

FERDINANDO ALBISINNI

Transgraniczna ochrona produktów żywnościowych*

1. Rynek wewnętrzny i prawo

Europejskie prawo żywnościowe charakteryzuje swego rodzaju nierozwiązywalna sprzeczność. Jesteśmy świadkami rosnącej roli prawa w europejskiej przestrzeni gospodarczej. Umacnia się świadomość, że rynek wewnętrzny¹ nie może opierać się jedynie na środkach „demontażowych”, mających na celu usuwanie barier i obowiązków związanych z działalnością podmiotów gospodarczych, ale – z samej swej natury – wymaga on, od strony pozytywnej, systemowego zbioru reguł zbudowanego na podstawie pewnych zasad ogólnych i uporządkowanych w sposób jednolity i spójny².

Uświadomienie sobie roli rozumianego w tym sensie prawa³ w stosunku do ekonomii, która dotąd – jak się wydaje – rościła sobie prawo do swego rodzaju legitymacji autoreferencyjnej, jest zjawiskiem nieograniczającym się tylko do sektora rolno-spożywczego. Objawia się ono we wszystkich wymiarach rynku, na poziomie regionalnym i globalnym. Można to było zauważyć

* Artykuł jest tłumaczeniem z języka włoskiego artykułu *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, zamieszczonego w „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 2 (tłum. A. Szymecka-Wesołowska).

¹ Por. art. 3 lit. c) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i art. 3 § 3 Traktatu o Unii Europejskiej w tekście wynikającym z Traktatu z Lizbony.

² Zob. L. Costato, *I principi del diritto alimentare*, w: *Diritto Alimentare. Mercato e sicurezza*, red. F. Albisinni, Milano 2009; www.leggiditaliaprofessionale.it.

³ Por. G. Tremonti, *La paura e la speranza*, Milano 2008; N. Irti, *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari 2005; idem, *La Tenaglia*, Roma-Bari 2008; zob. także ustalenia wynikające z konfrontacji pomiędzy rządami państw podczas szczytu G8 w Aquili w lipcu 2009 r.

zwłaszcza w przypadku niedawnego światowego kryzysu finansowego. Został on ułatwiony (według niektórych – wręcz wywołany) właśnie przez brak powszechnie uznanych i obowiązujących wspólnych prawnych reguł działania.

W sektorze produktów żywnościowych odnowione zapotrzebowanie na prawo objawia się na poziomie europejskim w serii elementów, wśród których wskazać należy na:

– wyraźne wyszczególnienie zasad ogólnych, mających tworzyć pewną systemową siatkę, w ramach której możliwe jest umiejscawianie poszczególnych aktów prawnych o charakterze technicznym i wykonawczym, a to poprzez określenie kanonów stosowania i interpretacji prawa, mających zastosowanie zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym oraz lokalnym⁴;

– stopniowe wprowadzanie rozporządzeń (jako wyrazu centralnego i jednolitego prawodawstwa) w miejsce wcześniejszych dyrektyw, będące w zakresie prawa żywnościowego kontynuacją procesu, który od lat osiemdziesiątych dokonuje się w prawie rolnym⁵, tj. procesu wychodzenia poza fazę zbliżania ustawodawstw i stosowania zasady wzajemnego uznawania⁶ oraz podążania w kierunku normatywnej unifikacji;

⁴ Mowa tu zwłaszcza o art. 1 § 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego i powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz określającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności; więcej na temat tego rozporządzenia zob. *Commentario »La sicurezza alimentare nell'Unione europea«*, w: IDAIC, *Le nuove leggi civili commentate*, Padova 2003, s. 114 i n.

⁵ W zakresie prawa rolnego wystarczy wspomnieć o przejściu od dyrektyw społeczno-strukturalnych z 1972 r. do rozporządzeń lat osiemdziesiątych dotyczących polityki strukturalnej. Z kolei w zakresie prawa żywnościowego wskazać można na zastąpienie dyrektywy Rady nr 93/43/EWE z 14 czerwca 1993 r. w sprawie higieny środków spożywczych rozporządzeniem (WE) Parlamentu i Rady nr 852/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, jak też na przyjęcie rozporządzeń dotyczących aspektów higieniczno-sanitarnych w miejsce wcześniejszych dyrektyw oraz związanej z nimi dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/41/WE z 21 kwietnia 2004 r., uchylającej niektóre dyrektywy dotyczące higieny i warunków zdrowia przy produkcji i wprowadzaniu do obrotu wskazanych produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi i zmieniającej dyrektywę Rady 89/662/EWG i 92/118/EWG, a także na decyzję Rady nr 95/408/WE, nazwanej później „dyrektywą killer”, co doskonale oddaje na poziomie językowym zerwanie z przeszłością poprzez wprowadzenie nowych aktów prawnych. Wyrażenie to wprowadził F. Capelli; por. idem, B. Klaus, V. Silano, *Nuova disciplina del settore alimentare e autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano 2006.

⁶ Więcej na ten temat zob. L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna 2006.

– łączenie w ramach tekstów jednolitych (rodzaj *restatements*) norm początkowo rozproszonych w wielu odrębnych aktach normatywnych; chodzi tu o teksty jednolite, które wprawdzie nie mogą być kwalifikowane jako „kodeksy” w rozumieniu systemów prawa *civil law*, ale które niewątpliwie tworzą pewną normatywną całość, ujednolicając definicje, założenia, kompetencje, procedury i sankcje – także w tym przypadku czerpiąc z wcześniejszych doświadczeń sektora rolnego⁷.

Wiele zatem czynników wskazuje na rosnącą rolę prawa w procesie konstruowania rynku wewnętrznego, co następuje w miarę wzrostu liczby państw członkowskich Unii Europejskiej. W istocie – ekspansja terytorialna Wspólnoty, przy silniejszym niż dawniej uwzględnianiu różnorodności uwarunkowań lokalnych, wymaga przyjęcia wspólnych reguł europejskich, raczej prawnych niż ekonomicznych, będących w stanie zagwarantować instytucjonalną jedność w płaszczyźnie prawa⁸.

Powyższy proces doskonale obrazuje niedawna reforma rynku wina, która wprowadziła m.in. istotne nowości w zakresie procedur rejestracji oznaczeń pochodzenia. Obecnie rejestracji dokonuje się na poziomie wspólnotowym⁹, a nie – jak miało to miejsce poprzednio i jak zostało potwierdzone jeszcze kilka lat temu w rozporządzeniu (WE) 1493/1999¹⁰

⁷ Na potwierdzenie procesu normatywnej systematyzacji dokonującej się w ostatnich latach w sektorze rolnym wystarczy choćby pobeżnie wspomnieć:

– w zakresie wsparcia dochodów – o progresywnej ekspansji na nowe obszary reżimu płatności jednolitej wprowadzonego w rozporządzeniu (WE) nr 1782/2003, ostatnio ujednoliconym w rozporządzeniu (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r.;

– w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – o zebraniu licznych poprzednich reżimów wsparcia w rozporządzeniu (WE) nr 1257/1999, a następnie w rozporządzeniu (WE) nr 1698/2005;

– w zakresie wspólnych organizacji rynku – o nowej wspólnej organizacji rynku, o której mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r., modyfikowanym i uzupełnianym już w kilka miesięcy po jego przyjęciu. Obejmuje dziś ona prawie całą gamę produktów rolnych i żywnościowych, w tym także sektor wina – por. rozporządzenie (WE) Rady nr 491/2009 z 25 maja 2009 r.

⁸ Więcej zob. F. Albisinni, *Regole e istituzioni nella nuova PAC*, „Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare, ambientale” 2006, s. 526.

⁹ Zob. art. 38 i n. rozporządzenia (WE) Rady nr 479/2008 z 29 kwietnia 2008 r., a dziś art. 118-*septies* i n. rozporządzenia (WE) nr 1234/2007, ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych, zmienionego przez rozporządzenie (WE) nr 491/2009 z 25 maja 2009 r., które uchyliło rozporządzenie (WE) nr 479/2008, przenosząc jego treść do nowych artykułów cytowanego rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków rolnych.

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1493/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wina; zob. w szczególności art. 54-58.

– na poziomie krajowym. Wyraźnie przejawia się tu podejście wspierające proces podążania prawa europejskiego ku profilom systemowym, które pociągają za sobą centralizację decyzji regulacyjnych. Chodzi tu o kierunek, który zarówno w zakresie definicji, jak i aktów prawnych uprzywilejowuje unifikację poprzez centralizację (co jest istotnym elementem innowacyjności w porównaniu z fazą stosowania zasady wzajemnego uznania), a który jawi się jako logiczna przeciwwaga dla renacjonalizacji decyzji redystrybucyjnych.

2. *No remedies, no rights*

Rosnącej interwencji prawodawcy wspólnotowego towarzyszy swista niekonsekwentna i niejednolita efektywność ochrony regulowanych sytuacji prawnych.

Przedstawiciele doktryny *common law*, szczególnie wrażliwi na sądowy aspekt prawa (co wynika z cech charakterystycznych tego porządku prawnego, budowanego już od czasów praktyki orzeczniczej sądów królewskich i *forms of action*¹¹), chętnie odwołują się do formuły *no remedies, no rights* dla wykazania tylko pozornej natury sytuacji prawnych uznawanych na poziomie litery prawa, ale pozbawionych instrumentów (*remedies*) odpowiednich do zapewnienia im materialnej operatywności. W tym kontekście należy zdawać sobie sprawę z niekonsekwencji i niejednolitości wspólnotowego prawa żywnościowego.

W ostatnim dziesięcioleciu, począwszy od afery BSE, Wspólnota zaczęła poświęcać coraz większą uwagę aspektom higieniczno-sanitarnym, które stały się przedmiotem coraz to innych środków prawnych. Jeszcze wcześniej, już w latach osiemdziesiątych, sporo uwagi poświęcano także potrzebie zapewnienia efektywnej ochrony interesów konsumentów (w tym interesów ekonomicznych)¹². W odniesieniu do obu tych zagadnień prawodawca wspólnotowy wyodrębnił i powołał do życia wiele oryginalnych

¹¹ Zob. np. G. Gorla, *Common Law ed equity*, w: *Enciclopedia di Diritto*, Milano 1967.

¹² Jako przykład można tutaj wskazać dyrektywę Rady nr 85/374/EWG z 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe, a w kolejnych latach – dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 98/27/WE z 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1999/44/WE w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji.

instrumentów, uznając tym samym za decydujący moment stosowania i implementacji, którego brak powodowałby, że przepisy prawne stałyby się pustą literą prawa.

Pozostał natomiast w cieniu – pod względem *remedies* konkretnie przyznanych przedsiębiorstwom – inny niezmiernie ważny obszar prawa żywnościowego, tj. obszar związany z warunkami uczciwej konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami, także będący podstawą rozwoju systemu tego prawa (począwszy od znanych orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości *Dassonville* z 1974 r. i *Cassis de Dijon* z 1979 r.¹³). W zakresie licznych regulacji wewnętrznego rynku rolno-spożywczego wprowadzono wiele instytucji uregulowanych szczegółowo pod względem materialnym (poczynając od systemu V.Q.P.R.D., chronionych nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych, zasad etykietowania, aż do reguł pochodzenia produktów), ale nie towarzyszyło temu wprowadzanie reguł czy procedur związanych z momentem ich stosowania, które w znacznym zakresie były powierzane państwom członkowskim.

Przejawia się to także w przedmiocie regulacji europejskiego prawa żywnościowego. Złożoność przedmiotu regulacji tego prawa, które nie sprowadza się dziś jedynie – tak jak w przeszłości – do katalogu szczegółowych norm technicznych, nazywanych „ustawodawstwem żywnościowym”¹⁴, została potwierdzona w podstawowym dla tego prawa rozporządzeniu (WE) nr 178/2002. Stanowi ono uroczyście w art. 1: „Niniejsze rozporządzenie tworzy podstawy do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i interesów konsumentów związanych z żywnością, ze szczególnym uwzględnieniem zróżnicowania podaży żywności, w tym produktów tradycyjnych, z jednoczesnym zapewnieniem sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego [...]”¹⁵. Ochrona zdrowia ludzkiego oraz interesów konsumentów, a także sprawne funkcjonowanie

¹³ Orzeczenia, które zresztą – jak wspomniano na wstępie – miały charakter głównie demontażowy, gdyż usuwały krajowe bariery dla wolnego obrotu towarami. Konstruktywny charakter (w sposób pozytywny) nowym chronionym sytuacjom nadały dopiero niedawne orzeczenia, takie jak orzeczenie ETS z 16 maja 2000, C-388/95, *Belgia v. Hiszpania* (bądź tzw. *Rijoca 2*), dotyczące butelkowania na obszarze pochodzenia win wysokiej jakości, w którym Trybunał uznał ideę danego terytorium jako kanonu tożsamości i gwarancji, który nie sprowadza się tylko do prostego obszaru geograficznego, ale identyfikowany jest z lokalną wspólnotą producentów, rolników i nierolników (jest to przypadek przedsiębiorstw zajmujących się butelkowaniem działających na terenie regionu) i poprzez przynależność do tego obszaru podnosi na rynku wartość danego produktu.

¹⁴ Szerzej zob. F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino 2009.

¹⁵ Tak art. 1 § 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

rynku wewnętrznego są zatem skumulowane w ramach wspomnianego rozporządzenia, które nie przypadkiem nazywane jest powszechnie *general food law*¹⁶. Jednakże te aspekty przedmiotu regulacji nie zostały jednolicie potraktowane w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 ani też w kolejnych aktach prawnych wydanych po jego wprowadzeniu.

Rozdział I (*Zakres i definicje*) oraz rozdział II (*Przepisy ogólne prawa żywnościowego*) rozporządzenia (WE) nr 178/2002 dotyczą przekrojowo wszystkich wyżej wskazanych aspektów, ale już rozdział III (*Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności*), a przede wszystkim rozdział IV (*System wczesnego ostrzegania, zarządzanie kryzysami i sytuacje zagrożenia*) dotyczą wyłącznie *food safety*, której realizacja odbywa się poprzez przyjęcie oryginalnego podziału kompetencji operacyjnych i przyjęcie środków prewencyjnych zapobiegających powstaniu szkód lub sytuacji zagrożenia powstania szkód. Nie zostały natomiast przewidziane żadne środki ochrony uczciwej konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami.

Należy stwierdzić, że kryzys BSE uwypuklił nie tyle słabą skuteczność norm materialnych w zakresie bezpieczeństwa higieniczno-sanitarnego, co raczej nieadekwatność ówczesnego modelu podziału kompetencji, który koncentrował uprawnienia regulacyjne i określanie standardów na poziomie Wspólnoty, utrzymując konkretną ich implementację na poziomie państw członkowskich zgodnie z modelem *administration co-executant*¹⁷. Jeśli państwo członkowskie nie działało zgodnie z normami wspólnotowymi, środkiem restrykcyjnym było wszczęcie wobec niego odpowiedniej procedury. Wspólnota nie miała jednak żadnej możliwości bezpośredniego działania zastępczego.

W przypadku BSE, model ten okazał się być niewystarczający dla opanowania rozprzestrzeniania się epidemii u bydła. Było to wynikiem zachowawczego zachowania rządu brytyjskiego, który – pomimo że był poinformowany o powstałym problemie – nie podjął żadnych działań, obawiając się, że przyjęcie konkretnych środków ochronnych (m.in. zablokowania eksportu przez okres potrzebny dla opanowania epidemii) zaszkodziłoby reputacji brytyjskiej wołowiny i przyniosłoby krajowym producentom znaczne straty na rynku europejskim. Kiedy Komisja Europejska i Rada wreszcie zareagowały, zarządzając m.in. czasowe zablokowanie eksportu wołowiny z Wielkiej Brytanii, epidemia zdążyła rozprzestrzenić się na inne państwa członkowskie.

¹⁶ Zob. A. Jannarelli, *Commento all'art.1*, w: *Commentario...*, s. 130 i n.

¹⁷ Na ten temat zob. M. P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano 1999.

Biała Księga Komisji Europejskiej, a następnie rozporządzenie (WE) nr 178/2002, uwzględniły nieadekwatność dotychczasowego modelu i w odniesieniu do aspektów higieniczno-sanitarnych wprowadziły wiele innowacyjnych rozwiązań, zwalczając silny opór wielu państw członkowskich. Wynikiem tego było powołanie Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności, wprowadzenie systemu wczesnego ostrzegania i zarządzania kryzysami oraz przyznanie Komisji Europejskiej daleko idących kompetencji do interwencji bezpośredniej¹⁸.

W systemie ogólnego bezpieczeństwa żywności, opartym na dyrektywach z 1992¹⁹ i 2001²⁰ r., inicjatywa należała w pierwszej kolejności do państw członkowskich. Działanie Komisji było przewidziane dopiero wtedy, gdy ryzyko dotyczyło jednocześnie kilku państw członkowskich. Odwrotnie rzecz się ma w systemie zarysowanym w art. 53 i 54 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, zgodnie z którym podejmowanie środków należy przede wszystkim do Komisji, z jej własnej inicjatywy bądź na wniosek państwa członkowskiego – i to zarówno wtedy, gdy ryzyko (a więc i środek) dotyczy jednego państwa członkowskiego, jak i kilku państw członkowskich. Kompetentne urzędy państw członkowskich mogą, na mocy art. 54, działać dopiero w drugiej kolejności, tj. dopiero po tym, gdy Komisja – mimo że jest poinformowana o potrzebie działania – nie podejmie żadnych środków nadzwyczajnych.

Wynika z tego swego rodzaju odwrócenie zasady subsydiarności, polegające na tym, że zasadniczo podmiotem uprawnionym do działania we wszystkich sytuacjach ryzyka żywnościowego dla zdrowia ludzkiego, zdrowia zwierząt i środowiska jest Komisja Europejska, a dopiero ewentualny brak działania Komisji uzasadnia interwencję państwa członkowskiego. Jest to system, który – kwalifikując na poziomie wspólnotowym zdrowie ludzkie jako podstawową wartość – konsekwentnie zapewnia jej ochronę, lokując ją także na poziomie wspólnotowym.

Także sądownictwo musiało zmierzyć się z nowymi kompetencjami Komisji oraz wiążącymi się z nimi delikatnymi zagadnieniami wazenia interesów. W 2004 r. Sąd Pierwszej Instancji odrzucił pozew o odszkodowanie przeciwko Komisji, wniesiony przez spółkę, która podważała

¹⁸ Zob. art. 50 i n. rozporządzenia (WE) nr 178/2002, komentarze w: L. Petrelli, F. Albisinni, S. Bolognini, w: *Commentario...*, s. 428 i n.

¹⁹ Dyrektywa Rady 92/59/EWG z 29 czerwca 1992 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów.

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/95/WE z 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów.

zasadność rozpowszechnienia przez Komisję wiadomości w ramach systemu wczesnego ostrzegania, informującej o obecności pozostałości pestycydów w jabłkach pochodzących z Francji i wymieniającej skarżącą spółkę jako eksportera tychże jabłek.

W uzasadnieniu sąd uwzględnił wprawdzie okoliczność, że w momencie rozpowszechniania informacji w ramach systemu wczesnego ostrzegania obecność pestycydów nie została ostatecznie udowodniona, ale mimo to przyjął: „W zakresie, w jakim może pozostawać niepewność w tym względzie, należy podnieść, że zgodnie z zasadą ostrożności, która ma pierwszeństwo w dziedzinie ochrony zdrowia publicznego, właściwe władze mogą być zobowiązane do podjęcia odpowiednich środków celem zapobieżenia pewnym potencjalnym zagrożeniom dla zdrowia publicznego, nie czekając na to, by realność czy powaga tych zagrożeń została w pełni wykazana [...]. Gdyby należało czekać na zakończenie wszystkich koniecznych badań przed przyjęciem takich środków, zasada ostrożności pozbawiona byłaby skuteczności [...]. To rozumowanie znajduje analogiczne zastosowanie również w przypadku procedury szybkiej wymiany informacji, takiej jak ustanowiona na podstawie dyrektywy. Skarżąca, ofiara tego systemu ostrzegania wprowadzonego celem ochrony zdrowia ludzkiego, powinna zaakceptować jego negatywne konsekwencje ekonomiczne, ponieważ ochrona zdrowia publicznego posiada priorytetowe znaczenie w stosunku do względów ekonomicznych”²¹.

3. Pojawienie się granic wewnątrzspółnotowych

Podobnego zbioru *remedies*, który byłby w stanie zapewnić na poziomie wspólnotowym skuteczną ochronę, brakuje, niestety, w odniesieniu do praw, które unijne prawo materialne przyznaje przedsiębiorstwom sektora żywnościowego, w szczególności w odniesieniu do produktów wysokiej jakości i oznaczeń geograficznych.

Brak ten ujawnił się w znanej i nie tak dawnej sprawie *Parmesan*, którą rozpatrywał Europejski Trybunał Sprawiedliwości²². Trybunał, na pod-

²¹ Orzeczenie Sądu Pierwszej Instancji z 10 marca 2004 r., sprawa T-177/02, *Malagutti-Vezinhet SA v. Komisji Wspólnot Europejskich*. Więcej na temat tego orzeczenia i ogólnych zagadnień dotyczących możliwej odpowiedzialności organów wspólnotowych i ochrony podmiotów ewentualnie poszkodowanych przez akty wspólnotowe zob. F. Albinini, *Strumentario...*, rozdz. III.

²² Orzeczenie z 26 stycznia 2008 r. w sprawie, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec (Parmesan i Parmigiano reggiano)*, sygn. C-132/05.

stawie zawężającej interpretacji przepisów z zakresu kontroli zawartych w rozporządzeniu (EWG) 2081/92²³, określił zasadę, w myśl której: „Wbrew stanowisku Komisji, państwo członkowskie nie ma obowiązku podejmowania z urzędu kroków mających na celu ściganie na swoim terytorium naruszeń ChNP pochodzącej z innego państwa członkowskiego”.

Abstrahując od opinii o słuszności tego orzeczenia, należy wziąć pod uwagę, że prawo wspólnotowe, w obowiązującej interpretacji przyjętej przez Trybunał, nie przewiduje obowiązku działania z urzędu poszczególnych państw członkowskich w przypadku naruszenia przepisów z zakresu chronionych nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych i potwierdza inicjatywę pojedynczych zainteresowanych podmiotów (w tym przypadku konsorcjów ochrony)²⁴, przenosząc tym samym z podmiotów publicznych na podmioty prywatne kompetencje ochrony dobra ze swej natury publicznego.

W niedawno przyjętej *Zielonej Księdze o jakości produktów rolnych* Komisji Europejskiej²⁵ słusznie podkreślono publiczną naturę oznaczeń geograficznych, w odróżnieniu od znaków towarowych mających charakter prywatny. Nie wyciągnięto jednak koniecznych wniosków z tego rozróżnienia i pominięto fakt, że oznaczenia geograficzne i nazwy pochodzenia – poza tym, że mają naturę publiczną – mają swoje źródło w prawie wspólnotowym. W tym przypadku nie ma zastosowania zasada równoważności pomiędzy ochroną w poszczególnych krajach, ale jednolity centralny system ochrony europejskiej. Logiczną konsekwencją byłoby zatem wyodrębnienie bezpośredniego obowiązku każdego państwa członkowskiego do zapewnienia z urzędu na obszarze swojego terytorium ochrony sytuacji podmiotowych, będących przedmiotem rejestracyjnej procedury europejskiej a nie krajowej.

Istnieniu takiego obowiązku zaprzeczyło jednak powołane orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Wydaje się to prowadzić do paradoksalnej sytuacji, w której uznanemu w wyniku postępowania administracyjnego przeprowadzanego na poziomie europejskim prawu do

²³ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2081/92 z 14 lipca 1992 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych (Dz. U. WE, L 208, z 24 lipca 1992 r., s. 1-8); szerzej zob. M. Giuffrida, *DOP, IGP e STG*, w: *Diritto Alimentare. Mercato e sicurezza*, op. cit.

²⁴ Szerzej na temat konsorcjów ochrony zob. A. Szymecka, *Włoski system kontroli oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia artykułów rolnych i rolno-spożywczych*, „Wspólnoty Europejskie” 2004, nr 10.

²⁵ KOM (2008) 641 wersja definitywna, Bruksela, 15 października 2008 r.

chronionej nazwy pochodzenia nie towarzyszy generalna publiczna ochrona na obszarze całej Unii Europejskiej, ale – poprzez *remedies* będące do dyspozycji poza państwem pochodzenia danego produktu – słabsza ranga ochrony przyznana jakimkolwiek prywatnemu znakowi towarowemu.

Co więcej, w myśl tego orzeczenia, wobec dobra publicznego przyznanego na poziomie wspólnotowym, wydają się wyłaniać krajowe granice wewnątrzspółnotowe, z jednoczesnym różnicowaniem zakresu ochrony w różnych państwach członkowskich. Ochrona urzędowa jest obowiązkowa tylko na obszarze państwa pochodzenia produktu, a we wszystkich innych państwach, będących członkami Unii Europejskiej, która przyznała nazwę pochodzenia lub oznaczenie geograficzne, przysługuje ochrona na wniosek podmiotów prywatnych.

Paradoks zaistniałej sytuacji jest jeszcze bardziej wyraźny, jeśli skonfrontuje się złożoność i koszt procedury publicznej rejestracji nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych, której towarzyszy wymóg opracowania specyfikacji produkcji i odpowiedni system kontroli, z łatwością i ekonomicznością zastrzeżenia znaku handlowego. Wynik takiego porównania w wymiarze ochrony transgranicznej (a raczej braku ochrony) jest jeszcze bardziej zastanawiający, jeśli weźmie się pod uwagę, że na forum międzynarodowym konflikt pomiędzy „starą” Europą i „nowymi” producentami żywności (USA, Australia, państwa Ameryki Południowej, państwa zebrane w grupie BRIC) w zakresie oznaczeń geograficznych i znaków towarowych polega właśnie na okoliczności, że Europa do tej pory stanowczo utrzymywała istnienie zasadniczych różnic pomiędzy chronionymi oznaczeniami geograficznymi (o charakterze publiczno-prawnym, będących wspólną własnością) a znakami handlowymi (o charakterze typowo prywatnoprawnym, będących przedmiotem własności indywidualnej).

Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości pociąga za sobą, w kontekście negacji specyfiki przepisów unijnych w zakresie chronionych nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych, podwójny skutek:

- rekonstruuje wewnątrzspółnotowe granice i różnice w traktowaniu w poszczególnych państwach członkowskich, co jest raczej trudne do uzasadnienia na rynku definiowanym jako wewnętrzny;

- niszczy specyfikę oznaczeń geograficznych, dostarczając tym samym argumentów tym, którzy w ramach WTO negują istnienie tej specyfiki.

Komisja – jak zaznaczono – wniosła sprawę przeciwko Republice Federalnej Niemiec, interpretując art. 10 rozporządzenia (EWG)

nr 2081/92²⁶ w kierunku, który pociągałby za sobą obowiązek podejmowania z urzędu przez wszystkie państwa członkowskie działań w celu nazw pochodzenia, niezależnie od miejsca wytwarzania produktu.

W obliczu odmiennej interpretacji przyjętej przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości można było oczekiwać propozycji nowelizacji przedmiotowego rozporządzenia, tak jak to miało miejsce kilka lat temu, choć z odwrotnej perspektywy – w odniesieniu do kwestii pakowania produktów na obszarze jego pochodzenia i orzeczeń Trybunału w tym zakresie²⁷. Komisja i Rada nie podjęły jednak żadnych działań – nie została przedstawiona żadna propozycja nowelizacji, a *Zielona Księga o jakości produktów rolnych*, uznając potrzebę wprowadzenia nowych środków ochrony oznaczeń geograficznych poza terytorium Wspólnoty, w znaczący sposób pomija kwestię środków ochrony mogących mieć zastosowanie na obszarze Wspólnoty.

Według niektórych komentatorów, wyraźna zmiana przepisów wspólnotowych w zakresie omawianych tu kwestii nie była konieczna z uwagi na rozporządzenie (WE) nr 510/2006²⁸, które zastąpiło rozporządzenie (EWG) nr 2081/92. Według nich, nowe rozporządzenie z 2006 r. rozwiązywało problem rozstrzygany w sprawie *Parmesan*. Zawiera ono odniesienie do systemów kontroli przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 882/2004²⁹, zobowiązuje tym samym wszystkie państwa członkowskie (a nie tylko państwo pochodzenia produktu, jak utrzymuje Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie *Parmesan*) do ochrony produktów o chronionej nazwie pochodzenia lub oznaczeniu geograficznym, bez względu na miejsce ich wytworzenia oraz do przyjmowania

²⁶ Art. 10 rozporządzenia (EWG) nr 2081/92 stanowi: „1. Państwa Członkowskie zapewnią, że nie później niż sześć miesięcy od wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, ustanowione zostaną organy kontrolne, które zagwarantują, iż produkty rolne i artykuły żywnościowe noszące chronioną nazwę spełniają wymogi określone w opisie produktu”.

²⁷ Zob. orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-469/00 (*Grana Padano*) i C-108/01 (*Prosciutto di Parma*), podjęte 20 maja 2003 r., oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 692/2003 z 8 kwietnia 2003 r.; na temat tego zagadnienia zob. L. Costato, *Tracciabilità e territorio: il confezionamento delle DOP e IGP in loco*, „Diritto e Giurisprudenza Agrarie e Ambientale” 2003, s. 294.

²⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 510/2006 z 20 marca 2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych.

²⁹ Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 882/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt.

aktów i wymierzania sankcji w stosunku do produktów niezgodnych ze specyfikacją³⁰.

Można jednak wyrazić obawę, że taka konkluzja nie jest przekonująca. Treść art. 10 rozporządzenia (WE) nr 510/2006 nie wydaje się bowiem nakładać na państwa członkowskie niebędące państwem pochodzenia produktu o chronionej nazwie lub oznaczeniu geograficznym, innych obowiązków niż te przewidziane w art. 10 rozporządzenia (EWG) nr 2081/92, z wyjątkiem odwołania do mechanizmu powoływania struktur kontroli w myśl rozporządzenia nr 882/2004. Pozostaje zatem otwarty problem treści, jaką należy przypisać – w zakresie ochrony – prawom wyrażonym w art. 13 rozporządzenia (WE) 510/2006³¹, identycznego w swojej treści do art. 13 rozporządzenia z 1992 r.

Należy także wziąć pod uwagę – abstrahując od jakiegokolwiek oceny skuteczności nowego systemu kontroli – że obecnie obowiązujący system, zmieniony rozporządzeniem (WE) nr 882/2004³², ze swojej natury (higie-

³⁰ Zob. F. Gencarelli, *Sistemi di controllo e sistemi di qualità*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 1, s. 35.

³¹ Art. 13 rozporządzenia (WE) nr 510/2006 stanowi: „1. Zarejestrowane nazwy są chronione przed:

a) wszelkim bezpośrednim lub pośrednim wykorzystaniem w celach komercyjnych zarejestrowanej nazwy dla produktów nieobjętych rejestracją, o ile produkty te są porównywalne do produktów zarejestrowanych pod tą nazwą lub jeśli stosowanie nazwy pozwala na czerpanie korzyści z renomy nazwy chronionej;

b) wszelkim nadużywaniem, imitacją lub przywołaniem ich, nawet jeśli wskazane jest prawdziwe pochodzenie produktu lub jeśli chroniona nazwa została przetłumaczona lub towarzyszy jej określenie takie, jak: ‘rodzaj’, ‘typ’, ‘metoda’, ‘na sposób’, ‘imitacja’ lub inne podobne określenie;

c) wszelkim innym nieprawdziwym lub wprowadzającym w błąd określeniem miejsca pochodzenia lub wytwarzania, właściwości lub podstawowych cech produktu, znajdującym się na opakowaniu zewnętrznym lub wewnętrznym, w materiale reklamowym lub w dokumentach odnoszących się do danego produktu, jak również stosowaniem opakowań mogących stworzyć fałszywe wrażenie co do jego pochodzenia;

d) wszelkimi innymi praktykami, które mogłyby wprowadzać konsumenta w błąd co do rzeczywistego pochodzenia produktu”.

³² W zakresie produktów noszących chronioną nazwę pochodzenia lub oznaczenie geograficzne, w myśl rozporządzenia (WE) nr 510/2006, w zakresie produktów spirytusowych w myśl rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 110/2008 z 15 stycznia 2008 r. w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1576/89 oraz w zakresie win wysokiej jakości w myśl rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 479/2008 z 29 kwietnia 2008 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wina. Więcej na temat zakresu zastosowania systemu kontroli zob. M. Minelli, *Bevande spiritose*, w: *Diritto Alimentare. Mercato e sicurezza*, op. cit.

niczno-sanitarnej) dotyczy produktów badanych materialnie, a zatem okazuje się nieadekwatny do przypadku ich fałszowania dokonywanego pod względem organizacyjnym i podmiotowym w jednym z państw członkowskich i realizowanego pod względem materialnym poza terytorium Wspólnoty.

4. Sprawa oliwy „Toskania”

Warto wskazać na pewien niedawny przypadek, który daje przykład typowo transgranicznego fałszowania produktów i łamania zasad uczciwej konkurencji, a więc zjawisk charakteryzujących globalny wymiar rynku produktów żywnościowych. Przypadek ten potwierdza konieczność opracowania nowego systemu ochrony, adekwatnego do takiego wymiaru.

Pewien turysta, który wybrał się na południe Afryki, nabył w tamtejszym supermarkecie butelkę oliwy z oliwek noszącej na etykiecie z przodu i z tyłu naniesiony dużymi literami napis „TOSCANA”. Tylko na tylnej stronie etykiety i dużo mniejszymi literami umieszczono napis „Product of Turkey” i sprecyzowano, że produkt był butelkowany dla spółki mającej siedzibę w Londynie. Po powrocie do Włoch turysta przekazał ten produkt Konsorcjum Ochrony Oliwy Toskańskiej (dysponującemu chronionym oznaczeniem geograficznym).

Szybkie poszukiwania w Internecie pozwoliły ustalić, że londyńska spółka działa na rynkach międzynarodowych jako sprzedawca różnych produktów – od płytek podłogowych poczynając, na oliwie z oliwek kończąc. Chodzi zatem o podmiot spoza łańcucha produkcyjnego żywności, który ogranicza się do nabywania i zbywania na rynkach międzynarodowych produktów o różnorodnej naturze, które nie przechodzą materialnie przez jego siedzibę.

Systemy kontroli, o których mowa w rozporządzeniu (WE) nr 882/2004 i do których odsyła także rozporządzenie (WE) nr 510/2006, ewidentnie nie są w stanie przeciwdziałać takim zjawiskom. Żaden podmiot kontroli urzędowej powołany na mocy art. 4 i 5 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 nie ma bowiem możliwości przebadania produktu, który – tak jak ten, o którym tu mowa – był wytworzony i butelkowany poza obszarem Unii Europejskiej (w Turcji) i sprzedawany poza Europą (na południu Afryki). Mimo to złamanie prawa wspólnotowego wydaje oczywiste, a to w myśl art. 13 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 510/2006, na podstawie którego wyraźnie zakazane jest „wszelkie nadużywanie, imitacja lub przywołanie

[zarejestrowanej nazwy], nawet jeśli wskazane jest prawdziwe pochodzenie produktu lub jeśli chroniona nazwa została przetłumaczona lub towarzyszy jej określenie takie, jak: „rodzaj”, „typ”, „metoda”, „na sposób”, „imitacja” lub inne podobne określenie”. W analizowanym przypadku za takie naruszenie odpowiedzialny jest podmiot europejski, tj. spółka handlowa mająca siedzibę w Londynie, która zleciła butelkowanie i sprzedaje oliwę.

Z wykazanej nieprzydatności w podobnych przypadkach instrumentów kontroli urzędowej przewidzianej w art. 10 rozporządzenia (WE) nr 510/2006 i faktu, że – według zasad wyrażonych przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Parmesan* – Wielka Brytania, jako państwo członkowskie, nie miałaby żadnego obowiązku działania z urzędu dla ścigania analizowanego tu czynu niedozwolonego, zdaje się wynikać zasadniczy brak jakiegokolwiek efektywnej ochrony. Z ekonomicznego punktu widzenia trudno wymagać, by poszkodowane Konsorcjum na własny koszt podejmowało kroki sądowe wobec każdego pojedynczego przypadku łamania oznaczenia geograficznego, oznaczenia, które przecież zostało uznane przez europejski porządek prawny³³.

5. Możliwe instrumenty

Po wykazaniu niewystarczalności konkretnych środków obecnie obowiązującej regulacji wspólnotowej w zakresie fałszowania produktów żywnościowych wysokiej jakości, pozostaje zastanowić się czy – poza specyficzną dotąd przeanalizowaną regulacją prawa żywnościowego – istnieją inne jeszcze wspólnotowe bądź międzynarodowe instrumenty ochrony transgranicznej w wymiarze zarówno wewnątrzspółnotowym, jak i pozawspółnotowym.

Spośród źródeł prawa wspólnotowego należy przywołać dwa niedawne akty: jeden dotyczący praw konsumenta, drugi – nieuczciwej konkurencji, a więc obszarów regulacji, które w dużym zakresie chronią wartości i interesy w odniesieniu do produktów żywnościowych.

Jeśli chodzi o prawo konsumenckie, interesuje nas tutaj jeszcze mało znane i rzadko stosowane rozporządzenie wspólnotowe, przyjęte już w październiku 2004 r.³⁴, mające za przedmiot „współpracę między orga-

³³ Zob. art. 13 rozporządzenia (WE) nr 510/2006, cytowany w przypisie 31.

³⁴ Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2006/2004 z 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowa-

nami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów”, którego przepisy mogły być stosowane dopiero od 29 grudnia 2006 r. Rozporządzenie to wprowadziło system sieci, na podstawie którego „właściwe organy w Państwach Członkowskich, wskazane jako odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów prawnych, które chronią interesy konsumentów, mają współpracować ze sobą oraz z Komisją w celu zapewnienia poszanowania tych przepisów oraz należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego, a także w celu wzmocnienia ochrony interesów ekonomicznych konsumentów”³⁵.

Wspomniane rozporządzenie zawiera bardzo bogatą gamę przepisów dotyczących ochrony praw konsumentów – od przepisów dotyczących reklamy wprowadzającej w błąd i umów zawieranych poza siedzibą przedsiębiorstwa, do przepisów regulujących handel elektroniczny, świadczenie usług turystycznych oraz inne wyraźnie wskazane³⁶. Stanowi ono, że każde państwo członkowskie powołuje właściwe organy i jednolity urząd łącznikowy, odpowiedzialne za stosowanie rozporządzenia. Organy te muszą być wyposażone w konieczne kompetencje w zakresie dochodzenia i egzekucji oraz wykonywać je zgodnie z odpowiednimi przepisami krajowymi³⁷.

Krajowy jednolity urząd łącznikowy działa w dwóch kierunkach³⁸:

– gromadzi zgłoszenia konsumentów dotyczące nieprawidłowości transgranicznych i przekazuje je odpowiedniemu jednolitemu urzędowi zainteresowanego państwa członkowskiego;

– w razie potrzeby przyjmuje od jednolitych urzędów innych państw członkowskich zgłoszenia, które dotyczą jego terytorium, wskazuje kompetentny krajowy organ lub organy, przekazuje im zgłoszenia płynące z innych krajów i dba o to, by podjęte zostały „wszelkie niezbędne środki mające na celu doprowadzenie do niezwłocznego zaprzestania lub zakazu naruszenia wewnątrzspółnotowego [...] w sposób proporcjonalny, skuteczny i efektywny”³⁹.

nie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów („Rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów”). We Włoszech przepisy wykonawcze do rozporządzenia zawiera art. 144-bis Kodeksu konsumenckiego, dodany przez art. 19 ustawy z 6 lutego 2007 r.

³⁵ Art. 1 rozporządzenia (WE) 2006/2004.

³⁶ Szczegółowy wykaz zawiera załącznik do rozporządzenia (WE) 2006/2004.

³⁷ Art. 4 rozporządzenia (WE) 2006/2004.

³⁸ Art. 6 rozporządzenia (WE) 2006/2004.

³⁹ Art. 8 rozporządzenia (WE) 2006/2004.

We Włoszech organem właściwym jest Ministerstwo Rozwoju Ekonomicznego⁴⁰, które może współpracować z innymi podmiotami publicznymi. Specyficzne uprawnienia proceduralne, kontrolne i egzekucyjne zostały przyznane Urzędowi Gwarancji Konkurencji i Rynku (*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*), którego działalność została określona w Kodeksie konsumenckim⁴¹.

Wyłania się z tego tani i łatwo dostępny dla konsumenta system kooperacji. Konsument może ograniczyć się do zgłoszenia naruszenia swoich praw odpowiedniemu organowi jego kraju i to także wtedy, gdy naruszenie to miało miejsce w innym państwie członkowskim, albo gdy było wynikiem działania i przedmiotem odpowiedzialności podmiotu mającego siedzibę na terytorium innego państwa członkowskiego. Konsument nie musi zatem pokonywać złożonych problemów związanych z indywidualizowaniem kompetentnego urzędu innego państwa członkowskiego, nie musi zmagać się z barierami językowymi i ponosić koniecznych kosztów usług prawnych, z czym – jak wynika z powołanego orzeczenia *Parmesan* Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Parmezan* – muszą zmierzyć się konsorcja ochronne albo producenci, którzy zamierzają walczyć z naruszeniami przyznanych im chronionych nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych.

W rozporządzeniu (WE) 2006/2004 prawodawca wspólnotowy, przyznając konsumentom pewne prawa (*rights*) w płaszczyźnie materialnej, dołączył do nich jednocześnie aktywny system środków (*remedies*), który nie nakłada się na środki krajowe, ale je w prosty sposób aktywuje sprawiając, że każde państwo członkowskie działa z urzędu jako podmiot aktywny i odpowiedzialny za skuteczną i konkretną realizację tych praw. Istnieje zatem operatywny model, który ma na celu zagwarantowanie skutecznej ochrony na forum wewnątrzspółnotowym praw o pochodzeniu wspólnotowym, wykluczając odrębności i różne sposoby ich wykonywania.

Należy jednak wskazać, że regulacje zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 2006/2004 mają na celu wyłącznie dobro konsumenta i „nie stanowią uszczerbku dla przepisów prawa wspólnotowego dotyczącego rynku wewnętrznego, w szczególności przepisów dotyczących swobodnego przepływu towarów i usług”⁴². Przynajmniej więc na pierwszy rzut oka nie

⁴⁰ Zob. art. 144-bis Kodeksu konsumenckiego.

⁴¹ Zob. art. 27 Kodeksu konsumenckiego.

⁴² Art. 2 § 6 rozporządzenia (WE) nr 2006/2004.

wydaje się możliwe jego bezpośrednie stosowanie dla ochrony praw producentów i przedsiębiorstw.

Ta negatywna konkluzja może być jednak w pewnej mierze zrewidowana w świetle innego aktu wspólnotowego, o którym wspomniano wcześniej, tj. w świetle dyrektywy z 2005 r. o nieuczciwych praktykach handlowych⁴³.

Dyrektywa ta, po wyraźnym podkreśleniu we wstępie, że „rozwój uczciwych praktyk handlowych na obszarze bez granic wewnętrznych jest niezbędny dla wspierania rozwoju działalności transgranicznej”⁴⁴, uznaje za wprowadzające w błąd wszelkie praktyki, które są w stanie wprowadzić w błąd przeciętnego konsumenta, bądź sprawić, że podejmie on złą decyzję o naturze gospodarczej, poprzez stworzenie sytuacji prowadzącej do pomylenia danego produktu z produktami konkurenta w odniesieniu do szeregu elementów, wśród których wyraźnie wymienione są także „pochodzenie geograficzne lub handlowe”⁴⁵.

Dyrektywa z 2005 r. została dodana do listy załączonej do cytowanego wyżej rozporządzenia (WE) 2006/2004. Tak więc złamanie przepisów dyrektywy w zakresie nieuczciwych praktyk handlowych zalicza się do zachowań, które mogą być obecnie ścigane i sankcjonowane także w wymiarze transgranicznym wewnątrz obrotu wspólnotowego, poprzez sieciową kooperację właściwych organów krajowych i jednolitych urzędów łącznikowych.

Wskazać należy, że czyny niedozwolone w zakresie nieuczciwych praktyk handlowych ściganych na mocy dyrektywy 2005/29/WE działają nie tylko na szkodę konsumentów, ale również konkurujących ze sobą przedsiębiorstw – strona poszkodowana jest inna (konsument bądź przedsiębiorstwo), karalne zachowanie jest jednak zasadniczo takie samo. Niedozwolone nawiązywanie do produktów konkurencji bądź niedozwolone nadanie produktom oznaczeń (w tym także oznaczeń pochodzenia handlowego bądź geograficznego), działając na szkodę konsumenta, poprzez wpływ na jego decyzje, szkodzi przecież jednocześnie producentom poprzez odbieranie im klienteli.

Wydaje się zatem jak najbardziej możliwe objęcie szerokim zakresem wewnątrzspółnotowej ochrony transgranicznej, wprowadzonej w rozporządzeniu (WE), 2006/2004 także produkcji rolno-spożywczej, uzupełniając

⁴³ Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym.

⁴⁴ Tak drugi punkt preambuły dyrektywy 2005/29/WE.

⁴⁵ Art. 6-7 dyrektywy 2005/29/WE.

tym samym na płaszczyźnie rynkowej i w wymiarze wielopoziomowym europejski system prawa żywnościowego. Rynek wewnętrzny wymaga ochrony zarówno jakości, jak i uczciwej konkurencji. Doskonałym przypadkiem transgranicznego fałszowania żywności, który mógłby być właśnie rozwiązany poprzez zastosowanie nowej regulacji wspólnotowej w zakresie kooperacji pomiędzy organami krajowymi różnych państw członkowskich, jest wcześniej opisany przypadek oliwy oznakowanej napisem „TOSCANA”. Sprawa rozegrać się mogła w drodze współpracy pomiędzy organami włoskimi (Włochy są miejscem zamieszkania konsumenta, który zgłosił czyn niedozwolony, a także miejscem siedziby producentów uprawnionych do używania oznaczenia geograficznego „Oliwa toskańska”) a organami brytyjskimi (w Wielkiej Brytanii ma siedzibę podmiot, który zlecił butelkowanie i komercjalizację oliwy, stając się tym samym odpowiedzialnym za jej podrobienie), nawet jeśli nie nastąpił przez unijne terytorium tranzyt produktu, wytworzonego i wprowadzonego do obrotu poza tym terytorium.

Tak przedstawiają się wewnątrzspółnotowe instrumenty ochrony transgranicznej. W wymiarze międzynarodowym natomiast, jeśli chodzi o ochronę produktów rolno-spożywczych, zazwyczaj powoływany źródła prawa są art. 22 i 23 Porozumienia TRIPs (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), a więc przepisy, które dotyczą odpowiednio „ochrony oznaczeń geograficznych” i „dodatkowej ochrony oznaczeń geograficznych dla win i wyrobów alkoholowych”. Dla pełnej realizacji wewnętrznego rynku i wyeliminowania barier, które stoją na przeszkodzie pełnej i uczciwej konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami, obok tych przepisów powinna być jednak uwzględniana także norma zawarta w art. 3 § 1 porozumienia TRIPs, według którego: „każde Państwo członkowskie przyzna podmiotom innych Członków traktowanie nie mniej korzystne niż to, jakie przyznaje swoim obywatelom w odniesieniu do ochrony własności intelektualnej [...]”⁴⁶. W myśl art. 1 tego porozumienia, w zakres praw własności intelektualnej wchodzi także oznaczenia geograficzne.

W świetle zasad wyrażonych w art. 3 Traktatu TRIPs mogłyby być oceniane zasady wyrażone w przedstawionym wyżej orzeczeniu w sprawie *Parmesan* w zakresie instrumentów ochrony *ex officio*. Mowa tu o okoliczności nałożenia różnych ról i zakresu odpowiedzialności na państwo

⁴⁶ Oryginalny tekst w języku angielskim stanowi: „Article 3 – National Treatment – 1. Each Member shall accord to the nationals of other Members treatment no less favourable than that it accords to its own nationals with regard to the protection of intellectual property [...]”.

pochodzenia produktu o chronionej nazwie pochodzenia i na państwo, w którym nie miała miejsca produkcja, ale pojawił się zafalszowany produkt. Państwo członkowskie bowiem, które z urzędu uruchamia publicznoprawną ochronę w odniesieniu tylko do produktów pochodzących z własnego terytorium, a dla produktów pochodzących z innych państw członkowskich rezerwuje wyłącznie ochronę prywatnoprawną, wydaje się przecież prowadzić do przyznawania producentom (a więc także obywatelom) innych państw członkowskich mniej korzystnego traktowania niż w stosunku do własnych obywateli.

Należy uwzględnić, że – jak wiadomo – Europejski Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie stwierdzał, że traktaty międzynarodowe nie mogą być bezpośrednio stosowane dla oceny przepisów wspólnotowych⁴⁷, wskazać jednakże trzeba, że formuła zawarta w art. 3 porozumienia TRIPs może być z powodzeniem utożsamiona z generalnym zakazem stosowania środków o ekwiwalentnym skutku do restrykcji w wolnym obrocie towarów, o którym mowa w art. 28-30 Traktatu WE.

6. Zakończenie

Konkludując, należy stwierdzić, że przeanalizowane w tej bardziej ogólnej perspektywie decyzje Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie instrumentów konkretnej ochrony transgranicznej mogłyby doprowadzić do rozstrzygnięć zgoła odmiennych od tych przyjętych w sprawie *Parmesan*.

Już w przeszłości Europejski Trybunał Sprawiedliwości, w dwóch orzeczeniach z 1992 r. i 2000 r. dotyczących butelkowania hiszpańskiego wina *Rijoca* na obszarze jego pochodzenia⁴⁸, zmienił swoją wcześniejszą linię orzeczniczą, uznając – w drugim przypadku – legitymację odpowiednich przepisów w logice, która uprzywilejowała instrumenty efektywnej ochrony (w tamtej sprawie uprzywilejowując kontrolę *in loco* prowadzoną przez wspólnotę producentów).

⁴⁷ Na ten temat zob. uwagi A. Germanò, E. Rook Basile, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino 2002.

⁴⁸ Por. w przeciwnej perspektywie orzeczenie ETS z 9 czerwca 1992 r. w sprawie C-47/90, *Ets. Delhaize frères v. Promalvin SA*; a także orzeczenie z 16 maja 2000 r. w sprawie C-388/95, *Królestwo Belgii v. Królestwo Hiszpanii (tzw. orzeczenie Rijoca 2)*. W tej kwestii zob. więcej F. Albisinni, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano 2000, rozdział VI.

Nie pozostaje zatem nic innego, jak tylko czekać i przekonać się, czy w przyszłości także temat *remedies* w zakresie europejskiego prawa żywnościowego, które aspiruje do przekształcenia się w bardziej ogólny system, znajdzie odpowiedni posłuch Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

AGRI-FOOD PRODUCTS AND TRANS-BORDER PROTECTION

Summary

The paper examines the rules that at the present time regulate the protection of agri-food products against trans-border counterfeiters. The occasion for the discussion of the topic is a recent judicial decision of the European Court of Justice (the “Parmesan” case), which excluded any duty of a Member State to prosecute *ex officio* people liable in its national territory for the violation of a PDO-PGI which has origin in another MS.

The author underlines the contradiction of such a position with the basic foundations of the European internal market, and discusses some possible solutions to this contradiction which may be found at the European level in the principles stipulated in Regulation No. 2006/2004, and at the international level in art. 3 of the TRIPs Treaty.

PRODOTTI ALIMENTARI E TUTELA TRANSFRONTALIERA

Sommario

L’articolo esamina le regole che attualmente disciplinano la protezione dei prodotti agro-alimentari dalle contraffazioni transfrontaliere. L’occasione per la discussione in esame è stata data da una recente decisione della Corte di Giustizia (caso „Parmesan”) che ha escluso ogni obbligo degli Stati Membri a perseguire *ex officio* sul proprio territorio le persone responsabili delle violazioni delle DOP e IGP originarie degli altri Stati Membri.

L’Autore sottolinea la contraddizione della suddetta posizione con le fondamentali basi del mercato interno europeo e analizza alcune possibili soluzioni di una tale contraddizione che possono essere ritrovate, a livello europeo, nei principi affermati nel Regolamento n. 2006/2004 ed, a livello internazionale, nell’art. 3 Trattato TRIPs.