywczych w rozumieniu art. 2 [rozporządzenia nr 1169/2011] musi być zgodne z przepisami niniejszego dekretu, jeżeli takie środki spożywcze zawierają:

1° mleko;

2° jako składnik, mleko wykorzystywane w produktach mlecznych wymienionych w wykazie w załączniku;

[…]

Etykiety opakowanych środków spożywczych wskazują pochodzenie składników wymienionych w pozycjach 1–3. Jeżeli jednak te składniki stanowią wartość procentową, wyrażoną jako całkowita masa składników użytych w opakowanym środku spożywczym poniżej określonego progu, etykietowanie takich środków spożywczych nie podlega przepisom niniejszego dekretu".

15. Artykuł 3 tego dekretu stanowi:

„I. Oznaczenie pochodzenia mleka lub mleka wykorzystywanego jako składnik produktów mlecznych, o których mowa w art. 1, obejmuje następujące dane szczegółowe:

1° »Kraj skupu: (nazwa kraju, w którym mleko zostało odebrane od producenta)«;

2° »Kraj pakowania lub przetworzenia: (nazwa kraju, w którym mleko zostało zapakowane lub przetworzone)«.

II. W drodze odstępstwa od przepisów ust. I, jeżeli mleko lub mleko wykorzystywane jako składnik produktów mlecznych zostało odebrane od producenta, zapakowane lub przetworzone w tym samym kraju, oznaczenie pochodzenia może przyjąć formę: »Pochodzenie: (nazwa kraju)«.

III. W drodze odstępstwa od przepisów ust. I i II, w przypadku gdy mleko lub mleko wykorzystywane jako składnik produktów mlecznych zostało odebrane od producenta, zapakowane lub przetworzone w co najmniej jednym państwie członkowskim Unii Europejskiej, oznaczenie pochodzenia może przyjąć formę: »Pochodzenie: UE«.

IV. W drodze odstępstwa od przepisów ust. I i II, jeżeli mleko lub mleko wykorzystywane jako składnik produktów mlecznych zostało zebrane, zapakowane lub przetworzone w co najmniej jednym państwie spoza UE, oznaczenie pochodzenia może przyjąć formę: »Pochodzenie: spoza UE«".

16. Artykuł 4 akapit ostatni spornego dekretu stanowi:

„[…]

Do celów stosowania art. 2 ust. I i art. 3 ust. I, w przypadku gdy wskazanie pochodzenia prowadzi do wskazania kilku państw członkowskich Unii Europejskiej i państw niebędących członkami Unii Europejskiej, lub gdy to pochodzenie nie jest ustalone, oznaczenie nazw państw może zostać zastąpione oznaczeniem »UE lub spoza UE«".

17. Artykuł 6 tego dekretu stanowi:

„Produkty legalnie wyprodukowane lub wprowadzone do obrotu w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w państwie trzecim nie podlegają przepisom niniejszego dekretu".

18. W dniu 24 grudnia 2018 r. dekret nr 2018–1239 w sprawie oznaczania pochodzenia mleka oraz mleka i mięsa stosowanych jako składnik (JORF 2018, nr 298, tekst nr 70) przedłużył okres stosowania spornego dekretu do dnia 31 marca 2020 r.

19. Zarówno powyższy dekret, jak i sporny dekret zostały notyfikowane Komisji Europejskiej przed ich wejściem w życie na podstawie art. 45 rozporządzenia nr 1169/2011. Komisja nie wydała negatywnej opinii w rozumieniu art. 45 ust. 3 rozporządzenia nr 1169/2011 w odniesieniu do żadnego z tych dekretów[5].

III. Okoliczności faktyczne i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

20. Pismem zarejestrowanym w dniu 24 października 2016 r. Lactalis wniósł do Conseil d'État (rada państwa, Francja) skargę o stwierdzenie nieważności spornego dekretu. Na poparcie tego żądania Lactalis przytoczył między innymi dwa zarzuty dotyczące naruszenia przez dekret art. 26, 38 i 39 rozporządzenia nr 1169/2011. Sąd odsyłający uznał, że w celu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie tych dwóch zarzutów konieczne jest w pierwszej kolejności ustalenie wykładni niektórych przepisów tego rozporządzenia, co stwarza pewne trudności.

21. W tych okolicznościach Conseil d'État (rada państwa) postanowiła zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1. Czy art. 26 rozporządzenia nr 1169/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2011 r., który stanowi w szczególności, że Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania na temat obowiązku wskazania kraju lub miejsca pochodzenia w odniesieniu do mleka oraz mleka wykorzystywanego jako składnik, należy uznać za przepis, który w sposób wyraźny zharmonizował to zagadnienie w rozumieniu art. 38 ust. 1 tego rozporządzenia, i czy sprzeciwia się on przyjmowaniu przez państwa członkowskie środków wprowadzających dodatkowe obowiązkowe oznaczenia na podstawie art. 39 tego rozporządzenia?

2. W przypadku gdyby środki krajowe były uzasadnione względami ochrony konsumentów na podstawie art. 39 ust. 1, czy oba kryteria, o których mowa w ust. 2 tego artykułu, dotyczące, po pierwsze, udowodnionego związku pewnych właściwości środka spożywczego z jego pochodzeniem, a po drugie, dowodu świadczącego o tym, że większość konsumentów przywiązuje znaczną wagę do tej informacji, należy interpretować we wzajemnym powiązaniu, a w szczególności, czy ocena udowodnionego związku może opierać się jedynie na elementach subiektywnych, związanych ze znaczeniem powiązania, jakie większość konsumentów może widzieć między właściwościami środka spożywczego a jego pochodzeniem?

5 Zarówno Lactalis jak i Komisja podnoszą jednak, że projekt spornego dekretu notyfikowany Komisji nie jest tożsamy z wersją ostateczną.

3. Czy z uwagi na to, że właściwości środka spożywczego mogą, jak się wydaje, obejmować wszystkie elementy składające się na jego jakość, względy związane z wytrzymałością środka spożywczego na transport i ryzyko pogorszenia jego stanu podczas przewozu mogą odgrywać rolę w ocenie istnienia udowodnionego związku pewnych właściwości środka spożywczego z jego pochodzeniem dla celów stosowania art. 39 ust. 2?

4. Czy ocena warunków określonych w art. 39 wymaga postrzegania właściwości danego środka spożywczego jako wyjątkowych z powodu jego pochodzenia, czy raczej jako gwarantowanych tym pochodzeniem, a w tym ostatnim przypadku – niezależnie od harmonizacji norm sanitarnych i środowiskowych obowiązujących w Unii Europejskiej – czy oznaczenie pochodzenia może być dokładniejsze niż oznaczenie w postaci »UE« lub »spoza UE«?".

IV. Analiza

A. W przedmiocie pytania pierwszego

22. Poprzez swoje pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 26 rozporządzenia nr 1169/2011, który stanowi w szczególności, że Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania na temat obowiązku wskazania kraju lub miejsca pochodzenia w odniesieniu do mleka oraz mleka wykorzystywanego jako składnik, należy interpretować w ten sposób, iż w sposób wyraźny zharmonizował on przepisy dotyczące oznaczenia kraju lub miejsca pochodzenia mleka wykorzystywanego jako produkt końcowy lub składnik, i czy przepis ten stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie uczyniło to oznaczenie obowiązkowym na podstawie art. 39 tego rozporządzenia.

23. Na wstępie należy zaznaczyć, że, po pierwsze, nałożony na Komisję na mocy art. 26 ust. 5 nr 1169/2011 obowiązek przedkładania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdań na temat obowiązku wskazania kraju lub miejsca pochodzenia mleka nie może przesądzać o tym, czy niniejsze rozporządzenie zharmonizowało przepisy dotyczące oznaczania kraju lub miejsca pochodzenia mleka. Jedyny wniosek, jaki można wyciągnąć z takiego obowiązku, jest taki, że oznaczenie to nie jest obecnie obowiązkowe w świetle prawa Unii.

24. Po drugie, można podkreślić fakt, że przyjęcie przez Unię aktu ustawodawczego w dziedzinie kompetencji dzielonych nieuchronnie pociąga za sobą pewną harmonizację ustawodawstwa krajowego, pozbawiając tym samym państwa członkowskie ich kompetencji krajowych zgodnie z art. 2 ust. 2 TFUE. Taka harmonizacja może jednak przewidywać jedynie minimalne normy lub obejmować jedynie niektóre aspekty określonej dziedziny, tak aby państwa członkowskie mogły nadal opierać się w odniesieniu do innych aspektów tej dziedziny na swoich własnych kompetencjach w zakresie przyjmowania szczególnych środków.

25. Jeśli chodzi o harmonizację osiągniętą rozporządzeniem nr 1169/2011 w odniesieniu do oznaczania kraju lub miejsca pochodzenia żywności należy zauważyć, że art. 9 tego rozporządzenia ustanawia wykaz obowiązkowych danych szczegółowych, które podmioty gospodarcze są zobowiązane podawać na etykietach żywności. Oprócz tego wykazu w art. 10 przewidziano wykaz dodatkowych obowiązkowych danych szczegółowych, które powinny być wymieniane, ale jedynie w odniesieniu do szczególnych rodzajów lub kategorii żywności[6].

6 W tym względzie z sytuacji przewidzianych w załączniku III do rozporządzenia nr 1169/2011, do którego odnosi się art. 10, wynika, że pojęcie „szczególnych rodzajów lub kategorii żywności" należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono metody produkcji i skład środków spożywczych.

26. Wśród danych szczegółowych, które są obowiązkowe bez względu na rodzaje lub kategorie żywności, o której mowa, w art. 9 ust. 1 lit. i) rozporządzenia nr 1169/2011 wymieniono kraj lub miejsce pochodzenia, ale tylko w przypadku gdy takie obowiązkowe wskazanie jest przewidziane w art. 26 tego rozporządzenia.

27. Zgodnie z art. 26 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011 wskazanie kraju lub miejsca pochodzenia jest obowiązkowe jest obowiązkowe w dwóch przypadkach, a mianowicie:

– w przypadku gdy zaniechanie ich wskazania mogłoby wprowadzać w błąd konsumenta co do rzeczywistego kraju lub miejsca pochodzenia środka spożywczego, w szczególności gdyby informacje towarzyszące środkowi spożywczemu lub etykieta jako całość mogły sugerować, że dany środek spożywczy pochodzi z innego kraju lub miejsca [7];

– w odniesieniu do mięsa objętego kodami Nomenklatury scalonej („CN") wymienionymi w załączniku XI, czyli świeżego, schłodzonego lub zamrożonego mięsa ze świń, owiec, kóz lub drobiu objętego pozycją 0105.

28. Mimo że przepis ten nie określa, czy harmonizuje on ustawodawstwo krajowe w zakresie obowiązkowego wskazania kraju lub miejsca pochodzenia, *kontekst* jego wprowadzenia rzuca światło na jego zakres. W tym względzie można zauważyć, że rozporządzenie nr 1169/2011 zawiera rozdział VI, który poświęcony jest właśnie przepisom krajowym.

29. Artykuł 38 ust. 2 tego rozporządzenia, który jest zawarty w tym rozdziale, stanowi wprawdzie, że „[b]ez uszczerbku dla art. 39 państwa członkowskie mogą przyjmować przepisy krajowe w odniesieniu do kwestii, które nie zostały zharmonizowane w szczególny sposób niniejszym rozporządzeniem, pod warunkiem że nie zakazują one, nie utrudniają ani nie ograniczają swobodnego przepływu towarów, które są zgodne z niniejszym rozporządzeniem". Jednak art. 38 ust.1 przewiduje z kolei, że „[w] odniesieniu do kwestii harmonizowanych w szczególny sposób niniejszym rozporządzeniem państwa członkowskie nie mogą przyjmować ani utrzymywać w mocy przepisów krajowych, chyba że zezwala na to prawo Unii". Chociaż dokładne znaczenie wyrażenia „bez uszczerbku dla art. 39" w tym kontekście nie jest zupełnie jasne, uważam, że na przepisy, o których mowa w art. 39 (a mianowicie regulujące kwestię obowiązkowych danych szczegółowych na etykietach środków spożywczych), nie ma wpływu art. 38 ust. 2 [8].

30. Z powyższego wynika zatem, że art. 38, który stanowi wstęp do rozdziału VI, uznaje jedynie, że niektóre przepisy tylko częściowo harmonizują, podczas gdy inne przepisy całkowicie harmonizują dane szczegółowe w odniesieniu do etykietowania środków spożywczych i określa konsekwencje każdej sytuacji. Przedstawiona w ten sposób trudność interpretacyjna wynika z faktu, że art. 38 nie określa, które przepisy wchodzą w zakres każdej z tych dwóch sytuacji.

31. Z drugiej strony, przepisy art. 39 rozporządzenia nr 1169/2011 wydają mi się mieć charakter decydujący. Ustęp pierwszy tego artykułu stanowi bowiem wyraźnie, że państwa członkowskie mogą, na określonych warunkach, przyjmować przepisy wymagające podawania dodatkowych obowiązkowych danych szczegółowych w odniesieniu do szczególnych rodzajów lub kategorii środków spożywczych. Interpretowanie tego przepisu jako nieharmonizującego w pełni warunków, na których państwa członkowskie mogą przyjmować dodatkowe obowiązkowe dane szczegółowe, pozwoliłby zatem na

7 Zobacz art. 26 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia. Artykuł 26 ust. 3 rozporządzenia nr 1169/2011 przewiduje w szczególności, że jeżeli jest podany kraj lub miejsce pochodzenia danego środka spożywczego i gdy nie jest on taki sam jak kraj lub miejsce pochodzenia jego podstawowego składnika, podaje się również kraj lub miejsce pochodzenia tego podstawowego składnika. Zakres tego przepisu określono w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2018/775 z dnia 28 maja 2018 r. ustanawiającym zasady stosowania art. 26 ust. 3 rozporządzenia nr 1169/2011 (Dz.U. 2018, L 131, s. 8). Jednakże, ponieważ jest to norma niższej rangi, nie może być ona brana pod uwagę przy dokonywaniu wykładni zakresu stosowania art. 26.

8 Moim zdaniem wyrażenie to należy rozumieć jako zwykłe wskazanie, że, mimo iż sytuacje, o których mowa w art. 39, należą do dziedziny zharmonizowanej, państwa członkowskie mogą jednak przyjąć przepisy krajowe, jeżeli spełniają one warunki określone w tym przepisie.

wprowadzenie w życie przepisów krajowych mających charakter nadrzędny względem art. 39, podważając tym samym skuteczność (effet utile) tego przepisu. Wynika z tego, że rozporządzenie nr 1169/2011 należy koniecznie interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie wprowadzaniu przez państwa członkowskie obowiązkowych danych szczegółowych, opierając się na ich własnych, całkowicie autonomicznych kompetencjach krajowych.

32. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w *celach* realizowanych w rozporządzeniu nr 1169/2011. Motywy 6 i 9 rozporządzenia nr 1169/2011 wskazują bowiem, że jednym z celów tego rozporządzenia było po prostu skonsolidowanie obowiązującego prawodawstwa, które wynika z dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych [9]. Ponieważ art. 3 ust. 1 tej dyrektywy stanowił, że „przy etykietowaniu środków spożywczych *obowiązkowe jest tylko* podanie następujących danych szczegółowych[, do których odnosi się ten przepis]” [10], z motywów tych można wywnioskować, że w rozporządzeniu nr 1169/2011 zachowano co najmniej zasadę, zgodnie z którą państwa członkowskie nie korzystają już z czysto autonomicznych kompetencji do decydowania o tym, które dane szczegółowe mają stać się obowiązkowe.

33. Ponadto zgodnie z motywami 13 i 14 rozporządzenia nr 1169/2011 celem tego rozporządzenia jest w szczególności określenie „wspólnych definicji, zasad, wymogów i procedur, tak, aby stworzyć jasne ramy i wspólną podstawę środków unijnych i krajowych regulujących informacje na temat żywności […] [, aby ustanowić] *kompleksowe* […] podejście do przekazywanych konsumentom informacji na temat spożywanej przez nich żywności” [11]. Zastosowanie przymiotnika „kompleksowy” jest dość jednoznaczne.

34. Uważam, że cała powyższa argumentacja wystarczy, aby pokazać, że zarówno kontekst, jak i cele art. 26 pozwalają przyjąć, że rozporządzenie nr 1169/2011 zharmonizowało ustawodawstwo krajowe państw członkowskich w zakresie obowiązkowych danych szczegółowych. Ta harmonizacja nie jest jednak wyczerpująca, ponieważ państwa członkowskie nadal mają swobodę przyjmowania dodatkowych obowiązkowych danych szczegółowych, ale *tylko* na warunkach określonych w tym rozporządzeniu [12].

35. Jeżeli chodzi o obowiązkowe wskazywanie kraju lub miejsca pochodzenia, ponieważ art. 26 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011 określa przypadki, w których zgodnie z art. 9 tego rozporządzenia podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze muszą podawać to oznaczenie na etykietach żywności, przepis ten należy interpretować jako harmonizujący co najmniej warunki, na jakich niektóre dane szczegółowe mogą stać się obowiązkowe. W związku z tym państwa członkowskie są pozbawione swoich kompetencji krajowych w zakresie stanowienia prawa w odniesieniu do takich

9 Dz.U. 2000 L 109, s. 29.

10 Wyróżnienie moje. Wykaz danych szczegółowych wymienionych w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2000/13 jest tożsamy, z kilkoma uzupełnieniami, z tym przewidzianym w art. 9 rozporządzenia nr 1169/2011.

11 Wyróżnienie moje.

12 Na marginesie można zauważyć, że wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, COM(2008)40 wersja ostateczna, wydaje się potwierdzać, że rozporządzenie nr 1169/2011 ma na celu harmonizację warunków, na jakich niektóre dane szczegółowe mogą być określone jako obowiązkowe. We wniosku tym stwierdzono bowiem, że „[n]iezharmonizowane zasady doprowadziłyby do pogorszenia funkcjonowania rynku wewnętrznego, a tym samym do niskiej jakości informacji i zmniejszenia poziomu ochrony konsumenta. Istniejące zasady sprawdziły się pod względem umożliwiania swobodnego obrotu towarami i ochrony konsumentów” (strona 6). Wobec tego uchylenia tych „zharmonizowanych zasad” nie uznano za właściwe podejście. Przeciwnie, „[z]arówno obowiązkowe, jak i dobrowolne określanie kraju lub miejsca pochodzenia żywności, stosowane jako środek marketingowy, nie powinno być mylące dla konsumenta i powinno opierać się na zharmonizowanych kryteriach” (strona 8). Wobec tego „[w]niosek harmonizuje ramy regulacyjne horyzontalnych przepisów dotyczących etykietowania żywności, przez co przyczynia się do ochrony konsumentów poprzez zapewnienie otrzymania przez nich właściwych informacji umożliwiających im dokonywanie świadomych, bezpiecznych, zdrowych i zrównoważonych wyborów” (s. 10).

oznaczeń zgodnie z ich własnymi zasadami [13]. Jednakże art. 39 tego rozporządzenia ponownie przekazuje część kompetencji, które państwa członkowskie nabyły na mocy art. 2 ust. 2 TFUE, *przyznając* im kompetencje do przyjmowania własnych obowiązkowych oznaczeń, z zastrzeżeniem spełnienia warunków określonych w tym przepisie [14].

36. Wniosku tego nie podważa podniesiony przez niektóre strony w postępowaniu głównym argument, zgodnie z którym harmonizacja wprowadzona rozporządzeniem nr 1169/2011 nie dotyczy wskazania kraju lub miejsca pochodzenia, ponieważ takie wskazanie byłoby konieczne dla zapewnienia możliwości śledzenia środków spożywczych i ich składników. Pomijając bowiem fakt, że nie widzę podstaw dla takiego argumentu w treści rozporządzenia nr 1169/2011, potrzeba zapewnienia możliwości śledzenia produktów spożywczych nie jest sama w sobie niezgodna z brakiem obowiązku wskazania kraju lub miejsca pochodzenia żywności. W art. 3 ust. 15 rozporządzenia ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego [15] zdefiniowano możliwość śledzenia jako „możliwość kontrolowania przemieszczania się żywności, paszy, zwierzęcia hodowlanego lub substancji przeznaczonej do dodania lub, która może być dodana do żywności lub paszy na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji". Możliwość śledzenia nie wymaga zatem wyraźnego wskazania na etykiecie kraju lub miejsca pochodzenia, ponieważ można to osiągnąć na przykład za pomocą kodu identyfikacyjnego [16].

37. Wobec braku wyraźnego wyłączenia mleka z harmonizacji dokonanej w drodze rozporządzenia nr 1169/2011 należy uznać, że obejmuje ono oznaczenie kraju lub miejsca pochodzenia mleka. Wprawdzie art. 26 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1169/2011 przewiduje, że wskazanie kraju lub miejsca pochodzenia jest obowiązkowe, w przypadku gdy zaniechanie ich wskazania mogłoby wprowadzać w błąd konsumenta co do rzeczywistego kraju lub miejsca pochodzenia środka spożywczego. Niemniej jednak przepis ten nie może – wbrew sugestiom niektórych stron – być interpretowany jako przyznający państwom członkowskim prawo do wymagania wskazania kraju lub miejsca pochodzenia mleka w każdych okolicznościach. Przepis ten nie przyznaje bowiem państwom członkowskim kompetencji do przyjęcia ogólnych środków stanowiących odstępstwo. Stanowi on raczej, że podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze są zobowiązane do wskazania kraju lub miejsca pochodzenia żywności, w przypadku gdy zaniechanie ich wskazania może wprowadzić konsumenta w błąd co do rzeczywistego kraju lub miejsca pochodzenia żywności [17]. Ponadto z art. 26 ust. 5 i 7 rozporządzenia nr 1169/2011, zgodnie z którym Komisja musi zbadać wykonalność wprowadzenia obowiązku wskazania kraju lub miejsca pochodzenia mleka, można wywnioskować, że obecnie podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze nie mają obowiązku podawania takiego wskazania, z wyjątkiem przypadku, o którym mowa w art. 26 ust. 2 lit. a) [18].

13 Z uwagi na to, że rozporządzenie nr 1169/2011 harmonizuje przepisy krajowe dotyczące obowiązkowych danych szczegółowych i przewiduje w art. 45 szczególną procedurę w przypadku, gdy państwo członkowskie chce podać inne obowiązkowe dane szczegółowe, uważam, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 764/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do produktów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylające decyzję nr 3052/95/WE (Dz.U. 2008 L 218, s. 21) nie znajduje zastosowania w tym przypadku.

14 Nawiasem mówiąc, fakt, że rozporządzenie nr 1169/2011 harmonizuje dziedzinę obowiązkowych danych szczegółowych, pozostawiając jednocześnie państwom członkowskim możliwość ustanowienia innych obowiązkowych danych szczegółowych, wydaje się odpowiadać brzmieniu art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia, który stanowi, że „[niniejsze rozporządzenie] *ustanawia środki* gwarantujące konsumentom prawo do informacji oraz procedury przekazywania informacji na temat żywności, przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia elastyczności wystarczającej do reagowania na przyszłe zmiany i nowe wymogi w zakresie informacji". Wyróżnienie moje.

15 Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. 2002 L 31 s. 1; sprostowanie Dz.U. 2007, L 179, s. 59).

16 Zobacz także art. 18 ust. 2 rozporządzenia ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego.

17 Wprawdzie w art. 26 ust. 2 lit. a) użyto wyrażenia „w szczególności", aby określić, że wskazanie kraju pochodzenia jest obowiązkowe, „gdyby informacje towarzyszące środkowi spożywczemu lub etykieta jako całość mogły sugerować, że dany środek spożywczy pochodzi z innego kraju lub miejsca", co oznacza, że zakres tego przepisu nie jest ograniczony do sytuacji, w której informacje towarzyszące żywności lub etykieta są wprowadzające w błąd. Nie sądzę jednak, aby można było z tego wywnioskować, że takie wskazanie jest również obowiązkowe w przypadku braku jakiegokolwiek ryzyka wprowadzenia w błąd. Rozumiem raczej potrzebę stosowania wyrażenia „w szczególności" w tym sensie, że wprowadzające w błąd informacje mogą być powiązane z daną żywnością lub etykietą, ale nie wyłącznie. Przykładowo niektóre znaki towarowe mogą również powodować tego rodzaju nieporozumienia.

18 Zobacz także motyw 32 rozporządzenia nr 1169/2011 zdanie ostatnie.

38. W związku z powyższym proponuję, aby na pytanie pierwsze odpowiedzieć w następujący sposób: Artykuł 26 rozporządzenia nr 1169/2011 należy interpretować jako harmonizujący warunki, na jakich państwa członkowskie mogą uczynić obowiązkowym wskazanie kraju lub miejsca pochodzenia mleka stosowanego jako produkt końcowy lub składnik. Przepis ten nie stoi jednak na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie nadały temu oznaczeniu obowiązkowy charakter na podstawie art. 39 tego rozporządzenia, jeżeli jest to uzasadnione względami takimi jak ochrona zdrowia publicznego, prawa konsumentów, zapobieganie nadużyciom lub zapobieganie nieuczciwej konkurencji oraz jeżeli spełnione są warunki określone w tym przepisie.

B. W przedmiocie pytania drugiego

39. Poprzez swoje pytanie drugie sąd odsyłający zastanawia się zasadniczo, czy w przypadku gdy środek wymagający wskazania kraju lub miejsca pochodzenia jest uzasadniony na podstawie art. 39 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011, dwa kryteria określone w ust. 2 tego artykułu należy interpretować we wzajemnym powiązaniu, czy też w szczególności ocena pierwszego kryterium, a mianowicie istnienia „udowodnionego związku", może opierać się jedynie na elementach subiektywnych związanych ze znaczeniem powiązania, jakie większość konsumentów może widzieć między właściwościami środka spożywczego a jego pochodzeniem.

40. Zgodnie z art. 39 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011 państwa członkowskie mogą wymagać dodatkowych obowiązkowych danych szczegółowych poza tymi, o których mowa w art. 9 ust. 1 i w art. 10 tego rozporządzenia, na warunkach określonych w tym przepisie. Przepis ten określa trzy warunki przyjęcia krajowych środków nakładających obowiązek dodatkowych danych szczegółowych, a mianowicie:

– po pierwsze, obowiązkowe dane szczegółowe muszą dotyczyć tylko określonych szczególnych rodzajów lub kategorii środków spożywczych;

– po drugie, może ono być uzasadnione co najmniej jednym z powodów wymienionych w art. 39 ust. 1, obejmujących potrzebę ochrony konsumentów;

– po trzecie, przewidujący taki wymóg środek krajowy jest zgodny z procedurą ustanowioną w art. 45 tego rozporządzenia.

41. Wreszcie, w przypadku gdy obowiązkowe dane szczegółowe dotyczą wskazania kraju lub miejsca pochodzenia żywności, art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011 stanowi w zdaniu pierwszym, że „państwa członkowskie mogą przyjmować przepisy dotyczące [takiego określenia] jedynie wówczas, gdy istnieje udowodniony związek pewnych cech żywności z jej pochodzeniem" oraz, w zdaniu drugim, że „[z]głaszając Komisji takie przepisy, państwa członkowskie przedstawiają dowody świadczące o tym, że większość konsumentów przywiązuje znaczną wagę do takich informacji".

42. Oprócz tych trzech warunków wyraźnie określonych w art. 39 ust. 1 wszelkie środki krajowe zawierające wymóg podawania danych szczegółowych muszą być również zgodne z ogólnymi zasadami dotyczącymi informacji na temat żywności określonymi w rozdziale II tego rozporządzenia oraz z ogólnymi zasadami prawa Unii.

43. Żaden z motywów rozporządzenia nie jest poświęcony art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011. Już sam sposób, w jaki skonstruowano ten przepis, sugeruje jednak, że ustanawia się w nim dwa odrębne kryteria. Chociaż można przyjąć, że niektóre elementy brzmienia lub kontekstu tego przepisu, jak również określone cele realizowane przez to rozporządzenie mogą przemawiać za poglądem, iż

istnienie „udowodnionego związku" może opierać się na elementach subiektywnych, związanych ze znaczeniem powiązania, jakie większość konsumentów może dostrzegać między właściwościami środka spożywczego a jego pochodzeniem, uważam, że bardziej prawidłowa wykładnia tego przepisu jest taka, że odnosi się on do czynników czysto obiektywnych.

44. Każdy inny wniosek utorowałby ostatecznie drogę do pośredniego ponownego wprowadzenia przepisów krajowych dotyczących produktów spożywczych, które miały na celu odwołanie się do czysto nacjonalistycznych – nawet szowinistycznych – instynktów ze strony konsumentów. Ponieważ jednym z celów projektu dotyczącego rynku wewnętrznego było wyeliminowanie (w miarę możliwości) takich przepisów, trudno jest uwierzyć, że prawodawca unijny zamierzał pozwolić na ich pośrednie ponowne wprowadzenie za pomocą mechanizmu przewidzianego w art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011. W tym właśnie kontekście możemy jednak dokonać analizy brzmienia tego przepisu.

45. Po pierwsze, termin „jakość" może odnosić się do zestawu właściwości i cech produktu, które umożliwiają spełnienie oczekiwań konsumentów [19]. Po drugie, odniesienie w art. 39 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 1169/2011 do opinii większości konsumentów jako dowodu, który należy przedstawić, gdy państwo członkowskie zawiadamia Komisję o takim środku, może sugerować, że przepis ten określa jedynie czas, w którym należy przedstawić dowody. Po trzecie, w rozporządzeniu nr 1169/2011 wielokrotnie mowa jest o tym, że konsumenci otrzymują odpowiednie informacje umożliwiające im dokonywanie „świadomych wyborów", w tym wyborów o charakterze środowiskowym lub etycznym [20]. W szczególności art. 4 ust. 2 przewiduje, że „[p]rzy rozważaniu potrzeby umieszczania obowiązkowej informacji na temat żywności, w celu umożliwienia konsumentom dokonywania świadomych wyborów, uwzględnia się rozpowszechnione zapotrzebowanie większości z nich na niektóre informacje, które uważają za szczególnie cenne, lub wszelkie ogólnie akceptowane korzyści dla konsumentów" [21].

46. Ze swojej strony uważam jednak, że szczegółowa analiza rozporządzenia pokazuje, że – jak wskazałem powyżej – zamiarem prawodawcy unijnego przy formułowaniu pierwszego zdania było właśnie wykluczenie możliwości, że w przypadku szczególnych środków wymagających wskazania miejsca pochodzenia, ich przyjęcie może być oparte *jedynie* na czysto subiektywnych przesłankach.

47. Definicja terminu „quality", stosowanego w liczbie mnogiej, odnosi się zasadniczo do istotnych cech lub właściwości danego produktu [22]. W tym miejscu należy zauważyć, że termin stosowany w art. 39 ust. 2 w wersji francuskiej to nie „qualités", ale „propriétés" (właściwości), który wyraźnie odnosi się do właściwości lub cechy uznawanej za cechę lub nieodłączną część czegoś. Ponadto art. 39 ust. 2 zdanie pierwsze precyzuje, w odniesieniu do związku, jaki musi istnieć między niektórymi właściwościami środka spożywczego a jego pochodzeniem, że musi on być „udowodniony", co wynika z dorozumianego założenia, że właściwości te mogą być obiektywnie ustalone [23]. Wreszcie z art. 1 ust. 1 i art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011 wynika, że celem realizowanym przez rozporządzenie nr 1169/2011 jest nie tylko zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów, lecz również zapewnienie przestrzegania swobodnego przepływu w odniesieniu do środków spożywczych. Jednak nawet w przypadku gdy obowiązkowe oznaczenie kraju lub miejsca pochodzenia jest stosowane bez rozróżnienia do żywności krajowej i importowanej, może to być nawet bardziej szkodliwe dla swobodnego przepływu produktów niż jakakolwiek inna forma niedyskryminacyjnych danych

19 Przykładowo norma ISO 9000:2000 definiuje „jakość" jako zdolność do określenia swoistych cech spełniających wymagania.

20 Zobacz art. 3 ust. 1 i motyw 4.

21 Zobacz art. 4 ust. 2 oraz, w tym względzie, motywy 16–18. Ponieważ przepis ten ustanawia ogólną zasadę prawa żywnościowego, w moim rozumieniu jest on skierowany do państw członkowskich, gdy stosują art. 39, a także do Komisji, gdy korzysta ona z uprawnień przyznanych jej przez prawodawcę unijnego w art. 10 ust. 2 do zmiany wykazu dodatkowych obowiązkowych danych szczegółowych.

22 Termin ten może być odpowiednio rozumiany jako odnoszący się do fizycznych, odżywczych, organoleptycznych, a w szczególności smakowych cech środka spożywczego.

23 Jeśli chodzi o art. 4 ust. 2, pojawia się on w rozdziale II rozporządzenia nr 1169/2011, który, jak wskazuje jego tytuł, jest poświęcony ogólnym zasadom dotyczącym informacji na temat żywności. Ponieważ przepis ten ustanawia ogólną zasadę dotyczącą informacji na temat żywności, ustanowiona w nim zasada może podlegać wyjątkom.

szczegółowych [24]. Jak Trybunał orzekł bowiem przed przyjęciem tego rozporządzenia, takie wymogi „umożliwi[ają] konsumentom dokonani[e] rozróżnienia pomiędzy produktami krajowymi i produktami importowanymi i dają im w ten sposób sposobność uwzględnienia ich ewentualnych uprzedzeń dotyczących produktów zagranicznych” [25].

48. Oznacza to, że art. 39 ust. 2 należy zatem rozumieć jako ustanawiający dodatkowe warunki przyjęcia środków wymagających wskazania kraju lub miejsca pochodzenia. Celem tego przepisu jest bowiem zapewnienie właściwej równowagi między dwoma celami realizowanymi w rozporządzeniu nr 1169/2011: po pierwsze, zapewnienia konsumentom odpowiednich informacji umożliwiających im dokonywanie świadomych, bezpiecznych, zdrowych i zrównoważonych wyborów, a po drugie, zapewnienie przestrzegania swobodnego przepływu w odniesieniu do środków spożywczych. Warunki te mają na celu ograniczenie uzasadnień, które mogą być przedstawiane na poparcie takiego środka, oraz narzucenie ściślejszego związku proporcjonalności między tymi dwoma celami [26].

49. Wracając do przepisów art. 39, można z kolei dojść do wniosku, że art. 39 ust. 1 określa względy interesu ogólnego, które mogą uzasadniać środki krajowe nakładające dodatkowe szczególne wymogi wobec określonej kategorii środków spożywczych. Jednakże w odniesieniu do oznaczeń odnoszących się do miejsca pochodzenia art. 39 ust. 2 nakłada dwa bardziej restrykcyjne warunki, a mianowicie, po pierwsze, istnienie ustalonego związku między niektórymi cechami danego środka spożywczego a jego pochodzeniem oraz, po drugie, fakt, że większość konsumentów przywiązuje znaczną wagę do przekazywania tych informacji [27].

50. Biorąc pod uwagę brzmienie, strukturę i szczegółowy cel realizowany przez art. 39 ust. 2, uważam zatem, że pierwsze i drugie kryterium mają charakter odrębny i stosuje się je łącznie [28]. W szczególności wymóg istnienia udowodnionego związku między cechą żywności a jej pochodzeniem nie może być spełniony wyłącznie poprzez odniesienie do czysto subiektywnych elementów, związanych ze znaczeniem związku, jaki większość konsumentów przywiązuje do tej cechy.

51. Wniosku tego nie podważają argumenty przedstawione przez rząd włoski, zgodnie z którymi, gdyby art. 39 ust. 2 należało interpretować jako ustanawiający dwa odrębne warunki, przepis ten zostałby pozbawiony jakiejkolwiek skuteczności (effet utile), w szczególności dlatego, że jedyne środki krajowe, które mogłyby spełnić te dwa warunki, okażą się sprzeczne z wyczerpującą harmonizacją osiągniętą w drodze rozporządzenia nr 1151/2012 [29].

24 W zakresie, w jakim środki krajowe nakładające obowiązek informowania o kraju lub miejscu pochodzenia towarów mają zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich towarów, nie stanowią one bezpośredniej dyskryminacji, lecz środki, które mogą mieć skutek równoważny z ograniczeniem ilościowym. Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 25 kwietnia 1985 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (207/83, EU:C:1985:161, pkt 17). W niniejszej sprawie sporny dekret nie ma zastosowania do produktów przetwarzanych poza Unią. Trybunał orzekł jednak, że „zastosowanie […] środka krajowego, może mieć również wpływ na swobodny przepływ towarów […] nawet jeśli ograniczony do producentów krajowych,”, ponieważ stanowi on zachętę dla krajowych przetwórców do zakupu towarów produkowanych lokalnie, w tym przypadku mleka. Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 maja 1997 r. w sprawie Pistre i in. (C-321/94 do C-324/94, EU:C:1997:229, pkt 45).

25 Wyrok z dnia 25 kwietnia 1985 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (207/83, EU:C:1985:161, pkt 17).

26 Na przykład, chociaż art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011 stanowi, że przy rozważaniu potrzeby umieszczania obowiązkowej informacji na temat żywności, państwa członkowskie powinny jedynie uwzględnić rozpowszechnione zapotrzebowanie większości konsumentów na niektóre informacje, które uważają za szczególnie cenne, lub wszelkie ogólnie akceptowane korzyści dla konsumentów, w konkretnym przypadku, gdy tymi obowiązkowymi informacjami są kraj lub miejsce pochodzenia, państwa członkowskie muszą również przedstawić dowody, że większość konsumentów przywiązuje znaczną wagę do przekazywania tych informacji.

27 Ściślej rzecz biorąc, te dwa warunki mają na celu zapobieżenie sytuacji, w której środki krajowe wymagające wskazania kraju pochodzenia opierałyby się na uprzedzeniach konsumentów dotyczących domniemanych właściwości niektórych produktów spożywczych pochodzących z niektórych krajów, a także pośrednio wykluczają możliwość wykorzystania przez państwo członkowskie jakiejkolwiek cechy środków spożywczych jako pretekstu do nałożenia wymogu wskazania kraju pochodzenia.

28 Wprawdzie owe dwa kryteria należy interpretować łącznie, lecz tylko w tym sensie, że to nie jakiekolwiek cechy, co do których istnieje udowodniony związek z krajem lub miejscem pochodzenia żywności, mogą uzasadniać obowiązek wskazania kraju lub miejsca pochodzenia żywności, lecz jedynie te, które mają znaczenie dla konsumentów.

29 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.U. 2012 L 343, s. 1).

52. Wprawdzie interpretując art. 39 ust. 2 jako wymagający nie tylko istnienia udowodnionego związku między niektórymi cechami żywności a jej krajem lub miejscem pochodzenia, lecz również tego, by większość konsumentów przywiązywała znaczną wagę do tych informacji, zakres tego przepisu może wydawać się raczej ograniczony. Ponieważ jednak przepis ten ma zastosowanie jedynie do środków wymagających wskazania kraju lub miejsca pochodzenia, logiczne wydaje się, że należy go interpretować jako mający ograniczony zakres. Niemniej jednak, wbrew argumentacji przytoczonej przez niektóre strony, interpretowanie tego przepisu jako ustanawiającego dwa odrębne warunki nie pozbawia tego artykułu jakiejkolwiek skuteczności (effet utile). Nawet jeśli poprzeczka została postawiona bardzo wysoko, to nie jest ona nie do pokonania.

53. Co się tyczy harmonizacji osiągniętej w drodze rozporządzenia nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, nie wyklucza ono przyjęcia środków wymagających wskazania kraju lub miejsca pochodzenia. Chociaż rozporządzenie to przewiduje jednolity i wyczerpujący system ochrony kwalifikowanych oznaczeń geograficznych stosowanych do oznaczania produktów, w przypadku których istnieje szczególny związek między ich cechami a pochodzeniem geograficznym [30], harmonizacja ta obejmuje jedynie stosowanie określonych nazw do oznaczania produktów [31]. Nie jest tak w przypadku obowiązkowego wskazania kraju lub miejsca pochodzenia.

54. W świetle powyższego proponuję odpowiedzieć na pytanie drugie w ten sposób, że art. 39 ust. 2 należy interpretować jako ustanawiający dwa odrębne kryteria. W związku z tym ocena pierwszego kryterium dotyczącego istnienia udowodnionego związku nie może opierać się na jedynie subiektywnych elementach związanych ze znaczeniem powiązania, jakie większość konsumentów może dostrzegać między właściwościami środka spożywczego a jego krajem lub miejscem pochodzenia. Artykuł 39 ust. 2 wymaga natomiast, aby dane środki spożywcze pochodzące z niektórych krajów lub miejsc pochodzenia posiadały pewne obiektywne właściwości lub cechy, które odróżniają je od tych samych środków spożywczych innego pochodzenia.

C. W przedmiocie pytania trzeciego

55. Poprzez swoje trzecie pytanie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011 należy interpretować w ten sposób, że względy związane z wytrzymałością środka spożywczego na transport i ryzyko pogorszenia jego stanu podczas przewozu mogą odgrywać rolę w ocenie istnienia udowodnionego związku pewnych cech środka spożywczego z jego krajem lub miejscem pochodzenia dla celów stosowania art. 39 ust. 2.

1. W przedmiocie dopuszczalności

56. Na wstępie należy wskazać, że z akt przekazanych Trybunałowi nie wynika, by władze francuskie powołały się na względy związane z odpornością mleka na transport w celu uzasadnienia zaskarżonego dekretu, gdy został on zgłoszony Komisji przed jego wydaniem. Ponadto w swoich uwagach na piśmie rząd francuski przedstawił inne wyjaśnienie, a mianowicie, że dekret ten został przyjęty „w celu spełnienia zdecydowanych oczekiwań wyrażanych przez konsumentów w odniesieniu do etykietowania mleka […] po skandalach takich jak te związane z oszukańczym wykorzystywaniem koniny zamiast wołowiny" oraz że „obowiązek wskazania pochodzenia poprawiłby przejrzystość i możliwość śledzenia w całym łańcuchu dostaw żywności w celu skuteczniejszego zwalczania nadużyć dotyczących żywności i przywrócenia zaufania konsumentów".

30 Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 września 2009 r., Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, pkt 114).

31 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 8 maja 2014 r., Assica i Kraft Foods Italia (C-35/13, EU:C:2014:306, pkt 29–31).

57. Należy jednak zauważyć, że pytania skierowane do Trybunału w trybie prejudycjalnym korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa rozstrzygnięcia przez Trybunał w przedmiocie postawionego przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego jest możliwa tylko wtedy, gdy oczywiste jest, że wykładnia lub ocena ważności przepisu prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia przydatnej odpowiedzi na przedstawione mu pytania [32].

58. W niniejszej sprawie nie wydaje się, aby sąd odsyłający wykluczył możliwość, że ustawodawca krajowy, wydając ten dekret, wziął pod uwagę względy dotyczące odporności mleka na transport. Ponieważ Trybunał nie jest właściwy do dokonania wykładni prawa krajowego, a zatem do ustalenia, czy cele, którym służy zaskarżony dekret, są rzeczywiście celami przewidzianymi w zadanym pytaniu, uważam, że pytanie to należy uznać za dopuszczalne.

2. Co do istoty

59. W świetle moich wniosków w odniesieniu do drugiego pytania prejudycjalnego należy na wstępie przypomnieć, że art. 39 ust. 2 ustanawia dwa kryteria przyjęcia środka krajowego wymagającego wskazania przez państwo członkowskie kraju lub miejsca pochodzenia żywności. Zgodnie z pierwszym kryterium takie oznaczenie może zostać przyjęte jedynie wtedy, gdy istnieje udowodniony związek między niektórymi cechami żywności a jej krajem lub miejscem pochodzenia.

60. Jeśli chodzi o pojęcie „cech", jak już wcześniej wspomniano, termin ten odnosi się do cech charakterystycznych czegoś, takich jak w agronomii cechy fizyczne, odżywcze, organoleptyczne i w szczególności smakowe danego środka spożywczego.

61. W zakresie, w jakim w art. 39 ust. 2 stosuje się wyrażenie „pewne cechy", bez określenia, jakie to mogą być cechy, uważam, że przepis ten ma zastosowanie do wszystkich przypadków, w których możliwe jest ustalenie związku między którąkolwiek z cech środka spożywczego a jego krajem lub miejscem pochodzenia. W tym kontekście odporność środka spożywczego na jego transport może być uznana za jedną z cech tego środka spożywczego [33].

62. Jednakże, aby pierwsze kryterium określone w art. 39 ust. 2 było spełnione, musi istnieć związek między cechą przedstawioną przez sąd odsyłający w jego pytaniu, to jest z jednej strony *odpornością żywności na jej transport*, a z drugiej strony jej krajem lub miejscem pochodzenia. Jeśli chodzi o to ostatnie kryterium, taka cecha nie jest, co do zasady, specyficzna dla jego pochodzenia. Wobec tego na przykład w przypadku niektórych określonych owoców lub warzyw techniki produkcji stosowane w uprawie mogą mieć wpływ na ich odporność na transport. Jednakże w przypadku mleka zdolność do wytrzymania transportu, tak aby jego jakość nie była zagrożona, nie różni się przynajmniej w dzisiejszych warunkach w zależności od miejsca produkcji. W związku z tym można założyć – z pewnością przy braku jakichkolwiek dowodów przeciwnych – że mleko wyprodukowane we Francji lub mleko wyprodukowane w Belgii ma taką samą zdolność wytrzymania transportu.

32 Zobacz na przykład wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 25).

33 Chociaż istnieją normy higieny i bezpieczeństwa częściowo zharmonizowane na poziomie europejskim (utrzymanie łańcucha chłodniczego itp.), które mają na celu zachowanie niektórych z właściwości środków spożywczych podczas transportu, nie wszystkie te środki mają taką samą odporność na transport.

63. To prawda, że transport może mieć wpływ na inne cechy żywności, poczynając od jej smaku. Ponieważ ów transport będzie trwał krócej lub dłużej w zależności od pochodzenia tych środków spożywczych, może zatem istnieć związek między ich pochodzeniem a pewnymi ich cechami. Jednakże w celu spełnienia pierwszego kryterium określonego w art. 39 – a mianowicie, aby istniał udowodniony związek między pewnymi cechami tego środka spożywczego a jego krajem lub miejscem pochodzenia – należy jeszcze ustalić, że transport określonego środka spożywczego stwarza obiektywne ryzyko pogorszenia niektórych jego cech.

64. W przypadku mleka, biorąc pod uwagę drugie kryterium, zmiana ta musi mieć wpływ na pewne jego cechy, które są cenione przez większość konsumentów.

65. Ponadto państwa członkowskie, działając w ramach prawa Unii [34], a zatem wdrażając art. 39 rozporządzenia nr 1169/2011, są zobowiązane do przestrzegania ogólnych zasad prawa Unii, wśród nich zasady proporcjonalności. Wynika z tego, że wszelkie środki, które państwa członkowskie mogą przyjąć, powinny być odpowiednie do osiągnięcia określonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu. Oznacza to w szczególności, że tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować najmniej dotkliwe [35]. Wreszcie, należy podkreślić, że ustawodawstwo krajowe jest właściwe do zapewnienia realizacji wskazanego celu tylko wtedy, gdy rzeczywiście zmierza ono do jego osiągnięcia w sposób spójny i systematyczny [36].

66. W przypadku mleka, nawet jeśli przyjmuje się, że transport może mieć wpływ na niektóre jego cechy, dzieje się tak tylko w przypadku mleka „świeżego” (surowego lub pasteryzowanego). W zakresie, w jakim z akt sprawy wynika, że sporny dekret ma zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich rodzajów mleka, zarówno mleka „świeżego”, jak i „UHT”, wydaje się, że wykracza on poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu wskazanego przez sąd odsyłający.

67. Jeżeli jednak można *naukowo* ustalić, że niektóre cechy, fizyczne, żywieniowe, organoleptyczne lub smakowe mleka, nawet mleka UHT, mogą zostać zmienione przez jego transport, i jeżeli konsumenci przywiązują wagę do tych szczególnych cech – jak wyjaśniono w badaniu pytania drugiego – można wziąć pod uwagę względy związane z odpornością żywności na transport oraz ryzyko pogorszenia jakości podczas transportu.

68. Oczywiście prawdą jest, że w przypadku „świeżego” mleka kwestia jego świeżości jest sama w sobie – w większym lub mniejszym stopniu w zależności od rodzaju danego mleka – związana z odległością, jaką mleko pokonuje od produkcji do wprowadzenia do obrotu [37]. Nie mogę jednak nie zauważyć w tym kontekście, że art. 3–II spornego dekretu przewiduje, że w przypadku mleka, które zostało wyprodukowane w jakimkolwiek innym państwie członkowskim poza Francją, oznaczenie pochodzenia może przyjąć formę „Pochodzenie: UE”. Natomiast art. 3-IV stanowi, że jeżeli mleko lub mleko wykorzystywane jako składnik przetworów mlecznych zostało odebrane od producenta, zapakowane lub przetworzone w przynajmniej jednym państwie spoza UE, oznaczenie pochodzenia może przyjąć formę: „Pochodzenie: spoza UE”.

34 Zobacz podobnie wyrok z dnia 1 grudnia 2011 r., Painer (C-145/10, EU:C:2011:798, pkt 105, 106).

35 Zobacz na przykład wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in. (C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 165 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 Zobacz na przykład wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Memoria i Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, pkt 52).

37 Można uznać, że wskazanie kraju lub miejsca pochodzenia niekoniecznie jest najdokładniejszym sposobem informowania konsumentów o odległości, jaką pokonuje mleko od produkcji do wprowadzenia do obrotu. Na przykład w przypadku mleka przywożonego z Belgii do Francji, odległość między obszarem produkcji a miejscem jego spożycia lub dalszego wykorzystania może w niektórych okolicznościach być krótsza niż w przypadku niektórych rodzajów mleka produkowanych gdzie indziej we Francji. Jednakże zaletą wymogu wskazania takich danych szczegółowych na opakowaniu jest to, że jest on prosty w realizacji i prawdopodobnie mniej kosztowny dla podmiotów gospodarczych niż jakakolwiek inna opcja, na przykład szczególna, bardziej bezpośrednio związana z odległością pokonaną przez mleko, ponieważ odległość ta może się różnić w zależności od obiegu dystrybucji.

69. W zakresie, w jakim przewidziane w tych przepisach rozwiązanie alternatywne polegające na zastąpieniu oznaczenia „Francja", „UE" lub „spoza UE" nie jest wystarczająco precyzyjne, aby konsumenci mogli ocenić – nawet pośrednio – odległość pokonaną przez mleko, wydaje się, że sporny dekret jest niezgodny z celem przedstawionym przez rząd francuski tytułem uzasadnienia, a mianowicie chęcią informowania konsumentów o ryzyku pogorszenia się jakości mleka w trakcie transportu.

70. W szczególności można uznać, że dekret w obecnym kształcie nie spełnia kryterium proporcjonalności, ponieważ nie realizuje celu polegającego na informowaniu konsumentów o ewentualnym związku między długotrwałym transportem mleka a jego cechami w sposób spójny i systematyczny [38]. Jest tak tym bardziej, że zgodnie z art. 6 tego dekretu przetwory mleczne legalnie wyprodukowane w innym państwie członkowskim nie podlegają przepisom tego dekretu. I tak na przykład ser produkowany we Włoszech z mleka niemieckiego, a następnie wprowadzany do obrotu we Francji, nie byłby objęty przepisami tego dekretu.

71. Ponieważ jednak Trybunał nie jest właściwy na podstawie art. 267 TFUE do zastosowania przepisu prawa Unii do konkretnego przypadku – a tym samym do oceny ważności prawa krajowego przez odniesienie do takiego przepisu – wyłącznie do sądu odsyłającego, w świetle dodatkowych wyjaśnień przedstawionych prze francuski rząd, należy ustalenie, czy cztery warunki wymienione w pkt 64 niniejszej opinii zostały spełnione.

72. W tych okolicznościach proponuję, aby na pytanie trzecie odpowiedzieć, że art. 39 ust. 2 należy interpretować w ten sposób, iż względy dotyczące odporności żywności na transport oraz ryzyka pogorszenia się jej jakości podczas transportu mogą być brane pod uwagę przy badaniu, czy istnieje udowodniony związek między pewnymi cechami tej żywności a jej krajem lub miejscem pochodzenia do celów stosowania art. 39 ust. 2, jeżeli, po pierwsze, zostanie stwierdzone, że mleko może ulec zepsuciu podczas transportu, po drugie, zmiana ta może mieć wpływ na niektóre cechy mleka, które są cenione przez większość konsumentów, po trzecie, wymóg taki jest łatwiejszy do wprowadzenia w życie niż jakikolwiek inny środek, który mógłby być bardziej bezpośrednio związany z pokonaną odległością lub czasem transportu mleka, i po czwarte, cel informowania konsumentów o zagrożeniach dla cech środków spożywczych związanych z ich transportem jest realizowany przez środek krajowy w sposób spójny i systematyczny.

D. W przedmiocie pytania czwartego

73. Poprzez swoje pytanie czwarte sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy ocena warunków określonych w art. 39 rozporządzenia nr 1169/2011 zakłada postrzeganie właściwości żywności jako wyjątkowych z powodu jej pochodzenia, czy raczej jako gwarantowanych tym pochodzeniem a w tym ostatnim przypadku – niezależnie od harmonizacji norm sanitarnych i środowiskowych obowiązujących w Unii Europejskiej – czy oznaczenie pochodzenia może być dokładniejsze niż oznaczenie w postaci „UE" lub „spoza UE".

74. W tym względzie, jak wyjaśniono powyżej w odpowiedzi na pytanie drugie, art. 39 ust. 2 ustanawia dwa odrębne kryteria odnoszące się, po pierwsze, do istnienia udowodnionego związku między pewnymi cechami żywności a jej krajem lub miejscem pochodzenia, a po drugie, do potrzeby dostarczenia przez państwa członkowskie dowodów, że większość konsumentów przywiązuje znaczną wagę do tych informacji.

38 Zobacz na przykład wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Memoria i Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, pkt 52).

75. Ponieważ związek między pewnymi cechami żywności a jej pochodzeniem musi być „udowodniony", pierwsze kryterium wymaga, aby środki spożywcze o określonym pochodzeniu posiadały zazwyczaj pewne cechy, które są szczególne dla tego pochodzenia. Jednakże brzmienie art. 39 ust. 2 nie wymaga, aby cechy te były wyjątkowe w tym sensie, że powinny być szczególne dla danego kraju, ani nie jest konieczne, aby państwo członkowskie wymagało, by oznaczenie to wskazywało jeden z krajów, z których środki spożywcze mają takie cechy.

76. Jednakże, aby środek taki był zgodny z zasadą proporcjonalności, jak zasadniczo stwierdzono w art. 39 ust. 2 zdanie drugie, większość konsumentów musi nie tylko przywiązywać znaczną wagę do szczególnych cech żywności pochodzącej z określonych krajów lub miejsc, ale również musi mieć możliwość kojarzenia tych właściwości z określonymi krajami lub miejscami. W przeciwnym razie wskazanie kraju lub miejsca pochodzenia nie spełniałoby swojej funkcji, którą jest, jak określono w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011, zapewnienie konsumentom podstawy, na której mogą podjąć świadomą decyzję.

77. Co się tyczy stopnia pewności, który musi być związany z obecnością tych szczególnych cech w środkach spożywczych pochodzących z określonego kraju lub miejsca pochodzenia, uważam za wystarczające ustalenie, że szczególne warunki produkcji, w szczególności warunki techniczne lub klimatyczne, które zwykle obowiązują w danym kraju, są związane z tymi właściwościami. W związku z tym uważam, że cechy środków spożywczych pochodzących z określonej grupy krajów lub regionów geograficznych mogą być szczególne ze względu na ich pochodzenie, ale niekoniecznie muszą być gwarantowane tym pochodzeniem.

78. Ponieważ cechy te mogą wynikać z takich czynników jak klimat, właściwości gleby lub z obowiązujących norm produkcji, wskazanie kraju lub miejsca pochodzenia może być bardziej precyzyjne niż wskazanie w formie „UE" lub „spoza UE", niezależnie od harmonizacji norm sanitarnych i środowiskowych obowiązujących w Unii Europejskiej.

79. Nawet jeśli cechy te wynikają z obowiązującej normy produkcyjnej, harmonizacja może, jak w niniejszej sprawie, pozostawić państwom członkowskim pewną swobodę w zakresie przyjęcia szczególnych środków. Harmonizacja nie musi być wyczerpująca, jak sugeruje niniejsze pytanie, ale może obejmować jedynie kwestie zdrowotne i środowiskowe, podczas gdy stosowane normy krajowe mogą służyć innym celom, takim jak zapewnienie pewnego stopnia doskonałości żywności. W celu stworzenia zachęty do „równania w górę", konsumenci powinni móc wskazać pochodzenie środka spożywczego mającego cechę, do której przywiązują oni znaczną wagę, gdy powszechnie uznano, że niektóre państwa członkowskie stosują wyższe normy produkcji.

80. W związku z powyższym, jeżeli szczególne cechy środka spożywczego są związane z czynnikami klimatycznymi lub z właściwościami gleby lub stosowanymi normami produkcji, państwo członkowskie może, na podstawie art. 39 ust. 2, wprowadzić obowiązek wskazania kraju pochodzenia, aby umożliwić konsumentom zainteresowanym takimi cechami dokonanie świadomego wyboru. Jeżeli jednak okaże się, że poszukiwane przez konsumentów cechy żywności są zagwarantowane poprzez zastosowanie w pełni zharmonizowanych norm produkcji w Unii, państwo członkowskie nie może wymagać oznaczenia innego niż „UE/spoza UE". Bardziej precyzyjne oznaczenie byłoby bowiem bezużyteczne, a zatem wykraczałoby poza to, co jest konieczne, wbrew zasadzie proporcjonalności.

81. Co się tyczy mleka, nawet jeżeli pytanie nie dotyczy konkretnie tego środka spożywczego, nie jestem całkowicie przekonany, że harmonizacja wprowadzona przez prawo Unii w pełni uwzględnia wszystkie warunki produkcji mleka, które zależą między innymi od paszy podawanej krowom, jak również od ich ogólnego dobrostanu. Pragnę bowiem zauważyć, że rozporządzenie nr 178/2002, które Lactalis przytacza jako podstawę swoich uwag, określa jedynie, jak wspomniano w art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia, pewne ogólne zasady, których państwa członkowskie muszą przestrzegać. Podobnie

art. 1 ust. 1 dyrektywy 98/58/WE [39] stanowi, że dyrektywa ta wyznacza jedynie minimalne standardy ochrony zwierząt gospodarskich [40]. Inne instrumenty prawne, takie jak rozporządzenie (WE) nr 853/2004 [41], przewidują możliwość przyjęcia przez państwa członkowskie środków stanowiących odstępstwo [42]. Ponadto na rozprawie Komisja potwierdziła, że przepisy dotyczące produkcji mleka nie są w pełni zharmonizowane.

82. W związku z powyższym uważam, że na pytanie czwarte należy odpowiedzieć w ten sposób, iż art. 39 rozporządzenia nr 1169/2011 wymaga jedynie, aby cechy żywności pochodzącej z określonej grupy państw lub regionów geograficznych były szczególne ze względu na jej pochodzenie, przy czym owe cechy niekoniecznie są zagwarantowane tym pochodzeniem. Przepis ten niekoniecznie stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie nałożyło dodatkowe obowiązkowe oznaczenie dotyczące miejsca produkcji, które jest dokładniejsze niż samo oznaczenie „UE" lub „spoza UE", niezależnie od harmonizacji norm sanitarnych i środowiskowych obowiązujących w Unii Europejskiej.

Wnioski

83. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania skierowane przez Conseil d'État (radę państwa, Francja) w następujący sposób:

1. Artykuł 26 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności należy interpretować jako harmonizujący warunki, na jakich państwa członkowskie mogą uczynić obowiązkowym wskazanie kraju lub miejsca pochodzenia mleka stosowanego jako produkt końcowy lub składnik. Przepis ten nie stoi jednak na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie nadały temu oznaczeniu obowiązkowy charakter na podstawie art. 39 tego rozporządzenia, jeżeli jest to uzasadnione względami takimi jak ochrona zdrowia publicznego, prawa konsumentów, zapobieganie nadużyciom lub zapobieganie nieuczciwej konkurencji oraz jeżeli spełnione są warunki określone w tym przepisie.

2. Artykuł 39 ust. 2 należy interpretować jako ustanawiający dwa odrębne kryteria. W związku z tym ocena pierwszego kryterium dotyczącego istnienia udowodnionego związku nie może opierać się na jedynie na elementach subiektywnych związanych ze znaczeniem powiązania, jakie większość konsumentów może dostrzegać między właściwościami środka spożywczego a jego krajem lub miejscem pochodzenia, ocena ta wymaga natomiast, aby dane środki spożywcze pochodzące z niektórych krajów lub miejsc pochodzenia posiadały pewne obiektywne właściwości lub cechy, które odróżniają je od tych samych środków spożywczych innego pochodzenia.

3. Artykuł 39 ust. 2 należy interpretować w ten sposób, że względy dotyczące odporności żywności na transport oraz ryzyka pogorszenia się jej jakości podczas transportu mogą być brane pod uwagę przy badaniu, czy istnieje udowodniony związek między pewnymi cechami tej żywności a jej krajem lub miejscem pochodzenia do celów stosowania art. 39 ust. 2, jeżeli, po pierwsze, zostanie stwierdzone, że mleko może ulec zepsuciu podczas transportu, po drugie, zmiana ta może mieć wpływ na niektóre cechy mleka, które są cenione przez większość konsumentów, po trzecie, wymóg taki jest łatwiejszy do wprowadzenia w życie niż jakikolwiek inny środek, który mógłby być

39 Dyrektywa Rady z dnia 20 lipca 1998 r. dotycząca ochrony zwierząt gospodarskich (Dz.U. 1998 L 221, s. 23; sprostowanie Dz.U. 2004, L 998, s. 23).

40 W związku z tym w moim rozumieniu przepisy te mają na celu zagwarantowanie, że środki spożywcze wprowadzane do obrotu w Unii mają pewne minimalne, niekoniecznie identyczne cechy.

41 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. 2004 L 139, s. 55, sprostowanie Dz.U. 2004 L 226, s. 22).

42 Zobacz art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 853/2004.

bardziej bezpośrednio związany z pokonaną odległością lub czasem transportu mleka, i po czwarte, cel informowania konsumentów o zagrożeniach dla cech środków spożywczych związanych z ich transportem jest realizowany przez środek krajowy w sposób spójny i systematyczny.

4. Artykuł 39 rozporządzenia nr 1169/2011 wymaga jedynie, aby cechy żywności pochodzącej z określonej grupy państw lub regionów geograficznych były szczególne ze względu na jej pochodzenie, przy czym owe cechy niekoniecznie są zagwarantowane tym pochodzeniem. Przepis ten niekoniecznie stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie nałożyło dodatkowe obowiązkowe oznaczenie dotyczące miejsca produkcji, które jest dokładniejsze niż samo oznaczenie „UE" lub „spoza UE", niezależnie od harmonizacji norm sanitarnych i środowiskowych obowiązujących w Unii Europejskiej.