

PAWEŁ WOJCIECHOWSKI

Informacja o braku zawartości określonych substancji w żywności w regulacjach prawa żywnościowego

Wstęp

Proces podejmowania decyzji przy wyborze żywności przez konsumentów jest niezmiernie złożonym zjawiskiem zależnym od wielu czynników, m.in. od charakterystyki fizykochemiczno-sensorycznej produktów żywnościowych, od sytuacji socjoekonomicznej i demograficznej konsumentów, ich preferencji, a także od osobowości i stylu życia oraz otoczenia społeczno-gospodarczego, gdzie znaczącą rolę odgrywają czynniki środowiskowe i kulturowe¹. Nie ma jednak wątpliwości, że w procesie podejmowania decyzji o zakupie żywności konsument korzysta z różnych źródeł informacji, w tym także z marketingowych źródeł informacji o produktach, do których zalicza się reklamę żywności, sprzedawcę oraz sam produkt żywnościowy dostarczający informacji poprzez swoje opakowanie². Z badań konsumenckich wynika, że informacje zawarte na opakowaniach produktów oraz informacje przekazywane konsumentom przez

¹ Zob. K. Włodarska, K. Pawlak-Lemańska, T. Górecki, E. Sikorska, *Motywy wyboru żywności przez konsumentów soków – badania pilotażowe*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 4(38) 2015, s. 839 i przywołana tam literatura.

² Zob. M. Olejniczak, *Zróżnicowanie źródeł informacji konsumenckiej o żywności prozdrowotne*, „Handel Wewnętrzny” 2017, nr 6, s. 268. Poza źródłami marketingowymi, w literaturze wyodrębnia się źródła personalne (tj. informacje nieformalne pochodzące m.in. od rodziny, znajomych, przyjaciół), źródła publiczne (informacje niezawierające treści reklamowych oraz nieukierunkowane na intensyfikację sprzedaży danego produktu, np. publikowane materiały organizacji konsumenckich, inspekcji kontrolnych, publikacje naukowe i popularnonaukowe i źródła osobiste – są to informacje nabyte w przeszłości i zgromadzone w pamięci lub pochodzące z praktycznego kontaktu z produktem (oglądanie, próbowanie, spożywanie). Zob. I. Ozimek, M. Tomaszewska, *Znaczenie wybranych źródeł informacji o produktach żywnościowych dla konsumentów*, „Handel Wewnętrzny” 2011, nr 2, s. 49.

podmioty zaangażowane w produkcję i dystrybucję żywności w inny sposób (np. przez reklamę), są jednym z głównych źródeł informacji o produktach żywnościowych, co powoduje, że mają one duże znaczenie podczas podejmowania decyzji o zakupie³. Konsumenty zwracają uwagę na informacje przede wszystkim, gdy po raz pierwszy kupują określony produkt lub gdy dokonują porównywania dwóch produktów z tej samej kategorii⁴.

Przedsiębiorcy coraz częściej informują o tym, że dany produkt nie zawiera określonych substancji (bez konserwantów, bez fosforanów, bez antybiotyków, bez dodatku cukrów, bez glutenu, wolne od GMO itd.), albo z drugiej strony informują o zawartości określonych substancji (np. zawiera błonnik, witaminę D itp.). W większości przypadków zamieszczanie tego rodzaju informacji ma charakter dobrowolny i wynika z przyjętej przez danego przedsiębiorcę strategii promowania swoich produktów.

Zasadą prawa żywnościowego jest zapewnienie konsumentom podstawy do dokonywania świadomych wyborów dotyczących spożywanej przez nich żywności i uniemożliwienie jakichkolwiek praktyk, które mogłyby wprowadzić konsumenta w błąd⁵. Dla realizacji powyższej zasady w prawie unijnym ustalono i szczegółowo uregulowano listę informacji obowiązkowych, które muszą być zamieszczone na etykiecie, a ponadto dopuszczono możliwość zamieszczenia dodatkowych informacji, określanych jako informacje dobrowolne. Niektóre z informacji dobrowolnych poddane zostały szczególnej regulacji.

³ Zob. S. Leible, *Consumer Information Beyond Food Law*, "European Food And Feed Law Review" 2010, nr 6, s. 316; M. Olejniczak, *Zróżnicowanie źródeł informacji konsumenckiej o żywności prozdrowotne*, „Handel Wewnętrzny” 2017, nr 6 (371), s. 259; L. Nieżurawski, C. Sobków, *Rola informacji na etykiecie w procesie zakupu produktu żywnościowego*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, tom XVII, nr 3, s. 290; I. Ozimek, M. Tomaszewska-Pielacha, *Czynniki wpływające na czytanie przez konsumentów informacji zamieszczanych na opakowaniach produktów żywnościowych*, „Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Wiedzą. Seria: Studia i Materiały” 2011, nr 52, s. 26 oraz 28; I. Ozimek, M. Tomaszewska, *Znaczenie wybranych źródeł informacji o produktach żywnościowych dla konsumentów*, „Handel Wewnętrzny” 2011, nr 2, s. 49 oraz 51. Autorki opierały się zarówno na własnych badaniach empirycznych, jak też na wynikach badań przeprowadzonych w 2009 r. przez International Food Information Council (IFIC) badaniu na populacji amerykańskiej. Analogiczne wyniki uzyskane zostały także w innych badaniach, zob.: I. Ozimek, *Znaczenie wybranych źródeł informacji o żywności dla konsumentów*, w: K. Gutkowska, I. Ozimek (red.), *Konsument żywności i jego zachowania rynkowe*, Warszawa 2000, s. 536-541 oraz K. Żelazna, H. Górską-Warsewicz, *Źródła informacji wykorzystywane przy zakupie żywności*, w: J. Karwowski (red.), *Polski konsument i przedsiębiorstwo na jednolitym europejskim rynku*, Szczecin 2005, s. 79-85, K. Staniewska, H. Panfil-Kuncewicz, B. Staniewski, M. Mieczkowska, *Postrzeganie informacji żywieniowej przekazywanej za pomocą różnych form przekazów komercyjnych*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, nr 86, s. 118.

⁴ Zob. I. Ozimek, M. Tomaszewska-Pielacha, *Czynniki wpływające na czytanie...*, s. 30.

⁵ Zob. art. 8 ust 1 rozporządzenia 178/2002 oraz pkt 4 preambuły oraz art. 3 ust. 1 rozporządzenia 1169/2011.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie jednej z podstawowych zasad prawa żywnościowego, tj. zasady niewprowadzania konsumentów w błąd w zestawieniu ze szczególnymi regulacjami dotyczącymi znakowania żywności informacją o braku zawartości określonych substancji.

1. Ogólne wymogi dotyczące znakowania żywności

Prawodawca unijny pozostawił podmiotom działającym na rynku spożywczym swobodę co do zakresu informacji dobrowolnych, jakie mogą być zamieszczane na etykietach. Nie istnieje – jak w przypadku informacji obowiązkowych – pozytywna lista informacji dobrowolnych. Swoboda ta nie oznacza jednak, iż na produkcie spożywczym można zamieścić dowolną treść informacyjną. W prawie żywnościowym określono bowiem wymagania dotyczące treści i formy przekazywania informacji o żywności. Przede wszystkim Dobrowolne informacje przede wszystkim nie mogą wprowadzać w błąd, a ponadto nie mogą być niejednoznaczne ani dezorientować konsumenta, w stosownych przypadkach mają być oparte na danych naukowych oraz nie mogą być prezentowane ze szkodą dla przestrzeni dostępnej dla prezentacji obowiązkowych informacji na temat żywności⁶.

1.1. Pojęcie wprowadzenia w błąd w prawie konsumenckim

Definicja „wprowadzania w błąd” nie została zamieszczona w prawie żywnościowym, a dla wyjaśnienia tego pojęcia sięgnąć należy do prawodawstwa z zakresu ochrony konsumentów⁷ (w Polsce ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym⁸, w UE dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym⁹). Jednak odwołując się do tych reguł ogólnych uwzględnić należy regulację szczegółową odnoszącą się do środków spożywczych. Co więcej, uznać należy, że regulacja prawa żywnościowego jest w tym względzie *lex specialis* w stosunku do regulacji ogólnej.

⁶ Zob. art. 7, 36 i 37 rozporządzenia nr 1169/2011.

⁷ Zob. S. Leible, *Consumer Information Beyond...*, s. 316, A. Szymecka-Wesołowska, objaśnienia do art. 46, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 633.

⁸ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2070.

⁹ Dz.U. UE L 149 z 11.6.2005, s. 22.

Zgodnie z przywołaną regulacją ogólną, praktykę rynkową uznaje się za działanie wprowadzające w błąd, jeżeli działanie to w jakikolwiek sposób powoduje lub może powodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji, której inaczej by nie podjął¹⁰. Przesłanką uznania oznakowania za wprowadzające w błąd jest jego potencjalny wpływ na decyzję konsumenta co do nabycia towaru¹¹. Działaniem wprowadzającym w błąd może być np. rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji, ale także rozpowszechnianie prawdziwych informacji w sposób mogący wprowadzać w błąd¹².

Na podstawie regulacji ogólnej stwierdzić można zatem, iż z praktyką rynkową wprowadzającą w błąd mamy do czynienia wówczas, gdy powstałe na jej podstawie wyobrażenia, które wpłynęły na decyzję o nabyciu towaru, nie są zgodne ze stanem rzeczywistym. Wprowadzenie w błąd przez praktykę rynkową zawsze zmierza do wytworzenia w świadomości konsumenta mylnego obrazu rzeczywistości¹³. Kwalifikacja praktyki rynkowej jako wprowadzającej w błąd będzie opierać się na ustaleniu, że w wyniku jej stosowania naruszone zostało prawo do podjęcia świadomej decyzji rynkowej. Skutkiem wprowadzenia w błąd jest uniemożliwienie przeciętnemu konsumentowi dokonania świadomego, a zatem również efektywnego wyboru¹⁴.

Co istotne, w błąd wprowadzać może nie tylko podawanie informacji nieprawdziwych (fałszywych), ale także podanie prawdziwej informacji, jednak w taki sposób, iż może to wprowadzić w błąd. Wskazanie na unikatowe właściwości danego produktu w sytuacji, gdy tego samego rodzaju produkty konkurentów, posiadają te same cechy, stanowi praktykę wprowadzającą w błąd¹⁵. Co do zasady niedopuszczalne jest zatem informowanie o braku zawartości określonych substancji w środku spożywczym, jeśli substancja taka nie występuje w ogóle w produktach danego rodzaju (np. zamieszczenie na maśle informacji „bez oleju roślinnego”)¹⁶. *A contrario*, jeśli na rynku w sposób nie naruszający przepisów występują środki spożywcze danego rodzaju zarówno zawierające określoną

¹⁰ Zob. art. 5 ust 1 u.p.n.p.r. oraz art. 6 Dyrektywy nr 2005/29.

¹¹ Zob. A. Szymecka-Wesołowska, objaśnienia do art. 46..., s. 634.

¹² Zob. art. 5 ust. 2 pkt 2 u.p.n.p.r. oraz art. 6 Dyrektywy nr 2005/29.

¹³ Zob. M. Sieradzka, *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 93; P. Wojciechowski, *Regulacje dotyczące informacji na temat żywności*, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 420.

¹⁴ Zob. M. Sieradzka, *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 94.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ W drodze wyjątku można dopuścić zamieszczenie informacji o posiadaniu przez dany produkt określonej cechy, właściwej dla wszystkich produktów z danej kategorii, przy czym musi być ona tak sformułowana, aby nie sugerowała wyjątkowości konkretnego produktu (jego szczególnych właściwości) w stosunku do innych produktów tego samego rodzaju i aby jednocześnie podkreślała wyjątkowość całej kategorii tego rodzaju produktów, co może mieć walor edukacyjny.

substancję, jak i środki nie zawierające jej, zamieszczenie informacji o braku zawartości takiej substancji uznać należy za w pełni uzasadnione i dopuszczalne (np. informacja na czekoladzie „nie zawiera oleju palmowego”).

1.2. Ogólna regulacja prawa konsumenckiego dotycząca wprowadzania w błąd w prawie żywnościowym

Poza ogólną regulacją prawa konsumenckiego odnoszącą się do wprowadzania w błąd, w prawie żywnościowym zawarte zostały pewne uregulowania mające zastosowanie wyłącznie do środków spożywczych. Wynika z nich, że wprowadzanie w błąd może dotyczyć szeregu właściwości środka spożywczego, takich jak m.in. jego tożsamość, właściwości, skład, ilość, trwałość, kraj lub miejsce pochodzenia oraz metoda wytwarzania lub produkcji¹⁷. Wyraźnie zostało rozstrzygnięte, że wprowadzaniem w błąd jest przypisywanie środkowi spożywczemu działania lub właściwości, których nie posiada¹⁸, a także sugerowanie, że środek spożywczy posiada szczególne właściwości, jeżeli wszystkie podobne środki spożywcze posiadają takie właściwości, zwłaszcza przez szczególne podkreślanie obecności lub braku określonych składników lub składników odżywczych¹⁹. Ponadto, w rozporządzeniu nr 1169/2011 wskazuje się, że dobrowolne informacje nie mogą być niejednoznaczne, jak również nie mogą dezorientować konsumenta, a w stosownych przypadkach muszą być oparte na odpowiednich dowodach naukowych²⁰. Jak wskazuje się w orzecznictwie TSUE, przepisy prawa żywnościowego wymagają, aby nabywca dysponował poprawną, neutralną i obiektywną informacją, która nie wprowadza go w błąd²¹.

Przepisy prawa żywnościowego doprecyzowują zatem wymogi ogólne. W kontekście tematu niniejszego artykułu podkreślenia wymaga przede wszystkim wynikający z nich zakaz sugerowania, że środek spożywczy posiada szczególne właściwości, zwłaszcza przez szczególne podkreślanie braku określonych składników lub składników odżywczych, jeżeli wszystkie podobne środki spożywcze posiadają takie właściwości.

Zaznaczyć przy tym trzeba, iż za praktykę wprowadzającą w błąd uznane zostało „sugerowanie, iż środek posiada szczególne właściwości” ze względu na zawartość lub brak zawartości określonych składników, a nie samo „zamiesz-

¹⁷ Zob. art. 7 ust. 1 lit a) rozporządzenia 1169/2011.

¹⁸ Zob. art. 7 ust. 1 lit b) rozporządzenia 1169/2011.

¹⁹ Zob. art. 7 ust. 1 lit c) rozporządzenia 1169/2011.

²⁰ Zob. art. 36 ust 2 pkt b) oraz c) rozporządzenia 1169/2011.

²¹ Zob. wyrok TSUE w sprawie C195/14, Teekanne, ECLI:EU:C:2015:361, pkt. 32 podobnie wyrok w sprawie C47/09, EU:C:2010:714, pkt 37.

czanie” informacji o zawartości lub braku zawartości określonych składników, których zawartość lub brak zawartości cechuje produkty z danej kategorii. Takie sformułowanie przywołanego przepisu nie wyłącza zatem całkowicie możliwości zamieszczania informacji o tym, że dany produkt posiada określoną cechę (tj. że zawiera określony składnik lub że określonego składnika nie zawiera), ale w sposób jeszcze mocniejszy niż wynika to z regulacji ogólnej, z przepisu tego wynika, że informacja o posiadaniu przez dany produkt określonej cechy, właściwej dla wszystkich produktów z danej kategorii musi być tak formułowana, aby nie sugerowała wyjątkowości konkretnego produktu (jego szczególnych właściwości) w stosunku do innych produktów tego samego rodzaju, ale aby wskazywała na cechę właściwą dla danej kategorii produktów dostępnych na rynku. Dopuszczalne jest zatem zamieszczanie informacji edukacyjnych, a nie marketingowych. Warto przy tym zaznaczyć, że jak wynika z badań przeprowadzonych wśród polskich konsumentów, uznają oni za zasadne, a wręcz niezbędne zamieszczanie na opakowaniu informacji edukacyjnej dotyczącej roli danego składnika w żywieniu i zachowania zdrowia oraz obecności na etykietach informacji wskazujących na związek danej żywności z zapobieganiem lub leczeniem chorób²².

Warto też zauważyć, że za praktykę wprowadzającą w błąd uznane zostało sugerowanie, że środek spożywczy ma szczególne właściwości, gdy w rzeczywistości wszystkie podobne środki spożywcze mają takie właściwości, przez szczególne podkreślanie obecności lub braku określonych składników lub składników odżywczych (*specifically emphasising the presence or absence of certain ingredients and/or nutrients*). Takie sformułowanie nie pozostawia wątpliwości, iż w tym przypadku chodzi o informowanie o właściwościach cechujących środki spożywcze danego rodzaju, a tymi właściwościami jest m.in. brak obecności określonego składnika. Użyte w tym przypadku słowo „brak”, w zestawieniu ze słowem „obecność” jednoznacznie przemawia za tym, iż możliwe są dwa stany, tj. określony składnik jest obecny albo go nie ma, a żadne sytuacje pośrednie nie występują.

Jednocześnie prawodawca uznał, że informacją wprowadzającą w błąd może być informacja dotycząca właściwości środka spożywczego, a w szczególności jego składu, a także informacja przypisująca środkowi spożywczemu właściwości, których on nie posiada²³. Biorąc pod uwagę, że jedną z właściwości środka spożywczego jest brak zawartości określonych składników lub substancji, to

²² Zob. I. Ozimek, N. Przeździecka-Czyżewska, *Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne w regulacjach prawnych i opinii konsumentów*, „Żywność. Nauka. Technologia. Jakość” 2017, 24, 1 (110), s.11; A. Jarosz, M. Kozłowska-Wojciechowska, B. Uramowska-Zyto, *Oczekiwania konsumentów wobec informacji żywieniowej umieszczonej na opakowaniach produktów spożywczych*, „Roczniki PZH” 2003, 54 (2), s. 231-239.

²³ Art. 7 ust 1 lit b oraz c rozporządzenia nr 1169/2011.

w świetle przepisów rozporządzenia nr 1169/2011 uznać należy, że informacją wprowadzającą w błąd będzie informowanie o braku zawartości określonego składnika lub substancji w sytuacji, gdy w rzeczywistości substancja ta lub składnik, nawet w niewielkich ilościach, w danym produkcie występuje (z drugiej strony wprowadzaniem w błąd będzie informowanie o zawartości określonego składnika lub substancji, w sytuacji, gdy nie występują one w danym produkcie). Nie ma bowiem żadnych podstaw do założenia, że dla dobrze poinformowanego i rozsądnego konsumenta informacja o braku zawartości określonej substancji oznacza, że ta substancja może jednak być obecna w niewielkich ilościach w danym produkcie²⁴.

Warto nadmienić, że z regulacją informacji na temat żywności nieodłącznie związany jest problem naruszeń, których skala w zakresie znakowania żywności jest bardzo duża. Analiza instrumentów prawnych służących przeciwdziałaniu naruszeniom wykracza poza zakres niniejszego artykułu, można jedynie wskazać, że wpływ na ograniczenie naruszeń ma wprowadzenie właściwego modelu odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym²⁵.

1.3. Pojęcie konsumenta żywności

Dokonanie oceny wprowadzenia w błąd zawsze też wymaga odniesienia do adresata, którym jest przeciętny konsument. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE w celu ustalenia, czy oznaczenie, znak towarowy bądź informacja na etykiecie jest tego rodzaju, że wprowadza nabywcę w błąd, trzeba rozważyć domniemane oczekiwanie przeciętnego konsumenta, zwyczajnie poinformowanego oraz umiarkowanie uważnego i roztropnego²⁶. TSUE w sprawie Darbo²⁷ uznał, że pomimo tego, iż na etykiecie dżemu owocowego użyto określenia „naturalnie czysty” (niem. „naturrein”), co było niezgodne z prawdą, gdyż produkt zawierał również pektynę żelującą oraz pozostało-

²⁴ Nieuprawnione w tym wypadku jest sięganie do rozstrzygnięcia TSUE w sprawie Darbo, które odnosiło się do stanu faktycznego, w którym nie było używane sformułowanie „nie zawiera” i które oparte było na gruncie innych przepisów prawa.

²⁵ Problematyka odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym omówiona jest szeroko w: P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016.

²⁶ Zobacz w szczególności wyroki TSUE: z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawie C470/93 Mars, Rec. str. I1923, pkt 24; z dnia 16 lipca 1998 r. w sprawie C210/96 Gut Springenheide i Tusky, Rec. str. I4657, pkt 31; z dnia 28 stycznia 1999 r. w sprawie C303/97 Sektellerei Kessler, Rec. str. I513, pkt 36 oraz z dnia 4 kwietnia 2000 r. w sprawie C465/98 Darbo, Rec. str. I2297, pkt 20.

²⁷ Wyrok TSUE C-465/98 w sprawie Darbo Verein Genge Unwesen In Handel und Gewerbe Köln eV przeciwko Adolf Darbo AG.

ści ołowiu, kadmu i pestycydów, to przeciętny konsument nie został jednak wprowadzony w błąd. TSUE uznał, że fakt wymienienia pektyny w wykazie składników pozwolił rozsądnemu i dobrze poinformowanemu konsumentowi na uzyskanie wystarczającej wiedzy, aby mieć świadomość, iż pojęcie „naturalnie czysty” nie oznacza braku pektyny, która może być dodawana do dżemów²⁸. Z kolei co do pozostałości ołowiu, kadmu i pestycydów, TSUE stwierdził, że wiedza o występowaniu w środowisku ołowiu i kadmu oraz o wykorzystywaniu pestycydów w rolnictwie jest powszechna, a zatem przy odbiorze tej informacji rozsądny konsument powinien wiedzieć, że nie ma produktów niezawierających żadnych dodatkowych substancji, może jednak oczekiwać, aby ich poziom był stosunkowo niski²⁹. Trzeba jednak zaznaczyć, że informacja zawarta na etykiecie dżemu w tym przypadku nie odnosiła się wprost do braku zawartości określonych substancji, ale użyte zostało sformułowanie „naturalnie czyste”, któremu można nadać różne znaczenie (wąskie lub szerokie) i TSUE w istocie odczytał znaczenie takiego sformułowania.

Postrzeżenie w orzecznictwie TSUE przeciętnego konsumenta jako osoby właściwie poinformowanej oraz dostatecznie uważnej i rozsądnej (*average consumer who is reasonably well informed and reasonably observant and circumspect*)³⁰ tłumaczone jest tym, że w prawie Unii Europejskiej znaczenie ma przede wszystkim prawidłowe funkcjonowanie mechanizmu wolnej konkurencji na wspólnym rynku i Trybunał na ogół opowiada się po stronie swobodnego przepływu towarów, uznając, że niewielkie ryzyko wprowadzenia konsumenta w błąd nie uzasadnia ograniczenia jednej z fundamentalnych zasad wspólnego rynku³¹. Wskazuje się też, że funkcja wyrównawcza, służąca poprawie sytuacji konsumenta, którego pozycja jest zawsze słabsza w stosunku do przedsiębiorcy-profesjonalisty, pozostaje w regulacjach Unii Europejskiej na dalszym planie³². W modelu tym występuje konsument „poszukujący”, który korzysta z kierowanych do niego informacji i polega na swych umiejętnościach w zakresie oceny oferty produktów i usług. Jego działanie cechuje rozsądek, rozważa oraz zaufanie do własnych decyzji rynkowych³³.

²⁸ Zob. Wyrok TSUE C-465/98, pkt 22 oraz podobnie Case C-383/97 Van der Laan [1999] ECR I-731, paragraf 37).

²⁹ Zob. Wyrok TSUE C-465/98, pkt 27-34.

³⁰ Zob. Wyrok TSUE C-465/98, pkt 20 oraz Opinia Rzecznika Generalnego (sprawa C132/03)..., pkt. 81-82.

³¹ Zob. B. Pawłowski, *Wspólnotowa zasada swobodnego przepływu towarów a ochrona konsumenta w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (przegląd orzecznictwa)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, z. 1, s. 247.

³² Zob. T. Pajor, Komentarz do art.22¹ Kodeksu cywilnego, w: M. Pyziak-Szafnicka, P. Książak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, Warszawa 2014, s. 251.

³³ Zob. A. Kunkiel-Kryńska, *Prawo konsumenckie UE – wzorzec konsumenta – wprowadzenie i wyrok TS z 6.07.1995 r. w sprawie C-470/93 Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. v. Mars GmbH*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 4 (54).

Jak słusznie zauważyła już w 2005 r. M. Korzycka, w odniesieniu do rynku środków spożywczych, model ten jest jednak pewnym nadużyciem ze strony Trybunału³⁴. W przypadku żywności, a zatem produktów o stosunkowo niewielkiej wartości rynkowej, nabywanych niemalże codziennie, inaczej niż przy dobrach konsumpcyjnych o większej wartości, zwykle decyzje konsumenta nie są poprzedzone pogłębioną analizą. Wybór produktów żywnościowych wymaga z reguły niewielkiego zaangażowania ze strony konsumentów i najczęściej wynika z ich wcześniejszych doświadczeń³⁵. Przy nabywaniu żywności „przeciętny” konsument bardzo często podejmuje szybkie decyzje w oparciu o ograniczony zasób informacji zamieszczonych na etykietach, w głównym polu widzenia.

Sam prawodawca unijny zwraca zresztą uwagę, że test przeciętnego konsumenta nie jest testem statystycznym, organy krajowe oceniając reakcje przeciętnego konsumenta muszą każdorazowo podejść do sprawy indywidualnie, polegając na własnej ocenie sytuacji, z uwzględnieniem dorobku TSUE, a ponadto wskazuje na istnienie konsumentów, których cechy czynią ich szczególnie podatnymi na nieuczciwe praktyki handlowe³⁶. Należałoby zatem uznać, że wzorzec przeciętnego konsumenta ma charakter względny, zależny od konkretnego stanu faktycznego³⁷. Pojęcie konsumenta powinno być ujmowane funkcjonalnie. Jego granice zależą w dużym stopniu od natury oraz zakresu ochrony, którą prawodawca ma zamiar stworzyć w danej sytuacji czy też dziedzinie obrotu. Ochrona nie jest kształtowana we wszystkich wypadkach jednakowo³⁸. Wobec powiększania się obszaru specjalistycznej wiedzy z zakresu żywności nie można w żadnym przypadku zakładać, że konsument żywności będzie tę wiedzę posiadał i coraz trudniej jest przyjmować kryteria określające „świadomego” i „dobrze poinformowanego” konsumenta żywności³⁹. Mimo że wzrasta dostępność do informacji o żywności, konsumenci nierzadko mają trudność ze zrozumieniem otrzymany informacji, właśnie ze względu na ich nadmiar⁴⁰. Poza tym warto zauważyć, że z badań konsumenckich wynika, że ze względu na postawy wobec wyboru żywności można wyodrębnić trzy grupy konsumentów, tj. obojętni (osoby niezwracające uwagi na to, co jedzą),

³⁴ Zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2005, s. 148.

³⁵ Zob. I. Ozimek, N. Przeździecka-Czyżewska, *Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne w regulacjach prawnych i opinii konsumentów*, „Żywność. Nauka. Technologia. Jakość” 2017, 24, 1 (110), s. 11.

³⁶ Pkt 18 preambuły do dyrektywy 2005/29/WE.

³⁷ Zob. A. Szymecka-Wesołowska, objaśnienia do art. 46..., s. 634.

³⁸ T. Pajor, Komentarz do art. 22¹ Kodeksu cywilnego..., s. 250.

³⁹ Zob. M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 51; S. Leible, *Consumer Information Beyond...* s. 318.

⁴⁰ Zob. S. Leible, *Consumer Information Beyond...*, s. 318.

zaangażowani (zwracają uwagę na informacje na etykietach, uważają na to, co jedzą, wybierają produkty korzystnie wpływające na zdrowie) i praktyczni (zwracają uwagę na cenę i dostępność produktów, charakteryzuje ich zainteresowanie praktyczną stroną zakupów – stosunek ceny do jakości, zachowanie stabilnego budżetu domowego); ta trzecia grupa jest najliczniejsza⁴¹.

W odniesieniu do przeciętnego konsumenta żywności przede wszystkim należy mieć jednak na uwadze, że żywność jest szczególnego rodzaju produktem, jest bowiem produktem spożywanym, a zatem jej składniki wchodzi bezpośrednio do organizmu konsumenta i jakiegokolwiek niezrozumienie lub błędne zrozumienie informacji na temat żywności może wywołać bezpośrednie poważne zagrożenie dla zdrowia osoby spożywającej. Już sam fakt potencjalnego zagrożenia dla zdrowia w połączeniu z powszechnością nabywania środków spożywczych oraz przy uwzględnieniu różnicowania postaw konsumentów wobec wyboru żywności wydaje się być wystarczającym argumentem dla przyjęcia szczególnego znaczenia pojęcia przeciętnego konsumenta żywności. Jest to konsument dobrze poinformowany i rozsądny, ale jednak wymagający podwyższonej ochrony.

Za przyjęciem takiego szczególnego rozumienia przemawiają też cele prawa żywnościowego wyartykułowane w rozporządzeniu nr 178/2002, gdzie wymienia się nie tylko ochronę interesów konsumenta, ale przede wszystkim wysoki poziom ochrony zdrowia i życia ludzi. Warto też podkreślić, że ochrona konsumentów jest w istocie jednym z motorów integracji europejskiej⁴², a zatem nie jest uzasadnione antagonyzowanie ochrony rynku wewnętrznego i ochrony konsumenta, tym bardziej, że celem prawa żywnościowego jest także osiągnięcie swobodnego przepływu żywności i pasz „wyprodukowanych lub wprowadzanych do obrotu zgodnie z ogólnymi zasadami i wymogami” określonymi w rozdziale II rozporządzenia nr 178/2002⁴³. W regulacji prawa żywnościowego osiągnięcie swobodnego przepływu ujmowane jest zatem niejako „warunkowo” wobec pozostałych celów, a brak realizacji któregośkolwiek z pozostałych celów (w tym ochrony konsumentów) powoduje, że nie może być zrealizowany cel w postaci swobodnego przepływu żywności⁴⁴.

Wobec powyższego, przy ocenie wprowadzania w błąd powinno się brać pod uwagę konsumenta dobrze poinformowanego i rozsądnego, ale jednak wymagającego podwyższonej ochrony i nie powinno się zakładać, że kon-

⁴¹ Zob. K. Włodarska, K. Pawlak-Lemańska, T. Górecki, E. Sikorska, *Motywy wyboru żywności przez konsumentów soków – badania pilotażowe*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2015, 4 (38), s. 846.

⁴² Zob. S. Leible, *Consumer Information Beyond...*, s. 318.

⁴³ Zob. art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 178/2002.

⁴⁴ Zob. B. van der Meulen, *The Function of Food Law*, „European Food and Feed Law Review” 2010, nr 2, s. 85 oraz P. Wojciechowski, *Unijne prawo żywnościowe*, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 135.

sument na podstawie wszelkich dostępnych informacji (zarówno informacji o produkcji, jak i swojej ogólnej wiedzy, w tym o stanie środowiska), jest w stanie dokonać kompleksowej i w pełni rzetelnej oceny informacji zamieszczanych na etykiecie produktu.

2. Regulacja dotycząca oświadczeń żywieniowych odnoszących się do braku określonych substancji

Poza ogólnymi wymogami mającymi zastosowanie do informacji o niezawieraniu określonych substancji, w wielu aktach prawnych z zakresu prawa żywnościowego zawarto bardziej szczegółowe wymogi odnoszące się do pewnych rodzajów produktów lub rodzajów oświadczeń. Szczególną uwagę zwraca to, że w przypadku niektórych szczegółowych rozstrzygnięć legislacyjnych prawodawca dopuścił wprost używanie określeń odnoszących się do braku zawartości określonych substancji, nawet w sytuacji, gdy w produkcji substancje te występują, co odbiega od generalnej zasady wynikającej z ogólnych przepisów prawa żywnościowego i z przepisów prawa konsumenckiego.

Pierwszorzędne znaczenie w tym względzie odgrywa rozporządzenie nr 1924/2006 w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności⁴⁵. W załączniku do rozporządzenia nr 1924/2006 szczegółowo uregulowano kilka oświadczeń żywieniowych określając warunki ich użycia⁴⁶. Ustawodawca jako założenie przyjął, iż oświadczenie żywieniowe powinno być zgodne z prawdą, w związku z czym uznał za konieczne, by substancja będąca przedmiotem oświadczenia była obecna w produkcie końcowym w wystarczających ilościach lub by dana substancja była nieobecna lub obecna w ilościach odpowiednio zmniejszonych, tak by powodować zgodne z oświadczeniem działanie odżywcze lub fizjologiczne⁴⁷.

⁴⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności (Dz. Urz. UE L 404 z 30.12.2006 r., s. 9 z późn. zm.).

⁴⁶ Oświadczenie żywieniowe zdefiniowane zostało w rozporządzeniu nr 1924/2006 jako każde oświadczenie (tj. dobrowolnie stosowaną przez podmiot działający na rynku spożywczym informację), które stwierdza, sugeruje lub daje do zrozumienia, że określony środek spożywczy posiada szczególne właściwości odżywcze, ze względu na energię (wartość kaloryczną), której dostarcza, dostarcza w zmniejszonej lub zwiększonej ilości albo nie dostarcza; lub też ze względu na substancje odżywcze lub inne substancje, które zawiera bądź zawiera w zmniejszonej lub zwiększonej ilości albo których nie zawiera (art. 2 ust. 2 pkt 4). Oznacza to, że zastosowanie w odniesieniu do określonego produktu informacji realizującej którąkolwiek z ww. funkcji możliwe jest wyłącznie na zasadach przewidzianych w rozporządzeniu nr 1924/2006.

⁴⁷ Pkt. 15 preambuły do rozporządzenia 1924/2006.

Wbrew temu założeniu, brzmienie kilku oświadczeń wskazuje jednak, że prawodawca unijny dopuścił stosowanie oświadczenia informującego o braku określonych substancji, mimo że wyraźnie dopuszczona została możliwość występowania tych substancji w produkcie opatrzonym takim oświadczeniem, do określonego w załączniku poziomowi. Przykładowo oświadczenie „nie zawiera tłuszczów nasyconych”, lub „nie zawiera cukrów” albo „nie zawiera soli lub sodu” dopuszczalne jest nie tylko na produktach, które w ogóle nie zawierają wskazanych substancji (co byłoby zgodne z prawdą, ze stanem rzeczywistym), ale także na produkcie w którym występują niewielkie pozostałości tych substancji w ilościach nie przekraczających maksymalnych granic ustalonych w rozporządzeniu nr 1924/2006 (w przypadku cukrów produkt nie może zawierać więcej niż 0,5 g cukrów na 100 g lub 100 ml – tj. 0,5%, w przypadku tłuszczów 0,1 g tłuszczów nasyconych na 100 g lub 100 ml tj. 0,1%, a w przypadku sodu i soli nie więcej niż 0,005 g sodu lub równoważną wartość dla soli na 100 g tj. 0,005%). Podobnie oświadczenie „nie ma wartości energetycznej” dopuszczalne jest na produktach, które zawierają nie więcej niż 4 kcal (17 kJ)/100 ml (dla porównania, oświadczenie „niska wartość energetyczna” dopuszczalne jest, gdy produkt nie zawiera więcej niż 40 kcal (170 kJ)/100 g dla produktów stałych lub nie więcej niż 20 kcal (80 kJ)/100 ml dla produktów płynnych). Ustawodawca jednoznacznie uznał za dopuszczalne oświadczenia, które nie są prawdziwe, nie odzwierciedlają bowiem rzeczywistego stanu (produkt może zawierać niewielkie ilości substancji, której dotyczy oświadczenie). Użycie sformułowania, że określony produkt „nie zawiera” cukrów lub tłuszczu brzmi jednak dosyć jednoznacznie i w braku szczególnej regulacji, opierając się wyłącznie na regulacji ogólnej lub na ogólnych wymogach prawa żywnościowego, można byłoby dojść do wniosku, że taka informacja na produktach zawierających nawet niewielkie ilości określonych w oświadczeniu substancji jest niedopuszczalna. Warto natomiast wskazać na dwa inne przykłady oświadczeń żywieniowych tj.: „bez dodatku cukrów” oraz „bez dodatku sodu/soli”. Te dwa oświadczenia odnoszą się do sytuacji, gdy wskazane substancje żywieniowe są dodawane do produktu (w przypadku oświadczeń wcześniej przywołanych substancje występują głównie naturalnie w składzie produktu). Pierwsze z tych oświadczeń może być stosowane tylko wówczas, gdy produkt nie zawiera żadnych dodanych cukrów prostych, dwucukrów ani żadnych innych środków spożywczych zastosowanych ze względu na ich właściwości słodzące. Podobnie w drugim przypadku, oświadczenie może być stosowane tylko wówczas, gdy produkt nie zawiera dodanego sodu lub soli ani żadnych innych składników zawierających dodany sól lub sól. W odniesieniu do sytuacji, gdy zawartość określonej substancji zależy od decyzji producenta (o dodaniu lub niedodaniu), prawodawca uznał zatem za prawdziwe wyłącznie

oświadczenia odzwierciedlające w pełni rzeczywistość, tj. nie dopuszcza się dodania nawet niewielkich ilości substancji, do których odnoszą się oświadczenia. Nie oznacza to jednak, że w produkcji dana substancja nie występuje. W celu ochrony konsumentów, ustawodawca przyjął dwa odmienne rozwiązania w odniesieniu do oświadczeń odnoszących się do dodawania cukrów oraz soli. W przypadku oświadczenia odnoszącego się do braku dodania cukrów wprowadzony został dodatkowy wymóg. Jeżeli cukry występują naturalnie w środku spożywczym, na etykiecie obok oświadczenia informującego o braku dodatku cukrów (bez dodatków cukrów) powinna zostać dodana następująca informacja: „zawiera naturalnie występujące cukry”. Nie określono przy tym żadnej granicy co do ilości cukrów w produkcie. Możliwe jest zatem zamieszczenie informacji „bez dodatku cukrów” na produkcie, który cechuje się naturalną dużą zawartością cukrów. Wymogu dodania podobnego dodatkowego oświadczenia nie ma natomiast w przypadku oświadczenia odnoszącego się do dodania sodu lub soli. W tym przypadku oświadczenie o braku dodania soli lub sodu można jednak zamieścić na produktach które zawierają nie więcej niż 0,12 g sodu lub równoważną wartość dla soli, na 100 g lub 100 ml tj. 0,12% (co w porównaniu do oświadczenia „nie zawiera soli” jest wartością wielokrotnie wyższą). Oczywiście nie można porównywać procentowej zawartości różnych składników żywności, bowiem odmienna jest ich funkcja żywieniowa i bezpieczne lub oczekiwane poziomy zawartości. Oceniając takie rozwiązanie z punktu widzenia odbioru informacji przez konsumenta powstaje jednak poważna wątpliwość, czy przyjęcie tak zróżnicowanych zasad zamieszczania oświadczeń o braku zawartości lub o niedodawaniu takich substancji jak cukry, tłuszcze lub sól i sód nie stanowi jednak źródła dezorientacji konsumenta. Przyjmując za punkt wyjścia założenie, że konsument jest rozsądny i dobrze wyedukowany, można wprawdzie liczyć na właściwe zrozumienie tych informacji, jednak sam prawodawca wprowadza tu pewien element „dezinformacji”, a w konsekwencji może powstać wątpliwość, czy jednak konsument jest dobrze poinformowany. Wątpliwości te są jeszcze bardziej pogłębiane przy uwzględnieniu szczegółowych regulacji dotyczących innych obowiązkowych lub dobrowolnych oświadczeń.

3. Regulacja dotycząca znakowania informacją o braku glutenu lub innych substancji wywołujących alergię lub reakcję nietolerancji

Poza omówionymi powyżej oświadczeniami żywieniowymi, jeszcze bardziej istotne są informacje odnoszące się do braku zawartości substancji wywołujących alergię lub reakcję nietolerancji, gdyż mają one bezpośredni wpływ na

zdrowie konsumentów. W tym przypadku przede wszystkim podkreślić należy, że w odniesieniu do substancji wywołujących alergię lub reakcję nietolerancji, w tym zbóż i ich produktów pochodnych zawierających gluten, wprowadzono na szczeblu unijnym obowiązek wyraźnego zamieszczania informacji o zawartości tego rodzaju substancji w żywności⁴⁸.

Powstaje jednak pytanie o dopuszczalność zamieszczania informacji o braku tego rodzaju substancji w środku spożywczym, tym bardziej że, z wyjątkiem glutenu, nie zostały uregulowane szczegółowe zasady znakowania żywności dobrowolną informacją o braku zawartości określonych substancji wywołujących alergię lub reakcję nietolerancji.

Z uwagi na brak szczegółowej regulacji odnoszącej się do możliwości informowania o braku zawartości substancji wywołujących alergię lub reakcję nietolerancji, dopuszczalność zamieszczania tego rodzaju informacji ocenić należy w świetle zasad ogólnych. Zaznaczyć trzeba, że niektóre reakcje alergiczne lub reakcje nietolerancji stanowią bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia konsumenta. W tym przypadku chodzi zatem o informacje istotne z punktu widzenia zdrowia i życia konsumentów, tj. takie, które pozwolą tym osobom, szczególnie osobom cierpiącym na alergię lub nietolerancję pokarmowe, na dokonywanie świadomych, bezpiecznych dla nich wyborów⁴⁹. Zważywszy na cel wprowadzenia obowiązku zamieszczania informacji o obecności w żywności substancji wywołujących alergię lub reakcję nietolerancji, nie przewiduje się w tym przypadku żadnego limitu granicznego, poniżej którego informacja o zawartości określonych substancji nie musiałaby być podawana. Odwrotnie, obowiązek dotyczy informowania nawet o tych substancjach, które były użyte zaledwie przy wytworzeniu lub przygotowywaniu żywności, o ile są nadal obecne w produkcie gotowym⁵⁰. Przewiduje się ponadto możliwość szczegółowego uregulowania zasad zamieszczenia informacji dotyczących możliwej i niezamierzonej obecności w żywności substancji lub produktów powodujących alergię lub reakcję nietolerancji⁵¹, przy czym do czasu wydania odpowiedniej regulacji przez Komisję przepis ten nie wpływa na sposób

⁴⁸ Zob. art. 9 ust. 1 lit c oraz art. 21 i załącznik nr 2 do rozporządzenia nr 1169/2011. Co więcej, Komisja zobowiązana została do przyjęcia aktu wykonawczego dotyczącego stosowania wymogów nie wprowadzania w błąd, nie dezinformowania i oparcia na danych naukowych, w odniesieniu do dobrowolnych informacji dotyczących możliwej i niezamierzonej obecności w żywności substancji lub produktów powodujących alergię lub reakcję nietolerancji (zob. art. 36 ust 2 i 3 rozporządzenia nr 1169/2011). Nie ma natomiast podstaw do wydania przez Komisję szczegółowej regulacji dotyczącej zamieszczania informacji dobrowolnych o braku zawartości określonych substancji powodujących alergię lub reakcję nietolerancji.

⁴⁹ Zob. pkt 24 preambuły do rozporządzenia nr 1169/2011.

⁵⁰ Zob. art. 21 rozporządzenia nr 1169/2011

⁵¹ Zob. art. 36 ust 3 lit a rozporządzenia nr 1169/2011.

interpretacji pozostałych przepisów dotyczących informowania o zawartości substancji powodujących alergię lub reakcje nietolerancji. Ze względu na to, że nie przewiduje się w tym przypadku żadnego limitu, jak również uwzględniając cel zamieszczania informacji (ochrona zdrowia i życia), nie budzi wątpliwości, iż informacja o obecności w żywności substancji powodujących alergię lub reakcje nietolerancji musi być podana niezależnie od ilości takiej substancji w środku spożywczym. Przyjęte przez prawodawcę unijnego rozwiązanie dotyczące informowania o zawartości substancji powodujących alergię lub reakcje nietolerancji *a contrario* pozwala uznać, że nawet przy minimalnej zawartości substancji powodujących alergię lub reakcje nietolerancji niedopuszczalne jest stosowanie dobrowolnego oznakowania informującego o braku zawartości tego rodzaju substancji. Producent, który chciałby wyróżnić swój produkt spośród innych (zawierających takie substancje) informacją, iż jest on wolny od takich substancji, musiałby zapewnić całkowity brak takich substancji. W przypadku bowiem gdyby produkt zawierał takie substancje, producent musiałby podać informacje o ich zawartości.

W sposób szczególnie uregulowane zostały jednak zasady znakowania dobrowolną informacją o braku zawartości glutenu⁵². Warto zwrócić uwagę, że informacja o braku zawartości glutenu jest szczególnie istotna dla osób chorych na celiakię, które cierpią na trwałą nietolerancję glutenu. Obecność glutenu została naukowo potwierdzona w wielu zbożach, a gluten obecny w tych zbożach może mieć szkodliwy wpływ na zdrowie osób nietolerujących glutenu. Prawodawca unijny uregulował zasady znakowania żywności informacją o braku glutenu w rozporządzeniu nr 828/2014 z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat nieobecności lub zmniejszonej zawartości glutenu w żywności⁵³. Regulacja ta ma na celu zapewnienie osobom nietolerującym

⁵² Możliwość wydania przez Komisję, na podstawie art. 36 ust. 3 lit d rozporządzenia nr 1169/2011, aktu wykonawczego regulującego dobrowolne znakowanie informacją o braku zawartości glutenu dopuszczona została rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) NR 1155/2013 z dnia 21 sierpnia 2013 r. zmieniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności w odniesieniu do informacji dotyczących braku lub zmniejszonej zawartości glutenu w żywności (Dz.U. UE L 306 z 16.11.2013, s. 7), co związane było z uchYLENIEM od dnia 20 lipca 2016 r. Rozporządzenia Komisji (WE) nr 41/2009 z dnia 20 stycznia 2009 r. dotyczącego składu i etykietowania środków spożywczych odpowiednich dla osób nietolerujących glutenu.

⁵³ Dz.U. UE L 228 z 31.7.2014, s. 5. Rozporządzenie nr 828/2014 stosuje się od dnia 20 lipca 2016 r., wcześniej od dnia 1 stycznia 2012 r. zasady znakowania żywności informacją o braku zawartości glutenu regulowane były w rozporządzeniu nr 41/2009, wydanym na podstawie dyrektywy Rady 89/398/EWG z dnia 3 maja 1989 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego (Dz.U. UE L 186 z 30.6.1989, s. 27), a zatem znakowanie żywności tego rodzaju informacją było ujmowane jako jedno z zagadnień odnoszących się do środków spożywczych specjalnego przeznaczenia

glutenu informacji na temat nieobecności lub zmniejszonej zawartości glutenu w żywności. Zgodnie z przyjętą regulacją sformułowanie „bezglutenowy” można stosować wyłącznie, jeśli dana żywność w postaci sprzedawanej konsumentowi końcowemu zawiera nie więcej niż 20 mg/kg glutenu. W tym przypadku prawodawca w sposób jednoznaczny rozstrzygnął zatem, że informacja „bezglutenowy” może być zamieszczona na żywności zawierającej jednak niewielkie ilości glutenu. Jest to rozwiązanie o tyle zaskakujące, iż informacja o braku zawartości glutenu jest niezbędna z powodów zdrowotnych. Przyjęcie takiego rozwiązania jest uzasadniane przez unijnego legislatora tym, że jak wskazano w preambule do rozporządzenia nr 828/2014, usuwanie glutenu z zawierających gluten zbóż jest skomplikowane ze względu na trudności techniczne oraz ograniczenia ekonomiczne. Z tego powodu produkcja całkowicie bezglutenowej żywności na skalę przemysłową z takich zbóż jest bardzo utrudniona. W związku z powyższym wiele obecnych na rynku rodzajów żywności przetworzonej specjalnie w celu zmniejszenia zawartości glutenu w jednym lub w kilku składnikach zawierających gluten może zawierać małe pozostałości glutenu⁵⁴. Wyjaśnienie to znajduje zastosowanie wyłącznie do żywności, która naturalnie zawiera gluten (tj. pszenica, żyto, jęczmień, owies lub ich odmiany hybrydowe, a także produkty pochodne). Wiele środków spożywczych z natury nie zawiera jednak glutenu. Powstaje zatem pytanie, czy można informować o braku zawartości w nich glutenu? Prawodawca unijny odniósł się wprost do tej kwestii w preambule do rozporządzenia nr 828/2014, dopuszczając, aby żywność zawierającą składniki naturalnie bezglutenowe można było znakować informacją wskazującą na nieobecność glutenu zgodnie z przepisami określonymi w rozporządzeniu nr 828/2014, jednak pod warunkiem spełnienia ogólnych warunków dotyczących rzetelnego informowania, określonych w rozporządzeniu nr 1169/2011. Jak zostało wskazane powyżej, z rozporządzenia tego m.in. wynika, że informacje na temat żywności nie powinny wprowadzać konsumenta w błąd sugerując, że dana żywność posiada szczególne właściwości, gdy w rzeczywistości wszystkie podobne rodzaje żywności posiadają takie właściwości⁵⁵. Oznacza to, że informację wskazującą na szczególną cechę polegającą na tym, że produkt jest bezglutenowy można zamieścić na produkcie zawierającym nie więcej niż 20 mg/kg glutenu, ale tylko, o ile są na rynku inne produkty tego samego rodzaju zawierające więcej glutenu niż wskazane minimum. Poza tym dopuszczalne jest też zamieszczenie niewyróżniającej informacji o tym, że dany produkt nie zawiera glutenu w związku z tym, że należy do kategorii produktów bezgluteno-

żywnościowego, których skład i przygotowanie musi być opracowane w specjalny sposób, aby zaspokoić szczególne wymagania żywieniowe specyficznych kategorii osób, np. osoby dotknięte celiakią oraz cierpiące na trwałą nietolerancję glutenu.

⁵⁴ Zob. pkt 6 preambuły do rozporządzenia nr 828/2014.

⁵⁵ Zob. pkt 10 preambuły do rozporządzenia nr 828/2014.

wych. Jednak tego rodzaju informacja musi być podana w taki sposób, aby nie wywoływała u konsumenta błędnego przekonania, iż dany produkt cechuje się szczególną właściwością (brakiem glutenu). Niestety przyjęta regulacja oznacza, że dany produkt może być oznaczony jako „bezglutenowy” nawet wtedy, gdy zawiera niewielkie ilości glutenu (do 20 mg/kg), o ile na rynku występują produkty tego samego rodzaju, ale ze składnikami glutenowymi powyżej 20 mg/kg. Co więcej, także produkty „naturalnie bezglutenowe” mogą być oznaczone jako „bezglutenowe” (przy spełnieniu powyższych warunków nie wyróżniania produktu, ale kategorii produktów) nawet wtedy, gdy są w istocie zanieczyszczone glutenem (do 20 mg/kg).

4. Podsumowanie

W dobie globalizacji, uprzemysłowienia produkcji żywności, a także rozwoju świadomości zdrowotnej społeczeństwa, konsumenci coraz częściej poszukują produktów o szczególnych cechach, w tym nie zawierających określonych substancji. Z drugiej strony, producenci zainteresowani są wyróżnianiem swoich produktów i odpowiadają na zapotrzebowanie konsumentów zamieszczając na produktach dodatkowe informacje odnoszące się do braku zawartości określonych substancji. Rolą prawa jest ochrona zarówno konsumentów, jak i producentów przed nieuczciwymi praktykami handlowymi na rynku żywności. Poza regulacją ogólną istotną rolę odgrywają w tym zakresie przepisy prawa żywnościowego, które ma na celu m.in. ochronę interesów konsumentów i rzetelności obrotu⁵⁶. Za generalną zasadę prawa żywnościowego uznane zostało zapewnienie konsumentom podstawy do dokonywania świadomych wyborów dotyczących spożywanej przez nich żywności i uniemożliwienie jakichkolwiek praktyk, które mogłyby wprowadzić ich w błąd⁵⁷. Zważywszy na specyfikę żywności, w prawie żywnościowym zostało doprecyzowane pojęcie wprowadzania w błąd, które może dotyczyć szeregu właściwości środka spożywczego, takich jak m.in. jego tożsamość, właściwości, skład, ilość, trwałość, kraj lub miejsce pochodzenia oraz metoda wytwarzania lub produkcji. Wprowadzaniem w błąd jest m.in. przypisywanie środkowi spożywczemu właściwości, których nie posiada, a także sugerowanie, że środek spożywczy posiada szczególne właściwości, jeżeli wszystkie podobne środki spożywcze posiadają takie właściwości, zwłaszcza przez szczególne podkreślanie obecności lub braku określonych składników lub składników odżywczych. Taką szczególną właściwością środka spożywczego może być brak zawartości określonej substancji.

⁵⁶ Zob. art. 5 rozporządzenia 178/2002.

⁵⁷ Zob. art. 8 rozporządzenia nr 178/2002 oraz pkt 4 preambuły oraz art. 7 rozporządzenia nr 1169/2011.

Informację o braku zawartości określonej substancji co do zasady można zamieszczać tylko w sytuacji, gdy na rynku istnieją produkty podobne zawierające tę substancję i o ile faktycznie nie występuje ona w oznakowanym produkcie. Dopuszczalne jest jednak także zamieszczenie informacji o posiadaniu przez dany produkt określonej cechy, właściwej dla wszystkich produktów z danej kategorii, ale musi być ona tak sformułowana, aby nie sugerowała wyjątkowości konkretnego produktu (jego szczególnych właściwości) w stosunku do innych produktów tego samego rodzaju, ale aby wskazywała na szczególną właściwość określonej kategorii produktów.

Poza ogólnymi wymogami mającymi zastosowanie do informacji o niezawieraniu określonych substancji, w wielu aktach prawnych z zakresu prawa żywnościowego zawarto bardziej szczegółowe wymogi odnoszące się do pewnych rodzajów produktów lub rodzajów oświadczeń, w tym w odniesieniu do glutenu. Szczególną uwagę zwraca to, że w przypadku niektórych szczegółowych rozstrzygnięć legislacyjnych prawodawca dopuścił wprost używanie określeń odnoszących się do braku zawartości określonych substancji nawet w sytuacji, gdy w produkcie substancje te występują, co odbiega od generalnej zasady wynikającej z ogólnych przepisów prawa żywnościowego i z przepisów prawa konsumenckiego. Takie rozwiązanie przyjęte zostało w przypadku oświadczeń żywieniowych odnoszących się do braku zawartości cukrów, tłuszczu, soli oraz w odniesieniu do glutenu, co oznacza, iż produkt oznaczony jako niezawierający cukrów, tłuszczu lub soli czy bezglutenowy, może zawierać niewielkie ilości tych substancji, co z całą pewnością nie będzie stanowiło naruszenia prawa.

Zakres ochrony przeciętnego konsumenta w prawie żywnościowym powinno się jednak określać biorąc za punkt wyjścia cele prawa żywnościowego, w tym ochronę interesów ekonomicznych konsumenta i przede wszystkim wysoki poziom ochrony zdrowia i życia ludzkiego oraz specyfikę produktu, jakim jest żywność. Odnosząc się do słownikowego znaczenia takich słów jak „brak”⁵⁸ „bez”⁵⁹ „wolny od”⁶⁰ nie ma wątpliwości, iż oznaczają one nieobecność lub nieistnienie czegoś. Użycie zatem tych słów w połączeniu z określoną substancją lub właściwością powoduje, że pierwsze skojarzenie jest wiązane właśnie z brakiem tej substancji lub z brakiem określonych właściwości. Fakt, że prawodawca unijny

⁵⁸ Zob. Słownik Języka Polskiego online: „brak” «fakt nieistnienia czegoś», <https://sjp.pwn.pl/szukaj/brak.html>.

⁵⁹ Zob. Słownik Języka Polskiego online: „Bez” – «przyimek komunikujący zwykle brak, nieobecność czegoś lub kogoś, np. Las bez grzybów. Sukienka bez rękawów. Odejść bez pożegnania», <https://sjp.pwn.pl/szukaj/bez.html>.

⁶⁰ Zob. Słownik Języka Polskiego online: wolny (od czegoś) jest synonimem słowa „pozbawiony” – pozbawiać «przyczynić się do utraty czegoś przez kogoś lub przez coś», <https://sjp.pwn.pl/szukaj/wolny.html>.

w odniesieniu do kilku substancji (glutenu, cukrów, tłuszczu, soli) wprost dopuścił możliwość użycia tych sformułowań pomimo obecności niewielkich ilości tych substancji w produkcie, nie powoduje zmiany postrzegania tych słów. Przeciętny konsument żywności, nawet mający świadomość istnienia zanieczyszczeń, ale jednocześnie świadomy znacznego rozwoju techniki, może zasadnie przypuszczać, że produkt nie zawiera nawet najmniejszych (śladowych) ilości określonych substancji, do których odnosi się zastosowane na etykiecie oświadczenie.

Przyjmowanie różnych rozwiązań dla niektórych rodzajów oznaczeń (np. „nie zawiera cukrów”, „bezglutenowy”) świadczy o tym, że nie istnieje spójna polityka prawodawcy unijnego w odniesieniu do zasad znakowania informacją o braku zawartości określonych substancji. Powoduje to też, że interes konsumenta wskutek różnorodności tych regulacji nie jest należycie chroniony – dochodzi wręcz do „ustawowego wprowadzania w błąd”. W dłuższej perspektywie należałoby postulować ujednoczenie regulacji w oparciu o jednoznaczną zasadę, iż komunikat o braku zawartości określonej substancji oznacza, iż dana substancja w żywności nie występuje.

INFORMATION ON THE ABSENCE OF SPECIFIC SUBSTANCES IN FOOD IN THE REGULATIONS OF FOOD LAW

Summary

This article presents general requirements laid down in food law regarding information on the absence of specific substances in food. The author noted, among other things, that the fact that not uniform solutions for certain types of designations (e.g. sugar-free, gluten-free) are adopted demonstrates the lack of a coherent EU legislator's policy in this area. As a result, the consumer's interests are not adequately protected. Given the variety of regulations, this leads at times to "statutory misrepresentation." Hence the call for unification of regulations informing about the absence of specific substances in food.

INFORMAZIONI SULL'ASSENZA IN UN ALIMENTO DI SOSTANZE SPECIFICHE SECONDO LA LEGISLAZIONE ALIMENTARE

Riassunto

L'articolo presenta requisiti generali della legislazione alimentare in materia di informazioni sull'assenza in un alimento di sostanze specifiche. Nella parte conclusiva, l'Autore ha affermato tra l'altro che l'adozione di soluzioni differenziate per determinati tipi di indicazioni (p.es. non contiene zucchero, senza glutine) significa che la politica del legislatore dell'UE nell'ambito discusso non è coerente. Di conseguenza, a causa di norme diversificate, l'interesse del consumatore non è sufficientemente tutelato, il che porta addirittura a "indurlo in errore per legge". Pertanto, l'Autore postula di unificare le norme in questione.