Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
przedstawiona w dniu 18 czerwca 2024 r.[1]

Sprawa C-240/23

Herbaria Kräuterparadies GmbH
przeciwko
Freistaat Bayern

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Rolnictwo i rybołówstwo – Produkcja ekologiczna i znakowanie produktów ekologicznych – Rozporządzenie (UE) 2018/848 – Przepisy dotyczące produkcji ekologicznej – Artykuł 16 – Artykuł 33 – Znakowanie – Logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej – Warunki stosowania – Artykuły 45 i 48 – Przywóz na rynek Unii równoważnych produktów ekologicznych pochodzących z uznanego państwa trzeciego – Wzmianka zawierająca odniesienie do produkcji ekologicznej – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 20 – Równość traktowania

I. Wprowadzenie

1. Począwszy od 2012 r. Herbaria Kräuterparadies GmbH (zwana dalej „Herbarią”) kwestionuje decyzję Freistaat Bayern (kraju związkowego Bawarii, Niemcy) zakazującą jej stosowania wzmianki odnoszącej się do ekologicznej metody produkcji w znakowaniu, reklamie oraz wprowadzaniu do obrotu mieszanki soków owocowych i wyciągów ziołowych zawierającej, poza produktami ekologicznymi, niepochodzące z rolnictwa ekologicznego: witaminy pochodzenia nieroślinnego i glukomian żelaza.

2. Pierwszy wyrok Trybunału potwierdził interpretację kraju związkowego Bawarii dotyczącą braku możliwości posługiwania się w takiej sytuacji logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej oraz wszelkimi wzmiankami o produkcji ekologicznej[2]. Herbaria zgodziła się z tym wyrokiem i podnosi naruszenie równości między swoim produktem a podobnym produktem amerykańskim, do którego dodawane są nieekologiczne: witaminy pochodzenia nieroślinnego i glukomian żelaza, lecz który został uznany za pochodzący z produkcji ekologicznej w Stanach Zjednoczonych Ameryki i który z tego tytułu może być wprowadzany do obrotu na terytorium Unii z logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej z uwagi na uznanie Stanów Zjednoczonych za państwo trzecie, którego przepisy dotyczące produkcji i kontroli są równoważne.

[1] Język oryginału: francuski.

[2] Wyrok z dnia 5 listopada 2014 r., Herbaria Kräuterparadies (C-137/13, zwany dalej „wyrokiem Herbaria I”, EU:C:2014:2335).

3. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni, po pierwsze, art. 16 ust. 1, art. 30 ust. 1, art. 33 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 48 ust. 1 oraz pkt 2.2.2 lit. f) części IV załącznika II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 [3], a także, po drugie, art. 20 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [4].

4. Wniosek ten umożliwi Trybunałowi uściślenie, w jaki sposób należy stosować logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej w przypadku przywozu produktów pochodzących z rolnictwa ekologicznego. Zaproponuję, aby Trybunał odpowiedział, że produkty przywożone na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 [5] i na podstawie rozporządzenia 2018/848 mogą nosić to logo, któremu towarzyszą w tym samym polu widzenia obowiązkowe oznaczenia dotyczące pochodzenia surowców oraz państwa pochodzenia kontroli zgodności, bez naruszania jednocześnie zasady równości chronionej przez art. 20 Karty.

II. Ramy prawne

A. Rozporządzenie nr 834/2007

5. Motywy 1 i 33 rozporządzenia Rady nr 834/2007 przewidywały:

„(1) [E]kologiczna metoda produkcji pełni […] podwójną funkcję społeczną: z jednej strony dostarcza towarów na specyficzny rynek kształtowany przez popyt na produkty ekologiczne, a z drugiej strony jest działaniem w interesie publicznym, ponieważ przyczynia się do ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i rozwoju obszarów wiejskich.

[…]

(33) Wprowadzanie na rynek [Unii Europejskiej] importowanych produktów rolnictwa ekologicznego jako produktów rolnictwa ekologicznego powinno być dozwolone pod warunkiem, że zostały one wyprodukowane zgodnie z zasadami produkcji i podlegały takim mechanizmom kontroli, które są zgodne lub równoważne z mechanizmami ustanowionymi w prawodawstwie [Unii]. Ponadto produkty importowane w ramach równoważnego systemu powinny posiadać świadectwo wydane przez właściwy organ lub uznany organ kontrolny lub jednostkę kontrolną państwa trzeciego, którego to dotyczy”.

6. Artykuł 19 tego rozporządzenia, zatytułowany „Ogólne zasady produkcji żywności przetworzonej”, stanowił w ust. 2 lit. b):

„W odniesieniu do składu przetworzonej żywności ekologicznej spełnione są następujące warunki:

[…]

[3] Dz.U. 2018, L 150, s. 1.

[4] Zwana dalej „Kartą”.

[5] Dz.U. 2007, L 189, s. 1.

b) w środkach spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego mogą być stosowane wyłącznie dodatki, substancje pomocnicze w przetwórstwie, środki aromatyzujące, woda, sól, preparaty na bazie mikroorganizmów i enzymów, minerały, mikroelementy, witaminy, a także aminokwasy i inne mikroelementy tylko w zakresie, w jakim zostały dopuszczone do stosowania w produkcji ekologicznej zgodnie z art. 21".

7. Artykuł 23 rzeczonego rozporządzenia, zatytułowany „Stosowanie terminów związanych z produkcją ekologiczną", przewidywał w ust. 1:

„Do celów niniejszego rozporządzenia uznaje się, że produkt opatrzony jest terminem odnoszącym się do ekologicznej metody produkcji, jeżeli przy znakowaniu, w materiałach reklamowych lub dokumentach handlowych taki produkt, jego składniki lub materiały paszowe opisywane są za pomocą terminów sugerujących nabywcy, że produkt ten, jego składniki lub materiały paszowe zostały uzyskane zgodnie z przepisami określonymi w niniejszym rozporządzeniu. Zwłaszcza terminy wymienione w załączniku, ich pochodne lub wersje skrócone, jak np. »bio« i »eko«, używane samodzielnie lub łącznie, mogą być stosowane na terenie [Unii] i we wszystkich językach [Unii] w znakowaniu i reklamie produktu, który spełnia wymogi określone na mocy niniejszego rozporządzenia lub zgodnie z niniejszym rozporządzeniem.

Przy znakowaniu i w reklamie żywych lub nieprzetworzonych produktów rolnych można stosować terminy odnoszące się do ekologicznej metody produkcji wyłącznie wtedy, gdy wszystkie składniki tego produktu również zostały wyprodukowane zgodnie z wymogami określonymi w niniejszym rozporządzeniu".

8. Artykuł 24 tego samego rozporządzenia, zatytułowany „Obowiązkowe oznaczenia", miał następujące brzmienie:

„1. Jeżeli stosuje się terminy, o których mowa w art. 23 ust. 1:

a) na etykiecie umieszcza się również numer identyfikacyjny, o którym mowa w art. 27 ust. 10, organu kontrolnego lub jednostki certyfikującej, którym podlega podmiot gospodarczy, który ostatnio wykonał dany produkt lub przeprowadził działanie przygotowawcze;

b) na opakowaniu umieszcza się również wspólnotowe logo, o którym mowa w art. 25 ust. 1, w odniesieniu do żywności paczkowanej;

c) w przypadku użycia wspólnotowego logo w tym samym polu widzenia co logo umieszcza się oznaczenie miejsca, w którym wyprodukowano nieprzetworzone produkty rolnicze, z których wytworzono końcowy produkt; oznaczenie to przyjmuje odpowiednio jedną z następujących form:

   – »rolnictwo UE«, gdy surowiec rolniczy wyprodukowano w UE,

   – »rolnictwo spoza UE«, gdy surowiec rolniczy wyprodukowano w krajach trzecich,

   – »rolnictwo UE/spoza UE«, gdy część surowców wyprodukowano we Wspólnocie, a część w kraju trzecim.

[…]

Stosowanie wspólnotowego logo, o którym mowa w art. 25 ust. 1, oraz oznaczenia, o którym mowa w akapicie pierwszym, jest opcjonalne dla produktów importowanych z państw trzecich. Jeśli na etykiecie umieszczono jednak wspólnotowe logo, o którym mowa w art. 25 ust. 1, umieszcza się na niej również oznaczenie, o którym mowa w akapicie pierwszym.

2. Oznaczenia, o których mowa w ust. 1, są umieszczane w eksponowanym miejscu w taki sposób, aby były dobrze widoczne, czytelne i nieusuwalne.

[…]”.

9. Artykuł 25 rozporządzenia nr 834/2007, zatytułowany „Wspólnotowe logo produkcji ekologicznej”, stanowił:

„1. Wspólnotowe logo produkcji ekologicznej może być stosowane w znakowaniu, prezentowaniu i reklamie produktów spełniających wymogi określone w niniejszym rozporządzeniu.

[…]

2. Krajowe i prywatne logo mogą być używane w znakowaniu, prezentowaniu i reklamie produktów spełniających wymogi określone w niniejszym rozporządzeniu.

[…]”.

10. Artykuł 32 tego rozporządzenia, zatytułowany „Przywóz produktów wykazujących zgodność”, stanowił w ust. 1:

„Produkt importowany z kraju trzeciego może być wprowadzony na rynek [Unii] jako produkt ekologiczny, pod warunkiem że:

a) produkt ten jest zgodny z przepisami tytułu II, III i IV niniejszego rozporządzenia oraz z przepisami wykonawczymi mającymi wpływ na jego produkcję, przyjętymi na podstawie niniejszego rozporządzenia;

b) wszystkie podmioty gospodarcze, w tym eksporterzy, zostały poddane kontroli przez organ kontrolny lub jednostkę kontrolną uznaną zgodnie z ust. 2;

c) zainteresowane podmioty gospodarcze są w stanie w każdej chwili dostarczyć importerom lub organom krajowym świadectwo, o którym mowa w art. 29, umożliwiające identyfikację podmiotu gospodarczego, który przeprowadził ostatnie działanie oraz weryfikację zgodności tego podmiotu z lit. a) i b), wydane przez organ kontrolny lub jednostkę certyfikującą, o których mowa w lit. b)”.

11. Artykuł 33 rzeczonego rozporządzenia, zatytułowany „Przywóz produktów dających równoważne gwarancje", miał następujące brzmienie:

„1. Produkt importowany z państwa trzeciego może być również wprowadzony na rynek Wspólnoty jako produkt ekologiczny, pod warunkiem że:

a) produkt został wyprodukowany zgodnie z zasadami produkcji równoważnymi zasadom, o których mowa w tytule III i IV;

b) podmioty gospodarcze podlegają środkom kontroli o takiej samej skuteczności co [te], o których mowa w tytule V, i środki te są stale i skutecznie stosowane;

c) na wszystkich etapach produkcji, przygotowania i dystrybucji w kraju trzecim podmioty gospodarcze poddały swoje działania systemowi kontroli uznanemu zgodnie z ust. 2 lub kontroli przeprowadzanej przez organ kontrolny lub jednostkę certyfikującą uznane zgodnie z ust. 3;

d) produkt posiada certyfikat z inspekcji, potwierdzający, że spełnia on warunki określone w niniejszym ustępie, wydany przez właściwe organy, organy kontrolne lub jednostki certyfikujące kraju trzeciego uznane zgodnie z ust. 2 lub przez organ kontrolny lub jednostkę certyfikującą uznaną zgodnie z ust. 3.

[…]

2. Komisja [Europejska] może, zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 37 ust. 2, uznać kraje trzecie, których system produkcji jest zgodny z zasadami i przepisami dotyczącymi produkcji równoważnymi zasadom i przepisom ustanowionym w tytułach II, III i IV oraz których środki kontroli mają równoważną skuteczność [z tymi] ustanowionymi w tytule V, oraz sporządzić wykaz tych państw. Ocena równoważności uwzględnia wytyczne CAC/GL 32 kodeksu żywnościowego (*Codex Alimentarius*).

[…]".

B. Rozporządzenie nr 889/2008

12. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 889/2008 z dnia 5 września 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych w odniesieniu do produkcji ekologicznej, znakowania i kontroli[6], zawierało art. 27, zatytułowany „Użycie niektórych produktów i substancji w przetwórstwie żywności", który stanowił w ust. 1:

„Do celów art. 19 ust. 2 lit. b) rozporządzenia [nr 834/2007] w przetwórstwie żywności ekologicznej, z wyjątkiem wina, można stosować wyłącznie następujące substancje:

[…]

[6] Dz.U. 2008, L 250, s. 1.

f) wyłącznie dozwolone minerały (wraz z pierwiastkami śladowymi), witaminy, aminokwasy i mikroelementy, o ile ich użycie jest wymagane w środkach spożywczych, w skład których wchodzą".

C. Rozporządzenie nr 1235/2008

13. Artykuł 7 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1235/2008 z dnia 8 grudnia 2008 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w odniesieniu do ustaleń dotyczących przywozu produktów ekologicznych z krajów trzecich[7] przewidywał:

„Komisja sporządza wykaz uznanych krajów trzecich zgodnie z art. 33 ust. 2 rozporządzenia [nr 834/2007]. Wykaz uznanych krajów znajduje się w załączniku III do niniejszego rozporządzenia […]".

D. Rozporządzenie wykonawcze nr 126/2012

14. Na mocy art. 2 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 126/2012 z dnia 14 lutego 2012 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 889/2008 w odniesieniu do certyfikatów oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1235/2008 w odniesieniu do ustaleń dotyczących przywozu produktów ekologicznych ze Stanów Zjednoczonych Ameryki[8] Stany Zjednoczone zostały wpisane do wykazu krajów trzecich znajdującego się w załączniku III do rozporządzenia nr 1235/2008.

E. Rozporządzenie 2018/848

15. Motywy: 1, 3, 6, 9, 15, 17, 73, 77–79, 93, 96 i 123 rozporządzenia 2018/848 przewidują:

„(1) [P]rodukcja ekologiczna pełni […] podwójną funkcję społeczną: z jednej strony w odpowiedzi na zapotrzebowanie konsumentów dostarcza na rynek produkty ekologiczne, a z drugiej strony dostarcza powszechnie dostępne dobra, przyczyniając się do ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt, jak również do rozwoju obszarów wiejskich.

[…]

(3) W szczególności, cele polityki w dziedzinie produkcji ekologicznej są wpisane w cele [wspólnej polityki rolnej (WPR)] dzięki zapewnieniu rolnikom otrzymania odpowiedniej rekompensaty za przestrzeganie przepisów dotyczących produkcji ekologicznej. Poza tym rosnące zapotrzebowanie na produkty ekologiczne tworzy warunki do dalszego rozwoju i ekspansji tych produktów na rynku, zwiększając tym samym zyski rolników zajmujących się produkcją ekologiczną.

[…]

[7] Dz.U. 2008, L 334, s. 25.

[8] Dz.U. 2012, L 41, s. 5.

(6) Ze względu na cele unijnej polityki w dziedzinie produkcji ekologicznej, ramy prawne ustanowione dla realizacji tej polityki powinny służyć zapewnieniu uczciwej konkurencji i właściwemu funkcjonowaniu rynku wewnętrznego produktów ekologicznych, podtrzymaniu i uzasadnieniu zaufania konsumentów do produktów znakowanych jako ekologiczne i […] stworzeni[u] takich warunków, w których polityka ta może być kształtowana zgodnie z tendencjami produkcyjnymi i rynkowymi.

[…]

(9) Zważywszy na dynamiczne przemiany w sektorze produkcji ekologicznej, w rozporządzeniu [nr 834/2007] wskazano na potrzebę przyszłego przeglądu unijnych przepisów dotyczących produkcji ekologicznej przy uwzględnieniu doświadczeń zdobytych przy stosowaniu tych przepisów. Rezultaty przeglądu dokonanego przez Komisję wskazują, że unijne ramy prawne dotyczące produkcji ekologicznej należy poprawić, tak by zawierały przepisy odpowiadające wysokim oczekiwaniom konsumentów oraz były zrozumiałe przez osoby, do których są skierowane. Należy zatem uchylić rozporządzenie [nr 834/2007] i zastąpić je nowym rozporządzeniem.

[…]

(15) Z projektów badawczych wynika, że zaufanie konsumentów ma zasadnicze znaczenie dla rynku żywności ekologicznej. W dłuższej perspektywie mało wiarygodne normy mogą podważyć zaufanie publiczne i doprowadzić do upadku rynku. Dlatego fundamentem zrównoważonego rozwoju produkcji ekologicznej w Unii powinny być solidne przepisy dotyczące produkcji zharmonizowane na poziomie unijnym i które powinny odpowiadać oczekiwaniom podmiotów i konsumentów, jeżeli chodzi o jakość produktów ekologicznych oraz zgodność z zasadami i przepisami ustanowionymi w niniejszym rozporządzeniu.

[…]

(17) Niniejsze rozporządzenie powinno zapewnić podstawę zrównoważonego rozwoju produkcji ekologicznej i jej pozytywnych skutków dla środowiska przy zapewnieniu skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego produktów ekologicznych i uczciwej konkurencji, tym samym pomagając rolnikom w uzyskaniu należnego dochodu, zapewniając zaufanie konsumentów, chroniąc interes konsumentów oraz wspierając krótkie łańcuchy dostaw i produkcję lokalną. Cele te powinny być realizowane w zgodności z ogólnymi i szczegółowymi zasadami oraz ogólnymi i szczegółowymi przepisami dotyczącymi produkcji mającymi zastosowanie do produkcji ekologicznej.

[…]

(73) Znakowanie produktów rolnych i środków spożywczych powinno podlegać ogólnym przepisom ustanowionym w rozporządzeniu (UE) [nr 1169/2011[9]], a w szczególności przepisom, które mają na celu zapobieganie znakowaniu mogącemu dezorientować konsumentów lub wprowadzać ich w błąd. Ponadto w niniejszym rozporządzeniu należy ustanowić szczegółowe przepisy dotyczące znakowania produktów ekologicznych

[9] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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. 2001, L 304, s. 18).

i produktów w okresie konwersji. Powinny one chronić zarówno interesy podmiotów związane z prawidłowym oznakowaniem ich produktów na rynku oraz by podmioty te mogły funkcjonować w warunkach uczciwej konkurencji, jak również interesy konsumentów związane z możliwością podejmowania świadomych wyborów.

[…]

(77) Aby sytuacja na rynku unijnym była jasna dla konsumentów, należy wprowadzić obowiązek umieszczania logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej na wszystkich wytworzonych i opakowanych w Unii ekologicznych produktach żywnościowych. Ponadto należy umożliwić dobrowolne umieszczanie tego logo w przypadku niezapakowanych produktów ekologicznych wytworzonych w Unii oraz w przypadku wszelkich produktów ekologicznych przywiezionych z państw trzecich, jak również do celów informacyjnych i edukacyjnych. Należy określić wzór logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej.

(78) Jednakże, by uniknąć wprowadzania konsumentów w błąd co do ekologicznego charakteru całego produktu, należy ograniczyć wykorzystanie tego logo do produktów, które zawierają wyłącznie lub niemal wyłącznie składniki ekologiczne. Dlatego też nie należy zezwalać na stosowanie tego logo do znakowania produktów w okresie konwersji lub produktów przetworzonych, w których mniej niż 95 % masy składników pochodzenia rolnego to składniki ekologiczne.

(79) By zapobiec dezorientacji konsumentów co do pochodzenia produktu z Unii lub spoza niej, w każdym przypadku zastosowania logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej należy informować konsumentów o miejscu uprawy surowców rolnych będących składnikami danego produktu. […]

[…]

(93) Doświadczenia z ustaleniami dotyczącymi przywozu do Unii produktów ekologicznych stosowanymi na mocy rozporządzenia [nr 834/2007] wskazują na potrzebę zmiany tych ustaleń w odpowiedzi na oczekiwania konsumentów, by przywożone produkty ekologiczne odpowiadały równie wysokim standardom jak standardy unijne, a także w celu zapewnienia lepszego dostępu unijnych produktów ekologicznych do rynku międzynarodowego. […]

[…]

(96) Państwa trzecie uznane do celów równoważności na mocy rozporządzenia [nr 834/2007] powinny być nadal za takie uznawane na mocy niniejszego rozporządzenia, przez ograniczony okres niezbędny do zapewnienia sprawnego przejścia na system uznawania na mocy umowy międzynarodowej, o ile nadal zapewniają one równoważność ich przepisów dotyczących produkcji ekologicznej i kontroli z odnośnymi przepisami unijnymi oraz spełniają wszystkie wymogi dotyczące nadzoru nad ich uznaniem przez Komisję. Nadzór ten powinien opierać się w szczególności na corocznych sprawozdaniach przesyłanych Komisji przez te uznane państwa trzecie.

[…]

(123) Ponieważ cele niniejszego rozporządzenia, w szczególności zapewnienie uczciwej konkurencji i właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego produktów ekologicznych, jak również zapewnienie zaufania konsumentów do tych produktów oraz do logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej, nie mogą zostać w wystarczającym stopniu osiągnięte przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na wymaganą harmonizację przepisów dotyczących produkcji ekologicznej możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii, może ona przyjąć środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 [TUE]. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w tym artykule, niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów".

16. Artykuł 16 rozporządzenia 2018/848, zatytułowany „Przepisy dotyczące produkcji żywności przetworzonej", przewiduje w ust. 1:

„Podmioty będące producentami żywności przetworzonej przestrzegają w szczególności szczegółowych przepisów dotyczących produkcji zawartych w załączniku II część IV oraz w aktach wykonawczych, o których mowa w ust. 3 niniejszego artykułu".

17. Zgodnie z art. 30 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Stosowanie terminów związanych z produkcją ekologiczną":

„1. Do celów niniejszego rozporządzenia uznaje się, że produkt opatrzony jest terminem odnoszącym się do produkcji ekologicznej, jeżeli przy znakowaniu, w materiałach reklamowych lub dokumentach handlowych taki produkt, jego składniki lub materiały paszowe stosowane do ich produkcji opisywane są za pomocą terminów sugerujących nabywcy, że produkt ten, jego składniki lub materiały paszowe zostały wytworzone zgodnie z niniejszym rozporządzeniem. W szczególności, terminy wymienione w załączniku IV, oraz ich pochodne i wersje skrócone, jak np. »bio« i »eko«, używane samodzielnie lub łącznie, mogą być stosowane na terytorium Unii i we wszystkich językach wymienionych w tym załączniku do celów znakowania i reklamy produktów, o których mowa w art. 2 ust. 1, zgodnych z niniejszym rozporządzeniem.

[…]

5. W odniesieniu do żywności przetworzonej terminy, o których mowa w ust. 1, można stosować:

a) w opisie handlowym oraz w wykazie składników, w przypadku gdy taki wykaz jest obowiązkowy zgodnie z przepisami Unii […]

   […]

b) jedynie w wykazie składników […]

   […]

c) w opisie handlowym i w wykazie składników […]

[…]".

18. Artykuł 32 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Obowiązkowe oznaczenia", przewiduje w ust. 1:

„W przypadku gdy produkty opisywane są terminami, o których mowa w art. 30 ust. 1, w tym produkty znakowane jako produkty w okresie konwersji zgodnie z art. 30 ust. 3:

[…]

b) w przypadku żywności opakowanej na opakowaniu umieszcza się również logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 33, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 30 ust. 3, art. 30 ust. 5 lit. b) i c)".

19. Zgodnie z art. 33 rozporządzenia 2018/848, zatytułowanym „Logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej":

„1. Logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej może być używane w znakowaniu oraz w prezentacjach i reklamach produktów zgodnych z niniejszym rozporządzeniem.

Logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej może być również stosowane do celów informacyjnych i edukacyjnych związanych z istnieniem i reklamą samego logo jako takiego, pod warunkiem że takie zastosowanie nie wprowadzi konsumentów w błąd co do ekologicznej produkcji określonych produktów i pod warunkiem że logo to będzie powielane zgodnie z przepisami zawartymi w załączniku V. […].

[…]

3. Używanie logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej w przypadku produktów przywożonych z państw trzecich nie jest obowiązkowe. W przypadkach, w których logo to zamieszczane jest na etykietach takich produktów, zamieszczane jest na nich także oznaczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 2.

[…]

5. Krajowe i prywatne logo mogą być używane w znakowaniu oraz w prezentacjach i reklamach produktów zgodnych z niniejszym rozporządzeniem.

[…]"

20. Artykuł 42 tego rozporządzenia, zatytułowany „Dodatkowe przepisy dotyczące środków w przypadku niezgodności", ma następujące brzmienie:

„1. W przypadku niezgodności wpływającej na integralność produktów ekologicznych lub produktów w okresie konwersji na wszystkich etapach produkcji, przygotowania i dystrybucji, takiej jak wynikająca ze stosowania niedopuszczonych produktów, substancji lub technik, lub pomieszania z produktami nieekologicznymi, właściwe organy oraz – w stosownych przypadkach – organy kontrolne i jednostki certyfikujące zapewniają, by […] w znakowaniu i reklamie całej przedmiotowej partii lub serii produkcyjnej nie umieszczano odniesień do produkcji ekologicznej.

[…]".

21. Artykuł 44 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Eksport produktów ekologicznych”, stanowi w ust. 1:

„Produkt może zostać wywieziony z Unii jako produkt ekologiczny i zostać opatrzony logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej, jeżeli jest zgodny z przepisami dotyczącymi produkcji ekologicznej na podstawie niniejszego rozporządzenia”.

22. Artykuł 45 rozporządzenia 2018/848, zatytułowany „Import produktów ekologicznych i produktów w okresie konwersji”, przewiduje w ust. 1:

„Produkt może zostać przywieziony z państwa trzeciego, celem wprowadzenia go do obrotu w Unii jako produkt ekologiczny lub jako produkt w okresie konwersji, jeżeli spełnione są trzy następujące warunki:

a) produkt ten jest produktem, o którym mowa w art. 2 ust. 1;

b) zastosowanie ma jedno z następujących:

   (i) produkt jest zgodny z rozdziałami II, III i IV niniejszego rozporządzenia, a wszystkie podmioty i grupy podmiotów, o których mowa w art. 36, w tym eksporterzy w danym państwie trzecim, zostały poddane kontroli przez organy kontrolne lub jednostki certyfikujące uznane zgodnie z art. 46 i uzyskały od tych organów lub jednostek certyfikat potwierdzający, że wszystkie podmioty i grupy podmiotów oraz eksporterzy spełniają wymogi niniejszego rozporządzenia;

   (ii) w przypadku, gdy produkt pochodzi z państwa trzeciego uznanego zgodnie z art. 47, produkt ten spełnia warunki określone w odnośnej umowie handlowej; lub

   (iii) w przypadku, gdy produkt pochodzi z państwa trzeciego, które jest uznawane zgodnie z art. 48, produkt ten jest zgodny z równoważnymi przepisami dotyczącymi produkcji i kontroli tego państwa trzeciego oraz został przywieziony ze świadectwem kontroli, potwierdzającym tę zgodność, wydanym przez właściwe organy, organy kontrolne lub jednostki certyfikujące tego państwa trzeciego; oraz

c) podmioty w państwach trzecich są w stanie w dowolnym momencie dostarczyć importerom i krajowym organom w Unii i w tych państwach trzecich informacje pozwalające zidentyfikować podmioty będące ich dostawcami oraz organy kontrolne lub jednostki certyfikujące tych dostawców, z myślą o zapewnieniu identyfikowalności danych produktów ekologicznych lub produktów w okresie konwersji. Informacje te udostępnia się również organom kontrolnym lub jednostkom certyfikującym importerów”.

23. Artykuł 48 tego rozporządzenia, zatytułowany „Równoważność na mocy rozporządzenia [nr 834/2007]”, stanowi w ust. 1:

„Uznane państwo trzecie, o którym mowa w art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (iii), to państwo trzecie uznane do celów równoważności na mocy art. 33 ust. 2 rozporządzenia [nr 834/2007], w tym państwo trzecie uznane w ramach środka przejściowego przewidzianego w art. 58 niniejszego rozporządzenia.

Takie uznanie wygasa w dniu 31 grudnia 2025 r.”.

24. Zgodnie z art. 56 akapity pierwszy i drugi wspomnianego rozporządzenia:

„Niniejszym uchyla się rozporządzenie [nr 834/2007].

Rozporządzenie to jest jednak nadal stosowane do celów zakończenia analizy nadal nierozpatrzonych wniosków państw trzecich, zgodnie z art. 58 niniejszego rozporządzenia".

25. Artykuł 58 ust. 1 rozporządzenia 2018/848 stanowi:

„Komisja ukończy analizę wniosków państw trzecich przedłożonych na mocy art. 33 ust. 2 rozporządzenia [nr 834/2007], które nie zostały jeszcze rozpatrzone w dniu 17 czerwca 2018 r. Do analizy takich wniosków stosuje się to rozporządzenie".

26. Punkt 2.2.2 lit. f) części IV załącznika II do wspomnianego rozporządzenia stanowi w odniesieniu do szczegółowych wymogów dotyczących produkcji żywności przetworzonej:

„W przetwórstwie spożywczym zezwala się na użycie następujących produktów i substancji:

[…]

f) minerałów (wraz z pierwiastkami śladowymi), witamin, aminokwasów i mikroelementów, pod warunkiem że:

   (i) ich użycie w żywności przeznaczonej do normalnego spożycia jest »bezpośrednio prawnie wymagane« w znaczeniu, że jest bezpośrednio wymagane przepisami prawa Unii lub przepisami prawa krajowego zgodnymi z prawem Unii, z tym skutkiem, że żywność ta nie może w ogóle być wprowadzona do obrotu jako żywność przeznaczona do normalnego spożycia, jeżeli te minerały, witaminy, aminokwasy lub mikroelementy nie zostaną dodane; lub

   (ii) jeżeli chodzi o żywność wprowadzoną do obrotu jako mającą szczególne cechy lub skutki zdrowotne lub żywieniowe lub w odniesieniu do potrzeb określonych grup konsumentów:

      – w produktach, o których mowa w art. 1 ust. 1 lit. a) i b) rozporządzenia [(UE) nr 609/2013[10]], ich stosowanie jest dozwolone na mocy tego rozporządzenia i aktów przyjętych na podstawie jego art. 11 ust. 1 […] w odniesieniu do tych produktów, lub

      – w produktach objętych dyrektywą [2006/125/WE[11]], ich stosowanie jest dozwolone na mocy tej dyrektywy".

[10] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie żywności przeznaczonej dla niemowląt i małych dzieci oraz żywności specjalnego przeznaczenia medycznego i środków spożywczych zastępujących całodzienną dietę, do kontroli masy ciała oraz uchylające dyrektywę Rady 92/52/EWG, dyrektywy Komisji 96/8/WE, 1999/21/WE, 2006/125/WE i 2006/141/WE, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/39/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 41/2009 i (WE) nr 953/2009 (Dz.U. 2013, L 181, s. 35).

[11] Dyrektywa Komisji z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie przetworzonej żywności na bazie zbóż oraz żywności dla niemowląt i małych dzieci (Dz.U. 2006, L 339, s. 16).

F. Rozporządzenie 2020/1693

27. Motyw 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1693 z dnia 11 listopada 2020 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/848 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych w odniesieniu do daty rozpoczęcia jego stosowania oraz niektórych innych dat, o których mowa w tym rozporządzeniu [12], stanowi:

„Pandemia COVID-19 oraz związany z nią kryzys w dziedzinie zdrowia publicznego stanowią […] bezprecedensowe wyzwanie dla państw trzecich i dla podmiotów z siedzibą w państwach trzecich. W związku z tym w odniesieniu do państw trzecich, które zostały uznane za równoważne na podstawie art. 33 ust. 2 rozporządzenia [nr 834/2007], należy przedłużyć termin wygaśnięcia ich uznania o rok do dnia 31 grudnia 2026 r., tak aby takie państwa trzecie miały wystarczająco dużo czasu na zmianę swojego statusu poprzez zawarcie umowy handlowej z Unią [Europejską] albo poprzez pełne przestrzeganie przez ich podmioty rozporządzenia [2018/848] bez niepotrzebnych zakłóceń handlu produktami ekologicznymi”.

28. Artykuł 1 pkt 2 tego rozporządzenia przewiduje:

„W rozporządzeniu [2018/848] wprowadza się następujące zmiany:

2) w art. 48 ust. 1 akapit drugi datę »31 grudnia 2025 r.« zastępuje się datą »31 grudnia 2026 r.«”.

G. Rozporządzenie delegowane 2021/1342

29. Motyw 3 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2021/1342 z dnia 27 maja 2021 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 w odniesieniu do przepisów dotyczących informacji, które mają być przekazywane przez państwa trzecie oraz organy kontrolne i jednostki certyfikujące do celów nadzoru nad ich uznawaniem na mocy art. 33 ust. 2 i 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w przypadku przywożonych produktów ekologicznych, oraz do przepisów dotyczących środków, jakie należy przyjąć w ramach sprawowania tego nadzoru [13], przewiduje:

„Przy wprowadzaniu do obrotu w Unii do końca [okresów przejściowych określonych w motywach 1 i 2] produkty ekologiczne przywożone do Unii w ramach tych systemów przywozu muszą być produkowane zgodnie z zasadami produkcji i z zastrzeżeniem ustaleń dotyczących kontroli równoważnych z przepisami ustanowionymi w rozporządzeniu [nr 834/2007], jak również zgodnie z powiązanymi przepisami wykonawczymi ustanowionymi w rozporządzeniach Komisji [nr 889/2008] i [nr 1235/2008]”.

30. Artykuł 1 tego rozporządzenia delegowanego stanowi:

„1. Sprawozdanie roczne przesyłane Komisji do dnia 31 marca każdego roku zgodnie z art. 48 ust. 2 rozporządzenia [2018/848] przez państwo trzecie, o którym mowa w art. 48 ust. 1 tego rozporządzenia i które znajduje się w wykazie ustanowionym rozporządzeniem wykonawczym przyjmowanym na podstawie art. 48 ust. 3 rozporządzenia [2018/848] […], zawiera:

[…]

[12] Dz.U. 2020, L 381, s. 1.

[13] Dz.U. 2021, L 292, s. 20.

d) wszelkie aktualizacje norm produkcji stosowanych w państwie trzecim, które oceniono jako równoważne z zasadami produkcji, o których mowa w tytułach III i IV rozporządzenia [nr 834/2007];

e) wszelkie aktualizacje środków kontroli stosowanych w państwie trzecim, uznanych za mające równoważną skuteczność w porównaniu ze środkami, o których mowa w tytule V rozporządzenia [nr 834/2007], oraz potwierdzenie, że takie środki kontroli zostały trwale i skutecznie zastosowane;

[…].

6. W przypadku gdy Komisja otrzymała od państwa członkowskiego powiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu wystąpienia nieprawidłowości lub naruszenia w odniesieniu do zgodności przywożonych produktów ekologicznych z wymogami określonymi w rozporządzeniu [nr 834/2007] oraz z normami produkcji i środkami kontroli uznanymi za równoważne na podstawie przeprowadzonej oceny, powiadamia o tym właściwy organ państwa trzeciego. Właściwy organ bada pochodzenie podejrzewanej nieprawidłowości lub naruszenia i w ciągu 30 dni kalendarzowych od powiadomienia Komisji informuje Komisję i zainteresowane państwo członkowskie o wyniku dochodzenia i podjętych działaniach".

III. Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

31. Herbaria wytwarza produkt „Blutquick" – mieszankę soków owocowych i wyciągów ziołowych pochodzących z produkcji ekologicznej. Do napoju, sprzedawanego jako suplement diety, dodaje się witaminy pochodzenia nieroślinnego oraz glukonian żelaza. Na opakowaniu znajdują się logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej, krajowe oznakowanie produkcji ekologicznej oraz informacja o pochodzeniu składników z „kontrolowanych upraw ekologicznych".

32. Decyzją z dnia 18 stycznia 2012 r. Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (bawarski urząd rolnictwa, Niemcy) nakazał Herbarii między innymi usunięcie ze znakowania, reklamy oraz wprowadzania do obrotu produktu „Blutquick" do dnia 1 grudnia 2012 r., informacji o ekologicznej produkcji rolnej, chronionej zgodnie z art. 23 rozporządzenia nr 834/2007, wskazując, że w świetle przepisów tego rozporządzenia oraz art. 27 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 889/2008, do przetworzonych produktów oznaczonych jako „ekologiczne" można dodawać witaminy i minerały jedynie wtedy, kiedy ich użycie jest prawnie wymagane. Zdaniem bawarskiego urzędu rolnictwa w wypadku produktu „Blutquick" tak nie było.

33. Herbaria złożyła skargę na tę decyzję do Verwaltungsgericht München (sądu administracyjnego w Monachium, Niemcy), który skierował do Trybunału pytania prejudycjalne dotyczące wykładni tegoż art. 27 ust. 1 lit. f).

34. Po otrzymaniu odpowiedzi na te pytania w wyroku Herbaria I, Verwaltungsgericht München (sąd administracyjny w Monachium) oddalił skargę Herbarii.

35. Środek odwoławczy od tej decyzji został oddalony wyrokiem z dnia 29 lipca 2021 r., od którego Herbaria wniosła skargę rewizyjną do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Niemcy), będącego sądem odsyłającym. Ten ostatni uważa, że rozporządzenie nr 834/2007 nie ma już zastosowania ratione temporis, ponieważ zostało ono zastąpione rozporządzeniem 2018/848.

36. Herbaria nie kwestionuje już okoliczności, że – ze względu na okoliczność dodania witamin i glukonianu żelaza – rozporządzenie 2018/848 zakazuje odnoszenia się do produkcji ekologicznej przy wprowadzaniu do obrotu produktu „Blutquick". Jednakże, zgodnie z jej wykładnią tego rozporządzenia, ten sam zakaz nie ma zastosowania do mającego takie same cechy produktu przywiezionego ze Stanów Zjednoczonych.

37. Zdaniem Herbarii bowiem, w następstwie umowy o równoważności zawartej między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi, konkurencyjne w stosunku do produktu „Blutquick" wyroby ze Stanów Zjednoczonych mogą być wprowadzane do obrotu w Unii jako produkty ekologiczne z logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej pod jednym tylko warunkiem, że są one zgodne z przepisami dotyczącymi produkcji ekologicznej obowiązującymi w Stanach Zjednoczonych, a zatem nawet jeżeli nie są one zgodne ze wszystkimi przepisami dotyczącymi produkcji ekologicznej wymaganymi przez prawo Unii. Stanowi to nierówne traktowanie naruszające art. 20 Karty.

38. Kraj związkowy Bawaria uważa, że wykładnia rozporządzenia 2018/848 przyjęta przez Herbarię jest błędna i że w rzeczywistości produkt pochodzący ze Stanów Zjednoczonych może być oznaczony logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej jedynie wtedy, gdy jest zgodny z przepisami dotyczącymi produkcji przewidzianymi w tym rozporządzeniu. Nierówne traktowanie nie ma zatem miejsca.

39. Sąd odsyłający powziął wątpliwości przede wszystkim w przedmiocie kwestii, czy w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym produkt przywieziony ze Stanów Zjednoczonych może być oznaczony logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej, nawet jeżeli nie jest on w pełni zgodny z wymogami ustalonymi w rozporządzeniu 2018/848.

40. Następnie, gdyby tak rzeczywiście było, zastanawia się on, czy nie stanowiłoby to nierównego traktowania, zakazanego na mocy art. 20 Karty, a jeśli tak, to czy takie nierówne traktowanie mogłoby być uzasadnione w świetle uznania równoważności rozpatrywanych produktów lub przez ułatwienia w handlu.

41. Wreszcie sąd odsyłający uważa, że nasuwa się podobne pytanie dotyczące odnoszenia się do produkcji ekologicznej w rozumieniu art. 30 ust. 1 rozporządzenia 2018/848, którego również Herbarii zabroniono.

42. Zdaniem sądu odsyłającego w sytuacji, w której dwa przedsiębiorstwa produkują taką samą żywność przetworzoną, która jest zgodna z równoważnymi przepisami dotyczącymi produkcji i kontroli państwa trzeciego uznanego zgodnie z art. 48 ust. 1 rozporządzenia 2018/848, ale już nie – z powodu dodawania określonych składników – z wymogami określonymi w art. 16 ust. 1 tegoż rozporządzenia w związku z pkt 2.2.2. lit. f) części IV załącznika II do wspomnianego rozporządzenia, i gdy te dwa przedsiębiorstwa chcą wprowadzać swoje produkty do obrotu w Unii ze wzmianką o produkcji ekologicznej, w tym zakresie dochodzi bowiem – jeżeli uznać te dwa stany faktyczne za co do zasady porównywalne – do nierównego traktowania w rozumieniu art. 20 Karty. Podczas gdy przedsiębiorstwo produkujące w Unii, zgodnie z art. 30 ust. 1 zdanie

drugie rozporządzenia 2018/848, w wypadku wprowadzania do obrotu w Unii Europejskiej nie mogłoby umieścić na swoim produkcie wzmianki o produkcji ekologicznej, przedsiębiorstwo mające siedzibę w państwie trzecim, uznane zgodnie z art. 48 tego rozporządzenia, mogłoby umieścić na swoim produkcie taką wzmiankę. Wynika to stąd, że zgodnie z art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (iii) rozporządzenia 2018/848, produkt objęty tym rozporządzeniem może zostać przywieziony z państwa trzeciego celem wprowadzenia go do obrotu w Unii jako produktu ekologicznego, jeżeli – oprócz spełnienia innych warunków – pochodzi z państwa trzeciego uznanego zgodnie z art. 48 wspomnianego rozporządzenia i jest zgodny z równoważnymi przepisami owego państwa trzeciego dotyczącymi produkcji i kontroli, co ma miejsce w przypadku wyrobu odpowiadającego produktowi „Blutquick", który mógłby być sprzedawany w Stanach Zjednoczonych jako „organic", nawet jeżeli dodano do niego witaminy i minerały będące składnikami odżywczymi.

43. W tych okolicznościach Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy wykładni art. 33 ust. 1 rozporządzenia 2018/848 należy dokonywać w ten sposób, że logo produkcji ekologicznej Unii [Europejskiej] można używać w odniesieniu do żywności przetworzonej, która jest przywożona celem wprowadzenia jej do obrotu w Unii jako produkt ekologiczny na warunkach określonych w art. 45 ust. 1 tego rozporządzenia, ale nie spełnia wymogów określonych w art. 16 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia w związku z pkt 2.2.2. części IV załącznika II do tego samego rozporządzenia, ponieważ oprócz produktów roślinnych zawiera minerały i witaminy pochodzenia nieroślinnego?

2) W razie udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej: Czy z art. 20 Karty wynika, że logo produkcji ekologicznej Unii [Europejskiej] można używać w odniesieniu do żywności przetworzonej, jeżeli pochodzi ona z Unii i jest zgodna z równoważnymi przepisami dotyczącymi produkcji i kontroli państwa trzeciego uznanego zgodnie z art. 48 ust. 1 rozporządzenia 2018/848, ale nie spełnia wymogów określonych w art. 16 ust. 1 tego rozporządzenia w związku z pkt 2.2.2. lit. f) części IV załącznika II do wspomnianego rozporządzenia?

3) Czy z art. 20 Karty wynika, że tego rodzaju żywność przetworzona pochodząca z Unii zgodnie z art. 30 ust. 1 rozporządzenia 2018/848 może być opatrzona terminem odnoszącym się do produkcji ekologicznej bez użycia logo produkcji ekologicznej Unii [Europejskiej]?".

44. Herbaria, kraj związkowy Bawaria oraz Komisja przedstawiły uwagi na piśmie. Uczestniczyły one, podobnie jak Rada Unii Europejskiej oraz Parlament Europejski w rozprawie, która odbyła się w dniu 18 marca 2024 r. i podczas której udzieliły one odpowiedzi na zadane przez Trybunał pytania wymagające odpowiedzi ustnej.

IV. Analiza

45. Przed udzieleniem odpowiedzi na pytania przedstawione przez sąd odsyłający pragnę przypomnieć, że Herbaria nie zakwestionowała, iż produkt „Blutquick" nie może być oznaczony logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej zgodnie z przepisami Unii.

46. W wyroku Herbaria I Trybunał orzekł bowiem, że „art. 27 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 889/2008 należy interpretować w ten sposób, że stosowanie substancji, o której mowa w tym przepisie, jest wymagane przez prawo tylko pod warunkiem, że przepis prawa Unii lub zgodny z nim przepis prawa krajowego w sposób bezpośredni nałożył obowiązek dodania tej substancji do środka spożywczego, aby mógł on być sprzedawany". Dodaje on również, że „[s]tosowanie takiej substancji nie jest wymagane przez prawo w rozumieniu rzeczonego przepisu, jeżeli środek spożywczy jest sprzedawany jako suplement żywieniowy z oświadczeniem żywieniowym lub zdrowotnym albo jako środek spożywczy specjalnego przeznaczenia żywieniowego, aczkolwiek oznacza to, że w celu przestrzegania przepisów dotyczących dodawania substancji do środka spożywczego, znajdujących się" w niektórych aktach prawa Unii „ów środek spożywczy powinien zawierać określoną ilość danej substancji"[14].

47. Chociaż wyrok Herbaria I został wydany pod rządami rozporządzenia nr 834/2007, pozostaje on aktualny po wydaniu rozporządzenia 2018/848 w zakresie, w jakim jego art. 16 ust. 1 i pkt 2.2.2 lit. f) ppkt (i) części IV załącznika II do tego rozporządzenia zakazują dodawania minerałów, witamin, aminokwasów i mikroelementów, z wyjątkiem przypadków, gdy ich użycie w środkach spożywczych jest bezpośrednio prawnie wymagane przepisami prawa Unii lub przepisami prawa krajowego zgodnymi z prawem Unii. Tym samym, nawet na podstawie wspomnianego rozporządzenia Herbaria wciąż nie może umieszczać logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej na produkcie „Blutquick" zawierającym witaminy i glukonian żelaza, które nie pochodzą z rolnictwa ekologicznego.

48. W ramach postępowania, w którym zapadł wyrok Herbaria I, Herbaria, w swoich uwagach na piśmie, podnosiła już ryzyko naruszenia równości pomiędzy produktem „Blutquick" i konkurencyjnym wyrobem ze Stanów Zjednoczonych, który jej zdaniem mógł być opatrzony logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej. W swojej opinii rzecznik generalna E.Sharpston uznała, że Trybunał nie musiał udzielać odpowiedzi w tej kwestii, ponieważ takie pytanie nie zostało przedstawione przez sąd odsyłający[15]. Trybunał przyjął ten sam tok rozumowania i nie udzielił odpowiedzi dotyczącej tej problematyki, która nie została podniesiona przez sąd odsyłający[16].

49. W celu uzyskania prawa do używania logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej w sytuacji nieprzestrzegania przepisów Unii dotyczących produkcji ekologicznej Herbaria przed sądem odsyłającym ponownie podnosiła nierówne traktowanie między produktem „Blutquick" i wyrobem przywiezionym z państwa trzeciego (Stanów Zjednoczonych), uznanego – na podstawie art. 48 rozporządzenia 2018/848 – do celów równoważności na mocy art. 33 ust. 2 rozporządzenia nr 834/2007, które może stosować logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej.

50. Innymi słowy, Herbaria opiera swoją argumentację na pewności, że można stosować owo logo w przypadku takiego wyrobu amerykańskiego i że produkt „Blutquick" jest przedmiotem nierównego traktowania, ponieważ nie można go oznaczyć wspomnianym logo, chociaż odpowiada amerykańskim normom produkcji ekologicznej.

[14] Zobacz wyrok Herbaria I (pkt 51).

[15] Zobacz opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Herbaria Kräuterparadies (C-137/13, EU:C:2014:318, pkt 57–66).

[16] Zobacz wyrok Herbaria I (pkt 49, 50).

A. W przedmiocie pytania prejudycjalnego pierwszego

51. Poprzez pierwsze pytanie sąd odsyłający zwraca się do Trybunału zasadniczo o wyjaśnienie, czy logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej może zostać umieszczone na produkcie przywiezionym zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 45 ust. 1 rozporządzenia 2018/848, lecz który nie spełnia wymogów określonych w art. 16 ust. 1 tego rozporządzenia w związku z pkt 2.2.2 lit. f) ppkt (i) części IV załącznika II do wspomnianego rozporządzenia.

52. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy ustalić, po pierwsze, jakie ustalenia dotyczące przywozu mają zastosowanie, a po drugie, które rozporządzenie ma zastosowanie do tego rodzaju przywiezionego produktu.

53. Co się tyczy, po pierwsze, mających zastosowanie regulacji przywozowych, art. 45 ust. 1 rozporządzenia 2018/848 – którego dotyczy pytanie sądu – przewiduje trzy sposoby przywozu wyszczególnione w ust. 1 lit. b) tego artykułu. Pierwszy dotyczy produktów zgodnych z rozdziałami tego rozporządzenia dotyczącymi celów i zasad produkcji ekologicznej, przepisów dotyczących produkcji oraz znakowania (zgodność produktu)[17]. Drugi dotyczy produktów pochodzących z państw trzecich, które Unia uznała na podstawie umowy handlowej za posiadające system produkcji realizujący te same cele i stosujący te same zasady dzięki stosowaniu przepisów zapewniających taki sam poziom poświadczania zgodności co przepisy Unii (równoważność na podstawie umowy handlowej)[18]. Trzeci dotyczy produktów zgodnych z równoważnymi przepisami dotyczącymi produkcji i kontroli państwa trzeciego uznanego jednostronnie przez Komisję zgodnie z art. 48 wspomnianego rozporządzenia[19]. Ten ostatni sposób odpowiada temu ustanowionemu w art. 33 ust. 2 rozporządzenia nr 834/2007 (równoważność jednostronna na podstawie rozporządzenia nr 834/2007).

54. Herbaria argumentuje, że przywóz produktów amerykańskich jest regulowany przez umowę handlową, a zatem wchodzi w zakres art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia 2018/848.

55. Chociaż prawdą jest, że doszło do wymiany pism między United States Department of Agriculture (ministerstwem rolnictwa Stanów Zjednoczonych) i Komisją, to miała ona miejsce w ramach publikacji w dniu 15 lutego 2012 r. w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* rozporządzenia wykonawczego nr 126/2012 zmieniającego rozporządzenie Komisji nr 1235/2008 w celu dodania do znajdującego się w załączniku III do tego rozporządzenia wykazu Stanów Zjednoczonych jako państwa trzeciego, którego system produkcji odpowiada zasadom i przepisom równoważnym z tymi przewidzianymi w tytułach II, III i IV rozporządzenia nr 834/2007 i którego środki kontroli mają taką samą skuteczność jak te przewidziane w tytule V owego rozporządzenia. Rozporządzenie wykonawcze nr 126/2012 miało zastosowanie od dnia 1 czerwca 2012 r.

56. Tym samym zezwolenie na przywiezienie produktów ekologicznych pochodzących ze Stanów Zjednoczonych jako pochodzących z państwa trzeciego, którego przepisy dotyczące produkcji i kontroli są równoważne, w rzeczywistości miało miejsce na podstawie art. 33 ust. 2

[17] Zobacz art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia 2018/848.

[18] Zobacz art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (ii) i art. 47 rozporządzenia 2018/848.

[19] Zobacz art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (iii) rozporządzenia 2018/848.

rozporządzenia nr 834/2007, a mianowicie na podstawie równoważności uznanej jednostronnie przez Komisję. Zostało to potwierdzone przez Komisję w jej sprawozdaniu sporządzonym na podstawie art. 49 rozporządzenia 2018/848 [20].

57. Po drugie, jeżeli chodzi o reżim prawny znajdujący zastosowanie do przywiezionego produktu, chociaż nie ma wątpliwości, że rozporządzenie 2018/848 ma obecnie zastosowanie do produktów z Unii oraz że aby zostać opatrzonym logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej, produkt „Blutquick" musi spełniać wymogi tego rozporządzenia, odpowiedź jest mniej jasna w odniesieniu do produktów przywożonych z państw trzecich, których przepisy dotyczące produkcji i kontroli zostały uznane za równoważne.

58. Rozporządzenie nr 834/2007, chociaż uchylone przez rozporządzenie 2018/848, jest bowiem wciąż stosowane do celów zakończenia analizy nadal nierozpatrzonych wniosków państw trzecich [21]. Artykuł 58 tego rozporządzenia potwierdza, że uchylone rozporządzenie nr 834/2007 stosuje się do analizy wniosków państw trzecich przedłożonych na mocy art. 33 ust. 2 tego rozporządzenia, które w dniu 17 czerwca 2018 r. pozostawały nierozpatrzone.

59. Motyw 3 rozporządzenia delegowanego 2021/1342 wyraźnie odnosi się do konieczności wytwarzania produktów ekologicznych przywożonych do Unii w ramach ustaleń dotyczących przywozu przewidzianych w art. 48 ust. 1 rozporządzenia 2018/848 do końca okresu przejściowego zgodnie z zasadami produkcji i z zastrzeżeniem ustaleń dotyczących kontroli równoważnych z przepisami ustanowionymi w rozporządzeniu nr 834/2007. Podobnie art. 1 ust. 1 lit. d) i e) tego rozporządzenia delegowanego odnosi się do równoważności z zasadami określonymi w rozporządzeniu nr 834/2007 w zakresie produkcji i kontroli.

60. W rzeczywistości źródłem wątpliwości może być różnica w brzmieniu art. 33 ust. 2 rozporządzenia nr 834/2007, który tworzy ten mechanizm jednostronnej równoważności dla państw trzecich, a art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (iii) rozporządzenia 2018/848, który przejmuje ten mechanizm.

61. Podczas gdy art. 33 ust. 2 rozporządzenia nr 834/2007 stanowi, że „Komisja może […] uznać kraje trzecie, których system produkcji jest zgodny z zasadami i przepisami dotyczącymi produkcji równoważnymi zasadom i przepisom ustanowionym w tytułach II [22], III [23] i IV [24] oraz których środki kontroli mają równoważną skuteczność [z] ustanowionymi w tytule V [25] oraz sporządzić wykaz tych państw", art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (iii) rozporządzenia 2018/848 wskazuje, że „produkt […] jest zgodny z równoważnymi przepisami dotyczącymi produkcji i kontroli tego państwa trzeciego".

62. Prima facie wydaje się, że zakres zamierzonej równoważności w tych dwóch przepisach nie pokrywa się, ponieważ art. 45 rozporządzenia 2018/848 nie odwołuje się wyraźnie do przepisów dotyczących znakowania.

[20] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące uznania państw trzecich do celów równoważności produktów ekologicznych [COM(2022) 728 final], pkt 3.

[21] Zobacz art. 56 i 58 rozporządzenia 2018/848.

[22] Tytuł II, „Cele i zasady produkcji ekologicznej".

[23] Tytuł III, „Zasady produkcji".

[24] Tytuł IV, „Znakowanie".

[25] Tytuł V, „Kontrole".

63. Jednakże owa różnica w brzmieniu, która może wynikać z okoliczności, że ta część art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (iii) rozporządzenia 2018/848 jest wynikiem poprawki Parlamentu [26], nie może prowadzić do odmiennej wykładni tych dwóch artykułów w odniesieniu do równoważności. W pierwszym brzmieniu przepisy dotyczące znakowania są bowiem włączone do zasad i przepisów dotyczących produkcji. W konsekwencji, wbrew temu, co twierdzi Komisja w swoich uwagach na piśmie, gdy w art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (iii) rozporządzenia 2018/848 mowa jest o przepisach dotyczących produkcji, przepisy regulujące znakowanie są włączone.

64. W celu udzielenia odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne wydaje się, że należy dokonać rozróżnienia między przypadkiem, w którym produkt jest zgodny z wymogami rozporządzenia 2018/848 [27] a pozostałymi dwoma przypadkami przywozu, które opierają się na mechanizmie równoważności na podstawie umowy handlowej [28] lub rozporządzenia nr 834/2007 [29].

65. W odniesieniu do produktów zgodnych z wymogami rozporządzenia 2018/848 brak jest przeszkód do używania logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej, ponieważ art. 33 ust. 1 tego rozporządzenia wskazuje, że może ono być używane w znakowaniu oraz w prezentacjach i reklamach produktów zgodnych ze wspomnianym rozporządzeniem.

66. W odniesieniu do produktów przywożonych w oparciu o równoważność na podstawie umowy handlowej lub na podstawie rozporządzenia nr 834/2007, chociaż używanie logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej wchodzi w zakres, dla pierwszych: art. 33 ust. 1 rozporządzenia 2018/848, a dla drugich: art. 25 rozporządzenia nr 834/2007 [30], ponieważ brzmienie tych dwóch przepisów odnosi się do zgodności z wymogami ustanowionymi w mającym zastosowanie rozporządzeniu, proponuję poddać oba przepisy łącznej wykładni. Jest to uzasadnione, tym bardziej że chociaż system jednostronnej równoważności na podstawie rozporządzenia nr 834/2007 wygaśnie w dniu 31 grudnia 2026 r. [31], ma on zostać zastąpiony nowym systemem równoważności na podstawie umowy handlowej, ponieważ Rada przekazała Komisji swoje wytyczne w celu zawarcia takich umów [32], a ponadto z uwagi na tożsamość użytych pojęć wykładnia przyjęta wobec jednego będzie miała zastosowanie do drugiego.

67. Ponieważ logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej może być stosowane wyłącznie do znakowania, prezentowania i reklamy produktów spełniających wymogi określone w mającym zastosowanie rozporządzeniu, wykładnia literalna brzmienia art. 33 ust. 1 rozporządzenia 2018/848 i art. 25 rozporządzenia nr 834/2007 prowadzi do zastrzeżenia stosowania tegoż logo w odniesieniu do produktów wykazujących zgodność (nie zaś do produktów równoważnych).

[26] Zobacz nota informacyjna z dnia 27 kwietnia 2018 r. Sekretariatu Generalnego Rady do Specjalnego Komitetu ds. Rolnictwa/Rady w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych, zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr XXX/XXX [rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych] i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 – Wynik pierwszego czytania w Parlamencie Europejskim (Strasburg, 16–19 kwietnia 2018 r.) (dokument 8060/1/18), s. 168.

[27] Zobacz art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia 2018/848.

[28] Zobacz art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia 2018/848

[29] Zobacz art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (iii) rozporządzenia 2018/848.

[30] Dotyczącego „wspólnotowego logo produkcji ekologicznej", w następstwie traktatu z Lizbony przemianowanego na „logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej", zob. motyw 4 rozporządzenia Komisji (UE) nr 271/2010 z dnia 24 marca 2010 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 889/2008 ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w odniesieniu do unijnego logo produkcji ekologicznej (Dz.U. 2010, L 84, s. 19).

[31] Zobacz art. 1 pkt 2 rozporządzenia 2020/1693.

[32] Zobacz nota z dnia 24 czerwca 2021 r. Sekretariatu Generalnego Rady do delegacji odnosząca się do załącznika do zalecenia dotyczącego decyzji Rady upoważniającej do podjęcia rokowań w sprawie umów o handlu produktami ekologicznymi między Unią Europejską a Argentyną, Australią, Kanadą, Kostaryką, Indiami, Izraelem, Japonią, Nową Zelandią, Republiką Korei, Tunezją i Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

68. Gdyby taka wykładnia miała przeważyć, wspomniane logo byłoby pomyślane na przykład jako oznakowanie CE lub oznakowanie ekologiczne UE, które są oznaczeniami przestrzegania przepisów harmonizacyjnych Unii, opierającymi się na zgodności produktu z tymi przepisami.

69. Oznakowanie CE stanowi bowiem jedyne oznakowanie stwierdzające zgodność produktu z obowiązującymi wymaganiami odnośnego prawodawstwa harmonizacyjnego Unii określającego warunki takiego znakowania [33]. Umieszczając oznakowanie CE lub zlecając jego umieszczenie, producent wskazuje, że przyjmuje na siebie odpowiedzialność za zgodność produktu ze wszystkimi obowiązującymi wymaganiami określonymi w odnośnym prawodawstwie harmonizacyjnym Unii określającym warunki takiego znakowania [34]. Wprowadzane na rynek Unii produkty z krajów trzecich muszą być zgodne ze wszystkimi obowiązującymi wymaganiami tej ostatniej [35].

70. Jeśli chodzi o oznakowanie ekologiczne UE [36], chociaż nie jest ono obowiązkowe, to może być używane jedynie w odniesieniu do produktów, które spełniają kryteria oznakowania ekologicznego UE mające zastosowanie do danych produktów, w odniesieniu do których przyznano oznakowanie ekologiczne UE [37]. W przypadku gdy produkt pochodzi spoza Unii – wniosek o przyznanie tego oznakowania składa się jednostce właściwej dowolnego z państw członkowskich, w których produkt ma zostać lub został wprowadzony do obrotu [38]. Nie ma odmiennych kryteriów przyznawania wspomnianego oznakowania w odniesieniu do produktów przywożonych do Unii.

71. Wykładnia literalna art. 33 ust. 1 rozporządzenia 2018/848 i art. 25 rozporządzenia nr 834/2007 zastrzegająca logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej wyłącznie dla produktów zgodnych z mającym zastosowanie rozporządzeniem mogłaby być uzasadniona, chociaż istnieją przywożone produkty, które są niezgodne, lecz odpowiadają przepisom ekologicznym państwa pochodzenia.

72. Artykuł 25 ust. 2 rozporządzenia nr 834/2007 i art. 33 ust. 5 rozporządzenia 2018/848 przewidują bowiem, że krajowe i prywatne logo mogą być używane w znakowaniu oraz w prezentacjach i reklamach produktów zgodnych z mającym zastosowanie rozporządzeniem oraz że używanie logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej w przypadku produktów przywożonych z państw trzecich nie jest obowiązkowe [39]. Można byłoby zatem stwierdzić, że w przypadku przywozu na podstawie równoważności owe krajowe logo lub prywatne logo poświadczające, że krajowe lub prywatne przepisy, z którymi przywożone produkty powinny być zgodne w państwie pochodzenia, zostały uznane, są akceptowane w Unii na podstawie wzajemnego uznawania, lecz że logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej – w trosce o harmonizację i jasność dla konsumentów znajdujących się na terytorium Unii – jest zastrzeżone dla produktów zgodnych z wymaganiami mającego zastosowanie rozporządzenia.

[33] Zobacz art. 30 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiającego wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 339/93 (Dz.U. 2008, L 218, s. 30).

[34] Zobacz art. 30 ust. 3 rozporządzenia nr 765/2008.

[35] Zobacz motyw 22 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 768/2008/WE z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu, uchylającej decyzję Rady 93/465/EWG (Dz.U. 2008, L 218, s. 82).

[36] Forma tego oznakowania znajduje się w załączniku II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 66/2010 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie oznakowania ekologicznego UE (Dz.U. 2010, L 27, s. 1).

[37] Zobacz art. 9 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 66/2010.

[38] Zobacz art. 9 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 66/2010.

[39] Zobacz art. 24 ust. 1 akapit ostatni rozporządzenia nr 834/2007 i art. 33 ust. 3 rozporządzenia 2018/848.

73. Ponadto, owo wzajemne uznawanie wraz z używaniem logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej zastrzeżonym dla produktów wykazujących zgodność nie byłoby sprzeczne z postanowieniami porozumienia w sprawie barier technicznych w handlu [40], ponieważ zakazane są wyłącznie przepisy techniczne [41], normy [42] i procedury oceny zgodności [43], które zapewniają mniej korzystne traktowanie produktów przywożonych w porównaniu z produktami krajowymi. Tymczasem w rozpatrywanej sprawie to nie importer skarży się na mniej korzystne traktowanie, lecz producent z Unii skarży się na bardziej korzystne traktowanie produktu przywiezionego.

74. Wykładnia celowościowa również może prowadzić do zastrzeżenia używania logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej wyłącznie w odniesieniu do produktów zgodnych z mającym zastosowanie rozporządzeniem. Zarówno bowiem rozporządzenie nr 834/2007, jak i rozporządzenie 2018/848 podkreślają potrzebę zaufania konsumenta w odniesieniu do produkcji ekologicznej w dziedzinie znakowania i przejrzystości [44].

75. Niezależnie od tego, jak kuszące są owe wykładnie: literalna i celowościowa, pozostają one jednak sprzeczne z intencją prawodawcy Unii, wyraźnie widoczną w rozmaitych dokumentach, a w szczególności w pracach przygotowawczych nad rozporządzeniem 2018/848.

76. Począwszy od 2004 r. w rozporządzeniu (WE) nr 392/2004 [45] widniało bowiem, że logo wskazujące, iż produkty są objęte systemem kontroli przewidzianym przez ówczesne przepisy prawa wspólnotowego mogło być stosowane w odniesieniu do produktów przywożonych z państw trzecich [46]. W tym samym roku, w europejskim planie działań na rzecz żywności ekologicznej i rolnictwa ekologicznego [47], Komisja przewidziała – w działaniu 19 mającym na celu wzmożenie wysiłków zmierzających do wpisywania państw trzecich do wykazu równoważności, w tym w odniesieniu do ocen przeprowadzanych na miejscu – przyznanie dostępu do logo UE w stosunku do wszystkich produktów przywożonych na podstawie równoważności. Potwierdziła to stanowisko w załączniku do tegoż planu działań wskazując, że działanie 19 zmierza do szerszego stosowania logo w odniesieniu do przywożonych produktów [48].

[40] Porozumienie znajdujące się w załączniku 1A do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WHO), zatwierdzonego decyzją Rady 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. dotyczącą zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji, porozumień, będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach Rundy Urugwajskiej (1986–1994) (Dz.U. 1994, L 336, s. 1) (zwane dalej „porozumieniem TBT").

[41] Zobacz art. 2.1 porozumienia TBT.

[42] Zobacz lit. D załącznika 3 do porozumienia TBT, zatytułowaną „Postanowienia zasadnicze".

[43] Zobacz art. 5.1 i 5.1.1 porozumienia TBT.

[44] Zobacz motywy: 3, 5 i 22 oraz art. 1 ust. 1 i art. 23 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 834/2007 i motywy: 6, 15, 17, 67, 121 i 123 oraz art. 30 ust. 2 akapit drugi i art. 46 ust. 9 rozporządzenia 2018/848.

[45] Rozporządzenie Rady z dnia 24 lutego 2004 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.U. 2004, L 65, s. 1).

[46] Zobacz motyw 6 rozporządzenia nr 392/2004.

[47] Zobacz komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego zatytułowany „Europejski plan działań na rzecz żywności ekologicznej i rolnictwa ekologicznego" [COM(2004) 415 final].

[48] Zobacz nota przekazująca z dnia 14 czerwca 2004 r. dla sekretarza generalnego Komisji Europejskiej, od Patricii Bugnot, dyrektor do Javiera Solany, sekretarza generalnego/wysokiego przedstawiciela, dotycząca dokumentu roboczego służb Komisji – załącznik do komunikatu Komisji zatytułowanego „Europejski plan działań na rzecz żywności ekologicznej i rolnictwa ekologicznego" (dokument 10436/04), s. 13 i 31.

77. W trakcie 2014 r., w ocenie wpływu projektu rozporządzenia, który stał się rozporządzeniem 2018/848, Komisja stwierdziła, po wyszczególnieniu różnych systemów przywozu na podstawie zgodności lub równoważności, że wszystkie przywożone produkty mogłyby zostać oznaczone logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej [49].

78. W związku z tym widać wyraźnie, że istnieje (lub istniało) kilka systemów przywozu, jedne oparte na zgodności, inne na równoważności, lecz że wszystkie one miały (lub mają) na celu umożliwienie stosowania logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej.

79. W tym znaczeniu zgodność jest postrzegana nie tylko jako zgodność z przepisami Unii, lecz również jako zgodność z postanowieniami umów handlowych danych państw trzecich lub jednostki kontrolnej, które zostały uznane za równoważne. W konsekwencji, gdy art. 25 ust. 1 rozporządzenia nr 834/2007 i art. 33 ust. 1 rozporządzenia 2018/848 odnoszą się do zgodności z wymaganiami mającego zastosowanie rozporządzenia, należy je rozumieć jako wymagające zgodności z przepisami w zakresie produkcji i kontroli uznanymi za równoważne z przepisami mającego zastosowanie rozporządzenia.

80. Informowanie konsumentów nie zostało pominięte w tym wyborze dokonanym przez prawodawcę Unii.

81. Chociaż bowiem logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej jest takie samo dla wszystkich produktów ekologicznych, bez względu na to, czy zostały przywiezione, czy też nie, to oznaczenia, które mu obowiązkowo towarzyszą, różnią się w zależności od pochodzenia surowca i miejsca kontroli spełniania norm ekologicznych.

82. Artykuł 24 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 834/2007 i art. 32 ust. 2 rozporządzenia 2018/848 stanowią zatem, że w przypadku stosowania logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej, w tym samym polu widzenia co logo musi widnieć oznaczenie miejsca, w którym wyprodukowano surowce, w stosownych przypadkach w jednej z następujących form: „rolnictwo UE", „rolnictwo spoza UE" lub „rolnictwo UE/rolnictwo spoza UE".

83. Podobnie zarówno pkt 1 części B załącznika XI do rozporządzenia nr 889/2008 [zmienionego rozporządzeniem Komisji (UE) nr 271/2010 z dnia 24 marca 2010 r. [50]] tj. rozporządzenia ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia nr 834/2007, jak i pkt 2 lit. a) załącznika V do rozporządzenia 2018/848 przewidują, że logo towarzyszą kody, których dwie pierwsze litery odpowiadają kodowi ISO państwa, w którym odbywają się kontrole zgodności.

84. Stąd analiza logo i obowiązkowych oznaczeń pozwala na stwierdzenie, po pierwsze, że surowce produktów opatrzonych logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej z oznaczeniem „Rolnictwo UE" były uprawiane zgodnie z normami Unii, a po drugie, że przepisy dotyczące produkcji ekologicznej państwa wskazanego w kodzie państwa były poddane kontroli, ze wskazaniem, że właściwym organem kontrolnym lub jednostką certyfikującą są te, którym podlega podmiot, który zrealizował ostatni etap produkcji lub przygotowania [51].

[49] Zobacz nota przekazująca z dnia 26 marca 2014 r. dla sekretarza generalnego Komisji Europejskiej, od Jordiego Ayety Puigarnau, dyrektora do Uwego Corsepiusa, sekretarza generalnego Rady Unii Europejskiej, dotycząca sprawozdania z oceny skutków dołączonego do wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych, zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr XXX/XXX [rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych] i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 – część 3/3, s. 52.

[50] Dz.U. 2010, L 84, s. 19.

[51] Zobacz art. 24 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 834/2007 i art. 32 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 2018/848.

85. Tymczasem wyrób konkurencyjny do produktu „Blutquick” jest oznaczony następującymi obowiązkowymi oznaczeniami: „US” i „Rolnictwo spoza UE”. Gdyby produkt „Blutquick” był uprawniony do bycia opatrzonym logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej, powinien być opatrzony logo z oznaczeniami: „DE” i „Rolnictwo UE”.

86. Na rozprawie Herbaria powołała się na przypadek produktu wytworzonego z surowców wyprodukowanych w Unii, które zostały wywiezione do Stanów Zjednoczonych w celu ich przetworzenia w tym państwie. Taki przetworzony produkt, jeżeli byłby zgodny z amerykańskimi przepisami produkcji ekologicznej, mógłby otrzymać logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej przy jego przywiezieniu do Unii. Towarzyszyłyby mu jednak oznaczenia: „US” i „Rolnictwo UE”.

87. Wydaje się, że na tym etapie moich wywodów należy przeanalizować kwestię ważności rozpatrywanych przepisów. Kwestia ta została podniesiona na rozprawie w następstwie zadanego ustnie przez sędzię sprawozdawcę pytania dotyczącego art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (iii) rozporządzenia 2018/848 i doprowadziła do przystąpienia do postępowania w charakterze interwenientów Parlamentu i Rady.

88. Należy przypomnieć, że w dziedzinie WPR prawodawca Unii dysponuje znaczną swobodą uznania odpowiadającą nałożonej nań w art. 40 i 43 TFUE odpowiedzialności politycznej oraz że Trybunał wielokrotnie orzekał, iż wyłącznie oczywiście niewłaściwy charakter środka przyjętego w tej dziedzinie, w stosunku do celu realizowanego przez właściwą instytucję, może wpływać na zgodność z prawem takiego środka [52].

89. Bezsporne jest, że przepisy mające zastosowanie w rozpatrywanej sprawie wchodzą w zakres WPR. Deklarowany cel tych przepisów na rzecz produkcji ekologicznej jest podwójny: z jednej strony – dostarczanie na rynek produktów ekologicznych w odpowiedzi na zapotrzebowanie konsumentów, a z drugiej strony – dostarczanie powszechnie dostępnych dóbr, które przyczyniają się do ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt, jak również do rozwoju obszarów wiejskich [53]. Przywożenie produktów ekologicznych spełnia zatem ów podwójny cel. Przywóz na podstawie systemu równoważności umożliwia również rozwój rynku produktów ekologicznych i wspiera bardziej przyjazne dla środowiska rolnictwo poza Unią.

90. Rozporządzenia: nr 834/2007 i 2018/848 jako cele również określają zaufanie konsumentów [54] oraz uczciwą konkurencję [55]. Nawet jeśli chodzi o osiągnięcie tych celów, uważam, podobnie jak Rada i Parlament, że podjęta przez prawodawcę Unii decyzja, aby umożliwić oznaczanie produktów ekologicznych, przywożonych zgodnie z określonymi zasadami, logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej wraz z obowiązkowymi oznaczeniami o pochodzeniu surowców i państwie pochodzenia, w którym miała miejsce kontrola zgodności, pozwala na zapewnienie konsumentom właściwej informacji i wystarczająco uczciwego poziomu konkurencji.

[52] Zobacz wyrok z dnia 12 lipca 2012 r., Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

[53] Zobacz motyw 1 rozporządzenia nr 834/2007 i rozporządzenia 2018/848.

[54] Zobacz przypis 44 niniejszej opinii.

[55] Zobacz motywy: 3 i 23 oraz art. 1 ust. 1 i art. 41 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 834/2007 i motywy: 6, 17, 73, 85, 99, 121 i 123 oraz art. 46 ust. 9 rozporządzenia 2018/848.

91. W odniesieniu do uczciwej konkurencji prace przygotowawcze nad rozporządzeniem nr 834/2007 [56] pokazują bowiem w szczególności, że prawodawca Unii doskonale zdawał sobie sprawę z ryzyka nieuczciwej konkurencji, ponieważ wiele delegacji przedstawiło krytykę stosowania systemu równoważności w granicach wytycznych Codex Alimentarius (kodeksu żywnościowego) [57] i wyraziło obawy o utratę zaufania konsumentów oraz zmniejszenie ich ochrony.

92. Jednakże, jak już omówiono powyżej, informowanie konsumentów jest zapewnione obecnością logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej wraz z wyżej wymienionymi obowiązkowymi oznaczeniami.

93. Wprawdzie można było wybrać inne metody, to jednak ta, która została wybrana, nie ma oczywiście niewłaściwego charakteru, który sam w sobie mógłby mieć wpływ na zgodność tej normy z prawem.

94. Ponadto uznawanie równoważności państw trzecich nie jest pozostawione arbitralnym decyzjom Komisji. Zakres uznania Komisji jest bowiem określony w art. 33 ust. 2 rozporządzenia nr 834/2007 [58] i musi uwzględniać wytyczne CAC/GL 32 Codex Alimentarius (kodeksu żywnościowego).

95. W każdym razie uregulowaniem, którego zgodność z prawem jest kwestionowana, nie jest art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (iii) rozporządzenia 2018/848, lecz rozporządzenie wykonawcze nr 126/2012, na mocy którego Stany Zjednoczone zostały dodane do wykazu państw trzecich, których system został uznany za równoważny, i wyłącznie w zakresie, który umożliwia przywóz produktów, do których dodano niepochodzące z rolnictwa ekologicznego:witaminy pochodzenia nieroślinnego oraz glukonian żelaza.

96. Proponuję zatem, aby na przedstawione przez sąd odsyłający pytanie pierwsze dotyczące produktów przywożonych w oparciu o równoważność na podstawie rozporządzenia nr 834/2007, przy zastosowaniu art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (iii) rozporządzenia 2018/848, odpowiedzieć w następujący sposób: art. 25 ust. 1 rozporządzenia nr 834/2007 należy interpretować w ten sposób, że logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej wraz z towarzyszącymi mu obowiązkowymi oznaczeniami przewidzianymi w art. 24 tego rozporządzenia może być umieszczone na produktach przywożonych z państwa trzeciego na podstawie art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (iii), art. 48 ust. 1 oraz art. 58 rozporządzenia 2018/848, w przypadku gdy produkty te są zgodne z przepisami dotyczącymi produkcji i kontroli tego państwa wpisanego do wykazu znajdującego się w załączniku III do rozporządzenia nr 1235/2008.

[56] Zobacz dokument Rady 8136/06 z dnia 6 kwietnia 2006 r. dotyczący wyników prac przeprowadzonych przez grupę ds. jakości żywności" (rolnictwo ekologiczne) na posiedzeniu w dniach 30 i 31 marca 2006 r., pkt 17.

[57] Wytyczne CAC/GL 32 Codex Alimentarius (kodeksu żywnościowego) dotyczące produkcji, przetwarzania, znakowania i wprowadzania do obrotu żywności pochodzącej z rolnictwa ekologicznego, opracowane pod egidą Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa oraz Światowej Organizacji Zdrowia.

[58] Artykuł ten stanowi, że „Komisja może […] uznać kraje trzecie, których system produkcji jest zgodny z zasadami i przepisami dotyczącymi produkcji równoważnymi zasadom i przepisom ustanowionym w tytułach II, III i IV oraz których środki kontroli mają równoważną skuteczność [z tymi] ustanowionymi w tytule V, oraz sporządzić wykaz tych państw".

B. W przedmiocie pytań prejudycjalnych drugiego i trzeciego

97. W pytaniach drugim i trzecim, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający rozważa, czy art. 20 Karty oznacza, że logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej lub terminy odnoszące się do produkcji ekologicznej zgodnie z art. 30 ust. 1 rozporządzenia 2018/848 mogą być używane w odniesieniu do żywności przetworzonej, jeżeli pochodzi ona z Unii Europejskiej i jest zgodna z równoważnymi przepisami dotyczącymi produkcji i kontroli państwa trzeciego uznanego zgodnie z art. 48 ust. 1 tego rozporządzenia, ale nie spełnia wymogów określonych w art. 16 ust. 1 powyższego rozporządzenia w związku z pkt 2.2.2 lit. f) części IV załącznika II do tego samego rozporządzenia.

98. Gwoli przypomnienia, produkt „Blutquick", musi spełniać warunki nowego uregulowania, a mianowicie rozporządzenia 2018/848, aby można było stosować w odniesieniu do niego logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej.

99. Co się tyczy stosowania terminów odnoszących się do produkcji ekologicznej, art. 30 ust. 1 rozporządzenia 2018/848 zastrzega je dla produktów wytworzonych zgodnie z tym rozporządzeniem. Wymagana zgodność jest taka sama jak ta wymagana w art. 33 ust. 1 tego rozporządzenia dla stosowania logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej. Należy zatem przeprowadzić taką samą analizę w zakresie przestrzegania zasady równości.

100. Ponadto, w odniesieniu do przestrzegania zasady równości ustanowionej w art. 20 Karty, Trybunał konsekwentnie orzeka, że porównywalne sytuacje nie mogą być traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie mogą być traktowane w sposób jednakowy, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione [59].

101. W rozpatrywanej sprawie, pomimo oświadczeń Herbarii, sytuacje nie są porównywalne i nie będą jednakowo traktowane, jeśli spojrzymy na rynek z perspektywy. W każdym razie, nawet patrząc z punktu widzenia konsumenta, nierówne traktowanie nie może być uzasadnione.

102. Jeżeli bowiem rozważymy porównywalność sytuacji poprzedzających dostęp do rynku, produkt „Blutquick" musi być zgodny z przepisami Unii, podczas gdy wyrób amerykański musi przestrzegać przepisów amerykańskich. Ponadto owa zgodność musi zostać zweryfikowana przez jednostkę certyfikującą właściwą dla danego państwa. Dostęp do rynku dla produktów z Unii jest automatyczny, podczas gdy produkty amerykańskie muszą być przywożone zgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 45 rozporządzenia 2018/848. Opatrzenie logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej produktu amerykańskiego jest jedynie fakultatywne. Sytuacje nie są więc porównywalne i mogą być traktowane w sposób odmienny.

103. Niezależnie od tego, jeśli rozważymy porównywalność z punktu widzenia konsumenta, te dwa produkty są natomiast porównywalne, ponieważ oba zawierają niepochodzące z rolnictwa ekologicznego witaminy pochodzenia nieroślinnego oraz glukonian żelaza. Tymczasem nie są one traktowane przez przepisy w taki sam sposób, ponieważ produkt amerykański jest oznaczony logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej wraz ze wzmiankami państwa kontroli zgodności „US" oraz „Rolnictwo spoza UE", podczas gdy produkt „Blutquick" nie może być oznaczony tym logo, nawet z odmiennymi wzmiankami. W konsekwencji, z punktu widzenia konsumenta, traktowanie byłoby różne.

[59] Zobacz wyrok z dnia 8 września 2022 r., Ametic (C-263/21, EU:C:2022:644, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

104. Niemniej jednak ewentualna nierówność traktowania jest uzasadniona następującymi okolicznościami:

105. Po pierwsze, dostosowanie przyznawania logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej produktom z Unii do przepisów uznanych za równoważne, choć różniące się pod pewnymi względami, skutkowałoby pozbawieniem przepisów Unii w dziedzinie rolnictwa ekologicznego jakiejkolwiek skuteczności na terytorium Unii.

106. Po drugie, przepisy te mają korzystny wpływ nie tylko na konsumentów, którzy mogą spożywać żywność lepszej jakości, lecz również na gleby i środowisko Unii, której produkcja ekologiczna będzie bardziej przyjazna dla środowiska, z czego skorzystają wszyscy mieszkańcy Unii, w tym również ci, którzy nie spożywają produktów pochodzących z rolnictwa ekologicznego. Gwarantują one zatem ochronę konsumentów i środowiska zgodnie z art. 37 i 38 Karty.

107. Po trzecie, zezwolenie na przywóz produktów ekologicznych między innymi na podstawie równoważności może z jednej strony zwiększyć podaż produktów ekologicznych dla konsumentów, a z drugiej strony wspierać przyjazne dla środowiska metody produkcji na innych obszarach geograficznych.

108. W konsekwencji proponuję odpowiedzieć sądowi odsyłającemu, że art. 20 Karty nie stoi na przeszkodzie temu, aby logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej przewidziane w art. 33 ust. 1 rozporządzenia 2018/848 lub terminy odnoszące się do produkcji ekologicznej zgodnie z art. 30 ust. 1 tego rozporządzenia mogły być stosowane do żywności przetworzonej, w przypadku gdy pochodzi ona z Unii i jest zgodna z równoważnymi przepisami dotyczącymi produkcji i kontroli państwa trzeciego uznanego zgodnie z art. 48 ust. 1 rozporządzenia 2018/848, lecz nie spełnia wymogów przewidzianych w art. 16 ust. 1 tego rozporządzenia w związku z pkt 2.2.2 lit. f) części IV załącznika II do wspomnianego rozporządzenia.

V. Wnioski

109. W świetle całości powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne przedstawione przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) w następujący sposób:

1) Artykuł 25 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91

   należy interpretować w ten sposób, że:

   logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej wraz z towarzyszącymi mu obowiązkowymi oznaczeniami przewidzianymi w art. 24 tego rozporządzenia może być umieszczone na produktach przywożonych z państwa trzeciego na podstawie art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (iii), art. 48 ust. 1 oraz art. 58 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007, w przypadku gdy produkty te są zgodne z przepisami dotyczącymi produkcji i kontroli tego państwa wpisanego do wykazu znajdującego się w załączniku III do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1235/2008

z dnia 8 grudnia 2008 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w odniesieniu do ustaleń dotyczących przywozu produktów ekologicznych z krajów trzecich.

2) Artykuł 20 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej nie stoi na przeszkodzie temu, aby logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej przewidziane w art. 33 ust. 1 rozporządzenia 2018/848 lub terminy odnoszące się do produkcji ekologicznej zgodnie z art. 30 ust. 1 tego rozporządzenia nie mogły być stosowane do żywności przetworzonej, w przypadku gdy pochodzi ona z Unii i spełnia wymogi równoważnych przepisów dotyczących produkcji i kontroli państwa trzeciego uznanego zgodnie z art. 48 ust. 1 rozporządzenia 2018/848, lecz nie spełnia wymogów przewidzianych w art. 16 ust. 1 tego rozporządzenia w związku z pkt 2.2.2 lit. f) części IV załącznika II do wspomnianego rozporządzenia.