

Reklama żywności w prawie Unii Europejskiej

Jarosław Dudzik

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Polska

Streszczenie

Reklama żywności stanowi od zawsze istotny element rynku rozwiniętego państwa. Wynika to zarówno z powszechności działań marketingowych, które dotyczą żywności, jak również ze znaczenia tej metody przekazywania informacji o towarach tego rodzaju. W ostatnich latach dokonała się istotna zmiana dotycząca prawnej regulacji reklamy żywności. Polega ona na przeniesieniu ciężaru regulacji prawnej tej problematyki z prawa krajowego na prawo Unii Europejskiej. Nastąpiło to wraz z wejściem w życie rozporządzenia nr 1169/11. Powołane rozporządzenie zastąpiło i tym samym ujednotociło regulacje prawne państw członkowskich w obszarze szeroko rozumianego informowania o żywności. Zmiana ta wywołała pytania o relacje między rozporządzeniem nr 1169/11 oraz przepisami prawa krajowego dotyczącymi ogólnie reklamy. Niniejsza publikacja dotyczy przede wszystkim tej kwestii. W następstwie przeprowadzonej analizy należy postawić wniosek, iż wraz z wejściem w życie rozporządzenia nr 1169/11 nastąpiła pełna unifikacja regulacji prawnej reklamy żywności. Dotyczy to również prawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz prawa o nieuczciwych praktykach rynkowych.

Słowa kluczowe: informacja o żywności, reklama, żywność, oznakowanie, prawo UE, rozporządzenie, prawo krajowe

JEL: K13, K33, L66, M3, Q18

Regulacja problematyki informowania o żywności w prawie Unii Europejskiej — ujęcie historyczne

Sposób regulacji przedmiotem problematyki w prawie unijnym przeszedł znamiennej ewolucję. W początkowym okresie regulacja unijna, a w zasadzie wspólnotowa, oznakowania i reklamy żywności była realizowana wyłącznie za pomocą harmonizacji negatywnej, tj. poprzez traktatowe zakazy statuujące swobody rynku wewnętrznego, a przede wszystkim zakaz stosowania środków o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych. Następnym takiej harmonizacji było eliminowanie z porządku prawnego poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej norm prawnych dotyczących oznakowania lub reklamy żywności, które ograniczały w sposób nieuzasadniony handel wewnątrzspółnotowy.¹ Następnie regulacja ta przybrała także formę harmonizacji pozytywnej poprzez dyrektywy produktowe² oraz ogólną dyrektywę żywnościową³. Wymaga już tu podkreślenia,

1. Przykładem takiego rozstrzygnięcia jest wyrok TS z 5.04.2001 w sprawie C-123/00, Christina Bellamy vs.

English Shop Wholesale S.A., ECLI:EU:C:2001:214 — dotyczący belgijskich przepisów o reklamie żywności, zgodnie z którymi reklama nie może sugerować, że towar posiada szczególne właściwości, podczas gdy w rzeczywistości podobne produkty prezentują też te cechy. Innym przykładem jest wyrok TS z 15.07.2004 w sprawie C-239/02, DouweEgberts NV vs. Westrom Pharma NV, Christophe Sourainis oraz DouweEgberts NV vs. FICS — World BVBA, ECLI:EU:C:2004:445 — przedmiotem oceny zgodności z regulacją traktatową były belgijskie przepisy dotyczące reklamy środków spożywczych przewidujące, że w reklamie takich produktów nie wolno stosować m.in. odniesień do odchudzenia, a także do zaleceń lub opinii lekarskich.

2. Przykładowo dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 1999.02.22 odnosząca się do ekstraktów kawy i ekstraktów cykorii (zob. Official Journal of the European Communities, L 66, 13 March 1999, s. 29).

3. Dyrektywa Rady 79/112/EWG z 1978.12.18 w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży konsumentowi

Adresy e-mail autorów

Jarosław Dudzik: jaroslaw.dudzik@poczta.umcs.lublin.pl

że wejście w życie drugiego z wymienionych aktów prawnych nie ograniczyło zakresu zastosowania zakazów traktatowych jako podstawy oceny zgodności z prawem Unii Europejskiej krajowych ograniczeń dotyczących reklamy żywności. Wynika to z faktu, że w odniesieniu do problematyki reklamy żywności przepisy dyrektywy 79/112/EWG, a następnie również przepisy wchodzącej w jej miejsce dyrektywy 2000/13/WE realizowały wyłącznie harmonizację minimalną. W toku interpretacji przepisów powołanych dyrektyw TS wypracował stanowisko, zgodnie z którym przepisy krajowe wydane w celu implementacji dyrektywy realizującej jedynie minimalną harmonizację podlegają w dalszym ciągu ocenie przez pryzmat prawa pierwotnego. Ocena taka jest zaś wyłączona w przypadku przepisów krajowych wydanych w celu implementacji dyrektywy harmonizującej wyczerpująco przepisy krajowe.⁴ Na tej podstawie TS zróżnicował podstawę prawną oceny zgodności z prawem unijnym przepisów krajowych dotyczących oznakowania żywności i reklamy żywności.

Niemalże równoległe z harmonizacją prawa krajowego prawodawca unijny rozpoczął proces ujednoczenia regulacji prawnych w zakresie oznakowania i reklamy wybranych kategorii żywności.⁵ Chodziło tu przede wszystkim o produkty nieprzetworzone pochodzenia roślinnego i zwierzęcego, ponieważ w odniesieniu do nich dopuszczalne było stanowienie rozporządzeń ujednoczających w ramach regulacji rynku rolnego. Ujednoczenie prawa dotyczyło zatem wyłącznie określonych kategorii środków spożywczych.

Istotna zmiana dokonała się wraz z wejściem w życie 13 grudnia 2014 r. rozporządzenia nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności.⁶ Jak wynika już z samego tytułu powołanego rozporządzenia, uchyla ono i wchodzi w miejsce dyrektywy 2000/13/WE. Tym samym uległ zmianie charakter unijnej regulacji problematyki oznakowania i reklamy żywności. W miejsce aktu harmonizującego przepisy krajowe w tym obszarze zaczął obowiązywać akt ujednoczający. Jako takie rozporządzenie nr 1169/2011 wchodzi w miejsce dotychczasowych regulacji krajowych i wyłącza — co do zasady — możliwość stanowienia w tym zakresie norm prawa krajowego poza sytuacjami uregulowanymi w samym rozporządzeniu. W zakresie prawa polskiego oznacza to, że przepisy rozporządzenia wchodzi w miejsce dotychczas obowiązujących przepisów ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, które regulowały do tej pory ogólne aspekty problematyki oznakowania i reklamy żywności.⁷ W szczególności, jeżeli chodzi o reklamę żywności, ze skutkiem od 13 grudnia 2014 r. uchylony został art. 46 powołanej ustawy, a w jego miejsce weszła w życie regulacja art. 7 rozporządzenia nr 1169/2011. Już wyłącznie z uwagi na powyższe zasadne jest przeprowadzenie bardziej wnikliwej analizy przepisów powołanego rozporządzenia. Można bowiem zakładać, co potwierdza praktyka ostatnich miesięcy, że przez pewien czas

końcowemu. (zob. Official Journal of the European Communities, L 33, 8 February 1979, s. 1) (dalej: dyrektywa 79/112/EWG) — uchylona następnie ze skutkiem od 26 maja 2000 r. przez dyrektywę 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 2000.03.20 w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych (zob. Official Journal of the European Communities, L 109, 06 May 2000, s. 1) (dalej: dyrektywa 2000/13/WE).

4. Zob. Wyrok TS w sprawie C-239/02, DouveEgberts, pkt 34 wraz z powołanym tam wyrokiem TS w sprawie C-241/89, SARPP — Société d'application et de recherches en pharmacologie et phytothérapie SARL vs. Chambre syndicale des raf ineurs et conditionneurs de sucre de France and others, ECLI:EU:C:1990:459.

5. Przykładowo były to: rozporządzenie Rady (EWG) nr 2392/89 z 1989.07.24 ustanawiające ogólne zasady opisu i prezentacji win oraz moszczy gronowych (zob. Official Journal of the European Communities, L 232, 9 August 1989, s. 13); rozporządzenie Rady (EWG) nr 1907/90 z 1990.06.26 w sprawie niektórych norm handlowych w odniesieniu do jaj (zob. Official Journal of the European Communities, L 173, 6 July 1990, s. 5). Należy dodać, że na tle przepisów drugiego z wymienionych rozporządzeń TS wydał 16 lipca 1998 r. fundamentalne rozstrzygnięcie w sprawie C-210/96, Gut Springenheide GmbH i Rudolf Tusky vs. Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt Amt für Lebensmittelüberwachung, ECLI:EU:C:1998:369, w którym ustalono unijny standard oceny niebezpieczeństwa wprowadzenia w błąd przez reklamę. W tej kwestii por. szeroko: Dudzik (2002).

6. Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylecia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 304, 22 listopad 2011, s. 18, (dalej: rozporządzenie nr 1169/2011).

7. Zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 kwietnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. DzU z 2015 r. poz. 594, (dalej: ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia).

organy krajowe odpowiedzialne za kontrolę przestrzegania wymogów rozporządzenia nr 1169/2011 będą nieco „zdezorientowane” jakościową zmianą prawa, która nastąpiła wraz z jego wejściem w życie. Może to skutkować nawet oporem przed stosowaniem jego przepisów.

Mając powyższe na uwadze, zasadne jest przeprowadzenie oceny regulacji prawnej reklamy żywności, zawartej w rozporządzeniu nr 1169/2011. Ocena ta powinna obejmować ustalenie zakresu przedmiotowego norm rozporządzenia. W szczególności chodzi tu o ustalenie relacji, w jakiej pozostają wobec siebie przepisy tego aktu oraz pozostających w mocy regulacji produktowych, które dotyczą oznakowania i reklamy poszczególnych rodzajów środków spożywczych, a także zdefiniowanie relacji przepisów rozporządzenia nr 1169/2011 oraz przepisów ogólnego prawa reklamy, tj. przepisów ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym⁸ oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁹. Wreszcie zachodzi konieczność rozważenia problemu kompetencji do stosowania rozporządzenia nr 1169/2011 w kontekście przepisów prawa polskiego regulujących właściwość rzeczową poszczególnych organów. Jak bowiem sygnalizowano, już na tle dotychczas obowiązujących przepisów reklamowych zawartych w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia dochodziło do negatywnych sporów kompetencyjnych.¹⁰ Zachodzi bowiem poważne ryzyko, że wejście w życie rozporządzenia nr 1169/2011 pogłębi te spory.

1. Rozporządzenie nr 1169/2011 — charakterystyka regulacji

1.1. Podstawna prawna i cele rozporządzenia

Rozporządzenie nr 1169/2011 zostało wydane na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.¹¹ Jego zasadniczym celem jest zatem zapewnienie funkcjonowaniu rynku wewnętrznego Unii Europejskiej w zakresie towarów objętych regulacją rozporządzenia. Cel ten akcentuje się m.in. w motywie 2 i 8 oraz bardziej szczegółowo w motywie 49 preambuły powyższego rozporządzenia. W drugim ze wskazanych fragmentów preambuły wskazuje się na dwie istotne kwestie mające znaczenie dla realizacji przedmiotowego celu. Po pierwsze, prawodawca unijny potwierdza, że w zakresie objętym regulacją rozporządzenia nr 1169/2011 państwa członkowskie nie mają możliwości przyjmowania przepisów krajowych. Zachodzi tu zatem efekt określany w literaturze przedmiotu jako „zajęcie pola legislacyjnego”.¹² Zasada ta doznaje uszczerbku jedynie w takim zakresie, w jakim samo rozporządzenie zawiera delegację do stanowienia przepisów krajowych w kwestiach szczegółowych.¹³ Po drugie, w motywie 48 preambuły rozporządzenia prawodawca unijny przyjął natomiast, że przepisy krajowe wydane na podstawie delegacji zawartej w rozporządzeniu nie mogą zakazywać, utrudniać lub ograniczać swobodnego przepływu towarów, które są zgodne z rozporządzeniem nr 1169/2011. W części regulacyjnej obie wskazane wyżej kwestie normuje art. 38 rozporządzenia. Regulacja tam znajdująca się stanowi klauzulę swobodnego przepływu towarów spełniających wymogi zawarte w rozporządzeniu.

Drugim celem rozporządzenia nr 1169/2011, któremu prawodawca unijny poświęcił znacznie więcej uwagi w preambule tego aktu, jest ochrona konsumentów przez dostarczenie im odpowied-

8. Zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. DzU z 2016 r. poz. 3, (dalej: ustawa o nieuczciwych praktykach rynkowych).

9. Zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. DzU z 2003 r. nr 153 poz. 1503, (dalej: ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji).

10. W szczególności chodzi o kwestię interpretacji wyłączenia kompetencji Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych zawartego w art. 17 ust. 3 ustawy z 2000.12.21 o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. DzU z 2015 r. poz. 678), (dalej: ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych).

11. Zob. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 326, 26 października 2012, s. 47, (dalej: TFUE).

12. Zamiast wielu wyrok TS z 1973.10.10 w sprawie 34/73, Fratelli Variola SpA vs. Amministrazione italiana Delle Finanze, ECLI:EU:C:1973:101. W tej kwestii w odniesieniu do dyrektyw harmonizujących przepisy krajowe w sposób wyczerpujący por. też Kurcz w: (Kornobis-Romanowska i Łacny 2012).

13. Motyw 49, zd. 1 preambuły rozporządzenia nr 1169/2011.

niej informacji na temat żywności. Rozporządzenie odwołuje się w tym zakresie do art. 169 TFUE jako normy nakazującej zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów w ramach aktów prawnych podejmowanych w urzeczywistnienie wspólnego rynku. Punktem wyjścia dla realizacji tego celu jest przyjęcie przez prawodawcę unijnego, że konsumentom należy zagwarantować poszanowanie ich „prawa do informacji”.¹⁴ W części regulacyjnej pojęciem „prawo do informacji” posługuje się m.in. art. 2 powyższego rozporządzenia, który stanowi, że rozporządzenie „ustanowi środki gwarantujące konsumentom prawo do informacji oraz procedury przekazywania informacji na temat żywności”.

Zapewnienie swobodnego przepływu żywności oraz zagwarantowanie konsumentom prawa do informacji może być w praktyce trudne do pogodzenia. W konkretnych stanach faktycznych dochodzi bowiem częstokroć do konfliktu dwóch przeciwstawnych interesów, tj. interesu przedsiębiorcy — wyrażającego się w potrzebie zapewnienia mu dostępu do rynku danego państwa — oraz interesu konsumentów — dotyczącego zapewnienia im maksymalnie wyczerpującej, jasnej i czytelnej informacji o produkcie. Problem ten został dostrzeżony przez prawodawcę unijnego, co wynika jasno ze sposobu sformułowania art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011, który rozstrzyga, że „niniejsze rozporządzenie stanowi podstawę zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów w zakresie informacji na temat żywności (...) zapewnienia płynnego funkcjonowania rynku wewnętrznego”. Do potrzeby wyważania obu kolizyjnych interesów odwołują się też wielokrotnie szczegółowe przepisy rozporządzenia.

Mając powyższe na uwadze, należy przyjąć, że naczelną dyrektywą interpretacyjną dotyczącą przepisów rozporządzenia nr 1169/2011 jest ta odnosząca się do konieczności wyważania obu celów realizowanych przez powołany akt.¹⁵ Interpretacja przepisów rozporządzenia, a w konsekwencji ich stosowanie w praktyce poszczególnych państw członkowskich powinno zatem uwzględniać w należytych zakresie oba cele i zapewnić poszanowanie uzasadnionych interesów wszystkich zainteresowanych uczestników obrotu, tj. zarówno konsumentów, jak i przedsiębiorców. Nie ulega bowiem wątpliwości, że nadmierne ochrona, tzn. skierowana przede wszystkim na realizację jednego z celów komentowanego rozporządzenia, będzie wpływać w negatywny sposób na interesy części uczestników rynku. Jak już bowiem stwierdzono, ochrona konsumenta oraz ochrona rynku wewnętrznego stoją co do zasady względem siebie w opozycji.¹⁶

1.2. Stosunek rozporządzenia nr 1169/2011 wobec innych aktów prawnych regulujących oznakowanie i reklamę żywności

Analizując relację przepisów rozporządzenia nr 1169/2011 o reklamie żywności oraz innych regulacji obowiązujących w tym obszarze, należy wyodrębnić kilka płaszczyzn takiej oceny. W sposób najbardziej ogólny należy wyróżnić problem relacji przedmiotowego rozporządzenia wobec innych aktów prawa unijnego dotyczących reklamy żywności oraz problem relacji tego rozporządzenia wobec przepisów krajowych obowiązujących nadal w tym obszarze. W ramach pierwszego z sygnalizowanych zagadnień należy dodatkowo rozróżnić kwestię stosunku rozporządzenia nr 1169/2011 wobec innych aktów unijnych o charakterze produktowym (sektorowym) oraz kwestię relacji wobec innych aktów prawa Unii Europejskiej regulujących w sposób ogólny pewne aspekty reklamy żywności. W szczególności należy w tym zakresie wskazać na regulacje zawarte w jak dotąd najbardziej złożonej i kontrowersyjnej regulacji unijnego prawa żywnościowego, tj. regulacji dotyczącej oświadczeń żywieniowych i oświadczeń zdrowotnych.¹⁷ Jeżeli chodzi natomiast o problem stosunku

14. Motyw 4 preambuły rozporządzenia nr 1169/2011.

15. Na konieczność wyważania kolizyjnych interesów wskazuje się też w motywie 16 preambuły rozporządzenia nr 1169/2011. Mowa jest tu o potrzebie uwzględniania zmiennych preferencji konsumentów wynikających też ze specyficznych uwarunkowań poszczególnych państw członkowskich, w toku interpretacji „elastycznych” postanowień rozporządzenia. Jednak stwierdza się jednocześnie, że powinna być zapewniona w tym zakresie równowaga z wymogami rynku wewnętrznego.

16. Jednak należy jednocześnie zauważyć, że większą przeszkodę w rozwijaniu rynku wewnętrznego stanowią obowiązujące do tej pory przepisy krajowe w zakresie oznakowania i reklamy żywności. Były one wprowadzane w istotnej części zharmonizowane na podstawie dyrektyw unijnych, lecz nadal różniły się zasadniczo ze względu na praktykę stosowania w poszczególnych państwach członkowskich.

17. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1924/2006/WE z 2006.12.20 w sprawie oświadczeń

przepisów rozporządzenia nr 1169/2011 do prawa krajowego, to ocena tego problemu powinna być przeprowadzona odrębnie w odniesieniu do aktów prawa krajowego wydanych w ramach delegacji zawartej w samym rozporządzeniu oraz poza zakresem takiej delegacji.

Przechodząc do wyodrębnionych wyżej kwestii, w pierwszej kolejności należy się odnieść do relacji przepisów analizowanego rozporządzenia wobec przepisów prawa unijnego regulujących reklamę poszczególnych kategorii środków spożywczych (tzw. przepisów produktowych). Już na wstępie analizy tego zagadnienia trzeba wskazać, że wraz z wejściem w życie rozporządzenia nr 1169/2011 prawodawca unijny zdecydował się na uchylene jedynie nielicznych aktów o zakresie produktowym. Chodzi tu o regulacje wskazane już w tytule rozporządzenia, a następnie wymienione w motywie 12 preambuły oraz w art. 53 rozporządzenia.¹⁸ Oznacza to, że w pozostałym zakresie „produktowe” regulacje oznakowania i reklamy żywności zostały pozostawione w mocy. Stosunek tych regulacji oraz analizowanego rozporządzenia reguluje jego art. 1 ust. 4, zgodnie z którym przepisy rozporządzenia stosuje się bez uszczerbku dla wymogów dotyczących etykietowania, przewidzianych w szczególnych przepisach unijnych mających zastosowanie do szczególnych kategorii środków spożywczych. Na podstawie powołanego przepisu należy zatem przyjąć, po pierwsze, że odrębne przepisy dotyczące „etykietowania” poszczególnych rodzajów żywności stanowią *leges speciales* wobec ogólnych przepisów rozporządzenia nr 1169/2011. Tym samym mogą one modyfikować ogólne zasady informowania o żywności wynikające z rozporządzenia. W kwestiach nieuregulowanych w przepisach szczegółowych mają natomiast zastosowanie zasady ogólne.

W kontekście regulacji art. 1 ust. 4 rozporządzenia nr 1169/2011 pozostaje jeszcze do rozważenia istotna kwestia, czy powołany przepis dotyczy wyłącznie relacji przepisów ogólnych i szczególnych tylko w zakresie, w jakim regulują one etykietowanie. Taka wąska interpretacja wynika bowiem z brzmienia powołanego przepisu, ponieważ mówi on wyłącznie o etykietowaniu. W kontekście powyższego należy zaś zaznaczyć, że przepisy rozporządzenia nr 1169/2011 rozróżniają pojęcia „etykietowanie”¹⁹, „reklama”²⁰ oraz „prezentacja środka spożywczego”²¹. Wszystkie wskazane sposoby rozpowszechniania informacji o żywności są z kolei objęte zbiorczym pojęciem „informacja na temat żywności”²². Można zatem przyjąć, że jeżeli zamiarem prawodawcy byłoby przyjęcie zasady z art. 1 ust. 4 w odniesieniu do regulacji prawnej jakichkolwiek metod informowania o żywności, to powinien on posłużyć się w powołanym przepisie pojęciem „informacja na temat żywności”. Zamiast tego posłużył się wyłącznie pojęciem „etykietowanie”. Przyjęcie wąskiej interpretacji powołanego przepisu jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że rozporządzenie ustanawia jednolity standard w zakresie wymogów dotyczących informowania o żywności w inny sposób niż poprzez etykietowanie. Tym samym wyłącza ono w tym zakresie stosowanie przepisów zawartych w regulacjach produktowych. Wydaje się jednak, że taka interpretacja art. 1 ust. 4 rozporządzenia

żywnościowych i zdrowotnych dotyczących żywności (zob. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 404, 30 grudnia 2006, s. 9–25) w brzmieniu ustalonym sprostowaniem opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, L 12, z 18 stycznia 2007, s. 3.

18. Chodzi tu o dyrektywę Komisji 87/250/EWG z 1987.04.15 w sprawie oznaczania zawartości alkoholu na etykietach napojów alkoholowych przeznaczonych do sprzedaży konsumentowi finalnemu; dyrektywę Komisji 2002/67/WE z 2002.07.18 w sprawie etykietowania środków spożywczych zawierających chininę oraz środków spożywczych zawierających kofeinę; rozporządzenie Komisji (WE) nr 608/2004 z 2004.03.31 dotyczące etykietowania żywności oraz składników żywności z dodatkiem fitosteroli, estrów fitosteroli, fitostanoli i/lub estrów fitostanoli.

19. Definicja jest zawarta w art. 2 pkt 2 lit. j rozporządzenia nr 1169/2011 — etykietowanie oznacza wszelkie napisy, dane szczegółowe, znaki handlowe, nazwy marek, ilustracje lub symbole odnoszące się do danego środka spożywczego i umieszczone na wszelkiego rodzaju opakowaniu, dokumencie, ulotce, etykiecie, opasce lub pierścieniu towarzyszącym takiej żywności lub odnoszącym się do niej.

20. Definicja jest zawarta w art. 2 pkt 1 lit. g rozporządzenia nr 1169/2011 — ma zastosowanie definicja reklamy z art. 2 lit. a dyrektywy 2006/114/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 2006.12.12 dotyczącej reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej.

21. Pojęcie jest użyte m.in. w art. 7 ust. 4 rozporządzenia, z którego wynika, że prezentacja obejmuje kształt, wygląd lub opakowanie, zastosowane materiały opakowaniowe, sposób ustawienia oraz otoczenie, w jakim są pokazywane (środki spożywcze).

22. Definicja z art. 2 pkt 2 lit. a rozporządzenia nr 1169/2011 — informacje na temat żywności oznaczają informacje dotyczące danego środka spożywczego udostępniane konsumentowi finalnemu za pośrednictwem etykiety, innych materiałów towarzyszących lub innych środków, w tym nowoczesnych narzędzi technologicznych lub przekazu ustnego.

nr 1169/2011, jakkolwiek uzasadniona brzmieniem przepisu, nie jest trafna. Może ona bowiem prowadzić do sytuacji, w której w zakresie jednej i tej samej kategorii środków spożywczych będą obowiązywały dwa różne standardy dotyczące informowania konsumentów w zależności od rodzaju komunikacji (użytego medium). W oczywisty sposób utrudniałoby to działalność podmiotom działającym na rynku, które musiałyby dostosować swoje działania do wymogów wynikających z różnych przepisów. W konsekwencji zasadne jest przyjęcie, że norma z art. 1 ust. 4 powołanego rozporządzenia rozciąga się na wymogi prawne dotyczące jakiejkolwiek komunikacji w odniesieniu do szczegółowo regulowanych kategorii żywności.

Jeżeli chodzi o relację przepisów rozporządzenia nr 1169/2011 oraz innych przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących w sposób ogólny oznakowania i reklamy żywności, to jak stwierdzono już powyżej, na uwagę zasługuje przede wszystkim problem takiej relacji w odniesieniu do rozporządzenia nr 1924/2006 odnoszącego się do oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych. Jak już stwierdzono, przepisy drugiego z powołanych rozporządzeń stanowią najbardziej złożoną, a jednocześnie kontrowersyjną regulację unijnego prawa żywnościowego.²³ Dostrzegając problem, prawodawca unijny uregulował odrębnie w przepisach rozporządzenia nr 1169/2011 relację tego aktu do rozporządzenia o oświadczeniach. W preambule rozporządzenie zostało zasygnalizowane, że „w celu zapewnienia zgodności i spójności prawa Unii dobrowolne zamieszczanie oświadczeń żywieniowych lub zdrowotnych na etykietach żywności powinno odbywać się zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności”²⁴. Tym samym prawodawca wyjaśnił już w preambule, że unijny „system” oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych będzie funkcjonował nadal, mimo iż był on i jest nadal przedmiotem krytyki. Jednocześnie przyjęto, że poza zakresem zastosowania rozporządzenia nr 1924/2006 leży rozpowszechnianie informacji obowiązkowych w rozumieniu przepisów rozporządzenia nr 1169/2011.

Wynika to już z powołanego motywu 38 preambuły, który mówi wyłącznie o „dobrowolnym” zamieszczaniu oświadczeń żywieniowych lub zdrowotnych na etykietach żywności. Oczywiście także w tym przypadku pozostaje do rozważenia, czy dotyczy to wyłącznie informacji umieszczonych na etykiecie żywności, czy też w ogóle informowania o żywności również za pomocą innych środków komunikowania niż etykieta produktu.

Wreszcie do rozważenia pozostaje jeszcze problem relacji rozporządzenia nr 1169/2011 do przepisów krajowych. Jak już stwierdzono na wstępie, powołane rozporządzenie wyłącza co do zasady dopuszczalność stanowienie norm prawa krajowego w obszarze objętym jego regulacją. Charakter wyjątku od tej zasady ma stanowienie prawa krajowego na podstawie upoważnienia zawartego w samym rozporządzeniu. Takie upoważnienie wynika przede wszystkim z art. 39 rozporządzenia nr 1169/2011. Na podstawie powołanego przepisu państwa członkowskie mają możliwość ustanowienia obowiązku podawania w odniesieniu do żywności innych danych szczegółowych niż wskazane w art. 9 i 10 rozporządzenia. Jednak skorzystanie z tej możliwości jest obwarowane szeregiem warunków. Przede wszystkim musi być to uzasadnione ochroną co najmniej jednego z dóbr wskazanych w art. 39 ust. 1 lit. a–d rozporządzenia, tj. ochroną zdrowia publicznego, ochroną konsumentów, zapobieganiem nadużyciom lub ochroną praw własności przemysłowej i handlowej, oznaczeń pochodzenia, zarejestrowanych nazw pochodzenia oraz zapobieganiem nieuczciwej konkurencji. Ponadto regulacja krajowa może dotyczyć wyłącznie „szczególnych rodzajów lub kategorii środków spożywczych”. Nie jest zatem dopuszczalne ustanowienie dodatkowego obowiązku informacyjnego w odniesieniu do żywności jako takiej. Wreszcie przepisy krajowe muszą być wprowadzone zgodnie z procedurą notyfikacyjną uregulowaną w art. 45 rozporządzenia nr 1169/2011.

Analizując relację między rozporządzeniem nr 1169/2011 oraz przepisami krajowymi, należy rozróżnić w zakresie tych drugich regulacje wydane na podstawie upoważnienia z art. 39 rozporządzenia oraz regulacje wydane bez takiego upoważnienia. Jeżeli chodzi o drugą grupę przepisów krajowych, to jest oczywiste, że nie mogą one w jakikolwiek sposób ingerować w obszar uregulowany (zharmonizowany) przepisami rozporządzenia. Państwo członkowskie nie powinno bowiem w ogóle stanowić przepisów krajowych w tym obszarze. Jeżeli natomiast dojdzie już do wydania takich

23. Por. obszerny komentarz do przepisów rozporządzenia w: (Szymecka-Wesołowska 2015).

24. Motyw 38 preambuły.

przepisów, to nie mogą być bowiem w ogóle stosowane w państwie członkowskim. Niezależnie od zasad wypracowanych w przeszłości w orzecznictwie sądów unijnych problem ten jest przedmiotem regulacji bezpośrednio w art. 38 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011. Przepis ten wyłącza możliwość stanowienia i stosowania regulacji krajowych wydanych „w odniesieniu do kwestii harmonizowanych w szczególności niniejszym rozporządzeniem”. Inaczej oczywiście wygląda ocena, jeżeli chodzi o przepisy krajowe wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 39 rozporządzenia. Przepis art. 38 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/2011 reguluje dodatkowo kwestię przepisów krajowych wydanych „w odniesieniu do kwestii, które nie zostały zharmonizowane w szczególności niniejszym rozporządzeniem”. Państwo członkowskie ma możliwość stanowienia prawa krajowego w tym obszarze. Jednocześnie jednak powołany przepis rozporządzenia stanowi, że regulacje krajowe nie mogą zakazywać, utrudniać lub ograniczać swobodnego przepływu towarów zgodnych z rozporządzeniem. Należy zatem przyjąć, że przepisy krajowe stanowione w tym zakresie nie mogą dotyczyć towarów stanowiących żywność wytworzoną w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Powołany przepis rozporządzenia odnosi się w szczególności do przepisów regulujących oznakowanie i reklamę żywności w ramach zwalczania nieuczciwej konkurencji. Przepisy te mogą w oczywisty sposób dotyczyć nieuczciwych praktyk podejmowanych przez przedsiębiorców na rynku, polegających na rozpowszechnianiu informacji o towarach kwalifikowanych jako żywność w rozumieniu rozporządzenia nr 1169/2011. Jednak obszar zwalczania nieuczciwej konkurencji leży poza zakresem powołanego rozporządzenia. W konsekwencji korzystają one z warunkowego dozwolenia zawartego w art. 38 ust. 2 rozporządzenia.²⁵

2. Stosowanie rozporządzenia nr 1169/2011 — kompetencje Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych

Organem właściwym do kontroli przestrzegania analizowanego rozporządzenia na terytorium Rzeczypospolitej jest przede wszystkim Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (dalej: Inspekcja). Wynika to z przepisów ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 tej ustawy do zadań Inspekcji należy bowiem „nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych, a w szczególności kontrola jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych w produkcji i obrocie, w tym wywożonych za granicę”.

Pojęcie „jakości handlowej” jest zaś definiowane w art. 3 pkt 5 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych jako „cechy artykułu rolno-spożywczego dotyczące jego właściwości organoleptycznych, fizykochemicznych i mikrobiologicznych w zakresie technologii produkcji, wielkości lub masy oraz wymagania wynikające ze sposobu produkcji, opakowania, prezentacji i oznakowania, nieobjęte wymaganiami sanitarnymi, weterynaryjnymi lub fitosanitarnymi”. Mając na uwadze brzmienie obu przepisów, jest oczywiste, że zakresem kompetencji Inspekcji objęte jest zapewnienie przestrzegania przepisów dotyczących prezentacji i oznakowania żywności. Podstawowym aktem prawnym regulującym w tym zakresie jakość handlową artykułu rolno-spożywczego jest natomiast rozporządzenie nr 1169/2011.

Niezależnie od wskazanych wyżej, wydawałoby się, jasnych przepisów źródłem wątpliwości co do kompetencji poszczególnych organów było sformułowanie art. 17 ust. 3 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Jak wynika bowiem z tego przepisu, nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych w obrocie detalicznym sprawuje Inspekcja Handlowa, nie zaś Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Wydaje się, że wątpliwości w tym zakresie rozstrzygnął Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w wyroku z 16 października 2015 r.²⁶ W uzasadnieniu powołanego rozstrzygnięcia przyjęto bowiem *expressis verbis*, jak następuje: „Nie oznacza to jednak, aby wojewódzki inspektor i odpowiednio Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych byli pozbawieni możliwości podejmowania w formach prawno-procesowych działań ukierunkowanych na przestrzeganie w stanie prawnym sprawy powołanego przepisu art. 47 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Organ nadzoru może to uczynić, jednak nie na podstawie przepisu art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o jakości handlowej artykułów

25. Kwestii tej dotyczy też motyw 5 preambuły rozporządzenia.

26. Wyrok NSA (II GSK 2023/14), [@:] <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C07C5C387B>.

rolno-spożywczych lecz art. 29 ust. 1 pkt 1. W myśl tego przepisu, o czym była już mowa, organ może zakazać wprowadzania do obrotu artykułu rolno-spożywczego niespełniającego wymagań jakości handlowej lub wymagań w zakresie transportu lub składowania, co odnosi się także do nazwy handlowej towaru, która narusza prawo żywnościowe. Dlatego w powyższej sytuacji organ może wydać decyzję zakazującą wprowadzania do obrotu artykułu rolno-spożywczego pod nazwą handlową, która naruszała przepis art. 47 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia”.

Zgodnie z rozstrzygnięciem NSA wojewódzki inspektor i odpowiednio Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych mają zatem kompetencje do podejmowania prawno-procesowych działań ukierunkowanych na przestrzeganie przepisów o znakowaniu żywności. Dla aktualności powołanego rozstrzygnięcia jest bez znaczenia okoliczność dotycząca jego wydania jeszcze na tle przepisów ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Wskazany w wyroku art. 47 tej ustawy został bowiem uchylony i zastąpiony przepisami rozporządzenia nr 1169/2011.

Podsumowanie

Wraz z wejściem w życie rozporządzenia nr 1169/2011 dokonała się niewątpliwe systemowa zmiana w unijnej regulacji prawnej problematyki oznakowania i reklamy żywności. Na całym obszarze Unii Europejskiej zaczął obowiązywać jednolity i kompleksowy zespół norm prawnych, których zakres przedmiotowy obejmuje co do zasady wszystkie produkty kwalifikowane jako żywność,²⁷ i ma zastosowanie do „podmiotów działających na rynku na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego, na których ich działania dotyczą przekazywania konsumentom informacji na temat żywności”²⁸. Tym samym rozporządzenie nr 1169/2011 jest aktem o bardzo szerokim zakresie regulacji. Zamknięto w ten sposób etap rozwoju prawodawstwa unijnego dotyczącego obszaru informowania o żywności, który cechował się tym, że dominujący charakter miała metoda harmonizacji przepisów krajowych przez stanowienie dyrektyw oraz oddziaływanie zakazów traktatowych. Wydaje się, że ze względu na efektywność działania rynku wewnętrznego lepsze owoce przyniesie ujednoczenie prawa w tym obszarze.

Jako istotne należy też wskazać przyjęcie przez rozporządzenie jako jednej z zasad naczelných konstrukcji prawa konsumenta do informacji o żywności. Nie ulega bowiem wątpliwości, że obecnie rzetelna informacja jest podstawowym warunkiem podejmowania przez konsumenta racjonalnych decyzji rynkowych dotyczących zakupu żywności. Jak już wskazywano na wstępie, konsumenci są bowiem częstokroć przedmiotem manipulacji mającej na celu skłonienie ich do zakupu żywności, której nie kupiliby, dysponując informacjami na temat jej rzeczywistych cech. Manipulacja ta polega przede wszystkim na ukryciu rzeczywistego charakteru produktu wynikającego z zastosowanych w nim składników i użytych metod produkcji. W ten sposób eksploatuje się powszechne już obecnie wśród konsumentów dążenie do poszukiwania żywności zdrowej (tj. nieprzetworzonej czy ekologicznej).

Trudno jest oczywiście przewidzieć w tym momencie, w jakim kierunku pójdzie praktyka stosowania rozporządzenia nr 1169/2011 w Polsce. Wydaje się jednak, że już samo wprowadzenie jednolitego unijnego standardu prawnego jest korzystne dla konsumentów oraz rzetelnych przedsiębiorców.

Literatura

- DUDZIK J. (2002): *Reklama wprowadzająca w błąd w prawie wspólnotowym*. „Przegląd Prawa Handlowego”, nr 9, s. 6–15.
- KORNOBIS-ROMANOWSKA D., ŁACNY J. (red.) (2012): *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. T. 3, (Art. 223–358)*. Komentarz Lex, Warszawa, Wolters Kluwer Polska.
- SZYMECKA-WESOŁOWSKA A. (red.) (2015): *Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne w oznakowaniu, prezentacji i reklamie żywności. Komentarz*. Praktyczne Komentarze Lex, Warszawa, Wolters Kluwer.

27. W odniesieniu do tego pojęcie rozporządzenie nr 1169/2011 odsyła w art. 2 pkt 1 do szerokiej definicji pojęcia z art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

28. Przepis art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 1169/2011.