Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
TAMARY ĆAPETY
przedstawiona w dniu 21 marca 2024 r.[1]

Sprawa C-399/22

Confédération paysanne
przeciwko
Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire,
Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

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

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Informacje dla konsumentów na temat środków spożywczych – Wymogi dotyczące wskazania kraju pochodzenia – Owoce i warzywa zebrane na terytorium Sahary Zachodniej – Kompetencje państw członkowskich do jednostronnego zakazywania przywozu produktów nieopatrzonych prawidłowym oznaczeniem kraju pochodzenia

I. Wprowadzenie

1. „Terytorium Sahary Zachodniej nie należy do Królestwa Marokańskiego; w rezultacie etykieta wskazująca, że miejscem pochodzenia tych towarów jest Maroko narusza unijne wymogi w zakresie etykietowania środków spożywczych".

2. Tak w skrócie brzmi argument strony skarżącej podnoszony przed sądem krajowym. Skarżąca domagała się w związku z tym wydania przez ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (ministerstwo rolnictwa i suwerenności żywnościowej, Francja) oraz ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (ministerstwo gospodarki, finansów i suwerenności przemysłowej i cyfrowej, Francja) (zwanych dalej „ministerstwami") decyzji zakazującej przywozu pomidorów koktajlowych i melonów Charentais (zwanych dalej „spornymi produktami") pochodzących z terytorium Sahary Zachodniej, które oznaczono jako pochodzące z Królestwa Marokańskiego.

3. Spór ten dotyczy dwóch odrębnych kwestii.

[1] Język oryginału: angielski.

4. Po pierwsze, tego, czy państwa członkowskie mogą podejmować działania jednostronnie w dziedzinie wspólnej polityki handlowej w celu zakazania przywozu niektórych towarów z państw trzecich. Chociaż nie jest to zagadnienie nowe, w świetle niedawnych środków zastosowanych przez państwa członkowskie przeciwko przywozowi z Ukrainy, pozostaje ono aktualne z szerszej perspektywy [2].

5. Drugą kwestią wymagającą rozstrzygnięcia jest kwestia etykietowania środków spożywczych pochodzących z terytorium Sahary Zachodniej. Pytanie brzmi, czy produkty te mogą być wprowadzane do obrotu jako pochodzące z Królestwa Marokańskiego. Pytanie to można osadzić w kontekście wyroków Rada/Front Polisario [3] oraz Western Sahara Campaign UK [4], w których Trybunał uznał odrębny status terytorialny terytorium Sahary Zachodniej [5].

II. Kontekst prawny i faktyczny niniejszej sprawy oraz pytania prejudycjalne

6. Sahara Zachodnia to terytorium w północno-zachodniej Afryce. W XIX w. było ono kolonią Królestwa Hiszpanii. W 1963 r. w kontekście procesu dekolonizacji terytorium to zostało dodane przez Organizację Narodów Zjednoczonych do wykazu terytoriów niesamodzielnych [6]. Widnieje w nim do dnia dzisiejszego.

7. Proces dekolonizacji nie został (jeszcze) zakończony, a Sahara Zachodnia pozostaje jedynym terytorium niesamodzielnym w Afryce. Hiszpania zrzekła się roli kolonialnego mocarstwa administrującego w 1976 r. Od tamtego czasu między Królestwem Marokańskim, które kontroluje około 80 % terytorium Sahary Zachodniej i domaga się władzy suwerennej na całym jej terytorium, a Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (zwanym dalej „Frontem Polisario"), który kontroluje pozostałą część terytorium Sahary Zachodniej i rości sobie prawo do reprezentowania ludu Saharyjczyków, trwa konflikt, który przybiera również wymiar zbrojny. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w opinii doradczej w sprawie Sahary Zachodniej uznał prawo Saharyjczyków do samostanowienia [7].

2 Począwszy od marca 2023 r. rządy bułgarski, węgierski, polski, rumuński i słowacki groziły jednostronnym zakazem bezcłowego przywozu ukraińskich zbóż i produktów rolnych (środek nałożony w odpowiedzi na przeprowadzane przez rosyjski rząd ataki na wywozy zboża przez ukraińskie porty na Morzu Czarnym). W odpowiedzi Komisja Europejska wprowadziła początkowo do dnia 5 czerwca 2023 r. [rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/903 z dnia 2 maja 2023 r. wprowadzające środki zapobiegawcze dotyczące niektórych produktów pochodzących z Ukrainy (Dz.U. 2023, L 1141I, s. 1)], a następnie do dnia 15 września 2023 r. [rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/1100 z dnia 5 czerwca 2023 r. wprowadzające środki zapobiegawcze dotyczące niektórych produktów pochodzących z Ukrainy (Dz.U. 2023, L 144I, s. 1)] tymczasowe środki zapobiegawcze zakazujące dopuszczanie do obrotu lub obejmowanie pewnymi procedurami celnymi pszenicy, kukurydzy, rzepaku i nasion słonecznika z Ukrainy, chyba że towary te są przemieszczane do innego państwa członkowskiego lub państwa lub terytorium znajdującego się poza obszarem celnym Unii Europejskiej.

3 Wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973; zwany dalej „wyrokiem Rada/Front Polisario").

4 Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118; zwany dalej „wyrokiem Western Sahara Campaign UK").

5 Wyrok Rada/Front Polisario, pkt 108, a także wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 64.

6 Organizacja Narodów Zjednoczonych, Komitet do spraw informacji z obszarów nierządzących się samodzielnie [niesamorządnych], Suplement nr 14 (A/5514) (1963), Załącznik III „Wykaz obszarów nierządzących się samodzielnie w rozumieniu rozdziału XI karty z dnia 31 grudnia 1962 r. w podziale według regionów geograficznych".

7 Zobacz opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 października 1975 r., Sahara Zachodnia (Zbiór MTS 1975, s. 12, pkt 162). Aby zapoznać się z bardziej szczegółowym opisem wydarzeń prowadzących do obecnej sytuacji politycznej Sahary Zachodniej, zob. moje opinie z dnia dzisiejszego w sprawach połączonych C-778/21 P i C-798/21 P Komisja i Rada/Front Polisario, pkt 5–15, a także w sprawach połączonych C-779/21 P i C-799/21 P, Komisja i Rada/Front Polisario, pkt 8–28.

8. Konflikt w Saharze Zachodniej nie jest dla Trybunału nowością. Uznając, że prawo do samostanowienia wiąże Unię Europejską w jej stosunkach zewnętrznych, Trybunał orzekł w wyrokach Rada/Front Polisario oraz Western Sahara Campaign UK, że terytorium Sahary Zachodniej ma status odrębny i różny względem jakiegokolwiek państwa, w tym Królestwa Marokańskiego [8].

9. Na tej podstawie Trybunał dokonał wykładni układu ustanawiającego stowarzyszenie oraz porozumienia połowowego [9], których zakres terytorialny był ograniczony odpowiednio do „terytorium Królestwa Marokańskiego" i „wód podlegających jurysdykcji Królestwa [Marokańskiego] lub jego władzy suwerennej", uznając, że zakresy te nie obejmują terytorium Sahary Zachodniej ani wód do niej przyległych [10].

10. Rada poleciła Komisji działać na podstawie wyroków wydanych przez Trybunał w sprawach Rada/Front Polisario oraz Western Sahara Campaign UK [11]. Wynik rozpoczętych w związku z tym negocjacji z Królestwem Marokańskim znalazł odzwierciedlenie częściowo w porozumieniu rozszerzającym preferencje taryfowe na towary pochodzące z terytorium Sahary Zachodniej [12], a częściowo w umowie dotyczącej zrównoważonych połowów na wodach przyległych do Sahary Zachodniej oraz protokole wykonawczym do tej umowy [13].

11. Front Polisario zaskarżył decyzje zatwierdzające zawarcie tego porozumienia i umowy. Odwołania od wyroków Sądu, który stwierdził nieważność wspomnianych decyzji [14], są aktualnie przedmiotem postępowań zawisłych przed Trybunałem. Równolegle do niniejszej opinii przedstawię również w dniu dzisiejszym opinie w sprawach, których przedmiotem są te dwie grupy odwołań [15]. Niezależnie jednak od tego, czy Trybunał przychyli się do moich opinii w tamtych sprawach, ich rozstrzygnięcie nie będzie miało wpływu na wynik niniejszej sprawy.

12. W niniejszej sprawie skarżącą w postępowaniu głównym przed sądem krajowym jest Confédération paysanne, będąca francuskim związkiem zawodowym rolników. Domagała się ona od ministerstw wydania *zakazu przywozu* spornych produktów zebranych na terytorium Sahary Zachodniej. Produkty te są przywożone i wprowadzane do obrotu we Francji z oznaczeniem

8 Wyrok Rada/Front Polisario, pkt 92, a także wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 69.

9 Układ eurośródziemnomorski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony, a Królestwem Marokańskim z drugiej strony (Dz.U. 2000, L 70, s. 2, zwany dalej „układem ustanawiającym stowarzyszenie"), będący przedmiotem sporu w sprawie Rada/Front Polisario, a także Porozumienie o partnerstwie w sektorze rybołówstwa pomiędzy Wspólnotą Europejską a Królestwem Marokańskim (Dz.U. 2006, L 141, s. 4, zwane dalej „porozumieniem połowowym"), będące przedmiotem sporu w sprawie Western Sahara Campaign UK.

10 Wyrok Rada/Front Polisario, pkt 92, a także wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 64, 69.

11 Zobacz decyzja Rady (UE) 2019/217 z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie zawarcia Porozumienia w formie wymiany listów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim dotyczącego zmiany protokołów nr 1 i 4 do Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony (Dz.U. 2019, L 34, s. 1), a także decyzja Rady (UE) 2019/441 z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie zawarcia Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim, protokołu wykonawczego do niej oraz wymiany listów towarzyszącej umowie (Dz.U. 2019, L 77, s. 4).

12 Porozumienie w formie wymiany listów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim dotyczące zmiany protokołów nr 1 i 4 do Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony (Dz.U 2019, L 34, s. 4, zwane dalej „porozumieniem w formie wymiany listów").

13 Umowa o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim (Dz.U. 2019, L 77, s. 8) oraz Protokół wykonawczy do Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim (Dz.U. 2019, L 77, s. 18).

14 Zobacz wyroki: z dnia 29 września 2021 r., Front Polisario/Rada (T-279/19, EU:T:2021:639), a także z dnia 29 września 2021 r., Front Polisario/Rada (T-344/19 i T-356/19, EU:T:2021:640).

15 Zobacz przypis 7 do niniejszej opinii.

wskazującym Królestwo Marokańskie jako miejsce ich pochodzenia [16]. Skarżąca twierdzi, że jest to sprzeczne z wymogami Unii dotyczącymi etykietowania środków spożywczych, które przewidują obowiązek prawidłowego oznaczania kraju pochodzenia produktu. Skarżąca podnosi, że gdy sporne produkty są przywożone do Francji, błędnie wskazuje się jako kraj pochodzenia Królestwo Marokańskie zamiast terytorium Sahary Zachodniej. Ich przywóz powinien być zatem zakazany.

13. Uznając, że ministerstwa w sposób dorozumiany odrzuciły ten wniosek, skarżąca wniosła skargę do Conseil d'État (rady stanu).

14. Sąd odsyłający jest zdania, że obowiązujące przepisy wymagają wskazania kraju lub terytorium pochodzenia produktu spożywczego. Wymóg ten, stanowiący element wprowadzania do obrotu produktów spożywczych, musi, co do zasady, być spełniony w chwili przywozu. Sąd odsyłający zauważa jednak również, że obowiązujące przepisy nie przyznają wyraźnie państwom członkowskim uprawnienia do przyjmowania środków zakazujących przywozu produktów, w przypadku których nie jest spełniony wymóg wskazania miejsca pochodzenia. Co więcej, sąd odsyłający uważa, że w świetle wyroków Trybunału wydanych w sprawach Rada/Front Polisario oraz Western Sahara Campaign UK powstaje pytanie, czy unijne przepisy dotyczące etykietowania środków spożywczych należy interpretować w ten sposób, że wymagają one, aby produkty pochodzące z terytorium Sahary Zachodniej nie mogły zawierać oznaczenia wskazującego Królestwo Marokańskie jako kraj pochodzenia, ale aby musiały zawierać oznaczenie wskazujące terytorium Sahary Zachodniej.

15. W tych okolicznościach Conseil d'État (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„(1) Czy przepisy rozporządzenia nr 1169/2011, rozporządzenia nr 1308/2013, rozporządzenia nr 543/2011 i rozporządzenia nr 952/2013 należy interpretować w ten sposób, że zezwalają one państwu członkowskiemu na przyjęcie krajowego środka zakazującego przywozu owoców i warzyw pochodzących z określonego kraju, który to przywóz narusza art. 26rozporządzenia nr 1169/2011 i art. 76rozporządzenia nr 1308/2013 z uwagi na brak wskazania kraju lub terytorium, z którego faktycznie one pochodzą, w szczególności gdy naruszenie to ma charakter masowy i nie może być łatwo kontrolowane po wprowadzeniu produktów na terytorium Unii?

(2) W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej: czy porozumienie w formie wymiany listów, zatwierdzone decyzją Rady z dnia 28 stycznia 2019 r., dotyczące zmiany protokołów nr 1 i 4 do Układu eurośródziemnomorskiego z dnia 26 lutego 1996 r. ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi a Królestwem Marokańskim, należy interpretować w ten sposób, że do celów stosowania art. 9 i 26rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 oraz art. 76rozporządzenia (UE) nr 1308/2011 z jednej strony krajem pochodzenia owoców i warzyw zebranych na terytorium Sahary Zachodniej jest Maroko, a z drugiej strony organy marokańskie są właściwe do wydawania świadectw zgodności, o których mowa w rozporządzeniu nr 543/2011 dla owoców i warzyw zebranych na tym terytorium?

[16] Zobacz w tym względzie stanowiska w sprawie toczącej się przed Conseil d'État (radą stanu, Francja) przedstawione przez sprawozdawczynię publiczną E. Bokdam-Tognetti, która wyjaśnia, że „des melons et tomates produits dans la région de Dakhla, c'est-à-dire au Sahara occidental, sont effectivement importés et commercialisés en France en mentionnant le Maroc comme pays d'origine, sans indication faisant état du Sahara occidental („melony i pomidory produkowane w regionie Dakhla, a więc Sahary Zachodniej, są faktycznie przywożone i wprowadzane do obrotu we Francji ze wskazaniem Maroka jako kraju pochodzenia, bez wskazania zaś Sahary Zachodniej"): stanowisko Emilie Bokdam-Tognetti, sprawozdawczyni publicznej, nr 445088 Confédération paysanne (9 czerwca 2022 r.).

(3) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie, czy decyzja Rady z dnia 28 stycznia 2019 r. zatwierdzająca to porozumienie w formie wymiany listów jest zgodna z art. 3 ust. 5 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 21 tego traktatu oraz ze zwyczajową zasadą samostanowienia przypomnianą w szczególności w art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych?

(4) Czy art. 9 i 26rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 i art. 76rozporządzenia (UE) nr 1308/2011 należy interpretować w ten sposób, że na etapie przywozu, jak i sprzedaży konsumentom, na opakowaniu owoców i warzyw zebranych na terytorium Sahary Zachodniej nie można wskazywać Maroka jako kraju pochodzenia, lecz należy wskazywać terytorium Sahary Zachodniej?".

16. Uwagi na piśmie zostały przedstawione Trybunałowi przez Confédération paysanne, rząd francuski, Radę i Komisję. Strony te przedstawiły również ustne argumenty na rozprawie, która odbyła się w dniu 24 października 2023 r.

III. Analiza

17. Jak wyjaśniłam powyżej, niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest rozpoznawany równolegle z dwiema grupami odwołań, w przedmiocie których przedstawiam swoją opinię również w dniu dzisiejszym [17]. Jedna z tych grup odwołań dotyczy ważności preferencyjnego traktowania udzielonego między innymi spornym produktom przywożonym do Unii z terytorium Sahary Zachodniej [18].

18. Niezależnie od rozstrzygnięcia w przedmiocie tamtych odwołań, dwie kwestie, na których Trybunał polecił mi się skupić w mojej analizie, a mianowicie pytania prejudycjalne pierwsze i czwarte, pozostają istotne dla sprawy [19].

19. Odniosę się do nich po kolei. Co się tyczy pytania pierwszego, ocenię, czy państwom członkowskim na mocy prawa Unii przysługuje uprawnienie do jednostronnego zakazania przywozu do Unii Europejskiej określonych produktów, co do których zarzuca się brak prawidłowego oznaczenia kraju pochodzenia [20]. W kontekście czwartego pytania prejudycjalnego przeanalizuję, czy sporne produkty powinny zawierać oznaczenie wskazujące Saharę Zachodnią jako kraj pochodzenia, czy też mogą zawierać oznaczenie wskazujące jako kraj pochodzenia również Królestwo Marokańskie.

[17] Sprawy połączone C-778/21 P i C-798/21 P, Komisja i Rada/Front Polisario oraz sprawy połączone C-779/21 P i C-799/21 P Komisja i Rada/Front Polisario.

[18] W sprawach połączonych C-779/21 P i C-799/21 P Komisja i Rada/Front Polisario, Komisja i Rada odpowiednio odwołują się od wyroku Sądu z dnia 29 września 2021 r., Front Polisario/Rada (T-279/19, EU:T:2021:639), w którym Sąd uznał, że Rada nie wypełniła zobowiązań wynikających z zasady względnej skuteczności traktatów według wykładni nadanej tej zasadzie przez Trybunał w pkt 106 wyroku Rada/Front Polisario.

[19] Pytanie trzecie sądu odsyłającego, którym nie będę się zajmować w niniejszej opinii, dotyczy kwestii ważności decyzji 2019/217; tę kwestię rozważam oddzielnie w mojej opinii w sprawach połączonych C-779/21 P i C-799/21 P, Komisja i Rada/Front Polisario.

[20] Jak jasno wynika z mojej opinii, w świetle proponowanej odpowiedzi na pytanie pierwsze nie ma potrzeby udzielania przez Trybunał odpowiedzi na pytania drugie i trzecie (zważywszy, że sformułowano je jako pytania zależne od odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze). Jak wyjaśnię również w pkt 56 i nast. niniejszej opinii, w świetle proponowanej odpowiedzi na pytanie pierwsze istnieje również argument przemawiający za brakiem konieczności udzielania odpowiedzi na pytanie czwarte.

A. Pytanie 1

1. Przeformułowanie pytania

20. Według mnie przed przystąpieniem do analizy pytania pierwszego co do istoty konieczne jest jego przeformułowanie. Wynika to z faktu, że sąd odsyłający tłumaczy konieczność uzyskania wskazówek w przedmiocie pytania pierwszego, powołując się na rozporządzenie w sprawie informacji o żywności [21], rozporządzenie w sprawie produktów rolnych [22], rozporządzenie ogólne w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw [23] i unijny kodeks celny [24] jako potencjalne podstawy prawne jednostronnego zakazu przywozu, którego domaga się skarżąca.

21. Zakaz przywozu niektórych produktów jest środkiem polityki regulującym handel towarami [25], a więc kwestią, która zgodnie z art. 207 ust. 1 TFUE wchodzi w zakres wspólnej polityki handlowej. W odesłaniu prejudycjalnym sąd odsyłający wyjaśnia bowiem, że środek, którego domaga się skarżąca, nie dotyczy *zakazu sprzedaży lub wprowadzania do obrotu* spornych produktów we Francji. Skarżąca domagała się od francuskich organów nałożenia jednostronnego zakazu *przywozu* tych produktów pochodzących z Sahary Zachodniej ze względu na zarzucane naruszenie wymogów Unii w zakresie etykietowania środków spożywczych.

22. Ponieważ wspólna polityka handlowa należy do wyłącznych kompetencji Unii [26], Francja nie dysponuje uprawnieniem do nałożenia zakazu przywozu, chyba że zostanie do tego upoważniona przez Unię Europejską lub Unia Europejska wystosuje takie żądanie.

23. Pomijając unijny kodeks celny, wszystkie pozostałe rozporządzenia wymienione przez sąd odsyłający dotyczą etykietowania środków spożywczych na rynku Unii. Co więcej, rozporządzenia te – ponownie nie licząc unijnego kodeksu celnego – nie zostały przyjęte na podstawie przepisów traktatów regulujących handel z państwami trzecimi i wspólną politykę handlową (art. 206 lub 207 TFUE). Przyjęto je bowiem na podstawie artykułów regulujących rolnictwo (art. 43 TFUE) oraz rynek wewnętrzny (art. 114 TFUE).

24. Mając na uwadze, że rozporządzenie w sprawie informacji o żywności, rozporządzenie w sprawie produktów rolnych oraz rozporządzenie ogólne w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw nie regulują handlu z państwami trzecimi, nie mogą one stanowić podstawy

21 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, 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. 2011, L 304,, s. 18) (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie informacji o żywności").

22 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.U. 2013, L 347 z 20.12.2013, s. 671) (zwane dalej „rozporządzeniem o produktach rolnych").

23 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 543/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw (Dz.U 2011, L 157, s. 1) (zwane dalej „rozporządzeniem ogólnym w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw").

24 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona) (Dz.U. 2013, L 269, s. 1) (zwane dalej „unijnym kodeksem celnym").

25 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 990/93 z dnia 26 kwietnia 1993 r. dotyczące wymiany handlowej pomiędzy Wspólnotą Europejską a Federalną Republiką Jugosławii (Serbią i Czarnogórą) (Dz.U. 1993, L 102, s. 14), którym nałożono embargo handlowe na niektóre produkty pochodzące z Federalnej Republiki Jugosławii (Serbii i Czarnogóry) lub przewożone przez jej terytorium, a które przyjęto na podstawie art. 113 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (obecnie art. 207 TFUE).

26 Artykuł 3 ust. 1 lit. e) TFUE.

upoważnienia Francji do przyjęcia wnioskowanego środka. W każdym razie żadne z tych rozporządzeń nie zezwala państwom członkowskim na jednostronne zakazanie przywozu produktów niespełniających określonych w nich wymogów [27].

25. Aby udzielić sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, sugeruję zatem przeformułowanie pytania pierwszego w taki sposób, by było ono pytaniem o to, czy prawo Unii, w szczególności unijny kodeks celny, zezwala państwu członkowskiemu na przyjęcie środka krajowego zakazującego przywozu owoców i warzyw, które nie zawierają prawidłowego oznaczenia kraju pochodzenia.

2. Analiza

26. Jak wyjaśniłam w pkt 21 niniejszej opinii, handel towarami wchodzi w zakres wspólnej polityki handlowej. Polityka ta musi podlegać jednolitym zasadom [28].

27. Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. e) wyłączną kompetencję w dziedzinie wspólnej polityki handlowej ma Unia Europejska. Oznacza to, że tylko Unia Europejska może stanowić prawo i przyjmować prawnie wiążące akty dotyczące handlu towarami z państwami trzecimi [29].

28. Następstwem tego podziału kompetencji jest brak możliwości podejmowania przez państwa członkowskie działań w dziedzinie handlu międzynarodowego, chyba że zostały wyraźnie upoważnione do takich działań przez Unię Europejską lub wdrażają akty Unii.

29. Pytanie stawiane Trybunałowi to zatem pytanie o to, czy prawo pierwotne lub wtórne Unii przyznaje państwom członkowskim autonomiczne uprawnienia do wprowadzenia tego rodzaju jednostronnego środka, jakiego domaga się skarżąca.

30. Na szczeblu prawa pierwotnego Unii odpowiedź brzmi „nie”. Traktaty nie zawierają postanowienia uprawniającego państwa członkowskie do wprowadzania jednostronnych środków ograniczających lub zawieszających handel z państwem lub terytorium trzecim [30].

31. Uważam, że logika stojąca za tym podejściem wynika przede wszystkim z ryzyka wypaczenia zasadniczego charakteru przewidzianych w traktacie uprawnień Unii Europejskiej i jej instytucji [31].

27 Jak wyjaśnia rząd francuski, chociaż rozporządzenie w sprawie informacji o żywności stanowi, że podmioty mają obowiązek prawidłowo etykietować środki spożywcze, które wprowadzają do obrotu (art. 8 ust. 2), nie zakazuje ono przywozu tych produktów, jeżeli etykieta nie jest zgodna z przepisami tego rozporządzenia. Co więcej, art. 38 ust. 1 tego samego rozporządzenia wyraźnie zakazuje państwom członkowskim przyjmowania lub utrzymywania środków, na które nie zezwala prawo Unii. Podobnie: chociaż w art. 33 ust. 3 lit. f) rozporządzenia w sprawie produktów rolnych przewidziano możliwość wycofania produktów z rynku, uprawnienie to, które w każdym razie może zostać ograniczone przez Komisję [art. 37 lit. d)], nie obejmuje ograniczenia przywozu produktów niespełniających wymogów. Co więcej, środki nadzwyczajne, które wydają się rozciągać na środki związane z handlem, mogą być przyjmowane wyłącznie przez Komisję (motywy 189 i 201 oraz art. 221). To samo dotyczy rozporządzenia ogólnego w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw, które stanowi wprawdzie, że państwa członkowskie mogą weryfikować prawidłowość stosowania norm handlowych w drodze kontroli zgodności (zob. w szczególności art. 9 ust. 1), ale nie zezwala jednak państwom członkowskim na wdrażanie środków zakazujących *przywozu* produktów niespełniających wymogów.

28 De facto z samego brzmienia art. 207 ust. 1 TFUE wynika, że wspólna polityka handlowa opiera się na „jednolitych zasadach”.

29 Zobacz art. 2 ust. 1 TFUE.

30 Nie ulega wątpliwości, że podstawą prawną do wprowadzenia *środkaunijnego* mającego na celu zawieszenie handlu z państwem trzecim lub terytorium trzecim może być zawsze art. 207 TFUE: zobacz przykładowo rozporządzenie Rady (EWG) nr 1432/92 z dnia 1 czerwca 1992 r. zakazujące handlu między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Republikami Serbii i Czarnogóry (Dz.U. 1992, L 151, s. 4), wprowadzające embargo handlowe obejmujące całość przywozu na terytorium (ówczesnej) Wspólnoty z Federalnej Republiki Jugosławii, jak również całość wywozu ze Wspólnoty do tego kraju.

31 Zobacz podobnie opinia nr 1/00 (Umowa w sprawie ustanowienia Wspólnego Europejskiego Obszaru Lotniczego) z dnia 18 kwietnia 2002 r. (EU:C:2002:231, pkt 12 i przytoczone tam orzecznictwo).

32. Po drugie, takie środki stanowiłyby zagrożenie dla jednolitości zewnętrznej polityki handlowej Unii Europejskiej, przez co podważałyby jedną z fundamentalnych zasad, na których opiera się wspólna polityka handlowa [32].

33. Wreszcie, pomijając kwestię zewnętrznego wizerunku Unii Europejskiej jako wiarygodnego partnera handlowego, istnieje też ryzyko narażenia się na odpowiedzialność przed Organ Rozstrzygania Sporów WTO [33].

34. Na szczeblu prawa wtórnego Unii odpowiedź jest bardziej zniuansowana.

35. Istnieje co najmniej jeden precedens dotyczący okoliczności, w których Unia Europejska zezwala państwom członkowskim na utrzymywanie, z zastrzeżeniem pewnych warunków, szczególnych środków krajowych, które w rzeczywistości stanowią ingerencję w podział kompetencji w ramach wspólnej polityki handlowej [34]. Jest to jednak sytuacja rzadka.

36. Bardziej powszechne są konkretne instrumenty zezwalające Unii Europejskiej na przyjmowanie określonych środków ochronnych w odniesieniu do handlu z państwami lub terytoriami trzecimi [35]. W takich przypadkach Unia Europejska może wprowadzić pewne środki regulujące zwolnienie produktów z państw trzecich na terytorium celnym Unii Europejskiej, a w razie konieczności [36] tylko na jego części [37].

37. Prawdą jest, jak zauważa rząd francuski, że zarówno rozporządzenie podstawowe w sprawie przywozu, jak i unijny kodeks celny zawierają przepisy przewidujące możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie w wyjątkowych przypadkach *jednostronnych* środków handlowych. I tak art. 24 ust. 2 lit. a) rozporządzenia podstawowego w sprawie przywozu stanowi, że „niniejsze rozporządzenie nie stanowi przeszkody dla przyjęcia lub stosowania przez państwa członkowskie […] zakazów, ograniczeń ilościowych lub środków nadzoru uzasadnionych względami moralności, porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego". Podobnie zgodnie z art. 134 ust. 1 unijnego kodeksu celnego „od chwili wprowadzenia towarów na obszar celny Unii podlegają one dozorowi celnemu" oraz „w stosownych przypadkach towary te podlegają takim zakazom i ograniczeniom, jakie są uzasadnione względami między innymi moralności publicznej, porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego".

[32] Zobacz art. 207 ust. 1 TFUE, który stanowi, że „wspólna polityka handlowa jest oparta na jednolitych zasadach, w szczególności w odniesieniu do […] ujednolicenia środków liberalizacyjnych". Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 5 lipca 1994 r., Anastasiou i in. (C-432/92, EU:C:1994:277, pkt 53) (wyjaśniający, że istnienie różnych praktyk państw członkowskich prowadzi do „niepewności, która może zagrozić istnieniu wspólnej polityki handlowej").

[33] Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 października 2020 r., Komisja/Węgry (Szkolnictwo wyższe) (C-66/18, EU:C:2020:792, pkt 84).

[34] Zobacz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1219/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. ustanawiające przepisy przejściowe w zakresie dwustronnych umów inwestycyjnych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (Dz.U. 2012, L 351, s. 40), w którym pod pewnymi warunkami zezwala się państwom członkowskim na utrzymanie w mocy i zmianę istniejących dwustronnych umów inwestycyjnych (zwanych dalej „DUI"), a także zawieranie nowych DUI, chociaż zasadniczo wymaga się od nich eliminowania niezgodności między tymi DUI a prawem Unii.

[35] Zobacz przykładowo środki ochronne przewidziane w rozdziałach V rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/478 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu (Dz.U. 2015, L 83, s. 16, zwane dalej „rozporządzeniem podstawowym w sprawie przywozu") (obejmującego przywóz w odniesieniu do państw i terytoriów będących członkami WTO) i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/755 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu z niektórych państw trzecich (Dz.U. 2015, L 123, s. 33) (obejmującego przywóz z krajów niebędących członkami WTO).

[36] Zobacz przykładowo rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/159 z dnia 31 stycznia 2019 r. nakładające ostateczne środki ochronne w odniesieniu do przywozu niektórych wyrobów ze stali (Dz.U. 2019, L 31, s. 27) (nakładające na okres trzech lat kontyngenty taryfowe w wysokości 25 % na dopuszczenie do obrotu w Unii Europejskiej niektórych kategorii wyrobów ze stali).

[37] Zobacz art. 17 podstawowego rozporządzenia w sprawie przywozu i art. 15rozporządzenia 2015/755. Niedawny przykład takiego „zregionalizowanego" środka ochronnego można znaleźć w art. 1 rozporządzenia wykonawczego 2023/1100 (ograniczającego dopuszczenie do obrotu przywozu pszenicy, kukurydzy, rzepaku i nasion słonecznika pochodzących z Ukrainy do Bułgarii, Węgier, Polski, Rumunii lub Słowacji).

38. Jasne jest jednak, że przepisy te nie stanowią stałego zezwolenia na szczeblu prawa wtórnego Unii na wprowadzanie jednostronnych środków mających na celu zawieszenie przywozu z powodu zarzucanego naruszenia wymogów Unii dotyczących etykietowania żywności.

39. Po pierwsze, środki tego rodzaju jak przewidziane w art. 24 ust. 2 lit. a) rozporządzenia podstawowego w sprawie przywozu muszą być stosowane erga omnes w zakresie, w jakim są skierowane przeciwko członkom WTO, a zatem dotyczą całości przywozu danego produktu, niezależnie od jego pochodzenia [38]. Środek tego rodzaju, jakiego domaga się Francja wyłącznie w odniesieniu do produktów pochodzących z Królestwa Marokańskiego, będącego członkiem WTO, nie może zatem wchodzić w zakres stosowania tego przepisu.

40. Co więcej, środki przewidziane w art. 24 ust. 2 lit. a) rozporządzenia podstawowego w sprawie przywozu należy wprowadzać, gdy jest to uzasadnione między innymi „względami moralności [publicznej], porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego". Przepis ten umożliwia zatem ingerencję w wolność handlu [39] z uwagi na szczególne nadrzędne względy interesu ogólnego porównywalne ze względami określonymi w art. 36 TFUE [40].

41. Nie wykluczam możliwości, że w szczególności pojęcie „moralności publicznej", które nawiązuje do przekonania o dobru i złu w danej społeczności, może obejmować fałszywe lub wprowadzające w błąd etykietowanie produktów spożywczych.

42. Jednakże w świetle interpretacji zawężającej, jaką należy nadać rodzajom odstępstw przewidzianych w art. 24 ust. 2 lit. a) rozporządzenia ogólnego w sprawie przywozu [41], nie jestem przekonana, że naruszenie zharmonizowanych norm *handlowych* Unii może stanowić powód do ograniczenia *przywozu* określonego rodzaju produktu do jednego państwa członkowskiego.

43. Jak bowiem wyjaśnił rząd francuski, jasne jest, że liberalizacja przywozu towarów pochodzących z państw trzecich w drodze rozporządzenia podstawowego w sprawie przywozu i unijnego kodeksu celnego nie może być postrzegana jako mająca również cel lub skutek w postaci liberalizacji późniejszego wprowadzania przywiezionych towarów do obrotu.

44. Jest to jedyne logiczne rozwiązanie, skoro w cyklu życia produktu przywożonego na sprzedaż na rynku Unii Europejskiej etap *przywozu* ma miejsce przed etapem *wprowadzania do obrotu*.

38 Zobacz w tym względzie art. 2 ust. 1 porozumienia WTO w sprawie środków ochronnych, w którym określono ten wymóg i które w związku z tym musi wpływać na interpretację rozporządzenia podstawowego w sprawie przywozu. Zobacz analogicznie wyrok z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19, EU:C:2022:38, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo) (wyjaśniający, że zasada pacta sunt servanda wymaga wykładni zgodnej z prawodawstwem wtórnym Unii przyjętym w świetle jednego z porozumień WTO).

39 Chociaż Trybunał nigdy nie uznał wolności handlu międzynarodowego, można jednak uznać za co najmniej zasadne twierdzenie, że traktaty również w ramach zewnętrznej polityki handlowej Unii Europejskiej zaszczepiają ideę tego samego rodzaju liberalizującego porządku rynkowego, który zapoczątkował projekt europejski ab initio. Na poparcie tego argumentu zob. E.-U. Petersmann, „National constitutions and international economic law", [w:] M. Hilf, E.-U. Petersmann, (red.), *National constitutions and international economic law*, Kluwer, Bielefeld, 1993, s. 24. Stanowisko przeciwne zob. S. Peers, „Fundamental right or political whim? WTO law and the European Court of Justice", [w:] G. de Burca, J. Scott, (red.), *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, Bloomsbury Publishing, 2001, s. 129.

40 Zobacz wyrok z dnia 30 maja 2002 r., Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, pkt 34) (w którym powołano się na analogię do przepisu poprzedzającego art. 24 rozporządzenia podstawowego w sprawie przywozu i art. 36 TFUE).

41 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 10 stycznia 1985 r., Association des Centres distributeurs Leclerc i Thouars Distribution (229/83, EU:C:1985:1, pkt 30) (w którym wyjaśniono, że odstępstwa przewidziane w obecnym art. 36 TFUE należy interpretować w sposób zawężający).

45. Trzeba przyznać, że obydwa te etapy mogą stanowić względem siebie „niezbędne uzupełnienie” [42].

46. Pomyślna odprawa celna produktu niekoniecznie oznacza jednak zgodność z przepisami dotyczącymi etykietowania produktów na potrzeby konsumentów i odwrotnie: jak zauważył Trybunał w wyroku Expo Casa Manta, „skoro produkt wyprodukowany zgodnie z prawem we Wspólnocie nie może zostać wprowadzony na rynek wyłącznie na tej podstawie, to na tej samej zasadzie zgodny z prawem przywóz produktu nie oznacza, że zostaje on automatycznie dopuszczony na rynek” [43].

47. Jednakże nawet gdyby zakładano (błędnie), że odprawa celna produktu sugeruje zgodność z przepisami dotyczącymi etykietowania produktów na potrzeby konsumentów, środek przewidziany przez skarżącą byłby w każdym razie nieskuteczny, ponieważ sporne produkty mogłyby być w dalszym ciągu oferowane konsumentowi francuskiemu, gdyby przywóz odbył się przez inne państwa członkowskie.

48. W tym kontekście nie uważam za uzasadnione, aby państwo członkowskie mogło powoływać się na względy moralności publicznej w celu jednostronnego ograniczenia przywozu niektórych produktów pochodzących z państw trzecich (zakłócając tym samym wewnątrzunijny obrót tym produktem) pod pretekstem naprawy zarzucanego naruszenia unijnych zharmonizowanych norm handlowych.

49. Po drugie, dozór celny przewidziany w art. 134 ust. 1 unijnego kodeksu celnego nie stanowi autonomicznego upoważnienia do zezwolenia państwom członkowskim na wprowadzenie między innymi zakazów przywozu niektórych produktów.

50. Pojęcie dozoru celnego przewiduje raczej pewnego rodzaju status prawny produktów przywożonych do Unii Europejskiej. To na podstawie tego statusu krajowe organy celne przeprowadzają następnie kontrole celne [44]. Kontrole te obejmują sprawdzenie traktowania zastosowanego względem spornych towarów (na przykład ich preferencyjnego traktowania taryfowego) oraz sprawdzenie, czy wywiązano się z obowiązków ciążących na danym importerze (na przykład w zakresie uiszczania należności celnych i należności celnych przywozowych).

51. Co więcej, rodzaj środka kontrolowanego przez dozór celny musi zostać określony w prawie Unii lub w przepisach wdrażających prawo państwa członkowskiego. Są to rodzaje zakazów i ograniczeń, do których odnosi się art. 134 ust. 1 unijnego kodeksu celnego [45].

42 Aby posłużyć się językiem opinii rzecznika generalnego L. Geelhoeda wydanej w sprawie Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:28, pkt 27)

43 Wyrok z dnia 30 maja 2002 r., Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, pkt 31).

44 Kontrole celne zdefiniowano w art. 5 ust. 3 unijnego kodeksu celnego jako „określone czynności wykonywane przez organy celne w celu zapewnienia zgodności z przepisami prawa celnego oraz innymi przepisami regulującymi wprowadzanie, wyprowadzanie, tranzyt, przemieszczanie, składowanie i końcowe przeznaczenie towarów przemieszczanych między obszarem celnym Unii a krajami lub terytoriami spoza tego obszaru oraz obecność i przemieszczanie w ramach obszaru celnego Unii towarów nieunijnych i towarów objętych procedurą końcowego przeznaczenia”.

45 To znaczy „zakaz[y] i ograniczeni[a], jakie są uzasadnione względami między innymi moralności publicznej, porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego”.

52. W niniejszej sprawie skarżąca nie powołuje się jednak na żaden przepis prawa Unii ani prawa państwa członkowskiego wdrażającego prawo Unii, który upoważniałby Francję do przyjęcia środków, których domaga się od ministerstw [46].

53. Wynika z tego zatem, że ani unijny kodeks celny, ani rozporządzenie podstawowe w sprawie przywozu nie mogą same w sobie stanowić podstawy zezwolenia rządowi francuskiemu na wprowadzenie jednostronnego zakazu przywozu niektórych produktów pochodzących z terytorium Sahary Zachodniej z powodu nieprawidłowego oznaczenia kraju pochodzenia.

54. W rezultacie proponuję, aby Trybunał udzielił odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze.

B. Pytanie czwarte

55. W pytaniu czwartym sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy odpowiednie przepisy dotyczące etykietowania środków spożywczych należy interpretować w ten sposób, że *na etapie przywozu i sprzedaży konsumentowi* na opakowaniu owoców i warzyw zebranych w Saharze Zachodniej nie wolno wskazywać jako kraju pochodzenia Królestwa Marokańskiego, a zamiast niego należy wskazywać terytorium Sahary Zachodniej.

1. W przedmiocie dopuszczalności

56. W swoich uwagach na piśmie przedstawionych Trybunałowi zarówno rząd francuski, jak i Komisja kwestionują dopuszczalność tego pytania. Oboje uczestnicy postępowania argumentują, że rozstrzygnięcie sporu zawisłego przed sądem odsyłającym ogranicza się do stwierdzenia legalności dorozumianej decyzji ministerstw o braku jednostronnego zakazania przywozu spornych produktów z terytorium Sahary Zachodniej. Rozstrzygnięcie tego sporu nie wymaga zatem udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy na produktach przywożonych z Sahary Zachodniej należy wskazywać to terytorium jako miejsce pochodzenia.

57. Moim zdaniem z odesłania sądu odsyłającego nie wynika w sposób oczywisty, że wykładnia przepisów dotyczących etykietowania środków spożywczych na potrzeby spornych produktów nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym ani przedmiotem sporu w postępowaniu głównym.

58. Artykuł 267 TFUE ustanawia procedurę współpracy bezpośredniej pomiędzy Trybunałem a sądami państw członkowskich [47]. W ramach tej procedury, która opiera się na wyraźnym rozdziale funkcji, do sądu krajowego należy ustalenie, które elementy prawa Unii wymagane są do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu, ponieważ to również wyłącznie ten sąd ponosi odpowiedzialność za orzeczenie, jakie zostanie wydane [48]. Pytania sądu krajowego korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy, a Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia [49].

[46] Nawet gdyby takie upoważnienie istniało, uważam, że uzasadnienia dla zastosowania takich środków, a także granice tych środków, są takie same jak omówione w pkt 40 i nast. niniejszej opinii, z zastrzeżeniem, że nie może dojść do wypaczenia kompetencji Unii Europejskiej i jej instytucji (zob. podobnie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Rada, C-13/07, EU:C:2009:190, pkt 83).

[47] Zobacz podobnie wyrok z dnia 9 grudnia 1965 r., Singer (44/65, EU:C:1965:122, s. 971).

[48] Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 1981 r., Foglia (244/80, EU:C:1981:302, pkt 15).

[49] Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 września 1999 r., Beck i Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, pkt 22).

59. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą zwrócił się sąd krajowy, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym czy przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem ma charakter hipotetyczny lub gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia przydatnej odpowiedzi na pytania, które zostały mu postawione [50].

60. W niniejszej sprawie, chociaż pytanie pierwsze dotyczy wyłącznie zakazu przywozu, to jednak nie jest jasne, czy środek, o który zwrócono się przed sądem odsyłającym, nie miał obejmować zarówno etapu przywozu, jak i udostępniania danych produktów konsumentowi na rynku francuskim. Pytanie czwarte zostało zresztą zadane w postanowieniu sądu odsyłającego w taki sposób, że odnosi się do obu tych etapów.

61. Chociaż stoję na stanowisku, że dwóch wspomnianych etapów nie można łączyć (zob. również pkt 44 niniejszej opinii), jasne jest, że żądanie skarżącej, niezależnie od tego, czy jest ono zasadne czy nie, dotyczy również spełnienia wymogów Unii w dziedzinie etykietowania środków spożywczych w odniesieniu do spornych produktów. Element ten sprawia zatem wrażenie przydatnego do dokonania przez sąd odsyłający rozstrzygnięcia w przedmiocie legalności dorozumianej decyzji będącej przedmiotem sporu. Co więcej, sąd odsyłający uważa, że w świetle prawa krajowego ma prawo nałożyć z urzędu środek, którego domaga się skarżąca, nie dokonując dalszego zróżnicowania sytuacji, w których może dojść do zarządzenia tego środka. Wydaje się, że to również z tej przyczyny sąd odsyłający uznaje za konieczne rozpoznanie co do istoty argumentacji skarżącej, która rozciąga się na kwestie podniesione w pytaniu czwartym.

62. Pytanie czwarte jest zatem dopuszczalne.

2. Co do istoty

63. Pytanie czwarte sformułowano w taki sposób, że jest ono pytaniem o to, czy prawo Unii nakłada zarówno negatywne, jak i pozytywne obowiązki w zakresie prawidłowego etykietowania spornych produktów, w sytuacji gdy pochodzą one z terytorium Sahary Zachodniej. Sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy wymogi Unii dotyczące środków spożywczych *zakazują* stosowania etykiety informującej o kraju pochodzenia wskazującej Królestwo Marokańskie, a zamiast tego *wymagają* wskazania jako kraju pochodzenia terytorium Sahary Zachodniej.

64. Proponuję stwierdzić, że odpowiednie przepisy Unii dotyczące etykietowania środków spożywczych rzeczywiście wymagają, aby produkty pochodzące z terytorium Sahary Zachodniej były oznaczane ze wskazaniem tego terytorium jako kraju pochodzenia (obowiązek pozytywny), z wykluczeniem możliwości wskazywania innych terytoriów (obowiązek negatywny). Produkty te nie mogą zatem zawierać żadnego odniesienia do Królestwa Marokańskiego.

65. Analiza, która doprowadzi mnie do tego wniosku, ma następującą strukturę: po pierwsze, ustalę ogólne lub szczególne przepisy dotyczące etykietowania środków spożywczych w Unii mające zastosowanie do spornych produktów, w szczególności wskazywania kraju pochodzenia (a). Następnie wyjaśnię, że terytorium Sahary Zachodniej można uznać za kraj pochodzenia w rozumieniu tych przepisów (b). Po trzecie, wyjaśnię, dlaczego pominięcie Sahary Zachodniej jako kraju pochodzenia spornych produktów grozi wprowadzeniem w błąd konsumentów Unii

[50] Zobacz przykładowo wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in. (C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

przy dokonywaniu przez nich wyboru produktów (c). Wreszcie zbadam, czy przepisy Unii w dziedzinie etykietowania środków spożywczych zakazują dodatkowego odniesienia do Królestwa Marokańskiego (d).

a) Prawo Unii dotyczące etykietowania środków spożywczych

1) Zasady ogólne mające zastosowanie do środków spożywczych

66. Rozporządzenie w sprawie informacji o żywności ma na celu wzmocnienie pozycji konsumentów poprzez „poprawną, neutralną i obiektywną" informację, która pozwala na „dokonywanie świadomych wyborów" dotyczących spożywanej przez nich żywności [51] oraz zapobieganie praktykom, które mogłyby wprowadzić konsumentów w błąd [52]. W tym celu wprowadza ono wymóg „jasnego, zrozumiałego i czytelnego etykietowania środków spożywczych" [53].

67. Częścią tych informacji, która (zasadniczo) musi być przekazywana konsumentowi, jest „kraj pochodzenia" lub „miejsce pochodzenia" [54]. Odnosi się to do miejsca, z którego pochodzi sporny środek spożywczy [55].

68. Wymóg ten jest wyrazem zasady zakazu podawania informacji wprowadzających w błąd [56].

69. Nacisk w rozporządzeniu w sprawie informacji o żywności kładzie się zatem w szczególności na ochronę konsumenta przed brakiem informacji lub nieprawidłowymi informacjami, które mogą skutkować *ryzykiem* wprowadzenia konsumenta w błąd co do prawdziwego pochodzenia produktu [57].

70. Do znaczenia elementu ryzyka we wprowadzaniu konsumenta w błąd wrócę w dalszej części (w pkt 102 i nast. niniejszej opinii); należy jednak przede wszystkim ustalić, jakie szczególne wymogi w odniesieniu do produktów będących przedmiotem niniejszej sprawy wynikają z przepisów o etykietowaniu owoców i warzyw.

51 Zobacz wyrok z dnia 13 stycznia 2022 r., Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15, pkt 44, 46 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

52 W art. 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie informacji o żywności uznano szerokie spektrum wymogów, jakie konsumenci w Unii mają wobec produktów spożywczych. Wyjaśniono w nim, że „podawanie informacji na temat żywności służy wysokiemu poziomowi ochrony zdrowia i interesów konsumentów przez zapewnienie konsumentom finalnym podstaw do dokonywania świadomych wyborów […] ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań zdrowotnych, ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i etycznych". Zobacz również motyw 4 rozporządzenia w sprawie informacji na temat żywności.

53 Motyw 9 rozporządzenia w sprawie informacji o żywności.

54 Artykuł 9 ust. 1 lit. i) rozporządzenia w sprawie informacji o żywności.

55 Zobacz w tym względzie definicję zawartą w art. 2 ust. 2 lit. g) rozporządzenia w sprawie informacji o żywności, w której zdefiniowano miejsce pochodzenia jako „miejsce, z którego według zamieszczonej informacji pochodzi dana żywność, a które nie stanowi »kraju pochodzenia« określonego zgodnie z art. 23–26 [rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 1992, L 302, s. 1)]". W art. 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie informacji o żywności wyjaśniono również, że „na użytek niniejszego rozporządzenia kraj pochodzenia środka spożywczego odnosi się do pochodzenia środka spożywczego określonego zgodnie z art. 23–26 rozporządzenia […] nr 2913/92". Zasady określone uprzednio w art. 23–26rozporządzenia nr 2913/92 są obecnie zawarte w art. 59–63 unijnego kodeksu celnego.

56 Przewidzianego w art. 7 rozporządzenia w sprawie informacji o żywności.

57 Zobacz podobnie wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Organisation juive européenne and Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, pkt 25; zwany dalej wyrokiem „Vignoble Psagot").

2) Szczególne wymogi dotyczące owoców i warzyw

71. Wymogi dotyczące wprowadzania do obrotu owoców i warzyw określono w rozporządzeniach stanowiących uzupełnienie rozporządzenia w sprawie informacji o żywności [58]: rozporządzeniu o produktach rolnych oraz rozporządzeniu ogólnym w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw [59].

72. Aby produkt mógł być wprowadzany do obrotu z przeznaczeniem dla konsumentów na rynku Unii, muszą zostać spełnione przepisy regulujące wprowadzanie do obrotu przewidziane w rozporządzeniu o produktach rolnych [60]. Prawodawca Unii uważa, że zgodność z tymi normami „leży w interesie producentów, przedsiębiorstw handlowych i konsumentów" [61].

73. Jedną z zasad wprowadzania do obrotu określonych w rozporządzeniu o produktach rolnych jest obowiązek wskazania miejsca produkcji lub kraju pochodzenia [62].

74. Wskazanie to jest wymagane w odniesieniu do owoców i warzyw, które mają być przeznaczone do celów sprzedaży konsumentowi jako produkty świeże [63].

75. Wymóg wskazania pochodzenia owoców i warzyw ma zastosowanie na wszystkich etapach wprowadzania do obrotu, w tym na etapie przywozu owoców i warzyw [64]. Podmiot handlujący owocami i warzywami „może wystawiać te produkty, oferować je na sprzedaż, dostarczać i wprowadzać do obrotu w Unii wyłącznie zgodnie z tymi normami i jest odpowiedzialny za zapewnienie takiej zgodności" [65].

76. Rozporządzeniem wykonawczym względem rozporządzenia o produktach rolnych jest rozporządzenie ogólne w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw [66], w którym szczegółowo określono ogólne i szczegółowe normy handlowe mające zastosowanie do owoców i warzyw [67].

58 W art. 1 ust. 4 rozporządzenia w sprawie informacji o żywności wyjaśniono, że stosuje się je „bez uszczerbku dla wymogów dotyczących etykietowania, przewidzianych w szczególnych przepisach unijnych mających zastosowanie do szczególnych środków spożywczych".

59 Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia o produktach rolnych z wyjątkiem niektórych produktów rybołówstwa i akwakultury rozporządzenie w sprawie produktów rolnych ma zastosowanie do wszystkich produktów wymienionych w załączniku I do traktatów. W tym ostatnim z kolei znajduje się skrótowy przegląd tego, co zmieniło się w nomenklaturę scaloną (rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz.U. 1987, L 256, s. 1)).

60 Zobacz art. 74 rozporządzenia o produktach rolnych.

61 Motyw 64 rozporządzenia o produktach rolnych.

62 Zobacz art. 75 ust. 3 lit. j) oraz art. 76 ust. 1 rozporządzenia o produktach rolnych.

63 Zobacz art. 75 ust. 1 lit. b) rozporządzenia o produktach rolnych.

64 Zobacz art. 76 ust. 2 lit. rozporządzenia o produktach rolnych.

65 Zobacz art. 76 ust. 3 lit. rozporządzenia o produktach rolnych.

66 Zobacz art. 1 ust. 1 rozporządzenia ogólnego w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw.

67 Zobacz art. 1 ust. 1 i art. 3 ust. 1 rozporządzenia ogólnego w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw. W części A załącznika I do tego rozporządzenia określono szczegółowo ogólną normę handlową dla tych produktów.

77. Pomidory koktajlowe podlegają szczegółowym normom handlowym [68]. Do tych norm należy obowiązkowe oznaczenie kraju pochodzenia [69]. Etykieta ta może być uzupełniona nieobowiązkowym wskazaniem „regionu uprawy [pomidorów] lub krajowej, regionalnej lub lokalnej nazwy miejsca pochodzenia” [70].

78. Melony Charentais podlegają ogólnej normie handlowej rozporządzenia ogólnego w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw [71]. Również z niej wynika obowiązkowe oznaczanie kraju pochodzenia [72]. Inaczej jednak niż w przypadku pomidorów koktajlowych rozporządzenie nie zawiera wzmianki o dodaniu bardziej szczegółowego wskazania pochodzenia.

79. Wymogi te podlegają kontrolom zgodności, które mają zastosowanie na wszystkich etapach wprowadzania do obrotu [73].

80. Jak wyjaśniła Komisja podczas rozprawy, stwierdzenie niezgodności pociąga za sobą zakaz przemieszczania produktów niespełniających wymogów bez zezwolenia właściwego organu kontrolnego. Produkty te muszą następnie zostać dostosowane do wymogów rozporządzenia ogólnego w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw. Gdyby nie było to możliwe, właściwe organy mogą wymagać przekazania produktów na paszę dla zwierząt, na potrzeby przetwórstwa przemysłowego, do innych celów nieżywnościowych lub nawet do zniszczenia [74].

81. Wynika z tego, że ogólna norma handlowa i szczegółowe normy handlowe mające zastosowanie do spornych produktów wymagają obowiązkowego oznaczania kraju pochodzenia tych produktów.

b) Sahara Zachodnia jako kraj pochodzenia owoców i warzyw uprawianych na tym terytorium

82. Z powyższego wyjaśnienia dotyczącego ogólnych i szczegółowych zasad regulujących etykietowanie środków spożywczych w Unii wyraźnie wynika, że prawodawca Unii wymaga obowiązkowego wskazania kraju pochodzenia spornych produktów.

83. W kontekście niniejszej sprawy naturalnie nasuwa się pytanie, czy terytorium niesamodzielne Sahary Zachodniej stanowi kraj pochodzenia do celów tych przepisów.

68 Zobacz art. 3 ust. 2 lit. j) rozporządzenia w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw, który stanowi, że do „pomidorów” mają zastosowanie szczegółowe normy handlowe zawarte w części B załącznika I do tego rozporządzenia. Załącznik I, część B, część 10, sekcja I stanowi, że pojęcie „pomidor” obejmuje również pomidory „koktajlowe”.

69 Zobacz załącznik I, część B, część 10, sekcja VI, lit. C rozporządzenia ogólnego w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw. W tym celu, jak wyjaśnia przypis, „należy podać pełną nazwę lub nazwę potoczną”.

70 Ibidem.

71 Zobacz art. 3 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia ogólnego w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw, w którym wyjaśniono, że „owoce i warzywa, które nie są objęte szczegółową normą handlową, spełniają wymagania ogólnej normy handlowej”. Ogólną normę handlową, o której mowa w tym przepisie, określono w części A załącznika I do tego rozporządzenia.

72 Zobacz załącznik I, część A, część 4 sekcja rozporządzenia ogólnego w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw. Również w tym przypadku z przypisu wynika, że „należy podać pełną nazwę lub nazwę potoczną”.

73 Zobacz w tym względzie art. 8 i 11 rozporządzenia ogólnego w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw. W art. 11 ust. 3 tego samego rozporządzenia przewidziano także, że „w przypadku gdy kontrole wykażą znaczące nieprawidłowości, państwa członkowskie zwiększają częstotliwość kontroli w odniesieniu do handlowców, produktów, pochodzenia lub innych parametrów”. Kontrole zgodności są konieczne między innymi dlatego, że odpowiednia informacja o „kraju pochodzenia” musi być zamieszczona w sposób „czytelny” i „trwały” oraz widoczny z zewnątrz, w formie nadruku umieszczonego bezpośrednio na opakowaniu albo na etykiecie, która stanowi integralną część opakowania lub jest trwale do niego przymocowana.

74 Zobacz art. 17 ust. 3 rozporządzenia ogólnego w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw.

84. W tym względzie pragnę zauważyć, że rozporządzenie w sprawie informacji o żywności i rozporządzenie o produktach rolnych, a także rozporządzenie ogólne w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw nie zawierają definicji „kraju pochodzenia” [75].

85. Niemniej jednak unijny kodeks celny, zawierający przepisy szczegółowe dotyczące określania niepreferencyjnego pochodzenia towarów, mówi wprost o rozszerzeniu jego przepisów dotyczących tego aspektu na inne środki unijne odnoszące się do pochodzenia towarów [76].

86. Jak wyjaśnił Trybunał w odniesieniu do rozporządzenia o produktach rolnych obejmuje to wymóg dotyczący wskazania kraju pochodzenia [77].

87. Uważam, że to samo dotyczy rozporządzenia o informacji na temat żywności oraz rozporządzenia ogólnego w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw. Ostatecznie, tego właśnie wymaga jednolite, skuteczne i spójne rozumienie wymogu oznaczenia kraju pochodzenia [78].

88. Wynika z tego, że oznaczenie kraju pochodzenia w różnych rozporządzeniach dotyczących środków spożywczych mających zastosowanie w niniejszej sprawie należy interpretować poprzez odniesienie do odpowiednich zasad i opisów zawartych w unijnym kodeksie celnym.

89. Zgodnie z art. 60 unijnego kodeksu celnego towary uzyskane całkowicie w danym „kraju” lub na danym „terytorium” należy postrzegać jako pochodzące z tego kraju lub terytorium.

90. Produkty pochodzenia roślinnego zebrane w „kraju” lub na „terytorium” należy uznać za całkowicie tam uzyskane [79]. Odpowiednio zatem uznaje się je za pochodzące z tego terytorium [80].

91. W sprawie Vignoble Psagot Trybunał zinterpretował pojęcie „terytorium” jako obejmujące każdy podmiot, który nie mieści się w kategorii „kraju” lub „państwa” [81], taki jak „obszary geograficzne, które, podlegając jurysdykcji lub odpowiedzialności międzynarodowej danego państwa, na mocy prawa międzynarodowego mają status odrębny i różny od statusu tego państwa” [82].

75 W odniesieniu do rozporządzenia w sprawie informacji o żywności i rozporządzenia o produktach rolnych Trybunał stwierdził już brak takiej definicji w wyroku z dnia 4 września 2019 r., Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, pkt 46).

76 Zobacz art. 59 lit. c) unijnego kodeksu celnego, który stanowi, że w artykułach dotyczących nabywania i dowodu pochodzenia (art. 60 i 61) „ustanawia się reguły określania niepreferencyjnego pochodzenia towarów do celów stosowania […] innych środków unijnych odnoszących się do pochodzenia towarów”.

77 Zobacz wyrok z dnia 4 września 2019 r., Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, pkt 46).

78 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 4 września 2019 r., Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, pkt 50) (wyjaśniający, że „obowiązkowe wskazanie kraju pochodzenia powinno bowiem być w celu zapewnienia pełnej skuteczności (effet utile) odnośnym przepisom i w trosce o spójność oparte na takich samych definicjach, czy to w dziedzinie celnej, rolnictwa, czy też ochrony konsumentów”).

79 Zobacz art. 31 lit. b) rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego (Dz.U. 2015, L 343, s. 1).

80 W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości, że sporne produkty są zbierane na terytorium Sahary Zachodniej.

81 Wyrok Vignoble Psagot, pkt 30. W tym samym wyroku Trybunał dokonał wykładni pojęcia „kraju”, uznając je za synonim pojęcia „państwo”, które oznacza „suwerenny podmiot, który w ramach swoich granic geograficznych sprawuje pełnię uprawnień przyznanych takim podmiotom przez prawo międzynarodowe” (zob. pkt 28 i 29).

82 Zobacz wyrok Vignoble Psagot, pkt 31. Jak zauważa skarżąca, to na tej podstawie w wyroku Vignoble Psagot Trybunał rozszerzył wymóg prawidłowego oznaczania pochodzenia na „terytoria okupowane przez Państwo Izrael”, a więc Zachodni Brzeg, w tym Wschodnią Jerozolimę, i Wzgórza Golan.

92. W wyrokach Rada/Front Polisario oraz Western Sahara Campaign UK Trybunał orzekł, że terytorium Sahary Zachodniej stanowi do celów prawa międzynarodowego publicznego odrębne terytorium i że jest ono różne od terytorium Królestwa Marokańskiego [83].

93. Terytorium Sahary Zachodniej należy zatem traktować jako odrębny obszar celny do celów art. 60 unijnego kodeksu celnego.

94. Jak wyjaśniła Komisja na rozprawie, status ten jest już uznany w przepisach Unii Europejskiej dotyczących statystyki handlu zagranicznego poprzez przypisanie terytorium Sahary Zachodniej jej własnego kodu kraju pochodzenia (EH) [84]. To ten kod przyjmowany w ramach unijnej taryfy celnej (TARIC) [85] importerzy produktów pochodzących z terytorium Sahary Zachodniej mają obowiązek wskazać w swoich zgłoszeniach celnych i na jego poparcie mają obowiązek przedstawić deklarację pochodzenia.

95. Wynika z tego, że pojęcie kraju pochodzenia, występujące w prawie Unii dotyczącym etykietowania środków spożywczych, obejmuje również terytorium Sahary Zachodniej.

96. Sporne produkty w niniejszej sprawie, jako uzyskane w pełni na terytorium Sahary Zachodniej, muszą być zatem oznaczone odpowiednią etykietą.

97. Na wniosek ten nie ma wpływu fakt, że w praktyce to państwo trzecie – w tym przypadku Królestwo Marokańskie – jest postrzegane przez Unię Europejską za państwo, które przyjęło na siebie (de facto) odpowiedzialność za administrowanie terytorium Sahary Zachodniej (a przynajmniej tymi jej częściami, nad którymi sprawuje kontrolę). Na potrzeby przywozu do Unii Europejskiej to zatem władze Maroka weryfikują i poświadczają pochodzenie produktów, co do których twierdzą, że pochodzą one z terytorium Sahary Zachodniej.

98. Jak wyjaśniła zarówno Rada, jak i Komisja, rozwiązanie to zostało wprowadzone, ponieważ niesamodzielne terytorium Sahary Zachodniej nie ma własnych (uznanych) organów celnych, które mogłyby kontrolować status pochodzenia produktów wytwarzanych lub uprawianych na tym terytorium [86].

99. Jak wyjaśniam w moich opiniach przedstawionych w dniu dzisiejszym w sprawach Komisja i Rada/Front Polisario, realizowanie stosunków z terytorium niesamodzielnym odbywa się z poszanowaniem zarówno aktualnego statusu prawa międzynarodowego, jak i rzeczywistości

83 Wyrok Rada/Front Polisario, pkt 107, a także wyrok Western Sahara Campaign UK, pkt 64, 69.

84 Zobacz załącznik I do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2020/1470 z dnia 12 października 2020 r. w sprawie nazewnictwa krajów i terytoriów dla celów statystyki europejskiej dotyczącej międzynarodowego handlu towarami oraz w sprawie podziału geograficznego w odniesieniu do innych statystyk gospodarczych (Dz.U. 2020, L 334, s. 2).

85 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz.U. 1987, L 256, s. 1).

86 Z tego względu Rada i Komisja twierdzą, że praktycznie nie mogą zawrzeć odrębnej umowy handlowej z terytorium Sahary Zachodniej. Porównaj z Układem stowarzyszeniowym WE–OWP [zatwierdzonym decyzją Rady 97/430/WE z dnia 2 czerwca 1997 r. dotyczącą zawarcia Eurośródziemnomorskiego przejściowego układu stowarzyszeniowego w sprawie wymiany handlowej i współpracy między Wspólnotą Europejską z jednej strony a Organizacją Wyzwolenia Palestyny (OWP) na rzecz Autonomii Palestyńskiej Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy z drugiej strony (Dz.U. 1997, L 187, s. 1)], który zgodnie z art. 16 ust. 4 protokołu do tego układu stanowi, że świadectwo przewozowe EUR.1 wydawane jest przez organy celne Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy, jeżeli dane produkty mogą być uważane za produkty pochodzące z Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy oraz spełniają pozostałe wymogi na potrzeby wywozu. Zobacz także wyrok z dnia 25 lutego 2010 r., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, pkt 50–52) (wyjaśniający, że organy celne Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy są właściwe w odniesieniu do produktów pochodzących z Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy, natomiast wyłączona jest kompetencja izraelskich organów celnych).

praktycznej, bez zagłębiania się w (polityczną) kwestię uznania państwa [87]. Nie zmienia to jednak nic w odniesieniu do wniosku, że Sahara Zachodnia stanowi odrębne terytorium w rozumieniu przepisów prawa celnego.

100. Należy zatem stwierdzić, że sporne produkty uprawiane na terytorium Sahary Zachodniej muszą zgodnie z obowiązującymi przepisami Unii dotyczącymi środków spożywczych być oznaczone jako pochodzące z tego terytorium.

c) Pominięcie odniesienia do terytorium Sahary Zachodniej wprowadziłoby konsumenta w błąd

101. Ustaliwszy, że przepisy Unii dotyczące etykietowania środków spożywczych przewidują obowiązkowy wymóg wskazywania kraju pochodzenia spornych produktów, a także potwierdziwszy, że pojęcie kraju pochodzenia obejmuje również terytorium niesamodzielne Sahary Zachodniej, można uznać, że produkty te należy oznaczać, wskazując jako kraj pochodzenia Saharę Zachodnią. Dodatkową kwestią do rozstrzygnięcia jest zatem to, czy pominięcie odniesienia do tego terytorium może wprowadzić konsumenta unijnego w błąd.

102. Jak zauważyłam w pkt 69 niniejszej opinii, celem szczegółowych informacji na temat unijnych środków spożywczych odnoszących się do oznaczania kraju pochodzenia jest ochrona konsumenta w taki sposób, aby nie był on narażony na „wprowadzenie w błąd" co do prawdziwego pochodzenia produktu [88].

103. Chociaż nie jest to główny czynnik wpływający na zachowanie konsumentów [89], to jednak oznaczenie kraju pochodzenia produktu ma wpływ na decyzje o zakupie [90].

104. Konsumenci są różni. Niektórzy mogą przywiązywać do pochodzenia produktów bardzo dużą wagę. Inni mogą nawet nie spojrzeć na informację o pochodzeniu zakupionego przez nich towaru.

105. Jak już Trybunał orzekł, ocena ryzyka wprowadzenia konsumenta w błąd uwzględnia przeciętnego konsumenta, a więc konsumenta „właściwie poinformowanego oraz dostatecznie uważnego i rozsądnego […] co do źródła, pochodzenia i jakości dotyczących danego środka spożywczego" [91].

87 Zobacz podobnie i analogicznie, na poparcie tezy, że uznanie państwa można oddzielić od poświadczenia pochodzenia – art. 46 i protokół III do Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Kosowem*, z drugiej strony (Dz.U. 2016, L 71, s. 3), w których przewidziano reguły określania pochodzenia produktów pochodzących z tego terytorium. Symbol gwiazdki w nazwie odsyła do następującego stwierdzenia w przypisie: „Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa".

88 Zobacz podobnie Vignoble Psagot, pkt 25.

89 W sprawozdaniu Komisji Europejskiej z 2015 r. stwierdzono, że „wśród kwestii wpływających na zachowanie konsumentów oznaczenie pochodzenia plasuje się po czynnikach takich jak cena, daty należy spożyć do/najlepiej spożyć przed, wygoda lub wygląd". Zobacz sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące obowiązkowego wskazania państwa lub miejsca pochodzenia żywności nieprzetworzonej, produktów jednoskładnikowych oraz składników, które stanowią więcej niż 50 % środka spożywczego (COM(2015) 204 final, zwane dalej „sprawozdaniem Komisji Europejskiej z 2015 r.").

90 Jak wynika z przeprowadzonego przez Komisję Europejską specjalnego badania Eurobarometru nr 389 dotyczącego stosunku Europejczyków do bezpieczeństwa żywnościowego, jakości żywności i obszarów wiejskich (dostęp pod adresem: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1054), „zdecydowana większość respondentów (71 %) stwierdza, że pochodzenie żywności jest ważne" (s. 4), przy czym pochodzenie wskazano jako jeden z trzech czynników branych pod uwagę przez większość obywateli Unii przy zakupie żywności (s. 16).

91 Zobacz podobnie wyrok z dnia 10 września 2009 r., Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, pkt 61).

106. Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie informacji o żywności stanowi, że podawanie konsumentom informacji na temat żywności, w tym informacji o pochodzeniu produktu, powinno służyć zapewnieniu podstaw do „dokonywania świadomych wyborów" dyktowanych między innymi „uwarunkowaniami etycznymi" [92].

107. Można by sądzić, że właściwie poinformowany i dostatecznie uważny konsument może uznać za istotną informację, że dany produkt pochodzi z Sahary Zachodniej. To, w jaki sposób taka informacja o pochodzeniu produktu z Sahary Zachodniej może wpłynąć na decyzję konsumenta o zakupie, zależy już wyłącznie od subiektywnego postrzegania jej przez konsumenta [93].

108. Decyzja ta niekoniecznie jest związana z neutralnym stanowiskiem Unii Europejskiej w przedmiocie rozstrzygnięcia kwestii przyszłego statusu terytorium Sahary Zachodniej.

109. Z drugiej strony bez informacji, że produkt pochodzi z Sahary Zachodniej, właściwie poinformowany oraz dostatecznie uważny konsument może zostać wprowadzony w błąd co do prawdziwego pochodzenia produktu, który decyduje się nabyć.

110. Jak pogodzić te stanowiska prawne i polityczne?

111. Jasne jest, że rozważając, czy zachodzi ryzyko wprowadzenia konsumenta w błąd za sprawą nieprawidłowych szczegółowych informacji o kraju pochodzenia, sąd krajowy orzekający w tej kwestii nie musi, a nawet nie byłby w stanie, uwzględniać ewentualnych zróżnicowanych preferencji etycznych konsumentów.

112. Moim zdaniem kryterium, do którego ustanowienia dążył prawodawca Unii, jest dużo bardziej obiektywne.

113. Pytanie, które musi zadać sobie sąd, brzmi po prostu: czy istnieje ryzyko, że decyzja o zakupie podjęta w oparciu o nieprawidłowe informacje mogłaby wynikać z faktu oznaczenia produktu jako pochodzącego z terytorium X, podczas gdy de facto produkt ten pochodzi z terytorium Y [94]?

114. Odpowiedź brzmi „tak": prawdopodobne jest, że etykieta sugerująca, że żywność pochodzi z miejsca innego niż jej prawdziwe miejsce pochodzenia, wprowadzi konsumenta w błąd co do (przewidzianego prawem Unii) obiektywnie prawidłowego pochodzenia tego produktu [95].

115. Zatem w niniejszej sprawie etykieta sugerująca, że produkt pochodzi z Maroka, podczas gdy produkt ten pochodzi z terytorium Sahary Zachodniej, wprowadza konsumenta w błąd.

92 Wybór ten może również polegać na podjęciu decyzji o „głosowaniu koszykiem" i zakupie lub odmowie zakupu produktów pochodzących z części świata, co do których konsument ma zastrzeżenia natury politycznej, środowiskowej, kulturowej lub innego rodzaju. Wyrażenie „głosowanie koszykiem" zapożyczono z artykułu opublikowanego w *The Economist*, w którym użyto go do wyjaśnienia praktyki konsumentów polegającej na wyrażaniu opinii politycznych przez podejmowanie decyzji o zakupach. Zobacz „Voting with your trolley: Can you really change the world just by buying certain foods?", *The Economist*, Sprawozdanie specjalne, 7 grudnia 2006 r.

93 Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego G. Hogana w sprawie Organisation juive européenne and Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:494, pkt 47–49).

94 De facto ocena sądu w przypadku nieprawidłowego wskazania pochodzenia jest taka sama jak w przypadku nieprawidłowych szczegółowych informacji dotyczących przybliżonej wagi lub dojrzałości danego owocu lub warzywa.

95 Zobacz podobnie Vignoble Psagot, pkt 51.

116. Etykieta tego rodzaju nie byłaby ani zgodna z nadrzędnym wymogiem wsparcia konsumenta w dokonaniu „świadomego wyboru” w kwestii zakupu, który może wiązać się z uwarunkowaniami etycznymi, ani nie odzwierciedlałaby odpowiednio obecnego stanowiska politycznego Unii Europejskiej.

117. Na tej podstawie proponuję, aby w swojej odpowiedzi na część pytania czwartego, która dotyczy obowiązku pozytywnego w zakresie etykietowania, Trybunał wyjaśnił, że z rozporządzenia w sprawie informacji o żywności, rozporządzenia o produktach rolnych oraz rozporządzenia ogólnego w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw wynika wymóg, aby sporne produkty były oznaczone etykietą kraju pochodzenia odzwierciedlającą ich pochodzenie z terytorium Sahary Zachodniej.

d) Czy istnieje możliwość umieszczenia odniesienia do Królestwa Marokańskiego?

118. Czy powyższy wniosek pozostawia miejsce na dodatkowe odniesienie do Królestwa Marokańskiego?

119. W sprawie Vignoble Psagot, przytoczonej w niniejszej sprawie, do Trybunału zwrócono się o wyjaśnienie, czy prawidłowe wskazanie terytorium pochodzenia (w tamtej sprawie chodziło o Wzgórza Golan lub Zachodni Brzeg) może zostać uznane za niewystarczające samo w sobie w świetle wymogu przedstawienia konsumentowi prawidłowej informacji o kraju pochodzenia produktów pochodzących z tego terytorium.

120. Można zatem zadać sobie pytanie, czy w przypadku produktów pochodzących z terytorium Sahary Zachodniej dodanie do etykiety kraju pochodzenia wzmianki o Królestwie Marokańskim również dostarczyłoby konsumentowi unijnemu obiektywnie prawidłowych informacji.

121. Szczególna sytuacja na obszarze geograficznym, która leżała u podstaw wyroku Vignoble Psagot, a więc sytuacja, w której pewne części Syryjskiej Republiki Arabskiej (Wzgórza Golan) lub terytorium palestyńskiego (Zachodni Brzeg, w tym Wschodnia Jerozolima), z których pochodziły produkty będące przedmiotem tamtego sporu, zostały zajęte przez „osiedla izraelskie”, doprowadziła Trybunał do stwierdzenia, że pominięcie dodatkowych informacji na temat miejsca pochodzenia może wprowadzić konsumenta w błąd [96].

122. Dodatkowo, jeżeli prawdziwe miejsca pochodzenia nie zostanie wskazane, konsumenci mogą być (błędnie) przekonani, że produkt pochodzi, w przypadku Zachodniego Brzegu (w tym Wschodniej Jerozolimy), od producenta palestyńskiego lub – w przypadku Wzgórz Golan – od producenta syryjskiego [97].

123. Zwykłe odniesienie do „osiedla izraelskiego” byłoby niewystarczające, aby uniknąć tego rodzaju nieporozumień [98].

124. Okoliczności prawne i faktyczne oraz pytanie stawiane Trybunałowi w niniejszej sprawie są odmienne.

96 Zobacz Vignoble Psagot, pkt 51.

97 Zobacz Vignoble Psagot, pkt 49.

98 Zobacz Vignoble Psagot, pkt 50.

125. Terytorium Sahary Zachodniej jest odrębnym terytorium do celów wskazania pochodzenia na potrzeby celne i na potrzeby etykietowania.

126. Prawdą jest, że w chwili obecnej wyłącznie władze marokańskie mogą weryfikować pochodzenie produktu jako pochodzącego z terytorium Sahary Zachodniej i są uznawane przez Unię Europejską za uprawnione do takiego działania (zob. pkt 97 i 98 niniejszej opinii).

127. Nie oznacza to bynajmniej, że w przypadku tego rodzaju certyfikacji dochodzi do zmiany pochodzenia produktu pochodzącego z Sahary Zachodniej.

128. W sprawie Vignoble Psagot przedłożone Trybunałowi pytanie nie dotyczyło tego, czy można wskazać *dwa kraje lub terytoria*, ale tego, czy *wskazanie bardziej szczegółowego „miejsca pochodzenia”* może zostać dodane do informacji na temat kraju/terytorium pochodzenia, niezależnie od zastosowania w rozporządzeniu w sprawie informacji o żywności spójnika „lub” między pojęciami „kraj pochodzenia” i „miejsce pochodzenia”.

129. Mając na uwadze, że społeczność międzynarodowa i Unia Europejska sprzeciwiały się izraelskim osiedlom na tych terytoriach, Trybunał orzekł, że pominięcie informacji o rzeczywistym pochodzeniu towarów z takich osiedli pozbawiłoby konsumentów możliwości podjęcia świadomej decyzji o zakupie [99].

130. W niniejszej sprawie jednak dodanie oznaczenia „Królestwo Marokańskie” do informacji o kraju pochodzenia spornych produktów nie wyjaśniłoby bardziej precyzyjnie ich miejsca pochodzenia.

131. Po pierwsze, taka informacja nie jest obiektywnie poprawna.

132. Po drugie, właściwie poinformowany i dostatecznie uważny konsument może wyciągać niezbędne wnioski co do pochodzenia spornych produktów tylko wówczas, gdy wskazanym krajem pochodzenia jest Sahara Zachodnia.

133. Niezależnie od subiektywnego stanowiska konsumenta w kwestii obecności Królestwa Marokańskiego na terytorium Sahary Zachodniej dodanie oznaczenia „Królestwo Marokańskie” na produktach niepochodzących stamtąd może zatem wprowadzać konsumenta w błąd właśnie dlatego, że „nie odzwierciedla całej prawdy” [100].

134. Wreszcie, jak wyjaśniła Komisja na rozprawie, pojęcie „kraju pochodzenia” w rozumieniu ogólnej normy handlowej i szczegółowych norm handlowych mających zastosowanie do spornych produktów [101] wymaga wskazania *jednego* kraju pochodzenia [102].

[99] Zobacz podobnie wyrok Vignoble Psagot, pkt 48–51.

[100] Posługując się słowami rzecznika generalnego J. Mischo zawartymi w jego opinii w sprawie Gut Springenheide i Tusky (C-210/96, EU:C:1998:102, pkt 78), w której dokonał on również rozróżnienia między „informacjami obiektywnie prawidłowymi, informacjami obiektywnie nieprawidłowymi; [oraz] informacjami obiektywnie prawidłowymi, ale mogącymi wprowadzić konsumenta w błąd, ponieważ nie odzwierciedlają całej prawdy”.

[101] Co omówiono w pkt 66–81 niniejszej opinii.

[102] Dla kompletności wywodu należy dodać, że zasada ta ma zastosowanie również w przypadku owoców i warzyw w mieszankach, które pochodzą z więcej niż jednego państwa trzeciego; w takiej sytuacji dodaje się ogólne oznaczenie pochodzenia (takie jak „mieszanka owoców i warzyw wyprodukowanych poza UE”, zob. art. 7 ust. 3 rozporządzenia ogólnego w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw) lub każdy poszczególny „kraj pochodzenia” należy wskazać obok nazwy danego owocu lub warzywa (zob. np. w przypadku mieszanki pomidorów różnego pochodzenia załącznik I część A pkt 4 i załącznik I część B część 10 sekcja VI pkt C w tym samym rozporządzeniu).

135. Po pierwsze, uważam, że wynika to z użycia w tekście i motywach rozporządzenia ogólnego w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw terminu „kraj" w liczbie pojedynczej [103].

136. Po drugie, takie podejście jest zakorzenione w ogólnej logice leżącej u podstaw określenia „pochodzenia" w świetle art. 60 unijnego kodeksu celnego. Zgodnie z tym przepisem „towar całkowicie uzyskany w danym kraju lub na danym terytorium" [104] może pochodzić tylko z jednego kraju lub terytorium [105].

137. Mając to na uwadze, należy stwierdzić, że te same względy spójnej wykładni, które przemawiają za dostosowaniem wykładni pojęcia „pochodzenia" w rozumieniu przepisów Unii dotyczących etykietowania środków spożywczych do przepisów mających zastosowanie do statystyki celnej i handlu zagranicznego, powinny przemawiać również za przyjęciem podobnego rozumienia *jednego* pochodzenia do celów etykietowania.

138. Jeżeli postępować w myśl tych zasad, produkty pochodzące z terytorium Sahary Zachodniej powinny być oznaczane jako takie, bez możliwości wskazania innego pochodzenia.

139. Za tym tokiem rozumowania przemawia też przedstawione podczas rozprawy stanowisko Komisji, która zgodziła się, że stosowanie tych przepisów prowadzi do wniosku, że nieprawidłowe jest oznaczanie spornych produktów jako pochodzących z Królestwa Marokańskiego.

140. Jak jednak Komisja również wyjaśniła, ze względu na toczący się proces samostanowienia tego terytorium nie należy wykluczać żadnego rezultatu, zważywszy że Unia Europejska przyjęła neutralne stanowisko w sprawie przyszłości terytorium Sahary Zachodniej [106].

141. Wskazanie jako kraju pochodzenia produktu pochodzącego z terytorium Sahary Zachodniej „Królestwa Marokańskiego" obok „Sahary Zachodniej" byłoby zatem sprzeczne z wyrażonym przez Unię Europejską stanowiskiem w odniesieniu do terytorium Sahary Zachodniej, stanowiłoby naruszenie wymogu przedstawienia „poprawnych, neutralnych i obiektywnych" [107] informacji szczegółowych na temat pochodzenia spornych produktów, a ponadto stałoby w sprzeczności z decyzją prawodawcy Unii, by wymagać wskazania jednego pochodzenia do celów etykietowania.

142. Podsumowując, oznaczenie kraju pochodzenia spornych produktów nie może zawierać żadnego innego oznaczenia terytorialnego niż Sahara Zachodnia.

103 Zobacz przykładowo motywy 4 i 49 oraz art. 5 ust. 4 i art. 6 ust. 1 rozporządzenia ogólnego w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw. Zobacz również załącznik I część A część 4 oraz załącznik I część B część 10 sekcja VI lit. C, w których także znajduje się odniesienie do jednego „kraju" pochodzenia.

104 Artykuł 60 ust. 1 unijnego kodeksu celnego.

105 O ile owoce i warzywa w mieszance nie pochodzą z więcej niż jednego państwa trzeciego. Zobacz art. 7 ust. 3 rozporządzenia ogólnego w sprawie wprowadzania do obrotu owoców i warzyw.

106 Aktualne stanowisko Unii Europejskiej wydaje się być takie, że proces polityczny w kwestii Sahary Zachodniej powinien mieć na celu osiągnięcie „sprawiedliwego, realistycznego, trwałego i akceptowalnego przez obie strony rozwiązania politycznego […] opartego na »kompromisie«", zob. pkt 13 wspólna deklaracja Unii Europejskiej i Maroka na czternaste posiedzenie Rady Stowarzyszenia (27 czerwca 2019 r.), dostęp: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/27/joint-declaration-by-the-european-union-and-the-kingdom-of-morocco-for-the-fourteenth-meeting-of-the-association-council/.

107 Zobacz wyrok z dnia 13 stycznia 2022 r., Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15, pkt 44, 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

IV. Wnioski

143. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał Sprawiedliwości odpowiedział na pytania zadane przez Conseil d'État (radę stanu, Francja) w następujący sposób:

(1) Artykuł 207 TFUE i art. 134 ust. 1rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny

należy interpretować w ten sposób, że same w sobie nie zezwalają one państwu członkowskiemu na jednostronne przyjęcie krajowego środka zakazującego przywozu na jego terytorium owoców i warzyw z państwa trzeciego z powodu nieumieszczenia na nich prawidłowej etykiety wskazującej „kraj pochodzenia".

(2) Artykuł 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 543/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw, art. 9 i 26rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, 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, a także art. 76rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i nr 1234/2007, odczytywane w świetle art. 60rozporządzenia nr 952/2013 i załącznika I do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2020/1470 z dnia 12 października 2020 r. w sprawie nazewnictwa krajów i terytoriów dla celów statystyki europejskiej dotyczącej międzynarodowego handlu towarami oraz w sprawie podziału geograficznego w odniesieniu do innych statystyk gospodarczych,

należy interpretować w ten sposób, że wymagają one, aby opakowania pomidorów koktajlowych i melonów Charantais pochodzących z terytorium Sahary Zachodniej były opatrzone etykietą „kraju pochodzenia" wskazującą na ich pochodzenie z tego terytorium.

W obecnym stanie prawa i polityki Unii tego rodzaju etykieta nie może wskazywać Królestwa Marokańskiego.