OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 10 marca 2005 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. W niniejszym postępowaniu w sprawie stwierdzenia uchybienia państwa członkowskiego Komisja podważa hiszpańskie przepisy, zgodnie z którymi oznaczenie „bio" może być używane do znakowania produktów wyprodukowanych niezgodnie z przepisami rozporządzenia Rady (EWG) nr 2092/91 z dnia 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych [2]. Komisja uważa, że naruszone zostały w ten sposób przepisy wskazanego rozporządzenia oraz przepisy dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych [3].

II — Ramy prawne

A — *Uregulowania wspólnotowe*

2. Istotne przepisy rozporządzenia nr 2092/91 zmieniane były wielokrotnie, ostatnio przez rozporządzenie Rady (WE) nr 392/2004 z dnia 24 lutego 2004 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych [4]. Dla niniejszego sporu istotne jest brzmienie rozporządzenia nr 2092/91, ustalone przez rozporządzenia Rady (WE) nr 1935/95 z dnia 22 czerwca 1995 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 [5] i rozporządzenie Rady (WE) nr 1804/1999 z dnia 19 lipca 1999 r. uzupełniające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych w celu włączenia produkcji zwierzęcej [6].

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dz.U. L 198, str. 1.

3 — Dz.U. L 109, str. 29.

4 — Dz.U. L 65, str. 1.

5 — Dz.U. L 186, str. 1.

6 — Dz.U. L 222, str. 1, w zakresie istotnym dla niniejszej sprawy stosowany od dnia 24 sierpnia 2000 r. Wskazanie 24 sierpnia 2001 r. w wersji francuskiej wydaje się być błędem redakcyjnym.

3. Artykuł 2 rozporządzenia nr 2092/91, w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie nr 1804/1999, stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia uznaje się, że oznakowanie produktu odnosi się do metody produkcji ekologicznej, jeżeli na etykiecie, materiałach reklamowych lub dokumentach handlowych taki produkt, jego składniki lub materiały paszowe opisane są przez oznaczenia używane w każdym państwie członkowskim, sugerujące nabywcy, że produkt, jego składniki lub materiały paszowe uzyskano zgodnie z zasadami produkcji ustanowionymi w art. 6 i w szczególności następujące określenia, ich zwyczajowe pochodne (takie jak bio, eko itp.) lub zdrobnienia, samodzielnie lub w połączeniu, chyba że takie określenia nie są stosowane do produktów rolnych wchodzących w skład środków spożywczych lub pasz lub jednoznacznie nie mają powiązania z metodą produkcji:

— w języku hiszpańskim: ecológico

— w języku duńskim: økologisk,

— w języku niemieckim: ökologisch, biologisch,

— w języku greckim: βιολογικό,

— w języku angielskim: organic,

— w języku francuskim: biologique,

— w języku włoskim: biologico,

— w języku niderlandzkim: biologisch,

— w języku portugalskim: biológico,

— w języku fińskim: luonnonmukainen,

— w języku szwedzkim: ekologisk".

4. Artykuł 5 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 2092/91 określa warunki, które musi spełnić produkt, aby etykietowanie lub reklamowanie mogło odnosić się do ekologicznych metod produkcji.

5. Artykuł 10a ust. 2 rozporządzenia nr 2092/91 ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki i działania w celu zapobieżenia możliwości oszukańczego używania oznaczenia określonego w art. 2 i/lub załączniku V".

6. Artykuł 2 ust. 1 lit. a) ppkt i) dyrektywy 2000/13/WE stanowi:

„Etykietowanie i zastosowanie metody etykietowania nie mogą:

a) wprowadzać nabywcy w błąd, w szczególności:

i) co do właściwości środka spożywczego, a w szczególności co do jego charakteru, tożsamości, właściwości, składu, ilości, trwałości, źródła lub pochodzenia, metod wytwarzania lub produkcji; [...]".

B — *Prawo krajowe*

7. W Królestwie Hiszpanii początkowo regulował produkcję ekologiczną i odpowiednie znakowanie produktów rolnych i spożywczych Real Decreto nr 1852/1993 z dnia 22 października 1993 r.[7] (zwany dalej „dekretem królewskim 1852/1993"). Zgodnie z art. 3 ust. 1 tego dekretu produkt był uważany w każdym razie za oznakowany jako pochodzący z gospodarstw prowadzących produkcję ekologiczną wtedy, gdy na etykiecie, materiałach reklamowych lub dokumentach handlowych produkt taki lub jego składniki opisane były przez oznaczenie „ecológico". Ponadto art. 3 ust. 1 stanowił, że możliwe jest również używanie następujących oznaczeń: „obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis" (wyprodukowany bez użycia produktów syntetyczno-chemicznych), „biológico" (biologiczny), „orgánico" (organiczny), „biodinámico" (biodynamiczny), jak i też oznaczenia „eco" (eko) i „bio" (bio).

8. Dekret królewski nr 1852/1993 został zmieniony przez Real Decreto nr 506/2001 z dnia 11 maja 2001 r.[8] (zwany dalej „dekretem królewskim 506/2001"). Artykuł 3 ust. 1 stanowi obecnie:

„Zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 2092/91 w wersji zmienionej rozporządzenia (WE)

7 — BOE (Boletín Oficial del Estado) z dnia 26 listopada 1993 r.
8 — BOE (Boletín Oficial del Estado) z dnia 26 maja 2001 r.

nr 1804/1999 uznaje się w każdym razie, że produkt jest oznakowany jako pochodzący z gospodarstw prowadzących produkcję ekologiczną wówczas, jeżeli taki produkt, jego składniki lub materiały paszowe opisane są na etykiecie, w materiałach reklamowych lub dokumentach handlowych przez oznaczenie »ecológico« lub jego przedrostek »eco«, stosowane samodzielnie lub wraz z nazwą produktu, jego składników lub nazwą handlową".

9. W Comunidad Foral de Navarra (autonomiczny region Navarra) Decreto Foral nr 617/1999 z dnia 20 grudnia 1999 r.[9] (zwany dalej „dekretem regionalnym 617/1999") reguluje produkcję ekologiczną. Artykuł 2 niniejszego dekretu stanowi, że produkt uważa się za oznakowany jako pochodzący z produkcji ekologicznej, gdy jest opatrzony oznaczeniami „ecológico", „obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis", „biológico", „orgánico", „biodinámico" lub skrótami „eco" lub „bio". Dekreto Foral nr 212/2000 z dnia 12 czerwca 2000 r.[10] (zwany dalej „dekretem regionalnym 212/2000") ustanowił w art. 1 dekretu regionalnego 617/1999 wyjątek, zgodnie z którym powyższa regulacja nie ma zastosowania do produktów mlecznych, które wprawdzie nie pochodzą z produkcji ekologicznej, ale w stosunku do których zwyczajowo i w sposób trwały używa się oznaczenia „bio".

9 — BO Navarra (Boletín Oficial de Navarra) z dnia 10 stycznia 2000 r.

10 — BO Navarra (Boletín Oficial de Navarra) z dnia 10 lipca 2000 r.

III — Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i żądania stron

10. Komisja wezwała pismem z dnia 18 lipca 2001 r. Królestwo Hiszpanii do zajęcia stanowiska zgodnie z art. 226 WE. Komisja podnosi, że zmiany hiszpańskiego porządku prawnego wprowadzone przez królewski dekret nr 506/2001 i regionalny dekret nr 212/2000 naruszają art. 2 w związku z art. 5 rozporządzenia nr 2092/91, art. 2 w związku z art. 10a tego rozporządzenia i art. 2 rozporządzenia nr 2092/91 w związku z art. 2 ust. 1 lit. a) ppkt i) dyrektywy 2000/13/WE. Królestwo Hiszpanii zakwestionowało taki pogląd.

11. W odpowiedzi pismem z 24 kwietnia 2002 r. Komisja przekazała hiszpańskiemu rządowi uzasadnioną opinię i wyznaczyła dwumiesięczny termin do usunięcia naruszeń. Hiszpański rząd pozostał przy swoim zdaniu, iż nie występuje naruszenie przepisów.

12. Pismem z dnia 17 marca 2003 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 26 marca 2003 r., Komisja wniosła skargę przeciwko Królestwu Hiszpanii zgodnie z art. 226 WE.

13. Komisja wnosi o stwierdzenie, że

— utrzymując w swoim wewnętrznym porządku prawnym oraz w praktyce oznaczenie „bio" występujące samodzielnie lub wraz z innymi wyrazami, dla oznaczenia produktów nieuzyskanych zgodnie z metodami produkcji ekologicznej, naruszając art. 2 w związku z art. 5 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2092/91 z dnia 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1935/95 oraz rozporządzeniem Rady (WE) nr 1804/1999, nie ustanawiając środków niezbędnych w celu uniknięcia nieodpowiedniego użycia przedmiotowego słowa, naruszając art. 2 w związku z art. 10a ww. zmienionego rozporządzenia, nie ustanawiając środków skierowanych dla uniknięcia wprowadzenia w błąd konsumentów, jeśli chodzi o sposób produkcji i uzyskiwania środków spożywczych, niezgodnie z art. 2 tego rozporządzenia w związku z art. 2 ust. 1 lit. a) ppkt i) dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych, i

— utrzymując na terytorium Comunidad Foral de Navarra, niezgodnie z tymi przepisami, posługiwanie się oznaczeniem „bio", występującym samodzielnie lub z innymi wyrazami, w stosunku do produktów mlecznych, do których używa się tego słowa w sposób zwyczajowy, mimo że nie pochodzą z produkcji ekologicznej.

Królestwo Hiszpanii naruszyło powyższe rozporządzenie i dyrektywę oraz, w szczególności, ww. przepisy tych aktów.

— obciążyć Królestwo Hiszpanii kosztami postępowania.

14. Królestwo Hiszpanii wnosi o:

— oddalenie skargi,

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

IV — Ocena prawna

15. Niniejsze postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom jest o tyle nietypowe, że Komisja zarzuca Hiszpanii, iż krajowe przepisy nie są zgodne z rozporządzeniem wspólnotowym. Podczas gdy zgodność przepisów krajowych z dyrektywami jest częstym przedmiotem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom, to konieczność prze-

prowadzenia takiego postępowania w przypadku rozporządzeń nie jest oczywista. Ponieważ rozporządzenia obowiązują bezpośrednio i stosuje się je wobec prawa krajowego zgodnie z zasadą pierwszeństwa, krajowe prawo stojące w sprzeczności z prawem wspólnotowym można by uznać za nieistotne. Tym samym nie zostałoby jednak uwzględnione, że sprzeczności między rozporządzeniem a prawem krajowym mogą naruszyć praktyczną skuteczność prawa wspólnotowego. Tego rodzaju sprzeczności mogą w szczególności wywołać wątpliwości dotyczące stosowania prawa. Z tego względu państwa członkowskie mogą uchwalać środki w celu wykonania rozporządzenia, jeżeli mieszczą się one w granicach tego rozporządzenia, nie stanowią przeszkody do jego bezpośredniego stosowania ani nie maskują wspólnotowego charakteru tego rozporządzenia [11]. Krajowe przepisy powinny na podstawie obowiązków ustalonych przez art. 10 WE ułatwiać ogólnie stosowanie rozporządzenia wspólnotowego, a nie mogą utrudniać jego wykonania [12]. Naruszenie takiego zobowiązania może być również przedmiotem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom.

16. Zarzut Komisji dotyczy okoliczności, że zgodnie z nowym hiszpańskim prawem określenie „bio" może być stosowane również w stosunku do oznaczenia produktów, które nie pochodzą z produkcji ekologicznej zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 2092/91. Z tego względu Hiszpania naruszyłaby art. 2 w związku z art. 5 i art. 10a rozporządzenia nr 2092/91 oraz art. 2 ust. 1 lit. a) ppkt i) dyrektywy 2000/13/WE.

17. Artykuł 2 rozporządzenia nr 2092/91 reguluje, kiedy oznaczenie produktu wskazuje na pochodzenia z produkcji ekologicznej. Artykuł 5 rozporządzenia nr 2092/91 określa, jakie produkty mogą być oznakowane w ten sposób. Artykuł 10a rozporządzenia nr 2092/91 zobowiązuje państwa członkowskie do działań w celu zapobieżenia oszukańczego używania oznaczenia określonego w art. 2 tego rozporządzenia. Również art. 2 ust. 1 lit. a) ppkt i) dyrektywy 2000/13/WE zobowiązuje państwa członkowskie do zapobiegania etykietowaniu wprowadzającemu w błąd konsumentów.

18. Powyższe przepisy byłyby naruszone, gdyby oznaczenie „bio" w Hiszpanii odnosiło się do produkcji ekologicznej w rozumieniu art. 2 rozporządzenia nr 2092/91. Królestwo Hiszpanii nie mogłoby bowiem wówczas stanowić takich przepisów, jak te będące przedmiotem niniejszego sporu, które zezwalają na używanie tego oznaczenia w stosunku do produktów niepochodzących z określonych w rozporządzeniu metod produkcji ekologicznej. Ponadto Hiszpania musiałaby zapobiec także oszukańczemu używaniu oznaczenia.

11 — Porównaj wyroki z dnia 31 stycznia 1978 r. w sprawie 94/77 Zerbone, Rec. str. 99, pkt 22–27 i z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-113/02 Komisja przeciwko Niderlandom, Zb.Orz. str. I-9707, pkt 16.

12 — Wyrok z dnia 14 października 1999 r. w sprawie C-223/98 Adidas, Rec. str. I-7081, pkt 25.

19. Ocena kwestii, czy skarga Komisji jest uzasadniona, zależy zatem, w odniesieniu do wszystkich zarzucanych uchybień, od samej interpretacji art. 2 rozporządzenia nr 2092/91. Wyjaśnić należy, czy produkt opatrzony w Hiszpanii oznaczeniem „bio" uznaje się, zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 2092/91, za oznakowany jako pochodzący z produkcji ekologicznej.

20. Artykuł 2 rozporządzenia nr 2092/91 reguluje za pomocą ogólnej definicji uzupełnionej listą konkretnych oznaczeń podzieloną według języków, kiedy uznaje się, że produkt oznakowany jest jako pochodzący z produkcji ekologicznej. Zgodnie z przytoczoną na wstępie ogólną definicją produkt uznaje się za oznakowany jako pochodzący z produkcji ekologicznej wtedy, gdy

„[...] produkt [...] [jest opisany] [...] przez oznaczenia używane w każdym państwie członkowskim, sugerujące nabywcy, że [...] [został uzyskany] zgodnie z zasadami produkcji ustanowionymi w art. 6 [...]".

21. Powyższa ogólna definicja wskazuje zatem jako kryterium zwyczajowe używanie oznaczenia i związane z tym ściśle postrzeganie konsumenta.

22. Następująca po tym konkretyzacja wylicza poszczególne oznaczenia uporządkowane według języków wspólnotowych, których użycie — podobnie jak użycie pochodnych oznaczeń i zdrobnień — określa produkt jako pochodzący z produkcji ekologicznej:

„[...] i w szczególności następujące określenia, ich pochodne (takie jak bio, eco itp.) lub zdrobnienia, chyba że takie określenia nie są stosowane do produktów rolnych wchodzących w skład środków spożywczych lub pasz, lub jednoznacznie nie mają powiązania z metodą produkcji".

23. Następnie zostaje przedstawiona lista z oznaczeniami w różnych językach. W języku hiszpańskim, duńskim, niemieckim i szwedzkim podaje się odpowiednik „ekologiczny", w językach niemieckim, greckim, francuskim, włoskim, niderlandzkim i portugalskim oznaczenie „biologiczny", w angielskim oznaczenie „organiczny" i w języku fińskim oznaczenie „zgodne z naturą".

24. Zgodnie z niniejszym wyliczeniem uznaje się w każdym razie oznaczenia umieszczone na liście w języku wspólnotowym danego państwa członkowskiego jako stosujące się do metody produkcji ekologicznej w tym państwie członkowskim. W tym względzie art. 2 rozporządzenia nr 2092/91 definiuje postrzeganie konsumenta.

25. W punkcie „język hiszpański" lista wskazuje tylko oznaczenie „ecológico", a oznaczenie „biológico", obejmujące również skrót „bio", nie jest w tym punkcie uwzględnione.

26. W języku niemieckim i niderlandzkim lista wskazuje oznaczenie „biologisch", w języku francuskim „biologique", w greckim „βιολογικό", we włoskim „biologico" oraz w portugalskim „biológico", wobec czego uznaje się przynajmniej w tych językach również pochodzący od tych oznaczeń skrót „bio" za oznaczenie produktów pochodzących z produkcji ekologicznej.

27. Ochrona niniejszych oznaczeń nie zależy od języka danego konsumenta, lecz od języka wprowadzenia do obrotu. Dlatego byłoby na przykład niedopuszczalne nie tylko we Francji, Belgii i Luksemburgu, lecz również w każdym innym państwie członkowskim, gdyby wprowadzany do obrotu produkt w języku francuskim został opatrzony oznaczeniem „biologique", jeśli nie został on wyprodukowany zgodnie z rozporządzeniem. Tak samo byłoby niedopuszczalne stosowanie do tego produktu skrótu „bio".

28. Natomiast nie jest możliwe, aby rozszerzyć ochronę oznaczenia skrótu „bio", jako skrótu wyraźnie wskazanych tłumaczeń oznaczenia „biologiczny" na produkty wprowadzane do obrotu w języku, w którym nie wskazano w liście tłumaczenia oznaczenia „biologiczny". Dokonując oceny działań wprowadzających do obrotu, Trybunał bierze pod uwagę sposób postrzegania przedmiotowych towarów przez przeciętnie poinformowanego, dostatecznie uważnego i rozsądnego przeciętnego konsumenta [13]. Typowy konsument, w przypadku produktu wprowadzonego do obrotu w języku hiszpańskim rozumie oznaczenie „bio" nie jako skrót jednego ze wskazanych w art. 2 tłumaczeń oznaczenia „biologiczny", lecz tylko jako skrót hiszpańskiego oznaczenia „biológico" [14].

29. W związku z tym zarzut Komisji jest zasadny jedynie wówczas, jeżeli „bio", jako skrót hiszpańskiego „biológico", należy rozumieć jako oznaczenie na wytwarzanie zgodnie z rozporządzeniem. Z jednej strony mogłoby to wynikać już z samego rozporządzenia, natomiast z drugiej strony z rzeczywistego postrzegania typowego nabywcy produktów wprowadzanych do obrotu w języku hiszpańskim.

A — Funkcja oznaczenia „biológico" według rozporządzenia nr 2092/91

30. Przy powierzchownej ocenie można mieć wrażenie, że tylko oznaczenia umie-

13 — Wyrok z dnia 16 lipca 1998 r. w sprawie C-210/96 Gut Sprongenheide i Tusky, Rec. str. I-4657, pkt 31.

14 — Przy wprowadzeniu do obrotu produktów w wielu językach nie można wykluczyć, że np. użycie słowa „bio" w napisie hiszpańskim ma wpływ na konsumenta, który koncentruje się na napisie w innym języku, np. francuskim.

szczone na liście zawartej w art. 2 rozporządzenia nr 2092/91 definiują, co należy rozumieć w danym języku jako oznaczenie produkcji ekologicznej. Jednakże wrażenie to jest mylne. Wprawdzie art. 2 rozporządzenia nr 2092/91 umieszcza na liście dla każdego języka jedno lub dwa oznaczenia, które należy rozumieć jako znakowanie produkcji zgodnie z rozporządzeniem. Jednak katalog ten nie jest zamknięty. Znakowanie w rozumieniu art. 2 może bowiem nastąpić w szczególności przez niżej wskazane określenia. Dlatego możliwe jest też użycie innych słów dla oznaczenia produkcji ekologicznej. Równocześnie należy wnioskować z powyższej listy, że rozszerzenie ochrony na oznaczenia nieprzewidziane dla danego języka wymaga uzasadnienia. Przydzielenie różnych oznaczeń różnym językom sprzeciwia się prima facie przyjęciu, że oznaczenia te należy rozumieć we wszystkich językach jako znakowanie produkcji ekologicznej.

31. Geneza rozporządzenia nr 2092/91 opowiada się raczej przeciw poglądowi, aby umieszczone wyraźnie na liście oznaczenia wskazywały na produkcję ekologiczną w każdym języku wspólnotowym. Komisja zaproponowała [15] najpierw użycie jednolitego wspólnotowego oznaczenia, mianowicie „biologiczny" lub „biologiczno-dynamiczny", które byłoby zastrzeżone we wszystkich tłumaczeniach nierozerwalnie dla produkcji ekologicznej. Jednakże zamiast tego przyjęto w projekcie zgodnie z opinią parlamentu wykaz językowo różnych oznaczeń, które sięgały do oznaczeń „ekologiczny", „biologiczny" i „organiczny" [16]. Kontynuacja jednolitej koncepcji oznaczenia w każdym z języków wspólnotowych wskazywałaby na to, że dla wytwarzania według rozporządzenia nr 2092/91 należy zastrzec trzy oznaczenia „ekologiczny" „biologiczny", i „organiczny" we wszystkich językach wspólnotowych, zamiast sporządzenia listy z dziewięcioma oznaczeniami, każde w innym języku.

32. Natomiast za charakterem oznaczenia w każdym z języków wspólnotowych przemawiają cele rozporządzenia nr 2092/91 oraz idea rynku wewnętrznego, którą należy uwzględnić w ramach interpretacji zgodnej z traktatem.

33. Celem rozporządzenia nr 2092/91 jest wspieranie produkcji ekologicznej. Aby osiągnąć powyższy cel, rozporządzenie ma na celu, po pierwsze, ochronę konsumenta przed oznaczeniami wprowadzającymi w błąd. Konsument powinien łatwo umieć zidentyfikować produkty pochodzące z produkcji ekologicznej. Po drugie, rozporządzenie ma ponadto na celu ochronę wytwórców produkcji ekologicznej przed nieuczciwą konkurencją. Zgodnie z przepi-

15 — Projekt rozporządzenia Rady (EWG) w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych, [Dz.U. 1990, C 4, str. 4 (5)].

16 — COM(91) 112 wersja ostateczna, str. 4 i n.

sami dotyczącymi produkcji ekologicznej wytworzone produkty powinny być chronione przed konkurencją polegającą na wytwarzaniu produktów tańszych za pomocą metod stosowanych w konwencjonalnym rolnictwie [17].

34. Powyższym celom przeczyłoby zastrzeżenie tego samego oznaczenia, np. „bio", dla produktów pochodzących z produkcji ekologicznej w jednym z państw członkowskich przy jednoczesnym pozostawieniu tego oznaczenia bez ochrony w innym państwie członkowskim.

35. Jeśli oznaczenie „bio" byłoby chronione tylko w części języków wspólnotowych dla znakowania produkcji ekologicznej, to konsumenci mogliby przyjąć omyłkowo, przy dokonywaniu zakupu w innym państwie członkowskim lub przy nabywaniu produktów wprowadzanych do obrotu w innych językach, że chodzi o produkty pochodzące z produkcji ekologicznej. Produkty pochodzące z produkcji ekologicznej byłyby też narażone w transgranicznym obrocie towarów na bezpośrednią konkurencję z tańszymi produktami pochodzącymi z konwencjonalnych upraw. W ten sposób zagrożony byłby nie tylko cel rozporządzenia, polegający na uniemożliwieniu nieuczciwej konkurencji. Takie różnice w ochronie znakowania mogłyby ponadto powodować również utrudnienia handlu wewnątrz wspólnoty w zakresie produktów pochodzących z produkcji ekologicznej. Natomiast w drodze jednolitej wspólnotowej ochrony usunięte zostają nie tylko potencjalne przeszkody swobodnego przepływu towarów, lecz również wspiera się w ten sposób wytworzenie we Wspólnocie jednolitej terminologii w zakresie oznaczeń, co z kolei ułatwia handel tymi produktami.

36. W niniejszym kontekście należy również uwzględnić, że etykietowanie w wielu językach jest na rynku wewnętrznym możliwe oraz powszechnie stosowane, aby produkty mogły zostać wprowadzone do obrotu w różnych państwach członkowskich. Tego rodzaju etykietowanie może wprowadzić konsumenta w błąd również wówczas, gdy na produkcie wytworzonym niezgodnie z rozporządzeniem widnieje oznaczenie sformułowane w innym języku, które w języku konsumenta wskazuje, że wytwarzanie jest zgodne z rozporządzeniem. Na przykład wprowadzenie w błąd nastąpiłoby wówczas, gdyby hiszpański jogurt z hiszpańskim oznaczeniem „biológico" był sprzedawany w Portugalii [18]. Wprawdzie wiele przemawia za tym, że ze względu na ryzyko wprowadzenia w błąd obecne etykietowanie w wielu językach byłoby niezgodne z rozporządzeniem [19]. Jednak trudno byłoby w praktyce zabronić takiego etykietowania, skoro niektóre państwa członkowskie zezwalają na dowolne używanie oznaczeń, które w innych państwach członkowskich zastrzeżone są dla wytwarzania zgodnie z rozporządzeniem.

37. Możliwe naruszenia rynku wewnętrznego produktów pochodzących z produkcji ekologicznej są podkreślone przez wyniki

17 — Zobacz motyw drugi i piąty rozporządzenia nr 2092/91.

18 — Zgodnie z art. 2 rozporządzenia „biológico" jest w języku portugalskim oznaczeniem produktu zgodnego z rozporządzeniem.

19 — Por. powyżej, pkt 27 i n.

opracowania prawno-porównawczego, sporządzonego przez naukową służbę Trybunału. Według tego opracowania używanie oznaczenia „bio" jest w państwach członkowskich [20] dopuszczone dla produktów wytworzonych niezgodnie z rozporządzeniem obok Hiszpanii, jeszcze tylko w Danii i Zjednoczonym Królestwie. W Danii i Zjednoczonym Królestwie wymagane jest jednak wyraźne oznaczenie, że dany towar nie pochodzi z ekologicznej produkcji. Dlatego należy wyjść z założenia, że oznaczenie „bio" rozumiane będzie na rynku wewnętrznym, poza Hiszpanią, jako wskazanie na produkcję ekologiczną i może być do tego celu wykorzystywane przez producentów.

38. Rozporządzenie nr 392/2004, nie mające jeszcze zastosowania w niniejszej sprawie, potwierdza wykładnię ukierunkowaną na cele rozporządzenia nr 2092/91. Wydając niniejsze rozporządzenie, ustawodawca wspólnotowy wyraźnie uznał pogląd, że tłumaczenia przywołanych w art. 2 rozporządzenia oznaczeń należy rozumieć w innych językach wspólnotowych jako wskazanie na produkcję ekologiczną.

39. Rozporządzeniem nr 392/2004 Rada zmieniła między innymi art. 2 rozporządzenia nr 2092/91. Obecnie obowiązują oznaczenia wyszczególnione na liście „w całej Wspólnocie i *w każdym języku wspólnotowym*" [21] jako „określenia stosujące się do metody produkcji ekologicznej". Według motywu drugiego rozporządzenia nr 392/2004 ochrona dotyczy zwyczajowych wyrazów pochodnych lub zdrobnień niezależnie od użytego języka. Również sprawozdawca Parlamentu Europejskiego stanowczo wyraził pogląd, że nowe brzmienie art. 2 wyłączyłoby użycie oznaczenia „bio" dla produktów nieodpowiadających produkcji ekologicznej [22]. Hiszpański rząd był oczywiście świadom tego zakresu normatywnego, ponieważ głosował przeciw zmianie rozporządzenia. Akcentował on, wskazując na niniejsze postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom, że oznaczenie „bio" w języku hiszpańskim nie wskazuje na produkcję ekologiczną i dlatego zmiana nie jest konieczna [23]. Wyjaśniono zatem, że przynajmniej w chwili obecnej używanie skrótu „bio" jest we wszystkich językach wspólnotowych dopuszczalne wyłącznie dla produktów pochodzących z produkcji ekologicznej [24].

40. Motyw drugi rozporządzenia nr 392/2004 akcentuje, że wprowadzono

20 — Nieuwzględnione pozostają kraje bałtyckie, Malta i Węgry.

21 — Kursywa wprowadzona przez autorkę.

22 — Sprawozdanie posłanki Danielle Auroi w sprawie projektu rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych z dnia 6 listopada 2003 r., A5-392/2003 str. 11.

23 — Wyjaśnienie nr 16/04, w miesięcznym zestawieniu aktów Rady za miesiąc luty 2004, dokument Rady nr 7712/04 z dnia 24 marca 2004 r., załącznik II, str. 6.

24 — Zobacz w tym zakresie moją opinię z dnia dzisiejszego w sprawie C-107/04 Comité Andaluz, Zb.Orz. str. I-7137 pkt 20 i nn.

zmianę w celu wyeliminowania prawdopodobieństwa błędnej interpretacji w odniesieniu do zakresu ochrony. Wynika z tego, że ustawodawca przyjął, że odmowa ochrony zwyczajowych wyrazów pochodnych lub zdrobnień w innych językach mogłaby polegać na niewłaściwej interpretacji art. 2 rozporządzenia nr 2092/92 w niezmienionym brzmieniu.

41. W związku z tym z wykładni art. 2 rozporządzenia nr 2092/91 wynika, że zasadniczo każde z oznaczeń wyszczególnionych dla poszczególnych języków, wraz ze swymi skrótami, jest na podstawie rozporządzenia uznane w całej Wspólnocie za oznaczenie produktów wytworzonych metodami produkcji ekologicznej.

42. Artykuł 2 rozporządzenia zawiera jednakże wyraźny wyjątek dla oznaczeń, które „jednoznacznie nie mają powiązania z metodą produkcji" [25]. Wcześniejsze hiszpańskie przepisy, poddane poniżej dalszej analizie, oraz obowiązujące obecnie przepisy regionalne, które zastrzegały [26] lub ciągle jeszcze zastrzegają między innymi oznaczenie „bio" dla produkcji ekologicznej, wskazują jednak, że to oznaczenie ma w Hiszpanii związek z produkcją ekologiczną.

43. Wynika z tego, że dopuszczenie oznaczenia „bio" dla produktów nieodpowiadających wymogom rozporządzenia nr 2092/91 jest niezgodne z art. 2.

B — *Ewentualnie: w przedmiocie postrzegania oznaczenia przez konsumenta na hiszpańskim rynku*

44. Jeżeli Trybunał nie podzieliłby powyższego stanowiska w przedmiocie wykładni art. 2 rozporządzenia nr 2092/91 w brzmieniu rozporządzenia nr 1804/99, to kwestią decydującą byłoby pytanie, czy konsument odbiera pojęcie „bio", stanowiące skrót od pojęcia „biológico", jako oznaczenie produkcji ekologicznej przy wprowadzaniu do obrotu w języku hiszpańskim. Artykuł 2 zastrzega bowiem dla produktów pochodzących z produkcji ekologicznej nie tylko oznaczenia wyraźnie wymienione w przepisie, lecz wszystkie „oznaczenia używane w każdym państwie członkowskim, sugerujące nabywcy, że produkt, jego składniki lub materiały paszowe zostały uzyskane zgodnie z zasadami produkcji" określonymi w roz-

25 — Odnośnie do nowej wersji tego wyjątku zob. moją opinię w sprawie Comité Andaluz (ww. w przypisie 24, pkt 31 i nn.)

26 — Zobacz poniżej w pkt 43 i nn.

porządzeniu. Wbrew stanowisku Komisji, ze względu na fakt, że przepis odnosi się do poszczególnych państw członkowskich, nie chodzi tu o typowego konsumenta na europejskim rynku wewnętrznym, lecz o konsumenta na rynku hiszpańskim.

45. Rząd hiszpański kwestionuje, aby hiszpański konsument wiązał oznaczenie „bio" z wytwarzaniem zgodnie z rozporządzeniem. Komisja zarzuca, że dawne brzmienie dekretu królewskiego 1852/1993 — stosowane wyłącznie do produktów roślinnych — przewidywało używanie tego oznaczenia dla produktów zgodnych z rozporządzeniem. Komisja opiera się ponadto na dekrecie 212/2000 regionu Navarra, który w dalszym ciągu stanowi, że — z wyjątkiem produktów mlecznych — produkt uważa się za oznakowany jako pochodzący z gospodarstw prowadzących produkcję ekologiczną, gdy między innymi określony jest oznaczeniem „biológico" lub „bio". Na pytanie Trybunału rząd hiszpański potwierdził różnice między przepisami krajowymi a przepisami w regionie Navarra. Powyższa informacja może być rozumiana tylko w ten sposób, że przepisy krajowe nie wyłączają skuteczność przepisów regionalnych. Według informacji rządu hiszpańskiego podobne przepisy, nie stojące w sprzeczności z rozporządzeniem, istnieją — bez ograniczenia dla produktów mlecznych — również w regionach Walencji, Galicji, Madrytu, Katalonii, Aragonii i Balearów. Komisja wskazała nawet podczas rozprawy, że z siedemnastu hiszpańskich regionów tylko Navarra — w zakresie produktów mlecznych — i Kraj Basków dopuszczają używanie oznaczenia „bio" dla produktów, które wytworzono niezgodnie z rozporządzeniem. Wynika z tego, że na terytorium Hiszpanii obowiązują różne przepisy dotyczące używania oznaczenia „bio".

46. Jeśli hiszpański ustawodawca na szczeblu krajowym i regionalnym traktuje oznaczenia „biológico" lub „bio" na równi z oznaczeniami „ecológico" i „eco", to należy założyć, że hiszpański konsument podąża za takim rozumowaniem. Należy przyjąć, że ustawodawca oparł swoje przepisy na istniejącym postrzeganiu konsumenta lub że rozporządzenie przynajmniej poparło takie rozumowanie.

47. Powyższy wniosek nie stoi w sprzeczności z tym, że dekret królewski w dawnym brzmieniu odnosił się tylko do produktów roślinnych oraz że dekret regionalny stanowi wyjątek w odniesieniu do produktów mlecznych. Jeśli oznaczenie „bio" i „biológico" oznacza w odniesieniu do niektórych produktów wytwarzanie zgodnie z rozporządzeniem, to należy przyjąć, że w odniesieniu do innych produktów konsument przyjmie również, że taka produkcja miała miejsce i z tego

względu użycie takich oznaczeń może wprowadzić w błąd [27].

48. Zmiana dekretu królewskiego będąca przedmiotem skargi nie przeczy wnioskom wywiedzionym z treści hiszpańskich ustaw dotyczącym postrzegania hiszpańskiego konsumenta. Z jednej strony obowiązują przepisy regionalne, które w dalszym ciągu uzasadniają zaufanie konsumenta do oznaczeń „bio" i „biológico". Z drugiej strony wniosek przeciwny, iż zniesienie przepisu dotyczącego używania tych oznaczeń skutkuje zmianą postrzegania konsumenta, nie jest w pełni prawidłowy. Co najmniej w okresie przejściowym będą bowiem w dalszym ciągu istnieć oczekiwania konsumentów opierające się o stare przepisy. Dlatego też nagłe zniesienie ochrony określonych oznaczeń jest nierozerwalnie związane z niebezpieczeństwem wprowadzenia w błąd konsumenta. Takie zniesienie ochrony byłoby uzasadnione tylko wówczas, gdyby rzeczywiście stwierdzono, że konsument nie wiąże niechronionych już oznaczeń z produktem wyprodukowanym zgodnie z rozporządzeniem.

49. Rząd hiszpański musiałby tę okoliczność udowodnić, ponieważ hiszpański stan prawny zawiera wystarczające wskazówki na okoliczność, że hiszpański konsument wiąże oznaczenie „bio" z produkcją ekologiczną. Rząd ten nie dostarczył jednak takiego dowodu. Swoje twierdzenia opiera on w zasadzie na przedłożonym badaniu opinii konsumentów. Zasadniczo wydaje się, że nie można wykluczyć udokumentowania oczekiwań konsumentów za pomocą takiego rodzaju badania. Przedłożone badanie jest jednak tylko projektem pilotażowym, opracowanym na podstawie około 100 wywiadów telefonicznych w Madrycie, Barcelonie i Bilbao. Instytut badań opinii publicznej dokonujący tego badania przyjął, że kolejny stopień musi objąć co najmniej ok. 2000 respondentów, aby otrzymać definitywne wyniki. Ponadto Komisja słusznie podnosi, że badania zostały przeprowadzone na zlecenie hiszpańskich podmiotów gospodarczych z sektora gospodarki mlecznej zainteresowanych tym, by dalej móc używać oznaczenia „bio". Nie badając w dalszym zakresie fachowej jakości badania, należy zwrócić uwagę na to, że przynajmniej istnieją wskazówki na okoliczność, że oznaczenie „bio" rozumiane jest nie tylko jako związane z wspieraniem zdrowia, lecz również jako oznaczenie sposobu wytwarzania [28].

50. Hiszpański rząd powołuje się także na ryzyko wprowadzenia hiszpańskiego konsumenta w błąd, który mógłby wiązać z bioproduktem nie proces wytwarzania, lecz szczególne walory zdrowotne, jak np. kultury bakterii bifidus w produktach mlecznych.

27 — Rozporządzenie nr 2092/91 do czasu jego uzupełnienia przez rozporządzenie nr 1804/1999 było obarczone porównywalnym błędem konstrukcyjnym, gdyż ochrona oznaczenia nie obejmowała produktów zwierzęcych. Zatem przyczyniało się ono do wprowadzania konsumentów w błąd.

28 — Odpowiedź na skargę, załącznik IV, str. 8, charakterystyka druga i szósta.

Jeżeli rzeczywiście istnieje tego rodzaju ryzyko, to nie można mu przeciwdziałać w ten sposób, że dopuści się wprowadzenie w błąd konsumentów, którzy wiążą z tymi oznaczeniami produkcję zgodną z rozporządzeniem. Raczej należałoby zakazać całkowicie używania tego oznaczenia [29].

51. Nawet gdyby przyjąć, już tylko na podstawie rozporządzenia nr 2092/91, że oznaczenie „bio" nie jest oznaczeniem produktu pochodzącego z produkcji ekologicznej we wszystkich językach, to należy przyznać temu oznaczeniu taką funkcję przynajmniej w Hiszpanii.

52. Celem uzupełnienia należy wreszcie zauważyć, że hiszpańskie przepisy nie są również uzasadnione jako odstępstwo na podstawie art. 5 ust. 3a rozporządzenia nr 2092/91. Zgodnie z tym przepisem użycie w przypadku produktów nieekologicznych oznaczenia, które zasadniczo jest zastrzeżone tylko dla produktów ekologicznych, wchodzi w rachubę jedynie wówczas, gdy to oznaczenie jest zarejestrowanym znakiem towarowym. Rozporządzenie nr 2092/91 nie zna jednak ogólnego wyjątku dla całych grup produktów, lecz pozostaje przy tym ścisłym odstępstwie dla poszczególnych znaków towarowych.

29 — Właściwie nie jest to możliwe po zmianie rozporządzenia przez rozporządzenie nr 392/2004, ponieważ „biológico" — stanowiąc tłumaczenie słowa „biologiczny" — jest w języku hiszpańskim dopuszczalnym oznaczeniem wytwarzania zgodnie z rozporządzeniem.

53. Wynika z tego, że przynajmniej w Hiszpanii używanie oznaczenia „bio" do produktów nie odpowiadających wymogom rozporządzenia nr 2092/91 jest niezgodne z art. 2 rozporządzenia nr 2092/91.

C — Wnioski dla postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom.

54. Jak wskazano powyżej, naruszenie art. 2 rozporządzenia nr 2092/91 prowadzi jednocześnie do naruszenia art. 5 i 10a tego rozporządzenia oraz art. 2 ust. 1 lit. a) ppkt i) dyrektywy 2000/13 [30]. Z tego względu skarga Komisji jest w pełni uzasadniona.

V — W przedmiocie kosztów

55. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja złożyła w tym przedmiocie odpowiedni wniosek i zgodnie z powyższym rozumowaniem wygrała sprawę w całości, należy obciążyć Królestwo Hiszpanii kosztami postępowania.

30 — Zobacz powyżej, pkt 16 i nn.

VI — Wnioski

56. Mając na uwadze powyższe, proponuję, aby Trybunał orzekł w następujący sposób:

„1. Utrzymując w swoim wewnętrznym porządku prawnym oraz w praktyce według dekretu królewskiego nr 506/2001 i dekretu regionalnego nr 212/2000 oznaczenie »bio«, występujące samodzielnie lub wraz z innymi wyrazami, dla produktów wytworzonych niezgodnie z przesłankami rozporządzenia Rady (EWG) nr 2092/91 z dnia 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) 1804/99,

Królestwo Hiszpanii naruszyło

— art. 2 w związku z art. 5 i art. 10a rozporządzenia nr 2092/91; i

— art. 2 rozporządzenia nr 2092/91 w związku z art. 2 ust. 1 lit. a) ppkt i) dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych.

2. Królestwo Hiszpanii zostaje obciążone kosztami postępowania".