Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHALA BOBKA
przedstawiona w dniu 16 marca 2016 r.[1]

Sprawa C-134/15

Lidl GmbH & Co. KG
przeciwko
Freistaat Sachsen

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedstawiony przez Sächsisches Oberverwaltungsgericht (wyższy sąd administracyjny dla Saksonii, Niemcy)]

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 543/2008 — Normy handlowe w odniesieniu do mięsa drobiowego — Ważność art. 5 ust. 4 lit. b) — Świeże paczkowane mięso drobiowe — Obowiązek umieszczania ceny łącznej i ceny za jednostkę masy obowiązującej w fazie sprzedaży detalicznej na opakowaniu jednostkowym lub na przymocowanej etykiecie — Artykuł 15 ust. 1 i art. 16 karty praw podstawowych — Wolność wykonywania zawodu — Wolność prowadzenia działalności gospodarczej — Proporcjonalność — Artykuł 40 ust. 2 TFUE — Niedyskryminacja

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności art. 5 ust. 4 lit. b) rozporządzenia Komisji (WE) nr 543/2008[2] wprowadzającego obowiązek oznakowania świeżego mięsa drobiowego. Przepis ten wymaga, aby na etapie handlu detalicznego świeże mięso drobiowe nosiło oznaczenie ceny łącznej i ceny za jednostkę masy na opakowaniu jednostkowym lub na przymocowanej etykiecie (obowiązek zwany dalej „obowiązkiem oznakowania").

2. Sąd odsyłający zadaje Trybunałowi Sprawiedliwości pytanie, czy obowiązek oznakowania jest zgodny z art. 15 ust. 1 i art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"). Ponadto, ponieważ obowiązek oznakowania został nałożony wyłącznie na świeże mięso drobiowe, lecz nie na inne rodzaje mięsa, Trybunał został poproszony także o ustalenie, czy art. 5 ust. 4 lit. b) rozporządzenia nr 543/2008 jest zgodny z zasadą niedyskryminacji zawartą w art. 40 ust. 2 TFUE.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Rozporządzenie z dnia 16 czerwca 2008 r. wprowadzające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w sprawie niektórych norm handlowych w odniesieniu do mięsa drobiowego (Dz.U. 2008, L 157, s. 46).

I – **Ramy prawne**

A – *Prawo Unii*

3. Artykuł 121 lit. e) ppkt (iv) rozporządzenia nr 1234/2007 [3] stanowi, że w odniesieniu do handlu mięsem drobiowym Komisja jest uprawniona do ustanowienia szczegółowych przepisów z uwzględnieniem „zasad dotyczących dodatkowych oznaczeń zamieszczanych w towarzyszących dokumentach handlowych, oznakowaniu, prezentacji i reklamy mięsa drobiowego przeznaczonego dla konsumenta końcowego oraz nazwy, pod jaką produkt jest sprzedawany w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 dyrektywy 2000/13/WE".

4. Rozporządzenie Komisji nr 543/2008, oparte na art. 121 lit. e) oraz art. 4 rozporządzenia nr 1234/2007, wprowadza szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia nr 1234/2007 w sprawie niektórych norm handlowych w odniesieniu do mięsa drobiowego.

5. W motywie 10 rozporządzenia nr 543/2008 jest mowa o tym, że „[w] celu dostarczenia konsumentowi wyczerpującej, jednoznacznej i obiektywnej informacji na temat produktu oferowanego do sprzedaży oraz w celu zagwarantowania swobodnego przepływu takich produktów w całej Wspólnocie konieczne jest zapewnienie, że normy handlowe w odniesieniu do mięsa drobiowego uwzględniają w możliwie szerokim zakresie przepisy dyrektywy Rady 76/211/EWG z dnia 20 stycznia 1976 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do paczkowania według masy lub objętości niektórych produktów w opakowaniach jednostkowych".

6. Artykuł 5 ust. 2 rozporządzenia nr 543/2008 stanowi, że „[n]iezależnie od przestrzegania ustawodawstwa krajowego przyjętego zgodnie z dyrektywą 2000/13/WE etykietowanie, prezentacja i reklamowanie mięsa drobiowego przeznaczonego dla konsumenta końcowego są zgodne z dodatkowymi wymogami określonymi w ust. 3 i 4 niniejszego artykułu".

7. Artykuł 5 ust. 4 lit. b) rozporządzenia nr 543/2008, zawierający treść art. 5 ust. 3 lit. b) rozporządzenia Rady (EWG) nr 1906/90 [4], stanowi, że: „[w] przypadku paczkowanego mięsa drobiowego na opakowaniu jednostkowym lub na przymocowanej etykiecie umieszcza się również następujące dane szczegółowe: […] w przypadku świeżego mięsa drobiowego cenę łączną i cenę za jednostkę masy obowiązującą w fazie sprzedaży detalicznej" [5].

3 — Rozporządzenie Rady z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku") (Dz.U. 2007, L 299, s. 1). Rozporządzenie to zostało uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.U. 2013, L 347, s. 671). Jednakże przepis stanowiący podstawę dla rozporządzenia nr 543/2008, to jest art. 121 lit. e) ppkt (iv) rozporządzenia nr 1234/2007, należy do przepisów, które zachowały moc obowiązującą zgodnie z art. 230 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1308/2013. Zgodnie z art. 230 ust. 2 rozporządzenia nr 1308/2013 odesłania do rozporządzenia nr 1234/2007 odczytuje się jako odesłania do rozporządzenia nr 1308/2013 oraz do rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 zgodnie z tabelą korelacji znajdującą się w załączniku XIV do rozporządzenia nr 1308/2013.

4 — Rozporządzenie z dnia 26 czerwca 1990 r. w sprawie niektórych norm handlowych w odniesieniu do drobiu (Dz.U. 1990, L 173, s. 1), uchylone rozporządzeniem nr 1234/2007.

5 — Zgodnie z art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 543/2008 „paczkowane mięso drobiowe" oznacza mięso drobiowe prezentowane zgodnie z warunkami ustanowionymi w art. 1 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. (Dz.U. 2000, L 109, s. 29). Według art. 1 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2000/13 „paczkowane środki spożywcze" oznaczają „każdą pojedynczą sztukę przeznaczoną do prezentacji jako taką konsumentowi końcowemu oraz zakładom żywienia zbiorowego, składającą się ze środka spożywczego i opakowania, w które został zapakowany przed oferowaniem na sprzedaż, także jeżeli takie opakowanie obejmuje środek spożywczy całkowicie lub jedynie częściowo, a w każdym przypadku w taki sposób, że zawartość nie może być zmieniona bez otworzenia lub zmiany opakowania". Dyrektywa 2000/13 została uchylona przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności (Dz.U. 2011, L 304, s. 18). Jednakże art. 2 ust. 2 lit. e) rozporządzenia nr 1169/2011 utrzymuje poprzednią definicję i dodaje, że pojęcie opakowanej żywności „nie obejmuje żywności pakowanej w miejscu sprzedaży na życzenie konsumenta lub pakowanej do bezpośredniej sprzedaży".

8. Dyrektywa 2000/13 w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w zakresie oznakowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych nie zawierała przepisów dotyczących obowiązku oznakowania w zakresie ceny.

9. Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 98/6/WE w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom [6] „[c]enę sprzedaży i cenę jednostkową podaje się dla wszystkich produktów określonych w art. 1, podawanie ceny podlega przepisom art. 5. Nie ma potrzeby podawania ceny jednostkowej w przypadku gdy jest ona identyczna z ceną sprzedaży".

II – **Okoliczności faktyczne, postępowanie oraz pytania prejudycjalne**

10. Skarżąca, Lidl GmbH & Co. KG, jest przedsiębiorcą detalicznym i prowadzi dyskonty spożywcze o zasięgu ogólnokrajowym w Niemczech. W niektórych swoich filiach handlowych w regionie wokół Lampertswalde skarżąca oferuje na sprzedaż między innymi świeże paczkowane mięso drobiowe. Oznakowanie cen świeżego mięsa drobiowego nie jest umieszczane bezpośrednio na etykiecie przyczepionej do samego produktu. Zamiast tego etykiety z cenami są przyczepione do półek.

11. Stwierdziwszy tę praktykę oznakowania cen w związku z pewną liczbą kontroli, ówczesny Sächsisches Landesanstalt für Landwirtschaft (urząd rolnictwa dla kraju związkowego Saksonia, obecnie Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie – urząd do spraw środowiska, rolnictwa i geologii dla kraju związkowego Saksonia) stwierdził, że praktyka ta stanowiła naruszenie obowiązującego w momencie kontroli art. 5 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 1906/90, odpowiadającego obecnemu art. 5 ust. 4 lit. b) rozporządzenia nr 543/2008.

12. W roku 2007 skarżąca wniosła skargę zmierzającą do stwierdzenia, że jej metoda oznakowania cen na świeżym paczkowanym mięsie drobiowym jest zgodna z obowiązkiem oznakowania ustanowionym przez art. 5 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 1906/90, a następnie przez art. 5 ust. 4 lit. b) rozporządzenia nr 543/2008. Skarżąca podniosła, że art. 5 ust. 4 lit. b) rozporządzenia nr 543/2008 jest nieważny, ponieważ narusza art. 6 ust. 1 TUE w związku z art. 15 ust. 1 karty. Jej zdaniem obowiązek oznakowania stanowi nieproporcjonalne ograniczenie wolności wykonywania zawodu. Verwaltungsgericht Dresden (sąd administracyjny w Dreźnie) oddalił skargę wyrokiem w roku 2010.

13. Skarżąca w dalszym ciągu dochodzi swojego żądania w postępowaniu odwoławczym przed sądem odsyłającym, Sächsisches Oberverwaltungsgericht (wyższym sądem administracyjnym dla Saksonii). W postanowieniu odsyłającym sąd odsyłający podaje w wątpliwość ważność art. 5 ust. 4 lit. b) rozporządzenia nr 543/2008 w oparciu o dwie podstawy.

14. Po pierwsze, sąd odsyłający nie ma pewności, czy ingerencja wynikająca z obowiązku oznakowania jest uzasadniona w odniesieniu do art. 15 ust. 1 i art. 16 karty. Uważa on, że obowiązek oznakowania nie wpływa na istotę wolności i praw będących przedmiotem sporu, że rzeczywiście spełnia cel wzmocnienia ochrony konsumentów jako interesu ogólnego uznawanego przez Unię oraz że wydaje się to właściwe i konieczne dla tego celu. Jednakże sąd odsyłający ma wątpliwości co do tego, czy zostało dokonane odpowiednie wyważenie odnośnych interesów.

15. Po drugie, sąd odsyłający podważa zasadność obowiązku oznakowania mięsa drobiowego w świetle zasady niedyskryminacji zawartej w art. 40 ust. 2 TFUE. Postanowienie odsyłające zwraca uwagę na to, że w przypadku innych paczkowanych rodzajów mięsa, takich jak mięsa wołowe, wieprzowe, owcze i kozie, w odniesieniu do których rozporządzenie nr 1308/2013 również wprowadziło przepisy wprowadzające wspólną organizację rynku, tego rodzaju obowiązki oznakowania nie obowiązują.

6 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. (Dz.U. 1998, L 80, s. 27).

Dlatego też zdaniem sądu odsyłającego obowiązek oznakowania nałożony w odniesieniu do świeżego mięsa drobiowego skutkuje nierównym traktowaniem, ponieważ sytuacje porównywalne są traktowane w różny sposób. Sąd odsyłający ma wątpliwości w szczególności co do tego, czy takie nierówne traktowanie jest obiektywnie uzasadnione ogólnym interesem ochrony konsumentów.

16. W tych okolicznościach Sächsisches Oberverwaltungsgericht (wyższy sąd administracyjny dla Saksonii) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 5 ust. 4 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 543/2008 jest zgodny z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE w związku z art. 15 ust. 1 i art. 16 karty?

2) Czy art. 5 ust. 4 lit. b) rozporządzenia nr 543/2008 jest zgodny z art. 40 ust. 2 akapit drugi TFUE?”.

17. Pisemne uwagi zostały złożone przez Lidl GmbH & Co. KG, Freistaat Sachsen (Wolny Kraj Saksonia, stronę pozwaną w postępowaniu głównym) oraz Komisję, spośród których wszystkie przedstawiły uwagi ustne na rozprawie w dniu 13 stycznia 2016 r.

III – **Ocena pytań prejudycjalnych**

A – *Pytanie pierwsze: zgodność obowiązku oznakowania z art. 15 ust. 1 i art. 16 karty*

18. W celu zaproponowania odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne w pierwszej kolejności zidentyfikuję właściwy przepis karty, na tle którego należy ocenić ważność art. 5 ust. 4 lit. b) rozporządzenia nr 543/2008 (sekcja 1). Następnie przeprowadzę ocenę zgodności obowiązku oznakowania z tym konkretnym przepisem karty (sekcja 2), badając, czy ograniczenie to jest przewidziane przez przepisy prawne i czy nie narusza istoty tego uprawnienia [podsekcja a)] oraz czy jest ono zgodne z zasadą proporcjonalności [podsekcja b)].

1. Przepis podlegający zastosowaniu: art. 15 ust. 1 czy art. 16 karty?

19. Sąd odsyłający uważa, że ważność obowiązku oznakowania powinna zostać zbadana w świetle zarówno art. 15 ust. 1, jak i art. 16 karty. Stwierdza on, że obowiązek oznakowania oddziałuje negatywnie na skarżącą w związku z przysługującymi jej swobodami wykonywania zawodu i wykonywania działalności gospodarczej. Podobnie również skarżąca uważa, że obowiązek oznakowania stanowi ograniczenie wolności i praw zagwarantowanych w art. 15 ust. 1 i art. 16 karty. Wolny Kraj Saksonia również odniósł się do obydwu przepisów w swoich uwagach. Komisja natomiast uważa, że dla niniejszej sprawy ma znaczenie jedynie art. 16 karty.

20. Jak jasno wynika z orzecznictwa Trybunału, prawa i wolności zagwarantowane w art. 15 ust. 1 i art. 16 karty są ze sobą ściśle powiązane. W wyraźny sposób wynika to z orzecznictwa poprzedzającego wejście w życie traktatu z Lizbony. W tamtym czasie Trybunał posługiwał się różnymi wyrażeniami w celu odniesienia się do wolności do swobodnego wyboru i praktykowania działalności gospodarczej lub zawodowej, wolności wykonywania zawodu, prawa do wykonywania własnej działalności gospodarczej lub zawodowej lub swobody prowadzenia działalności

gospodarczej[7] jako zasad ogólnych prawa. Trybunał uznał, że pojęcia te nakładają się na siebie, i stwierdził, że swoboda przedsiębiorczości „zbiega się ze swobodą wykonywania działalności zawodowej”[8].

21. Tenże zbieg pozostaje wyraźnie widoczny w orzecznictwie po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Artykuł 15 ust. 1 oraz art. 16 karty były często przywoływane i interpretowane łącznie, wraz z art. 17 karty (prawo własności)[9]. Wszystkie te przepisy można uznać za chroniące interesy gospodarcze osób fizycznych.

22. Jednakże fakt, że karta zawiera obecnie dwa oddzielne postanowienia, wskazuje, że powinno zostać dokonane rozróżnienie między „prawem do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu” (art. 15 ust. 1) a „wolnością prowadzenia działalności gospodarczej” (art. 16).

23. Na poziomie strukturalnym rozróżnienie pomiędzy tymi dwoma przepisami nie pozostaje bez znaczenia. Jak podniosły Komisja i Wolny Kraj Saksonia, art. 16 karty pozwala na szeroki margines swobody, jeśli chodzi o wprowadzanie przepisów, które mogłyby zakłócać wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Można to dostrzec w brzmieniu tego przepisu, który w odróżnieniu od innych swobód wskazanych w tytule II karty odnosi się do prawa *Unii* oraz do ustawodawstw i praktyk *krajowych*. Ponadto Trybunał stwierdził, że „wolność prowadzenia działalności gospodarczej może podlegać różnorodnym ingerencjom władz publicznych, które mają prawo ustanowić w interesie ogólnym ograniczenia w korzystaniu z tej wolności”[10].

24. Ten stosunkowo szeroki zakres uznania udzielonego państwom przy regulowaniu działalności gospodarczej znalazł również odzwierciedlenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”). Przy interpretacji art. 1 Protokołu nr 1 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ETPC uznał, że państwa mają szeroki zakres swobody w ramach „uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym […]”[11].

25. Nie ma zatem wątpliwości, że pod względem dopuszczalnych ograniczeń art. 16 karty pozwala na większy stopień ingerencji państwa niż art. 15 ust. 1. Pomimo faktu, że istnieje wyraźne rozróżnienie dotyczące ewentualnych ograniczeń, które mogą zostać nałożone na każdą z tych wolności, nie rzuca to zbyt wiele światła na *wstępne* określenie zakresu samego prawa. Obydwa artykuły chronią sferę autonomii jednostki w ściśle ze sobą powiązanych dziedzinach zawodowej i gospodarczej. Obydwa są

7 — Zobacz w szczególności, w odniesieniu do różnych sformułowań, wyroki: z dnia 14 maja 1974 r., Nold/Komisja, 4/73, EU:C:1974:51, pkt 14; z dnia 13 grudnia 1979 r., Hauer, 44/79, EU:C:1979:290, pkt 32; z dnia 27 września 1979 r., Eridania-Zuccherifici nazionali i Società italiana per l’industria degli zuccheri, 230/78, EU:C:1979:216, pkt 21; z dnia 6 grudnia 1984 r., Biovilac/EWG, 59/83, EU:C:1984:380, pkt 21; z dnia 8 października 1986 r., Keller, 234/85, EU:C:1986:377, pkt 8; z dnia 19 września 1985 r., Finsider/Komisja, 63/84 i 147/84, EU:C:1985:358, pkt 24; z dnia 21 maja 1987 r., Rau Lebensmittelwerke i in., od 133/85 do 136/85, EU:C:1987:244, pkt 19; z dnia 11 lipca 1989 r., Schräder HS Kraftfutter, 265/87, EU:C:1989:303, pkt 15; z dnia 21 lutego 1991 r., Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest, C-143/88 i C-92/89, EU:C:1991:65, pkt 76; z dnia 10 stycznia 1992 r., Kühn, C-177/90, EU:C:1992:2, pkt 16; z dnia 5 października 1994 r., Niemcy/Rada, C-280/93, EU:C:1994:367, pkt 81; z dnia 30 lipca 1996 r., Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, pkt 22.

8 — Wyrok z dnia 9 września 2004 r., Hiszpania i Finlandia/Parlament i Rada, C-184/02 i C-223/02, EU:C:2004:497, pkt 51.

9 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 6 września 2012 r., Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, pkt 44 i nast.; z dnia 29 marca 2012 r., Interseroh Scrap i Metals Trading, C-1/11, EU:C:2012:194, pkt 43; a także z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in., C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 57 i nast.

10 — Wyroki: z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 46; z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, pkt 123.

11 — Zobacz wyroki ETPC: z dnia 23 września 1982 r. w sprawie Sporrong i Lönnroth (CE:ECHR:1982:0923JUD000715175), § 61; z dnia 24 października 1986 r. w sprawie AGOSI przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:1986:1024JUD000911880), § 52; z dnia 25 października 1989 r. w sprawie Allan Jacobsson przeciwko Szwecji (CE:ECHR:1989:1025JUD001084284); z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie J.A. Pye (Oxford) LTD i J.A. Pye (Oxford) Land LTD przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2007:0830JUD004430202), § 55. Zobacz także decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 21 października 1998 r. w sprawie Pinnacle Meat Processors Company i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 33298/96.

nierozerwalnie związane z wykonywaniem działalności gospodarczej. Nie da się zatem sformułować żadnych jednoznacznych kryteriów dla ogólnego rozróżnienia zakresów tychże dwóch artykułów, na przykład w oparciu o prawną albo fizyczną naturę danych osób lub o niezależny albo zależny charakter danej działalności gospodarczej [12].

26. Nawet przy braku jakichkolwiek precyzyjnych kryteriów wyznaczania zakresu art. 15 ust. 1 oraz art. 16 karty dostrzec można przynajmniej niektóre ogólne wytyczne. Z jednej strony art. 15 ust. 1 skupia się na pierwiastku wyboru i osobistej autonomii, które są ściśle powiązane z dobrami osobistymi i ich rozwojem. Odniesienie do „pracy" podkreśla bardziej istotne, choć nie wyłączne, oddziaływanie na osoby fizyczne i stosunki pracy [13]. Z drugiej strony wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z art. 16 ma bliższy związek z działalnością gospodarczą i wykazuje silniejsze powiązania z prawem własności [14]. Zatem zakres przedmiotowy art. 16 karty stopniowo określany w orzecznictwie Trybunału jest bardziej skoncentrowany na aspekcie ekonomicznym działalności gospodarczej. Obejmuje on prowadzenie działalności gospodarczej lub handlowej, w tym swobodę zawierania umów, wolność konkurencji, swobodę wyboru partnera handlowego i swobodę w określaniu ceny świadczenia [15]. Ponadto wolność prowadzenia działalności gospodarczej obejmuje również prawo do swobodnego dysponowania dostępnymi zasobami gospodarczymi, technicznymi i finansowymi [16].

27. Krótko mówiąc, art. 15 ust. 1 karty z większym prawdopodobieństwem znajduje zastosowanie wówczas, gdy dana sytuacja dotyczy osób fizycznych i kwestii takich jak dostęp do pracy i wybór zawodu. Natomiast art. 16 karty jest bardziej istotny w przypadku osób prawnych i sposobu, w jaki już założona działalność albo już wybrany zawód są prowadzone i regulowane [17].

28. Niemniej ogólne wytyczne wyznaczające odpowiednie kryteria art. 15 ust. 1 oraz art. 16 nie wykluczają w danym przypadku zachodzenia na siebie lub możliwości potencjalnego wspólnego rozpatrywania art. 15 i 16 karty. Przykładami tego, w których wspólna analiza może być uzasadniona, są przepisy ograniczające dostęp do zawodu poprzez wymóg licencji lub zezwolenia, lub gdy na przedsiębiorców nakładane są bardzo uciążliwe wymogi.

29. W niniejszej sprawie spółka Lidl GmbH & Co. KG twierdzi, że wymogi odnoszące się do oznakowania jej towarów wpływają na sposób, w jaki pragnie ona prowadzić działalność handlową. Obowiązek oznakowania w żaden sposób nie ogranicza prawa wnioskodawcy do wyboru i wykonywania swobodnie wybranego zawodu. Odnosi się on zaledwie do sposobu, w jaki przedsiębiorstwo może prowadzić (wybrany już) rodzaj działalności.

30. Przy zastosowaniu ogólnych wytycznych przedstawionych powyżej jestem w związku z tym zdania, że sprawa powinna zostać oceniona na podstawie art. 16 karty.

12 — Jak bowiem wskazał rzecznik generalny N. Wahl w opinii z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie Gullotta i Farmacia di Gullotta Davide & C., C-497/12, EU:C:2015:168, pkt 69, przedsiębiorstwa korzystają z prawa na gruncie art. 15 karty.

13 — Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego N. Wahla z dnia 29 maja 2014 r. w sprawie Schaible, C-101/12, EU:C:2013:334, pkt 24.

14 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 13 grudnia 1979 r., Hauer, 44/79, EU:C:1979:290, pkt 32. Jednakże, jak stwierdził rzecznik generalny P. Cruz Villalón w opinii z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie Alemo-Herron i in., C-426/11, EU:C:2013:82, pkt 51, pomimo tego bliskiego powiązania prawo podstawowe do własności i wolność prowadzenia działalności gospodarczej chronią odmienne sytuacje prawne.

15 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 42 i nast.; z dnia 18 lipca 2013 r., Alemo-Herron i in., C-426/11, EU:C:2013:521, pkt 32 i nast.; a także z dnia 17 października 2013 r., Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 25.

16 — Wyrok z dnia 27 marca 2014 r., UPC Telekabel Wien, C-314/12, EU:C:2014:192, pkt 49, 50.

17 — Zobacz podejście przyjęte przez Trybunał w wyrokach: z dnia 24 listopada 2011 r., Scarlet Extended, C-70/10, EU:C:2011:771; z dnia 31 stycznia 2013 r., McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43; z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28; z dnia 17 października 2013 r., Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661; a także z dnia 17 grudnia 2015 r., Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823.

2. Zgodność zobowiązania do oznakowania z art. 16 karty

31. Komisja i Wolny Kraj Saksonia słusznie podkreślają, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego. Powinna być ona rozpatrywana w odniesieniu do jej funkcji społecznej [18]. Artykuł 52 ust. 1 karty dopuszcza ograniczenia w odniesieniu do przewidzianych w nim praw i wolności uznawanych w karcie, o ile przewidziane są one ustawą, szanują istotę tych praw i wolności i o ile, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, są „konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznanym przez Unię Europejską lub potrzebom praw i wolności innych osób” [19].

32. W tym miejscu zbadam z kolei, czy obowiązek oznakowania jest zgodny z tymi wymaganiami.

a) Dopuszczalne ograniczenia prawa prowadzenia działalności gospodarczej

33. Jak przyznała skarżąca w uwagach na piśmie, nie ma wątpliwości, że obowiązek oznakowania jest *przewidziany przez prawo*.

34. Ponadto Trybunał orzekł już, że podczas gdy unijne przepisy dotyczące oznakowania w jasno określonym zakresie wprowadzają pewne ograniczenia działalności gospodarczej zainteresowanych przedsiębiorców, to „pozostają [one] bez jakiegokolwiek wpływu na samą istotę wolności prowadzenia działalności gospodarczej” [20]. Sytuacja w niniejszej sprawie nie jest odmienna. Dlatego zgadzam się z Komisją i Wolnym Krajem Saksonia, że obowiązek oznakowania nie wpływa na *istotę* wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

b) Proporcjonalność

35. W tym miejscu należy jeszcze zbadać, czy obowiązek oznakowania jest zgodny z zasadą proporcjonalności.

(i) Uwagi wstępne

36. Trybunał ustalił, że „zakres uprawnień dyskrecjonalnych prawodawcy Unii może okazać się ograniczony w zależności od kilku czynników, w tym między innymi obszaru, którego kontrola ta dotyczy, natury prawa gwarantowanego przez kartę, charakteru i wagi tej ingerencji oraz jej celu” [21].

37. Oznacza to, że dokładność kontroli sądowej Trybunału, a w szczególności wnikliwość kontroli proporcjonalności, może być różna w zależności od przypadku. Dla ustalenia metody, którą należy przyjąć w niniejszej sprawie, szczególnie istotne są dwa czynniki: dana dziedzina prawa Unii i charakter omawianych praw.

18 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, pkt 45; z dnia 6 września 2012 r., Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, pkt 54.

19 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, pkt 65.

20 — Wyrok z dnia 8 października 1986 r., Keller, 234/85, EU:C:1986:377, pkt 9. Zobacz także wyroki: z dnia 6 września 2012 r., Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, pkt 57, 58; a także z dnia 17 grudnia 2015 r., Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, pkt 71.

21 — Wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r., Digital Rights Ireland, C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, pkt 47.

38. W odniesieniu do danej dziedziny Trybunał konsekwentnie przyjmował, że w dziedzinie rolnictwa prawodawca Unii dysponuje szerokim zakresem uznania odpowiadającym odpowiedzialności politycznej przyznanej mu w art. 40–43 TFUE [22]. W konsekwencji kontrola Trybunału ogranicza się do sprawdzenia, czy prawodawca ten nie przekroczył *w sposób oczywisty* granic przysługującego mu szerokiego zakresu uznania [23].

39. Szeroki zakres uznania przysługujący Komisji znajduje również potwierdzenie w niniejszej sprawie ze względu na charakter omawianego prawa. Jak stwierdził Trybunał, wolność prowadzenia działalności gospodarczej „[m]oże […] podlegać różnorodnym ingerencjom władz publicznych, które mają prawo ustanowić w interesie ogólnym ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej” [24].

40. Ogólnie rzecz biorąc, proporcjonalność to badanie stopnia dopasowania pomiędzy wskazanym celem (wskazanymi celami) i wybranym środkiem (wybranymi środkami). W celu zapewnienia zgodności z zasadą proporcjonalności przyjęte środki powinny być *odpowiednie* do osiągnięcia uzasadnionych celów, nie powinny przekraczać tego, co jest *konieczne* do ich osiągnięcia (w sytuacji gdy istnieje kilka alternatyw regulacyjnych, należy stosować te najmniej restrykcyjne), a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (*wewnętrzne równoważenie* lub *proporcjonalność sensu stricto*) [25].

41. Ta trzystopniowa analiza proporcjonalności jest w istotnym stopniu wewnętrznie elastyczna. Można ją przeprowadzić przy zastosowaniu różnego stopnia rygoryzmu, tym samym różnicując zakres swobody regulacyjnej prawodawcy. Równocześnie jednak proporcjonalność powinna obejmować wszystkie trzy etapy. Fakt, że środek został przyjęty w obszarze, w którym Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania, jak to ma miejsce w obszarze rolnictwa, nie oznacza moim zdaniem, że ocena proporcjonalności przez Trybunał powinna być ograniczona do poziomu adekwatności tego środka. Wymaga to raczej większego stopnia powściągliwości *w ramach* tejże kontroli. Kontrola ta następnie ogranicza się do wykrycia *oczywistych wad* [26]. Jednakże wiąże się ze starannym sprawdzeniem każdego z trzech poszczególnych etapów.

42. W związku z tym, przy pełnym poparciu dla argumentacji klarownie już zbadanej przez innych rzeczników generalnych [27], kryterium „oczywiście niewłaściwego” charakteru należy stosować na wszystkich trzech etapach analizy proporcjonalności. Jak to niedawno ujęła rzecznik generalna J. Kokott [28], w takich przypadkach kontrola sądowa ogranicza się do sprawdzenia, czy dany środek nie jest *oczywiście* nieodpowiedni dla osiągnięcia zamierzonych celów, czy nie wykracza *w sposób oczywisty* poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów, lub czy nie powoduje *w sposób oczywisty* nieproporcjonalnych dolegliwości w odniesieniu do takich celów.

22 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 13 listopada 1990 r., Fedesa i in., C-331/88, EU:C:1990:391, pkt 14; z dnia 11 lipca 1989 r., Schräder HS Kraftfutter, 265/87, EU:C:1989:303, pkt 22; a także z dnia 7 września 2006 r., Hiszpania/Rada, C-310/04, EU:C:2006:521, pkt 96 i nast.

23 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 17 października 2013 r., Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 48; z dnia 17 marca 2011 r., AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 80.

24 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 17 października 2013 r., Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 28.

25 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 12 lipca 2001 r., Jippes i in., C-189/01, EU:C:2001:420, pkt 81; z dnia 28 lipca 2011 r., Agrana Zucker, C-309/10, EU:C:2011:531, pkt 42; z dnia 17 października 2013 r., Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 29; a także z dnia 29 kwietnia 2015 r., Léger, C-528/13, EU:C:2015:288, pkt 58.

26 — Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego A. Tizzana z dnia 7 kwietnia 2005 r. w sprawie ABNA i in., C-453/03, EU:C:2005:202, pkt 57.

27 — Zobacz w szczególności opinie rzecznik generalnej J. Kokott: z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie S.P.C.M. i in., C-558/07, EU:C:2009:142, pkt 74 i nast.; a także z dnia 19 stycznia 2012 r. w sprawie Association Kokopelli, C-59/11, EU:C:2012:28, pkt 61. Zobacz także opinia rzecznika generalnego N. Wahla z dnia 29 maja 2013 r. w sprawie Schaible, C-101/12, EU:C:2013:334, pkt 40.

28 — Opinie rzecznik generalnej J. Kokott z dnia 23 grudnia 2015 r.: w sprawie Polska/Parlament i Rada, C-358/14, EU:C:2015:848, pkt 89; w sprawie Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2015:854, pkt 58; a także w sprawie Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2015:853, pkt 150. Zobacz podobnie także opinia rzecznik generalnej V. Trstenjak z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie Chabo, C-213/09, EU:C:2010:372, pkt 80 i nast.

43. Ponadto istnieją dwa szersze argumenty o charakterze konstytucyjnym, które wspierają potrzebę bardziej wnikliwej kontroli środków przyjmowanych przez instytucje unijne, co oznacza pełną, trzystopniową ocenę proporcjonalności. Po pierwsze, traktat z Lizbony wyniósł kartę do poziomu obowiązującego prawa pierwotnego. Dzięki temu wysunął on na pierwszy plan ocenę aktów unijnych z punktu widzenia praw podstawowych.

44. Po drugie, w przypadku braku kontroli zewnętrznej [29] mandat do kontroli zgodności aktów unijnych instytucji z prawami podstawowymi przysługuje wyłącznie Trybunałowi. W związku z wypełnianiem tego mandatu wysoki poziom ochrony, będący celem karty, pociąga za sobą konieczność przeprowadzenia pełnej i efektywnej wewnętrznej kontroli prawa Unii oraz aktów instytucji Unii.

45. W świetle powyższego przejdę teraz do zbadania, czy obowiązek oznakowania jest zgodny z trójczłonową zasadą proporcjonalności.

(ii) Zastosowanie zasady proporcjonalności do niniejszej sprawy

46. Komisja i Wolny Kraj Saksonia utrzymują, że obowiązek oznakowania jest właściwy i proporcjonalny ze względu na uzasadniony cel ochrony konsumentów.

47. Ochrona konsumentów jest bowiem celem interesu ogólnego uznawanym przez Unię, w szczególności w art. 114 ust. 3 TFUE, art. 169 TFUE oraz art. 38 karty. Jednakże nie jest ona, jak w przypadku wielu innych celów i wartości, absolutna. Konieczność znalezienia właściwej równowagi między ochroną konsumentów i innymi wartościami, w tym wolnością prowadzenia działalności gospodarczej, była przez Trybunał często uznawana [30].

48. Komisja odniosła się w pisemnych uwagach do motywu 10 rozporządzenia nr 543/2008. Motyw ten przewiduje konieczność zapewnienia, aby normy handlowe w odniesieniu do mięsa drobiowego uwzględniały „w możliwie szerokim zakresie" przepisy dyrektywy 76/211/EWG [31] w celu zapewnienia konsumentom „wyczerpującej, jednoznacznej i obiektywnej informacji na temat produktu oferowanego do sprzedaży". Dlatego zgadzam się z tym, że nawet jeśli motyw ten nie jest bezpośrednio związany z obowiązkiem oznakowania będącym przedmiotem obecnej sprawy, to wskazuje on, jak i inne motywy, że cel zapewnienia lepszej informacji dla konsumentów został wyraźnie uznany w rozporządzeniu nr 543/2008 [32].

49. Skarżąca podnosi jednak, że obowiązek oznakowania w praktyce nie promuje celu ochrony konsumentów. Utrudnia on spontaniczne korekty cenowe, tym samym ograniczając możliwość konkurencji cenowej w ramach krótkich przedziałów czasowych, co ostatecznie nie służy najlepszemu interesowi konsumentów.

50. Jakkolwiek argumenty wnioskodawcy mogą mieć znaczenie dla oceny zgodności obowiązku oznakowania z zasadą niedyskryminacji, nie może być wątpliwości, że dostarczanie informacji o cenach poprzez oznakowanie sprzyja celowi ochrony konsumentów. Obowiązek oznakowania wymaga podawania ceny za jednostkę masy i ceny łącznej na opakowaniu lub na przymocowanej etykiecie. Tym samym rozszerza informacje dostępne dla konsumentów poprzez dokładne i wyraźne wskazanie ceny, umożliwiając im dokonywanie świadomych wyborów. Z tego punktu widzenia obowiązek oznakowania z pewnością nie jest w sposób oczywisty nieodpowiedni do osiągnięcia zgodnego z prawem celu zapewniania lepszej informacji dla konsumentów.

29 — Zobacz w tym względzie opinia z dnia 18 grudnia 2014 r., 2/13, EU:C:2014:2454.

30 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 31 stycznia 2013 r., McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, pkt 63; z dnia 17 grudnia 2015 r., Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, pkt 74.

31 — Dyrektywa Rady z dnia 20 stycznia 1976 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do paczkowania według masy lub objętości niektórych produktów w opakowaniach jednostkowych (Dz.U. 1976, L 46, s. 1).

32 — Zobacz w szczególności motywy 6, 11 i 12.

51. W odniesieniu do elementu konieczności z orzecznictwa Trybunału łatwo wyprowadzić wniosek, że oznakowanie jest ogólnie uważane za jedną z najmniej inwazyjnych form interwencji regulacyjnej [33].

52. Skarżąca podnosi jednak, że praktyka mocowania etykiety z ceną do półek stanowi mniej kosztowną opcję regulacyjną odpowiednią dla osiągnięcia celu ochrony konsumentów. Jej zdaniem już ogólny obowiązek wynikający z art. 3 ust. 1 dyrektywy 98/6, który wymaga podawania ceny sprzedaży i ceny jednostkowej (bez określania, w którym miejscu), spełnia cel zapewnienia wystarczających informacji dla konsumentów.

53. Moim zdaniem, nawet jeśli praktyka wnioskodawcy mogłaby być postrzegana jako odpowiedni sposób dostarczania informacji o cenie, to nie jest ona *tak* skuteczna, jak obowiązek oznakowania. Można przewidzieć szereg sytuacji, w których podawanie ceny za jednostkę masy i ceny łącznej na etykiecie przymocowanej bezpośrednio do opakowania zapewnia bardziej skuteczny sposób informowania klienta.

54. Po pierwsze, obowiązek oznakowania zapewnia ciągłą dostępność danych o cenach podczas całego procesu zakupu. Pozwala to na porównanie cen, po tym jak produkt został usunięty z półki. Chroni również konsumentów w przypadku błędnego umiejscowienia towaru.

55. Po drugie, wskazanie ceny łącznej i ceny za jednostkę masy jest jeszcze bardziej istotne, gdy dotyczy opakowań o niestandaryzowanej wadze. W tym kontekście obowiązek oznakowania z pewnością przyczynia się do osiągnięcia celu ochrony konsumentów. Gwarantuje to dokładność informacji dotyczących ceny i zapewnia możliwość dokonania świadomego wyboru przez konsumenta.

56. Prawdą jest, że w odniesieniu do opakowań o niestandaryzowanej wadze już zgodność z przepisami dyrektywy 98/6 wymaga wskazania ceny łącznej oraz ceny za jednostkę masy na opakowaniu.

57. Niemniej, jak już wspomniano powyżej, Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania w tej dziedzinie. Mając ten fakt na uwadze, jestem zdania, że Komisja nie wykroczyła w sposób oczywisty poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia celu, jakim jest zwiększenie ochrony konsumentów.

58. Na koniec należy zbadać, czy obowiązek oznakowania nie nakłada wyraźnie nieproporcjonalnych niedogodności na podmioty mu podlegające.

59. Skarżąca podkreśla obciążenia finansowe i organizacyjne, które pociąga za sobą obowiązek oznakowania, i utrzymuje, że nie osiągnięto odpowiedniej równowagi między konkurującymi interesami.

60. Jednakże, jak wynika z wyjaśnień przedstawionych Trybunałowi w uwagach ustnych przez Wolny Kraj Saksonia, obowiązek oznakowania w praktyce nie pociąga za sobą znacznych dodatkowych obciążeń dla producentów pod względem czasu i kosztów. Zakres i szczegółowość informacji znajdujących się na etykiecie mogą zostać zmienione w elastyczny sposób na komputerze w momencie produkcji materiałów bez istotnych dodatkowych kosztów.

61. Co więcej, dodatkowe koszty wynikające z ewentualnego ponownego oznakowania w sklepie detalicznym w przypadku późniejszych korekt cenowych lub kampanii promocyjnych są umiarkowane. Po pierwsze, jak podniosły na rozprawie Komisja i Wolny Kraj Saksonia, ilości towaru będące przedmiotem takich działań są stosunkowo niewielkie. Po drugie, ponowne oznakowanie w przypadku

33 — Zobacz w szczególności, w obszarze swobodnego przepływu towarów, wyrok z dnia 10 listopada 1982 r., Rau Lebensmittelwerke, 261/81, EU:C:1982:382, pkt 17.

zmian cen z pewnością powodowałoby pewne dodatkowe prace po stronie sprzedawców. Jednakże, jak wskazał na rozprawie Wolny Kraj Saksonia, naklejka umieszczona na oryginalnej etykiecie byłaby zgodna z wymogami obowiązku oznakowania. Nie można twierdzić, że pociąga to za sobą niewspółmierne koszty w odniesieniu do celu informowania konsumenta o zmianie ceny.

62. Z tych względów uważam, że obowiązek oznakowania nie nakłada oczywiście nieproporcjonalnych obciążeń w stosunku do interesów skarżącej i nie jest nieproporcjonalny do osiągnięcia celu ochrony konsumentów. W związku z tym nie powoduje niedopuszczalnego ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej na podstawie art. 16 karty.

63. Mając na uwadze powyższe, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie pierwsze w następujący sposób: rozpatrzenie pytania prejudycjalnego nie wykazało niczego, co podważałoby ważność art. 5 ust. 4 lit. b) rozporządzenia nr 543/2008 w świetle art. 16 karty.

B – *Pytanie drugie: zgodność obowiązku oznakowania z art. 40 ust. 2 TFUE*

64. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 40 ust. 2 TFUE wyraża ogólną zasadę niedyskryminacji w obszarze rolnictwa [34]. Ma ona zastosowanie do podmiotów gospodarczych, które podlegają wspólnej organizacji rynku [35]. Przepis ten stanowi szczególny wyraz ogólnej zasady niedyskryminacji, która wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w różny sposób i by różne sytuacje nie były traktowane w identyczny sposób, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione [36].

65. Na wstępie należy podkreślić, że odpowiedź na pierwsze pytanie prejudycjalne nie przesądza o analizie zgodności obowiązku oznakowania z zasadą niedyskryminacji. Ocena zgodności obowiązku oznakowania z wolnością prowadzenia działalności gospodarczej zawartą w art. 16 karty stanowi *wertykalny* rodzaj kontroli: deklarowany cel ochrony konsumentów jest badany na tle środków wprowadzających obowiązek oznakowania, ale tylko w odniesieniu do danego produktu, czyli świeżego mięsa drobiowego. Taka ocena przeprowadzana jest w dużej mierze w oderwaniu od innych produktów i sektorów. Natomiast zasada niedyskryminacji zgodnie z art. 40 ust. 2 TFUE nakazuje inny, *horyzontalny* w swojej naturze rodzaj kontroli: czy obowiązek oznakowania, zastosowany tylko i wyłącznie do świeżego mięsa drobiowego, stanowi różne traktowanie w porównywalnych sytuacjach? Jeżeli tak, to czy takie traktowanie może być obiektywnie uzasadnione?

1. Porównywalność

66. Wstępnym problemem jest porównywalność: jakich producentów, konsumentów, a w konsekwencji jakie produkty można określić jako będące w tej samej sytuacji w rozumieniu art. 40 ust.2 TFUE? Poglądy w tej kwestii są zróżnicowane.

67. Z jednej strony sąd odsyłający i skarżąca przyjęły szerokie spojrzenie na porównywalność. Sugerują one, że art. 5 ust. 4 lit. b) rozporządzenia nr 543/2008 prowadzi do odmiennego traktowania w odniesieniu do innych rodzajów mięsa nieobjętych tym samym obowiązkiem, takich jak wieprzowina, wołowina, jagnięcina lub koźlina. Sugerują one, że wszystkie te rodzaje świeżego mięsa są, na potrzeby oznakowania, porównywalne.

34 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 14 marca 2013 r., Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo.

35 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 5 października 1994 r., Niemcy/Rada, C-280/93, EU:C:1994:367, pkt 68.

36 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 19 października 1977 r., Ruckdeschel i in., 117/76 i 16/77, EU:C:1977:160, pkt 10; Moulins et huileries de Pont-à-Mousson i Providence agricole de la Champagne, 124/76 i 20/77, EU:C:1977:161, pkt 22; z dnia 6 marca 2003 r., Niemann, C-14/01, EU:C:2003:128, pkt 51; a także z dnia 11 lipca 2006 r., Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo.

68. Z drugiej strony Komisja obiera węższe spojrzenie na porównywalność i twierdzi, że świeże mięso drobiowe nie znajduje się w takiej samej sytuacji jak inne produkty mięsne. Głównym argumentem wysuwanym przez Komisję na poparcie tej tezy jest argument historyczny: opiera się on na szczegółowym omówieniu ewolucji różnych ram prawnych, którym poddane były poszczególne sektory mięsa. Komisja twierdzi, że prawodawca unijny przejawiał mniejszą ingerencję w sektor mięsa drobiowego w porównaniu do innych sektorów mięsa. Wśród niewielu środków przyjętych przez Unię w celu wsparcia sektora mięsa drobiowego znajdują się normy handlowe takie jak obowiązek oznakowania. Komisja stwierdza, że obowiązek ten, poprzez ochronę konsumentów, zachęca do sprzedaży, a zatem sprzyja celowi poprawy dochodów rolników.

69. W sugestiach Komisji dostrzegam kilka problemów. Przede wszystkim kwestia porównywalności jest w swej naturze oceną *obiektywną*. Bada ona, czy w stosunku do danej cechy (czyli tertium comparationis, którym mogą być wartość, cel, działanie itp.) elementy porównania (osoby, produkty itp.) wykazują więcej podobieństw czy różnic. Oczywiście w trakcie przeprowadzania takiej oceny istotne są wcześniejsze *subiektywne* wybory regulacyjne, zwłaszcza przy określaniu tertium comparationis [37]. Jednakże niekoniecznie są one rozstrzygające.

70. Niemniej jednak dość skomplikowane zagadnienia porównywalności różnych sektorów rolnych nie muszą być w tym miejscu omawiane z prostego powodu: nawet gdyby przyjąć argumenty Komisji co do braku porównywalności produktów mięsnych należących do różnych sektorów, faktem jest, że art. 5 ust. 4 lit. b) rozporządzenia nr 543/2008 poddaje obowiązkowi oznakowania tylko jeden produkt, a mianowicie świeże mięso drobiowe. Jak zwraca uwagę skarżąca, inne produkty z mięsa drobiowego, do których również stosuje się rozporządzenie nr 543/2008, takie jak mrożone lub głęboko mrożone mięso drobiowe [38], nie podlegają obowiązkowi oznakowania [39].

71. Tak więc nawet jeśli przyjąć popierane przez Komisję wąskie spojrzenie na porównywalność, ograniczające się tylko do mięsa drobiowego, nadal istnieje różnica w traktowaniu *w ramach* samego sektora mięsa drobiowego.

2. Obiektywne uzasadnienie

72. Skoro już ustalona została różnica w traktowaniu, zbadam teraz, czy ta różnica w traktowaniu może być obiektywnie uzasadniona.

37 — Istotnie, porównywalność „winn[a] być w szczególności określon[a] i ocenion[a] w świetle przedmiotu i celu aktu wspólnotowego, który wprowadza rzeczone rozróżnienie” (zob. wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique i Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo). Jeśli chodzi o szczegółowe kwestie zastosowania zasady niedyskryminacji pomiędzy poszczególnymi sektorami w obszarze wspólnej polityki rolnej, zob.: R. Barents, The Significance of the Non-Discrimination Principle for the Common Agricultural Policy: Between Competition and Intervention, *Mélanges H.G. Schermers*, t. 2, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, s. 527, w szczególności s. 538.

38 — Zgodnie z częścią B pkt III ust. 2 załącznika XIV do rozporządzenia nr 1234/2007 mięso drobiowe i jego przetwory mogą być wprowadzane do obrotu w trzech postaciach: świeże, zamrożone i głęboko mrożone. Przepis ten obecnie zawarty jest w części V pkt III załącznika VII do rozporządzenia nr 1308/2013.

39 — Ponadto należy zauważyć, że rozporządzenie Rady (WE) nr 1047/2009 z dnia 19 października 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych w zakresie norm handlowych odnoszących się do mięsa drobiowego (Dz.U. 2009, L 290, s. 1) rozszerzyło zakres norm handlowych odnoszących się do mięsa drobiowego i objęło „przetwory drobiowe” oraz „produkty z mięsa drobiowego”.

73. Komisja powołuje się na przysługujące jej uznanie w odniesieniu do osiągnięcia celów wspólnej polityki rolnej. Rzeczywiście, jak już wspomniano powyżej w pkt 38 niniejszej opinii, Trybunał konsekwentnie uznaje szeroki zakres uznania przysługującego instytucjom Unii w sprawach dotyczących rolnictwa. W konsekwencji, badając rzekome naruszenia zasady niedyskryminacji w dziedzinie rolnictwa, Trybunał ogranicza się do sprawdzenia, czy dany środek nie jest dotknięty oczywistym błędem lub nadużyciem władzy oraz czy dana instytucja w sposób oczywisty nie przekroczyła granic swych uprawnień dyskrecjonalnych [40].

74. Wobec powyższego, aby różnica w traktowaniu w tej dziedzinie nie była dyskryminująca, powinna ona w dalszym ciągu być uzasadniona *obiektywnymi względami*, które nie są *rażąco niewłaściwe* [41]. Do zadań instytucji będącej autorem rozpatrywanego środka należy w szczególności wykazanie, że istnieją takie obiektywne kryteria, i dostarczenie Trybunałowi odpowiednich informacji do oceny tych kryteriów [42].

75. Pomimo powtarzających się pytań stawianych Komisji na rozprawie faktem jest, że wciąż wyraźnie brakuje jasności co do obiektywnych względów, które mogłyby uzasadnić wprowadzenie obowiązku oznakowania ograniczającego się tylko do świeżego mięsa drobiowego, lecz niemającego zastosowania do innych rodzajów mięsa drobiowego. Komisja podniosła dwa potencjalne obiektywne względy: po pierwsze, ochronę konsumenta jako taką, a po drugie, zwiększenie ochrony konsumenta jako cel pośredni w dążeniu do celu, jakim jest zwiększenie dochodów rolników.

76. Uważam, że argumenty te trudno zaakceptować jako ważne uzasadnienie rozpatrywanego nierównego traktowania.

77. Chociaż obowiązek oznakowania może być sam w sobie uważany za właściwy dla osiągnięcia wysokiego poziomu informacji dla konsumentów, nie zostały przytoczone obiektywne względy w celu wyjaśnienia, dlaczego obowiązek ten powinien być stosowany tylko do świeżego mięsa drobiowego, a nie także do innych rodzajów mięsa drobiowego objętego wspomnianym rozporządzeniem.

78. Ogólnie rzecz biorąc, w przypadku świeżych produktów nietrwałość może hipotetycznie uzasadniać pewne różnice dotyczące informacji, które mają być zawarte na etykietach dołączonych do opakowania produktów mięsnych [43]. Jednakże nie zostały przywołane żadne szczególne cechy uzasadniające różne wymogi dotyczące oznakowania w odniesieniu do wskazania *ceny* [44]. Wręcz przeciwnie, w trakcie rozprawy skarżąca i Wolny Kraj Saksonia potwierdziły, że podnoszone specyficzne cechy świeżego mięsa drobiowego dotyczące ochrony, transportu, uboju, rozbioru, wprowadzania do obrotu i wielkości mięsa drobiowego nie mają żadnego wpływu na produkcję paczek o standaryzowanej wadze. W każdym razie omawiane szczególne cechy byłyby charakterystyczne nie tylko dla świeżego mięsa drobiowego, ale również dla innych rodzajów mięsa drobiowego, które nie podlegają obowiązkowi oznakowania.

79. Ponadto Komisja stwierdziła, że art. 3 ust. 1 dyrektywy 98/6 zmniejsza różnice między reżimami regulacyjnymi odnoszącymi się do mięsa drobiowego i innych rodzajów mięsa, ponieważ przepis ten rodzi – zwłaszcza w odniesieniu do produktów o niestandaryzowanych wagach – obowiązek podawania ceny na opakowaniu. Komisja stwierdza, iż fakt, że taki ogólny system istnieje, nie oznacza,

40 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 14 marca 2013 r., Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, pkt 43; a także z dnia 17 marca 2011 r., AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 80.

41 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique i Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 58; a także z dnia 14 marca 2013 r., Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, pkt 44 i nast.

42 — Zobacz podobnie w szczególności wyroki: z dnia 17 października 2013 r., Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 78; a także z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique i Lorraine i in., C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo.

43 — Na przykład jak określono w rozporządzeniu nr 1169/2011, przytoczonym w przypisie 5.

44 — Z tego względu niniejsza sprawa różni się od sytuacji takich jak w szczególności te w wyrokach: z dnia 6 marca 2003 r., Niemann, C-14/01, EU:C:2003:128, pkt 51 i nast.; a także z dnia 12 lipca 2012 r., Association Kokopelli, C-59/11, EU:C:2012:447, pkt 73.

że poziom ochrony w sektorze mięsa drobiowego należy zmniejszyć. W ramach tego typu argumentacji Wolny Kraj Saksonia twierdzi również, że stosowanie zasady niedyskryminacji nie powinno prowadzić do najniższego poziomu ochrony, powołując się na zasadzie analogii na orzecznictwo Trybunału w dziedzinie wymogów zdrowia zwierząt i ludzi [45].

80. Moim zdaniem argumenty te również nie pozwalają dostatecznie uzasadnić odmiennego traktowania.

81. Po pierwsze, argument Komisji, że różnica w traktowaniu jest „zmniejszona" przez ogólny obowiązek przewidziany w art. 3 ust. 1 dyrektywy 98/6, nie ma związku ze sprawą. Przede wszystkim w żaden sposób nie uzasadnia to „pozostającego" odmiennego traktowania i z pewnością nie uzasadnia samego odmiennego traktowania jako takiego.

82. Po drugie, niniejszą sprawę należy odróżnić od sprawy zakończonej wyrokiem z dnia 6 grudnia 2005 r., ABNA i in. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04, EU:C:2005:741), na którą powołuje się Wolny Kraj Saksonia. W sprawie tej Trybunał zbadał zgodność wymogów dyrektywy 2002/2/WE [46] z zasadą niedyskryminacji, a mianowicie wymogu, aby producenci pasz dla zwierząt byli poddani reżimowi informacyjnemu nienałożonemu na środki spożywcze przeznaczone do spożycia przez ludzi. W tym kontekście Trybunał stwierdził, że fakt, iż równie restrykcyjne środki mogą być uzasadnione także w innych, wciąż nieuregulowanych obszarach, nie stanowi wystarczającego powodu do stwierdzenia, że sporne środki nie były zgodne z prawem ze względu na ich dyskryminacyjny charakter. Trybunał uznał, że „[w] przeciwnym razie mogłoby to prowadzić do obniżenia poziomu ochrony zdrowia publicznego do poziomu uregulowania przewidującego słabszą ochronę" [47].

83. Sytuacja w niniejszej sprawie wyraźnie różni się od sytuacji w sprawie zakończonej wyrokiem ABNA i in. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04, EU:C:2005:741). Po pierwsze, tamta sprawa nie dotyczyła odmiennego traktowania produktów objętych wspólną organizacją rynku w dziedzinie wspólnej polityki rolnej. Przeciwnie, dyrektywa 2002/2 została oparta na art. 152 ust. 4 lit. b) WE [obecnie art. 168 ust. 4 lit. b) TFUE] – podstawie prawnej związanej z przyjęciem środków dla zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego. W przeciwieństwie do sprawy ABNA i in. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04, EU:C:2005:741), obowiązek oznakowania będący przedmiotem sporu w niniejszej sprawie wprowadza różnicę w traktowaniu w odniesieniu do produktów rolnych, które należą do tego samego sektora, a mianowicie sektora mięsa drobiowego w rozumieniu rozporządzenia nr 1234/2007 oraz rozporządzenia wykonawczego nr 543/2008. Po drugie, jak wskazał w tamtej sprawie rzecznik generalny, bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące pasz dla zwierząt mogą znajdować obiektywne uzasadnienie w bliższym związku między sektorem pasz dla zwierząt i encefalopatią gąbczastą i kryzysem dioksynowym, z którymi związane było przyjęcie dyrektywy 2002/2 [48].

84. Druga część potencjalnego uzasadnienia przytoczonego przez Komisję odnosi się do celu ochrony konsumentów, tym razem jednak nie jako celu samego w sobie, ale jako wartości przejściowej na drodze do ostatecznego celu, jakim jest zwiększenie dochodów rolników. Argument ten został rozwinięty w następujący sposób: poprzez dostarczenie konsumentom dodatkowych informacji informacja cenowa na opakowaniu zwiększa zaufanie konsumentów do produktu. Zwiększone zaufanie konsumentów powoduje wzrost sprzedaży, a tym samym ostatecznie zwiększenie dochodów rolników.

45 — Wyrok z dnia 6 grudnia 2005 r., ABNA i in., C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04, EU:C:2005:741, pkt 65.

46 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. zmieniająca dyrektywę Rady 79/373/EWG w sprawie obrotu mieszankami paszowymi i uchylająca dyrektywę Komisji 91/357/EWG (Dz.U. 2002, L 63, s. 23).

47 — Wyrok z dnia 6 grudnia 2005 r., ABNA i in., C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04, EU:C:2005:741, pkt 65.

48 — Opinia rzecznika generalnego A. Tizzana z dnia 7 kwietnia 2005 r. w sprawie ABNA i in., C-453/03, EU:C:2005:202, pkt 138.

85. Powyższy argument mnie nie przekonuje. Rozsądnie byłoby założyć, że skarżąca i inni detaliści są także zainteresowani pobudzeniem tejże właśnie sprzedaży. Jednakże, jak zauważa skarżąca w dość rozległym wywodzie, dodatkowe koszty związane z obowiązkiem oznakowania muszą powodować wyższe obciążenia dla sprzedawców detalicznych przy dokonywaniu korekty cen oraz przy podejmowaniu działań promocyjnych dotyczących świeżego mięsa drobiowego, tym samym zniechęcając do sprzedaży tegoż produktu. Trudno jest zatem dostrzec, w jaki sposób dodatkowy obowiązek oznakowania miałby przyczynić się do wzrostu sprzedaży w tym zakresie.

86. Jednakże, pozostawiając na boku spekulacje na temat rzeczywistości społecznej i postrzegania przez konsumentów, Komisja w dalszym ciągu nie przedstawiła żadnego obiektywnego uzasadnienia, które wyjaśniałoby, dlaczego – nawet jeśli przyjąć założenie, że obowiązek oznakowania przyczynia się do zwiększenia dochodów rolników – środek taki powinien być ograniczony jedynie do świeżego mięsa drobiowego i nie powinien dotyczyć innych rodzajów mięsa drobiowego.

87. Tak więc moim zdaniem ani pierwszy, ani drugi z powodów podniesionych przez Komisję nie mogą stanowić obiektywnego uzasadnienia dla różnych wymogów w zakresie oznakowania w sektorze mięsa drobiowego.

88. Na koniec Komisja powołuje się na orzecznictwo Trybunału, który stwierdza, że zgodność z prawem aktu Unii powinna być oceniana na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydania tego aktu [49]. Na rozprawie Komisja zasugerowała, że gdyby została ona wezwana do przyjęcia podobnych zasad w obecnym czasie, byłyby one prawdopodobnie inne. Zatem część uprawnień dyskrecjonalnych Komisji miała mieć także wymiar historyczny: Komisja powinna mieć prawo do stopniowego wprowadzania zmian. W takim kontekście Trybunał nie powinien ingerować i stwierdzać nieważności takich przepisów.

89. Na ten argument można udzielić dwojakiej odpowiedzi: konkretnej, dotyczącej specyficznego przypadku, oraz szerszej, o charakterze konstytucyjnym. Na konkretnym poziomie obecnej sprawy wystarczy wskazać, że obowiązek oznakowania, początkowo przewidziany w art. 5 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 1906/90 [50], został ponownie wprowadzony przez obecnie omawiane rozporządzenie wykonawcze, przyjęte w roku 2008. W ten sposób w pewnym sensie można by to postrzegać jako dokonanie przez prawodawcę w 2008 r. ponownie tego samego wyboru regulacyjnego. Żadne informacje przedstawione Trybunałowi nie pozwalają na ustalenie, by techniczne lub jakiekolwiek inne obiektywne przyczyny uzasadniały różnicę w traktowaniu będącą przedmiotem obecnej sprawy.

90. Na bardziej ogólnym poziomie nie można moim zdaniem uznawać szerokiego zakresu uznania przysługującego instytucjom Unii w niektórych dziedzinach za czasowo nieograniczony „czek in blanco", na podstawie którego przeszłe decyzje regulacyjne dotyczące organizacji rynku miałyby być postrzegane jako trwałe i wystarczające uzasadnienie dla ich bieżącego zastosowania do znacząco zmienionego rynku i kontekstu społecznego. Mówiąc w przenośni, prawodawca, podobnie jak leśniczy, powinien regularnie dbać o stan legislacyjny lasu. Musi on nie tylko kontynuować sadzenie nowych drzew, ale także w regularnych odstępach czasu przerzedzać las i wycinać drzewa uschnięte. Jeśli tego zaniecha, nie może się dziwić, że do wkroczenia mógłby być zobowiązany ktoś inny.

91. Ze wszystkich tych powodów, nawet przy uznaniu szerokiego zakresu uznania przysługującego Komisji i przy zastosowaniu łagodnej kontroli, jestem zobowiązany do stwierdzenia, że Komisja nie przedstawiła żadnych obiektywnych kryteriów mogących uzasadnić różnicę w traktowaniu w zakresie obowiązku oznakowania w odniesieniu do różnych rodzajów mięsa drobiowego.

49 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 28 lipca 2011 r., Agrana Zucker, C-309/10, EU:C:2011:531, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

50 — Należy zwrócić uwagę, że wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady (EWG) w sprawie niektórych norm handlowych w odniesieniu do drobiu [COM(89) 580 wersja ostateczna z dnia 23 listopada 1989 r.] rozważał ogólny obowiązek oznakowania w art. 5 ust. 3 odnośnie do „paczkowanego mięsa drobiowego". Jedyne szczegółowe obowiązki w zakresie oznakowania świeżego mięsa drobiowego dotyczyły daty końcowej przydatności do spożycia.

92. Uważam zatem, że Trybunał powinien udzielić następującej odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne: art. 5 ust. 4 lit. b) rozporządzenia nr 543/2008 jest nieważny w zakresie, w jakim wprowadza dyskryminację pomiędzy poszczególnymi rodzajami mięsa drobiowego z naruszeniem art. 40 ust. 2 TFUE.

IV – **Wnioski**

93. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby odpowiedział na pytania przedłożone mu przez Sächsisches Oberverwaltungsgericht (wyższy sąd administracyjny dla Saksonii) w następujący sposób:

1) Rozpatrzenie pytania prejudycjalnego nie wykazało niczego, co podważałoby ważność art. 5 ust. 4 lit. b) rozporządzenia Komisji (WE) nr 543/2008 z dnia 16 czerwca 2008 r. wprowadzającego szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w sprawie niektórych norm handlowych w odniesieniu do mięsa drobiowego w świetle art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

2) Artykuł 5 ust. 4 lit. b) rozporządzenia Komisji (WE) nr 543/2008 jest nieważny w zakresie, w jakim wprowadza dyskryminację pomiędzy poszczególnymi rodzajami mięsa drobiowego z naruszeniem art. 40 ust. 2 TFUE.