



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 4 (1936), 14 stycznia 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Patrycja Sasnal ● Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Sebastian Płóciennik ● Justyna Szczudlik ● Daniel Szeligowski ● Jolanta Szymańska  
Marcin Terlikowski ● Karol Wasilewski ● Szymon Zaręba ● Tomasz Żornaczuk

## Wyrok TSUE w sprawie produktów z terytoriów okupowanych przez Izrael

Michał Wojnarowicz, Szymon Zaręba

*Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) wydał 12 listopada 2019 r. wyrok ws. produktów z osiedli żydowskich na okupowanych przez Izrael Zachodnim Brzegu i Wzgórzach Golan. Wynika z niego, że członkowie UE mają obowiązek zapewnić odpowiednie oznakowanie pochodzenia tych produktów. Realizacja tego wymogu może wywołać spory na forum unijnym z uwagi na różnice w polityce wobec Izraela poszczególnych państw członkowskich. Niewykluczone są napięcia w relacjach z USA, zwłaszcza w świetle zmiany ich dotychczasowej polityki wobec izraelskiego osadnictwa. Stąd wskazane jest opracowanie jednolitej polityki UE dotyczącej importu i oznakowania produktów ze wszystkich terytoriów okupowanych.*

**Postępowanie i wyrok.** Sprawa dotyczyła zgodności z prawem UE wprowadzonego w 2016 r. we Francji obowiązku oznakowania pochodzenia produktów żywnościowych wytwarzanych w żydowskich osiedlach położonych na terytoriach okupowanych przez Izrael od 1967 r. – Zachodnim Brzegu (ZB) wraz ze Wschodnią Jerozolimą i Wzgórzach Golan (WG). Na etykietach takiej żywności, oprócz obszaru geograficznego (ZB lub WG), musi być podana informacja, że została ona wyprodukowana w izraelskim osiedlu. Uchylenia tego obowiązku domagały się przed francuskimi sądami Europejska Organizacja Żydowska i winnica Psagot z ZB. Ministerstwo gospodarki i finansów Francji uzasadniało jego wprowadzenie zawartym w unijnym rozporządzeniu nr 1169/2011 wymogiem, by informacje na etykietach żywności nie wprowadzały konsumenta w błąd m.in. co do miejsca pochodzenia produktów. Ostatecznie sprawa trafiła do Rady Stanu (najwyższego sądu administracyjnego Francji), która zwróciła się do TSUE z wnioskiem o wykładnię przepisów.

TSUE zgodził się z ministerstwem, że w świetle rozporządzenia nr 1169/2011 pochodzenie żywności z osiedli zakładanych przez Izrael na terytoriach okupowanych musi być jednoznacznie wskazane. Podkreślił, że ZB to obszar, na którym prawo do samostanowienia ma naród palestyński, a WG są częścią Syrii. Zakładanie tam osiedli przez Izrael jest sprzeczne z międzynarodowym prawem humanitarnym, a konkretnie art. 49 IV konwencji genewskiej, który zabrania masowych przesiedleń ludności okupanta na terytorium okupowane. Oznakowanie żywności produkowanej w ZB lub WG jako pochodzącej z Izraela albo z tych terytoriów, ale bez wzmianki o jej wytworzeniu w osiedlach, byłoby niewystarczające. Odbierałoby konsumentom możliwość podjęcia świadomej decyzji, czy chcą nabyć towar, którego wytworzenie wiązało się z naruszeniem prawa międzynarodowego. Tymczasem celem rozporządzenia nr 1169/2011 jest właśnie zapewnienie, by mogli podejmować takie decyzje, motywowane np. względami etycznymi.

**Znaczenie prawne i kontekst polityczny.** Wyrok TSUE to tzw. orzeczenie prejudycjalne, czyli takie, które rozstrzyga problem prawny przedstawiony przez sąd jednego z państw członkowskich. Strony sporu nie mogły się od niego odwołać i ma on charakter ostateczny. Zgodnie z zasadą jednolitego stosowania prawa UE organy wszystkich państw członkowskich Unii są obowiązane szanować przyjętą w tym wyroku interpretację przepisów. To oznacza, że członkowie UE powinni niezwłocznie wdrożyć rozwiązania, które

zapewnią zgodność ich ustawodawstwa z rozstrzygnięciem TSUE. Egzekucja tego obowiązku w praktyce wymagałaby jednak wszczęcia przez Komisję Europejską (KE) lub państwo Unii postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa UE i stwierdzenia jego naruszenia przez TSUE. Taki proces trwa obecnie ok. 3–4 lat.

Izrael potępił wyrok TSUE. Zarzucił mu stosowanie podwójnych standardów, gdyż podobne wyroki nie zapadły w kontekście produktów z innych „spornych” terytoriów (np. Cypru Północnego czy Sahary Zachodniej). Ze strony polityków i organizacji żydowskich pojawiły się oskarżenia o wspieranie systemowego bojkotu Izraela czy o antysemicki charakter znakowania towarów z osiedli. Szef MSZ Israel Katz zapowiedział działania dyplomatyczne na poziomie bilateralnym, aby przeciwdziałać wprowadzeniu oznakowania.

Sprzeciw UE wobec osadnictwa na terytoriach okupowanych przez Izrael pozostaje jednym z głównych punktów spornych w relacjach unijno-izraelskich. Kwestia oznakowania produktów z osiedli ma przede wszystkim charakter polityczno-symboliczny, zaś wymiar ekonomiczny sporu jest ograniczony. Według nieoficjalnych szacunków udział produktów z terytoriów okupowanych w izraelskim eksporcie do UE nie przekracza 1%, nie są one też objęte zwolnieniami na mocy izraelsko-unijnej umowy stowarzyszeniowej. Sam wyrok TSUE odnosi się wyłącznie do żywności, a nie do wszystkich towarów, i dotyczy tylko jej oznakowania, a nie zakazu samego importu. Ten aspekt orzeczenia podkreśliła KE, wskazując, że UE nie wspiera bojkotu ani sankcji wymierzonych w Izrael. Odmienny status osiedli aprobeje pośrednio sam Izrael, zgadzając się na wyłączenie ZB i WG z uczestnictwa w unijnych programach wsparcia, np. Horyzont 2020 r., czy z bilateralnych umów o wolnym handlu (np. z Koreą Południową). Problem wprowadzenia oznaczeń nie dotyczy wyłącznie relacji Izraela z UE – np. orzeczenie w tej kwestii wydał w lipcu ub.r. sąd federalny w Kanadzie.

**Aspekt wewnętrzny i transatlantycki.** Polityka państw UE wobec znakowania towarów z izraelskich osiedli pozostaje niejednolita. Do tej pory zalecenia ze strony instytucji unijnych – w postaci noty interpretacyjnej KE wydanej w 2015 r. – nie były szeroko realizowane, a część państw (m.in. Węgry, Grecja, Czechy) zadeklarowała wówczas sprzeciw wobec takiego zobowiązania. Sprzyjający Izraelowi członkowie UE mogą odwlekać lub ograniczać modyfikacje ustawodawstwa krajowego lub egzekucję istniejących przepisów. Utrudni to utrzymanie spójnego stanowiska unijnego. Wyrok może być też impulsem dla inicjatyw rozszerzających przepisy o znakowaniu na wszystkie przypadki okupacji (wezwała do tego w uchwale izba niższa parlamentu w Holandii) lub zaostreżeń (parlament Irlandii proceduje zakaz importu z jakichkolwiek terytoriów okupowanych).

W sporze z UE Izrael może liczyć na wsparcie administracji USA, sprzeciwiającej się wszelkim formom nacisków ekonomicznych i politycznych wymierzonych w jej sojusznika. Sekretarz stanu Mike Pompeo wyraził zaniepokojenie wyrokiem TSUE, podkreślając, że wzmocni on środowiska wzywające do bojkotu Izraela, przede wszystkim ruch BDS (Boycott, Divestment, Sanctions), uznawany przez obecne amerykańskie władze za antysemicki. Rozbieżności w podejściu USA i UE wzmocniła (ogłoszona kilka dni po wyroku) zmiana przez Departament Stanu interpretacji prawnej statusu osiedli na ZB, która w obecnej formie odrzuca ich nielegalność w świetle prawa międzynarodowego. Dodatkowo rośnie liczba ustaw na poziomie stanowym penalizujących bojkot Izraela (podobne przepisy rozważa Kongres federalny USA). Nie można więc wykluczyć, że w przypadku szerszego wdrażania znakowania dojdzie do sporów prawnych między podmiotami z USA i UE na tle obrotu izraelskimi towarami z ZB i WG. USA będą też wspierać Izrael poprzez naciski dyplomatyczne na UE, jej członków oraz inne kraje również planujące wprowadzenie oznaczeń.

**Wnioski.** Choć wyrok TSUE będzie miał ograniczone konsekwencje gospodarcze dla Unii, część jej członków może go kontestować i opóźniać wymagane zmiany legislacyjne. Ponadto będzie generować napięcia na trzech płaszczyznach: UE–Izrael, UE–USA oraz wewnętrznej. Izrael będzie wywierał presję dyplomatyczną na państwa UE, by odwlekały przyjęcie przepisów realizujących orzeczenie TSUE. Ewentualne przejście władzy przez opozycję po kolejnych wyborach w marcu br. raczej nie wpłynie na uelastycznienie izraelskiego stanowiska. Brak jest szans na zmianę w polityce USA – wsparcie dla Izraela to jeden z najmocniej akcentowanych przez Donalda Trumpa aspektów jego prezydentury. W kwestii przeciwdziałania podziałom w UE wiele zależy od nowych liderów unijnych instytucji (zwłaszcza KE), ich wizji relacji z Izraelem oraz podejścia do państw mogących ignorować orzeczenie TSUE.

Obecnie wszelkie kroki podejmowane wobec produktów z ZB i WG (np. określenie skali faktycznego ich importu do UE) będą interpretowane przez Izrael i USA jako wstęp do bojkotu. Stąd wskazane byłoby opracowanie jednolitej polityki unijnej i jasnych kryteriów importu produktów ze wszystkich terytoriów okupowanych (nie tylko przez Izrael), co pozwoliłoby uniknąć zarzutu stosowania podwójnych standardów. Wzmocniłoby to też pozycję UE jako podmiotu promującego porządek międzynarodowy oparty na prawnych podstawach.