Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GERARDA WILLIAMA HOGANA
przedstawiona w dniu 13 czerwca 2019 r.[1]

Sprawa C-363/18

Organisation juive européenne,
Vignoble Psagot Ltd
przeciwko
Ministre de l'Économie et des Finances

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Francja)]

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Etykietowanie i prezentacja środków spożywczych – Rozporządzenie (UE) nr 1169/2011 – Obowiązek wskazania pochodzenia produktów – Pominięcie mogące wprowadzać konsumentów w błąd – Produkty z terytoriów okupowanych przez Izrael od 1967 r.

I. Wprowadzenie

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności[2].

2. Wniosek ten złożono w ramach postępowania między stowarzyszeniem znanym jako Organisation juive européenne (zwanym dalej „Organisation juive européenne") i spółką produkującą wino Psagot Ltd (zwaną dalej „Psagotem") z jednej strony a Ministre de l'économie et des Finances français (francuskim ministrem gospodarki i finansów) z drugiej strony, dotyczącego obwieszczenia, w którym ten ostatni zalecał wskazanie, na środkach spożywczych pochodzących z terytoriów okupowanych przez Izrael od 1967 r. oraz, w stosownych przypadkach, z osiedli na tych terytoriach, danego terytorium oraz dodatkowo oznaczenia „osiedle izraelskie".

3. Niniejsze odesłanie umożliwia Trybunałowi wyjaśnienie zakresu obowiązku wskazania kraju lub miejsca pochodzenia środków spożywczych, w przypadku gdy brak takich informacji wprowadzałby konsumenta w błąd.

1 Język oryginału: angielski.

2 Dz.U. 2011, L 304, s. 18, i sprostowania: Dz.U. 2014, L 331, s. 40; Dz.U. 2016, L 266, s. 7; Dz.U. 2019, L 39, s. 28. Rozporządzenie to zmienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 i uchyla dyrektywę Komisji 87/250/EWG, dyrektywę Rady 90/496/EWG, dyrektywę Komisji 1999/10/WE, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/13/WE, dyrektywy Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004.

II. Zwięzłe nakreślenie kontekstu historycznego

4. W następstwie krótkiej kampanii wojskowej w czerwcu 1967 r. Izrael zajął szereg terytoriów, które wcześniej wchodziły w skład trzech innych państw, a mianowicie Egiptu, Syrii i Jordanii, lub były przez nie kontrolowane. W przypadku Egiptu chodziło o półwysep Synaj i Strefę Gazy (obszar Strefy Gazy pozostawał pod administracją Egiptu od 1948 do 1967 r., choć nie był częścią samego Egiptu). Wzgórza Golan były częścią Syrii, a Zachodni Brzeg i Wschodnia Jerozolima były administrowane przez Jordanię w latach 1948–1967.

5. W przypadku półwyspu Synaj terytorium to zostało zwrócone Egiptowi w ramach egipsko-izraelskiego traktatu pokojowego z 1979 r. Izrael ewakuował Strefę Gazy w 2005 r., chociaż kontroluje dostęp do tego terytorium drogą lądową, powietrzną i morską. Strefa Gazy znajduje się obecnie pod faktyczną kontrolą organizacji znanej jako Hamas.

6. Z wyjątkiem niedużej części terytorium zwróconego Syrii w 1974 r. i niewielkiej strefy zdemilitaryzowanej Wzgórza Golan pozostają pod izraelską okupacją. Wzgórza Golan zostały skutecznie zaanektowane przez Izrael w grudniu 1981 r.

7. Wschodnia Jerozolima pozostaje również pod okupacją izraelską. Sytuacja na Zachodnim Brzegu Jordanu jest bardziej złożona. Jego część jest administrowana przez Palestyńską Władzę Narodową, ale Izrael mimo to domaga się dużych obszarów tego terytorium. Izrael zbudował również rozległe osiedla dla swoich obywateli we Wschodniej Jerozolimie, na Zachodnim Brzegu i na Wzgórzach Golan. Wcześniej takie osiedla zbudowano na półwyspie Synaj, ale zostały one rozebrane, gdy terytorium to zostało oddane pod kontrolę Egiptu. W Strefie Gazy także znajdowały się pewne osiedla, ale zostały one również rozebrane, gdy Izrael ewakuował to terytorium w 2005 r.

8. W bardzo ogólnym skrócie tak właśnie przedstawia się tło historyczne niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Wniosek ten dotyczy zgodności z prawem Unii niektórych wymogów w zakresie etykietowania produktów pochodzących z tych terytoriów okupowanych, które to wymogi szczegółowo omówię w dalszej części. W celu przedstawienia propozycji rozstrzygnięcia sporu będącego przedmiotem niniejszego wniosku Trybunał będzie musiał przynajmniej w pewnym stopniu ustalić legalność obecnej okupacji tych terytoriów przez Izrael, które dla wygody proponuję nazywać terytoriami okupowanymi. Ważne jest jednak, aby na wstępie stwierdzić, że Trybunał z konieczności będzie postrzegał podniesioną kwestię jako sprawę czysto prawną, odwołując się w tym celu do prawa międzynarodowego i korzystając w tym celu z odpowiednich rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ i Zgromadzenia Ogólnego ONZ, istotnej opinii Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości wydanej w 2004 r. oraz innych źródeł prawa międzynarodowego. Należy jednak podkreślić, że ani niniejsza opinia, ani ostateczne orzeczenie Trybunału nie powinny być interpretowane jako wyraz opinii *politycznej* lub sąd natury moralnej w odniesieniu do jakichkolwiek kwestii podniesionych w tym odesłaniu.

III. Kontekst prawny

A. Prawo Unii

1. Rozporządzenie nr 1169/2011

9. Zgodnie z motywami 3, 29 i 33 rozporządzenia nr 1169/2011:

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

[…]

(29) Należy zapewnić określenie kraju lub miejsca pochodzenia danego środka spożywczego, w przypadku gdy brak jego określenia mógłby wprowadzać konsumentów w błąd co do kraju lub miejsca rzeczywistego pochodzenia danego produktu. We wszystkich przypadkach określenie kraju lub miejsca pochodzenia żywności powinno być zapewnione w taki sposób, aby nie zmylić konsumenta, na podstawie jasno zdefiniowanych kryteriów, które zapewniają jednolite warunki dla przedstawicieli przemysłu i poprawiają zrozumienie przez konsumentów informacji dotyczących kraju lub miejsca pochodzenia danego środka spożywczego. Takie kryteria nie powinny mieć zastosowania do określeń dotyczących nazwy ani adresu podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze.

[…]

(33) Niepreferencyjne zasady pochodzenia obowiązujące w Unii zostały określone w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającym Wspólnotowy Kodeks Celny [Dz.U. 1992, L 302, s. 1] i w jego przepisach wykonawczych zawartych w rozporządzeniu Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającym przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny [Dz.U. 1993, L 253, s. 1]. Określenie kraju pochodzenia środków spożywczych będzie opierać się na tych przepisach, które są dobrze znane podmiotom prowadzącym przedsiębiorstwo spożywcze i organom administracji, co powinno ułatwić ich wdrożenie”.

10. Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011, zatytułowany „Przedmiot i zakres stosowania”, stanowi:

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

11. Artykuł 2 rozporządzenia nr 1169/2011 nosi tytuł „Definicje”. Zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. g) „miejsce pochodzenia” oznacza „miejsce, z którego według zamieszczonej informacji pochodzi dana żywność, a które nie stanowi »kraju pochodzenia« określonego zgodnie z art. 23–26 rozporządzenia (EWG) nr 2913/92; nazwa, firma lub adres podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze umieszczone na etykiecie nie stanowią oznaczenia kraju ani miejsca pochodzenia żywności w rozumieniu niniejszego rozporządzenia”. Artykuł 2 ust. 3 wskazuje ponadto, że „[n]a użytek niniejszego rozporządzenia kraj pochodzenia środka spożywczego odnosi się do pochodzenia środka spożywczego określonego zgodnie z art. 23–26 [Wspólnotowego kodeksu celnego]”.

12. Artykuł 3 rozporządzenia nr 1169/2011, zatytułowany „Cele ogólne”, stanowi w ust. 1:

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

13. Artykuł 7 rozporządzenia nr 1169/2011 jest zatytułowany „Rzetelne informowanie”. Jego ust. 1 stanowi:

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

a) co do właściwości środka spożywczego, a w szczególności co do jego charakteru, tożsamości, właściwości, składu, ilości, trwałości, kraju lub miejsca pochodzenia, metod wytwarzania lub produkcji;

[…]”.

14. Artykuł 9 ust. 1 lit. i) rozporządzenia nr 1169/2011 stanowi, że wskazanie kraju lub miejsca pochodzenia jest obowiązkowe w przypadku przewidzianym w art. 26 tego rozporządzenia. Zgodnie z art. 26 ust. 2 wskazanie kraju lub miejsca pochodzenia jest obowiązkowe, „w przypadku gdy zaniechanie ich wskazania mogłoby wprowadzać w błąd konsumenta co do rzeczywistego kraju lub miejsca pochodzenia środka spożywczego, w szczególności gdyby informacje towarzyszące środkowi spożywczemu lub etykieta jako całość mogły sugerować, że dany środek spożywczy pochodzi z innego kraju lub miejsca”.

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

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

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

16. Artykuł 39 rozporządzenia nr 1169/2011, zatytułowany „Przepisy krajowe w zakresie dodatkowych obowiązkowych danych szczegółowych”, stanowi:

„1. Poza obowiązkowymi danymi szczegółowymi, o których mowa w art. 9 ust. 1 i w art. 10, państwa członkowskie mogą wymagać, zgodnie z procedurą określoną w art. 45, podawania dodatkowych obowiązkowych danych szczegółowych w odniesieniu do szczególnych rodzajów lub kategorii środków spożywczych, o ile jest to uzasadnione przynajmniej jednym z poniższych powodów:

a) ochroną zdrowia publicznego;

b) ochroną konsumentów;

c) zapobieganiem nadużyciom;

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

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

2. Kodeks celny

17. W chwili przyjęcia rozporządzenia nr 1169/2011 art. 23 ust. 1 Wspólnotowego kodeksu celnego stanowił, że „[t]owarami pochodzącymi z danego kraju [były] towary całkowicie uzyskane w tym kraju". Artykuł 24 Wspólnotowego kodeksu celnego precyzował, że „[t]owar, w którego produkcję zaangażowany jest więcej niż jeden kraj, jest uznawany za pochodzący z kraju, w którym został poddany ostatniej istotnej, ekonomicznie uzasadnionej obróbce lub przetworzeniu, które spowodowało wytworzenie nowego produktu lub stanowiło istotny etap wytwarzania w przedsiębiorstwie przystosowanym do tego celu".

18. Wspólnotowy kodeks celny uchylono rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającym unijny kodeks celny [3] (zwany dalej „unijnym kodeksem celnym"). Zgodnie z art. 286 ust. 3 unijnego kodeksu celnego odesłania do Wspólnotowego kodeksu celnego w innych aktach unijnych należy rozumieć jako odesłania do odpowiednich przepisów unijnego kodeksu celnego.

19. Treść art. 60 unijnego kodeksu celnego – który wszedł w życie w dniu 1 maja 2016 [4] – odpowiada zasadniczo brzmieniu wcześniejszego art. 23 ust. 1 i art. 24 Wspólnotowego kodeksu celnego. Zgodnie z art. 60 ust. 1 „[t]owar całkowicie uzyskany w danym kraju lub na danym terytorium uznawany jest za pochodzący z tego kraju lub terytorium". Artykuł 60 ust. 2 stanowi, że „[t]owar, w produkcję którego zaangażowane są więcej niż jeden kraj lub więcej niż jedno terytorium, uznaje się za pochodzący z kraju lub terytorium, w którym towar ten został poddany ostatniemu istotnemu, ekonomicznie uzasadnionemu przetwarzaniu lub obróbce, w przedsiębiorstwie przystosowanym do tego celu, co spowodowało wytworzenie nowego produktu lub stanowiło istotny etap wytwarzania".

3. Zawiadomienie interpretujące Komisji Europejskiej w sprawie oznaczania pochodzenia towarów z terytoriów okupowanych przez Izrael od czerwca 1967 r.

20. W dniu 12 listopada 2015 r. Komisja Europejska opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* zawiadomienie zatytułowane „Zawiadomienie interpretujące Komisji Europejskiej z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie oznaczania pochodzenia towarów z terytoriów okupowanych przez Izrael od czerwca 1967 r." [5] (zwane dalej „zawiadomieniem interpretującym").

21. Komisja uzasadnia swoje podejście faktem, że oczekuje się „jasności na temat interpretacji obowiązujących przepisów UE dotyczących informacji o pochodzeniu produktów wytwarzanych na terytoriach okupowanych przez Izrael" [6]. Zawiadomienie służy „również zapewnieniu zgodności ze stanowiskiem Unii i z prawem międzynarodowym, w świetle którego Unia nie uznaje zwierzchności Izraela nad terytoriami okupowanymi przez ten kraj od czerwca 1967 r." [7].

3 Dz.U. 2013, L 269, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2013, L 287, s. 90.

4 Zobacz art. 288 ust. 2 unijnego kodeksu celnego.

5 Dz.U. 2015, C 375, s. 4.

6 Punkt 2 zawiadomienia interpretującego.

7 Punkt 2 zawiadomienia interpretującego.

22. Z tego względu w końcowej części zawiadomienia interpretującego Komisja zajmuje następujące stanowisko:

„(7) Zważywszy, że Wzgórza Golan i Zachodni Brzeg (łącznie ze Wschodnią Jerozolimą) w myśl prawa międzynarodowego nie wchodzą w skład terytorium izraelskiego, oznaczenie »wyprodukowano w Izraelu« uznaje się za nieprawidłowe i wprowadzające w błąd w rozumieniu przywołanych wyżej przepisów.

(8) W przypadkach gdy oznaczenie pochodzenia jest obowiązkowe, należy stosować inne określenie uwzględniające obiegowe nazwy terytoriów.

(9) W przypadku produktów pochodzących z Palestyny, ale niepochodzących z osiedli izraelskich, oznaczenie, które nie wprowadzałoby w błąd co do pochodzenia geograficznego, a przy tym odpowiadałoby praktyce międzynarodowej, mogłoby brzmieć: »produkt pochodzący z Zachodniego Brzegu (produkt palestyński)«, »produkt pochodzący ze Strefy Gazy« lub »produkt pochodzący z Palestyny«.

(10) W odniesieniu do produktów z Zachodniego Brzegu lub Wzgórz Golan pochodzących z osiedli izraelskich, oznaczenie ograniczające się do słów »produkt pochodzący ze Wzgórz Golan« lub »produkt pochodzący z Zachodniego Brzegu« nie byłoby dopuszczalne. Nawet w przypadku podania szerzej rozumianego obszaru lub terytorium, z którego pochodzi produkt, opuszczenie dodatkowej informacji geograficznej wskazującej, że produkt pochodzi z osiedli izraelskich, wprowadzałoby konsumenta w błąd co do prawdziwego pochodzenia produktu. W takich przypadkach należy dodać, na przykład w nawiasach, wyrażenie »osiedle izraelskie« lub jego odpowiednik. W związku z tym można stosować wyrażenia, takie jak »produkt pochodzący ze Wzgórz Golan (osiedle izraelskie)« lub »produkt pochodzący z Zachodniego Brzegu (osiedle izraelskie)«”.

B. Prawo francuskie

23. W dniu 24 listopada 2016 r., w odniesieniu do rozporządzenia nr 1169/2011, minister gospodarki i finansów opublikował w *Dzienniku Urzędowym Republiki Francuskiej* obwieszczenie skierowane do podmiotów gospodarczych w sprawie oznaczania pochodzenia towarów z terytoriów okupowanych przez Izrael od czerwca 1967 r. („Avis aux opérateurs économiques relatifs à l’indication de l’origine des marchandises issues des territoires occupés par Israël depuis 1967”) [8] (zwane dalej „spornym obwieszczeniem”).

24. Sporne obwieszczenie ma następujące brzmienie:

„Rozporządzenie [nr 1169/2011] przewiduje, że informacje podawane na etykietach muszą być rzetelne. Nie mogą potencjalnie wprowadzać konsumenta w błąd, w szczególności co do pochodzenia produktów. Środki żywnościowe z terytoriów okupowanych przez Izrael należy więc etykietować w sposób, który odzwierciedla to pochodzenie.

W związku z powyższym Direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du ministère de l’Économie et des Finances (GCCRF) zwraca uwagę podmiotów gospodarczych na zawiadomienie interpretujące.

8 JORF 2016, nr 273, tekst nr 81.

W szczególności wskazano w nim, że zgodnie z prawem międzynarodowym Wzgórza Golan i Zachodni Brzeg, w tym Wschodnia Jerozolima nie wchodzą w skład Izraela. W związku z tym, aby nie wprowadzać konsumenta w błąd, etykietowanie produktów żywnościowych musi właściwie wskazywać dokładne pochodzenie produktów, niezależnie od tego, czy wskazanie to jest obowiązkowe na gruncie przepisów wspólnotowych czy dobrowolnie podane przez podmiot gospodarczy.

W odniesieniu do produktów z Zachodniego Brzegu lub Wzgórz Golan pochodzących z osiedli izraelskich oznaczenie ograniczające się do słów »produkt pochodzący ze Wzgórz Golan« lub »produkt pochodzący z Zachodniego Brzegu« nie jest dopuszczalne. Chociaż określenia te rzeczywiście odnoszą się do szerzej rozumianego obszaru lub terytorium, z którego pochodzi produkt, opuszczenie dodatkowej informacji geograficznej wskazującej, że produkt pochodzi z osiedli izraelskich, może wprowadzać konsumenta w błąd co do prawdziwego pochodzenia produktu. W takich przypadkach należy dodać w nawiasach, wyrażenie »osiedle izraelskie« lub jego odpowiednik. W związku z tym można stosować wyrażenia takie jak »produkt pochodzący ze Wzgórz Golan (osiedle izraelskie)« lub »produkt pochodzący z Zachodniego Brzegu (osiedle izraelskie)«".

IV. Okoliczności faktyczne postępowania głównego

25. W spornym obwieszczeniu francuski minister gospodarki i finansów, odnosząc się do rozporządzenia nr 1169/2011, wskazał, jakie wyrażenia mogą, a jakie nie mogą być stosowane w odniesieniu do produktów pochodzących z terytoriów okupowanych przez Izrael od czerwca 1967 r.

26. W drodze dwóch skarg Organisation juive européenne oraz Psagot (spółka specjalizująca się w eksploatacji winnic położonych w szczególności na terytoriach okupowanych przez Izrael) domagają się stwierdzenia nieważności spornego obwieszczenia jako wydanego z przekroczeniem uprawnień.

27. Zdaniem sądu odsyłającego ocena zgodności spornego obwieszczenia z rozporządzeniem nr 1169/2011 zależy od tego, czy w przypadku produktów pochodzących z terytorium okupowanego przez Izrael od 1967 r. prawo Unii wymaga wskazania tego terytorium oraz oznaczenia, że produkt pochodzi z osiedla izraelskiego, gdy ma to miejsce, lub, w przeciwnym razie, czy przepisy rozporządzenia nr 1169/2011 pozwalają państwu członkowskiemu wymagać takich oznaczeń na tego rodzaju produktach.

V. Odesłanie prejudycjalne i postępowanie przed sądem

28. W tych okolicznościach postanowieniem z dnia 30 maja 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 4 czerwca 2018 r., Conseil d'État (rada stanu, Francja) postanowiła zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„Czy prawo Unii Europejskiej, a w szczególności rozporządzenie […] nr 1169/2011 […], w przypadku gdy oznaczenie pochodzenia produktów objętych zakresem tego rozporządzenia jest obowiązkowe, wymaga, aby produkt pochodzący z terytorium okupowanego przez Izrael od 1967 r. nosił oznaczenie tego terytorium, a także oznaczenie, że produkt pochodzi z osiedli izraelskich, gdy ma to miejsce? W przeciwnym razie czy przepisy [rozporządzenia nr 1169/2011], w szczególności znajdujące się w jego rozdziale VI, pozwalają państwu członkowskiemu wymagać takich oznaczeń?".

29. Uwagi na piśmie przedstawili Organisation juive européenne, Psagot, rządy francuski, szwedzki, Irlandii i niderlandzki oraz Komisja Europejska. Z wyjątkiem rządu niderlandzkiego wszystkie wskazane strony przedstawiły stanowiska ustnie na rozprawie przed Trybunałem w dniu 9 kwietnia 2019 r.

VI. Analiza

A. W przedmiocie pytania pierwszego

30. Poprzez swoje pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy prawo Unii, w szczególności rozporządzenie nr 1169/2011, wymaga wskazania pochodzenia produktu pochodzącego z terytorium okupowanego przez Izrael od 1967 r. dla celów etykietowania oraz, w razie odpowiedzi twierdzącej na to pytanie, jaki jest zakres tego wymogu w zakresie etykietowania.

1. Znaczenie pojęć „kraju pochodzenia" i „miejsca pochodzenia"

31. Zgodnie z art. 9 i 26 rozporządzenia nr 1169/2011 wskazanie kraju lub miejsca pochodzenia jest obowiązkowe, w przypadku gdy „zaniechanie ich wskazania mogłoby wprowadzać w błąd konsumenta co do rzeczywistego kraju lub miejsca pochodzenia środka spożywczego". Konieczne jest zatem ustalenie w pierwszej kolejności znaczenia pojęć „kraju pochodzenia" i „miejsca pochodzenia".

32. „Miejsce pochodzenia" zdefiniowano w art. 2 ust. 2 lit. g) rozporządzenia nr 1169/2011 w przeciwieństwie do „kraju pochodzenia", który z kolei jest zdefiniowany poprzez odniesienie do art. 23–26 Wspólnotowego kodeksu celnego.

33. Jak Trybunał miał już okazję wyjaśnić w odniesieniu do art. 24 Wspólnotowego kodeksu celnego, przepisy te zawierają wspólną definicję pojęcia pochodzenia towarów, ale nie dotyczą treści informacji dla konsumentów[9]. „Kraj pochodzenia" w rozumieniu rozporządzenia nr 1169/2011 obejmuje zatem jedynie towary pochodzące z *kraju*, w tym z jego morza terytorialnego.

34. Ponadto art. 2 ust. 2 lit. g) rozporządzenia nr 1169/2011 stanowi również, że „nazwa, firma lub adres podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze umieszczone na etykiecie nie stanowią oznaczenia kraju ani miejsca pochodzenia żywności w rozumieniu niniejszego rozporządzenia". W świetle tego sformułowania oczywiste jest, że odniesienie do „miejsca pochodzenia" odnosi się nieuchronnie do miejsca, które nie jest ani krajem, ani adresem podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze umieszczonym na etykiecie.

35. Słowo „miejsce" jest słowem potocznym, które odnosi się, w swoim zwykłym znaczeniu, do sytuacji *przestrzennej*, która umożliwia zlokalizowanie kogoś lub czegoś[10]. Wynika z tego, że termin „kraj pochodzenia" w rozumieniu rozporządzenia nr 1169/2011 odnosi się do kraju, w tym jego morza terytorialnego[11], podczas gdy termin „miejsce pochodzenia" odnosi się do miejsca geograficznego, które jest mniejsze niż kraj i większe niż dokładna lokalizacja budynku[12].

9 Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., UNIC i Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492, pkt 59, 60).

10 Angielskie słowo „space" [przestrzeń] jest zdefiniowane jako „a particular position, point, or area in space" [określona pozycja, punkt lub obszar w przestrzeni] (Oxford Dictionary of English, 2nd ed. (revisited), Oxford University Press, 2005), podczas gdy na przykład słowo „lieu" (użyte we francuskiej wersji rozporządzenia nr 1169/2011) można zdefiniować jako „la situation spatiale de quelque chose, de quelqu'un permettant de le localiser" (Larousse.fr), a słowo „lugar" (użyte w hiszpańskiej wersji tego samego rozporządzenia) jako „porción de espacio" (Diccionario de la lengua española, Real Academia Española, Edición del Tricentenario-Actualización 2018).

11 Zobacz art. 23 ust. 2 Wspólnotowego kodeksu celnego.

12 Prawdą jest, że art. 60 unijnego kodeksu celnego ma szerszy zakres, ponieważ odnosi się do „kraju lub terytorium" (Wyróżnienie własne) zamiast tylko do kraju. Ponieważ jednak „miejsce pochodzenia" zdefiniowano w rozporządzeniu nr 1169/2011 w opozycji do „kraju pochodzenia", „miejsce pochodzenia" staje się czysto tautologiczne i traci swoje znaczenie w świetle art. 60 unijnego kodeksu celnego. Czym jest bowiem „terytorium", jeżeli nie jest to obszar geograficzny mniejszy niż państwo, innymi słowy „miejsce"? W związku z tym uważam, że w kontekście rozporządzenia nr 1169/2011 zasada określona w art. 286 ust. 3 unijnego kodeksu celnego, zgodnie z którą odesłania do Wspólnotowego kodeksu celnego w innych aktach prawa Unii należy rozumieć jako odesłania do odpowiednich przepisów unijnego kodeksu celnego, nie ma zastosowania.

36. Ponadto jednak, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele aktu prawnego, którego jest on częścią [13].

37. Po pierwsze, cel rozporządzenia nr 1169/2011 jest jasno określony w art. 1: prawodawca Unii dąży do zapewnienia „*wysokiego poziomu* ochrony konsumentów *w zakresie informacji na temat żywności*, przy uwzględnieniu różnic percepcji ze strony konsumentów i *ich potrzeb informacyjnych*” [14]. Oczywiste jest, że nacisk kładzie się tutaj na potrzeby konsumentów w zakresie informacji.

38. Nie można zaprzeczyć, że ochrona zdrowia jest również zapewniona na mocy rozporządzenia nr 1169/2011. W motywie 3 tego rozporządzenia wskazano bowiem, że „[a]by uzyskać wysoki poziom ochrony zdrowia konsumentów i zagwarantować im prawo do informacji, należy zapewnić odpowiednie informowanie konsumentów na temat spożywanej przez nich żywności”. Jednakże oprócz faktu, że motyw ten uwzględnia ochronę zdrowia konsumentów i ich równe prawa do informacji, ten sam motyw potwierdza, że zakres stosowania rozporządzenia nr 1169/2011 jest znacznie szerszy niż tylko kwestie zdrowotne. W motywie 3 podkreśla się bowiem fakt, że na wybory dokonywane przez konsumentów mogą wpływać *między innymi* względy zdrowotne, ale także względy ekonomiczne, środowiskowe, społeczne i etyczne.

39. Nie ulega żadnej wątpliwości, że w nowoczesnym środowisku niektóre zakupy nie opierają się już wyłącznie na względach takich jak cena czy tożsamość danej marki konsumenckiej. W przypadku wielu konsumentów na takie zakupy mogą mieć również wpływ takie kryteria, jak względy środowiskowe, społeczne, polityczne, kulturowe lub etyczne [15].

40. Wracając do brzmienia art. 26 rozporządzenia nr 1169/2011 i szczególnego obowiązku dotyczącego „kraju pochodzenia” lub „miejsca pochodzenia”, należy również przyznać, że przepis ten nie odnosi się do kwestii zdrowotnych. Przeciwnie, art. 26 rozporządzenia nr 1169/2011 jest neutralny w odniesieniu do przyczyny ryzyka wprowadzenia w błąd co do rzeczywistego kraju lub miejsca pochodzenia żywności.

41. Po drugie, kontekst art. 9 rozporządzenia nr 1169/2011 ma również znaczenie dla określenia zakresu pojęcia „miejsca pochodzenia”. W rzeczywistości przepis ten – w którym wymieniono obowiązkowe dane szczegółowe – jest pierwszym artykułem rozdziału IV rozporządzenia nr 1169/2011, zatytułowanym „Obowiązkowe informacje na temat żywności”. Przed rozdziałem IV rozdział II zawiera pewne „ogólne zasady dotyczące informacji na temat żywności”, natomiast rozdział III jest poświęcony „ogólnym wymogom dotyczącym informacji na temat żywności i zakresom odpowiedzialności podmiotów działających na rynku spożywczym”.

42. W tym względzie pragnę zauważyć, że jak już powiedziałem, pierwszy artykuł rozdziału II rozporządzenia nr 1169/2011 – mianowicie art. 3 ust. 1 – kładzie nacisk na potrzebę dokonywania przez konsumentów finalnych świadomych wyborów i bezpiecznego korzystania z żywności „ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań zdrowotnych, ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i *etycznych*” [16]. Ponadto w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011 dodaje się, że „[p]rzy rozważaniu potrzeby umieszczania obowiązkowej informacji na temat żywności, w celu umożliwienia

13 Zobacz, w odniesieniu do najnowszych skarg, wyroki: z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 44); z dnia 26 lutego 2019 r., Rimšēvičs i EBC/Łotwa (C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, pkt 45).

14 Wyróżnienie własne.

15 Zobacz podobnie É. Conway, Étiquetage obligatoire de l’origine des produits au bénéfice des consommateurs: portée et limites, Revue Québécoise de droit international, vol. 24-2, 2011, s. 1–51, w szczególności s. 2.

16 Wyróżnienie własne.

konsumentom dokonywania świadomych wyborów, uwzględnia się rozpowszechnione zapotrzebowanie większości z nich na niektóre informacje, które uważają *za szczególnie cenne*”[17]. Wreszcie, art. 7 ust. 2 w rozdziale IV rozporządzenia nr 1169/2011 stanowi, że „[i]nformacje na temat żywności muszą być rzetelne, *jasne* i łatwe do zrozumienia dla konsumenta”[18].

43. Choć może być prawdą, że rozpatrywana odrębnie dosłowna wykładnia terminu „miejsce pochodzenia” może sugerować odniesienie, które byłoby ograniczone do samego obszaru geograficznego, słów tych nie można jednak odczytywać w oderwaniu od reszty tekstu legislacyjnego i jego celu. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na neutralność brzmienia art. 26 rozporządzenia nr 1169/2011, nacisk położony przez prawodawcę na potrzebę zapewnienia konsumentom wysokiego poziomu informacji, szeroki zakres uwarunkowań, które mogłyby mieć znaczenie dla tych konsumentów, oraz obowiązek dostarczania rzetelnych, jasnych i łatwych do zrozumienia informacji. Wszystkie te uwarunkowania sugerują taką wykładnię terminu „miejsce pochodzenia”, która niekoniecznie ogranicza się do czysto geograficznego odniesienia.

44. Innymi słowy, o ile termin „kraj pochodzenia” wyraźnie odnosi się do nazw państw i ich morza terytorialnego, o tyle art. 2 ust. 2 lit. g) rozporządzenia nr 1169/2011 pozwala na określenie „miejsca pochodzenia” środka spożywczego za pomocą słów, które niekoniecznie ograniczają się do nazwy danego obszaru geograficznego, w szczególności, w przypadku gdy samo użycie oznaczenia geograficznego mogłoby wprowadzać w błąd.

2. Obowiązek wskazania pochodzenia żywności pochodzącej z terenu okupowanego przez Izrael od 1967 r.

45. W świetle tych definicji terminów „kraj pochodzenia” i „miejsce pochodzenia” pytanie sprowadza się raczej do tego, czy brak wskazania pochodzenia lub miejsca pochodzenia w rozumieniu rozporządzenia nr 1169/2011 środka spożywczego pochodzącego z terytorium okupowanego przez Izrael mógłby wprowadzić konsumenta w błąd.

46. Odpowiedzi na to pytanie należy szukać w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011. To właśnie ten przepis określa kryteria, które mogą mieć wpływ na wybory dokonywane przez konsumentów: dostarczanie informacji na temat żywności ma na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia i interesów konsumentów poprzez zapewnienie konsumentom finalnym podstawy do dokonywania świadomych wyborów i bezpiecznego korzystania z żywności, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań zdrowotnych, ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i etycznych. Ponadto z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011 wynika, że uwzględniane są różnice percepcji ze strony konsumentów i ich potrzeb informacyjnych.

17 Wyróżnienie własne.

18 Wyróżnienie własne.

47. Ponadto należy zauważyć, że jeżeli zdolność do wprowadzenia w błąd za pomocą opisu na etykiecie należy oceniać w odniesieniu do „przeciętnego konsumenta", nie musi to koniecznie oznaczać po prostu jakiegokolwiek konsumenta. Przeciwnie, to właśnie przeciętny konsument oznacza „właściwie poinformowanego oraz dostatecznie uważnego i rozsądnego konsumenta co do źródła, pochodzenia i jakości dotyczących danego środka spożywczego" [19].

48. Każdy z tych terminów jest istotny. Jeśli bowiem przeciętny konsument jest tym, który jest jedynie „właściwie poinformowany", to jest on również „dostatecznie uważny i rozsądny". W przeciwieństwie do pierwszego elementu definicji przeciętnego konsumenta, który wydaje się dopuszczać pewną bierność, drugi element oznacza pozytywne podejście danego konsumenta, a trzeci większe zainteresowanie informacjami, a w konsekwencji bardziej szczegółową wiedzę. Innymi słowy, jeżeli przeciętny konsument jest właściwie poinformowany, wynika to z jego własnego zachowania [20].

49. W tych okolicznościach nie można wykluczyć, że sytuacja terytorium zajmowanego przez władzę okupacyjną – a tym bardziej, gdy okupacji terytorialnej towarzyszy tworzenie osiedli – jest czynnikiem, który może mieć znaczenie przy dokonywaniu wyboru przez właściwie poinformowanego, dostatecznie uważnego i rozsądnego konsumenta, w kontekście, w którym zgodnie z art. 1 ust. 1 i art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011 należy uwzględnić różnice percepcji ze strony konsumentów i ich potrzeb informacyjnych, w tym uwarunkowań etycznych.

50. W tym względzie, w przeciwieństwie do argumentu wysuniętego przez Organisation juive européenne podczas rozprawy w dniu 9 kwietnia 2019 r., nie sądzę, aby odniesienie do „uwarunkowań etycznych" w rozporządzeniu nr 1169/2011 odnosiło się po prostu do względów etycznych jedynie w kontekście spożycia żywności. Bez wątpienia konsumenci mogą sprzeciwiać się spożyciu niektórych środków spożywczych ze względu na swoje własne przekonania religijne lub etyczne (takie jak na przykład wegetarianizm). Można by również wyobrazić sobie okoliczności, w których konsumenci mogliby sprzeciwić się spożyciu niektórych rodzajów środków spożywczych ze względu na sposób, w jaki dane zwierzęta były traktowane albo w ujęciu ogólnym, albo przed ubojem. Jednak informacja o kraju pochodzenia rzadko byłaby pomocna na przykład dla konsumenta, który miałby coś przeciwko obecności produktów mięsnych w żywności, którą chciałby spożywać.

51. W mojej opinii odniesienie do „uwarunkowań etycznych" w kontekście oznaczania kraju pochodzenia jest po prostu odniesieniem do tych szerszych względów etycznych, które mogą wpływać na myślenie niektórych konsumentów przed zakupem. Tak jak wielu europejskich konsumentów sprzeciwiało się zakupowi towarów z RPA w okresie apartheidu przed 1994 r., tak i dzisiejsi konsumenci mogą sprzeciwiać się zakupowi towarów z danego kraju na podobnych podstawach, ponieważ na przykład nie jest to kraj demokratyczny lub prowadzi on szczególną politykę polityczną lub społeczną, którą konsument uważa za budzącą sprzeciw czy wręcz odrażającą. W kontekście polityki izraelskiej wobec terytoriów okupowanych i osiedli mogą istnieć konsumenci, którzy sprzeciwiają się zakupowi produktów pochodzących z tych terytoriów właśnie dlatego, że okupacja

19 Zobacz podobnie wyrok z dnia 10 września 2009 r., Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, pkt 61). Chociaż we francuskiej wersji językowej tego wyroku zastosowano termin „éclairé", Trybunał często stosuje także przymiotnik „avisé" w wyrokach dotyczących ochrony konsumentów, który to termin wydaje mi się bliższy terminowi „circumspect". Zobacz na przykład wyroki: z dnia 16 lipca 1998 r., Gut Springenheide i Tusky (C-210/96, EU:C:1998:369, pkt 31, 37); z dnia 4 kwietnia 2000 r., Darbo (C-465/98, EU:C:2000:184, pkt 20); z dnia 21 stycznia 2016 r., Viiniverla (C-75/15, EU:C:2016:35, pkt 25). Chciałbym wręcz zauważyć, że w wyroku z dnia 4 czerwca 2015 r., Teekanne (C-195/14, EU:C:2015:361), Trybunał stosuje zamiennie termin „avisé" (pkt 23) i „éclairé"(pkt 36), które to terminy w wersji angielskiej przetłumaczono jako „circumspect" [rozsądny]. Ponadto, tak jak w wersji angielskiej, ten sam wzorzec wydaje się regularnie stosowany w innych wersjach językowych (zob. m.in. wersja niderlandzka – een normaal geïnformeerde en redelijk omzichtige en oplettende gemiddelde consument, włoska – un consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, hiszpańska – un consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento y perspicazor, czy rumuńska – unui consumator mediu, normal informat, suficient de atent și de avizat).

20 Zobacz podobnie L. González Vaqué, La noción de consumidor medio según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Communidades europeas, Revista de derecho comunitario europeo, 2004/17, s. 47–81, w szczególności s. 63, 64.

i osiedla stanowią wyraźne naruszenie prawa międzynarodowego. Oczywiście zadaniem Trybunału nie jest zatwierdzanie lub odrzucanie takiego wyboru ze strony konsumenta: wystarczy raczej stwierdzić, że naruszenie prawa międzynarodowego stanowi rodzaj uwarunkowań etycznych, które prawodawca unijny uznał za uzasadnione w kontekście żądania informacji o kraju pochodzenia.

52. Przestrzeganie wymogów prawa międzynarodowego jest bowiem postrzegane przez wielu – a nie tylko przez ograniczoną kadrę ekspertów specjalizujących się w dziedzinie prawa międzynarodowego i dyplomacji – jako odgrywające istotną rolę w utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz jako zalążek sprawiedliwości w świecie, który pod innymi względami jest niesprawiedliwy. Jest to być może szczególnie prawdziwe w kontekście obywateli Unii, którzy obserwowali, niektórzy nawet przez całe życie, destrukcyjny wpływ brutalnej siły w epoce, w której szereg krajów uwierzyło, że prawo międzynarodowe jest po prostu pustą obietnicą dla uciskanych i bezbronnych ludzi na świecie i że można je bezkarnie lekceważyć.

53. Z perspektywy prawa międzynarodowego izraelska okupacja tych terytoriów jest zatem niezgodna z prawem. Polityka osadnicza w odniesieniu do tych terytoriów stanowi również wyraźne naruszenie prawa międzynarodowego, ponieważ art. 49 Konwencji genewskiej o ochronie osób cywilnych w czasie wojny [21] (zwanej dalej „czwartą konwencją genewską") stanowi, że mocarstwo okupacyjne (w tym przypadku Izrael) nie może dokonywać „deportacji lub przesiedlenia części własnej ludności cywilnej na terytorium przez nie okupowane".

54. W Opinii doradczej w sprawie budowy muru na okupowanych terytoriach palestyńskich Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że przepis ten „[…] zakazuje nie tylko deportacji lub przymusowych przesiedleń ludności, takich jak te, które miały miejsce podczas drugiej wojny światowej, lecz również wszelkich środków podejmowanych przez mocarstwo okupacyjne w celu zorganizowania lub wspierania przesiedleń części swojej ludności na okupowane terytorium. W tym względzie z informacji przekazanych Trybunałowi wynika, że od 1977 r. Izrael prowadzi politykę i wypracował praktyki polegające na zakładaniu osiedli na okupowanych terytoriach palestyńskich, niezgodnie z ww. wymogami art. 49 akapit 6. Rada Bezpieczeństwa uznała zatem, że taka polityka i tego rodzaju praktyki »w świetle prawa są nieważne«. Wezwała również »Izrael, jako mocarstwo okupacyjne, do skrupulatnego przestrzegania« czwartej konwencji genewskiej oraz: »uchylenia poprzednich środków i zaprzestania wszelkich działań, które mogłyby doprowadzić do zmiany statusu prawnego i charakteru geograficznego oraz w istotny sposób wpłynąć na skład demograficzny terytoriów arabskich okupowanych od 1967 r., w tym Jerozolimy, a w szczególności nieprzesiedlania części swojej ludności cywilnej na okupowane terytoria arabskie« [rezolucja 446 (1979) z dnia 22 marca 1979 r.]. Rada potwierdziła swoje stanowisko w rezolucjach 452 (1979) z dnia 20 lipca 1979 r. i 465 (1980) z dnia 1 marca 1980 r. W tej ostatniej Rada określiła »politykę Izraela i praktyki osiedlania się części jego ludności oraz nowych imigrantów na terytoriach [okupowanych]« jako »rażące naruszenie« czwartej konwencji genewskiej. Trybunał stwierdza, że osiedla izraelskie na okupowanych terytoriach palestyńskich (w tym we Wschodniej Jerozolimie) zostały założone z naruszeniem prawa międzynarodowego" [22].

21 United Nations Treaty Series, Volume 75, s. 287.

22 Opinia doradcza na temat skutków prawnych budowy muru na okupowanych terytoriach palestyńskich, I.C.J. Reports 2004, s. 136 (pkt 120).

55. Ten fragment naprawdę mówi sam za siebie. Bezsprzecznie ukazuje, że izraelska polityka osadnictwa jest uważana za oczywiste naruszenie prawa międzynarodowego, w szczególności w oparciu o prawo narodów do samostanowienia [23], które według Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości [24] i Trybunału [25] stanowi prawo egzekwowalne erga omnes. Podobny pogląd regularnie wyraża Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) [26].

56. W tych okolicznościach trudno się dziwić, że niektórzy właściwie poinformowani, dostatecznie uważni i rozsądni konsumenci mogą uznać to za uwarunkowanie etyczne, które wpływa na ich preferencje konsumenckie i w odniesieniu do którego mogą wymagać dalszych informacji.

57. Ponadto można również zauważyć, że sam Trybunał uznał już w swoim wyroku Brita [27] – co prawda w odniesieniu do szczególnego aspektu prawa Unii, jakim jest odpowiedni zakresu stosowania układów stowarzyszeniowych między Unią a Izraelem [28] oraz między Unią a Organizacją Wyzwolenia Palestyny [29] – konieczność dokonania wyraźnego rozróżnienia między produktami pochodzącymi z terytorium Izraela a produktami pochodzącymi z Zachodniego Brzegu.

58. Analiza ta jest również spójna z art. 3 ust. 5 TUE, zgodnie z którym Unia przyczynia się do „ścisłego przestrzegania […] prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych". Jest ona również zgodna z rezolucją RB ONZ nr 2334 (2016), która „wzywa wszystkie państwa do rozróżniania, w ich odpowiednich relacjach, między terytorium Państwa Izrael a terytoriami okupowanymi od 1967 r." [30].

59. W związku z powyższym konieczne jest wysunięcie wniosku, że brak wskazania kraju lub miejsca pochodzenia produktu pochodzącego z terytorium okupowanego przez Izrael oraz, w każdym wypadku, osiedla może wprowadzić konsumenta w błąd co do rzeczywistego kraju lub miejsca pochodzenia żywności.

60. Z wszystkich powyższych powodów jestem zdania, że wskazanie tych informacji staje się obowiązkowe na mocy art. 9 ust. 1 lit. i) i art. 26 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1169/2011.

23 Zobacz podobnie Opinia doradcza na temat skutków prawnych budowy muru na okupowanych terytoriach palestyńskich, I.C.J. Reports 2004, pkt 155, jak również pkt 118, 120.

24 Zobacz podobnie Opinia doradcza na temat skutków prawnych budowy muru na okupowanych terytoriach palestyńskich, I.C.J. Reports 2004, s. 136 (pkt 88, 155).

25 Zobacz podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, pkt 88).

26 Zobacz w szczególności, w odniesieniu do Rady Bezpieczeństwa ONZ, rezolucja RB ONZ nr 242 (1967) z dnia 22 listopada 1967 r. (Bliski Wschód); rezolucja RB ONZ nr 446 (1979) z dnia 22 marca 1979 r. (Terytoria okupowane przez Izrael); rezolucja RB ONZ nr 465 (1980) z dnia 1 marca 1980 r. (Terytoria okupowane przez Izrael); rezolucja RB ONZ nr 476 (1980) z dnia 30 czerwca 1980 r. (Terytoria okupowane przez Izrael); rezolucja RB ONZ nr 2334 (2016) z dnia 23 grudnia 2016 r. (Sytuacja na Bliskim Wschodzie, w tym kwestia palestyńska); a w odniesieniu Zgromadzenia Ogólnego ONZ – rezolucje: nr 72/14 (2017) z dnia 30 listopada 2017 r. (Pokojowe rozstrzygnięcie kwestii palestyńskiej); nr 72/15 (2017) z dnia 30 listopada 2017 r. (Jerozolima); nr 72/16 (2017) z dnia 30 listopada 2017 r. (Syryjskie Wzgórza Golan) oraz nr 72/86 (2017) z dnia 7 grudnia 2017 r. (Osiedla izraelskie na okupowanym terytorium palestyńskim, w tym we Wschodniej Jerozolimie, oraz okupowane syryjskie Wzgórza Golan).

27 Wyrok z dnia 25 lutego 2010 r., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91).

28 Układ eurośródziemnomorski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Państwem Izrael z drugiej strony, podpisany w Brukseli w dniu 20 listopada 1995 r. (Dz.U. 2000, L 147, s. 3).

29 Eurośródziemnomorski przejściowy układ stowarzyszeniowy w sprawie wymiany handlowej i współpracy między Wspólnotą Europejską z jednej strony a Organizacją Wyzwolenia Palestyny (OWP) na rzecz Autonomii Palestyńskiej Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy z drugiej strony, podpisany w Brukseli w dniu 24 lutego 1997 r. (Dz.U. 1997, L 187, s. 3).

30 Punkt 5.

3. Wyrok Supreme Court of the United Kingdom (sądu najwyższego Zjednoczonego Królestwa) w sprawie Richardson przeciwko Director of Public Prosecutions

61. Pełnomocnicy spółki Psagot w dużym stopniu polegali na wyroku sądu najwyższego Zjednoczonego Królestwa z dnia 5 lutego 2014 r., Richardson przeciwko Director of Public Prosecutions [31]. W związku z tym konieczne jest nieco bardziej szczegółowe omówienie tej sprawy.

62. W ww. sprawie pozwanym zarzucono popełnienie przestępstw związanych z bezprawnym wtargnięciem, które wynikły, jak to określił sąd, z „pokojowego, ale zdecydowanego protestu w sklepie w Londynie". Sklep specjalizował się w sprzedaży produktów kosmetycznych zawierających składniki mineralne z Morza Martwego. Sprzeciw oskarżonych budził fakt, że (i) produkty te zostały wyprodukowane przez firmę izraelską, w izraelskim osiedlu położonym na terenie przylegającym do Morza Martwego na Zachodnim Brzegu, to znaczy na terytoriach okupowanych, oraz (ii) w fabryce mieli być zatrudnieni obywatele izraelscy, których rząd Izraela zachęcał do osiedlenia się tam.

63. Jednym z powołanych szczególnych środków obrony był fakt, że produkty sprzedawane w sklepie były oznaczone jako „Made by Dead Sea Laboratories Ltd, Dead Sea, Israel [wyprodukowane przez Dead Sea Laboratories Ltd, Morze Martwe, Izrael]". Było to rzekomo fałszywe lub wprowadzające w błąd etykietowanie, ponieważ terytoria okupowane nie są uznawane na szczeblu międzynarodowym lub w Zjednoczonym Królestwie za część Izraela. W związku z tym oskarżeni utrzymywali, że spółka prowadząca sklep dopuściła się określonych przestępstw związanych z etykietowaniem.

64. Główne przestępstwo, na które powołano się w tym względzie, było sprzeczne z niektórymi obowiązującymi w Zjednoczonym Królestwie przepisami transponującymi dyrektywę o nieuczciwych praktykach handlowych [32]. Przestępstwo polegało na angażowaniu się w „praktykę handlową, która jest działaniem wprowadzającym w błąd" [33].

65. Argument przed sądem krajowym (sędzią sądu rejonowego, district judge) był taki, że produkty sprzedawane w sklepie były niewłaściwie etykietowane pod względem pochodzenia geograficznego, ponieważ były oznaczone jako „Made by Dead Sea Laboratories Ltd, Dead Sea, Israel". Wskazywało to, jak powiedziano, na fakt, że produkty pochodziły z Izraela, mimo że tak nie było, ponieważ pochodziły z terytoriów okupowanych.

66. Pomijając fakt, że – jak ostatecznie orzekł sąd najwyższy – wspomniane uregulowanie nie czyni ze sprzedaży towarów z błędnymi etykietami przestępstwa, należy podkreślić, iż sąd rejonowy ustalił, że nie było podstaw do stwierdzenia, że przeciętny konsument zostałby wprowadzony w błąd przy podejmowaniu decyzji transakcyjnej (to jest przy zakupie produktu), podczas gdy w przeciwnym razie nie podjąłby takiej decyzji tylko dlatego, że pochodzenie produktów zostało opisane pod względem konstytucyjnym lub politycznym jako Izrael, a w rzeczywistości było to terytorium okupowane: pochodzenie było przecież prawidłowo oznaczone jako Morze Martwe. Sędzia sądu rejonowego stwierdził: „Niezależnie od tego, czy podana informacja jest błędna […], uważam, że liczba osób, których decyzja o tym, czy kupić rzekomo izraelski produkt, byłaby uzależniona od znajomości jego prawdziwego pochodzenia, wypadałaby znacznie poniżej liczby wymaganej do uznania ich za »przeciętnego konsumenta«. Jeśli potencjalny nabywca to ktoś, kto jest skłonny w ogóle kupić towary

31 [2014] UKSC 8.

32 Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych") (Dz.U. 2005, L 149, s. 22).

33 Zdefiniowano ją w ten sposób, że praktykę handlową uznaje się za wprowadzającą w błąd, jeżeli (między innymi): „2 a) […] zawiera ona fałszywe informacje i w związku z tym jest niezgodna z prawdą w odniesieniu do wszelkich kwestii w ust. 4 lub w jakikolwiek sposób, w tym poprzez wszystkie okoliczności jej prezentacji, wprowadza lub może wprowadzić w błąd przeciętnego konsumenta, nawet jeżeli informacje te są zgodne z rzeczywistością, i b) która powoduje lub może spowodować podjęcie przez konsumenta decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął".

izraelskie, osoba taka znalazłaby się w bardzo nielicznej kategorii, gdyby decyzja ta była odmienna z uwagi na pochodzenie towarów z nielegalnie okupowanego terytorium". Sąd najwyższy orzekł, że sędzia sądu rejonowego „mógł poczynić takie ustalenia na podstawie dowodów i miały rozstrzygające znaczenie dla stwierdzenia, że przestępstwo zostało popełnione".

67. Ze swej strony uważam jednak, że orzeczenie to jest pomocne w niewielkim stopniu. Sprawa rzeczywiście dotyczy bezprawnego wtargnięcia na teren sklepu, w odniesieniu do którego obrona przedstawiła dość wymyślne, lecz pomysłowe argumenty w celu uzasadnienia działań pozwanych. Ponadto sąd najwyższy ostatecznie rozpatrywał kasację w tej sprawie i istotnie związany był ustaleniami faktycznymi poczynionymi przez sąd niższej instancji.

68. Nie mogę też, z całym szacunkiem, zupełnie zgodzić się z tokiem rozumowania przyjętym przez sędziego sądu rejonowego. Ze swej strony uważam, że może istnieć wielu potencjalnych konsumentów, którzy są gotowi dokonać zakupu towarów izraelskich (to jest w sensie towarów wyprodukowanych w granicach Izraela uznawanych na arenie międzynarodowej przed 1967 r.), ale którzy odmówiliby zakupu, a nawet sprzeciwili się sugestii, iż mogą kupować towary pochodzące z terytoriów okupowanych przez Izrael od 1967 r. oraz, w stosownych przypadkach, z osiedli na tych terytoriach.

4. Zakres obowiązku wskazania pochodzenia żywności pochodzącej z terytorium okupowanego przez Izrael od 1967 r.

69. Ostatni problem, który należy rozwiązać w celu udzielenia odpowiedzi na pierwsze pytanie skierowane przez sąd odsyłający, polega na określeniu zakresu obowiązku wskazania miejsca pochodzenia środka spożywczego pochodzącego z terytorium okupowanego przez Izrael od 1967 r., to znaczy brzmienia oznaczenia obowiązkowego.

70. W tym względzie ważne jest uwzględnienie art. 7 rozporządzenia nr 1169/2011. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu informacje na temat żywności nie mogą wprowadzać w błąd w szczególności co do właściwości środka spożywczego, a między innymi co do jego kraju lub miejsca pochodzenia.

71. Na podstawie wykładni podobnego przepisu dyrektywy 2000/13 [34] (uchylonej rozporządzeniem nr 1169/2011) można stwierdzić, że art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011 wymaga, aby konsument dysponował *poprawną, neutralną i obiektywną* informacją, która nie wprowadza go w błąd [35]. W art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2001 dodano, że informacje na temat żywności muszą być *rzetelne, jasne i łatwe do zrozumienia dla konsumenta*.

72. W tym kontekście, jak w szczególnie trafny sposób wyjaśnił rzecznik generalny J. Mischo w opinii w sprawie Gut Springenheide i Tusky (C-210/96, EU:C:1998:102), należy dokonać rozróżnienia między informacjami obiektywnie poprawnymi, informacjami obiektywnie niepoprawnymi a informacjami obiektywnie poprawnymi, które mogłyby wprowadzić konsumenta w błąd, ponieważ nie odzwierciedlają całkowicie prawdy [36]. „Jeśli pominięte informacje mogłyby [bowiem] rzucić [wyraźnie] inne światło na dostarczone informacje, należy wyciągnąć wniosek, że konsument został wprowadzony w błąd" [37].

34 Dyrektywa 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. 2000, L 109, s. 29).

35 Zobacz podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Teekanne (C-195/14, EU:C:2015:361, pkt 32). Zobacz także wyrok z dnia 22 września 2016 r., Breitsamer und Ulrich (C-113/15, EU:C:2016:718, pkt 69).

36 Opinia rzecznika generalnego J. Mischa w sprawie Gut Springenheide i Tusky (C-210/96, EU:C:1998:102, pkt 78).

37 Opinia rzecznika generalnego J. Mischa w sprawie Gut Springenheide i Tusky (C-210/96, EU:C:1998:102, pkt 87). Chociaż w angielskiej wersji językowej użyto przysłówka „completely" [całkowicie], przysłówek „clearly" [wyraźnie] wydaje mi się bliższy oryginalnej wersji językowej, która jest w języku francuskim i używa terminu „nettement".

73. Jest to również całkowicie spójne z definicją „działań wprowadzających w błąd" w rozumieniu dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, która to definicja obejmuje, zgodnie z motywem 5 rozporządzenia nr 1169/2011, niektóre aspekty przekazywania informacji konsumentom, aby uniemożliwić działania wprowadzające w błąd i pomijanie informacji. Ogólne zasady dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych należy uzupełnić o zasady szczegółowe dotyczące przekazywania konsumentom informacji na temat żywności. Zgodnie z art. 6 dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych praktykę handlową uznaje się za wprowadzającą w błąd, „nawet jeżeli informacje te […] są zgodne z rzeczywistością, [ale] która [to praktyka] […] może spowodować podjęcie przez [przeciętnego konsumenta] decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął".

74. Ponadto, jak wykazałem w części pierwszej mojej analizy, uważam, że o ile termin „kraj pochodzenia" wyraźnie odnosi się do nazw krajów i ich morza terytorialnego, o tyle art. 2 ust. 2 lit. g) rozporządzenia nr 1169/2011 zezwala na określenie „miejsca pochodzenia" środka spożywczego za pomocą słów, które nie są ograniczone do nazwy danego obszaru geograficznego.

75. W tych okolicznościach uważam, że odniesienie ograniczone do wskazania „produkt ze Wzgórz Golan" lub „produkt z Zachodniego Brzegu" dla produktów z Zachodniego Brzegu lub Wzgórz Golan pochodzących z osiedli izraelskich nie byłoby wystarczające. Chociaż takie opisy mogą być technicznie poprawne, uważam, że konsument może być jednak wprowadzony w błąd. Takie opisy nie odzwierciedlałyby całej prawdy w odniesieniu do kwestii, która mogłaby mieć wpływ na nawyki zakupowe konsumentów.

76. Parafrazując bowiem wyrok Trybunału w sprawie Severi [38], wśród elementów podlegających uwzględnieniu przy ocenie ewentualnie mylącego charakteru etykiety będącej przedmiotem sporu w postępowaniu głównym okupacja izraelska i izraelskie osiedla mogłyby stanowić „czynnik obiektywny, który mógłby wpłynąć na oczekiwania rozsądnego konsumenta" [39].

77. W świetle powyższych rozważań uważam zatem, że dodanie określeń „osiedla izraelskie" do geograficznego oznaczenia pochodzenia produktów jest jedynym sposobem zapewnienia – zgodnie z wymogami art. 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1169/2011 – poprawnych i obiektywnych, ale również rzetelnych, jasnych i łatwych do zrozumienia dla konsumenta informacji.

78. Termin „osiedle" ma bowiem swoje źródło w sytuacji, w której istnieje terytorium zajmowane przez mocarstwo okupacyjne. W niniejszym przypadku takie podejście jest zatem logiczne, ponieważ Izrael został uznany za „mocarstwo okupacyjne" w rozumieniu zwyczajowego prawa międzynarodowego i czwartej konwencji genewskiej [40]. Terminy te są regularnie używane w celu opisania obecnej sytuacji w odniesieniu do terytoriów okupowanych [41]. Chociaż zgadzam się, że w niektórych aspektach ta nomenklatura może być uważana przez niektórych za nieco pejoratywną, to jednak są to terminy, które są powszechnie używane i co do których można rozsądnie oczekiwać, że konsument je zrozumie.

5. Wnioski w przedmiocie pytania pierwszego

79. W konsekwencji, w świetle powyższych rozważań, dochodzę do wniosku, że w odniesieniu do produktu pochodzącego z terytorium okupowanego przez Izrael od 1967 r. rozporządzenie nr 1169/2011 wymaga wskazania nazwy geograficznej tego terytorium oraz oznaczenia, iż produkt pochodzi z izraelskiego osiedla, jeżeli tak jest w danym przypadku.

38 Wyrok z dnia 10 września 2009 r. (C-446/07, EU:C:2009:530).

39 Wyrok z dnia 10 września 2009 r., Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, pkt 62).

40 Zobacz podobnie art. 49 czwartej konwencji genewskiej. Zobacz Opinia doradcza na temat skutków prawnych budowy muru na okupowanych terytoriach palestyńskich, I.C.J. Reports 2004, s. 136 (pkt 78 i nast.).

41 Zobacz podobnie rezolucja RB ONZ nr 2334 (2016) z dnia 23 grudnia 2016 r. (Sytuacja na Bliskim Wschodzie, w tym kwestia palestyńska).

B. Tytułem ewentualnym, w przedmiocie pytania drugiego

80. Poprzez swoje pytanie drugie sąd odsyłający zasadniczo zmierza do ustalenia, czy przepisy rozporządzenia nr 1169/2011 zezwalają państwom członkowskim na wprowadzenie wymogu wskazania terytorium produktu pochodzącego z terytorium okupowanego przez Izrael od 1967 r., a ponadto, czy produkt ten pochodzi z osiedla izraelskiego, jeżeli tak jest w rzeczywistości.

81. W pozostałej części niniejszej opinii przyjęto zatem założenie – wbrew mojemu poglądowi – że art. 9 ust. 1 lit. i) i art. 26 rozporządzenia nr 1169/2011 nie mają zastosowania w tych okolicznościach.

82. Artykuł 38 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011 jest jasny: „W odniesieniu do kwestii harmonizowanych w szczególny sposób niniejszym rozporządzeniem państwa członkowskie nie mogą przyjmować ani utrzymywać w mocy przepisów krajowych, chyba że zezwala na to prawo Unii". Z kolei z art. 38 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011 wynika, że państwa członkowskie mogą przyjmować przepisy krajowe w odniesieniu do kwestii, które nie zostały zharmonizowane w szczególny sposób tym rozporządzeniem, pod warunkiem że nie zakazują one, nie utrudniają ani nie ograniczają swobodnego przepływu towarów, które są zgodne z tym rozporządzeniem.

83. Ponieważ art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011, odnoszący się do krajowych środków dotyczących dodatkowych obowiązkowych danych, jest wyraźnie poświęcony krajowym środkom dotyczącym określania kraju lub miejsca pochodzenia, należy przyznać, że tego rodzaju dane nie są w pełni zharmonizowane rozporządzeniem nr 1169/2011.

84. Jednakże zgodnie z art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011 środki krajowe dotyczące obowiązkowego określania kraju lub miejsca pochodzenia środków spożywczych są dozwolone jedynie w przypadku, gdy istnieje „udowodniony związek pewnych cech żywności z jej pochodzeniem".

85. W świetle tego przepisu nie wystarczy zatem, że kraj lub miejsce pochodzenia mają, same w sobie, pewne znaczenie dla decyzji konsumentów. Przeciwnie, kraj lub miejsce pochodzenia muszą mieć konkretny wpływ na sam produkt, a w szczególności na jakość danej żywności.

86. Wydaje mi się, że fakt, iż terytorium zajmowane jest przez mocarstwo okupacyjne lub że określony środek spożywczy jest produkowany przez osobę mieszkającą na terenie osiedla, prawdopodobnie nie nadaje ani nie zmienia niektórych cech środka spożywczego w odniesieniu do jego kraju lub miejsca pochodzenia, przynajmniej jeżeli chodzi o produkty spożywcze pochodzące z terytoriów okupowanych.

87. W świetle powyższych rozważań uważam, że jestem zobowiązany dojść do wniosku, iż do celów art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011 państwa członkowskie nie mogą wymagać wskazania terytorium produktu pochodzącego z terytorium okupowanego przez Izrael od 1967 r. ani też wskazania, że produkt ten pochodzi z osiedla izraelskiego.

VII. Wnioski

88. W związku z powyższym proponuję, aby na pierwsze pytanie skierowane przez Conseil d'État (radę stanu, Francja) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

Artykuł 9 ust. 1 lit. i) i art. 26 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 wprowadzają

wymóg, w odniesieniu do produktu pochodzącego z terytorium okupowanego przez Izrael od 1967 r., wskazania nazwy geograficznej tego terytorium oraz wskazania, że produkt pochodzi z osiedla izraelskiego, jeżeli rzeczywiście tak jest.

89. Tytułem ewentualnym, w przypadku gdyby Trybunał nie przychylił się do mojej analizy pierwszego pytania, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na drugie pytanie w następujący sposób:

Państwa członkowskie nie mogą wymagać wskazania terytorium produktu pochodzącego z terytorium okupowanego przez Izrael od 1967 r. ani też wskazania, że produkt ten pochodzi z osiedla izraelskiego zgodnie z art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011, z uwagi na brak stwierdzenia istnienia udowodnionego związku między niektórymi właściwościami żywności produkowanej na terytoriach okupowanych a miejscem jej pochodzenia.