

PAMELA LATTANZI

Zakres autonomii państw członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa żywności i etykietowania*

1. Wprowadzenie

Bezpieczeństwo żywności i etykietowanie odgrywają zasadniczą rolę w ochronie konsumenta i z tego powodu są przedmiotem złożonych wspólnotowych regulacji prawnych. Pierwszy akt prawny o charakterze ogólnym z zakresu etykietowania żywności został wprowadzony przez ustawodawcę wspólnotowego już w 1979 r., ale bezpieczeństwo żywności stało się celem szerszej interwencji legislacyjnej dopiero od niedawna. Kryzysy żywnościowe z lat dziewięćdziesiątych skłoniły instytucje wspólnotowe do przeprowadzenia kompleksowej rewizji przepisów regulujących bezpieczeństwo żywności. Znalazła ona swój wyraz najpierw w zbiorze analiz i akcji programowej zawartych w „Zielonej Księdze” z 1997 r. i w „Białej Księdze” z 2000 r., a następnie w przyjęciu i zastosowaniu nowej regulacji bezpieczeństwa żywności, której podstawę stanowi rozporządzenie (WE) nr 178/2002¹.

Pomimo różnicy czasowej w działaniach ustawodawcy w dwóch omawianych dziedzinach, obie interwencje cechuje zdolność do wpływania na krajowe

* Tytuł oryginalny: *I residuali spazi di autonomia degli stati membri in materia di sicurezza alimentare ed etichettatura*. Niniejszy artykuł powstał w ramach państwowych badań naukowych finansowanych przez włoskie Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego i Nauki „Handel produktami rolnymi, rozszerzenie na wschód, bezpieczeństwo żywności i oznaczenia geograficzne: aspekty prawne”, 2006 r. (tłum. Anna Kapala).

¹ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. WE, L 031, z 1 lutego 2002 r.

ustawodawstwa, a w konsekwencji – na autonomię państw członkowskich. Celem artykułu jest doprecyzowanie zakresu tej autonomii, a więc określenie obszarów zarezerwowanych do podejmowania decyzji na poziomie krajowym.

2. Skutki rozporządzenia (WE) nr 178/2002 dla krajowych porządków prawnych

Nowe przepisy prawne wprowadzone rozporządzeniem nr 178/2002 spowodowały znaczące konsekwencje dla państw członkowskich. Warto w szczególności zwrócić uwagę na następujące aspekty tych konsekwencji: aspekt źródłowy, organizacyjny, współdziałania między organizacjami krajowymi i wspólnotowymi oraz aspekt komunikowania i zarządzania ryzykiem².

Gdy chodzi o aspekt organizacyjny, przepisy tego rozporządzenia zobowiązują do ustanowienia oficjalnego systemu krajowej kontroli, zgodnie z art.17, a także do stworzenia narodowej organizacji odpowiadającej Europejskiemu Urzędowi ds. Bezpieczeństwa Żywności (dalej: „Urząd”)³. W zakresie współdziałania między państwem a Wspólnotą przewidziane zostały liczne obowiązki współpracy, spoczywające na państwach członkowskich, które w dużej mierze dotyczą zaangażowania w działalność „Urzędu”⁴. Z kolei gdy chodzi o komunikację i zarządzanie ryzykiem, rozporządzenie wprowadza specyficzne obowiązki informacyjne dla państw członkowskich, które polegają na przekaza-

² Zob. S. Cassese, *La nova disciplina alimentare europea*, w: *Per un'autorità nazionale della sicurezza alimentare*, red. S. Cassese, „Il sole 24 ore” 2002, s. 16 i n.

³ W 2003 r. został powołany we Włoszech Narodowy Komitet jako odpowiednik „Urzędu”, działający przy Ministerstwie Zdrowia na podstawie porozumienia pomiędzy Ministerstwem Zdrowia Ministerstwem Polityki Rolnej i Leśnictwa i za zgodą autonomicznych regionów i prowincji Bolzano i Trento. O powołaniu Komitetu, a nie prawdziwej i właściwej instytucji, będącej autonomicznym i niezależnym urzędem narodowym ds. bezpieczeństwa żywności, przesądził krótki czas, jaki włoski ustawodawca miał do dyspozycji, z powodu bliskiego terminu przeniesienia siedziby „Urzędu” do Paryżu i przejęcia funkcji przez organy o zasięgu narodowym. Powołany Komitet ma charakter prowizoryczny, a fakt, że nie stanowi on autonomicznego centrum władzy, nasuwa wątpliwości co do zgodności z wymogami niezależności i przejrzystości określonymi w rozporządzeniu nr 178/2002.

⁴ Współpraca państw członkowskich z „Urzędem” jest niezbędna (zob. pkt 44 preambuły), w związku z czym art. 22 pkt 9 stanowi, że „państwa członkowskie współpracują z Urzędem, tak aby umożliwić wykonanie powierzonej mu misji”. Punkt 8 tego samego artykułu przewiduje ponadto, że „Urząd, Komisja i państwa członkowskie powinny współpracować w celu wspierania skutecznego współdziałania między funkcjami oceny ryzyka, zarządzaniem ryzykiem i wymianą informacji o ryzyku”. Kilka razy wymieniona jest współpraca „Urzędu” z odpowiednimi organami narodowymi (art. 22 pkt 7, art. 27 pkt 1, art. 27 pkt 4).

zywaniu informacji Komisji innym państwom członkowskim, a także opinii publicznej zgodnie z postanowieniami art. 10, 17, 50, 53, 54 i nowymi regulacjami interwencji w przypadku kryzysów żywnościowych.

W odniesieniu do źródeł, rozporządzenie określiło ogólne zasady, które mają być stosowane zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym. Przepisy te, z uwagi na fakt, że są zawarte w rozporządzeniu, mają bezpośrednie zastosowanie i nie wymagają wdrażania za pomocą krajowych aktów transponujących. Ponadto rozporządzenie nr 178/2002 wprowadziło natychmiastowy tryb stosowania zasad i kryteriów wdrażania obowiązujących regulacji krajowych oraz dostosowania zasad i procedur krajowych do ogólnych zasad wspólnotowego prawa żywnościowego do dnia 1 stycznia 2007 r.⁵

Wprowadzenie omawianego tu rozporządzenia, którego podstawę prawną tworzą art. 37, 133, 152 TWE, a także art. 95 TWE dotyczący procedury zbliżania ustawodawstw, spowodował niewątpliwie centralizację kompetencji na poziomie wspólnotowym, zdecydowanie ograniczając rolę państw członkowskich, których autonomia w dziedzinie żywności i tak już była znacznie okrojona. Należy przypomnieć, że w świetle art. 152 i 153 TWE⁶ kompetencje w zakresie stanowienia prawa w dziedzinie żywności i bezpieczeństwa żywności są konkurencyjne.

Przez lata można było obserwować dynamiczny proces harmonizacji norm prawnych z zakresu przepływu żywności, który dotyczył wielu aspektów związanych z higieną żywności i ograniczał jednocześnie autonomię państw. Najwyższy poziom harmonizacji reprezentuje rozporządzenie nr 178/2002, które wprowadzając ogólne zasady, ukierunkowane na stworzenie „ram, w które moż-

⁵ We Włoszech sytuacja w dziedzinie bezpieczeństwa żywności jest bardzo złożona pod wieloma względami. Regulacje są fragmentaryczne i niespójne, a ponadto występuje silny podział funkcji i zadań pomiędzy różnymi podmiotami; zob. na ten temat V. Pacileo, *Competenze in materia alimentare (Anche alla luce della riforma costituzionale dell'art. 117 della Costituzione)*, „Alimenta” 2004, s. 29 i n.; S. Fiorenza, E. Fiorenza, *La disciplina italiana della sicurezza alimentare*, w: *Per un'autorità nazionale...*, s. 25 i n. Jeżeli chodzi o aspekt normatywny należy wskazać, że obowiązująca regulacja krajowa w dziedzinie żywności w zasadniczej mierze oparta jest na źródłach wspólnotowych: krajowe akty prawne zostały przyjęte, aby wdrożyć dyrektywy wspólnotowe. We włoskim porządku prawnym kompetencje w dziedzinie żywności należą, zgodnie z art. 117 Konstytucji, do kompetencji konkurencyjnych, a więc władza ustawodawcza przysługuje regionom w granicach podstawowych zasad określonych na poziomie państwowym. W sferze administracyjnej kompetencje w skomplikowany sposób krzyżują się i angażują wielorakie podmioty, w szczególności wiele różnych ministerstw.

⁶ Wymienione artykuły stanowią, że Wspólnota uzupełnia narodowe polityki ochrony zdrowia i przyczynia się do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumenta, wspierając i uzupełniając polityki państw.

na by wstawić przyszłe prawodawstwo⁷, spowodowało, że wąskie obszary autonomii pozostawionej dla państw jeszcze bardziej się skurczyły.

3. Obszary autonomii państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa żywności

W celu określenia granic pozostawionej państwom autonomii należy wyróżnić dwie możliwości: a) możliwość utrzymania lub wprowadzenia przepisów krajowych z zakresu bezpieczeństwa żywności, b) możliwość zakazania przepływu środków spożywczych, w razie wystąpienia problemów związanych z bezpieczeństwem. Analizując pierwszy aspekt, należy znowu rozróżnić dwie okoliczności: istnienie wspólnotowego aktu prawnego zbliżającego ustawodawstwa oraz brak takiego aktu.

W pierwszym przypadku art. 95 TWE, na zasadzie odstępstwa od art. 94 TWE, pozwala jednemu państwu członkowskiemu utrzymać przepisy krajowe uzasadnione ważnymi względami, o których mowa w art. 30 TWE⁸, lub związanymi z ochroną środowiska czy też ochroną środowiska pracy. W takim przypadku państwo członkowskie jest zobowiązane notyfikować Komisji przepisy krajowe i wskazać powody ich utrzymania. Komisja zatwierdza lub odrzuca przepisy krajowe po sprawdzeniu, czy są one środkiem arbitralnej dyskryminacji lub ukrytym ograniczeniem w handlu między państwami członkowskimi i czy stanowią one przeszkodę w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Natomiast wprowadzenie nowych przepisów krajowych jest dopuszczalne tylko z powodów związanych z ochroną środowiska naturalnego lub środowiska pracy, a nie ze względów określonych w art. 30 TWE, a także uzależnione jest od pojawienia się nowych dowodów naukowych i musi być uzasadnione specyficznym problemem danego państwa, który pojawił się po przyjęciu środka harmonizującego. Art. 95, pkt 10 TWE pozwala ponadto państwom członkowskim „podać środki tymczasowe poddane wspólnotowej procedurze kontrolnej” w przypadku, gdy występuje „jeden lub więcej powodów pozagospodarczych, o których mowa w artykule 30 TWE”. Na taką możli-

⁷ G. Sgarbanti, *La sicurezza alimentare nell'Unione europea, commento all'art. 4 del regolamento CE 178/2002*, red. IDAIC, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2003, nr 1-2, s. 190.

⁸ Względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia osób i zwierząt lub roślin, ochrony narodowego dziedzictwa artystycznego, historycznego, archeologicznego, jak również dotyczące ochrony własności przemysłowej lub handlowej. Do tych powodów orzecznictwo ETS dodaje inne, takie jak np. ochrona konsumentów i środowiska.

wość zezwala środek harmonizujący, obejmujący tzw. klauzulę ochronną, którą często zawierają harmonizujące przepisy wspólnotowe.

W drugim przypadku, gdy brak wspólnotowego środka harmonizującego, państwa członkowskie dowolnie określają poziom ochrony pozwalający osiągnąć cele, o których mowa w art. 30 TWE i które są uznane przez orzecznictwo. Poziom ochrony ustalany jest na podstawie oceny ryzyka i za pomocą różnych środków, wśród których jest oczywiście określanie reguł technicznych. W tym przypadku państwo musi zastosować się do procedury notyfikacji Komisji, ustalonej w dyrektywie nr 98/34⁹. Jednakże państwo będzie musiało zezwolić na wprowadzenie na własny rynek produktu pochodzącego z innego państwa członkowskiego lub z Turcji, lub z innego państwa stowarzyszonego w układzie EFTA, jeżeli będzie zagwarantowany odpowiedni poziom ochrony określonych dziedzin interesu publicznego.

Rozporządzenie nr 178/2002 doprowadza do „kryzysu” obszary autonomii uznanej przez prawo i orzecznictwo, będąc – jak stwierdza doktryna – nie tylko środkiem zbliżającym ustawodawstwo w zakresie żywności i pasz, ale także aktem ujednociającym¹⁰. Wydaje się, że marginesy autonomii zostały zredukowane do dwóch podstawowych aspektów, na które składa się określanie przepisów krajowych, a więc określanie reguł technicznych produkcji i sprzedaży środków spożywczych wytworzonych na własnym terytorium oraz określanie sankcji natury karnej i/lub administracyjnej za naruszenie norm z zakresu bezpieczeństwa żywności, o czym zresztą stanowi art. 17 rozporządzenia nr 178/2002¹¹.

Jeżeli chodzi o drugą kwestię – zasięgu władzy państw członkowskich w zakresie uniemożliwiania przepływu żywności na własnym terytorium, w przypadku występowania środka spożywczego stwarzającego ryzyko – państwa mogą przyjąć środki ograniczające obrót żywności lub nakazujące jej wycofanie w sytuacji beczynności Komisji, zgodnie z postanowieniem art. 50 lub art. 54 rozporządzenia nr 178/2002. W każdym razie do Komisji należy główne zadanie podejmowania nadzwyczajnych środków, o czym stanowi art. 53. Omawiany tu akt prawny przewiduje rodzaj „odwróconej pomocni-

⁹ Dz. Urz. WE, L 204/37, z 21 lipca 1998 r.

¹⁰ L. Costato, *L'incidenza del diritto agrario comunitario su quello nazionale*, referat wygłoszony przez autora na konferencji polsko-włoskiej „Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na wewnętrzne prawo rolne. Konfrontacja doświadczeń”, Poznań, 11-13 maja 2006 r.; zob. idem, *Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1 s. 11-25.

¹¹ Dekretem legislacyjnym nr 196 z 2006 r. Włochy ustanowiły sankcje za niedopełnienie obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu nr 178/2002.

czości”¹² (poprzez odwrócenie ról w zarządzaniu ryzykiem) w stosunku do rozwiązania przyjętego w regulacji z zakresu bezpieczeństwa ogólnego produktów (dyrektywa nr 2001/95¹³), która państwom członkowskim przyznała większą autonomię decyzyjną w zarządzaniu kryzysami. Zgodnie z tym aktem prawnym, podjęcie decyzji o zastosowaniu środków należy do państw członkowskich, z zachowaniem zasady ostrożności w odniesieniu do jakiegokolwiek niebezpiecznego produktu niosącego ryzyko dla określonych osób i do jakiegokolwiek niebezpiecznego produktu wprowadzonego na rynek. Odwrotnie kształtuje się sytuacja w zakresie bezpieczeństwa żywności, gdzie główna rola została przyznana Komisji. O takim wyborze przesądziła prawdopodobnie nieskuteczność władz państwowych podczas kryzysu żywnościowego (z ewidentnych przyczyn polityki wewnętrznej) w podejmowaniu surowych środków, stosownych do stopnia ryzyka związanego z żywnością.

Możliwość ograniczenia obrotu żywności produkowanej w państwie trzecim z powodów bezpieczeństwa żywności, poza pilnymi przypadkami, napotyka większe trudności, gdy powody te wynikają z różnic między technicznymi regułami produkcji kraju importującego i eksportującego, przyjętymi z braku wspólnotowego aktu harmonizującego. W tej sytuacji ma zastosowanie zasada wzajemnego uznania standardów.

Zgodnie z tą zasadą, państwo członkowskie przyjmujące nie może zakazać sprzedaży na swoim terytorium produktu pochodzącego z kraju trzeciego (Turcji albo z innego kraju EFTA), nawet, jeżeli dany produkt wytwarzany jest według innych standardów technicznych lub jakościowych od tych narzuconych produktom krajowym. Wyjątkiem od tej zasady są restrykcje nałożone na importujące państwo członkowskie, uzasadnione względami, o których mowa w art. 30 TWE, lub imperatywnymi wymaganiami ogólnego interesu, potwierdzonymi przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) i opartymi na kompetentnych i proporcjonalnych naukowych elementach¹⁴. W związku z tym wyjątkiem państwom członkowskim zostało przyznane prawo oceny zgodności pomiędzy poziomem ochrony gwarantowanym przez produkt a poziomem ochrony gwarantowanym przez normy krajowe. Wykonanie tego prawa musi się odbywać według specyficznej procedury, w sposób obiektywny, a nie arbitralny, zgodnie z sugestiami Komunikatu interpretacyj-

¹² Cyt. F. Albisinni. *La sicurezza alimentare nell'Unione europea, commento all'art. 21 del regolamento CE 178/2002*, red. IDAIC, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2003, nr 1-2, s. 442.

¹³ Dz. Urz. WE, L 11/4, z 3 grudnia 2002 r.

¹⁴ Zob. Komunikat interpretacyjny Komisji – *Ułatwić dostęp produktów na rynek innego państwa członkowskiego: praktyczne zastosowanie zasady wzajemnego uznawania standardów*, Dz. Urz. WE, C 265/2, z 4 listopada 2003 r., pkt 4.2.3. lit. a.

nego Komisji dotyczącymi stosowania w praktyce zasady wzajemnego uznania standardów¹⁵.

Poza sytuacjami nadzwyczajnymi, które wymagają natychmiastowego działania, odmówienie wprowadzenia na rynek lub nakaz wycofania z rynku określonych produktów mogą być zastosowane przez państwo przyjmujące po podjęciu wspomnianej procedury, która nawet jeżeli chroni przed arbitralnymi i dyskryminującymi zachowaniami, ułatwiając stosowanie zasady wzajemnego uznania, komplikuje państwu członkowskim możliwość zachowania restrykcyjnych przepisów krajowych ukierunkowanych na zachowanie wyższego poziomu ochrony zdrowia. Komunikat interpretacyjny zaprasza ponadto państwa członkowskie do przyjęcia we własnym ustawodawstwie klauzuli wzajemnego uznania, która pozwoliłaby na poprawne stosowanie zasady wzajemnego uznania standardów¹⁶.

4. Rola etykietowania na rynku spożywczym

Alternatywą dla zastosowania obowiązującej reguły technicznej, w przypadku braku harmonizacji wspólnotowej ukierunkowanej na ochronę zdrowia konsumenta, może być wskazanie informacji na etykiecie. Jest to środek, który stanowi dla ETS idealne rozwiązanie w wielu okolicznościach, bowiem w dużej mierze odpowiada zasadzie proporcjonalności, a zatem w większym stopniu gwarantuje realizację zasady swobodnego przepływu towarów. Problem pogodzenia ochrony konsumenta z zasadą swobodnego przepływu towarów, podejmowany przez orzecznictwo ETS, rozwiązuje się przez odpowiednie etykietowanie. Polega ono na zamieszczeniu – oprócz obowiązkowych informacji – także kilku dodatkowych. Taki sposób wydaje się lepszy od środków oferowanych przez krajowe przepisy, uzasadniające ograniczenie swobody przepływu towarów na podstawie prawa do ochrony zdrowia konsumenta lub prawa do informacji.

Etykietowanie okazało się pożądanym instrumentem wyważenia różnych interesów i odgrywa zasadniczą rolę na rynku żywnościowym. Należy pamiętać, że rynek żywnościowy nie jest już areną negocjacji werbalnej, ale jest miejscem, gdzie sprzedawca oferuje swoje produkty już opakowane, a nabywca może jedynie wybrać jeden lub drugi. Wymiana charakteryzuje się

¹⁵ Ibidem, pkt 4.

¹⁶ Zaproszenie to zostało już przyjęte we Włoszech dekretem Ministerstwa Polityki Rolnej i Leśnictwa z 22 lipca 2005, modyfikującym przepisy krajowe z zakresu słodkich wypieków, „Gazzetta Ufficiale” nr 179 z 2 sierpnia 2004 r. Dekret zawiera klauzulę wzajemnego uznania, tak jak proponuje cytowany Komunikat.

anonimowością strony kupującej i przedmiotowością umowy, co manifestuje się w fizycznym wyborze przedmiotu, a zapłata ceny ogranicza się do minimalnych gestów. W tym kontekście etykieta odgrywa rolę zasadniczego i głównego instrumentu, pozwalającego na wymianę informacji między sprzedającym a kupującym. Staje się „uprzywilejowanym miejscem, w którym producent zamieszcza informacje, jakie uważa za stosowne (np. miejsce pochodzenia produktu), i te, które nakazują przepisy. Z tych informacji uważny konsument może odczytać wszystko to, co jest mu potrzebne, aby ‘wiedzieć’, co to za produkt, jakie ma właściwości, jakie ‘zalety’ lub ‘wady’”¹⁷.

5. Regulacja prawna etykietowania środków spożywczych

Przepisy krajowe dotyczące etykietowania żywności w aktualnym kształcie są w większości adaptacją prawa wspólnotowego. Etykietowanie od dłuższego czasu jest przedmiotem harmonizacji na poziomie wspólnotowym. Regulacje prawne w tej dziedzinie są bardzo złożone. Składają się na nie liczne akty prawne, które stale są modyfikowane w wyniku zmieniających się wymagań konsumentów odnośnie do informacji i pojawiających się rozbieżności informacyjnych. Rozwój społeczno-ekonomiczny i technologiczny nieustannie i w szybkim tempie zmienia znaczenie różnych informacji i potrzeby informacyjne.

Przepisy wspólnotowe, ukierunkowane na zagwarantowanie konsumentom informacji poprzez etykietowanie produktów spożywczych, dzielą się na trzy źródła: dyrektywy i rozporządzenia przyjęte w ramach zbliżania ustawodawstw państw członkowskich (art. 95 TWE), akty prawne, głównie rozporządzenia przyjęte w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (art. 37 TWE) i akty prawne przyjęte w oparciu o podwójną podstawę prawną, wynikającą z WPR i z harmonizacji ustawodawstw. Przykładem tych ostatnich są uregulowania dotyczące napojów spirytusowych¹⁸, żywności i pasz genetycznie modyfikowanych¹⁹.

W ramach pierwszej grupy aktów prawnych można wyróżnić dwa główne typy dyrektyw: te o charakterze „horyzontalnym”, które mają zastosowanie do wszystkich rodzajów produktów, oraz dyrektywy „wertykalne”, dotyczące

¹⁷ A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2006, s. 383.

¹⁸ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1576/89 z 29 maja 1989 r. ustanawiające ogólne zasady definicji, opisu i prezentacji napojów spirytusowych, Dz. Urz. WE, L 160, z 12 czerwca 1989 r.

¹⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmienionej żywności i paszy, Dz. Urz. WE, L 268, z 18 października 2003 r.

określonych produktów. Spośród harmonizujących aktów prawnych o charakterze horyzontalnym, najważniejszą ze wszystkich jest z pewnością dyrektywa WE nr 2000/13²⁰ Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych, która uchyliła poprzednią dyrektywę nr 1979/112 o tym samym przedmiocie. Obok tej dyrektywy występuje jeszcze wiele innych, także o charakterze horyzontalnym, wśród których można wymienić dyrektywy Rady: nr 89/398/EWG w sprawie produktów spożywczych przeznaczonych do szczególnych celów żywieniowych²¹, nr 90/496/EWG z 24 września 1990 r. w sprawie oznaczania wartości odżywczej środków spożywczych²² oraz nr 84/450/EWG z 10 września 1984 r. dotyczącą zbliżenia przepisów ustaw, innych przepisów prawnych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do reklamy wprowadzającej w błąd²³.

W kwestii dyrektyw wertykalnych należy podkreślić intensywność procesu harmonizującego na poziomie wertykalnym, jaki miał miejsce na rynku wewnętrznym w okresie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Proces ten był ukierunkowany na precyzyjne zdefiniowanie produktów w celu ułatwienia ich swobodnego przepływu na terenie Wspólnoty. Późniejsze pojawienie się dyrektywy nr 1979/112 (obecnie dyrektywa nr 2000/13) spowodowało problemy współistnienia różnych norm o charakterze ogólnym i szczególnym. Produkty regulowane przez wcześniejsze dyrektywy podlegały wyłącznie ich szczególnym przepisom w zakresie etykietowania. Dyrektywy wertykalne z biegiem lat zostały zmienione i ujednoczone na poziomie wspólnotowym, w celu dostosowania ich do ogólnych reguł ustalonych w dyrektywie nr 1979/112 (później w dyrektywie nr 2000/13). Obecnie można stwierdzić, że w zakresie etykietowania wszystkie „stare” dyrektywy zostały zmienione i podporządkowane dyrektywie horyzontalnej. Oczywiście dyrektywy wertykalne zachowują swój charakter przepisów szczególnych, jeżeli chodzi o zawarte w nich dane szczegółowe, tak jak przewiduje to art. 4 dyrektywy nr 2000/13²⁴. Spo-

²⁰ Dz. Urz. WE, L 109/29, z 6 maja 2000 r.

²¹ Dz. Urz. WE, L 186, z 30 czerwca 1989 r.

²² Dz. Urz. WE, L 276, z 6 października 1990 r.

²³ Dz. Urz. WE, L 250, z 19 września 1984 r.

²⁴ Dyrektywa nr 2001/113, odnosząca się do dżemów owocowych, galaretek i marmolady oraz słodzonego purée z kasztanów przeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. WE, L 10, z 12 stycznia 2002 r.

Art. 4 pkt 1 stanowi, że „[...] przepisy prawa wspólnotowego mające zastosowanie do określonych środków spożywczych, a nie ogólnie do środków spożywczych, mogą przewidy-

śród harmonizujących dyrektyw wertykalnych warto przypomnieć te, których przedmiotem są następujące produkty: konfitury²⁵, kakaowe i czekolady²⁶, soki owocowe²⁷, miód²⁸, cukier²⁹.

Inną podstawę prawną przepisów z zakresu etykietowania produktów spożywczych tworzą procedury przewidziane przez Traktat, dotyczące przyjmowania środków w ramach WPR³⁰. Także w tym przypadku można dokonać podziału na przepisy o charakterze wertykalnym i horyzontalnym. Do pierwszej kategorii zaliczają się np. rozporządzenia ustanawiające przepisy z zakresu etykietowania olejów z oliwy³¹, jaj³², produktów rybołówstwa i akwakultury³³, mięsa wołowego³⁴. Do drugiej kategorii należą natomiast takie rozporządzenia, jak: nr 510/2006 w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych

wać odstępstwa, w wyjątkowych przypadkach, od wymagań ustanowionych w art. 3 ust. 1, pkt 2 i 5, pod warunkiem, że wynikiem tego nie jest nieodpowiednie informowanie kupującego”.

²⁵ Dyrektywa nr 2001/113.

²⁶ Dyrektywa nr 2000/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 czerwca 2000 r. odnosząca się do wyrobów kakaowych i czekoladowych przeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. WE, L 197, z 3 sierpnia 2000 r.

²⁷ Dyrektywa Rady nr 2001/112/WE z 20 grudnia 2001 r. odnosząca się do soków owocowych i niektórych podobnych produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. WE, L 010, z 12 stycznia 2002 r.

²⁸ Dyrektywa Rady nr 2001/110/WE z 20 grudnia 2001 r. odnosząca się do miodu, Dz. Urz. WE, L 010, z 12 stycznia 2002 r.

²⁹ Dyrektywa Rady nr 2001/111/WE z 20 grudnia 2001 r. odnosząca się do niektórych cukrów przeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. WE, L 010, z 12 stycznia 2002 r.

³⁰ Chociaż przepisy Traktatu dotyczące WPR nie odnoszą się wyraźnie do informowania konsumenta, niektóre akty prawne przyjęte w tym zakresie zajmują się etykietowaniem produktów, rynek wspólnotowy bowiem obejmuje także rolnictwo i handel produktami rolnymi (art. 32 pkt 2 TWE). A ponadto stabilizacja rynków (art. 33 pkt 2 TWE) jest jednym z celów WPR, a wspólna organizacja rynków obejmuje wspólnotowe reguły w dziedzinie konkurencji (art. 34 pkt 1 TWE).

³¹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1989/2003 z 6 listopada 2003 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2568/91 w sprawie właściwości oliwy z oliwek i oliwy z wycioczonych oliwek oraz w sprawie odpowiednich metod analizy, Dz. Urz. WE, L 295, z 13 listopada 2007 r.

³² Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1907/90 z 26 czerwca 1990, Dz. Urz. WE, L 121, z 16 maja 1991 r., wielokrotnie zmieniane, ostatnio rozporządzeniem nr 2052/2003.

³³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 104/2000 z 17 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury, Dz. Urz. WE, L 17, z 21 stycznia 2000 r. oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 2065/2001 z 22 października 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 104/2000 w zakresie informowania konsumentów o produktach rybołówstwa i akwakultury.

³⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 z 17 lipca 2000 r., ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczące etykietowania wołowiny i produktów z wołowiny oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97, Dz. Urz. WE, L 204, z 11 sierpnia 2000 r.

i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych³⁵ nr 509/2006 w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami³⁶ czy nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych³⁷.

Kolejny podział, jaki można zastosować do przepisów wspólnotowych z zakresu etykietowania produktów spożywczych, polega na rozróżnieniu przepisów wprowadzających obowiązkowe dane szczegółowe (a więc dane, które muszą znaleźć się na etykiecie), oraz przepisy regulujące dane szczegółowe, których umieszczenie jest fakultatywne i które mogą widnieć na etykiecie, jeżeli spełnione są specyficzne kryteria przewidziane przez dany przepis. Do obowiązkowych danych szczegółowych należą te dane ustanowione przez dyrektywę nr 2000/13 lub np. przez rozporządzenie nr 1829/2003 w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i pasz³⁸. Dobrowolnymi szczegółowymi danymi na poziomie horyzontalnym są, np. te, o których mowa w rozporządzeniach nr 510/2006 i nr 509/2006. Dobrowolne szczegółowe dane wertykalne ustanawiają m.in. dyrektywy dotyczące czekolady i konfitur, a także rozporządzenia odnoszące się do oleju z oliwy i jaj.

6. Autonomia państw członkowskich w dziedzinie regulacji etykietowania środków spożywczych

Na tle całokształtu przytoczonych regulacji prawnych dyrektywa nr 2000/13 stanowi niewątpliwie centralny akt prawny z zakresu etykietowania żywności. Dyrektywa ta prawie całkowicie zharmonizowała regulacje dotyczące etykietowania środków spożywczych, zgodnie z wytyczną art. 17. Znaczącą rolę w procesie harmonizacji odegrało także liczne orzecznictwo ETS³⁹. Inaczej przedstawia się sytuacja w przedmiocie reklamy i prezentacji środków spożywczych, bowiem w tym zakresie dyrektywa nr 2000/13 ogranicza się do wskazania „określonych aspektów dotyczących ich prezentacji i reklamy” i w sposób sygnalizujący wypowiada się o zakazie oznaczeń wprowadzających w błąd.

³⁵ Dz. Urz. WE, L 93/12, z 31 marca 2006 r.

³⁶ Dz. Urz. WE, L 93, z 31 marca 2006 r.

³⁷ Dz. Urz. WE, L 189/1, z 20 lipca 2007 r.

³⁸ Dz. Urz. WE, L 268, z 18 października 2003 r.

³⁹ Zob. m.in. orzeczenie z 13 marca 2003, C-229/01.

Zgodnie z art. 18 dyrektywy nr 2000/13, „państwa członkowskie nie mogą zakazać handlu środkami spożywczymi, które spełniają przepisy ustanowione w niniejszej dyrektywie, przez stosowanie niezharmonizowanych przepisów krajowych dotyczących etykietowania i prezentacji niektórych środków spożywczych lub środków spożywczych w ogóle”. Od powyższego zakazu art. 18 przewiduje się jednocześnie pewne wyjątki. Ponieważ „horyzontalny charakter niniejszej dyrektywy nie pozwala w początkowym etapie na włączenie do obowiązkowych danych tych wszystkich, które muszą być dodane do wykazu mającego zastosowanie do całego asortymentu środków spożywczych” (punkt 10 preambuły dyrektywy 2000/13), dyrektywa wprowadza klauzulę ochronną, pozwalającą państwom członkowskim utrzymać normy prawne, które są dodawane do tych zharmonizowanych przepisami wspólnotowymi. Ograniczenia kompetencji wytycza sama dyrektywa⁴⁰, wymieniając w art. 18 powody uzasadniające zastosowanie niezharmonizowanych norm krajowych, zakazujących handlu produktami zgodnymi z dyrektywą. Do tych powodów należą ochrona zdrowia publicznego, zapobieganie nadużyciom finansowym, ochrona praw własności przemysłowej i handlowej, oznaczeń pochodzenia, nazw pochodzenia oraz zapobieganie nieuczciwej konkurencji. Poprzez to wyliczenie ograniczeń pozostałych kompetencji państw członkowskich w dziedzinie etykietowania określa się, według orzecznictwa ETS⁴¹, wyczerpującą harmonizację powodów uzasadniających zastosowanie krajowych przepisów, utrudniających handel produktami spożywczymi zgodnymi z dyrektywą. Dlatego jakakolwiek norma krajowa z przedmiotowej dziedziny będzie oceniana w świetle powyższych dyspozycji harmonizujących, a nie w kontekście art. 28 i 30 TWE. Legalne środki krajowe, nawet jeżeli są usprawiedliwione jedną ze wskazanych przesłanek, należy uznać za krajowe przepisy niezharmonizowane, których zgodność z prawem wspólnotowym zależy nie tylko od powodów ich wydania, ale też od poszanowania zasady proporcjonalności⁴².

Art. 18 odnosi się oczywiście do przepisów istniejących, przyjętych przed wejściem w życie dyrektywy nr 2000/13, ale także dyrektywy nr 1979/112, bowiem ta ostatnia także zawierała tę samą dyspozycję (art. 15). Dyrektywa nr

⁴⁰ Zob. orzeczenie z 23 stycznia 2003, C-221/00, które odwołuje się do orzeczenia SARP z 12 grudnia 1980, C-241/89. Oba orzeczenia odnoszą się do art. 15 dyrektywy nr 79/112 zastąpionej art. 18 dyrektywy nr 2000/13, orzeczenie z 15 lipca 2004, C-239/02.

⁴¹ Zob. zwłaszcza orzeczenia z 13 grudnia 2001, C-324/99; z 24 października 2002, sprawa C-99/01; z 23 stycznia 2003, C-221/00; z 23 stycznia 2003, C-421/00, C-426/00 i C-16/01.

⁴² Orzeczenie z 15 lipca 2004, C-239/2, pkt 40.

2000/13 stanowi, że w jeśli państwa członkowskie zechcą przyjąć nowe rozwiązania regulujące kwestie przez nią niezharmonizowane, mają możliwość wprowadzenia przepisów krajowych, które dodaje się do norm ogólnych. Niemniej jednak przepisy te powinny podlegać procedurze wspólnotowej przewidzianej w art. 19, który stanowi, iż państwo członkowskie powinno powiadomić Komisję oraz inne państwa członkowskie o przewidzianych środkach i podać przyczyny uzasadniające ich zastosowanie. Ponadto Komisja może zasięgnąć opinii państw członkowskich w ramach Stałego Komitetu ds. Środków Spożywczych, jeżeli uznaje takie konsultacje za pomocne, lub gdy wnioskuje o to państwo członkowskie. Państwa członkowskie mogą podjąć przewidziane środki jedynie trzy miesiące po takiej notyfikacji i pod warunkiem, że opinia Komisji nie jest negatywna. W tym ostatnim przypadku przed wygaśnięciem wyżej wymienionego okresu Komisja wszczyną procedurę przewidzianą w art. 20 ust. 2 w celu ustalenia, czy przewidziane środki mogą być wprowadzone w życie, z zastrzeżeniem – jeśli to niezbędne – właściwych zmian. Należy przypuszczać, że Komisja w swojej ocenie będzie brała pod uwagę ograniczenia przewidziane przez artykuł 18. Jeżeli wcześniej istniejąca norma krajowa musiała być uzasadniona określonymi powodami (ochrona zdrowia publicznego, zapobieganie nadużyciom finansowym, ochrona praw własności przemysłowej i handlowej, oznaczeń pochodzenia, nazw pochodzenia oraz zapobieganie nieuczciwej konkurencji), to można przyjąć, że zgodnie z wymogiem spójności nowa norma krajowa także powinna spełnić te same warunki. Wydaje się słuszne stwierdzenie, że niedopełnienie tej procedury, mimo że nie jest zagrożone żadną wyraźnie przewidzianą sankcją, będzie skutkowało nieważnością i nieskutecznością normy krajowej.

W odniesieniu do niezharmonizowanych aspektów etykietowania, należy również wziąć pod uwagę dyrektywę nr 98/34, która ustanawia procedurę udzielania informacji w zakresie krajowych norm i przepisów technicznych, analogiczną do procedury przewidzianej w art. 19 dyrektywy nr 2000/13 nakładającej na państwo członkowskie obowiązek notyfikacji Komisji każdego projektu technicznej normy prawnej, który nie jest zwykłym przyjęciem norm wspólnotowych.

7. Konkluzje

Przeprowadzone rozważania pozwalają wykazać, jak bardzo została uszczuplona autonomia państw członkowskich w zakresie stanowienia prawa w dziedzinie bezpieczeństwa żywności i etykietowania. Względy stanowiące

cele omawianych w niniejszej pracy aktów prawnych⁴³, takie jak wzrastające znaczenie ochrony zdrowia konsumenta i ochrony w szerokim znaczeniu, a także wymogi związane ze swobodnym przepływem towarów, skłoniły ustawodawcę wspólnotowego do przyjmowania regulacji coraz bardziej szczegółowych i rygorystycznych. Doprowadziło to w konsekwencji do ograniczenia obszarów autonomii państw członkowskich do ram powyżej opisanych.

THE SCOPE OF AUTONOMY OF EU MEMBER STATES WITH REGARD TO FOOD SAFETY AND LABELLING

Summary

A broad margin of intervention of the Community legislator into the sphere of food safety and labelling of foodstuffs lies in its ability to impose impact upon national legislation and the autonomy of the Member States. This paper is focused on the determination of the scope of such autonomy i.e. on areas reserved for decisions taken at national level.

Regarding the food safety, the paper presents the most significant elements of the impact that Regulation (EC) No 178/2002 has upon domestic legal order. This is followed by an analysis of the scope of the autonomy with reference to two different situations: (a) the ability to retain, or implement a national provision dealing with food safety, and (b) the ability to ban the marketing of foodstuffs for food safety purposes.

When it comes to labelling, the important role it plays on the food market is acknowledged. Labelling is the basic instrument of communication and exchange of information between the seller and the buyer. It is also a measure that is preferred by the European Court of Justice as this measure allows for maintaining equilibrium between different interests such as free movement of goods and services and consumer protection. The legal framework regarding those areas as well as the provisions of Directive 2000/13/EC are given a detailed analysis. Directive 2000/13/EC constitutes the main legal act that provides for an exhaustive and nearly total harmonisation of the provisions on labelling of foodstuffs, and for determining the scope of legislative competence of the Member States, with particular reference to Article 18 hereof.

In her concluding remarks, the authoress states that the autonomy of the Member State in the field of food safety and labelling of foodstuffs is currently very much restricted.

⁴³ Punkty 1-5 preambuły rozporządzenia nr 178/2002 i punkty 2, 3, 6 preambuły dyrektywy nr 2000/13.

I RESIDUALI SPAZI DI AUTONOMIA DEGLI STATI MEMBRI IN MATERIA DI SICUREZZA ALIMENTARE ED ETICHETTATURA

Riassunto

In ragione degli ampi e penetranti interventi comunitari in materia di sicurezza alimentare e di etichettatura degli alimenti, che si caratterizzano per la loro capacità di incidere sugli ordinamenti nazionali e, conseguentemente, sull'autonomia degli Stati membri, il presente lavoro si propone di verificare la misura di tale autonomia e, dunque, di individuare le aree riservate alle decisioni da adottarsi a livello nazionale.

A questo proposito, per quanto riguarda la sicurezza alimentare, l'Autrice, dopo aver sinteticamente indicato le più rilevanti conseguenze scaturite dal reg. 178/2002 per gli ordinamenti nazionali, si occupa dei residui spazi di autonomia statali distinguendo due ipotesi: la prima relativa alla possibilità di mantenere o introdurre una disposizione nazionale concernente aspetti di sicurezza degli alimenti e la seconda alla possibilità di impedire la circolazione di alimenti in caso di problemi legati alla sicurezza.

Per quanto riguarda, invece, l'etichettatura, dopo averne evidenziato il significativo ruolo da essa svolto nel mercato alimentare, ove rappresenta lo strumento essenziale e principale per consentire lo scambio di informazioni tra venditore e acquirente nonché lo strumento preferito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia per il bilanciamento tra i diversi interessi, quali la libera circolazione delle merci e la tutela del consumatore, l'Autrice si occupa del complesso quadro normativo di riferimento. In questo ambito, viene analizzata in particolare la direttiva 2000/13, che costituisce senza dubbio la normativa principale, la quale ha operato un'armonizzazione pressoché totale delle disposizioni relative alla etichettatura degli alimenti, occupandosi anche del potere normativo residuo statale all'art. 18.

A conclusione si evidenzia come l'autonomia degli Stati membri in materia di sicurezza alimentare e di etichettatura sia, allo stato attuale, largamente compromessa.