



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (ósma izba)

z dnia 13 listopada 2014 r. *

Rolnictwo — Wspólna organizacja rynków — Sektor owoców i warzyw — Owoce cytrusowe — Skarga o stwierdzenie nieważności — Akt potwierdzający — Nowe istotne okoliczności faktyczne — Dopuszczalność — Warunki wprowadzania do obrotu — Przepisy dotyczące znakowania — Informacje o zastosowanych środkach konserwujących lub innych substancjach chemicznych zastosowanych po zbiorze — Zalecenia dotyczące norm przyjętych przez Europejską Komisję Gospodarczą Organizacji Narodów Zjednoczonych

W sprawie T-481/11

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez A. Rubia Gonzáleza, abogado del Estado,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez I. Galindo Martin, B. Schimę oraz K. Skelly, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wniosek o stwierdzenie nieważności przepisu pkt VI lit. D tiret piąte części B2 załącznika I do 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. L 157, s. 1),

SĄD (ósma izba),

w składzie: D. Gratsias (sprawozdawca), prezes, M. Kancheva i C. Wetter, sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 18 czerwca 2014 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: hiszpański.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

- 1 Artykuł 113 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. L 299, s. 1), stanowiący część tytułu II, „Przepisy regulujące wprowadzanie do obrotu i produkcję”, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 361/2008 z dnia 14 kwietnia 2008 r. (Dz.U. L 121, s. 1), stanowi:

„1. Komisja może wprowadzić przepisy dotyczące norm handlowych dla jednego z produktów lub większej ich liczby w ramach następujących sektorów:

[...]

- b) owoców i warzyw;
- c) przetworzonych owoców i warzyw; [...].

2. Normy, o których mowa w ust. 1:

- a) ustanawiane są z uwzględnieniem w szczególności:
 - (i) specyfikacji odnośnych produktów;
 - (ii) konieczności zapewnienia warunków dla płynnego zbytu tych produktów na rynku;
 - (iii) interesu konsumentów w zakresie otrzymywania dokładnych i jasnych informacji na temat produktów, w tym w szczególności w odniesieniu do sektorów owoców i warzyw oraz przetworzonych owoców i warzyw, dotyczących w szczególności kraju pochodzenia, klasy oraz, w stosownych przypadkach, odmiany (lub rodzaju) produktu;

[...]

- (v) jeśli chodzi o sektor owoców i warzyw oraz przetworzonych owoców i warzyw, [zaleceń dotyczących] norm przyjętych przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ ([EKG/ONZ]).

b) mogą odnosić się w szczególności do [...] etykietowania”.

- 2 Ponadto zgodnie z art. 113a ust. 2 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, dodanym rozporządzeniem nr 361/2008, „[n]ormy handlowe [przewidziane dla sektorów owoców i warzyw oraz przetworzonych owoców i warzyw] mają zastosowanie do wszystkich etapów wprowadzania do obrotu, w tym przywozu i wywozu, chyba że Komisja postanowi inaczej”.

- 3 Ponadto art. 121 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, zmienionego rozporządzeniem nr 361/2008, stanowi:

„Komisja ustanawia szczegółowe przepisy dotyczące stosowania niniejszego rozdziału, które mogą w szczególności odnosić się do:

- a) norm handlowych, o których mowa w art. 113 i 113a, w tym przepisów dotyczących:
 - (i) odstępstw lub wyłączeń ze stosowania norm;

- (ii) przedstawiania szczegółowych informacji wymaganych przez normy oraz wprowadzania do obrotu i etykietowania;
- (iii) stosowania norm w odniesieniu do produktów przywiezionych do Wspólnoty lub z niej wywiezionych;

[...]”.

- 4 Należy w tym względzie zauważyć, że art. 4 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku stanowi:

„W przypadku przyznania Komisji uprawnień działa ona zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 195 ust. 2, o ile przepisy niniejszego rozporządzenia nie stanowią inaczej”.

- 5 Z kolei art. 195 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, zmieniony rozporządzeniem Rady (WE) nr 491/2009 z dnia 25 maja 2009 r. (Dz.U. L 154, s. 1), stanowi:

„Komitet

1. Komisja jest wspierana przez Komitet Zarządzający ds. Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych [...].
2. W razie odesłania do niniejszego ustępu zastosowanie mają art. 4 i 7 decyzji 1999/468/WE.

Okres wskazany w art. 4 ust. 3 decyzji 1999/468/WE ustala się na jeden miesiąc.

[...]”.

- 6 Decyzja Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. L 184, s. 23 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 3, s. 124) została uchylona na podstawie art. 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. L 55, s. 13), które weszło w życie na podstawie art. 16 tego rozporządzenia w dniu 1 marca 2011 r. Zgodnie z art. 13 ust. 2, odpowiednio, lit. b) i e) tego rozporządzenia, art. 5 tego rozporządzenia, z wyjątkiem ust. 4 akapity drugi i trzeci, ma zastosowanie zamiast art. 4 decyzji 1999/468, do którego odsyła art. 195 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, a art. 10 rozporządzenia nr 182/2011 ma zastosowanie zamiast art. 7 decyzji 1999/468.
- 7 Artykuł 5 rozporządzenia nr 182/2011 przewiduje w szczególności, że komitet wchodzący w jego zakres zastosowania wydaje swoją opinię większością głosów określoną w art. 16 ust. 4 i 5 TUE, a w stosownych przypadkach w art. 238 ust. 3 TFUE, w odniesieniu do aktów, które mają zostać przyjęte na wniosek Komisji Europejskiej, i że głosy przedstawicieli państw członkowskich w ramach komitetu są wazone w sposób określony w tych artykułach. W przypadku gdy opinia komitetu jest pozytywna, Komisja przyjmuje projekt aktu wykonawczego. Jeśli opinia komitetu jest negatywna, Komisja co do zasady nie przyjmuje projektu aktu wykonawczego. W przypadku gdy uważa się akt wykonawczy za konieczny, przewodniczący może przedstawić zmienioną wersję projektu aktu wykonawczego temu samemu komitetowi w ciągu dwóch miesięcy od wydania negatywnej opinii albo przedstawić do dalszej dyskusji projekt aktu wykonawczego komitetowi odwoławczemu w ciągu miesiąca od takiego wydania opinii. Wreszcie w przypadku gdy komitet nie wyda żadnej opinii, Komisja może co do zasady przyjąć projekt aktu wykonawczego, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w art. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 182/2011.

8 Z kolei art. 10 rozporządzenia nr 182/2011 dotyczy obowiązku prowadzenia przez Komisję rejestru prac komitetów i publikowania corocznie sprawozdania dotyczącego tych prac oraz uprawnień Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej do dostępu do informacji i do dokumentów zawartych w rejestrze prowadzonym przez Komisję.

9 Właśnie zwłaszcza na podstawie art. 121 lit. a) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku Komisja wydała rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 543/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw. W motywie 56 tego rozporządzenia zauważono, że Komitet Zarządzający ds. Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych (zwany dalej „komitetem zarządzającym”) nie wydał opinii w terminie wyznaczonym przez jego przewodniczącego.

10 Artykuł 3 rozporządzenia nr 543/2011 stanowi, że:

„1. Wymogi art. 113a ust. 1 rozporządzenia [o jednolitej wspólnej organizacji rynku] 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. Jeżeli jednak właściciel jest w stanie wykazać zgodność produktów z dowolnymi mającymi zastosowanie normami przyjętymi przez [EKG/ONZ], wspomniane produkty są uznawane za zgodne z ogólną normą handlową.

2. Szczegółowe normy handlowe, o których mowa w art. 113 ust. 1 lit. b) rozporządzenia [o jednolitej wspólnej organizacji rynku], określone są w części B załącznika I do niniejszego rozporządzenia w odniesieniu do następujących produktów:

[...]

b) owoce cytrusowe, [...]”.

11 Część B2 załącznika I do rozporządzenia nr 543/2011 zawiera zgodnie z jej tytułem „[n]ormę handlową dla owoców cytrusowych”. Punkt VI części B2, noszący tytuł „Przepisy dotyczące znakowania”, stanowi, że:

„Na każdym opakowaniu należy umieścić następujące informacje, zamieszczone po tej samej stronie, w sposób czytelny, trwałe oraz widoczny z zewnątrz:

[...]

D. Specyfikacje handlowe

[...]

— informacja o zastosowanych środkach konserwujących lub innych substancjach chemicznych zastosowanych po zbiorze, w przypadku gdy ich użyto”.

12 Chodzi o przepis, o którego stwierdzenie nieważności wniesiono w niniejszej skardze (zwany dalej „zaskarżonym przepisem”).

13 Europejska Komisja Gospodarcza Organizacji Narodów Zjednoczonych (EKG/ONZ) powstała w dniu 28 marca 1947 r. na mocy rezolucji 36 (IV) Rady Społeczno-Gospodarczej ONZ (ECOSOC). Obecnie w jej skład wchodzi 56 państw europejskich (w tym wszystkie państwa członkowskie Unii

Europejskiej), Wspólnoty Niepodległych Państw i Ameryki Północnej. Ponieważ Unia nie jest członkiem Narodów Zjednoczonych, nie jest ona również członkiem EKG/ONZ. Natomiast uczestniczy ona w EKG/ONZ jako obserwator.

- 14 W skład EKG/ONZ wchodzi grupa robocza ds. norm jakości produktów rolnych (zwana dalej „grupą roboczą”), której zadaniem jest w szczególności określenie wspólnych standardów dla łatwo psujących się środków spożywczych.
- 15 W 1958 r. grupa robocza przyjęła Protokół genewski w sprawie standaryzacji świeżych owoców i warzyw oraz suchych i suszonych owoców (poddany przeglądowi w 1964 r. i w 1985 r., zwany dalej „protokołem genewskim”). Protokół ten przewiduje w pkt I, że:

„Każdy produkt będący przedmiotem handlowej standaryzacji jakości powinien być określony w konkretnej dotyczącej go normie nazwą rodzaju i gatunku, do którego należy (łacińską nazwą botaniczną oraz w danym przypadku nazwiskiem autora).

[...]

Jednak grupa produktów może także być przedmiotem ogólniejszej normy mającej zastosowanie do tej grupy w zakresie, w jakim pozwalają na to cechy tychże produktów”.

- 16 Na podstawie pkt IX protokołu genewskiego grupa robocza ma za zadanie w szczególności sporządzenie nowych konkretnych norm i ewentualne dostosowania istniejących norm. Zgodnie z brzmieniem pkt X protokołu genewskiego zadaniem grupy roboczej jest również opracowanie postanowień porozumienia międzynarodowego, które może nadać ostateczny status normom ustanowionym w ramach EKG/ONZ dla owoców i warzyw.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 17 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 września 2011 r. Królestwo Hiszpanii wniosło skargę w niniejszej sprawie.
- 18 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 listopada 2011 r. Komisja podniosła na podstawie art. 114 § 1 regulaminu Sądu zarzut niedopuszczalności. Postanowieniem Sądu z dnia 13 lipca 2012 r. zarzut pozostawiono do rozstrzygnięcia w wyroku.
- 19 Ze względu na zmianę składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do ósmej izby, której w rezultacie przekazana została niniejsza sprawa.
- 20 Na wniosek sędziego sprawozdawcy Sąd (ósma izba) zarządził otwarcie procedury ustnej i w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu Sądu wezwał strony do udzielenia pisemnej odpowiedzi na kilka pytań i do przedstawienia pewnych dokumentów. Strony zastosowały się do tego żądania w wyznaczonym terminie.
- 21 Na rozprawie w dniu 18 czerwca 2014 r. Sąd wysłuchał wystąpień stron i ich odpowiedzi na zadane pytania. Na rozprawie Sąd wyznaczył stronom termin włączenia do akt sprawy kopii protokołu genewskiego, a do czasu tego złożenia postanowił nie zamykać procedury ustnej. Strony spełniły żądania Sądu w wyznaczonym terminie i w dniu 26 czerwca 2014 r., w następstwie złożenia kopii protokołu genewskiego, postępowanie ustne zostało zamknięte decyzją prezesa ósmej izby Sądu.
- 22 Królestwo Hiszpanii wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonego przepisu;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

23 Komisja wnosi do Sądu o:

— odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej, a pomocniczo – o jej oddalenie jako bezzasadnej;

— obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania.

W przedmiocie dopuszczalności

24 Komisja twierdzi, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ zaskarżony przepis jest aktem wyłącznie potwierdzającym, a zatem nie może stanowić przedmiotu skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej na podstawie art. 263 TFUE.

25 Według Komisji obowiązek wskazywania zabiegów dokonanych na owocach cytrusowych po zbiorze nie jest nowy, lecz jest wymieniany w uregulowaniach Unii od 1971 r. Przepisy zasadniczo identyczne z zaskarżonym przepisem były już uregulowane w szeregu rozporządzeń przed 2002 r. Począwszy od 2002 r., brzmienie właściwego przepisu mającego znaczenie dla sprawy było identyczne z brzmieniem zaskarżonego przepisu.

26 Ma to miejsce w przypadku pkt VI lit. D tiret czwarte załącznika do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1799/2001 z dnia 12 września 2001 r., ustanawiającego normę handlową dla owoców cytrusowych (Dz.U. L 244, s. 12), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2010/2002 z dnia 12 listopada 2002 r. (Dz.U. L 310, s. 3), oraz w przypadku pkt VI lit. D tiret czwarte części B2 załącznika I do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1580/2007 z dnia 21 grudnia 2007 r. ustanawiającego przepisy wykonawcze do rozporządzeń Rady (WE) nr 2200/96, (WE) nr 2201/96 i (WE) nr 1182/2007 w sektorze owoców i warzyw, zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1221/2008 z dnia 5 grudnia 2008 r. (Dz.U. L 336, s. 1). Ponadto kontekst, w jaki wpisuje się przyjęcie zaskarżonego przepisu, nie różni się od sytuacji istniejącej w dniu wejścia w życie rozporządzenia nr 2010/2002.

27 W tym względzie należy tytułem wstępu zaznaczyć, że z samej treści art. 263 TFUE, jak również z jego celu, jakim jest zapewnienie pewności prawa, wynika, że akt, który nie został zaskarżony w terminie do wniesienia skargi, staje się ostateczny. Ten ostateczny charakter dotyczy nie tylko samego aktu, lecz również wszystkich późniejszych aktów mających charakter wyłącznie potwierdzający. Takie rozwiązanie, które tłumaczone jest potrzebą stabilności prawa, stosuje się zarówno do aktów indywidualnych, jak i do aktów o charakterze normatywnym, takich jak rozporządzenie. W odniesieniu do aktów normatywnych takich jak rozporządzenia należy jednak zaznaczyć, że w przypadku zmiany przepisu takiego aktu na nowo zostaje otwarta możliwość zaskarżenia nie tylko wyłącznie tego przepisu, ale też wszystkich przepisów, które nawet jeśli nie posiadają zmienionego brzmienia, to stanowią z nim całość (wyrok Trybunału z dnia 18 października 2007 r. w sprawie C-299/05 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-8695, pkt 29, 30; wyroki Sądu: z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie T-257/04 Polska przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1545, pkt 70; z dnia 2 października 2009 r. w sprawach połączonych T-300/05 i T-316/05 Cypr przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 258).

28 W odniesieniu do kwestii, w jakich okolicznościach akt jest uznawany za wyłącznie potwierdzający wcześniejszy akt, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że ma to miejsce, jeżeli przedmiotowy akt nie zawiera w stosunku do wcześniejszego aktu żadnego nowego elementu i nie został poprzedzony ponownym zbadaniem sytuacji adresata tego wcześniejszego aktu (wyroki Sądu: z dnia 7 lutego 2001 r. w sprawie T-186/98 Inpesca przeciwko Komisji, Rec. s. II-557, pkt 44; z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie T-12/08 P M przeciwko EMA, Zb.Orz.SP s. I-B-1-31, II-B-1-159, pkt 47; z dnia 15 września 2011 r. w sprawie T-407/07 CMB i Christof przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 89).

- 29 To dotyczące aktów indywidualnych orzecznictwo powinno być zastosowane również do aktów normatywnych, ponieważ nic nie uzasadnia odmiennego traktowania względem tych aktów. Należy ponadto zauważyć, że Sąd w ww. pkt 27 wyroku w sprawach połączonych Cypr przeciwko Komisji, pkt 276, doszedł do wniosku, że przepis sporny w tej sprawie miał charakter potwierdzający wcześniejszy identyczny przepis, stwierdziwszy, iż jego przyjęcie nie było poprzedzone ponownym zbadaniem sytuacji.
- 30 Kwestia istnienia aktu potwierdzającego nie powstaje oczywiście w sytuacji, gdy treść aktu późniejszego jest odmienna od treści aktu wcześniejszego. Należy jednak wyjaśnić, że zmiany wyłącznie redakcyjne, niemające wpływu na istotę treści spornego aktu, nie stoją na przeszkodzie temu, aby akt ten był uznany za potwierdzający. I tak, w ww. w pkt 27 wyroku w sprawach połączonych Cypr przeciwko Komisji, pkt 270, Sąd uznał, że „upływ terminu do wniesienia skargi należ[ą]o przeciwstawić skardze o stwierdzenie nieważności wniesionej na zmieniony przepis nie tylko wówczas, gdy wspomniany przepis powtarza[ł] przepis zawarty w akcie, względem którego termin do wniesienia skargi upłynął, ale także wtedy, gdy, mimo iż nowe sformułowanie [było] odmienne [...], jego istota nie została naruszona”.
- 31 Orzecznictwo wskazane w pkt 28 powyżej dotyczy zatem sytuacji, w której treść zaskarżonego aktu (innymi słowy – w przypadku aktu normatywnego – sformułowanie danego przepisu) jest zasadniczo identyczna z brzmieniem wcześniejszego aktu.
- 32 Powstaje zatem pytanie, w jakich okolicznościach może być mowa o „ponownym zbadaniu”, na skutek czego akt późniejszy o treści zasadniczo identycznej z treścią wcześniejszego aktu nie może być uznany za potwierdzający ten wcześniejszy akt.
- 33 W tym względzie nie można dopuścić do tego, aby zwykła kontrola okoliczności faktycznych i dowodów uzasadniających przyjęcie określonego aktu, podjęta przez autora tego aktu przed potwierdzeniem ponownie jego treści, stanowiła ponowne zbadanie w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 28 powyżej. W opinii do wyroku Trybunału z dnia 11 marca 1986 r. w sprawie 294/84 Adams i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 977, 978, 981, rzecznik generalny G. Slynn również uznał, że zwykłe „drugie badanie” okoliczności faktycznych i dowodów uzasadniających przyjęcie określonego aktu nie stanowiło ponownego zbadania stojącego na przeszkodzie istnieniu aktu potwierdzającego.
- 34 Należy również przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zaistnienie nowych istotnych okoliczności faktycznych może uzasadniać wystąpienie z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie wcześniejszej decyzji, która stała się ostateczna (zob. ww. w pkt 28 wyroki: w sprawie Inpesca przeciwko Komisji, pkt 47; w sprawie M przeciwko EMA, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo). Jeżeli określony akt stanowi odpowiedź na wniosek, którym powołano się na nowe istotne okoliczności faktyczne i którym zwrócono się do administracji o dokonanie ponownego rozpatrzenia wcześniejszej decyzji, to akt ten nie może być uznany za mający wyłącznie potwierdzający charakter w zakresie, w jakim stanowi on decyzję w przedmiocie zarzucanych nowych istotnych okoliczności faktycznych i zawiera zatem nową okoliczność w porównaniu do wcześniejszej decyzji (zob. ww. w pkt 28 wyrok w sprawie Inpesca przeciwko Komisji, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 35 W następstwie tego ponownego, opartego na nowych istotnych okolicznościach faktycznych rozpatrzenia decyzji, która stała się ostateczna, zainteresowana instytucja jest zobowiązana do podjęcia nowej decyzji, której zgodność z prawem może w danym przypadku być zakwestionowana przed sądem Unii. W braku natomiast nowych i istotnych okoliczności faktycznych instytucja nie jest zobowiązana do dokonania ponownego rozpatrzenia swej wcześniejszej decyzji (ww. w pkt 28 wyroki: w sprawie Inpesca przeciwko Komisji, pkt 48; w sprawie M przeciwko EMA, pkt 51).

- 36 Z orzecznictwa tego wynika, że akt powinien być uznany za przyjęty po ponownym zbadaniu sytuacji, co wyłącza jego charakter potwierdzający, w przypadku gdy akt ten został przyjęty albo na wniosek zainteresowanego, albo z własnej inicjatywy jego autora na podstawie istotnych elementów, które nie zostały uwzględnione przy przyjmowaniu wcześniejszego aktu. Właśnie z tego względu, że elementy te nie zostały uwzględnione na etapie przyjmowania wcześniejszego aktu, są one nowe.
- 37 Jeżeli natomiast okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się nowy akt, nie są odmienne od okoliczności uzasadniających przyjęcie wcześniejszego aktu, to ten nowy akt jedynie potwierdza akt wcześniejszy.
- 38 W odniesieniu do okoliczności, w jakich dane elementy mogą być uznane za nowe i istotne, element należy uznać za nowy zarówno w przypadku, gdy nie istniał on w chwili przyjęcia wcześniejszego aktu (zob. podobnie ww. w pkt 28 wyrok w sprawie M przeciwko EMA, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. także podobnie postanowienie Sądu z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie T-308/02 SGL Carbon przeciwko Komisji, Rec. s. II-1363, pkt 57), jak i w przypadku, gdy chodzi o element już istniejący, gdy wcześniejszy akt został już przyjęty, lecz który to element z jakiegokolwiek powodu, w tym niedochowania staranności przez autora wcześniejszego aktu, nie został uwzględniony przy jego przyjmowaniu (zob. podobnie ww. w pkt 33 wyrok w sprawie Adams i in. przeciwko Komisji, pkt 15; wyrok Sądu z dnia 3 marca 1994 r. w sprawie T-82/92 Cortes Jimenez i in. przeciwko Komisji, RecFP s. I-A-69, II-237, pkt 16).
- 39 Co do istotnego charakteru danego elementu w rozumieniu wskazanego powyżej orzecznictwa, element ten, by przejawiać taki charakter, winien móc zmienić w istotny sposób sytuację prawną, jaka została uwzględniona przez autorów wcześniejszego aktu (zob. podobnie ww. w pkt 38 postanowienie w sprawie SGL Carbon przeciwko Komisji, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo). Innymi słowy, dany element winien móc w istotny sposób zmieniać warunki przyjęcia wcześniejszego aktu, takie jak w szczególności element wywołujący wątpliwości co do zasadności rozstrzygnięcia przyjętego we wspomnianym akcie (zob. ww. w pkt 28 wyrok w sprawie M przeciwko EMA, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 Należy również wskazać, że środek uzależniony od trwania okoliczności faktycznych i prawnych, którymi kierowano się przy jego przyjęciu, powinien móc być przedmiotem wniosku o dokonanie przeglądu w celu ustalenia, czy jego pozostawienie w mocy jest uzasadnione (zob. podobnie ww. w pkt 28 wyrok w sprawie M przeciwko EMA, pkt 64–66; wyrok Sądu z dnia 21 marca 2014 r. w sprawie T-306/10 Yusef przeciwko Komisji, pkt 62, 63). Dalsza weryfikacja mająca na celu ustalenie, czy taki wcześniej przyjęty środek jest nadal uzasadniony w kontekście zaistniałej w międzyczasie zmiany sytuacji prawnej lub faktycznej, prowadzi do przyjęcia aktu, który nie potwierdza wyłącznie wcześniejszego aktu, lecz stanowi akt zaskarżalny mogący być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie C-362/08 P Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-669, pkt 56–62).
- 41 W niniejszej sprawie, jak twierdzi Komisja, brzmienie zaskarżonego przepisu jest identyczne z treścią wcześniejszego przepisu, który został przez nią zastąpiony, czyli przepisu pkt VI lit. D tiret czwarte części B2 załącznika I do rozporządzenia nr 1580/2007, zmienionego rozporządzeniem nr 1221/2008. Przepis ten był z kolei identyczny z przepisem pkt VI lit. D tiret czwarte załącznika do rozporządzenia nr 1799/2001, zmienionego rozporządzeniem nr 2010/2002. Innymi słowy, brzmienie zaskarżonego przepisu nie uległo jakiegokolwiek zmianie od 2002 r.
- 42 W tych okolicznościach należy, w świetle rozważań przedstawionych w pkt 28–40 powyżej, ustalić, czy zaskarżony przepis został jednak przyjęty w następstwie ponownego zbadania sytuacji, w którym to przypadku przepis ten nie może być uznany za wyłącznie potwierdzający i może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności.
- 43 Sąd uważa, że sytuacja taka ma miejsce z następujących powodów.

- 44 Po pierwsze, zaskarżony przepis jest w pewnej mierze uzależniony od trwania okoliczności, którymi kierowano się przy jego przyjęciu. W epoce stałego postępu naukowego uzasadnione jest bowiem uznanie, że możliwości dokonywania zabiegów po zbiorze owoców cytrusowych i stosowane środki konserwujące lub inne substancje chemiczne mogą doświadczać systematycznie istotnych zmian. W takiej sytuacji można oczekiwać okresowego przeglądu obowiązujących środków, mającego na celu ustalenie, czy środki te są nadal uzasadnione w kontekście zaistniałej w międzyczasie zmiany sytuacji prawnej lub faktycznej. Wolą autorów zaskarżonego przepisu wydaje się właśnie dokonanie takiej kontroli, a nie wyłącznie przekształcenie istniejących przepisów.
- 45 W tym względzie należy zauważyć, że z motywu 2 rozporządzenia nr 543/2011 wynika w szczególności, iż „wszystkie przepisy wykonawcze [obejmujące sektor owoców i warzyw oraz sektor przetworzonych owoców i warzyw] należy włączyć do nowego rozporządzenia wraz ze zmianami, które powinno się wprowadzić na podstawie zebranych doświadczeń”.
- 46 Z powyższego wynika zatem, że przyjmując rozporządzenie nr 543/2011, Komisja miała nie tylko zamiar ujednoczenia w jednolitym tekście wszystkich już obowiązujących szczegółowych zasad stosowania, ale też zamierzała przy tej okazji ewentualnych „zmian[...]”, które powinno się wprowadzić na podstawie zebranych doświadczeń”. Zamiar ów stanowi przesłankę tego, że przyjęcie zaskarżonego przepisu, tak jak jakiegokolwiek innego przepisu rozporządzenia nr 543/2011, może być poprzedzone ponownym zbadaniem sytuacji w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 28 powyżej.
- 47 Po drugie, należy stwierdzić, że po przyjęciu rozporządzenia nr 1221/2008, będącego ostatnim przed przyjęciem rozporządzenia nr 543/2011 aktem zawierającym przepis identyczny z zaskarżonym przepisem, istotny stan prawny i faktyczny nie uległ zmianie, która w danym przypadku mogła prowadzić do zmiany zaskarżonego przepisu i która z tego powodu wymagała ponownego zbadania sytuacji.
- 48 Należy w tym względzie przypomnieć, że zgodnie z art. 113 ust. 2 lit. a) ppkt (v) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku (zob. pkt 1 powyżej) normy handlowe produktów ustanawiane są przez Komisję z uwzględnieniem w szczególności „[zaleceń dotyczących] norm przyjętych przez [EKG/ONZ]” (zob. pkt 13–16 powyżej).
- 49 Strony zgadzają się co do tego, że normą mającą znaczenie w niniejszej sprawie jest norma EKG/ONZ FFV-14 dotycząca obrotu i kontroli handlowej jakości owoców cytrusowych. Została ona przyjęta przez grupę roboczą i wielokrotnie zmieniona.
- 50 Punkt VI wydania normy EKG/ONZ FFV-14 z 2000 r., zatytułowanej „Norma EKG/ONZ FFV-14 dotycząca obrotu i kontroli handlowej jakości owoców cytrusowych w handlu międzynarodowym między krajami członkowskimi EKG/ONZ oraz owoców cytrusowych przeznaczonych na rynek tych krajów”, zawierał przepisy dotyczące znakowania opakowań: na opakowaniach tych należało, zgodnie z brzmieniem tej normy, „umieścić zamieszczone po tej samej stronie, w sposób czytelny, trwałe oraz widoczny z zewnątrz” pewne informacje. Zatytułowany „Specyfikacje handlowe” pkt VI lit. D przewidywał w tiret czwartym, że na opakowaniach należy umieścić „informację o zastosowanych środkach konserwujących lub innych substancjach chemicznych w zakresie, w jakim ich wykorzystanie jest zgodne z przepisami kraju przywozu”. Wydanie normy EKG/ONZ FFV-14 z 2004 r. nic nie zmieniło w ww. przepisach.
- 51 Natomiast w wydaniu normy EKG/ONZ FFV-14 z 2009 r. wprowadzono zmiany do wspomnianych przepisów. Punkt VI wydania normy EKG/ONZ FFV-14 z 2009 r., zatytułowanej „Norma EKG/ONZ FFV-14 dotycząca obrotu i kontroli handlowej jakości owoców cytrusowych”, przewidywał bowiem, że na opakowaniach „należy umieścić zamieszczone po tej samej stronie, w sposób czytelny, trwałe oraz

widoczny z zewnątrz” pewne informacje. Punkt VI lit. D tej normy, zatytułowany „Specyfikacje handlowe”, przewidywał w tiret szóstym, że na opakowaniach należy umieścić informację o „[z]abiegach po zbiorze (ewentualnie w zależności od przepisów krajowych kraju przywozu)”.

- 52 W pkt VI wydania normy EKG/ONZ FFV-14 z 2010 r. (brzmienie tej normy obowiązujące w chwili przyjęcia rozporządzenia nr 543/2011) powtórzono, w odniesieniu do znakowania, normę EKG/ONZ FFV-14 z 2009 r., a jedyna różnica polega na tym, że norma z 2010 r. odnosiła się do znakowania „opakowań detalicznych”, podczas gdy norma z 2009 r. odnosiła się do znakowania „opakowań”. W normie tej przewidziano zatem, że na „opakowaniach detalicznych” należy „umieścić zamieszczone po tej samej stronie, w sposób czytelny, trwałe oraz widoczny z zewnątrz” pewne informacje. Punkt VI lit. D, zatytułowany „Specyfikacje handlowe”, przewiduje w tiret szóstym, że na opakowaniach detalicznych należy umieścić informację o „[z]abiegach po zbiorze (ewentualnie w zależności od przepisów krajowych kraju przywozu)”.
- 53 Z powyższego wynika zatem, że według wydań normy EKG/ONZ FFV-14 z 2000 r. i z 2004 r., jeżeli zastosowano środki konserwujące lub, ogólniej, inne substancje chemiczne w odniesieniu do owoców cytrusowych (i w zakresie, w jakim zastosowanie takie było zgodne z przepisami kraju przywozu), na opakowaniach zawierających dane owoce należy obowiązkowo wymienić informacje dotyczące tego stosowania. Natomiast pod rządami wydań tej normy z 2009 r. i z 2010 r. informacja o tym stosowaniu jest wymagana, tylko jeżeli uregulowania kraju przywozu wprowadzają taki wymóg. Innymi słowy, jeżeli w przepisach danego kraju przywozu dopuszczono stosowanie przedmiotowego środka konserwującego lub przedmiotowej substancji chemicznej bez wprowadzania wymogu, by informacje dotyczące ich stosowania były wymienione na opakowaniu lub opakowaniach detalicznych danych owoców cytrusowych, to wydania normy EKG/ONZ FFV-14 z 2009 r. i z 2010 r. również nie wprowadzają wymogu takiego wskazania.
- 54 Strony nie zgadzają się w kwestii, jak należy rozumieć nowe sformułowanie normy EKG/ONZ FFV-14 w jej wydaniach z 2009 r. i z 2010 r. Komisja interpretuje to sformułowanie jako „niezajęcie stanowiska w kwestii obowiązku wskazania zabiegów dokonanych w odniesieniu do owoców cytrusowych po zbiorze, a zatem jako rezygnację EKG/ONZ z zalecania takiego wskazania”. Według Komisji „»wybór«, do jakiego odsyła zalecenie, skierowany jest tylko do państw przywozu, a nie do podmiotów gospodarczych”. Komisja uważa, że zmiana normy EKG/ONZ FFV-14 „ma wyłącznie formalny charakter i nie ma wpływu na istotę”. Dlatego też uważa ona, że „zmiana ta nie przeinacza okoliczności” składających się na kontekst przyjęcia zaskarżonego przepisu.
- 55 Królestwo Hiszpanii ze swej strony utrzymuje, że normy przyjęte przez EKG/ONZ są przeznaczone zarówno dla państw uczestniczących w grupie roboczej, jak i dla tych wszystkich państw, które przyjmują owe normy z własnej inicjatywy. Uważa ono zatem, że „fakultatywne znakowanie zabiegów po zbiorze jest wymogiem, jaki ma być przestrzegany przez wszystkich adresatów normy w każdym przyjmującym ją kraju”. W replice Królestwo Hiszpanii posuwa się dalej i zarzuca Komisji, że przyjęła ona błędną wykładnię normy EKG/ONZ FFV-14, w myśl której w normie tej pozostawiono państwom uczestniczącym w EKG/ONZ możliwość wprowadzenia etykietowania w odniesieniu do zabiegów po zbiorze owoców cytrusowych, podczas gdy zdaniem Królestwa Hiszpanii „przedmiotowa możliwość [...] jest przeznaczona dla podmiotów gospodarczych”.
- 56 Aby rozstrzygnąć o dopuszczalności skargi, nie ma potrzeby orzekania na tym etapie postępowania ani w przedmiocie pogłębionej wykładni wydań powyższej normy z 2009 r. i z 2010 r., ani w kwestii tego, czy jest ona przeznaczona wyłącznie dla państw uczestniczących w EKG/ONZ lub także dla podmiotów gospodarczych. Pytania te mają pewne znaczenie dla istoty sprawy i w tym właśnie kontekście należy w danym przypadku je rozpatrzyć.
- 57 Dla potrzeb analizy dopuszczalności skargi wystarczy zauważyć, że brzmienie normy EKG/ONZ FFV-14 uległo od 2009 r., to jest po przyjęciu rozporządzenia nr 1221/2008 (które zawierało przepis identyczny z zaskarżonym przepisem), zmianie, która nie jest wyłącznie redakcyjna. Podczas gdy

wcześniejsze wydania przewidywały bowiem w jednoznaczny sposób, że na opakowaniach lub opakowaniach detalicznych zawierających owoce cytrusowe należało umieścić informacje o zabiegach po zbiorze, to od wydania z 2009 r. w przedmiotowej normie przewidziano zwykle uprawnienie w tym zakresie, „w zależności od przepisów krajowych kraju przywozu”. Wbrew twierdzeniom Komisji nie chodzi z całą pewnością o wyłącznie formalną zmianę.

- 58 Nawet gdyby uznać, że Komisja nie była zobowiązana do dokonania zmiany właściwych uregulowań Unii zgodnie ze zmianą normy EKG/ONZ FFV-14, to była ona z pewnością obowiązana uwzględnić tę zmianę, zgodnie z wymogami art. 113 ust. 2 lit. a) ppkt (v) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, a zatem powinna co najmniej ponownie zbadać stosowność takiej zmiany. Takie ponowne zbadanie skutkuje zaś tym, że zaskarżony przepis, chociaż jego treść jest identyczna z mającym znaczenie dla sprawy wcześniej obowiązującym przepisem, nie jest wyłącznie przepisem potwierdzającym tego mającego znaczenie dla sprawy wcześniej obowiązującego przepisu.
- 59 Po trzecie wreszcie, przebieg procedury, która zakończyła się przyjęciem zaskarżonego przepisu, wynikający z materiałów dołączonych do akt przez strony, z odpowiedzi stron na piśmie udzielonych na pytania zadane im przez Sąd w ramach środków organizacji postępowania oraz z wyjaśnień przedstawionych przez strony na rozprawie, potwierdza, że ponowne zbadanie stanu prawnego i faktycznego rzeczywiście miało miejsce.
- 60 Jak potwierdziły strony, projekt rozporządzenia wykonawczego ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, który następnie i po zmianach został przyjęty przez Komisję jako rozporządzenie nr 543/2011, został przeanalizowany przez grupę ekspertów ds. standaryzacji owoców i warzyw (zwaną dalej „grupą ekspertów”) Komisji. Projekt przekazany wspomnianej grupie i przez nią zbadany, dołączony do akt przez Królestwo Hiszpanii, zawierał przepis przewidujący, że wskazanie zabiegów zastosowanych po zbiorze owoców cytrusowych jest fakultatywne [„post-harvest treatment (optional)”, zgodnie z angielskim oryginałem tego dokumentu]. W tym samym projekcie przepis identyczny z zaskarżonym przepisem został przekreślony, bez wątplenia po to, aby wskazać, że był przeznaczony do usunięcia i do zastąpienia nowym ww. przepisem. Na rozprawie, w odpowiedzi na pytanie Sądu, Komisja potwierdziła, że projekt przedstawiony przez Królestwo Hiszpanii był tym projektem, który został przekazany grupie ekspertów. Komisja utrzymywała mimo wszystko, że brzmienie mającego znaczenie dla sprawy przepisu tego projektu, odmienne od brzmienia zaskarżonego przepisu, było skutkiem popełnionego przez nią „błędu”.
- 61 Z materiałów dołączonych przez strony do akt sprawy i z udzielonych przez strony wyjaśnień, zarówno w pismach, jak i na rozprawie, wynika także, iż projekt rozporządzenia zawierający przepis identyczny z przepisem wskazanym w pkt 60 powyżej został przekazany w dniu 6 kwietnia 2011 r. komitetowi zarządzającemu celem przeanalizowania go na spotkaniu komitetu w dniu 13 kwietnia 2011 r. Królestwo Hiszpanii przedłożyło kopię tego projektu jako załącznik do skargi. Jednak w dniu 11 kwietnia 2011 r. Komisja przekazała komitetowi zarządzającemu zmienioną wersję swego projektu, która zawierała tym razem przepis identyczny z zaskarżonym przepisem. Komisja w pismach potwierdziła prawidłowość tych informacji, ale podniosła w odniesieniu do tego projektu także, iż sformułowanie mającego znaczenie dla sprawy przepisu wynikało z „błędu”, który Komisja poprawiła, kiedy zdała sobie z niego sprawę.
- 62 Królestwo Hiszpanii także przedłożyło jako załącznik do skargi kopię pism, które dwaj hiszpańscy ministrowie skierowali do Komisji w następstwie spotkania komitetu zarządzającego z dnia 13 kwietnia 2011 r., by wyrazić swój sprzeciw w przedmiocie propozycji rozporządzenia Komisji, oraz odpowiedzi Komisji na te pisma. W dniu 4 maja 2011 r. dyrektor generalny ds. handlu i inwestycji hiszpańskiego ministerstwa przemysłu, turystyki i handlu skierował zatem do dyrektora generalnego Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów Komisji pismo, w którym twierdził, że w ramach grupy ekspertów zostało uzgodnione, iż rozporządzenie, które ma być przyjęte przez Komisję, będzie

zgodne z nowym sformułowaniem normy EKG/ONZ FFV-14, w myśl której to normy informacja o zastosowanych środkach konserwujących lub innych substancjach chemicznych zastosowanych na owocach cytrusowych po zbiorze, w przypadku gdy ich użycie, była fakultatywna.

- 63 Ten sam hiszpański urzędnik wysłał inne pismo, także datowane na dzień 4 maja 2011 r., do dyrektora generalnego Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji. Co więcej, dyrektor generalna ds. zasobów rolnych i hodowli hiszpańskiego ministerstwa środowiska, obszarów wiejskich i gospodarki morskiej także wysłała pismo, datowane na dzień 3 maja 2011 r., do dyrektora generalnego tej samej DG Komisji.
- 64 Dyrektor generalny DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich odpowiedział na te dwa ww. pisma dwoma pismami, odpowiednio, z dnia 14 i 30 czerwca 2011 r. Oba te pisma, sporządzone, odpowiednio, w językach angielskim i hiszpańskim, mają identyczną treść. Wskazano w nich, że projekt rozporządzenia Komisji uaktualniał dziesięć szczegółowych norm handlowych w świetle najnowszych norm EKG/ONZ. W odniesieniu do normy handlowej dla owoców cytrusowych podniesiono, że obowiązek znakowania dotyczący zabiegów po zbiorze został wprowadzony rozporządzeniem nr 1799/2001 i że „dotychczas był [on] stosowany bez większych trudności w odniesieniu do podmiotów gospodarczych przemysłu spożywczego”. W pismach tych dodano, że „służby Komisji uważają, iż wykreślenie obowiązku znakowania nie jest uzasadnione i budziłoby sprzeciw w odniesieniu do prawidłowego stosowania przepisów w przedmiocie dodatków do żywności”.
- 65 Dyrektor generalny DG ds. Zdrowia i Konsumentów ze swej strony odpowiedział na pismo skierowane do niego przez dyrektora generalnego ds. handlu i inwestycji hiszpańskiego ministerstwa przemysłu, turystyki i handlu (zob. pkt 62 powyżej) pismem z dnia 29 czerwca 2011 r., w którym stwierdził, że treść pisma, które otrzymał, była tożsama z treścią pisma wysłanego przez tego samego hiszpańskiego urzędnika do dyrektora generalnego DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, i przestał na odesłaniu do odpowiedzi na to pismo z dnia 14 czerwca 2011 r.
- 66 Z całości powyższych rozważań wynika, że przy sporządzaniu projektu rozporządzenia, który następnie i po zmianach został przyjęty jako rozporządzenie nr 543/2011, służby Komisji początkowo dostosowały się do obowiązującego brzmienia normy EKG/ONZ FFV-14 i miały zamiar umieścić w rozporządzeniu, które Komisja miała przyjąć, przepis identyczny z tą normą.
- 67 Jednak następnie uznano, że takie sformułowanie przepisu mającego znaczenie dla sprawy kontrastowało z innymi rozważaniami, w tym z rozważaniami dotyczącymi „prawidłowego stosowania przepisów w przedmiocie dodatków do żywności” wskazanego przez dyrektora generalnego DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w piśmie wskazanym w pkt 64 powyżej. Sąd uznaje, że to w tym właśnie znaczeniu należy rozumieć twierdzenie Komisji, w myśl którego początkowe sformułowanie przepisu mającego znaczenie dla jej projektu wynikło z „błędu”. Dlatego też w dniu 11 kwietnia 2011 r. państwowym członkowskim przekazany został, z myślą o spotkaniu komitetu zarządzającego, nowy projekt, w którym przepisowi mającemu znaczenie dla sprawy przywrócono już obowiązujące sformułowanie.
- 68 Z powyższego wynika, że przyjęcie zaskarżonego przepisu poprzedzono ponownym zbadaniem sytuacji w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 28 powyżej, co zgodnie z tym orzecznictwem sprawia, iż omawiany przepis nie może być uznany za wyłącznie potwierdzający wcześniejsze identyczne przepisy.
- 69 Wcześniejsze przepisy, choć o treści identycznej z treścią zaskarżonego przepisu, stanowiły bowiem tylko transpozycję obowiązującego brzmienia normy EKG/ONZ FFV-14 do prawa Unii. Dopiero na etapie przyjmowania zaskarżonego przepisu Komisja, która w pierwszej kolejności miała zamiar zmienić mający znaczenie dla sprawy przepis prawa Unii, aby utrzymać jego dostosowanie do przedmiotowej normy, przeanalizowała następnie kwestię, czy mogła, a nawet powinna odejść od tej

normy, w szczególności w celu zapewnienia „prawidłowego stosowania przepisów [Unii] w przedmiocie dodatków do żywności”. Udzieliwszy twierdzącej odpowiedzi na to pytanie, Komisja utrzymała w poprzedniej formie przedmiotowy przepis i odstąpiła, po raz pierwszy od co najmniej 2002 r., od sformułowania normy EKG/ONZ FFV-14.

- 70 Innymi słowy, zaskarżony przepis został przyjęty w następstwie badania kwestii, która nie została zbadana wcześniej. Badanie to stanowi nową istotną okoliczność, uwzględnioną na etapie przyjmowania zaskarżonego przepisu, choć nie została ona uwzględniona na etapie przyjmowania wcześniejszych identycznych przepisów, co oznacza, że zaskarżony przepis nie jest wyłącznie przepisem potwierdzającym wcześniejsze przepisy, ale stanowi akt zaskarżalny.
- 71 Niniejsza skarga jest zatem dopuszczalna i należy zbadać ją co do istoty.

Co do istoty

- 72 Na poparcie swej skargi Królestwo Hiszpanii podnosi pięć zarzutów, z których pierwszy oparty jest na naruszeniu zasady przestrzegania hierarchii norm, drugi – na nadużyciu władzy, trzeci – na braku uzasadnienia, czwarty – na naruszeniu zasady równego traktowania, a piąty – na naruszeniu zasady proporcjonalności.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu zasady przestrzegania hierarchii norm

- 73 Królestwo Hiszpanii twierdzi, że Komisja, przyjmując w formie zaskarżonego przepisu normę handlową odbiegającą od normy EKG/ONZ FFV-14, naruszyła art. 113 ust. 2 lit. a) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, a zatem naruszyła przestrzeganie hierarchii norm. Królestwo Hiszpanii opiera się także w tym kontekście na motywie 6 rozporządzenia nr 543/2011, zgodnie z którym „[a]by zapobiec niepotrzebnym barierom handlowym, w przypadku gdy należy wprowadzić szczegółowe normy handlowe dla poszczególnych produktów, normy te powinny być zgodne z normami przyjętymi przez [EKG/ONZ]”.
- 74 Należy przypomnieć, że zgodnie z zasadą hierarchii norm rozporządzenie wykonawcze nie może naruszać przepisów zawartych w akcie, którego jest ono wykonaniem (zob. wyrok Sądu z dnia 13 kwietnia 2011 r. w sprawie T-576/08 Niemcy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1578, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 75 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z art. 113 ust. 2 lit. a) ppkt (v) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku „[zalecenia dotyczące] norm przyjęt[ych] przez [EKG/ONZ]” stanowią tylko jeden z elementów, które Komisja powinna uwzględnić, w przypadku gdy wprowadza ona przepisy dotyczące norm handlowych dla jednego z produktów lub większej ich liczby. Z samego brzmienia tego przepisu nie wynika zatem w żaden sposób, że normy ustanowione przez Komisję powinny odtwarzać w niezmienionej postaci normy ustanowione przez EKG/ONZ.
- 76 Ponadto w argumentacji Królestwa Hiszpanii i w aktach sprawy nie istnieje żaden element mogący uzasadniać odmienny wniosek, w myśl którego, wbrew wyraźnemu i jednoznacznemu brzmieniu ww. przepisu, przepis ów należy interpretować w ten sposób, że na etapie przyjmowania normy handlowej dla jednego z produktów lub większej ich liczby Komisja jest zobowiązana do dokonania transpozycji bez zmian odpowiedniej normy przyjętej przez EKG/ONZ.
- 77 W szczególności ze sprawozdania ze spotkania grupy roboczej w Genewie w dniach 4 do 8 maja 2009 r., którego kopia została włączona do akt sprawy przez Komisję w załączniku do jej odpowiedzi na skargę, wynika, że normy przyjęte przez EKG/ONZ nie mają charakteru wiążącego nawet w odniesieniu do państw, które uczestniczą w EKG/ONZ. Z pkt 78 tego sprawozdania wynika bowiem, że sekretariat

grupy roboczej wyjaśnił uczestnikom spotkania, iż „normy opracowane przez EKG/ONZ [...] [były] tylko zaleceniami i nie [mogły] być wprowadzone w odniesieniu do państw. Państwa same decydują, jakie normy zastosują na szczeblu krajowym i regionalnym”.

- 78 Ponadto na rozprawie, w odpowiedzi na pytanie Sądu, zarówno Królestwo Hiszpanii, jak i Komisja potwierdzili, że normy przyjęte przez EKG/ONZ nie miały charakteru wiążącego nawet w odniesieniu do państw, które uczestniczyły w EKG/ONZ.
- 79 Z powyższego wynika, że przyjęcie normy przez EKG/ONZ nie oznacza żadnego obowiązku dla państw członkowskich Unii, z których wszystkie uczestniczą w EKG/ONZ.
- 80 W świetle powyższych rozważań art. 113 ust. 2 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji należy interpretować zgodnie z jego jasnym i jednoznacznym brzmieniem w ten sposób, że Komisja dysponuje uprawnieniami dyskrecyjnymi na etapie przyjmowania na szczeblu Unii norm handlowych dla jednego z produktów lub większej ich liczby. Ponieważ w dziedzinie polityki rolnej orzecznictwo przyznaje instytucjom ze względu na ciężące na nich w tej dziedzinie obowiązki szerokie uprawnienia dyskrecyjne (zob. wyrok Sądu z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie T-219/04 Hiszpania przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1323, pkt 105 i przytoczone tam orzecznictwo), należy stwierdzić, że uprawnienia dyskrecyjne, którymi dysponuje Komisja na podstawie ww. przepisu, są także szerokie. Jednak zgodnie z tym przepisem do Komisji należy przy wykonywaniu tych szerokich uprawnień dyskrecyjnych uwzględnienie między innymi norm ustanowionych w ramach EKG/ONZ. Ponadto niewiążący charakter tych norm stanowi wyjaśnienie zastosowania w tym przepisie wyrażenia „[zalecenia dotyczące] norm” wykorzystanego w tym przepisie.
- 81 W związku z tym skoro Komisja nie była zobowiązana, zgodnie z ww. przepisem rozporządzenia podstawowego, do przyjęcia na szczeblu Unii normy handlowej dla owoców cytrusowych w brzmieniu identycznym z brzmieniem EKG/ONZ FFV-14, nie można jej zarzucać, że naruszyła ona rozporządzenie podstawowe, a zatem zasadę przestrzegania hierarchii norm prawnych.
- 82 W odniesieniu do argumentu Królestwa Hiszpanii opartego na brzmieniu motywu 6 rozporządzenia nr 543/2011 (wskazanego w pkt 73 powyżej) należy stwierdzić przede wszystkim, że chodzi o sam motyw rozporządzenia nr 543/2011, a nie o normę wyższego rzędu, jak rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku. W konsekwencji nie można w żadnym wypadku mówić o naruszeniu zasady przestrzegania hierarchii norm prawnych.
- 83 W każdym razie należy zauważyć, że wyraz „zgodne”, zastosowany we wspomnianym motywie 6, nie może być interpretowany w ten sposób, iż normy przyjęte przez Komisję powinny mieć zupełnie taką samą treść jak normy przyjęte przez EKG/ONZ.
- 84 Ponadto należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem rozporządzenie wykonawcze należy, jeżeli jest to możliwe, interpretować w taki sposób, aby było ono zgodne z rozporządzeniem podstawowym (wyroki Trybunału: z dnia 24 czerwca 1993 r. w sprawie C-90/92 Dr Tretter, Rec. s. I-3569, pkt 11; z dnia 10 września 1996 r. w sprawie C-61/94 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-3989, pkt 52).
- 85 W niniejszej sprawie zaś, jak już zauważono, art. 113 ust. 2 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, będącego rozporządzeniem podstawowym, wprowadza wobec Komisji, na etapie przyjmowania przez nią norm handlowych dla konkretnych produktów, wymóg uwzględniania szeregu elementów, z których tylko jednym są normy przyjęte przez EKG/ONZ. Jeżeli Komisja, przyjmując rozporządzenie nr 543/2011, zamierzała przejąć bez zmian całość mających znaczenie dla sprawy norm przyjętych przez EKG/ONZ bez uwzględnienia żadnego innego elementu, który ewentualnie przemawiałby za odmienną treścią jednej lub drugiej normy, jaką należy przyjąć, to naruszyłaby rozporządzenie podstawowe. Nie można w rezultacie uznać, że taki był jej zamiar, gdy przyjęła ona rozporządzenie nr 543/2011. Motyw 6 tego rozporządzenia należy raczej rozumieć w ten sposób, że

w przypadku gdy powinny być wprowadzone szczegółowe normy handlowe dla poszczególnych produktów, powinny one być oparte na normach przyjętych przez EKG/ONZ z ewentualnymi niezbędnymi zmianami, wymaganymi, aby uwzględnić inne elementy wskazane w art. 113 ust. 2 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku.

- 86 W replice Królestwo Hiszpanii dodaje, że w zakresie, w jakim Komisja utrzymuje w swych pismach (zob. w tym względzie pkt 54 powyżej), iż do normy EKG/ONZ FFV-14 nie wprowadzono materialnej zmiany, oczywiste jest, że Komisja uchybiła ciężącemu na niej i wynikającemu z art. 113 ust. 2 lit. a) ppkt (v) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku obowiązкови uwzględnienia tej zmiany. Królestwo Hiszpanii powołuje się także w tym samym kontekście na tezę Komisji, w myśl której możliwość pozostawiona przez przedmiotową normę jest skierowana wyłącznie do państw przywozu, którą to tezę Królestwo Hiszpanii uważa za błędną, jak zaznaczono w pkt 55 powyżej.
- 87 Argumenty te nie mogą zostać uwzględnione, przynajmniej w kontekście zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu zasady przestrzegania hierarchii norm.
- 88 Nie ulega bowiem wątpliwości, że na etapie formułowania zaskarżonego przepisu Komisja uwzględniła normę EKG/ONZ FFV-14, zgodnie z wymogami art. 113 ust. 1 lit. a) ppkt (v) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku. Przemawia za tym wskazana przez Królestwo Hiszpanii okoliczność, że sformułowany przez Komisję pierwszy projekt obecnego zaskarżonego przepisu zawierał przepis identyczny z właściwym przepisem normy EKG/ONZ FFV-14 (zob. pkt 60 i 61 powyżej). W konsekwencji nie można zarzucać Komisji, że uchybiła ona ciężącemu na niej obowiązкови uwzględnienia przedmiotowej normy.
- 89 W odniesieniu do rzekomo błędnej tezy Komisji, w myśl której przedmiotowa norma skierowana była tylko do państw, a nie, jak wydaje się twierdzić Królestwo Hiszpanii, także do podmiotów gospodarczych, w kontekście niniejszego zarzutu wystarczy zauważyć, że ewentualne błędne rozumienie przez Komisję treści omawianej normy nie może w żadnym wypadku stanowić naruszenia przez Komisję zasady przestrzegania hierarchii norm. Błąd taki, jeżeli został popełniony, może natomiast uzasadniać stwierdzenie nieważności zaskarżonego przepisu ze względu na oczywisty błąd Komisji przy wykonywaniu uprawnień dyskrecyjnych przysługujących jej na podstawie art. 113 ust. 2 lit. a) ppkt (v) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku. Kwestia, czy Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, zostanie zbadana w ramach zarzutu piątego. Argumentacja przedstawiona przez Królestwo Hiszpanii na poparcie zarzutu piątego wymaga takiej kontroli Sądu i w tym właśnie kontekście należy także zbadać, czy Komisja we właściwy sposób zrozumiała treść mającego znaczenie dla sprawy przepisu normy EKG/ONZ FFV-14.
- 90 Mając na względzie całość tych rozważań, należy oddalić zarzut pierwszy.

W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na nadużyciu władzy

- 91 Poprzez zarzut drugi, podniesiony posiłkowo w przypadku nieuwzględnienia przez Sąd zarzutu pierwszego, Królestwo Hiszpanii zarzuca Komisji nadużycie władzy ze względu na to, że Komisja zdaniem Królestwa Hiszpanii przyjęła zaskarżony przepis w celu innym niż wskazany. Królestwo Hiszpanii powołuje się w tym względzie na cztery przesłanki, a mianowicie: po pierwsze, na brzmienie motywu 6 rozporządzenia nr 543/2011 (zob. pkt 73 powyżej); po drugie, na zmianę projektu rozporządzenia Komisji w trakcie prac przygotowawczych przed jego przyjęciem i na wyjaśnienia przedstawione przez Komisję w celu jego uzasadnienia; po trzecie, na treść pism wymienionych w pkt 64 i 65 powyżej; po czwarte, na treść obowiązku etykietowania wprowadzonego zaskarżonym przepisem, który wedle Królestwa Hiszpanii ma „selektywny charakter”.

- 92 W szczególności wedle Królestwa Hiszpanii uzasadnienie przedstawione przez Komisję dla oparcia na nim utrzymania obowiązku etykietowania wprowadzonego zaskarżonym przepisem dotyczy konkretnej substancji, ortofenylofenolu, i jej soli sodowej, zwanej „ortofenylfenatem sodu” (zwanym dalej łącznie „OPP”). Tymczasem wedle Królestwa Hiszpanii w zakresie, w jakim OPP objęte są uregulowaniem w dziedzinie dodatków do żywności, powinny one być wymienione w tych uregulowaniach. Królestwo Hiszpanii uważa także, iż obowiązek wprowadzony zaskarżonym przepisem ma selektywny charakter, ponieważ nie ma zastosowania do wszystkich owoców i warzyw.
- 93 Królestwo Hiszpanii twierdzi w tym względzie, że wprowadzenie w życie uregulowania w dziedzinie dodatków do żywności jest celem niezwiązanym z uprawnieniami wykonawczymi przyznanymi Komisji na podstawie art. 113 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku. Królestwo Hiszpanii wynioskowało na tej podstawie, że Komisja działała w celu innym niż cel powołany w zaskarżonym akcie. Ponadto działała ona w celu innym niż określony w rozporządzeniu nr 543/2011 i w art. 113 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, z którego wywiodła kompetencję do przyjęcia zaskarżonego przepisu.
- 94 Królestwo Hiszpanii podnosi ponadto, że ustanawianie norm handlowych jest instrumentem będącym częścią wspólnej organizacji rynków rolnych, ustanowionej w art. 40 TFUE, aby osiągnąć cele wspólnej polityki rolnej wymienione w art. 39 TFUE. Nawet gdyby w orzecznictwie przyjęto, że realizacja celów wspólnej polityki rolnej nie może pomijać wymogów interesu ogólnego takich jak ochrona konsumentów lub zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin, takie stwierdzenie nie może pozwolić Komisji na wprowadzenie ogólnego i bezwzględnego obowiązku bez konkretnej podstawy prawnej. Wprowadzenie takiego obowiązku jest możliwe tylko na podstawie art. 169 TFUE, który w ust. 1 stanowi, że „[d]ążąc do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, Unia przyczynia się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów, jak również wspierania ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania ich interesów”. Artykuł ten nie przyznaje Komisji żadnych bezpośrednich uprawnień. Wedle Królestwa Hiszpanii chodzi tu o dodatkowy dowód nadużycia władzy, jakie państwo to zarzuca Komisji.
- 95 W tym względzie należy na wstępie przypomnieć utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym dany akt jest obarczony wadą nadużycia władzy, jeżeli z obiektywnych, właściwych dla danej sprawy i spójnych przesłanek wynika, że został on przyjęty wyłącznie lub w znacznej mierze w celu innym niż wskazany albo w celu obejścia procedury przewidzianej w traktacie dla okoliczności danej sprawy (zob. wyrok Trybunału z dnia 15 maja 2008 r. w sprawie C-442/04 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-4023, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 96 W niniejszej sprawie zaś żadna z informacji powołanych przez Królestwo Hiszpanii w jego argumentacji nie wykazuje, że zaskarżony przepis został przyjęty w celu innym niż wskazany albo w celu obejścia procedury przewidzianej w traktacie.
- 97 W odniesieniu do argumentu Królestwa Hiszpanii opartego na brzmieniu motywu 6 rozporządzenia nr 543/2011 zostało już zaznaczone w pkt 85 powyżej, że wyraz „zgodne” nie może być rozumiany w ten sposób, iż Komisja zamierzała przyjąć bez zmian wszystkie istotne normy przyjęte przez EKG/ONZ bez żadnej możliwości zmiany. W każdym wypadku, niezależnie od zamiarów Komisji na etapie przyjmowania rozporządzenia nr 543/2011, motyw ten nie wykazuje, że Komisja realizowała cel odmienny od wskazanego, to jest ustanowienie szczegółowych norm handlowych dla niektórych produktów, w tym owoców cytrusowych.
- 98 Jeśli chodzi o powołane przez Królestwo Hiszpanii informacje drugą i trzecią, nie ma wątpliwości co do tego, że wykazują one, iż na etapie przyjmowania zaskarżonego przepisu Komisja uwzględniła w szczególności OPP, które długotrwale objęte były zakresem uregulowań dotyczących dodatków do

żywności. Nic jednak nie potwierdza zarzutu Królestwa Hiszpanii (zob. pkt 93 powyżej), w myśl którego zaskarżony przepis ma na celu wprowadzenie w życie uregulowań dotyczących dodatków do żywności.

- 99 W tym kontekście należy zauważyć, że z brzmienia art. 113 ust. 2 lit. a) ppkt (iii) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku jasno wynika, iż normy handlowe, które Komisja może wprowadzić, są ustanawiane z uwzględnieniem w szczególności „interesu konsumentów w zakresie otrzymywania dokładnych i jasnych informacji”. Ponadto, jak przyznaje samo Królestwo Hiszpanii, zgodnie z orzecznictwem Trybunału realizacja celów wspólnej polityki rolnej nie może pomijać wymogów interesu ogólnego, takich jak ochrona konsumentów lub zdrowia i życia ludzi i zwierząt, które instytucje wspólnotowe są zobowiązane uwzględniać w ramach wykonywania swoich uprawnień (wyroki Trybunału: z dnia 23 lutego 1988 r. w sprawie 68/86 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Rec. s. 855, pkt 12; z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-180/96 Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, Rec. s. I-2265, pkt 120).
- 100 Wbrew zatem temu, co zdaje się utrzymywać Królestwo Hiszpanii, nie można przyjąć, że Komisja obeszła procedurę dotyczącą przyjęcia norm handlowych zgodnie z art. 113 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku w celu wydania przepisu dotyczącego ochrony konsumentów, którego przyjęcie nie wchodzi w zakres jej kompetencji. Argument, w myśl którego Komisja nie dysponuje konkretną podstawą prawną, by wydać przepis taki jak zaskarżony przepis, ponieważ jego przyjęcie jest możliwe tylko na podstawie art. 169 TFUE, który nie przyznaje Komisji żadnego bezpośredniego uprawnienia (zob. pkt 94 powyżej), należy zatem oddalić z tego samego względu.
- 101 W każdym razie wynika z tego, że zbadane powyżej argumenty nie mogą wykazać, iż przyjęcie zaskarżonego przepisu stanowi nadużycie władzy, które jako jedyne stanowi przedmiot niniejszego zarzutu.
- 102 Prawdą jest, że Komisja sama podkreśla w swych pismach, iż jej „oficjalne stanowisko” w odniesieniu do przyczyn przyjęcia zaskarżonego przepisu, identycznego z wcześniejszym analogicznym przepisem, pomimo zaistniałej w międzyczasie zmiany normy EKG/ONZ FFV-14, jest stanowiskiem, które zostało przedstawione w piśmie wskazanym w pkt 64 powyżej. Jeżeli zatem, jak zdaje się twierdzić Królestwo Hiszpanii, stanowisko to jest oparte na naruszeniu prawa dotyczącym wymogów „przepisów w przedmiocie dodatków do żywności”, to naruszenie takie może uzasadniać stwierdzenie nieważności zaskarżonego przepisu. Sama Komisja przyznaje bowiem, że naruszenie takie, jeżeli zostałyby potwierdzone, mogłyby spowodować stwierdzenie nieważności zaskarżonego przepisu. Utrzymuje ona jednak, że takie hipotetyczne stwierdzenie nieważności byłoby oparte na oczywistym błędzie w ocenie lub na naruszeniu zasady proporcjonalności.
- 103 Stąd – podobnie jak kwestia wskazana w pkt 89 powyżej i z tych samych przyczyn, co wskazane w pkt 89 – kwestia podniesiona w pkt 102 powyżej zostanie przeanalizowana w ramach badania zarzutu piątego.
- 104 Czwarta podniesiona przez Królestwo Hiszpanii przesłanka, oparta na treści zaskarżonego przepisu, również nie może wykazać nadużycia władzy przez Komisję. Fakt wprowadzenia obowiązku etykietowania w odniesieniu do wszystkich substancji stosowanych po zbiorze owoców cytrusowych, z przyczyn dotyczących głównie jednej z tych substancji – OPP – oraz ograniczenie tego obowiązku tylko do owoców cytrusowych, a nie do innych owoców, mogłyby w danym przypadku uzasadniać stwierdzenie nieważności zaskarżonego przepisu ze względu na oczywisty błąd w ocenie lub ze względu na naruszenie zasad równego traktowania lub proporcjonalności, ale nie stanowią chociaż jednej przesłanki nadużycia władzy. Także w tym przypadku chodzi o argumenty, które należy zbadać w ramach analizy zarzutów czwartego i piątego.
- 105 Mając na względzie całość tych rozważań, należy oddalić zarzut drugi.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia

- 106 Królestwo Hiszpanii zarzuca Komisji naruszenie obowiązku uzasadnienia ze względu na rozbieżność, jaka istnieje według niego pomiędzy motywem 6 rozporządzenia nr 543/2011 a zaskarżonym przepisem (zob. także pkt 73 powyżej). Królestwo Hiszpanii uważa, że uzasadnienie zaskarżonego przepisu jest niewątpliwie jasne, ale dwuznaczne, ponieważ podczas gdy zgodnie z normą EKG/ONZ FFV-14 nałożenie obowiązku etykietowania w zakresie zabiegów po zbiorze owoców cytrusowych jest fakultatywne, to w rozporządzeniu nr 543/2011 nie wyjaśniono w żaden sposób przyczyn odstąpienia Komisji od tej normy i wprowadzenia zaskarżonym przepisem ogólnego i bezwarunkowego obowiązku etykietowania. Obowiązek ten został wprowadzony bez żadnego uzasadnienia, co stanowi naruszenie obowiązku uzasadnienia, wynikającego z art. 296 akapit drugi TFUE i z orzecznictwa w tym zakresie.
- 107 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru danego aktu. Uzasadnienie musi przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy przyjętego środka, a sądowni Unii dokonać kontroli. Nie ma jednak w tym względzie wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winno opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również ogół przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (zob. wyrok Trybunału z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-7285, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo). Obowiązuje to tym bardziej wtedy, gdy państwa członkowskie bezpośrednio uczestniczyły w pracach nad przyjęciem spornego aktu, a w związku z tym znają przyczyny leżące u jego podstaw (zob. wyrok Trybunału z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie C-301/97 Niderlandy przeciwko Radzie, Rec. s. I-8853, pkt 188 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 108 Co więcej, jeżeli chodzi, jak w niniejszym przypadku, o akt o zasięgu ogólnym, uzasadnienie może się ograniczać do wskazania, po pierwsze, całości sytuacji, która doprowadziła do jego przyjęcia, a po drugie, ogólnych celów, jakim ma on służyć (ww. w pkt 107 wyroki: w sprawie Niderlandy przeciwko Radzie, pkt 189; z dnia 7 września 2006 r. w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 59).
- 109 Ponadto Trybunał wielokrotnie orzekał, że żądanie szczegółowego uzasadnienia każdej decyzji technicznej byłoby nadmierne, jeżeli z zaskarżonego aktu wynikają istotne cele, do których osiągnięcia zmierza instytucja (zob. ww. w pkt 107 wyrok w sprawie Niderlandy przeciwko Radzie, pkt 190 i przytoczone tam orzecznictwo). Obowiązuje to tym bardziej wtedy, gdy instytucje Unii dysponują szerokim zakresem uprawnień dyskrecyjnych przy dokonywaniu wyboru środków niezbędnych do realizacji polityki o złożonym charakterze, takiej jak w niniejszym przypadku wspólna polityka rolna (zob. ww. w pkt 107 wyrok w sprawie Niderlandy przeciwko Radzie, pkt 191, 192 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 110 W niniejszej sprawie należy przede wszystkim stwierdzić, że całość argumentów Królestwa Hiszpanii jest oparta na rozumieniu motywu 6 rozporządzenia nr 543/2011, które to rozumienie, jak wyjaśniono w pkt 83–85 powyżej, jest błędne.
- 111 Z przyczyn wskazanych w pkt 83–85 powyżej nie należy bowiem rozumieć tego motywu w ten sposób, że niezbędne jest zagwarantowanie, iż przyjęte przez Komisję normy handlowe Unii są identyczne z normami przyjętymi przez EKG/ONZ. Gdyby Komisja postąpiła w ten sposób, naruszyłaby ona ciążący na niej na podstawie art. 113 ust. 2 lit. a) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku obowiązek uwzględniania na etapie przyjmowania takich norm czynników innych niż normy przyjęte przez EKG/ONZ, także wymienionych w tym przepisie. Jak zatem zaznaczono powyżej, motyw ów należy rozumieć w ten sposób, że Komisja starała się na etapie przyjmowania norm handlowych na szczeblu Unii zapewnić zgodność co do ogólnego zarysu tych norm z normami

przyjętymi przez EKG/ONZ, innymi słowy, zapewnić, że normy handlowe Unii, o ile nie wynikają one z innych wymogów, mają taki sam zakres i taką samą treść jak normy przyjęte przez EKG/ONZ i są do tych norm dostosowane.

- 112 To rozumienie motywu 6 rozporządzenia nr 543/2011 zostało potwierdzone całościowym porównaniem pomiędzy wydaniem normy EKG/ONZ FFV-14 z 2010 r. a normą handlową Unii dla owoców cytrusowych ustanowioną tym rozporządzeniem. Z porównania tego wynika, że mimo iż norma handlowa Unii odpowiada ogólnie strukturze i prezentacji normy EKG/ONZ FFV-14 (wydanie z 2010 r.), to pomiędzy obydwoma normami istnieje szereg drobnych różnic, od zwykłych niewielkich rozbieżności redakcyjnych aż po różnice materialne; rozbieżność pomiędzy zaskarżonym przepisem i odpowiednim przepisem normy EKG/ONZ FFV-14 stanowi tylko jeden z przykładów tych różnic. W szczególności, jak podnosi samo Królestwo Hiszpanii, należy stwierdzić, że pompele, grejpfruty i limony są wyłączone z zakresu stosowania normy handlowej Unii ustanowionej rozporządzeniem nr 543/2011, podczas gdy wszystkie one objęte są normą EKG/ONZ FFV-14.
- 113 Z powyższego wynika, że nie ma żadnej niespójności pomiędzy tym, co wyrażono w motywie 6 rozporządzenia nr 543/2011, a wyborem Komisji polegającym na umieszczeniu w nowej normie na szczeblu Unii zaskarżonego przepisu identycznego z wcześniejszymi odpowiednimi przepisami, pomimo zmiany wprowadzonej w międzyczasie w odpowiednim przepisie normy EKG/ONZ FFV-14. Argument Królestwa Hiszpanii, zgodnie z którym uzasadnienie zaskarżonego przepisu jest „dwuznaczne”, nie może zatem zostać uwzględniony.
- 114 Ponadto w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 108 i 109 powyżej Komisji nie można zarzucać naruszenia obowiązku uzasadnienia ze względu na to, że nie przedstawiła ona w szeregu motywów rozporządzenia nr 543/2011 dokładnych przyczyn, dla których podjęła decyzję o umieszczeniu w normie handlowej dotyczącej owoców cytrusowych zaskarżonego przepisu odmiennego od odpowiedniego przepisu normy EKG/ONZ FFV-14. Ze względu bowiem na liczne rozbieżności pomiędzy normą handlową Unii dla owoców cytrusowych, przyjętą tym rozporządzeniem, a normą EKG/ONZ FFV-14 (zob. pkt 112 powyżej) żądanie od Komisji szczegółowego uzasadnienia każdej rozbieżności byłoby niewątpliwie nadmierne.
- 115 Wniosek wskazany w pkt 114 powyżej nasuwa się tym bardziej, że Królestwu Hiszpanii umożliwiono, jak potwierdzają elementy, na które ono samo się powołało (zob. pkt 64 i 65 powyżej), poznanie przyczyny decyzji Komisji, by nie przyjmować na szczeblu Unii zmiany przepisu dotyczącego etykietowania normy EKG/ONZ FFV-14.
- 116 Ogólnie – i z uwzględnieniem faktu, że zaskarżony przepis stanowi część normy handlowej Unii dotyczącej owoców cytrusowych, która jest aktem o zasięgu ogólnym – należy stwierdzić, że całość sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia szczegółowych norm handlowych, w tym normy dotyczącej owoców cytrusowych, i ogólne cele, jakim akt ten ma służyć, wynikają, jak wymaga tego orzecznictwo przytoczone w pkt 108 powyżej, w sposób wystarczająco jasny z motywów 5 i 6 rozporządzenia nr 543/2011. Należy zauważyć w tym względzie, że z wyjątkiem zarzucanej niespójności pomiędzy brzmieniem motywu 6 wspomnianego rozporządzenia a treścią zaskarżonego przepisu, Królestwo Hiszpanii nie sformułowało innego zastrzeżenia względem tego uzasadnienia.
- 117 Królestwo Hiszpanii opiera się także na wyrokach Trybunału z dnia 1 kwietnia 1993 r. w sprawach połączonych C-260/91 i C-261/91 *Diversintre i Iberlacta*, Rec. s. I-1885, pkt 11, 12, i Sądu z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie T-310/06 *Węgry przeciwko Komisji*, Zb.Orz. s. II-4619, pkt 83, 84, w których uznano, że rozporządzenia rozpatrywane w tych sprawach są niedostatecznie uzasadnione.
- 118 Jak zaś słusznie twierdzi Komisja, okoliczności w sprawach leżących u podstaw tych dwóch wyroków są całkowicie odmiennie od okoliczności niniejszej sprawy, skutkiem czego nie można z nich wyciągnąć żadnego wniosku istotnego dla niniejszej sprawy.

- 119 Wyżej wymieniony w pkt 117 wyrok w sprawach połączonych *Diversinte* i *Iberlacta*, pkt 11, 12, dotyczył przepisu mającego skutek wsteczny, w odniesieniu do którego to skutku orzecznictwo wymaga szczególnego uzasadnienia w preambule wymaganego aktu, jak wynika z pkt 10 tego wyroku. Tymczasem w niniejszej sprawie nie podniesiono, że zaskarżony przepis ma skutek wsteczny.
- 120 Jeśli chodzi o ww. w pkt 117 wyrok w sprawie *Węgry przeciwko Komisji*, pkt 82–88, Sąd uznał w nim, że należało stwierdzić nieważność niektórych przepisów rozporządzenia rozpatrywanego w tej sprawie ze względu na brak uzasadnienia, ponieważ w rozporządzeniu tym nie wskazano w żaden sposób powodów, dla których nowe środki wprowadzone tymi przepisami powinny znaleźć zastosowanie bezzwłocznie. Jednak owo ustalenie Sądu powinno być umieszczone w danym kontekście, przypomnianym w pkt 66–72 tego wyroku, z którego to kontekstu wynika, że wprowadzenie kwestionowanych środków naruszyło uzasadnione oczekiwania producentów, których środki te dotyczyły. Okazuje się bowiem, że w pkt 82–88 omawianego wyroku wymieniona została uzupełniająca podstawa uzasadnienia, ponieważ Sąd orzekł już w pkt 72 tego wyroku, że należało stwierdzić nieważność rozpatrywanych przepisów danego rozporządzenia ze względu na naruszenie uzasadnionych oczekiwań producentów.
- 121 W niniejszej sprawie Królestwo Hiszpanii nie twierdziło zaś nawet, że zaskarżony przepis naruszał uzasadnione oczekiwania producentów owoców cytrusowych, podmiotów gospodarczych danego sektora lub innej kategorii osób.
- 122 W świetle powyższych rozważań zarzut trzeci należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu zasady równego traktowania

- 123 Poprzez zarzut czwarty Królestwo Hiszpanii zarzuca Komisji naruszenie zasady równego traktowania i niedyskryminacji między producentami, ustanowionej w art. 40 ust. 2 TFUE. Królestwo Hiszpanii twierdzi w istocie, że wszyscy producenci różnych owoców i warzyw znajdują się w podobnej sytuacji względem możliwości, iż do ich produktów zostaną zastosowane zabiegi po zbiorze. Królestwo Hiszpanii wskazuje w tym zakresie szereg przykładów substancji, które są stosowane po zbiorze w szczególności na owocach ziarnkowych (jabłkach i gruszkach), owocach pestkowych, bananach i ziemniakach.
- 124 Tymczasem spośród dziesięciu szczegółowych norm handlowych przyjętych rozporządzeniem nr 543/2011 tylko norma dotycząca owoców cytrusowych wprowadza zaskarżonym przepisem obowiązek etykietowania w odniesieniu do środków konserwujących lub innych substancji chemicznych zastosowanych po zbiorze. Wedle Królestwa Hiszpanii z powyższego wynika, że zaskarżony przepis jest środkiem dyskryminującym na niekorzyść producentów owoców cytrusowych, który to środek nie opiera się na żadnym obiektywnym uzasadnieniu. Wprowadzenie zaskarżonym przepisem obowiązku etykietowania przekazuje konsumentowi informację, że owoce cytrusowe są jedynymi owocami poddawanych działaniu produktów chemicznych po zbiorze. To błędne wrażenie jest szkodliwe w odniesieniu do wprowadzania do obrotu i spożycia tych owoców i stawia je w sytuacji niekorzystnej z punktu widzenia konkurencji.
- 125 Powołany przez Królestwo Hiszpanii art. 40 ust. 2 akapit drugi TFUE stanowi, że wspólna organizacja rynków rolnych ustanowiona w ramach wspólnej polityki rolnej Unii wyklucza wszelką dyskryminację między producentami lub konsumentami wewnątrz Unii.
- 126 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji w ramach wspólnej polityki rolnej ustanowionej w art. 40 ust. 2 akapit drugi TFUE daje jedynie szczególny wyraz ogólnej zasadzie równości, która wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób i by odmiennie sytuacje nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że takie odmiennie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (zob. wyrok Trybunału z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie C-365/08 *Agrana*

Zucker, Zb.Orz. s. I-4341, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo). Z orzecznictwa wynika zatem, że jeżeli analiza przepisów aktu ujawnia arbitralną różnicę traktowania, to jest różnicę pozbawioną wystarczającego uzasadnienia i nieopartą na kryteriach o charakterze obiektywnym (wyroki Trybunału: z dnia 15 września 1982 r. w sprawie 106/81 Kind przeciwko EWG, Rec. s. 2885, pkt 22; z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-370/88 Marshall, Rec. s. I-4071, pkt 24; wyrok Sądu z dnia 20 marca 2001 r. w sprawie T-52/99 T. Port przeciwko Komisji, Rec. s. II-981, pkt 82), to należy stwierdzić nieważność tego aktu ze względu na naruszenie zakazu dyskryminacji przewidzianego w art. 40 ust. 2 akapit drugi TFUE, chyba że różnica jest uzasadniona obiektywnie (wyrok Trybunału z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-280/93 Niemcy przeciwko Radzie, Rec. s. I-4973, pkt 67; ww. w pkt 80 wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 106).

- 127 Naruszenie zasady równego traktowania poprzez odmienne traktowanie zakłada, że rozważane sytuacje są podobne, z uwzględnieniem ich całościowej charakterystyki. Elementy charakteryzujące różne sytuacje, a w ten sposób ich podobny charakter, winny być w szczególności określone i ocenione w świetle przedmiotu i celu aktu Unii, który wprowadza rzeczne rozróżnienie. Należy poza tym uwzględnić zasady i cele dziedziny prawa, do której należy sporny akt (wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique et Lorraine i in., Zb.Orz. s. I-9895, pkt 25, 26 i przytoczone tam orzecznictwo). W celu skutecznego podniesienia zarzutu naruszenia zasady równego traktowania wobec prawodawcy Unii konieczne jest zaistnienie odmiennego traktowania sytuacji podobnych, stawiającego niektóre podmioty gospodarcze w sytuacji niekorzystnej w stosunku do innych podmiotów (zob. ww. w niniejszym punkcie wyrok w sprawie Arcelor Atlantique et Lorraine i in., pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 128 Z analizy rozporządzenia nr 543/2011 wynika – i nie jest to zresztą kwestionowane przez Komisję – że, jak twierdzi Królestwo Hiszpanii, żadna inna norma wprowadzona tym rozporządzeniem nie zawiera przepisu analogicznego do zaskarżonego przepisu. Nie można zaprzeczyć, że obowiązek etykietowania nałożony zaskarżonym przepisem względem tylko owoców cytrusowych, których obowiązek ten dotyczy, stawia producentów tych owoców w sytuacji niekorzystnej w stosunku do producentów innych owoców lub warzyw.
- 129 Jednak w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 126 powyżej, aby ustalić, czy okoliczność ta stanowi naruszenie zasady równego traktowania i niedyskryminacji, należy określić przedmiot i cel zaskarżonego przepisu i zbadać, czy sytuacja, w jakiej znajdują się producenci owoców cytrusowych, o których mowa w zaskarżonym przepisie, i sytuacja, w jakiej znajdują się producenci innych owoców lub warzyw, są podobne, uwzględniając ten element.
- 130 Nie budzi wątpliwości, że celem zaskarżonego przepisu jest zapewnienie lepszego poinformowania konsumentów owoców cytrusowych, o których mowa w tym przepisie, poprzez zwrócenie w danym przypadku ich uwagi na fakt, iż do owoców, które nabyli i które zamierzają spożyć, zastosowano po zbiorze środki konserwujące lub inne substancje chemiczne.
- 131 W tym względzie powszechnie znany jest fakt wynikający z ogólnego doświadczenia, że z punktu widzenia ewentualnego zastosowania środka konserwującego lub innej substancji chemicznej na powierzchni zewnętrznej owoce i warzywa można podzielić na dwie obszerne kategorie. Kategoria pierwsza obejmuje te owoce, których łupina lub skórka nie są bardzo grube, skutkiem czego nie stanowią wystarczającej przeszkody dla przenikania substancji do wnętrza danego owocu lub warzywa; te owoce i warzywa są ponadto często, a nawet wyłącznie spożywane ze skórką. Druga kategoria obejmuje te owoce, których skórka ma grubość wystarczającą, by uniemożliwić przenikanie substancji znajdujących się na jej powierzchni do wnętrza, i które są spożywane po obraniu, co oznacza, że ich skórka nie jest spożywana, lecz jest wyrzucana.
- 132 Ponieważ skórka owoców i warzyw objętych kategorią drugą uniemożliwia substancjom zastosowanym powierzchniowo przenikanie do wnętrza i sama nie jest spożywana, można logicznie dojść do wniosku, jak twierdzi ponadto Komisja, że w odniesieniu do tych owoców i warzyw można dopuścić stosowanie,

w szczególności powierzchniowo po zbiorze, substancji, których wykorzystanie nie jest dopuszczone w odniesieniu do owoców i warzyw pierwszej kategorii, lub w odniesieniu do owoców i warzyw drugiej kategorii dopuścić stosowanie większych dawek substancji zatwierdzonych dla wszystkich owoców i warzyw, wychodząc z założenia, że pozostałości substancji zastosowanych do owoców i warzyw objętych drugą kategorią zostaną na skórcie, które zostanie wyrzucona, i nie zostaną spożyte przez konsumenta.

- 133 Powyższa uwaga znajduje potwierdzenie w analizie rozporządzenia Komisji (UE) nr 304/2010 z dnia 9 kwietnia 2010 r. zmieniającego załącznik II do rozporządzenia (WE) nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości 2-fenylofenolu w określonych produktach oraz na ich powierzchni (Dz.U. L 94, s. 1), które dotyczą najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości w odniesieniu do OPP. Dla owoców cytrusowych w rozporządzeniu tym ustalono najwyższy dopuszczalny limit pozostałości „ważn[y] do dnia 30 września 2012 r. do czasu przedłożenia i oceny dwóch dodatkowych badań”, co najmniej 50 razy większy niż w przypadku innych owoców lub warzyw.
- 134 Należy także stwierdzić, że w obrębie drugiej ze wskazanych w pkt 131 powyżej kategorii owoce cytrusowe stanowią specyficzną i szczególną podkategorię. Podczas gdy bowiem co do zasady skórka owoców cytrusowych nie jest spożywana z miąższem, ale jest wyrzucana, podobnie jak w przypadku różnych innych owoców (bananów, arbuzów, melonów), powszechnie znany jest fakt, jak słusznie twierdzi Komisja, że ich skórka ma specyficzne zastosowanie kulinarne do wyrobu konfitur, likierów (jak limoncello) lub do przyprawiania niektórych wyrobów kulinarnych, takich jak herbatniki lub zupy.
- 135 O ile zatem można wyjść z założenia, że skórka owocu cytrusowego nie będzie bezpośrednio spożywana z jego miąższem, i dopuścić tym samym, w odniesieniu do owoców cytrusowych, zabiegi zatwierdzone tylko w odniesieniu do owoców i warzyw objętych drugą z kategorii wymienionych w pkt 131 powyżej, o tyle należy także stwierdzić, że inaczej niż w przypadku pozostałych produktów objętych tą kategorią, konsument może być skłonny do wykorzystania ich skórki w sposób wskazany w pkt 134 powyżej, a zatem może ją spożywać. Dlatego też w wypadku owoców cytrusowych konieczne jest poinformowanie konsumenta o tym, że nabyte przez niego owoce cytrusowe, choć doskonale nadają się do zwykłego spożycia, były jednak przedmiotem zabiegów po zbiorze, co może mieć wpływ na wykorzystanie ich skórki do celów kulinarnych. Nie okazuje się – i Królestwo Hiszpanii tak nie twierdziło – że analogiczna potrzeba istnieje w przypadku innych owoców i warzyw, których skórka nie jest spożywana.
- 136 Z powyższego wynika, że z powodu ww. szczególnych cech owoców cytrusowych ich producenci znajdują się w sytuacji odmiennej od tej, w jakiej znajdują się producenci innych owoców i warzyw w odniesieniu do celu informowania konsumentów w zakresie substancji zastosowanych po zbiorze. W związku z tym nie można zarzucić Komisji naruszenia zasady równego traktowania i niedyskryminacji, a to dlatego, że zaskarżony przepis dotyczy tylko owoców cytrusowych, a nie innych owoców i warzyw.
- 137 W tym względzie Królestwo Hiszpanii przypomina, że zaskarżony przepis nie znajduje zastosowania do wszystkich owoców cytrusowych, ponieważ pompele, grejpfruty i limony są wyłączone z jego zakresu stosowania (zob. pkt 112 powyżej).
- 138 Okoliczność ta nie może prowadzić do odmiennego wniosku, ponieważ z akt sprawy nie wynika – i ponadto Królestwo Hiszpanii tak nie twierdziło – iż skórka tych trzech rodzajów owoców cytrusowych może także być stosowana do celów wskazanych w pkt 134 powyżej. Ponadto strony, zapytane o przyczyny wyłączenia tych trzech rodzajów owoców cytrusowych ze szczegółowej normy dla owoców cytrusowych ustanowionej rozporządzeniem nr 543/2011, wskazały, że wyłączenie to było w szczególności uzasadnione nieistotną wielkością sprzedaży tych owoców w Europie.

- 139 Królestwo Hiszpanii podnosi także, że inne owoce mogą również być stosowane, jak owoce cytrusowe, w wyrobach kulinarnych lub do przygotowywania konfitur lub likierów. Jednak argument ten nie ma znaczenia dla sprawy. Istotny w odniesieniu do owoców cytrusowych, o których mowa w zaskarżonym przepisie, jest fakt, że zastosowanie takie stanowi radykalną zmianę w porównaniu do zwyczajowego spożycia tych owoców: podczas gdy zwykle skórka tych owoców jest wyrzucana i nie jest spożywana, nie jest tak, w sytuacji gdy są one stosowane do wspomnianych powyżej celów. Królestwo Hiszpanii nie wskazało przykładowo innego owocu, którego skórka jest zwykle wyrzucana i nie jest spożywana, lecz który jest stosowany do celów kulinarnych.
- 140 Argument Królestwa Hiszpanii, w myśl którego etykietowanie, które stało się wiążące w drodze zaskarżonego przepisu, może wywołać błędne wrażenie, że substancje chemiczne są stosowane po zbiorze tylko do owoców cytrusowych, i w ten sposób obniżyć konkurencyjność producentów tych owoców w porównaniu do innych owoców (zob. pkt 124 powyżej), również nie ma znaczenia dla sprawy w kontekście zarzucanego naruszenia zasady równego traktowania i niedyskryminacji.
- 141 Argument ten nie podważa wniosku, w myśl którego producenci owoców cytrusowych, o których mowa w zaskarżonym przepisie, nie znajdują się w sytuacji porównywalnej do sytuacji producentów innych owoców i warzyw. Argument ten ma na celu zakwestionowanie właściwego i koniecznego charakteru danego środka, a w ten sposób służy w rzeczywistości podniesieniu naruszenia zasady proporcjonalności (które jest przedmiotem zarzutu piątego) i, ogólniej, wykazaniu oczywistego błędu w ocenie Komisji. Argument ten należy zatem zbadać właśnie w kontekście zarzutu piątego, podczas gdy w kontekście niniejszego zarzutu argument ten jest nieistotny dla sprawy.
- 142 To samo dotyczy istotnej części argumentów przedstawionych względem zarzutu czwartego przez Królestwo Hiszpanii w replice. Argumenty te mają na celu wykazanie, że zaskarżony przepis oznacza nieuzasadnione osłabienie pozycji konkurencyjnej producentów owoców cytrusowych, a ogólniej – podważenie właściwego i koniecznego charakteru środka wprowadzonego tym przepisem.
- 143 Podsumowując, zarzut czwarty należy z ww. przyczyn oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu piątego, opartego na naruszeniu zasady proporcjonalności

- 144 Poprzez zarzut piąty Królestwo Hiszpanii twierdzi, że obowiązek etykietowania nałożony zaskarżonym przepisem nie jest zgodny z wymogami zasady proporcjonalności. Ponadto utrzymuje ono, że analiza Komisji, w związku z którą Komisja przyjęła zaskarżony przepis, jest oparta na nieprawdziwych podstawowych danych, które nie są ani spójne, ani właściwe do wykazania utrzymania obowiązku etykietowania przewidzianego tym przepisem.
- 145 Królestwo Hiszpanii podnosi w tym względzie, że Komisja przedstawiła następnie, w trakcie prac przygotowawczych w celu przyjęcia rozporządzenia nr 543/2011, dwa uzasadnienia przyjęcia zaskarżonego przepisu: z jednej strony powołała się ona na „szczególny system” OPP, a z drugiej strony, w bardziej ogólny sposób – na przestrzeganie wymogów wprowadzonych uregulowaniami Unii dotyczącymi dodatków do żywności.
- 146 Zdaniem Królestwa Hiszpanii żadne z tych dwóch uzasadnień nie jest zaś dostateczne. W prawie Unii nie istnieje żaden przepis wprowadzający obowiązek zamieszczenia na etykiecie informacji o zastosowaniu rozpatrywanych substancji, ani dla świeżych owoców i warzyw ogólnie, ani dla owoców cytrusowych w szczególności.
- 147 Królestwo Hiszpanii twierdzi w tym względzie, że zabiegi po zbiorze owoców, podobnie jak pozostałe zabiegi przy użyciu środków ochrony roślin, podlegają surowym ograniczeniom na podstawie dyrektywy Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotyczącej wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.U. L 230, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 11, s. 332) [zastąpionej od

dnia 13 czerwca 2011 r. rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącym wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającym dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.U. L 309, s. 1)] i rozporządzenia nr 396/2005. Chodzi o odpowiednie ramy regulacyjne oparte na kompletnych badaniach toksykologicznych, które zapewniają bezpieczeństwo tych substancji dla konsumentów i gwarantują wysokie standardy bezpieczeństwa, w szczególności przez ustanowienie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości.

- 148 Rozporządzenie nr 396/2005 nie wprowadza co prawda obowiązku etykietowania w odniesieniu do zastosowania pestycydów, ale wprowadza inne obowiązki w celu zapewnienia konsumentowi właściwych informacji. Królestwo Hiszpanii uważa zatem, że gdyby prawodawca Unii uważał, iż specjalne etykietowanie, wskazujące na zastosowanie środków ochrony roślin, było konieczne, to wprowadziłby odpowiedni obowiązek.
- 149 Istnieją także inne substancje chemiczne stosowane na powierzchni wielu owoców po zbiorze. Substancje te są dodatkami i podlegają właściwemu uregulowaniu, a mianowicie dyrektywie 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 (Dz.U. L 109, s. 29 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 5, s. 75). Jednak na podstawie art. 6 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy w przypadku świeżych owoców i warzyw, które nie zostały obrane, pokrojone lub poddane podobnemu przetwarzaniu, nie ma obowiązku wskazywania na etykietce informacji o składnikach.
- 150 Jeśli chodzi w szczególności o OPP, Królestwo Hiszpanii podkreśla, że OPP nie są częścią grupy dodatków do żywności od chwili włączenia ich w zakres zastosowania dyrektywy 91/414. Ustanowiono wobec nich najwyższy dopuszczalny poziom pozostałości (zob. pkt 133 powyżej). W związku z tym względem tej konkretnej substancji nie można już wprowadzić obowiązku etykietowania. Tymczasowy charakter najwyższego dopuszczalnego poziomu pozostałości odnoszącego się do tej substancji nie stanowi skutecznego argumentu za wprowadzeniem takiego obowiązku, ponieważ rozporządzenie nr 396/2005 odnosi się do wielu substancji czynnych i nie ustanawia dla żadnej z nich wymogu specjalnego etykietowania.
- 151 Tytułem wstępu należy stwierdzić, że mimo iż niniejszy zarzut, zgodnie z jego tytułem w skardze, oparty jest na naruszeniu zasady proporcjonalności, to argumenty przedstawione w tym zakresie przez Królestwo Hiszpanii mają na celu wykazanie nie tylko naruszenia tej zasady, ale też ogólniej, oczywistego błędu w ocenie popełnionego przez Komisję.
- 152 Następnie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem zasada proporcjonalności, która należy do zasad podstawowych prawa Unii, wymaga, by akty instytucji Unii nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym służą dane uregulowania, przy czym oczywiście tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród kilku odpowiednich środków, należy stosować ten najmniej dotkliwy, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów. W ramach kontroli sądowej okoliczności wykonywania tej zasady, mając na uwadze szeroki zakres uznania, jakim dysponuje prawodawca Unii w dziedzinie wspólnej polityki rolnej – w niniejszej sprawie Komisja (zob. pkt 81 powyżej) – jedynie oczywiście nieodpowiedni w odniesieniu do celów, jakie właściwa instytucja zamierza osiągnąć, charakter działania ustanowionego w tej materii może mieć wpływ na zgodność tego działania z prawem (zob. ww. w pkt 107 wyrok z dnia 7 września 2006 r. w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 97, 98 i przytoczone tam orzecznictwo). Przyznaje to ponadto w skardze Królestwo Hiszpanii.
- 153 Jednak nawet jeżeli w świetle orzecznictwa Komisji przysługują szerokie uprawnienia dyskrecyjne, to korzystanie ze swobodnego uznania nie jest wyjęte spod kontroli sądu. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że w ramach tej kontroli sąd Unii musi poddać weryfikacji poszanowanie zasad proceduralnych, prawidłowość ustaleń faktycznych przyjętych przez Komisję, brak oczywistego błędu

w ocenie tych okoliczności faktycznych oraz brak nadużycia władzy. W szczególności w celu sprawdzenia, czy właściwa instytucja popełniła oczywisty błąd w ocenie, sąd Unii musi skontrolować, czy instytucja ta starannie i bezstronnie zbadała wszystkie istotne okoliczności danej sprawy, na które powołano się na poparcie wyciągniętych z nich wniosków (zob. wyrok Trybunału z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-77/09 Gowan Comércio Internacional e Serviços, Zb.Orz. s. I-13533, pkt 56, 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 154 W skardze Królestwo Hiszpanii twierdzi zaś właśnie, że analiza dokonana przez Komisję w niniejszej sprawie opiera się na „nieprawdziwych danych”. W kontekście badania niniejszego zarzutu należy zatem sprawdzić w pierwszej kolejności, czy podstawowe elementy, na których Komisja oparła swą analizę, nie są błędne. W szczególności w tym kontekście należy sprawdzić, czy rozumienie przez Komisję treści normy EKG/ONZ FFV-14 jest prawidłowe (zob. pkt 89 powyżej). Należy także rozważyć argumenty stron dotyczące szczególnych wymogów wynikających ewentualnie z różnych przepisów ustanowionych w stosunku do OPP, jako że Królestwo Hiszpanii zarzuca Komisji w odniesieniu do tego samego przedmiotu błędne rozumienie mających znaczenie dla sprawy ram regulacyjnych (zob. pkt 150 powyżej).
- 155 Następnie w drugiej kolejności należy zbadać w danym przypadku, czy zaskarżony przepis stanowi środek o oczywiście niewłaściwym charakterze w stosunku do celu, jaki Komisja zamierzała osiągnąć, w którym to wypadku naruszenie zasady proporcjonalności byłoby wykazane.

W przedmiocie treści normy EKG/ONZ FFV-14 (wydania z 2009 r. i z 2010 r.)

- 156 Jak zauważono w pkt 51 i 52 powyżej, w wydaniach normy EKG/ONZ FFV-14 z 2009 r. i z 2010 r. wskazano, że, odpowiednio, na „opakowaniach” lub „opakowaniach detalicznych” owoców cytrusowych należy umieścić informację o „[z]abiegach po zbiorze (ewentualnie w zależności od przepisów krajowych kraju przywozu)”. Jak zauważono też powyżej (zob. pkt 54 i 55), strony nie zgadzają się co do interpretacji tego wskazania.
- 157 W szczególności Królestwo Hiszpanii zarzuca Komisji błędną wykładnię danej normy ze względu na to, że Komisja uznała, iż w normie tej pozostawiano państwom uprawnienia do wprowadzenia etykietowania w odniesieniu do zabiegów po zbiorze owoców cytrusowych, podczas gdy zdaniem Królestwa Hiszpanii uprawnienie to było przeznaczone dla podmiotów gospodarczych.
- 158 Takiej argumentacji nie można przyjąć. Nie ulega wątpliwości, że normy przyjęte przez EKG/ONZ są powszechnie dostępne, co oznacza, że każdy, kto ma taki zamiar, w tym podmioty gospodarcze sektora owoców cytrusowych, może uwzględniać ich wymogi i dostosowywać się do nich dobrowolnie. Bez wątplenia zgodnie z pkt VII protokołu genewskiego do każdego rządu „przyjmującego ten protokół” należy podjęcie „środków wymaganych przez prawo krajowe w celu dostosowania norm dla produktów” i odniesienie się w tym względzie do „konkretnych norm, które zostaną opracowane”, takich jak w niniejszym przypadku norma EKG/ONZ FFV-14, przy czym należy przypomnieć, że nie chodzi o prawnie wiążące zobowiązanie (zob. pkt 77 powyżej).
- 159 Z powyższego wynika, że w sytuacji gdy zgodnie z taką normą dany środek jest fakultatywny, na pewno chodzi o uprawnienie pozostawione uznaniu państw, których rządy przyjęły protokół genewski. W rzeczywistości takie uprawnienie jest dla EKG/ONZ równoznaczne z brakiem zalecenia w stosunku do konkretnego środka, ponieważ podjęcie decyzji o przyjęciu rozpatrywanego środka zostało pozostawione swobodnej ocenie istotnych okoliczności przez każde państwo członkowskie.
- 160 Królestwo Hiszpanii przypomina także, iż zaskarżony przepis wykracza poza uprawnienie uznane normą EKG/ONZ FFV-14 w zakresie, w jakim zgodnie z art. 113a ust. 2 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku (zob. pkt 2 powyżej) norma ta ma zastosowanie do wszystkich etapów wprowadzania do obrotu, w tym do wywozu, i nie dotyczy tylko przywozu.

- 161 Jeżeli powyższe twierdzenie należy rozumieć w ten sposób, że Królestwo Hiszpanii utrzymuje, iż treść normy EKG/ONZ FFV-14, odsyłając do „przepisów krajowych kraju przywozu”, sprzeciwia się wprowadzeniu takiego obowiązku w drodze przepisów kraju wywozu, to argumentu tego nie można uwzględnić.
- 162 Jak wynika ze względów omówionych w pkt 13 i 14 powyżej, jednym z głównych celów realizowanych przez EKG/ONZ, w szczególności przez opracowywanie norm takich jak rozpatrywana w niniejszej sprawie norma EKG/ONZ FFV-14, jest wspieranie integracji gospodarczej członków EKG/ONZ. W szczególności harmonizacja norm handlowych ma na celu bez wątpliwości zapobieganie tworzeniu niepotrzebnych ograniczeń w handlu, wynikających z rozbieżności norm handlowych ustanawianych przez różne państwa.
- 163 Przepis wprowadzający obowiązek specjalnego znakowania niektórych produktów może stanowić takie ograniczenie tylko w sytuacji, w której przepis ten został narzucony przez kraj przywozu. Jeżeli kraj przywozu nie wprowadza wymogu specjalnego znakowania danych produktów, to nie sprzeciwia się w sposób oczywisty ich przywozowi z innego kraju, nawet jeśli byłyby one oznakowane zgodnie z wymogami wprowadzonymi przepisami tego kraju (kraju wywozu).
- 164 Z powyższego wynika, że w wypadku takim jak rozpatrywany w niniejszej sprawie norma handlowa przyjęta przez EKG/ONZ nie dotyczy i nie ma dotyczyć przepisów kraju wywozu. Zatem w przypadku gdy w normie EKG/ONZ FFV-14 zaznaczono, że informacja o zabiegach po zbiorze owoców cytrusowych jest fakultatywna – w zależności od przepisów krajowych kraju przywozu – przepis taki nie może być rozumiany jako zalecenie dla krajów wywozu, by nie wprowadzały one wymogu takich informacji w drodze przepisów krajowych. Przepis taki oznacza tylko, że kraj przywozu może wymagać takiej informacji, chociaż nie jest ona przewidziana przepisami kraju wywozu produktów.
- 165 Innymi słowy, nie można zarzucić Komisji, że nie zastosowała się ona na etapie przyjmowania zaskarżonego przepisu do zalecenia wymienionego w normie EKG/ONZ FFV-14, niezależnie od niewiążącego charakteru takich norm. Nie można również zarzucać jej błędnego zrozumienia treści tej normy ani zatem oczywistego błędu w ocenie z tego względu.

W przedmiocie przepisów dotyczących OPP

- 166 Następnie należy zbadać kwestię przepisów zezwalających na stosowanie OPP przy przerobieniu owoców cytrusowych, a w danym przypadku – innych owoców i warzyw, w zakresie, w jakim strony podnoszą w tym przedmiocie odmienne twierdzenia. Ewentualne błędne zrozumienie przez Komisję zakresu i treści przepisów mających znaczenie dla sprawy i wynikających z nich obowiązków powoduje zaś wadliwość dokonanej przez nią oceny stosowności przyjęcia zaskarżonego przepisu i może uzasadnić stwierdzenie jego nieważności.
- 167 Używanie OPP zostało dopuszczone po raz pierwszy na podstawie dyrektywy Rady 67/427/EWG z dnia 27 czerwca 1967 r. w sprawie wykorzystania określonych substancji konserwujących do zabezpieczenia powierzchni owoców cytrusowych oraz środków kontroli wykorzystywanych w jakościowej i ilościowej analizie substancji konserwujących w i na owocach cytrusowych (Dz.U. 148, s. 1) [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej dyrektywy poniżej]. Artykuł 1 ust. 2 tej dyrektywy zmienił sekcję I załącznika do dyrektywy Rady 64/54/EWG z dnia 5 listopada 1963 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących substancji konserwujących dopuszczonych do użytku w środkach spożywczych przeznaczonych do spożycia przez ludzi poprzez dodanie do niej pozycji dotyczącej w szczególności OPP. Jak zatem wynika z art. 1 dyrektywy 64/54/EWG, załącznik do niej obejmował substancje konserwujące, które państwa członkowskie mogły zatwierdzić do celów ochrony środków przeznaczonych do spożycia przez ludzi (środki spożywcze). W dodanej dyrektywą 67/427 pozycji dotyczącej OPP przewidziano, że OPP mogły być stosowane „wyłącznie do

zabezpieczenia powierzchni owoców cytrusowych”, a poza tym wskazano, że zabiegi te powinny być wskazane „w handlu detalicznym, opatrzone widoczną informacją zapewniającą w jednoznaczny sposób poinformowanie konsumentów”.

- 168 Dyrektywa 91/414 dotyczyła, zgodnie z jej art. 1 ust. 1, wydawania zezwoleń na dopuszczenie do obrotu, wprowadzania do obrotu, stosowania i kontroli środków ochrony roślin w postaci będącej przedmiotem wymiany handlowej, wprowadzania do obrotu i kontroli substancji czynnych przeznaczonych do użytku określonego w art. 2 ust. 1 tej dyrektywy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej dyrektywy wyrażenie „środki ochrony roślin” oznaczało substancje czynne przeznaczone w szczególności do konserwacji produktów roślinnych, w zakresie, w jakim takie substancje lub produkty nie podlegają szczególnym przepisom wspólnotowym dotyczącym środków konserwujących. Właśnie z tego względu, że OPP były w owym czasie objęte takimi szczególnymi przepisami (a mianowicie przepisami dyrektywy 64/54, zmienionej dyrektywą 67/427), nie wchodziły one w zakres zastosowania dyrektywy 91/414.
- 169 Dyrektywa 64/54 została uchylona od dnia 25 marca 1995 r. na podstawie art. 8 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 95/2/WE z dnia 20 lutego 1995 r. w sprawie dodatków do żywności innych niż barwniki i substancje słodzące (Dz.U. L 61, s. 1), którą została zastąpiona. Dyrektywa 95/2 obejmowała także w załączniku pozycję dotyczącą OPP. W pozycji tej wyjaśniono, że OPP były dopuszczone tylko do zabezpieczenia powierzchni owoców cytrusowych, i ustanowiono największą dopuszczalną ilość. Pozycja ta nie obejmowała natomiast przepisu analogicznego do przepisu dyrektywy 64/54, zmienionej dyrektywą 67/427, w myśl którego to przepisu zabiegi te powinny być wskazane na etykiecie. Należy jednak zauważyć, że, jak twierdzi Komisja, obowiązek taki był wówczas przewidziany szczegółową normą Unii dotyczącą owoców cytrusowych, przyjętą rozporządzeniem Komisji (EWG) nr 920/89 z dnia 10 kwietnia 1989 r. ustanawiającym normy jakości marchwi, owoców cytrusowych oraz deserowych jabłek i gruszek oraz zmieniającym rozporządzenie Komisji nr 58 (Dz.U. L 97, s. 19).
- 170 Komisja wyjaśniła w pismach, że OPP są stosowane nie tylko jako środek konserwujący owoce, ale także przy dezynfekowaniu magazynów, i że podmioty gospodarcze tego sektora wniosły o jego ocenę na podstawie dyrektywy 91/414. Komisja postanowiła zatem zaproponować jego wykreślenie z załącznika do dyrektywy 95/2, aby OPP mogły być włączone do wykazu substancji dopuszczonych, których listę zawiera załącznik I do dyrektywy 91/414.
- 171 Propozycja Komisji doprowadziła do przyjęcia dyrektywy 2003/114/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 grudnia 2003 r. zmieniającej dyrektywę 95/2/WE (Dz.U. L 24, s. 58). Na podstawie art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 3 lit. B załącznika do tej dyrektywy pozycja dotycząca OPP wymieniona w załączniku do dyrektywy 95/2 została wykreślona. Jednak w przypisie w tej części załącznika do dyrektywy 2003/114 sprecyzowano: „Skreślenie [OPP] wchodzi w życie tak szybko, jak będą stosowane wymagania dotyczące etykietowania środków spożywczych poddawanych działaniu tych substancji na mocy prawodawstwa wspólnotowego w sprawie maksymalnego limitu pozostałości pestycydów”.
- 172 Należy poza tym zauważyć, że dyrektywa 2003/114 w art. 3 wyraźnie uchyliła dyrektywę 67/427. Jednak uchylenie to nie dotyczyło bez wątpienia art. 1 ust. 2 tej dyrektywy, która zmieniła dyrektywę 64/54 (zob. pkt 168 powyżej). Przepis ten został już uchylony, wraz z resztą dyrektywy 64/54, dyrektywą 95/2. Uchylenie ustanowione art. 3 dyrektywy 2003/114 dotyczyło innych przepisów dyrektywy 67/427, dotyczących procedury pobierania próbek owoców cytrusowych do badania środków konserwujących (zob. w szczególności art. 2 i załącznik do dyrektywy 67/427).
- 173 Komisja podnosi także, że przypis, o którym mowa w pkt 171 powyżej, nie był przewidziany w jej projekcie dyrektywy, ale został dodany na podstawie przyjętej przez Radę poprawki Parlamentu. Wedle Komisji jego dodanie „stworzyło trudną sytuację, ponieważ z jednej strony warunek [wprowadzony tym przypisem] nie mógł być dosłownie spełniony w braku podstawy prawnej w przepisach o najwyższych dopuszczalnych poziomach pozostałości pestycydów i że z drugiej strony konieczne było dopuszczenie włączenia OPP do wykazu substancji czynnych dopuszczonych na podstawie dyrektywy [91/414],

ponieważ podmioty gospodarcze tego sektora poniosły już istotne koszty w ramach procedury oceny”. Komisja wyjaśnia, że „[w] tych okolicznościach postanowiła [ona] w 2009 r. przyjąć pragmatyczne stanowisko i uznać, że zamiar prawodawcy w zakresie utrzymania obowiązku wskazania stosowania OPP [...] był spełniony przez istnienie normy handlowej w przedmiocie owoców cytrusowych, która stosowała ten obowiązek do wszystkich zabiegów po zbiorze”.

- 174 Na podstawie dyrektywy Komisji 2009/160/UE z dnia 17 grudnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę Rady 91/414/EWG w celu włączenia do niej 2-fenylfenolu jako substancji czynnej (Dz.U. L 338, s. 83) OPP zostały bowiem włączone do wykazu środków ochrony roślin, o których mowa w dyrektywie 91/414.
- 175 Królestwo Hiszpanii twierdzi, że w odniesieniu do OPP możliwe było określenie warunków etykietowania w ramach przepisów dotyczących pestycydów. Sposobność ta nie została wykorzystana i nie można już uzasadnić zaskarżonego przepisu, powołując się na przypis wymieniony w załączniku do dyrektywy 2003/114.
- 176 Należy zaś zauważyć, że w niniejszej sprawie Sąd nie ma rozstrzygnąć, czy przesłanka ustanowiona dyrektywą 2003/114 w odniesieniu do skreślenia OPP z wykazu dodatków do żywności została spełniona ani czy dyrektywa 2009/160, włączająca OPP do wykazu środków ochrony roślin, o których mowa w dyrektywie 91/414, jest niezgodna z prawem.
- 177 Na potrzeby niniejszej sprawy istotny jest fakt, że Komisja uznała, iż przypis wymieniony w załączniku do dyrektywy 2003/114 świadczył o zamiarze ustanowienia przez prawodawcę Unii obowiązku etykietowania w odniesieniu do środków spożywczych zaprawianych OPP, i że uwzględniła ona ten element na etapie przyjmowania zaskarżonego przepisu. W sytuacji gdy dyrektor generalny DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich w swym piśmie wskazanym w pkt 64 powyżej podnosił bowiem, że uchylenie obowiązku etykietowania przewidzianego zaskarżonym przepisem „budziłoby sprzeciw w odniesieniu do prawidłowego stosowania przepisów w przedmiocie dodatków do żywności”, było oczywiste, że powoływał się on właśnie na zamiar prawodawcy Unii wyrażony w ww. przypisie, który znajdował się w tekście umieszczonym w przepisach Unii dotyczących dodatków do żywności.
- 178 Po przedstawieniu powyższych uwag staje się oczywiste, że Komisji nie można zarzucić błędnego zrozumienia zamiaru prawodawcy w tej dziedzinie. Wola ta wynika jasno z danego przypisu, którego brzmienie jest jednoznaczne. I tak, w odniesieniu także do tej kwestii nie istnieje element umożliwiający stwierdzenie popełnionego przez Komisję oczywistego błędu w ocenie.
- 179 Ponadto nie ma potrzeby ustalania, czy, jak zdaje się utrzymywać Królestwo Hiszpanii, Komisja mogła uchylić obowiązek etykietowania ustanowiony zaskarżonym przepisem bez naruszenia dyrektywy 2003/114 ani innego tekstu prawa Unii. Wystarczy zauważyć, że Komisja, która dysponuje szerokimi uprawnieniami dyskrecjonalnymi w tym zakresie, postanowiła nie dokonywać takiego uchylenia.

W przedmiocie przestrzegania zasady proporcjonalności

- 180 W tej sytuacji należy jeszcze zbadać kwestię, czy zaskarżony przepis jest zgodny z zasadą proporcjonalności, to jest z uwzględnieniem orzecznictwa przytoczonego w pkt 152 powyżej, czy ma on oczywiście niewłaściwy charakter w stosunku do zamierzonego celu.
- 181 Celem zaskarżonego przepisu jest cel wskazany w pkt 130 powyżej. Przepis ten ma na celu zapewnienie lepszego poinformowania danych konsumentów owoców cytrusowych poprzez zwrócenie ich uwagi na fakt, iż do owoców tych zastosowano po zbiorze środki konserwujące lub inne substancje chemiczne.

- 182 Zwięźle przedstawiony w pkt 124 powyżej argument, zgodnie z którym obowiązkowe etykietowanie owoców cytrusowych obniża konkurencyjność producentów tych owoców w porównaniu do producentów innych owoców lub warzyw, zdaje się co prawda opowiadać się za niewłaściwym charakterem środka wprowadzonego zaskarżonym przepisem w stosunku do tego celu.
- 183 Jednak argument ten opiera się na przesłance, w myśl której konsumenci nie są świadomi, że do wszystkich owoców i warzyw stosowane są po zbiorze różne substancje – uznane za środki konserwujące, dodatki do żywności lub środki ochrony roślin. Należy stwierdzić, że chodzi o błędne założenie.
- 184 Samo Królestwo Hiszpanii powołuje się bowiem w swych pismach na opublikowane w 2010 r. badanie, zgodnie z którym, w przypadku gdy konsumentom przedstawiono wykaz ewentualnych problemów związanych ze środkami spożywczymi, 31% osób respondentów wskazało pestycydy jako stanowiące najistotniejsze zagrożenie.
- 185 Ponadto powszechnie wiadomo, że dla prawie wszystkich owoców i warzyw istnieją specjalne nalepki w celu wskazania, że te owoce i warzywa pochodzą z rolnictwa ekologicznego i że nie zostały do nich zastosowane substancje chemiczne. Konsumenci z reguły mają świadomość tego, że do owoców i warzyw, które nie mają takiej nalepki, mogły zostać zastosowane takie zabiegi. Nie można zatem przyjąć, że zauważywszy specjalne znakowanie dla owoców cytrusowych, konsumenci dojdą do mylnego wniosku, zgodnie z którym do innych owoców i warzyw, które nie zawierają takiego znakowania, nie zastosowano substancji chemicznych.
- 186 Królestwo Hiszpanii utrzymuje także, że zaskarżony przepis, ponieważ dotyczy także owoców cytrusowych przeznaczonych na wywóz, obniża konkurencyjność owoców cytrusowych pochodzących z Unii na rynkach państw trzecich, których przepisy nie ustanawiają wymogu etykietowania analogicznego do wymogu wprowadzonego zaskarżonym przepisem. Na rynkach tych owoce cytrusowe pochodzące z Unii konkurują z owocami cytrusowymi z innych państw, których przepisy również nie wprowadzają wymogu takiego etykietowania. Dany konsument z kraju przywozu może zatem odnieść mylne wrażenie, że produkty z państw trzecich powinny być przedkładane ponad produkty z Unii, ponieważ w odróżnieniu od produktów z Unii nie zostały do nich zastosowane po zbiorze substancje chemiczne.
- 187 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 38 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej „w politykach Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony konsumentów”. Ani to postanowienie, ani art. 169 TFUE (zob. pkt 94 powyżej) nie dokonują rozróżnienia pomiędzy konsumentami na terenie Unii i spoza niej. W sytuacji gdy Komisja uważa zatem, że środek taki jak w niniejszym przypadku etykietowanie owoców cytrusowych w odniesieniu do ewentualnych zabiegów zastosowanych do nich po zbiorze jest konieczny w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony konsumentów, nie można przyjąć, że dokonuje ona różnienia pomiędzy konsumentami na terenie Unii i spoza niej ze względu na wprowadzenie takiego obowiązku, jeśli chodzi o produkty przeznaczone dla konsumentów na terenie Unii, ale nie względem produktów przeznaczonych dla konsumentów spoza niej.
- 188 Ponadto jednolity i wysoki poziom ochrony konsumentów, zarówno na terenie Unii, jak i spoza niej, stanowi część wizerunku jakości i niezawodności produktów z Unii i przyczynia się do utrzymania, a nawet wzmocnienia ich pozycji na międzynarodowych rynkach. To zresztą wskazała co do istoty Komisja, gdy została zapytana na rozprawie o względy, które skłoniły ją do niewyłączenia z zakresu zastosowania zaskarżonego przepisu owoców cytrusowych przeznaczonych na wywóz do kraju, którego przepisy nie ustanawiają wymogu znakowania takiego jak wprowadzone tym przepisem. Należy także podkreślić, że Królestwo Hiszpanii nie przedstawiło żadnego szczególnego argumentu, który mógłby podważyć powyższe ustalenia.

- 189 W przypadku zagrożenia dla zdrowia konsumentów spoza Unii ze względu na brak znakowania dotyczącego zabiegów po zbiorze owoców cytrusowych z Unii wizerunek jakości i niezawodności produktów z Unii mogłyby doznać szkody. Z powyższego wynika, że zwiędle przedstawionego w pkt 186 powyżej argumentu Królestwa Hiszpanii nie można uwzględnić.
- 190 Mając na uwadze całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że na etapie przyjmowania zaskarżonego przepisu nie można zarzucać Komisji ani oczywistego błędu w ocenie, ani naruszenia zasady proporcjonalności. Należy zatem oddalić zarzut piąty, jak również skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

- 191 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Królestwo Hiszpanii przegrało sprawę w niniejszym przypadku, zgodnie z żądaniem Komisji należy obciążyć je kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (ósma izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Królestwo Hiszpanii zostaje obciążone kosztami postępowania.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 13 listopada 2014 r.

Podpisy