Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 4 października 2024 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka handlowa – Umowy międzynarodowe – Układ eurośródziemnomorski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony – Zmiana protokołów nr 1 i 4 do układu eurośródziemnomorskiego – Rozporządzenie (UE) nr 1169/2011 – Artykuł 9 – Artykuł 26 ust. 2 – Rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 543/2011 – Artykuł 3 ust. 1 i 2 – Artykuł 5 ust. 1 i 2 – Artykuł 8 – Artykuł 15 ust. 1 i 4 – Załącznik I – Załącznik IV – Rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 – Artykuł 76 – Przekazywanie konsumentom informacji na temat żywności – Obowiązkowe oznaczenie kraju lub miejsca pochodzenia środka spożywczego – Owoce i warzywa zebrane w Saharze Zachodniej – Wniosek do państwa członkowskiego o jednostronne wprowadzenie zakazu przywozu tych produktów na jego terytorium – Obowiązkowe oznaczenie Sahary Zachodniej jako miejsca pochodzenia pomidorów i melonów zebranych na tym terytorium

W sprawie C-399/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Francja) postanowieniem z dnia 9 czerwca 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 15 czerwca 2022 r., w postępowaniu:

Confédération paysanne

przeciwko

Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire,

Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, Z. Csehi i O. Spineanu-Matei, prezesi izb, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen (sprawozdawca), M.L. Arastey Sahún i M. Gavalec, sędziowie,

rzecznik generalny: T. Ćapeta,

sekretarz: M. Krausenböck, administratorka,

* Język postępowania: francuski.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 24 października 2023 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Confédération paysanne – G. Devers, avocat,

– w imieniu rządu francuskiego – G. Bain, J.-L. Carré, B. Herbaut, T. Stéhelin i B. Travard, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Rady Unii Europejskiej – F. Naert i V. Piessevaux, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – A. Bouquet, D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart i M. Konstantinidis, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznik generalnej na posiedzeniu w dniu 24 października 2023 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.U. 2011, L 304, s. 18), w szczególności jego art. 9 i 26, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.U. 2013, L 347, s. 671), w szczególności jego art. 76, rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 543/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw (Dz.U. 2011, L 157, s. 1), zmienionego rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 594/2013 z dnia 21 czerwca 2013 r. (Dz.U. 2013, L 170, s. 43) (zwanego dalej „rozporządzenia wykonawczym nr 543/2011”), rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz.U. 2013, L 269, s. 1, zwanego dalej „unijnym kodeksem celnym”) oraz decyzji Rady (UE) 2019/217 z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie zawarcia Porozumienia w formie wymiany listów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim dotyczącego zmiany protokołów nr 1 i 4 do Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony (Dz.U. 2019, L 34, s. 1), jak również ważności tej decyzji w świetle art. 3 ust. 5 i art. 21 TUE oraz art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych, podpisanej w San Francisco w dniu 26 czerwca 1945 r.

2 Wniosek ten złożono w ramach sporu między Confédération paysanne, francuskim związkiem zawodowym rolników, a ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (ministrem rolnictwa i suwerenności żywnościowej, Francja) oraz ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (ministrem gospodarki, finansów oraz suwerenności przemysłowej i cyfrowej, Francja) w przedmiocie zgodności z prawem dorozumianej decyzji odmownej wydanej przez te ministerstwa w odpowiedzi na wniosek Confédération paysanne o wydanie zarządzenia zakazującego przywozu pomidorów koktajlowych i melonów charentais zebranych na terytorium Sahary Zachodniej (zwanych dalej „produktami rozpatrywanymi w postępowaniu głównym").

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie wykonawcze nr 543/2011

3 Motywy 4, 8, 12 i 16 rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011 mają następujące brzmienie:

„(4) W art. 113 ust. 1 lit. b) i c) rozporządzenia [Rady] (WE) nr 1234/2007 [z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (»rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku«) (Dz.U. 2007, L 299, s. 1)] uprawniono Komisję [Europejską] do wprowadzenia norm handlowych dla owoców i warzyw oraz dla przetworzonych owoców i warzyw. Zgodnie z art. 113a ust. 1 tego rozporządzenia owoce i warzywa przeznaczone do sprzedaży konsumentowi jako produkty świeże mogą być wprowadzone do obrotu jedynie, jeśli są solidnej i właściwej jakości handlowej oraz jeśli zawierają informację o państwie pochodzenia. Aby zharmonizować wykonanie wymienionego przepisu, należy szczegółowo określić i ustanowić ogólną normę handlową dla wszystkich świeżych owoców i warzyw.

[…]

(8) Szczegółowe informacje wymagane zgodnie z normami handlowymi powinny być wyraźnie widoczne na opakowaniu lub etykiecie. Aby zapobiec oszustwom i wprowadzaniu konsumentów w błąd, należy umożliwić konsumentom przed zakupem dostęp do szczegółowych informacji wymaganych zgodnie z normami; dotyczy to szczególnie sprzedaży na odległość, która – jak pokazuje doświadczenie – stwarza ryzyko oszustw i pozbawienia konsumentów ochrony zapewnianej przez normy.

[…]

(12) Każde państwo członkowskie powinno wyznaczyć organy kontrolne odpowiedzialne za przeprowadzanie kontroli zgodności na każdym etapie obrotu. Jeden z tych organów powinien być odpowiedzialny za kontakty z wszystkimi pozostałymi wyznaczonymi organami oraz za koordynację ich działań.

[…]

(16) Przywóz owoców i warzyw z państw trzecich powinien odpowiadać normom handlowym lub normom im równoważnym. Dlatego kontrole zgodności muszą być przeprowadzane przed wprowadzeniem wymienionych towarów na obszar celny Unii [Europejskiej], z wyjątkiem drobnych partii, uważanych przez organy kontrolne za obarczone niskim ryzykiem. W określonych państwach trzecich, które zapewniają dostateczne gwarancje zgodności, kontrole przedwywozowe mogą być przeprowadzane przez organy kontrolne tych państw trzecich. W takim przypadku państwa członkowskie powinny regularnie sprawdzać skuteczność i jakość kontroli przedwywozowych przeprowadzanych przez organy kontrolne państwa trzeciego".

4 Artykuł 3 tego rozporządzenia wykonawczego, zatytułowany „Normy handlowe; właściciele", stanowi:

„1. Wymogi art. 113a ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 stanowią ogólną normę handlową. Szczegóły ogólnej normy handlowej określone są w części A załącznika I do niniejszego rozporządzenia.

Owoce i warzywa, które nie są objęte szczegółową normą handlową, spełniają wymagania ogólnej normy handlowej. […]

2. Szczegółowe normy handlowe, o których mowa w art. 113 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1234/2007, określone są w części B załącznika I do niniejszego rozporządzenia w odniesieniu do następujących produktów:

[…]

j) pomidory.

[…]".

5 Artykuł 5 rzeczonego rozporządzenia wykonawczego, zatytułowany „Szczegółowe informacje", stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Szczegółowe informacje wymagane w ramach niniejszego rozdziału są przedstawione czytelnie w widocznym miejscu na jednej stronie opakowania w formie nieusuwalnego nadruku umieszczonego bezpośrednio na opakowaniu albo na etykiecie, która stanowi integralną część opakowania lub jest trwale do niego przymocowana.

2. W przypadku towarów wysyłanych luzem lub ładowanych bezpośrednio na środek transportu szczegółowe informacje, o których mowa w ust. 1, są zamieszczane w dokumencie towarzyszącym lub dokumencie umieszczonym w widocznym miejscu w środku transportu".

6 Tytuł II rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011 obejmuje rozdział II, zatytułowany „Kontrole zgodności z normami handlowymi", który zawiera art. 8 tego rozporządzenia wykonawczego, zatytułowany „Zakres" i mający następujące brzmienie:

„W niniejszym rozdziale ustanawia się przepisy dotyczące kontroli zgodności, które oznaczają kontrole przeprowadzane w odniesieniu do owoców i warzyw na wszystkich etapach obrotu w celu sprawdzenia ich zgodności z normami handlowymi i innymi przepisami ustanowionymi w niniejszym tytule oraz w art. 113 i 113a rozporządzenia (WE) 1234/2007".

7 Artykuł 15 rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011, zatytułowany „Zatwierdzenie kontroli zgodności przeprowadzanych przez państwa trzecie przed przywozem do Unii", przewiduje w ust. 1 i 4:

„1. Na wniosek państwa trzeciego Komisja może zatwierdzić – zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 195 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 – kontrole zgodności z normami handlowymi przeprowadzane przez dane państwo trzecie przed przywozem do Unii.

[…]

4. Państwa trzecie, których kontrole zgodności zostały zatwierdzone zgodnie z niniejszym artykułem, oraz odnośne produkty określone są w załączniku IV.

[…]".

8 Zgodnie z art. 17 ust. 3 akapity pierwszy, czwarty i piąty tego rozporządzenia wykonawczego:

„W przypadku gdy towary nie odpowiadają normom, organ kontrolny wystawia orzeczenie o niezgodności do wiadomości handlowca lub jego przedstawiciela. Towary, w odniesieniu do których zostało wystawione orzeczenie o niezgodności, nie mogą być przemieszczane bez zezwolenia organu kontrolnego, który wydał takie orzeczenie. Wydanie takiego zezwolenia może wymagać spełnienia warunków określonych przez organ kontrolny.

[…]

W przypadku gdy towary nie mogą zostać doprowadzone do stanu zgodności ani przeznaczone na paszę dla zwierząt, do przetwórstwa przemysłowego lub wykorzystane w jakikolwiek inny sposób w celach nieżywnościowych, organ kontrolny może, w razie potrzeby, zwrócić się do handlowców o podjęcie odpowiednich środków w celu zagwarantowania, że dane produkty nie zostaną wprowadzone do obrotu.

Handlowcy dostarczają wszystkie informacje uznane za niezbędne przez państwa członkowskie w celu stosowania niniejszego ustępu".

9 Artykuł 18 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia wykonawczego stanowi:

„Państwo członkowskie, w którym partia towaru pochodząca z państwa trzeciego została wykluczona z dopuszczenia do swobodnego obrotu z powodu niezgodności z normami handlowymi, niezwłocznie powiadamia o takich przypadkach Komisję, inne państwa członkowskie, których może to dotyczyć, oraz zainteresowane państwo trzecie wymienione w załączniku IV".

10 Załącznik I do rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011, dotyczący norm handlowych, o których mowa w art. 3 tego rozporządzenia wykonawczego, wymienia w pkt 4 części A jako ogólną normę handlową oznaczenie pochodzenia produktów, w szczególności pełną nazwę państwa pochodzenia produktów. Norma handlowa dla pomidorów, zawarta w części 10 części B załącznika I do wspomnianego rozporządzenia wykonawczego, przewiduje, że na każdym opakowaniu należy umieścić, w sposób czytelny i trwały oraz widoczny z zewnątrz, zamieszczone po tej samej stronie informacje dotyczące państwa pochodzenia oraz, nieobowiązkowo, regionu uprawy.

11 Maroko jest wymienione w załączniku IV do rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011 wśród państw trzecich, których kontrole zgodności zostały zatwierdzone zgodnie z art. 15 w odniesieniu do „świeżych owoców i warzyw”.

Rozporządzenie nr 1169/2011

12 Artykuł 1 ust. 4 rozporządzenia nr 1169/2011 stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie stosuje się bez uszczerbku dla wymogów dotyczących etykietowania, przewidzianych w szczególnych przepisach unijnych mających zastosowanie do szczególnych środków spożywczych”.

13 Artykuł 9 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wykaz danych szczegółowych, których podanie jest obowiązkowe”, przewiduje w ust. 1 lit. i):

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

[…]

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

14 Artykuł 26 tego rozporządzenia, zatytułowany „Kraj lub miejsce pochodzenia”, stanowi w ust. 2 lit. a):

„Wskazanie kraju lub miejsca pochodzenia jest obowiązkowe:

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

Unijny kodeks celny

15 Artykuł 59 unijnego kodeksu celnego przewiduje:

„W art. 60 oraz 61 ustanawia się reguły określania niepreferencyjnego pochodzenia towarów do celów stosowania:

[…]

c) innych środków unijnych odnoszących się do pochodzenia towarów”.

16 Artykuł 60 tego kodeksu, zatytułowany „Nabywanie pochodzenia”, ma następujące brzmienie:

„1. Towar całkowicie uzyskany w danym kraju lub na danym terytorium uznawany jest za pochodzący z tego kraju lub terytorium.

2. Towar, w produkcję którego zaangażowane są więcej niż jeden kraj lub więcej niż jedno terytorium, uznaje się za pochodzący z kraju lub terytorium, w którym towar ten został poddany ostatniemu istotnemu, ekonomicznie uzasadnionemu przetwarzaniu lub obróbce, w przedsiębiorstwie przystosowanym do tego celu, co spowodowało wytworzenie nowego produktu lub stanowiło istotny etap wytwarzania".

17 Artykuł 134 rzeczonego kodeksu, zatytułowany „Dozór celny", przewiduje w ust. 1:

„Od chwili wprowadzenia towarów na obszar celny Unii podlegają one dozorowi celnemu i mogą zostać poddane kontrolom celnym. W stosownych przypadkach towary te podlegają takim zakazom i ograniczeniom, jakie są uzasadnione względami między innymi moralności publicznej, porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi, zwierząt lub roślin, ochrony środowiska, ochrony dóbr kultury narodowej posiadających wartość artystyczną, historyczną lub archeologiczną oraz ochrony własności przemysłowej lub handlowej, w tym kontroli prekursorów narkotyków, towarów naruszających pewne prawa własności intelektualnej oraz gotówki, a także wdrażania środków ochrony zasobów rybołówstwa i zarządzania tymi zasobami oraz środków polityki handlowej.

Towary pozostają pod dozorem celnym tak długo, jak jest to konieczne do określenia ich statusu celnego, i nie zostają podjęte bez zgody organów celnych.

Nie naruszając przepisów art. 254, towary unijne nie podlegają dozorowi celnemu od momentu określenia ich statusu celnego.

Towary nieunijne pozostają pod dozorem celnym do momentu zmiany ich statusu celnego lub do czasu, gdy zostaną wyprowadzone poza obszar celny Unii lub zniszczone".

Rozporządzenie nr 1308/2013

18 Artykuł 74 rozporządzenia nr 1308/2013, zatytułowany „Zasada ogólna", stanowi:

„Produkty, dla których ustanowiono zgodnie z niniejszą sekcją normy handlowe w podziale na sektory lub produkty, mogą być wprowadzane do obrotu w Unii, tylko jeżeli są zgodne z tymi normami".

19 Artykuł 75 tego rozporządzenia przewiduje:

„1. Normy handlowe mogą mieć zastosowanie do jednego lub większej liczby następujących sektorów i produktów:

[…]

b) owoce i warzywa;

[…]

3. Bez uszczerbku dla art. 26 rozporządzenia […] nr 1169/2011 normy handlowe, o których mowa w ust. 1, mogą dotyczyć co najmniej jednego z następujących wymogów określonych na podstawie sektora lub produktu i opartych na cechach charakterystycznych każdego sektora, potrzebie uregulowania wprowadzania do obrotu oraz na warunkach określonych w ust. 5 niniejszego artykułu:

[…]

j) miejsca produkcji lub pochodzenia, z wyjątkiem mięsa drobiowego i tłuszczów do smarowania;

[…]”.

20 Artykuł 76 rozporządzenia nr 1308/2013, zatytułowany „Dodatkowe wymogi dotyczące wprowadzania do obrotu produktów w sektorze owoców i warzyw”, stanowi:

„1. Ponadto, w przypadku gdy ma to znaczenie w odniesieniu do mających zastosowanie norm handlowych, o których mowa w art. 75, produkty sektora owoców i warzyw, które mają zostać sprzedane konsumentowi jako produkty świeże, mogą być wprowadzane do obrotu tylko, jeżeli mają solidną i właściwą jakość handlową oraz jeżeli wskazano państwo pochodzenia.

2. Normy handlowe, o których mowa w ust. 1, a także wszelkie normy handlowe mające zastosowanie do sektora owoców i warzyw określone zgodnie z niniejszą podsekcją mają zastosowanie do wszystkich etapów wprowadzania do obrotu, w tym przywozu i wywozu, i mogą dotyczyć jakości, klasyfikacji, masy, wielkości, pakowania, opakowań, przechowywania, transportu, prezentacji i działań marketingowych.

3. Posiadacz produktów sektora owoców i warzyw objętych normami handlowymi może wystawiać te produkty, oferować je na sprzedaż, dostarczać i wprowadzać do obrotu w Unii wyłącznie zgodnie z tymi normami i jest odpowiedzialny za zapewnienie takiej zgodności.

[…]”.

21 Część III tego rozporządzenia, zatytułowana „Handel z państwami trzecimi”, zawiera art. 194, zatytułowany „Środki ochronne”, który przewiduje:

„1. Komisja przyjmuje środki ochronne przed przywozem do Unii, z zastrzeżeniem ust. 3 niniejszego artykułu, na podstawie rozporządzeń Rady (WE) nr 260/2009 [z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu (Dz.U. 2009, L 84, s. 1)] oraz (WE) nr 625/2009 [z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu z niektórych krajów trzecich (Dz.U. 2009, L 185, s. 1)].

2. O ile nie postanowiono inaczej w jakimkolwiek innym akcie Parlamentu Europejskiego i Rady [Unii Europejskiej] lub innym akcie Rady, środki ochronne przed przywozem do Unii określone w umowach międzynarodowych zawartych zgodnie z [Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej] są przyjmowane przez Komisję na podstawie ust. 3 niniejszego artykułu.

3. Komisja może przyjmować akty wykonawcze ustanawiające środki, o których mowa w ust. 1 i 2 niniejszego artykułu, na wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy. […]

W przypadku wpłynięcia do Komisji wniosku od państwa członkowskiego podejmuje ona w drodze aktów wykonawczych decyzję w jego sprawie w terminie pięciu dni roboczych od daty otrzymania wniosku. Te akty wykonawcze są przyjmowane zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 229 ust. 2.

W przypadku gdy jest to uzasadnione szczególnie pilną potrzebą, Komisja przyjmuje mające natychmiastowe zastosowanie akty wykonawcze zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 229 ust. 3.

O przyjętych środkach niezwłocznie informuje się państwa członkowskie i środki te mają skutek natychmiastowy.

4. Komisja może przyjmować akty wykonawcze uchylające lub zmieniające unijne środki ochronne przyjęte na podstawie ust. 3 niniejszego artykułu. Te akty wykonawcze są przyjmowane zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 229 ust. 2. W przypadku gdy jest to uzasadnione szczególnie pilną potrzebą, Komisja przyjmuje mające natychmiastowe zastosowanie akty wykonawcze zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 229 ust. 3”.

Rozporządzenie (UE) 2015/478

22 Artykuł 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/478 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu (Dz.U. 2015, L 83, s. 16) stanowi:

„1. Niniejsze rozporządzenie stosuje się do przywozu produktów pochodzących z państw trzecich, z wyjątkiem:

a) produktów włókienniczych podlegających szczególnym regułom przywozu na podstawie rozporządzenia [Rady] (WE) nr 517/94 [z dnia 7 marca 1994 r. w sprawie wspólnych reguł dotyczących przywozu wyrobów włókienniczych z niektórych państw trzecich, nieobjętych umowami dwustronnymi, protokołami, innymi ustaleniami lub innymi szczegółowymi normami Wspólnoty dotyczącymi przywozu (Dz.U. 1994, L 67, s. 1)];

b) produktów pochodzących z niektórych państw trzecich wymienionych w rozporządzeniu [nr 625/2009].

2. Produkty, o których mowa w ust. 1, mogą być swobodnie przywożone do Unii oraz, bez uszczerbku dla środków ochronnych, które mogą być podjęte na mocy rozdziału V, nie podlegają odpowiednio żadnym ograniczeniom ilościowym”.

23 Artykuł 15 rozporządzenia 2015/478 przewiduje:

„1. W przypadku gdy dany produkt jest przywożony do Unii w tak znacznie zwiększonych ilościach lub na warunkach, które powodują lub mogą spowodować poważną szkodę dla producentów unijnych, Komisja może w celu zabezpieczenia interesów Unii, stanowiąc na wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy:

a) ograniczyć termin ważności dokumentów nadzoru w rozumieniu art. 11, które mają być wystawione po wejściu w życie tego środka;

b) zmienić reguły przywozu danego produktu poprzez uzależnienie jego dopuszczenia do swobodnego obrotu od przedstawienia zezwolenia na przywóz, którego przyznanie podlega przepisom i ograniczeniom ustanawianym przez Komisję.

Środki, o których mowa w lit. a) i b), mają skutek natychmiastowy.

2. W odniesieniu do członków [Światowej Organizacji Handlu (WTO)] środki, o których mowa w ust. 1, podejmowane są jedynie w przypadku, gdy spełnione są oba kryteria wskazane w akapicie pierwszym tego ustępu.

[…]

5. Środki, o których mowa w niniejszym artykule, stosowane są w odniesieniu do każdego produktu wprowadzanego do swobodnego obrotu po wejściu tych środków w życie. Zgodnie z art. 17 środki te mogą zostać ograniczone do jednego lub kilku regionów Unii.

Jednakże środki takie nie stanowią przeszkody dla dopuszczenia do swobodnego obrotu produktów, które znajdują się już w drodze do Unii, pod warunkiem że miejsce przeznaczenia tych produktów nie może ulec zmianie oraz że produktom, które na mocy art. 10 i 11 mogą być wprowadzone do swobodnego obrotu tylko po przedstawieniu dokumentu nadzoru, taki dokument rzeczywiście towarzyszy.

6. W przypadku gdy państwo członkowskie zwróciło się do Komisji z wnioskiem o interwencję, Komisja, stanowiąc zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 3 ust. 3, lub – w sprawach pilnych – zgodnie z art. 3 ust. 4, podejmuje decyzję w terminie nieprzekraczającym pięciu dni roboczych od dnia otrzymania takiego wniosku".

24 Artykuł 24 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia stanowi:

„Bez uszczerbku dla innych przepisów Unii niniejsze rozporządzenie nie wyłącza przyjęcia lub stosowania przez państwa członkowskie:

a) zakazów, ograniczeń ilościowych lub środków nadzoru uzasadnionych względami moralności, porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, ochroną zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochroną roślin, ochroną narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej lub ochroną własności przemysłowej i handlowej".

Decyzja 2019/217

25 Artykuł 1 decyzji 2019/217 stanowi, że niniejszym zatwierdza się w imieniu Unii porozumienie w formie wymiany listów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim dotyczące zmiany protokołów nr 1 i 4 do Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony (Dz.U. 2019, L 34, s. 4, zwane dalej „porozumieniem w formie wymiany listów").

26 Porozumienie w formie wymiany listów stanowi:

„[Unia] i Królestwo Marokańskie uzgodniły wprowadzenie następującej wspólnej deklaracji na końcu protokołu nr 4 do [Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony, podpisanego w Brukseli w dniu 26 lutego 1996 r. (Dz.U. 2000, L 70, s. 2, zwanego dalej »układem o stowarzyszeniu«)]:

»Wspólna deklaracja dotycząca stosowania protokołów nr 1 i 4 do [układu o stowarzyszeniu]

1. Produkty pochodzące z Sahary Zachodniej, które są kontrolowane przez organy celne Królestwa Marokańskiego, korzystają z tych samych preferencji handlowych, jakie [Unia] przyznaje produktom objętym układem o stowarzyszeniu.

2. Protokół nr 4 stosuje się odpowiednio do celów określenia statusu pochodzenia produktów, o których mowa w pkt 1, w tym w odniesieniu do dowodów pochodzenia.

3. Organy celne państw członkowskich [Unii] i Królestwa Marokańskiego są odpowiedzialne za zapewnienie stosowania postanowień protokołu nr 4 do tych produktów«”.

Prawo francuskie

27 Zgodnie z art. 23 bis francuskiego kodeksu celnego:

„Z zastrzeżeniem stosowania umów międzynarodowych przywóz środków spożywczych, surowców i produktów jakiegokolwiek rodzaju i pochodzenia, które nie spełniają wymogów określonych w przepisach ustawowych lub wykonawczych dotyczących wprowadzania do obrotu lub sprzedaży podobnych krajowych środków spożywczych, surowców i produktów, może być zakazany lub regulowany przez wspólne zarządzenia ministra gospodarki i finansów, ministra odpowiedzialnego za zasoby oraz ministra rolnictwa odpowiedzialnego za zwalczanie oszustw”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

28 W dniu 2 października 2020 r. związek zawodowy Confédération paysanne wniósł do Conseil d’État (rady stanu, Francja), będącej sądem odsyłającym, skargę zmierzającą, po pierwsze, do stwierdzenia nieważności dorozumianej decyzji odmownej ministre de l’Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (ministra rolnictwa i suwerenności żywnościowej) oraz ministre de l’Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (ministra gospodarki, finansów oraz suwerenności przemysłowej i cyfrowej) w przedmiocie wniosku Confédération paysanne o wydanie zarządzenia zakazującego przywozu produktów rozpatrywanych w postępowaniu głównym na podstawie art. 23 bis francuskiego kodeksu celnego, a po drugie, do nakazania tym ministrom wydania wspomnianego zarządzenia. Confédération paysanne podnosi zasadniczo, że terytorium Sahary Zachodniej nie stanowi części terytorium Królestwa Marokańskiego i że w konsekwencji wskazanie na etykiecie, iż produkty rozpatrywane w postępowaniu głównym pochodzą z Maroka, narusza przepisy prawa Unii dotyczące informowania konsumentów o pochodzeniu owoców i warzyw oferowanych do sprzedaży.

29 Sąd odsyłający przypomina w pierwszej kolejności, że z właściwych przepisów prawa Unii wynika, iż wymóg wskazania kraju lub terytorium pochodzenia produktu powinien co do zasady być przestrzegany już na etapie przywozu tego produktu. Zauważa on też, że owe przepisy nie przyznają wyraźnie państwom członkowskim kompetencji do przyjmowania środków zakazujących przywozu produktów, które nie są zgodne z tym wymogiem. Uważa on jednak, że taki środek może być uzasadniony w szczególności w sytuacji, gdy naruszenie rzeczonych przepisów ma charakter „masowy", który utrudnia przeprowadzanie kontroli po wprowadzeniu odnośnych produktów na terytorium Unii.

30 W konsekwencji ów sąd zastanawia się nad możliwością interpretowania tych przepisów w ten sposób, że upoważniają one państwo członkowskie do przyjęcia krajowego środka zakazującego przywozu z państwa trzeciego produktów, których etykieta nie wskazuje prawidłowo kraju lub terytorium, z którego pochodzą, w sytuacji gdy praktyka ta ma charakter „masowy", który utrudnia kontrolę tych produktów, gdy znajdą się one na terytorium Unii.

31 W drugiej kolejności sąd odsyłający przypomina, że w wyrokach z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), i z dnia 27 lutego 2018 r., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), Trybunał orzekł, iż z zasady samostanowienia i zasady względnej skuteczności traktatów wynika, że terytorium Sahary Zachodniej nie można uznać za część terytorium Królestwa Marokańskiego w rozumieniu układu o stowarzyszeniu, a także porozumień, które są mu podporządkowane. Zauważa on jednak, że po wydaniu tych wyroków Królestwo Marokańskie i Unia zawarły porozumienie w formie wymiany listów, które zostało zatwierdzone decyzją 2019/217. Porozumienie to rozszerza na produkty pochodzące z Sahary Zachodniej możliwość korzystania z preferencji taryfowych przyznanych produktom pochodzenia marokańskiego wywożonym do Unii.

32 Sąd odsyłający dodaje, że wprawdzie w wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 29 września 2021 r., Front Polisario/Rada (T-279/19, EU:T:2021:639), stwierdzono nieważność decyzji 2019/217, lecz jej skutki zostały utrzymane w mocy do czasu ogłoszenia wyroku Trybunału orzekającego w przedmiocie odwołania wniesionego przez Komisję od wspomnianego wyroku. W konsekwencji sąd odsyłający wskazuje, że w przypadku gdyby państwo członkowskie mogło zostać upoważnione do przyjęcia krajowego środka zakazującego przywozu produktów, których etykieta nie wskazuje prawidłowo kraju lub terytorium, z którego pochodzą, nasuwa się pytanie, po pierwsze, czy porozumienie w formie wymiany listów należy interpretować w ten sposób, że krajem pochodzenia produktów rozpatrywanych w postępowaniu głównym jest Królestwo Marokańskie, a po drugie, czy organy marokańskie są właściwe do wydawania świadectw zgodności przewidzianych w rozporządzeniu wykonawczym nr 543/2011.

33 W trzeciej kolejności sąd odsyłający uważa, że w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na to pytanie należałoby zastanowić się również nad kwestią, czy decyzja 2019/217 jest zgodna z art. 3 ust. 5 i art. 21 TUE, a także ze zwyczajową zasadą samostanowienia przypomnianą w szczególności w art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych.

34 Wreszcie w czwartej kolejności sąd odsyłający zastanawia się, czy z uwagi na oceny dotyczące sytuacji terytorium Sahary Zachodniej zawarte w wyrokach z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), i z dnia 27 lutego 2018 r., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), właściwe przepisy prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zarówno na etapie przywozu produktów rozpatrywanych w postępowaniu głównym, jak i na

etapie ich sprzedaży konsumentom etykieta wspomnianych produktów może wskazywać Królestwo Marokańskie jako kraj pochodzenia, czy też powinna wskazywać jedynie terytorium Sahary Zachodniej.

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

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

2) W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej: czy porozumienie w formie wymiany listów, zatwierdzone decyzją [2019/217], należy interpretować w ten sposób, że do celów stosowania art. 9 i 26 rozporządzenia […] nr 1169/2011 oraz art. 76 rozporządzenia […] nr 1308/2013 z jednej strony krajem pochodzenia owoców i warzyw zebranych na terytorium Sahary Zachodniej jest Maroko, a z drugiej strony organy marokańskie są właściwe do wydawania świadectw zgodności, o których mowa w rozporządzeniu [wykonawczym] nr 543/2011, dla owoców i warzyw zebranych na tym terytorium?

3) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie: czy decyzja [2019/217] jest zgodna z art. 3 ust. 5 [TUE], art. 21 tego traktatu oraz ze zwyczajową zasadą samostanowienia przypomnianą w szczególności w art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych?

4) Czy art. 9 i 26 rozporządzenia […] nr 1169/2011 i art. 76 rozporządzenia […] nr 1308/2013 należy interpretować w ten sposób, że na etapie [zarówno] przywozu, jak i sprzedaży konsumentom na opakowaniu owoców i warzyw zebranych na terytorium Sahary Zachodniej nie można wskazywać Maroka jako kraju pochodzenia, lecz należy wskazywać terytorium Sahary Zachodniej?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

36 W wyroku z dnia 29 września 2021 r., Front Polisario/Rada (T-279/19, EU:T:2021:639), Sąd stwierdził nieważność decyzji 2019/217.

37 W wydanym dziś wyroku, Komisja i Rada/Front Polisario (C-779/21 P i C-799/21 P), Trybunał oddalił odwołania wniesione od tego wyroku Sądu.

38 Jak wynika z wydanego dziś wyroku, Komisja i Rada/Front Polisario (C-779/21 P i C-799/21 P), skutki tej decyzji zostają utrzymane w mocy do dnia 4 października 2025 r. Wynika z tego, że protokoły nr 1 i 4 do układu o stowarzyszeniu, zmienione porozumieniem w formie wymiany listów, mogą do tego dnia nadal regulować przywóz do Unii produktów rozpatrywanych w postępowaniu głównym.

39 W konsekwencji stwierdzenie nieważności decyzji 2019/217 nie miało i wciąż nie ma na tym etapie wpływu na przywóz tych produktów. W odpowiedzi na pytania pierwsze i czwarte pozostaje zatem konieczne ustalenie, jakie wskazanie pochodzenia powinno towarzyszyć tym produktom i jaki rodzaj środka ochronnego może zastosować państwo członkowskie, jeżeli okaże się, że wspomnianym produktom towarzyszy systematycznie błędne oznaczenie pochodzenia.

W przedmiocie pytania pierwszego

40 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał powinien w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania. Ponadto Trybunał może wziąć pod rozwagę przepisy prawa Unii, na które sąd krajowy nie powołał się w swoim pytaniu. Okoliczność, iż sąd krajowy powołał się formalnie w pytaniu prejudycjalnym na określone przepisy prawa Unii, nie stoi bowiem na przeszkodzie temu, by Trybunał przekazał temu sądowi wszelkie wskazówki dotyczące wykładni, które mogą być mu pomocne w rozstrzygnięciu rozpatrywanej przez niego sprawy, niezależnie od tego, czy sąd krajowy powołał się na nie w treści pytań. W tym względzie do Trybunału należy wyprowadzenie z ogółu informacji przedstawionych przez sąd krajowy, a w szczególności z uzasadnienia postanowienia odsyłającego, tych elementów prawa Unii, które wymagają wykładni w świetle przedmiotu sporu [wyrok z dnia 22 grudnia 2022 r., Ministre de la Transition écologique i Premier ministre (Odpowiedzialność państwa za zanieczyszczenie powietrza), C-61/21, EU:C:2022:1015, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo].

41 W niniejszej sprawie z wyjaśnień udzielonych przez sąd odsyłający wynika, że związek zawodowy Confédération paysanne zwrócił się w istocie do ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (ministra rolnictwa i suwerenności żywnościowej) oraz do ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (ministra gospodarki, finansów oraz suwerenności przemysłowej i cyfrowej) o wydanie zarządzenia zakazującego przywozu z terytorium Sahary Zachodniej produktów rozpatrywanych w postępowaniu głównym ze względu na to, że wskazanie kraju pochodzenia znajdujące się na etykiecie wspomnianych produktów było błędne. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy prawo Unii, a w szczególności rozporządzenie nr 1169/2011, rozporządzenie nr 1308/2013, rozporządzenie wykonawcze nr 543/2011 oraz unijny kodeks celny pozwalają na przyjęcie takiego środka przez państwo członkowskie.

42 Jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 21 opinii, przywóz towarów do Unii jest objęty zakresem jej stosunków handlowych z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi, które są regulowane w ramach wspólnej polityki handlowej zgodnie z art. 207 ust. 1 TFUE.

43 Z owego postanowienia, a w szczególności z jego ust. 1 zdanie drugie, zgodnie z którym wspólna polityka handlowa wpisuje się w ramy „działań zewnętrznych Unii", wynika bowiem, że wspomniana polityka dotyczy wymiany handlowej z państwami trzecimi (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., Daiichi Sankyo i Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, EU:C:2013:520, pkt 50; a także z dnia 22 października 2013 r., Komisja/Rada, C-137/12, EU:C:2013:675, pkt 56).

44 Tymczasem, ponieważ zadane przez sąd odsyłający pytanie pierwsze dotyczy przywozu produktów rozpatrywanych w postępowaniu głównym do państwa członkowskiego, a nie warunków ich sprzedaży, należy je rozpatrzyć w świetle aktów prawa Unii regulujących wspólną politykę handlową lub przepisów dotyczących instrumentów polityki handlowej zawartych w innych aktach prawa Unii.

45 W tych okolicznościach należy uznać, że poprzez to pytanie sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o wyjaśnienie, czy art. 207 TFUE, rozporządzenie 2015/478 i rozporządzenie nr 1308/2013 należy interpretować w ten sposób, że pozwalają one państwu członkowskiemu na jednostronne przyjęcie środka zakazującego przywozu produktów rolnych, w przypadku których etykietowanie jest systematycznie niezgodne z przepisami Unii dotyczącymi wskazania kraju lub terytorium pochodzenia.

46 W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że art. 3 ust. 1 lit. e) TFUE przyznaje Unii wyłączną kompetencję w dziedzinie wspólnej polityki handlowej. W myśl art. 207 ust. 1 TFUE polityka ta opiera się na jednolitych zasadach i jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii.

47 Po drugie, stosownie do art. 2 ust. 1 TFUE, jeżeli traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast państwa członkowskie mogą stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące w takiej dziedzinie wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii.

48 Wynika z tego, że państwa członkowskie nie mogą jednostronnie przyjąć środka zakazującego przywozu pewnej kategorii produktów pochodzących z terytorium lub kraju trzeciego, gdy taki przywóz jest ponadto dozwolony i uregulowany w umowie handlowej zawartej przez Unię, chyba że zostały one do tego wyraźnie upoważnione przez prawo Unii.

49 W tym względzie należy zauważyć, że art. 1 rozporządzenia 2015/478 przewiduje zasadniczo, że z wyjątkiem produktów włókienniczych i produktów pochodzących z niektórych państw trzecich, wśród których nie figurują ani Królestwo Marokańskie, ani Sahara Zachodnia, produkty pochodzące z państw trzecich mogą być swobodnie przywożone do Unii, wobec czego nie podlegają one żadnym ograniczeniom ilościowym, oraz że pozostaje to bez uszczerbku dla środków ochronnych, które można przyjąć na podstawie rozdziału V tego rozporządzenia. Z art. 15 ust. 1 tego rozporządzenia wynika, że w przypadku ryzyka poważnej szkody dla producentów unijnych Komisja przyjmuje środki ochronne na wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy.

50 Ponadto art. 194 rozporządzenia nr 1308/2013, który znajduje się w części III tego rozporządzenia, poświęconej handlowi z państwami trzecimi, ustanawia system ochronny analogiczny do systemu, który wynika z art. 15 rozporządzenia 2015/478, ponieważ on również opiera się na środkach przyjmowanych przez Komisję w odniesieniu do przywozu do Unii produktów objętych zakresem stosowania rozporządzenia nr 1308/2013.

51 W konsekwencji przepisy dotyczące środków ochronnych, które można przyjąć zgodnie z dwoma rozporządzeniami wymienionymi w pkt 49 i 50 niniejszego wyroku, nie pozwalają państwu członkowskiemu na jednostronne przyjęcie środka zakazującego przywozu niektórych produktów do Unii.

52 Prawdą jest, że art. 24 ust. 2 lit. a) rozporządzenia 2015/478 przewiduje, iż owo rozporządzenie nie wyłącza przyjęcia lub stosowania przez państwa członkowskie „zakazów, ograniczeń ilościowych lub środków nadzoru uzasadnionych względami moralności, porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, ochroną zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochroną roślin, ochroną narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej lub ochroną własności przemysłowej i handlowej”. Jak zauważyła w istocie rzecznik generalna w pkt 40 opinii, przepis ten pozwala – ze względów porównywalnych ze względami określonymi w art. 36 TFUE w odniesieniu do aspektu wewnętrznego jednolitego rynku (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 30 maja 2002 r., Expo Casa Manta, C-296/00, EU:C:2002:316, pkt 34) – na ingerowanie w swobodę przywozu do Unii przewidzianą w art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2015/478.

53 Jednakże, jak wynika z samego brzmienia art. 24 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia, przepis ten pozostaje bez uszczerbku dla innych właściwych przepisów prawa Unii. W przypadku takim jak ten rozpatrywany w postępowaniu głównym, który dotyczy przywozu produktów rolnych, te inne właściwe przepisy obejmują w szczególności art. 194 rozporządzenia nr 1308/2013, który zastrzega dla Komisji – jak wskazano w pkt 50 niniejszego wyroku – kompetencję do przyjmowania środków ochronnych w odniesieniu do przywozu do Unii produktów objętych zakresem stosowania rozporządzenia nr 1308/2013. Artykułu 24 ust. 2 lit. a) rozporządzenia 2015/478 nie można zatem rozumieć w ten sposób, że upoważnia on państwa członkowskie do jednostronnego przyjmowania środków ochronnych w odniesieniu do przywozu produktów rolnych.

54 Ponadto ogólny środek zakazujący przywozu produktów rozpatrywanych w postępowaniu głównym, którego przyjęcia przez Republikę Francuską domaga się w niniejszej sprawie Confédération paysanne, ma na celu zdaniem tego związku zawodowego zapewnienie poszanowania przepisów prawa Unii dotyczących informowania konsumentów o pochodzeniu owoców i warzyw oferowanych do sprzedaży. Jednakże w razie powszechnego naruszania tych przepisów przez eksporterów w danym przypadku to do Komisji, a nie do państwa członkowskiego należy podjęcie działań w ramach określonych przez mechanizmy współpracy przewidziane w układzie o stowarzyszeniu.

55 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 207 TFUE, rozporządzenie 2015/478 i rozporządzenie nr 1308/2013 należy interpretować w ten sposób, iż nie pozwalają one państwu członkowskiemu na jednostronne przyjęcie środka zakazującego przywozu produktów rolnych, w przypadku których etykietowanie jest systematycznie niezgodne z przepisami Unii dotyczącymi wskazania kraju lub terytorium pochodzenia.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

56 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że sąd odsyłający zadaje pytania drugie i trzecie jedynie na wypadek, gdyby Trybunał uznał, iż na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.

57 Tymczasem, jak stwierdzono w pkt 55 niniejszego wyroku, na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi przeczącej.

58 W konsekwencji nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi ani na pytanie drugie, ani na pytanie trzecie.

W przedmiocie pytania czwartego

W przedmiocie dopuszczalności

59 Rząd francuski i Komisja uważają w istocie, że gdyby z odpowiedzi na pytanie pierwsze wynikało, iż przyjęcie środka takiego jak ten, o który wniosła strona skarżąca w postępowaniu głównym, nie może być zgodne z prawem Unii, to kwestia, czy produkty rozpatrywane w postępowaniu głównym są rzeczywiście zgodne z przepisami Unii w dziedzinie oznaczania pochodzenia środków spożywczych, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed sądem odsyłającym.

60 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE współpracy między Trybunałem i sądami krajowymi jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za mające zapaść orzeczenie sądowe, należy, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, zarówno ocena, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, z którymi zwraca się do Trybunału. W związku z tym, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest w zasadzie zobowiązany do wydania orzeczenia [wyrok z dnia 21 marca 2023 r., Mercedes-Benz Group (Odpowiedzialność producentów pojazdów wyposażonych w urządzenia ograniczające skuteczność działania), C-100/21, EU:C:2023:229, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo].

61 Oznacza to, że pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania [wyrok z dnia 21 marca 2023 r., Mercedes-Benz Group (Odpowiedzialność producentów pojazdów wyposażonych w urządzenia ograniczające skuteczność działania), C-100/21, EU:C:2023:229, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo].

62 O ile w niniejszej sprawie pytanie pierwsze odnosi się wyłącznie do przywozu produktów rozpatrywanych w postępowaniu głównym, o tyle pytanie czwarte dotyczy zarówno etapu przywozu tych produktów, jak i etapu ich sprzedaży konsumentom. W uwagach na piśmie Confédération paysanne wielokrotnie powołuje się zresztą na konieczność prawidłowego wskazania pochodzenia produktów rozpatrywanych w postępowaniu głównym dla celów ich sprzedaży.

63 Sąd odsyłający wskazuje zatem, że odpowiedź na zarzuty podniesione w skardze w postępowaniu głównym wymaga ustalenia, czy zarówno na etapie przywozu produktów rozpatrywanych w postępowaniu głównym, jak i na etapie ich sprzedaży opakowanie wspomnianych produktów powinno wskazywać terytorium Sahary Zachodniej, a nie terytorium Królestwa Marokańskiego jako kraj pochodzenia.

64 Z powyższego wynika, że pytanie czwarte dotyczy wykładni przepisów prawa Unii, które mają związek z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym. W tym kontekście wspomniane pytanie należy uznać za mające znaczenie w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 60 niniejszego wyroku.

65 Z powyższego wynika, że pytanie czwarte jest dopuszczalne.

Co do istoty

66 Z orzecznictwa przypomnianego w pkt 40 niniejszego wyroku wynika zasadniczo, że w celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu, Trybunał powinien, jeśli jest to konieczne, przeformułować przedłożone mu pytania i w razie potrzeby wziąć pod rozwagę przepisy prawa Unii, na które sąd krajowy nie powołał się w swoim pytaniu.

67 W niniejszej sprawie pytanie czwarte dotyczy wykładni art. 9 i 26 rozporządzenia nr 1169/2011 oraz art. 76 rozporządzenia nr 1308/2013, które przewidują w szczególności obowiązki dotyczące wskazania pochodzenia odnośnych środków spożywczych.

68 W tym względzie z postanowienia odsyłającego wynika, że produktami rozpatrywanymi w postępowaniu głównym są warzywa i owoce. Tymczasem, po pierwsze, z art. 1 ust. 4 rozporządzenia nr 1169/2011 wynika, że rozporządzenie to stosuje się bez uszczerbku dla wymogów dotyczących etykietowania przewidzianych w przepisach szczególnych Unii mających zastosowanie do niektórych środków spożywczych, co potwierdza w istocie art. 26 ust. 1 tego rozporządzenia. Po drugie, art. 75 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1308/2013 w związku z art. 75 ust. 3 lit. j) tego rozporządzenia wskazuje, że normy handlowe dotyczące owoców i warzyw mogą odnosić się do ich miejsca pochodzenia, podczas gdy art. 76 tego rozporządzenia stanowi, że świeże owoce i warzywa przeznaczone dla konsumenta końcowego mogą być wprowadzane do obrotu, tylko jeśli wskazano państwo pochodzenia, przy czym normy te mają zastosowanie do wszystkich etapów wprowadzania do obrotu, w tym do przywozu i wywozu.

69 Jednocześnie art. 1 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011 przewiduje szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia nr 1234/2007, które zostało uchylone rozporządzeniem nr 1308/2013. Motyw 4 tego rozporządzenia wykonawczego przewiduje, że owoce i warzywa przeznaczone do sprzedaży konsumentowi jako produkty świeże mogą być wprowadzone do obrotu, jedynie jeśli zawierają informację o państwie pochodzenia. Dokładniej rzecz ujmując, melony charentais podlegają ogólnym normom handlowym przewidzianym w części A załącznika I do tego rozporządzenia wykonawczego, podczas gdy pomidory koktajlowe podlegają szczególnym normom handlowym przewidzianym w części 10 części B załącznika I do tego rozporządzenia wykonawczego, przy czym te dwa rodzaje norm handlowych obejmują ponadto wymogi dotyczące wskazania pochodzenia produktów, których dotyczą. Z powyższego wynika zatem, że ponieważ rozporządzenie nr 1308/2013 i rozporządzenie wykonawcze nr 543/2011 przewidują szczególne wymogi dotyczące wskazania pochodzenia produktów rozpatrywanych w postępowaniu głównym, rozporządzenie nr 1169/2011 nie ma znaczenia dla udzielenia odpowiedzi na pytanie czwarte.

70 W tych okolicznościach należy uznać, że poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 76 rozporządzenia nr 1308/2013 w związku z art. 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011 należy interpretować w ten sposób, że na etapach przywozu

i sprzedaży konsumentom etykieta na produktach rozpatrywanych w postępowaniu głównym powinna wskazywać jako kraj ich pochodzenia Saharę Zachodnią, bez możliwości wymienienia Królestwa Marokańskiego.

71 W pierwszej kolejności, jak wynika z pkt 68 i 69 niniejszego wyroku, normy handlowe właściwe dla produktów rozpatrywanych w postępowaniu głównym przewidują, że na wszystkich etapach wprowadzania do obrotu, w tym na etapach przywozu i wywozu, wskazanie kraju ich pochodzenia jest obowiązkowe.

72 Motyw 8 rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011, w świetle którego należy interpretować wymogi określone w art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia wykonawczego, przewiduje w istocie, że szczegółowe informacje wymagane zgodnie z normami handlowymi powinny być wyraźnie widoczne na opakowaniu lub etykiecie odnośnych produktów, w szczególności w celu uniknięcia wprowadzenia konsumenta w błąd.

73 Z powyższego wynika, że wskazanie kraju pochodzenia, które musi koniecznie znajdować się na produktach takich jak produkty rozpatrywane w postępowaniu głównym, nie może wprowadzać w błąd (zob. analogicznie wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Organisation juive européenne i Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, pkt 25).

74 W drugiej kolejności należy zauważyć, że Trybunał orzekł już w odniesieniu do rozporządzenia nr 1308/2013, iż pojęcie „państwa pochodzenia", którego użyto w art. 76 tego rozporządzenia, należy zdefiniować również poprzez odniesienie do unijnego kodeksu celnego (zob. podobnie wyrok z dnia 4 września 2019 r., Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main, C-686/17, EU:C:2019:659, pkt 46).

75 Zgodnie bowiem z art. 59 lit. c) unijnego kodeksu celnego przewidziane w art. 60 i 61 tego kodeksu reguły określania niepreferencyjnego pochodzenia towarów mają zastosowanie do innych środków unijnych odnoszących się do pochodzenia towarów, takich jak art. 76 rozporządzenia nr 1308/2013 i art. 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011.

76 Wynika z tego, że pojęcie „państwa pochodzenia", które figuruje zarówno w pkt 4 części A załącznika I do rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011, dotyczącej między innymi melonów charentais, jak i w sekcji VI części 10 części B tego załącznika, dotyczącej między innymi pomidorów koktajlowych, należy zdefiniować poprzez odniesienie do unijnego kodeksu celnego (zob. analogicznie wyrok z dnia 4 września 2019 r., Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main, C-686/17, EU:C:2019:659, pkt 50).

77 W tym względzie zgodnie z art. 60 unijnego kodeksu celnego za towary pochodzące z danego „kraju" lub „terytorium" są uznawane towary albo całkowicie uzyskane w tym kraju lub na tym terytorium, albo poddane w owym kraju lub na owym terytorium ostatniemu istotnemu przetworzeniu lub obróbce.

78 W konsekwencji krajem pochodzenia produktów rozpatrywanych w postępowaniu głównym jest kraj, w którym zostały one zebrane, lub terytorium, na którym zostały zebrane.

79 Co się tyczy przede wszystkim terminu „kraj", należy zauważyć, po pierwsze, że jest on wielokrotnie używany w traktacie UE i traktacie FUE jako synonim terminu „państwo". W związku z tym w celu zapewnienia spójnej wykładni prawa Unii terminowi temu należy nadać

takie samo znaczenie w unijnym kodeksie celnym, w rozporządzeniu nr 1308/2013 oraz w rozporządzeniu wykonawczym nr 543/2011 (zob. analogicznie wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Organisation juive européenne i Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, pkt 28).

80 Jeśli chodzi następnie o pojęcie „państwa", należy je rozumieć jako oznaczające suwerenny podmiot, który w ramach swoich granic geograficznych sprawuje pełnię uprawnień przyznanych takim podmiotom przez prawo międzynarodowe (zob. wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Organisation juive européenne i Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

81 Wreszcie jeśli chodzi o termin „terytorium", z samego już alternatywnego sformułowania art. 60 unijnego kodeksu celnego wynika, że ów termin odnosi się do podmiotów innych niż „kraje", a zatem – innych niż „państwa" (wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Organisation juive européenne i Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, pkt 30).

82 Jak Trybunał już zauważył, w skład takich podmiotów wchodzą w szczególności obszary geograficzne, które podlegając jurysdykcji lub odpowiedzialności międzynarodowej danego państwa, posiadają jednak w świetle prawa międzynarodowego własny status, odrębny od statusu tego państwa (zob. podobnie wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, pkt 62–64; z dnia 12 listopada 2019 r., Organisation juive européenne i Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

83 Z powyższego wynika, że w świetle art. 60 unijnego kodeksu celnego obowiązek wskazania kraju pochodzenia produktów rozpatrywanych w postępowaniu głównym, który wynika, po pierwsze, z ogólnych norm handlowych przewidzianych w części A załącznika I do rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011, a także ze szczególnych norm handlowych zawartych w części 10 części B tego załącznika, a po drugie, z art. 76 ust. 1 rozporządzenia nr 1308/2013, ma zastosowanie nie tylko do produktów pochodzących z „kraju" w rozumieniu pkt 79 i 80 niniejszego wyroku, lecz również do produktów pochodzących z „terytoriów", o których mowa w pkt 81 i 82 tego wyroku.

84 W trzeciej kolejności w niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że produkty rozpatrywane w postępowaniu głównym zebrano na terytorium Sahary Zachodniej.

85 Tymczasem terytorium Sahary Zachodniej stanowi terytorium odrębne od terytorium Królestwa Marokańskiego (wyroki: z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, pkt 92; z dnia 27 lutego 2018 r., Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, pkt 62).

86 Ponadto załącznik 1 do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2020/1470 z dnia 12 października 2020 r. w sprawie nazewnictwa krajów i terytoriów dla celów statystyki europejskiej dotyczącej międzynarodowego handlu towarami oraz w sprawie podziału geograficznego w odniesieniu do innych statystyk gospodarczych (Dz.U. 2020, L 334, s. 2), mający zastosowanie do dziedziny przepisów celnych Unii, przewiduje odrębne kody i teksty dla Sahary Zachodniej i dla Królestwa Marokańskiego.

87 W tych okolicznościach terytorium Sahary Zachodniej należy uznać za obszar celny w rozumieniu art. 60 unijnego kodeksu celnego, a w konsekwencji w rozumieniu rozporządzenia nr 1308/2013 oraz rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011. W związku z tym oznaczenie kraju

pochodzenia, które musi znajdować się na produktach rozpatrywanych w postępowaniu głównym, może wskazywać jedynie Saharę Zachodnią jako taką, ponieważ wspomniane produkty są zbierane na tym terytorium.

88 Każde inne wskazanie wprowadzałoby w błąd w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 73 niniejszego wyroku. Mogłoby ono bowiem wprowadzić konsumentów w błąd co do prawdziwego pochodzenia produktów rozpatrywanych w postępowaniu głównym, ponieważ mogłoby sugerować, że owe produkty pochodzą z miejsca innego niż terytorium, na którym zostały zebrane (zob. podobnie wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Organisation juive européenne i Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, pkt 51).

89 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie czwarte należy odpowiedzieć, że art. 76 rozporządzenia nr 1308/2013 w związku z art. 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011 należy interpretować w ten sposób, że na etapach przywozu i sprzedaży konsumentom etykieta na produktach rozpatrywanych w postępowaniu głównym powinna wskazywać jako kraj ich pochodzenia wyłącznie Saharę Zachodnią.

W przedmiocie kosztów

90 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 207 TFUE, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/478 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007**

   należy interpretować w ten sposób, że:

   nie pozwalają one państwu członkowskiemu na jednostronne przyjęcie środka zakazującego przywozu produktów rolnych, w przypadku których etykietowanie jest systematycznie niezgodne z przepisami Unii dotyczącymi wskazania kraju lub terytorium pochodzenia.

2) **Artykuł 76 rozporządzenia nr 1308/2013 w związku z art. 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 543/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw, zmienionego rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 594/2013 z dnia 21 czerwca 2013 r.,**

należy interpretować w ten sposób, że:

na etapach przywozu i sprzedaży konsumentom etykieta na melonach charentais i pomidorach koktajlowych zebranych na terytorium Sahary Zachodniej powinna wskazywać jako kraj ich pochodzenia wyłącznie Saharę Zachodnią.

Podpisy