Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 1 października 2020 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenie (UE) nr 1169/2011 – Przekazywanie konsumentom informacji na temat żywności – Artykuł 9 ust. 1 lit. i) i art. 26 ust. 2 lit. a) – Obowiązkowe oznaczenie kraju lub miejsca pochodzenia środka spożywczego – Zaniechanie mogące wprowadzić konsumentów w błąd – Artykuł 38 ust. 1 – Kwestie harmonizowane w szczególny sposób – Artykuł 39 ust. 2 – Przyjęcie przepisów krajowych przewidujących dodatkowe obowiązkowe dane dotyczące kraju lub miejsca pochodzenia szczególnych rodzajów lub kategorii środków spożywczych – Warunki – Istnienie udowodnionego związku jednej bądź kilku cech żywności z jej pochodzeniem – Pojęcia „udowodnionego związku" i „cech" – Dowód świadczący o tym, że większość konsumentów przywiązuje znaczną wagę do takiej informacji – Przepis krajowy przewidujący obowiązek wskazania krajowego, europejskiego lub pozaeuropejskiego pochodzenia mleka

W sprawie C-485/18

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 27 czerwca 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 24 lipca 2018 r., w postępowaniu:

Groupe Lactalis

przeciwko

Premier ministre,

Garde des Sceaux, ministre de la Justice,

Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,

Ministre de l'Économie et des Finances,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: A. Prechal, prezes izby, L.S. Rossi, J. Malenovský (sprawozdawca), F. Biltgen i N. Wahl, sędziowie,

rzecznik generalny: G. Hogan,

sekretarz: M. Krausenböck, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 czerwca 2020 r.,

* Język postępowania: francuski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Groupe Lactalis – F. Molinié i S. Bensusan, avocats,

– w imieniu rządu francuskiego – A.-L. Desjonquères i C. Mosser, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu greckiego – G. Kanellopoulos, I.E. Krompa i E. Leftheriotou, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierał P. Gentili, avvocato dello Stato,

– w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej – M. Van Hoof i K. Herbout-Borczak, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 9 lipca 2020 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 26, 38 i 39 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, 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).

2 Niniejszy wniosek został złożony w kontekście sporu między przedsiębiorstwem Groupe Lactalis (zwanym dalej „Lactalisem”) a Premier ministre (premierem Francji), Garde des Sceaux, ministre de la Justice (ministrem sprawiedliwości, Francja), ministre de l’Agriculture et de l’Alimentation (ministrem rolnictwa i żywności, Francja) oraz ministre de l’Économie et des Finances (ministrem gospodarki i finansów, Francja) w przedmiocie zgodności z prawem décret n° 2016–1137, du 19 août 2016, relatif à l’indication de l’origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu’ingrédients (dekretu nr 2016–1137 z dnia 19 sierpnia 2016 r. w sprawie oznaczania pochodzenia mleka oraz mleka i mięsa wykorzystywanych jako składniki, JORF z dnia 21 sierpnia 2016 r., tekst nr 18, zwanego dalej „spornym dekretem”).

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motywy 1–4 i 29 rozporządzenia nr 1169/2011 stanowią:

„(1) Artykuł 169 [TFUE] przewiduje, że Unia [Europejska] przyczynia się do osiągania wysokiego poziomu ochrony konsumenta poprzez środki przyjmowane przez nią zgodnie z […] art. 114 [TFUE].

(2) Swobodny przepływ bezpiecznej i dobrej dla zdrowia żywności to zasadniczy aspekt rynku wewnętrznego, w istotny sposób przyczyniający się do zdrowia i pomyślności obywateli oraz mający znaczny wpływ na ich interesy społeczne i ekonomiczne.

(3) Aby uzyskać wysoki poziom ochrony zdrowia konsumentów i zagwarantować im prawo do informacji, należy zapewnić odpowiednie informowanie konsumentów na temat spożywanej przez nich żywności. Na wybory dokonywane przez konsumentów mogą wpływać m.in. względy zdrowotne, ekonomiczne, środowiskowe, społeczne i etyczne.

(4) Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności ([Dz.U. 2002, L 31, s. 1]) przewiduje, że generalną zasadą prawa żywnościowego jest zapewnienie konsumentom podstawy do dokonywania świadomych wyborów dotyczących spożywanej przez nich żywności i uniemożliwienie jakichkolwiek praktyk, które mogłyby wprowadzić konsumenta w błąd.

[…]

(29) Należy zapewnić określenie kraju lub miejsca pochodzenia danego środka spożywczego, w przypadku gdy brak jego określenia mógłby wprowadzać konsumentów w błąd co do kraju lub miejsca rzeczywistego pochodzenia danego produktu. We wszystkich przypadkach określenie kraju lub miejsca pochodzenia żywności powinno być zapewnione w taki sposób, aby nie zmylić konsumenta, na podstawie jasno zdefiniowanych kryteriów, które zapewniają jednolite warunki dla przedstawicieli przemysłu i poprawiają zrozumienie przez konsumentów informacji dotyczących kraju lub miejsca pochodzenia danego środka spożywczego. […]”.

4 Artykuł 1 tego rozporządzenia, zatytułowany „Przedmiot i zakres stosowania”, stanowi w ust. 1:

„Niniejsze rozporządzenie stanowi podstawę zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów w zakresie informacji na temat żywności, przy uwzględnieniu różnic percepcji ze strony konsumentów i ich potrzeb informacyjnych, z równoczesnym zapewnieniem płynnego funkcjonowania rynku wewnętrznego”.

5 Artykuł 3 rozporządzenia, zatytułowany „Cele ogólne”, przewiduje w ust. 1 i 2:

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

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

6 Artykuł 7 tego samego rozporządzenia, zatytułowany „Rzetelne informowanie” obejmuje ust. 1, zgodnie z którym:

„Informacje na temat żywności nie mogą wprowadzać w błąd, w szczególności:

a) co do właściwości środka spożywczego […]

b) przez przypisywanie środkowi spożywczemu działania lub właściwości, których on nie posiada;

c) poprzez sugerowanie, że żywność ma szczególne właściwości, gdy w rzeczywistości wszystkie podobne środki spożywcze mają takie właściwości […]

[…]".

7 Rozdział IV rozporządzenia nr 1169/2011, zatytułowany „Obowiązkowe informacje na temat żywności", obejmuje m.in. art. 9 i 26.

8 Artykuł 9 owego rozporządzenia, zatytułowany „Wykaz danych szczegółowych, których podanie jest obowiązkowe" zawiera ust. 1, który stanowi:

„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;

[…]".

9 Zgodnie z brzmieniem art. 26 rzeczonego rozporządzenia, zatytułowanym „Kraj lub miejsce pochodzenia":

„[…]

2. Wskazanie kraju lub miejsca pochodzenia jest obowiązkowe:

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

b) w odniesieniu do mięsa objętego kodami Nomenklatury scalonej (»CN«) wymienionymi w załączniku XI. […]

[…]

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

[…]

b) mleka,

c) mleka wykorzystywanego jako składnik w produktach mlecznych,

[…]

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

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

[…]”.

10 Rozdział VI tego samego rozporządzenia, zatytułowany „Przepisy krajowe”, zawiera między innymi art. 38 i 39.

11 Artykuł 38 rozporządzenia nr 1169/2011, zatytułowany „Przepisy krajowe”, stanowi:

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

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

12 Zgodnie z art. 39 owego rozporządzenia, zatytułowanym „Przepisy krajowe w zakresie dodatkowych obowiązkowych danych szczegółowych”:

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

a) ochron[ą] zdrowia ludzkiego;

b) ochroną konsumentów;

c) zapobieganiem nadużyciom;

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

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

Prawo francuskie

13 Sporny dekret wszedł w życie w dniu 17 stycznia 2017 r., a okres jego stosowania miał upłynąć w dniu 31 grudnia 2018 r.

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

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

1) mleko;

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

[…]

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

15 Artykuł 3 wspomnianego dekretu przewiduje:

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

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

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

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

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

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

16 Artykuł 6 tego samego dekretu stanowi, że „[p]rodukty legalnie wyprodukowane lub wprowadzone do obrotu w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w państwie trzecim nie podlegają przepisom niniejszego dekretu”.

17 Dekretem nr 2018–1239 z dnia 24 grudnia 2018 r. w sprawie oznaczania pochodzenia mleka oraz mleka i mięsa stosowanych jako składnik (JORF z dnia 2 grudnia 2018 r., tekst nr 70) okres stosowania spornego dekretu został przedłużony.

Postępowanie główne, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

18 Pismem zarejestrowanym w dniu 24 października 2016 r. Lactalis wniósł do Conseil d'État (rady stanu, Francja) skargę o stwierdzenie nieważności spornego dekretu. Na poparcie tego żądania Lactalis przytoczył między innymi dwa zarzuty dotyczące naruszenia przez sporny dekret art. 26, 38 i 39 rozporządzenia nr 1169/2011.

19 Sąd odsyłający jest zdania, że kwestie podniesione w ramach oceny owych dwóch zarzutów mają decydujące znaczenie dla wyniku zawisłego przed nim sporu i że nastręczają one poważnych trudności interpretacyjnych.

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

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

2) W przypadku gdyby środki krajowe były uzasadnione względami ochrony konsumentów na podstawie art. 39 ust. 1 [rozporządzenia nr 1169/2011], czy oba kryteria, o których mowa w ust. 2 tego artykułu, dotyczące, po pierwsze, udowodnionego związku pewnych właściwości [cech] środka spożywczego z jego pochodzeniem, a po drugie, dowodu świadczącego o tym, że większość konsumentów przywiązuje znaczną wagę do tej informacji, należy interpretować we wzajemnym powiązaniu, a w szczególności, czy ocena udowodnionego związku może opierać się jedynie na elementach subiektywnych, związanych ze znaczeniem powiązania, jakie większość konsumentów może widzieć między właściwościami [cechami] środka spożywczego a jego pochodzeniem?

3) Czy z uwagi na to, że właściwości [cechy] środka spożywczego mogą, jak się wydaje, obejmować wszystkie elementy składające się na jego jakość, względy związane z wytrzymałością środka spożywczego na transport i ryzyko pogorszenia jego stanu podczas przewozu mogą odgrywać rolę w ocenie istnienia udowodnionego związku pewnych właściwości [cech] środka spożywczego z jego pochodzeniem dla celów stosowania art. 39 ust. 2 [rozporządzenia nr 1169/2011]?

4) Czy ocena warunków określonych w art. 39 [rozporządzenia nr 1169/2011] wymaga postrzegania właściwości [cech] danego środka spożywczego jako wyjątkowych z powodu jego pochodzenia, czy raczej jako gwarantowanych tym pochodzeniem, a w tym ostatnim przypadku – niezależnie od harmonizacji norm sanitarnych i środowiskowych obowiązujących w Unii Europejskiej – czy oznaczenie pochodzenia może być dokładniejsze niż oznaczenie w postaci »UE« lub »spoza UE«?".

21 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 27 lutego 2019 r. postępowanie zostało zawieszone do czasu ogłoszenia wyroku mającego zapaść w sprawie C-363/18 mającej za przedmiot wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony w dniu 4 czerwca 2018 r. przez sąd odsyłający, również dotyczący wykładni rozporządzenia nr 1169/2011. W następstwie ogłoszenia wyroku z dnia 12 listopada 2019 r., Organisation juive européenne i Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954), postępowanie w niniejszej sprawie zostało podjęte na mocy postanowienia prezesa Trybunału z dnia 13 listopada 2019 r.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

22 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający pragnie w istocie ustalić, czy art. 26 rozporządzenia nr 1169/2011 należy interpretować w ten sposób, że obowiązkowe oznaczenie kraju lub miejsca pochodzenia w przypadku mleka i mleka wykorzystywanego jako składnik należy uznać za „kwestię zharmonizowaną w szczególny sposób" przez to rozporządzenie w rozumieniu art. 38 ust. 1 tego rozporządzenia, i – w takim wypadku – że przepis ów stoi na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie przyjmowały przepisy ustanawiające wymóg podania dodatkowych obowiązkowych danych szczegółowych na podstawie art. 39 owego rozporządzenia.

23 Na wstępie należy zauważyć, że art. 38 rozporządzenia nr 1169/2011, zatytułowany „Przepisy krajowe", wyraźnie rozróżnia kategorię „kwestii harmonizowanych w szczególny sposób" przez to rozporządzenie oraz kategorię kwestii, które nie zostały w ten sposób zharmonizowane. W odniesieniu do pierwszej kategorii art. 38 ust. 1 stanowi, że państwa członkowskie nie mogą przyjmować ani utrzymywać w mocy przepisów krajowych, chyba że zezwala na to prawo Unii. W odniesieniu do drugiej kategorii – art. 38 ust. 2 przewiduje natomiast, że bez uszczerbku dla art. 39 państwa członkowskie mogą przyjmować przepisy krajowe, pod warunkiem że nie zakazują one swobodnego przepływu towarów, nie utrudniają go ani nie ograniczają.

24 Ponadto art. 39 rozporządzenia nr 1169/2011, który został zatytułowany „Przepisy krajowe w zakresie dodatkowych obowiązkowych danych szczegółowych", przewiduje w ust. 1, że państwa członkowskie mogą wymagać podawania dodatkowych obowiązkowych danych szczegółowych w odniesieniu do szczególnych rodzajów lub kategorii środków spożywczych, o ile jest to uzasadnione przynajmniej jednym z powodów związanych z: ochroną zdrowia publicznego, ochroną konsumentów, zapobieganiem nadużyciom, ochroną praw własności przemysłowej i handlowej, oznaczeń pochodzenia, zarejestrowanych nazw pochodzenia oraz zapobieganiem nieuczciwej konkurencji. Ponadto artykuł ten uściśla w ust. 2, że państwa członkowskie mogą przyjmować przepisy dotyczące obowiązkowego określania kraju lub miejsca pochodzenia środków spożywczych jedynie wówczas, gdy istnieje udowodniony związek pewnych cech żywności z jej pochodzeniem, po czym dodaje, że zgłaszając Komisji takie przepisy państwa członkowskie przedstawiają dowody świadczące o tym, że większość konsumentów przywiązuje znaczną wagę do takich informacji.

25 Jeżeli chodzi, po pierwsze, o zagadnienie, czy art. 26 rozporządzenia nr 1169/2011, zatytułowany „Kraj lub miejsce pochodzenia", należy interpretować w ten sposób, że czyni obowiązkowym oznaczenie kraju lub miejsca pochodzenia w przypadku mleka i mleka wykorzystywanego jako składnik, co miałoby stanowić „kwestię zharmonizowaną w szczególny sposób" przez to rozporządzenie, należy stwierdzić, że żaden przepis rozporządzenia nie zawiera katalogu owych kwestii. W związku z powyższym, mając na uwadze brzmienie owego sformułowania, ustalenia katalogu owych kwestii należy dokonać ściśle w oparciu o brzmienie rozporządzenia nr 1169/2011.

26 W tym względzie art. 9 rozporządzenia nr 1169/2011 ustanawia, co wynika z jego tytułu, wykaz danych szczegółowych, których podanie jest obowiązkowe. Zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. i) wskazanie kraju lub miejsca pochodzenia jest obowiązkowe w przypadku przewidzianym w art. 26 tego rozporządzenia.

27 Ze swojej strony art. 26 ust. 2 lit. a) i b) stanowi, że wskazanie kraju lub miejsca pochodzenia jest obowiązkowe, po pierwsze, 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 i, po drugie, w odniesieniu do mięsa objętego kodami Nomenklatury scalonej wymienionymi w załączniku XI do rzeczonego rozporządzenia.

28 Z przywołanego przepisu wynika, że rozporządzenie nr 1169/2011 harmonizuje w szczególny sposób w rozumieniu art. 38 ust. 1 owego rozporządzenia kwestię obowiązkowego oznaczenia kraju lub miejsca pochodzenia środków spożywczych, w przypadku gdy zaniechanie ich wskazania mogłoby wprowadzać w błąd konsumenta; harmonizacji takiej nie dokonuje natomiast w odniesieniu do innych hipotez czy sytuacji.

29 Ponadto z art. 26 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011 wynika, że – z pominięciem jedynego wyjątku, dotyczącego mięsa objętego kodami Nomenklatury scalonej (»CN«), wszystkie środki spożywcze są objęte ową harmonizacją w szczególny sposób; dotyczy to również mleka i mleka wykorzystywanego jako składnik.

30 Jeżeli chodzi, po drugie, o zagadnienie, czy owa harmonizacja w szczególny sposób stoi na przeszkodzie ewentualnemu przyjęciu przez państwa członkowskie przepisów dodatkowych, z pkt 24 niniejszego wyroku wynika, że państwa członkowskie mogą przyjmować takie przepisy pod warunkiem, że spełnione są wymogi ustanowione w art. 39 rozporządzenia nr 1169/2011.

31 W tym względzie z art. 39 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011 wynika, po pierwsze, że dane, których podania mogą wymagać państwa członkowskie, muszą mieć charakter „dodatkowy" w stosunku do danych, których dotyczy rozporządzenie nr 1169/2011, do których zgodnie z art. 27 niniejszego wyroku zalicza się oznaczenie kraju lub miejsca pochodzenia środków spożywczych, jeśli ich niepodanie mogłoby wprowadzić w błąd konsumenta. Wynika z tego, że takie dane powinny nie tylko być zgodne z celem zamierzonym przez prawodawcę Unii za pomocą harmonizacji w szczególny sposób kwestii obowiązkowego oznaczenia kraju lub miejsca pochodzenia, lecz również tworzyć spójną całość z tym oznaczeniem.

32 Ponadto takie dodatkowe obowiązkowe dane szczegółowe mogą dotyczyć jedynie „szczególnych rodzajów lub kategorii środków spożywczych a nie owych środków spożywczych w ogólności. W konsekwencji dane te mogą dotyczyć w szczególności kraju lub miejsca pochodzenia danego rodzaju lub kategorii środków spożywczych, takich jak mleko czy mleko wykorzystywane jako składnik, o ile dane te dotyczą hipotez lub sytuacji innych aniżeli ta, w której zaniechanie wskazania kraju lub miejsca pochodzenia mogłoby wprowadzać w błąd konsumenta.

33 Biorąc pod uwagę całość powyższych rozważań, na pytanie pierwsze trzeba odpowiedzieć, iż art. 26 rozporządzenia nr 1169/2011 należy interpretować w ten sposób, że obowiązkowe oznaczenie kraju lub miejsca pochodzenia w przypadku mleka i mleka wykorzystywanego jako składnik należy uznać za „kwestię zharmonizowaną w szczególny sposób" przez to rozporządzenie w rozumieniu art. 38 ust. 1 tego rozporządzenia, jeżeli zaniechanie wskazania kraju lub miejsca pochodzenia mogłoby wprowadzać w błąd konsumenta, a przepis ów nie stoi na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie przyjmowały przepisy ustanawiające wymóg podania dodatkowych obowiązkowych danych szczegółowych na podstawie art. 39 owego rozporządzenia, pod warunkiem że przepisy te są zgodne z celem zamierzonym przez prawodawcę Unii za pomocą harmonizacji w szczególny sposób kwestii obowiązkowego oznaczenia kraju lub miejsca pochodzenia i że tworzą spójną całość z tym oznaczeniem.

W przedmiocie pytania drugiego

34 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 39 rozporządzenia nr 1169/2011 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku przepisów krajowych, które byłyby uzasadnione względami ochrony konsumentów na podstawie ust. 1 owego artykułu, oba wymogi, o których mowa w ust. 2 owego artykułu, dotyczące, po pierwsze, „udowodnionego związku pewnych cech środka spożywczego z jego pochodzeniem", a po drugie, „dowodu świadczącego o tym, że większość konsumentów przywiązuje znaczną wagę do tej informacji", należy interpretować we

wzajemnym powiązaniu, w taki sposób, że ocena istnienia udowodnionego związku może opierać się jedynie na elementach subiektywnych, związanych ze znaczeniem powiązania, jakie większość konsumentów może dostrzegać między pewnymi cechami środka spożywczego a jego pochodzeniem.

35 W tym względzie należy podkreślić, że art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011 charakteryzuje się precyzyjną strukturą i precyzyjnym brzmieniem. Stanowi on bowiem w zdaniu pierwszym, że państwa członkowskie mogą przyjmować przepisy dotyczące obowiązkowego określania kraju lub miejsca pochodzenia środków spożywczych jedynie wówczas, gdy istnieje udowodniony związek pewnych cech żywności z jej pochodzeniem, przed dodaniem w zdaniu drugim, że państwa członkowskie zgłaszają Komisji Europejskiej owe środki, przedstawiają dowody świadczące o tym, że większość konsumentów przywiązuje znaczną wagę do takich informacji.

36 Wynika z tego, że prawodawca Unii zamierzał wyraźnie oddzielić dwa wymogi, którymi obwarował przyjęcie dodatkowych przepisów krajowych, przypisując każdemu z nich odrębny cel oraz odmienną rolę w kontekście wdrażania art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011.

37 Wymóg dotyczący „udowodnionego związku" między pewnymi cechami środka spożywczego a jego pochodzeniem ma bowiem na celu ustalenie istnienia takiego związku w każdym przypadku przed przyjęciem przepisów.

38 Z kolei wymóg związany z przywiązywaniem przez większość konsumentów znacznej wagi do tej informacji nakłada na dane państwo członkowskie obowiązek przedstawienia dowodu na to, że w oczach tej większości informacja ta ma istotne znaczenie. Ten drugi wymóg występuje zatem po przyjęciu przepisów i ma charakter pomocniczy i uzupełniający w stosunku do pierwszego.

39 W konsekwencji należy zbadać te dwa wymogi jeden po drugim, badając w pierwszej kolejności i w każdym razie, czy istnieje udowodniony związek między pewnymi cechami środka spożywczego a jego pochodzeniem, a następnie, w drugiej kolejności, tylko w razie ustalenia istnienia takiego związku, czy zostało udowodnione, że większość konsumentów przywiązuje znaczną wagę do tej informacji.

40 Taka wykładnia znajduje oparcie zarówno w kontekście, w jaki wpisuje się art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011, jak i celach realizowanych przez to rozporządzenie.

41 Jeżeli chodzi o kontekst, w jaki wpisuje się ten przepis, z art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011 wynika bowiem, że informacje na temat żywności nie mogą wprowadzać w błąd, w szczególności przez sugerowanie, że środek spożywczy ma szczególne właściwości, gdy w rzeczywistości wszystkie podobne środki spożywcze mają takie właściwości.

42 Tymczasem przepis krajowy, który czyniłby obowiązkowym wskazanie kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia środka spożywczego, opierając się wyłącznie na subiektywnym powiązaniu, jakiego większość konsumentów może dokonywać między tym pochodzeniem a niektórymi cechami danego środka spożywczego, mógłby sugerować, że ów środek spożywczy posiada cechy szczególne związane z jego pochodzeniem, nawet jeśli obiektywnie nie wykazano istnienia udowodnionego związku.

43 Co się tyczy celów rozporządzenia nr 1169/2011, obejmują one, jak wynika z art. 1 ust. 1 i art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia, w związku z jego motywami 1, 3 i 4, cel polegający na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów w zakresie informacji na temat środków spożywczych, przy uwzględnieniu istniejących między nimi różnic percepcyjnych (zob. podobnie wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Organisation juive européenne i Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, pkt 52, 53).

44 Cel ten wymaga, co wynika z orzecznictwa Trybunału, aby nabywca środków spożywczych dysponował poprawną, neutralną i obiektywną informacją (zob. podobnie wyrok z dnia 22 września 2016 r., Breitsamer und Ulrich, C-113/15, EU:C:2016:718, pkt 69).

45 Tymczasem nie byłoby tak, gdyby obowiązkowe wskazanie kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia środków spożywczych mogło być wymagane jedynie w oparciu o subiektywne powiązanie, jakie większość konsumentów dostrzega pomiędzy pochodzeniem tych środków spożywczych a niektórymi ich cechami, mimo że obiektywnie nie wykazano istnienia udowodnionego związku między jednymi a drugimi.

46 Mając na względzie całość powyższych rozważań, na pytanie drugie trzeba odpowiedzieć, iż art. 39 rozporządzenia nr 1169/2011 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku przepisów krajowych, które byłyby uzasadnione względami ochrony konsumentów na podstawie ust. 1 owego artykułu, obu wymogów, o których mowa w ust. 2 owego artykułu – dotyczących, po pierwsze, „udowodnionego związku pewnych cech środka spożywczego z jego pochodzeniem", a po drugie, „dowodu świadczącego o tym, że większość konsumentów przywiązuje znaczną wagę do tej informacji" – nie należy interpretować we wzajemnym powiązaniu, w taki sposób, że ocena istnienia udowodnionego związku nie może opierać się jedynie na elementach subiektywnych, związanych ze znaczeniem powiązania, jakie większość konsumentów może dostrzegać między pewnymi cechami środka spożywczego a jego pochodzeniem.

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego

47 Poprzez pytania trzecie i czwarte, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011 należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „cechy środka spożywczego" obejmuje wytrzymałość środka spożywczego na transport i ryzyko pogorszenia jego stanu podczas przewozu, w związku z czym cecha ta może odgrywać rolę w ocenie istnienia ewentualnego „udowodnionego związku pewnych cech środka spożywczego z jego pochodzeniem" dla celów stosowania rzeczonego przepisu.

48 W kwestii tej z samego brzmienia art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011 wynika, że pojęcie „cech", którego użycie poprzedza przymiotnik „pewne", nie obejmuje wszystkich właściwości środków spożywczych, o których mowa w art. 7 ust. 1 lit. a)–c) tego rozporządzenia.

49 W przeciwieństwie bowiem do właściwości, które odzwierciedlają rozmaite cechy środków spożywczych, łącznie z tymi, które stanowią wynik procesu produkcyjnego lub przetworzenia, jedynymi „cechami", do których nawiązuje art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011, są wyłącznie te, które wykazują „udowodniony związek" z pochodzeniem posiadających je środków spożywczych.

50 Z powyższego wynika, że pojęcie „cech", którym posługuje się przywołany przepis, odsyła wyłącznie do cech odróżniających posiadające je środki spożywcze od podobnych środków, które – ze względu na inne pochodzenie – ich nie posiadają.

51 Tymczasem wytrzymałość na transport i ryzyko pogorszenia stanu podczas przewozu środka spożywczego, takiego jak mleko lub mleko wykorzystywane jako składnik, nie może zostać uznana za „cechę" w rozumieniu art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011, ponieważ taka właściwość nie jest w udowodniony sposób związana z określonym pochodzeniem, zatem cechę tę mogą posiadać podobne środki spożywcze o odmiennym pochodzeniu; w konsekwencji cecha taka jest gwarantowana niezależnie od pochodzenia posiadającego ją środka spożywczego.

52 W świetle powyższych rozważań na pytania trzecie i czwarte trzeba odpowiedzieć, iż art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011 należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „cechy środka spożywczego" nie obejmuje wytrzymałości środka spożywczego na transport i ryzyko pogorszenia jego

stanu podczas przewozu, w związku z czym cecha ta nie może odgrywać roli w ocenie istnienia ewentualnego „udowodnionego związku pewnych cech środka spożywczego z jego pochodzeniem” dla celów stosowania rzeczonego przepisu.

W przedmiocie kosztów

53 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 (trzecia izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 26 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, 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 należy interpretować w ten sposób, że obowiązkowe oznaczenie kraju lub miejsca pochodzenia w przypadku mleka i mleka wykorzystywanego jako składnik należy uznać za „kwestię zharmonizowaną w szczególny sposób” przez to rozporządzenie w rozumieniu art. 38 ust. 1 tego rozporządzenia, jeżeli zaniechanie wskazania kraju lub miejsca pochodzenia mogłoby wprowadzać w błąd konsumenta, a przepis ów nie stoi na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie przyjmowały przepisy ustanawiające wymóg podania dodatkowych obowiązkowych danych szczegółowych na podstawie art. 39 owego rozporządzenia, pod warunkiem że przepisy te są zgodne z celem zamierzonym przez prawodawcę Unii za pomocą harmonizacji w szczególny sposób kwestii obowiązkowego oznaczenia kraju lub miejsca pochodzenia i że tworzą spójną całość z tym oznaczeniem.**

2) **Artykuł 39 rozporządzenia nr 1169/2011 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku przepisów krajowych, które byłyby uzasadnione względami ochrony konsumentów na podstawie ust. 1 owego artykułu, obu wymogów, o których mowa w ust. 2 owego artykułu – dotyczących, po pierwsze, „udowodnionego związku pewnych cech środka spożywczego z jego pochodzeniem”, a po drugie, „dowodu świadczącego o tym, że większość konsumentów przywiązuje znaczną wagę do tej informacji” – nie należy interpretować we wzajemnym powiązaniu, w taki sposób, że ocena istnienia udowodnionego związku nie może opierać się jedynie na elementach subiektywnych, związanych ze znaczeniem powiązania, jakie większość konsumentów może dostrzegać między pewnymi cechami środka spożywczego a jego pochodzeniem.**

3) **Artykuł 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011 należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „cechy środka spożywczego” nie obejmuje wytrzymałości środka spożywczego na transport i ryzyko pogorszenia jego stanu podczas przewozu, w związku z czym cecha ta nie może odgrywać roli w ocenie istnienia ewentualnego „udowodnionego związku pewnych cech środka spożywczego z jego pochodzeniem” dla celów stosowania rzeczonego przepisu.**

Podpisy