



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 8 maja 2014 r.¹

Sprawa C-137/13

**Herbaria Kräuterparadies GmbH
przeciwko
Freistaat Bayern
[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym]**

złożony przez Bayerisches Verwaltungsgericht München (Niemcy)]

Rolnictwo — Etykietowanie i znakowanie produktów ekologicznych — Rozporządzenie (WE) nr 889/2008 — Artykuł 27 ust. 1 lit. f) — Stosowanie produktów i substancji w przetwórstwie środków spożywczych oznaczonych jako ekologiczne — Zakaz stosowania minerałów i witamin, jeśli nie jest to prawnie wymagane — Dodawanie glukonianu żelaza i witamin do ekologicznej mieszanki soków owocowych — Zawartość wymagana dla sprzedaży jako suplementu żywnościowego, z użyciem oświadczenia żywieniowego lub zdrowotnego albo jako środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego

1. Niniejsza opinia została sporządzona w związku z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonym przez Bayerisches Verwaltungsgericht München [bawarski sąd administracyjny, Monachium (Niemcy); zwany dalej „Verwaltungsgericht”].
2. Opinia dotyczy produktu, który zawiera głównie składniki pochodzące z produkcji ekologicznej, ale także dodatki w postaci minerałów i witamin niepochodzących z produkcji ekologicznej. Pytanie brzmi, czy produkt taki może być oznaczany i sprzedawany jako „ekologiczny”? W szczególności, czy takie dodatki są „wymagane prawnie”, jeśli produkt jest sprzedawany jako suplement żywnościowy lub produkt posiadający właściwości zdrowotne lub odżywcze, które nie mogą zostać osiągnięte bez takich dodatków?
3. (Europejski) producent produktu podniósł również w toku postępowania przed Trybunałem, że porównywalne produkty importowane ze Stanów Zjednoczonych Ameryki (USA) mogą być wprowadzane na rynek Unii Europejskiej (UE) i oznakowane jako „ekologiczne” zgodnie z odpowiednimi przepisami USA, które nie są jednak identyczne z przepisami UE.

¹ — Język oryginału: angielski.

Ramy prawne

Suplementy żywnościowe i substancje odżywcze

4. Motyw 9 preambuły dyrektywy 2002/46/WE² stanowi: „Tylko witaminy i minerały normalnie obecne w wyżywieniu i spożywane jako jego część powinny być dopuszczone jako składniki suplementów żywnościowych, choć nie oznacza to, że ich obecność w tych dodatkach jest konieczna. [...]”.

5. Motyw 15 preambuły stanowi: „Konsumenci kupują suplementy żywnościowe w celu uzupełnienia nimi pożywienia. Jeśli ten cel ma zostać osiągnięty, to w przypadku gdy na etykiecie suplementu żywnościowego wymienione są witaminy i minerały, powinny one występować w danym produkcie w znacznej ilości”.

6. Artykuł 2 lit. a) wyżej wymienionej dyrektywy definiuje suplementy żywnościowe jako „środki spożywcze, których celem jest uzupełnienie normalnej diety i które są skoncentrowanym źródłem substancji odżywczych lub innych substancji wykazujących efekt odżywczy lub fizjologiczny, pojedynczych lub złożonych, sprzedawanych w postaci dawek [...]”, zaś art. 2 lit. b) definiuje substancje odżywcze jako witaminy i minerały. Artykuł 4 ust. 1 w związku z załącznikiem I i załącznikiem II zawiera zamknięty katalog witamin i minerałów, które mogą być stosowane w produkcji suplementów żywnościowych.

7. Artykuł 5 ust. 3 stanowi: „Aby zagwarantować obecność znacznej ilości witamin i minerałów w suplementach żywnościowych, ustala się odpowiednio minimalne ilości przypadające na dzienną porcję zalecaną przez producenta”. Zgodnie z art. 5 ust. 4 minimalne ilości witamin i minerałów, o których mowa w ust. 3 określane są przez Komisję. Niemniej jednak do dnia dzisiejszego takie ilości nie zostały określone.

8. Zgodnie z art. 6 ust. 3 lit. a) etykietowanie zawiera nazwy kategorii substancji odżywczych lub substancji charakteryzujących dany produkt, lub wskazówkę odnośnie do charakteru tych substancji odżywczych lub odnośnych substancji.

Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne

9. Artykuł 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 1924/2006³ definiuje „oświadczenie” jako „każdy komunikat lub przedstawienie, które, zgodnie z przepisami wspólnotowymi lub krajowymi, nie są [jest] obowiązkowe, [...] które stwierdza, sugeruje lub daje do zrozumienia, że żywność ma szczególne właściwości”.

10. Artykuł 3 stanowi:

„Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne mogą być stosowane przy etykietowaniu, prezentacji i w reklamie żywności wprowadzanej na rynek we Wspólnocie jedynie w przypadku, gdy są one zgodne z przepisami niniejszego rozporządzenia.

[...] oświadczenia żywieniowe i zdrowotne nie mogą:

a) być nieprawdziwe, niejednoznaczne lub wprowadzające w błąd;

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych (Dz.U. L 183, s. 51 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 29, s. 490), ze zmianami.

3 — Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności (Dz.U. L 404, s. 9).

[...]”.

11. Artykuł 5 ust. 1 stanowi między innymi:

„Stosowanie oświadczeń żywieniowych lub zdrowotnych jest dozwolone jedynie w przypadkach, gdy spełnione są następujące warunki:

- a) na podstawie ogólnie uznanych danych naukowych potwierdzone zostało, że obecność [...] w danej żywności lub kategorii żywności składnika odżywczego lub innej substancji, do której odnosi się oświadczenie, ma korzystne działanie odżywcze lub fizjologiczne;
- b) składnik odżywczy lub inna substancja, której dotyczy oświadczenie:
 - (i) jest zawarty(-a) w produkcie końcowym w znaczącej ilości określonej w przepisach wspólnotowych lub – gdy nie istnieją takie przepisy – w ilości, która ma zgodne z oświadczeniem działanie odżywcze lub fizjologiczne, co potwierdzają ogólnie uznane dowody naukowe;

[...]”.

12. Artykuł 8 ust. 1 stanowi: „Oświadczenia żywieniowe są dozwolone jedynie w przypadku, gdy są wymienione w załączniku i są zgodne z wymogami określonymi w niniejszym rozporządzeniu”. Artykuł 13 ust. 1 dopuszcza również stosowanie, w szczególności, oświadczeń zdrowotnych opisujących lub powołujących się na rolę składnika odżywczego lub innej substancji we wzroście, rozwoju i funkcjach organizmu, które oparte są na ogólnie zaakceptowanych dowodach naukowych oraz zrozumiałe dla przeciętnego konsumenta oraz które są wymienione w wykazie, który, zgodnie z art. 13 ust. 3, ma zostać sporządzony przez Komisję.

13. Załącznik do rozporządzenia nr 1924/2006 w nagłówku zatytułowanym „ŹRÓDŁO [NAZWA WITAMINY/WITAMIN] LUB [NAZWA SKŁADNIKA MINERALNEGO/SKŁADNIKÓW MINERALNYCH]” stanowi: „Oświadczenie, że środek spożywczy jest źródłem witamin lub składników mineralnych, i jakiegokolwiek oświadczenie, które może mieć taki sam sens dla konsumenta, może być stosowane tylko wówczas, gdy produkt zawiera co najmniej znaczącą ilość, zdefiniowaną w załączniku do dyrektywy 90/496/EWG [...]”⁴.

14. Załącznik do rozporządzenia nr 432/2012⁵ zawiera wykaz oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności, o którym mowa w art. 13 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1924/2006. W przypadku żelaza dopuszczone oświadczenie brzmi następująco: „Żelazo pomaga w prawidłowej produkcji czerwonych krwinek i hemoglobiny”, przy czym oświadczenie to może być stosowane wyłącznie w odniesieniu do żywności będącej przynajmniej źródłem żelaza zgodnie z oświadczeniem.

4 — Dyrektywa Rady z dnia 24 września 1990 r. w sprawie oznaczania wartości odżywczej środków spożywczych (Dz.U. L 276, s. 40 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 10, s. 191). Załącznik I stanowi: „Do celów określania, czy dana substancja stanowi ilość znaczącą, co do zasady należy uwzględnić 15% zalecanego spożycia określonego w załączniku zawartego w 100 g lub 100 ml lub w opakowaniu produktu, jeśli opakowanie zawiera wyłącznie jedną porcję”. Zalecane dzienne spożycie (zwane dalej „ZDS”) określone jest dla wielu substancji, w tym żelaza i różnych witamin, które zgodnie z oświadczeniami mają być zawarte w produkcie, którego dotyczy postępowanie główne.

5 — Rozporządzenie Komisji (UE) z dnia 16 maja 2012 r. ustanawiające wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności, innych niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci (Dz.U. L 136, s. 1).

Środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego

15. Artykuł 1 ust. 2 dyrektywy 2009/39/WE⁶ definiuje środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego jako „środki spożywcze, które dzięki swojemu specjalnemu składowi lub procesowi wytwórczemu wyraźnie odróżniają się od środków spożywczych przeznaczonych do normalnego spożycia, odpowiadają deklarowanym celom żywieniowym i są sprzedawane w sposób wskazujący na ich właściwość”.

16. Artykuł 1 ust. 3 stanowi:

„Środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego spełniają szczególne wymagania żywieniowe:

- a) niektórych kategorii osób, cierpiących na zaburzenia procesów trawiennych lub metabolizmu; lub
- b) niektórych kategorii osób, które odznaczają się specjalnymi warunkami fizjologicznymi i w związku z tym są w stanie odnieść szczególną korzyść dzięki kontrolowanemu spożyciu niektórych substancji zawartych w środkach spożywczych; lub
- c) zdrowych niemowląt lub małych dzieci”.

17. Artykuł 3 ust. 1 ustanawia wymóg, aby charakter lub skład środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego zapewniał ich zgodność ze specjalnym przeznaczeniem żywieniowym.

18. W art. 4 ust. 3 nakłada się na Komisję obowiązek przyjęcia wykazu substancji specjalnego przeznaczenia żywieniowego, takich jak witaminy i sole mineralne, przeznaczonych jako dodatki do środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego.

19. Wykaz ten został przyjęty w załączniku do rozporządzenia nr 953/2009⁷, którego motyw 5 preambuły stanowi: „Jeżeli dodanie danej substancji odżywczej uznano za konieczne, zostało to zapisane w szczególnych przepisach odpowiednich dyrektyw szczegółowych, w zależności od przypadku wraz z odpowiednimi warunkami ilościowymi”.

Etykietowanie ekologicznych środków spożywczych produkowanych w UE

20. Preambuła rozporządzenia nr 834/2007⁸ zawiera, między innymi, następujące motywy:

- (20) Żywność przetworzona powinna być oznaczona jako ekologiczna, wyłącznie jeżeli wszystkie lub niemal wszystkie składniki pochodzenia rolnego są ekologiczne. Należy jednak ustanowić szczególne przepisy dotyczące znakowania żywności przetworzonej zawierającej składniki rolne, których nie można otrzymać ekologicznie [...]

[...]

6 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego (wersja przekształcona) (Dz.U. L 124, s. 21).

7 — Rozporządzenie Komisji (WE) z dnia 13 października 2009 r. w sprawie substancji, które mogą być dodawane w szczególnych celach odżywczych do środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego (Dz.U. L 269, s. 9).

8 — Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz.U. L 189, s. 1).

(22) Ważną kwestią jest utrzymanie zaufania konsumentów do produktów rolnictwa ekologicznego. Z tego względu wyjątki od wymogów mających zastosowanie do produkcji ekologicznej powinny ograniczać się wyłącznie do takich przypadków, w których zastosowanie odstępstw od zasad produkcji zostanie uznane za uzasadnione.

[...]”.

21. Artykuł 3 tego rozporządzenia określa ogólne cele produkcji ekologicznej, do których zgodnie z lit. c) zaliczono: „dążenie do produkowania szerokiej gamy produktów spożywczych i innych produktów rolnych, zaspokajających zapotrzebowanie klientów na towary produkowane przy wykorzystaniu procesów niestanowiących zagrożenia dla środowiska, zdrowia ludzi, zdrowia roślin ani dla zdrowia i dobrostanu zwierząt”.

22. Artykuł 6 stanowi:

„[...] produkcja przetworzonej żywności ekologicznej opiera się na następujących szczegółowych zasadach:

- a) wytwarzanie żywności ekologicznej z ekologicznych składników rolniczych, chyba że dany składnik nie jest dostępny na rynku w jakości ekologicznej;
- b) ograniczenie stosowania dodatków do żywności, składników nieekologicznych pełniących głównie funkcje technologiczne i sensoryczne, jak również mikroelementów oraz substancji pomocniczych w przetwórstwie, tak by były stosowane w minimalnym zakresie i tylko na wypadek istotnej potrzeby technologicznej lub do szczególnych celów żywieniowych;
- c) wykluczenie substancji i metod przetwarzania mogących wprowadzać w błąd w kwestii prawdziwej natury danego produktu;

[...]”.

23. Artykuł 19 zatytułowano: „Ogólne zasady produkcji żywności przetworzonej”. Artykuł 19 ust. 2 stanowi w szczególności:

„W odniesieniu do składu przetworzonej żywności ekologicznej spełnione są następujące warunki:

- a) dany produkt wytwarzany jest głównie ze składników pochodzenia rolniczego [...];
- b) w środkach spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego mogą być stosowane wyłącznie dodatki, substancje pomocnicze w przetwórstwie, środki aromatyzujące, woda, sól, preparaty na bazie mikroorganizmów i enzymów, minerały, mikroelementy, witaminy, a także aminokwasy i inne mikroelementy tylko w zakresie, w jakim zostały dopuszczone do stosowania w produkcji ekologicznej zgodnie z art. 21;

[...]”.

24. Artykuł 21 stanowi w szczególności:

„1. Zezwolenie na stosowanie produktów i substancji w produkcji ekologicznej i ich umieszczenie w zamkniętym wykazie produktów i substancji, o których mowa w art. 19 ust. 2 lit. b) [...] zależy od [...] następujących kryteriów ocenianych jako całość:

- (i) środki alternatywne dopuszczone zgodnie z tym rozdziałem nie są dostępne;

- (ii) bez ich użycia nie byłoby możliwe wyprodukowanie lub konserwowanie żywności, lub spełnienie wymogów żywieniowych określonych na podstawie prawodawstwa Wspólnoty.

Ponadto produkty i substancje, o których mowa w art. 19 ust. 2 lit. b), są pochodzenia naturalnego i mogły zostać poddane tylko procesom mechanicznym, fizycznym, biologicznym, enzymatycznym lub mikrobiologicznym, z wyjątkiem przypadków, gdy takie produkty i substancje z takich źródeł nie są dostępne na rynku w wystarczających ilościach lub nie mają odpowiedniej jakości.

2. Komisja podejmuje [...] decyzję o dopuszczeniu produktów i substancji, o których mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, i ich umieszczeniu w zamkniętym wykazie oraz ustala szczegółowe warunki ich stosowania i ograniczenia dotyczące ich użycia, a także, w razie konieczności, podejmuje decyzję o wycofaniu produktów.

[...]”.

25. Artykuł 23 („Stosowanie terminów związanych z produkcją ekologiczną”) przewiduje między innymi:

„1. Do celów niniejszego rozporządzenia uznaje się, że produkt opatrzony jest terminem odnoszącym się do ekologicznej metody produkcji, jeżeli przy znakowaniu, w materiałach reklamowych lub dokumentach handlowych taki produkt, jego składniki lub materiały paszowe opisywane są za pomocą terminów sugerujących nabywcy, że produkt ten, jego składniki lub materiały paszowe zostały uzyskane zgodnie z przepisami określonymi w niniejszym rozporządzeniu. Zwłaszcza terminy wymienione w załączniku⁹], ich pochodne lub wersje skrócone, jak np. »bio« i »eko«, używane samodzielnie lub łącznie, mogą być stosowane na terenie Wspólnoty i we wszystkich językach Wspólnoty w znakowaniu i reklamie produktu, który spełnia wymogi określone na mocy niniejszego rozporządzenia lub zgodnie z niniejszym rozporządzeniem.

[...]2. Terminy, o których mowa w ust. 1, nie są stosowane na terenie Wspólnoty i w żadnym z języków Wspólnoty w znakowaniu, reklamie i dokumentach handlowych produktu, który nie spełnia wymogów wymienionych w niniejszym rozporządzeniu, chyba że nie są używane w odniesieniu do produktów rolnych w żywności lub paszy lub wyraźnie w żaden sposób nie łączą się z produkcją ekologiczną.[...]

4. W odniesieniu do żywności przetworzonej terminy, o których mowa w ust. 1, można stosować:

a) w opisie handlowym, pod warunkiem że:

(i) żywność przetworzona spełnia wymogi art. 19;

(ii) co najmniej 95% masy jej składników pochodzenia rolniczego stanowią składniki ekologiczne;

[...]”.

9 — Załącznik wymienia, dla każdego z (obecnych) 25 języków obowiązujących w UE (24 języki urzędowe oraz język luksemburski), jeden lub dwa terminy, przy czym prawie wszystkie oznaczają „biologiczny”, „ekologiczny” lub „organiczny” (wyjątkami są język estoński, w którym używane może być słowo znaczące najwyraźniej „łagodny” i język fiński, w którym znaczenie tego terminu wydaje się bliższe słowu „naturalny”).

26. Artykuł 27 rozporządzenia nr 889/2008¹⁰ jest zatytułowany: „Użycie niektórych produktów i substancji w przetwórstwie żywności”. Artykuł 27 ust. 1 stanowi między innymi:

„Do celów art. 19 ust. 2 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 834/2007 w przetwórstwie żywności ekologicznej [...] można stosować wyłącznie następujące substancje:

[...]

f) wyłącznie dozwolone minerały (wraz z pierwiastkami śladowymi), witaminy, aminokwasy i mikroelementy, o ile ich użycie jest wymagane w środkach spożywczych, w skład których wchodzi”.

Etykietowanie importowanych produktów rolnictwa ekologicznego z USA

27. Motyw 33 preambuły rozporządzenia nr 834/2007 stanowi:

„Wprowadzanie na rynek Wspólnoty importowanych produktów rolnictwa ekologicznego jako produktów rolnictwa ekologicznego powinno być dozwolone pod warunkiem, że zostały one wyprodukowane zgodnie z zasadami produkcji i podlegały takim mechanizmom kontroli, które są zgodne lub równoważne z mechanizmami ustanowionymi w prawodawstwie Wspólnoty. Ponadto produkty importowane w ramach równoważnego systemu powinny posiadać świadectwo wydane przez właściwy organ lub uznany organ kontrolny lub jednostkę kontrolną państwa trzeciego, którego to dotyczy”.

28. Wskazane cele są realizowane na mocy art. 32 tego rozporządzenia w przypadku produktów wykazujących zgodność oraz na mocy art. 33 w przypadku produktów dających równoważne gwarancje. Artykuł 33 ust. 1 zezwala na wprowadzanie produktów wymienionych tu jako drugie na rynek Wspólnoty, pod warunkiem że: a) produkty zostały wyprodukowane zgodnie z równoważnymi zasadami produkcji; b) podmioty gospodarcze podlegają środkom kontroli o takiej samej skuteczności; oraz c) [podmioty gospodarcze] poddały swoje działania uznanemu systemowi kontroli, a także d) produkty posiadają certyfikat z inspekcji wydany przez właściwe organy. Artykuł 33 ust. 2 upoważnia Komisję do sporządzenia wykazu krajów trzecich posiadających równoważne zasady produkcji oraz środki kontroli o równoważnej skuteczności.

29. Tytuł III rozporządzenia nr 1235/2008¹¹ brzmi: „Przywóz produktów dających równoważne gwarancje”. Artykuł 7 umieszczony w tym tytule dotyczy sporządzenia i treści wykazu uznanych krajów trzecich, który znajduje się w załączniku III, podczas gdy art. 10 dotyczy sporządzenia i treści wykazu uznanych jednostek certyfikujących i organów kontroli dla celów równoważności, który znajduje się w załączniku IV.

30. Wyżej wymienione załączniki zostały zmienione w szczególności rozporządzeniem nr 126/2012¹², w którym – ze skutkiem od dnia 1 czerwca 2012 r. do dnia 30 czerwca 2015 r. – dodano USA do wykazu uznanych krajów trzecich w zakresie m.in. przetworzonych produktów rolnych przeznaczonych do spożycia oraz ustanowiono wykaz uznanych organów kontrolnych w tym kraju.

10 — Rozporządzenie Komisji (WE) z dnia 5 września 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 (Dz.U. L 250, s. 1).

11 — Rozporządzenie Komisji (WE) z dnia 8 grudnia 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w odniesieniu do ustaleń dotyczących przywozu produktów ekologicznych z krajów trzecich (Dz.U. L 334, s. 25).

12 — Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) z dnia 14 lutego 2012 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 889/2008 w odniesieniu do certyfikatów oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1235/2008 w odniesieniu do ustaleń dotyczących przywozu produktów ekologicznych ze Stanów Zjednoczonych Ameryki (Dz.U. L 41, s. 5).

31. Motyw 4 preambuły rozporządzenia nr 126/2012 brzmi:

„Obecnie niektóre produkty rolne przywożone z [USA] są wprowadzane do obrotu w [UE] na mocy przepisów przejściowych określonych w art. 19 [rozporządzenia nr 1235/2008]. [USA] zwróciły się do Komisji z wnioskiem o umieszczenie ich w wykazie określonym w art. 7 rozporządzenia (WE) nr 1235/2008. Przedstawiły one informacje wymagane na podstawie art. 7 i 8 tego rozporządzenia. Na podstawie kontroli przedstawionych informacji oraz późniejszych rozmów z władzami Stanów Zjednoczonych stwierdzono, że przepisy regulujące produkcję i kontrolę ekologicznych produktów rolnych w tym kraju są równoważne z przepisami ustanowionymi w rozporządzeniu (WE) nr 834/2007. Komisja przeprowadziła kontrolę na miejscu określoną w art. 33 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 834/2007, w zakresie zasad produkcji i środków kontroli faktycznie stosowanych w [USA], a jej wyniki okazały się zadowalające. Komisja powinna zatem włączyć [USA] do wykazu ustanowionego w załączniku III do rozporządzenia (WE) nr 1235/2008”.

Stan faktyczny, postępowanie i przedłożone pytania prejudycjalne

32. Herbaria Kräuterparadies GmbH (zwana dalej „Herbaria”) jest producentem produktu „Herbaria Blutquick – Eisen + Vitamine” (Herbaria Blutquick – żelazo + witaminy, zwanego dalej „produktem Herbaria Blutquick”), będącego mieszanką soków owocowych wzbogaconą wyciągami ziołowymi. W skład tego produktu wchodzi głównie składniki pochodzące z ekologicznej produkcji rolniczej w rozumieniu art. 19 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 834/2007, jednak produkt Herbaria Blutquick zawiera również dodatek witamin i glukonianu żelaza uzyskany z produktów niepochodzących z rolnictwa ekologicznego. Produkt ten jest reklamowany i sprzedawany jako suplement żywnościowy zawierający żelazo i witaminy, zaś jego etykieta zawiera odniesienie do ekologicznej metody produkcji w rozumieniu art. 23 rozporządzenia nr 834/2007 wraz z oświadczeniem o treści: „Żelazo pomaga w prawidłowej produkcji czerwonych krwinek i hemoglobiny”. Przyjmowanie produktu Herbaria Blutquick w zalecanej dawce dziennej pokrywa 20% ZDS. Produkt ten zalecany jest szczególnie w okresie ciąży i karmienia w celu wspomagania naturalnego rozwoju umysłowego dzieci, ponieważ pomaga zapobiegać zmęczeniu i korzystnie wpływa na ogólne samopoczucie.

33. W grudniu 2011 r. właściwe organy Bawarii nakazały Herbarii usunięcie oznaczenia wskazującego na pochodzenie produktu z produkcji ekologicznej z procesów etykietowania, znakowania, reklamowania oraz sprzedaży produktu Herbaria Blutquick, wskazując, że oznaczenie takie narusza art. 23 ust. 4 lit. a) ppkt (i) rozporządzenia nr 834/2007 w związku z art. 19 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 834/2007 i art. 27 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 889/2008. Rozstrzygnięcie to zostało uzasadnione w następujący sposób: stosowanie minerałów i witamin jest dozwolone tylko w zakresie, w jakim ich użycie jest wymagane prawnie w środkach spożywczych, w skład których wchodzi. W odniesieniu do produktu Herbaria Blutquick nie istnieje tego rodzaju regulacja prawna. W szczególności produkt ten nie stanowi produktu, do którego zastosowanie mają przepisy krajowego rozporządzenia o żywności dietetycznej (zwanego dalej „Diätverordnung”). Z rozporządzenia nr 1924/2006 wynika jedynie, że „oświadczenia żywieniowe i zdrowotne” muszą spełniać szczegółowe wymogi. Nie oznacza to jednak, że prawo wymaga dodawania witamin oraz minerałów w produkcji żywności nieobjętej Diätverordnung. Nawet gdyby produkt Herbaria Blutquick spełniał warunki przewidziane rozporządzeniem nr 1924/2006, nie mógłby jednak być oznakowany, etykietowany, reklamowany ani sprzedawany z chronionym na mocy art. 23 rozporządzenia nr 834/2007 oznaczeniem pochodzenia z produkcji ekologicznej, gdyż rozporządzenie nr 1924/2006 nie przewiduje wymogu ani witalizacji, ani wzbogacania glukonianem żelaza żywności oraz suplementów żywnościowych.

34. W złożonej na powyższą decyzję skardze Herbaria podniosła w szczególności, że celem przyświecającym prawodawcy wspólnotowemu przy ustanawianiu wymogów przewidzianych w art. 27 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 889/2008 było zezwolenie na dodawanie minerałów i witamin, jeżeli i w zakresie, w jakim inne wspólnotowe lub krajowe przepisy wymagają zagwarantowania określonej zawartości witamin i minerałów, a dany środek spożywczy bez takiego dodatku nie mógłby zostać

wyprodukowany w sposób odpowiadający jego przeznaczeniu. Punktem odniesienia jest zawsze konkretny środek spożywczy i jego konkretne przeznaczenie. Przepisy dotyczące suplementów żywnościowych lub oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych, w szczególności rozporządzenie nr 1924/2006, dyktują konieczność dodawania minerałów i witamin do środków spożywczych przeznaczonych zgodnie ze swoim oznakowaniem do szczególnego celu żywieniowego. Zakaz wprowadzania w błąd implikuje konieczność takiej kalkulacji minimalnej zawartości składników mineralnych w suplementach żywnościowych, aby zalecane przez producenta dzienne spożycie osiągnęło 15% proponowanego urzędowo maksymalnego spożycia (zawartość gwarantowana)¹³. Tym samym z przeznaczenia danego suplementu żywnościowego wywodzi się obowiązek prawny osiągnięcia odpowiednich wartości minimalnych. Jeśli można je osiągnąć jedynie poprzez dodanie substancji, to ich dodatek jest prawnie wymagany. Ponadto rozporządzenie nr 432/2012 określa wymagane ilości spożycia dziennego, co skutkuje koniecznością dodawania substancji do żywności ekologicznej. Dodatek glukonianu żelaza i witamin do produktu Herbaria Blutquick jest nieodzowny do osiągnięcia takiego poziomu wartości odżywczych, jaki jest konieczny do spełnienia podanego celu żywieniowego. Osiągnięcie wskazanego poziomu nie jest możliwe przy wykorzystaniu składników pochodzących z produktów ekologicznych. Witaminy i glukonian żelaza dodawane są tylko w niezbędnej ilości.

35. W odpowiedzi na powyższe organ podniósł, że dodatek glukonianu żelaza i witamin nie jest nigdzie przewidziany prawem. Rozporządzenie nr 1924/2006 zezwala jedynie na dodawanie tych substancji, ale nie ustanawia takiego obowiązku. Przeciwna wykładnia stałaby w sprzeczności z art. 6 lit. b) rozporządzenia nr 834/2007, zgodnie z którym dodatki do żywności w rolnictwie ekologicznym należy ograniczyć do minimum.

36. W tych okolicznościach Verwaltungsgericht przedstawia następujące pytania prejudycjalne:

- „1) Czy art. 27 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Komisji (WE) nr 889/2008 należy interpretować w taki sposób, że użycie wymienionych w nim substancji jest wymagane prawnie jedynie wtedy, gdy przepis unijny lub zgodny z prawem Unii przepis krajowy w sposób bezpośredni ustanawia dla danego środka spożywczego, w którego skład mają wejść wymienione substancje, wymóg dodania wymienionych substancji lub przynajmniej przewiduje minimalną zawartość wymienionych substancji, które mają być dodane?
- 2) W wypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze: czy art. 27 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Komisji (WE) nr 889/2008 należy interpretować w taki sposób, że użycie wymienionych substancji jest wymagane prawnie także w przypadkach, w których wprowadzenie do obrotu środka spożywczego jako suplementu żywnościowego lub z użyciem oświadczenia zdrowotnego byłoby bez dodania przynajmniej jednej z wymienionych substancji wprowadzające w błąd i mylące konsumentów, gdyż dany środek spożywczy z powodu zbyt niskiego stężenia wymienionych substancji nie może spełnić swojego przeznaczenia jako środek spożywczy lub przeznaczenia wskazanego w oświadczeniu zdrowotnym?
- 3) W wypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze: czy art. 27 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Komisji (WE) nr 889/2008 należy interpretować w taki sposób, że użycie wymienionych substancji jest wymagane prawnie także w przypadkach, w których zastosowanie danego oświadczenia zdrowotnego dozwolone jest tylko dla środków spożywczych, które zawierają określoną, tzw. znaczącą, ilość przynajmniej jednej z wymienionych substancji?”.

13 — Wydaje się, że mamy tu do czynienia z odesłaniem do krajowego dokumentu zatytułowanego „Toxikologische und ernährungsphysiologische Aspekte der Verwendung von Mineralstoffen und Vitaminen in Lebensmitteln” (Toksykologiczne, żywieniowe oraz fizjologiczne aspekty stosowania minerałów i witamin w środkach spożywczych), który został opublikowany w 2002 r. lub w 2004 r. przez niemiecki Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (federalny instytut ds. ochrony zdrowia konsumentów i weterynarii), który formułuje określone zalecenia na potrzeby przyszłych regulacji prawnych. Zobacz także przypis 4 powyżej.

37. Uwagi na piśmie zostały przedłożone przez strony postępowania głównego, rządy czeski, francuski i hiszpański oraz przez Komisję Europejską; wszyscy wymienieni z wyjątkiem rządu czeskiego i hiszpańskiego przedstawili również swoje stanowiska ustnie na rozprawie w dniu 13 lutego 2014 r.

38. Zasadniczo wszystkie podmioty, które przedłożyły uwagi na piśmie, z wyjątkiem Herbarii, uważają, że odpowiedź na pytanie pierwsze powinna być twierdząca i że w prawie Unii brak jest obowiązku prawnego, na który Herbaria mogłaby się powołać. Herbaria prezentuje pogląd przeciwny, a także podnosi kwestię przywozu z USA suplementów żywnościowych, które – jak twierdzi – mogą być oznaczane jako ekologiczne, pomimo że zawierają dodatki w postaci żelaza i witamin. Kwestia ta, która nie została podniesiona przez sąd odsyłający, nie została poruszona w żadnych z pozostałych uwag, ale była przedmiotem rozważań podczas rozprawy.

Ocena

Wykładnia przepisów prawa

39. Trzy przedłożone pytania prejudycjalne można połączyć w jedno, które zmierza do ustalenia, czy wyrażenie „wymagane w środkach spożywczych, w skład których wchodzi” użyte w art. 27 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 889/2008 odnosi się: a) wyłącznie do bezpośredniego prawnego wymogu, aby sprzedaż środka spożywczego była możliwa tylko wówczas, gdy zawiera on substancję lub szereg substancji wymienionych jako zawarte w danym środku, niezależnie od jakichkolwiek oświadczeń co do jego właściwości lub przeznaczenia, czy b) także do sytuacji, w której środek spożywczy jest sprzedawany jako suplement żywnościowy, z użyciem oświadczenia żywieniowego lub zdrowotnego albo środek spożywczy specjalnego przeznaczenia żywieniowego, ale nie może być sprzedawany jako taki, o ile nie zawiera określonej ilości jednej z tych substancji lub szeregu z nich.

40. Artykuł 23 ust. 2 rozporządzenia nr 834/2007 zabrania posługiwania się odniesieniem do ekologicznej metody produkcji w przypadku jakiegokolwiek produktu, który nie spełnia wymogów określonych w tym rozporządzeniu. Artykuł 23 ust. 4 wyjaśnia, że takie odniesienie można stosować w przypadku żywności przetworzonej (a mieszanka soków owocowych zawierająca wyciągi ziołowe jest każdorazowo żywnością przetworzoną) *tylko* pod warunkiem, że żywność taka jest zgodna z przepisami art. 19. Artykuł 19 ust. 2 lit. b) zezwala na dodawanie m.in. minerałów i witamin *tylko* w zakresie, w jakim zostały dopuszczone do stosowania w produkcji ekologicznej zgodnie z art. 21. Artykuł 21 określa ogólne kryteria zezwalania na stosowanie takich substancji oraz powierza Komisji zadanie sporządzenia *zamkniętego* wykazu w ramach tych kryteriów. Kryteria ogólne są spełnione w razie zajścia następujących przesłanek: dozwolone środki alternatywne nie są dostępne i bez użycia danej substancji nie byłoby możliwe wyprodukowanie lub konserwowanie żywności, lub spełnienie wymogów żywieniowych określonych na podstawie prawodawstwa UE.

41. Na tej podstawie Komisja sporządziła zamknięty wykaz substancji, które mogą być stosowane w przetwórstwie żywności sprzedawanej jako ekologiczna; wykaz ten zawarty jest w art. 27 ust. 1 rozporządzenia nr 889/2008. Zgodnie z art. 27 ust. 1 lit. f) minerały i witaminy zostały dopuszczone do stosowania *wyłącznie* w takim zakresie, w jakim ich użycie jest wymagane.

42. Brzmienie wyżej wymienionych przepisów¹⁴ nie pozostawia wątpliwości, że muszą one zostać poddane wykładni zawężającej, co potwierdza motyw 22 preambuły rozporządzenia nr 834/2007, zgodnie z którym w celu utrzymania zaufania konsumentów do produktów rolnictwa ekologicznego, wyjątki od wymogów mających zastosowanie do produkcji ekologicznej powinny *ograniczać się wyłącznie* do takich przypadków, w których zastosowanie odstępstw od zasad produkcji zostanie uznane za uzasadnione.

43. W tym stanie rzeczy nie mam wątpliwości, że wyrażenie „o ile ich użycie jest wymagane” występujące w art. 27 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 889/2008 powinno być interpretowane zawężająco i powinno obejmować wyłącznie sytuacje, w których istnieje bezpośredni prawny wymóg, aby dana substancja była stosowana w procesie przetwórstwa przedmiotowej żywności.

44. Bezsporne jest, że nie istnieje prawny wymóg, który wynikałby z przepisu prawa Unii lub zgodnego z tym prawem przepisu prawa krajowego, aby mieszanka soków owocowych z domieszką wyciągów ziołowych sprzedawana jako środek spożywczy (pochodzący z produkcji ekologicznej czy też nie) zawierała określoną ilość żelaza lub danej witaminy.

45. Niemniej jednak, w pewnych okolicznościach, można by twierdzić, że istnieje prawny wymóg, aby taki produkt zawierał dane minerały lub witaminy w określonych ilościach, tj. jeśli ma być on sprzedawany jako suplement żywnościowy, z użyciem oświadczenia żywieniowego lub zdrowotnego albo jako środek spożywczy specjalnego przeznaczenia żywieniowego, a zawartość takich dodatków jest niezbędna, aby produkt ten mógł być sprzedawany w taki sposób. Nie zgadzam się jednak z taką analizą.

46. W odniesieniu do suplementów żywnościowych Komisja wskazała, że chociaż minimalna zawartość witamin i minerałów w suplementach żywnościowych może zostać ustalona na podstawie art. 5 ust. 3 i 4 dyrektywy 2002/46, to w rzeczywistości takie wartości minimalne nie zostały do dnia dzisiejszego ustalone. Ponadto, chociaż jest to już kwestia, która może zostać rozstrzygnięta jedynie przez Verwaltungsgericht, wydaje się, że takie minimalne wartości nie funkcjonują również na gruncie obowiązującego prawa niemieckiego¹⁵. Co więcej, nawet gdyby wartości minimalne zostały ustalone, nie zobowiązywałyby to producentów do dodawania do swoich produktów określonych minerałów lub witamin, a jedynie wykluczałyby możliwość sprzedawania przez nich takich produktów jako suplementy żywnościowe zawierające substancję lub substancje, o których tu mowa, o ile nie zawierałyby one minimalnej zawartości takiej substancji lub takich substancji.

47. Przechodząc do oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych, z przepisów rozporządzenia nr 1924/2006 i rozporządzenia nr 432/2012, których treść przytoczono w pkt 9–14 powyżej, jasno wynika, że oświadczenia te w przypadku produktu Herbaria Blutquick są dopuszczalne tylko wówczas, gdy zawarte w nim ilości żelaza i witamin są znaczące. Jednakże, jak wskazała Komisja, oświadczenie w rozumieniu rozporządzenia nr 1924/2006, zgodnie z przepisami unijnymi lub krajowymi, *nie* jest obowiązkowe. Tym samym omawiane przepisy nie wprowadzają prawnego wymogu co do składu przedmiotowych środków spożywczych, a jedynie określają przesłanki niezbędne dla użycia oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych.

14 — Zobacz także art. 6 rozporządzenia nr 834/2007, którego treść przytoczono w pkt 22 powyżej, w którym występują terminy, takie jak „ograniczenie”, „w minimalnym zakresie”, „tylko”, „istotnej” oraz „wykluczenie”.

15 — Verwaltungsgericht wskazał, że do produktu Herbaria Blutquick nie mają zastosowania przepisy Diätverordnung (zob. pkt 33 powyżej). Również dokument, który wymieniono w postanowieniu odsyłającym (zob. przypis 13 powyżej) zawiera zalecenie, aby – w celu uniknięcia wprowadzania konsumentów w błąd – minimalna zawartość minerałów w suplementach żywnościowych była taka, żeby 15% odpowiedniej zalecanej dawki maksymalnej można było uzyskać poprzez spożycie ilości wskazanej przez producenta; brak jest jednak informacji, która wskazywałaby na to, że powyższe zalecenie zostało wdrożone.

48. Wreszcie, odnosząc się do środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że z akt sprawy w żaden sposób nie wynika, aby produkt Herbaria Blutquick spełniał przesłanki uznania go za tego rodzaju środek spożywczy w rozumieniu art. 1 ust. 2 i 3 dyrektywy 2009/39, mimo iż wydaje się, że jest adresowany m.in. do karmiących matek i osób przemęczonych, które mogą być uznane za osoby, które „odznaczają się specjalnymi warunkami fizjologicznymi i w związku z tym są w stanie odnieść szczególną korzyść dzięki kontrolowanemu spożyciu niektórych substancji zawartych w środkach spożywczych”. W każdym razie, jak wskazuje rząd francuski, substancje odżywcze mogą być dodawane tylko wówczas, gdy „zostało to zapisane w szczególnych przepisach odpowiednich dyrektyw szczegółowych, w zależności od przypadku wraz z odpowiednimi warunkami ilościowymi”¹⁶. Ponownie należy w tym miejscu podkreślić, że brak jest obowiązku sprzedawania przykładowo mieszanki soków owocowych jako środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego, a jedynie zakazane jest sprzedawanie tej mieszanki jako takiego środka, jeśli nie spełnia ona wymogów dyrektywy 2009/39 i rozporządzenia nr 953/2009.

49. W skrócie wszystkie przypadki przywołane we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym lub przytoczone przez Herbarię, które wskazywać mają, że dodatek minerałów lub witamin może być uznany za „wymagany prawnie”, są de facto przypadkami, w których producent nie ma prawa sprzedawania produktu jako suplementu żywnościowego, z użyciem oświadczenia żywieniowego lub zdrowotnego albo jako środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego, o ile produkt ten nie posiada określonej zawartości minerałów lub witamin. Skoro jednak brak jest wymogu prawnego, aby jakikolwiek produkt sprzedawany był w takim właśnie charakterze, objęcie owych sytuacji zakresem zastosowania art. 27 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 889/2008 i dopuszczenie na tej podstawie stosowania minerałów lub witamin w procesie przetwórstwa środków spożywczych, które mają być sprzedawane jako ekologiczne, wymagałoby dokonania szerokiej interpretacji tego przepisu, co byłoby niedopuszczalne.

50. Wydaje mi się, że w obecnym stanie prawnym¹⁷ jest to jedyna spójna wykładnia.

51. Przyznaję, że w kontekście Porozumienia w sprawie barier technicznych w handlu¹⁸, Organ Apelacyjny WTO uznał, że wymóg spełnienia określonych przesłanek aby umieścić na etykiecie produktu z tuńczyka oznaczenie „dolphin-safe” („bezpieczny dla delfinów”) (co przypomina nieco przedmiot niniejszej sprawy) ma charakter obligatoryjny dla celów załącznika 1.1 do tego porozumienia, nawet w sytuacji, gdy produkt ten mógł być sprzedawany bez takiego oznaczenia¹⁹.

52. Niemniej jednak stan faktyczny niniejszej sprawy jest bardziej złożony niż ten, który był przedmiotem rozważań Organu Apelacyjnego. Kwestią, którą należy rozstrzygnąć w niniejszej sprawie, nie jest po prostu to, czy spełnione zostały określone przesłanki umożliwiające umieszczenie na etykiecie produktu określonego oświadczenia. Chodzi tu raczej o pogodzenie ze sobą dwóch lub więcej grup przesłanek w celu umieszczenia na etykietach różnych oświadczeń, przy czym nie wszystkie te przesłanki muszą być spełnione łącznie.

53. Zgodnie z prawem Unii, aby produkt mógł być sprzedawany jako ekologiczny, spełnione muszą zostać określone przesłanki. Inne przesłanki należy spełnić, aby produkt mógł być sprzedawany jako suplement żywnościowy, z użyciem oświadczenia żywieniowego lub zdrowotnego, a inne, aby mógł on być sprzedawany jako środek spożywczy specjalnego przeznaczenia żywieniowego. Aby produkt mógł być sprzedawany *jednocześnie* jako pochodzący z produkcji ekologicznej *oraz* jako suplement żywnościowy, z użyciem oświadczenia żywieniowego lub zdrowotnego albo środek spożywczy

16 — Zobacz pkt 19 powyżej.

17 — Moje rozważania nie obejmują kwestii, czy *powinno* się pozwolić na to, aby produkt był sprzedawany z oznaczeniem pochodzenia z produkcji ekologicznej w okolicznościach ujawnionych w toku postępowania głównego; jest to kwestia, która powinna zostać uregulowana stosownymi przepisami.

18 — Załącznik 1A do Rundy Urugwajskiej wielostronnych negocjacji handlowych (Dz.U. 1994, L 336, s. 86, zwany dalej „porozumieniem TBT”).

19 — Sprawozdanie Organu Apelacyjnego, *Stany Zjednoczone – Środki dotyczące przywozu, wprowadzania do obrotu i sprzedaży tuńczyka oraz produktów z tuńczyka*, WT/DS381/AB/R, przyjęte 13 czerwca 2012 r., w szczególności pkt 196.

specjalnego przeznaczenia żywieniowego, musi on spełniać wszystkie odnośne przesłanki. W żadnym razie jednak nie istnieje prawny wymóg, aby produkt był sprzedawany jako taki, który spełnia wszystkie te przesłanki. Jeśli stosowne przesłanki niezbędne do sprzedaży produktu w różnym charakterze nie mogą być spełnione łącznie w odniesieniu do tego samego produktu, to producent musi wybrać, w jakiej z ww. kategorii będzie sprzedawał produkt i tym samym ustalić, jakie przesłanki produkt ten ma spełniać. Jak wskazuje rząd francuski, przyjęcie przeciwnego stanowiska pozwoliłoby producentom na sprzedawanie produktów, które zawierają niedozwolone substancje nieekologiczne jako produkty ekologiczne tylko dzięki umieszczeniu na nich dodatkowych oświadczeń (poza oświadczeniem o ich pochodzeniu z produkcji ekologicznej), których nie mogliby umieścić bez dodania omawianych substancji.

54. Niemniej jednak Herbaria podnosi, że cel określony w art. 3 lit. c) rozporządzenia nr 834/2007, tj. produkcja „szerokiej gamy” żywności ekologicznej i produktów zaspokajających zapotrzebowanie klientów oznacza, że sprzedaż produktów ekologicznych musi być dopuszczalna w przypadku wszystkich kategorii środków spożywczych, które zaspokajają takie zapotrzebowanie, w tym suplementów żywieniowych, produktów dietetycznych i zwykłych środków spożywczych opatrzonych oświadczeniami żywieniowymi i zdrowotnymi.

55. Powyższy argument nie jest przekonujący. Wskazany cel zakłada oczywiście sprzedaż produktów ekologicznych w takich kategoriach. Nie zakłada on jednak, że produkty te mają być sprzedawane w tych kategoriach jako produkty ekologiczne, jeśli nie spełniają niezbędnych przesłanek w tym względzie.

56. Mając na uwadze powyższe, stoję na stanowisku, że zwrot „wymagane w środkach spożywczych, w skład których wchodzi” występujący na gruncie art. 27 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 889/2008 odnosi się wyłącznie do bezpośredniego prawnego wymogu, aby zawartość jednej lub większej liczby wymienionych substancji wchodzących w skład środka spożywczego *była warunkiem* jego dopuszczenia do sprzedaży. Zwrot ten nie ma zastosowania do sytuacji, w której środek spożywczy jest sprzedawany jako suplement żywieniowy, z użyciem oświadczenia żywieniowego lub zdrowotnego albo jako środek spożywczy specjalnego przeznaczenia żywieniowego, ale nie może być w taki sposób sprzedawany, o ile nie zawiera określonej ilości takiej substancji lub takich substancji.

Nierówne traktowanie w porównaniu z produktami importowanymi z USA

57. W swoich uwagach na piśmie przedłożonych w postępowaniu przed Trybunałem Herbaria podniosła, że po wejściu w życie rozporządzenia nr 126/2012 (które implementowało ustalenia poczynione w drodze wymiany pism pomiędzy Komisją a departamentem rolnictwa USA) środki spożywcze produkowane w USA mogą być sprzedawane w UE jako produkty ekologiczne, nawet jeśli zawierają nieekologiczne dodatki w postaci witamin i minerałów, ponieważ takie oznakowanie jest dozwolone w USA na mocy §205.605 tytułu 7 (Rolnictwo) Electronic Code of Federal Regulations (elektronicznego kodeksu regulacji federalnych)²⁰. Herbaria przytoczyła przykład produktu z USA (Organic Life Vitamins), jej zdaniem porównywalnego z produktem Herbaria Blutquick, który jest sprzedawany w UE, mimo iż zawiera nieekologiczne witaminy i minerały. Jeśli produkt Herbaria Blutquick nie będzie mógł być sprzedawany w taki sam sposób, to naruszone zostanie prawo Herbarii do równego traktowania.

58. Na wniosek Trybunału ustne stanowiska przedstawione podczas rozprawy były poświęcone głównie temu zagadnieniu.

20 — <http://www.ecfr.gov>.

59. Zagadnienie to ma potencjalnie ogromne znaczenie. Jest ono zapowiedzią, w bardziej ograniczonym zakresie, jednego z problemów, które nabiorą większego znaczenia w przypadku porozumienia w sprawie transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (zwanego dalej „TTIP”) będącego obecnie przedmiotem negocjacji pomiędzy Komisją w imieniu UE a przedstawicielem USA ds. handlu w imieniu USA²¹. Jest to kwestia „wzajemnego uznawania”, która rodzi pytania w zakresie równego traktowania oraz, ewentualnie, odwrotnej dyskryminacji. Jeśli UE jest zobowiązana do dopuszczenia przywozu, a następnie sprzedaży, jako ekologiczne, środków spożywczych, które nie spełniają wymogów wynikających z prawa UE, a jedynie zapewniają równoważne gwarancje, nasuwa się pytanie, czy nie powinno się również dopuścić sprzedaży, jako ekologicznych, środków spożywczych produkowanych w UE, które spełniałyby wymogi wynikające z przepisów ustanawiających równoważne gwarancje. W odniesieniu do TTIP wyrażono obawy, że stanowiłoby to m.in. de facto przyjęcie rozległych obszarów środków regulacyjnych i w konsekwencji utratę autonomii regulacyjnej.

60. Według mnie istnieją jednak przekonujące powody przemawiające za odstąpieniem przez Trybunał od ustosunkowania się do ww. kwestii w kontekście niniejszego postępowania.

61. Przede wszystkim Verwaltungsgericht nie zwrócił się o udzielenie mu wskazówek w tym przedmiocie, mimo iż – jak oświadczył pełnomocnik Herbarii na rozprawie – zagadnienie to było poruszone i stanowiło przedmiot rozważań w toku postępowania krajowego. Jak już wielokrotnie orzekł Trybunał, jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za wydanie orzeczenia, należy – przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy – zarówno ocena, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, które zadaje Trybunałowi²². W tym kontekście w mojej ocenie również do sądu krajowego, przynajmniej w pierwszej kolejności, należeć musi decyzja, że wydanie wyroku będzie możliwe *bez* rozstrzygania pytania dotyczącego prawa UE, które pojawiło się w toku postępowania przed tym sądem, czyli że względy ekonomii procesowej przemawiają za tym, aby takie pytanie *nie* zostało przekazane Trybunałowi. Ponadto w orzecznictwie Trybunału utrwalili się poglądy, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym opiera się na dialogu pomiędzy sądami, którego podjęcie zależy wyłącznie od dokonanej przez sąd krajowy oceny istotnego znaczenia i konieczności takiego wniosku²³.

62. Ponadto fakt, że Verwaltungsgericht nie nawiązał w żaden sposób do kwestii podniesionej przez Herbarię przesądza o tym, że złożony przez ten sąd wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera wszystkich elementów wymaganych na podstawie art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem. W szczególności nie wskazano, jakie ustalenia faktyczne lub domniemania przyjęto w odniesieniu do podobieństwa produktu Organic Life Vitamins do produktu Herbaria Blutquick, faktycznej sprzedaży pierwszego z tych produktów w UE zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 33 rozporządzenia nr 834/2007 lub kwestii, czy drugi z tych produktów spełniałby wymogi przepisów obowiązujących w USA, gdyby był tam produkowany; co oczywiste, nie wskazano również przyczyn, dla których orzeczenie co do wykładni przepisów dotyczących etykietowania, znakowania oraz sprzedaży ekologicznych środków spożywczych pochodzących z USA może być niezbędne.

63. Prezentując powyższe stanowisko, nie mam zamiaru krytykować Verwaltungsgericht. Wręcz przeciwnie – sąd ten najwyraźniej podjął świadomą decyzję, aby nie przedstawiać Trybunałowi pytania w tej kwestii i tym samym słusznie odstąpił od wskazania uzasadnienia i przytoczenia ustaleń faktycznych w tym względzie. W konsekwencji, gdyby Trybunał miał odnieść się do tej kwestii, byłoby

21 – Aby zapoznać się z krótkim streszczeniem, zob. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151605.pdf. Warto także zauważyć, że art. 2.7 porozumienia TBT (ww. w przypisie 18) zobowiązuje członków do „pozytywnego ustosunkowania się do kwestii przyjmowania przepisów technicznych innych członków jako ekwiwalentnych, nawet jeżeli przepisy te różnią się od ich własnych, pod warunkiem iż nie mają wątpliwości, że przepisy te w odpowiedni sposób posłużą osiągnięciu celów ich własnych przepisów”.

22 – Tytułem niedawnego przykładu zob. wyrok Nordecon i Ramboll Eesti, C-561/12, EU:C:2013:793, pkt 29.

23 – Tytułem niedawnego przykładu zob. wyrok Križan i in., C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 66.

to bezcelowe, gdyż Trybunał miałby świadomość, że nie może kwestionować przyczyn, dla których Verwaltungsgericht nie zwrócił się o udzielenie wskazówek w tej kwestii, jak również faktycznych i procesowych podstaw takiej decyzji. Trybunał przekroczyłby swoje uprawnienia, gdyby zdecydował się wydać orzeczenie w kwestii natury hipotetycznej, nie posiadając niezbędnego materiału faktycznego i prawnego²⁴. Udzielenie odpowiedzi na pytanie przekazane przez stronę postępowania głównego bez zgody sądu odsyłającego byłoby moim zdaniem jeszcze dalej idącym przekroczeniem tych uprawnień.

64. Ponadto ustosunkowanie się do pytania, które nie zostało podniesione we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i które nie jest nawet naturalnym lub logicznym rozwinięciem kwestii poruszonej w tym dokumencie, a jedynie nawiązuje do stanowiska strony postępowania głównego, częściowo pozbawiałoby państwa członkowskie wynikającego z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości prawa do bycia poinformowanym o przedmiocie pytań prejudycjalnych skierowanych do Trybunału oraz do przedłożenia uwag na piśmie co do takich pytań. Prawdą jest, że państwo członkowskie może zwrócić się z wnioskiem o przedstawienie swojego stanowiska ustnie na rozprawie w celu odniesienia się do kwestii podniesionych w uwagach na piśmie. Niemniej jednak z jednej strony państwo mogło nie otrzymać takich uwag w swoim języku urzędowym, podczas gdy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest zawsze tłumaczony na wszystkie języki urzędowe UE lub przynajmniej streszczany w tych językach, zaś z drugiej strony rozprawę cechuje ograniczony czas trwania, w związku z czym tak szczegółowe i ujmujące istotę problemu ustosunkowanie się, jak w przypadku przedłożenia uwag na piśmie, może okazać się niemożliwe.

65. Po drugie, jak wskazała na rozprawie Komisja, postępowanie główne dotyczy odwołania od decyzji wydanej przez władze Bawarii w grudniu 2011 r., a zatem można przyjąć, że ważność tej decyzji powinna być oceniana zgodnie z prawem obowiązującym w tej dacie. Zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 126/2012, na którym Herbaria opiera swoje zarzuty, rozporządzenie to weszło w życie dopiero w dniu 1 czerwca 2012 r. Zatem w czasie, który wydaje się tu kluczowy, nie mogły istnieć pochodzące z USA i zawierające nieekologiczne witaminy i minerały środki spożywcze dopuszczone do sprzedaży w UE jako ekologiczne, na które Herbaria mogłaby powołać się na poparcie zarzutu dotyczącego nierównego traktowania.

66. W świetle powyższych okoliczności wyrażam opinię, że Trybunał nie powinien ustosunkowywać się do dodatkowej kwestii podniesionej przez Herbarię w kontekście niniejszego postępowania. Gdyby jednak mimo mojego zalecenia Trybunał uznał za stosowne uczynić inaczej, stoję na stanowisku, że powinien on najpierw zwrócić się do Verwaltungsgericht na podstawie art. 101 regulaminu postępowania przed Trybunałem o udzielenie wyjaśnień, a następnie, stosownie do okoliczności, otworzyć na nowo ustny etap postępowania w trybie art. 83 tego regulaminu w celu umożliwienia zainteresowanym państwom członkowskim przedstawienia stanowisk w świetle takich wyjaśnień.

Wnioski

67. W świetle powyższych rozważań wyrażam opinię, że Trybunał powinien udzielić na pytania przedłożone we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym następującej odpowiedzi:

Artykuł 27 ust. 1 lit. f) rozporządzenia Komisji (WE) nr 889/2008 z dnia 5 września 2008 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 należy interpretować w taki sposób, że użycie wymienionych w nim substancji jest wymagane prawnie jedynie wtedy, gdy przepis unijny lub zgodny z prawem Unii przepis krajowy w sposób bezpośredni ustanawia dla danego środka spożywczego, w którego skład mają wejść wymienione substancje, wymóg dodania wymienionych substancji lub przynajmniej przewiduje minimalną zawartość wymienionych substancji, zanim taki środek spożywczy będzie mógł zostać wprowadzony do obrotu.

24 — Tytułem niedawnego przykładu utrwalonego orzecznictwa zob. postanowienie Società cooperativa Madonna dei miracoli, C-82/13, EU:C:2013:655, pkt 11, 12 i przytoczone tam orzecznictwo.

Wymóg taki nie istnieje, gdy sprzedaż środka spożywczego jako suplementu żywnościowego, z użyciem oświadczenia żywieniowego lub zdrowotnego albo jako środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego bez dodania do niego jednej lub szeregu wymienionych substancji, mogłaby wprowadzić w błąd konsumentów ze względu na to, że dany środek spożywczy, w braku wystarczająco wysokiego stężenia owych substancji, nie może spełnić swojego przeznaczenia jako środek spożywczy lub przeznaczenia wskazanego w oświadczeniu żywieniowym lub zdrowotnym. Wymóg taki nie istnieje także wówczas, gdy zastosowanie danego oświadczenia żywieniowego lub zdrowotnego dozwolone jest tylko w odniesieniu do środków spożywczych, które zawierają „znaczącą” ilość jednej lub szeregu wymienionych substancji.