

BEATA WŁODARCZYK

OGRANICZENIA
W HANDLU ŻYWNOŚCIĄ
W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ
W ASPEKCIE OCHRONY
ZDROWIA PUBLICZNEGO



BEATA WŁODARCZYK

OGRANICZENIA
W HANDLU ŻYWNOŚCIĄ
W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ
W ASPEKCIE OCHRONY
ZDROWIA PUBLICZNEGO



**INP
PAN**

Dr Beata Włodarczyk

Zakład Prawa Rolnego i Żywnościowego Instytutu Nauk Prawnych PAN, Polska

ORCID: 0000-0002-0864-6442

Recenzje wydawnicze:

dr hab. Izabela Lipińska, prof. UPP

prof. zw. dr hab. Aleksander Lichorowicz

dr hab. Beata Jeżyńska, prof. UMCS

Rozprawy Prawnicze. Seria Monograficzna INP PAN

Redaktor prowadzący: dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN

Rada Naukowa Wydawnictwa INP PAN:

prof. dr hab. Celina Nowak

dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN

dr hab. Małgorzata Łączkowska-Porawska, prof. INP PAN

prof. dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska

dr hab. Paweł Podrecki, prof. INP PAN

dr Wojciech Drobny

DOI: 10.5281/zenodo.15228169

ISBN 978-83-68199-03-1

e-ISBN 978-83-68199-04-8

Warszawa 2025

Wydanie I

© Copyright by INP PAN

Redakcja i korekta językowa: Bożena i Janusz Sigismund, Marta Mądziel, Natalia Szymańska

Proofreading: Eric Hilton

Skład i łamanie tekstu: Ewa Sowulewska

Projekt okładki i layoutu: Wydawnictwo INP PAN

Wydawnictwo INP PAN

ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa

e-mail: wydawnictwo@inp.pan.pl

Druk i oprawa:

Na zlecenie Wydawnictwa INP PAN – Sowa Druk Sp z o.o.

**INP
PAN**

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW.....	9
WSTĘP	11
ROZDZIAŁ I.	
ŻYWNOŚĆ W PRAWODAWSTWIE UNII EUROPEJSKIEJ	23
1.1. Wprowadzenie	23
1.2. Żywność i jej znaczenie społeczno-gospodarcze.....	25
1.3. Prawo człowieka do odpowiedniego wyżywienia.....	32
1.4. Związek pomiędzy spożywaniem żywności a ochroną zdrowia publicznego	33
1.5. Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności w kontekście celów Wspólnej Polityki Rolnej	37
1.6. Relacja żywności do produktu rolnego z perspektywy prawa Unii Europejskiej.....	47
1.7. Rozwój unijnego prawa żywnościowego	51
1.8. Podsumowanie	57
ROZDZIAŁ II.	
HANDEL ŻYWNOŚCIĄ W ŚWIETLE TRAKTATOWEJ SWOBODY PRZEPŁYWU TOWARÓW	61
2.1. Wprowadzenie	61
2.2. Wspólna Polityka Rolna jako element rynku wewnętrznego	63
2.3. Swoboda przepływu towarów jako naczelna swoboda rynku wewnętrznego	72
2.4. Przesłanki interesu publicznego uzasadniające odstępstwa od swobody przepływu towarów na gruncie art. 36 TFUE	77
2.4.1. Moralność publiczna	77

2.4.2. Porządek publiczny.....	81
2.4.3. Bezpieczeństwo publiczne	82
2.4.4. Ochrona zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrona roślin	83
2.4.5. Ochrona roślin.....	91
2.4.6. Ochrona dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej	92
2.4.7. Ochrona własności przemysłowej i handlowej	92
2.5. Podsumowanie	93

ROZDZIAŁ III.

OCHRONA ZDROWIA PUBLICZNEGO W SYSTEMIE

PRAWNYM UNII EUROPEJSKIEJ.....	97
3.1. Wprowadzenie	97
3.2. Pojęcie zdrowia i zdrowia publicznego	98
3.3. Aspekt prawny ochrony zdrowia publicznego	101
3.4. Zasada ostrożności jako zasada ogólna prawa UE	105
3.5. Zakres kompetencji UE i państw członkowskich w dziedzinie zdrowia publicznego	110
3.6. Poziom harmonizacji w obszarze Wspólnej Polityki Rolnej i prawa żywnościowego w odniesieniu do zdrowia publicznego.....	114
3.6.1. Poziom harmonizacji w obszarze WPR w odniesieniu do zdrowia publicznego	115
3.6.2. Poziom harmonizacji w obszarze prawa żywnościowego w odniesieniu do zdrowia publicznego.....	123
3.7. Podsumowanie	128

ROZDZIAŁ IV.

OGRANICZENIA ILOŚCIOWE I ŚRODKI O SKUTKU

RÓWNOWAŻNYM W HANDLU ŻYWNOŚCIĄ.....	131
4.1. Wprowadzenie	131
4.2. Pojęcie ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym.....	133
4.3. Formy ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym w handlu żywnością.....	138
4.3.1. Nazewnictwo środków spożywczych.....	139
4.3.1.1. Ramy prawne.....	139

4.3.1.2. Krajowe wymogi w zakresie nazewnictwa żywności jako ograniczenie ilościowe lub środek o skutku równoważnym....	144
4.3.1.3. Wnioski	153
4.3.2. Oznakowanie środków spożywczych w zakresie kraju lub miejsca pochodzenia	160
4.3.2.1. Ramy prawne.....	162
4.3.2.2. Przepisy krajowe wprowadzające wymóg obowiązkowego oznakowania środków spożywczych w odniesieniu do kraju lub miejsca pochodzenia a swoboda przepływu towarów	167
4.3.2.3. Wnioski	171
4.3.3. Krajowe znaki jakości zawierające oznaczenia pochodzenia geograficznego a swoboda przepływu towarów	174
4.3.4. Promocja żywności pochodzenia krajowego	177
4.3.5. Krajowe wymogi w zakresie jakości żywności	183
4.3.5.1. Krajowe wymogi w zakresie wartości odżywczej	188
4.3.5.2. Krajowe wymogi w zakresie składu żywności	192
4.3.5.3. Dodatki do żywności	196
4.3.5.4. Suplementy diety	204
4.3.6. Procedura uprzedniego zezwolenia	210
4.3.6.1. Procedura uprzedniego zezwolenia jako bariera w handlu żywnością	210
4.3.6.2. Warunki zgodności procedury uprzedniego zezwolenia z prawem UE wynikające z orzecznictwa TSUE	215
4.3.6.3. Regulacje prawa wtórnego UE dotyczące procedury uprzedniego zezwolenia	221
4.3.7. Ograniczenia w zakresie dystrybucji żywności	225
4.3.8. Praktyki administracyjne państw członkowskich	229
4.3.9. Ograniczenia w zakresie reklamy żywności	230
4.4. Podsumowanie	239

ROZDZIAŁ V.

OGRANICZENIA O CHARAKTERZE CELNYM, PODATKOWYM I CENOWYM ORAZ MONOPOLE W HANDLU ŻYWNOSCIĄ	247

5.1. Wprowadzenie	247

5.2. Ograniczenia o charakterze celnym	249
5.3. Ograniczenia o charakterze podatkowym w handlu żywnością.....	254
5.4. Regulowanie cen żywności	258
5.4.1. Współczesne uwarunkowania prawne regulacji cen żywności przez państwa członkowskie	258
5.4.2. Ochrona zdrowia publicznego jak uzasadnienie dla regulacji cen żywności przez państwa członkowskie	261
5.5. Państwowe monopole handlowe	271
5.6. Podsumowanie	273

ROZDZIAŁ VI.

ODSTĘPSTWA OD HARMONIZACJI PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ	275
6.1. Wprowadzenie	275
6.2. Odstępstwo od harmonizacji prawa UE na podstawie art. 114 TFUE	279
6.3. Odstępstwo polegające na utrzymaniu regulacji krajowych na podstawie art. 114 ust. 4 TFUE	282
6.3.1. Praktyczne zastosowanie art. 114 ust. 4 TFUE na przykładzie decyzji Komisji	284
6.3.1.1. Przykład regulacji duńskich	284
6.3.1.2. Przykład regulacji szwedzkich	290
6.4. Odstępstwo polegające na przyjęciu nowych regulacji krajowych na podstawie art. 114 ust. 5 TFUE	294
6.4.1. Praktyczne zastosowanie art. 114 ust. 5 TFUE na przykładzie decyzji Komisji.....	297
6.4.1.1. Przykład regulacji cypryjskich.....	298
6.4.1.2. Przykład regulacji polskich	300
6.4.1.3. Przykład regulacji austriackich.....	304
6.5. Klauzule ochronne w aktach prawa wtórnego UE.....	306
6.5.1. Praktyczne zastosowanie klauzul ochronnych zawartych w aktach prawa wtórnego UE na przykładzie decyzji Komisji	309
6.5.1.1. Zastosowanie klauzuli ochronnej zawartej w dyrektywie 2001/18	309
6.5.1.2. Zastosowanie klauzul ochronnych zawartych w dyrektywie 2002/53	320

6.5.1.3. Zastosowanie klauzuli ochronnej zawartej w rozporządzeniu nr 178/2002.....	327
6.5.1.4. Zastosowanie klauzuli ochronnej zawartej w rozporządzeniu nr 1829/2003.....	334
6.5.1.5. Zastosowanie klauzuli ochronnej zawartej w dyrektywie 2002/46	341
6.6. Podsumowanie	343
ZAKOŃCZENIE	347
BIBLIOGRAFIA	365
STRESZCZENIE.....	415
SUMMARY	419

WYKAZ SKRÓTÓW

Dz.U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz.	Dziennik Urzędowy
EFSA	Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności
EKES	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny
GMO	Organizm Genetycznie Zmodyfikowany
JAЕ	Jednolity Akt Europejski
JORF	„Journal officiel de la République française”
Komisja	Komisja Europejska
KPP	Karta Praw Podstawowych
TEWG	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, wersja skonsolidowana Dz. Urz. WE C 325 z 24.12.2002 r., s. 13
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 13 grudnia 2007 r., wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE	Traktat o Unii Europejskiej z 13 grudnia 2007 r., wersja skon- solidowana Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13
UE	Unia Europejska
WE	Wspólnota Europejska
WPR	Wspólna Polityka Rolna

WSTĘP

Handel żywnością i ochrona zdrowia publicznego to zagadnienia, które się ze sobą ściśle łączą z uwagi na szczególną funkcję żywności, jaką jest zapewnienie życia i zdrowia człowieka. Bez dostarczenia składników odżywczych utrzymanie organizmu ludzkiego przy życiu i w zdrowiu nie byłoby bowiem możliwe¹. Zagadnienia te mają jednak również wymiar prawny. Żywność jest bowiem objęta zakresem definicji towaru, wypracowanej na gruncie orzecznictwa TSUE. W konsekwencji handel żywnością w pełni podlega traktatowej swobodzie przepływu towarów, wyrażonej w art. 34 TFUE, a ograniczenia tej swobody są możliwe tylko pod pewnymi warunkami. Jednym z nich, zgodnie z art. 36 TFUE, jest uzasadnienie ograniczeń w swobodnym przepływie towarów interesem ogólnym ochrony zdrowia publicznego. To właśnie tę, ściśle prawną, problematykę podejmuje niniejsza monografia.

Tak ogólnie nakreślona tematyka monografii wymaga rozwinięcia.

Współcześnie, pomimo rozwoju technik produkcji żywności, to wciąż rolnictwo jest głównym dostarczycielem pożywienia. Jednym z priorytetów sektora rolnego jest wyżywienie światowej populacji, która w 2050 r. może sięgnąć ok. 9 miliardów osób². Nie mniej ważne niż zapewnienie żywności w odpowiedniej ilości, jest jednak zapewnienie jej bezpieczeństwa. To podstawowy, bezdyskusyjny warunek, któremu powinna odpowiadać żywność (ang. *food safety*³). Ma on umocowanie w ustawodawstwie unijnym, zgodnie z którym żaden niebezpieczny środek spożywczy nie może być wprowadzany na rynek⁴.

¹ A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1987, s. 7; M. Jaworski, A. Fabisiak, *Psychospołeczne determinanty wyboru żywności*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula” 2017, t. 54, nr 3, s. 17.

² R. Budzinowski, *Contemporary Challenges of Agricultural Law: Among Globalisation, Regionalisation and Locality (Introductory Considerations)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, nr 1(22), s. 15.

³ B. van der Meulen, *Food Law: Development, Crisis and Transition*, [w:] B. van der Meulen, B. Wernaart (red.), *EU Food Law. Handbook*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen 2020, s. 153.

⁴ Por. art. 14 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 178/2002 z 8 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski

Wraz z rozwojem cywilizacyjnym potrzeby człowieka wzrastają i zmieniają się. Zwyczaj żywieniowe także podlegają zmianom. Na żywienie, tak jak na każdą inną sferę życia współczesnego człowieka, wpływ mają zwłaszcza innowacje. Metody, które jeszcze kilka dziesięcioleci temu nie były w zasięgu możliwości sektora rolno-spożywczego, obecnie są dopracowywane tak, aby zapewnić ich wykorzystanie na dużą skalę. Techniki, które w połowie XX wieku można było określić jako „futurystyczne”⁵, obecnie zostały uregulowane na gruncie prawnym⁶. Biorąc pod uwagę tempo rozwoju nauki, ustawodawca unijny stoi przed wyzwaniem stałego monitorowania zmian w zakresie sposobów i metod produkcji żywności, zarówno w UE, jak i poza nią, aby właściwie odpowiadać na te zmiany. Uregulowania prawnego wymagają nieznane dotąd szerszemu kręgowi europejskich konsumentów środki spożywcze. Ich konsumpcja jest efektem procesu globalizacji i wymiany kulturowej. Przyjęcie przepisów harmonizujących wprowadzanie do obrotu takich środków spożywczych wymaga ciągłej czujności i inicjatywy legislacyjnej ze strony ustawodawcy unijnego dążącego do zapewnienia zdrowia europejskich konsumentów. Nie tylko „nowoczesna” żywność wymaga nieustannego monitorowania. Także żywność, która jest elementem zwyczajowej diety w państwach członkowskich UE może stanowić zagrożenie. Przypadki jej skażeń podważyły zaufanie konsumentów do żywności produkowanej w UE. Zwłaszcza kryzys BSE⁷ spowodował zasadniczą zmianę w podejściu do ochrony zdrowia publicznego⁸. Unaoczniał on jak ważne jest zapewnienie bezpieczeństwa żywności, a nie tylko konkurencyjności środków spożywczych i swobodnego handlu nimi na rynku wewnętrznym. Przyczynił się tym samym do rozwoju prawa żywnościowego UE. Rozwój ten nastąpił natomiast poprzez harmonizację prawa.

Konieczne jest jednak podkreślenie, że celem harmonizacji prawa żywnościowego i dostosowywania go do zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego jest

Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 31 z 1.02.2002 r., s. 1 z późn. zm.

⁵ H. Leroux, *Aliments in vitro: pourquoi ce n'est pas pour demain*, „Science&Vie” 2020, nr 1232, s. 44; P. Shapiro, *Czyste mięso: jak hodowla mięsa bez zwierząt zrewolucjonizuje twój obiad i cały świat*, Wydawnictwo Marginesy, Warszawa 2018.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/2283 z 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej żywności, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1852/2001, Dz. Urz. UE L 327 z 11.12.2015 r., s. 1 z późn. zm; Por. art. 3 ust. 2 rozporządzenia, zgodnie z którym jedną z kategorii nowej żywności jest „żywność składająca się, wyekstrahowana lub produkowana z kultury komórkowej lub kultury tkankowej pochodzącej od zwierząt, roślin, drobnoustrojów, grzybów lub wodorostów”.

⁷ Gąbczasta encefalopatia bydła. Wirus popularnie określany jako „choroba szalonych krów”.

⁸ A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 68.

nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa żywności. Celem tym jest także zapewnienie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Harmonizacja prawa służy zatem również celom o charakterze stricte gospodarczym.

Wspomniane kryzysy żywnościowe były także impulsem do istotnych przesunięć w formułowaniu priorytetów WPR. Produkcja żywności jest nierozzerwalnie związana z polityką rolną ze względu na produkt rolny, który wciąż jest podstawą wyżywienia człowieka. Zagwarantowanie dostaw żywności należy zatem także rozpatrywać w kontekście traktatowych celów WPR, wyrażonych w art. 39 TFUE. Cele te nie uległy zmianie w stosunku do celów wyrażonych w art. 33 TEWG, choć zarówno prawny, jak i polityczny kontekst tych przepisów zmienił się zdecydowanie⁹. Do tych niezmiennych celów WPR należą zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw i rozsądnych cen w tych dostawach dla konsumentów¹⁰. Użyte na gruncie traktatowym pojęcie „bezpieczeństwa dostaw” powinno być przy tym rozumiane szeroko. Początkowo z całą pewnością odnosiło się ono do zapewnienia samowystarczalności żywnościowej ludności ówczesnej Wspólnoty Europejskiej. WPR tworzona była bowiem w okresie niedostatku żywności w powojennej Europie, co determinowało jej ukierunkowanie na zwiększenie produkcji rolnej¹¹. Cel ten został jednak stosunkowo szybko osiągnięty, a WPR przeszła ewolucję od modelu ściśle „produkcyjnego” do modelu „limitowania produkcji rolnej”¹². Stanowi ona przejaw celowego i uzasadnionego kształtowania stosunków gospodarczych¹³. Współcześnie zatem zapewnienie bezpieczeństwa dostaw oznacza nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w sensie ilościowym, np. poprzez publiczne magazynowanie produktów rolnych czy subsydiowanie produkcji rolnej, ale także zapewnienie bezpieczeństwa i jakości żywności w celu ochrony zdrowia publicznego i uwzględnienia preferencji konsumentów¹⁴.

⁹ A. Jurcewicz, *Integralność i granice wspólnej polityki rolnej w kontekście dostosowania polskiego ustawodawstwa rolnego do standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 2, s. 56.

¹⁰ Por. A. Szymecka-Wesołowska, *Nowe wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej*, [w:] B. Rakoczy, T. Sokala (red.), *Ocena prawna wpływu health check na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 46. Autorka uważa, że wyzwanie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego jest najbliższe traktatowym celom WPR.

¹¹ E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Scholar, Warszawa 2000, s. 14–15 i 30. Autorka zauważa, że w początkowym okresie rozwoju WPR „jakość żywności nie stanowiła przedmiotu jej szczególnego zainteresowania”. Por. również I. Lipińska, *Prawna organizacja rynku cukru w świetle proponowanej zmiany wspólnej polityki rolnej*, [w:] R. Budzinowski (red.), *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, Forum Naukowe, Poznań 2004, s. 131.

¹² E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji...*, s. 29 i n.

¹³ B. Jeżyńska, *Reglamentacja krajowej produkcji rolnej i rejestry produkcji limitowanej*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 72.

¹⁴ J.A. McMahon, *The Common Agricultural Policy: From Quantity to Quality?*, „Northern Ireland Legal Quarterly” 2002, t. 53, nr 1, s. 9–27; A. Jurcewicz, *Ograniczenia w handlu produktami rolnymi w aspekcie ochrony zdrowia*, „Studia Prawnicze” 2004, nr 4, s. 8; A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego z prawem*

Znaczenie tych czynników wyraźnie wzrosło¹⁵. Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że nastąpiła zmiana ukierunkowania polityki rolnej UE tak, aby skuteczniej zapewnić jakość i bezpieczeństwo produktów rolnych, będących źródłem pożywienia¹⁶. Środek ciężkości WPR został tym samym z biegiem lat przeformułowany w kierunku zapewnienia ochrony zdrowia publicznego¹⁷, a nie tylko samej produkcji żywności, jej dochodowości i swobody przepływu towarów.

Nakreślona tematyka wskazuje na złożoność uwarunkowań handlu żywnością. Związek pomiędzy spożywaniem żywności a zdrowiem publicznym oddziałuje także na ocenę zgodności ograniczeń w handlu żywnością z prawem UE.

Jak wskazano, żywność to także towar. W konsekwencji podlega ona regułom rynku wewnętrznego, w ramach którego towary można sprzedawać swobodnie na terenie całej UE. Ograniczenia w handlu żywnością są w efekcie rozpatrywane przez TSUE, instytucje unijne oraz same państwa członkowskie zainteresowane wprowadzeniem restrykcji w obrocie żywnością na gruncie traktatowych przepisów dotyczących swobody przepływu towarów. Na zapewnienie tej naczelnej swobody gospodarczej składają się trzy główne zakazy, ustanowione w TEWG i wciąż w pełni aktualne¹⁸. Należą do nich: zakaz ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym, zakaz ceł przywozowych i wywozowych oraz opłat o skutku równoważnym, a także zakaz dyskryminacji podatkowej.

Swoboda przepływu towarów nie ma jednak charakteru absolutnego. Możliwe są od niej odstępstwa. Art. 36 TFUE zawiera zamknięty katalog przesłanek, które mogą mieć priorytet przed zakazem ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym. Wśród nich jest przesłanka ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin. Określa się ją jako przesłankę interesu ogólnego ochrony zdrowia publicznego. Jest ona jedną z najczęściej powoływanych wartości przy ocenie zgodności z art. 36 TFUE ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym. Niemniej jej sku-

rolnym – wybrane problemy, „Studia Iuridica Agraria” 2002, nr 3, s. 88; A. Jurcewicz, *Artykuł 39 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 686. Autorka wskazuje na różne aspekty pojęcia „bezpieczeństwa zaopatrzenia”, przez które należy rozumieć dodatkowo m.in. środki dotyczące niematerialnych aspektów produkcji, jak np. humanitarne traktowanie zwierząt, czy też politykę uwzględniającą preferencje konsumentów; P. Popardowski, *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo INP PAN, Warszawa 2019, s. 63–64.

¹⁵ Kryzysy te związane były zwłaszcza z zakażeniem bydła wołowego BSE i występowaniem dioksyn w żywności – por. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 53.

¹⁶ A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym...*, s. 90.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 674.

teczne zastosowanie jest możliwe „bardzo rzadko”¹⁹. Odstępstwa od zakazu ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym możliwe są także na gruncie doktryny wymogów koniecznych. W odniesieniu do ograniczeń w handlu żywnością najczęściej powoływany jest wymóg konieczny ochrony konsumenta. Choć wymóg ten należy rozpatrywać oddzielnie od problematyki interesu ogólnego ochrony zdrowia publicznego to jednak niniejsza monografia będzie zawierać nawiązania do niego. Będą one służyć ukazaniu w sposób bardziej kompleksowy problematyki ograniczeń w handlu żywnością. Pozwolą także na zauważenie różnic w ocenie zgodności z prawem UE tych ograniczeń w przypadku, gdy są one uzasadniane interesem ogólnym ochrony zdrowia publicznego, a wymogiem koniecznym ochrony konsumentów.

Z kolei zakazy ograniczeń celnych i podatkowych mają charakter absolutny. Nie jest możliwe zastosowanie odstępstw od nich, również tych uzasadnionych ochroną zdrowia publicznego.

Instrumenty prawne, którymi dysponują państwa członkowskie, aby uzasadnić wprowadzenie odstępstw od swobodnego handlu żywnością wynikają nie tylko z art. 36 TFUE, ale także z mechanizmów derogacyjnych i klauzul ochronnych. Mechanizmy derogacyjne są zawarte w art. 114 ust. 4 i ust. 5 TFUE. Ponadto, na mocy art. 114 ust. 10 TFUE, możliwe jest zawarcie w aktach prawa wtórnego klauzul ochronnych. Klauzule te pozwalają państwom członkowskim na wprowadzenie tymczasowych środków nadzwyczajnych na swoich terytoriach. Ich rola jest znacząca.

Po takim nakreśleniu uwarunkowań społecznych i prawnych handlu żywnością zasadne jest wskazanie na cel niniejszej monografii. Jest nim udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: czy instrumenty prawne, którymi państwa członkowskie dysponują na gruncie TFUE oraz aktów harmonizujących prawo żywnościowe UE pozwalają im na zapewnienie ochrony zdrowia publicznego w kontekście handlu żywnością? Innymi słowy – czy powołanie tych instrumentów prawnych jest skuteczne dla uzasadnienia ograniczeń w handlu żywnością uzasadnianych interesem ogólnym ochrony zdrowia publicznego?

Tak ujęte pytanie badawcze nie było dotychczas przedmiotem kompleksowej analizy w krajowej literaturze przedmiotu. Warto zwrócić uwagę na monografię A. Jurcewicz²⁰ oraz na komentarz do TFUE pod redakcją D. Miąsika i N. Półtorak (tom 1)²¹ oraz K. Ko-

¹⁹ D. Miąsik, *Artykuł 36 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 626.

²⁰ A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, dz. cyt.

²¹ D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

walik-Bańczyk i M. Szwarc-Kuczer (tom 2)²². W monografii A. Jurcewicz analizie poddano problematykę ograniczeń w handlu produktami rolnymi, w szczególności mających charakter ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym do nich. Z kolei w ww. komentarzach do TFUE zawarto obszerną wykładnię przepisów art. 34, art. 36, art. 38 i art. 114 TFUE, które mają istotne znaczenie dla tematyki objętej niniejszą monografią. Niemniej komentarz ten nie koncentruje się na aspektach związanych stricte z handlem żywnością, jak ma to miejsce w przypadku niniejszej monografii. W pozycjach tych nie był również poddawany dogłębnej analizie problem zastosowania mechanizmów derogacyjnych zawartych w art. 114 TFUE w odniesieniu do ograniczeń w handlu żywnością oraz klauzul ochronnych zawartych w poszczególnych aktach harmonizujących prawo żywnościowe UE. Również w literaturze zagranicznej zagadnienie ograniczeń w handlu żywnością w aspekcie ochrony zdrowia publicznego nie było dotąd ujęte w sposób całościowy. Na uwagę zasługuje pozycja C. MacMaolaina²³, w części poświęcona zagadnieniu ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym w handlu żywnością. W doktrynie, zarówno polskiej, jak i zagranicznej, istnieją ponadto opracowania odnoszące się do ograniczeń w handlu żywnością, jednak w dużo węższym wymiarze – mają one bardziej specjalistyczny charakter. Koncentrują się np. na zagadnieniu nazewnictwa żywności²⁴, czy też jej promocji²⁵. Nie ujmują zatem problematyki ograniczeń w handlu żywnością w sposób całościowy. Nie kładą również akcentu na możliwość uzasadnienia takich ograniczeń przesłanką interesu ogólnego ochrony zdrowia publicznego. Zidentyfikowanie tej luki także stanowiło punkt wyjściowy do podjęcia samodzielnych badań naukowych nad możliwością zapewnienia przez państwa członkowskie ochrony zdrowia publicznego na swoich terytoriach w kontekście handlu żywnością.

Realizacja celu badawczego wymagała zastosowania metody dogmatyczno-prawnej. Badaniom poddano aktualne rozwiązania ustawodawcze, orzecznictwo TSUE oraz decyzje Komisji skierowane do państw członkowskich. Podlegały one krytycznej analizie. Częściowo odwołano się do badań interdyscyplinarnych z uwagi na tematykę niniejszej monografii, która łączy się z sektorem rolnym i spożywczym całościowo, nie tylko w aspekcie prawnym. Udzielenie odpowiedzi na pytanie badawcze wymagało uwzględnienia złożoności czynników społecznych, ekonomicznych i politycznych przenikających się w obrębie tematyki produkcji i handlu żywnością. Czynniki te rzutują

²² K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

²³ C. MacMaolain, *EU Food Law. Protecting Consumers and Health in a Common Market*, Hart Publishing, Oxford 2007.

²⁴ M. Ohm Rørdam, *EU Law on Food Naming. The Prohibition Against Misleading Names in an Internal Market Context*, Copenhagen Business School, Copenhagen 2013.

²⁵ M. Szpunar, *Promocja towarów w prawie wspólnotowym*, Zakamycze, Kraków 2002.

bowiem na sposób podejścia ustawodawcy unijnego do przesłanki ochrony zdrowia publicznego jako uzasadnienia dla ograniczeń w handlu żywnością.

Monografia składa się z sześciu rozdziałów. Pierwsze trzy mają charakter wprowadzający w zagadnienie, jakim jest związek pomiędzy spożywaniem żywności a ochroną zdrowia publicznego. Obejmują one także problematykę swobody przepływu towarów, WPR i zastosowania tej swobody gospodarczej do handlu produktami rolnymi. Polityka rolna ściśle bowiem łączy się z zagadnieniem bezpieczeństwa żywności. Celem pozostałych trzech rozdziałów jest natomiast zbadanie instrumentów prawnych, którymi dysponują państwa członkowskie w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego na swoich terytoriach. Analizie zostają poddane warunki ich skutecznego powołania. Ta część monografii opiera się na gruntownej analizie orzecznictwa TSUE i unijnych aktów harmonizujących z obszaru prawa żywnościowego. Zawiera także wiele przykładów ograniczeń w handlu żywnością uzasadnionych na gruncie art. 36 TFUE bądź na gruncie mechanizmów derogacyjnych i klauzul ochronnych, zawartych odpowiednio w art. 114 TFUE i w aktach prawa wtórnego. Uwagę zwraca, że dwa spośród sześciu rozdziałów monografii, tj. IV i VI, są obszerniejsze od pozostałych rozdziałów. Obejmują kluczowe z punktu widzenia tematu monografii zagadnienia badawcze. Ich podział, tak aby objętościowo nie odbiegały od pozostałych rozdziałów, nie wydawał się jednak trafny. Zagadnienia objęte każdym z tych rozdziałów łączą się bowiem ściśle w całość. Rozdział IV dotyczący ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym w handlu żywnością obejmuje różne formy tych ograniczeń. Wydzielenie części z tych form do oddzielnego rozdziału nie znajdowałoby merytorycznego uzasadnienia i zakłócało spójność wyводу. Rozdział VI dotyczy natomiast odstępstw od harmonizacji prawa UE. Obejmuje różne rodzaje tych odstępstw, dla których podstawą jest jednak art. 114 TFUE lub klauzule ochronne w aktach prawa wtórnego ustanowione na podstawie ust. 10 tego artykułu. W tym przypadku również zasadne wydawało się kompleksowe ujęcie tego zagadnienia w jednym rozdziale.

Uzasadnione jest bliższe odniesienie się do każdego z rozdziałów. W rozdziale I monografii analizie poddano pojęcie żywności oraz jej znaczenie społeczno-gospodarcze. Wskazano na znaczenie zapewnienia bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego. W tym kontekście nawiązano również do celów WPR. Polityka ta ściśle łączy się bowiem z problematyką żywności z uwagi na fakt, że zagwarantowanie dostaw żywności, zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym, jest jednym z traktatowych celów WPR. Ponadto współcześnie, pomimo rozwoju innowacyjnych technik produkcji żywności, to wciąż rolnictwo jest głównym dostarczycielem żywności. Wskazano w tym kontekście na relację produktu rolnego do środka spożywczego. Przedstawiono ponadto rozwój prawa żywnościowego UE, kładąc akcent na powody i etapy, które doprowadziły do obecnej dogłębnej harmonizacji tego obszaru.

W rozdziale II przedstawiono problematykę handlu żywnością w świetle swobody przepływu towarów. Owa traktatowa swoboda gospodarcza zostaje jedynie nakreślona w celu uzyskania podbudowy do dalszych rozważań dotyczących możliwości jej ograniczenia z uwagi na interes ogólny ochrony zdrowia publicznego. W rozdziale przedstawiono zatem ogólne uwagi na temat tej swobody, a następnie skoncentrowano się na problematyce odstępstw od niej. Swoboda przepływu towarów nie ma bowiem jak wskazano charakteru absolutnego. TFUE dopuszcza na gruncie art. 36 możliwość jej ograniczenia z uwagi na przesłanki interesu ogólnego. Przepis ten zawiera ich zamknięty katalog. Jedną z tych przesłanek jest ochrona zdrowia publicznego. W rozdziale nakreślone zostają jednak co do zasady także pozostałe z katalogu przesłanek. Analiza koncentruje się na uwydatnieniu sposobu ich zastosowania dla uzasadnienia ograniczeń w handlu żywnością. W rozdziale zbadano również wybrane traktatowe postanowienia rolne pod kątem ustalenia, czy zawierają one szczególne reguły, które pozwalałyby na zastosowanie odstępstw od ogólnych zasad obrotu towarami w odniesieniu do produktów rolnych.

W rozdziale III podjęta została tematyka ochrony zdrowia publicznego w systemie prawnym UE. Przedstawiono istotę zdrowia publicznego, choć nie ma ono definicji prawnej. Rozumienie tego pojęcia jest zróżnicowane, wielowymiarowe. Problematyka ochrony zdrowia publicznego obejmuje również aspekty ściśle prawne. Sam zakres kompetencji UE i państw członkowskich w dziedzinie zdrowia publicznego istotnie wpływa na możliwość podejmowania działań legislacyjnych w tym obszarze na poziomie UE i przez ustawodawców krajowych. Z kolei poziom harmonizacji w obszarze WPR i prawa żywnościowego w odniesieniu do zdrowia publicznego ma kluczowe znaczenie dla ustalenia możliwości powołania art. 36 TFUE dla uzasadnienia ograniczeń w handlu żywnością. Zagadnieniem o charakterze stricte prawnym jest także sposób zastosowania zasady ostrożności w sprawach dotyczących ograniczeń w handlu żywnością. Zasada ta jest przywoływana względnie często przez państwa członkowskie dla uzasadnienia tych ograniczeń. Nie zawsze oparcie się na niej jest skuteczne. Jej prawidłowe zastosowanie wymaga bowiem spełnienia określonych prawnie warunków.

Przedmiotem rozdziału IV jest dogłębna analiza sposobu zastosowania przez państwa członkowskie interesu ogólnego ochrony zdrowia publicznego dla uzasadnienia odstępstw od zakazu ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym w handlu żywnością. Ograniczenia te mogą przybierać różnorodne formy. Nie istnieje ich zamknięty katalog. Niemniej w monografii zostały wyróżnione obszary, w jakich państwa członkowskie najczęściej przyjmowały uregulowania stanowiące w istocie środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Należą do nich: nazewnictwo środków spożywczych; oznakowanie środków spożywczych w zakresie kraju lub miejsca pochodzenia; krajowe znaki jakości zawierające oznaczenia pochodzenia geograficz-

nego; promocja żywności pochodzenia krajowego; krajowe wymogi w zakresie jakości żywności; procedura uprzedniego zezwolenia; ograniczenia w zakresie dystrybucji żywności; praktyki administracyjne państw członkowskich; ograniczenia w zakresie reklamy żywności. Dokonana w rozdziale analiza opiera się w bardzo znaczącej mierze na orzecznictwie TSUE. Badane są jednak również przepisy prawa wtórnego, w przypadku, gdy dany obszar jest przedmiotem harmonizacji unijnej.

W rozdziale V podjęty został problem ograniczeń o charakterze celnym, podatkowym i cenowym oraz monopoli w handlu żywnością. Środki przyjmowane przez państwa członkowskie w tych obszarach mogą mieć istotny wpływ na cenę towarów przywożonych z innych państw członkowskich. Mogą one stanowić formę protekcjonizmu gospodarczego poprzez takie oddziaływanie na ceny towarów przywożonych, aby wypadały one niekorzystanie w stosunku do towarów krajowych. Tym samym mogą prowadzić do uprzywilejowania krajowej produkcji.

Ostatni, VI rozdział zawiera obszerną analizę problematyki odstępstw od harmonizacji prawa UE. W pierwszej kolejności analizie poddawane są dwa mechanizmy derogacyjne zawarte w art. 114 TFUE. Pozwalają one państwom członkowskim na zapewnienie na swoich terytoriach wyższego poziomu ochrony niż unijny w zakresie m.in. zdrowia publicznego. Pierwszy z tych mechanizmów stwarza państwu członkowskiemu możliwość utrzymania wcześniejszych regulacji krajowych, które stanowią odstępstwo od aktu harmonizacji unijnej. Z kolei drugi z nich umożliwia wprowadzenie przez państwo członkowskie nowych regulacji, stanowiących odstępstwo od już uchwalonego aktu prawa wtórnego UE. Ich teoretycznoprawna analiza została podparta przykładami praktycznego zastosowania tych mechanizmów przez państwa członkowskie, m.in. Danię, Austrię, Cypr i Polskę. W drugiej kolejności analizie poddawane są klauzule ochronne zawarte w poszczególnych aktach prawa wtórnego UE. Są to zwłaszcza akty z zakresu prawa żywnościowego. Niektóre z nich odnoszą się jednak ściśle do sfery rolnej. Poddanie ich analizie było zasadne z uwagi na relację produktu rolnego do środka spożywczego, czy też ogólniej rolnictwa do produkcji żywności. Istotą środków przyjmowanych na podstawie owych klauzul jest to, że pozwalają państwom członkowskim na wprowadzenie tymczasowych środków nadzwyczajnych, stanowiących odstępstwa od aktów prawa wtórnego, w których klauzule te są zawarte. Przyjęte na ich podstawie regulacje krajowe mogą tym samym powodować ograniczenia w korzystaniu ze swobody przepływu towarów. Powołanie tego rodzaju klauzul także zostało poparte w monografii konkretnymi przykładami. Dobór przykładowych środków krajowych, zarówno tych opartych bezpośrednio na art. 114 TFUE, jak i na klauzulach ochronnych, został dokonany pod kątem jak najlepszego zobrazowania zasad zastosowania danej klauzuli.

Tak ukierunkowana problematyka badawcza stanowi punkt wyjścia do sformułowania następującej hipotezy badawczej: instrumenty prawne, którymi państwa człon-

kowskie dysponują na gruncie TFUE oraz aktów harmonizujących prawo żywnościowe UE nie pozwalają im w wystarczającym stopniu na zapewnienie ochrony zdrowia publicznego na ich terytoriach. Choć teoretycznie zakres tych instrumentów jest rozbudowany i pojemny, to w praktyce ich skuteczne powołanie jest bardzo trudne. Wynika to przede wszystkim z restrykcyjnego podejścia instytucji unijnych do badania spełnienia przesłanek proporcjonalności środków krajowych. Orzecznictwo TSUE w sprawach dotyczących ograniczeń w handlu żywnością wskazuje na udzielanie priorytetu zapewnieniu swobody przepływu towarów, a co za tym idzie szerokiej oferty środków spożywczych na rynku wewnętrznym i ich konkurencyjności. Również ocena środków nadzwyczajnych notyfikowanych Komisji przez państwa członkowskie na podstawie mechanizmów i klauzul ochronnych wskazuje na surowe badanie proporcjonalności krajowych uregulowań. Tymczasem przyjmowane przez państwa członkowskie ograniczenia w handlu żywnością ewoluowały na przestrzeni lat i obecnie wydają się mieć na celu rzeczywiste zapewnienie ochrony zdrowia publicznego, a nie zapewnienie ochrony rynku krajowego przez towarami przywożonymi z innych państw członkowskich. Wciąż zdarzają się jaskrawe przykłady nadużyć, jednak co do zasady powołanie przesłanki ochrony zdrowia publicznego wydaje się służyć rzeczywiście zapewnieniu realizacji tego interesu ogólnego.

Rozwiązanie problemu badawczego nastąpiło poprzez analizę unijnych unormowań prawnych oraz w oparciu o orzecznictwo TSUE. To ostatnie jest poddawane obszernej analizie w niniejszej monografii. To bowiem właśnie dokonana przez TSUE wykładnia traktatowych przepisów dotyczących swobody przepływu towarów, Wspólnej Polityki Rolnej oraz harmonizacji przepisów ustawodawczych państw członkowskich z zakresu prawa żywnościowego miała absolutnie zasadnicze znaczenie dla ukształtowania się warunków dopuszczalności ograniczeń w handlu żywnością. TSUE dokonuje ostatecznej i wiążącej wykładni prawa UE²⁶. Jego orzecznictwo odgrywa pierwszorzędną rolę dla zdefiniowania porządku prawnego UE i jego relacji do krajowych porządków prawnych²⁷. Niektóre z jego orzeczeń spełniły rolę kamieni milowych w rozwoju prawa żywnościowego. Z tego względu w ramach niniejszej monografii zajmuje ono bardzo ważne miejsce.

Poza zakresem monografii jest Wspólna Polityka Handlowa. Regulacja obrotu towarowego UE z państwami trzecimi stanowi bowiem oddzielną, niezwykle rozległą problematykę badawczą, która wymaga odrębnej analizy. Ramy niniejszej monografii nie pozwalają na jej przeprowadzenie.

²⁶ S. Biernat, *Jaką drogę wyznaczają kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości?*, [w:] S. Biernat (red.), *Kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 29.

²⁷ J.C. Masclet, *Les grands arrêts de droit communautaire*, Presses Universitaires de France, Paris 1995, s. 3.

W monografii uwzględniono stan prawny właściwy na 1.01.2025 r.

Przedłożona monografia powstała na bazie dysertacji doktorskiej pt. *Ograniczenia w handlu żywnością w prawie Unii Europejskiej w aspekcie ochrony zdrowia publicznego*, obronionej w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie i wyróżnionej przez Radę Naukową INP PAN. W tym miejscu chciałabym podziękować promotor rozprawy, prof. dr hab. Alinie Jurcewicz, za nieocenione wsparcie merytoryczne w prowadzeniu badań naukowych i przygotowaniu rozprawy. Podziękowania kieruję również do recenzentów rozprawy: dr hab. Beaty Jeżyńskiej, prof. UMCS; dr hab. Izabeli Lipińskiej, prof. UP w Poznaniu oraz prof. dr. hab. Aleksandra Lichorowicza (UJ). Dziękuję za tak cenne dla rozwoju naukowego uwagi. Słowa wdzięczności za wartościowe spostrzeżenia i wskazówki kieruję także do dr hab. Elżbiety Tomkiewicz i dr. Jana Stoksika, jak również do pozostałych uczestników seminariów prowadzonych w Zakładzie Prawa Rolnego i Żywnościowego INP PAN.

ROZDZIAŁ I.

ŻYWNOSĆ W PRAWODAWSTWIE UNII EUROPEJSKIEJ

1.1. WPROWADZENIE

Problem badawczy podejmowany w niniejszej monografii wymaga osadzenia go w szerszym kontekście społeczno-gospodarczym. Ukazanie tego kontekstu jest istotne, bowiem mimo iż z prawnego punktu widzenia żywność jest towarem jak każdy inny, to jednak ma swoją unikatową funkcję, jaką jest jej spożywanie przez ludzi. Tym samym oddziałuje ona na ich życie i zdrowie¹. Pomiędzy spożywaniem żywności a zdrowiem publicznym istnieje więc nierozzerwalny związek. Z tego względu żywność należy wręcz uznać za dobro strategiczne.

W niniejszym rozdziale nakreślony zostanie zatem złożony kontekst uwarunkowań związanych ze spożywaniem żywności. Rzutują one bowiem na kwestię zgodności z prawem UE w zakresie ograniczeń w handlu żywnością w aspekcie ochrony zdrowia publicznego. W pierwszej kolejności przedstawione zostaną funkcje żywności. Nie ograniczają się one jedynie do zaspokojenia potrzeb biologicznych, lecz mają szerszy wymiar społeczny. Podjęta zostanie także problematyka prawa człowieka do odpowiedniego wyżywienia. Realizacja potrzeb żywnościowych ma bowiem tak zasadniczą wartość, że prawo to zostało zaliczone do praw człowieka². Aby je zapewnić, niezbędne jest zagwarantowanie zarówno bezpieczeństwa żywności, jak i bezpieczeństwa żywnościowego. Oba te cele są objęte wymienionym w art. 39 TFUE traktatowym zadaniem WPR, jakim jest „zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw”. To właśnie rolnictwo jest sektorem, który w największym stopniu wpływa na realizację prawa do odpowiedniego wyżywienia, a Wspólna Polityka Rolna – polityką realizującą zarówno cel zapewnienia

¹ P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Niewiadomski, *Ewolucja ustawodawstwa prawnorolnego*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 44.

² T. Srogosz, *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. XLII i n.; A. Michalska, J. Sandorski, *Międzynarodowa ochrona prawa do wyżywienia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, nr 2, s. 43 i n.; M.A. Szkarłat, *Prawo do właściwego wyżywienia jako przykład współzależności praw człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2014, t. 21, nr 2, s. 65 i n.

dostaw żywności w sensie ilościowym, jak i zagwarantowania jej odpowiedniej jakości i rozsądnych cen³.

Powiązanie rolnictwa z produkcją żywności jest oczywiste z uwagi na produkt rolny. Jest on wytworem działalności rolniczej. Jest jednak także w zasięgu zainteresowania prawa żywnościowego z uwagi na fakt, że – przynajmniej na obecnym etapie rozwoju nauki – produkt rolny jest podstawą do wytwarzania żywności. Jak podkreśla A. Jurcewicz: „Zakres postanowień Traktatu dotyczących rolnictwa określony jest za pomocą terminu «produkty rolne»”⁴. Regulacje WPR dotyczą zatem wyłącznie produktów rolnych. Tymczasem przedmiotem regulacji prawa żywnościowego jest żywność, czyli środek spożywczy. Zasadne jest ustalenie definicji tych pojęć oraz relacji produktu rolnego do środka spożywczego. Pozwoli to na odniesienie się w dalszej części monografii do zagadnienia potencjalnego wpływu regulacji z zakresu WPR na handel żywnością, w tym na ograniczenia w tym handlu. Podjęcie tematyki celów WPR jest istotne także z tego względu, że polityka ta w istocie ściśle łączy się zapewnieniem zdrowia publicznego. Produkcja rolna jest wszak podstawą dla produkcji żywności, a regulacje weterynaryjne i fitosanitarne wpływają na bezpieczeństwo środków spożywczych.

Niemniej istotne jest podjęcie tematyki rozwoju prawa żywnościowego. Nastąpił on wraz z rosnącym zainteresowaniem europejskich konsumentów kwestiami bezpieczeństwa żywności⁵. Kryzysy żywnościowe, bulwersujące konsumentów w latach 90. ubiegłego stulecia, unaocniły braki w zakresie zharmonizowanego podejścia do wdrażania prawa żywnościowego w państwach członkowskich⁶. Stanowiło to asumpt do rozwoju ustawodawstwa unijnego regulującego cały łańcuch żywnościowy, związany z produkcją żywności. Unijne prawo żywnościowe służy przede wszystkim celowi „zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i interesów konsumentów związanych z żywnością”⁷. Niemniej przyczynia się ono również do „zapewnienia sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego”⁸. Cele prawa żywnościowego mają wręcz niejako „podwójny charakter”⁹ koncentrując się zarówno na zapewnieniu wysokiego poziomu

³ A. Jurcewicz, *Artykuł 39 TFUE*..., s. 686.

⁴ A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego*..., s. 22.

⁵ D. Gadbin, *Wpływ prawa żywnościowego na prawo rolne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2(7), s. 25.

⁶ J. Kowalska, E. Majewska, M.W. Obiedziński, M.R. Zadernowski, *Nowe prawo żywnościowe Unii Europejskiej a systemy GMP, GHP, HACCP*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp z o.o., Gdańsk 2006, s. 11.

⁷ Por. art. 1 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

⁸ Tamże.

⁹ B. Paziewska, *Problematyka ochrony zdrowia publicznego na tle regulacji prawa Unii Europejskiej i orzecznictwa TSUE dotyczących nowej żywności*, „Studia Iuridica Agraria” 2018, nr 16, s. 130; I. Wrześniewska-Wal,

ochrony zdrowia ludzkiego, jak i na urzeczywistnieniu idei rynku wewnętrznego. Z obu tych względów z biegiem lat ustawodawca unijny zharmonizował większość zagadnień składających się na zapewnienie bezpieczeństwa żywności¹⁰. Kwestia ta także ma znaczenie dla problematyki oceny zgodności z prawem UE ograniczeń w handlu żywnością.

Złożoność nakreślonych powyżej implikacji wpływa na zastosowanie przesłanki ochrony zdrowia publicznego, wymienionej w art. 36 TFUE. Powołanie wartości ochrony życia i zdrowia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin dla uzasadnienia przyjmowanych przez państwa członkowskie ograniczeń w swobodnym przepływie żywności nie odbywa się bowiem w oderwaniu od szczególnego kontekstu związanego ze spożywaniem żywności i jej rolą.

Z tych względów owe złożone implikacje zostaną poniżej nakreślone, stanowiąc jednocześnie punkt wyjścia do dalszych rozważań w monografii dotyczących możliwości ograniczenia swobodnego handlu żywnością przez państwa członkowskie.

1.2. ŻYWNOSĆ I JEJ ZNACZENIE SPOŁECZNO-GOSPODARCZE

Dominującą i ewolucyjną rolą spożywania żywności jest zaspokojenie potrzeb biologicznych, wynikających z cech organizmu ludzkiego i procesów fizjologicznych w nim zachodzących¹¹. Wraz ze spożyciem żywności dostarczane są bowiem składniki odżywcze i energia niezbędne dla zapewnienia życia i zdrowia człowieka. Żywność jednak nie tylko zaspokaja głód. Oprócz podstawowej, biologicznej funkcji, spożywanie żywności spełnia także wiele innych funkcji – począwszy od tych ściśle powiązanych z odżywianiem, jak wpływanie na kondycję psycho-fizyczną człowieka, umacnianie odporności na choroby, a nawet oddziaływanie na długość jego życia¹², aż po doznania zmysłowe. Do tych mniej oczywistych funkcji żywności należy integrowanie ludzi. Spożywanie posiłków wpisuje się bowiem w tradycje i obyczaje. Jest ono częścią świąt religijnych, uroczystości rodzinnych, czy spotkań towarzyskich. Z całą pewnością więc umacnia więzi międzyludzkie¹³. Nieprzesadne jest także stwierdzenie, że dziedzictwo kulinarne

Żywność genetycznie zmodyfikowana. Aspekty prawne, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 72.

¹⁰ Communication on the free movement of foodstuffs within the Community, Dz. Urz. WE C 271 z 24.10.1989 r., s. 3. Por. pkt 2 Komunikatu Komisji.

¹¹ J. Małysz, *Miejsce żywności w strukturze potrzeb społeczeństwa*, [w:] E. Gorzelak (red.), *Czy stać nas na samowystarczalność żywnościową?*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1988, s. 20.

¹² Tamże, s. 23.

¹³ Tamże.

jest ważnym elementem kultury narodowej. Specyfika odżywiania się i obyczaje temu towarzyszące są ściśle powiązane z obszarem, na którym żywność tę się wytwarza. Jest ona jednak owocem działalności rolniczej, a ta z kolei zależy od warunków klimatycznych, glebowych, wodnych, a nawet historycznych i kulturowych o dużej trwałości¹⁴.

Żywność zaspokaja zatem potrzeby indywidualne o różnym charakterze: biologicznym, psychologicznym, a nawet socjologicznym i kulturowym. Realizując potrzeby jednostki, odgrywa jednak również znaczącą rolę w optymalnym rozwoju całego społeczeństwa. Owo optymalne oddziaływanie żywności na społeczeństwo wymaga nie tylko ilościowej i ekonomicznej dostępności żywności, ale również zapewnienia jej odpowiedniej jakości i edukacji konsumenta w zakresie prawidłowego odżywiania się. Tego rodzaju inicjatywy podejmowane są nie tylko na szczeblu krajowym, ale również międzynarodowym i unijnym. Warto w tym kontekście wspomnieć chociażby Globalną Strategię WHO dotyczącą żywienia, aktywności fizycznej i zdrowia¹⁵, Europejską Kartę Walki z Otyłością¹⁶, czy Białą Księgę „Strategia dla Europy w sprawie zagadnień zdrowotnych związanych z odżywianiem się, nadwagą i otyłością”¹⁷. Nie można pominąć również działań Komisji Codex Alimentarius¹⁸, która pełni ważną rolę w realizacji zadań mających na celu ochronę zdrowia konsumenta w wymiarze globalnym¹⁹.

Europejscy konsumenci zresztą oraz częściej sami wykazują zainteresowanie jakością spożywanej przez nich żywności i prawidłowym odżywianiem. Współcześnie wykształ-

¹⁴ K. Marciniuk, *Rolnictwo wobec integracji europejskiej i globalizacji. Problematyka Prawna*, Wydział Prawa i Administracji. Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2013, s. 80.

¹⁵ *Globalna strategia dotycząca diety, aktywności fizycznej i zdrowia przyjęta na 57. Zgromadzeniu w sprawie Zdrowia na Świecie i zatwierdzona przez rezolucję WHA57.17*, https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA57/A57_R17-en.pdf [dostęp: 1.09.2024].

¹⁶ Europejska Karta Walki z Otyłością przyjęta na konferencji ministerialnej WHO w sprawie walki z otyłością w Stambule 15–17 listopada 2006 r., https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/87462/E89567.pdf [dostęp: 1.09.2024].

¹⁷ Biała Księga „Strategia dla Europy w sprawie zagadnień zdrowotnych związanych z odżywianiem, nadwagą i otyłością”, KOM (2007) 279 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0279> [dostęp: 1.09.2024].

¹⁸ Komisja Codex Alimentarius została powołana w 1962 r. przez Organizację ds. Wyżywienia i Rolnictwa ONZ (FAO) oraz Światową Organizację Zdrowia (WHO). Sam *Codex Alimentarius* to zbiór przyjętych na poziomie międzynarodowym norm żywności, praktyk, zaleceń i wytycznych wykorzystywanych przez urzędowe służby kontroli, przemysł rolno-spożywczy oraz środowiska naukowe państw zrzeszonych – por. M. Sobieraj, *Codex Alimentarius jako przykład międzynarodowej inicjatywy w zakresie kontroli żywności i ochrony konsumentów*, [w:] S. Kowalczyk (red.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 231.

¹⁹ J. Paliwoda, *Znamiona prawa rolnego w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego*, „Prawo Rolne” 2001, nr 1–2(39–40), s. 63.

ciły się nowe wzory zachowań konsumenckich²⁰. Świadomość konsumentów w tym obszarze rośnie, a wraz z nią – oczekiwania. Nie ograniczają się one już wyłącznie do samego dostępu do żywności²¹, ale sięgają współcześnie takich aspektów, jak wpływ metod produkcji żywności na środowisko i klimat²² oraz zagadnienia etyczne, związane np. z pochodzeniem żywności²³. Wraz z rozwojem społecznym, a zwłaszcza ze wzrostem zamożności konsumentów, ich wybory żywnościowe uzależnione są tym samym nie tylko od zapotrzebowania energetycznego, czy ceny danego środka spożywczego. Spożywanie wysokojakościowej żywności stało się wręcz odzwierciedleniem statusu społeczno-ekonomicznego konsumenta²⁴.

Ustawodawca unijny zdaje się rozumieć zmieniające się potrzeby konsumentów, stwarzając ramy prawne i finansowe zachęcające do produkcji w UE żywności wysokiej jakości²⁵. Na poziomie prawa unijnego został uregulowany w szczególności system unij-

²⁰ Por. M. Kwasek, *Tendencje w spożyciu żywności w krajach Unii Europejskiej*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2010, s. 8.

²¹ Jednym z podstawowych założeń WPR było zapewnienie samowystarczalności ówczesnej WE w zakresie produktów rolnych. Zostało ono przyjęte w okresie powojennym, w związku z niedoborem żywności na rynku. Współcześnie kontekst ten uległ zmianie w związku z osiągnięciem nie tylko samowystarczalności, ale wręcz nadwyżek produkcyjnych – por. A. Jurcewicz, P. Popardowski, J. Zięba, *Podstawy prawne wspólnej polityki rolnej*, [w:] A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. XXVI–11 i n.; E. Tomkiewicz, *Prawne środki limitowania produkcji rolnej stosowane w ramach polityki wiejskiej*, [w:] R. Budzinowski, A. Zieliński (red.), *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Stowarzyszenia Notariuszy RP Rzeczypospolitej Polskiej, Kluczbork 2001, s. 97.

²² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 29 listopada 2017 r., Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności, COM(2017) 713 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0713&from=DE> [dostęp: 1.09.2024]; por. również: K.G. Grunert, *Trends in Food Choice and Nutrition*, [w:] M. Kopic, A. Kuipers, J.F. Hocquette (red.), *Consumer Attitudes to Food Quality Products*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen 2013, s. 23.

²³ Wyrok TSUE z 12 listopada 2019 r., C-363/18, *Organisation juive européenne i Vignoble Psagot Ltd p. Ministre de l'Économie et des Finances*, EU:C:2019:954.

²⁴ M. Jaworski, A. Fabisiak, *Psychospołeczne determinanty wyboru żywności...*, s. 17. Autorzy wskazują także na takie czynniki związane ze spożywaniem żywności, jak: pozytywne i negatywne emocje związane z konsumpcją żywności, radzenie sobie ze stresem, funkcje wychowawcze, okazywanie lub doznawanie uczuć.

²⁵ K. Leśkiewicz, *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12), s. 119 i n. Autorka bliżej omawia kwestię możliwości uzyskania wsparcia finansowego z UE na promocję, kampanie informacyjne i reklamę produktów wysokiej jakości.

nych znaków jakości żywności²⁶. Konsumenci są bowiem zainteresowani nabywaniem żywności o określonych, specyficznych cechach, zwłaszcza związanych z jej pochodzeniem geograficznym. Nabywając ją, wynagradzają jednocześnie unijnym rolnikom ich umiejętności i determinację w produkcji żywności z zachowaniem określonych metod. Przyczyniają się także do utrzymania żywego dziedzictwa kulturalnego i kulinarnego UE. Także system produkcji i oznakowania tzw. żywności ekologicznej²⁷ pozwala z jednej strony na zapewnienie unijnym konsumentom żywności wysokiej jakości, a z drugiej strony dostarcza dobra publiczne. Przyczynia się bowiem do ochrony środowiska, utrzymania bioróżnorodności i dobrostanu zwierząt oraz rozwoju obszarów wiejskich²⁸. Uregulowane w aktach prawa UE systemy produkcji i znakowania żywności, zwłaszcza określające zasady stosowania m.in. chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych, czy gwarantowanych tradycyjnych specjalności, są zatem odpowiedzią ustawodawcy unijnego na postawę i potrzeby europejskich konsumentów. Wskazują również na znaczenie i potrzebę ochrony prawnej szczególnego dziedzictwa kulinarnego państw członkowskich UE, którą dostrzega ustawodawca unijny.

W efekcie oferta żywności na rynku UE jest współcześnie bardzo szeroka. Uwzględnia ona zróżnicowane potrzeby żywieniowe konsumentów, ich preferencje co do ceny, smaku i jakości żywności, a także podejście do kwestii środowiskowych. Oferta ta uwzględnia także wielokulturowość społeczeństw oraz nie zamyka się na innowacyjność w przemyśle rolno-spożywczym, która pozwala na zastosowanie do celów żywieniowych m.in. nanomateriałów²⁹ i owadów³⁰.

²⁶ Por. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012 r., s. 1. Rozporządzenie to określa zasady stosowania systemów chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności, a także zasad użycia określeń jakościowych stosowanych fakultatywnie, produktów górskich i produktów rolnictwa wyspiarskiego.

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/848 z 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007, Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018 r., s. 1 z późn. zm.

²⁸ A. Niewiadomski, *Prośrodowiskowe determinanty polskiej i europejskiej polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1, s. 271–286.

²⁹ „Żywność składająca się z wytworzonych nanomateriałów” należy do jednej z kategorii tzw. „nowej żywności”, uregulowanej rozporządzeniem (UE) nr 2015/2283. Por. również: E. Vogelesang-Stoute, *Regulating Nanomaterials. Bottlenecks and Perspectives in EU Legislation on Chemicals and Products*, „European Energy and Environmental Law Review” 2012, t. 21, nr 1, s. 41 i n.

³⁰ Ł.M. Sokołowski, *Entomofagia w świetle regulacji dotyczących nowej żywności – wybrane aspekty*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1(20), s. 98; C. Finardi, C. Derrien, *Novel Food. Where Are Insects (and Feed) in Regulation 2015/2283*, „European Food and Feed Law Review” 2016, nr 2, s. 119 i n.

Kwestia zwyczajów żywieniowych społeczeństw ma jednak wbrew pozorom wymiar nie tylko kulturowy czy socjologiczny, ale również zdrowotny i prawny. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: Trybunał) wielokrotnie odwoływał się w swoich wyrokach do zwyczajów żywieniowych w państwach członkowskich (ang. *eating habits prevailing in the importing member state*³¹) w kontekście bezpieczeństwa importowanej żywności dla zdrowia lokalnej populacji. Odniesienie to następowało w sprawach dotyczących oceny zgodności z prawem UE przepisów krajowych zakazujących importu określonych środków spożywczych, pomimo, że środki te były legalnie dopuszczone do obrotu w innych państwach członkowskich. Jako uzasadnienie dla wprowadzenia przedmiotowych zakazów państwa członkowskie wskazywały na wynikającą z art. 36 TFUE klauzulę ochrony zdrowia publicznego³². Z orzecznictwa Trybunału w tych sprawach wynika, że ocena bezpieczeństwa konkretnego środka spożywczego wymaga uwzględnienia z jednej strony wyników międzynarodowych badań naukowych prowadzonych przez wyspecjalizowane instytucje, takie jak Komisja Codex Alimentarius FAO i WHO, a z drugiej strony właśnie zwyczajów żywieniowych w państwie przywozu³³. W perspektywie długoterminowej bowiem spożywanie żywności zawierającej składniki, które nie występują w diecie odpowiadającej zwyczajom żywieniowym danej populacji może wywołać niekorzystne skutki dla zdrowia tej populacji. Wymiar prawny problematyki bezpieczeństwa żywności w odniesieniu do konkretnej populacji uwidacznia się na gruncie orzecznictwa TSUE, dotyczącego nowej żywności³⁴. W sprawie C-383/07 *M-K Europa* TSUE rozstrzygał mianowicie, czy doświadczenie w zakresie bezpieczeństwa środka spożywczego nabyte wyłącznie poza Europą jest wystarczające, by można było uznać, że ten środek należy do kategorii środków spożywczych „o których już wiadomo, że są bezpieczne dla zdrowia”³⁵. TSUE odpowiedział przecząco, wyjaśniając jednocześnie, że ze względu na różnice, jakie mogą istnieć w zakresie zwyczajów żywieniowych między konsumentami europejskimi i konsumentami spoza Europy, środki spożywcze uważane za bezpieczne dla konsumentów spoza Europy nie muszą

³¹ Wyrok TSUE z 12 marca 1987 r., C-178/84, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republika Federalna Niemiec*, EU:C:1987:126, pkt 44.

³² Klauzula ta będzie przedmiotem szczegółowych rozważań w dalszej części niniejszej monografii.

³³ Wyrok TSUE z 12 marca 1987 r., C-178/84, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republika Federalna Niemiec*, pkt 44.

³⁴ Szeroko nt. nowej żywności – Ł.M. Sokołowski, *Prawne aspekty wprowadzania nowej żywności na rynek unijny*, ABC Władysław Kondej, Poznań 2017.

³⁵ Wyrok TSUE z 15 stycznia 2009 r., C-383/07, *M-K Europa GmbH & Co. KG p. Stadt Regensburg*, EU:C:2009:8, pkt 33 i n.

koniecznie zostać uznane za takowe w odniesieniu do konsumentów europejskich³⁶. Wyrok ten wskazuje zatem na znaczenie zwyczajów żywieniowych dla oceny bezpieczeństwa danego środka spożywczego w odniesieniu do konkretnej populacji³⁷.

Uzasadnione wydaje się również stwierdzenie, że – mając na względzie bezpieczeństwo żywności – ustawodawca unijny uważnie śledzi ewolucję nawyków żywieniowych europejskich konsumentów oraz zmiany naukowo-technologiczne związane z produkcją żywności. W rozporządzeniu (UE) nr 2015/2283 w sprawie nowej żywności ustawodawca ten uznał, że właściwe jest skorygowanie, doprecyzowanie i uaktualnienie kategorii żywności będącej nową żywnością. Pojęciem tym objął zatem m.in. całe owady i ich części³⁸. Doprecyzowanie to ma istotne znaczenie, bowiem na gruncie poprzednio obowiązującego rozporządzenia nr 257/98³⁹ całe owady nie wchodziły w zakres pojęcia nowej żywności, a przez to istniała luka w zakresie ich harmonizacji. Kwestia ta była przedmiotem najnowszego orzeczenia TSUE w sprawie C-526/19 *Entoma*⁴⁰.

Przykładów aktów prawa unijnego uwzględniających wymiar zwyczajów żywieniowych konsumentów, a nawet tradycji kulinarnych państw członkowskich jest więcej. Obowiązujące rozporządzenie (WE) nr 1333/2008 w sprawie dodatków do żywno-

³⁶ Tamże, pkt 37.

³⁷ B. Paziewska, *Problematyka ochrony zdrowia publicznego na tle regulacji...*, s. 142–143. Zasadne jest podkreślenie, że w świetle wyroku w sprawie C-383/07 *M-K Europa* owa ocena bezpieczeństwa powinna opierać się na doświadczeniu związanym ze stosowaniem danego środka wewnątrz UE. Ustawodawca unijny doprecyzował ten wymóg w przepisach obowiązującego rozporządzenia dotyczące nowej żywności, tj. rozporządzenia (UE) nr 2015/2283.

³⁸ Por. motyw 8 preambuły rozporządzenia (UE) nr 2015/228; por. także wyrok TSUE z 1 października 2020 r., C-526/19, *Entoma SAS p. Ministre de l'Économie et des Finances and Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation*, EU:C:2020:769. Pytania prejudycjalne skierowane do TSUE przez sąd francuski miały na celu ustalenie, czy owady w całości stanowiły nową żywność na gruncie rozporządzenia nr 257/1998, zastąpionego rozporządzeniem (UE) nr 2015/2283, czy też pojęcie to obejmowało wyłącznie środki spożywcze w postaci części owadów.

³⁹ Commission Regulation (EC) No 257/98 of 30 January 1998 fixing the maximum buying-in price and the quantities of beef to be bought in under the 196th partial invitation to tender as a general intervention measure pursuant to Regulation (EEC) No 1627/89, Dz. Urz. WE L 25 z 31.01.1998 r., s. 36.

⁴⁰ Wyrok TSUE z 1 października 2020 r., C-526/19, *Entoma SAS p. Ministre de l'Économie et des Finances and Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation*. Wniosek prejudycjalny w tej sprawie złożył sąd francuski, przed którym zawisł spór w przedmiocie zarządzenia prefekta nakazującego m.in. wstrzymanie wprowadzenia przez spółkę Entoma na rynek całych owadów przeznaczonych do spożycia przez ludzi i ich wycofanie z rynku do czasu uzyskania zezwolenia na wprowadzenie do obrotu. Spółka podniosła, że całe owady nie były objęte obowiązującym w momencie ich wprowadzania do obrotu przez spółkę rozporządzeniem nr 257/98. TSUE zgodził się z tą argumentacją uznając, że wyłącznie żywność w postaci części owadów była objęta zakresem tego rozporządzenia, mieszcząc się w kategorii „składniki żywności pochodzące od [wyekstrahowane ze] zwierząt”. TSUE uznał, że ta kategoria nie obejmowała natomiast całych owadów.

ści⁴¹ zawiera przepis pozwalający państwom członkowskim wymienionym w tym rozporządzeniu na zakazanie stosowania określonych rodzajów dodatków do żywności w środkach spożywczych wskazanych enumeratywnie w tym rozporządzeniu⁴². Do tych środków spożywczych należą m.in. tradycyjne piwo niemieckie, tradycyjny chleb francuski oraz francuskie ślimaki i trufle konserwowane, francuskie *confit* z gęsi lub kaczkę, włoska *Mortadella* czy też szwedzkie i fińskie syropy owocowe⁴³. Problematyka dodatków do żywności pozostaje zresztą w sferze szczególnego zainteresowania państw członkowskich z uwagi na ich potencjalną szkodliwość dla zdrowia w sytuacji nadmiernego spożycia tego rodzaju składników żywności. Także w tym kontekście zwyczajne żywieniowe obowiązujące w państwach członkowskich mogą mieć znaczenie dla oceny bezpieczeństwa żywności, a co za tym idzie zgodności z prawem UE przepisów krajowych wprowadzających ograniczenia w handlu środkami spożywczymi zawierającymi określone dodatki⁴⁴. W wyroku dotyczącym niazyny TSUE uznał bowiem za zgodne z prawem UE przepisy holenderskie zakazujące sprzedaży na terytorium Holandii serów topionych z dodatkiem tej substancji konserwującej z uwagi na jej potencjalną szkodliwość dla zdrowia społeczeństwa, związaną z nadmierną konsumpcją tego dodatku. Oceny TSUE nie zmieniał fakt, że przepisy holenderskie nie zakazywały jednocześnie eksportu tego rodzaju produktów z Holandii do innych państw członkowskich, które nie wprowadziły podobnych restrykcji związanych ze spożyciem niazyny⁴⁵.

⁴¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1333/2008 z 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności, Dz. Urz. WE L 354 z 31.12.2008 r., s. 16.

⁴² Por. art. 20 rozporządzenia (WE) nr 1333/2008, który przewiduje, że państwa członkowskie wymienione w załączniku IV do tego rozporządzenia mogą nadal zakazywać stosowania określonych rodzajów dodatków do żywności w wymienionych w tym załączniku tradycyjnych środkach spożywczych produkowanych na swoim terytorium.

⁴³ Por. załącznik IV do rozporządzenia (WE) nr 1333/2008 zawierający listę „tradycyjnych środków spożywczych, w przypadku których określone państwa członkowskie mogą nadal zakazywać stosowania określonych rodzajów dodatków do żywności”.

⁴⁴ Wyrok TSUE z 5 lutego 1981 r., C-53/80, *Officier van justitie p. Koninklijke Kaasfabriek Eysen BV*, EU:C:1981:35.

⁴⁵ Tamże, pkt 13–17. Holandia argumentowała przed TSUE, że niazyna obecna jest nie tylko w serach, ale także w mleku i wielu konserwach. Tymczasem ówczesne dane naukowe nie określały maksymalnego, bezpiecznego poziomu jej spożycia. Z uwagi na fakt, że obowiązująca wówczas dyrektywa dotycząca substancji konserwujących wyłączała z zakresu swojego zastosowania niazynę, a więc nie wprowadzała w tym zakresie harmonizacji, Holandia mogła powołać się na art. 36 TFUE uzasadniając przyjęte ograniczenia w przywozie towarów legalnie dopuszczonych do obrotu w innych państwach członkowskich. Por. Council Directive 64/54/EEC of 5 November 1963 on the approximation of the laws of the Member States concerning the preservatives authorized for use in foodstuffs intended for human consumption, Dz. Urz. WE L 12 z 27.01.1964 r., s. 161.

Na koniec należy zwrócić uwagę na znaczenie polityczne dostaw żywności⁴⁶. Produkty rolne, będące podstawą zapewnienia życia i zdrowia ludzi, są w istocie produktami strategicznymi. Zagwarantowanie ich dostaw jest zatem kluczowe dla utrzymania bezpieczeństwa państwa i ładu społecznego⁴⁷. Regularne dostawy żywności w rozsądnych cenach są warunkiem harmonijnego współżycia całego społeczeństwa⁴⁸. Bez nich, nawet w XXI wieku, dochodzi do „wojen żywnościowych”⁴⁹.

Uwzględniając przywołane, różnorodne aspekty spożywania żywności nie może dziwić, że zapewnienie bezpieczeństwa żywności, jej odpowiedniej jakości zdrowotnej, ale też ochrony produktów wytworzonych zgodnie z wielowiekowymi recepturami czy też ściśle związanych z danym obszarem geograficznym, należą do newralgicznych zadań, które poważnie zajmują zarówno państwa członkowskie, jak i ustawodawcę unijnego. Także indywidualni konsumenci nie pozostają obojętni na sytuację w tym obszarze prawa.

1.3. PRAWO CZŁOWIEKA DO ODPOWIEDNIEGO WYŻYWIENIA

Prawo człowieka do odpowiedniego wyżywienia wywodzi się z art. 3 i art. 25 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁵⁰, z których wynika, że każdy człowiek ma prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa swej osoby oraz do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie. Prawo to wynika także z art. 11 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r.⁵¹, w świetle którego Państwa Strony umawiają się na podjęcie kroków w celu zapewnienia każdemu człowiekowi „wolności od głodu”⁵².

⁴⁶ Por. K. Marciniuk, *Rolnictwo wobec integracji europejskiej i globalizacji...*, s. 80. Autor wskazuje na strategiczne i polityczne znaczenie rolnictwa ze względu na dostarczanie żywności.

⁴⁷ P. Popardowski, *Reguły konkurencji...*, s. 50.

⁴⁸ J. Małysz, *Miejsce żywności w strukturze potrzeb społeczeństwa...*, s. 23.

⁴⁹ Por. W. Bello, *Wojny żywnościowe*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2011. Autor przedstawia w książce problematykę kryzysów żywnościowych w XXI wieku w państwach tzw. Globalnego Południa.

⁵⁰ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta i proklamowana przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 217 A (III) 10 grudnia 1948 r.

⁵¹ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 169.

⁵² Do kroków, które Państwa-Strony zobowiązują się podjąć w celu zagwarantowania wolności od głodu należą: a) ulepszenie metod produkcji, konserwacji i dystrybucji żywności przez pełne wykorzystanie wiedzy technicznej i naukowej, przez rozpowszechnianie wiedzy o zasadach żywienia oraz przez rozwijanie lub reformowanie systemów rolnych w taki sposób, aby osiągnąć najbardziej sprawny rozwój i wykorzystanie zasobów naturalnych; b) zapewnienie sprawiedliwego podziału światowych zasobów żyw-

Przedmiotowe prawo wpisuje się w prawa do życia, do wyżywienia oraz do godności⁵³. Dyskusja nad zabezpieczeniem ludzkości przed głodem ma wymiar globalny⁵⁴, a dążenie do realizacji prawa do odpowiedniego wyżywienia jest ciągle aktualnym przedsięwzięciem⁵⁵. Jednym z priorytetów sektora rolnego jest wyżywienie światowej populacji, która w 2050 r. może sięgnąć ok. 9 miliardów osób⁵⁶.

Zagwarantowanie prawa do odpowiedniego wyżywienia (ang. *the right to adequate food*)⁵⁷ przez państwa ma zresztą związek nie tylko z wypełnieniem zobowiązania wynikającego z prawa międzynarodowego, ale również z realną potrzebą zapewnienia stabilności regionalnej i międzynarodowej. Kryzysy żywnościowe, są – jak już wskazano – przyczyną niepokojów społecznych (ang. *food riots*)⁵⁸.

1.4. ZWIĄZEK POMIĘDZY SPOŻYWANIEM ŻYWNOSCI A OCHRONĄ ZDROWIA PUBLICZNEGO

Spożywanie żywności może być źródłem cennych wartości odżywczych, ale może także prowadzić do poważnych zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi. W świetle prawa unijnego wyłącznie bezpieczna żywność może być wprowadzana na rynek⁵⁹. Wciąż jednak mają miejsce praktyki zagrażające zdrowiu konsumenta lub wprowadzające go w błąd. Mogą mieć one wymiar globalny, oddziałując tym samym na stan zdrowia publicznego⁶⁰. Zagrożenia te wynikają w szczególności z procederu fałszowania żywności⁶¹, któ-

ności stosownie do potrzeb, uwzględniając problemy krajów importujących i krajów eksportujących żywność.

⁵³ K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 185; P. Popardowski, *Reguły konkurencji...*, s. 52 – autor wskazuje na akty prawa międzynarodowego, w których zostało wyrażone prawo do odpowiedniego wyżywienia.

⁵⁴ K. Marzęda-Młynarska, *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywnościowym na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014, s. 17.

⁵⁵ A. Oleszko, B. Jeżyńska, S. Tarasiuk, *Prawo rolne. Wybrane zagadnienia*, Zakamycze, Kraków 1997, s. 21.

⁵⁶ R. Budzinowski, *Contemporary Challenges of Agricultural Law...*, s. 15.

⁵⁷ B. Wernaart, *The Right to Food*, [w:] B. van der Meulen, B. Wernaart (red.), *EU Food Law Handbook*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen 2020, s. 421.

⁵⁸ P. Popardowski, *Reguły konkurencji...*, s. 50.

⁵⁹ Por. art. 12 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, zgodnie z którym żaden niebezpieczny środek spożywczy nie może być wprowadzany na rynek.

⁶⁰ Termin „zdrowie publiczne” zostanie wyjaśniony w dalszej części niniejszej monografii.

⁶¹ Szeroko nt. fałszowania żywności por.: A. Kowalska, *Ekonomiczne problemy fałszowania żywności. Instrumenty przeciwdziałania*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2019; S. Kowalczyk, *Prawo czystej żywności. Od Kodeksu Hammurabiego do Codex Alimentarius*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa,

ry sięga wieków, a którego przykładem w ostatnich latach jest głośny skandal związany ze sprzedażą koniny jako wołowiny⁶². Są one także efektem skażenia biologicznego, chemicznego lub fizycznego⁶³, jak np. w przypadku kryzysu sanitarnego wywołanego wystąpieniem śmiertelnych zachorowań u ludzi na skutek skażenia warzyw bakterią *E. Coli* w UE w 2011 r.⁶⁴ Obawy może również rodzić spożywanie żywności wyprodukowanej przy zastosowaniu innowacji, których efekty mogą być znane dopiero w perspektywie wieloletniej. Doktryna wskazuje zwłaszcza na, wciąż budzące kontrowersje, wprowadzanie do obrotu żywności wyprodukowanej z użyciem organizmów genetycznie zmodyfikowanych⁶⁵. Negatywne skutki spożywania określonych środków spożywczych mogą bowiem się ujawnić na przestrzeni lat⁶⁶. Twierdzenie to odnosi się nie tylko do spożywania żywności GMO, ale także żywności nieznannej dotychczas w danym kręgu geograficzno-kulturowym⁶⁷.

W tym zakresie konieczna jest zatem zarówno edukacja, jak i „twardsze” działania ze strony państw członkowskich, mające na celu ograniczenie dostępu na rynek krajowy żywności, która może zagrażać danemu społeczeństwu. Przykładem tego rodzaju działań są przyjmowane przez państwa członkowskie ograniczenia w handlu żywnością pochodzącą z innych państw członkowskich, która w ocenie państwa przywozu stanowi zagrożenie dla zdrowia publicznego. Ograniczenia te są uzasadniane na gruncie art. 36 TFUE. Do takich działań należą także środki podejmowane przez państwa członkowskie na podstawie tzw. klauzul derogacyjnych, zawartych zarówno w TFUE, jak i w aktach prawa wtórnego. Pozwalają one państwom członkowskim na zastosowanie

Warszawa 2017 – autor przedstawia różnorodne procedury fałszowania żywności na przestrzeni wieków, rozpoczynając od okresu jeszcze przed naszą erą, a kończąc na XX wieku.

⁶² Komunikat prasowy Komisji z 14 lutego 2014 r., *Rok po skandalu dotyczącym koniny – działania zapowiedziane i wykonane*, MEMO 14/113, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO_14_113 [dostęp: 1.09.2024].

⁶³ Decyzja wykonawcza Komisji 2019/300/UE z 19 lutego 2019 r. ustanawiająca plan ogólny zarządzania kryzysami w obszarze bezpieczeństwa żywności i pasz, Dz. Urz. UE L 50 z 21.02.2019 r., s. 55. Por. motyw 8 decyzji.

⁶⁴ Podwyższenie wsparcia dla sektora warzyw po kryzysie związanym z zakażeniami bakterią *E. Coli* – Komunikat prasowy Komisji z 28 lipca 2011 r., *Podwyższenie wsparcia dla sektora warzyw po kryzysie związanym z zakażeniami bakterią E. Coli*, IP/11/938, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_11_938 [dostęp: 1.09.2024].

⁶⁵ C. Kosikowski, *Współczesny interwencjonizm*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 377; M. Micińska-Bojarek, *Bezpieczeństwo żywności a organizmy genetycznie modyfikowane. Instrumenty administracyjno-prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, nr 11, s. 263 i n.

⁶⁶ T. Ehnert, *The Legitimacy of New Risk Governance – a Critical View in the Light of the EU's Approach to Nanotechnologies in Food*, „European Law Journal” 2015, t. 21, nr 1, s. 45.

⁶⁷ Podobnie – Ł.M. Sokołowski, *Entomofagia w świetle regulacji dotyczących nowej żywności...*, s. 99.

nadzwyczajnych, tymczasowych odstępstw od norm harmonizujących. Zdarzają się również skargi wnoszone przez państwa członkowskie w odniesieniu do aktów prawa UE zezwalających na wprowadzanie do obrotu żywności, która w ocenie tych państw nie jest bezpieczna⁶⁸.

Ryzyko dla zdrowia publicznego może również wystąpić w związku z importem do UE żywności pochodzącej z państw trzecich⁶⁹. Pomimo że wymogi stosowane w odniesieniu do importowanych produktów rolnych i środków spożywczych są w wielu dziedzinach niższe niż wymogi, jakim podlegają produkty wytworzone w UE⁷⁰, to i tak państwa trzecie nie zawsze dochowują tych wymogów. Przykładem owych „wypadków sanitarnych” są m.in.: występowanie pozostałości pestycydów w importowanych owocach; flatoksyn w orzechach i kukurydzy; pozostałości leków weterynaryjnych w produktach pochodzenia zwierzęcego, zakażenie pryszczycą⁷¹. Ryzyko to wynika również z potencjalnego zagrożenia wprowadzeniem na terytorium UE organizmów szkodliwych, które do tej pory nie występowały w jej ekosystemie. W celu ochrony przed tego rodzaju ryzykiem ustawodawca unijny przyjął odpowiednie środki prawne⁷². Dla przykładu, w celu ochrony przed potencjalnym przeniesieniem na rośliny żywicielskie i rozprzestrzenianiem się w UE szkodników występujących na

⁶⁸ Por. wyrok Sądu z 9 września 2011 r., T-257/07, *Republika Francuska p. Komisji Europejskiej*, EU:T:2011:444, pkt 175. W sprawie tej Francja wniosła o stwierdzenie przez Sąd nieważności rozporządzenia Komisji, które zezwalało na nie dość rygorystyczne w ocenie Francji środki nadzoru i zwalczania TSE, które mogą zaatakować owce i kozy. TSE są chorobami neurodegeneracyjnymi prowadzącymi do śmierci. Charakteryzują się specyficznymi uszkodzeniami centralnego układu nerwowego i atakują zarówno zwierzęta, jak i ludzi. Komisja zezwalała m.in., pod pewnymi warunkami, na przeznaczenie mięsa zwierząt do spożycia przez ludzi. Francja uznała, że przepisy te naruszają zasadę ostrożności z szeregu powodów, wśród których był m.in. zarzut braku prawidłowego dokonania przez Komisję oceny ryzyka ze względu na nieuwzględnienie przez Komisję niepewności naukowej co do ryzyka przenoszenia się TSE na ludzi.

⁶⁹ Por. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie bezpieczeństwa sanitarnego importowanych produktów rolnych i żywnościowych, Dz. Urz. WE C 100 z 30.04.2009 r., s. 60. Dla przykładu, obowiązek znakowania zwierząt, przestrzegania warunków gwarantujących dobrostan zwierząt czy też zakaz używania niektórych pestycydów nie mają zastosowania do produktów pochodzących z krajów trzecich. EKES zaleca m.in. zwiększenie liczby kontroli w odniesieniu do produktów roślinnych oraz ograniczenie importu do produktów wytwarzanych przez zakłady znajdujące się w wykazie zakładów zatwierdzonych i poddawanie importowanych produktów systematycznym kontrolom w punkcie wprowadzenia na obszar UE.

⁷⁰ Tamże, pkt 1.9.

⁷¹ Tamże, pkt 2.4. Według przywołanych w opinii EKES danych w 2007 r. 32% przypadków sygnałów ostrzegawczych wygenerowanych przez system wczesnego ostrzegania dotyczyło produktów pochodzących z krajów trzecich.

⁷² Por. w szczególności dyrektywę Rady 2000/29/WE z 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie, Dz. Urz. WE L 169 z 10.07.2000 r., s. 1.

pomarańczach importowanych z państw trzecich, Komisja wydała decyzje określające szereg środków ochronnych⁷³.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera tzw. zasada ostrożności, przywołana wprost w art. 191 TFUE⁷⁴. Zasada ta może zostać zastosowana, w przypadku, gdy zjawisko, produkt lub działanie może stanowić potencjalne zagrożenie, zidentyfikowane w ramach naukowej i obiektywnej oceny, jednak ocena ta nie pozwala na określenie z wystarczającą pewnością tego zagrożenia. Co jednak istotne, przywołanie tej zasady nie może w żadnym razie uzasadniać podjęcia decyzji arbitralnej⁷⁵.

Na koniec zasadne jest zwrócenie uwagi, że polityka zdrowotna państw w zakresie związanym ze spożywaniem żywności może mieć na celu nie tylko przeciwdziałanie potencjalnym zagrożeniom związanym ze spożywaniem żywności, ale także wdrażanie środków ściśle ukierunkowanych na poprawę zdrowia publicznego. Przykładem tego rodzaju działań na poziomie krajowym jest wprowadzenie w Polsce obowiązku dodawania określonych witamin i substancji wzbogacających do soli przeznaczonej do spożycia przez ludzi⁷⁶. Celem przyświecającym temu wymogowi było uregulowanie niedoborów określonych składników odżywczych na poziomie całej populacji. Instrumenty prawne, którymi dysponują państwa członkowskie w celu oddziaływania na zdrowie publiczne

⁷³ Por. decyzja wykonawcza Komisji 2016/715/UE z 11 maja 2016 r. określająca środki w odniesieniu do niektórych owoców pochodzących z niektórych państw trzecich w celu zapobieżenia wprowadzeniu do Unii i rozprzestrzenianiu się na jej terytorium organizmu szkodliwego *Phyllosticta itricarpa* (McAlpine) Van der Aa, Dz. Urz. UE L 125 z 13.05.2016 r., s. 16; decyzja Komisji 2004/416/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie środków nadzwyczajnych w odniesieniu do niektórych owoców cytrusowych pochodzących z Brazylii, Dz. Urz. WE L 151 z 30.04.2004 r., s. 76; decyzja wykonawcza Komisji 2014/422/UE z 2 lipca 2014 r. określająca środki w odniesieniu do niektórych owoców cytrusowych pochodzących z Republiki Południowej Afryki w celu zapobieżenia wprowadzeniu do Unii i rozprzestrzenianiu się w niej *Phyllosticta citricarpa* (McAlpine) Van der Aa, Dz. Urz. UE L 196 z 3.07.2014 r., s. 21.

⁷⁴ Pomimo że art. 191 TFUE dotyczy polityki UE w dziedzinie ochrony środowiska, to jednak niekwestionowanym jest, że określoną w nim zasadę ostrożności należy stosować także do innych polityk unijnych, w tym WPR, przy podejmowaniu środków mających na celu ochronę zdrowia publicznego – por. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, s. 76.

⁷⁵ Communication from the Commission on the precautionary principle, COM/2000/0001 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001> [dostęp: 1.09.2024].

⁷⁶ Por. § 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 13 marca 2024 r. w sprawie substancji wzbogacających dodawanych do żywności, Dz.U. 2024, poz. 420. Zgodnie z tym przepisem: „Do następujących środków spożywczych dodawane są witaminy i składniki mineralne: (...) 2) sól przeznaczona do spożycia przez ludzi – jodek potasu lub jodan potasu, tak aby 100 g soli kuchennej zawierało 2,3 ($\pm$ 0,77) mg jodu, co odpowiada 30 ($\pm$ 10) mg jodku potasu lub 39 ($\pm$ 13) mg jodanu potasu w 1 kg soli kuchennej – w celu zapobiegania i wyrównywania stwierdzonego niedoboru jednego lub więcej składników odżywczych w całych populacjach lub określonych grupach ludności”.

są zatem zróżnicowane i będą one przedmiotem rozważań w dalszej części niniejszej monografii. Sposób zastosowania tych instrumentów ściśle łączy się z problematyką zapewnienia swobody przepływu towarów.

1.5. BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOŚCIOWE I BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOŚCI W KONTEKŚCIE CELÓW WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Zasadnicze znaczenie w zakresie realizacji prawa każdego człowieka do odpowiedniego wyżywienia ma zapewnienie tzw. bezpieczeństwa żywnościowego⁷⁷ (ang. *food security*⁷⁸). Oznacza ono możliwość zapewnienia żywności każdemu człowiekowi i jest stanem pożądanym bez względu na ustrój polityczny państwa i jego warunki społeczno-gospodarcze⁷⁹. Pojęcie to ma jednak wiele definicji⁸⁰. Współczesna koncepcja bezpieczeństwa żywnościowego opiera się na idei dostatecznej podaży żywności, dostępie ekonomicznym, adekwatności diety oraz stabilizacji dostępu do żywności w ścisłym powiązaniu ze sprawami etyki, handlu i pomocy humanitarnej⁸¹. Zawiera ono zatem w sobie wymiary rozporządzalności, dostępności i adekwatności. Rozporządzalność wyraża się w posiadaniu wystarczającej ilości dostępnej żywności dla całej ludności w każdym czasie. Dostępność oznacza nieograniczanie podaży żywności. Z kolei ade-

⁷⁷ Por. K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe...*, s. 181.; Ł.M. Sokołowski, *Traktatowe podstawy regulacji dotyczących nowej żywności – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2(17), s. 137.

⁷⁸ L. Willetts, E. Tsioumani, *World Food Security*, „Environmental Policy and Law” 2015, t. 45, nr 6, s. 256–259.

⁷⁹ K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe...*, s. 182.

⁸⁰ Por. J. Małyś, *Ekonomiczna interpretacja bezpieczeństwa żywnościowego*, [w:] S. Kowalczyk (red.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 79. Autor przywołuje definicje bezpieczeństwa żywności wskazując na trzy wymiary: rozporządzalności, tj. posiadania wystarczającej ilości żywności dla całej ludności w każdym czasie; dostępności oraz adekwatności, tj. zbilansowania racji pokarmowej, dodatkowo wolnej od chorób i trujących substancji; S. Kowalczyk, *Bezpieczeństwo i jakość żywności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016, s. 30 i n.

⁸¹ S. Kowalczyk, *Wprowadzenie*, [w:] S. Kowalczyk (red.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 14. UE była stroną Konwencji o pomocy żywnościowej z 1999 r., która wygasła z dniem 1 lipca 2012 r. oraz została podpisana w dniu 23 lipca 2012 r., zgodnie z decyzją Rady 2012/511/UE, Konwencję o wsparciu żywnościowym. Rola WPR w zakresie pomocy humanitarnej wyraża się przede wszystkim w dostarczaniu nadwyżek produktów rolnych na rzecz krajów rozwijających się będących w potrzebie. Pomoc humanitarna UE w tym zakresie sięga dziesięcioleci – por. np. Regulation (EEC) No 2727/75 of the Council of 29 October 1975 on the common organization of the market in cereals, Dz. Urz. WE L 281 z 1.11.1975 r., s. 1. Art. 28 tego rozporządzenia wskazuje na wykorzystanie do tych celów zbóż skupowanych w ramach interwencji publicznej.

kwatność wyraża się w zapewnieniu zbilansowanej racji pokarmowej⁸². Komplementarne wobec bezpieczeństwa żywnościowego jest bezpieczeństwo żywności (ang. *food safety*)⁸³. Oznacza ono, że żywność jest bezpieczna dla zdrowia i życia ludzi. Zapewnia się je dzięki ustanowieniu podstawowych wymogów, które powinien spełnić producent żywności⁸⁴.

Zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego należy rozpatrywać w kontekście traktatowych celów WPR, wyrażonych w art. 39 TFUE⁸⁵. Cele te nie uległy zmianie w stosunku do celów wyrażonych w art. 33 Traktatu Rzymskiego⁸⁶. Szczególne znaczenie w tym kontekście mają cele wyrażone w art. 39 ust. 1 lit. d) i e) TFUE, tj. cele zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw i rozsądnych cen w tych dostawach dla konsumentów⁸⁷. Użyte na gruncie traktatowym pojęcie „bezpieczeństwa dostaw” powinno być przy tym rozumiane szeroko. Początkowo z całą pewnością pojęcie to odnosiło się do zapewnienia samowystarczalności żywieniowej ludności ówczesnej Wspólnoty. WPR tworzona była bowiem w okresie niedostatku żywności w powojennej Europie, co determinowało jej ukierunkowanie na zwiększenie produkcji rolnej⁸⁸. Cel ten został jednak stosunkowo szybko osiągnięty, a WPR przeszła ewolucję od modelu ściśle „proprodukcyjnego” do modelu „limitowania produkcji rolnej”⁸⁹. Stanowi ona przejaw celowego i uzasadnionego

⁸² J. Małysz, *Ekonomiczna interpretacja...*, s. 79 i n.; R. Sobiecki, *Globalizacja a funkcje polskiego rolnictwa*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 115 i n.

⁸³ B. van der Meulen, *Food Law: Development, Crisis...*, s. 153.

⁸⁴ K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe...*, s. 181.

⁸⁵ Do celów WPR na gruncie art 39ust. 1 TFUE należą: a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej; b) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie; c) stabilizacja rynków; d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw; e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów. W doktrynie uznaje się, że cele te odzwierciedlają trzy główne obszary aktywności WPR: polityczno-ekonomiczny, skoncentrowany na zapewnieniu wzrostu ekonomicznego państw członkowskich; społeczno-polityczny, w którego zakres wchodzi zapewnienie dobrostanu ludności wiejskiej; oraz społeczno-ekonomiczny, którego celem jest zapewnienie odpowiednich dostaw żywności dla konsumentów – por. J. A Mc Mahon, *EU Agricultural Law*, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 21.

⁸⁶ Por. A. Jurcewicz, *Integralność i granice wspólnej polityki rolnej...*, s. 56.

⁸⁷ Por. A. Szymecka-Wesołowska, *Nowe wyzwania Wspólnej...*, s. 46. Autorka uważa, że wyzwania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego jest najbliższe traktatowym celom WPR.

⁸⁸ E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji...*, s. 14–15 i 30. Autorka zauważa, że w początkowym okresie rozwoju WPR „jakość żywności nie stanowiła przedmiotu jej szczególnego zainteresowania”. Por. również I. Lipińska, *Prawna organizacja rynku cukru...*, s. 131.

⁸⁹ E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji...*, s. 29 i n.

kształtowania stosunków gospodarczych⁹⁰. Współcześnie zapewnienie bezpieczeństwa dostaw oznacza nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w sensie ilościowym, np. poprzez publiczne magazynowanie produktów rolnych czy subsydiowanie produkcji rolnej, ale także zapewnienie bezpieczeństwa i jakości żywności⁹¹ w celu ochrony zdrowia publicznego i uwzględnienia preferencji konsumentów⁹². Znaczenie tych czynników wyraźnie wzrosło wobec powtarzających się kryzysów w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności⁹³.

Z kolei cel zapewnienia rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów ma zasadnicze znaczenie w kontekście zapewnienia ekonomicznego dostępu do żywności. Wskazuje on również, że WPR nie ogranicza się wyłącznie do produkcji i pierwszego stopnia przetworzenia produktów rolnych, ale obejmuje także etap dystrybucji i konsumpcji⁹⁴. Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie na gruncie orzecznictwa Trybunału⁹⁵. Środki, które mogłyby prowadzić do ustanowienia ewidentnie nierozsądnych cen w dostawach dla konsumentów mogą zatem zostać uznane za sprzeczne z art. 39 ust. 1 lit. e) TFUE⁹⁶. Z orzecznictwa Trybunału wynika jednak równocześnie, że określenie „rozsądny” w stosunku do cen produktów rolnych powinno być oceniane w świetle całokształtu WPR i niekoniecznie oznacza ono możliwie najniższy poziom cen⁹⁷. W swoim orzecznictwie

⁹⁰ B. Jeżyńska, *Reglamentacja krajowej produkcji rolnej...*, s. 72.

⁹¹ J.A. McMahon, *The Common Agricultural Policy...*, s. 9–27.

⁹² Por. A. Jurcewicz, *Ograniczenia w handlu produktami rolnymi...*, s. 8.; A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym...*, s. 88; A. Jurcewicz, *Artykuł 39 TFUE...*, s. 686. Autorka wskazuje na różne aspekty pojęcia „bezpieczeństwa zaopatrzenia”, przez które należy rozumieć dodatkowo m.in. środki dotyczące niematerialnych aspektów produkcji, jak np. humanitarne traktowanie zwierząt, czy też politykę uwzględniającą preferencje konsumentów; P. Popardowski, *Reguły konkurencji w rolnictwie...*, s. 63–64.

⁹³ Kryzysy te związane były zwłaszcza z zakażeniem bydła wołowego BSE i występowaniem dioksyn w żywności – por. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. 53.

⁹⁴ A. Jurcewicz, *Artykuł 39 TFUE...*, s. 686.; E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji...*, s. 55 – autorka wskazuje na prawidłowość rozwoju współczesnego rolnictwa, którą jest systematyczne poszerzanie granic sektora rolnego, ściśle powiązane nie tylko z systemem przetwórstwa produktów rolnych, ale także z sektorem dystrybucji żywności.

⁹⁵ Por. wyrok TSUE z 16 listopada 1989 r., C-131/87, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Radzie Wspólnot Europejskich*, EU:C:1989:581, pkt 23.

⁹⁶ Por. A. Jurcewicz, *Artykuł 39 TFUE...*, s. 686. Zob. również wyrok TSUE z 24 października 1973 r., C-5/73, *Balkan-Import-Export GmbH p. Hauptzollamt Berlin-Packhof*, EU:C:1973:109, pkt 24. W sprawie tej importer sera owczego obciążony opłatą z tytułu przywozu sera z Bułgarii do Niemiec wskazał, że tego rodzaju opłaty realizują wyłącznie interesy producentów rolnych i całkowicie pomijają interesy konsumentów niekorzystnie wpływając na cenę oferowanych produktów, co narusza art. 39 TFUE.

⁹⁷ Por. wyrok TSUE z 15 lipca 1963 r., C-34/92, *Republika Federalna Niemiec p. Komisji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, EU:C:1993:317, pkt 9.

Trybunał wskazał również na brak pierwszeństwa pomiędzy interesami konsumenta a producenta w ramach WPR⁹⁸.

W tym kontekście nasuwa się refleksja o złożoności WPR. Polityka ta uwzględnia różnego rodzaju, potencjalnie sprzeczne cele⁹⁹, którym instytucje UE mogą nadać czasowy priorytet¹⁰⁰. Trybunał odniósł się do tej kwestii w orzeczeniu w sprawie C-5/67 *Beus* wskazując, że cele ustanowione w art. 39 TFUE, które realizują zarówno interesy rolników, jak i konsumentów, nie zawsze mogą zostać jednocześnie w pełni osiągnięte¹⁰¹. Na bazie tego wyroku ukształtował się pogląd, że instytucje unijne w interpretacji różnych interesów mogą, w zależności od potrzeb i poglądów, ustanawiać priorytety i wybierać niemal każdy kierunek działania¹⁰². W późniejszym orzecznictwie Trybunał doprecyzował jednak, że instytucje UE nie mogą dawać priorytetu jednemu z celów WPR w taki sposób, aby uniemożliwiać realizację innych celów określonych w art. 39 TFUE¹⁰³. Uprawnienia dyskrecyjne instytucji UE nie są zatem w tym zakresie nieograniczone¹⁰⁴.

Rozpatrując problematykę bezpieczeństwa żywnościowego na gruncie art. 39 TFUE, nie sposób nie wskazać na pozostałe cele WPR, które wynikają z tego przepisu i – pośrednio – także łączą się z tą problematyką. Bez wątpienia zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego służył i nadal służy cel stabilizacji rynków rolnych, wyrażający się w zapobieganiu lub ograniczaniu nadmiernych wahań poziomu cen, popytu i podaży produktów rolnych¹⁰⁵. Podobnie cel zwiększenia efektywności produkcji rolnej, poprzez zastosowanie mechanizacji rolnictwa oraz elementów postępu technicznego, biologicznego i chemicznego¹⁰⁶ nadal ma znaczenie w tym kontekście. Nie można pominąć

⁹⁸ Por. A. Jurcewicz, *Artykuł 39 TFUE...*, s. 686; por. również wyrok TSUE z 23 stycznia 1975 r., C-31/74, *Filippo Galli*, EU:C:1975:8.

⁹⁹ Por. A. Lichorowicz, *Wspólna Polityka Rolna*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. II–501.

¹⁰⁰ Wyrok TSUE z 24 października 1973 r., C-5/73, *Balkan-Import-Export GmbH p. Hauptzollamt Berlin-Packhof*, pkt 24.

¹⁰¹ Wyrok TSUE z 13 marca 1968 r., C-5/67, *W. Beus GmbH & Co. p. Hauptzollamt München*, EU:C:1968:13, pkt 3.

¹⁰² A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym...*, s. 89; A. Jurcewicz, *Polityka rolna Wspólnoty w Jednolitym Rynku Europejskim*, „Studia Prawnicze” 1993, nr 4, s. 100; M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 22.

¹⁰³ Wyrok TSUE z 17 grudnia 1981 r., C-197 do 200, 243, 245 oraz 247/80, *Ludwigshafener Walzmühle Erling KG i in. p. Radzie i Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:C:1981:311, pkt 41.

¹⁰⁴ Więcej na temat zakresu uprawnień dyskrecyjnych instytucji UE w odniesieniu do WPR – por. J. Hartig Danielsen, *EU Agricultural Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2013, s. 20.

¹⁰⁵ A. Jurcewicz, *Artykuł 39 TFUE...*, s. 685.

¹⁰⁶ E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji...*, s. 27.

również celu zapewnienia odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej. Choć cel ten wyraźnie wpisuje się w tzw. politykę strukturalną WPR¹⁰⁷, to jednak pośrednio także łączy się z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego. Produkcja żywności uzależniona jest wszak w dużym stopniu od pracy rolnika i sytuacji ekonomicznej jego gospodarstwa¹⁰⁸.

W tak sformułowanych celach WPR uwidacznia się wbrew pozorom nie tylko ilościowy i ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa żywności. Cele te obejmują również wymiar jakościowy. Faktem jest, że WPR początkowo była nastawiona na ograniczenie deficytów żywności¹⁰⁹. Wraz z osiągnięciem samowystarczalności żywnościowej, a nawet nadprodukcji żywności, która obecnie jest „wszechobecna”¹¹⁰, a problemem stało się wręcz jej marnotrawstwo¹¹¹, cel bezpieczeństwa żywnościowego nabrał również wymiaru jakościowego¹¹². Syntetycznie i całościowo ujmując tę kwestię A. Jurcewicz, twierdząc, że „z upływem czasu (...) stosownie do zmieniającej się sytuacji nastąpiło istotne przeformułowanie zadań i priorytetów wspólnej polityki rolnej w kierunku wzmocnienia jakości produktów rolnych w celu ochrony zdrowia publicznego oraz uwzględnienia preferencji

¹⁰⁷ A. Jurcewicz, P. Popardowski, J. Zięba, *Podstawy prawne wspólnej polityki rolnej...*, s. XXVI–15 i n.

¹⁰⁸ W tym zakresie zasadne wydaje się wskazanie na przyjętą w 2019 r. Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/633/UE z 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych, Dz. Urz. UE L 111 z 25.04.2019 r., s. 59. Na potrzebę zapewnienia równowagi z korzyścią dla małych producentów, którzy nie są w stanie negocjować z wielkimi detalistami zwraca uwagę Parlament Europejski w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 13 stycznia 2009 r. w sprawie wspólnej polityki rolnej i światowego bezpieczeństwa żywnościowego, Dz. Urz. UE C 46E z 24.02.2010 r., s. 10 – por. pkt 18 rezolucji.

¹⁰⁹ K. Marciniuk, *Rolnictwo wobec integracji europejskiej...*, s. 89. Autor przedstawia fazy rozwoju WPR.

¹¹⁰ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „wkład społeczeństwa obywatelskiego w rozwój kompleksowej polityki żywnościowej w UE”, Dz. Urz. UE C 129 z 11.04.2018 r., s. 18, por. pkt. 3.4.

¹¹¹ UE podejmuje działania w zakresie przeciwdziałania marnotrawieniu żywności – por. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 16 maja 2017 r. w sprawie inicjatywy dotyczącej efektywnego gospodarowania zasobami: ograniczenie marnotrawienia i zwiększenie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE C 307 z 30.08.2018 r., s. 25; zob. też: K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty przeciwdziałania marnowaniu żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2(17), s. 119 i n.

¹¹² Por. M. Świstak, *Wspólna Polityka Rolna*, [w:] M. Świstak, J.W. Tkaczyński (red.), *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej, Stan i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015, s. 133; P. Popardowski, *Reguły konkurencji...*, s. 169–170 – autor uważa, że realizacja celu określonego w art. 39 ust. 1 lit. d) TFUE wymaga nie tylko zapewnienia konsumentom dostępu do żywności, ale również zachowania odpowiednich wymogów jakościowych ze względu na ochronę zdrowia publicznego. Cel ten można zatem odnosić również do sektorów powiązanych funkcjonalnie z rolnictwem, w szczególności agrobiznesu i przemysłu rolno-spożywczego.

konsumentów”¹¹³. Uwaga poświęcona kwestii jakości żywności doprowadziła finalnie do zwiększenia nacisku na bezpieczeństwo żywności, czego wyrazem było utworzenie Europejskiego Urzędu Bezpieczeństwa Żywności (dalej: EFSA)¹¹⁴.

Również godne zauważenia jest to, że w świetle wykładni traktatowych celów WPR zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw to cel, który może służyć nie tylko sektorowi rolnemu, ale także innym sektorom gospodarki, które wymagają zaopatrzenia w określone produkty rolne, np. sektorowi farmaceutycznemu¹¹⁵.

W kontekście zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w ramach WPR zasadne jest także zwrócenie uwagi na wymiar środowiskowy i finansowy tej polityki. Dotowanie rolnictwa z unijnego budżetu, często budzące krytykę¹¹⁶, w istocie ściśle łączy się z ww. celem bezpieczeństwa żywnościowego. Wśród różnorodnych form wspierania rolników w UE, zaakcentowania z perspektywy rozpatrywanej tematyki wymagają zwłaszcza środki wsparcia nadzwyczajnego wypłacane w ramach instrumentów tzw. zarządzania kryzysowego i zapobiegania sytuacjom kryzysowym¹¹⁷. Przykładem zastosowania tego rodzaju instrumentów jest wsparcie wypłacane z budżetu unijnego w związku ze wspomnianym już kryzysem wywołanym zakażeniami bakterią *E. Coli* w 2011 r. Kryzys ten doprowadził do okresowego silnego spadku konsumpcji owoców i warzyw,

¹¹³ A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym...*, s. 90.

¹¹⁴ J.A Mc Mahon, *EU Agricultural Law...*, s. 279–280.

¹¹⁵ Wyrok TSUE z 16 listopada 1989 r., C-131/87, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Radzie Wspólnot Europejskich*, pkt 23–24. TSUE podkreślił w tym wyroku, że produkty rolne są przedmiotem przetwórstwa przemysłowego i zapewnienie dostaw tych produktów na użytek innych sektorów gospodarki niż rolnictwo, a więc np. na użytek sektora farmaceutycznego, jest objęte zakresem zastosowania art. 39 TFUE. W świetle tego orzeczenia uprawnione jest zatem stwierdzenie, że zadania WPR określone w art. 39 TFUE obejmują dostawy produktów rolnych na rzecz przemysłów niepowiązanych ściśle z rolnictwem; por. również A. Jurcewicz, *Polityka rolna Wspólnoty w Jednolitym Rynku Europejskim...*, s. 106–107. Autorka wskazuje, że szerokie rozumienie zadań WPR stanowi prawną strategię ściślejszej integracji WPR z rynkiem wewnętrznym. Strategia ta polega na rozszerzeniu zakresu WPR przez włączenie do niej nie tylko agrobiznesu, czy nawet przemysłu rolno-spożywczego, ale także firm spoza sektora żywnościowego i rolniczego, które używają jako swoich surowców produktów zaklasyfikowanych jako produkty rolne. Autorka wskazuje również na to, że wykładnia dokonana przez Trybunał uwzględnia wzrastające umiędzynarodowienie i integrację gospodarki rolnej i żywnościowej oraz jest zgodne z oryginalną, pierwotną strukturą Traktatu; A. Jurcewicz, *Artykuł 39 TFUE...*, s. 691; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Zasady ogólne prawa europejskiego we wspólnej polityce rolnej, cz. 1*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 4, s. 39 i n.

¹¹⁶ Por. M. Świstak, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. 133.

¹¹⁷ Tematykę zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej, w tym w odniesieniu do wspólnej organizacji rynku rolnego, poddaje dogłębnej analizie I. Lipińska – por. I. Lipińska, *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2019, s. 184 i n.; por. również I. Lipińska, *Prawna organizacja rynku rolnego w aspekcie zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1, s. 415 i n.

w którego efekcie konieczna stała się wypłata rekompensat za operacje niezbierania plonów, zielonych zbiorów oraz wycofania z rynku określonych warzyw i owoców¹¹⁸. Podobny charakter miało wsparcie udzielane w związku z ustanowieniem embarga przez Federację Rosyjską na unijne owoce i warzywa¹¹⁹. Bez tego rodzaju wsparcia produkcja żywności w UE mogłaby, oczywiście w częściowym wymiarze, ulec zagrożeniu ze względu na jej nieopłacalność dla rolnika.

Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego bezwzględnie wiąże się także z kwestią oddziaływania rolnictwa na środowisko. Przyjęcie właściwej strategii dla zagwarantowania każdemu człowiekowi prawa do odpowiedniego wyżywienia związane jest z odpowiedzią na pytanie, czy rolnictwo powinno być skoncentrowane wyłącznie na ilościowym wzroście plonów, w szczególności poprzez zastosowanie przemysłowych metod produkcji, czy też polityka agrarna powinna uwzględniać w większym stopniu cele długoterminowe, obejmujące zwłaszcza kwestie ekologiczne¹²⁰ i jakościowe¹²¹. Ilościowy wzrost produkcji nie może bowiem odbywać się bezkarnie¹²². Rolnictwo, korzystając z nieodnawialnych zasobów naturalnych, w szczególności z ziemi, może, przy nieodpowiedzialnym podejściu, prowadzić do ich nadmiernej eksploatacji. To z kolei, niczym w sprzężeniu zwrotnym, może z czasem prowadzić do ryzyka w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Postulaty zapewnienia zrównoważonej produkcji rolnej, uwzględniającej ochronę środowiska, nie stoją zatem w sprzeczności z potrzebą zapewnienia każdemu człowiekowi prawa do odpowiedniego wyżywienia, lecz wychodzą tej potrzebie naprzeciw w perspektywie długofalowej. Ustawodawca unijny zobowiązał rolników do przestrzegania norm ochrony środowiska już na etapie produkcji podstawowej. Wymogi, które rolnik jest zobowiązany spełnić w ramach tzw. zasady wzajemnej zgodności, obejmują podstawowe normy dotyczące środowiska, zmiany klimatu, utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt, zdrowia roślin oraz dobrostanu zwierząt¹²³.

¹¹⁸ Wsparcie to zostało przydzielone w drodze rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 585/2011 z 17 czerwca 2011 r. ustanawiającego tymczasowe nadzwyczajne środki wspierania sektora owoców i warzyw, Dz. Urz. UE L 160 z 18.06.2011 r., s. 71.

¹¹⁹ Por. I. Lipińska, *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej...*, s. 185.

¹²⁰ D. Kurowski, A. Zieliński, *Produkcja rolna a prawna ochrona środowiska*, [w:] S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Temida 2, Białystok 1998, s. 225. Autorzy zwracają uwagę, że w dążeniu do maksymalizacji plonów nadmierne dawkowanie nawozów sztucznych i środków ochrony roślin, które ma kompensować zaniedbania lub błędy agrotechniczne, ma wpływ na jakość uzyskiwanych produktów i prowadzi do nieodwracalnej w skutkach degradacji środowiska.

¹²¹ A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne...*, s. 11.

¹²² A. Oleszko, B. Jeżyńska, S. Tarasiuk, *Prawo rolne...*, s. 21.

¹²³ Ustawodawca unijny przykładą dużą wagę do kwestii zapewnienia ochrony środowiska w ramach WPR. Otrzymywanie płatności bezpośrednich i wsparcia w ramach rozwoju obszarów wiejskich

Zasadne jest także zwrócenie uwagi, że wśród tych wymogów jest w szczególności wymóg zapewnienia bezpieczeństwa żywności przez rolnika. Zasadne jest zatem stwierdzenie, że działania ukierunkowane na ochronę środowiska, w szczególności gleby i wody stanowiących przecież podstawę produkcji rolnej¹²⁴, są niezbędne dla zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw żywności.

Wpływ na stan bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego może mieć również system rolniczy, dominujący na danym obszarze. We współczesnym rolnictwie wyróżnia się zasadniczo trzy takie systemy: konwencjonalny (zwany również intensywnym, uprzemysłowionym, klasycznym, zindustrializowanym itp.), ekologiczny i integrowany¹²⁵. Kryterium wyróżnienia przez doktrynę ww. systemów rolniczych jest stopień uzależnienia rolnictwa od przemysłowych środków produkcji, głównie nawozów mineralnych i pestycydów oraz jego oddziaływanie na środowisko przyrodnicze¹²⁶. Spośród ww. systemów zagrożenie dla bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego może potencjalnie stanowić system konwencjonalny (uprzemysłowiony)¹²⁷, zakładający w największym stopniu wykorzystanie ww. przemysłowych środków produkcji. Ich zużycie może bowiem przekładać się na jakość zdrowotną żywności oraz stan gleby. Problematykę bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego

jest silnie powiązane z obowiązkiem wypełnienia wymogów o charakterze środowiskowym. Rolnicy są zobowiązani w szczególności do przestrzegania tzw. „wymogów wzajemnej zgodności”. Celom stricte środowiskowym służy także tzw. „zazielenianie” w ramach płatności bezpośrednich. Otrzymanie części płatności bezpośrednich uzależnione jest zatem od wykonania przez rolnika działań, które wykraczają poza zasadę wzajemnej zgodności, takich jak dywersyfikacja upraw, utrzymywanie trwałych użytków zielonych, w tym tradycyjnych sadów oraz ustanowienie obszarów proekologicznych. Uwagę zwracają również tzw. „działanie rolno-środowisko-klimatyczne” oraz obowiązki związane z prowadzeniem działalności rolniczej w gospodarstwach położonych w całości lub częściowo na obszarach sieci „Natura 2000” objętych dyrektywami „siedliskową” (nr 92/43/EWG), „ptasią” (nr 2009/147/WE), lub na obszarach objętych tzw. Ramową Dyrektywą Wodną (nr 2000/60/WE). Ich wykonanie może być objęte dofinansowaniem.

¹²⁴ D. Norse, *Zasoby naturalne, strategie rozwoju rolnictwa i problem wyżywienia ludzkości*, [w:] M.R. Biswas, A.K. Biswas (red.), *Przyroda, żywność i człowiek*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1983, s. 41 i n.

¹²⁵ System rolniczy albo system gospodarowania jest określany jako sposób zagospodarowania przestrzeni rolniczej w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz ich przetwarzania, wyceniony kryteriami ekologicznymi i ekonomicznymi – por. L. Zimny, *Definicje i podziały systemów rolniczych*, „Acta Agrophysica” 2007, t. 10, nr 2, s. 507–508.

¹²⁶ Tamże, s. 508.

¹²⁷ System konwencjonalny to „sposób gospodarowania ukierunkowany na maksymalizację zysku, osiąganego dzięki dużej wydajności roślin i zwierząt. Wydajność tę uzyskuje się w wyspecjalizowanych gospodarstwach stosujących technologie produkcji oparte na dużym zużyciu przemysłowych środków produkcji i bardzo małych nakładach robocizny” – J. Kus, M. Fotyma, *Stan i perspektywy rolnictwa ekologicznego*, „Fragmenta Agronomica” 1992, t. 9, nr 2, s. 75–86.

w kontekście procesu uprzemysłowienia rolnictwa należy jednak rozważać nie tylko pod kątem zagrożeń płynących z tzw. chemizacji rolnictwa¹²⁸, ale również pod kątem zmian struktury agrarnej¹²⁹. Rolnictwo uprzemysłowione zakłada maksymalizację wydajności produkcji rolnej, co zwykle można osiągnąć przy prowadzeniu produkcji rolnej na dużą skalę. Model rolnictwa wielkoobszarowego może stanowić zagrożenie w dłuższej perspektywie dla modelu rolnictwa zrównoważonego¹³⁰. Ponadto wiążący się z modelem rolnictwa wielkoobszarowego proces koncentracji gruntów rolnych w rękach dużych przedsiębiorstw¹³¹, czy nawet tzw. *land grabbingu*¹³², może prowadzić do stopniowego ograniczenia możliwości nabywania gruntów rolnych przez rolników indywidualnych¹³³. To z kolei nie może pozostać bez wpływu nie tylko na całokształt rozwoju obszarów wiejskich¹³⁴, ale również na ilość i, przede wszystkim, jakość dostęp-

¹²⁸ M. Głodowska, A. Gałązka, *Intensyfikacja rolnictwa a środowisko naturalne*, „Zeszyty Problemowe Postępów Nauk Rolniczych” 2018, nr 592, s. 4.

¹²⁹ Szerzej nt. pojęcia struktury agrarnej por. A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 1996, s. 10–12. Autor zwraca uwagę na szerokie ujęcie struktury agrarnej jako zespołu czynników „mających wpływ na produkcję rolną, poziom dochodu producentów rolnych i ich wydajności pracy” czy też jako „zespół powiązanych ze sobą instytucji, takich jak struktura ustroju gruntowego, struktura produkcji, struktura usług dla rolnictwa”.

¹³⁰ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego”, Dz. Urz. UE C 242 z 23.07.2015 r., s. 15. Istotą rolnictwa zrównoważonego jest gospodarstwo rodzinne. W opinii podkreśla się, że oprócz wytwarzania produktów o wysokiej jakości, gospodarstwa rodzinne pełnią także funkcje społeczne i ekologiczne, gospodarując zasobami naturalnymi w zrównoważony sposób – por. pkt 1.7 opinii.

¹³¹ EKES przywołuje w opinii dane, z których wynika, że w UE 1% przedsiębiorstw rolnych kontroluje 20% gruntów rolnych. Z kolei 3% przedsiębiorstw rolnych kontroluje 50% gruntów rolnych UE. Z drugiej strony 80% przedsiębiorstw rolnych kontroluje zaledwie 14,5% użytków rolnych.

¹³² EKES wskazuje, że przez masowy wykup gruntów rolnych na ogół rozumie się proces skupowania gruntów rolnych na wielką skalę bez uprzedniego wysłuchania opinii lokalnych mieszkańców czy bez uzyskania ich zgody. W rezultacie prowadzi on do tego, że miejscowa ludność ma ograniczoną możliwość niezależnego prowadzenia gospodarstw rolnych i wytwarzania żywności odpowiedniej ilości i o odpowiedniej jakości. Jednym ze skutków ubocznych tego procesu może być również rezygnowanie z dotychczasowego użytkowania ziemi w celach rolnych na rzecz innych, nierolniczych rodzajów działalności – por. pkt 2.2 opinii. Por. także R. Pastuszko, *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, Lublin 2019, s. 71.

¹³³ Por. K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe...*, s. 184. Autorka rozważając przyczyny zjawiska *food insecurity* wskazuje na „wylimitowanie” drobnych producentów z rynku przez silniejsze podmioty z sektora rolno-spożywczego oraz stosowanie metod produkcji szkodliwych dla środowiska.

¹³⁴ EKES wskazuje na różnorodne skutki procesu masowego wykupu gruntów rolnych dla gospodarstw rodzinnych, podkreślając m.in. malejące zatrudnienie w rolnictwie czy koncentrację unijnego wsparcia finansowego w rękach posiadaczy gospodarstw wielkoobszarowych. Według

nej żywności. Z jednej strony uprawnione jest twierdzenie, że rolnictwo przemysłowe pozwala na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w wymiarze ilościowym, ponieważ zapewnia dostawy żywności. Z drugiej jednak strony nie można pominąć zagrożeń związanych z takim systemem produkcji żywności dla jej jakości. Długoterminowe skutki procesów towarzyszących uprzemysłowieniu rolnictwa także wpływają bowiem na bezpieczeństwo żywnościowe.

W kontekście problematyki bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego zasadne jest również wskazanie na kwestię zastosowania innowacji w produkcji żywności. Także ten proces charakteryzuje swego rodzaju dualizm. Wykorzystanie innowacji w sektorze rolno-spożywczym może z pewnością pomóc w sprostaniu wyzwaniu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, w szczególności ze względu na obniżenie kosztów uprawy, hodowli czy przetwórstwa¹³⁵. Bezpieczeństwo żywnościowe w UE związane jest bowiem z zagadnieniem opłacalności produkcji żywności¹³⁶. Ponadto innowacje mogą prowadzić do uniezależnienia produkcji od warunków klimatycznych¹³⁷, co w dobie dyskusji o zmianach klimatycznych ma istotne znaczenie. Z drugiej jednak strony postęp techniczny i naukowy doprowadziły do zjawiska ustępowania sektora produkcji pierwotnej na rzecz przemysłu spożywczego¹³⁸. Wraz z zanikaniem produkcji rolnej podstawowej rozwija się rynek produktów wysokoprzetworzonych oraz stopniowa utrata „rolnych właściwości” żywności¹³⁹. Zjawiska te mogą przyczyniać się do zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego¹⁴⁰.

Podsumowując problematykę celów WPR w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego należy z całą mocą podkreślić, że współcześnie zakres tych celów daleko wykracza poza produkcję żywności w wymiarze ilościowym i ekonomicznym. Rozwój ten odpowiada idei, zgodnie z którą samo zapewnienie żywności nie powinno być jedyną

wskazanych w opinii danych w 2009 r. w Bułgarii największe gospodarstwa, stanowiące 2,8% wszystkich gospodarstw rolnych, otrzymały aż 66,6% wszystkich przyznanych subwencji – por. pkt 3.4 i pkt 3.9 opinii. Z kolei K. Leśkiewicz wskazuje, że spadek zatrudnienia w rolnictwie i spadek dochodów rolników w UE są m.in. przyczyną zanikania niektórych produktów rolnych – por. K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe...*, s. 188.

¹³⁵ Ł. Sokołowski, *Nowa żywność a współczesne wyzwania żywnościowe – wybrane aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, nr 1(22), s. 123 i 130. Autor wskazuje na możliwość zminimalizowania negatywnej ingerencji człowieka w środowisko dzięki zastosowaniu nowych technologii.

¹³⁶ K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe...*, s. 196.

¹³⁷ Ł. Sokołowski, *Nowa żywność a współczesne wyzwania...*, s. 130.

¹³⁸ K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe...*, s. 196.

¹³⁹ Tamże, s. 196.

¹⁴⁰ Tamże.

funkcją rolnictwa¹⁴¹. Realizacja celu bezpieczeństwa żywnościowego wyraża się również w realizacji celów o charakterze zdrowotnym i środowiskowym. Takie stwierdzenie jest uprawnione na gruncie orzecznictwa Trybunału, które nakazuje interpretować cele WPR w świetle rozwoju rolnictwa i gospodarki jako całości¹⁴². W konsekwencji także przy rozpatrywaniu, czy dany środek jest objęty zakresem WPR należy uwzględnić szczególnie charakter gospodarki rolnej i fakt, że rolnictwo jest sektorem ściśle powiązanym z całą gospodarką¹⁴³.

Konkluzja ta znajduje również swoje uzasadnienie na gruncie koncepcji wielofunkcyjności europejskiego modelu rolnictwa¹⁴⁴ i ewolucji, której podlega sektor rolny wraz z jego otoczeniem ekonomiczno-społecznym. Ponadto, w kontekście rozpatrywanej problematyki bezpieczeństwa żywnościowego, nasuwa się refleksja, że rolnictwo, a więc i politykę agrarną – należy rozpatrywać w szerszym aspekcie interesu publicznego¹⁴⁵. Sektor ten realizuje bowiem zarówno funkcje rynkowe, jak i funkcje związane z ochroną dóbr publicznych¹⁴⁶, do których z całą pewnością należy żywność.

1.6. RELACJA ŻYWNOŚCI DO PRODUKTU ROLNEGO Z PERSPEKTYWY PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

Jak już wskazano regulacje WPR dotyczą wyłącznie produktów rolnych, natomiast przedmiotem regulacji prawa żywnościowego jest żywność, czyli środki spożywcze. W tym kontekście istotne jest zatem ustalenie, czym jest „produkt rolny”, a czym „środek spożywczy”. Nie są to bowiem pojęcia tożsame. Z drugiej strony, jak zostanie to wykazane poniżej, czasem produkt rolny jest jednocześnie środkiem spożywczym. Kwestia relacji żywności do produktu rolnego ma znaczenie z punktu widzenia tematyki niniejszej monografii. W dalszej jej części zostanie bowiem ustalone, czy objęcie produktów rolnych, a więc w pewnych przypadkach również środków spożywczych, zakresem szczególnych regulacji WPR ma wpływ na swobodę przepływu towarów.

¹⁴¹ A. Stelmachowski, *Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską (koreferat)*, [w:] S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Temida 2, Białystok 1998, s. 61.

¹⁴² Wyrok TSUE z 23 lutego 1988 r., C-131/86, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej p. Radzie Wspólnot Europejskich*, EU:C:1988:86.

¹⁴³ Tamże, pkt 10–11.

¹⁴⁴ A. Szymecka-Wesołowska, *Nowe wyzwania Wspólnej...*, s. 40.

¹⁴⁵ A. Jurcewicz, P. Popardowski, *Przemiany własności w rolnictwie – kontekst systemowy z perspektywy prawa krajowego i unijnego*, „Studia Prawnicze” 2014, nr 1(97), s. 33. Autorzy szeroko piszą o wymiarze ogólnospołecznym prawa własności w rolnictwie i funkcjach, które prawo to spełnia.

¹⁴⁶ J.S. Zegar, *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 81.

Produkt rolny został zdefiniowany na poziomie traktatowym. Zgodnie z art. 38 ust. 1 TFUE przez produkty rolne należy rozumieć płody ziemi, produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa, jak również produkty pierwszego przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami. Jednocześnie z art. 38 ust. 3 TFUE wynika, że listę produktów rolnych zawiera załącznik I do TFUE. Lista produktów rolnych zawarta w tym załączniku ma charakter enumeratywny¹⁴⁷. Dla określenia poszczególnych kategorii produktów rolnych wymienionych na liście wykorzystane zostały pozycje Wspólnej Taryfy Celnej¹⁴⁸. Nie pozostaje to bez znaczenia dla interpretacji zakresu poszczególnych kategorii produktów¹⁴⁹.

Wskazane powyżej przepisy całościowo regulują zakres pojęcia „produkty rolne”. Na przestrzeni lat okazało się jednak, że budzą one wątpliwości interpretacyjne, a zwłaszcza określenie „produkty pierwszego przetworzenia”. Określenie to zostało wyjaśnione przez Trybunał. W mającym fundamentalne znaczenie dla interpretacji terminu „produkt rolny” orzeczeniu w sprawie C-185/73 *Bielfiel-König* Trybunał orzekł, że decydujący dla ustalenia, czy dany produkt jest produktem pierwszego przetworzenia, a więc wchodzącym w zakres traktatowej definicji produktu rolnego, jest wyraźna ekonomiczna współzależność pomiędzy produktem podstawowym a produktem przetworzonym, a nie liczba kolejnych etapów przetwórstwa. Jednocześnie z zakresu produktów pierwszego przetworzenia Trybunał wyłączył produkty przetworzone, których koszty przetworzenia są tak znaczne, że w porównaniu z nimi cena produktów podstawowych wydaje się kosztem marginalnym¹⁵⁰.

Zasadnicze znaczenie dla zakwalifikowania danego produktu jako rolny ma jednak nie tyle szeroka definicja produktów rolnych wynikająca z art. 38 ust. 1 TFUE, co

¹⁴⁷ Lista produktów rolnych zawarta w Załączniku I do TFUE podlegała uzupełnieniu o produkty wymienione w art. 1 rozporządzenia Rady nr 7a – por. Regulation No 7 a adding certain products to the list in Annex II to the Treaty establishing the European Economic Community, Dz. Urz. WE 7 z 30.01.1961 r., s. 71. Możliwość uzupełnienia załącznika I do TFUE o dodatkowe produkty rolne wynikała wprost z art. 38 ust. 3 TEWG. Przepis art. 38 ust. 3 TEWG stanowi bowiem wprost, że w okresie 2 lat od wejścia w życie Traktatu Rada, na wniosek Komisji, stanowiąc większością kwalifikowaną może uzupełnić listę produktów rolnych zawartą w załączniku noszącym wówczas nr II o dodatkowe produkty rolne. Rada skorzystała z tego uprawnienia.

¹⁴⁸ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej, Dz. Urz. WE L 256 z 7.09.1987 r., s. 1.

¹⁴⁹ Wyrok TSUE z 25 marca 1981 r., C-61/80, *Coöperatieve Stremsel- en Kleurselfabriek p. Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:C:1981:75. W wyroku tym TSUE wyjaśnił, że jako że nie istnieją unijne wytyczne pozwalające na interpretację załącznika II do TEWG i biorąc pod uwagę, że załącznik ten używa tych samych oznaczeń, co ówczesna nomenklatura Rady Współpracy Celnej, to należy korzystać z wytycznych do tej nomenklatury w celu interpretacji ówczesnego załącznika II do TEWG.

¹⁵⁰ Wyrok TSUE z 29 maja 1974 r., C-185/73, *Hauptzollamt Bielefeld p. Offene Handelsgesellschaft in Firma H.C. König*, EU:C:1974:61, pkt 13.

enumeratywna lista zawarta w załączniku I do TFUE¹⁵¹. Uwagę zwraca, że niektóre produkty rolne wymienione w załączniku I do TFUE nie odpowiadają jednak definicji produktów rolnych zawartej w ust. 1 art. 38 TFUE, bowiem trudno je uznać za „produkty pierwszego przetworzenia”. Przykładami takich produktów są w szczególności margaryna, przetwory z warzyw, owoców, mąka produkowana z ziemniaków¹⁵². Z kolei takie produkty jak bawełna, drewno czy pióra, pomimo, że wydają się odpowiadać definicji określonej w art. 38 ust. 1 TFUE, nie znajdują się na liście produktów rolnych zawartej w Załączniku I¹⁵³. Pomimo tej niespójności należy przyjąć, że dla uznania produktu za rolny niezbędne jest, aby znajdował się on na liście produktów rolnych załączonej do TFUE. Ponadto przy interpretacji owej listy należy brać pod uwagę pozycje Wspólnego Systemu Taryf Celnych oraz wytyczne w zakresie interpretacji tego systemu¹⁵⁴.

Z orzecznictwa TSUE wynika zatem restrykcyjne podejście do kwestii kwalifikacji danego produktu jako produktu rolnego. Linia ta nie prowadzi jednak do preferowania wąskiego wytyczania spektrum oddziaływania WPR¹⁵⁵. Teza ta może być sformułowana w świetle wyroku TSUE w sprawie C-343/07 *Bavaria i Bavaria Italia*, w którym TSUE stanął na stanowisku, że rozporządzenie przyczyniające się do realizacji jednego lub wielu celów WPR wskazanych w art. 39 TFUE musi zostać przyjęte na podstawie art. 43 TFUE, nawet jeśli mając zasadniczo zastosowanie do produktów wskazanych w załączniku I do TFUE dotyczy w sposób akcesoryjny pewnych produktów, które nie są tym załącznikiem objęte¹⁵⁶.

¹⁵¹ Jak podkreśla A. Jurcewicz „(...) ust. 3 wyjaśnia, że pomimo istnienia definicji z ust. 1, realny zakres postanowień rolnych określony jest poprzez listę produktów zawartą w aneksie I (...)” – por. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, s. 23.

¹⁵² P. Czechowski, *Organizacje branżowych rynków rolnych*, [w:] P. Czechowski (red.), *Biała Księga Polska – Unia Europejska. Prawo rolne*, Real Press, Warszawa 1995, s. 20.

¹⁵³ Tamże.

¹⁵⁴ Takie stanowisko jest zgodne z linią orzecznictwem TSUE, który w sprawie prejudycjalnej C-77/83 *CILFIT* odniósł się do kwestii zakwalifikowania wełny jako produktu rolnego. TSUE wyjaśnił, że nawet jeśli z art. 38 ust. 1 TFUE wynika definicja ogólna produktów rolnych, to jednak art. 38 ust. 3 TFUE wyraźnie przewiduje, że przepisy WPR dotyczą jedynie tych produktów, które zostały wymienione na liście produktów rolnych, stanowiącej wówczas załącznik nr 2 do TEWG – por. wyrok TSUE z 29 lutego 1984 r., C-77/83, *Srl CILFIT i in. i Lanificio di Gavardo SpA p Ministero della sanità*, EU:C:1984:91, pkt 12; por. także – A. Jurcewicz, *Pojęcia produktów rolnych, producenta rolnego i gospodarstwa rolnego w prawie Wspólnoty Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 5, s. 71.

¹⁵⁵ P. Popardowski, *Reguły konkurencji...*, s. 187.

¹⁵⁶ Wyrok TSUE z 2 lipca 2009 r., C-343/07, *Bavaria NV i Bavaria Italia Srl p. Bayerischer Brauerbund eV*, EU:C:2009:415, pkt 50–51. W wyroku tym TSUE odniósł się do argumentów, jakoby art. 38 i art. 43 TFUE nie stanowiły właściwej podstawy prawnej dla ustanowienia rozporządzenia (EWG) nr 2081/92 w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych z tego względu, że piwo, które również zostało objęte zakresem zastosowania tego rozporządzenia,

W świetle powyższego wyroku zasadne wydaje się także stwierdzenie, że art. 43 TFUE w związku z art. 39 ust. 1 TFUE stanowi właściwą podstawę prawną dla aktów prawnych, których zakres zastosowania obejmuje również produkty nie będące produktami rolnymi. Takie podejście wynika ze ścisłych, funkcjonalnych związków pomiędzy rolnictwem a sektorami pozarolniczymi, jak np. sektorem przetwórstwa spożywczego¹⁵⁷, czy też sektorem farmaceutycznym.

Analizując listę produktów rolnych zawartą w załączniku I do TFUE uwagę zwraca, że znacząca część produktów rolnych stanowi jednocześnie żywność¹⁵⁸. Aby wykazać prawidłowość tego twierdzenia na gruncie prawnym, konieczne jest przejście do analizy pojęcia „żywność”¹⁵⁹.

Pojęcie żywności należy rozważać na gruncie regulacji prawa pochodnego¹⁶⁰. Nie zostało ono bowiem zdefiniowane na poziomie traktatowym. Definicję żywności, czy też innymi słowy środka spożywczego, zawiera rozporządzenie (WE) nr 178/2002. Przyjęcie definicji żywności przez ustawodawcę unijnego na gruncie przepisów rozporządzenia było zabiegiem pozwalającym na uniknięcie rozbieżności w definiowaniu żywności przez poszczególne państwa członkowskie¹⁶¹, a tym samym potencjalnych utrudnień w handlu żywnością na rynku wewnętrznym. W świetle obowiązujących przepisów „żywność” („środek spożywczy”) oznacza jakiegokolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać¹⁶². Uwagę zwraca, że definicja żywności jest niewątpliwie bardzo szeroka.

nie figuruje wśród produktów rolnych wskazanych w załączniku I do TFUE. TSUE nie zgodził się z tą argumentacją. Wyjaśnił, że bezsporne jest, że rozporządzenie nr 2081/92 realizuje cele WPR, określone w art. 39 TFUE i – zasadniczo – dotyczy produktów zawartych w załączniku I do TFUE. Ponadto o ile jest prawdą, że piwo nie zostało wyraźnie wskazane w tym załączniku, to jednak większość jego składników w nim występuje, a objęcie go zakresem stosowania rozporządzenia nr 2081/92 jest zgodne z celami tego rozporządzenia, w szczególności w zakresie realizacji celów WPR wskazanych w art. 39 TFUE.

¹⁵⁷ Por. P. Popardowski, *Reguły konkurencji...*, s. 7.

¹⁵⁸ Por. K. Leśkiewicz, *Wokół prawnego pojęcia żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1(16), s. 179.

¹⁵⁹ Żywność to inaczej środek spożywczy. Pojęcia te są tożsame.

¹⁶⁰ Do zamkniętego katalogu wiążącego prawa pochodnego należą rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje. Obok nich instytucje UE mogą posłużyć się niewiążącymi prawnie opiniami i zaleceniami – por. I.C. Kamiński, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 13.

¹⁶¹ Podobnie P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 50.

¹⁶² Por. art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002. Przepis ten precyzuje ponadto, że środek spożywczy obejmuje napoje, gumę do żucia i wszelkie substancje, łącznie z wodą, świadomie dodane do żywności podczas jej wytwarzania, przygotowania lub obróbki. Jednocześnie ustawodawca unijny zawarł w przedmiotowym art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 katalog produktów, które nie stanowią

Porównanie definicji żywności na gruncie rozporządzenia (WE) nr 178/2002 oraz definicji produktu rolnego wynikającej z art. 38 ust. 1 i 3 TFUE w związku z załącznikiem I do TFUE prowadzi do wniosku, że część produktów rolnych wymienionych w tym załączniku objęta jest również definicją żywności wynikającą z rozporządzenia (WE) nr 178/2002. Innymi słowy realny zakres postanowień rolnych, określony przez listę produktów rolnych zawartą w załączniku I do TFUE, obejmuje zatem również w dużej mierze środki spożywcze¹⁶³.

Ustalenie powyższej relacji może być ważne w kontekście problematyki swobody przepływu towarów. Uwzględniając fakt, że WPR łączy w sobie elementy interwencjonizmu publicznego z elementami polityki rynkowej¹⁶⁴ zasadne jest bowiem zadanie sobie pytania, czy owa współzależność pomiędzy produktem rolnym a środkiem spożywczym, to ich potencjalne „nakładanie się” na siebie, może mieć wpływ na zapewnienie swobodnego obrotu żywnością. Odpowiedź na to pytanie będzie udzielona w rozdziale II niniejszej monografii, w którym zostanie rozważona problematyka „umiejscowienia” WPR na rynku wewnętrznym.

1.7. ROZWÓJ UNIJNEGO PRAWA ŻYWNOŚCIOWEGO

Kryzysy żywnościowe, bulwersujące konsumentów w latach 90. ubiegłego stulecia, takie jak choroba „szalonych krów”, skażenia pasz dioksynami czy epidemia pryszczycy skutkowały utratą zaufania konsumentów do bezpieczeństwa i jakości żywności produkowanej w ówczesnej Wspólnocie Europejskiej¹⁶⁵. Kryzysy te, jako odbijające się na życiu i zdrowiu ludzi, doprowadziły także do napięć pomiędzy samymi państwami członkowskimi ówczesnej Wspólnoty, zagrażając wręcz integracji europejskiej¹⁶⁶. Kryzys BSE

„środka spożywczego”. Niewątpliwie ustanowienie na poziomie rozporządzenia unijnego definicji żywności jest bardzo ważne z punktu widzenia właściwego stosowania przepisów prawa żywnościowego UE. Jednolite rozumienie pojęcia „żywność” wynikające z obowiązywania we wszystkich państwach członkowskich UE jednakowej definicji tego pojęcia jest działaniem na korzyść zapewnienia bezpieczeństwa żywności oraz swobodnego obrotu tym towarem. Pozwala bowiem na uniknięcie sytuacji, w której jedno państwo uznawałoby dany produkt za żywność i stosowało do niego przepisy prawa żywnościowego, a drugie już nie. Wprowadzenie na poziomie rozporządzenia (WE) nr 178/2002 definicji żywności spełnia zatem funkcję unifikacyjną – por. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe*, [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 476.

¹⁶³ A. Jurcewicz, *Związek prawa żywnościowego z prawem rolnym...*, s. 86.

¹⁶⁴ A. Jurcewicz, P. Popardowski, J. Zięba, *Podstawy prawne Wspólnej Polityki Rolnej...*, s. XXVI–11.

¹⁶⁵ D. Gadbin, *Wpływ prawa żywnościowego na prawo rolne...*, s. 26; A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, s. 64 i n.

¹⁶⁶ C. Geslain-Lanéelle, *Foreword*, [w:] A. Alemanno, S. Gabbi (red.), *Foundations of EU Food Law and Policy. Ten Years of the European Food Safety Authority*, Routledge, London 2014, s. xvii.

uznaje się wręcz za moment przełomowy w procesie rozwoju prawa żywnościowego. Pierwszy etap owego procesu trwał od początku istnienia Wspólnoty Europejskiej do wybuchu kryzysu BSE w latach 90. i charakteryzował się tym, że prawo żywnościowe skupione było na wspieraniu tworzenia rynku wewnętrznego z pominięciem ochrony konsumentów. Z kolei drugi etap procesu rozwoju prawa żywnościowego, po wybuchu kryzysu BSE, charakteryzowała zmiana orientacji rynkowej w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa żywności. Początkiem realnych prac nad przeorientowaniem prawa żywnościowego, będących efektem kryzysu BSE, była debata zapoczątkowana przez Komisję w Zielonej Księdze dotyczącej ogólnych zasad ustawodawstwa żywnościowego w UE z 1997 r.¹⁶⁷ W dokumencie tym Komisja przyznała, że ówczesna Wspólnota borykała się z problemami w zakresie ochrony zdrowia konsumentów, podczas gdy to właśnie ochrona zdrowia związana ze spożywaniem żywności powinna mieć absolutny priorytet w ramach regulacji z zakresu prawa żywnościowego¹⁶⁸. Rozpoczęcie opartej na Zielonej Księdze debaty poskutkowało przygotowaniem kolejnego dokumentu, tj. Białej Księgi dotyczącej bezpieczeństwa żywności z 2000 r.¹⁶⁹ Myślą przewodnią tej Księgi jest założenie, że polityka w zakresie bezpieczeństwa żywności powinna opierać się na wszechstronnym i zintegrowanym podejściu¹⁷⁰. Jako fundament polityki bezpieczeństwa Komisja wskazała w tej Księdze na analizę i ocenę ryzyka, śledzenie drogi produktu i jego składników oraz procedury umożliwiające wycofanie żywności i pasz z rynku w razie stwierdzenia ryzyka dla zdrowia konsumenta¹⁷¹. Komisja wskazała ponadto na konieczność regulowania kwestii z zakresu bezpieczeństwa żywności właśnie na poziomie unijnym¹⁷². W efekcie nastąpiły również stosowne zmiany instytucjonalne¹⁷³. Kryzys BSE był też jednym z czynników przyczyniających się do rozwoju urzędowej kontroli żywności¹⁷⁴.

¹⁶⁷ The general principles of food law in the European Union – Commission Green Paper, COM/97/0176 final, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1997:0176:FIN:EN:PDF> [dostęp: 1.09.2024].

¹⁶⁸ Tamże, pkt 5 w części I.

¹⁶⁹ White paper on food safety, COM/99/0719 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A32041> [dostęp: 1.09.2024].

¹⁷⁰ Tamże, por. pkt 4–6 i 8.

¹⁷¹ Tamże, pkt 10.

¹⁷² Tamże, pkt 4. Zdaniem Komisji dla odzyskania zaufania opinii publicznej konieczne było, po pierwsze, utworzenie unijnych ram w sprawie ogólnego prawa żywnościowego, a po drugie, utworzenie niezależnego Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA). Tak też się stało: rozporządzenie (WE) nr 178/2002 zostało przyjęte w styczniu 2002 r., a EFSA rozpoczął pracę w maju 2002 r.

¹⁷³ C. Geslain-Lanéelle, *Foreword...*, s. xvii.

¹⁷⁴ A. Kotyja, *System urzędowej kontroli żywności w świetle wymogów prawa Unii Europejskiej*, [w:] M. Korzycka, P. Wojciechowski (red.), *Urzędowa kontrola żywności. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018, s. 19.

Na proces rozwoju prawa żywnościowego ogromny wpływ miała także zmiana metody harmonizacji¹⁷⁵, która była efektem wyroku Trybunału w sprawie *Cassis de Dijon*¹⁷⁶. Orzeczenie to było kamieniem milowym dla ewolucji prawa żywnościowego. Przed jego wydaniem, harmonizacja w zakresie prawa żywnościowego miała charakter pionowy¹⁷⁷, tj. dokonywano jej przez przyjęcie wspólnych standardów dla poszczególnych środków spożywczych, które obejmowały normy przedmiotowe i specyfikacje techniczne (m.in. szczegółowe określenie składu oraz metod produkcji)¹⁷⁸. Prace te były powolne i mało efektywne z powodu niejednorodnych wymagań poszczególnych państw członkowskich oraz ogromnej liczby produktów wymagających uregulowania¹⁷⁹. Wraz z wydaniem orzeczenia w sprawie *Cassis de Dijon*, które wprowadziło zasadę wzajemnego uznawania¹⁸⁰, nastąpiła zmiana metody harmonizacji z pionowej na poziomą¹⁸¹. Przedmiotem regulacji tej ostatniej były problemy generalne wszystkich środków spożywczych lub ich dużej grupy¹⁸². Orzeczenie to pokazało bowiem, że regulowanie standardu wspólnego dla poszczególnych środków spożywczych nie jest warunkiem koniecznym dla

¹⁷⁵ Harmonizacja prawa to proces, który polega na zapewnieniu skutecznego wdrożenia obowiązującego prawa UE do krajowego porządku prawnego. Obejmuje on specjalny tryb scalania lub powiązania systemów prawnych państw członkowskich UE – por. P. Czechowski, *Standardy harmonizacji prawa*, [w:] E. Piontek (red.), *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Liber, Warszawa 2003, s. 70.

¹⁷⁶ Wyrok TSUE z 20 lutego 1979 r., C-120/78, *Rewe-Zentral AG p. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, EU:C:1979:42.

¹⁷⁷ A. Jurcewicz, *Wybrane problemy prawne sektora produktów spożywczych*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 2, s. 38.

¹⁷⁸ M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 64–65. Autorzy wskazują, że w drodze harmonizacji pionowej określone zostały zwłaszcza standardy dla takich środków spożywczych, jak: kakao i czekolada, środki słodzące, miód oraz dżemy i marmolady, soki owocowe, mleko konserwowane, kazeiny, naturalne wody mineralne, kawa i cykorja.

¹⁷⁹ Por. tamże, s. 65. Autorzy zwracają uwagę na problematyczne aspekty metody harmonizacji pionowej w zakresie prawa żywnościowego, tj. w szczególności na trudności w osiągnięciu porozumienia co do standardów żywności przez państwa członkowskie o odmiennych tradycjach w tym zakresie oraz na nadmierną kazuistykę wyrażającą się w wielokrotnych zmianach prawnych.

¹⁸⁰ Zasada ta oznacza, że produkty legalnie wytworzone i wprowadzone do obrotu w jednym z państw członkowskich powinny zostać dopuszczone do obrotu w innym państwie członkowskim – por. pkt 14 wyroku TSUE z 20 lutego 1979 r., C-120/78, *Rewe-Zentral AG p. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*; por. również – White paper on food safety, COM/99/0719 final, pkt 68.

¹⁸¹ Zmiana w zakresie podejścia do metody harmonizacji sprawiła, że mniejszy nacisk położono na kontynuację harmonizacji przepisów pionowych i większość prac dotyczących specyfikacji technicznych zawieszono – por. E. Nitecka, M.W. Obiedziński, *Ogólne zasady prawa żywnościowego*, [w:] E. Nitecka, M.W. Obiedziński (red.), *Prawo żywnościowe Unii Europejskiej*, FAPA, Warszawa 2002, s. 17.

¹⁸² Por. M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego...*, s. 65.

tworzenia i funkcjonowania rynku wewnętrznego¹⁸³. Tym samym stanowiło ono impuls do wspomnianej zmiany metody harmonizacji¹⁸⁴, która pozwoliła na uregulowanie na poziomie ówczesnej Wspólnoty kwestii bezpieczeństwa żywności w sposób horyzontalny.

Orzecznictwo TSUE oraz kryzysy żywnościowe dały zatem początek przemianom, które w perspektywie długoterminowej poskutkowały zwiększeniem bezpieczeństwa środków spożywczych¹⁸⁵ oraz ich jakości¹⁸⁶. Ponadto zmiana metody harmonizacji przyczyniła się istotnie do zapewnienia swobody przepływu żywności, rozumianej jako towar. Przyjęcie na poziomie UE przepisów harmonizujących, które wprowadziły jednolite, horyzontalne wymogi w zakresie bezpieczeństwa żywności, zapewnienia jej śledzenia, odpowiedzialności za nią¹⁸⁷, zasad jej oznakowania i informowania o niej¹⁸⁸, miały kluczowe znaczenie dla swobodnego obrotu żywnością. Środek spożywczy wyprodukowany w jednym państwie członkowskim zgodnie z przepisami harmonizującymi odpowiadał bowiem co do zasady wymogom obowiązującym we wszystkich pozostałych państwach członkowskich. Dzięki temu państwa członkowskie mogły bez przeszkód eksportować i importować żywność na rynku wewnętrznym.

W tym kontekście zasadne jest jednak zwrócenie uwagi, że wartość swobody przepływu towarów może być ujmowana niejako „warunkowo” wobec pozostałych

¹⁸³ Tamże. Autorzy wskazują, że założeniem legislacji poziomej jest to, że zamiast oddzielnego regulowania każdego środka spożywczego, przedmiotem regulacji są problemy generalne wszystkich środków spożywczych lub ich dużej grupy, np. etyketowanie żywności.

¹⁸⁴ Tamże, s. 66. Autorzy wskazują, że według metody harmonizacji poziomej uregulowane zostały m.in. sprawy etyketowania żywności, dodatków do żywności, tworzyw i innych przedmiotów stykających się z żywnością, produktów spożywczych przeznaczonych do szczególnych celów odżywczych, ustalania pochodzenia specjalnych produktów spożywczych, certyfikatów produktów o specjalnym charakterze, urzędowej kontroli produktów spożywczych, higieny produktów spożywczych czy metod przetwórczych żywności mrożonej.

¹⁸⁵ R. O'Rourke, *European Food Law*, Palladian Law, Bembridge 2001, s. 4.

¹⁸⁶ J. Stoksik, *Formy wspierania systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, FAPA, Warszawa 2016, s. 153.

¹⁸⁷ Obecnie kwestie te regulują przepisy rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

¹⁸⁸ Obecnie kwestie te regulują przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 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, Dz. Urz. UE L 304 z 22.11.2011 r., s. 18 z późn. zm.

celów prawa żywnościowego¹⁸⁹. Takie podejście jest uzasadnione z uwagi na konstrukcję art. 5 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, określającego owe cele¹⁹⁰. Ustęp 1 tego przepisu stanowi w szczególności, że „prawo żywnościowe ma za zadanie realizację jednego lub więcej ogólnych celów dotyczących wysokiego poziomu ochrony zdrowia i życia ludzi oraz ochrony interesów konsumentów (...)”. Z przepisu art. 5 ust. 2 wynika natomiast, że celem prawa żywnościowego jest osiągnięcie swobodnego przepływu żywności i pasz „wyprodukowanych lub wprowadzanych do obrotu zgodnie z ogólnymi zasadami i wymogami” określonymi w rozdziale II tego rozporządzenia. W konsekwencji należy rozumieć, że realizacja celu swobodnego przepływu żywności określonego w art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 uzależniona jest od realizacji pozostałych celów prawa żywnościowego określonych w ustępie 1 art. 5 tego rozporządzenia¹⁹¹. Innymi słowy, konieczne jest zapewnienie swobodnego przepływu nie jakiejkolwiek żywności, ale żywności spełniającej wymogi prawa żywnościowego¹⁹².

Niezależnie od dat i kamieni milowych, które wpłynęły na rozwój prawa żywnościowego należy stwierdzić, że wykształcenie się prawa żywnościowego stanowi odpowiedź na potrzebę objęcia wszystkich etapów wytwarzania żywności zakresem regulacji unijnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności w całej UE¹⁹³ oraz swobodnego obrotu nią. Każde bowiem ogniwo łańcucha żywnościowego może mieć wpływ na bezpieczeństwo żywności¹⁹⁴. Z tego też względu prawo żywnościowe

¹⁸⁹ B. van der Meulen, *The Function of Food Law. On the Objectives of Food Law, Legitimate Factors and Interests Taken into Account*, „European Food and Feed Law” 2010, nr 2, s. 85; M. Korzycka, *Niewydolność stosowania unijnej zasady wzajemnego uznania (mutual recognition principle) w państwach członkowskich Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem produktów żywnościowych*, [w:] Ł. Pisarczyk (red.), *Prawne problemy i wyzwania Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 177. P. Wojciechowski, *Cele prawa żywnościowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, nr 12, s. 58.

¹⁹⁰ B. van der Meulen, *The Function of Food Law...*, s. 85.

¹⁹¹ Podobnie: P. Wojciechowski, *Cele prawa żywnościowego...*, s. 58; B. van der Meulen, *The Function of Food Law...*, s. 85 – autor podkreśla: „From the sequence of the sections in Article 5 GFL, the logic presents itself that the objectives are conditional to the aim. In other words free movement is to be achieved only for foods that are in compliance with the legislation pursuing protection of health or (other) consumers’ interests”.

¹⁹² P. Wojciechowski, *Obowiązkowe znakowanie żywności krajem i miejscem pochodzenia – koniec jednolitego rynku żywności?*, [w:] Ł. Pisarczyk (red.), *Prawne problemy i wyzwania Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 379.

¹⁹³ M. Stańko, *Konsument w systemie bezpieczeństwa żywności po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej: aspekty prawne*, FAPA, Warszawa 2017, s. 415.

¹⁹⁴ M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe – relacje do prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, nr 5, s. 76.

cechuje „wszechstronne i zintegrowane podejście do bezpieczeństwa żywności”¹⁹⁵. Podejście to bywa określane jako „od pola do stołu”¹⁹⁶. Znajduje to odzwierciedlenie w legalnej definicji prawa żywnościowego¹⁹⁷. W polskiej doktrynie prawo żywnościowe uznawane jest za „odrębny dział prawa rolnego”¹⁹⁸. Podkreśla się, że jest ono istotnym nurtem unijnej legislacji rolnej¹⁹⁹. Niektórzy przedstawiciele doktryny uznają prawo żywnościowe za „nową dziedzinę prawa”²⁰⁰.

Na koniec zasadne jest stwierdzenie, że prawa żywnościowego nie można rozpatrywać w oderwaniu od WPR. Prawo żywnościowe łączy wszak ścisły związek z prawem rolnym²⁰¹. Granice WPR wyznaczają, jak już podkreślono, produkty rolne²⁰², a te mogą obejmować również środki spożywcze. Ponadto brzmienie art. 43 TFUE, tj. przepisu odnoszącego się do WPR, pozwala, aby na jego podstawie przyjmowane były unijne akty prawne dotyczące etapów wybiegających poza samą produkcję rolną i handel produktami rolnymi²⁰³. Na podstawie tego przepisu możliwe jest również przyjmowanie środków dotyczących drugiego etapu przetworzenia produktów rolnych, konsumpcji, czy ich wykorzystania przemysłowego, pod warunkiem, że środki te dotyczyć będą listy produktów rolnych objętych załącznikiem I do TFUE oraz będą konieczne i właściwe w świetle zadań WPR określonych w art. 39 TFUE²⁰⁴. Do zadań WPR należy bowiem nie tylko zapewnienie ilościowego bezpieczeństwa zaopatrzenia, ale również bezpieczeństwa żywności w sensie jakościowym.

¹⁹⁵ Tamże.

¹⁹⁶ B. Gulbicka, *Podstawowe regulacje prawne i promocja żywności tradycyjnej i regionalnej w Polsce*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2010, s. 10.

¹⁹⁷ W świetle art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 prawo żywnościowe oznacza przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne regulujące sprawy żywności w ogólności, a ich bezpieczeństwo w szczególności, zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i na poziomie krajowym. Definicja ta obejmuje wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz paszy produkowanej dla zwierząt hodowlanych lub używanej do żywienia zwierząt hodowlanych. Jednocześnie należy zauważyć, że zgodnie z art. 1 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 nie ma ono zastosowania do produkcji podstawowej na własny użytek lub do domowego przygotowania, obróbki lub przechowywania do własnego spożycia.

¹⁹⁸ A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 20.

¹⁹⁹ A. Lichorowicz, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. 357.

²⁰⁰ P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 36; M. Korzycka, P. Wojciechowski, *Prawo żywnościowe jako nowa dziedzina prawa*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, nr 14, s. 275–296.

²⁰¹ A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym...*, s. 87.

²⁰² Tamże, s. 85.

²⁰³ Tamże, s. 87–88.

²⁰⁴ Tamże.

Współcześnie prawo żywnościowe UE ma jasno określone cele, wynikające wprost z art. 1 ust. 1 przywołanego już rozporządzenia (WE) nr 178/2002. Są nimi: zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego, ochrona interesów ekonomicznych konsumenta, zagwarantowanie rzetelności transakcji handlowych i zapewnienie swobodnego przepływu żywności w UE. Ponadto, tam, gdzie to właściwe, celami prawa żywnościowego są także ochrona zdrowia i warunków życia zwierząt i zdrowia roślin oraz ochrona środowiska²⁰⁵. Rozporządzenie to jest uznawane za podstawowy akt prawny z zakresu prawa żywnościowego i zyskało miano „Ogólnego Prawa Żywnościowego”²⁰⁶. B. van der Meulen stwierdził wręcz, że akt ten stanowi jakby „konstytucję prawa żywnościowego w UE”²⁰⁷. Rozporządzenie to, oprócz określenia przytoczonych już celów prawa żywnościowego, definiuje również podstawowe pojęcia oraz określa zasady prawa żywnościowego²⁰⁸. Do zasad tych należą w szczególności: zasada analizy ryzyka, zasada ostrożności, zasada przejrzystości, zasada odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa żywności i pasz, zasada śledzenia²⁰⁹. Rozporządzenie to – wraz z innymi aktami prawa pochodnego²¹⁰ – przyczynia się w ten sposób do zapewnienia bezpieczeństwa żywności oraz jej swobodnego przepływu na rynku wewnętrznym.

1.8. PODSUMOWANIE

Poczynione w niniejszym rozdziale uwagi wskazują na złożoność czynników wpływających na postrzeganie żywności i jej roli dla ochrony zdrowia publicznego. Znaczenie żywności jest holistyczne. Nie sprowadza się wyłącznie do zaspokojenia potrzeb biologicznych, ale obejmuje także aspekty społeczne i kulturowe. Zagwarantowanie jej dostaw jest także konieczne dla utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie. Jej funkcje są zatem bardzo zróżnicowane, a znaczenie – strategiczne.

Aby żywność mogła należycie spełniać wszystkie te funkcje konieczne jest, aby była bezpieczna. Zapewnienie owego bezpieczeństwa żywności wymaga w szczególności działań o charakterze legislacyjnym. Ustawodawca unijny jest aktywny w tej sferze,

²⁰⁵ Por. P. Wojciechowski, *Cele prawa żywnościowego...*, s. 45.

²⁰⁶ B. van der Meulen, *The Function of Food Law...*, s. 84.

²⁰⁷ Tamże.

²⁰⁸ Akt ten określa także podział zakresu odpowiedzialności i obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa żywności pomiędzy państwami członkowskimi i podmiotami działającymi na rynku spożywczym – por. M. Korzycka, P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności...*, s. 117.

²⁰⁹ Tamże, s. 49.

²¹⁰ W opinii B. van der Meulen’a z 2010 r. prawo żywnościowe było trzecim najściślej uregulowanym sektorem w Unii Europejskiej – por. B. van der Meulen, *The Function of Food Law...*, s. 83.

przyjmując zmiany prawne mające na celu dostosowanie aktów prawnych do rozwoju sektora rolno-spożywczego. Zmiany te uwzględniają nowe, innowacyjne metody produkcji żywności, ale także zainteresowanie europejskich konsumentów żywnością z państw trzecich, której nie stosowano w znacznym stopniu w UE do spożycia przez ludzi.

Unijne prawo żywnościowe w dużym stopniu uwzględnia także oczekiwania konsumentów co do jakości żywności i oddziaływania metod jej produkcji na środowisko oraz dobrostan zwierząt. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym oczekiwania konsumentów co do żywności zmieniają się, nie ograniczając się już wyłącznie do jej bezpieczeństwa i ceny. Współcześnie oczekiwania te są ściśle powiązane z ekologią i potrzebą wsparcia tych producentów rolnych, których sposób prowadzenia działalności rolniczej zyskuje aprobatę konsumenta. Rolnictwo to jednak sektor, który intensywnie korzysta z zasobów przyrody i oddziałuje na systemy ekologiczne²¹¹. Pełni on szereg funkcji o charakterze publicznym²¹² i niekomercyjnym²¹³. Konsumenty dostrzegają w rolnictwie wartości o wymiarze publicznym²¹⁴. Ich postawa oddziałuje na rozwój modelu rolnictwa wielofunkcyjnego²¹⁵. Model ten jest z kolei kluczowym elementem koncepcji zrównoważonego rozwoju (ang. *sustainable development*)²¹⁶. Doktryna podkreśla, że o ile korzyści ekonomiczne mają konkretnych adresatów, to szkody spowodowane nieodpowiedzialnym prowadzeniem produkcji rolnej niosą za sobą skutki odczuwalne dla ogółu ludzi, świata przyrody i przyszłych pokoleń²¹⁷. Także te aspekty znajdują odzwierciedlenie w aktach

²¹¹ P. Litwiniuk, *Kwestia agrarna. Wprowadzenie do problematyki*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, FAPA, Warszawa 2016, s. 10.

²¹² M. Cardwell, *The European Model of Agriculture*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 13.

²¹³ Na temat klasyfikacji pozakomercyjnych funkcji rolnictwa por. J. Mikołajczyk, *Współczesne funkcje obszarów wiejskich na tle koncepcji multifunkcjonalnego rolnictwa*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, nr 10, s. 367 i n.

²¹⁴ Por. P. Popardowski, *Reguły konkurencji...*, s. 31.

²¹⁵ B. Włodarczyk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2022, nr 2(31), s. 11–26.

²¹⁶ M. Klun, R. Slabe Erker, *Perceived Development of Sustainable Agriculture*, „*Administration*” 2012, t. 10, nr 2, s. 49.

²¹⁷ A. Czyżewski, *O nowy paradygmat rozwoju rolnictwa: refleksje nad książką J.S. Zegara „Współczesne wyzwania rolnictwa”*, „*Ekonomista*” 2013, nr 6, s. 831 i n.; B. Jeżyńska, *Slow city w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, FAPA, Warszawa 2018, s. 160–162. Autorka analizuje m.in. problematykę zrównoważonego rozwoju terytorialnego obszarów wiejskich. Wskazuje na cel zapewnienia trwałego dobrobytu w warunkach zrównoważonego rozwoju; A. Oleszko, P. Mikołajczyk, R. Pastuszko, *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, [w:] D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, FAPA, Warszawa 2018, s. 185 i n.

prawa żywnościowego, w których żywność produkowana w sposób ekologiczny, czy też zgodnie z ugruntowaną tradycją, zostaje poddana regulacjom szczególnym. Wymogi prawne w zakresie oznakowania żywności pozwalają konsumentom zainteresowanym tymi zagadnieniami na dokonywanie świadomych wyborów zakupowych.

Na podkreślenie zasługuje, że celem harmonizacji prawa żywnościowego i dostosowania go do zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego jest jednak także zapewnienie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Przedstawiony w niniejszym rozdziale złożony kontekst związany ze spożywaniem żywności prowadzi zatem do wniosku, że handlu żywnością nie można rozpatrywać wyłącznie w kategoriach ekonomicznych. Jej strategiczny charakter i nierozzerwalny związek z ochroną zdrowia publicznego bez wątpienia powinny wpływać na sposób zastosowania wymienionej w art. 36 TFUE przesłanki ochrony zdrowia publicznego jako uzasadnienia dla ograniczeń w handlu żywnością.

ROZDZIAŁ II.

HANDEL ŻYWNOŚCIĄ W ŚWIELE TRAKTATOWEJ SWOBODY PRZEPŁYWU TOWARÓW

2.1. WPROWADZENIE

Swoboda przepływu towarów, wraz ze swobodą przepływu osób, usług i kapitału, składa się na istotę rynku wewnętrznego i bez wątpienia stanowi filar integracji gospodarczej państw członkowskich UE. W konsekwencji ograniczenie swobody przepływu towarów jest uzależnione od spełnienia rygorystycznych przesłanek, które kształtowały się na przestrzeni dziesięcioleci w drodze orzecznictwa TSUE.

Przepisy traktatowe nie zawierają definicji towaru. W jej wypracowaniu zasadniczą rolę odegrało zatem orzecznictwo TSUE¹. W jego świetle za towar uznaje się wszelkie przedmioty mające wartość materialną, które mogą być obiektem transakcji handlowych². Jest to szerokie pojęcie, które budziło wiele wątpliwości³. Bez wątpienia jednak w jego zakres wchodzi żywność. W konsekwencji podlega ona regułom rynku wewnętrznego. Ograniczenia w handlu żywnością są więc rozpatrywane pod kątem zgodności z traktatowymi przepisami dotyczącymi swobody przepływu towarów.

Szczególne znaczenie ma wśród nich art. 36 TFUE zawierający katalog wartości, których ochrona uzasadnia przyjęcie odstępstw od zakazu ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym w przywozie i wywozie towarów, przewidzianego

¹ Por. R. Voß, *Komentarz do art. 23 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, [w:] E. Grabitz, M. Hilf (red.), *Swobody wspólnotowe w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Swoboda przepływu towarów, usług i przedsiębiorczości*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 21 i n.

² Wyrok TSUE z 10 grudnia 1978 r., C-7/68, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, EU:C:1968:51.

³ Wątpliwości te związane były w szczególności z problemem odróżnienia towaru od usługi – por. wyrok TSUE z 21 października 1999 r., C-97/98, *Peter Jägerskiöld p. Torolf Gustafsson*, EU:C:1999:515. Budziło je również zaliczenie do pojęcia towaru takich dóbr jak dzieła artystyczne, prąd elektryczny i odpady – por. wyrok TSUE z 10 grudnia 1978 r., C-7/68, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*; wyrok TSUE z 15 lipca 1964 r., C-6/64, *Flaminio Costa p. E.N.E.L.*, EU:C:1964:66; wyrok TSUE z 9 lipca 1992 r., C-2/90, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Belgii*, EU:C:1992:310.

odpowiednio w art. 34 TFUE i 35 TFUE. Jedną z tych enumeratywnie wyliczonych w art. 36 TFUE wartości jest ochrona zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrona roślin.

Jak wskazano już w poprzednim rozdziale, żywność i produkt rolny to pojęcia, które mogą się na siebie „nakładać”. Odniesienie swobody przepływu towarów do obrotu żywnością wymaga zatem w pierwszej kolejności wykazania jak pozycjonuje się WPR, obejmująca swoim zakresem regulacji produkty rolne, do rynku wewnętrznego. Zasadne jest w szczególności rozważenie, czy w ramach WPR istnieją obszary, które objęte są szczególnym traktowaniem ze strony ustawodawcy unijnego w kontekście swobodnego obrotu produktami rolnymi, czy też nie. W przypadku odpowiedzi twierdzącej, niezbędne jest zadanie pytania o ich współczesne znaczenie i możliwość zastosowania. Dzięki tym rozważaniom, opierającym się przede wszystkim na analizie orzecznictwa TSUE, możliwe będzie bowiem ustalenie, czy regulacje z zakresu WPR wpływają na swobodny obrót żywnością w przypadku, gdy dany środek spożywczy jest jednocześnie produktem rolnym.

Ponadto, w celu rozważenia możliwości skutecznego powołania przesłanki ochrony zdrowia publicznego dla uzasadnienia ograniczeń w handlu żywnością, zasadna jest analiza istoty tej swobody oraz przesłanek umożliwiających odstępstwa od niej. Dla pełnego obrazu problematyki przywołane zostaną także inne przesłanki wymienione w zamkniętym katalogu ustanowionym w art. 36 TFUE, które państwo członkowskie może powołać dla uzasadnienia przyjmowanych restrykcji. Z analizy orzecznictwa TSUE wynika bowiem, że odstępstwa w zakresie swobody przepływu żywności ustanawiane przez państwa członkowskie podyktowane były również względami moralności publicznej, porządku publicznego oraz ochrony własności intelektualnej i handlowej. Odniesienie do przesłanki ochrony zdrowia publicznego w ramach niniejszego rozdziału ma jednak charakter ogólny z uwagi na to, że jej dogłębna analiza będzie przedmiotem rozdziału IV monografii. Nieco na marginesie należy zwrócić uwagę, że oprócz przesłanek enumeratywnie wyliczonych w art. 36 TFUE uzasadnieniem dla odstępstw od art. 34 i 35 TFUE mogą być również liczne wymogi konieczne, takie jak np. spójność systemu podatkowego, ochrona środowiska, uczciwość handlowa, ochrona konsumenta, i wiele innych⁴. Niniejsza monografia dotyczy jednak ograniczeń w handlu żywnością w aspekcie ochrony zdrowia publicznego, dlatego też nie będą one poddawane analizie, a jedynie zasygnalizowane.

Niniejszy rozdział odnosi się do wybranych aspektów problematyki swobody przepływu towarów. Wybór zagadnień zdeterminowany jest tematem niniejszej monografii. W efekcie uwaga jest zwrócona na te kwestie, które są istotne z punktu

⁴ Szerzej nt. każdej z tych przesłanek por. D. Miąsik, *Artykuł 36 TFUE...*, s. 627–632, A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze...*, s. 828–854.

widzenia dalszych rozważań nad dopuszczalnością ograniczeń tej swobody uzasadnionych przesłanką ochrony zdrowia publicznego w kontekście handlu żywnością.

2.2. WSPÓLNA POLITYKA ROLNA JAKO ELEMENT RYNKU WEWNĘTRZNEGO

Naczelne swobody rynku wewnętrznego mają zastosowanie do wszystkich unijnych polityk, w tym WPR⁵. Państwom członkowskim trudno było zaakceptować ten fakt w szczególności na wczesnym etapie integracji europejskiej. Wobec zniesienia ceł i kontyngentów importowych w ramach EWG, państwa członkowskie broniły się przed niekontrolowanym napływem „obcych” produktów rolnych wykorzystując klauzulę zawartą w art. 36 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Dopuszczała ona zakazy lub ograniczenia przywozowe, wywozowe lub tranzytowe uzasadnione względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej⁶.

Rozpatrując problematykę zastosowania zasad rynku wewnętrznego do produktów rolnych zasadne jest odwołanie się do przepisów traktatowych, regulujących tę kwestię. Zgodnie z art. 38 ust. 1 TFUE rynek wewnętrzny obejmuje także rolnictwo, rybołówstwo i handel produktami rolnymi. Ponadto, jak stanowi art. 38 ust. 2 TFUE, z zastrzeżeniem odmiennych postanowień artykułów 39–44 TFUE, zasady przewidziane w celu ustanowienia lub funkcjonowania rynku wewnętrznego stosują się do produktów rolnych. Podkreślenia wymaga również, że w odniesieniu do rynku produktów rolnych w pełni zastosowanie znajduje zasada jednoci rynku, która zakłada w szczególności równe traktowanie towarów pochodzących z państw członkowskich wewnątrz UE⁷. Oznacza ona także przyjęcie wspólnych reguł w handlu produktami rolnymi z krajami trzecimi⁸. Trybunał podkreślił, że Komisja nie jest upoważniona do udzielania państwom

⁵ A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, s. 57.

⁶ A. Lichorowicz, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. II–502.

⁷ Por. P. Czechowski, W. Ziętara, *Konkurencja a regulacja w rolnictwie*, Twigger, Warszawa 1995, s. 16.

⁸ K. Marciniuk, *Rolnictwo wobec integracji europejskiej...*, s. 8; P. Czechowski, *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Twigger, Warszawa 2001, s. 13.

członkowskim w drodze implikacji akceptacji dla podejmowanych przez państwa środków, które byłyby sprzeczne z Traktatem⁹.

Doktryna prawa rolnego zauważa, że swobodny przepływ produktów rolnych został zapewniony przez likwidację cel i ograniczeń, mających na celu ochronę zewnętrzną rynków narodowych oraz zakłócających konkurencję zróżnicowanych subwencji, ale również przez wprowadzenie wspólnych cen i ujednoliconych przepisów fitosanitarnych i weterynaryjnych¹⁰. Są to trafne uwagi. Osiągnięcie swobodnego przepływu produktów rolnych bowiem to nie tylko konsekwencja zakazów wprowadzania ograniczeń w handlu tymi produktami, ale również efekt – nie mniej ważnych – działań ustawodawcy unijnego w zakresie harmonizacji norm dotyczących produktów rolnych¹¹.

To, że produkty rolne są integralną częścią rynku wewnętrznego i podlegają swobodzie przepływu towarów wynika także z bogatego orzecznictwa TSUE, który dokonał wykładni art. 38 TFUE. W wyroku w sprawach połączonych C-80 i 81/77 *Ramel* Trybunał podkreślił jedność pomiędzy swobodnym przepływem towarów a WPR. Wskazał, że „cele swobodnego przepływu towarów i wspólnej polityki rolnej nie mogą być wyznaczone w taki sposób, aby były sobie przeciwstawne lub jedno było mniej ważne od drugich, mają się natomiast łączyć”¹².

W wyroku w sprawie *Ramel* TSUE przypomniał jednocześnie, że swoboda przepływu towarów ma zastosowanie, o ile przepisy szczególne WPR nie stanowią inaczej. W tym kontekście należy zatem ponownie zwrócić uwagę na art. 38 ust. 2 TFUE. Przyjmuje się, że przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnych zasad utworzenia i funkcjonowania rynku wewnętrznego¹³. Wynika z niego bowiem, że dopiero w braku szczególnej regulacji zawartej w art. 39–44 TFUE do spraw rolnych mogą znaleźć zastosowanie ogólne zasady, na których jest oparty rynek wewnętrzny¹⁴. Należy zadać

⁹ Wyrok TSUE z 11 czerwca 1985 r., C-288/83, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Irlandii*, EU:C:1985:251. W wyroku tym TSUE orzekł, że Irlandia, która jednostronnie przyjęła środki krajowe wprowadzające system licencji na przywóz ziemniaków pochodzących z państw trzecich, pomimo, że ziemniaki te znajdowały się już w obrocie na rynku wewnętrznym, naruszyła swobodę przepływu towarów. Irlandia podnosiła, że Komisja udzieliła jej „nieformalnej” aprobaty na wprowadzenie takich środków. TSUE odrzucił ten argument wskazując jednocześnie, że taka zgoda – nawet jeśli byłaby wyrażona – nie mogłaby upoważnić państw członkowskich do przyjęcia przepisów całkowicie sprzecznych z Traktatem – por. pkt 22 wyroku.

¹⁰ K. Marciniuk, *Rolnictwo wobec integracji europejskiej...*, s. 88.

¹¹ Por. B. Paziewska, *Problematyka ochrony zdrowia publicznego...*, s. 130.

¹² Wyrok TSUE z 20 kwietnia 1978 r., C-80/77 i C-81/77, *Société Les Commissionnaires Réunis SARL p. Receveur des douanes*, EU:C:1978:87, pkt 19. Jednocześnie TSUE przypomniał, że swoboda przepływu towarów ma zastosowanie, o ile przepisy szczególne WPR nie stanowią inaczej.

¹³ A. Lichorowicz, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. II–499.

¹⁴ Tamże, s. II–502.

sobie pytanie o współczesne znaczenie odstępstwa przewidzianego w art. 38 ust. 2 TFUE dla handlu produktami rolnymi.

Pierwszeństwo traktatowych norm dotyczących WPR przed normami ustanawiającymi swobodę przepływu towarów miało szczególne znaczenie w okresie funkcjonowania krajowych organizacji rynków rolnych. Wspólne organizacje rynków rolnych były bowiem wprowadzane stopniowo, do końca okresu przejściowego, który upłynął w dniu 1 stycznia 1970 r.¹⁵ Do czasu ich powstania funkcjonowały natomiast wspomniane krajowe organizacje rynków rolnych, a państwa członkowskie regulowały na poziomie ustawodawstwa krajowego m.in. zasady handlu poszczególnymi kategoriami produktów rolnych objętych owymi krajowymi organizacjami. Określenie jednakowych zasad handlu tymi produktami na poziomie wspólnotowym nastąpiło dopiero wraz z powołaniem wspólnych organizacji rynków rolnych¹⁶.

Kwestia podlegania krajowych organizacji rynków rolnych swobodzie przepływu towarów po upływie okresu przejściowego została wyjaśniona przez TSUE w sprawie C-48/74 *Charmasson*¹⁷. W sprawie tej TSUE odpowiadał na pytanie, czy fakt istnienia w danym państwie krajowej organizacji rynków rolnych stoi na przeszkodzie zastosowaniu ówczesnego art. 33 TEWG (tj. przepisu dotyczącego stopniowego eliminowania systemu kontyngentów w handlu między państwami członkowskimi) do produktu rolnego objętego tą krajową organizacją. W ramach analizy prawnej w tej sprawie TSUE stwierdził, że możliwość zastosowania odstępstw od ogólnych reguł traktatowych dla krajowej organizacji rynków rolnych była zagwarantowana tylko czasowo, do momentu upływu okresu przejściowego. Po tej dacie możliwość ta wygasła, a owe krajowe organizacje podlegają ogólnym zasadom Traktatu¹⁸. W konsekwencji TSUE orzekł, że wraz z upływem okresu przejściowego, art. 33 TEWG miał w pełni zastosowanie wobec krajowych organizacji rynków rolnych¹⁹.

Jak podkreśla doktryna francuska po upływie okresu przejściowego krajowe organizacje rynków rolnych mogły nadal funkcjonować, jednak pod warunkiem niestosowania żadnych mechanizmów, które byłyby niezgodne ze swobodą przepływu

¹⁵ A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. 104.

¹⁶ Tamże, s. 103.

¹⁷ Wyrok TSUE z 10 grudnia 1974 r., C-48/74, *Charmasson p. Ministre de l'économie et des finances*, EU:C:1974:137.

¹⁸ Tamże, pkt 17 i pkt 19.

¹⁹ A. Jurcewicz zwraca uwagę, że TSUE nie odniósł się w tej sprawie do kwestii pozycji krajowej organizacji rynkowej po zakończeniu okresu przejściowego, choć pod koniec tego okresu panowało przekonanie, że krajowe organizacje rynków rolnych powinny funkcjonować tylko do czasu ich zastąpienia przez organizacje rynkowe Wspólnoty – por. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, s. 34 – 35.

towarów. W ten sposób cele, które przyświecały powstaniu krajowych organizacji rynkowych zostały przeniesione, wraz z upływem okresu przejściowego, na poziom ówczesnej Wspólnoty. Same organizacje krajowe zostały natomiast pozbawione swojej istoty (*vidées de leur substance*)²⁰.

Orzekając z kolei w kwestii zasad funkcjonowania wspólnych organizacji rynków rolnych Trybunał podkreślił w wyroku w sprawie C-83/78 *Pigs Marketing Board p. Redmond*, że integralną częścią tych organizacji są postanowienia Traktatu dotyczące zakazu ograniczeń ilościowych i środków o skutku podobnym w imporcie i eksporcie. W konsekwencji Trybunał uznał, że przepisy brytyjskie uzależniające możliwość sprzedaży wieprzowiny przez producenta rolnego od jego rejestracji w specjalnym podmiocie kontrolującym rynek wieprzowiny oraz zakazujące sprzedaży mięsa w jakikolwiek inny sposób niż temu podmiotowi i na zasadach przez niego określonych, są sprzeczne nie tylko z art. 34 i 35 TFUE, ale również z obowiązującym wówczas rozporządzeniem nr 2795/75 w sprawie wspólnej organizacji rynku wieprzowiny²¹.

Aktualnie w sferze handlu produktami rolnymi trudno jest o identyfikację odstępstw od swobody przepływu towarów. Wydaje się, że derogacja, o której mowa w art. 38 ust. 2 TFUE odnosi się przede wszystkim do zastosowania unijnych reguł konkurencji określonych w art. 101–109 TFUE do sektora rolnego²² oraz do sytuacji określonej w art. 44 TFUE. Artykuł 44 TFUE dotyczy wprowadzenia nadzwyczajnych środków ochronnych w handlu produktami rolnymi pomiędzy państwami członkowskimi, jeżeli produkt rolny jest przedmiotem krajowej organizacji rynkowej lub regulacji wewnętrznej o równoważnym skutku, która wpływa na pozycję konkurencyjną produktu podobnego w innym państwie członkowskim. Przepis ten dopuszcza nakładanie opłat wyrównawczych lub innych środków na poziomie niezbędnym do przywrócenia równowagi. W praktyce przepis ten był stosowany bardzo rzadko. Był on podstawą decyzji Komisji upoważniających państwa członkowskie do przyjęcia opłat wyrównawczych zwłaszcza w okresie przejściowym²³, przewidzianym w Akcie Końcowym Traktatu EWG, kiedy

²⁰ G. Druesne, *Droit de l'Union européenne et politiques communautaires*, Presses Universitaires de France, Paris 2002, s. 414. Dodatkowo autor wskazuje, opierając się na wyroku w sprawie C-231/78 *Komisja/Wielka Brytania*, na bardzo szeroki zakres zastosowania swobody przepływu towarów, który objął – wraz z upływem okresu przejściowego – nawet produkty nie włączone w tamtym czasie do wspólnych organizacji rynków rolnych, jak np. ziemniaki.

²¹ Wyrok TSUE z 29 listopada 1978 r., C-83/78, *Pigs Marketing Board p. Raymond Redmond*, EU:C:1978:214.

²² Szerzej na temat odrębnych reguł konkurencji dla rolnictwa – por. P. Popardowski, *Reguły konkurencji...*, s. 173 i n.; A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, s. 38; A. Lichorowicz, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. II–502.

²³ E. Tomkiewicz, *Artykuł 44 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 759. Autorka przedstawia kontekst

funkcjonowały jeszcze krajowe organizacje rynków rolnych²⁴. Należy jednak podkreślić, że upływ okresu przejściowego nie oznacza co do zasady, że art. 44 TFUE nie może już być zastosowany. Przepis ten stosuje się bowiem tak długo, jak długo dany produkt rolny nie został poddany wspólnej organizacji rynków rolnych²⁵. Biorąc jednak pod uwagę, że współcześnie wszystkie produkty rolne zostały objęte wspólną organizacją rynków rolnych, co wynika z analizy przepisów obowiązującego rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych²⁶, zastosowanie art. 44 TFUE w praktyce nie wydaje się obecnie realne.

Reasumując problematykę znaczenia art. 44 TFUE dla swobody przepływu towarów zasadne jest stwierdzenie, że celem przyświecającym temu przepisowi było w istocie zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tej swobody, a nie odstępstw od niej²⁷. Przewidując możliwość zastosowania opłat wyrównawczych na poziomie niezbędnym do przywrócenia równowagi na rynkach rolnych, przepis ten służył bowiem zapewnieniu

prawny, w jakim nastąpiło przyjęcie przez Komisję poszczególnych decyzji upoważniających państwa członkowskie do nałożenia opłat wyrównawczych.

²⁴ Por. Wyrok TSUE z 25 września 1979 r., C-232/78, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, EU:C:1979:215. W sprawie tej TSUE wyjaśnił, że wraz z upływem okresu przejściowego przewidzianego w Traktacie EWG Francja nie miała prawa wdrażać działań ochronnych w ramach krajowej organizacji rynku mięsa owczego, które utrudniały import tego mięsa z Wielkiej Brytanii. Fakt, że pomimo upływu okresu przejściowego na poziomie wspólnotowym nie powstała jeszcze wspólna organizacja rynku mięsa owczego nie stanowił uzasadnienia dla kontynuacji wdrażania działań niezgodnych z Traktatem. Z wyroku Trybunału wynika jednocześnie, że funkcjonowanie krajowych organizacji rynków rolnych po upływie okresu przejściowego jest możliwe, ale wyłącznie pod warunkiem, że nie przewidują one środków sprzecznych z Traktatem – por. pkt 6–8 wyroku.

²⁵ Wyrok TSUE z 21 lutego 1984 r., C-337/82, *St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, Gustav Kniepf-Melde GmbH p. Hauptzollamt Krefeld*, EU:C:1984:69, pkt 14: „so long as an agricultural product has not been made subject to a common organization of the market, Article 46 constitutes for the Commission a useful instrument which allows it to adopt immediate safeguards against distortions of competition created by a Member State”.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 671. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tego rozporządzenia ustanawia ono wspólną organizację rynków produktów rolnych, rozumianych jako wszystkie produkty wymienione w załączniku I do TFUE, z wyjątkiem produktów rybołówstwa i akwakultury określonych w unijnych aktach ustawodawczych dotyczących wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury.

²⁷ Opłaty wyrównawcze nie mogą być postrzegane jako środek ograniczający swobodę przepływu towarów, a więc np. jako opłata o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, na co wyraźnie wskazał TSUE – por. wyrok TSUE z 21 lutego 1984 r., C-337/82, *St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, Gustav Kniepf-Melde GmbH p. Hauptzollamt Krefeld*.

równych warunków konkurencji produktów rolnych w UE, a co za tym idzie służył swobodzie przepływu towarów.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że ustanowienie przez państwo członkowskie w sposób niezgodny z prawem programów pomocowych powodujących zakłócenie konkurencji na unijnym rynku, mogło być połączone z wszczęciem postępowania przeciwko państwu członkowskiemu z tytułu naruszenia Traktatu²⁸. Przyjęcie na poziomie państwa członkowskiego regulacji, które przewidywałyby subwencjonowanie z budżetu krajowego produktów rolnych wymagało bowiem i wymaga nadal rozpatrzenia tych regulacji pod kątem zgodności z prawem pomocy publicznej i poddania ich – co do zasady – procedurze przewidzianej w art. 108 ust. 3 TFUE. W świetle tej procedury państwo członkowskie nie może wprowadzić w życie przepisów przyznających pomoc publiczną, dopóki Komisja nie wyda końcowej decyzji zezwalającej. Pominięcie tej procedury przez państwo członkowskie w przypadku udzielenia pomocy publicznej podlega zaskarżeniu przed Trybunałem w trybie skargi o naruszenie zobowiązań traktatowych i może wiązać się z obowiązkiem odzyskania bezprawnie udzielonej pomocy²⁹.

Wracając zatem do rozważań dotyczących art. 38 ust. 2 TFUE należy skonkludować, że przewidziane w tym przepisie zastrzeżenie, zgodnie z którym reguły rynku wewnętrznego stosuje się do sektora rolnego, tylko jeśli przepisy art. 39–44 TFUE nie stanowią inaczej, nie oznacza bynajmniej, aby swoboda przepływu towarów nie obejmowała produktów rolnych. Producenci rolni są zobowiązani działać w zgodzie z tą swobodą, a ich interesy nie są traktowane priorytetowo wobec interesów innych uczestników rynku wewnętrznego. Trafnie ujmuje to A. Jurcewicz wyrażając pogląd, że „(...) traktowanie produktów rolnych w Traktacie nie jest tak wyjątkowe, jak mogłoby się wydawać”³⁰.

W konsekwencji należy stwierdzić, że do ograniczenia swobodnego obrotu produktami rolnymi mają zastosowanie takie same normy derogacyjne wynikające z TFUE, tj. zwłaszcza z art. 36 TFUE, jak do każdych innych towarów. Objęcie handlu produktami rolnymi szczególnymi regulacjami, tj. innymi niż ogólnie określone na gruncie TFUE, nie jest co do zasady współcześnie możliwe.

²⁸ E. Tomkiewicz, *Artykuł 44 TFUE...*, s. 761; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Scholar, Warszawa 1995, s. 38.

²⁹ Krajowe programy pomocy publicznej, których notyfikacja jest wymagana na gruncie art. 108 ust. 3 TFUE, należy oddzielić od wsparcia wypłacanego w ramach wspólnej polityki rolnej, w tym polityki rozwoju obszarów wiejskich – por. szerzej B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008, s. 131; szerzej nt. generalnej zasady wyłączeniowej dotyczącej stosowania reguł konkurencji do WPR por. B. Jeżyńska, *Determinanty wyodrębnienia rolnego obrotu gospodarczego*, Lublin 2009, s. 29–30.

³⁰ Por. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, s. 33.

Tym samym uprawnione jest również stwierdzenie, że art. 38 ust. 2 TFUE pozostaje współcześnie bez wpływu na swobodny obrót żywnością, która może zaliczać się jednocześnie do produktów rolnych. Swoboda przepływu towarów ma bowiem zastosowanie zarówno do produktów rolnych, jak i do środków spożywczych.

Niemniej zasadne jest zwrócenie uwagi na regulacje lub orzecznictwo Trybunału dotyczące rolnictwa, które w sposób pośredni mogą wpływać na sytuację podmiotów działających na rynku spożywczym.

Orzecznictwo to dotyczy w szczególności kontroli sądowej w sprawach dotyczących WPR. Trybunał wyjaśnił bowiem, że „(...) ustawodawca wspólnotowy posiada szeroki zakres swobody, który odpowiada zakresowi odpowiedzialności politycznej, nałożonej na niego na mocy Traktatu”³¹. W literaturze prezentowane jest stanowisko, że „w praktyce wybór przyjętego rozwiązania w ogóle nie podlega kontroli sądowej”³². W uzasadnieniu dla takiego stwierdzenia doktryna przywołuje rozstrzygnięcia Trybunału w sprawach o zbliżonym stanie faktycznym, uznające każdorazowo za zgodne z prawem unijnym kontrastujące ze sobą przepisy. Otóż w sprawach połączonych C-296/93 oraz C-307/93³³ przedmiotem skargi były przepisy wspólnotowe ustalające jednolitą dla całej ówczesnej Wspólnoty maksymalną masę tusz wołowych podlegających skupowi interwencyjnemu³⁴. Trybunał orzekł, że przepisy takie nie są dyskryminacyjne, ponieważ limit wagowy ma na celu zapewnienie stabilności rynku wołowiny i cielęciny, a przez to realizację jednego z celów WPR. W ocenie Trybunału w dążeniu do tego celu wszyscy producenci unijni „(...) muszą razem i w równym stopniu ponosić skutki decyzji instytucji Wspólnoty, które wykonują swoje uprawnienia w celu zapobieżenia ryzyku nierównowagi rynkowej”³⁵. Z kolei w sprawie C-56/99 *Gascogne* Trybunał rozstrzygał o zgodności z zasadą niedyskryminacji przepisów stanowiących przeciwieństwo tych, które były przedmiotem oceny w sprawach połączonych C-296/93 oraz C-307/93. Tym razem bowiem przepisy wspólnotowe ustalały odmiennie dla każdego państwa członkowskiego

³¹ Wyrok TSUE z 11 maja 2000 r., C-56/99, *Gascogne Limousin viandes SA p. Office national interprofessionnel des viandes de l'élevage et de l'aviculture (Ofival)*, EU:C:2000:236, pkt 38.

³² B. Majczyna, *Zasada niedyskryminacji we wspólnej polityce rolnej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 5, s. 59.

³³ Wyrok TSUE z 29 lutego 1996 r., C-296/93 i C-307/93, *Republika Francuska i Irlandia p. Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:C:1996:65.

³⁴ Francja i Irlandia zaskarżyły te przepisy, ponieważ w państwach tych popularne były rasy cięższego bydła, którego tusze przekraczały jednolity dla Wspólnoty limit wagowy. W konsekwencji tusze wyprodukowane we Francji i Irlandii nie kwalifikowałyby się do wsparcia, gdy tymczasem tusze w innych państwach członkowskich, w których popularniejsze były lżejsze rasy bydła, mogłyby zostać objęte wsparciem – por. B. Majczyna, *Zasada niedyskryminacji we wspólnej polityce rolnej...*, s. 59.

³⁵ Tamże.

maksymalną masę tusz cieląt objętych premią³⁶. Trybunał nie dopatrywał się jednak naruszenia zasady niedyskryminacji, uznając, że jednolity limit wagowy nie pozwoliłby na realizację zakładanych celów wsparcia, które miało służyć obniżeniu wagi tusz cieląt wprowadzanych na rynek³⁷. Trybunał podniósł jednocześnie, że środki podejmowane w ramach WPR mogą w różny sposób oddziaływać na producentów, w zależności od warunków lokalnych³⁸. Kontrola sądowa aktu prawa z zakresu WPR jest zatem ograniczona. Badanie, czy tego rodzaju akt jest dotknięty nieważnością w zasadzie sprowadza się wyłącznie do kontroli, czy nie wystąpił oczywisty błąd w ocenie bądź nie miało miejsca nadużycie władzy lub przekroczenie kompetencji w odniesieniu do celu, który instytucja zamierzała osiągnąć³⁹. Trybunał stoi bowiem niezmiennie na stanowisku, że „prawodawca wspólnotowy dysponuje szerokim zakresem swobodnego uznania w sferze wspólnej polityki rolnej, odzwierciedlającym odpowiedzialność polityczną, którą nakładają na niego artykuły 34 i 37 WE” oraz, że „jedynie Komisja jest w stanie stale monitorować rozwój wydarzeń na rynkach rolnych oraz działać niezwłocznie, gdy jest to konieczne. Dlatego też (...) Rada może delegować Komisji szeroki zakres kompetencji do podejmowania działań oraz swobodnego uznania w tej dziedzinie. Jeżeli to uczyni, granice tych kompetencji powinny zostać określone w świetle podstawowych ogólnych interesów organizacji rynku”⁴⁰.

Trybunał wskazywał także na swobodę instytucji unijnych we wprowadzaniu zmian w zakresie WPR⁴¹. W tym kontekście Trybunał wyjaśnił, że wspólna organizacja rynków rolnych wymaga adaptowania przepisów prawnych do zmieniającej się sytuacji gospodarczej w obrębie poszczególnych rynków rolnych⁴². Z uwagi na ową dynamikę

³⁶ Za dyskryminujące uznała je francuska spółka *Gascogne*. Podniosła ona, że we Francji limit wagowy dla tuszy wynosił 108 kg, pomimo, że przeciętna tusza waży w tym kraju ok. 120–130 kg. Tymczasem np. w Holandii limit ten wynosił aż 138 kg.

³⁷ TSUE uznał, że skoro średnie masy tusz wołowych różnią się w zależności od państwa członkowskiego, to aby doprowadzić do ich obniżenia należy zróżnicować maksymalne limity wagowe pozwalające na uzyskanie premii.

³⁸ B. Majczyna, *Zasada niedyskryminacji we wspólnej polityce rolnej...*, s. 59.

³⁹ Wyrok TSUE z 11 lipca 2006 r., C-313/04, *Franz Egenberger GmbH Molkerei und Trockenwerk p. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, EU:C:2006:454, pkt 36.

⁴⁰ Wyrok TSUE z 6 marca 2003 r., C14/01, *Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG p. Bezirksregierung Hannover*, EU:C:2003:128, pkt 38.

⁴¹ Wyrok TSUE z 8 listopada 1977 r., C-26/77, *Balkan-Import-Export GmbH p. Hauptzollamt Berlin-Packhof*, EU:C:1977:174, pkt 17.

⁴² Wyrok TSUE z 16 maja 1979 r., C-84/78, *Ditta Angelo Tomadini Snc p. Amministrazione delle finanze dello Stato*, EU:C:1979:129, pkt 22; wyrok TSUE z 14 lutego 1990 r., C-350/88, *Société française des Biscuits Delacre i in. p. Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:C:1990:71, pkt 32; por. także A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijne...*, s. 124.

związaną ze specyfiką wspólnej organizacji rynków rolnych podmioty gospodarcze nie mogą mieć prawnie uzasadnionych oczekiwań co do tego, że sytuacja, w której prowadzą działalność zostanie utrzymana bez zmian⁴³. Instytucje unijne mogą ją bowiem poddać zmianom w ramach szerokiego, swobodnego uznania, które im przysługuje w ramach WPR ze względu na powierzony im na mocy Traktatu zakres odpowiedzialności⁴⁴.

Z powołanego orzecznictwa wynika, że WPR w pewnym zakresie jest objęta szczególnym traktowaniem, które związane jest ze specyfiką sektora rolnego. Ustawodawca bowiem – działając racjonalnie – musi uwzględniać swoistość przedmiotu regulacji⁴⁵. Nie bez znaczenia może być fakt, że jest to pierwsza, w pewnej mierze autonomiczna i najbardziej rozbudowana z unijnych polityk⁴⁶. W konsekwencji w przypadku, gdy produkt rolny stanowi jednocześnie środek spożywczy możliwe jest potencjalne, pośrednie oddziaływanie na handel żywnością przedstawionego powyżej specyficznego podejścia ustawodawcy unijnego do WPR. W kontekście przywołanych powyżej wyroków uprawnione jest stwierdzenie, że zmiany priorytetów WPR w zakresie dofinansowania określonych sektorów produkcji rolnej mogą oddziaływać na sytuację ekonomiczną i strategię handlową podmiotów korzystających z tego dofinansowania.

Przykład takiego oddziaływania obrazuje najlepiej wyrok w sprawie C-350/88 *Delacre i in. p. Komisji*. W sprawie tej Trybunał uznał, że producent ciastek nie mógł mieć uzasadnionych oczekiwań, że unijne dofinansowanie do zakupu masła przeznaczonego do produkcji wyrobów cukierniczych zostanie utrzymane na niezmiennym poziomie. Komisja, jako instytucja zarządzająca zapasami masła, miała prawo w ocenie Trybunału podjąć decyzję o zmianie poziomu dofinansowania w celu dostosowania go do sytuacji gospodarczej na rynku masła. Argumenty producenta ciastek wskazujące na „brutalne” i „niespodziewane” wprowadzenie zmian w poziomie dofinansowania do zakupu masła, co wpływało na sytuację ekonomiczną całego przedsiębiorstwa, nie znalazły uznania⁴⁷. Formułując wnioski na gruncie tego wyroku należy jednak stwierdzić, że przedmiotowe

⁴³ Wyrok TSUE z 14 lutego 1990 r., C-350/88, *Société française des Biscuits Delacre i in. p. Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 32.

⁴⁴ A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Zasady ogólne prawa europejskiego...*, s. 42.

⁴⁵ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2008, s. 42. Odnosnie „swoistości” rolnictwa por. również A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne...*, s. 7; W. Pawlak, *Polskie prawo rolne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1988, s. 9.

⁴⁶ B. Majczyna, *Zasada niedyskryminacji...*, s. 58; A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, s. 11; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Zasady ogólne prawa europejskiego...*, s. 38.

⁴⁷ Wyrok TSUE z 14 lutego 1990 r., C-350/88, *Société française des Biscuits Delacre i in. p. Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 31. Producent ciastek wyjaśniał, że strategia przedsiębiorstwa w zakresie produkcji ciastek uwzględniała dotychczasowy poziom dofinansowania do zakupu masła i nieprzewidziane zmiany w tym zakresie poważnie zakłócały jego funkcjonowanie.

oddziaływanie specyfiki WPR na handel żywnością może być jedynie pośrednie. Decyzja o zmianie poziomu dofinansowania do zakupu jednego z głównych składników produkowanej żywności bez wątplenia wpływała na sytuację ekonomiczną przedsiębiorstwa, a być może nawet na jego zdolności produkcyjne. Absolutnie nie jest jednak uzasadniony pogląd, że decyzja ta zakłóciła swobodę przepływu towarów. Skutkowała ona jedynie zmianą otoczenia ekonomicznego, w którym przyszło funkcjonować – na równych zasadach – operatorom gospodarczym.

2.3. SWOBODA PRZEPŁYWU TOWARÓW JAKO NACZELNA SWOBODA RYNKU WEWNĘTRZNEGO

Od początku procesu integracji europejskiej, tj. od lat 50. XX wieku, integracja gospodarcza była zasadniczym celem państw członkowskich ówczesnych Wspólnot Europejskich. Stopniowe eliminowanie istniejących ograniczeń w handlu między tymi państwami oraz zakaz wprowadzania kolejnych, stanowiły kroki składające się na utworzenie z czasem tzw. wspólnego rynku. Już Traktat Rzymski z 1957 r. przewidywał bowiem w art. 2, że misją Wspólnoty, poprzez ustanowienie rynku wspólnego i stopniowe zbliżanie polityk gospodarczych państw członkowskich, jest wspieranie w całej Wspólnocie harmonijnego rozwoju działalności gospodarczej oraz ciągłego i zrównoważonego wzrostu, a także rosnąca stabilność, stopniowe podnoszenie poziomu życia oraz coraz ściślejszy związek między narodami Europy.

Wspólny rynek, obecnie określany jako „rynek wewnętrzny”, nie ma definicji traktatowej⁴⁸. Powinien zatem być rozumiany jako eliminacja wszystkich przeszkód w handlu wewnątrzwspólnotowym w celu połączenia rynków krajowych w jeden (jednolity) rynek, powodująca powstanie warunków najbliższych tym, jakie panują na „czysto” krajowym rynku⁴⁹. Urzeczywistnienie idei wspólnego rynku przebiegało etapami. Istotne znaczenie w tym procesie miało przyjęcie w 1985 r. przez Komisję Europejską Białej Księgi

⁴⁸ A. Wróbel zauważa, że wspólny rynek charakteryzują następujące elementy: wolność rynkowa, równość rynkowa oraz system niezakłóconej konkurencji. Wolność rynkowa urzeczywistni się wtedy, gdy na obszarze wspólnego rynku będzie obowiązywać jednolity system prawny lub reguła kraju pochodzenia. Natomiast równość rynkowa jest zorientowana na tworzenie jednakowych warunków dostępu do rynku – por. A. Wróbel, *Pojęcie wspólnego rynku i rynku wewnętrznego a swobody wspólnotowe*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. II–6.

⁴⁹ Wyrok TSUE z 5 maja 1982 r., C-15/81, *Gaston Schul Douane Expeditie BV p. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen te Roosendaal*, EU:C:1982:135, pkt 33.

o utworzeniu rynku wewnętrznego⁵⁰, a następnie wejście w życie w 1987 r. Jednolitego Aktu Europejskiego⁵¹, w którym wyznaczono na dzień 31 grudnia 1992 r. termin zakończenia procesu tworzenia rynku wewnętrznego.

Zapewnienie właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego nadal stanowi jeden z podstawowych celów UE. Uwagę zwraca, że definicja rynku wewnętrznego pozostała niezmieniona od czasu jej wprowadzenia w Jednolitym Akcie Europejskim. Na istotę tego rynku, w świetle art. 26 ust. 2 TFUE, wciąż składają się traktatowe swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału⁵². Obrót towarowy w UE w wymiarze wewnętrznym opiera się na swobodzie przepływu towarów. Z kolei w wymiarze zewnętrznym opiera się on na Wspólnej Polityce Handlowej, która m.in. poprzez przyjęcie wspólnej taryfy celnej służy regulacji wymiany międzynarodowej z państwami trzecimi i ochronie rynku unijnego⁵³. Swoboda przepływu towarów opiera się na fundamentalnej zasadzie, w świetle której towar legalnie wyprodukowany lub wprowadzony do obrotu zgodnie z formalnościami przywozowymi w jednym z państw członkowskich powinien mieć zagwarantowaną nieskrępowaną cyrkulację na całym rynku wewnętrznym⁵⁴. Na swobodę tę składają się: unia celna oraz zakaz ceł i opłat o skutku równoważnym, uregulowane w art. 28–30 TFUE, zakaz dyskryminacyjnego i protekcyjnego opodatkowania towarów pochodzących z innych państw członkowskich wynikający z art. 110 TFUE, zakaz ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie oraz środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, o których mowa w art. 34–36 TFUE oraz obowiązek reorganizacji monopolu państwowych tak, aby zapobiegać dyskryminacji podmiotów z innych państw członkowskich w zakresie warunków zaopatrzenia i zbytu, określony

⁵⁰ We wstępie do Białej Księgi Komisja Europejska przypominała o celu integracji, jakim było utworzenie najpóźniej w 1992 r. rynku wewnętrznego oraz wskazała, że przedstawi program, którego wykonanie powinno doprowadzić do realizacji tego celu. Jednocześnie Komisja podkreśliła, że utworzenie rynku wewnętrznego będzie wymagać usunięcia wszelkich barier w handlu pomiędzy państwami członkowskimi, harmonizacji reguł i zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich – por. *Completing the internal market: white paper from the Commission to the European Council* (Milan, 28–29 June 1985), COM/85/0310 final, s. 4, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4ff490f3-dbb6-4331-a2ea-a3ca59f974a8/language-en> [dostęp: 1.09.2024].

⁵¹ Jednolity Akt Europejski, Dz. Urz. WE L 169 z 29.06.1987 r., s. 1. Jednolity Akt Europejski zmienił także zasady dotyczące głosowania nad przepisami pochodnymi w zakresie rynku wewnętrznego wprowadzając regułę przyjmowania ich nie w sposób jednomyślny, lecz kwalifikowaną większością głosów w Radzie. Zmiana ta, prowadząc do usprawnienia procesu legislacyjnego, miała wyeliminować jedną z przyczyn wspomnianych powyżej opóźnień w realizacji rynku wspólnego.

⁵² Zob. D. Miąsik, *Artykuł 26 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 504 i n.

⁵³ A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze...*, s. 673.

⁵⁴ Tamże, s. 675.

w art. 37 TFUE⁵⁵. Wszystkie powyższe elementy składające się na swobodę przepływu towarów zostaną szczegółowo omówione w kontekście możliwości odstępstw uzasadnionych względami ochrony zdrowia publicznego w dalszej części niniejszej monografii.

W tym miejscu należy podkreślić, że normatywną i aksjologiczną podstawą unijnych swobód gospodarczych jest zasada niedyskryminacji⁵⁶. Przepis art. 18 TFUE⁵⁷, z którego wynika przedmiotowa zasada, zakazuje jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. W zasadzie tej wyraża się szczególny cel UE, którym jest przezwyciężenie „statusu obcego” cudzoziemca-obywatela państwa członkowskiego⁵⁸. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada ta oznacza, że „podobne sytuacje nie powinny być traktowane inaczej, chyba że różnica w traktowaniu jest obiektywnie usprawiedliwiona”⁵⁹. Zasada ta daje szczególny wyraz ogólnej zasadzie równości, która stanowi nadrzędną zasadę prawa unijnego⁶⁰. Zakaz dyskryminacji ma jednak zawsze charakter kontekstowy, wymagając dokonania ocen porównawczych. Oznacza to konieczność ustalenia, czy w konkretnych okolicznościach faktycznych istnieją obiektywne kryteria uzasadniające niejednakowe traktowanie⁶¹.

Zasada niedyskryminacji ma także w pełni zastosowanie w odniesieniu do WPR, na co wskazuje w szczególności art. 40 ust. 2 TFUE⁶². Bogate jest orzecznictwo Try-

⁵⁵ T. Klemt, *Swoboda przepływu towarów*, [w:] A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski (red.), *Podręcznik prawa Unii Europejskiej. Instytucje i porządek prawny. Prawo materialne*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2017, s. 279–280.

⁵⁶ A. Wróbel, *Artykuł 18 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 354; J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zakaz dyskryminacji pośredniej w prawie Unii Europejskiej (definicje oraz praktyka stosowania)*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 12, s. 3–17.

⁵⁷ Zasadne jest zwrócenie uwagi, że przepis art. 18 TFUE jest bezpośrednio skuteczny. Ustanawia on prawo podmiotowe, którego ochrona powinna być zapewniona przed sądami państw członkowskich – por. A. Wróbel, *Artykuł 18 TFUE...*, s. 355.

⁵⁸ Tamże, s. 354.

⁵⁹ Wyrok TSUE z 19 października 1977 r., C-124/76 i C-20/77, *SA Moulins & Huileries de Pont-à-Mousson i Société coopérative Providence agricole de la Champagne p. Office national interprofessionnel des céréales*, EU:C:1977:161, pkt 17.

⁶⁰ Tamże, pkt 16.

⁶¹ Por. szerzej E. Tomkiewicz, *Zasada niedyskryminowania producentów rolnych w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] E. Kremer, Z. Truszkiewicz (red.) *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 249.

⁶² Szerzej nt. zastosowania zasady niedyskryminacji w ramach WPR – zob. A. Jurcewicz, *Orzecznictwo TSUE w tworzeniu zasad prawnych funkcjonowania UE*, [w:] D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, FAPA, Warszawa 2018, s. 173 i n. Por. także: B. Majczyzna, *Zasada niedyskryminacji...*, s. 57–60. Autor analizuje zasadę niedyskryminacji producentów rolnych i konsumentów w ramach

bunału w tym zakresie. W wyroku w sprawie C-59/82 Trybunał odniósł się do zakazu dyskryminacji bezpośredniej w kontekście importu alkoholu. Ten rodzaj dyskryminacji zachodzi, gdy podmiot mający przynależność innego państwa członkowskiego UE jest traktowany mniej korzystnie niż podmioty krajowe. Przykładem przepisów wprowadzających tego rodzaju dyskryminację były przepisy niemieckie, na mocy których organ krajowy zakazał importu włoskiego wermutu o zawartości alkoholu poniżej 16%, nie wprowadzając jednocześnie wymogów co do zawartości alkoholu w wermucie w handlu analogicznymi towarami krajowymi⁶³. Z kolei dyskryminacja pośrednia, także zakazana, jest wynikiem zastosowania pozornie obojętnych kryteriów, przepisów lub praktyk, które jednak powodują szczególnie niekorzystną sytuację pewnej grupy osób w porównaniu z innymi osobami⁶⁴. Występuje ona częściej. W odróżnieniu bowiem od przepisów dyskryminujących bezpośrednio, przepisy formalnie niedyskryminacyjne⁶⁵ mogą pozwalać w mniej oczywisty sposób na wprowadzanie potencjalnych ograniczeń. Przykładem tego rodzaju dyskryminacji były przepisy francuskie dotyczące reklamy alkoholi. Przewidywały one podział alkoholi na kilka kategorii, spośród których alkohole wyprodukowane w wyniku destylacji wina mogły być reklamowane, natomiast reklama innych alkoholi była zakazana. Biorąc pod uwagę fakt, że produkcja alkoholi wysokoprocentowych we Francji opierała się przede wszystkim na różnych gatunkach brandy, tj. alkoholu produkowanego na bazie destylacji wina, Trybunał uznał, że w istocie przedmiotowe przepisy były dyskryminujące dla konkurencyjnych alkoholi wyprodukowanych w innych państwach członkowskich, które były objęte zakazem reklamy na mocy francuskich przepisów⁶⁶. Podobny charakter miały przepisy włoskie, które przewidywały, że pod nazwą „ocet” można sprzedawać na terenie Włoch wyłącznie octy wyprodukowane na bazie fermentacji wina. Octy włoskie były produkowane zwykle tą metodą. Komisja wskazała tymczasem, że ocet wyprodukowany na bazie fermentacji substancji innych niż wino jest legalnie wprowadzany do obrotu w innych państwach

WPR, w szczególności w odniesieniu do stwierdzenia nieważności przez Trybunał Sprawiedliwości aktu prawa UE wydanego z rażącym naruszeniem zasady niedyskryminacji.

⁶³ Wyrok TSUE z 20 kwietnia 1983 r., C-59/82, *Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft p. Weinvertriebs-GmbH*, EU:C:1983:101, pkt 3 i pkt 10. Władze niemieckie uzasadniały zakaz wymogiem koniecznym ochrony konsumentów.

⁶⁴ Por. J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 512.

⁶⁵ M. Szpunar, *Promocja towarów...*, s. 102–107. Autor posługuje się w odniesieniu do dyskryminacji pośredniej pojęciem „regulacji formalnie niedyskryminacyjnych” i wyróżnia ich trzy grupy: regulacje stanowiące tzw. dyskryminację materialną; regulacje, których skutkiem jest ochrona produkcji krajowej oraz regulacje, których skutkiem nie jest ochrona produkcji krajowej.

⁶⁶ Wyrok TSUE z 10 lipca 1980 r., C-152/78, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, EU:C:1980:187, pkt 18. TSUE nie przekonała argumentacja wskazująca na rzekomo bardziej szkodliwe skutki dla zdrowia alkoholi objętych zakazem reklamy.

członkowskich i nie zgadzała się z argumentacją rządu włoskiego uzasadniającą przedmiotowy zakaz względami ochrony zdrowia publicznego⁶⁷. Komisja wskazała w szczególności, że przepisy włoskie prowadziły do praktycznego wykluczenia ze sprzedaży we Włoszech takiego octu⁶⁸. Trybunał podzielił tę argumentację⁶⁹.

Podkreślenia wymaga, że regulacje mające charakter formalnie dyskryminujący mogą być uzasadniane wyłącznie podstawami z art. 36 TFUE. Nie mogą jednak w żadnym razie stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu wewnątrzunijnym⁷⁰. Z kolei regulacje formalnie niedyskryminujące, których skutkiem jest ochrona produkcji krajowej, mogą być uzasadnione zarówno podstawami z art. 36 TFUE, jak i wymogami koniecznymi⁷¹. Natomiast regulacje formalnie niedyskryminujące, które nie faworyzują produkcji krajowej znajdują się, co do zasady, poza zakresem zastosowania art. 34 i 35 TFUE⁷². Zarówno art. 36 TFUE, jak i wymogi konieczne, będą przedmiotem analizy w dalszej części niniejszej monografii.

⁶⁷ Wyrok TSUE z 9 grudnia 1981 r., C-193/80, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, EU:C:1981:298, pkt 24.

⁶⁸ Tamże.

⁶⁹ Tamże, pkt 20. TSUE orzekł, że przepisy włoskie uprzywilejowują typową produkcję krajową, a stawiają w mniej korzystnej sytuacji różne kategorie naturalnych octów wyprodukowanych w innych państwach członkowskich.

⁷⁰ M. Szpunar, *Promocja towarów...*, s. 103.

⁷¹ Tamże, s. 105.

⁷² Tamże, s. 106. TSUE orzekł, że regulacje, których skutkiem nie jest ochrona produkcji krajowej znajdują się poza zakresem stosowania art. 34 TFUE. W sprawie C-75/81, która dotyczyła belgijskich przepisów ustanawiających zakaz sprzedaży i spożywania w miejscach publicznych napojów alkoholowych o mocy przekraczającej 22%, Trybunał podkreślił, że przepisy te nie wprowadzają żadnego zróżnicowania pod kątem pochodzenia towarów, a zatem nie mają w praktyce związku z importem towarów i nie ograniczają handlu między państwami członkowskimi – por. wyrok TSUE z 31 marca 1982 r., C-75/81, *Joseph Henri Thomas Blesgen p. państwu belgijskiemu*, EU:C:1982:117, pkt 9. Linia orzecznicza TSUE nie jest jednak w pełni jednolita w odniesieniu do regulacji, których skutkiem nie jest ochrona produkcji krajowej. W niektórych bowiem sprawach Trybunał zajmował odmienne stanowisko i orzekał, że tego rodzaju regulacje są objęte zakresem zastosowania art. 34 TFUE, a w konsekwencji oceniał ich zgodność z prawem unijnym w kontekście uzasadnienia wymogami koniecznymi, w szczególności wymogiem ochrony konsumentów – por. D.E. Harasimiuk, *Zakazy reklamy towarów w prawie europejskim i polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 90.

2.4. PRZESŁANKI INTERESU PUBLICZNEGO UZASADNIAJĄCE ODSTĘPSTWA OD SWOBODY PRZEPIŹYWU TOWARÓW NA GRUNCIE ART. 36 TFUE

Zakaz ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym w handlu między państwami członkowskimi UE nie ma charakteru absolutnego. Art. 36 TFUE zawiera zamknięty katalog przesłanek, które mogą mieć priorytet przed zakazami ustanowionymi w art. 34 i 35 TFUE⁷³. Są one następujące: moralność publiczna, porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie i życie ludzi i zwierząt lub ochrona roślin, ochrona narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, własność przemysłowa i handlowa.

2.4.1. MORALNOŚĆ PUBLICZNA

Ocena tego, jakie działania są sprzeczne z moralnością publiczną leży w granicach uznania państw członkowskich⁷⁴. Dokonując takiej oceny państwa te powinny wziąć pod uwagę zwłaszcza specyficzne uwarunkowania społeczno-kulturowe na ich terytorium. Przesłanka moralności publicznej została powołana przez Wielką Brytanię w wyroku w sprawie C-275/92 *Schindler*⁷⁵. Sprawa ta dotyczyła zachęcania obywateli brytyjskich w drodze przesyłek listownych do udziału w loterii organizowanej na terenie Niemiec. Wielka Brytania zakazała świadczenia tego rodzaju usług⁷⁶. Trybunał uznał argumentację brytyjską dotyczącą potencjalnie negatywnych skutków dla jedności i całego społeczeństwa płynących z udziału w loteriach⁷⁷. Jednocześnie jednak

⁷³ D. Miąsik, *Artykuł 36 TFUE...*, s. 610.

⁷⁴ Tamże, s. 620.

⁷⁵ Wyrok TSUE z 24 marca 1994 r., C-275/92, *Her Majesty's Customs and Excise p. Gerhart Schindler i Jörg Schindler*, EU:C:1994:119. Stan faktyczny w sprawie dotyczył sytuacji, w której brytyjscy konsumenci otrzymywali listy z ulotkami i formularzami umożliwiającymi udział w loterii. Działalność ta stanowiła usługę. Tymczasem przepisy brytyjskie zakazywały importu jakichkolwiek artykułów promujących udział w loteriach losowych. Podlegały one zatem ocenie pod kątem zgodności ze swobodą przepływu usług.

⁷⁶ Wielka Brytania wskazała w szczególności na względy polityki społecznej i zapobiegania oszustwom.

⁷⁷ Wyrok TSUE z 24 marca 1994 r., C-275/92, *Her Majesty's Customs and Excise p. Gerhart Schindler i Jörg Schindler*, pkt 60–62. TSUE zgodził się, zwłaszcza że zachęcanie do wydatków pieniężnych związanych z udziałem w loteriach może mieć negatywne konsekwencje dla ludzi i może wymagać przyjęcia przez państwo członkowskie działań mających na celu ochronę społeczeństwa. Także skala nieprawidłowości przy organizacji loterii może przemawiać za ograniczeniem lub wręcz zakazaniem na poziomie krajowym udziału w nich.

wskazał, że środki z loterii mogą być przeznaczane na finansowanie celów publicznych, np. działań charytatywnych, sportu czy kultury. W konsekwencji to do państwa członkowskiego należy decyzja czy i w jakim stopniu należy ograniczyć albo wręcz zakazać działalności związanej z udziałem w loteriach pieniężnych⁷⁸. Ze swobodnego uznania państwa członkowskie powinny jednak korzystać w granicach wyznaczonych przez TFUE. Przepisy krajowe nie mogą w szczególności być dyskryminacyjne⁷⁹. Tymczasem, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, państwa członkowskie wykazywały w przeszłości tendencje do powoływania przesłanki moralności publicznej dla uzasadnienia zakazów dotyczących wyłącznie produktów importowanych, jak np. w słynnych sprawach dotyczących zakazu importu towarów obsceniczych, pomimo, że ich sprzedaż i posiadanie były w państwie zakazującym importu dozwolone⁸⁰.

Moralność publiczna jest przesłanką, która była przywoływana nie tylko w sprawach bezpośrednio związanych z godnością człowieka. Względy moralności publicznej stanowiły także uzasadnienie dla przyjęcia przez państwa członkowskie przepisów w dziedzinie rolnictwa. Przesłanka ta była w szczególności przywołana przez Polskę dla uzasadnienia odstępstwa od swobodnego obrotu GMO, przewidzianego w dyrektywie 2001/18/WE⁸¹. Komisja wniosła skargę do Trybunału przeciwko Polsce o naruszenie tej dyrektywy z uwagi m.in. na zakazanie na swoim terytorium swobodnego obrotu

⁷⁸ Odnośnie do gier hazardowych i zakładów wzajemnych por. wyrok TSUE z 21 października 1999 r., C-67/98, *Questore di Verona p. Diego Zenatti*, EU:C:1999:514; wyrok TSUE z 21 września 1999 r., C-124/97, *Markku Juhani Läärä, Cotswold Microsystems Ltd i Oy Transatlantic Software Ltd p. Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä) i Suomen valtio (Finnish State)*, EU:C:1999:435; wyrok TSUE z 6 listopada 2003 r., C-243/01, *Postępowanie karne przeciwko Piergiorgio Gambelli i in.*, EU:C:2003:597.

⁷⁹ Wyrok TSUE z 24 marca 1994 r., C-275/92 *Her Majesty's Customs and Excise p. Gerhart Schindler i Jörg Schindler*, pkt 61.

⁸⁰ Por. wyrok TSUE z 11 marca 1986 r., C-121/85, *Conegate Limited p. HM Customs & Excise*, EU:C:1986:114.

⁸¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG, Dz. Urz. WE L 106 z 17.04.2001 r., s. 1. Zgodnie z art. 22 tej dyrektywy państwa członkowskie nie mogą co do zasady zakazywać, ograniczać ani utrudniać wprowadzenia do obrotu GMO w charakterze lub w składzie produktu, które są zgodne z wymaganiami ustanowionymi w tej dyrektywie. Odstępstwo od tej reguły jest przewidziane w art. 23 dyrektywy, zawierającym klauzulę ochronną umożliwiającą państwom członkowskim wprowadzenie tymczasowego ograniczenia lub zakazania stosowania lub sprzedaży GMO na swoim terytorium, jeżeli państwo członkowskie, w wyniku uzyskania po wydaniu zezwolenia nowych lub dodatkowych informacji, ma uzasadnione podstawy, aby uważać, że GMO, który prawidłowo zgłoszono i dla którego uzyskano zezwolenie na piśmie, stanowi ryzyko dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego.

materiałem siewnym odmian genetycznie zmodyfikowanych⁸². Krajowy ustawodawca uzasadniał ów zakaz zasadami etyki chrześcijańskiej i humanistycznej, które są wyznawane przez większość polskiego społeczeństwa⁸³. W ocenie Polski przyjęcie przepisów krajowych było możliwe z uwagi na niewyczerpujący poziom harmonizacji przyjęty w dyrektywach 2001/18/WE i 2002/53/WE⁸⁴, które, w jej ocenie, nie uwzględniały celów etycznych⁸⁵. Powołanie przez Polskę przesłanki moralności publicznej w tej sprawie było jednak nieskuteczne. Trybunał uznał bowiem, że odwołując się do ogólnych argumentów związanych z silnym oporem społeczeństwa polskiego wobec GMO oraz obaw dotyczących środowiska i zdrowia publicznego, Polska w rzeczywistości nie przywołała moralności publicznej jako odrębnej przesłanki. W ocenie Trybunału argumenty Polski w istocie łączyły się z uzasadnieniem związanym z celami ochrony środowiska i zdrowia, które zostały już uwzględnione w dyrektywie 2001/18/WE⁸⁶. Dodatkowo Trybunał uznał, że Polska nie wykazała, że względy moralności publicznej rzeczywiście stanowiły podstawę przyjęcia spornych przepisów krajowych⁸⁷. Wyrok w tej sprawie świadczy o tym, że zakres swobodnego uznania, jakim dysponują państwa członkowskie w odniesieniu do sfery moralności publicznej nie jest nieograniczony. Powołanie przesłanki moralności publicznej powinno opierać się na konkretnych argumentach, a nie na ogólnych zało-

⁸² Wyrok TSUE z 16 lipca 2009 r., C-165/08, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Rzeczypospolitej Polskiej*, EU:C:2009:473.

⁸³ Tamże, pkt 30–31 wyroku. Polska argumentowała w szczególności, że chrześcijańska koncepcja życia sprzeciwia się temu, aby organizmy żywe stworzone przez Boga były przedmiotem manipulacji i zmieniane były w materiały będące przedmiotem praw własności przemysłowej. Ponadto Polska wskazała na ideę poszukiwania harmonii między człowiekiem i przyrodą oraz na niepodważanie fundamentów funkcjonowania społeczeństwa.

⁸⁴ Dyrektywa Rady 2002/53/WE z 13 czerwca 2002 r. w sprawie Wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych, Dz. Urz. WE L 193 z 20.07.2002 r., s. 1.

⁸⁵ Wyrok TSUE z 16 lipca 2009 r., C-165/08, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Rzeczypospolitej Polskiej*, pkt 29, 38–39 i 50. Polska argumentowała, że dyrektywy te nie obejmują względów etycznych, mając na celu wyłącznie ochronę środowiska i zdrowia ludzi. Z tego względu Polska zachowała uprawnienie do powołania się na względy etyczne w dziedzinie obrotu GMO. Ponadto, jak wskazała Polska, z uwagi na fakt, że przepisy krajowe realizują cele etyczne, nie wchodzące w zakres tych dyrektyw, ograniczenia swobodnego obrotu GMO, które powodują te przepisy z ewentualnym naruszeniem art. 34 TFUE, mogą być uzasadnione na podstawie art. 36 TFUE.

⁸⁶ Tamże, pkt 54–57. Jednocześnie TSUE odwołał się do orzeczenia w sprawie C1/96 *Compassion in World Farming* przypominając, że państwo członkowskie nie może opierać się na poglądzie części opinii publicznej w celu jednostronnego zakwestionowania środka harmonizacji przyjętego przez instytucje UE.

⁸⁷ Tamże, pkt. 52. TSUE nie przyjął argumentacji Polski, zgodnie z którą należało uznać, że w ramach procesu legislacyjnego posłowie kierowali się przesłanką moralności publicznej, a nie przesłankami ochrony środowiska i zdrowia publicznego, z uwagi na to, że nie posiadali oni specjalistycznej wiedzy związanej z kompleksowymi ocenami naukowymi w zakresie środowiska lub zdrowia.

zeniach wskazujących na znaczenie, jakie społeczeństwo danego państwa przykładła do określonych wartości. Z przedmiotowego wyroku wynika bowiem, że powołując ogólne argumenty państwo członkowskie nie spełnia wymogów dowodowych⁸⁸.

Moralność publiczna była także przywoływana dla uzasadnienia przepisów krajowych ograniczających ubój rytualny. Na tę przesłankę powoł się belgijski Region Flamandzki przyjmując obowiązujące na swoim terytorium przepisy zakazujące uboju bez ogłuszenia zwierząt. Przepisy flamandzkie miały zastosowanie również do uboju przeprowadzonego zgodnie z obrzędami religijnymi judaizmu i islamu. Przewidywały alternatywny sposób ogłuszania⁸⁹. Ustawodawca krajowy wskazał bowiem, że dobrostan zwierząt wpisuje się w porządek moralny, na którym opiera się społeczeństwo belgijskie. W konsekwencji przyjmując sporne przepisy ustawodawca ten kierował się wyważeniem pomiędzy moralnością publiczną odnoszącą się do dobrostanu zwierząt, a wolnością religijną.

Wydaje się, że przesłanka moralności publicznej może zyskiwać na znaczeniu w kontekście rozwijającego się „nowoczesnego rolnictwa”⁹⁰ i zaawansowanych technicznie metod produkcji, które mogą budzić niepokój niektórych konsumentów.

⁸⁸ Tamże, pkt 53–54 i pkt 58–59. Jednocześnie TSUE przypomniał, że państwa członkowskie obowiązane są wykazać, że przesłanki umożliwiające odstępstwo od art. 34 TFUE są spełnione. Jeżeli państwo członkowskie, przeciwko któremu skierowana jest skarga o uchybienie zobowiązaniom, przywołuje na swoją obronę uzasadnienie oparte na art. 36 TFUE, TSUE powinien rozpatrzyć podobne uzasadnienie jedynie w przypadku, gdy jest bezsporne lub należyście wykazane, że dana regulacja krajowa rzeczywiście realizuje cele, które nadaje jej w tym względzie pozwane państwo.

⁸⁹ Wyrok TSUE z 17 grudnia 2020 r., C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België i in.*, EU:C:2020:1031. Organizacje żydowskie w Belgii podniosły sprzeczność przepisów belgijskich z zasadą wolności religii oraz z rozporządzeniem (WE) nr 1099/2009 (Rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania, Dz. Urz. WE L 303 z 18.11.2009 r., s. 1). Zgodnie z tym rozporządzeniem, możliwe jest odstępstwo od ogólnej zasady, stanowiącej, że zwierzęta są uśmiercane wyłącznie po uprzednim ogłuszeniu. Odstępstwo to stanowi, że w przypadku zwierząt poddawanych ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne wymogi dotyczące obowiązkowego uprzedniego ogłuszenia nie mają zastosowania, pod warunkiem, że ubój ma miejsce w rzeźni. Belgia wskazała jednak, że zgodnie z art. 26 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) tego rozporządzenia państwa członkowskie mogą przyjąć przepisy, które służą zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania w porównaniu z przepisami zawartymi w rozporządzeniu. TSUE uznał argumentację Belgii.

⁹⁰ M. Korzycka-Iwanow, *Metody biotechnologiczne i metody ekologiczne w rolnictwie; uwagi o egulacjach prawnych „nowoczesnego” rolnictwa*, [w:] R. Budzinowski, A. Zieliński (red.), *Prawo rolne, Problemy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Stowarzyszenia Notariuszy RP Rzeczypospolitej Polskiej, Kłuczbork 2001, s. 23–34.

2.4.2. PORZĄDEK PUBLICZNY

Państwa członkowskie dysponują swobodą uznania także w odniesieniu do przesłanki porządku publicznego. Okoliczności uzasadniające powołanie tej przesłanki mogą różnić się w zależności od państwa członkowskiego oraz w czasie⁹¹. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że pojęcie porządku publicznego powinno jednak być interpretowane ściśle, w sposób pozwalający na kontrolę jego zakresu przez instytucje unijne⁹². Przyznany państwom członkowskim pewien zakres swobodnego uznania powinien zatem być przez nie stosowany w granicach wyznaczonych Traktatem⁹³. Powołanie przesłanki porządku publicznego jest zatem możliwe jedynie „w przypadku realnego i wystarczająco poważnego zagrożenia, naruszającego podstawowy interes społeczny”⁹⁴ lub w sprawach „tradycyjnie uważanych za dotyczące fundamentalnych interesów państwa”⁹⁵.

⁹¹ Wyrok TSUE z 4 grudnia 1974 r., C-41/74, *Yvonne van Duyn p. Home Office*, EU:C:1974:133, pkt 18. Sprawa ta związana była ze sporem dotyczącym odmowy prawa wjazdu na terytorium Wielkiej Brytanii obywatelce Holandii w celu podjęcia pracy na stanowisku sekretarki w „Kościele scjentologicznym”. Odmowa została wydana zgodnie z polityką rządu wobec tej organizacji. Rząd brytyjski uznaje jej praktyki za zagrożenie dla społeczeństwa. TSUE orzekł, że państwo członkowskie może, ze względów porządku publicznego, odmówić obywatelowi innego państwa członkowskiego możliwości skorzystania z zasady swobody przemieszczania się pracowników w celu podjęcia określonego zatrudnienia, również w sytuacji, gdy nie nakłada podobnych ograniczeń na własnych obywateli. Państwo to może wziąć pod uwagę, jako element zachowania zainteresowanego, jego przynależność do ugrupowania lub organizacji, której działalność uznawana jest przez to państwo za zagrożenie dla społeczeństwa, choć nie jest zakazana.

⁹² Wyrok TSUE z 27 października 1977 r., C-30/77, *Regina p. Pierre Bouchereau*, EU:C:1977:172, pkt 34.

⁹³ Wyrok TSUE z 4 grudnia 1974 r., C-41/74, *Yvonne van Duyn p. Home Office*, pkt 18.

⁹⁴ Wyrok TSUE z 14 października 2004 r., C-36/02, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH p. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, EU:C:2004:614, pkt 30. Sprawa ta związana była z wydanym przez władze niemieckie wobec spółki Omega zakazem zezwalania lub tolerowania w swoim obiekcie gier polegających na strzelaniu do celów ludzkich za pomocą promienia laserowego lub innych urządzeń technicznych, czyli „zabawy w zabijanie” ludzi pod groźbą grzywny. Władze krajowe uzasadniły zakaz przesłanką ochrony porządku publicznego wskazując, że wykorzystywanie do celów handlowych „zabawy w zabijanie” stanowiło naruszenie godności ludzkiej. TSUE uznał tę argumentację; por. także pkt 17 wyroku TSUE z 14 marca 2000 r., C-54/99, *Association Eglise de scientologie de Paris and Scientology International Reserves Trust p. The Prime Minister*, EU:C:2000:124; wyrok TSUE z 27 października 1977 r., C-30/77, *Regina p. Pierre Bouchereau*, pkt 35.

⁹⁵ Takim fundamentalnym interesem państwa może być np. prawo do bicia monety – por. wyrok TSUE z 23 listopada 1978 r., C-7/78, *Regina p. Ernest George Thompson, Brian Albert Johnson i Colin Alex Norman Woodiwiss*, EU:C:1978:209, pkt 34.

Zasadne jest zwrócenie uwagi, że przesłanka ochrony porządku publicznego była przywoływana w sprawach dotyczących żywności. W sprawie C-434/04 *Ahokainen* rząd fiński zauważył, że spożycie alkoholu, w szczególności wśród młodzieży, stanowi nie tylko główny czynnik zagrożenia dla zdrowia publicznego w Finlandii, lecz jest również przyczyną zakłócania porządku i bezpieczeństwa publicznego, pozostając w ścisłym związku z przestępczością i z powstawaniem wypadków⁹⁶. Trybunał zgodził się, że przesłanka ochrony porządku publicznego może zostać powołana w tym kontekście⁹⁷. Jednocześnie wyjaśnił, że środki krajowe wprowadzające ograniczenia powinny być proporcjonalne⁹⁸. Przesłanka ta została także powołana w sprawie dotyczącej dopłat wywozowych do mleka w proszku w kontekście potrzeby zapobiegania oszustwom lub wyłudzeniom⁹⁹. Jej powołanie okazało się jednak nieskuteczne. Trybunał przypomniał bowiem, że art. 36 TFUE nie może co do zasady służyć uzasadnieniu ograniczeń wprowadzonych wyłącznie dla zmniejszenia obciążeń administracyjnych państwa czy też wydatków publicznych¹⁰⁰.

2.4.3. BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE

Przesłanka bezpieczeństwa publicznego może być powoływana dla uzasadnienia regulacji krajowych wprowadzających ograniczenia unijnych swobód ze względu na ochronę wartości mających podstawowe znaczenie dla funkcjonowania państwa, jego gospodarki,

⁹⁶ Wyrok TSUE z 28 września 2006 r., C-434/04, *Postępowanie karne przeciwko Jan-Erik Anders Ahokainen i Mati Leppik*, EU:C:2006:609, pkt 24.

⁹⁷ Tamże, pkt 28. TSUE zgodził się, że przepisy krajowe, które mają na celu ukierunkowanie spożycia alkoholu w taki sposób, by zapobiegać wywoływanym przez substancje alkoholowe szkodliwym skutkom dla zdrowia i społeczeństwa, i przez to zmierzają do zwalczania nadużywania alkoholu, są podyktowane względami zdrowia i porządku publicznego, o których mowa w art. 36 TFUE.

⁹⁸ Tamże, pkt 31. TSUE wyjaśnił, że do władz krajowych należy wykazanie, że przepisy krajowe są niezbędne do osiągnięcia celu porządku publicznego i ochrony zdrowia oraz, że cel ten nie może być osiągnięty za pomocą zakazów i ograniczeń o mniejszym zakresie lub wywierających mniejszy wpływ na handel w UE.

⁹⁹ Wyrok TSUE z 22 czerwca 1994 r., C-426/92, *Niemcy p. Deutsches Milch-Kontor GmbH*, EU:C:1994:260. Sprawa ta dotyczyła zgodności z prawem UE przepisów krajowych nakazujących przeprowadzanie systematycznych kontroli mleka w proszku przy przekraczaniu granicy państwa członkowskiego w celu zweryfikowania, czy przestrzegane są wymogi wynikające z ustawodawstwa unijnego dotyczącego dopłat wywozowych do mleka w proszku w odniesieniu m.in. do składu i jakości mleka. TSUE uznał, że przepisy unijne nie pozwalały na przeprowadzanie takich systematycznych kontroli, a opłaty pobierane za te kontrole stanowiły w istocie opłaty o skutku równoważnym do cel.

¹⁰⁰ Tamże, pkt 39.

instytucji lub zdolności do przeżycia jego obywateli¹⁰¹. Ma ona szerokie zastosowanie w sprawach dotyczących paliw¹⁰², m.in. w kontekście rezerw strategicznych¹⁰³, czy też produktów podwójnego zastosowania¹⁰⁴.

2.4.4. OCHRONA ZDROWIA I ŻYCIA LUDZI I ZWIERZĄT LUB OCHRONA ROŚLIN

Przesłanka ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin jest jedną z najczęściej powoływanych dla uzasadnienia przez państwa członkowskie odstępstw od zakazu ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym¹⁰⁵. Ograniczenia swobody przepływu towarów uzasadniane są przede wszystkim potrzebą ochrony życia lub zdrowia ludzi. Ochrona zwierząt stopniowo jednak zyskuje na znaczeniu w związku z rosnącym wpływem ruchów ekologicznych. Z kolei ochrona roślin jest powoływana bardzo rzadko¹⁰⁶.

Skuteczne powołanie się na przesłankę ochrony zdrowia wymaga spełnienia wielu warunków. Oprócz ogólnych wymogów, mających zastosowanie do wszystkich przesłanek wymienionych w art. 36 TFUE, tj. wymogów proporcjonalności i braku arbitralnej dyskryminacji środków krajowych, zasadne jest zwrócenie uwagi na warunki ściśle związane z ochroną zdrowia.

Jednym z nich jest wykazanie, że przyjęcie ograniczeń swobody przepływu towarów jest podyktowane faktyczną potrzebą ochrony zdrowia z uwagi na rzeczywiste ryzyko wystąpienia zagrożenia w tym zakresie¹⁰⁷. W odniesieniu do spożywania żywności Trybunał wskazał, że do organów krajowych powołujących się na przesłankę ochrony zdrowia publicznego należy w każdym przypadku udowodnienie, że w świetle krajowych zwyczajów żywieniowych i z uwzględnieniem wyników międzynarodowych badań

¹⁰¹ D. Miąsik, *Artykuł 36 TFUE...*, s. 622. Autor podkreśla, że pojęcie bezpieczeństwa publicznego obejmuje zarówno bezpieczeństwo w sferze wewnętrznej, jak i zewnętrznej oraz pozwala uzasadnić ograniczenia w obrocie towarami wprowadzone w celu walki z przestępczością.

¹⁰² Por. w szczególności: wyrok TSUE z 10 lipca 1984 r., C-72/83, *Campus Oil Limited i in. p. ministre pour l'Industrie i l'Energie i in.*, EU:C:1984:256; wyrok TSUE z 13 grudnia 1990 r., C-347/88, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Greckiej*, EU:C:1990:470.

¹⁰³ Wyrok TSUE z 25 października 2001 r., C-398/98, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Greckiej*, EU:C:2001:565.

¹⁰⁴ Wyrok TSUE z 4 października 1991 r., C-367/89, *Postępowanie karne przeciwko Aimé Richardt i Les Accessoires Scientifiques SNC*, EU:C:1991:376; wyrok TSUE z 17 października 1995 r., C-83/94, *Postępowanie karne przeciwko Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf and Otto Holzer*, EU:C:1995:329.

¹⁰⁵ D. Miąsik, *Komentarz do art. 36 TFUE...*, s. 626.

¹⁰⁶ Tamże, s. 626.

¹⁰⁷ Tamże, s. 623.

naukowych ich uregulowania są niezbędne dla zapewnienia skutecznej ochrony interesów określonych w art. 36 TFUE, a w szczególności, że sprzedaż danych produktów stanowi rzeczywiste zagrożenie dla zdrowia publicznego¹⁰⁸. Państwo członkowskie powinno zatem wykazać, że dany towar rzeczywiście stanowi zagrożenie dla zdrowia¹⁰⁹. W braku dowodów na istnienie rzeczywistego ryzyka dla zdrowia¹¹⁰ skuteczne powołanie się na przesłankę ochrony zdrowia nie jest możliwe, jak np. w sprawie C-416/00, dotyczącej obowiązku pakowania określonego rodzaju chleba¹¹¹, czy w sprawie C-788/79 dotyczącej zakazu sprzedaży octu jabłkowego jako rzekomo szkodliwego dla zdrowia¹¹².

Ponadto konieczna jest weryfikacja, czy rzeczywiście celem przyświecającym przyjęciu przepisów ograniczających swobodę przepływu towarów była ochrona zdrowia¹¹³,

¹⁰⁸ Wyrok TSUE z 5 marca 2009 r., C-88/07, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Hiszpanii*, EU:C:2009:123, pkt 89; por. D. Miąsik, *Artykuł 36 TFUE...*, s. 623; P. Oliver, *Oliver on Free Movement of Goods in the European Union*, Hart Publishing, Oxford 2010, s. 257; wyrok TSUE z 23 września 2003 r., C-192/01, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Danii*, EU:C:2003:492, pkt 46.

¹⁰⁹ Wyrok TSUE z 18 września 2003 r., C-416/00, *Tommaso Morellato p. Comune di Padova*, EU:C:2003:475, pkt 39. W tej sprawie władze włoskie nie wykazały, że brak opakowania chleba upieczonego bezpośrednio z tzw. chleba częściowo wypieczonego stwarza zagrożenie dla zdrowia człowieka, które uzasadniałoby wprowadzenie obowiązku pakowania tego rodzaju chleba, pomimo, że chleb częściowo wypieczony jest legalnie wyprodukowany i dopuszczony do obrotu w innych państwach członkowskich.

¹¹⁰ TSUE uwzględniła w szczególności wyniki badań i analiz prowadzonych przez międzynarodowe instytucje, takie jak WHO, FAO. Trybunał bierze także pod uwagę praktyki istniejące w innych państwach członkowskich lub porównywalne sytuacje w państwach trzecich – P. Oliver, *Oliver on Free Movement...*, s. 260.

¹¹¹ Wyrok TSUE z 18 września 2003 r., C-416/00, *Tommaso Morellato p. Comune di Padova*, pkt 36–40. W rzeczywistości powody uzasadniające obowiązek pakowania chleba wypieczonego z produktu mrożonego, podczas gdy taki wymóg nie dotyczył innych rodzajów chleba, miały charakter ekonomiczny. Zasadne jest dodanie, że w ocenie Trybunału przepisy krajowe miały charakter dyskryminujący, ponieważ dotyczyły wyłącznie środków spożywczych importowanych. W konsekwencji nie było możliwe powołanie się na formułę metod sprzedaży w znaczeniu wyroku w sprawie *Keck*.

¹¹² Wyrok TSUE z 26 czerwca 1980 r., C-788/79, *Postępowanie karne przeciwko Herbert Gilli and Paul Andres*, EU:C:1980:171, pkt 7. TSUE wyjaśnił, że nie istnieją żadne dane wskazujące na szkodliwość octu jabłkowego dla zdrowia.

¹¹³ Wyrok TSUE z 18 września 2003 r., C-416/00, *Tommaso Morellato p. Comune di Padova*, pkt 37–41. We Włoszech nie produkowano chleba częściowo wypieczonego, zatem przepisy wprowadzające wymóg pakowania tego chleba po jego upieczeniu, choć formalnie miały zastosowanie do każdego tego rodzaju chleba niezależnie od kraju jego pochodzenia, w rzeczywistości dotyczyły wyłącznie towarów importowanych. Wymóg ten zatem w istocie utrudniał wyłącznie przywóz towarów importowanych i miał zatem w istocie utrudniać import chleba częściowo wypieczonego, chroniąc w ten sposób rynek krajowy przed konkurencyjnymi towarami. Zasadne jest dodanie, że z uwagi na dyskryminacyjny charakter tych przepisów nie było możliwe powołanie się na formułę metod sprzedaży w znaczeniu wyroku w sprawie *Keck*.

a nie ochrona rynku krajowego przed towarami importowanymi, jak to miało miejsce w obu przywołanych powyżej sprawach. Zasadne jest przy tym zwrócenie uwagi, że nie jest konieczne, aby zagrożenie dla zdrowia występowało w momencie przyjmowania przepisów wprowadzających ograniczenia w obrocie towarami, ani też, aby wyniki badań naukowych wskazujące na to ryzyko były jednoznaczne i jednolite¹¹⁴. Uzasadnieniu ograniczeń w obrocie żywnością z uwagi na potrzebę ochrony zdrowia może bowiem towarzyszyć przywołanie zasady ostrożności¹¹⁵.

Ochrona zwierząt, zagwarantowana na gruncie przepisów traktatowych, odzwierciedla system wartości aprobowanych przez ustawodawcę unijnego¹¹⁶. Ochrona zdrowia i życia zwierząt jest wartością uwzględnioną w przepisie umożliwiającym odstępowanie od swobody przepływu towarów już od początku konstrukcji europejskiej, tj. od daty wejścia w życie TEWG. Treść aktualnego art. 36 TFUE nie ulegała bowiem zmianom na przestrzeni dziesięcioleci. Waga, jaką ustawodawca unijny przykłada do ochrony zwierząt zdaje się jednak rosnać. Wyrazem tego jest włączenie w drodze Traktatu z Lizbony¹¹⁷ zasady dbałości o dobrostan zwierząt do kręgu zasad ogólnych prawa UE¹¹⁸. Zasadę tę statuuje art. 13 TFUE, który zobowiązuje zarówno UE, jak i państwa członkowskie do uwzględniania przy formułowaniu i wykonywaniu polityk unijnych¹¹⁹ wymogów w zakresie dobrostanu zwierząt jako istot zdolnych do odczuwania, przy równoczesnym przestrzeganiu przepisów prawnych i administracyjnych oraz zwyczajów państw członkowskich związanych w szczególności z obyczajami religijnymi, tradycjami kulturowymi i dziedzictwem regionalnym. Genezy tego przepisu należy upatrywać w deklaracji podpisanej przez szefów rządów w ramach ostatniej rundy

¹¹⁴ D. Miąsik, *Artykuł 36 TFUE...*, s. 623–624.

¹¹⁵ Wyrok Sądu z 9 września 2011 r., T-257/07, *Republika Francuska p. Komisji Europejskiej*; wyrok TSUE z 14 lipca 1983 r., C-174/82, *Postępowanie karne przeciwko Sandoz BV*, EU:C:1983:213, pkt. 119. TSUE wskazał, że ustanowienie systemu uprzedniego zezwolenia na wprowadzanie do obrotu żywności z dodatkiem witamin, legalnie sprzedawanej w innych państwach członkowskich, może być uzasadnione przesłanką ochrony zdrowia publicznego z uwagi na możliwą szkodliwość dla zdrowia tego rodzaju produktów, wynikającą z ich nadmiernego spożycia. TSUE wskazał przy tym na brak pewności co do poziomu owej szkodliwości na podstawie aktualnych danych naukowych. Zasada ostrożności nie została jednak w tej sprawie skutecznie powołana z uwagi na nieproporcjonalność przyjętego środka.

¹¹⁶ M. Górski, J. Miłkowska-Rębowska, *Artykuł 13 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 261.

¹¹⁷ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. WE C 306 z 17.12.2007 r., s. 1. Por. art. 2 pkt 21 i art. 5 ust. 1 Traktatu z Lizbony.

¹¹⁸ Tamże.

¹¹⁹ Artykuł 13 TFUE wymienia następujące polityki unijne: politykę rolną, rybołówstwa i transportu UE, polityki UE dotyczące rynku wewnętrznego, badań i rozwoju technologicznego oraz przestrzeni kosmicznej.

konferencji międzyrządowej poprzedzającej podpisanie Traktatu z Maastricht¹²⁰. Została ona dołączona jako Deklaracja nr 24 o ochronie zwierząt do Aktu Końcowego Traktatu o Unii Europejskiej¹²¹. Deklaracja ta była przywołana w wyroku w sprawie C-189/01 *Jippes i in.*, w którym Trybunał wskazał, że stanowi ona jedynie wezwanie dla państw członkowskich i instytucji unijnych do uwzględnienia dobrostanu zwierząt, a co za tym idzie nie wywołuje wiążących skutków prawnych. Trybunał stwierdził też, że w prawie UE nie obowiązuje zasada dobrostanu zwierząt¹²². Zaliczenie zasady dbałości o dobrostan zwierząt do zasad ogólnych prawa UE dzięki zmianom wprowadzonym Traktatem z Lizbony ma zatem doniosłe znaczenie. Zasadne jest bowiem stwierdzenie, że zasada dbałości o dobrostan zwierząt równa się takim zasadom ogólnym jak np. zasada ochrony środowiska, czy zasada niedyskryminacji¹²³.

Państwa członkowskie przyjmując ograniczenia w wewnątrzunijnym handlu towarami powołują się na różnego rodzaju wartości wchodzące w zakres ogólnego interesu jakim jest ochrona zwierząt. Do wartości tych należy w szczególności ochrona gatunków rzadkich i zagrożonych wyginięciem. Skutecznie powołała się na tę przesłankę Dania w sprawie C-67/97 *Bluhme*, dotyczącej ochrony pszczoł. Trybunał orzekł w wyroku w tej sprawie, że przepisy krajowe zakazujące utrzymywania na terytorium duńskiej wyspy Læsø pszczoł innych niż pszczoła brunatna stanowią środek proporcjonalny do realizowanego celu, tj. do ochrony zagrożonej wyginięciem rodzimej populacji pszczoł

¹²⁰ R. Garner, *Animal Rights: The Changing Debate*, New York University Press, New York 1996, s. 165.; P. Oliver, *Oliver on Free Movement...*, s. 281.

¹²¹ Declaration on the protection of animals, dołączona do Aktu Końcowego Traktatu o Unii Europejskiej – por. Traktat o Unii Europejskiej z 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. WE C 191 z 29.07.1992 r., s. 1. Deklaracja ta zawiera wezwanie do państw członkowskich i instytucji europejskich, aby podczas opracowywania i wdrażania ustawodawstwa wspólnotowego, w szczególności WPR, zwrócić uwagę na wymagania dotyczące warunków utrzymania zwierząt.

¹²² Wyrok TSUE z 12 lipca 2001 r., C-189/01, *Jippes i in. p. Ministrowi van Landbouuw*, EU:C:2001:420, pkt 71–76. W sprawie tej TSUE oceniał ważność przepisu unijnej dyrektywy nr 90/423 dotyczącej środków zwalczania pryszczycy. Przepis ten wprowadzał zakaz szczepień zwierząt. W ocenie ustawodawcy unijnego bowiem tego rodzaju zakaz połączony z ubojem zwierząt objętych ogniskiem chorobowym był najlepszym środkiem zwalczania pryszczycy. Kwestia ważności tego przepisu została podniesiona przed sądem krajowym przez hodowcę, który wnioskował o możliwość zaszczepienia swoich zwierząt, podnosząc, że przepis ten narusza zasady dobrostanu zwierząt i proporcjonalności. Organ krajowy odmówił bowiem tej zgody. TSUE uznał, że nie ma podstaw do uznania nieważności tego przepisu, a zasada dobrostanu zwierząt nie jest zasadą prawa UE. Jednocześnie TSUE zwrócił uwagę na utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym realizacja celów WPR nie może odbywać się z pominięciem wymogów interesu ogólnego, takich jak zapewnienie ochrony zdrowia i życia zwierząt, tj. wymogów, które instytucje UE powinny uwzględniać w ramach realizacji wszystkich polityk unijnych – por. pkt 76–78 wyroku i przywołane tam orzecznictwo.

¹²³ M. Górski, J. Miłkowska-Rębowska, *Artykuł 13 TFUE...*, s. 261–262.

brunatnych¹²⁴. Trybunał wskazał w wyroku, że ochrona ras zagrożonych wyginięciem przyczynia się do utrzymania bioróżnorodności i wchodzi w zakres przesłanki ochrony życia zwierząt ustanowionej na gruncie art. 36 TFUE. Ryzyko wyginięcia zwierząt nie musi być przy tym natychmiastowe. Uzasadnieniem dla tego rodzaju ochrony mogą być w szczególności względy badań naukowych lub inne interesy uzasadniające ochronę gatunku¹²⁵.

Podobny cel, tj. cel utrzymania przy życiu krajowej populacji zwierząt i ochrony jej tożsamości genetycznej przyświecał przepisom niemieckim, które były przedmiotem sprawy C-131/93¹²⁶. Przepisy te uzależniały możliwość przywozu na teren Niemiec raków słodkowodnych z innych państw członkowskich na cele handlowe lub konsumpcyjne od uzyskania uprzedniego zezwolenia¹²⁷. Wprowadzenie tego wymogu wynikało z ryzyka zakażenia zagrożonej wyginięciem rodzimej populacji raków słodkowodnych dżumą raczą oraz ryzyko naruszenia równowagi fauny¹²⁸. Przywołanie przez rząd niemiecki wartości, jaką jest ochrona lokalnych gatunków zwierząt zagrożonych wyginięciem oraz ich tożsamości genetycznej, była rozpatrywana przez Trybunał jako wchodząca w zakres art. 36 TFUE.

Inaczej natomiast było w wyroku w sprawie C-323/93¹²⁹, w którym jednym z powodów uzasadniających przyjęte przez państwo członkowskie ograniczenia w imporcie nasienia bydła była poprawa genetyki bydła we Francji. Trybunał wskazał, że kwestie genetyczne zostały objęte harmonizacją na poziomie dyrektywy¹³⁰. W świetle jej przepisów państwa członkowskie nie mogą zakazać, ograniczać ani utrudniać dopuszczenia na swoim

¹²⁴ Wyrok TSUE z 3 grudnia 1998 r., C-67/97, *Postępowanie karne przeciwko Ditlev Bluhme*, EU:C:1998:584, pkt 37. Uwzględniając cechy genetyczne pszczoł brunatnych występujących na wyspie, ich skrzyżowanie z pszczołami żółtymi prowadziłoby do wyginięcia tych pierwszych.

¹²⁵ Tamże, pkt 33–34.

¹²⁶ Wyrok TSUE z 13 lipca 1994 r., C-131/93, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:1994:290.

¹²⁷ Tamże, pkt 4. Zezwolenia mogły być wydawane na okres zaledwie 6 miesięcy oraz zawierały szereg warunków. Z wydaniem zezwolenia wiązał się obowiązek spełnienia takich warunków jak m.in. dostarczenie zwierząt bezpośrednio do odbiorcy finalnego, tj. bez korzystania z pomocy pośredników, odpowiednia dezynfekcja zwierząt i wody, w której były przewożone.

¹²⁸ Rozprzestrzenianie się dżumy raczej wiąże się w szczególności z importem zakażonych zwierząt oraz z przeniknięciem do wód gatunków obcych pochodzących z tych państw. TSUE ocenił regulacje krajowe za nieproporcjonalne, co zostanie szerzej omówione w ramach niniejszej monografii, w części dotyczącej zgodności z prawem UE procedury uprzednich zezwoleń.

¹²⁹ Wyrok TSUE z 5 października 1994 r., C-323/93, *Société Civile Agricole du Centre d'insémination de la Crespelle p. d'Elevage et d'Insémination Artificielle du Département Coopérative de la Mayenne*, EU:C:1994:368.

¹³⁰ Dyrektywa Rady nr 87/328 z 18 czerwca 1987 r. w sprawie dopuszczania zwierząt hodowlanych czystorasowych z gatunku bydła do celów hodowlanych, Dz. Urz. WE L 167 z 26.06.1987 r., s. 54.

obszarze czystorasowych byków lub ich nasienia do celów sztucznego unasienniania w przypadkach, w których takie byki zostały dopuszczone do sztucznego unasienniania w jednym z państw członkowskich¹³¹. W tym zakresie nastąpiła zatem harmonizacja wyczerpująca, a przepisy francuskie były niedopuszczalne jako realizujące cel, który już został uwzględniony przez ustawodawcę unijnego.

Przesłanka ochrony zdrowia i życia zwierząt była również powoływana w kontekście problematyki bioróżnorodności. W sprawie C-249/07 *Komisja/Niderlandy*¹³² TSUE rozpatrywał środki krajowe przewidujące system obowiązkowych uprzednich zezwoleń na wprowadzenie do niderlandzkich wód przybrzeżnych ostryg i małży, które pochodziły z innych państw członkowskich¹³³. Władze niderlandzkie uzasadniały te środki potrzebą utrzymania biodywersyfikacji i zachowania gatunków wodnych w interesie rybołówstwa¹³⁴. Twierdziły one w szczególności, że transport muszli wiąże się z możliwością przytwierdzenia się do muszli organizmów, które po ich wprowadzeniu do wód mogą stanowić poważne ryzyko ekologiczne¹³⁵. Powołały przy tym zasadę ostrożności, co jednak nie było skuteczne. Trybunał uznał bowiem, że władze niderlandzkie nie oparły się na wiarygodnych danych naukowych lub wynikach najnowszych międzynarodowych badań¹³⁶. Ponadto nie wykazały one proporcjonalności przyjętych środków¹³⁷. Wyrok ten uwidacznia jak istotne jest przedstawienie przez państwo członkowskie owych wiarygodnych danych naukowych lub wyników najnowszych międzynarodowych badań w celu wykazania istnienia i zakresu rzeczywistego ryzyka¹³⁸.

¹³¹ Wyrok TSUE z 5 października 1994 r., C-323/93, *Société Civile Agricole du Centre d'insémination de la Crespelle p. d'Elevage et d'Insémination Artificielle du Département Coopérative de la Mayenne*, pkt 33; por. również art. 2 dyrektywy nr 87/328.

¹³² Wyrok TSUE z 4 grudnia 2008 r., C-249/07, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwo Niderlandów*, EU:C:2008:683.

¹³³ Tamże, pkt 21. Wprowadzenie do wód tych samych gatunków ostryg i małż pochodzących z Niderlandów tylko w określonych wypadkach, niemających szerokiego zastosowania, wymagało wcześniejszego zezwolenia.

¹³⁴ Tamże, pkt 30.

¹³⁵ Tamże, pkt 38. W ocenie władz niderlandzkich środki mniej ograniczające handel, jak np. obowiązek przemywania muszli lub umieszczania ich na kwarantannie, nie mogły eliminować tego ryzyka.

¹³⁶ Tamże, pkt 51.

¹³⁷ Tamże, pkt 46. Królestwo Niderlandów nie wykazało w ocenie TSUE, aby procedura uprzedniego zezwolenia stanowiła środek odpowiedni do realizacji zamierzonego celu. W szczególności nie zostało wykazane, w jaki sposób funkcjonuje ów system, a zwłaszcza jakie są kryteria udzielenia bądź odmowy wydania zezwolenia. Nie wskazano też metod oceny zagrożenia, np. testów, które mogłyby być użyte w tym celu.

¹³⁸ Wyrok TSUE z 5 października 1994 r., C-323/93, *Société Civile Agricole du Centre d'insémination de la Crespelle p. d'Elevage et d'Insémination Artificielle du Département Coopérative de la Mayenne*, pkt 51.

Powołanie się na przesłankę ochrony życia i zdrowia zwierząt związane może być także z zagrożeniami wynikającymi z rozprzestrzeniania się wśród zwierząt chorób zakaźnych. W tym kontekście za nieproporcjonalne Trybunał uznał przepisy brytyjskie, które ustanawiały system licencji na import mięsa drobiowego i jaj ze wszystkich państw członkowskich, które nie zakazywały na swoim terytorium szczepionek przeciwko chorobie Newcastle¹³⁹, tj. pomorze drobiu, a w razie pojawienia się wirusa nakazywały ubój stada¹⁴⁰. W założeniu prawodawcy brytyjskiego wprowadzenie ograniczeń w imporcie miało na celu umożliwienie zwalczania tej choroby. Trybunał uznał jednak, że przepisy krajowe nie stanowiły poważnie przemyślanej polityki w zakresie ochrony zdrowia¹⁴¹. Dodatkowo polityka ta uwzględniała naciski krajowych producentów rolnych na ograniczenie rosnącego importu francuskich produktów drobiowych¹⁴², czego wyrazem było zresztą wprowadzenie ograniczeń niedługo przed rozpoczęciem okresu świątecznego. Ponadto ograniczenia dla importu z Francji nie zostały zniesione nawet wówczas, gdy strona francuska dostosowała się do warunków określonych przez władze brytyjskie¹⁴³. Trybunał wskazał w wyroku, że Wielka Brytania nie wykazała proporcjonalności przyjętych rozwiązań. Zwłaszcza nie wykazała ona, że przepisy te nie są bardziej restrykcyjne, niż jest to konieczne dla ochrony drobiu w Wielkiej Brytanii¹⁴⁴.

Za nieproporcjonalne Trybunał uznał również przepisy brytyjskie uzasadnione potrzebą ograniczenia ryzyka rozprzestrzeniania się pryszczycy. Przepisy te warunkowały wprowadzanie do obrotu na terytorium Wielkiej Brytanii mleka UHT pochodzącego z innych państw członkowskich od uzyskania zezwolenia na przywóz¹⁴⁵. Z wyroku tego po raz kolejny wynika, że tak daleko idące środki krajowe jak procedura uzyskania

¹³⁹ Wyrok TSUE z 15 lipca 1982 r., C-40/82, *Komisja p. Zjednoczonemu Królestwu*, EU:C:1982:285. Podanie szczepionki miało w ocenie władz brytyjskich w rzeczywistości prowadzić do zamaskowania obecności wirusa u ptaków, a przez to powodować ryzyko jego rozprzestrzeniania się. Odnośnie do choroby Newcastle por. także wyrok TSUE z 31 stycznia 1984 r., C-74/82, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Irlandii*, EU:C:1984:34.

¹⁴⁰ W praktyce zakazem były objęte wszystkie państwa członkowskie oprócz Danii i Irlandii.

¹⁴¹ Tamże, pkt 38. Przepisy te zostały przyjęte w sierpniu 1981 r., a weszły w życie już od 1 września tego roku. Trybunał wskazał, że wprowadzono je zaledwie w ciągu kilku dni, podczas gdy poprzednia zmiana polityki szczepień z 1964 r. poprzedzona była dokładnymi raportami i opracowaniami ekspertów.

¹⁴² Wyrok TSUE z 15 lipca 1982 r., C-40/82, *Komisja p. Zjednoczonemu Królestwu*, pkt 32; P. Oliver, *Oliver on Free Movement...*, s. 279.

¹⁴³ Wyrok TSUE z 15 lipca 1982 r., C-40/82, *Komisja p. Zjednoczonemu Królestwu*, pkt 25.

¹⁴⁴ Tamże, pkt 40.

¹⁴⁵ Wyrok TSUE z 8 lutego 1983 r., C-124/81, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, EU:C:1983:30, pkt 15. Władze brytyjskie twierdziły, że chore zwierzęta mogą produkować mleko zakażone wirusem, zanim pierwsze objawy choroby zostaną u nich zauważone, a organy sanitarne poinformowane. W konsekwencji mleko niepoddane odpowiedniej obróbce termicznej może znajdować się już na etapie transportu do Wielkiej Brytanii, a nawet na jej

zezwolenia na import tylko w wyjątkowych sytuacjach mogłyby spełnić kryteria proporcjonalności¹⁴⁶. Mogą one bowiem co do zasady zostać zastąpione środkami mniej ograniczającymi handel, jak np. certyfikaty lub deklaracje importera¹⁴⁷.

Z wyroków dotyczących ochrony zwierząt przed ryzykiem rozprzestrzeniania się chorób wynika, że powołanie tych doniosłych celów dla uzasadnienia odstępstw od swobody przepływu towarów wymaga wykazania proporcjonalności krajowych rozwiązań. Okazuje się, że nawet przy tak poważnym ryzyku, jak rozprzestrzenianie się wysoce zaraźliwych wirusów konieczna jest wnikliwa analiza mająca na celu ustalenie, czy możliwe jest zastosowanie środków w mniejszym stopniu ograniczających handel.

W kontekście ochrony zwierząt zasadne jest także zwrócenie uwagi na kwestię harmonizacji. W wyroku w sprawach połączonych C-141–143/81 *Holdijk*¹⁴⁸ TSUE wyjaśnił, że brak regulacji w zakresie ochrony zwierząt na gruncie wspólnej organizacji rynków nie oznacza, że państwa członkowskie nie mają prawa utrzymać lub przyjąć własnych regulacji chroniących tę wartość i że powinny oczekiwać, aż odpowiednie regulacje zostaną ewentualnie przyjęte na poziomie UE. Jak podkreślił Trybunał takie podejście nie uwzględniałoby znaczenia, jakie UE przypisuje kwestii ochrony zwierząt, czego wyrazem jest art. 36 TFUE oraz decyzja Rady dotycząca zawarcia Europejskiej Konwencji o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich¹⁴⁹.

Bywa również, że akty UE harmonizujące kwestie związane z ochroną zwierząt zawierają bezpośrednie upoważnienie dla państwa członkowskiego do przyjęcia bardziej rygorystycznych wymogów w tym zakresie. Nie oznacza to jednak dowolności państwa członkowskiego. Przyjęciu takich środków musi towarzyszyć poszanowanie nie tylko ogólnych reguł traktatowych, ale także samych przepisów harmonizujących. Dla przykładu, za niezgodne ze swobodą przepływu towarów Trybunał uznał przepisy krajowe zakazujące sprowadzania na terytorium Holandii pardwy gatunku *lagopus scoticus*, ponieważ ptak ten nie znajdował się na zawartej w obowiązującej wówczas

terytorium. Władze brytyjskie uznały się zatem za uprawnione do przyjęcia systemu zezwoleń na import, opierającego się na indywidualnej analizie wniosku o zezwolenie.

¹⁴⁶ Wyrok ten będzie przedmiotem bardziej szczegółowej analizy w części niniejszej monografii dotyczącej procedury uprzednich zezwoleń.

¹⁴⁷ P. Oliver, *Oliver on Free Movement...*, s. 280.

¹⁴⁸ Wyrok TSUE z 1 kwietnia 1982 r., C-141 do C-143/81, *Gerrit Holdijk i in.*, EU:C:1982:122. W sprawie tej TSUE orzekł, że wymogi krajowe dotyczące minimalnych rozmiarów klatek dla cieląt poddawanych tuczowi, stosowane jednakowo niezależnie od tego, czy zwierzęta mają być sprzedane na rynku krajowym, czy skierowane na eksport, nie stanowią środków ograniczających swobodę przepływu towarów.

¹⁴⁹ Tamże, pkt 13; Decyzja Rady z 19 czerwca 1978 r. dotycząca zawarcia Europejskiej Konwencji o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich, Dz. Urz. WE L 323 z 17.11.1978 r., s. 12.

dyrektywie w sprawie ochrony dzikiego ptactwa¹⁵⁰ liście gatunków zagrożonych, które, zgodnie z tą dyrektywą, mogły zostać objęte takimi bardziej surowymi przepisami krajowymi mającymi na celu ich ochronę¹⁵¹.

2.4.5. OCHRONA ROŚLIN

Potrzeba ochrony roślin wiąże się w szczególności z zapobieganiem rozprzestrzeniania się wśród nich organizmów obcych, szkodliwie wpływających na ekosystem. Tego rodzaju uzasadnienie przyświecało przyjętemu przez Włochy zakazowi wprowadzania na swoje terytorium grejpfrutów poprzez lądowe posterunki graniczne¹⁵². Włochy wskazywały na konieczność ochrony włoskich plantacji owoców cytrusowych przed organizmami szkodliwymi, które mogły się do nich przedostać od transportowanych grejpfrutów. Komisja, jako strona skarżąca, wskazała jednak, że umożliwienie kontroli tylko w ściśle wyznaczonych posterunkach portowych¹⁵³ było zbyt daleko idącym ograniczeniem i podała przykłady innych rozwiązań, które pozwoliłyby realizować cel ochrony roślin w sposób mniej restrykcyjny dla handlu, jak np. przekraczanie granic lądowych przez zaplombowane ciężarówki i przeprowadzenie kontroli fitosanitarnych bezpośrednio na miejscu wyładunku towaru¹⁵⁴. W odpowiedzi na te argumenty władze włoskie wskazały, że zorganizowanie kontroli w sposób, który proponuje Komisja byłoby zbyt skomplikowane z administracyjnego punktu widzenia oraz zbyt kosztowne. Odnosząc się do tej kwestii TSUE wyjaśnił jednak, że co do zasady państwa członkowskie nie mogą powoływać się na art. 36 TFUE w celu uzasadnienia przepisów, których ograniczający dla handlu skutek wynikałby z potrzeby zmniejszenia obciążeń admini-

¹⁵⁰ Dyrektywa Rady z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. WE L 103 z 25.04.1979 r., s. 1.

¹⁵¹ Wyrok TSUE z 23 maja 1990 r., C-169/89, *Postępowanie karne przeciwko Gourmerterie Van den Burg*, EU:C:1990:227; zob. także D. Miąsik, *Artykuł 36 TFUE...*, s. 625.

¹⁵² Akt prawa krajowego pozwalał na przeprowadzenie kontroli fitosanitarnych wyłącznie w ortowych urzędach celnych.

¹⁵³ Początkowo, w 1980 r., kontrole były możliwe zarówno na posterunkach portowych, jak i lotniczych, lądowych i kolejowych. Z czasem, w 1980 r., przepisy włoskie pozwalały na przekroczenie granicy i kontrolę grejpfrutów już tylko na kilku posterunkach portowych. W konsekwencji import tych owoców spadł z ok. 6184 ton w 1983 r. do 167 ton w 1988 r., a w 1989 r. w ogóle nie miał miejsca – por. wyrok TSUE z 23 maja 1990 r., C-169/89, *Postępowanie karne przeciwko Gourmerterie Van den Burg*, pkt 4–6.

¹⁵⁴ Wyrok TSUE z 12 lipca 1990 r., C-128/89, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, EU:C:1990:311, pkt 20.

stracyjnych lub wydatków publicznych¹⁵⁵. Trybunał ocenił również, że władze włoskie nie wykazały, dlaczego nie jest możliwe przeprowadzenie kontroli fitosanitarnych w lądowych posterunkach granicznych, pomimo że wcześniej ustawodawstwo krajowe na to pozwalało¹⁵⁶. W konsekwencji przepisy włoskie zostały uznane za nieproporcjonalne.

2.4.6. OCHRONA DÓBR KULTURY O WARTOŚCI ARTYSTYCZNEJ, HISTORYCZNEJ LUB ARCHEOLOGICZNEJ

Ratio legis przesłanki ochrony dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej dotyczy natomiast restrykcji w wywozie szeroko rozumianych dzieł sztuki¹⁵⁷. Z uwagi na brak jej zastosowania do handlu żywnością, nie zostanie ona poddana analizie.

2.4.7. OCHRONA WŁASNOŚCI PRZEMYSŁOWEJ I HANDLOWEJ

Ostatnia z przesłanek wymienionych w art. 36 TFUE pozwalająca na zastosowanie odstępstw od art. 34 i 35 TFUE stanowi – jak zauważa R. Skubisz – jednoznaczny wyraz respektowania krajowych praw własności przemysłowej¹⁵⁸. W przypadku przesłanki ochrony własności przemysłowej i handlowej ograniczenia w handlu wewnątrzunijnym nie wynikają z różnic w krajowych regulacjach – podstawą tych przeszkód jest bowiem sam fakt istnienia terytorialnie ograniczonych do obszaru państwa członkowskiego praw własności przemysłowej¹⁵⁹. Przesłanka ta ma istotne znaczenie w odniesieniu do sektora rolno-spożywczego, w szczególności w kontekście ochrony geograficznych oznaczeń pochodzenia¹⁶⁰. W wyroku w sprawie C-3/91 Trybunał

¹⁵⁵ Tamże, pkt 22; por. również wyrok TSUE z 20 maja 1976 r., C-104/75, *Adriaan de Peijper, Managing Director of Centrafarm BV*, EU:C:1976:67, pkt 18. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że wyjątek od zasady obejmuje sytuacje, gdy w braku takich ograniczeń koszty, jakie musiałoby ponosić państwo członkowskie w sposób „oczywisty przekraczałyby racjonalnie dopuszczalny” poziom wydatków publicznych lub nakładu pracy administracji.

¹⁵⁶ Tamże, pkt 25 wyroku.

¹⁵⁷ D. Miąsik, *Artykuł 36 TFUE*..., s. 627. Autor podkreśla, że ochrona dóbr kultury jest aktualnie normowana przez przepisy prawa wtórnego. Nie wszystkie kwestie są jednak objęte harmonizacją przez co zastosowanie art. 36 TFUE nie jest wyłączone.

¹⁵⁸ Szerzej nt. ochrony praw własności przemysłowej i handlowej por. R. Skubisz, *Artykuł 36 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 633 i n.

¹⁵⁹ Tamże, s. 633.

¹⁶⁰ Stanowisko TSUE w kwestii objęcia ochroną na gruncie art. 36 TFUE geograficznych oznaczeń pochodzenia podlegało ewolucji na przestrzeni lat. Początkowo tylko nazwy pochodzenia były chronione na gruncie art. 36 TFUE jako wchodzące w obręb prawa własności przemysłowej i handlowej – por.

wskazał, że z uwagi na fakt, że oznaczenia pochodzenia mogą cieszyć się, tak jak nazwy pochodzenia, dużą renomą wśród konsumentów i mieć dla producentów, którzy spełniają warunki ich używania istotne znaczenie w celu pozyskania klientów, zasługujące na ochronę. Ochrona ta powinna być zapewniona po to, aby oznaczenia pochodzenia nie były stosowane w stosunku do produktów, co do których nie można wykazać, że zawdzięczają swoje szczególne właściwości określonemu miejscu pochodzenia i które nie zostały wyprodukowane zgodnie z ustanowionymi prawem standardami produkcyjnymi i wymogami co do jakości¹⁶¹.

2.5. PODSUMOWANIE

Analiza przepisów traktatowych i orzecznictwa TSUE przeprowadzona w niniejszym rozdziale prowadzi do wniosku, że pomimo, iż rolnictwo jest szczególnym sektorem gospodarki¹⁶², to jednak produkty rolne w pełni podlegają swobodzie przepływu towarów. Jak już wskazano, na gruncie traktatowym istnieją co prawda przepisy stanowiące *lex specialis* w stosunku do ogólnych zasad funkcjonowania rynku wewnętrznego, jednak współcześnie nie znajdują one zastosowania, które mogłoby oddziaływać na obrót produktami rolnymi. Wskazano, że art. 38 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym zasady przewidziane w celu ustanowienia lub funkcjonowania rynku wewnętrznego stosują się do produktów rolnych z zastrzeżeniem odmiennych postanowień artykułów 39–44 TFUE, ma obecnie zastosowanie do reguł konkurencji w rolnictwie. Jak wyjaśnia P. Popardowski, w rolnictwie stosowane są sektorowe rozwiązania dotyczące ochrony konkurencji, które bazują w głównej mierze na wyłączeniu stosowania ogólnych reguł konkurencji. Uzasadnienia dla odmienności sektora rolnego w zakresie ochrony konkurencji upatrywać należy w płaszczyźnie przesłanek społecznych i politycznych, które stanowią odzwierciedlenie motywów będących podstawą wyróżnienia WPR¹⁶³. Wyłączenie stosowania ogólnych reguł konkurencji wyraża się jednak w głównej mierze w subsydiowaniu produkcji rolnej. Aktywne oddziaływanie na rynkach produktów rolnych

E. Całka, *Geograficzne oznaczenia pochodzenia. Studium z prawa wspólnotowego i prawa polskiego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008. Por. ponadto wyrok TSUE z 20 lutego 1975 r., C-12/74, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:1975:23.

¹⁶¹ Wyrok TSUE z 10 listopada 1992 r., C-3/91, *Exportur SA p. LOR SA i Confiserie du Tech SA.*, EU:C:1992:420, pkt. 2. Sprawa ta związana była za sporem pomiędzy przedsiębiorstwem hiszpańskim, które pozwało przedsiębiorstwo francuskie sprzedające nugat wyprodukowany we Francji z użyciem oznaczeń „Alicante” oraz „Jijona”. Por. także R. Skubisz, *Artykuł 36 TFUE...*, s. 637.

¹⁶² A. Jurcewicz, *Charakterystyka Wspólnej Polityki Rolnej*, [w:] A. Jurcewicz (red.), *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 46.

¹⁶³ P. Popardowski, *Reguły konkurencji...*, s. 128.

polega w istocie właśnie na wsparciu dochodowym rolników, a przez to dążeniu do efektywności społecznej¹⁶⁴. Nie oznacza natomiast wyłączenia obrotu produktami rolnymi spod reguł konkurencji. Obrót ten w pełni podlega więc traktatowej swobodzie przepływu towarów. Dodać należy, że także programy pomocowe kierowane przez państwa członkowskie do producentów rolnych wymagają co do zasady notyfikacji Komisji Europejskiej i zatwierdzenia przez nią. Takie zatwierdzenie może nastąpić wyłącznie, gdy program pomocowy jest zgodny z rynkiem wewnętrznym¹⁶⁵. Należy zatem przyjąć konkluzję, że przewidziane w art. 38 ust. 2 TFUE zastrzeżenie, zgodnie z którym reguły rynku wewnętrznego stosuje się do sektora rolnego, tylko jeśli przepisy art. 39–44 TFUE nie stanowią inaczej, nie oznacza bynajmniej, aby swoboda przepływu towarów nie obejmowała produktów rolnych. Producenci rolni są zobowiązani działać w zgodzie z tą swobodą, a ich interesy nie są traktowane priorytetowo wobec interesów innych uczestników rynku wewnętrznego.

Również oddziaływanie art. 44 TFUE, umożliwiającego państwom członkowskim stosowanie opłat wyrównawczych w przywozie na produkt rolny pochodzący z innego państwa członkowskiego, w praktyce nie istnieje. Jak bowiem wyjaśniono, przepis ten stosuje się tak długo, jak długo dany produkt rolny nie został poddany wspólnej organizacji rynków rolnych. Tymczasem współcześnie wszystkie produkty rolne zostały objęte ww. organizacją.

W rozdziale wskazano także na zastosowanie przesłanek interesu publicznego dla uzasadnienia ograniczeń w handlu żywnością. Oparto się na orzecznictwie TSUE. W *gros* wyroków TSUE uznał przepisy krajowe za nieproporcjonalne. Dochodził bowiem częstokroć do wniosku, że cele, którym służyły przyjęte przez państwa członkowskie przepisy mogły zostać zrealizowane za pomocą środków w mniejszym stopniu ograniczających swobodę przepływu towarów. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że sposób zastosowania zasady proporcjonalności i przesłanek z art. 36 TFUE jest restrykcyjny. Przesłanki te są interpretowane ściśle.

W tym kontekście ponownie zasługuje na podkreślenie utrwalone orzecznictwo TSUE, zgodnie z którym istnieje jedność pomiędzy swobodnym przepływem towarów a WPR. Cele swobodnego przepływu towarów i WPR powinny się zatem łączyć¹⁶⁶. W konkluzji należy stwierdzić za A. Jurcewicz, że „(...) traktowanie produktów rolnych w Traktacie nie jest tak wyjątkowe, jak mogłoby się wydawać”¹⁶⁷. Jest to niezwykle

¹⁶⁴ Tamże, s. 129.

¹⁶⁵ Por. art. 108 ust. 3 TFUE.

¹⁶⁶ Wyrok TSUE z 20 kwietnia 1978 r., C-80/77 i C-81/77, *Société Les Commissionnaires Réunis SARL p. Receveur des douanes*, EU:C:1978:87, pkt 19. Jednocześnie TSUE przypominał, że swoboda przepływu towarów ma zastosowanie, o ile przepisy szczególne WPR nie stanowią inaczej.

¹⁶⁷ Por. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, s. 33.

trafna puenta, którą można zamknąć rozważania dotyczące relacji swobody przepływu towarów do WPR.

ROZDZIAŁ III.

OCHRONA ZDROWIA PUBLICZNEGO W SYSTEMIE PRAWNYM UNII EUROPEJSKIEJ

3.1. WPROWADZENIE

Analizując problematykę ograniczeń w handlu żywnością w aspekcie ochrony zdrowia publicznego zasadne jest rozważenie, czym owo zdrowie publiczne jest. Intuicyjnie pojęcie to wydaje się zrozumiałe. Sformułowanie jego definicji legalnej okazało się jednak dużym wyzwaniem, co świadczy o tym, że pojęcie zdrowia publicznego może być rozumiane niejednolicie. Definicja zdrowia publicznego funkcjonuje na poziomie prawa międzynarodowego, ale nie ma charakteru prawnie wiążącego. W prawie UE z kolei zdrowie publiczne w ogóle nie zostało zdefiniowane w akcie prawnym. Z punktu widzenia tematu niniejszej monografii zasadne jest jednak ustalenie zakresu pojęciowego zdrowia publicznego. Czym ono jest? Czym różni się od pojęcia zdrowia? To pytania, na które zostaną ustalone odpowiedzi w niniejszym rozdziale. Jest to celowe w kontekście tematyki monografii, która jest powiązana z aspektami ochrony zdrowia publicznego.

Zasadne jest także rozważenie, jakie znaczenie ustawodawca unijny przykłada do ochrony zdrowia publicznego i jaką rangę ma ta wartość w systemie aksjologicznym UE. Z tego względu na gruncie niniejszego rozdziału przywołane są przepisy rangi traktatowej, które odnoszą się do zdrowia publicznego. Nakreślona jest również zasada ostrożności, która znajduje szczególne zastosowanie w obszarze prawa żywnościowego.

Abstrahując od kwestii aksjologicznych, kluczowe znaczenie dla możliwości powołania przez państwa członkowskie przesłanki ochrony zdrowia publicznego ma spełnienie warunków o charakterze „formalnym”. W pierwszej kolejności niezbędne jest bowiem ustalenie, czy państwo członkowskie posiada, w świetle przepisów traktatowych, kompetencję do wydania krajowego aktu legislacyjnego w określonym obszarze. Kompetencja wyłączna UE w danym zakresie wyklucza bowiem możliwość podjęcia działalności ustawodawczej na poziomie krajowym. Wykonanie przez państwo członkowskie kompetencji dzielonej z UE obwarowane jest z kolei określonymi wymogami. Na gruncie niniejszego rozdziału rodzaj kompetencji, jakimi dysponują państwa członkowskie i UE w sferze zdrowia i rolnictwa zostaną zatem poddane analizie.

Na zakres swobody, jaką dysponują państwa członkowskie przy kształtowaniu krajowych przepisów służących ochronie wartości wymienionych w art. 36 TFUE, a więc także ochronie zdrowia publicznego, wpływ mają również przepisy prawa wtórnego¹. Jeżeli bowiem poziom harmonizacji przyjęty w przepisach prawa wtórnego jest wyczerpujący, tzn. ochrona danej wartości została zapewniona na poziomie unijnym, to państwa członkowskie nie mogą już zastosować art. 36 TFUE lub doktryny wymogów koniecznych dla uzasadnienia ograniczeń podyktowanych potrzebą ochrony tej konkretnej wartości². Tytułem przykładu, jeśli prawo UE tworzy wszechstronny system kontroli bezpieczeństwa żywności, np. w handlu świeżym mięsem, to wówczas państwo członkowskie nie może nakładać stałych kontroli w przywozie tego mięsa na swoje terytorium w ramach prawa krajowego³. Z tego względu na koniec niniejszego rozdziału analizie zostaje poddany poziom harmonizacji w ramach WPR oraz w ramach prawa żywnościowego w odniesieniu do celu ochrony zdrowia publicznego.

3.2. POJĘCIE ZDROWIA I ZDROWIA PUBLICZNEGO

Definicja zdrowia może być oparta na różnych płaszczyznach: funkcjonalnej, biologicznej, ale także społecznej czy psychicznej. Bez wątpienia wpływ na rozumienie pojęcia zdrowia mają osiągnięcia naukowe, czynniki społeczno-kulturowe, w tym aksjologiczne i ideologiczne, oraz systemy społeczno-polityczno-ekonomiczne, w ramach których formułowane są te definicje⁴. Twórcami definicji mogą być lekarze, filozofowie, socjologowie, psychologowie, prawnicy – jako że mają oni inne spojrzenia na tę problematykę, to i definicje, które proponują, są odmienne.

Odwołując się do koncepcji zdrowia formułowanych jeszcze przed naszą erą przez wybitnych prekursorów współczesnej medycyny, nie sposób pominąć Hipokratesa – „ojca medycyny”. Hipokrates uzależniał zdrowie od równowagi między człowiekiem a środowiskiem, które go otacza⁵. Ta pochodząca z V w. p.n.e. myśl wskazuje na powiązanie zdrowia i choroby z czynnikami zewnętrznymi, które oddziałują na człowieka. Tego rodzaju szersze podejście określa się mianem definicji funkcjonalnej⁶.

¹ D. Miąsik, *Artykuł 36 TFUE...*, s. 618.

² Tamże.

³ A. Jurcewicz, *Ochrona zdrowia publicznego w świetle postanowień TWE dotyczących handlu rolnego*, [w:] R. Budzinowski (red.), *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, Forum Naukowe, Poznań 2004, s. 55–56.

⁴ J. Domaradzki, *O definicjach zdrowia i choroby*, „Folia Medica Lodziensia” 2013, nr 40, s. 6.

⁵ J. Barcik, *Międzynarodowe prawo zdrowia publicznego*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 1–2.

⁶ Tamże, s. 2. Autor wskazuje, że definicja funkcjonalna ujmuje zdrowie jako konieczny warunek partycypacji w życiu społecznym, a więc jako stan jednostki umożliwiający jej codzienną aktywność na poziomie przyjętym przez zbiorowość.

Zupełnie inny charakter mają definicje zdrowia formułowane z punktu widzenia biologicznego. Rzymski lekarz Galen sformułował w II w. n.e. definicję, zgodnie z którą zdrowie to „taki stan, w którym nie odczuwamy bólu, a codzienna aktywność nie ulega zahamowaniu”⁷. W świetle tej definicji przez całe wieki zdrowie było postrzegane jako stan przeciwstawny chorobie⁸.

Współcześnie, z punktu widzenia prawa, najistotniejsze znaczenie ma definicja zdrowia wypracowana w preambule Konstytucji Światowej Organizacji Zdrowia⁹. W świetle tej definicji zdrowie jest „stanem zupełnej pomyślności fizycznej, umysłowej i społecznej, a nie jedynie brakiem choroby lub ułomności”. Definicja ta, choć krótka, wyraża złożoność problematyki zdrowia, które zawiera w sobie wymiary zdrowia fizycznego, psychicznego i społecznego¹⁰. Jednocześnie owa definicja pozostaje nieostra, zawierając element ocenny w ustaleniu stanu zdrowia. Obok bowiem kryteriów obiektywnych, weryfikowalnych, takich jak np. stwierdzenie niedoczynności tarczycy, czy prątków gruźlicy u człowieka, definicja ta zawiera także kryteria subiektywne, ściśle związane z indywidualnym samopoczuciem danej osoby, oraz kryteria społeczne, odnoszące się do zaburzeń wykonywania ról społecznych w razie choroby. W ramach kryterium społecznego należy ponadto uwzględniać uwarunkowania kulturowe i ekonomiczne, w jakich funkcjonuje dane społeczeństwo. Biorąc pod uwagę złożoność tych implikacji, nie dziwi fakt, że definicja zdrowia została umieszczona w preambule do Konstytucji WHO, a więc nie ma mocy prawnej i służy jedynie pomocniczo przy wykładni przepisów tej Konstytucji¹¹.

Z punktu widzenia tematyki niniejszej monografii niezbędne jest podkreślenie, że terminy „zdrowie” oraz „zdrowie publiczne” nie są tożsame. Uznaje się, że definicja „zdrowia” odnosi się do zdrowia rozumianego w kategoriach jednostkowych¹². Innymi słowy – pojęcie „zdrowie” odnosi się do poszczególnych jednostek. Termin „zdrowie publiczne” ma natomiast zastosowanie do szerszej kategorii zbiorowej¹³. Zdrowie publiczne nie jest jednak prostą sumą stanów zdrowia jednostek składających się na daną społeczność¹⁴. Zdrowie publiczne jest współcześnie definiowane jako „nauka i sztuka

⁷ Tamże, s. 1.

⁸ Tamże.

⁹ Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia, Porozumienie zawarte przez Rządy reprezentowane na Międzynarodowej Konferencji Zdrowia i Protokół dotyczący Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej, podpisane w Nowym Jorku 22 lipca 1946 r., Dz.U. 1948 Nr 61, poz. 477.

¹⁰ J. Barcik, *Międzynarodowe prawo zdrowia...*, s. 3.

¹¹ Tamże.

¹² Tamże.

¹³ Tamże, s. 1.

¹⁴ A. Felińczak, A.M. Fal (red.), *Zdrowie publiczne*, Akademia Medyczna im. Piastów Śląskich, Wrocław 2010, s. 10; J. Barcik, *Międzynarodowe prawo zdrowia...*, s. 3.

zapobiegania chorobom, przedłużania życia i promocji zdrowia poprzez zorganizowany wysiłek społeczności”¹⁵. Jest to lapidarna, ale pojemna definicja zaproponowana w 1988 r. przez D. Achesona. Zyskała ona uznanie i funkcjonuje od dziesięcioleci. Definicja ta zawiera elementy niedookreślone, które sprawiają, że zdrowie publiczne jest pojęciem niejednoznacznym¹⁶. Warto dodać, że definicja D. Achesona stanowi modyfikację pierwszej definicji zdrowia publicznego, zaproponowanej w 1920 r. przez amerykańskiego profesora zdrowia publicznego na Uniwersytecie Yale – Charlesa-Edwarda Amory’ego Winslowa. Definicję Winslowa uznaje się za „klasyczną” i nadal jest ona przywoływana w najnowszej literaturze¹⁷.

Przywołane definicje zdrowia publicznego wskazują na znaczenie ochrony przed rozprzestrzenianiem się chorób zakaźnych. To one bowiem oddziałują w największym stopniu na całe populacje ludności. Z czasem jednak na znaczeniu zyskały nowe aspekty, uwzględniające źródła aktualnych zagrożeń zdrowotnych i rozwój nauki, przez co wykształciło się wręcz pojęcie „nowego zdrowia publicznego”¹⁸. Owo „nowe zdrowie publiczne” uznaje się za syntezę klasycznego zdrowia publicznego, praktykowanego w ciągu stuleci, oraz współczesnych osiągnięć nauki, zwłaszcza medycyny klinicznej i nauk społecznych, takich jak psychologia, socjologia, epidemiologia, demografia, ekonomia, zarządzanie i inne. „Nowe zdrowie publiczne” to zatem wyraz ewolucji od działań stricte sanitarnych do działań wielosektorowych, uwzględniających wymiary społeczne, kulturowe i ekonomiczne związane ze zdrowiem¹⁹.

¹⁵ Jak wyjaśnia J. Barcik, definicja D. Achesona została przyjęta w oficjalnym glosariuszu WHO terminów z zakresu promocji zdrowia – por. J. Barcik, *Międzynarodowe prawo zdrowia...*, s. 4–6. Autor wyjaśnia również, że począwszy od 1920 r, kiedy definicję zdrowia opracowano po raz pierwszy, była ona stopniowo rozbudowywana o dodatkowe wymiary, zwłaszcza zdrowia psychicznego, oraz o elementy wskazujące na profilaktykę, samoświadomość zdrowotną jednostek oraz czynniki środowiskowe, społeczne i ekonomiczne.

¹⁶ Tamże, s. 6.

¹⁷ A. Winslow zdefiniował zdrowie publiczne jako „naukę i sztukę zapobiegania chorobom, wydłużania życia i promocji zdrowia – poprzez zorganizowane wysiłki społeczeństwa wyrażające się w działaniach na rzecz higieny środowiska, zwalczania chorób zakaźnych, nauczania zasad higieny indywidualnej, organizację świadczeń lekarskich i pielęgniarskich, ukierunkowanych na wczesne diagnozowanie i profilaktycznie ukierunkowanie leczenia oraz – rozwój mechanizmów społecznych, które zapewnią każdemu poziom bytowania umożliwiający utrzymanie zdrowia” – por. T.K. Hervey, J.V. McHale, *European Union Health Law. Themes and Implications*, Cambridge University Press, Cambridge 2015, s. 25.

¹⁸ Liczne definicje zdrowia publicznego przywołuje i omawia J. Opolski – por. J. Opolski, *Zdrowie publiczne – geneza, przedmiot i zakres. Wprowadzenie do zagadnienia*, [w:] J. Opolski (red.), *Zdrowie publiczne. Wybrane zagadnienia*, t. 1, Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego, Warszawa 2011, s. 19. Por. także M. Miller, J. Opolski, *Zdrowie Publiczne w Polsce a polityka zdrowotna w świetle dokumentów Światowej Organizacji Zdrowia*, „Postępy Nauk Medycznych” 2009, nr 4, s. 282–289.

¹⁹ J. Opolski, *Zdrowie publiczne – geneza, przedmiot i zakres...*, s. 19–20.

Opierając się na dotychczas przywołanym orzecznictwie oraz uwagach dotyczących rozwoju prawa żywnościowego zasadne wydaje się postawienie tezy, że ustawodawca unijny oraz Trybunał uwzględniają taki szeroki, współczesny wymiar zdrowia publicznego, rozstrzygając w kwestii zgodności przepisów krajowych ograniczających handel żywnością z uwagi na ochronę zdrowia publicznego. Do takiego wniosku prowadzą zwłaszcza rozważania dotyczące dostosowywania prawa do zmieniających się nawyków żywieniowych, oczekiwań konsumentów względem żywności, czy też metod produkcji. Podkreślone w monografii zmiany prawne związane zwłaszcza z ustanowieniem rozbudowanego katalogu nowej żywności, czy też oznakowaniem żywności produkowanej metodami ekologicznymi bądź tradycyjnymi wskazują na stałe dostosowywanie prawa żywnościowego UE do zmieniającego się otoczenia. W owych zmianach prawnych widoczne jest wspomniane szerokie podejście do zdrowia publicznego. Teza ta będzie jednak podlegać weryfikacji na gruncie analizy orzecznictwa TSUE w sprawach dotyczących ograniczeń w handlu żywnością uzasadnianych przez państwa członkowskie przesłanką ochrony zdrowia publicznego, a więc w rozdziale IV. monografii.

3.3. ASPEKT PRAWNY OCHRONY ZDROWIA PUBLICZNEGO

Prawo do życia i prawo do ochrony zdrowia wymagają szczególnej troski ze strony państwa, które jest kluczowym gwarantem ich zabezpieczenia²⁰. Prawa te są ustanowione zarówno na poziomie konstytucyjnym poszczególnych państw, jak i na poziomie prawa międzynarodowego²¹ i prawa unijnego.

Na wczesnym etapie integracji europejskiej kwestie związane z ochroną zdrowia publicznego nie miały charakteru priorytetowego²². Koncentrowano się na integracji go-

²⁰ M. Zdyb, *Współczesne aksjologiczne dylematy realizacji prawa do ochrony zdrowia przez władze publiczne i odpowiedzialności z tym związanej*, [w:] M. Zdyb, E. Kruk, A. Wołoszyn-Cichocka (red.), *Odpowiedzialność w ochronie zdrowia*, Instytut Ochrony Zdrowia, Warszawa 2018, s. 5 i n.

²¹ Odwołanie do ochrony zdrowia ludzkiego zawarto w art. 55 Karcie Narodów Zjednoczonych z 1945 r., w której wskazano, że ONZ popiera rozwiązywanie „międzynarodowych zagadnień (...) zdrowia i pokrewnych”. Do zagadnienia tego odnosi się także Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia z 1946 r., w której wskazano, że „Celem Światowej Organizacji Zdrowia (...) jest osiągnięcie przez wszystkie ludy możliwie najwyższego poziomu zdrowia”. Ochrona zdrowia ludzkiego jest również uregulowana na gruncie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ z 1948 r. Zapisano w niej, że każdy człowiek ma prawo do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodzinie. Prawo do zdrowia zostało następnie potwierdzone w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w Paktach Praw Człowieka z 1966 r. oraz w Europejskiej Karcie Socjalnej, oraz wielu innych.

²² R. Stankiewicz, *Krajowe systemy ochrony zdrowia a Unia Europejska. Przykład Polski*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 26.

spodarczej. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej odnosiły się jedynie pośrednio do kwestii ochrony zdrowia w zakresie dotyczącym, odpowiednio, kwalifikacji do pracy w przemyśle węglowym i stalowym oraz w zakresie norm bezpieczeństwa dla pracowników przemysłu jądowego²³. Z czasem jednak, w wyniku reform unijnych traktatów²⁴, podejście to uległo zmianie. Wyrazem tego jest ugruntowanie prawa do ochrony zdrowia zarówno w prawie pierwotnym, jak i wtórnym. Wymaga zaznaczenia, że prawo to

²³ Tamże, s. 27–28.

²⁴ W TEWG zawarto przepis dopuszczający wprowadzenie przez państwa członkowskie zakazów lub ograniczeń w przywozie, wywozie lub tranżycie towarów ze względu m.in. na ochronę zdrowia i życia ludzi i zwierząt oraz ochronę roślin. Również preambuła do tego TEWG przewidywała, że jednym z celów ówczesnej Wspólnoty była stała poprawa warunków pracy i życia narodów, a art. 2 przewidywał, że celem Wspólnoty jest przyspieszenie podnoszenia poziomu życia. Na podstawie tych przepisów na poziomie Wspólnoty stopniowo przyjmowane były akty prawne dotyczące ochrony zdrowia, w szczególności z zakresu prawa farmaceutycznego i żywności. Akty te miały jednak charakter fragmentaryczny oraz w istocie były wtórne w stosunku do polityki gospodarczej. Istotne znaczenie dla rozwoju aktywności Wspólnoty w dziedzinie ochrony zdrowia miały JAE oraz Traktat z Maastricht. Zgodnie z art. 18 JAE do TEWG dodano art. 100a, który stanowił, że instytucje wspólnotowe przyjmują za podstawę wysoki poziom ochrony, m.in. w dziedzinie ochrony zdrowia, przy uchwalaniu środków zbliżających przepisy państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Przepis ten umożliwił przyjęcie na poziomie wspólnotowym regulacji, które choć zasadniczo miały na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, to jednak przyczyniły się do poprawy ochrony zdrowia i konsumentów. Z kolei art. 3 TEWG, w nowym brzmieniu nadanym przez Traktat z Maastricht, przewidywał, że Wspólnota realizuje cel, jakim jest osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony zdrowia. Art. 129 TEWG, wprowadzony w drodze Traktatu z Maastricht, stanowił z kolei, że Wspólnota realizuje ów cel poprzez zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi, a w razie konieczności, także poprzez wspieranie ich działań oraz sprzyjanie współpracy z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Na poziomie traktatowym pojawiło się zatem horyzontalne zalecenie, aby wymogi ochrony zdrowia stanowiły część składową pozostałych polityk Wspólnoty. Treść art. 129 TEWG została zmieniona w drodze Traktatu z Amsterdamu. Jako art. 152, przepis ten uznał zdrowie publiczne za jeden z priorytetów Wspólnoty i nałożył na nią obowiązek zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego przy określaniu i urzeczywistnianiu jej wszystkich polityk i działań, podczas gdy dawny art. 129 TEWG jedynie zobowiązywał Wspólnotę do przyczyniania się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony ludzkiego zdrowia. Traktaty z Nicei i Lizbony nie wprowadziły natomiast znaczących zmian w zakresie ochrony zdrowia publicznego, choć bezwzględnie należy wskazać na przyjęcie KPP, której art. 3 i art. 35 bezpośrednio odnoszą się do praw związanych ze zdrowiem. Art. 3 KPP przewiduje bowiem prawo każdego człowieka do poszanowania jego integralności fizycznej i psychicznej, a art. 35 tego aktu prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej i prawo do korzystania z leczenia na warunkach ustanowionych krajowymi regulacjami i praktyką – M. Malczewska, *Artykuł 168 TFUE*, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2012 r., s. 1051; R. Stankiewicz, *Krajowe systemy ochrony zdrowia...*, s. 29–30.

²⁴ M. Malczewska, *Artykuł 168 TFUE...*, s. 1051.

wynika nie tylko z TFUE, ale także z Karty Praw Podstawowych. Artykuł 35 Karty²⁵, który odnosi się do prawa do ochrony zdrowia, ma charakter „zasad”²⁶. Zawiera on normę programową²⁷ stanowiącą, że państwa członkowskie UE oraz jej instytucje mają realizować cel zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego²⁸.

Taki horyzontalny wymóg ochrony zdrowia ludzkiego zawiera także art. 168 ust. 1 TFUE, z którego wynika w szczególności, że przy określaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego²⁹. Przepis ten nie wywołuje jednak skutku bezpośredniego. Zobowiązuje on jedynie UE i państwa członkowskie do określonego działania, wyznacza cele, ale nie daje gwarancji, że wysoki poziom ochrony zdrowia zostanie zapewniony³⁰. Artykuł 168 ust. 1 TFUE wskazuje jednak na konkretne działania, które powinny realizować państwa członkowskie i UE dla realizacji owego horyzontalnego wymogu ochrony zdrowia. Zgodnie z nim działanie UE, które uzupełnia polityki krajowe, nakierowane jest na poprawę zdrowia publicznego, zapobieganie chorobom i dolegliwościom ludzkim oraz usuwanie źródeł zagrożeń dla zdrowia fizycznego i psychicznego. Działanie to obejmuje w szczególności zwalczanie epidemii oraz monitorowanie poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, ostrzeganie przed nimi i ich zwalczanie. Zgodnie z art. 168 ust. 2 i 3 UE ma także zachęcać do współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie zdrowia publicznego oraz, jeśli to konieczne, wspierać ich działania. Państwa członkowskie są natomiast zobowiązane do koordynowania swoich polityk zdrowotnych. Ponadto zarówno UE, jak i państwa członkowskie, mają za zadanie sprzyjać współpracy w obszarze zdrowia publicznego z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

²⁵ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 389. Art. 35 KPP brzmi: „Każdy ma prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej i prawo do korzystania z leczenia na warunkach ustanowionych w ustawodawstwach i praktykach krajowych. Przy określaniu i realizowaniu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego”.

²⁶ I.C. Kamiński, *Karta Praw Podstawowych jako połączenie praw i zasad – strukturalna wada czy szansa?*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 42.

²⁷ Z brzmienia art. 35 KPP wynika, że dla wywarcia przez ten przepis w pełni zamierzonych skutków prawnych, musi on zostać doprecyzowany przez przepisy prawa UE lub prawa krajowego. Przepis ten nie wystarcza sam w sobie do przyznania jednostkom prawa podmiotowego, które może być powoływane jako takie – por. M. Malczewska, *Komentarz do art. 35 KPP*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020.

²⁸ Tamże. Artykuł 35 KPP wymaga przyjęcia odpowiednich rozwiązań legislacyjnych na poziomie krajowym oraz zawiera dyrektywę dotyczącą postępowania przy określaniu i realizowaniu polityk i działań na poziomie unijnym.

²⁹ M. Malczewska, *Artykuł 168 TFUE...*, s. 1054.

³⁰ Tamże.

Warto dodać, że ogólne cele i obowiązki UE w zakresie zdrowia publicznego, ustanowione wprost w przepisie rangi traktatowej, odnoszą się nie tylko do ludzi, ale także do zwierząt. W tym kontekście zasadne jest ponowne odwołanie się do art. 13 TFUE, który, jak już wskazano, ustanawia na gruncie prawa pierwotnego zasadę dbałości o dobrostan zwierząt.

Bez wątpienia ranga, jaka została nadana prawu do ochrony życia i zdrowia człowieka, zarówno w prawie UE, jak i w prawie międzynarodowym, wynika z faktu, że życie człowieka jest wartością najbardziej podstawową, a prawo do życia prawem fundamentalnym. Zwrócenia uwagi wymaga, że prawo do życia, wraz z powiązanim z nim prawem do ochrony zdrowia³¹, zaliczają się do praw człowieka i są konsekwencją niezbywalnej godności istoty ludzkiej. Należą one do praw przyrodzonych. Zgodnie bowiem z Deklaracją Praw Człowieka i Obywatela człowiek jest podmiotem wszystkich praw wynikających z jego człowieczeństwa z racji urodzenia się człowiekiem – a nie na podstawie innych aktów i czynności prawnych.

Dodatkowo bezwzględnie należy podkreślić, że także ochrona życia i zdrowia zwierząt oraz ochrona roślin³² zaliczają się w prawie UE do uniwersalnych interesów uznawanych za szczególnie ważne i ponadgraniczne. Zasady zastosowania przesłanki ochrony zdrowia publicznego w odniesieniu do ludzi, zwierząt i roślin są takie same. Różnica pomiędzy nimi jest jednak taka, że ochronę życia i zdrowia ludzi uznaje się za ważniejszą³³.

Na koniec tej części rozważań należy zwrócić uwagę na orzecznictwo Trybunału, z którego wynika, że państwom członkowskim przysługuje istotny zakres swobodnego uznania w określaniu poziomu, na jakim zamierzają zapewnić ochronę zdrowia publicznego oraz sposobów jego osiągnięcia. Granice owej swobody uznania są wyznaczone przez TFUE. Kwestia ta ściśle łączy się z problematyką rodzaju kompetencji, jaką dysponują państwa członkowskie w odniesieniu do zdrowia publicznego na gruncie traktatowym. Poniżej nastąpi analiza tego zagadnienia.

³¹ Należy zwrócić uwagę na kwestie różnic terminologicznych w odniesieniu do prawa do ochrony zdrowia. Jest ono określane również jako prawo do zdrowia. Robert Tabaszewski uznaje, że prawa te „są w stosunku do siebie różne: zarówno pod względem adresatów norm w aspekcie wertykalnym i horyzontalnym, zakresu ochrony i skuteczności, jak i stopnia marginesu oceny posiadanej przez władze publiczne”. Wskazuje jednak również, że „kwestie terminologiczne są wynikiem nie tyle odmiennych koncepcji polityczno-prawnych wyrażanych przez doktrynę, ile odzwierciedleniem pojęć użytych w traktatach i innych aktach prawa międzynarodowego” – por. R. Tabaszewski, *Prawo do zdrowia w systemach ochrony praw człowieka*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2016, s. 37.

³² Pojęcie roślin należy odnosić również do krzewów i drzew oraz produktów pochodnych – por. P. Oliver, *Oliver on Free Movement...*, s. 277.

³³ Tamże.

3.4. ZASADA OSTROŻNOŚCI JAKO ZASADA OGÓLNA PRAWA UE

Bardzo istotne znaczenie dla ochrony zdrowia publicznego ma zasada ostrożności, przywołana wprost w art. 191 ust. 2 TFUE. Pomimo, że przepis ten dotyczy polityki UE w dziedzinie ochrony środowiska, to jednak określona w nim zasada ostrożności ma zastosowanie także do innych polityk unijnych, w tym WPR, przy podejmowaniu środków mających na celu ochronę zdrowia publicznego³⁴. Zasada ta stała się zasadą ogólną prawa UE³⁵. Zasluguje ona na bliższą analizę w niniejszej monografii.

Przywołanie zasady ostrożności jest możliwe w przypadku, gdy zjawisko, produkt lub działanie może stanowić potencjalne zagrożenie, zidentyfikowane w ramach naukowej i obiektywnej oceny, jeżeli taka ocena nie pozwala na określenie z wystarczającą pewnością tego zagrożenia³⁶. Ocena ryzyka ma na celu m.in. ustalenie stopnia prawdopodobieństwa wystąpienia szkodliwych dla zdrowia ludzkiego skutków spożycia danych środków spożywczych oraz wagi tych potencjalnych skutków³⁷. Nie jest przy tym konieczne, aby rzeczywisty i poważny charakter ryzyka był w pełni udowodniony³⁸. Niemniej państwo członkowskie nie może przeprowadzić oceny ryzyka, opierając się na względach czysto hipotetycznych³⁹. Ponadto swoje decyzje państwa członkowskie powinny opierać na wynikach najnowszych badań naukowych dostępnych w czasie przyjmowania krajowych

³⁴ A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, s. 76; B. Włodarczyk, *Zasada ostrożności w prawie międzynarodowym i unijnym na tle regulacji dotyczących rolnictwa, rybołówstwa i żywności – zarys problematyki*, [w:] A. Niewiadomski, K. Marciniuk, P. Litwiniuk (red.), *Z zagadnień systemu prawa: księga jubileuszowa Profesora Pawła Czechowskiego*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2021, s. 954; Communication from the Commission on the precautionary principle, COM/2000/0001 final, pkt 1.

³⁵ Szerzej nt. roli zasad ogólnych prawa UE w interpretacji przepisów unijnych por. J. Hartig Danielsen, *EU Agricultural Law...*, s. 41 i n.

³⁶ Communication from the Commission on the precautionary principle, COM/2000/0001 final, pkt 1. Zasada ta może być zatem przywołana wyłącznie w sytuacji, gdy po pierwsze zidentyfikowano potencjalnie negatywne skutki, po drugie przeprowadzono ocenę dostępnych danych naukowych, a po trzecie stwierdzono brak pewności naukowej. Por. szerzej: B. Włodarczyk, *Zasada ostrożności w prawie międzynarodowym i unijnym...*, s. 953.

³⁷ Wyrok TSUE z 28 stycznia 2010 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, EU:C:2010:44, pkt 89.

³⁸ Tamże, pkt 91. Zob. podobnie wyrok TSUE z 5 maja 1998 r., C-157/96, *The Queen p. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food i Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union i in.*, EU:C:1998:191, pkt 63. Szerzej nt. zasady ostrożności por. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, s. 76–79.

³⁹ Wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-95/01, *Postępowanie karne przeciwko John Greenham i Léonard Abel*, EU:C:2004:71, pkt 43. Podobnie wyrok TSUE z 9 września 2003 r., C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia SpA i in. p. Presidenza del Consiglio dei Ministri i in.*, EU:C:2003:431, pkt 106.

środków⁴⁰. To właśnie oparcie oceny ryzyka wyłącznie na podstawie krajowych opinii naukowych było jedną z przyczyn stwierdzenia niezgodności z prawem UE w wyroku w sprawie C-672/15 *Noria Distribution* przepisów francuskich zakazujących wprowadzania do obrotu żywności wzbogaconej, zawierającej witaminy i minerały w ilościach przekraczających dopuszczalne dzienne dawki określone przez Francję⁴¹. Wyrok ten wskazuje na to, że nawet przywołanie zasady ostrożności nie zawsze pozwala wykazać konieczność wprowadzanych przez państwa członkowskie ograniczeń w handlu żywnością. Państwa te, dla efektywnego przywołania tej zasady, muszą oprzeć swoją argumentację na solidnych danych naukowych i wykazać istnienie poważnych zagrożeń dla zdrowia publicznego⁴².

Doktryna zwraca uwagę, że przywołanie zasady ostrożności musi mimo wszystko być stosowane selektywnie. Nie można na podstawie tej zasady dążyć do wyeliminowania wszelkiego ryzyka, ponieważ wokół nas istnieje nieskończona liczba zagrożeń. Naukowo można odnieść się do konkretnego problemu⁴³. Zastosowanie zasady ostrożności nie może także uzasadniać podjęcia decyzji arbitralnej. Ponadto istnieje szereg innych warunków zastosowania tej zasady. Należą do nich w szczególności wymóg proporcjonalności, niedyskryminacji oraz poddawania środka ponownej analizie w świetle rozwoju nauki⁴⁴.

Rozszerzenie przez Trybunał zakresu zastosowania zasady ostrożności na inne polityki unijne w zakresie dotyczącym zdrowia⁴⁵ było konsekwencją kryzysu BSE który spowodował zasadniczą zmianę w podejściu do ochrony zdrowia publicznego⁴⁶. W sprawach przed Trybunałem dotyczących środków zarządzania kryzysem BSE przez Komisję

⁴⁰ Wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-24/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, EU:C:2004:70, pkt 55; wyrok TSUE r. z 5 lutego 2004 r., C-95/01, *Postępowanie karne przeciwko John Greenham i Léonard Abel*, pkt 42.

⁴¹ Dostępne były tymczasem międzynarodowe badania, w świetle których możliwe było określenie wyższych progów dla owych witamin i minerałów – por. wyrok TSUE z 27 kwietnia 2017 r., C-672/15, *Postępowanie karne przeciwko Noria Distribution SARL*, EU:C:2017:310, pkt 42–45.

⁴² A. Johnston, H. Unberath, *The Double-Headed Approach of the ECJ Concerning Consumer Protection*, „Common Market Law Review” 2007, nr 44, s. 1282.

⁴³ L. Bergkamp, J.C. Hanekamp, *European Food Law and the Precautionary Principle: Paradoxical Effects of the EU's Precautionary Food Policies*, [w:] H. Bremmers, K. Purnhagen (red.), *Regulating and Managing Food Safety in the EU. A Legal-Economic Perspective*, Springer, Cham 2018, s. 235.

⁴⁴ B. Włodarczyk, *Zasada ostrożności w świetle międzynarodowego...*, s. 953–954.

⁴⁵ C. MacMaolain, *Food Law. European, Domestic...*, s. 195.

⁴⁶ A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, s. 68; B. Włodarczyk, *Zasada ostrożności w świetle międzynarodowego...*, s. 948; wyrok Sądu z 11 września 2002 r., T-13/99, *Pfizer Animal Health SA p. Radzie Unii Europejskiej*, EU:T:2002:209, pkt 114; wyrok TSUE z 5 maja 1998 r., C-180/96, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej p. Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:C:1998:192, pkt. 100 – sprawy te dotyczyły oceny zgodności z prawem UE przepisów przyjętych przez ustawodawcę unijnego i państwa członkowskie w celu zwalczania kryzysów sanitarnych. W ramach

Trybunał wskazał w szczególności, że gdy występuje niepewność co do istnienia lub zakresu zagrożeń dla zdrowia ludzkiego, instytucje mogą podejmować środki ochronne bez konieczności czekania, aż rzeczywiste istnienie i powaga tych ryzyk w pełni się ujawnią⁴⁷. Takie środki mogą podejmować również państwa członkowskie⁴⁸.

tej analizy Trybunał podkreślił, że instytucje unijne powinny brać pod uwagę zasadę ostrożności również w zakresie WPR przy podejmowaniu środków mających na celu ochronę zdrowia publicznego.

⁴⁷ Wyrok TSUE z 5 maja 1998 r., C-157/96, *The Queen p. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food i Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union i in.*, pkt 63. W sprawie tej TSUE dokonał wszechstronnej wykładni zasady ostrożności i opierając się na niej orzekł, że brak jest jakichkolwiek podstaw do zakwestionowania ważności przepisu unijnego, który zakazywał Wielkiej Brytanii, na terenie której wystąpił wirus BSE, eksportu do państw członkowskich UE i państw trzecich określonych rodzajów mięsa wołowego.

⁴⁸ Wyrok Sądu z 9 września 2011 r., T-257/07, *Republika Francuska p. Komisji Europejskiej*. W sprawie tej Francja wnosiła o stwierdzenie przez Sąd częściowej nieważności rozporządzenia Komisji z 2008 r. zmieniającego rozporządzenie z 2001 r. ustanawiające zasady dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych przenośnych gąbczastych encefalopatii. Rozporządzenie zmieniające zezwalało bowiem na łagodniejsze niż dotychczas środki nadzoru i zwalczania TSE u owiec i kóz, tj. chorób neurodegeneracyjnych. Choroby te charakteryzują się uszkodzeniami centralnego układu nerwowego i atakując zarówno zwierzęta, jak i ludzi doprowadzają nawet do ich śmierci. W rozporządzeniu zmieniającym Komisja zezwoliła, pod pewnymi warunkami, m.in. na przeznaczenie mięsa owiec i kóz zakażonych TSE innymi niż BSE do spożycia przez ludzi. Francja uznała, że przepisy te naruszają zasadę ostrożności z szeregu powodów, wśród których był m.in. zarzut braku prawidłowego dokonania przez Komisję oceny ryzyka ze względu na nieuwzględnienie przez nią niepewności naukowej co do ryzyka przenoszenia się na ludzi TSE innych niż BSE. Komisja odpowiedziała na te zarzuty wskazując na opinie sporządzone przez EFSA, z których wynikało w szczególności, że ryzyko przenoszenia się na ludzi TSE u owiec lub kóz innych niż BSE było wyjątkowo niskie. W sprawie tej Sąd oddalił skargę Francji, uznając w szczególności, że w ramach oceny ryzyka Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie złożonych faktów, dającego podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu prawnego. Francja nie przedstawiła natomiast żadnego dowodu, który mógłby pozbawić wiarygodności dokonaną przez Komisję ocenę ryzyka, opierającą się na opiniach EFSA. Ponadto Sąd wskazał, że Francja błędnie uznała, że Komisja jest zobowiązana do wyeliminowania wszelkiego ryzyka dla zdrowia ludzi. W ocenie Sądu Komisja zachowała równowagę w sposobie zarządzania ryzykiem, opierając się przy tym na aktualnej, wciąż rozwijającej się wiedzy naukowej. Ponadto zdaniem Sądu Komisja słusznie uznała, że obowiązujące środki ostrożności nie były już proporcjonalne i mogły zostać złagodzone. Jednocześnie Sąd przypomniał, że właściwe władze publiczne mają obowiązek utrzymywania wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi, przy czym poziom ten nie musi być najwyższy z możliwych. Finalnie Sąd ocenił, że nie popełniając oczywistego błędu Komisja mogła stwierdzić na podstawie dostępnych danych naukowych, że zwiększenie ryzyka narażenia człowieka na TSE atakujące małe przeżuwacze, jakie stwarza przyjęcie zaskarżonych środków, nie prowadziło do powstania ryzyka dla zdrowia ludzi przekraczającego poziom uznany za dopuszczalny dla społeczeństwa. Wyrok Sądu był przedmiotem odwołania złożonego przez Francję do TSUE. Zostało ono w całości oddalone – por. wyrok TSUE z 11 lipca 2013 r., C-601/11 P, *Republika Francuska p. Komisji Europejskiej*, EU:C:2013:465.

Na możliwość zastosowania zasady ostrożności w odniesieniu do żywności, wraz z zasadą analizy ryzyka, wskazała również Komisja w przywołanej już Zielonej Księdze z 1997 r. dotyczącej zasad ogólnych prawa żywnościowego w Unii Europejskiej⁴⁹. Znaczenie zasady ostrożności dla zapewnienia ochrony zdrowia publicznego w zakresie związanym ze spożywaniem żywności było duże nie tylko w latach 90., w dobie kryzysu BSE. Również współcześnie zasada ta jest przywoływana, jak np. w wyroku w sprawie C-157/14 *Neptune Distribution SNC*, odnoszącym się do informowania konsumentów nt. zawartości soli w wodach mineralnych⁵⁰, czy też w wyroku w sprawie C-333/08 *Komisja p. Francji*, dotyczącym substancji używanych w procesie przetwarzania żywności⁵¹. Trybunał niezmiennie wskazał w nich, że jeżeli występuje niepewność dotycząca istnienia lub zakresu zagrożenia dla zdrowia ludzi, mogą zostać podjęte działania ochronne, bez oczekiwania, aż realność i waga tych zagrożeń zostaną w pełni udowodnione⁵².

Zastosowanie zasady ostrożności wymaga także rozważenia tego, jaką rolę powinien odegrać upływ czasu oraz rozwój wiedzy technicznej i naukowej w odniesieniu do danego problemu⁵³. Ów wniosek wynika z najnowszego orzecznictwa Trybunału, dotyczącego organizmów genetycznie zmodyfikowanych. W wyroku z 2018 r. w sprawie C-528/16 *Confédération Paysanne* przedmiotem oceny Trybunału były francuskie regulacje wykluczające co do zasady mutagenezę z definicji technik prowadzących do modyfikacji genetycznej. W efekcie umożliwiały one uprawę roślin uzyskanych za

⁴⁹ The general principles of food law in the European Union – Commission Green Paper, COM/97/0176 final.

⁵⁰ W wyroku tym TSUE oparł się na celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia oraz zasadzie ostrożności uznając, że prawo unijne sprzeciwia się temu, aby opakowania, etykiety lub reklama naturalnych wód mineralnych zawierały oświadczenia lub oznaczenia mające przekonać konsumenta, że dane wody mają niską zawartość sodu lub soli lub, iż są one odpowiednie dla diety ubogiej w sód, w wypadku gdy łączna zawartość sodu pod wszelkimi występującymi w tych wodach postaciami chemicznymi wynosi co najmniej 20 mg/l (próg ten wynika z unijnej dyrektywy, która w odniesieniu do naturalnych wód mineralnych pozwala na zastosowanie oświadczenia *Odpowiednia dla diety ubogiej w sód* pod warunkiem, że zawartość sodu w wodzie jest niższa niż 20 mg/l). TSUE stwierdził, że nie można wyciągnąć wniosku jakoby zagrożenie zdrowia ludzkiego związane ze spożyciem dużych ilości sodu występującego w wielu związkach chemicznych było wykluczone. Szerzej nt. tego orzeczenia por. B. Włodarczyk, *Zasada ostrożności w prawie międzynarodowym...*, s. 959 i n.

⁵¹ Wyrok z 28 stycznia 2010 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*.

⁵² Wyrok TSUE z 9 września 2003 r., C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia SpA i in. p. Presidenza del Consiglio dei Ministri i in.*, pkt 111; wyrok Sądu z 11 września 2002 r., T-13/99, *Pfizer Animal Health SA p. Radzie Unii Europejskiej*, pkt 139; wyrok Sądu z 11 września 2002 r., T-70/99, *Alpharma Inc. p. Radzie Unii Europejskiej*, EU:T:2002:210, pkt 152 i 154.

⁵³ A. Knade-Plaskacz, *Ochrona środowiska w Unii Europejskiej*, [w:] S. Biernat (red.), *Kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 364 i n.

pomocą mutagenезy na terytorium Francji⁵⁴. Francuskie stowarzyszenia i związki zawodowe domagały się uchylenia tych przepisów⁵⁵. Sąd krajowy rozpatrujący ich skargę dążył do ustalenia, czy organizmy uzyskane za pomocą technik mutagenезy stanowią GMO w rozumieniu dyrektywy 2001/18/WE oraz, czy organizmy te są wyłączone z zakresu zastosowania tej dyrektywy tylko wtedy, gdy zostały uzyskane za pomocą technik mutagenезy, które były tradycyjnie wykorzystywane do różnych zastosowań i których bezpieczeństwo zostało już dawno potwierdzone. Po ustaleniu, że organizmy uzyskane za pomocą technik mutagenезy zaliczają się do GMO, Trybunał przeszedł do złożonej analizy opierającej się na zasadzie ostrożności w celu udzielenia odpowiedzi na drugą część pytania. Wskazał, że faktem jest, że przepisy dyrektywy 2001/18/WE wymieniają mutagenезę wśród technik i metod wyłączonych, pod pewnymi warunkami, z zakresu jej stosowania. Orzekł jednak, że dyrektywa 2001/18/WE nie może być interpretowana w ten sposób, że wyłącza z zakresu jej stosowania organizmy uzyskane za pomocą nowych technik i metod mutagenезy, które pojawiły się lub rozwinęły głównie od momentu przyjęcia wspomnianej dyrektywy. Taka wykładnia prowadziłaby bowiem do zignorowania zamiaru ustawodawcy unijnego, aby z zakresu jej stosowania zostały wyłączone tylko organizmy uzyskane za pomocą technik i metod, które były tradycyjnie wykorzystywane do różnych zastosowań i których bezpieczeństwo zostało już dawno potwierdzone⁵⁶. W ocenie Trybunału wykładnia przepisów dyrektywy wyłączających z zakresu jej stosowania, bez jakiegokolwiek zróżnicowania, organizmy uzyskane za pomocą technik i metod mutagenезy naruszałaby w szczególności zasadę ostrożności, której wprowadzeniu w życie służyła ta dyrektywa⁵⁷.

⁵⁴ Wyrok TSUE z 25 lipca 2018 r., C-528/16, *Confédération paysanne i in. p. Premier ministre i Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt*, EU:C:2018:583.

⁵⁵ W związku przepisami wykluczającymi mutagenезę z definicji technik prowadzących do modyfikacji technicznej francuskie stowarzyszenia mające na celu ochronę środowiska oraz związki zawodowe rolników wniosły, zgodnie z krajowymi przepisami proceduralnymi, skargę o stwierdzenie nieważności decyzji ministra rolnictwa, przemysłu rolno-spożywczego i leśnictwa o oddaleniu przez premiera wniosku o uchylenie tych przepisów oraz zakazanie uprawy i wprowadzania do obrotu we Francji odmian rzepaku odpornych na herbicydy uzyskanych za pomocą mutagenезy.

⁵⁶ Tamże, motyw 17 preambuły dyrektywy 2001/18/WE. Dodatkowo TSUE podkreślił, że jego wniosek znajduje potwierdzenie w celu dyrektywy 2001/18/WE, którym – jak wynika z art. 1 tej dyrektywy – jest zgodnie z zasadą ostrożności ochrona zdrowia ludzkiego i środowiska. W konsekwencji, zgodnie z zasadą ostrożności, państwa członkowskie powinny zapewnić podjęcie wszelkich właściwych działań w celu uniknięcia niekorzystnego wpływu na zdrowie ludzkie i środowisko naturalne, który mógłby być wynikiem zamierzonego uwolnienia lub wprowadzenia do obrotu GMO – por. pkt 52 wyroku TSUE z 25 lipca 2018 r., C-528/16, *Confédération paysanne i in. p. Premier ministre i Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt*.

⁵⁷ Wyrok TSUE z 25 lipca 2018 r., C-528/16, *Confédération paysanne i in. p. Premier ministre i Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt*, pkt 53. TSUE wyjaśnił, że zgodnie z dyrektywą

Na gruncie prawa żywnościowego zasada ostrożności znajduje swoje urzeczywistnienie w art. 7 rozporządzenia (WE) nr 178/2002⁵⁸. Zgodnie z tym przepisem w szczególnych okolicznościach, gdy po dokonaniu oceny dostępnych informacji stwierdzono niebezpieczeństwo zaistnienia skutków szkodliwych dla zdrowia, ale nadal brak jest pewności naukowej, w oczekiwaniu na dalsze informacje naukowe umożliwiające bardziej wszechstronną ocenę ryzyka mogą zostać przyjęte tymczasowe środki zarządzania ryzykiem konieczne do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia w UE. Środki te powinny jednak być proporcjonalne i nie bardziej restrykcyjne dla handlu niż jest to wymagane w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia. Przepis ten nakazuje także poddawać te środki przeglądowi.

Konkludując należy stwierdzić, że zasada ostrożności jest jedną z najważniejszych zasad prawa żywnościowego. Możliwość jej przywołania stanowi niewątpliwie bardzo ważny instrument prawny dla zapewnienia ochrony zdrowia publicznego w UE. Zasada ta ma jednak, w pewnym sensie, także wymiar handlowy. Pozwala ona bowiem na przyjęcie środków, które mogą ograniczać handel na rynku wewnętrznym w sytuacji braku pewności naukowej i możliwości wystąpienia skutków szkodliwych dla zdrowia. Przywołanie tej zasady może zatem mieć doniosłe konsekwencje w sferze gospodarczej, stanowiąc w skrajnych przypadkach ukrytą formę protekcjonizmu gospodarczego⁵⁹. Z tego względu powołanie tej zasady wymaga spełnienia warunków, które wynikają z przywołanego powyżej orzecznictwa.

3.5. ZAKRES KOMPETENCJI UE I PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W DZIEDZINIE ZDROWIA PUBLICZNEGO

Analizując kwestię norm kompetencyjnych należy zacząć od wskazania, że zgodnie z art. 6 lit. a) TFUE kompetencja UE w zakresie ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego ma charakter wspierający, koordynujący i uzupełniający działania państw członkow-

2001/18/WE z zakresu jej stosowania zostały wyłączone tylko organizmy uzyskane za pomocą technik i metod, które były tradycyjnie wykorzystywane do różnych zastosowań i których bezpieczeństwo zostało już dawno potwierdzone. Tymczasem w odniesieniu do mutagenyzy, jak zwrócił uwagę sąd odsyłający, techniki i metody mutagenyzy pojawiły się lub rozwinęły głównie od momentu przyjęcia dyrektywy 2001/18/WE, a wywoływanie przez nie zagrożenia dla środowiska lub dla zdrowia ludzkiego nie może zostać obecnie ustalone z całą pewnością. W tym kontekście TSUE zwrócił uwagę, że z samej dyrektywy wynika, że ochrona zdrowia ludzkiego wymaga przykładania odpowiedniej wagi do opanowania zagrożeń wynikających z uwalniania GMO do środowiska. Odwołał się również do zasady ostrożności.

⁵⁸ P. Oliver, *Oliver on Free Movement...*, s. 260.

⁵⁹ E. Vos, *Le principe de précaution et le droit alimentaire de l'Union européenne*, „*Révue Internationale de Droit Économique*” 2002, nr 2, s. 220.

skich. Zgodnie z art. 168 ust. 5 Parlament Europejski i Rada mogą jedynie przyjmować środki zachęcające do ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego⁶⁰. Prawnie wiążące akty UE przyjęte w wykonaniu tego rodzaju kompetencji nie mogą jednak, zgodnie z art. 2 ust. 5 TFUE, prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Zastrzeżenie to zawiera także art. 168 ust. 5 TFUE wskazując bezpośrednio, że przepis ten wyłącza jakąkolwiek harmonizację przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich⁶¹. W konsekwencji, wobec braku harmonizacji w tym obszarze, to do państw członkowskich należy podjęcie decyzji o poziomie ochrony zdrowia i życia osób, który chcą zapewnić⁶².

Zgodnie jednak z art. 4 ust. 2 lit. k TFUE Unia Europejska dysponuje kompetencją dzieloną w obszarze wspólnych problemów bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE. Szczegółowo zakres przedmiotowy tej kompetencji jest wskazany w art. 168 ust. 4 TFUE⁶³. Zgodnie z nim UE ma prawo⁶⁴ do podejmowania działań ustawodawczych zmierzających do ustanowienia wysokich standardów jakości i bezpieczeństwa organów i substancji pochodzenia ludzkiego, krwi i pochodnych krwi; środków w dziedzinach weterynaryjnej i fitosanitarnej, mających bezpośrednio na celu ochronę zdrowia publicznego oraz wysokich standardów jakości i bezpieczeństwa produktów leczniczych i wyrobów medycznych. Artykuł 168 ust. 4 TFUE może zatem stanowić samodzielną podstawę prawną dla unijnych aktów prawnych w ww. dziedzinach. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że prawo weterynaryjne UE stanowi istotny, bo prawie 40% zakres regulacji wszystkich przepisów prawnych

⁶⁰ W szczególności chodzi o środki w zakresie zwalczania epidemii transgranicznych, środki dotyczące monitorowania poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, wczesnego ostrzegania w przypadku takich zagrożeń oraz ich zwalczania, jak również środki, których bezpośrednim celem jest ochrona zdrowia publicznego w związku z tytoniem i nadużywaniem alkoholu.

⁶¹ Opinia Rzecznika Generalnego Y. Bota z 3 września 2015 r., C-333/14, *Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, EU:C:2015:527, pkt 43; Postanowienie wiceprezesa TSUE z 19 grudnia 2013 r., C-426/13 P(R), *Komisja Europejska p. Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:2013:848, pkt 75. W postanowieniu tym wiceprezes TSUE wskazał, że inne postanowienia prawa pierwotnego nie mogą być stosowane jako podstawa prawna w celu obejścia wyraźnego wyłączenia wszelkiej harmonizacji w celu ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego, przewidzianego w art. 168 ust. 5 TFUE.

⁶² Wyrok TSUE z 23 grudnia 2015 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, pkt 85; opinia Rzecznika Generalnego Y. Bota z 3 września 2015 r., C-333/14, *Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, pkt 80.

⁶³ M. Malczewska, *Artykuł 168 TFUE...*, s. 1070–1071.

⁶⁴ Na zasadzie odstępstwa od art. 2 ustęp 5 i art. 6 lit. a) TFUE oraz zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. k) TFUE.

odnoszących się do rolnictwa⁶⁵. Regulacje weterynaryjne UE stanowią „imponujący” dorobek prawny⁶⁶.

Ochrona zdrowia została również uwzględniona w art. 114 TFUE, tj. przepisie kompetencyjnym, umożliwiającym UE podjęcie działań ustawodawczych w określonej sferze na rzecz ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez zbliżanie ustawodawstw państw członkowskich⁶⁷. Zgodnie z ustępem 3 art. 114 TFUE Komisja przedstawiając propozycję aktu prawnego w dziedzinach ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska i ochrony konsumentów, które wpływają na ustanowienie oraz funkcjonowanie rynku wewnętrznego, powinna przyjmować za podstawę wysoki poziom ochrony, uwzględniając w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych. Przepis ten odwołuje się zatem pośrednio do zasady ostrożności. Cel tego przepisu może być rozumiany jako zapobiegający znacznemu obniżeniu poziomu ochrony lub jakości życia obywateli UE poprzez harmonizację⁶⁸.

Art. 114 TFUE zawiera ponadto mechanizmy derogacyjne oraz reformująco-rewizyjne⁶⁹, odwołujące się do ochrony zdrowia publicznego. Pozwalają one m.in. na utrzymanie przepisów krajowych stanowiących odstępstwo od przepisów harmonizujących oraz na wprowadzenie do aktów prawa UE klauzul ochronnych upoważniających państwa członkowskie do podjęcia środków tymczasowych ze względu na wystąpienie jednego lub więcej powodów pozagospodarczych, o których mowa w art. 36 TFUE. Kwestia ta będzie przedmiotem pogłębionej analizy w dalszej części niniejszej monografii.

W świetle art. 168 ust. 7 TFUE państwa członkowskie mają natomiast wyłączną kompetencję w zakresie określania ich polityki dotyczącej zdrowia, jak również organizacji i świadczenia usług zdrowotnych i opieki medycznej.

Na podstawie przywołanych przepisów TFUE regulujących zakres kompetencji UE i państw członkowskich w odniesieniu do zdrowia publicznego zasadne jest skonkludowanie, że to państwa członkowskie pozostają głównymi odpowiedzialnymi za obszar zdrowia publicznego⁷⁰. Artykuł 6 lit. a) TFUE, który przewiduje, że w zakresie ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego UE ma jedynie kompetencję wspierającą, w pełni współgra z art. 168 ust. 5 TFUE, także przewidującym wyłączenie harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich w ww. zakresie. W konsekwencji,

⁶⁵ A. Oleszko, B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Prawo weterynaryjne*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 21.

⁶⁶ P. Czechowski, *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego...*, s. 309.

⁶⁷ K. Kowalik-Bańczyk, *Artykuł 114 TFUE*, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 535.

⁶⁸ K. Kowalik-Bańczyk, *Artykuł 114 TFUE...*, s. 582.

⁶⁹ Tamże, s. 631.

⁷⁰ P. Saganek, *Artykuł 6 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 212–213.

z uwagi na niedopuszczalność harmonizacji w zakresie ochrony życia i zdrowia ludzi, należy stwierdzić, że co do zasady w tym zakresie możliwe jest powołanie się przez państwa członkowskie na art. 36 TFUE.

Odmienne ustalenia dotyczą dziedzin weterynaryjnej i fitosanitarnej, mających bezpośrednio na celu ochronę zdrowia publicznego. Artykuł 168 ust. 4 lit. b) TFUE wyraźnie bowiem przewiduje kompetencję dzieloną pomiędzy UE i państwami członkowskimi w powyższym obszarze. Oznacza to, że UE może przyjmować w tym zakresie dyrektywy, rozporządzenia i decyzje⁷¹, natomiast państwa członkowskie mogą podejmować działania ustawodawcze tylko do czasu wydania aktów unijnych⁷².

Warto przy tym zwrócić uwagę, że unijne akty prawne przyjęte wyłącznie na podstawie art. 168 ust. 4 lit. b) TFUE⁷³ mogą dotyczyć kwestii, które związane są z bezpieczeństwem żywności⁷⁴. W zakresie objętym aktami prawnymi, których podstawą prawną jest art. 168 ust. 4 lit. b) TFUE, możliwość zastosowania art. 36 TFUE przez państwo członkowskie może być zatem wyłączona z uwagi na potencjalne zharmonizowanie danego problemu w sposób wyczerpujący przez ustawodawcę unijnego.

Na koniec, jedynie uzupełniając, należy zwrócić uwagę, że przepisy TFUE bezpośrednio odwołujące się do zdrowia publicznego dotyczą również obszarów ochrony pracowników, konsumentów i zwierząt. Na mocy art. 153 TFUE UE ma bowiem kompetencję do wspierania państw członkowskich i uzupełniania ich działań mających na celu polepszenie środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. Z kolei w świetle art. 169 TFUE ust. 1 TFUE UE przyczynia się do ochrony zdrowia konsumentów⁷⁵. W tym celu UE może podejmować środki dwutorowo, w zależności od ich celu. W przypadku, gdy środki te służą zarówno ochronie konsumenta, jak i realizacji rynku wewnętrznego, art. 169 TFUE nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej, lecz wskazuje na zastosowanie środków z art. 114 TFUE. Z kolei, jeżeli polityka

⁷¹ M. Malczewska, *Artykuł 168 TFUE...*, s. 1073.

⁷² P. Saganek, *Artykuł 6 TFUE...*, s. 212.

⁷³ Czyli środki w dziedzinach weterynaryjnej i fitosanitarnej, mające bezpośrednio na celu ochronę zdrowia publicznego, jak stanowi art. 168 ust. 4 lit. b) TFUE.

⁷⁴ Por. np. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/72/WE z 29 lipca 1999 r. w sprawie zmiany dyrektywy Rady 92/117/EWG dotyczącej środków ochrony przed określonymi chorobami odzwierzęcymi i odzwierzęcymi czynnikami chorobotwórczymi u zwierząt i w produktach pochodzenia zwierzęcego w celu zapobieżenia zakażeniom i zatruciom przenoszonym przez żywność, Dz. Urz. WE L 210 z 10.08.1999 r., s. 12; M. Malczewska, *Artykuł 168 TFUE...*, s. 1074.

⁷⁵ Sfery ochrony wskazane w art. 169 ust. 1 TFUE, tj. oprócz zdrowia również bezpieczeństwo i interesy gospodarcze konsumentów, jak również wspieranie ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania ich interesów, nie stanowią katalogu zamkniętego – por. M. Jagielska, *Artykuł 169 TFUE*, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 1093.

konsumencka nie jest nakierowana na rynek wewnętrzny, UE może przyjąć środki, które wspierają, uzupełniają i nadzorują politykę prowadzoną przez państwa członkowskie⁷⁶. Dodatkowo art. 169 TFUE zawiera w ustępie 4 klauzulę dopuszczającą w zakresie ochrony konsumentów utrzymywanie lub ustanawianie przez państwa członkowskie bardziej rygorystycznych środków ochronnych niż te, które są przewidziane w prawie unijnym. Środki te muszą być jednak zgodne z Traktatami i notyfikowane Komisji. Ochrona zdrowia publicznego jest także przesłanką uzasadniającą odstępstwa od swobody przepływu pracowników – w świetle art. 45 TFUE i art. 202 TFUE oraz od swobody przedsiębiorczości – w świetle art. 52 TFUE. Każdy z tych przepisów zawiera bezpośrednie wskazanie na względy zdrowia publicznego jako uzasadnienie dla ograniczeń w funkcjonowaniu ww. swobód rynku wewnętrznego.

Na koniec zasadne jest ogólne odwołanie się do orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym wobec braku harmonizacji oraz w stopniu, w jakim na obecnym poziomie badań naukowych wciąż istnieje niepewność, do państw członkowskich należy podjęcie decyzji o poziomie ochrony zdrowia i życia osób, który chcą zapewnić⁷⁷. Należy stwierdzić, że wykładnia Trybunału uwzględnia treść art. 168 ust. 5 TFUE, który wyłącza wszelką harmonizację przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich mających na celu ochronę i poprawę zdrowia ludzi oraz fakt, że inne postanowienia prawa pierwotnego nie mogą być stosowane jako podstawa prawna w celu obejścia tego wyraźnego wyłączenia⁷⁸. Teza ta zostanie jednak poddana weryfikacji. W dalszych rozdziałach zbadane zostanie, czy w praktyce państwa członkowskie rzeczywiście są uprawnione do decydowania o poziomie ochrony zdrowia ludzkiego, który chcą zapewnić na swoich terytoriach. W ramach owej weryfikacji szczególne znaczenie będzie miała kwestia oceny proporcjonalności krajowych środków.

3.6. POZIOM HARMONIZACJI W OBSZARZE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ I PRAWA ŻYWNOŚCIOWEGO W ODNIESIENIU DO ZDROWIA PUBLICZNEGO

Problematyka poziomu harmonizacji przyjętego w aktach prawa UE w odniesieniu do zdrowia publicznego ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia możliwości powołania przez państwa członkowskie przesłanki ochrony zdrowia publicznego w celu uza-

⁷⁶ Tamże, s. 1093–1094.

⁷⁷ Por. wyrok TSUE z 23 grudnia 2015 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republike Francuskiej*, pkt 85.

⁷⁸ Por. opinię Rzecznika Generalnego Y. Bota z 3 września 2015 r., C-333/14, *Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, pkt 43.

sadnienia ograniczeń w swobodnym handlu żywnością. Należy bowiem przypomnieć, że odstąpienie przez państwo członkowskie od zakazu ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym w przywozie i wywozie towarów ze względu na ochronę wartości wymienionych w art. 36 TFUE⁷⁹ jest możliwe wyłącznie pod warunkiem, że dana dziedzina nie została objęta harmonizacją wyczerpującą⁸⁰. Z tego względu zasadna jest analiza tej problematyki, zarówno w obszarze prawa żywnościowego, jak i WPR, z uwagi na relację produktu rolnego do środka spożywczego. Należy jednak zastrzec, że rozważania te mają charakter ogólnoteoretyczny. Ocena poziomu harmonizacji ma bowiem zindywidualizowany charakter i odbywa się na poziomie konkretnych przepisów unijnych lub konkretnego i dobrze zdefiniowanego aspektu prawa UE i w odniesieniu do ściśle określonego problemu. Ocena ta przybiera zatem poziom „mikroanalizy”⁸¹, w ramach której badany jest ów zakres harmonizacji i ewentualny „konflikt normatywny”⁸² pomiędzy przepisami unijnymi, a przepisami krajowymi, których dopuszczalność jest badana.

3.6.1. POZIOM HARMONIZACJI W OBSZARZE WPR W ODNIESIENIU DO ZDROWIA PUBLICZNEGO

Punktem wyjścia dla rozważań dotyczących poziomu harmonizacji w obszarze WPR w odniesieniu do zdrowia publicznego jest wskazanie, że WPR należy do kompetencji dzielonej pomiędzy UE a państwami członkowskimi. W świetle art. 2 ust. 2 TFUE w przypadku kompetencji dzielonej państwa członkowskie mogą wykonywać swoje uprawnienia legislacyjne jedynie w zakresie, w jakim UE nie wykonała swojej kompetencji lub postanowiła zaprzestać jej wykonywania⁸³. Oznacza to, że w dziedzinach objętych kompetencją dzieloną zarówno UE, jak i państwa członkowskie mogą sta-

⁷⁹ Jednocześnie, zgodnie z art. 36 TFUE, skuteczne powołanie się na ten przepis wymaga również tego, aby wprowadzane przez państwa członkowskie ograniczenia nie stanowiły środka arbitralnej dyskryminacji lub ukrytego ograniczenia w handlu oraz aby były proporcjonalne.

⁸⁰ Por. M. Andruszkiewicz, *Publicznoprawne przesłanki derogacyjne w swobodnym przepływie towarów w Unii Europejskiej*, Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars Boni et Aequi, Poznań 2012, s. 36–37.

⁸¹ Por. Opinia Rzecznika Generalnego M. Bobeka z 7 marca 2019 r., C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, EU:C:2019:180, pkt 29.

⁸² Tamże.

⁸³ A. Jurcewicz zwraca uwagę, że „legalność krajowych środków zależy (...) od wyczerpującego charakteru (...) odnośnych wspólnotowych zasad”. Ustalenie owego „wyczerpującego charakteru” przepisów unijnych może jednak być bardzo złożone. Jak bowiem wyjaśnia A. Jurcewicz „ponieważ w wielu przypadkach ustawodawstwo rolne nie jest zbyt jasne, ocena każdej z tych możliwości jest często kwestią interpretacji” – A. Jurcewicz, *Artykuł 43 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 750.

nowić prawo, jednakże wykonanie kompetencji przez UE oznacza ich zawężenie po stronie państwa członkowskiego⁸⁴. Kompetencja dzielona może zatem ze swej natury przekształcić się w kompetencję wyłączną UE przez wykonywanie, jeśli UE przyjmuje środki w danej dziedzinie i w związku z tym pozbawia państwa członkowskie ich uprawnień legislacyjnych wskutek następczej utraty kompetencji⁸⁵. W takim przypadku działanie państw członkowskich będzie możliwe tylko w takim zakresie, w jakim nie przeszkadza jednolitemu stosowaniu norm prawa UE oraz pełnemu oddziaływaniu uregulowań przyjętych w celu ich wdrożenia⁸⁶. System ten nie wyklucza uprawnień do stanowienia prawa przez państwa członkowskie, jednak prawdą jest, że z uwagi na to, że w niektórych wypadkach UE ustanowiła rozległy system norm, w istocie znacznie ograniczyła swobodę państw członkowskich. Dotyczy to w szczególności rolnictwa⁸⁷.

W tym kontekście istotne jest zatem ustalenie, czy UE wykonała swoją kompetencję i w związku z tym pozbawiła państwa członkowskie ich uprawnień normatywnych w danym obszarze. Ponadto niezbędne jest ustalenie, jaki jest poziom harmonizacji w przyjętych przez UE przepisach w odniesieniu do konkretnego, ściśle określonego celu. Państwa członkowskie nie mają bowiem uprawnienia do jednostronnego przyjęcia przepisów krajowych realizujących ten sam cel, którego ochrona została już w sposób wyczerpujący zapewniona przez ustawodawcę unijnego. Brak możliwości wprowadzenia przez państwa członkowskie wyższego poziomu ochrony niż przewidziany w prawie unijnym poprzez powołanie się na ochronę interesu publicznego w przypadku harmonizacji wyczerpującej wynika z orzecznictwa Trybunału⁸⁸. Taka linia orzecznicza

⁸⁴ P. Saganek, *Artykuł 2 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 180.

⁸⁵ Proces ten określa się jako tzw. zasadę „zajętego pola” – por. opinia Rzecznika Generalnego Y. Bota z 3 września 2015 r., C-333/14, *Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, pkt 27.

⁸⁶ R. Adam, *System kompetencji*, [w:] R. Adam, M. Safjan, A. Tizzano (red.), *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 53.

⁸⁷ G. de Burca, B. de Witte, *Rozgraniczenie uprawnień między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi*, Warszawa 2007, s. 199.

⁸⁸ Por. wyrok TSUE z 8 listopada 1979 r., C-251/78, *Firma Denkavit Futtermittel GmbH p. Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen*, EU:C:1979:252. W tej sprawie TSUE ocenił zgodność z prawem UE przepisów krajowych dotyczących kontroli weterynaryjnych importowanych środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego. TSUE wskazał w wyroku w szczególności, że jeżeli wydane na podstawie art. 114 TFUE dyrektywy dotyczące gwarancji ochrony zdrowia ludzi i zwierząt przewidują określone środki i regulują procedury zmierzające do kontroli ich stosowania, powoływanie się na art. 36 TFUE nie jest już usprawiedliwione, a ramy określone przez dyrektywy harmonizujące są właściwe dla przeprowadzania odpowiedniej kontroli i stosowania środków ochronnych; por. także W. Czapliński, R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumski, *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Scholar, Warszawa 2005, s. 360.

została przyjęta m.in. w wyroku Trybunału w sprawie C-1/96 *Compassion in World Farming*⁸⁹. Sprawa ta związana była ze sporem pomiędzy stowarzyszeniami ochrony zwierząt a brytyjskim Ministrem Rolnictwa, który nie zgodził się na wprowadzenie na terenie Wielkiej Brytanii zakazu eksportu bydła do innych państw członkowskich UE, w których standard ochrony zwierząt był niższy niż w Wielkiej Brytanii. Trybunał uznał, że taki zakaz byłby niedopuszczalny z uwagi na to, że standard przyjęty w tych państwach był zgodny z wymogami dyrektywy 91/629/CEE ustanawiającej minimalne normy ochrony cieląt⁹⁰. Dyrektywa ta stanowiła harmonizację wyczerpującą w zakresie ochrony tych zwierząt⁹¹. W konsekwencji Wielka Brytania mogła wprowadzić na swoim terytorium wyższy standard ochrony zwierząt niż wynikający z dyrektywy, ale nie mogła zakazać wywozu zwierząt do państw członkowskich, w których standard ten był zgodny z ww. dyrektywą.

W przypadku harmonizacji częściowej natomiast państwa członkowskie nie tracą możliwości powołania się na art. 36 TFUE lub wymogi konieczne w celu uzasadnienia odstępstw od swobody przepływu towarów⁹². Zasada jest bowiem taka, że w każdym przypadku, w którym nie można powołać się na przepisy harmonizujące, można oprzeć się na art. 36 TFUE⁹³. Środki krajowe wprowadzające te odstępstwa nie powinny jednak

⁸⁹ Por. wyrok TSUE z 19 marca 1998 r., C-1/96, *The Queen p. Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd.*, EU:C:1998:113, pkt 42–47 i 64–69. W wyroku tym TSUE uznał, że dyrektywa 91/629/CEE ustanawiająca minimalne normy ochrony cieląt miała na celu ochronę zdrowia i życia zwierząt przy jednoczesnym poszanowaniu przez ustawodawcę unijnego właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Wprowadzenie w oparciu o art. 36 TFUE przepisów zakazujących wywozu cieląt z Wielkiej Brytanii do państw członkowskich, w których standard ochrony był zgodny z ww. dyrektywą, lecz szokował brytyjską opinię publiczną, nie było zatem już możliwe.

⁹⁰ Dyrektywa Rady 91/629/CEE z 19 listopada 1991 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony cieląt, Dz. Urz. WE L 340 z 11.12.1991 r., s. 28.

⁹¹ Wyrok TSUE z 19 marca 1998 r., C-1/96, *The Queen p. Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd.* TSUE przeprowadził dogłębną analizę zakresu harmonizacji dyrektywy 91/629/CEE w odniesieniu do celu ochrony życia i zdrowia zwierząt w pkt 48–63 wyroku. W ramach tej analizy TSUE podkreślił, że dyrektywa 91/629/CEE łączy cel ochrony zwierząt z celem zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz, uwzględniając jej przepisy, kontekst i cele, stanowi harmonizację wyczerpującą w zakresie ochrony zwierząt.

⁹² D. Miąsik, *Artykuł 36 TFUE...*, s. 619; M. Andruszkiewicz, *Publicznoprawne przesłanki derogacyjne...*, s. 36–37.

⁹³ *Swobodny przepływ towarów: przewodnik stosowania postanowień traktatowych regulujących swobodny przepływ towarów*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010, s. 9, <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/a5396a42-cbc8-4cd9-8b12-b769140091cd> [dostęp: 1.09.2024]. W Przewodniku zauważa się, że nawet po ponad pięćdziesięciu stanowieniach zharmonizowanych zasad, pewne okoliczności lub produkty nie są wcale zharmonizowane lub są przedmiotem tylko częściowej harmonizacji. Możliwość powołania się na traktatowe przepisy dotyczące swobody przepływu towarów i odstępstw od niej, tj. art. 34–36 TFUE, ma zatem wciąż duże znaczenie.

stać w sprzeczności z przepisami harmonizującymi. Ponadto powinny one odpowiadać wymogom ogólnym prawa unijnego⁹⁴, w szczególności zasadzie proporcjonalności⁹⁵, co – biorąc pod uwagę orzecznictwo Trybunału – często nie ma miejsca z uwagi na możliwość zastosowania środków alternatywnych, w mniejszym stopniu ograniczających handel⁹⁶.

Z kolei w braku harmonizacji przepisów na poziomie UE, to do państw członkowskich należy decyzja zarówno o poziomie ochrony danej wartości, jak i sposobie realizacji tego celu, przy uwzględnieniu wymogów swobodnego przepływu towarów wewnątrz UE. Uwagę zwraca, że w takim przypadku poziom ochrony przyjęty przez państwa członkowskie może się nawet znacząco różnić. Niemniej fakt, że środek przyjęty w jednym państwie członkowskim jest bardziej surowy niż środek krajowy przyjęty w innym państwie nie oznacza sam w sobie, że środki bardziej rygorystyczne są nieproporcjonalne⁹⁷. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera bowiem kolejny raz zasada proporcjonalności⁹⁸.

⁹⁴ D. Miąsik, *Artykuł 36 TFUE*..., s. 619.

⁹⁵ Wyrok TSUE z 28 września 2006 r., C-434/04, *Postępowanie karne przeciwko Jan-Erik Anders Ahokainen i Mati Leppik*, pkt. 29.

⁹⁶ P. Oliver, *Oliver on Free Movement*..., s. 227.

⁹⁷ Por. opinię Rzecznika Generalnego Y. Bota z 3 września 2015 r., C-333/14, *Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, pkt 69.

⁹⁸ Por. wyrok TSUE z 14 września 2006 r., C-158/04 i C-159/04, *Alfa Vita Vassilopoulos AE i Carrefour Marinopoulos AE p. Elliniko Dimosio i Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon*, EU:C:2006:562, pkt 19–25. W wyroku tym TSUE uznał za sprzeczne ze swobodą przepływu towarów przepisy greckie, zgodnie z którymi wypiekanie chleba w punktach sprzedaży metodą *bake-off*, tj. szybkiego rozmrożenia, a następnie odgrzania lub wypieku produktów piekarniczych wymagało uprzedniego zezwolenia na prowadzenie piekarni. Przepisy te zostały zakwestionowane w ramach sporu krajowego przez supermarkety, zobowiązane do zamknięcia punktów sprzedaży tego rodzaju produktów. W pytaniach prejudycjalnych sąd krajowy dążył do ustalenia czy uregulowania krajowe stanowią środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, a w razie, gdyby tak było, czy środek ten może być uzasadniony na tej podstawie, że zmierza do zapewnienia jakości produktów piekarskich lub ochrony konsumentów bądź zdrowia publicznego. Sąd krajowy wskazał bowiem na brak wartości odżywczych tego rodzaju produktów. TSUE uznał przepisy greckie za nieproporcjonalne. Uznał bowiem, że wymaganie od sprzedawców produktów *bake-off* dostosowania się do wszystkich przepisów mających zastosowanie do tradycyjnych piekarni, a w szczególności do wymogu posiadania składu mąki, pomieszczenia przeznaczonego na wyrabianie ciasta czy składu na opał stały, nie uwzględnia specyfiki tych produktów i prowadzi do powstania dodatkowych kosztów, utrudniając w ten sposób wprowadzanie do obrotu tych produktów. W ocenie TSUE cel w postaci ochrony konsumentów, którzy mogą mylić produkty typu *bake-off* z produktami tradycyjnymi, mógłby zostać zrealizowany za pomocą środków w mniejszym stopniu ograniczających swobodę przepływu towarów, takich jak odpowiednie środki w zakresie informowania i etykietowania. Dodatkowo, odnosząc się do uzasadnienia opartego na celu zapewnienia jakości, TSUE stwierdził, że środek utrudniający swobodny przepływ towarów nie może zostać uzasadniony jedynie na tej podstawie, że ma na celu wspieranie sprzedaży artykułów spożywczych wysokiej jakości. Aby uzasadnić przeszko-

Z powyższego wynika, że ocena zakresu harmonizacji przyjętego w danym akcie prawnym UE w odniesieniu do ochrony zdrowia publicznego ma zasadnicze znaczenie dla ustalenia możliwości powołania przesłanki ochrony zdrowia publicznego dla uzasadnienia ograniczeń swobody przepływu towarów. Owa ocena zakresu harmonizacji jest złożona i, jak już wskazano, wymaga każdorazowo przeprowadzenia indywidualnej analizy przepisów prawa wtórnego w odniesieniu do konkretnego, ściśle określonego celu.

Zanim powstała wspólna organizacja rynków rolnych (dalej: WORR) kwestię zakresu harmonizacji należało badać w odniesieniu do każdego z funkcjonujących wówczas 21 rynków rolnych. Przykładowo, jeśli chodzi o rynek wina, to Trybunał rozstrzygnął, że akty prawne regulujące wspólną organizację rynku wina stanowiły „kompletny system” przez co państwa członkowskie nie miały już kompetencji w tej dziedzinie, o ile przepis szczególnie nie stanowił inaczej⁹⁹. W związku z ustanowieniem jednolitej WORR w 2007 r., oceny zakresu harmonizacji w ramach WORR dokonuje się na gruncie rozporządzenia regulującego tę organizację. Aktualnie jest nim rozporządzenie (UE) nr 1308/2013¹⁰⁰. Jedyną podstawą prawną tego rozporządzenia jest art. 43 ust. 2 TFUE. Przepisy ww. rozporządzenia podlegały wykładni Trybunału w kontekście możliwości przyjmowania przez państwa członkowskie przepisów krajowych służących ochronie zdrowia publicznego. Ciekawe wydaje się wskazanie na znaczące wyroki, w których Trybunał dokonuje analizy poziomu harmonizacji przyjętego w rozporządzeniu (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do różnorodnych kwestii wchodzących w zakres zdrowia publicznego. Pozwala to wykazać jak kompleksowy i zindywidualizowany charakter ma każdorazowo ocena harmonizacji.

Jednym z orzeczeń najwydatniej ukazujących omawianą problematykę jest wyrok w sprawie C-333/14 *Scotch Whisky Association*. Trybunał ocenił w nim zakres harmonizacji przyjęty w rozporządzeniu (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do celu ochrony zdrowia i życia ludzi za pośrednictwem walki z nadużywaniem alkoholu. Temu celowi służyły bowiem przepisy angielskie ustanawiające ceny minimalne za jednostkę alkoholu dla

dę dla swobodnego przepływu towarów, cel taki może zostać uwzględniony wyłącznie w powiązaniu z innymi wymogami uznanymi za nadrzędne, takimi jak ochrona konsumentów lub zdrowia.

⁹⁹ Wyrok TSUE z 13 marca 1984 r., C-16/83, *Postępowanie karne przeciwko Karl Prantl*, EU:C:1984:101, pkt 13–14. Ów „kompletny system” obejmował w szczególności regulacje dotyczące cen i interwencji, wymiany handlowej z państwami trzecimi, produkcji i niektórych praktyk enologicznych, a także warunków oznaczania i etykietowania win.

¹⁰⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 671.

sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych w Szkocji¹⁰¹. Trybunał poddał te przepisy ocenie w szczególności pod kątem zgodności z rozporządzeniem (UE) nr 1308/2013, które zawiera regulacje zobowiązujące do swobodnego ustalania cen sprzedaży produktów rolnych na podstawie wolnej gry konkurencyjnej¹⁰². Przepisy angielskie nie odpowiadały tym regulacjom. Trybunał ocenił jednak, że rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 nie realizuje bezpośrednio celu ochrony zdrowia i życia ludzi za pośrednictwem walki z nadużywaniem alkoholu, tj. celu uzasadniającego przyjęcie przepisów angielskich¹⁰³. Rzecznik Generalny odnosząc się do tej kwestii w ramach swojej opinii w sprawie C-333/14 wskazał, że chociaż rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 zawiera szereg przepisów uwzględniających zagadnienia związane z ochroną zdrowia ludzi lub zwierząt, to jednak nie ulega wątpliwości, że szczególnym zadaniem tego rozporządzenia nie jest realizacja celu ochrony zdrowia w skali UE¹⁰⁴.

Biorąc pod uwagę brak harmonizacji w zakresie ochrony zdrowia publicznego za pośrednictwem walki z nadużywaniem alkoholu w ramach rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 Trybunał orzekł, że państwo członkowskie może powołać się na ww. cel dla uzasadnienia środka krajowego naruszającego system swobodnego ustalania cen w warunkach skutecznej konkurencji¹⁰⁵. Takie podejście poparte jest utrwalonym orzecznictwem Trybunału, zgodnie z którym ustanowienie WORR nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie stosowały zasady krajowe, które realizują inny cel

¹⁰¹ Analizując tę sprawę Rzecznik Generalny wskazał, że wspólna organizacja rynku w sektorze wina stała się zwykłą częścią składową jednolitej wspólnej organizacji rynków rolnych i nie opiera się już na wspólnym systemie cen, którego funkcjonowanie mogłoby zostać zniekształcone przez interwencję w postaci jednostronnie podjętych przez państwa członkowskie środków. W konsekwencji w rozporządzeniu o jednolitej wspólnej organizacji rynku nie istnieje już system ustalania cen, którego istnienie skutkowałoby tym, że regulacja nakazująca stosowanie do sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych, w tym wina, ceny minimalnej byłaby ze swej natury sprzeczna z tym systemem i stanowiłaby jego bezpośrednie naruszenie – opinia Rzecznika Generalnego Y. Bota z 3 września 2015 r., C-333/14, *Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, pkt 30–34.

¹⁰² Wyrok TSUE z 23 grudnia 2015 r., C-333/14, *Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, EU:C:2015, pkt 21–24. TSUE podkreślił, że przedmiotowe przepisy krajowe mogą szkodzić stosunkom konkurencyjnym, uniemożliwiając m.in. importerom osiągnięcie korzyści z niższych kosztów wytworzenia w celu zaproponowania bardziej atrakcyjnych cen detalicznych.

¹⁰³ Tamże, pkt 25 i pkt 29.

¹⁰⁴ Opinia Rzecznika Generalnego Y. Bota z 3 września 2015 r., C-333/14, *Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, pkt 41–43. Rzecznik Generalny podkreślił, że jest tak tym bardziej z tego względu, że art. 168 ust. 5 TFUE wyłącza wszelką harmonizację przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich mających na celu ochronę i poprawę zdrowia ludzi.

¹⁰⁵ Wyrok TSUE z 23 grudnia 2015 r., C-333/14, *Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, pkt 27.

interesu ogólnego niż cele wyznaczone przez WORR, nawet jeżeli zasady te mogą mieć wpływ na funkcjonowanie wspólnego rynku w danym sektorze¹⁰⁶.

Trybunał podkreślił jednocześnie, że środki krajowe powinny odpowiadać ogólnym zasadom wynikającym z TFUE, w szczególności zasadzie proporcjonalności. Badanie proporcjonalności¹⁰⁷ powinno zostać przeprowadzone z uwzględnieniem celów WPR, a także właściwego funkcjonowania WORR, co wiąże się z obowiązkiem wyważenia między tymi celami a celem realizowanym przez badane przepisy krajowe, czyli ochroną zdrowia publicznego¹⁰⁸. W sprawie C-333/14 Trybunał uznał środki krajowe za nieproporcjonalne. Zakazywały one sprzedaży detalicznej alkoholu poniżej ceny minimalnej, uniemożliwiając tym samym podmiotom gospodarczym z innych państw członkowskich wprowadzanie do obrotu ich produktów po cenie sprzedaży, która odzwierciedlałaby ich ewentualny niższy koszt produkcji. Tym samym przepisy takie uniemożliwiały importerom osiągnięcie korzyści z niższych kosztów wytworzenia w celu zaproponowania bardziej atrakcyjnych cen detalicznych¹⁰⁹. Konsekwencją nieproporcjonalności środków krajowych była ich sprzeczność z art. 36 TFUE¹¹⁰. W ocenie Trybunału środek w postaci podwyższenia podatku akcyzowego, który został pominięty przez władze brytyjskie, mógłby mieć charakter mniej ograniczający wymianę handlową i konkurencję wewnątrz UE¹¹¹.

Przykładem orzeczenia, w którym Trybunał odniósł się do kwestii zakresu harmonizacji w odniesieniu do zdrowia publicznego w ramach przepisów regulujących

¹⁰⁶ Tamże, pkt 26.

¹⁰⁷ Opinia Rzecznika Generalnego Y. Bota z 3 września 2015 r., C-333/14, *Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, pkt 71. Aby uregulowanie krajowe było zgodne z zasadą proporcjonalności, należy zbadać nie tylko, czy wprowadzane przez nie środki są właściwe do zapewnienia realizacji zamierzonego celu, lecz także, czy nie wykraczają one poza to, co jest niezbędne dla jego osiągnięcia.

¹⁰⁸ Wyrok TSUE z 23 grudnia 2015 r., C-333/14, *Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, pkt 21–24, pkt 28.

¹⁰⁹ Tamże, pkt 21; por. również wyrok TSUE z 24 stycznia 1978 r., C-82/77, *Openbaar Ministerie van het Koninkrijk der Nederlanden p. Jacobus Philippus van Tiggele*, EU:C:1978:10, pkt 18. Wyrok ten również dotyczył ustalenia na poziomie krajowym cen minimalnych na napoje alkoholowe. TSUE orzekł, że regulacje krajowe nakazujące stosowanie ceny minimalnej stanowią zakazany przez art. 34 TFUE środek o skutku równoważnym z ograniczeniem ilościowym w przywozie w zakresie, w jakim – stosowane bez rozróżnienia do wyrobów krajowych i przywożonych – mogą niekorzystnie wpływać na zbyt tych ostatnich, utrudniając przeniesienie ich niższego kosztu produkcji na cenę sprzedaży konsumentowi.

¹¹⁰ Tamże, pkt 41. TSUE wyjaśnił bowiem, że przepisy krajowe lub praktyka krajowa nie korzystają z odstępstwa przewidzianego w art. 36 TFUE, jeśli zdrowie i życie ludzi mogą być chronione w równie skuteczny sposób za pomocą środków w mniejszym stopniu ograniczających wymianę w UE.

¹¹¹ Tamże, pkt 47.

funkcjonowanie rynków rolnych jest także sprawa C-462/01 *Hammarsten*¹¹². Dotyczyła ona zgodności z prawem UE przepisów szwedzkich zakazujących całkowicie uprawy lub posiadania konopi na terytorium Szwecji ze względu na cel ochrony życia i zdrowia ludzi w kontekście przeciwdziałania narkomanii. Trybunał orzekł, że przepisy regulujące wspólną organizację rynku lnu i konopi¹¹³ uwzględniły już ten cel¹¹⁴. Państwa członkowskie nie miały zatem kompetencji do przyjmowania przepisów krajowych realizujących ten sam cel, który już został uwzględniony przez ustawodawcę unijnego w drodze przepisów prawa wtórnego¹¹⁵. Dodatkowo, jako że przepisy szwedzkie zakazywały całkowicie uprawy konopi, to w ocenie Trybunału stały one w bezpośredniej sprzeczności z rozporządzeniami unijnymi, które nie tylko pozwalały na uprawę określonych konopi, ale nawet ustanawiały system płatności do tych upraw¹¹⁶. Trybunał uznał zatem, że ww. akty prawa wtórnego nie pozwalają na przyjęcie przedmiotowych przepisów krajowych. W konsekwencji wykluczona była również ich analiza na gruncie art. 34 i 36 TFUE¹¹⁷.

Analiza przywołanych wyroków prowadzi do konkluzji, że brak harmonizacji w odniesieniu do ochrony zdrowia publicznego w akcie prawa unijnego nie oznacza, że państwa członkowskie mają swego rodzaju dowolność w przyjmowaniu przepisów krajowych realizujących ów cel. Przepisy krajowe regulujące kwestie nie objęte

¹¹² Wyrok TSUE z 16 stycznia 2003 r., C-462/01, *Postępowanie karne przeciwko Ulf Hammarsten*, EU:C:2003:33. Sprawa ta dotyczyła przepisów szwedzkich, które wprowadzały całkowity zakaz uprawy konopi na terytorium Szwecji w ramach polityki przeciwdziałania narkomanii, pomimo że przepisy obowiązującego wówczas rozporządzenia w sprawie wspólnej organizacji rynku lnu i konopi i rozporządzenia nr 619/71 ustanawiającego zasady dopłat do lnu i konopi pozwalały na uprawę na terytorium UE niektórych odmian konopi, tj. takich, w których poziom THC nie przekraczał 0,3%.

¹¹³ Wyrok TSUE w tej sprawie został wydany w 2003 r., a więc na kilka lat przed utworzeniem jednolitej wspólnej organizacji rynków produktów rolnych. Do 2007 r. istniało 21 poszczególnych rynków produktów rolnych, wśród nich rynek konopi, regulowany w 2003 r. w szczególności rozporządzeniem nr 1308/70, którego przepisy podlegały wykładni TSUE w przedmiotowej sprawie.

¹¹⁴ Wyrok TSUE z 16 stycznia 2003 r., C-462/01, *Postępowanie karne przeciwko Ulf Hammarsten*, pkt 34–35. Uwzględnienie ochrony zdrowia publicznego wynikało w szczególności z faktu przyjęcia na poziomie UE przepisów określających maksymalny dopuszczalny poziom zawartości THC w konopiach.

¹¹⁵ W tym kontekście zasadne jest zwrócenie uwagi na wyrok TSUE z 19 listopada 2020 r., C-663/18, *Postępowanie karne przeciwko B S i C A*, EU:C:2020:938. W wyroku TSUE orzekł, że art. 34 i 36 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu zakazującemu sprzedaży kannabidolu (CBD) produkowanego zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim, jeżeli został on wyekstrahowany z całej rośliny *cannabis sativa*, a nie tylko z jej włókien i nasion, chyba że uregulowanie to jest właściwe dla zapewnienia realizacji celu ochrony zdrowia publicznego i nie wykracza poza to, co jest konieczne dla jego osiągnięcia.

¹¹⁶ Wyrok TSUE z 16 stycznia 2003 r., C-462/01, *Postępowanie karne przeciwko Ulf Hammarsten*, pkt 31.

¹¹⁷ Tamże, pkt 37.

harmonizacją powinny bowiem być zgodne z regulacjami rangi traktatowej. Innymi słowy – powinny one podlegać analizie pod kątem zgodności z TFUE, a więc m.in. z traktatową swobodą przepływu towarów. Niezbędne jest w szczególności ustalenie, czy regulacje krajowe nie stanowią ograniczenia ilościowego lub środka równoważnego ograniczeniom ilościowym, zakazanego na gruncie art. 34 lub 35 TFUE, a jeżeli tak, to czy możliwe jest ich uzasadnienie na gruncie art. 36 TFUE. Przepisy krajowe powinny ponadto być proporcjonalne¹¹⁸ i nie mogą stanowić arbitralnej dyskryminacji lub ukrytego ograniczenia w handlu.

3.6.2. POZIOM HARMONIZACJI W OBSZARZE PRAWA ŻYWNOŚCIOWEGO W ODNIESIENIU DO ZDROWIA PUBLICZNEGO

Rozważając problematykę poziomu harmonizacji przyjętego w aktach unijnego prawa żywnościowego w odniesieniu do celów związanych z ochroną zdrowia publicznego należy wskazać, że podstawy prawne tych aktów są zróżnicowane. Należą do nich w szczególności art. 168 ust. 4 lit. b) TFUE, art. 114 TFUE, art. 43 TFUE, a nawet art. 207 TFUE.

Jak już wskazano w niniejszej monografii art. 168 ust. 4 lit. b) TFUE stanowi podstawę prawną do przyjęcia unijnych aktów w dziedzinach weterynaryjnej i fitosanitarnej, mających bezpośrednio na celu ochronę zdrowia publicznego¹¹⁹. Dla zastosowania art. 168 ust. 4 lit. b) jako podstawy prawnej aktów prawa żywnościowego niezbędne jest wykazanie, że środki te mają bezpośrednio na celu ochronę zdrowia. Przykładem aktu prawnego, dla którego jedyną podstawą prawną jest ww. przepis jest rozporządzenie (WE) nr 853/2004 ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego¹²⁰. Harmonizacja na poziomie unijnym w dzie-

¹¹⁸ Tamże, pkt 28. Badanie proporcjonalności powinno zostać przeprowadzone z uwzględnieniem w szczególności celów WPR, a także właściwego funkcjonowania WOPR, co wiąże się z obowiązkiem wyważenia między tymi celami a celem realizowanym przez badane przepisy, czyli ochroną zdrowia publicznego.

¹¹⁹ Na zasadzie odstępstwa od art. 2 ustęp 5 i art. 6 lit. a) TFUE oraz zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. k) TFUE.

¹²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 853/2004 z 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, Dz. Urz. WE L 139 z 30.04.2004 r., s. 55. W motywie 2 preambuły ustawodawca wskazuje bezpośrednio na cel ochrony zdrowia człowieka: „Niektóre środki spożywcze mogą stanowić szczególne zagrożenie dla zdrowia ludzi, w związku z czym konieczne jest ustanowienie szczególnych przepisów dotyczących higieny. Dotyczy to zwłaszcza żywności pochodzenia zwierzęcego, w przypadku której zgłaszano często przypadki zagrożeń mikrobiologicznych i chemicznych”.

dzinach weterynaryjnej i fitosanitarnej, mających bezpośrednio na celu ochronę zdrowia publicznego, jest zatem możliwa, a państwa członkowskie, zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. k) TFUE, mają w tym zakresie kompetencję dzieloną z UE. Akty prawa UE przyjęte na podstawie art. 168 ust. 4 lit. b) TFUE powinny zatem podlegać indywidualnej ocenie co do poziomu harmonizacji dotyczącego konkretnego zagadnienia związanego z ochroną zdrowia publicznego. Działalność ustawodawcza państw członkowskich na poziomie krajowym jest możliwa zgodnie z poruszonymi już w niniejszej monografii regułami wykonywania kompetencji dzielonej.

Podstawą prawną aktów unijnego prawa żywnościowego może być również art. 114 TFUE, tj. przepis mający na celu zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Przepis ten jest samodzielną podstawą prawną, np. rozporządzenia (UE) nr 2015/2283 w sprawie nowej żywności, realizującego cel zapewnienia skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego, przy jednoczesnym zagwarantowaniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i interesów konsumentów.

Podstawą prawną dla unijnych aktów z zakresu prawa żywnościowego może również być kilka przepisów traktatowych jednocześnie. Na przykład podstawą prawną rozporządzenia (WE) nr 178/2002, określanego jako ogólne rozporządzenie w sprawie żywności, są art. 43 TFUE, 114 TFUE, 207 TFUE oraz 168 ust. 4 lit. b) TFUE. Jest to akt harmonizujący, który realizuje kilka celów jednocześnie: cel ochrony zdrowia publicznego, cel zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego, a także cele WPR.

Z powyższego wynika, że ocena poziomu harmonizacji unijnego prawa żywnościowego może mieć złożony charakter¹²¹. Istnieją bowiem regulacje, które nie pozostawiają państwom członkowskim marginesu uznania w ich stosowaniu, np. rozporządzenie (UE) nr 2015/2283 w sprawie nowej żywności. Przyjęcie tego aktu wyłącznie na podstawie art. 114 TFUE zdaje się oznaczać, że cel zapewnienia swobodnego przepływu towarów poprzez zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich jest zasadniczy. W konsekwencji

¹²¹ Część doktryny jednoznacznie stoi na stanowisku, że prawo żywnościowe zostało poddane w przeważającej mierze unifikacji – por. M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego...*, s. 242–243. Autorzy wskazują: „Prawo europejskie, przede wszystkim na skutek wielu negatywnych doświadczeń w obszarze bezpieczeństwa żywności (...) już w zasadzie nie harmonizuje (poprzez dyrektywy), ale unifikuje prawo w tej dziedzinie za pomocą rozporządzeń”. Współcześnie, zdaniem autorów, istnieje potrzeba przemyslenia przez ustawodawcę unijnego ewentualnych zmian w zakresie sposobu regulowania prawa żywnościowego. Autorzy dochodzą do wniosku, że „Wydaje się (...), że nadszedł czas na różnicowanie systemu bezpieczeństwa w UE w taki sposób, by unifikacja unijna została ograniczona na rzecz sporej strefy autonomii prawa krajowego w tej dziedzinie”.

dana problematyka jest harmonizowana w sposób wyczerpujący tak, aby swoboda przepływu towarów mogła być realizowana bez zakłóceń¹²².

Z drugiej strony niektóre akty prawa wtórnego UE zawierają regulacje, które wprost upoważniają państwa członkowskie do przyjmowania przepisów krajowych w sposób szczególny regulujących dane zagadnienie¹²³. Regulacje przyjęte w poszczególnych państwach członkowskich mogą się wówczas różnić. Rozważania w tym zakresie będą przedmiotem szczegółowej analizy w rozdziale VI niniejszej monografii w kontekście wpływu, jaki mogą one wywierać na swobodny obrót żywnością.

Analizując akty prawa żywnościowego można także doszukać się takich, które zawierają delegację dla Komisji do podjęcia działań legislacyjnych, pozostawiając daną sferę nieuregulowaną, lecz Komisja nie podejmuje pomimo upływu czasu takich działań. Niewykonanie przez Komisję tego rodzaju delegacji może prowadzić do stanu niepewności prawnej, a nawet do zagrożenia zdrowia publicznego. Kwestia kompetencji państw członkowskich do podjęcia działań ustawodawczych na poziomie krajowym w przypadku niewykonania delegacji przez Komisję była przedmiotem orzecznictwa Trybunału¹²⁴. W świetle tego orzecznictwa, jeśli zostanie stwierdzone zagrożenie dla

¹²² Por. Rozporządzenie (UE) nr 2015/2283. Motyw 1 preambuły do tego rozporządzenia stanowi: „Różnice między krajowymi przepisami w zakresie oceny bezpieczeństwa i wydawania zezwoleń dotyczących nowej żywności mogą utrudniać swobodny przepływ takiej żywności, stwarzając tym samym brak pewności prawa i nierówne warunki konkurencji”.

¹²³ Tego rodzaju przepisy upoważniające państwa członkowskie do przyjęcia środków krajowych w odniesieniu do ściśle określonych problemów zawiera np. rozporządzenie (UE) nr 1169/2011. Akt ten zawiera również przepisy określające szczególną procedurę, zgodnie z którą powinny postępować państwa członkowskie w przypadku skorzystania z przepisów upoważniających do podjęcia środków na poziomie krajowym.

¹²⁴ Por. wyrok TSUE z 29 kwietnia 2010 r., C-446/08, *Solgar Vitamin's France i in. p. Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi i in.*, EU:C:2010:233. W sprawie tej skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym zażądał stwierdzenia nieważności francuskiego aktu prawa krajowego, który ustanawiał maksymalne dzienne dawki witamin i minerałów, które mogą być wykorzystane przy produkcji suplementów żywnościowych, m.in. maksymalną dawkę na poziomie 0 dla fluoru. W ocenie skarżącego dyrektywa 2002/46 (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/46/WE z 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych, Dz. Urz. UE L Nr 183 z 12.07.2002 r., s. 51.) sprzeciwiała się przyjęciu jakiegokolwiek środka krajowego w przedmiocie ustalenia tych ilości. W tej sytuacji sąd krajowy zwrócił się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym mającym na celu ustalenie, czy wykładni dyrektywy 2002/46/WE należy dokonywać w ten sposób, że o ile co do zasady do Komisji należy określenie maksymalnych ilości witamin i minerałów zawartych w suplementach żywnościowych, państwa członkowskie zachowują kompetencje w zakresie przyjęcia przepisów w tym przedmiocie, jeżeli Komisja nie przyjęła wymaganego aktu prawnego. TSUE odpowiedział na to pytanie twierdząco, wskazując, że skoro Komisja nie ustaliła zgodnie z art. 5 ust. 4 tej dyrektywy maksymalnych ilości witamin i minerałów, które mogą być stosowane przy produkcji suplementów żywnościowych, państwo członkowskie może, jeśli wystąpi

zdrowia publicznego, państwo członkowskie może podjąć samodzielnie działania ustawodawcze w związku z beczynnością Komisji. Warunkiem przyjęcia środków krajowych jest jednak poszanowanie przepisów traktatowych, w szczególności ustanawiających swobodę przepływu towarów.

W odniesieniu do formy prawnej, zasadne wydaje się stwierdzenie, że prawo żywnościowe zostało uregulowane na poziomie UE głównie za pomocą rozporządzeń. Co do zasady w przypadku rozporządzeń dana materia zostaje jednolicie uregulowana we wszystkich państwach i poszczególne państwa nie mogą w ramach tak uregulowanego obszaru podejmować jakichkolwiek działań polegających na wprowadzeniu wyższych lub też niższych standardów w stosunku do tych, które zostały określone w odpowiednim rozporządzeniu¹²⁵. Wśród aktów prawnych dotyczących żywności są jednak również dyrektywy i decyzje. Zasadniczo uprawnione wydaje się stwierdzenie, że w przypadku unijnego prawa żywnościowego poziom harmonizacji jest wysoki. Komisja podkreśliła zresztą, że te elementy prawa żywnościowego, które mają na celu zapewnienie ochrony życia i zdrowia ludzi w rozumieniu art. 36 TFUE zostały zharmonizowane. Harmonizacją zostały objęte zwłaszcza dodatki do żywności, materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością, substancje zanieczyszczające żywność, proces produkcji i przetwarzania żywności, żywność dietetyczna. Ponadto harmonizacji poddano te obszary, które służą ochronie wymogów koniecznych, takich jak lojalność transakcji handlowych i ochrona konsumentów. Do tej kategorii Komisja zaliczyła ustawodawstwo z zakresu znakowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych¹²⁶. Z całą pewnością wysoce szczegółowy charakter regulacji z zakresu prawa żywnościowego sprawia, że państwa członkowskie dysponują już bardzo ograniczonymi możliwościami przyjmowania przepisów krajowych lub podejmowania działań ochronnych¹²⁷. Problematyka ta uwidacznia się w orzecznictwie Trybunału¹²⁸.

stwierdzone zagrożenie, że to spożycie osiągnie górną granicę bezpieczeństwa określoną dla danego minerału i pod warunkiem poszanowania art. 34 i art. 36 TFUE, określić ilość maksymalną, bez zastosowania procedury notyfikacyjnej przewidzianej w art. 12 tej dyrektywy.

¹²⁵ M. Andruskiewicz, *Publicznoprawne przesłanki derogacyjne...*, s. 36–37. Autor dodaje, że sytuacja nie jest taka prosta, gdy dany obszar został uregulowany dyrektywą z uwagi na to, że harmonizacja w drodze dyrektywy może mieć charakter zupełny lub częściowy.

¹²⁶ Communication on the Free Movement of Foodstuffs within the Community, Dz. Urz. WE C 271 z 24.10.1989 r., pkt 2.

¹²⁷ Por. P. Lattanzi, *Zakres autonomii państw członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa żywności i etykietowania*, „Studia Iuridica Agraria” 2008, nr 1, s. 143.

¹²⁸ Por. wyrok TSUE z 3 października 1985 r., C-28/84, *Komisja p. Niemcom*, EU:C:1985:386. W wyroku tym TSUE stwierdził, że szereg dyrektyw unijnych dotyczących pasz zwierzęcych tworzy wszechstronny system odnoszący się do ich składu i przygotowania, w związku z czym Niemcy nie mogą ustanawiać krajowych przepisów w sprawie minimalnego i maksymalnego poziomu niektórych

Nie jest jednak uprawnione twierdzenie, że prawo żywnościowe zostało w całości objęte harmonizacją wyczerpującą i że nie istnieje pole do działań ustawodawczych na poziomie krajowym, służących ochronie zdrowia publicznego. Teza ta znajduje swoje uzasadnienie np. na gruncie wyroku w sprawie C-333/08 *Komisja p. Francji*. Francja wykazała w tej sprawie, że na poziomie unijnego prawa żywnościowego nie zostały zharmonizowane tzw. środki pomocnicze w przetwarzaniu żywności. Trybunał podzielił argumentację Francji uznając, że chociaż prawo unijne harmonizuje pewne kategorie tych środków, to nie są one przedmiotem harmonizacji horyzontalnej na poziomie UE. Z uwagi na to państwom członkowskim pozostawia się zasadniczo swobodę regulowania wykorzystania środków pomocniczych w przetwarzaniu żywności przy jednoczesnym przestrzeganiu postanowień Traktatu¹²⁹. To, że przepisy krajowe powinny odpowiadać wymogom traktatowym oznacza również, że powinny być zgodne z zasadą proporcjonalności¹³⁰.

W konkluzji zasadny wydaje się więc wniosek, że w ramach prawa żywnościowego UE nadal mogą istnieć obszary, które nie zostały w pełni zharmonizowane i w odniesieniu do których możliwe jest przyjęcie przepisów krajowych służących ochronie zdrowia publicznego. W tego rodzaju przypadkach działalność legislacyjna państw członkowskich służąca realizacji określonego celu z zakresu ochrony zdrowia publicznego jest dopuszczalna, choć przyjęcie na poziomie krajowym rozwiązań prawnych, które odpowiadałyby wymogom traktatowym, a w szczególności spełniłyby test proporcjonalności, jest niewątpliwie dużym wyzwaniem i wymaga dogłębnej analizy. Teza ta znajduje odzwierciedlenie w treści art. 14 ust. 9 rozporządzenia (WE) nr 178/2002. Stanowi on, że w braku przepisów szczególnych UE, żywność jest uważana za bezpieczną, jeżeli jest zgodna z przepisami szczególnymi prawa żywnościowego państwa członkowskiego, na którego terytorium jest ona wprowadzana do obrotu. Przepis ten zawiera jednak wyjątek, zgodnie z którym takie przepisy krajowe powinny być sporządzone i stosowane bez uszczerbku dla postanowień TFUE, w szczególności jego art. 34 i 36. W jednym

składników. Por także: A. Jurcewicz, *Ograniczenia w handlu produktami rolnymi...*, s. 6. Autorka przywołuje w tym kontekście także sprawy C-190/87 *Moormann* i C-186/88 *Commission p. Germany*, dotyczące braku możliwości prowadzenia przez państwa członkowskie systematycznych kontroli produktów importowanych; Por. także: A. Jurcewicz, *Ochrona zdrowia publicznego w świetle postanowień TWE...*, s. 56.

¹²⁹ Wyrok TSUE z 23 grudnia 2015 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, pkt 3 i pkt 85.

¹³⁰ Tamże, pkt. 122. TSUE uznał, że przepisy francuskie wprowadzające system uprzedniego zezwolenia na wprowadzenie do obrotu substancji pomocniczych w przetwarzaniu żywności i środków spożywczych, do których przygotowania wykorzystano tego rodzaju substancje pochodzące z innych państw członkowskich, w których są one legalnie produkowane lub sprzedawane, nie odpowiadały wymogom proporcjonalności, a w konsekwencji były sprzeczne z art. 34 TFUE.

z najnowszym orzeczeń, tj. już przywołanym już orzeczeniu w sprawie C-526/19 *Entoma*, TSUE podkreślił, że fakt, że na gruncie rozporządzenia nr 257/98 nie została zharmonizowana żywność w postaci całych owadów oznacza, że to do państw członkowskich należy podjęcie decyzji o poziomie ochrony zdrowia i życia osób, którzy chcą zapewnić. W konsekwencji, nawet jeżeli wprowadzenie do obrotu żywności w postaci całych owadów nie wymagało uzyskania zezwolenia zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 257/98, któremu ta kategoria żywności nie podlegała, to państwo członkowskie mogło co do zasady przewidzieć środki kontroli wprowadzania do obrotu tej żywności w przepisach krajowych¹³¹. Innymi słowy, w braku harmonizacji na poziomie UE wprowadzanie do obrotu żywności powinno odbywać się zgodnie z przepisami krajowymi pod warunkiem, że są one zgodne z TFUE. Taka konstrukcja prawna pozwala na zapewnienie ochrony zdrowia publicznego przez państwa członkowskie w braku aktywności legislacyjnej ustawodawcy unijnego.

3.7. PODSUMOWANIE

W świetle przepisów traktatowych i orzecznictwa TSUE ochrona życia i zdrowia człowieka „zajmuje pierwsze miejsce wśród dóbr i interesów chronionych przez art. 36 TFUE”¹³². Tym samym jest pierwszą wśród wartości, które mogą uzasadniać prowoda-

¹³¹ Wyrok TSUE z 1 października 2020 r., C-526/19, *Entoma SAS p. Ministre de l'Économie et des Finances and Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation*.

¹³² Por. wyrok TSUE z 23 grudnia 2015 r., C-333/14, *Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, pkt 35; wyrok TSUE z 20 maja 1976 r., C-104/75, *Adriaan de Peijper, Managing Director of Centrafarm BV*, pkt 15; wyrok TSUE z 5 czerwca 2007 r., C-170/04, *Klas Rosengren i in. p. Rikssåklagaren*, EU:C:2007:313, pkt 39. W wyroku w sprawie C-170/04 TSUE ocenił jako niezgodne z TFUE przepisy krajowe ustanawiające monopol o charakterze handlowym, w ramach którego wyłączne prawo sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych w Szwecji przyznano jednemu przedsiębiorstwu. W konsekwencji jednostki nie miały prawa przywozu napojów alkoholowych z innych państw członkowskich UE; wyrok TSUE z 28 stycznia 2010 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republique Francuskiej*, pkt 65–69. Przedmiotem skargi Komisji w sprawie C-333/08 były francuskie przepisy wprowadzające system uprzedniego zezwolenia dla środków pomocniczych w przetwarzaniu środków spożywczych, do których przygotowania wykorzystano środki pomocnicze w przetwarzaniu pochodzące z innych państw członkowskich, w których są one legalnie produkowane lub sprzedawane (dalej: ŚPP). W ocenie Komisji procedura wydawania zezwolenia nie była dość jasna, łatwo dostępna, przejrzysta i odpowiadająca wymogom pewności prawa. Komisja podniosła, że Francja jest jednym z niewielu państw członkowskich, które poddają zastosowanie ŚPP procedurze uprzedniego zezwolenia na stosowanie. Chociaż okoliczność ta sama w sobie nie oznacza, że system uprzedniego zezwolenia jest niezgodny z art. 34 TFUE, to w ocenie Komisji procedura wymagająca systematycznego poddawania wszystkich ŚPP uprzedniemu zezwoleniu wykracza poza słuszny cel, do jakiego on dąży. Tymczasem według władz francuskich ŚPP mogą przedstawiać ryzyko dla zdrowia publicznego. Ryzyko to może wynikać z obec-

dzenie ograniczeń w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Takie podejście wynika z fundamentalnego znaczenia ludzkiego życia oraz poszanowania jego godności w procesie integracji europejskiej¹³³. W systemie aksjologicznym UE ochrona zdrowia ludzkiego jest bowiem wartością nadrzędną.

Samo zdrowie publiczne to złożony termin. Nie jest to jedynie brak choroby. Zawiera ono w sobie wymiary zarówno biologiczne, jak i psychologiczne i społeczne. Jednocześnie jest to pojęcie nieostre, ocenne. Potrzeba jego ochrony wymaga uwzględnienia wielu czynników, w tym czynników dotyczących określonej populacji, np. jej tradycyjnej diety, niedoborów określonych witamin lub minerałów bądź – przeciwnie – ekspozycji na ich nadmierne spożycie, uwarunkowanej genetycznie skłonności do alergii lub chorób. Potrzebę ochrony zdrowia publicznego należy zatem rozważać w odniesieniu do danej grupy czy całej populacji. Jest to ocena do pewnego stopnia zindywidualizowana.

W tym kontekście pozostawienie państwom członkowskim wyłącznej kompetencji w zakresie ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego wydaje się zrozumiałe. Jak już wskazano, UE ma w tej sferze jedynie kompetencję wspierającą, koordynującą i uzupełniającą działania państw członkowskich. W konsekwencji, zgodnie z przytoczonym w rozdziale orzecznictwem TSUE, wobec braku harmonizacji w tym obszarze, to do państw członkowskich należy podjęcie decyzji o poziomie ochrony zdrowia i życia osób, który chcą zapewnić. Brak harmonizacji w odniesieniu do ochrony zdrowia publicznego w akcie prawa wtórnego nie oznacza jednak, że państwa członkowskie mają dowolność w przyjmowaniu przepisów krajowych realizujących ów cel. Przepisy krajowe regulujące kwestie nie objęte harmonizacją powinny bowiem być zgodne z TFUE, a więc m.in. z traktatową swobodą przepływu towarów, czy też zasadami ogólnymi, takimi jak zasada niedyskryminacji i proporcjonalności.

Należy jednak ponownie podkreślić, że UE posiada kompetencję dzieloną w zakresie środków w dziedzinach weterynaryjnej i fitosanitarnej, mających bezpośrednio na celu ochronę zdrowia publicznego. W tym zakresie może zatem przyjmować wiążące prawnie

ności pozostałości samych ŚPP oraz pozostałości produktów zwanych „produktami reakcji”, które mogą powodować zmiany struktury molekuł tworzących żywność. W ocenie władz francuskich owe nowe molekuły mogą mieć toksyczny wpływ na zdrowie konsumenta, natomiast stwierdzenie, czy produkt nie zawiera pozostałości ŚPP wymaga poddania ich systemowi zezwoleń i zgłoszeń. Odnosząc się do argumentu Komisji, zgodnie z którym władze krajowe muszą dowieść istnienia konkretnego ryzyka dla każdej kategorii ŚPP, Francja powołała się na zasadę ostrożności oraz podkreśliła, że fakt, iż państwo członkowskie ustala reguły mniej rygorystyczne od stosowanych w innym państwie członkowskim, nie oznacza, że te ostatnie są nieproporcjonalne.

¹³³ P. Oliver, *Oliver on Free Movement...*, s. 259; D. Miąsik, *Artykuł 36 TFUE...*, s. 623; por. także wyrok TSUE z 14 października 2004 r., C-36/02, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH p. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, pkt 34.

akty harmonizujące, uwzględniające ów cel. W konsekwencji państwa członkowskie mogą podejmować działalność legislacyjną tylko w takim zakresie, w jakim UE nie wykonała swojej kompetencji. Ponadto, przywołanie przez państwo członkowskie przesłanki ochrony zdrowia publicznego z art. 36 TFUE dla uzasadnienia ograniczeń w handlu może nie być możliwe z uwagi na potencjalne zharmonizowanie danego problemu w sposób wyczerpujący na gruncie aktu prawnego UE z dziedziny weterynaryjnej lub fitosanitarnej.

Brak harmonizacji w danym obszarze pozwala jednak na powołanie przesłanki ochrony zdrowia publicznego z art. 36 TFUE dla uzasadnienia ograniczeń w swobodnym przepływie żywności. Z uwagi zatem na znaczenie poziomu harmonizacji przyjętego przez ustawodawcę unijnego dla możliwości powołania przez państwo członkowskie art. 36 TFUE, problematyka ta została zbadana w sposób ogólnoteoretyczny w odniesieniu do prawa żywnościowego i WPR. Jak wyjaśniono, państwa członkowskie nie mają możliwości wprowadzenia wyższego poziomu ochrony niż przewidziany w prawie unijnym poprzez powołanie się na ochronę interesu publicznego w przypadku harmonizacji wyczerpującej. Zagadnienie to jest zatem bardzo ważne. Niemniej zastrzeżono, że ocena poziomu harmonizacji ma zindywidualizowany charakter i odbywa się na poziomie konkretnych aktów prawa wtórnego. W wyniku ogólnych rozważań przedstawionych w rozdziale, opartych zwłaszcza na analizie orzecznictwa TSUE, nasuwa się jednak wniosek, że w ramach prawa żywnościowego UE i WPR nadal istnieją obszary, które nie zostały w pełni zharmonizowane. W konsekwencji, pomimo przyjęcia aktów prawa wtórnego, w określonych sferach wciąż możliwe jest przyjęcie przepisów krajowych stanowiących odstępstwo od zakazu ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym do nich i uzasadnionych przesłanką ochrony zdrowia publicznego. W tego rodzaju przypadkach działalność legislacyjna państw członkowskich służąca realizacji celu z zakresu ochrony zdrowia publicznego, takiego jak np. zapobieganie alkoholizmowi, jest więc dopuszczalna. Niemniej przyjmowane przez państwa członkowskie środki powinny odpowiadać wymogom traktatowym, w tym zwłaszcza zasadzie proporcjonalności. Jak pokazuje przywołane orzecznictwo TSUE wymogi te okazują się rzadko spełnione.

ROZDZIAŁ IV.

OGRANICZENIA ILOŚCIOWE I ŚRODKI O SKUTKU RÓWNOWAŻNYM W HANDLU ŻYWNOSCIĄ

4.1. WPROWADZENIE

W niniejszej monografii przedstawiono ogólne zasady powoływania przesłanek interesu ogólnego wymienionych w art. 36 TFUE. Przesłanki te mogą stanowić uzasadnienie dla przyjęcia przez państwo członkowskie ograniczeń ilościowych lub środków o skutku równoważnym w handlu żywnością. Szczególna uwaga została poświęcona przesłance ochrony zdrowia publicznego. Jak już wskazano, jest ona najczęściej powoływana przez państwa członkowskie dla uzasadnienia owych ograniczeń. Nie budzi bowiem wątpliwości, że ochrona zdrowia nie może zostać poświęcona na rzecz interesów politycznych lub gospodarczych¹.

Przedmiotem niniejszego rozdziału będzie dogłębna analiza zastosowania przez państwa członkowskie przesłanki ochrony zdrowia publicznego dla uzasadnienia odstępstw od zakazu ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym do nich w handlu żywnością. Będzie ona podstawą do sformułowania wniosków w zakresie możliwości skutecznego powołania interesu ogólnego ochrony zdrowia publicznego dla uzasadnienia ograniczeń w handlu żywnością.

Rozdział rozpocznie się jednak od uwag natury teoretycznoprawnej w celu nakreślenia problematyki ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym. Konieczne wydaje się przedstawienie kluczowych etapów i orzeczeń, które wpłynęły na ukształtowanie się tego pojęcia. Jego właściwe rozumienie będzie bowiem podstawą, w oparciu o którą w monografii będą przeprowadzane bardziej zaawansowane rozważania dotyczące możliwości zastosowania przesłanki ochrony zdrowia publicznego dla uzasadnienia odstępstwa od zakazu ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym.

Owa właściwa analiza, mająca na celu udzielenie odpowiedzi na problem badawczy, opierać się będzie w głównej mierze na orzecznictwie TSUE. Wykładnia, której TSUE dokonał na przestrzeni kilkudziesięciu lat orzekania w sprawach dotyczących ograniczeń

¹ A. Gerard, *Food Law in the Common Market*, „Food Drug Cosmetic Law Journal” 1972, t. 27, nr 8, s. 501.

w handlu żywnością jest niezwykle bogata. Pozwala na sformułowanie wniosków co do warunków, których respektowanie jest konieczne dla zgodnego z prawem UE wprowadzenia ograniczeń w handlu żywnością motywowanych interesem ochrony zdrowia publicznego. W ramach owej analizy orzecznictwa szczególna uwaga zostanie zwrócona na kontekst, w jakim państwa członkowskie przyjmowały określone rozwiązania, a także na powody i cele ich wprowadzenia. Zasadnicze znaczenie dla oceny zgodności środków krajowych z prawem UE ma bowiem właściwe zastosowanie zasady proporcjonalności. Oznacza ona, że środki krajowe powinny być odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia. Zasada ta jest wykorzystywana do oceny działań państw członkowskich stanowiących odstępstwo od podstawowych swobód rynku wewnętrznego².

Krajowe środki wprowadzające ograniczenia w handlu żywnością w aspekcie ochrony zdrowia publicznego mogą przybierać różnorodne formy. Mogą to być np. szczegółowe wymogi co do składu lub opakowania żywności, których spełnienie jest konieczne, aby żywność pochodząca z innych państw członkowskich UE mogła być wprowadzona na rynek państwa przywozu. Tego rodzaju krajowe wymogi mogą stanowić w istocie ograniczenia o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych³. Nie istnieje jednak zamknięty katalog ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym. Niemniej, na gruncie orzecznictwa, które zostanie przeanalizowane w niniejszym rozdziale, można pogrupować ograniczenia przyjmowane przez państwa członkowskie w zależności od problemu objętego regulacją. Ograniczenia te stanowią zatem w szczególności krajowe wymogi w zakresie: nazwy środka spożywczego, jego jakości, oznakowania co do kraju lub miejsca pochodzenia, promocji żywności pochodzenia krajowego, reklamy, wymogu uzyskania uprzedniego zezwolenia na wprowadzenie towaru do obrotu, kanałów dystrybucji, a nawet praktyk administracyjnych organów państw członkowskich. Owe zidentyfikowane obszary, w jakich – jak pokazuje orzecznictwo TSUE – dochodziło do naruszenia przez państwa członkowskie zakazu wynikającego z art. 34 TFUE zostaną poniżej poddane analizie. Pozwoli to na ustalenie z jakich względów w ocenie TSUE

² J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich – kryteria i zakres kontroli dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2007, s. 252. Autorka przedstawia również trójstopniowy test proporcjonalności, rozszerzony o proporcjonalność *sensu stricto*, jednak zwraca uwagę, że dominujący jest test dwustopniowy, łączący kryteria odpowiedniości i konieczności; por. również A. Jurcewicz, *Zasada proporcjonalności we wspólnotowym ustawodawstwie rolnym i orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] E. Kremer, Z. Truszkiewicz (red.), *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 109–116.

³ C. MacMaolain, *EU Food Law...*, s. 20.

nie zostały, bądź – przeciwnie – zostały, spełnione warunki skutecznego zastosowania art. 36 TFUE.

4.2. POJĘCIE OGRANICZEŃ ILOŚCIOWYCH I ŚRODKÓW O SKUTKU RÓWNOWAŻNYM

Podstawowe znaczenie dla zapewnienia swobodnego handlu żywnością na rynku wewnętrznym UE ma ustanowiony w art. 34 TFUE zakaz ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym w przywozie towarów między państwami członkowskimi. Analogiczny zakaz – w odniesieniu do wywozu towarów – wynika z art. 35 TFUE. Ograniczenia ilościowe to pojęcie, które nie zostało zdefiniowane w TFUE. Zostało ono jednak zinterpretowane przez TSUE. W świetle jego orzecznictwa zakaz ograniczeń ilościowych oznacza zakaz wszelkich środków, które skutkują całkowitym lub częściowym, w zależności od okoliczności, ograniczeniem importu, eksportu lub tranzytu towarów⁴. Ograniczenia ilościowe mogą zatem przybierać formę całkowitego zakazu importu lub eksportu towarów. Obejmują one także wszelkie środki, które w jakikolwiek sposób wpływają na skalę importu lub eksportu za pomocą różnorodnych kryteriów, odnoszących się np. do wagi, ilości, objętości, wartości, czy czasu⁵. Zakaz ograniczeń ilościowych ma zatem na celu zapewnienie faktycznej dostępności na rynku państwa członkowskiego towarów pochodzących z innych państw członkowskich⁶.

Środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych także nie zostały zdefiniowane w TFUE⁷. Były one jednak przedmiotem wielu orzeczeń TSUE, z których trzy mają przełomowe znaczenie dla interpretacji tego pojęcia i rozwoju wykładni dotyczącej dopuszczalnych ograniczeń swobody przepływu towarów⁸. Są to orzeczenia

⁴ Wyrok TSUE z 12 lipca 1973 r., C-2/73, *Riseria Luigi Geddo p. Ente Nazionale Risi*, EU:C:1973:89, pkt 7.

⁵ D. Miąsik, *Artykuł 34 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 600.

⁶ Tamże, s. 561. Autor zaznacza, że art. 28 TFUE i art. 30 TFUE ustanawiając zakaz stosowania ceł i opłat o skutku równoważnym do ceł odnoszą się do barier w handlu wpływającym bezpośrednio na cenę towarów pochodzących z innych państw członkowskich.

⁷ Por. szerzej M. Malaga, *Środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie w rozumieniu art. 34 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2019, s. 36 i n.

⁸ A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, s. 57–63.

w sprawach: C-8/74 *Dassonville*⁹, C-120/78 *Cassis de Dijon*¹⁰ oraz C-267/91 *Keck*¹¹. Wyroki te są na tyle istotne, że na ich gruncie zostały wypracowane tzw. formuły.

Zgodnie z formułą *Dassonville*¹² wszelkie przepisy państw członkowskich dotyczące obrotu handlowego mogące bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie utrudnić wewnątrzwspólnotową wymianę handlową uznać należy za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych¹³. Kwestia kryterium potencjalnego lub rzeczywistego wpływu na handel, o którym mowa w formule *Dassonville*, została wyjaśniona przez TSUE w wyroku w sprawach połączonych C-177 i 178/82 *Vand der Haar*. TSUE orzekł bowiem, że potencjalny lub rzeczywisty wpływ na handel ma miejsce nawet wtedy, jeżeli wpływ ten jest niewielki i nawet jeśli importowany towar może być sprzedawany w inny sposób¹⁴.

Środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych można podzielić na środki stosowane w sposób jednakowy (bez rozróżnienia) i niejednakowy (z rozróżnieniem¹⁵). Te pierwsze tak samo traktują towary krajowe i towary z innych państw członkowskich, ale w rzeczywistości nakładają szczególny ciężar na towary importowane. Ów szczególny ciężar wynika z konieczności spełnienia przez producenta zarówno wymogów obowiązujących w państwie pochodzenia towaru, jak i w państwie, na rynek którego towar ten jest wprowadzany. Do środków stosowanych jednakowo należą np. wymogi co do składu danego środka spożywczego. Z kolei środki stosowane w sposób niejednakowy oznaczają, że towary przywożone z innych państw członkowskich UE traktowane są gorzej niż towary krajowe, nawet jeżeli obiektywnie powinny być traktowane tak samo. Do środków stosowanych niejednakowo należą np. dodatkowe wymogi nakładane

⁹ Wyrok TSUE z 11 lipca 1974 r., C-8/74, *Procureur du Roi p. Benoît i Gustave Dassonville*, EU:C:1974:82.

¹⁰ Wyrok TSUE z 20 lutego 1979 r., C-120/78, *Rewe-Zentral AG p. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*.

¹¹ Wyrok TSUE z 24 listopada 1993 r., C-267/91 i C-268/91, *Postępowanie karne przeciwko Bernard Keck i Daniel Mithouard*, EU:C:1993:905.

¹² Szeroko nt. formuły *Dassonville* zob. M. Pólares Maduro, L. Azoulat, *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Hart Publishing, Oxford 2010, s. 433; W. Czapliński, M. Szwarc, *Swoboda przepływu towarów*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. II–53 i n.

¹³ Wyrok TSUE z 11 lipca 1974 r., C-8/74, *Procureur du Roi przeciwko Benoît i Gustave Dassonville*, pkt 5.

¹⁴ Wyrok TSUE z 5 kwietnia 1984 r., C-177 i 178/82, *Postępowania karne przeciwko Jan van de Haar i Kaveka de Meern BV*, EU:C:1984:144, pkt 14.

¹⁵ Zawiadomienie Komisji – Przewodnik dotyczący art. 34–36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz. Urz. UE C 100 z 23.03.2021 r., por. pkt 3.4.2.

wyłącznie na towary przywożone lub regulacje pozwalające na promowanie jedynie towarów krajowych¹⁶. Podział ten ma znaczenie z punktu widzenia możliwości uzasadnienia ograniczeń ilościowych lub środków o skutku równoważnym. Środki stosowane niejednakowo mogą bowiem być usprawiedliwione wyłącznie na podstawie przesłanek wymienionych w art. 36 TFUE. Natomiast środki stosowane jednakowo wobec towarów krajowych i przywożonych mogą być usprawiedliwione zarówno na gruncie przesłanek wskazanych w art. 36 TFUE, jak i na gruncie doktryny wymogów koniecznych¹⁷.

Dodać należy, że nawet jeżeli krajowy środek ograniczający jest uzasadniony na mocy jednego z odstępstw określonych w art. 36 TFUE, to jednak nie powinien „stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi”. Owo zawarte w treści art. 36 TFUE zastrzeżenie ma na celu zapobieganie nieodpowiadającym celowi tego przepisu nadużyciom ze strony państw członkowskich¹⁸.

Orzeczenie w sprawie *Dassonville* zakreśliło bardzo szerokie ramy dla interpretacji środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Państwa członkowskie były zatem zainteresowane zawężeniem wykładni tego pojęcia. Zostało to osiągnięte w wyroku w sprawie *Cassis de Dijon*, w którym TSUE sformułował zasadę wzajemnego uznawania standardów oraz doktrynę wymogów koniecznych¹⁹. W sprawie tej TSUE oceniał zgodność z prawem UE przepisów niemieckich, które przewidywały wymóg minimalnej zawartości alkoholu w likierach, bez dokonywania rozróżnienia na produkty krajowe i przywożone. Ze względu na te przepisy organ niemiecki odmówił zgody na wprowadzenie do obrotu na terenie Niemiec pod nazwą „likier” produktu pochodzącego z Francji, który nie spełniał niemieckiej normy dotyczącej minimalnej zawartości alkoholu. TSUE ocenił te regulacje jako niezgodne z prawem UE wyjaśniając, że towar wyprodukowany w jednym państwie członkowskim, zgodnie z obowiązującymi w nim

¹⁶ P. Dąbrowska, E. Gromnicka, *Zakaz ograniczeń ilościowych i środków skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych*, [w:] P. Dąbrowska, E. Gromnicka, Ł. Gruszczyński, B. Nowak, A. Pudło (red.), *Swobodny przepływ towarów*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. 37.

¹⁷ Tamże; A. Wróbel, *Znaczenie orzecznictwa „Cassis de Dijon” Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich a rozwój europejskiego prawa żywnościowego*, „Rejent” 1995, nr 10, s. 24–37; P. Dąbrowska-Kłosińska, E. Gromnicka, *Zakaz ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym*, [w:] A. Zawadzka-Łojek, R. Grzeszczak (red.), *Prawo materialne Unii Europejskiej. Swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Podstawy prawa konkurencji*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2013, s. 53–54; D. Miąsik, *Artykuł 36 TFUE...*, s. 611. D. Miąsik wskazuje na dyskusyjność tego podziału. Wyjaśnia, że wymogi konieczne należy zaliczyć do katalogu wartości „o statusie równorzędnym do wartości wymienionych w art. 36”, a sam TSUE niejednokrotnie uznawał przepisy krajowe za objęte wymogami koniecznymi pomimo ich dyskryminującego charakteru.

¹⁸ Por. *Swobodny przepływ towarów. Przewodnik stosowania postanowień traktatowych...*, s. 27.

¹⁹ W. Czapliński, M. Szwarc, *Swoboda przepływu towarów...*, s. II–58.

przepisami i wprowadzony w tym państwie legalnie do obrotu, może być bez przeszkód sprzedawany w innych państwach członkowskich, nawet jeśli nie spełnia obowiązujących na ich terytorium norm dotyczących zasad produkcji, właściwości, składu lub opakowania. Twierdzenie to jest istotą zasady wzajemnego uznawania standardów²⁰. Jest to doniosła dla zapewnienia swobody przepływu towarów zasada, która będzie jeszcze wielokrotnie przywoływana w niniejszej monografii. Ma ona kluczowe znaczenie dla zapewnienia swobodnego handlu żywnością. Jak zostanie bowiem wskazane poniżej, prawo UE nie reguluje co do zasady składu środków spożywczych, sposobów ich produkcji, czy jakości, której powinny odpowiadać. Bez wypracowania przez TSUE zasady wzajemnej uznawalności państwa członkowskie mogłyby zatem, z uwagi na podkreślony brak harmonizacji niektórych obszarów, wprowadzać krajowe wymogi dotyczące środków spożywczych, utrudniające handel nią. Konieczność wzajemnego uznania środków spożywczych legalnie wyprodukowanych i wprowadzonych do obrotu w innych państwach członkowskich, nawet jeśli nie odpowiadają standardom obowiązującym w państwie przywozu, niweluje bariery w handlu żywnością. Warto jednak zwrócić przy tym uwagę, że zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny zasada wzajemnego uznawania w istotny sposób ograniczyła autonomię regulacyjną państw członkowskich²¹.

Doktryna wymogów koniecznych oznacza natomiast, że dopuszczalne jest wprowadzenie przez państwo członkowskie ograniczeń swobody przepływu towarów pod warunkiem, że ograniczenia te są niezbędne dla realizacji nadrzędnego interesu publicznego²². Ograniczenia takie powinny jednak być stosowane bez rozróżnienia wobec towarów krajowych i przywożonych oraz odpowiadać zasadzie proporcjonalności²³.

Trzecia z przywołanych formuł, tj. formuła *Keck*, dotyczy sposobów sprzedaży towarów²⁴. W sprawach połączonych C-267/91 i C-268/91 *Keck i Mithouard*²⁵, dotyczących

²⁰ Por. obszernie nt. tej zasady – Ch. Janssens, *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2013.

²¹ Por. szerzej M. Malaga, *Środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych...*, s. 53.

²² Por. wyrok TSUE z 20 lutego 1979 r., C-120/78, *Rewe Zentral AG p. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, pkt 8 „Przeszkody w wewnątrzwspólnotowym obrocie handlowym (...) muszą zostać zaakceptowane pod warunkiem, że przepisy te mogą zostać uznane za niezbędne w celu zadośćuczynienia nadrzędnym wymogom dotyczącym w szczególności skuteczności kontroli podatkowej, ochrony zdrowia publicznego, rzetelności transakcji handlowych i ochrony konsumentów”.

²³ W. Czapliński, M. Szwarc, *Swoboda przepływu towarów...*, s. II–58.

²⁴ Szerzej nt. formuły *Keck* por. C. Mik, *Formuła Keck-Mithouard i jej znaczenie dla rozwoju europejskiego prawa wspólnotowego*, [w:] M. Bączyk (red.), *Księga pamiątkowa ku czci profesora Leopolda Steckiego*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 1997, s. 99 i n.; D. Kiedrowska, *Formuła Keck w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 3, s. 37.

²⁵ Wyrok TSUE z 24 listopada 1993 r., C-267/91 i C-268/91, *Postępowanie karne przeciwko Bernard Keck i Daniel Mithouard*.

przyjętego we Francji zakazu sprzedaży towarów ze stratą, TSUE dokonał bowiem rozróżnienia pomiędzy przepisami dotyczącymi towarów, a przepisami dotyczącymi sposobów sprzedaży towarów²⁶. Te pierwsze, tj. przepisy dotyczące towarów, dotyczą nazwy, składu, kształtu, rozmiarów, wagi, oznaczenia lub opakowania towaru²⁷. Z kolei przepisy dotyczące sposobów sprzedaży towarów²⁸ dotyczą w szczególności czasu sprzedaży, umiejscowienia zbytu towarów, ograniczeń odnoszących się do dystrybutorów (a nie producentów), warunków reklamy i sposobów marketingu oraz w określonych przypadkach kontroli cen²⁹. Nie wpływają one na dopuszczenie towaru na rynek, lecz mogą poddawać obrót towarami pewnym ograniczeniom, których skutkiem może być oddziaływanie na wolumen obrotów³⁰. Z wyroku w sprawie *Keck* wynika, że jeśli przepis krajowy zostanie zakwalifikowany do środków dotyczących sposobów sprzedaży towarów, to – pod warunkiem, że będzie odpowiadał zasadzie niedyskryminacji – pozostanie poza zakresem art. 34 TFUE³¹. W sprawie *Keck* TSUE orzekł zatem, że celem przepisów francuskich zakazujących w sposób niedyskryminacyjny odsprzedaży produktów w niezmienionym stanie po cenach niższych niż rzeczywiste ceny ich zakupu nie było regulowanie obrotu towarami między państwami członkowskimi. Nawet jeśli przepisy te mogły ograniczyć wielkość sprzedaży, ponieważ pozbawiały przedsiębiorców możliwości zastosowania jednej z metod promocji sprzedaży, to jednak nie utrudniały wymiany handlowej między państwami członkowskimi³². W ocenie doktryny w orzeczeniu w sprawie *Keck* nie należy upatrywać dążenia do ograniczenia pojęcia środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, lecz do ich utrzymania w rozsąd-

²⁶ Doktryna zwraca uwagę, że rozróżnienie, czy dany środek dotyczy towaru, czy sposobu sprzedaży towaru bywa problematyczne. W takich przypadkach TSUE skłania się do stwierdzenia, że dotyczy towaru – por. J. Szajnar, *Co nam zostało z Keck i Mithouard? – analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości inspirowanego wyrokiem z 24.11.1993 r. w sprawach połączonych: C-267/91 i C-268/91 Postępowanie karne przeciwko Bernardowi Keck i Danielowi Mithourd*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 9, s. 28; P. Oliver, *Oliver on Free Movement...*, s. 117.

²⁷ S. Biernat, *Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w sprawach gospodarczych*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 29

²⁸ Szeroko nt. tego, czym są sposoby sprzedaży towarów por. S. Leible, *Komentarz do art. 28 TWE*, [w:] E. Grabitz, M. Hilf (red.), *Swobody wspólnotowe w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Swoboda przepływu towarów, usług i przedsiębiorczości*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 108.

²⁹ Analiza zakwalifikowania środków dotyczących kontroli cen jako sposobu sprzedaży została przeprowadzona przez Komisję na przykładzie orzecznictwa dotyczącego ustalania minimalnych cen wyrobów tytoniowych – por. Zawiadomienie Komisji – Przewodnik dotyczący art. 34–36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz. Urz. UE C 100 z 23.03.2021 r., pkt 4.4.

³⁰ W. Czapliński, M. Szwarc, *Swoboda przepływu towarów...*, s. II–62.

³¹ Por. M. Biernat, *Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości...*, s. 53.

³² J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii...*, s. 503.

nych ramach³³. Dla przykładu, za regulacje stanowiące sposoby sprzedaży, a przez to nie objęte zakresem art. 34 TFUE, TSUE uznał m.in.: przepisy greckie zastrzegające możliwość sprzedaży mleka dla niemowląt wyłącznie w aptekach³⁴ czy też przepisy belgijskie zakazujące sprzedaży ziemniaków z bardzo niską marżą zysków³⁵.

Z przywołanego orzecznictwa wynika, że pojęcie ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym jest bardzo szerokie. Obejmuje ono w istocie każdy środek stanowiący przeszkodę w dostępie do rynku jednego z państw członkowskich UE towarów pochodzących z innych państw należących do tej organizacji³⁶. Na przestrzeni dziesięcioleci funkcjonowania rynku wewnętrznego państwa członkowskie przyjmowały przepisy krajowe, które wielokrotnie były kwalifikowane przez TSUE jako stanowiące niezgodne z prawem UE ograniczenia ilościowe lub środki o skutku równoważnym w handlu żywnością. Obowiązujące w państwach przywozu wymogi w zakresie m.in. składu środków spożywczych, ich oznakowania, nazwy czy opakowania stanowiły bariery techniczne, utrudniające wprowadzanie do obrotu w tych państwach żywności nie odpowiadającej tego rodzaju krajowym wymogom³⁷.

4.3. FORMY OGRANICZEŃ ILOŚCIOWYCH I ŚRODKÓW O SKUTKU RÓWNOWAŻNYM W HANDLU ŻYWNOCIĄ

Na gruncie bogatego orzecznictwa TSUE możliwe jest wyróżnienie pewnych form ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym w handlu żywnością, które były wprowadzane przez państwa członkowskie w celu ochrony zdrowia publicznego. Formy te zostaną przeanalizowane poniżej. Ich wybór nie jest jednak wyczerpujący. Jak już bowiem wskazano, nie istnieje enumeratywna lista ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym³⁸.

³³ S. Leible, *Komentarz do art. 28 TWE*, [w:] E. Grabitz, M. Hilf (red.), *Swobody wspólnotowe w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Swoboda przepływu towarów, usług i przedsiębiorczości*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 105 i n. Autor szeroko opisuje również czym są sposoby sprzedaży.

³⁴ Wyrok TSUE z 29 czerwca 1995 r., C-391/92, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Greckiej*, EU:C:1995:199.

³⁵ Wyrok TSUE z 11 sierpnia 1995 r., C-63/94, *Groupement national des négociants en pommes de terre de Belgique p. ITM Belgium SA i Vocarex SA*, EU:C:1995:270.

³⁶ Wyrok TSUE z 10 lutego 2009 r., C-110/05, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, EU:C:2009:66, pkt 35–37.

³⁷ B. Klaus, *Free Movement of Enriched Foodstuffs and Food Supplements in the European Union*, „European Food and Feed Law Review” 2006, t. 1, nr 1, s. 18.

³⁸ Wykładnię art. 34 TFUE ukształtowało dopiero orzecznictwo TSUE – por. M. Szpunar, *Promocja towarów...*, s. 26–27.

4.3.1. NAZEWNICTWO ŚRODKÓW SPOŻYWCZYCH

Przepisy uzależniające możliwość zastosowania określonej nazwy do środków spożywczych przywożonych z innych państw członkowskich od spełnienia obowiązujących w państwach przywozu wymogów co do składu, metody lub miejsca produkcji, czy też pochodzenia składników, są przedmiotem obszernego orzecznictwa TSUE. Stanowią one „najbardziej typowy”³⁹ przykład środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w handlu żywnością. W pełni uzasadnione jest zatem rozpatrywanie ograniczeń ustanawianych przez państwa członkowskie w zakresie oznakowania żywności określoną nazwą w kontekście swobody przepływu towarów.

Poniżej przeprowadzona zostanie analiza wyroków TSUE, w ramach której akcent zostanie położony na możliwość uzasadnienia na gruncie art. 36 TFUE krajowych zakazów lub, rzadziej, nakazów dotyczących zastosowania określonej nazwy do środka spożywczego. Konieczne jest jednak zwrócenie uwagi, że zasadnicze znaczenie dla uzasadnienia krajowych ograniczeń w zakresie nazewnictwa żywności ma nie ochrona zdrowia publicznego, lecz wymóg konieczny ochrony konsumentów⁴⁰. Zostanie to wyjaśnione poniżej. Wcześniej jednak zostaną przedstawione ramy prawne związane ze stosowaniem nazw środków spożywczych w prawie UE.

4.3.1.1. RAMY PRAWNE

Nazwa środka spożywczego jest pierwszą informacją, która trafia do świadomości konsumenta podczas procesu decyzyjnego⁴¹. Identyfikuje on dany środek spożywczy kierując się właśnie jego nazwą⁴². Tym samym nazwa ma istotny wpływ na decyzję zakupową konsumenta⁴³. Gwarantuje mu określone właściwości i jakość towaru⁴⁴. Bez wątpienia bowiem

³⁹ Tamże, s. 109.

⁴⁰ Por. M. Ohm Rørdam, *EU Law on Food Naming...*, s. 14.

⁴¹ A. Szymecka-Wesołowska, *Komentarz do art. 17*, [w:] K. Jędrych, P. Szczypkowska, A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, Lex WKP 2018. Autorka zwraca jednak uwagę na brak obowiązku umieszczania nazwy w głównym polu widzenia opakowania. W takim przypadku nazwa środka spożywczego może nie być pierwszą informacją z jaką konsument się zapoznaje.

⁴² M. Ohm Rørdam, *EU Law on Food Naming...*, s. 10.

⁴³ A. Szymecka-Wesołowska, *Komentarz do art. 17...*, dz. cyt.

⁴⁴ E. Łętowska, *Zawrotna, podwójna kariera likieru porzeczkowego*, [w:] M. Pazdan (red.), *Valeat aequitas. Księga pamiątkowa ofiarowana Księdzu Profesorowi Remigiuszowi Sobańskiemu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000, s. 277–291.

inaczej jest odbierany przez konsumenta produkt oznaczony nazwą „czekolada”, a inaczej nazwą „substytut czekolady”⁴⁵. Ten ostatni może być postrzegany jako gorszy⁴⁶.

W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma unijna norma, zgodnie z którą dozwolone jest stosowanie w państwie członkowskim przywozu nazwy środka spożywczego, pod którą środek ten został legalnie wyprodukowany i wprowadzony do obrotu w państwie członkowskim produkcji⁴⁷. Przepisy państw członkowskich, które uniemożliwiają lub utrudniają sprzedaż na ich terytorium importowanych środków spożywczych pod nazwą, pod którą zostały one legalnie wyprodukowane i wprowadzone na rynek w państwie produkcji, mogą zatem stanowić ograniczenia zakazane na gruncie art. 34 TFUE. Takie ograniczenia mogą mieć miejsce zwłaszcza z uwagi na obowiązywanie w państwie przywozu odmiennych regulacji prawnych niż te obowiązujące w państwie produkcji środka spożywczego. Konflikt normatywny może wówczas skutkować niezgodnością oznakowania importowanego środka spożywczego z prawem krajowym obowiązującym w państwie przywozu. W tym kontekście ponownie szczególnego znaczenia nabiera przywołana już zasada wzajemnego uznawania.

Z drugiej jednak strony państwa członkowskie są zobowiązane do zapobiegania wprowadzaniu konsumentów w błąd⁴⁸, biorąc pod uwagę różnice w postrzeganiu danego środka spożywczego przez konsumentów w UE⁴⁹. Jak już wskazano nazwa jest tym elementem oznakowania, który odgrywa szczególną rolę w procesie identyfikacji

⁴⁵ Wyrok TSUE z 16 stycznia 2003 r., C-14/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, EU:C:2003:22. W wyroku tym TSUE ocenił jako niezgodne z prawem UE przepisy włoskie, które uniemożliwiały wprowadzanie na włoski rynek jako „czekolada” produktów, które zawierały w swoim składzie tłuszcze roślinne inne niż masło kakaowe, pomimo że produkty te odpowiadały wymogom dyrektywy 73/241/EEC w sprawie harmonizacji przepisów państw członkowskich dotyczących produktów czekoladowych i z zawartością kakao przeznaczonych do konsumpcji przez ludzi oraz były legalnie wprowadzane do obrotu w innych państwach członkowskich, zezwalających na dodawanie tych tłuszczów, jako „czekolada”. Przepisy włoskie stanowiły bowiem, że produkty zawierające tłuszcze inne niż masło kakaowe powinny być sprzedawane pod nazwą „substytut czekolady”.

⁴⁶ Wyrok TSUE z 16 stycznia 2003 r., C-14/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, pkt 77.

⁴⁷ Por. art. 17 zdanie pierwsze rozporządzenia (UE) nr 1169/2011. Konieczne jest również doprecyzowanie, że od reguły tej istnieją wyjątki, określone w art. 17 ust. 2 zdanie drugie oraz ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

⁴⁸ Działanie jest wprowadzające w błąd, jeżeli w jakikolwiek sposób powoduje lub może powodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął – por. M. Sieradzka, *Wprowadzanie w błąd konsumenta żywności. Glosa do wyroku TS z dnia 4 czerwca 2015 r., C-195/14*, LEX/el. 2016.

⁴⁹ Wyrok TSUE z 26 października 1995 r., C-51/94, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:1995:352, pkt 31; wyrok TSUE z 23 lutego 1988 r., C-216/84, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, EU:C:1988:81, pkt 11; wyrok TSUE z 16 grudnia 1980 r., C-27/80,

żywności. Wprowadzanie do obrotu pod określoną nazwą środka spożywczego istotnie różniącego się od środka powszechnie kojarzonego przez konsumentów w danym państwie z tą nazwą, może więc wprowadzać owych konsumentów w błąd. Istotna różnica między tymi środkami może wynikać w szczególności z ich składu. Z tego też względu ograniczenia w handlu żywnością związane z jej nazewnictwem uzasadniane są zwykle przez państwa członkowskie wymogiem koniecznym ochrony konsumenta.

Prawo UE zapewnia jednak szereg instrumentów pozwalających na zapobieganie wprowadzaniu konsumentów w błąd przez oznakowanie środków spożywczych w zakresie ich nazwy. Przede wszystkim, podanie nazwy środka spożywczego jest obowiązkowe⁵⁰. W przypadku żywności opakowanej informacja ta powinna znajdować się bezpośrednio na opakowaniu lub na załączonej do niego etykiecie⁵¹. Co do zasady nazwą środka spożywczego jest jego „nazwa przewidziana w przepisach”⁵². W przypadku braku „nazwy przewidzianej w przepisach”, nazwą środka spożywczego jest jego nazwa zwyczajowa⁵³. Jeśli natomiast nazwa zwyczajowa nie istnieje lub nie jest stosowana, podaje się nazwę opisową⁵⁴ tego środka spożywczego. Przykładami aktów prawa UE, które określają nazwę przewidzianą w przepisach są dyrektywy czekoladowa⁵⁵ i dżemowa⁵⁶. W ich załącznikach⁵⁷ wskazane są nazwy, pod którymi powinny być sprzedawane określone

Postępowanie karne przeciwko Anton Adriaan Fietje, EU:C:1980:293, pkt 11; M. Ohm Rørdam, *EU Law on Food Naming...*, s. 17.

⁵⁰ Por. art. 9 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

⁵¹ Por. art. 12 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011. W przypadku żywności nieopakowanej zastosowanie ma art. 44 tego rozporządzenia.

⁵² Nazwa przewidziana w przepisach oznacza nazwę środka spożywczego określoną w mających zastosowanie przepisach unijnych lub, w przypadku braku takich przepisów unijnych, nazwę przewidzianą w przepisach ustawowych, wykonawczych i administracyjnych mających zastosowanie w państwie członkowskim, w którym żywność ta jest sprzedawana konsumentowi finalnemu lub zakładom żywienia zbiorowego – por. art. 2 lit. n) oraz art. 17 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

⁵³ Nazwa zwyczajowa oznacza nazwę, która jest akceptowana jako nazwa środka spożywczego przez konsumentów w państwie członkowskim, w którym żywność ta jest sprzedawana, bez potrzeby jej dalszego wyjaśniania – por. art. 2 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

⁵⁴ Nazwa opisowa oznacza nazwę zawierającą opis środka spożywczego, a w razie potrzeby również jego zastosowania, który jest wystarczająco jasny, aby umożliwić konsumentom poznanie rzeczywistego charakteru tego środka spożywczego i odróżnienie go od innych produktów, z którymi może zostać pomyłony – por. art. 2 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

⁵⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/36/WE z 23 czerwca 2000 r. odnosząca się do wyrobów kakaowych i czekoladowych przeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. WE L 197 z 3.08.2000 r., s. 19.

⁵⁶ Dyrektywa Rady 2001/113/WE z 20 grudnia 2001 r. odnosząca się do dżemów owocowych, galaretek i marmolady oraz słodzonego purée z kasztanów przeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. WE L 10 z 12.01.2002 r., s. 67.

⁵⁷ Por. załącznik I „Nazwy handlowe, definicje i właściwości wyrobów” do dyrektywy 2000/36/WE i załącznik I „Nazwy, opisy i definicje produktu” do dyrektywy 2001/113/WE.

w nich środki spożywcze⁵⁸. Załączniki te w sposób szczegółowy określają, jakie normy powinien spełniać środek spożywczy, aby można było oznaczyć go nazwą „czekolada”⁵⁹, „biała czekolada”, „czekolada mleczna”, „dżem”, „galaretka” itp. Biorąc pod uwagę wysoce szczegółowy charakter takich przepisów harmonizujących, stosowanie owych nazw odbywa się w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich.

Inaczej jest w sytuacji, gdy na poziomie UE nazwa środka spożywczego nie została przewidziana w przepisach prawa wtórnego. Wówczas bowiem, jak już wskazano, stosowana jest nazwa zwyczajowa lub, w dalszej kolejności, opisowa. Nazwa zwyczajowa oznacza w świetle rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 nazwę, która jest akceptowana jako nazwa środka spożywczego przez konsumentów w państwie członkowskim, w którym żywność ta jest sprzedawana, bez potrzeby jej dalszego wyjaśniania⁶⁰. Z kolei nazwa opisowa oznacza nazwę zawierającą opis środka spożywczego, a w razie potrzeby również jego zastosowania, który jest wystarczająco jasny, aby umożliwić konsumentom poznanie rzeczywistego charakteru tego środka spożywczego i odróżnienie go od innych produktów, z którymi może zostać pomyłony⁶¹. Nazwy zwyczajowe i opisowe mogą zatem wymagać uwzględnienia percepcji określonego środka spożywczego przez konsumentów w danym państwie członkowskim⁶². W konsekwencji nazwy te, zwłaszcza nazwy zwyczajowe, mogą różnić się w poszczególnych państwach członkowskich w odniesieniu do tych samych środków spożywczych. Taka analiza znajduje potwierdzenie na gruncie rozporządzenia (UE) nr 1169/2011. Celem tego rozporządzenia jest zapewnienie wysokiego poziomu

⁵⁸ Por. art. 2 ust. 1 dyrektywy 2001/113/WE oraz art. 3 ust. 1 dyrektywy 2000/36/WE.

⁵⁹ Por. załącznik nr I do dyrektywy 2000/36/WE. Dla przykładu „czekolada” oznacza wyrób otrzymywany z wyrobów kakaowych i cukrów, który, z zastrzeżeniem innych przepisów, zawiera nie mniej niż 35% suchej masy kakaowej ogółem, w tym nie mniej niż 18% tłuszczu kakaowego i nie mniej niż 14% beztłuszczowej suchej masy kakaowej.

⁶⁰ Por. art. 2 ust. 2 lit. o) rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

⁶¹ Por. art. 2 ust. 2 lit. p) rozporządzenia (UE) nr 1169/2011. Przykładami środków spożywczych, które nie posiadają nazwy przewidzianej w przepisach unijnych są dealkoholizowane piwo i wino. Wobec dealkoholizowanego piwa zastosowanie znajduje powszechnie znana konsumentom nazwa zwyczajowa „piwo bezalkoholowe”. Z kolei w przypadku dealkoholizowanego wina nazwa zwyczajowa „wino bezalkoholowe” może nie być powszechnie znana konsumentom, dlatego stosuje się raczej nazwę opisową „wino bezalkoholowe – napój dealkoholizowany na bazie wina czerwonego” – por. P. Kalinowski, *Nazewnictwo oraz etykietowanie substytutów napojów alkoholowych*, LEX/el. 2020.

⁶² Jak już wskazano nazwa zwyczajowa oznacza nazwę akceptowaną przez konsumentów w państwie członkowskim, w którym żywność ta jest sprzedawana, bez potrzeby jej dalszego wyjaśniania. Może zatem ona wymagać zindywidualizowanego podejścia do danego środka spożywczego w zależności od państwa członkowskiego, w którym jest sprzedawana. Także nazwa opisowa, która powinna być wystarczająco jasna dla konsumentów w celu zapobiegnięcia pomyleniu środka spożywczego z innym, może wymagać uwzględnienia zwyczajów żywieniowych konsumentów w danym państwie członkowskim.

ochrony konsumentów w zakresie informacji na temat żywności „przy uwzględnieniu różnic percepcji ze strony konsumentów i ich potrzeb informacyjnych (...)”⁶³.

Jednocześnie z przepisów rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 wynika, że w państwie członkowskim, w którym środek spożywczy jest wprowadzany na rynek, dozwolone jest co do zasady stosowanie nazwy środka spożywczego pod którą produkt ten jest legalnie produkowany i wprowadzany na rynek w państwie członkowskim produkcji⁶⁴. Taka regulacja stanowi w istocie przeniesienie wynikającej z wykładni TSUE zasady wzajemnej uznawalności towarów na grunt prawa wtórnego⁶⁵. Ma ona na celu zapobieganie tworzeniu barier w przepływie towarów na rynku UE w postaci konieczności zmiany nazwy środka spożywczego w przypadku, gdyby nie spełniał on wymogów obowiązujących w państwie, do którego jest przywożony⁶⁶.

Od powyższej reguły rozporządzenie (UE) nr 1169/2011 przewiduje jednak wyjątki. W przypadku bowiem, gdy stosowanie innych przepisów tego rozporządzenia uniemożliwiłoby konsumentom w państwie członkowskim, w którym środek spożywczy jest wprowadzany na rynek, poznanie prawdziwego charakteru tego środka oraz odróżnienie go od środka spożywczego, z którym mógłby być mylony, nazwa tego środka spożywczego jest uzupełniana innymi informacjami opisowymi, które znajdują się w jej pobliżu⁶⁷.

Ponadto rozporządzenie (UE) nr 1169/2011 określa sytuację, w której nazwa środka spożywczego państwa członkowskiego produkcji nie może być stosowana w państwie członkowskim przywozu. Ten wyjątkowy przypadek dotyczy sytuacji, gdy środek spożywczy w państwie członkowskim produkcji jest na tyle różny w zakresie swojego składu lub sposobu wytwarzania od środka spożywczego znanego pod tą nazwą w państwie członkowskim przywozu, że podanie uzupełniających informacji opisowych nie jest wystarczające do zapewnienia nabywcom prawidłowej informacji⁶⁸. W takim przypadku zatem będzie musiała być użyta inna nazwa⁶⁹.

⁶³ Por. art. 1 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

⁶⁴ Por. art. 17 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

⁶⁵ Por. M. Ohm Rørdam, *EU Law on Food Naming...*, s. 229.

⁶⁶ Podobnie: A. Szymecka-Wesołowska, *Komentarz do art. 17...*, dz. cyt.

⁶⁷ Por. art. 17 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011, zgodnie z którym w przypadku gdy stosowanie innych przepisów tego rozporządzenia, w szczególności zawartych w art. 9, uniemożliwiłoby jednak konsumentom w państwie członkowskim, w którym środek spożywczy jest wprowadzany na rynek, poznanie prawdziwego charakteru tego środka spożywczego oraz odróżnienie go od środka spożywczego, z którym mógłby być mylony, nazwa tego środka spożywczego jest uzupełniana innymi informacjami opisowymi, które znajdują się w pobliżu nazwy tego środka spożywczego. Art. 9 rozporządzenia (UE) nr 1159/2011 określa wykaz danych szczegółowych, których podanie jest obowiązkowe.

⁶⁸ Por. art. 17 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

⁶⁹ A. Szymecka-Wesołowska, *Komentarz do art. 17...*, dz. cyt.

Podobne regulacje obowiązywały przed wejściem w życie rozporządzenia (UE) nr 1169/2011. Rozporządzenie to uchyliło w dniu 13 grudnia 2014 r. dyrektywę 2000/13/WE⁷⁰. Ta z kolei uchyliła w dniu 25 maja 2000 r. dyrektywę nr 79/112 z 1978 r.⁷¹. W odniesieniu do nazwy żywności dyrektywa 2000/13/WE zawierała analogiczne regulacje do tych przyjętych na gruncie rozporządzenia (UE) nr 1169/2011. W szczególności zawierała ona przepis, zgodnie z którym dozwolone było użycie w państwie członkowskim, w którym prowadzony jest obrót, nazwy, pod którą produkt jest legalnie produkowany i wprowadzany do obrotu w państwie członkowskim produkcji⁷². Dyrektywa z 1978 r. nie zawierała co prawda takiego przepisu⁷³, jednak oceniając zgodność krajowych rozwiązań z tą dyrektywą TSUE opierał się na ugruntowanej już zasadzie wzajemnej uznawalności towarów.

W świetle tak nakreślonych ram prawnych zasadne jest przeanalizowanie orzecznictwa TSUE dotyczącego krajowych przepisów regulujących stosowanie nazw żywności.

4.3.1.2. KRAJOWE WYMOGI W ZAKRESIE NAZEWNICTWA ŻYWNOSTCI JAKO OGRANICZENIE ILOŚCIOWE LUB ŚRODEK O SKUTKU RÓWNOWAŻNYM

Regulacje państw członkowskich ograniczające możliwość stosowania do środków spożywczych pochodzących z innych państw członkowskich określonych nazw rodzajowych mogą przybierać różnorodne formy. Na podstawie orzecznictwa TSUE, które zostanie poniżej poddane analizie można stwierdzić, że wśród tych form były zarówno całkowite zakazy wprowadzania do obrotu pod określoną nazwą środka spożywczego, jak i zobowiązanie producentów „jedynie” do uzupełnienia nazwy poprzez dodatkowy opis. Były to także, choć znacznie rzadziej, regulacje nakazujące zastosowanie nazwy ściśle określonej przez państwo członkowskie przywozu⁷⁴. Wszystkie te formy mogą stanowić ograniczenie zakazane na gruncie art. 34 TFUE.

⁷⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/13/WE z 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych, Dz. Urz. WE L 109 z 6.05.2000 r., s. 29 z późn. zm.

⁷¹ Council Directive 79/112/EEC of 18 December 1978 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs, Dz. Urz. WE L 33 z 8.02.1979 r., s. 1.

⁷² Por. art. 5 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2000/13/WE.

⁷³ Dyrektywa nr 79/112 zawierała jednak ogólną normę, zgodnie z którą nazwą środka spożywczego jest jego nazwa przewidziana w przepisach, a w przypadku braku takiej nazwy – jest nią nazwa zwyczajowa, a jeśli i taka nie istnieje lub nie jest stosowana, to nazwa opisowa – por. art. 5 ust. 1 dyrektywy nr 79/112.

⁷⁴ Por. M. Szpunar, *Promocja żywności...*, s. 114; O. Brouwer, *Free Movement of Foodstuffs and Quality Requirements: Has the Commission got it Wrong?*, „Common Market Law Review” 1988, nr 25, s. 240.

W odniesieniu do regulacji krajowych uzależniających możliwość zastosowania określonej nazwy środka spożywczego od jego składu, zasadne jest przywołanie wyroku w sprawie C-51/94 *Komisja/Niemcy*⁷⁵. TSUE uznał w nim za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych wymóg uzupełnienia nazwy przywożonych sosów berneńskiego i holenderskiego o dodatkowy opis wskazujący na zawartość tłuszczów roślinnych w tych sosach. Niemcy uzasadniały ów wymóg potrzebą ochrony konsumenta wyjaśniając, że w Niemczech sosy te są tradycyjnie wytwarzane z jaj i masła, a nie z tłuszczów roślinnych. W konsekwencji brak uzupełniającej informacji odnośnie zawartości tłuszczów roślinnych w przywożonych sosach mógł w ocenie Niemiec spowodować wprowadzenie konsumenta niemieckiego w błąd. TSUE uznał jednak, że wymóg uzupełnienia nazwy powyższych środków spożywczych o dodatkowy opis wskazujący na zawartość tłuszczów roślinnych nie może być usprawiedliwiony wymogiem koniecznym ochrony konsumenta, ponieważ wystarczający dla zapewnienia konsumentom należytej informacji jest wykaz składników, który znajduje się na opakowaniu środka spożywczego. Wykaz ten zawiera już informację o rodzaju tłuszczów zawartych w tych sosach⁷⁶. Wprowadzenie dodatkowych wymogów w zakresie oznakowania stanowiło zatem środek nieproporcjonalny do zamierzonego celu, bowiem nie odpowiadający przesłance konieczności.

TSUE nie uznał również argumentacji Niemiec wskazującej na możliwość uzyskania przywileju konkurencyjnego, wynikającego z faktu wykorzystania przez niektórych producentów tańszych składników do produkcji żywności sprzedawanej pod nazwą powszechnie kojarzoną z żywnością zawierającą droższe składniki, odpowiadające tradycyjnej recepturze niemieckiej. W ocenie TSUE bowiem konsumenci uzależniający swoje decyzje zakupowe od składu żywności zapoznają się z wykazem składników. W konsekwencji ryzyko wprowadzenia ich w błąd jest minimalne. TSUE podkreślił przy tym, że nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby producenci sosów zwracali uwagę konsumentów na okoliczność, że korzystali oni z tradycyjnych składników.

Z wyroku w sprawie C-51/94 *Komisja/Niemcy* wynika zatem istotne kryterium oceny zgodności z prawem UE przepisów krajowych wprowadzających ograniczenia w zakresie nazewnictwa żywności.

Po pierwsze należy uznać, że co do zasady wystarczający dla zapewnienia konsumentom należytej informacji jest wykaz składników.

⁷⁵ Wyrok TSUE z 26 października 1995 r., C-51/94, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*.

⁷⁶ Tamże, pkt 36.

Po drugie zgodnie z wykładnią TSUE należy przyjąć, że co do zasady przeciętny konsument nie jest zwolniony z obowiązku zapoznawania się z etykietą nabywanej żywności⁷⁷.

Po trzecie z analizowanego wyroku wynika, że nazwę środka spożywczego należy rozpatrywać łącznie z innymi – zwłaszcza obowiązkowymi – elementami jego oznakowania. Dopiero kiedy te inne elementy oznakowania, a więc np. wykaz składników, nie umożliwiają konsumentowi rozpoznania środka spożywczego, obowiązkowe staje się uzupełnienie jego nazwy o dodatkowe informacje⁷⁸.

I wreszcie należy wnioskować, że poziom ryzyka wprowadzenia konsumenta w błąd ma duże znaczenie przy ocenie proporcjonalności krajowych środków ograniczających handel żywnością. Jeśli ryzyko to jest minimalne, to nie powinno ono uzasadniać wprowadzenia bariery w swobodnym przepływie towarów na rynku wewnętrznym⁷⁹.

W odniesieniu do krajowych przepisów uzależniających możliwość zastosowania określonej nazwy do środka spożywczego od spełnienia przez ten środek wymogów dotyczących składu, zasadne jest także powołanie wyroków, z których wynikają „klasyczne” przykłady krajowych środków ograniczających. Do takich środków należał np. przyjęty przez Francję dekret określający szczegółowe wymagania co do składu poszczególnych wyrobów na bazie wątróbek gęsi i kaczych. Przepisy francuskie uzależniały możliwość wprowadzania tych wyrobów na krajowy rynek pod nazwami określonymi we francuskim dekrete od spełnienia wymogów co do m.in. minimalnej zawartości wątróbek w tych wyrobach, czy maksymalnej zawartości sacharozy, przypraw i wody. Określały również dopuszczalne składniki, które mogły zostać zastosowane w tych wyrobach. Jednocześnie przepisy francuskie nie zawierały klauzuli wzajemnej uznawalności wyrobów na bazie wątróbek przywożonych z innych państw członkowskich, w których były one legalnie produkowane i wprowadzane do obrotu⁸⁰. W konsekwencji wyroby nie odpo-

⁷⁷ A. Szymecka-Wesołowska, *Wprowadzenie w błąd konsumentów przez oznakowanie środka spożywczego zawierające wizerunki lub opisy składników niewystępujących w produkcji w czystej postaci ale noszących ich smak. Glosa do wyroku TS z dnia 4 czerwca 2015 r., C-195/14, LEX/el.* 2015. Autorka zwraca uwagę, że „(...) tylko w drodze wyjątku można wyodrębnić grupę konsumentów produktów masowych, powszechnie spożywanych i nabywanych w sposób powtarzalny, przy zakupie których konsumenci zazwyczaj faktycznie wykazują niższy stopień spostrzegawczości i uwagi. Co do zasady jednak przeciętny konsument jest nie tylko dostatecznie uważny, rozsądny i odpowiednio poinformowany, ale także zdolny do samodzielnego zdobywania obiektywnych informacji zamieszczanych w oznakowaniu nabywanego produktu (...)”.

⁷⁸ Wyrok TSUE z 26 października 1995 r., C-51/94, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*, pkt 33–34; por. także A. Szymecka-Wesołowska, *Komentarz do art. 17...*, dz. cyt.

⁷⁹ Por. K. Jędrych, P. Szczypkowska, A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

⁸⁰ Wyrok TSUE z 22 października 1998 r., C-184/96, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, EU:C:1998:495, pkt 7.

wiadające regulacjom francuskim nie mogły być sprzedawane pod nazwami określonymi w tym dekrete. Francja uzasadniała przepisy krajowe wymogami koniecznymi ochrony konsumentów oraz zapobiegania oszustwom. W jej ocenie konsumenci powinni mieć zapewniony odpowiedni poziom jakości wyrobów na bazie *foie gras*. TSUE uznał jednak przepisy francuskie za niezgodne z art. 34 TFUE i wyjaśnił, że należyte oznakowanie produktu, zawierające informację o jego składzie, jest środkiem wystarczającym dla zapewnienia ochrony konsumentów. Mogą oni bowiem zweryfikować np. zawartość określonych składników w nabywanym produkcie. Odnosząc się z kolei do wymogu zapobiegania oszustwom TSUE podkreślił, że krajowe organy są uprawnione do kontrolowania żywności w celu ustalenia, czy jej oznakowanie odpowiada rzeczywistemu składowi. Mogą one także skutkować zobowiązaniem do zmiany oznakowania środka spożywczego w przypadku, gdyby tak istotnie różnił się on pod względem składu lub metody produkcji od towarów powszechnie sprzedawanych w UE pod tą samą nazwą, że należałoby uznać go za stanowiący w istocie odrębną kategorię⁸¹. W konsekwencji przepisy francuskie zostały uznane za nieproporcjonalne i stanowiące ograniczenie zakazane na gruncie art. 34 TFUE.

Przywołany wyrok w sprawie C-184/96 *Komisja p. Francji* ma doniosłe znaczenie, ponieważ w oparciu o niego Komisja przyjęła stanowisko, że państwa członkowskie mają co do zasady obowiązek włączenia klauzuli wzajemnej uznawalności do krajowych przepisów technicznych⁸², określających wymogi wobec towarów w obszarach niezharmonizowanych prawem unijnym. W wyroku tym bowiem TSUE uznał, że fakt niezawarcia w krajowych przepisach klauzuli wzajemnej uznawalności stanowi naruszenie art. 34 TFUE⁸³. Stanowisko to Komisja wyraziła w Komunikacie ws. zasady wzajemnej

⁸¹ Tamże, pkt 19–23.

⁸² Definicja przepisów technicznych oraz procedura notyfikacji Komisji oraz pozostałym państwom członkowskim przepisów technicznych jest obecnie uregulowana w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/1535/UE z 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, Dz. Urz. UE L 241 z 17.09.2015 r., s. 1. Zgodnie z tą definicją przepisy techniczne oznaczają m.in. „specyfikacje techniczne i inne wymagania (...), włącznie z odpowiednimi przepisami administracyjnymi, których przestrzeganie jest obowiązkowe, de jure lub de facto, w przypadku wprowadzenia do obrotu (...), jak również przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich (...) zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu lub stosowania produktu (...)”.

⁸³ Por. pkt 28 wyroku TSUE z 22 października 1998 r., C-184/96, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*: „(...) it is declared that, by adopting the Decree without including in it a mutual recognition clause for products coming from a Member State and complying with the rules laid down by that State, the French Republic has failed to fulfil its obligations under Article 30 of the Treaty [art. 34 TFUE – BW]”.

zgodności⁸⁴, wydanym w 1999 r. w następstwie ww. wyroku⁸⁵. Podkreśliła w nim, że państwa członkowskie nie mogą co do zasady zakazać wprowadzania do obrotu na swoim terytorium żywności wyprodukowanej zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim, nawet jeżeli jest ona produkowana zgodnie z innymi wymogami technicznymi lub jakościowymi niż te obowiązujące w państwie przywozu. Dodała, że odstępstwo od tej zasady jest możliwe wyłącznie w ściśle określonych warunkach, tj., gdy wymagają tego względy interesu publicznego, takie jak ochrona zdrowia, konsumentów lub środowiska⁸⁶. Komisja podkreśliła, że zasada wzajemnej uznawalności pełni centralną rolę w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego umożliwiając swobodny przepływ towarów i usług bez potrzeby harmonizacji przepisów na poziomie unijnym. Odpowiada ona filozofii rynku wewnętrznego, zgodnie z którą prymat mają zwykle reguły państwa pochodzenia oraz pozwala na utrzymanie większej różnorodności towarów i usług w UE. Komisja zwróciła jednocześnie uwagę, że główne problemy w przestrzeganiu tej zasady dotyczą towarów, których stosowanie lub przeznaczenie powiązane jest z ochroną konsumentów, tj. zwłaszcza środków spożywczych⁸⁷. Państwa członkowskie, przyjmując krajowe przepisy mające na celu zapewnienie ochrony konsumentom żywności, sądzą bowiem, że przyjęte przez nie środki są najwłaściwsze dla zapewnienia realizacji interesu publicznego⁸⁸. Z tego względu Komisja wskazała, że będzie używać procedury notyfikacyjnej, określonej w obowiązującej wówczas dyrektywie 98/34/WE⁸⁹, dla zapewnienia zgodności krajowych przepisów technicznych z art. 34 TFUE⁹⁰.

Sprawą, która dobrze naświetla powody niezgodności z prawem UE przepisów krajowych, jest także sprawa C-14/00 *Komisja/Włochy*⁹¹. Dotyczyła ona włoskich przepisów

⁸⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Mutual recognition in the context of the follow-up to the action plan for the single market, COM(1999)299, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A51999DC0299> [dostęp: 1.09.2024]. Por. pkt III.1 Komunikatu.

⁸⁵ M. Górka, *Zasada wzajemnego uznawania w prawie Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2014.

⁸⁶ Por. pkt I Komunikatu Komisji COM(1999)299.

⁸⁷ Por. tamże, pkt III.1.

⁸⁸ Por. tamże, pkt II.1.

⁸⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/34/WE z 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych, Dz. Urz. WE L 204 z 21.07.1998 r., s. 37 z późn. zm.

⁹⁰ Zgodnie z procedurą notyfikacyjną na etapie badania projektu krajowych przepisów technicznych, przekazywanych Komisji przez państwo planujące ich przyjęcie, możliwe jest zgłaszanie uwag zarówno przez Komisję, jak i przez pozostałe państwa członkowskie, którym projekt jest przekazywany przez Komisję. Państwa są zobowiązane dostosować projektowane przepisy do wymogów art. 34 TFUE. Szerzej nt. procedury notyfikacji technicznej zob. A. Nowak-Far, *Prawo i ekonomia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2013, s. 100–104.

⁹¹ Wyrok TSUE z 16 stycznia 2003 r., C-14/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*.

regulujących skład czekolady. Argumentacja Włoch stanowi „klasyczną” argumentację podnoszoną przez państwo członkowskie w odniesieniu do kryterium składu żywności. W świetle regulacji włoskich czekolada nie mogła zawierać innych tłuszczów roślinnych niż masło kakaowe. Ich celem była ochrona konsumentów włoskich, którzy, jak podnosił rząd włoski, nie spodziewali się w tradycyjnej czekoladzie tego rodzaju tłuszczów. W konsekwencji przepisy włoskie narzucały konieczność stosowania, pejoratywnej przecież⁹², nazwy „substytut czekolady” do importowanych z Wielkiej Brytanii czekolad niespełniających owego wymogu „czystości”⁹³. TSUE uznał jednak, że obowiązująca wówczas „dyrektywa czekoladowa”⁹⁴ pozwalała państwom członkowskim na dopuszczenie zastosowania tłuszczów roślinnych innych niż masło kakaowe w czekoladach. W konsekwencji brytyjskie czekolady, jako produkt legalnie wyprodukowany i wprowadzany do obrotu w jednym z państw członkowskich, były objęte swobodą przepływu towarów.

Z wyroku TSUE w tej sprawie wynika także, że w przypadku niewielkich różnic w składzie środków spożywczych sprzedawanych pod tą samą nazwą, informowanie konsumentów o owym składzie na etykiecie środka spożywczego pozwala im na podjęcie decyzji zakupowej. Stanowi więc wystarczający instrument zapobiegający wprowadzeniu konsumentów w błąd⁹⁵. W konsekwencji słuszny jest wniosek, że wprowadzenie wymogu zmiany nazwy środka spożywczego na inną może być dopuszczalne wyłącznie w przypadku daleko idących różnic pomiędzy tym środkiem, a środkami powszechnie znanymi konsumentom unijnym pod tą samą nazwą⁹⁶. Należy zwrócić uwagę, że tej linii orzeczniczej odpowiadają regulacje obowiązującego rozporządzenia (UE) nr 1169/2011. Jak już wskazano, przewidują one, że jeśli środek spożywczy w państwie członkowskim produkcji jest na tyle różny w zakresie swojego składu lub sposobu wytwarzania od środka spożywczego znanego pod tą nazwą w państwie członkowskim przywozu, niezbędna może być zmiana jego nazwy na inną w celu zapewnienia nabywcom prawidłowej informacji⁹⁷.

⁹² Por. szerzej A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze...*, s. 755.

⁹³ W Wielkiej Brytanii dopuszczalne było stosowanie tłuszczu roślinnych innych niż masło kakaowe w czekoladach, o ile ich zawartość nie przekraczała poziomu 5% – por. pkt 24 wyroku TSUE z 16 stycznia 2003 r., C-14/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*.

⁹⁴ Council Directive 73/241/EEC of 24 July 1973 on the approximation of the laws of the Member States relating to cocoa and chocolate products intended for human consumption, Dz. Urz. WE L 228 z 16.08.1973 r., s. 23.

⁹⁵ Por. pkt 79–88 wyroku TSUE z 16 stycznia 2003 r., C-14/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*.

⁹⁶ Por. wyrok TSUE z 12 września 2000 r., C-366/98, *Postępowanie karne przeciwko Yannick Geffroy i Casino France SNC*, EU:C:2000:430, pkt 22; wyrok TSUE z 5 grudnia 2000 r., C-448/98, *Postępowanie karne przeciwko Jean-Pierre Guimont*, EU:C:2000:663, pkt 30; wyrok TSUE z 22 października 1998 r., C-184/96, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 23; wyrok TSUE z 22 września 1988 r., C-286/86, *Postępowanie karne przeciwko Gérard Deserbais*, EU:C:1988:434, pkt 13.

⁹⁷ Por. szczegółowo art. 17 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

Przyjmowane przez państwa członkowskie ograniczenia w zakresie nazewnictwa żywności nie polegały jednak wyłącznie na zakazywaniu stosowania określonych nazw środków spożywczych. Podejmowane przez nie działania przybierały również formę zobowiązania do oznakowania pochodzącej z innych państw członkowskich żywności w określony sposób. Tak było w sprawie C-27/89 *Fietje*⁹⁸. Dotyczyła ona przepisów holenderskich, które zobowiązywały do używania nazwy „likeur” dla oznaczenia wszystkich alkoholi spełniających określone prawnie kryteria, np. co do ilości alkoholu i cukru. Tym kryteriom odpowiadały alkohole przywożone z Niemiec. Organy holenderskie uznały zatem, że powinny one być sprzedawane na terytorium Holandii pod nazwą „likeur”. Wiązało się to z koniecznością zmiany etykiety. TSUE uznał taki środek za zakazany na gruncie art. 34 TFUE. Oryginalna etykieta pozwalała bowiem konsumentom na uzyskanie informacji co do nabywanego alkoholu i odróżnienie go od innych alkoholi, z którymi mógłby zostać pomyłony. W konsekwencji zobowiązanie do zmiany etykiety nie mogło zostać uzasadnione wymogiem ochrony konsumentów przed wprowadzeniem w błąd. Należy dodać, że obowiązkowe oznaczenie środka spożywczego nazwą narzuconą przez państwo członkowskie przywozu może utrudniać wprowadzenie na rynek środka spożywczego, który w innych państwach członkowskich nosi inną nazwę. Producentowi, z różnych względów, może bowiem zależeć na odróżnieniu produkowanego przez niego środka spożywczego od innych środków sprzedawanych w państwie przywozu⁹⁹. Ponadto zmiana etykiety wiąże się z kosztami.

Przyjmowane przez państwa członkowskie ograniczenia polegały również na uzależnianiu możliwości zastosowania określonej nazwy środka spożywczego od metody jego produkcji. W wyroku w sprawie C-298/87 *Smanor* TSUE poddał ocenie przepisy francuskie, które uniemożliwiały oznakowanie środka spożywczego nazwą „jogurt” z uwagi na zastosowaną w jego produkcji metodę mrożenia¹⁰⁰. Francuski organ stanął na stanowisku, że ów środek spożywczy powinien zostać oznakowany jako „głęboko zamrożone sfermentowane mleko”. Nazwa ta nie była powszechnie znana wśród konsumentów francuskich. Francja uzasadniała krajowe przepisy interesem ogólnym ochrony zdrowia publicznego. TSUE wskazał jednak na niedopuszczalność takich przepisów w świetle obowiązującej wówczas dyrektywy nr 79/112 dotyczącej znakowania żywno-

⁹⁸ Por. wyrok TSUE z 16 grudnia 1980 r., C-27/80, *Postępowanie karne przeciwko Anton Adriaan Fietje*, pkt 11–12.

⁹⁹ M. Szpunar, *Promocja towarów...*, s. 114.

¹⁰⁰ Por. wyrok TSUE z 14 lipca 1988 r., C-298/87, *Smanor SA.*, EU:C:1988:415, pkt. 10–14. Przedmiotem pytania prejudycjalnego sądu odsyłającego była zgodność z prawem UE przepisów francuskich, które uniemożliwiały zastosowanie nazwy „jogurt” do jogurtu wytworzonego przy zastosowaniu metody mrożenia. Trybunał uznał, że przepisy te stanowią środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych.

ści¹⁰¹. Wystarczające było bowiem w jej świetle zobowiązanie producenta do zastosowania nazwy „jogurt” wraz z podaniem na opakowaniu metody produkcji¹⁰². Wyrok ten ma szczególnie istotne znaczenie. TSUE wyjaśnił w nim bowiem obszernie, dlaczego powołanie przesłanki ochrony zdrowia publicznego dla uzasadnienia krajowych regulacji ograniczających stosowanie nazw środków spożywczych jest nieskuteczne. Otóż zwrócił uwagę, że państwa członkowskie nie zakazują całkowicie wprowadzania do obrotu danego środka spożywczego, a jedynie jego sprzedaży pod określoną nazwą. Prowadzi to do wniosku, że dany środek spożywczy nie stanowi zagrożenia dla zdrowia publicznego¹⁰³. Należy więc rozumieć, że przesłanką uzasadniającą możliwość uzasadnienia ograniczeń ilościowych lub środków o skutku równoważnym w zakresie dotyczącym nazwy żywności może być wymóg konieczny ochrony konsumentów, a nie ochrona zdrowia publicznego.

Wśród kryteriów, od spełnienia których państwa członkowskie uzależniały możliwość zastosowania określonej nazwy środka spożywczego było także kryterium miejsca produkcji. W sprawie C-321/94 *Pistre i in.*¹⁰⁴ przedmiotem oceny TSUE były przepisy francuskie warunkujące zastosowanie w nazwie żywności określenia „górskie” od miejsca produkcji środka spożywczego. Zastrzegały one bowiem możliwość oznakowania środków spożywczych jako „górskie” wyłącznie w odniesieniu do żywności wyprodukowanej w rejonach górskich we Francji i z surowców francuskich¹⁰⁵. Przepisy te nie zawierały

¹⁰¹ TSUE wyjaśnił, że skoro zgodnie z tą dyrektywą nazwą środka spożywczego jest nazwa określona w przepisach prawa krajowego, to zakaz posługiwania się nazwą „jogurt” w sytuacji, gdy środek spożywczy, pomimo procesu zamrażania, nadal odpowiadał definicji jogurtu ustanowionej w przepisach krajowych, jest sprzeczny z ww. dyrektywą. Należy przy tym zwrócić uwagę na ewolucję prawa UE – przepisy dyrektywy nr 79/112 w odniesieniu do znakowania żywności odwoływały do regulacji państw członkowskich. Natomiast uchylająca ją dyrektywa 2000/13/WE stanowiła już, że nazwa, pod którą sprzedawany jest środek spożywczy, jest nazwą przewidzianą w przepisach wspólnotowych, mających do niego zastosowanie – por. art. 5 dyrektywy 2000/13/WE i art. 5 dyrektywy nr 79/112. Jest to istotna zmiana prawna, którą należy postrzegać pozytywnie z punktu widzenia zapewnienia swobody przepływu towarów w UE.

¹⁰² Wyrok TSUE z 14 lipca 1988 r., C-298/87, *Smanor SA.*, pkt 36. Obowiązek podania na opakowaniu metody produkcji wynikał z art. 5 ust. 3 dyrektywy nr 79/112, zgodnie z którym nazwa danego środka spożywczego zawiera dane szczegółowe dotyczące warunków fizycznych tego środka spożywczego lub szczególnego przetwarzania, jakiemu został on poddany (np. sproszkowany, ponownie zamrożony, liofilizowany, głęboko mrożony, zagęszczony, wędzony), bądź dane takie towarzyszą nazwie, we wszystkich przypadkach, w których pominięcie takiej informacji mogłoby wprowadzić nabywcę w błąd. W tek konkretnej sprawie zatem właściwym oznakowaniem byłoby „jogurt głęboko mrożony”.

¹⁰³ Tamże, pkt 17.

¹⁰⁴ Wyrok TSUE z 7 maja 1997 r., C-321/94 – C-324/94, *Postępowanie karne przeciwko Jacques Pistre (C-321/94), Michèle Barthes (C-322/94), Yves Milhau (C-323/94) i Didier Oberti (C-324/94)*, EU:C:1997:229.

¹⁰⁵ Tamże, pkt 49; podobnie wyrok TSUE z 12 października 1978 r., C-13/78, *Joh. Eggers Sohn & Co. p. Freie Hansestadt Bremen*, EU:C:1978:182, pkt 25.

jednocześnie klauzuli wzajemnego uznania, wyłączającej zastosowanie francuskich wymogów wobec żywności przywożonej z innych państw członkowskich UE. Tym samym produkty przywożone, oznaczone jako „górskie” w innych państwach członkowskich, mogły zostać uznane za wprowadzone do obrotu we Francji w sposób niezgodny z prawem – nie odpowiadały bowiem wymogom wynikającym z prawa francuskiego. Jest to przykład przepisów o charakterze dyskryminującym¹⁰⁶. Bezwzględnie naruszały one swobodę przepływu towarów¹⁰⁷.

Uzależnienie oznakowania środka spożywczego określoną nazwą od spełnienia kryterium miejscowej produkcji przewidywały także przepisy niemieckie. W sprawie C-12/74 *Komisja/Niemcy*¹⁰⁸ przedmiotem oceny TSUE były regulacje krajowe zakazujące stosowania nazw win „Sekt” oraz „Weinbrand” do win pochodzących z innych państw członkowskich niż niemieckojęzyczne. W ocenie Niemiec bowiem tylko w strefie geograficznej państw niemieckojęzycznych spełnione są warunki¹⁰⁹ pozwalające na uzyskanie specyficznego bukietu tych win, który wyróżnia je spośród innych alkoholi¹¹⁰. TSUE nie uznał jednak tej argumentacji. Wskazał bowiem na brak szczególnych właściwości strefy państw niemieckojęzycznych, które nadawałyby owym winom cechy niemożliwe do osiągnięcia w innych miejscach¹¹¹. Tymczasem krajowa ochrona tych nazw zmuszała producentów z innych państw członkowskich do używania mniej znanych i nie tak cenionych przez konsumentów oznaczeń. Na tej podstawie przepisy niemieckie zostały uznane za środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, zakazane na podstawie art. 34 TFUE¹¹². Za takie środki TSUE uznał także przepisy niemieckie

¹⁰⁶ Wyrok TSUE z 7 maja 1997 r., C-321/94 – C-324/94, *Postępowanie karne przeciwko Jacques Pistre (C-321/94), Michèle Barthes (C-322/94), Yves Milhau (C-323/94) i Didier Oberti (C-324/94)*, pkt 49–50.

¹⁰⁷ Należy zaznaczyć, że aktualnie zasady stosowania określenia jakościowego „produkt górski” zostały zharmonizowane na poziomie UE. Pojęcie to zostało zdefiniowane w rozporządzeniu (UE) nr 1151/2012. Szczegółowe zasady oznakowania żywności określeniem „produkt górski” zostały określone w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 665/2014 z 11 marca 2014 r. uzupełniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 w odniesieniu do warunków używania stosowanego fakultatywnie określenia jakościowego „produkt górski”, Dz. Urz. UE L 179 z 19.06.2014 r., s. 23.

¹⁰⁸ Wyrok TSUE z 20 lutego 1975 r., C-12/74, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*.

¹⁰⁹ Tamże, pkt 8. Rząd niemiecki wskazywał zwłaszcza na specyficzną metodę produkcji oraz jakość winogron.

¹¹⁰ Tamże, pkt 9.

¹¹¹ Tamże, pkt 9–10. W konsekwencji TSUE uznał, że brak było podstaw do zastrzegania nazw „Sekt” i „Weinbrand” wyłącznie do miejscowych alkoholi, a przepisy krajowe uznał za sprzeczne z art. 34 TFUE. Por. także A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze...*, s. 753.

¹¹² E. Całka, *Geograficzne oznaczenia pochodzenia...*, dz. cyt.; szerzej nt. orzecznictwa TSUE dotyczącego regulacji krajowych odnoszących się do oznakowania win por. W. Czapliński, M. Szwarc, *Swoboda przepływu towarów...*, s. II–67–69.

warunkujące możliwość zastosowania do alkoholi nazw „Qualitätsbranntwein aus wein” i „Weinbrand” od przeprowadzenia określonych faz ich produkcji oraz przechowywania na terytorium Niemiec¹¹³.

4.3.1.3. WNIOSKI

Przedstawione ramy prawne i orzecznictwo TSUE prowadzą do wniosku, że przepisy krajowe co do zasady nie mogą¹¹⁴ stać na przeszkodzie wprowadzaniu do obrotu środków spożywczych przywożonych z innych państw członkowskich pod nazwą, pod którą zostały one w nich legalnie wyprodukowane i wprowadzone na rynek. Zastrzeżenie przez państwa członkowskie możliwości zastosowania określonej nazwy od spełnienia przez środek spożywczy pochodzący z innych państw członkowskich UE wymogów obowiązujących na terytorium państwa przywozu stanowi środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Oddziałuje bowiem na postrzeganie określonego produktu przez konsumentów, zwykle mniej pozytywne, a co za tym idzie na decyzję zakupową.

Ponadto konieczność zmiany nazwy środka spożywczego nieodpowiadającego wymogom obowiązującym w państwie przywozu stanowi w istocie barierę administracyjną oraz obciążenie finansowe, które może przekładać się na cenę środka spożywczego.

Analiza orzecznictwa prowadzi jednak do wniosku, że krajowe ograniczenia w zakresie możliwości oznakowania określoną nazwą środków spożywczych przywożonych z innych państw członkowskich mogą być usprawiedliwione wymogiem koniecznym ochrony konsumenta. Zwykle jednak ograniczenia te nie odpowiadają zasadzie proporcjonalności, a w konsekwencji nie mogą być dozwolone. Dla zapewnienia ochrony konsumentów wystarczające okazuje się bowiem ich informowanie o środku spożywczym poprzez odpowiednie oznakowanie żywności. Podkreślić należy, że jest to utrwalona linia orzecnicza. Takie stanowisko TSUE przyjął m.in. w wyroku z 1988 r. w sprawie C-286/86 *Deserbais*¹¹⁵. Uznał w nim za niezgodne z art. 34 TFUE przepisy francuskie zakazujące sprzedaży na terenie Francji pod nazwą *edam* serów niemieckich, które nie

¹¹³ Analizowane przez SUE przepisy niemieckie doprecyzowywały, że warunek wyprodukowania na terytorium krajowym był spełniony, jeśli co najmniej 85% zawartości alkoholu pochodziło z destylatu wina otrzymanego w wyniku destylacji na terytorium Niemiec oraz jeżeli całość destylatu była przechowywana przez co najmniej 6 miesięcy w kadziach dębowych na terenie gospodarstwa, które wytworzyło destylat krajowy – por. wyrok TSUE z 12 października 1978 r., C-13/78, *Joh. Eggers Sohn & Co. p. Freie Hansestadt Bremen*, pkt 9.

¹¹⁴ W szczególnych sytuacjach możliwe jest zastosowanie wyjątków określonych w art. 17 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia nr (UE) 1169/2011 na zasadach przewidzianych w tych przepisach.

¹¹⁵ Wyrok TSUE z 22 września 1988 r., C-286/86, *Postępowanie karne przeciwko Gérard Deserbais*.

spełniały wynikającego z regulacji francuskich wymogu minimalnej zawartości tłuszczu¹¹⁶. TSUE zwrócił uwagę, że poinformowanie konsumentów o składzie środka spożywczego w pełni zapewnia ochronę konsumentów. Wykluczył tym samym możliwość skutecznego powołania tego wymogu koniecznego w celu uzasadnienia zmiany nazwy środka spożywczego prawidłowo oznakowanego w zakresie wykazu składników. W przywołanej sprawie różnica pomiędzy francuskimi serami *edam*, a serami przywożonymi z innych państw, nie była na tyle istotna, aby – uwzględniając percepcje konsumentów – uzasadnić konieczność zmiany nazwy serów przywożonych¹¹⁷. Tym samym zabrakło owego elementu „zasadniczej różnicy” uzasadniającego możliwość nakazania modyfikacji oznakowania importowanego środka spożywczego¹¹⁸. Nawet argumentacja wskazująca na wynikające z Konwencji streskiej¹¹⁹ i *Codex Alimentarius* standardy 40% zawartości tłuszczu w serach *edam*, nie była przekonująca dla TSUE¹²⁰.

W tym kontekście konieczne jest wyraźne podkreślenie, że na gruncie przywołanego orzecznictwa ograniczenie możliwości oznakowania środka spożywczego określoną nazwą w państwie przywozu może być dopuszczalne dopiero wtedy, gdy przywożony środek spożywczy tak istotnie różni się pod względem składu lub sposobu produkcji od środka powszechnie kojarzonego pod tą nazwą przez konsumentów w kraju jego sprzedaży, że w istocie nie może być zaliczony do tej samej kategorii żywności¹²¹. Tym samym konieczność zmiany nazwy na inną powinna wynikać nie z jakiegokolwiek, ale z istotnej różnicy pomiędzy porównywanymi środkami spożywczymi, uzasadniającej

¹¹⁶ Tamże, pkt 2 i pkt 12. Przepisy francuskie wymagały co najmniej 40% zawartości tłuszczu dla serów Edam, podczas gdy importowane sery niemieckie, legalnie wyprodukowane i wprowadzane do obrotu na terenie Niemczech, miały 34,3% zawartość tłuszczu.

¹¹⁷ Tamże, pkt 13.

¹¹⁸ Por. Również C. MacMaolain, *EU Food Law...*, s. 43. Autor używa pojęcia „substantial difference”.

¹¹⁹ Konwencja streska została podpisana w 1951 r. Ratyfikowały ją następujące państwa: Austria, Dania, Francja, Holandia, Norwegia, Włochy, Szwecja i Szwajcaria. Jej postanowienia dotyczą ochrony nazw geograficznych serów. Nazwy chronione na podstawie konwencji streskiej zostały wymienione w załączniku A do konwencji (nazwy o najwyższym stopniu ochrony) oraz w załączniku B (pozostałe nazwy). Ser *edam* został wpisany do załącznika B – por. E. Całka, *Geograficzne oznaczenia pochodzenia...*, dz. cyt. Por. również E. Nowińska, *Konwencja streska*, [w:] E. Nowińska, U. Promińska, K. Szczepanowska-Kozłowska (red.), *Prawa własności przemysłowej. Przedmiot, treść i naruszenie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 499–500.

¹²⁰ TSUE wyjaśnił, że *Codex Alimentarius* ma charakter dokumentu niewiążącego prawnie. Z kolei Konwencja streska została podpisana jeszcze przed wejściem w życie TEWG, a jej stronami jest zaledwie kilka państw członkowskich – por. wyrok TSUE z 22 września 1988 r., C-286/86, *Postępowanie karne przeciwko Gérard Deserbais*, pkt 14–16.

¹²¹ Tamże, pkt. 12–13.

zaliczenie ich do odrębnych kategorii asortymentowych¹²². Teza ta wynika zarówno z orzecznictwa TSUE, jak i powołanych regulacji prawa wtórnego.

Natomiast fakt, że środek spożywczy przywożony z innych państw członkowskich UE różni się składem lub metodą produkcji od środka spożywczego wprowadzanego do obrotu pod tą samą nazwą w państwie przywozu nie może sam w sobie służyć do uzasadnienia krajowych przepisów wymagających odmiennego oznakowania w zakresie nazwy¹²³. W tym kontekście zasadne jest odwołanie się do opublikowanego przez Komisję w 1991 r. Komunikatu wyjaśniającego na temat nazw środków spożywczych. Komisja przedstawiła w nim test służący do oceny tego, czy różnica pomiędzy środkami spożywczymi jest na tyle istotna, aby zmiana nazwy środka spożywczego znajdowała uzasadnienie¹²⁴. W ocenie doktryny test ten jest jednak niejasny, a jego spełnienie – tak, aby możliwe było zobowiązanie producenta do zmiany nazwy środka spożywczego w celu jego sprzedaży w innym państwie członkowskim – bardzo trudne¹²⁵.

Współcześnie – uwzględniając fakt zharmonizowania zasad etykietowania środków spożywczych na gruncie rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 w odniesieniu do ich nazw¹²⁶ – aktywność ustawodawcza państw członkowskich w tym obszarze może już

¹²² Por. A. Szymecka-Wesołowska, *Komentarz do art. 17...*, dz. cyt.; por. również wyrok TSUE z 14 lipca 1988 r., C-298/87, *Smanor SA*, pkt 24.

¹²³ C. MacMaolain, *EU Food Law...*, s. 17.

¹²⁴ Commission interpretative communication on the names under which foodstuffs are sold, Dz. Urz. WE C 270 z 15.10.1991 r., s. 2.

¹²⁵ C. MacMaolain, *EU Food Law...*, s. 44.

¹²⁶ Oddzielną kwestią jest znakowanie żywności chronionymi nazwami pochodzenia (ChNP), uregulowanymi obecnie w rozporządzeniu (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych. ChNP stanowią uprawnienia wynikające z prawa własności przemysłowej i handlowej. Przepisy mające do nich zastosowanie chronią uprawnionych przed niewłaściwym użyciem tych nazw przez osoby trzecie, pragnące czerpać korzyści z renomy, którą się one cieszą. Mają one na celu zagwarantowanie, aby produkt oznaczony daną nazwą pochodził z określonej strefy geograficznej oraz charakteryzował się pewnymi szczególnymi cechami. Znakowanie żywności ChNP opiera się o przepisy szczególne. W wyroku w sprawie C-108/01 TSUE orzekł, że fakt uzależnienia używania ChNP „szynka parmeńska” w odniesieniu do szynki sprzedawanej w kawałkach od wymogu, aby czynności krojenia i pakowania były dokonywane w regionie produkcji, stanowi środek o skutku równoważnym z ograniczeniem ilościowym w wywozie. Jednocześnie Trybunał uznał jednak, że wymóg ten należy uznać za zgodny z prawem UE mimo skutków w postaci ograniczenia wymiany, jeśli zostanie wykazane, że stanowi on środek konieczny i proporcjonalny, umożliwiający ochronę renomy ChNP „szynka parmeńska”. Wymóg krojenia i pakowania w regionie produkcji przewidziany dla ChNP „szynka parmeńska” ma bowiem na celu, jak orzekł Trybunał, umożliwienie uprawnionym z tytułu ChNP zachowania kontroli nad określoną postacią produktu na rynku i pełniejszemu zabezpieczeniu jego jakości i autentyczności. W konsekwencji Trybunał uznał, że przedmiotowy wymóg może być uznany za zgodny z art. 36 TFUE – por. wyrok TSUE z 20 maja 2003 r., C-108/01, *Consorzio del Prosciutto di Parma i Salumificio S. Rita SpA p. Asda Stores Ltd i Hygrade Foods Ltd*, EU:C:2003:296, pkt 59–66.

mieć bardzo ograniczony zakres. Przepisy tego rozporządzenia obowiązują bowiem bezpośrednio oraz wydają się stanowić harmonizację wyczerpującą w zakresie znakowania żywności, w tym w odniesieniu do jej nazwy. Jak już wskazano w niniejszej monografii rozporządzenie to zawiera instrumenty pozwalające na zapewnienie ochrony konsumentów przed wprowadzeniem w błąd. Instrumenty te mogą być stosowane bezpośrednio. Wciąż jednak zdarza się, że budzą one wątpliwości państw członkowskich i wymagają wykładni TSUE¹²⁷.

Przywołane orzecznictwo obrazuje jak bardzo negatywny wpływ na swobodny przepływ towarów mogą mieć przepisy krajowe, które zastrzegają określoną nazwę dla środka spożywczego od spełnienia przez ten środek szeregu krajowych wymogów. Takie wymogi mogą stanowić istotne utrudnienie w dostępie do rynku żywności pochodzącej z innych państw członkowskich¹²⁸. Stąd też należy kolejny raz podkreślić pozytywną rolę procesu harmonizacji. Proces ten – skutkując przyjmowaniem jednolitych na poziomie UE regulacji dotyczących składu czy metod produkcji środków spożywczych – pozwala na zastosowanie wobec żywności jednakowych nazw bez ryzyka wprowadzenia konsumentów w błąd. Tym samym umożliwia również swobodny przepływ towarów¹²⁹. Przykładem takiego aktu harmonizującego jest rozporządzenie (WE) nr 853/2004¹³⁰ ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego. Zawiera ono w załączniku I definicje różnych kategorii żywności. Wśród nich są m.in. definicje: „mięsa”, „mięsa mielonego”, „mięsa oddzielonego mechanicznie” (tzw. MOM), „surowych wyrobów mięsnych” i wiele innych. Dzięki takim szczegółowym definicjom możliwe jest jednolite w całej UE przyporządkowanie do środka spożywczego odpowiadającej mu, zgodnej z przepisami prawa UE, nazwy. Pomimo aktów harmonizujących nadal mogą jednak występować wątpliwości prawne co do sposobu oznakowania konkretnego środka spożywczego. W wyroku w sprawie C-453/13 *Newby Foods*¹³¹ TSUE dokonał wykładni niektórych z ww. definicji rodzajów mięsa. Sprawa ta została zainicjowana przez sąd niemiecki, który w ramach procedury

¹²⁷ Por. wyrok TSUE z 1 grudnia 2022 r., C-595/21, *LSI – Germany GmbH p. Freistaat Bayern*, EU:C:2022:949. Pytania sądu odsyłającego związane były z faktem, że na gruncie rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 raz występuje pojęcie „nazwa środka spożywczego, a raz „nazwa produktu”. Sąd odsyłający dążył do ustalenia, czy pojęcia te mają w istocie to samo znaczenie. TSUE wyjaśnił, że „nazwa produktu” nie ma znaczenia autonomicznego, odmiennego od znaczenia wyrażenia „nazwa środka spożywczego”.

¹²⁸ A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze...*, s. 753.

¹²⁹ Tamże, s. 755.

¹³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 853/2004 z 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, Dz. Urz. WE L 139 z 30.04.2004 r., s. 55.

¹³¹ Wyrok TSUE z 16 października 2014 r., C-453/13, *Newby Foods Ltd p. Food Standards Agency*, EU:C:2014:2297.

prejudycjalnej dążył do ustalenia, czy środek spożywczy powinien być oznakowany nazwą „surowe wyroby mięsne”, czy też nazwą „mięso oddzielone mechanicznie”, tj. „MOM”¹³². Wizualne odróżnienie przez konsumenta „MOM” od innych rodzajów mięsa, np. mielonego, jest bardzo trudne¹³³. TSUE ustalił w tej sprawie, że właściwym oznakowaniem dla środków spożywczych będących przedmiotem pytania prejudycjalnego jest nazwa „MOM”. Podkreślił jednocześnie, że celem przepisów unijnych jest zapewnienie szczegółowego etykietowania określającego dokładnie charakter i właściwości żywności, które umożliwiają konsumentowi dokonanie wyboru z pełną wiedzą. Ma to szczególne znaczenie w przypadku, gdy żywność nie może być samodzielnie zidentyfikowana przez konsumenta¹³⁴.

Orzeczenie w sprawie C-453/13 *Newby Foods* może jednak wskazywać również na pewne luki w przepisach unijnych¹³⁵. Jak bowiem pokazuje przedmiotowa sprawa zaklasyfikowanie żywności produkowanej przy zastosowaniu nowoczesnych technologii do odpowiedniej kategorii nie jest wcale oczywiste¹³⁶ i rodzi pytania o dostosowanie aktów prawa UE do wyzwań związanych z postępem w metodach produkcji żywności¹³⁷.

Wydaje się, że ustawodawstwo to wykazuje również pewne braki w obliczu zmieniających się nawyków żywieniowych w UE, które związane są z zastępowaniem żywności pochodzenia zwierzęcego ich roślinnymi analogami, nieuregulowanymi przepisami sek-

¹³² Tamże, pkt 63. „MOM” złożone jest z resztek mięsa, z tłuszczu i z tkanki łącznej uzyskanych w wyniku odseparowania od kości po pozbawieniu kości istotnej części mięsa. Oznakowanie środka spożywczego nazwą „MOM”, a nie „surowe wyroby mięsne”, miało istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony konsumenta, bowiem „MOM”, choć technicznie zdadne do spożycia przez ludzi, stanowi żywność o gorszej jakości.

¹³³ Tamże, pkt 64. TSUE podkreślił, że „MOM” ma wygląd podobny do wyglądu mięsa mielonego. Połączenie różnych tkanek uzyskanych po zakończeniu procesu produkcyjnego nie pozwala na rozróżnienie tych kategorii mięsa przez konsumenta.

¹³⁴ Tamże, pkt 65.

¹³⁵ A. Nowak-Far, *Innovation before Regulation or Vice Versa? An Analysis of the European Court of Justice Approach to Advance in Mechanically Separated Meat Production*, „European Food and Feed Law Review” 2017, t. 12, nr 4, s. 310.

¹³⁶ Por. również wyrok TSUE z 29 października 2009 r., C-140/08, *Rakvere Lihakombinaat AS p. Pollumajandusministeerium et Maksu- ja Tolliameti Ida maksu- ja tollikeskus*, EU:C:2009:667. Sprawa ta nie dotyczyła problemu nazewnictwa żywności, lecz przyporządkowania zamrożonego MOM do odpowiednich podpozycji Nomenklatury Scalonej. W kontekście poruszanej problematyki wskazuje ona jednak na problem odpowiedniego zaklasyfikowania środka spożywczego z uwagi na jego cechy i właściwości.

¹³⁷ Stan faktyczny w sprawie C-453/13 *Newby Foods* związany był z zastosowaniem nowych, zaawansowanych rozwiązań technologicznych wykorzystujących ciśnienie w celu odkostnienia mięsa, przez co MOM zachowywało strukturę włókien mięsiniowych.

torowymi¹³⁸. Obrazuje to wyrok w sprawie C-422/16 *Tofu Town*¹³⁹. TSUE orzekł w nim, że przepisy rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 stoją na przeszkodzie zastosowaniu nazwy „mleko” oraz nazw, które rozporządzenie to zastrzega dla przetworów mlecznych, do oznaczania wyrobów wyłącznie roślinnego pochodzenia, np. „masło z tofu”, „serek roślinny”. Nie miało przy tym znaczenia, że nazwy te są zwykle uzupełnione wyjaśnieniem lub opisem wskazującym na roślinne pochodzenie danego produktu¹⁴⁰. Dokonanie wykładni przez TSUE okazało się niezbędne, aby sąd krajowy mógł ustalić właściwą nazwę dla tego rodzaju środków spożywczych. TSUE wskazał jednocześnie w tym wyroku, że Komisja nie przyjęła, pomimo uprawnienia, aktów delegowanych dotyczących zmian, odstępstw lub wyłączeń w odniesieniu do definicji i opisów handlowych przewidzianych w załączniku VII¹⁴¹ do rozporządzenia (UE) nr 1308/2013. Tymczasem „akty te mogłyby stanowić odpowiedź na ujawniające się potrzeby wynikające ze zmieniającego się popytu konsumpcyjnego, postępu technicznego lub potrzeby unowocześnienia produkcji”¹⁴².

¹³⁸ Por. A. Wesołowska, *Znakowanie produktów pochodzenia roślinnego po ukazaniu się wyroku TSUE w sprawie TofuTown*, Lex/el. 2019.

¹³⁹ Wyrok TSUE z 14 czerwca 2017 r., C-422/16, *Verband Sozialer Wettbewerb eV p. TofuTown.com GmbH*, EU:C:2017:458. Wyrok ten był przedmiotem zainteresowania doktryny prawa żywnościowego – por. m.in. N. Sochirca, *The European Legal Framework on Vegan and Vegetarian Claims*, „European Food and Feed Law Review” 2018, t. 13, nr 6, s. 514–521; M. Namysłowska, J. Nowak, *Granice ochrony konsumentów a znakowanie środków spożywczych. Glosa do wyroku TS z dnia 14 czerwca 2017 r., C-422/16*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 5, s. 52–58.

¹⁴⁰ Por. pkt 20 wyroku TSUE z 14 czerwca 2017 r., C-422/16, *Verband Sozialer Wettbewerb eV p. TofuTown.com GmbH*. Stan faktyczny dotyczył przedsiębiorcy prowadzącego działalność w sektorze produkcji i dystrybucji żywności wegetariańskiej i wegańskiej, który wprowadzał do obrotu pod nazwami „Soyatoo masło z Tofu”, „Serek roślinny”, „Veggie-Cheese”, „Cream” itp. środki spożywcze pochodzenia wyłącznie roślinnego.

¹⁴¹ W załączniku VII do rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 określone są definicje, oznaczenia i opisy handlowe następujących produktów rolnych: wołowiny i cielęciny, wina, mleka i przetworów mlecznych przeznaczonych do spożycia przez ludzi, mięsa drobiowego, jaj, tłuszczów do smarowania przeznaczonych do spożycia przez ludzi oraz oliwy z oliwek i oliwek stołowych.

¹⁴² Por. pkt 39 wyroku TSUE z 14 czerwca 2017 r., C-422/16, *Verband Sozialer Wettbewerb eV p. TofuTown.com GmbH*. Należy jednak wskazać na przyjętą w 2010 r. decyzję Komisji 2010/791/UE z 20 grudnia 2010 r. zawierającą wykaz produktów, o których mowa w pkt III.1 akapit drugi w załączniku XII do rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007, Dz. Urz. UE L 336 z 21.12.2010 r., s. 55. Decyzja ta zawiera wykaz nazw środków spożywczych, które – ze względu na tradycyjne stosowanie – odpowiadają wyjątkowi przewidzianemu w rozporządzeniu (UE) nr 1234/2008 (zastąpionemu rozporządzeniem (UE) nr 1308/2013). W świetle tego wyjątku zastosowanie nazw zarezerwowanych dla wyrobów mlecznych jest możliwe w stosunku do środków spożywczych, których dokładny charakter jest oczywisty ze względu na tradycyjne stosowanie, lub kiedy nazwy te są wyraźnie stosowane w celu opisanía charakterystycznej cechy produktu. Wykaz ten zawiera nazwy środków spożywczych zgłoszonych przez państwa członkowskie w języku, w którym zostały Komisji zgłoszone. Zawiera więc

Bezczynność Komisji w tym innowacyjnym obszarze produkcji żywności stanowi zatem utrudnienie dla producentów. Wskazuje się, że uregulowanie oznakowania żywności dla wegan i wegetarian wymaga przemyślenia i działań legislacyjnych¹⁴³.

Fakt, że ustawodawstwo unijne nie przewiduje nazw dla wszystkich środków spożywczych¹⁴⁴ oraz – przynajmniej w zakresie nazewnictwa – nie jest, jak się wydaje, w pełni dostosowane do postępu naukowego w ich produkcji¹⁴⁵ wpływa na handel żywnością¹⁴⁶. Przedsiębiorcy mogą bowiem mieć wątpliwości co do prawidłowego oznakowania wprowadzanej przez nich do obrotu w danym państwie członkowskim żywności. Wypełnienie luk może wręcz wymagać aktywności ustawodawczej ze strony państw członkowskich, które przyjmują w newralgicznych, nieuregulowanych obszarach krajowe przepisy albo dobrowolne wytyczne. Państwa członkowskie mają bowiem prawo do uregulowania na poziomie krajowym kwestii niezharmonizowanych na poziomie unijnym, pod warunkiem, że regulacje te nie będą sprzeczne z TFUE.

Z drugiej strony trudno sobie wyobrazić, aby ustawodawstwo unijne miało przewidywać wymogi w odniesieniu do wszystkich nazw rodzajowych środków spożywczych. Czy miałyby ono szczegółowo określać skład bądź metodę produkcji, które pozwalają na zastosowanie danej nazwy? Takie dyrektywy jak dżemowa, czy czekoladowa zaliczają się do starszego ustawodawstwa o charakterze pionowym. Rzeczywiście zawierały one specyfikacje techniczne. Obecnie jednak ten rodzaj harmonizacji prawa żywnościowego został zastąpiony podejściem horyzontalnym. Kolejny raz zasadniczą rolę dla zapewnienia

np. nazwę „crème de riz”, zgłoszoną przez Francję, ale nie zawiera już nazwy „rice cream”. Z wyroku w sprawie *Tofu Town* wynika, że fakt, że nazwa „crème de riz” w języku francuskim została uznana za odpowiadającą przepisom UE, nie oznacza, że nazwa „rice cream” również im odpowiada. Dokonywanie prostych tłumaczeń w celu dopuszczenia do obrotu produktów oznaczonych nazwą niewymienioną w tej decyzji Komisji należy zatem postrzegać sceptycznie – por. również A. Szymecka-Wesołowska, „*Mleko sojowe*” i „*masło orzechowe*” – nazwy niezgodne z prawem?, LEX/el. 2017.

¹⁴³ B. Bolton, *Dairy's Monopoly on Words: The Historical Context and Implications of the Tofutown Decision*, „European Food and Feed Law Review” 2017, t. 12, nr 5, s. 430.

¹⁴⁴ A. Szymecka-Wesołowska, „*Mleko sojowe*” i „*masło orzechowe*”..., dz. cyt.

¹⁴⁵ M. Namysłowska, J. Nowak, *Granice ochrony konsumentów...*, s. 58. Autorki uważają, że wynikające z rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 zdeterminowanie możliwości używania określenia „mleko” i nazw dla przetworów mlecznych jedynie na podstawie zwierzęcego pochodzenia produktów i ich składu może w dłuższej perspektywie nie odpowiadać potrzebom rynku wobec rosnącej świadomości konsumentów korzystających z diet opartych na wykluczeniu pewnej grupy produktów. W ich ocenie bardziej zasadne byłoby ustalenie zakresu przedmiotowego używania spornych nazw według funkcji produktu. Dzięki temu mleko kokosowe mogłoby pozostać mlekiem, ser tofu serem.

¹⁴⁶ Stwierdzenie, że ustawodawstwo unijne nie przewiduje nazw dla wszystkich środków spożywczych nie stanowi krytyki. Z uwagi na ilość i różnorodność wszelakich środków spożywczych wydaje się bowiem niemożliwe, aby taki wykaz mógł powstać.

swobodnego handlu żywnością odgrywa zatem zasada wzajemnego uznania towarów legalnie wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim UE¹⁴⁷.

4.3.2. OZNAKOWANIE ŚRODKÓW SPOŻYWCZYCH W ZAKRESIE KRAJU LUB MIEJSCA POCHODZENIA

Obowiązek oznakowania środków spożywczych w zakresie kraju lub miejsca ich pochodzenia może naruszać swobodę przepływu towarów. Wprowadzanie wymogów umożliwiających konsumentom odróżnienie towarów krajowych od przywożonych pozwala bowiem na wykorzystanie ich ewentualnych uprzedzeń wobec towarów pochodzących z innych państw¹⁴⁸. Owo uprzywilejowanie krajowej produkcji może również wynikać z tzw. patriotyzmu konsumenckiego¹⁴⁹. Konsumenty mają bowiem skłonność do nabywania towarów produkcji krajowej¹⁵⁰. Nawet więc jeśli wymogi dotyczące oznakowania środka spożywczego w zakresie pochodzenia miałyby zastosowanie bez rozróżnienia wobec towarów krajowych i importowanych, to w istocie mogą być pośrednio dyskryminujące.

Z drugiej strony konsument ma prawo do informacji na temat żywności. Na jego wybory zakupowe wpływać może wiele czynników, nie tylko o charakterze zdrowotnym, ale także środowiskowym, ekonomicznym, społecznym, czy etycznym¹⁵¹. Katalog ten jest otwarty. Tezę tę potwierdza wykładnia, której dokonał TSUE w sprawie C-363/18

¹⁴⁷ Przykładem krajowego aktu prawnego, który we wzorowy sposób uwzględniła zasadę wzajemnego uznania jest ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o oznakowaniu produktów wytworzonych bez wykorzystania organizmów genetycznie zmodyfikowanych jako wolnych od tych organizmów, Dz.U. 2019, poz. 1401. Ustawa ta w art. 2 stanowi, że ustawy tej nie stosuje się m.in. do żywności i pasz wyprodukowanych lub wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim UE zgodnie z prawem tego państwa. Dzięki temu polskie regulacje dotyczące zasad oznakowania żywności jako wolnej od GMO nie mają zastosowania do żywności legalnie wprowadzonej do obrotu w innych państwach członkowskich, która została oznakowana w sposób odmienny niż przewidują to polskie regulacje. Przywołany przykład nie dotyczy co prawda nazewnictwa żywności, lecz dobrowolnego oznakowania, ale ukazuje problematykę dookreślania kwestii znakowania żywności niezharmonizowanych na poziomie UE, w sposób odpowiadający zasadzie wzajemnego uznawania.

¹⁴⁸ Wyrok TSUE z 25 kwietnia 1985 r., C-207/83, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, EU:C:1985:161, pkt 17.

¹⁴⁹ A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze...*, s. 752.

¹⁵⁰ M. Szpunar, *Promocja towarów...*, s. 150.

¹⁵¹ Por. art. 3 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 2011/1169 oraz motyw 3 preambuły; szerzej nt. znaczenia etyki w prawie żywnościowym por. D. Sperling, *Food Law, Ethics, and Food Safety Regulation: Roles, Justifications, and Expected Limits*, „Journal of Agricultural and Environmental Ethics” 2010, t. 23, nr 3, s. 267–278.

*Organisation juive européenne i Vignoble Psagot*¹⁵². W wyroku z 2019 r. TSUE wyjaśnił, że konsumenci podejmując decyzję co do zakupu danych środków spożywczych mogą kierować się różnymi względami, w tym związanymi z poszanowaniem prawa międzynarodowego¹⁵³. Z tego powodu TSUE orzekł, że w świetle rozporządzenia (UE) nr 1169/2011¹⁵⁴ pochodzenie żywności z osiedli zakładanych przez Izrael na terytoriach okupowanych przez to państwo musi być jednoznacznie wskazane¹⁵⁵. Pochodzenie środka spożywczego z osiedla założonego z naruszeniem przepisów międzynarodowego prawa humanitarnego może bowiem podlegać ocenom natury etycznej, mogącym wpłynąć na podejmowane przez konsumentów decyzje o zakupie¹⁵⁶. Wyrok ten przyczynia się do lepszego zrozumienia pojęcia „względów etycznych” oraz tworzy połączenie pomiędzy etyką na gruncie prawa żywnościowego a prawem międzynarodowym, opartym przecież na zasadach etycznych¹⁵⁷.

Poniżej zostaną przeanalizowane obowiązujące ramy prawne dotyczące znakowania żywności w zakresie jej pochodzenia. Harmonizacja w tym zakresie rozwinęła się po kryzysie BSE, który podważył zaufanie europejskich konsumentów do sektora rolnego. Analizie zostaną poddane działania państw członkowskich, które naruszały unijne ustawodawstwo oraz te, które TSUE uznał za zgodne z prawem UE.

¹⁵² Wyrok TSUE z 12 listopada 2019 r., C-363/18, *Organisation juive européenne i Vignoble Psagot Ltd p. Ministre de l'Économie et des Finances*.

¹⁵³ Tamże, pkt 53–55.

¹⁵⁴ Por. art. 9 ust. 1 lit. i) rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 w związku z art. 26 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia. Są to przepisy dotyczące obowiązkowych informacji w zakresie kraju lub miejsca pochodzenia żywności.

¹⁵⁵ Postępowanie prejudycjalne zostało zainicjowane przez sąd francuski w związku z wprowadzonym we Francji w 2016 r. obowiązkiem oznakowania pochodzenia środków spożywczych wytwarzanych w żydowskich osiedlach położonych na terytoriach okupowanych przez Izrael od 1967 r., tj. Zachodnim Brzegu (ZB) wraz ze Wschodnią Jerozolimą i Wzgórzach Golan (WG). W świetle przepisów francuskich na etykietach takiej żywności, oprócz obszaru geograficznego (ZB lub WG), musi być podana informacja, że została ona wyprodukowana w izraelskim osiedlu. Uchylenia tego obowiązku domagały się przed francuskimi sądami Europejska Organizacja Żydowska i winnica Psagot z Zachodniego Brzegu.

¹⁵⁶ Wyrok TSUE z 12 listopada 2019 r., C-363/18, *Organisation juive européenne i Vignoble Psagot Ltd p. Ministre de l'Économie et des Finances*, pkt 56. Wyrok ten wzbudził kontrowersje natury politycznej. Zaniepokojenie wyrokiem wyrazili w szczególności przedstawiciele administracji Stanów Zjednoczonych, w ocenie których wyrok ten może wzmocnić środowiska wzywające do bojkotu Izraela – szeroko na temat kontrowersji wokół tego wyroku por. M. Wojnarowicz, S. Zaręba, *Wyrok TSUE w sprawie produktów z terytoriów okupowanych przez Izrael*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2020, nr 4(1936), wydanie elektroniczne: https://www.pism.pl/publikacje/Wyrok_TSUE_w_sprawie_produkutow_z_terytoriow_okupowanych_przez_Izrael [dostęp: 1.09.2024].

¹⁵⁷ G. Harpaz, *Mandatory Labelling of Origin of Products from Territories Occupied by Israel and the Weight of Public International Law: Psagot. Glosa do wyroku TS z dnia 12 listopada 2019 r., C-363/18*, „Common Market Law Revue” 2020, nr 5, s. 1585–1608.

Poza zakresem niniejszej monografii są natomiast regulacje dotyczące możliwości oznakowania żywności unijnym znakami jakości, tj. chronionymi nazwami pochodzenia (ChNP), chronionymi oznaczeniami geograficznymi (ChOG) oraz gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami (GTS). Wchodzą one bowiem w zakres prawa własności przemysłowej¹⁵⁸. Ponadto ChNP, ChoG oraz GTS zostały zharmonizowane w ramach ustawodawstwa wtórnego¹⁵⁹. W konsekwencji na terytorium UE obowiązuje jednolity system ich ochrony¹⁶⁰. Z powyższych względów rozpatrywanie tej problematyki w kontekście ograniczeń w handlu żywnością współcześnie nie znajduje uzasadnienia¹⁶¹. Poniżej zostanie jednak przywołane orzecznictwo TSUE z początku lat 2000., w którym TSUE uznał za środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych przepisy państw członkowskich chroniące krajowe znaki jakości zawierające oznaczenia geograficzne. Krajowe znaki jakości zawierające oznaczenia geograficzne, które nie zostały zarejestrowane na podstawie ustawodawstwa wtórnego UE dotyczącego systemów jakości, należy bowiem oceniać z punktu widzenia swobody przepływu towarów¹⁶².

4.3.2.1. RAMY PRAWNE

Informacja o kraju lub miejscu pochodzenia środka spożywczego stanowi jedną z danych szczegółowych, których podanie jest – w określonych prawnie przypadkach – obowiązkowe. Przypadki te określa w szczególności rozporządzenie (UE) nr 1169/2011¹⁶³.

¹⁵⁸ E. Nowińska, U. Promińska, K. Szczepanowska-Kozłowska, *Prawa własności przemysłowej. Przedmiot, treść i naruszenie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 506.; E. Całka, *Geograficzne oznaczenia pochodzenia...*, s. 68; M. Korzycka, *Własność intelektualna w obszarze rolnictwa i żywności*, [w:] M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 563.

¹⁵⁹ Por. w szczególności powoływane już rozporządzenie (UE) nr 1151/2012; por. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/787 z 17 kwietnia 2019 r. w sprawie definicji, opisu, prezentacji i etykietowania napojów spirytusowych, stosowania nazw napojów spirytusowych w prezentacji i etykietowaniu innych środków spożywczych, ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych, wykorzystywania alkoholu etylowego i destylatów pochodzenia rolniczego w napojach alkoholowych, a także uchylające rozporządzenie (WE) nr 110/2008, Dz. Urz. UE L 130 z 17.05.2019 r., s. 1 z późn. zm.; por. również rozporządzenie (UE) nr 1308/2013.

¹⁶⁰ A. Kapala, *Systemy prawne ochrony oznaczeń geograficznych produktów rolnych i środków spożywczych*, LEX/el. 2016; M. Namysłowska, A. Wróbel, *Przyszłość ochrony oznaczeń pochodzenia w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2010, nr 3, s. 17–18.

¹⁶¹ Podobnie: M. Szpunar, *Promocja towarów...*, s. 144.

¹⁶² E. Całka, *Geograficzne oznaczenia pochodzenia...*, dz. cyt.

¹⁶³ Przepisy rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 wprowadzają wyższy poziom harmonizacji w odniesieniu do znakowania żywności w zakresie jej pochodzenia niż przepisy uchylonej nim dyrektywy 2000/13/WE – por. Z. Akhtar, *Food Labelling, Unfair Contracts and Consumer Protection*, „European Business Law Review” 2013, t. 24, nr 5, s. 679–680.

Zgodnie z nim, wskazanie informacji o kraju lub miejsca pochodzenia środka spożywczego jest obowiązkowe w przypadku, gdy zaniechanie ich wskazania mogłoby wprowadzać konsumentów w błąd co do rzeczywistego kraju lub miejsca pochodzenia środka spożywczego. Taka sytuacja może mieć miejsce w szczególności, gdy informacje towarzyszące środkowi spożywczemu lub etykieta jako całość mogłyby sugerować, że dany środek spożywczy pochodzi z innego kraju lub miejsca niż w rzeczywistości¹⁶⁴. Reguły te znalazły zastosowanie w przywołanym już wyroku w sprawie C-363/18 *Organisation juive européenne i Vignoble Psagot*. TSUE uznał w nim, że pominięcie informacji o pochodzeniu środka spożywczego z „osiedla izraelskiego”, położonego na jednym z „terytoriów okupowanym przez Państwo Izrael”, może wprowadzać konsumentów w błąd co do miejsca pochodzenia środka spożywczego. Jak wyjaśnił, nie można bowiem oczekiwać od konsumentów, że – w braku jakichkolwiek informacji mogących wyjaśnić im tę kwestię – zgadną oni, iż środek spożywczy pochodzi z miejscowości lub grupy miejscowości stanowiących osiedle założone na jednym z ww. terytoriów z naruszeniem przepisów międzynarodowego prawa humanitarnego¹⁶⁵.

Ponadto wskazanie danych dotyczących pochodzenia jest obowiązkowe w odniesieniu do określonych rodzajów mięsa. Z analiz Komisji wynika bowiem, że mają one dla konsumentów pierwszorzędne znaczenie¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Por. art. 26 ust. 2 lit. a) rozporządzenia (UE) nr 1169/2011. Przykładem tego rodzaju sytuacji byłoby zamieszczenie w oznakowaniu żywności symboli architektonicznych powszechnie kojarzonych z określonym państwem wraz z elementami słownymi w języku obcym, sugerującymi pochodzenie żywności z państwa reprezentowanego przez ten symbol i język. Tego rodzaju sytuacje powinny być oceniane indywidualnie, z uwzględnieniem całej etykiety – por. A. Szymecka-Wesołowska, *Pochodzenie żywności – nowe zasady znakowania*, LEX/el. 2020.

¹⁶⁵ Por. wyrok TSUE z 12 listopada 2019 r., C-363/18, *Organisation juive européenne i Vignoble Psagot Ltd p. Ministre de l'Économie et des Finances*, pkt 50 i 57: „Pomimo faktu, że art. 9 ust. 1 lit. i) i art. 26 ust. 2 lit. a) rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 odnoszą się do przewidzenia wskazania „kraju pochodzenia” lub „miejsca pochodzenia”, przepisy te, w sytuacji takiej jak ta będąca przedmiotem postępowań głównych, ustanawiają zarówno wymóg umieszczenia oznaczenia, że dany środek spożywczy pochodzi z jednego z terytoriów, o których mowa w pkt 33 niniejszego wyroku, jak i oznaczenia, że pochodzi on z „osiedla izraelskiego”, jeśli produkt ten pochodzi z osiedla położonego na jednym z tych terytoriów, ponieważ pominięcie tego drugiego oznaczenia może wprowadzać konsumentów w błąd co do miejsca pochodzenia tego środka spożywczego”.

¹⁶⁶ Por. art. 26 ust. 2 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 w związku z załącznikiem XI oraz motyw 31 preambuły do tego rozporządzenia. Jest to mięso świeże, schłodzone lub zamrożone ze świń, owiec, kóz i drobiu, a ponadto wołowina i produkty z wołowiny – zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1760/2000 z 17 lipca 2000 r. ustanawiającym system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczącym etykietowania wołowiny i produktów z wołowiny oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97, Dz. Urz. WE L 204 z 11.08.2000 r., s. 1. Z kolei zasady oznakowania mięsa w zakresie jego pochodzenia określa rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE)

Rozporządzenie (UE) nr 1169/2011 określa również szczegółowo reguły oznakowania środka spożywczego w sytuacji, gdy podany na opakowaniu kraj lub miejsce pochodzenia środka spożywczego nie jest taki sam jak kraj lub miejsce pochodzenia jego podstawowego składnika¹⁶⁷.

Obowiązek znakowania żywności w zakresie miejsca jej pochodzenia wynika dodatkowo z ustawodawstwa sektorowego. Dotyczy następujących kategorii żywności: świeże owoce i warzywa¹⁶⁸, oliwa z oliwek¹⁶⁹, drób¹⁷⁰, jaja¹⁷¹, miód¹⁷², wino¹⁷³, napoje spirytusowe¹⁷⁴. Prawo UE wymaga również podawania obszaru połowu lub produkcji produktów rybołówstwa i akwakultury¹⁷⁵.

Wynikające z przepisów prawa wtórnego obowiązkowe oznakowanie w zakresie kraju lub miejsca pochodzenia określonych środków spożywczych budzi krytykę części doktryny. Po pierwsze wskazuje się, że przepisy te uprzywilejowują prawo konsumentów

nr 1337/2013 z 13 grudnia 2013 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wskazania kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia świeżego, schłodzonego i zamrożonego mięsa ze świń, z owiec, kóz i drobiu, Dz. Urz. UE L 335 z 14.12.2013 r., s. 19. Jest ono stosowane od 1 kwietnia 2015 r.

¹⁶⁷ Por. art. 26 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011. Szczegółowe zasady stosowania tego przepisu określa obowiązujące od 1 kwietnia 2020 r. rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2018/775 z 28 maja 2018 r. ustanawiające zasady stosowania art. 26 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, w odniesieniu do reguł dotyczących wskazywania kraju lub miejsca pochodzenia podstawowego składnika środka spożywczego, Dz. Urz. UE L 131 z 29.05.2018 r., s. 8.

¹⁶⁸ Art. 76 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013.

¹⁶⁹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 29/2012 z 13 stycznia 2012 r. w sprawie norm handlowych w odniesieniu do oliwy z oliwek, Dz. Urz. UE L 12 z 14.01.2012 r., s. 14.

¹⁷⁰ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 543/2008 z 16 czerwca 2008 r. wprowadzające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w sprawie niektórych norm handlowych w odniesieniu do mięsa drobiowego, Dz. Urz. WE L 157 z 17.06.2008 r., s. 46.

¹⁷¹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 589/2008 z 23 czerwca 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w sprawie norm handlowych w odniesieniu do jaj, Dz. Urz. WE L 163 z 24.06.2008 r., s. 6.

¹⁷² Dyrektywa Rady 2001/110/WE z 20 grudnia 2001 r. odnosząca się do miodu, Dz. Urz. WE L 10 z 12.01.2002 r., s. 47.

¹⁷³ Rozporządzenie (UE) nr 1308/2013.

¹⁷⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 110/2008 15 stycznia 2008 r. w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1576/89, Dz. Urz. WE 39 z 13.02.2008 r., s. 16.

¹⁷⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1379/2013 z 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1184/2006 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 104/2000, Dz. Urz. UE L 354 z 28.12.2013 r., s. 1.

do informacji, stanowiąc jednocześnie zagrożenie dla swobodnego przepływu towarów. Zagrożenie to wynika z zakorzenionych wśród konsumentów europejskich preferencji wobec towarów krajowych. Po drugie wyrażane jest stanowisko, że takie regulacje grożą „zerwaniem więzi pomiędzy pochodzeniem i jakością” żywności¹⁷⁶. Oznakowane obowiązkowo na mocy rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 w zakresie pochodzenia środki spożywcze nie muszą bowiem być wysokiej jakości¹⁷⁷. Tym samym przepisy unijne nakazujące oznakowanie pochodzenia określonych środków spożywczych zagrażają renomie znaków jakości związanych z pochodzeniem żywności, tj. zwłaszcza chronionych oznaczeń geograficznych i chronionych nazw pochodzenia. Tymi znakami bowiem jest opatrzona żywność, której wysoka jakość łączy się właśnie z pochodzeniem¹⁷⁸. Gwarancją tej jakości są ściśle określone ramy prawne¹⁷⁹.

Poza wskazanymi powyżej przypadkami znakowanie środków spożywczych w odniesieniu do kraju lub miejsca pochodzenia nie jest obowiązkowe¹⁸⁰. Może ono natomiast stanowić informację dobrowolną¹⁸¹, do czego wyraźnie uprawnia art. 36 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011¹⁸². Decyzja o jej podaniu, lub o jej niepodawaniu, powinna wówczas należeć do producenta żywności lub innego podmiotu uprawnionego do oznakowania

¹⁷⁶ C. Charlier, M.A. Ngo, *Informier les consommateurs au détriment de la libre circulation des marchandises. Un dilemme pour le Parlement européen*, „Economie Rurale” 2011, nr 323, s. 73.

¹⁷⁷ Pojęcie „produktów wysokiej jakości” występuje w preambule rozporządzenia (UE) nr 1151/2012.

¹⁷⁸ A. Kapała, *Prawne determinanty polityki jakości produktów rolnych i środków spożywczych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1, s. 490.

¹⁷⁹ Tamże.

¹⁸⁰ Por. również K. Jędrych, *Obowiązek wskazania kraju bądź miejsca pochodzenia środka spożywczego – komentarz do art. 26 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1169/2011*, LEX/el. 2017.

¹⁸¹ Dobrowolne informacje o żywności oznaczają „wszelkie informacje, które dotyczą cech produktu spożywczego, lecz nie należą do informacji obowiązkowo przekazywanych konsumentom. Informacje podawane dobrowolnie mogą dotyczyć bardzo wielu cech produktu. Wyróżnia się m.in. deklaracje dotyczące: cech organoleptycznych produktu (np. smaku, zapachu, konsystencji), cech lub pochodzenia poszczególnych składników (np. polskie składniki, naturalne składniki) oraz składu produktu (np. 100% składnika X, bez składnika Y). Biorąc pod uwagę sposób sformułowania informacji, rozróżnia się deklaracje pozytywne (dotyczące istnienia określonej cechy) oraz negatywne (dotyczące braku określonej cechy)” – por. J. Krakowiak, *Dobrowolne informacje o żywności na etykietach i w reklamie – wybrane aspekty praktyczne*, Lex/el. 2017.

¹⁸² Art. 36 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 odnosi się do sytuacji, w której dany środek spożywczy jest zwolniony z obowiązku podania informacji określonych w art. 9 i 10 tego rozporządzenia (art. 9 i 10 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 określają dane szczegółowe, których podanie jest obowiązkowe), ale mimo to producent lub inny podmiot odpowiedzialny za oznakowanie żywności decyduje się na zamieszczenie takich informacji na zasadzie dobrowolności – por. K. Jędrych, *Komentarz do art. 36 rozporządzenia nr 1169/2011*, [w:] K. Jędrych, P. Szczypkowska, A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 459–468.

żywności¹⁸³. Podkreślenia wymaga jednak, że sposób podania informacji dobrowolnej wymaga uwzględnienia ściśle określonych wymogów prawnych¹⁸⁴.

Formułując uwagi końcowe dotyczące wymogu podawania informacji na temat kraju lub miejsca pochodzenia środków spożywczych należy wskazać, że jest to kwestia w dużym stopniu zharmonizowana¹⁸⁵. W konsekwencji państwa członkowskie nie mogą przyjmować ani utrzymywać w mocy przepisów krajowych, chyba że zezwala na to prawo UE¹⁸⁶. Z kolei w odniesieniu do kwestii, które nie zostały zharmonizowane rozporządzeniem (UE) nr 1169/2011, możliwe jest przyjęcie przepisów krajowych pod warunkiem, że nie zakazują one, nie utrudniają, ani nie ograniczają swobodnego przepływu towarów zgodnych z tym rozporządzeniem¹⁸⁷.

Niemniej należy zwrócić uwagę na przepis rozporządzenia (UE) nr 1169/2011, który zezwala państwom członkowskim na przyjmowanie przepisów krajowych w zakresie dodatkowych obowiązkowych danych szczegółowych¹⁸⁸. Z uprawnienia tego państwa członkowskie mogą skorzystać, o ile jest to uzasadnione przynajmniej jednym z interesów wymienionych w katalogu zawartym w art. 39 tego rozporządzenia. Do tych interesów należą w szczególności ochrona zdrowia publicznego i ochrona konsumentów¹⁸⁹. Innymi słowy, państwa członkowskie mogą być uprawnione do przyjęcia przepisów wymagających obowiązkowego podawania informacji o kraju lub miejsca pochodzenia środka spożywczego, jeśli jest to uzasadnione. Rozporządzenie precyzuje przy tym, że przyjęcie takich przepisów jest możliwe jedynie wówczas, gdy istnieje udowodniony związek pewnych cech żywności z jej pochodzeniem¹⁹⁰. Zgłaszając Komisji takie przepisy

¹⁸³ Por. J. Krakowiak, *Dobrowolne informacje o żywności...*, dz. cyt.

¹⁸⁴ W przypadku podjęcia decyzji o podaniu informacji dobrowolnej, oznakowanie środka spożywczego podlega takim samym zasadom jak w przypadku, gdy dana informacja jest podawana obowiązkowo. Przede wszystkim zatem, zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (UE) nr 1169/2011, oznakowanie to nie może wprowadzać konsumenta w błąd. Ponadto powinno odpowiadać wymogom wskazanym w art. 36 tego rozporządzenia.

¹⁸⁵ Por. art. 38 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011. Por. również wyrok TSUE z 1 października 2020 r., C-485/18, *Groupe Lactalis p. Premier ministre i in.*, EU:C:2020:763.

¹⁸⁶ Por. art. 38 ust. 1 rozporządzenia UE nr 1169/2011.

¹⁸⁷ Por. tamże, art. 38 ust. 2.

¹⁸⁸ Dodatkowymi informacjami obowiązkowymi, o których mowa w art. 39 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 nie mogą być informacje obowiązkowe, określone w art. 9 ust. 1 i art. 10 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011, bowiem ich podawanie jest obligatoryjne.

¹⁸⁹ Por. art. 39 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011. Do wymienionych enumeratywnie w tym przepisie interesów należą ponadto: zapobieganie nadużyciom; ochrona praw własności przemysłowej i handlowej, oznaczeń pochodzenia, zarejestrowanych nazw pochodzenia oraz zapobieganie nieuczciwej konkurencji.

¹⁹⁰ Tamże, art. 39 ust. 2.

państwo powinno przedstawić dowody świadczące o tym, że większość konsumentów przywiązuje znaczną wagę do tych informacji¹⁹¹.

Na podstawie analizy regulacji unijnych i orzecznictwa TSUE dotyczących podawania informacji o kraju lub miejscu pochodzenia środka spożywczego należy skonkludować, że swoboda regulacyjna państw członkowskich jest w tym zakresie istotnie ograniczona z uwagi na przepisy harmonizujące¹⁹². Akty ustawodawcze państw członkowskim mogą być przyjmowane wyłącznie na warunkach określonych w rozporządzeniu (UE) nr 1169/2011. Rozporządzenie to przewiduje co prawda szczególne sytuacje, gdy państwo członkowskie może wymagać podania obowiązkowych, dodatkowych danych szczegółowych, nie wymaganych na gruncie prawa UE, jednak ustanawia jednocześnie szereg warunków, którym tego rodzaju krajowe przepisy powinny odpowiadać. Również w kwestiach niezharmonizowanych działania legislacyjne państw członkowskich powinny być zgodne z TFUE, a więc m.in. ze swobodą przepływu towarów.

4.3.2.2. PRZEPISY KRAJOWE WPROWADZAJĄCE WYMÓG OBOWIĄZKOWEGO OZNAKOWANIA ŚRODKÓW SPOŻYWCZYCH W ODNIESIENIU DO KRAJU LUB MIEJSCA POCHODZENIA A SWOBODA PRZEPŁYWU TOWARÓW

Zanim ustawodawca unijny zharmonizował kwestię znakowania środków spożywczych w odniesieniu do kraju lub miejsca pochodzenia, dokładnie określając przypadki, kiedy takie oznakowanie może być wymagane, państwa członkowskie podejmowały próby wprowadzenia krajowych przepisów w tym zakresie. Uzasadniały je na gruncie doktryny wymogów koniecznych, zwłaszcza wymogiem ochrony konsumenta¹⁹³. Choć wymogi te jednakowo odnosiły się do produktów krajowych i przywożonych, TSUE uznawał je za naruszające swobodę przepływu towarów. Poniżej zostaną poddane analizie orzeczenia TSUE w tym zakresie.

W sprawie C-207/83 *Komisja p. Zjednoczonemu Królestwu* TSUE ocenił przepisy brytyjskie określające katalog towarów, którym na terenie Wielkiej Brytanii obowiązkowo powinno towarzyszyć oznakowanie co do pochodzenia. Wymogi te stosowane były bez rozróżnienia wobec towarów krajowych i przywożonych z innych państw członkowskich. TSUE uznał te przepisy za środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych.

¹⁹¹ Por. tamże.

¹⁹² Podobnie A. Szymecka-Wesołowska, *Obowiązek znakowania kraju pochodzenia mleka a prawo UE. Omówienie wyroku TS z dnia 1 października 2020 r., C-485/18 (Groupe Lactalis)*, LEX/el. 2020.

¹⁹³ Por. wyrok TSUE z 25 kwietnia 1985 r., C-207/83, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*. W sprawie tej przepisy brytyjskie zakazywały sprzedaży detalicznej towarów nieoznaczonych krajem pochodzenia.

Wyjaśnił bowiem, że wymóg znakowania pochodzenia towarów tylko pozornie ma zastosowanie bez rozróżnienia wobec towarów krajowych i przywożonych. Jego celem jest bowiem osiąganie korzyści z uprzywilejowania towarów krajowych przez konsumentów¹⁹⁴. TSUE kolejny raz zwrócił również uwagę, że wprowadzenie przez państwo członkowskie krajowych wymogów w zakresie znakowania towarów może pociągać za sobą zwiększenie kosztów produkcji towarów przywożonych, a te przekładają się na finalny koszt towaru. To z kolei może je stawiać na gorszej pozycji wobec towarów krajowych¹⁹⁵.

Przywołane orzecznictwo należy współcześnie postrzegać przez pryzmat zmian prawnych, które zostały wprowadzone na przestrzeni dziesięcioleci w aktach prawa UE dotyczących znakowania żywności. Jak już wskazano, na gruncie rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 oznakowanie środka spożywczego co do jego pochodzenia jest obowiązkowe tylko w odniesieniu do ściśle określonych przez ustawodawcę unijnego środków spożywczych lub sytuacji. Natomiast w przypadku tych środków spożywczych bądź sytuacji, które nie są objęte obowiązkiem deklaracji pochodzenia, producent może przekazać taką informację na zasadzie dobrowolności¹⁹⁶. Tylko w wyjątkowych przypadkach wprowadzenie na poziomie krajowym wymogu znakowania żywności w zakresie jej pochodzenia jest możliwe i to tylko pod ściśle określonymi warunkami¹⁹⁷.

Przy tak dalece zharmonizowanym ustawodawstwie UE dotyczącym znakowania żywności co do kraju lub miejsca pochodzenia, państwa członkowskie są wciąż zainteresowane wprowadzaniem na poziomie krajowym wymogu obowiązkowego oznakowywania żywności w tym zakresie. W wyniku działań państw członkowskich informacja, która – poza ściśle określonymi przypadkami – powinna stanowić co do zasady informację dobrowolną, staje się obowiązkowa¹⁹⁸. Tym samym na przedsiębiorstwa z sektora spożywczego odpowiedzialne za znakowanie żywności zostaje nałożony dodatkowy wymóg. Tymczasem, jak już wykazano powyżej, tego rodzaju przepisy krajowe są dopuszczalne, ale pod warunkiem, że odpowiadają przepisom harmonizującym, w szczególności art. 38 ust. 1¹⁹⁹ i art. 39 ust. 1 i 2²⁰⁰ rozporządzenia (UE) nr 2011/1169. Ponadto ocena zgodności z prawem UE regu-

¹⁹⁴ Tamże, pkt 20.

¹⁹⁵ Tamże, pkt 18.

¹⁹⁶ K. Jędrych, P. Szczypkowska, A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie, prezentacja, reklama...*, dz. cyt.

¹⁹⁷ Por. art. 39 ust. 1 i 2 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

¹⁹⁸ Por. wyrok TSUE z 1 października 2020 r., C-485/18, *Groupe Lactalis p. Premier ministre i in.*

¹⁹⁹ Art. 38 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 2011/1169 stanowi: „W odniesieniu do kwestii harmonizowanych w szczególności niniejszym rozporządzeniem państwa członkowskie nie mogą przyjmować ani utrzymywać w mocy przepisów krajowych, chyba że zezwala na to prawo Unii. Przepisy krajowe nie mogą powodować utrudnień dla swobodnego przepływu towarów, w tym dyskryminacji środków spożywczych z innych państw członkowskich”.

²⁰⁰ Tamże, art. 39 ust. 2 stanowi: „Na podstawie ust. 1 państwa członkowskie mogą przyjmować przepisy dotyczące obowiązkowego określania kraju lub miejsca pochodzenia środków spożywczych

lacji krajowych powinna być każdorazowo przeprowadzana w kontekście poszanowania swobody przepływu towarów²⁰¹. Działaniom państw członkowskich wprowadzających wymóg obowiązkowego oznakowania żywności co do jej pochodzenia może bowiem w istocie przyświecać cel zastąpienia towarów przywożonych z innych państw członkowskich towarami krajowymi²⁰².

W kontekście wprowadzania przez państwa członkowskie wymogu obowiązkowego oznakowania środków spożywczych w odniesieniu do kraju lub miejsca pochodzenia zasadnicze znaczenie ma wyrok TSUE w sprawie prejudycjalnej C-485/18 *Groupe Lactalis*²⁰³. Sprawa ta związana była ze skargą wniesioną we Francji przez spółkę *Lactalis* o stwierdzenie nieważności dekretu z 2016 r.²⁰⁴, na mocy którego ustawodawca francuski wprowadził obowiązek podania miejsca pochodzenia mleka i mięsa²⁰⁵ stanowiących składniki żywności pakowanej²⁰⁶. Spółka *Lactalis* podniosła w szczególności, że dekret

jedynie wówczas, gdy istnieje udowodniony związek pewnych cech żywności z jej pochodzeniem. Zgłaszając Komisji takie przepisy, państwa członkowskie przedstawiają dowody świadczące o tym, że większość konsumentów przywiązuje znaczną wagę do takich informacji”.

²⁰¹ Jak już wskazano, tamże, art. 38, dotyczący możliwości przyjmowania przepisów krajowych w zakresie zarówno kwestii zharmonizowanych, jak i niezharmonizowanych tym rozporządzeniem, wymaga zgodności owych przepisów krajowych ze swobodą przepływu towarów.

²⁰² Wyrok TSUE z 24 listopada 1982 r., C-249/81, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Irlandii*, EU:C:1982:402, pkt 23. Wyrok w tej sprawie będzie przywoływany w dalszej części niniejszej monografii, dotyczącej promocji towarów krajowych. W tym miejscu należy jedynie wskazać, że sprawa ta dotyczyła kampanii promującej towary irlandzkie, oznaczone w szczególności znakiem „Guaranteed Irish”. Kampanią tą kierowała specjalnie powołana do tego celu instytucja, która jednak była powiązana z organami rządowymi. Skutkiem tej kampanii był spadek sprzedaży towarów pochodzących z innych państw członkowskich UE.

²⁰³ Wyrok TSUE z 1 października 2020 r., C-485/18, *Groupe Lactalis p. Premier ministre i in.*

²⁰⁴ Décret n° 2016–1137 du 19 août 2016 relatif à l’indication de l’origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu’ingrédient, JORF n°0194 du 21 août 2016 texte n° 18.

²⁰⁵ Kwestia obowiązkowego podawania informacji o pochodzeniu mleka i mięsa w całej UE była rozważana przez Komisję. Wzięła ona pod uwagę zarówno oczekiwania konsumentów, jak i obciążenia finansowe i regulacyjne dla przedsiębiorstw z sektora spożywczego, które wiązałyby się z realizacją tego obowiązku. Przedsiębiorstwa te musiałyby bowiem dostosować swoje praktyki zaopatrzeniowe i systemy identyfikowania towarów do nowych wymogów. Duża część kosztów dotyczyłaby zwłaszcza zakładów w regionach przygranicznych oraz na obszarach, które nie są samowystarczalne w zakresie lokalnej produkcji surowego mleka/mięsa. Ponadto wysokie obciążenie producentów żywności związane z kontrolą skłoniłoby ich do zaopatrywania się w mleko w mniejszej liczbie krajów, ze szkodą dla jednolitego rynku – por. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie obowiązkowego określenia kraju lub miejsca pochodzenia mleka, mleka wykorzystywanego jako składnik w przetworach mlecznych oraz rodzajów mięsa innych niż mięso wołowe, wieprzowe, baranie, kozie i drobiowe, COM/2015/0205 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:52015DC0205> [dostęp: 1.09.2024].

²⁰⁶ Skarga spółki *Lactalis* ograniczała się do stwierdzenia nieważności dekretu jedynie w zakresie mleka oraz mleka wykorzystywanego jako składnik. Tym samym TSUE nie odnosił się w wyroku do kwestii znakowania mięsa, objętego dekretem.

ten narusza swobodę przepływu towarów. W jej ocenie był on niezgodny z art. 39 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011, określającym – jak wskazano powyżej – warunki przyjmowania przez państwa członkowskie regulacji wprowadzających dodatkowe obowiązkowe oznaczenia środków spożywczych²⁰⁷.

Dokonując oceny francuskich regulacji należy przywołać regulację rozporządzenia (UE) nr 1169/2011, zgodnie z którą informacje na temat żywności nie mogą wprowadzać konsumentów w błąd, w szczególności przez sugerowanie, że środek spożywczy ma szczególne właściwości, gdy w rzeczywistości wszystkie podobne środki spożywcze mają takie właściwości²⁰⁸. W świetle tej regulacji należy bowiem stwierdzić, że przepis krajowy nakazujący wskazanie kraju lub miejsca pochodzenia środka spożywczego – opierający się wyłącznie na subiektywnym powiązaniu, jakiego większość konsumentów może dokonywać między tym pochodzeniem a niektórymi cechami danego środka spożywczego – mógłby sugerować, że ów środek posiada cechy szczególne związane z jego pochodzeniem, nawet jeśli obiektywnie nie wykazano istnienia takiego udowodnionego związku²⁰⁹. Tym samym tego rodzaju przepis mógłby być sprzeczny z celem rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 wymagającym, aby nabywca środków spożywczych dysponował poprawną, neutralną i obiektywną informacją²¹⁰.

Ponadto w przypadku oparcia przepisów krajowych jedynie na subiektywnych powiązaniach pomiędzy cechami środka spożywczego a jego pochodzeniem nie mógłby zostać wykazany „udowodniony związek” pomiędzy tymi elementami, wymagany na mocy art. 39 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011²¹¹. W takim przypadku zatem przepis krajowy w ogóle nie byłby zgodny z art. 39 ust. 2 rozporządzenia (UE)

²⁰⁷ Wyrok TSUE z 1 października 2020 r., C-485/18, *Groupe Lactalis p. Premier ministre i in.*, pkt 18.

²⁰⁸ Por. art. 7 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

²⁰⁹ Wyrok TSUE z 1 października 2020 r., C-485/18, *Groupe Lactalis p. Premier ministre i in.*, pkt 42 i 52. TSUE wyjaśnił przy tym, że argument wytrzymałości środka spożywczego na transport i ryzyko pogorszenia się jego stanu podczas przewozu nie jest wystarczający dla wykazania związku pomiędzy szczególnymi cechami środka spożywczego i jego pochodzeniem. Cechę tę mogą mieć podobne środki spożywcze o odmiennym pochodzeniu. W konsekwencji cecha ta nie jest w udowodniony sposób związana z określonym pochodzeniem.

²¹⁰ Por. również wyrok TSUE z 22 września 2016 r., C-113/15, *Breitsamer und Ulrich GmbH & Co. KG p. Landeshauptstadt München*, EU:C:2016:718, pkt 69.

²¹¹ Tymczasem należy wyraźnie podkreślić, że regulacje krajowe wprowadzające wymóg podania dodatkowych informacji szczegółowych w odniesieniu do kraju lub miejsca pochodzenia żywności mogą być uznane za zgodne z art. 39 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 tylko jeśli istnieje ów udowodniony związek pewnych cech środka spożywczego z jego pochodzeniem oraz gdy możliwe jest przedstawienie dowodów świadczących o tym, że większość konsumentów przywiązuje znaczną wagę do takich informacji.

nr 1169/2011. Tym samym z całą pewnością nie odpowiadałby on również art. 38 ust. 1 tego rozporządzenia, który w odniesieniu do przepisów uznanych za „zharmonizowane w szczególny sposób” na gruncie rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 pozwala na przyjęcie regulacji krajowych wyłącznie pod warunkiem, że „zezwała na to prawo Unii”²¹² i nie jest naruszana swoboda przepływu towarów. Warto dodać, że „cechą żywności” w rozumieniu art. 39 ust. 2 ww. rozporządzenia nie jest wytrzymałość na transport i ryzyko pogorszenia stanu podczas przewozu środka spożywczego. Taka właściwość nie jest bowiem w udowodniony sposób związana z jego określonym pochodzeniem²¹³. Tym samym nie jest możliwe uzasadnianie przez państwo członkowskie wprowadzenia wymogu podawania informacji na temat pochodzenia środka spożywczego tylko dlatego, że transport środka spożywczego wiąże się z ryzykiem pogorszenia jego stanu. Taka wykładnia zapobiega nieuzasadnionemu korzystaniu z art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 2011/1169 i – szerzej – idei rynku wewnętrznego.

W przypadku, gdy ustawodawca nie wykazał związku pomiędzy szczególnymi cechami żywności a jej pochodzeniem, krajowy wymóg obowiązkowego podawania informacji o pochodzeniu środka spożywczego może zostać uznany za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Celem takiego wymogu mogłoby bowiem być w istocie osiąganie korzyści przez krajowych producentów żywności ze wspomnianego już patriotyzmu konsumpcyjnego, przyzwyczajień, czy też z mylnego – nieopartego dowodami – przekonania, że żywność krajowego pochodzenia ma szczególne właściwości w stosunku do żywności pochodzącej z innych państw członkowskich²¹⁴.

4.3.2.3. WNIOSKI

Problematyka znakowania środków spożywczych w odniesieniu do kraju lub miejsca ich pochodzenia skłania do kilku dodatkowych refleksji, dotyczących sposobu uregulowania tej kwestii przez ustawodawcę unijnego i ich oddziaływania na swobodę przepływu towarów.

Zharmonizowanie ram prawnych na poziomie UE w odniesieniu do podawania informacji o kraju lub miejscu pochodzenia środka spożywczego przyczynia się do jednoczesnej realizacji dwóch celów. Z jednej strony przepisy harmonizujące realizują

²¹² Skoro przepis krajowy byłby uznany za sprzeczny z tamże, art. 39 ust. 2 to należy uznać, że w ogóle byłby on sprzeczny „z prawem Unii”.

²¹³ Por. wyrok TSUE z 1 października 2020 r., C-485/18, *Groupe Lactalis p. Premier ministre i in.*, pkt 51.

²¹⁴ W sytuacji, gdyby nie było możliwe udowodnienie związku pomiędzy pewnymi cechami żywności i jej pochodzeniem, jak wymaga tego art. 39 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

wynikający z art. 114 TFUE cel ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego²¹⁵. Określają one bowiem jednakowe dla wszystkich przedsiębiorstw z sektora spożywczego UE wymogi. Żywność oznakowana w sposób zgodny z unijnymi wymogami może być tym samym, co do zasady, przedmiotem swobodnego obrotu na rynku wewnętrznym. Ponadto ustanowienie wspólnych przepisów zapewniających odpowiednie informowanie konsumentów na temat spożywanej przez nich żywności realizuje cel ochrony konsumentów. Zapobiega bowiem wprowadzaniu ich w błąd.

Z drugiej strony należy wskazać, że przepisy te znacząco ograniczają swobodę regulacyjną państw członkowskich. Jest to korzystne z punktu widzenia zapewnienia swobody przepływu towarów. Pozostawienie państwom członkowskim całkowitej swobody regulacyjnej w obszarze znakowania żywności co do jej pochodzenia mogłoby bowiem skutkować przyjmowaniem przez nie przepisów mających na celu w istocie wspieranie krajowych producentów żywności. Podkreślenia jednak wymaga, że – kierując się potrzebą ochrony konsumenta – ustawodawca unijny zapewnił państwom członkowskim w rozporządzeniu (UE) nr 1169/2011 możliwość przyjmowania przepisów krajowych wprowadzających wymóg obowiązkowego określania kraju lub miejsca pochodzenia środków spożywczych. Dookreślił on jednak wyraźnie warunki, na jakich takie przepisy mogą być przyjmowane. Wskazano je powyżej, w części dotyczącej ram prawnych.

Uprawnione wydaje się zatem stwierdzenie, że ustawodawca unijny wyważył interes ochrony rynku i ochrony konsumentów. Przyjął rozwiązania służące zachowaniu właściwej równowagi pomiędzy nimi. Przepisy rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 należy zatem ocenić pozytywnie.

Na koniec należy podkreślić, że umożliwienie państwom członkowskim przyjmowania krajowych regulacji w zakresie podawania informacji o pochodzeniu żywności można także uznać za uzasadnione względami pragmatyczności. To same państwa członkowskie mają bowiem najlepszą wiedzę na temat środków spożywczych, które – z uwagi na jeden z interesów ogólnych, wymienionych w art. 39 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011, w szczególności interes ochrony zdrowia publicznego, powinny być obowiązkowo oznakowane w odniesieniu do ich pochodzenia. Ustawodawca unijny wskazał zarówno w rozporządzeniu (UE) nr 1169/2011, jak i w rozporządzeniach sektorowych, szereg środków spożywczych oraz katalog przypadków wymagających podania informacji o kraju lub miejsca pochodzenia środka spożywczego. Umożliwiając jednak państwom członkowskim przyjmowanie dodatkowych regulacji krajowych w tym zakresie wziął pod uwagę, że mogą istnieć

²¹⁵ Warto przy tym zwrócić uwagę, że art. 114 TFUE jest jedyną podstawą prawną rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

środki spożywcze, których obowiązkowe oznaczenie w zakresie pochodzenia byłoby uzasadnione i potrzebne. Dla przykładu zasadne jest wskazanie na ziemniaki, które na mocy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2019 r.²¹⁶ podlegają obowiązkowemu oznakowaniu co do kraju ich pochodzenia. Jej wprowadzenie opierało się na udowodnionym związku pomiędzy m.in. warunkami glebowo-klimatycznymi w Polsce a cechami polskich ziemniaków. Umożliwia ona zatem konsumentom podjęcie świadomej decyzji zakupowej w oparciu o rzetelne informacje, służąc tym samym ich ochronie²¹⁷. Z przepisu art. 39 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 skorzystała także Francja przyjmując dekret nr 2016-1137 dotyczący obowiązkowego zamieszczania informacji o kraju lub miejscu pochodzenia mleka i mięsa oraz mleka i mięsa stosowanych jako składniki. Choć Komisja miała początkowo wątpliwości co do jego zgodności z rozporządzeniem (UE) nr 1169/2011 w zakresie zależności jakości od kraju pochodzenia, to finalnie zaakceptowała je na okres próbny²¹⁸. Przepisy francuskiego dekretu zostały jednak uznane przez TSUE za niezgodne z rozporządzeniem (UE) nr 1169/2011 w sprawie C-485/18 i w konsekwencji uchylone w zakresie nieodpowiadającym przepisom unijnym²¹⁹. Podlegały one także krytyce ze strony doktryny. Choć wskazano, że uwzględniały one zasadę wzajemnego uznawania, co już stanowiło „istotne osiągnięcie Unii Europejskiej”²²⁰, to jednak przyjmując je Francja nie wykazała dowodu na związek cech żywności z jej pochodzeniem w świetle art. 39 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011. Ponadto, w istocie regulacje te mogły zachęcać konsumentów we Francji do nabywania produktów krajowych. Dodatkowo, mogły skłaniać producentów francuskich do ograniczenia sprowadzania surowców z innych państw członkowskich celem uniknięcia konieczności oznakowania kraju pochodzenia surowca. Wreszcie regulacje te trudno uznać za uzasadnione którąkolwiek z podstaw wymienionych w art. 39 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011. Nie może to być ochrona zdrowia publicznego. Także ochrona konsumentów w tym wypadku nie znajdowała uzasadnienia, bowiem konsumentów chroni ogólna zasada, zgodnie z którą należy podać kraj lub miejsce pochodzenia w sytuacji, gdyby brak tej informacji mógł wprowadzać

²¹⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 kwietnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych, Dz.U. 2019, poz. 754.

²¹⁷ Por. treść powiadomienia nr 2018/0562/PL – C00A zgłoszonego Komisji w Bazie TRIS w trybie dyrektywy 2015/1535/UE, <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/search> [dostęp: 1.09.2024].

²¹⁸ P. Wojciechowski, *Obowiązkowe znakowanie żywności...*, s. 392.

²¹⁹ Por. Décision nos 404651, 428432, 441239 du 10 mars 2021 du Conseil d'Etat statuant au contentieux, JORF n°0068 du 20 mars 2021, texte n° 79.

²²⁰ P. Wojciechowski, *Obowiązkowe znakowanie żywności...*, s. 400.

konsumenta w błąd²²¹. Akceptacja przepisów francuskich przez Komisję można uznać za wyraz złagodzenia podejścia Komisji w tym zakresie. Niemniej, czujność TSUE pozwoliła na doprowadzenie do uchylenia niezgodnych z prawem UE regulacji.

4.3.3. KRAJOWE ZNAKI JAKOŚCI ZAWIERAJĄCE OZNACZENIA POCHODZENIA GEOGRAFICZNEGO A SWOBODA PRZEPIŹYWU TOWARÓW

Znaki jakości żywności odnoszące się do jej pochodzenia zostały zharmonizowane w ramach ustawodawstwa wtórnego UE. Na poziomie unijnym jest prowadzony rejestr chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych przez Komisję²²². Akty prawa UE regulują w szczególności procedurę rejestracji znaku oraz określają wymogi, których spełnienie jest konieczne, aby możliwe było oznakowanie danego środka spożywczego znakiem jakości. Regulują też kwestie dotyczące etykietowania żywności i zakresu kontroli urzędowych oraz ustanawiają ramy ochrony prawnej znaków jakości.

W konsekwencji ustanawianie przez państwa członkowskie krajowych znaków jakości żywności odwołujących się do jej pochodzenia jest uznawane za sprzeczne z art. 34 TFUE. Mogą one bowiem utrudniać handel na rynku wewnętrznym z uwagi na stwarzanie korzystniejszych warunków sprzedaży dla produktów pochodzenia krajowego. W istocie zachęcają one do kupna żywności krajowej ze szkodą dla żywności przywożonej z innych państw członkowskich UE²²³. W ocenie Komisji stosowanie takich przepisów dyskryminuje towary przywożone²²⁴. W efekcie krajowe znaki jakości mogą dotyczyć tylko cech charakterystycznych danej żywności, z wyłączeniem wskazania na jej pochodzenie geograficzne²²⁵.

Orzecznictwo TSUE z początku lat 2000. pokazuje jednak, że państwa członkowskie dążyły do utrzymania krajowych znaków jakości zawierających oznaczenia pochodzenia geograficznego dla produktów niespełniających wymogów prawa UE, a więc niezarejestrowanych jako ChOG lub ChNP²²⁶. Wymownym przykładem takiego orzecznictwa jest wyrok w sprawie C-6/02 *Komisja p. Francji*²²⁷. TSUE orzekł w nim, że

²²¹ Tamże, s. 394–395.

²²² Por. art. 11 rozporządzenia (UE) nr 1151/2012.

²²³ E. Całka, *Geograficzne oznaczenia pochodzenia...*, dz. cyt.

²²⁴ Tamże.

²²⁵ Tamże.

²²⁶ Tamże.

²²⁷ Wyrok TSUE z 6 marca 2003 r., C-6/02, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, EU:C:2003:136.

stosując regionalne geograficzne znaki jakościowe: „Savoie”, „Franche-Comté”, „Corse”, „Midi-Pyrénées”, „Normandie”, „Nord-Pas-de-Calais”, „Ardenne de France”, „Limousin”, „Languedoc-Roussillon” i „Lorraine”, Francja naruszyła art. 34 TFUE. Znaki te nie były bowiem zarejestrowane na gruncie obowiązującego wówczas rozporządzenia (EWG) nr 2081/92²²⁸. Owe krajowe znaki stanowiły środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, ponieważ faworyzowały sprzedaż żywności krajowej. Informowały bowiem konsumenta o pochodzeniu żywności z francuskiego regionu²²⁹. To z kolei mogło stanowić zachętę do jego zakupu. Komisja przypominała jednocześnie, że warunki pozwalające na przyznanie ochrony prawnej danemu znakowi łączącemu jakość żywności z jej pochodzeniem zostały określone w rozporządzeniu (EWG) nr 2081/92. W konsekwencji przyznawanie takiej ochrony może się odbywać wyłącznie na zasadach określonych tym rozporządzeniem²³⁰. TSUE podzielił argumentację Komisji i uznał, że Francja naruszyła art. 34 TFUE²³¹.

Przykładem takiej linii orzeczniczej jest także sprawa C-255/03 *Komisja p. Belgii*²³², dotycząca „Walońskiego Znak Jakości” (franc. *le label de qualité wallon*). Znakiem tym mogła być oznaczona wyłącznie żywność wytworzona lub przetworzona w Walonii. Znak ten informował, że dany środek spożywczy pochodzi z Walonii i ma w związku z tym określone cechy. TSUE podkreślił, że celem ustanowienia tego znaku jakości było wspieranie sprzedaży krajowej żywności ze szkodą dla żywności przywożonej z innych państw członkowskich²³³. Uznał go za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Z wyroku tego wynika, że krajowe znaki jakości nie mogą odwoływać się do pochodzenia danego środka spożywczego, a jedynie do jego ogólnych cech.

Na kanwie powołanych wyroków pojawiły się głosy wyrażające wątpliwość co do zachowania na poziomie UE równowagi pomiędzy swobodą przepływu towarów, a po-

²²⁸ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2081/92 z 14 lipca 1992 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. WE L 208 z 24.07.1992 r., s. 1 z późn. zm.

²²⁹ Wyrok TSUE z 6 marca 2003 r., C-6/02, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 12.

²³⁰ Tamże, pkt 13.

²³¹ Zasadne jest zwrócenie uwagi, że jeszcze w trakcie rozpatrywania sprawy przez TSUE Francja podjęła działania mające na celu zgodne z prawem stosowanie rozporządzenia (EWG) nr 2081/92. Uchyliła bowiem akty prawne na podstawie których udzielono we Francji ochrony prawnej niektórym z ww. znaków lub podjęła kroki w celu ich zarejestrowania w trybie przewidzianym ww. rozporządzeniem unijnym – por. pkt 15 wyroku TSUE z 6 marca 2003 r., C-6/02, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*.

²³² Wyrok TSUE z 17 czerwca 2004 r., C-255/03, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Belgii*, EU:C:2004:378.

²³³ Tamże, pkt 10.

trebą i wolą promowania żywności wysokiej jakości²³⁴. Wskazuje się, że „logika konkurencyjna” nie jest jedyną, do której powinno być dostosowane prawo żywnościowe UE²³⁵. Podkreśla się także, że wolą konsumentów jest uzyskiwanie informacji na temat pochodzenia żywności²³⁶. Zdecydowana większość z nich wskazuje, że informacja ta ma dla nich znaczenie²³⁷.

Przywołane orzecznictwo TSUE zasługuje jednak na pozytywną ocenę. Na poziomie unijnym został ustanowiony już w 1992 r. zharmonizowany system znaków jakości. Pozwalał on na waloryzowanie żywności, której wysoka jakość łączy się z pochodzeniem. Dzięki ściśle określonym ramom prawnym unijny system znaków jakości stanowi dla konsumentów gwarancję, że żywność opatrzona tymi znakami jest rzeczywiście żywnością wysokiej jakości. Buduje on zaufanie konsumentów do prawa żywnościowego UE. Utrzymywanie przez państwa członkowskie krajowych znaków łączących jakość żywności z jej regionalnym pochodzeniem, z pominięciem zasad wynikających ze zharmonizowanych aktów prawnych UE, nie mogło mieć dłużej miejsca²³⁸. Warunkiem zgodności z prawem UE takich krajowych znaków jakości odwołujących się do pochodzenia żywności stała się ich rejestracja w trybie przewidzianym w rozporządzeniu (EWG) nr 2081/92 jako ChNP lub ChOG. Utrzymywanie ochrony prawnej na poziomie krajowym niezarejestrowanym znakom jakości żywności odwołującym się do jej krajowego pochodzenia, a więc siłą rzeczy zarezerwowanych dla towarów krajowych, należy uznać za formę ukrytego protekcjonizmu (franc. *protectionnisme déguisé*)²³⁹. Nie jest on dopuszczalny na gruncie art. 34 TFUE.

²³⁴ V. De Neef, *Du malt des brasseries belges au moult de l'origine: systèmes de protection de la provenance. De la concurrence au sui generis*, Louvain 2016, s. 52.

²³⁵ M.A. Ngo, *Quel avenir pour les labels au regard de la libre circulation des marchandises*, „Revue de Droit Rural” 2007, nr 356, s. 17.

²³⁶ M. Friant-Perrot, *Valorisation des produits agricoles et agro-alimentaires et information des consommateurs dans la proposition de règlement européen concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (COM 2008(40) final)*, <https://hal.science/hal-01082112/document> [dostęp: 1.09.2024].

²³⁷ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie polityki jakości produktów rolnych, w sprawie polityki jakości produktów rolnych, COM/2009/0234 final, pkt 4.2. Około 60% unijnych konsumentów wskazało na przywiązywanie wagi do pochodzenia żywności.

²³⁸ Rozporządzenie (EWG) nr 2081/92 przewidywało okresy przejściowe.

²³⁹ C. Charlier, M.A. Ngo, *Informing les consommateurs au détriment de la libre circulation...*, s. 75.

4.3.4. PROMOCJA ŻYWNOŚCI POCHODZENIA KRAJOWEGO

Ograniczenie możliwości wprowadzenia na poziomie krajowym wymogu znakowania żywności w sposób wskazujący na jej pochodzenie²⁴⁰ może skłaniać państwa członkowskie do poszukiwania innych form działań służących informowaniu konsumentów o krajowym pochodzeniu żywności. Nie tylko obowiązkowe oznakowanie środków spożywczych co do ich pochodzenia może bowiem wpływać na decyzje zakupowe konsumentów preferujących krajowe produkty. Taki skutek może zostać osiągnięty także dzięki szeroko zakrojonym kampaniom promującym żywność krajowego pochodzenia. Cele, które przyświecają państwom promującym żywność krajowego pochodzenia są niejednokrotnie związane z ochroną miejsc pracy, zapewnieniem dochodów producentom, a tym samym również wpływów do budżetu krajowego²⁴¹. W konsekwencji państwa mogą być zainteresowane umacnianiem etnocentrycznych postaw konsumentów²⁴². Etnocentryzm i patriotyzm są bowiem ważnymi czynnikami motywującymi zachowania konsumentów²⁴³. W postawach państw członkowskich promujących krajową żywność w sposób dyskryminujący towary przywożone widać jednak również pokłosie kryzysów, które targają UE. Kryzys finansowy z 2007 r. umocnił negatywne nastawienie wobec towarów i pracowników pochodzących z innych państw członkowskich. Kryzysy żywnościowe, związane z wystąpieniem choroby BSE oraz świńskiej i ptasiej grypy, osłabiły zaufanie do żywności importowanej i skłoniły państwa do przemyslenia kwestii samowystarczalności żywnościowej. Z kolei kryzys klimatyczny stanowi impuls do ograniczania transportu towarów, skutkującego pozostawianiem śladu emisyjnego, i zwróceniu się na nowo ku lokalnie produkowanej żywności²⁴⁴. Kampanie promujące żywność krajowego pochodzenia są swoistą odpowiedzią na te wyzwania. Nie zawsze stanowią one środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Poniżej analizie zostaną poddane przykłady kampanii naruszających art. 34 TFUE i w pełni zgodnych z prawem UE.

²⁴⁰ Jak już wskazano w niniejszej monografii państwa członkowskie tylko w ściśle określonych sytuacjach, wskazanych w aktach prawa wtórnego UE, mogą wprowadzić wymóg oznakowania żywności w odniesieniu do kraju lub miejsca jej pochodzenia. Zasada jest, że podawanie tych informacji zależy od decyzji producentów żywności, tzn. jest dobrowolne.

²⁴¹ J. Hojnik, *Free Movement of Goods in a Labyrinth: Can Buy Irish Survive the Crises?*, „Common Market Law Review” 2012, nr 49, s. 291.

²⁴² Tamże. Por. również J. Hojnik, *Promotion of Agricultural and Food Products in Slovenia: Enhancing Consumer Ethnocentrism*, „European Food and Feed Law Review” 2011, t. 6, nr 5, s. 269–277.

²⁴³ B. Keillor, G.T.M. Hult, *A Five-Country Study of National Identity: Implications for International Marketing Research and Practice*, „International Marketing Review” 1999, nr 16, s. 69. Autor analizuje znaczenie tzw. narodowej tożsamości konsumentów (ang. *national identity*) w procesie podejmowania decyzji zakupowych.

²⁴⁴ Por. szerzej: J. Hojnik, *Free Movement of Goods in a Labyrinth: Can Buy Irish...*, s. 293–295.

Zaangażowanie państw członkowskich w kampanie promujące żywność krajowego pochodzenia wiąże się z poważnym ryzykiem naruszenia swobody przepływu towarów. Jest tak wtedy, gdy kampanie te – odwołując się do krajowego pochodzenia żywności – działają na niekorzyść towarów przywożonych z innych państw członkowskich. W wyroku w sprawie C-249/81 *Buy Irish*²⁴⁵ TSUE wyjaśnił w jaki sposób tego rodzaju kampanie zagrażają rynkowi wewnętrznemu. Sprawa ta dotyczyła ogólnokrajowej kampanii promującej towary irlandzkie²⁴⁶. Kampania była prowadzona co prawda przez instytucję prywatną, jednak wpływ na jej funkcjonowanie wywierało państwo. Wyrażał się on w szczególności w finansowaniu owej instytucji ze środków pochodzących z subwencji publicznych oraz w mianowaniu członków jej zarządu przez organ publiczny²⁴⁷. TSUE uznał, że celem przyświecającym rządowi irlandzkiemu było zastąpienie towarów importowanych towarami krajowymi i tym samym zahamowanie importu²⁴⁸. Kampania ta stanowiła w istocie całościowy program rządowy, którego skutki mogły oddziaływać na handel wewnątrzunijny. Fakt, iż udział w kampanii był dobrowolny nie wpłynął na zakwalifikowanie jej jako środka o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych²⁴⁹. Godne zauważenia jest także, iż fakt niewydania przez rząd niemiecki jakiegokolwiek aktu prawnego zobowiązującego podmioty do określonego działania nie miał dla TSUE znaczenia. Dla TSUE liczyło się to, że kampania ta miała skutki porównywalne z aktami posiadającymi charakter wiążący²⁵⁰.

Wyrok TSUE jest bardzo ważny dla rozwoju linii orzeczniczej dotyczącej ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym. Wynika bowiem z niego, że zakres zastosowania ustanowionego w art. 34 TFUE zakazu ww. ograniczeń rozciąga się na środki podejmowane przez instytucje podporządkowane władzy publicznej. Dodatkowo dla zakwalifikowania środków o charakterze publicznoprawnym jako sprzecznych z art. 34 TFUE nie jest konieczne, aby środki te miały charakter prawnie wiążący²⁵¹.

²⁴⁵ Wyrok TSUE z 24 listopada 1982 r., C-249/81, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Irlandii*.

²⁴⁶ Kampania polegała m.in. na zapewnieniu specjalnych procedur reklamowania towarów krajowych oraz na oznakowaniu towarów znakiem „Irish Guaranteed”. Ponadto przekaz kampanii nawiązywał m.in. do związku pomiędzy nabywaniem towarów krajowych a zapewnieniem miejsc pracy w Irlandii.

²⁴⁷ Organem tym był minister ds. przemysłu, handlu i energii. Nie bez znaczenia w sprawie była publiczna wypowiedź ministra, który stwierdził, że celem kampanii jest zastąpienie towarów importowanych towarami irlandzkimi – por. pkt 2 wyroku TSUE z 24 listopada 1982 r., C-249/81, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Irlandii*.

²⁴⁸ Tamże, pkt 23.

²⁴⁹ Tamże, pkt 27. TSUE uznał, że potencjalne oddziaływanie kampanii na import towarów z innych państw członkowskich jest porównywalny do tego, jaki wywierają środki o charakterze obligatoryjnym.

²⁵⁰ M.A. Dausies, *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 191–192.

²⁵¹ Tamże.

Nawet akty państw członkowskich, które nie mają mocy prawnie wiążącej, mogą wpływać na zachowania przedsiębiorstw i konsumentów w sposób prowadzący do naruszenia celów traktatowych²⁵². Fakt, iż udział przedsiębiorców w kampanii był dobrowolny nie zmienił zatem oceny TSUE na temat niezgodności kampanii *Buy Irish* ze swobodą przepływu towarów.

Pomimo tak klarownej wykładni, dwadzieścia lat po wyroku w sprawie *Buy Irish* przedmiotem oceny TSUE ponownie była dopuszczalność kampanii reklamowej, której można było w istocie przypisać charakter publicznoprawny. W sprawie C-325/00 *Komisja/Niemcy*²⁵³ instytucja prowadząca działania promocyjne realizowała zadania i cele specjalnego funduszu promocji niemieckich produktów rolnych i żywnościowych, ustanowionego na mocy ustawy. Wpływ na skład osobowy organu zarządzającego tym funduszem miał minister federalny. Środki na jego funkcjonowanie pochodziły ponadto z obligatoryjnych składek pobieranych przez państwo od przedsiębiorstw²⁵⁴. Pomimo więc, że instytucja realizująca zadania funduszu miała formę spółki kapitałowej, to – z uwagi na jej powiązania z państwem – jej działania należało w istocie przypisać właśnie państwu²⁵⁵. Polegały one w szczególności na przyznawaniu znaku jakości „Jakość marki z Niemiec”²⁵⁶. Wnioskować o przyznanie tego znaku mogły jedynie przedsiębiorstwa niemieckie. Mógł on zostać nadany w odniesieniu do produktów rolnych lub żywnościowych wyprodukowanych wyłącznie na terenie Niemiec²⁵⁷. Kampania zachęcała konsumentów do zakupu towarów niemieckich, przez prowadziła do wyłączenia z rynku towarów przywożonych²⁵⁸. Miała tym samym potencjalny wpływ na wymianę handlową. Skoro zaś owe działania należało w istocie przypisać państwu, to TSUE uznał, że Niemcy naruszyły art. 34 TFUE²⁵⁹.

²⁵² Por. wyrok TSUE z 24 listopada 1982 r., C-249/81, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Irlandii*, pkt 28.

²⁵³ Wyrok TSUE z 5 listopada 2002 r., C-325/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:2002:633.

²⁵⁴ Finansowanie kampanii promujących żywność krajowego pochodzenia z obowiązkowych składek wpłacanych przez uczestników rynku jest wystarczające dla uznania zaangażowania państwa w owe kampanie – zob. podobnie A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze...*, s. 773.

²⁵⁵ Instytucja ta miała też m.in. obowiązek podporządkowania się wytycznym (fr. *lignes directrices*) ze strony funduszu, a organy funduszu miały wpływ na część składu osobowego przedmiotowej instytucji – por. wyrok TSUE z 5 listopada 2002 r., C-325/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*, pkt 2–7 i pkt 17–20.

²⁵⁶ Tamże, pkt 8. Znak ten brzmiał: „Markenqualität aus deutschen Landen”.

²⁵⁷ Tamże. Pochodzenie towaru było weryfikowane w laboratoriach.

²⁵⁸ Tamże, pkt 23.

²⁵⁹ Tamże, pkt 28.

Przywołane wyroki TSUE należy ocenić pozytywnie. Na ich kanwie zasadne jest stwierdzenie, że znaki krajowe, którymi można oznakować wyłącznie żywność wyprodukowaną na terytorium konkretnego państwa członkowskiego, mogą stanowić element protekcjonizmu gospodarczego. Ich celem może być zachęcanie konsumentów do nabywania towarów krajowego pochodzenia i zniechęcanie ich do kupowania towarów wyprodukowanych w innych państwach członkowskich²⁶⁰.

W tym kontekście należy również uzupełniającą dodać, że angażowanie się państwa w działania mające na celu promocję krajowej żywności może się wyrażać również w umożliwianiu producentom krajowym reklamy ich towarów na preferencyjnych warunkach w telewizji publicznej lub innych mediach kontrolowanych przez państwo²⁶¹.

Rozważając zagadnienie zgodności z prawem UE kampanii promujących krajową żywność konieczne jest podkreślenie, że mogą one być dozwolone, ale pod pewnymi warunkami. Ocena ich zgodności z prawem UE zależy przede wszystkim od rodzaju prowadzącego ją podmiotu, w tym jego składu osobowego lub sposobu powołania, pochodzenia środków na finansowanie kampanii, a także jej celu.

Kampanie, których celem jest promocja określonych środków spożywczych z uwagi na ich właściwości, a nie krajowe pochodzenie, są natomiast w pełni zgodne z prawem UE nawet w przypadku zaangażowania w nie instytucji o charakterze publicznoprawnym²⁶². Takie stanowisko wynika w szczególności z wyroku TSUE w sprawie C-222/82 *Apple and Pear*²⁶³. Będąc przedmiotem oceny kampania polegała na promocji konkretnych odmian jabłek i gruszek. W jej ramach podkreślane były szczególne walory tych owoców, jednak bez odwołania do kraju ich pochodzenia. Innymi słowy, kampania ta nie była nakierowana na promocję określonych środków spożywczych ze względu na ich krajowe pochodzenie, lecz ze względu na ich właściwości. TSUE uznał, że tego rodzaju działania nie stanowią środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych²⁶⁴.

²⁶⁰ E. Skrzydło-Tefelska, *Krajowe programy promocji towarów a swobodny przepływ towarów w Unii Europejskiej*, [w:] A. Łazowski, R. Ostrihansky (red.), *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 267 i n.

²⁶¹ E. Skrzydło-Tefelska, *Krajowe programy promocji towarów...*, s. 283 i n.; M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego...*, s. 159.

²⁶² Instytucji prywatnej może zostać przypisany charakter państwowy, jeżeli jest ona finansowana przez państwo, które ma również wpływ na jej skład osobowy oraz udziela jej „moralnego wsparcia” – zob. D.E. Harasimiuk, *Zakazy reklamy towarów...*, dz. cyt.

²⁶³ Wyrok TSUE z 13 grudnia 1983 r., C-222/82, *Apple i Pear Development Council p. K.J. Lewis Ltd i in.*, EU:C:1983:370.

²⁶⁴ Tamże, pkt 21. Odmienne stanowisko prezentowała w sprawie Komisja Europejska. Podkreślała ona, że promowanie wybranych odmian owoców może mieć negatywny skutek na sprzedaż pozostałych odmian i zakłócać tym samym konkurencję na rynku. TSUE uznał jednak, że taki skutek mógłby

Kampanie promujące jabłka dlatego, że są np. kruche i soczyste, będą zatem w pełni dopuszczalne na gruncie prawa UE²⁶⁵. Co więcej nawet fakt, że promowana ze względu na szczególne właściwości żywność, np. określone odmiany owoców, jest typowa dla danego państwa członkowskiego, nie wpływa co do zasady na tę ocenę²⁶⁶. Kampanie promujące określone środki spożywcze byłyby natomiast niezgodne z art. 34 TFUE, gdyby prowadziły do odradzania zakupu lub oczerniania towarów przywożonych z innych państw członkowskich. Także kampanie nakłaniające do zakupu określonych towarów wyłącznie ze względu na ich krajowe pochodzenie nie odpowiadałyby art. 34 TFUE²⁶⁷.

Odniesienia wymaga na koniec kwestia możliwości uzasadnienia na gruncie art. 36 TFUE kampanii promujących żywność krajowego pochodzenia, zakwalifikowanych jako środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Należy jasno stwierdzić, że jeżeli krajowe pochodzenie jest jedynym kryterium, na podstawie którego towary są promowane, to tego rodzaju kampanie należy oceniać jako arbitralnie dyskryminujące. W takim bowiem przypadku kampanie te wyłączają możliwość objęcia promocją towarów przywożonych z innych państw członkowskich, a ich skutkiem jest zastąpienie produkcji importowanej produkcją krajową. Jak już podkreślano, środki arbitralnie dyskryminujące nie mogą być uzasadnione na gruncie art. 36 TFUE, co bezpośrednio wynika z treści tego przepisu.

Przykładem programu promocji towarów krajowych, który należałoby przypisać państwu, jest nieistniejący już program „Polska Dobra Żywność”. W związku z wejściem Polski do UE został on zastąpiony programem „Poznaj Dobrą Żywność”. Program „Poznaj Dobrą Żywność” odpowiada prawu UE, ponieważ umożliwia w sposób niedyskryminacyjny przyznanie znaku jakości zarówno towarom wyprodukowanym w Polsce, jak i towarom pochodzącym z innych państw członkowskich UE. Warunkiem jego przyznania jest spełnienie przez artykuł rolno-spożywczy określonych ustawowo kryteriów w zakresie jakości, tj. w szczególności w zakresie sposobu produkcji, składu lub właściwości organoleptycznych²⁶⁸. Program ten należy ocenić pozytywnie pod kątem prawnym. W pełni odpowiada on utrwalonemu orzecznictwu TSUE, zgodnie z którym

zaistnieć w sytuacji, gdyby kampania określonych odmian owoców rzeczywiście prowadziła do wykluczenia pozostałych odmian z rynku. Co do zasady nie jest jednak możliwe zakazanie kampanii, których celem jest zwrócenie uwagi konsumentów na szczególnie właściwości określonej żywności i sposób jej przyrządzania.

²⁶⁵ Por. J. Hanlon, *European Community Law*, Sweet & Maxwell, London 2000, s. 193.

²⁶⁶ Wyrok TSUE z 13 grudnia 1983 r., C-222/82, *Apple i Pear Development Council p. K.J. Lewis Ltd i in.*, pkt 19.

²⁶⁷ Tamże, pkt 16–20.

²⁶⁸ Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1980 – por. art. 13 ustawy.

państwa członkowskie mają kompetencję do ustalania obowiązujących na ich terytorium norm jakościowych, od spełnienia których uzależniona jest możliwość uzyskania znaku jakości dla określonego towaru²⁶⁹. Co jednak bardzo istotne owe normy jakościowe nie mogą być powiązane z wytworzeniem towaru na terenie owego państwa członkowskiego. Mogą one się odwoływać wyłącznie do określonych cech jakościowych, których spełnienie pozwala na oznakowanie towaru znakiem jakości²⁷⁰. Program „Poznaj Dobrą Żywność” bez wątpienia odpowiada tym wymogom. Z kolei program „Polska Dobra Żywność” z całą pewnością należałoby zakwalifikować w przypadku jego kontynuacji jako środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Jego reguły pozwalały bowiem na oznakowanie nim wyłącznie artykułów rolno-spożywczych wyprodukowanych „z surowców pochodzenia krajowego”²⁷¹. Tym samym program ten nie obejmował towarów przywożonych z innych państw członkowskich UE i mógł prowadzić do ich wykluczania z rynku na korzyść towarów krajowych²⁷².

Przykładem działań promujących jakość żywności oraz produktów rolnych, w które zaangażowane jest państwo, jest francuski system certyfikacji *Label rouge*. Szczegółowe wymogi związane z wnioskowaniem do organu publicznego²⁷³ o przyznanie znaku jakości *Label Rouge* określa francuski Kodeks Rolnictwa i Rybołówstwa²⁷⁴. Znak ten jest przyznawany towarom odróżniającym się wyższą jakością od towarów standardowych, przede wszystkim z uwagi na szczególne warunki ich produkcji²⁷⁵. Przyznanie znaku następuje na podstawie zarządzenia ministra lub ministrów²⁷⁶. Uzyskanie znaku jakości

²⁶⁹ Wyrok TSUE z 12 października 1978 r., C-13/78, *Joh. Eggers Sohn & Co. p. Freie Hansestadt Bremen*, pkt 25.

²⁷⁰ Tamże.

²⁷¹ Por. art. 13 ust. 1 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

²⁷² Program „Polska Dobra Żywność” został zastąpiony programem „Poznaj Dobrą Żywność”.

²⁷³ Procedurą prowadzącą do przyznania znaku jakości (lub odmowy) zarządza *Institut national de l'origine et de la qualité* (tłum. Krajowy Instytut Pochodzenia i Jakości).

²⁷⁴ Por. Code rural et de la pêche maritime, art R641-1 do R641-10-1, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071367/LEGISCTA000006138438/2021-01-25/#LEGISCTA000006138438 [dostęp: 1.09.2024].

²⁷⁵ Jednym z elementów wniosku o przyznanie znaku *Label Rouge* jest przekazanie tzw. *cahier de charges* (tłum. specyfikacja produktu), określającego wymogi w zakresie procesu produkcji i innych etapów przygotowania produktu. Przyznanie znaku jakości odbywa się w drodze rozporządzenia wydanego wspólnie przez ministra właściwego do spraw rolnictwa oraz ministra właściwego do spraw konsumpcji. Akt ten zatwierdza jednocześnie *cahier des charges*. Zarówno rozporządzenie, jak i zatwierdzone *cahier des charges* są publikowane w oficjalnych publikatorach – odpowiednio w Dzienniku Ustaw Republiki Francuskiej (JORF) i w Dzienniku Urzędowym ministra właściwego ds. rolnictwa (Bulletin officiel du ministère chargé de l'agriculture) – por. art. R641-1 do D641-10-1 franc. Kodeksu Rolnictwa i Rybołówstwa.

²⁷⁶ Por. art. L641-1 do L641-4 Code Rural et de la pêche maritime.

Label Rouge jest w pełni możliwe w odniesieniu do towarów pochodzących z innych państw członkowskich UE, a nawet z państw trzecich. Ma on zatem całkowicie niedyskryminacyjny charakter, niezwiązany w żaden sposób z wymogiem produkcji towaru na terenie Francji czy też krajowego pochodzenia składników produktu finalnego. Z tego względu znak jakości *Label Rouge*, podobnie jak znak „Poznaj Dobrą Żywność”, stanowią przykłady zgodnego z prawem UE środka promocji żywności wysokiej jakości.

4.3.5. KRAJOWE WYMOGI W ZAKRESIE JAKOŚCI ŻYWNOSTCI

Pojęcie „jakości żywności” występuje na gruncie prawa UE. Jest ono także analizowane przez doktrynę²⁷⁷. W rzeczywistości jednak nie istnieje jego normatywna definicja. Może to wynikać z faktu, że „nie ma absolutnej koncepcji jakości”²⁷⁸. Pomocna dla zrozumienia problematyki jakości żywności jest Zielona Księga Komisji w sprawie jakości produktów rolnych²⁷⁹. Komisja zwraca w niej uwagę na dwa aspekty składające się na jakość żywności. Po pierwsze, jest to spełnienie przez dany środek spożywczy wymogów higieniczno-sanitarnych²⁸⁰. Po drugie są to szczególne właściwości lub metoda produkcji danego środka spożywczego, stanowiące o jego wartości dodanej²⁸¹. Komisja zwraca uwagę, że „wysokiej jakości produkty” to takie, „które oferują konsumentowi coś więcej, niż spełnienie jego podstawowych wymogów, czy to z uwagi na swoje szczególne właściwości takie jak smak, pochodzenie, itp., czy to z uwagi na sposób produkcji”²⁸². Dodatkowo Komisja zwraca uwagę na czynnik, jakim jest „spełnienie oczekiwań konsumentów”²⁸³. Także doktryna podkreśla ten aspekt, wskazując, że postrzeganie jakości żywności jest procesem zależnym od indywidualnych wymagań danego konsumenta. Na te z kolei wpływ ma zarówno

²⁷⁷ Szeroko na temat jakości żywności i prób zdefiniowania tego pojęcia w różnych ujęciach por. – M. Korzycka, *System prawa żywnościowego...*, s. 265 i n.; B. Gulbicka, *Podstawowe regulacje prawne...*, s. 17–20.

²⁷⁸ A. Kapąła, *Prawne determinanty polityki jakości...*, s. 490.

²⁷⁹ Zielona Księga w sprawie jakości produktów rolnych: normy jakości produktów, wymogi w zakresie produkcji rolnej, systemy jakości, COM/2008/0641 final.

²⁸⁰ Komisja wskazuje w Zielonej Księdze, że „mocną stroną produktów wytwarzanych w UE jest ich jakość, z uwagi na zapewniony przez przepisy UE wysoki poziom bezpieczeństwa w całym łańcuchu żywnościowym (...)” – por. wstęp do Zielonej Księgi. A. Kapąła przywołuje poglądy doktryny, zgodnie z którymi, skoro jakość powinna być wykorzystywana jako przewaga konkurencyjna na rynku, nie może być nią spełnienie warunków higieny i bezpieczeństwa, które są obowiązkowe z mocy prawa dla wszystkich produktów wprowadzanych na europejski rynek spożywczy” – por. A. Kapąła, *Prawne determinanty...*, s. 491. Z poglądami tymi należy się zgodzić.

²⁸¹ Zielona Księga w sprawie jakości produktów rolnych: normy jakości produktów, wymogi w zakresie produkcji rolnej, systemy jakości, pkt 2.2.

²⁸² Tamże.

²⁸³ Tamże.

poziom jego wykształcenia i dochodów, doświadczenie i osobowość, jak i otaczający go kontekst kulturowy i społeczny²⁸⁴. Jakość żywności bywa wręcz rozumiana jako ogół cech i właściwości produktu decydujących o zdolności zaspokojenia potrzeb konsumenta²⁸⁵.

Jednym z głównych aspektów oceny jakości żywności jest jej skład²⁸⁶. Konsumentom zwracają uwagę w szczególności na wartość odżywczą produktu²⁸⁷, ale także na zawartość dodatków do żywności, która w ich ocenie świadczy o niższej jakości produktu²⁸⁸.

Zainteresowanie konsumentów bezpieczeństwem żywności rośnie, a ogólne zapewnienie, że żywność wprowadzana do obrotu jest zdrowa, nie jest już dla nich wystarczające²⁸⁹. Zagwarantowanie konsumentom rzetelnych informacji na temat żywności ma zatem zasadnicze znaczenie dla umożliwienia im samodzielnej oceny nabywanego środka spożywczego.

Na gruncie rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 informacje na temat żywności²⁹⁰ dzielą się na dwie grupy, tj. informacje obowiązkowe i dobrowolne. Obowiązkowe informacje na temat żywności zostały wymienione w art. 9 ust. 1 lit. a) – l)²⁹¹ oraz

²⁸⁴ M. Niewczas, *Postrzeganie jakości żywności przez konsumentów*, „Problemy Jakości” 2013, nr 4, s. 40–44.

²⁸⁵ L. Woźniak, K. Kud, *Jakość biologiczna i zdrowotna żywności jako podstawowa wartość dla konsumenta*, „Zarządzanie i Finanse” 2017, t. 15, nr 2, s. 330.

²⁸⁶ J. Verner Wheelock, *Food Quality and Consumer Choice*, „British Food Journal” 1992, t. 94, nr 3, s. 39–43; H. Górka-Warzewicz, *Konsument ocenia jakość żywności*, „Przemysł Spożywczy” 2011, t. 55, nr 12, s. 35–37.

²⁸⁷ Tamże.

²⁸⁸ M. Niewczas, *Postrzeganie jakości żywności przez konsumentów...*, s. 43. Ponadto elementami brnymi pod uwagę przez konsumentów są m.in.: fizyczna postać produktu, metoda dystrybucji, trwałość produktu i ochrona przed zanieczyszczeniem, wygląd opakowania, cena, pochodzenie produktu, marka, smak, informacja o wyprodukowaniu zgodnie z metodami HACCP/ISO 22000.

²⁸⁹ N. Baryłko-Pikielna, *Konsument a jakość żywności*, „Żywność. Technologia. Jakość” 1995, t. 4, nr 5, s. 6.

²⁹⁰ 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” – por. art. 2 ust. 2 lit. a) rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

²⁹¹ Są to: nazwa żywności; wykaz składników; wszelkie składniki lub substancje pomocnicze w przetwórstwie (...); substancje powodujące alergie lub reakcje nietolerancji, użyte przy wytworzeniu lub przygotowywaniu żywności i nadal obecne w produkcie gotowym, nawet jeżeli ich forma uległa zmianie; ilość określonych składników lub kategorii składników; ilość netto żywności; data minimalnej trwałości lub termin przydatności do spożycia; wszelkie specjalne warunki przechowywania lub warunki użycia; nazwa lub firma i adres podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze; kraj lub miejsce pochodzenia w przypadku przewidzianym w art. 26 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011; instrukcja użycia, w przypadku gdy w razie braku takiej instrukcji odpowiednie użycie danego środka spożywczego byłoby

art. 10²⁹² rozporządzenia (UE) nr 1169/2011. Są wśród nich m.in. informacja o wartości odżywczej oraz informacje dotyczące składników²⁹³. Podaje się je na opakowaniu środka spożywczego lub załączonej do niego etykiecie²⁹⁴.

Informacje dotyczące składników danego środka spożywczego mają – jak już wskazano – zasadnicze znaczenie w procesie oceny jakości żywności przez konsumentów. Konsumenci porównują zwłaszcza ilość określonych składników w konkurencyjnych produktach²⁹⁵. Jest to wręcz kryterium, które nierzadko decyduje o finalnym wyborze konkretnego towaru²⁹⁶. Ponadto potrzeba analizy składników środka spożywczego może być związana z indywidualnymi uwarunkowaniami zdrowotnymi nabywcy²⁹⁷.

Na początkowym etapie integracji uznawano, że dopóki nie dojdzie do harmonizacji prawa żywnościowego, państwa członkowskie dysponują autonomią regulacyjną, a więc mogą utrzymywać i przyjmować na swoim terytorium wymogi dotyczące jakości żywności²⁹⁸. Warunkiem było zapewnienie ich niedyskryminacyjnego charakteru. Tym-

utrudnione; w odniesieniu do napojów o zawartości alkoholu większej niż 1,2% objętościowo – rzeczywista zawartość objętościowa alkoholu; informacja o wartości odżywczej.

²⁹² Artykuł 10 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 wymaga podawania dodatkowych obowiązkowych danych szczegółowych dotyczących szczególnych rodzajów lub kategorii żywności. Owe dodatkowe obowiązkowe dane zostały określone w: tamże, załącznik III.

²⁹³ Składnik został zdefiniowany w: tamże, art. 2 ust. 2 lit. f) i oznacza „każdą substancję lub produkt, w tym środki aromatyzujące, dodatki do żywności, enzymy spożywcze oraz każdy komponent składnika złożonego, użyte przy wytworzeniu lub przygotowywaniu danego środka spożywczego i nadal obecne w produkcie gotowym, nawet jeżeli ich forma uległa zmianie; pozostałości nie uważa się za składniki”. Rozporządzenie (UE) nr 1169/2011 określa w art. 18 zasady prawidłowego konstruowania wykazu składników, w art. 19 – przypadki, w których możliwe jest pominięcie wykazu składników oraz w art. 21 – przypadki, kiedy możliwe jest pominięcie komponentów żywności w wykazie składników.

²⁹⁴ Por. tamże, art. 13 ust. 2 dotyczący sposobu przedstawienia obowiązkowych danych szczegółowych.

²⁹⁵ Zasady dotyczące oznaczania ilościowego składników określa art. 22 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 w zw. z załącznikiem VIII do niego. Zgodnie z tym przepisem oznaczenie ilości składnika lub kategorii składników jest obowiązkowe, m.in., gdy występują one w nazwie środka spożywczego lub są zwykle kojarzone z tą nazwą przez konsumenta lub gdy są istotne w celu scharakteryzowania danego środka spożywczego i odróżnienia go od produktów, z którymi mógłby być mylony.

²⁹⁶ K. Jędrzych, *Komentarz do art. 9 rozporządzenia nr 1169/2011*, [w:] K. Jędrzych, P. Szczypkowska, A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 168–180

²⁹⁷ Tamże. Autorka wskazuje, że w dobie rosnących problemów zdrowotnych powodowanych przez nietolerancje pokarmowe konsumenci dotknięci tym problemem zwracają szczególną uwagę na informacje dotyczące składników lub substancji wywołujących alergie lub reakcje nietolerancji.

²⁹⁸ Por. A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze...*, s. 776; por. również wyrok TSUE z 23 lutego 1988 r., C-216/84, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 6. TSUE wyjaśnił w nim, że w braku przepisów harmonizujących produkcję substytutów mleka „do każdego państwa

czasem wymogi krajowe dotyczące jakości środka spożywczego, a więc w szczególności jego składu czy metody produkcji, mogą stanowić środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Nie zmienia tego fakt, że mają one jednakowe zastosowanie wobec towarów krajowych i przywożonych, zobowiązując „jedynie” do dostosowania się do wymogów obowiązujących w państwie, w którym towar jest wprowadzany do obrotu. Jak już wskazano, dostosowanie towarów pochodzących z innych państw członkowskich do odmiennych wymogów w państwie przywozu stanowi utrudnienie w handlu. Zróżnicowane lokalne reżimy prawne dotyczące tego samego środka spożywczego w praktyce oznaczają, że jeżeli środek spożywczy nie odpowiada normom, które obowiązują w państwie przywozu, to nie może być tam wprowadzony do obrotu. To z kolei może prowadzić do konieczności odrębnej produkcji specjalnych wersji produktu kierowanego na określony rynek i niewielkich serii towarów. Skutkiem tego mogą być wyższe koszty produkcji i zmniejszona wydajność²⁹⁹. Przyjmowane przez państwa członkowskie wymogi nie wiążą się natomiast z takimi obciążeniami dla producentów krajowych, którzy rodzime receptury czy metody produkcji stosują „od zawsze”³⁰⁰. W konsekwencji tego rodzaju wymogi mogą skutecznie eliminować żywność przywożoną z rynku krajowego, a w każdym razie stawiać ją na gorszej pozycji w stosunku do towarów krajowych.

Przyjęcie na poziomie UE przepisów harmonizujących okazało się zatem niezbędne, aby zapewnić skuteczną realizację swobody przepływu towarów. Dzięki harmonizacji, możliwe stało się wyeliminowanie barier w handlu wynikających z odrębnych regulacji dotyczących żywności obowiązujących w różnych państwach członkowskich. A. Cieśliński uważa, że wprowadzenie wspólnych przepisów „nie byłoby (...) oczywiście niezbędne, gdyby nie dochodziło do (...) nadużyć i dlatego nawet jeżeli skutkuje przeregulowaniem rynku musiało być realizowane”³⁰¹. Należy jednak zwrócić uwagę, że ustawodawca unijny nie zharmonizował wszystkich aspektów związanych z produkcją żywności. Trudno bowiem sobie wyobrazić, aby przepisy unijne miały określać recepturę każdego środka spożywczego. Sprzeciw wobec rozwijającego się na początkowym etapie harmonizacji „ustawodawstwa recepturowego”, które ustalało jednolite dla wszystkich państw członkowskich wymagania dotyczące składu i właściwości poszczególnych środków spożywczych, wyraziła zresztą opinia publiczna. Unijni konsumenci obawiali się, że ujednolicone europejskie produkty (ang. *eurofoods*³⁰²) zastąpią bogatą ofertę żywności produk-

członkowskiego należy uregulowanie, na swoim terytorium, kwestii składu, wytwarzania oraz sprzedaży tych produktów” (tłum. własne).

²⁹⁹ Por. A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze...*, s. 777.

³⁰⁰ Tamże, s. 777; M.O. Rørdam, *EU Law on Food Naming...*, s. 211.

³⁰¹ A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze...*, s. 777.

³⁰² Por. M.O. Rørdam, *EU Law on Food Naming...*, s. 238.

wanej zgodnie z tradycją i kulturą poszczególnych państw członkowskich³⁰³. Powszechnie podnosi się także, że takie podejście regulacyjne hamuje innowacyjność³⁰⁴. Z drugiej strony doktryna zwraca uwagę, że owo „ustawodawstwo recepturowe” (ang. *recipe law* lub *compositional rules*), którego Komisja zaniechała po wyroku w sprawie *Cassis de Dijon*³⁰⁵, służyło ochronie konsumentów. Zapewniało bowiem, że produkt oznaczony określoną nazwą będzie zawierał składniki, które są decydujące dla jego „tożsamości”³⁰⁶. Tym samym służyło zapewnieniu pewnego minimalnego poziomu jakości żywności³⁰⁷.

W odniesieniu do problematyki jakości żywności, możliwość powołania się przez państwo członkowskie na ochronę zdrowia publicznego na gruncie art. 36 TFUE lub na doktrynę wymogów koniecznych dla uzasadnienia ograniczeń w handlu żywnością, pozostaje zatem aktualna. Skuteczne uzasadnienie ograniczeń wymaga jednak w pierwszej kolejności wykazania, że obszar, który został objęty regulacją krajową, nie został zharmonizowany na poziomie UE. Dodatkowo konieczne jest wykazanie proporcjonalności wprowadzonych ograniczeń i braku arbitralnej dyskryminacji. Poniżej przeprowadzona zostanie analiza, której celem będzie ustalenie możliwości skutecznego uzasadnienia na gruncie art. 36 TFUE lub doktryny wymogów koniecznych krajowych wymogów w zakresie jakości żywności, które stanowią w istocie ograniczenia o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Analiza ta, dla zachowania czytelności, zostanie przeprowadzona odrębnie w odniesieniu do wymogów w zakresie: wartości odżywczej, składu, dodatków do żywności oraz suplementów diety.

Swobodny przepływ towarów między państwami członkowskimi wiąże się z bardziej różnorodną, bogatszą podażą żywności na rynkach spożywczych państw członkowskich. Umożliwia poznanie nowych środków spożywczych, wpisujących się w tradycję kulinarną innych państw członkowskich. Z drugiej jednak strony efektem tej swobody jest konkurowanie ceną, wiążące się zwykle z obniżeniem jakości oferowanego środka spożywczego. Tymczasem, jak już wskazano, nie jest co do zasady możliwe wprowadzenie zakazu sprzedaży importowanego środka spożywczego pod nazwą, pod którą został

³⁰³ A. Wróbel, *Znaczenie orzecznictwa „Cassis de Dijon”...*, s. 25–26.

³⁰⁴ S.A. Miller, K. Skinner, *The Nose of the Camel: The Paradox of Food Standards*, „Food, Drug, Cosmetic Law Journal” 1984, t. 39, nr 1, s. 101; R.A. Merrill, *Food and Drug Administration Regulation: An Unnecessary Barrier to New Product Innovation*, „Food, Drug, Cosmetic Law Journal” 1984, t. 39, nr 1, s. 113. W obu publikacjach przedstawia się podejście amerykańskiego ustawodawcy do regulowania receptur żywności.

³⁰⁵ C. Stix-Hackel, *Recent Case Law Regarding Free Movement of Foods Established by the ECJ*, „European Food and Feed Law Review” 2007, t. 2, nr 3, s. 153.

³⁰⁶ O. Brouwer, *Free Movement of Foodstuffs...*, s. 241. Autor krytycznie ocenia w artykule przyjęte przez Komisję stanowisko, że ustawodawstwo recepturowe nie jest już potrzebne.

³⁰⁷ C. MacMaoláin, *Reforming European Community Food Law: Putting Quality Back on the Agenda*, „Food and Drug Law Journal” 2003, t. 58, nr 4, s. 549; O. Brouwer, *Free Movement of Foodstuffs...*, s. 241.

legalnie wyprodukowany i wprowadzony do obrotu w innym państwie członkowskim tylko dlatego, że jego jakość jest niższa niż jakość krajowych środków spożywczych o tej samej nazwie w państwie przywozu.

Na podstawie orzecznictwa, które zostanie poniżej poddane analizie, zasadne jest stwierdzenie, że państwa członkowskie upatrywały nieraz w swobodnej wymianie handlowej zagrożeń dla zdrowia publicznego lub ochrony konsumentów. Poniżej aspekty te zostaną rozwinięte i poddane analizie.

4.3.5.1. KRAJOWE WYMOGI W ZAKRESIE WARTOŚCI ODŻYWCZEJ

Warunkowana składem³⁰⁸ środka spożywczego wartość odżywcza jest jednym z tych elementów, do którego konsumenci przywiązują największą wagę w procesie podejmowania decyzji zakupowych³⁰⁹. Wartość odżywczą żywności należy rozumieć jako „przydatność produktów żywnościowych i złożonych z nich racji pokarmowych do pokrycia potrzeb organizmu człowieka związanych z przemianami metabolicznymi”³¹⁰. Wartość ta „jest zależna przede wszystkim od rodzaju produktu, natomiast w danej grupie produktów uwarunkowana jest sposobem produkcji, doborem odmian roślin i ras zwierząt, sposobem ich uprawy bądź hodowli, a także metodami przetwarzania i przechowywania”³¹¹. Informacje o wartości odżywczej³¹² są szczególnie istotne dla konsumentów chcących świadomie zarządzać swoją dietą³¹³.

Orzecznictwo TSUE z lat 80. dotyczyło zwłaszcza przyjmowanych przez państwa członkowskie zakazów wprowadzania do obrotu na ich terytorium żywności nie spełniającej krajowych wymogów dotyczących poziomu zawartości określonych składników. Jako

³⁰⁸ Pojęcie składnika jest zdefiniowane w art. 2 ust. 2 lit. f) rozporządzenia (UE) nr 1169/2011. Oznacza ono każdą substancję lub produkt, w tym środki aromatyzujące, dodatki do żywności, enzymy spożywcze oraz każdy komponent składnika złożonego, użyte przy wytworzeniu lub przygotowywaniu danego środka spożywczego i nadal obecne w produkcie gotowym, nawet jeżeli ich forma uległa zmianie, przy czym pozostałości nie uważa się za składniki.

³⁰⁹ W. Kozirok, *Reklama żywności – postawy i zachowania konsumentów*, „Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu” 2015, nr 39 s. 49.

³¹⁰ H. Kunachowicz, *Co rozumiemy pod pojęciem wartości odżywczej żywności?*, „Bezpieczna Żywność” 2001, nr 1, s. 10–14.

³¹¹ Tamże.

³¹² Zasady informowania na temat wartości odżywczej są uregulowane w art. 30 rozporządzenia (UE) nr 2011/1169. Obowiązkowa informacja o wartości odżywczej obejmuje następujące dane: wartość energetyczną produktu, ilość tłuszczu, kwasów tłuszczowych nasyconych, węglowodanów, cukrów, białka oraz soli. Oprócz ww. składników, producent może wzbogacić informację o wartości odżywczej także o inne składniki. Określa je art. 30 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

³¹³ A. Szymecka-Wesołowska, *Informacja o wartości odżywczej – nowe zasady znakowania żywności*, LEX/el. 2016.

uzasadnienie dla takich ograniczeń powoływany był cel ochrony zdrowia publicznego. Wyrażał się on w konieczności zapewnienia społeczeństwu spożycia określonych składników odżywczych. Taki cel podała Francja w sprawie C-216/84 *Komisja/Francja*³¹⁴ dla uzasadnienia zakazu przywozu na jej terytorium substytutów mleka w proszku i mleka zagęszczonego. Wskazywała w szczególności na niższą wartość odżywczą substytutów mleka oraz wyższą zawartość w tłuszczu w stosunku do „normalnych” produktów mlecznych. TSUE nie uznał tej argumentacji wyjaśniając, że szeroka dostępność żywności pozwala konsumentom na zapewnienie ich potrzeb żywieniowych. W konsekwencji fakt, że dany środek spożywczy jest uboższy pod względem wartości odżywczej niż inne środki spożywcze nie stanowi rzeczywistego ryzyka dla zdrowia publicznego³¹⁵. TSUE podkreślił również, że na rynku francuskim są już wprowadzane do obrotu środki spożywcze, w skład których wchodzi takie same tłuszcze, jak te obecne w substytutach mleka z przywozu. Środki te także charakteryzują się niską wartością odżywczą. Mimo to nie zostały zakazane przez ustawodawcę francuskiego. W efekcie TSUE uznał, że francuskie przepisy nie mogły zostać uzasadnione na gruncie art. 36 TFUE. W odniesieniu do powoływanego równolegle przez Francję celu ochrony konsumentów, TSUE zwrócił uwagę, że odpowiednie oznakowanie środka spożywczego pozwala konsumentom na podjęcie świadomej decyzji co do jej zakupu³¹⁶.

Podobny stan faktyczny miał miejsce w sprawie C-274/87 *Komisja/Niemcy*³¹⁷. Dotyczyła ona zakazu sprzedaży na terenie Niemiec wyrobów mięsnych przywożonych z innych państw członkowskich i nie odpowiadających niemieckim normom co do minimalnej zawartości i jakości składników pochodzenia zwierzęcego. Przywożone wyroby zawierały bowiem część składników pochodzenia roślinnego. Niemcy uzasadniały te ograniczenia przesłanką ochrony zdrowia publicznego wskazując na konieczność zapewnienia społeczeństwu niemieckiemu spożycia protein zawartych w mięsie. TSUE nie uznał jednak tej argumentacji, powołując m.in. wyniki raportów, w świetle których społeczeństwo niemieckie spożywało odpowiednią ilość protein. Powołał również badania dotyczące szkodliwości niektórych rodzajów substancji zawartych w żywności pochodzenia mięsnego, co nie przemawiało na korzyść zwiększania jej spożycia. W konsekwencji

³¹⁴ Wyrok TSUE z 23 lutego 1988 r., C-216/84, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*.

³¹⁵ Tamże, pkt 15.

³¹⁶ Tamże, pkt 10. Por. również wyrok TSUE z 11 maja 1989 r., C-76/86, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:1989:184, pkt 16. Sprawa ta dotyczyła substytutów mleka. TSUE wskazał w wyroku, że odpowiednie oznakowanie środków spożywczych pozwala konsumentom na dokonanie świadomego wyboru środka spożywczego.

³¹⁷ Wyrok TSUE z 2 lutego 1989 r., C-274/87, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:1989:51.

uznał przepisy niemieckie za środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, nieuzasadnione na gruncie art. 36 TFUE.

Przywołane wyroki z lat 80. zawierają wykładnię, która jest w pełni aktualna. Zgodnie z nią niższa wartość odżywcza środka spożywczego pochodzącego z innego państwa członkowskiego niż środka krajowego nie stanowi rzeczywistego ryzyka dla zdrowia publicznego. Wynika to z faktu, że konsumenci europejscy mają bardzo szeroki wybór żywności, dzięki której mogą zaspokajać swoje potrzeby żywieniowe³¹⁸. W konsekwencji powołanie przed TSUE przesłanki ochrony zdrowia publicznego było w tego rodzaju sprawach nieskuteczne.

Drugim zasadniczym i wciąż aktualnym elementem tej linii orzeczniczej jest wskazanie, że właściwe oznakowanie środka spożywczego w zakresie składu zapewnia w istocie ochronę konsumenta, bez jednoczesnego wprowadzania ograniczeń w swobodnym przepływie towarów³¹⁹. Takie podejście zakłada, że konsumenci, których decyzja o kupnie produktu jest uzależniona m.in. od składu środka spożywczego jaki zamierzają nabyć, zapoznają się najpierw z wykazem składników, których wyszczególnienie jest obowiązkowe w świetle przepisów harmonizujących³²⁰. W oparciu o ten wykaz podejmują świadomą decyzję zakupową.

W tym kontekście funkcjonuje pojęcie „przeciętnego, odpowiednio poinformowanego oraz dostatecznie uważnego i rozsądnego konsumenta”³²¹. Pojęcie to bywa krytykowane. Wskazuje się bowiem, że tak jak zróżnicowana jest żywność w różnych państwach członkowskich, tak i zwyczaje, gusty oraz potrzeby żywieniowe konsumentów różnią się w zależności od państwa. W ocenie przedstawicieli doktryny nie można wręcz mówić o „przeciętnym konsumencie” w UE³²². Ustosunkowując się do tego stanowiska zasadne jednak wydaje się stwierdzenie, że TSUE używa pojęcia „przeciętnego konsumenta” w odniesieniu do uwagi, jaką konsumenci unijni poświęcają oznakowaniu środka spożywczego oraz w odniesieniu do umiejętności zrozumienia informacji podanych na etykiecie. Nie jest przecież zamierzeniem ustawodawcy unijnego dążenie do wyeliminowania różnorodności kulturowej, jaką reprezentują konsumenci w UE. Pojęcie „przeciętnego konsumenta” jest więc użyteczne dla oceny ryzyka wprowadzenia

³¹⁸ Tamże, pkt 10; por. również wyrok TSUE z 23 lutego 1988 r., C-216/84, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 15.

³¹⁹ Wyrok TSUE z 2 lutego 1989 r., C-274/87, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*, pkt 13.

³²⁰ Wyrok TSUE z 4 czerwca 2015 r., C-195/14, *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. p. Teekanne GmbH & Co. KG*, EU:C:2015:361, pkt 37.

³²¹ Tamże, pkt 42.

³²² C. MacMaoilain, *EU Food Law...*, s. 19.

konsumenta w błąd poprzez oznakowanie środka spożywczego³²³. Faktem jednak jest, że TSUE jest dość „wymagający” wobec przeciętnego konsumenta. Dla przykładu w sprawie C-470/03 *Mars+10*³²⁴ TSUE uznał, że przeciętny konsument jest na tyle rozsądny, aby rozumieć, że napis „+10%” na opakowaniu batona, zajmujący większą powierzchnię tego opakowania niż owe 10%, nie jest w stanie zasugerować mu większego przyrostu batona niż ma to miejsce w rzeczywistości³²⁵.

Z całości powyższych rozważań należy wnioskować, że ograniczenia w sprzedaży produktów przywożonych z innych państw członkowskich z uwagi na ich niższą wartość odżywczą w stosunku do produktów będących już w sprzedaży w państwie przywozu nie mogą co do zasady być uzasadnione ani celem ochrony zdrowia publicznego, ani wymogiem koniecznym ochrony konsumenta. Zasadne jest przy tym zwrócenie uwagi, że państwo członkowskie nie powinno pozbawiać konsumenta możliwości zakupu żywności o niższej jakości³²⁶. To konsument powinien móc podjąć samodzielnie decyzję co do zakupu danego środka spożywczego, kierując się czynnikami, które są dla niego ważne³²⁷, np. ceną.

Jednocześnie wydaje się, że w powołanych powyżej sprawach państwom członkowskim rzeczywiście przyswiecał cel ochrony zdrowia publicznego wyrażający się w zapewnieniu populacji „wartościowej” żywności, dostarczającej jej niezbędnych dla funkcjonowania człowieka składników odżywczych. Objęte francuskim zakazem przywozu substytutu mleka, czy też niemieckim zakazem – wyroby mięsne o obniżonej zawartości protein, dotyczą żywności, która stanowi istotny element diety. Mleko i produkty mleczne oraz mięso zaliczają się do 6 grup produktów spożywczych, które są podstawą optymalnego komponowania diety³²⁸. Dopuszczenie na rynek żywności

³²³ Niemniej należy zwrócić uwagę na krytyczne głosy doktryny, która wskazuje wręcz, że TSUE poświęcił dobro nieorientowanych konsumentów na rzecz konsumentów potrafiących czerpać korzyści z integracji gospodarczej i większej oferty rynkowej – por. S. Weatheril, *Recent Case law Concerning the Free Movement of Goods: Mapping the Frontiers of Market Deregulation*, „Common Market Law Review” 1999, t. 36, nr 1, s. 51 i n.

³²⁴ Wyrok TSUE z 6 lipca 1995 r., C-470/93, *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. p. Mars GmbH*, EU:C:1995:224.

³²⁵ Tamże, pkt 22–24. Szerzej nt. tego wyroku, jednak w kontekście prawa reklamy, por. W. Czapliński, M. Szwarc, *Swoboda przepływu towarów*, s. II–67.

³²⁶ Wyrok TSUE z 23 lutego 1988 r., C-216/84, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 12.

³²⁷ Wyrok TSUE z 2 lutego 1989 r., C-274/87, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*, pkt 13.

³²⁸ A. Ostachowska-Gąsior, *Produkty spożywcze jako źródło składników odżywczych*, [w:] E. Kolarzyk (red.), *Wybrane problemy higieny i ekologii człowieka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 267–274.

o obniżonej zawartości składników odżywczych, konkurującej ceną z towarami o wyższej jakości, może budzić krytykę, którą należy oceniać z pewnym zrozumieniem. W dłuższej perspektywie czasowej spożywanie przez populację żywności o niskiej zawartości składników odżywczych może, jak się wydaje, prowadzić do ich niedoborów. Orzecznictwo TSUE należy zatem ocenić z pewną dozą krytycyzmu. Zakłada ono bowiem, że konsumenci spożywający np. owo mięso o obniżonej zawartości protein, uzupełnią swoje zapotrzebowanie na proteiny dzięki spożyciu innych środków spożywczych, bogatych w te składniki. Zakłada ono również, że konsument będzie świadomy, iż nabywa wyroby mięsne o niższej zawartości protein niż w innych tego rodzaju produktach i że w związku z tym powinien dodatkowo uzupełnić swoją dietę. Wydaje się, że takie podejście jest – kolejny raz – bardzo wymagające wobec „przeciętnego konsumenta”. Pomimo tych uwag krytycznych należy jednak, co do zasady, zgodzić się z linią orzecniczą TSUE. Wydaje się, że rzeczywiście współcześnie dzięki bogatej ofercie żywności i jej szerokiej dostępności cel ochrony zdrowia publicznego nie może być podstawą dla uzasadnienia całkowitego zakazu wprowadzania na rynek krajowy towarów pochodzących z innych państw członkowskich z uwagi na ich niższą wartość odżywczą niż ta, która charakteryzuje towary krajowe. W każdym razie taki całkowity zakaz wydaje się nieproporcjonalny.

4.3.5.2. KRAJOWE WYMOGI W ZAKRESIE SKŁADU ŻYWNOSTI

Krajowe wymogi dotyczące jakości żywności wiązały się również z narzucaniem przez państwa członkowskie określonej receptury środka spożywczego. Wymogi te dotyczyły w szczególności żywności stanowiącej kulinarne dziedzictwo danego państwa. Przyjmowane ograniczenia państwa członkowskie motywowały ochroną zdrowia publicznego lub ochroną konsumentów.

W sprawie C-90/86 *Zoni*³²⁹ TSUE oceniał przepisy włoskie dotyczące kulinarnej specjalności, jaką dla Włoch jest makaron. Przepisy te wymagały, aby do produkcji suchego makaronu stosowana była wyłącznie pszenica *durum*. Miały one jednak zastosowanie zarówno wobec towarów krajowych, jak i przywożonych z innych państw członkowskich. W konsekwencji skutkowały zakazem sprzedaży pod nazwą „makaron” produktu przywożonego z Niemiec, który został wyprodukowany z mieszanki pszenicy *durum* i pszenicy zwyczajnej. Włochy uzasadniały krajowe przepisy potrzebą ochrony zdrowia publicznego. Wyjaśniały, że do makaronów z mąki innej niż *durum* dodawane są barwniki i inne substancje chemiczne, które mają imitować naturalny kolor makaronu z pszenicy *durum*. Argumentowały, że istnieje ryzyko nadmiernej konsumpcji przez człowieka tych

³²⁹ Wyrok TSUE z 14 lipca 1988 r., C-90/86, *Postępowanie karne przeciwko Zoni*, EU:C:1988:403.

substancji, co zagraża zdrowiu publicznemu³³⁰. Nie potrafiły jednak udowodnić przed TSUE, że makarony wyprodukowane z pszenicy zwyczajnej lub mieszanki pszenicy zwyczajnej i *durum* w każdym przypadku zawierają dodatki. Z tego względu TSUE orzekł, że całkowity zakaz wprowadzania do obrotu makaronów suchych wyprodukowanych z ww. rodzajów mąki jest nieproporcjonalny do celu ochrony zdrowia publicznego³³¹.

Z kolei w sprawie C-182/84 *Miro*³³², dotyczącej wprowadzonego w Holandii wymogu minimalnej zawartości alkoholu w *jeneverze*³³³, Holandia podkreślała, że nieodłączną cechą *jeneveru* jest zawartość co najmniej 35% alkoholu. Sprawa ta łączy się z analizowaną już problematyką ograniczeń w zakresie nazewnictwa żywności. W tej części monografii jest ona jednak przywołana dla zobrazowania działań państw członkowskich, którym przyświecał cel ochrony reputacji żywności powszechnie kojarzonej jako specjał danego państwa członkowskiego. Przyjęty przez Holandię środek polegał bowiem na ustanowieniu zakazu wprowadzania do obrotu pod nazwą „jenever” napojów alkoholowych o niższej zawartości alkoholu niż określona w przepisach holenderskich. Holandia podnosiła, że jest to jedyny środek pozwalający na zapewnienie jakości tego holenderskiego specjału³³⁴. W innym przypadku nawet napoje o zawartości np. 15% mogłyby być sprzedawane pod nazwą „jenever”. Ponadto niezagwarantowanie utrzymania należytej jakości *jeneveru* wpłynęłoby na reputację tego alkoholu. Jak wskazywała Holandia, jest on uznany na całym świecie – pozwalanie na obniżanie jego jakości uniemożliwiłoby producentom *jeneveru* czerpanie korzyści z wypracowanej przez lata renomy³³⁵. W tym kontekście Belgia podnosiła jednak, że na jej terytorium *jenever* także ma wieloletnią tradycję. Zawiera on w tym kraju 30% alkoholu, a nie 35% jak w Holandii³³⁶. TSUE finalnie nie uznał argumentacji Holandii i przywołał utrwaloną linię orzecniczą, zgodnie z którą oznakowanie środka spożywczego zapewnia ochronę

³³⁰ Tamże, pkt 12.

³³¹ Tamże, pkt 14 i 19. TSUE odniósł się również do powoływanego dodatkowo przez Włochy wymogu koniecznego ochrony konsumenta. W tym zakresie wskazał, że odpowiednie oznakowanie makarony jest wystarczające dla zapewnienia realizacji tego wymogu.

³³² Wyrok TSUE z 26 listopada 1985 r., C-182/84, *Postępowanie karne przeciwko Miro*, EU:C:1985:470.

³³³ *Jenever* to specjalność holenderska. Tradycyjny *jenever* powinien zawierać co najmniej 35% alkoholu.

³³⁴ Por. Wyrok TSUE z 26 listopada 1985 r., C-182/84, *Postępowanie karne przeciwko Miro*, pkt 12. Sprawa ta związana była z zakazem sprzedaży w Holandii pod nazwą „jenever” (dżin) napoju alkoholowego importowanego z Belgii. Belgijski dżin zawierał bowiem 30% alkoholu, a nie 35%, jak wymagały przepisy holenderskie. Trybunał uznał, że przepisy holenderskie stanowiły ograniczenie o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, zakazane na gruncie art. 34 TFUE. W ocenie TSUE oznakowanie dżinu z Belgii pozwalało zapewnić ochronę konsumentów przed ich wprowadzeniem w błąd.

³³⁵ Tamże, pkt 20.

³³⁶ Tamże, pkt 18.

konsumentów przed wprowadzeniem w błąd³³⁷. W przypadku zatem, gdy środki spożywcze są prawidłowo oznakowane, konieczność zmiany ich nazwy na nieznaną lub cieszącą się mniejszym uznaniem konsumentów³³⁸ stanowi środek zakazany na gruncie art. 34 TFUE. Wyrok TSUE można ocenić dwójako. Z jednej strony z całą pewnością służy on ochronie traktatowej swobody przepływu towarów. Narzucane odgórnie przez państwa członkowskie wymogi co do składu żywności, obejmujące również żywność przywożoną z innych państw członkowskich, bez wątpienia stanowią środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Wskazano już, że mogą one w istocie stanowić barierę administracyjną, wymagać dostosowania przez producenta linii produkcyjnej, a przez to przekładać się na efektywność produkcji i finalną cenę towaru. Z drugiej jednak strony linia orzecznicza TSUE ponownie przekłada na konsumenta ciężar oceny nabywanego towaru. Konsument „przyzwyczajony” do tego, że alkohol o nazwie „jenever” zawiera określoną zawartość alkoholu może nie spodziewać się, nabywając tak oznakowany towar niższej zawartości alkoholu. Rozważając to zagadnienie konieczne jednak wydaje się uwzględnienie jeszcze jednego aspektu, a mianowicie kontekstu gospodarczego. Rynek wewnętrzny obejmuje wszystkie państwa członkowskie UE. Oferowane są na nim różnorodne produkty. W konsekwencji za znajdujące podstawy można uznać stwierdzenie, że konsumenci unijni powinni dostosować się do tego kontekstu gospodarczego i przyjąć, że to do nich – jako podejmujących decyzję o zakupie – należy dokładne zapoznanie się z etykietą środka spożywczego, jeśli jego skład ma dla nich istotne znaczenie.

Krajowe wymogi co do jakości żywności mogą jednak pod pewnymi warunkami być zgodne z prawem UE. Warunki te wynikają z orzeczenia TSUE w sprawie C-237/82 *Kaas*³³⁹. Sprawa ta również łączy się z analizowanym już w niniejszej monografii zagadnieniem krajowych systemów jakości żywności, jednak różni się nieco od przywołanego orzecznictwa w tym obszarze. Różnica ta wynika z faktu, że obowiązujące w państwie członkowskim wymogi jakościowe skutkujące oznakowaniem żywności znakiem jakości były dla krajowych producentów obowiązkowe, a nie dobrowolne. Sprawa ta dotyczyła przepisów holenderskich mających na celu zapewnienie jakości niektórych serów, w szczególności produkowanych tradycyjnie w Holandii *gouda* i *edam*, ale również serów wpisujących się w tradycje kulinarne innych państw, jak *feta* i *cheddar*. Przepisy holenderskie zawierały precyzyjne wymogi co do produkcji poszczególnych rodzajów serów. Sery nieodpowiadające im, nie mogły być produkowane i wprowadzane do obrotu

³³⁷ Por. wyrok TSUE z 20 lutego 1975 r., C-12/74, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*; wyrok TSUE z 9 grudnia 1981 r., C-193/80, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*.

³³⁸ Wyrok TSUE z 26 listopada 1985 r., C-182/84, *Postępowanie karne przeciwko Miro*, pkt 22.

³³⁹ Wyrok TSUE z 7 lutego 1984 r., C-237/82, *Jongeneel Kaas BV i in. p. państwu niderlandzkiemu i Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole*, ECLI:EU:C:1984:44.

w Holandii. Co jednak bardzo istotne, owe krajowe wymogi jakościowe dotyczyły jedynie serów wyprodukowanych na terenie Holandii. Natomiast sery przywożone z innych państw członkowskich UE, gdzie zostały legalnie wytworzone, mogły być sprzedawane w Holandii nawet jeśli nie spełniały wymogów wynikających z ustawodawstwa holenderskiego. Innymi słowy, przepisy te były zgodne z zasadą wzajemnej uznawalności towarów. Pomimo to powstała wątpliwość, czy przepisy państwa członkowskiego mające na celu zapewnienie wysokiego poziomu jakości krajowej żywności, a przez to wzrost jej sprzedaży, nie stawiają w istocie na gorszej pozycji towarów przywożonych. Zwłaszcza Komisja, która przyłączyła się do sprawy, twierdziła, że taki środek stanowi ograniczenie o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych³⁴⁰. Wątpliwości wzmacniał fakt, że przepisy holenderskie przewidywały obowiązek oznakowania serów spełniających krajowe wymogi specjalnym znakiem jakości³⁴¹. Ten z kolei umożliwiał konsumentom odróżnienie serów wyprodukowanych w kraju, przy zachowaniu wymogów jakościowych, od serów importowanych. Komisja oceniała owe przepisy bardzo krytycznie. TSUE jednak uznał, że prawo UE nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie kształtowało swoją politykę jakości żywności w sposób stymulujący wzrost sprzedaży wysokojakościowych środków spożywczych. Dodał, że jest tak nawet jeśli krajowi producenci są tym samym narażeni na konkurencję cenową ze strony producentów z innych państw członkowskich, oferujących tańszą żywność. Jak już bowiem wskazano, sery przywożone nie były objęte holenderskimi wymogami jakościowymi, które przekładały się na cenę finalną środka spożywczego³⁴². TSUE uznał również za dopuszczalny system oznakowania produktów odpowiadających wymogom jakościowym podkreślając, że wpisuje się on w ową krajową politykę podnoszenia jakości żywności³⁴³. Wskazał także, że prawo UE nie sprzeciwia się przepisom zobowiązującym do oznakowania żywności specjalnym znakiem wskazującym na spełnienie przez tę żywność krajowych wymogów jakościowych³⁴⁴.

Orzeczenie w sprawie *Kaas* trudno jednoznacznie ocenić. Z jednej strony budzi ono krytykę. Znak jakości pozwalał bowiem konsumentom na odróżnienie żywności krajowej od przywożonej, co – uwzględniając patriotyzm gospodarczy – stawiało towary przywożone na gorszej pozycji³⁴⁵. Krytyka ta jest uzasadniona z tego względu, że ów znak jakości mogły otrzymać wyłącznie towary holenderskie, co rzeczywiście mogło prowadzić do ich uprzywilejowania względem serów przywożonych. Orzeczenie to nie

³⁴⁰ Tamże, pkt 18.

³⁴¹ Tamże, pkt 25. Sery były kontrolowane pod kątem spełnienia wymogów wynikających z krajowych przepisów.

³⁴² Tamże, pkt 23.

³⁴³ Tamże, pkt 28.

³⁴⁴ Tamże, pkt 35.

³⁴⁵ C. MacMaolain, *EU Food Law...*, s. 29.

wyduje się wpisywać w analizowaną już w niniejszej monografii linię orzeczniczą dotyczącą warunków zgodności z prawem UE krajowych systemów jakości żywności. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że obszary nieobjęte harmonizacją wyczerpującą pozostają w zakresie kompetencji państw członkowskich. Kształtowanie polityki jakości żywności wpisuje się w godny pochwały kierunek promowania zdrowego odżywiania się, a przez to ma na celu w istocie zapewnienie zdrowia publicznego. Wydaje się, że nie jest naganne zobowiązywanie producentów do utrzymania określonych norm jakościowych, jeśli – jak już wskazano – normy te nie zostały ustanowione przez ustawodawcę unijnego. Może to, co prawda, prowadzić do wystąpienia dyskryminacji odwrotnej, jednak ta nie jest co do zasady zakazana. Biorąc pod uwagę, że przepisy holenderskie w pełni zapewniały dostęp do rynku towarom przywożonym z innych państw członkowskich, proponowane przez Komisję stanowisko wydaje się zbyt restrykcyjne. Komisja twierdziła, że państwo członkowskie narusza art. 34 TFUE, dbając o zapewnienie wysokiego poziomu jakości żywności produkowanej na jego terenie, ponieważ taka polityka prowadzi do wzrostu sprzedaży owej wysokojakościowej żywności i w ten sposób stawia na gorszej pozycji żywność pochodzącą z innych państw członkowskich. Gdyby TSUE uznał takie podejście Komisji, pogląd, że instytucje unijne dążą do zapewnienia swobody przepływu towarów kosztem innych wartości³⁴⁶ zyskiwałby dodatkowe oparcie. W konkluzji wydaje się zatem, że wyrok TSUE należy uznać za wyważony.

4.3.5.3. DODATKI DO ŻYWNOSTCI

Współcześnie znacząca część ograniczeń w handlu żywnością w obszarze dotyczącym jej jakości związana jest z ideą zmniejszenia spożycia dodatków do żywności³⁴⁷. Ograniczenie ich niekontrolowanego spożycia wpisuje się w cele ochrony zdrowia³⁴⁸. Wynika to z ryzyka związanego z nagromadzeniem się dodatków w organizmie człowieka.

³⁴⁶ C. MacMaoláin, *Reforming European Community Food Law...*, s. 564.

³⁴⁷ Dodatek do żywności oznacza każdą substancję, która w normalnych warunkach ani nie jest spożywana sama jako żywność, ani nie jest stosowana jako charakterystyczny składnik żywności, bez względu na swoją ewentualną wartość odżywczą, której celowe dodanie, ze względów technologicznych, do żywności w trakcie jej produkcji, przetwarzania, przygotowywania, obróbki, pakowania, przewozu lub przechowywania powoduje, lub można spodziewać się zasadnie, że powoduje, iż substancja ta lub jej produkty pochodne stają się bezpośrednio lub pośrednio składnikiem tej żywności – por. art. 3 ust. 2 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1333/2008 z 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności, Dz. Urz. WE L 354 z 31.12.2008 r., s. 16.

³⁴⁸ Por. wyrok TSUE z 14 lipca 1983 r., C-174/82, *Postępowanie karne przeciwko Sandoz BV*; wyrok TSUE z 10 grudnia 1985 r., C-247/84, *Postępowanie karne przeciwko Léon Motte*, EU:C:1985:492; wyrok TSUE z 6 maja 1986 r., C-304/84, *Ministère public p. Muller*, EU:C:1986:194.

Do potencjalnej szkodliwości stosowania dodatków TSUE odniósł się już w latach 80. Jednym z najbardziej znanych wyroków w tym obszarze jest wyrok w sprawie C-174/82 *Sandoz*³⁴⁹. Dotyczył on dodawania witamin do batonów musli i napojów energetyzujących. Żywność ta była legalnie produkowana i wprowadzana do obrotu w Niemczech i Belgii. Jej wprowadzenie na rynek holenderski było mimo to uwarunkowane uzyskaniem uprzedniego zezwolenia od władz holenderskich na sprzedaż. Władze odmówiły wydania tego zezwolenia argumentując, że owa żywność przedstawiała ryzyko dla zdrowia publicznego. Oceniając możliwość uzasadnienia przyjętych ograniczeń celem ochrony zdrowia publicznego TSUE zauważył, że kontrola i ocena ogólnego poziomu spożycia witamin przez konsumenta jest trudna z uwagi na zawartość witamin także w innych środkach spożywczych składających się na dietę konsumenta. Tymczasem, pomimo że witaminy jako takie nie są szkodliwe dla zdrowia człowieka, to jednak ich nadmierna konsumpcja może już nieść takie ryzyko³⁵⁰. W konsekwencji TSUE uznał za zgodne z prawem UE krajowe przepisy warunkujące dopuszczenie do obrotu środków spożywczych zawierających dodatek witamin od uzyskania uprzedniego zezwolenia od organów państwa członkowskiego. Podkreślił jednak przy tym, że konieczne jest, aby takie zezwolenie zostało wydane, jeśli dodanie witamin odpowiada rzeczywistym potrzebom, zwłaszcza technologicznym lub żywieniowym³⁵¹. Dodatkowo TSUE wyjaśnił, że absolutnie nie jest dopuszczalne uzależnianie wydania zezwolenia od wykazania przez producenta, że istnieje rynkowe zapotrzebowanie na oferowany przez niego towar³⁵². Wyrok TSUE należy ocenić pozytywnie. Jako pierwszorzędna wartość wybrzmiała w nim ochrona zdrowia publicznego, a nie ochrona rynku wewnętrznego. To państwo członkowskie w świetle tego wyroku odpowiada za poziom ochrony zdrowia publicznego, który chce zapewnić na swoim terytorium i przyjmuje środki, które mają tej ochronie służyć.

³⁴⁹ Wyrok TSUE z 14 lipca 1983 r., C-174/82, *Postępowanie karne przeciwko Sandoz BV*, pkt 15.

³⁵⁰ Tamże, pkt 15–19. TSUE orzekł, że prawo UE nie sprzeciwia się ustanowionej w drodze przepisów krajowych procedurze uprzedniego zezwolenia na wprowadzenie do obrotu żywności z dodatkiem witamin legalnie wyprodukowanej w innym państwie członkowskim pod warunkiem, że zezwolenie zostanie wydane, jeżeli dodanie witamin było niezbędne ze względów technologicznych. Trybunał uznał w tej sprawie równocześnie, że prawo UE sprzeciwia się temu, aby państwo członkowskie uzależniało wydanie zezwolenia od udowodnienia przez importera, że dany środek spożywczy nie jest szkodliwy dla zdrowia oraz, że sprzedaż tego środka odpowiada potrzebom rynkowej.

³⁵¹ TSUE zastrzegł także, że władze krajowe mogą wymagać od wnioskującego o zezwolenie producenta jedynie przedstawienia danych wskazujących na skład środka spożywczego, czy na konieczność zastosowania witamin w procesie technologicznym lub z uwagi na aspekty żywieniowe. Natomiast nie mają prawa obciążać producenta ciężarem wykazania, że dany środek spożywczy nie jest szkodliwy dla zdrowia. To bowiem do władz krajowych należy ocena, przy uwzględnieniu szeregu danych, czy zezwolenie powinno zostać wydane, czy też nie.

³⁵² Tamże, pkt 23–27.

Faktem jednak jest, że przepisy holenderskie rzeczywiście wydawały się proporcjonalne. Ponadto wyrok ten unaocznia zastosowanie przez TSUE podejścia, które w rozdziale trzecim monografii określono jako „nowe zdrowie publiczne”. Wskazano, że stanowi ono wyraz ewolucji od działań stricte sanitarnych po działania wielosektorowe, mające na względzie również m.in. wymiar społeczny czy demograficzny. Uwzględnienie przez TSUE trudności w ocenie poziomu spożycia danej witaminy z uwagi na obecność różnorodnych środków spożywczych w ramach diety stanowi wyraz wzięcia przez TSUE pod uwagę różnorodnych aspektów spożywania żywności.

Orzecznictwo TSUE dotyczące ograniczania handlu żywnością z uwagi na zawartość w niej określonych dodatków jest bogate³⁵³. Jedną z najgłośniejszych spraw, w której państwo członkowskie powołało się na interes ochrony zdrowia publicznego w celu zakazania sprzedaży żywności zawierającej dodatki jest sprawa C-178/84 *Komisja/Niemcy*³⁵⁴. Dotyczyła ona wprowadzonego w drodze ustawy „o czystości piwa” zakazu stosowania w produkcji tego alkoholu dodatków³⁵⁵. Ustawa skutkowałą wykluczeniem przywozu do Niemiec piwa, które zostało wprawdzie wyprodukowane zgodnie z prawem w innych państwach członkowskich, ale niezgodnie z przepisami obowiązującymi w Niemczech³⁵⁶. Ponadto jej konsekwencją był również zakaz sprzedaży na terenie Niemiec pod nazwą „Bier” produktów zawierających zakazane dodatki. Rząd niemiecki twierdził, że zakaz stosowania dodatków w produkcji piwa jest niezbędny w celu ochrony zdrowia publicznego, ponieważ prowadzi do ograniczenia konsumpcji dodatków, których długofalowe oddziaływanie na zdrowie nie jest jeszcze znane³⁵⁷. W odpowiedzi na argumenty rządu niemieckiego TSUE przywołał formuły *Dassonville* i *Cassis de Dijon*, wyjaśniając jednocześnie, że nie ulega wątpliwości, iż zakaz wprowadzania do obrotu na terenie Niemiec piwa zawierającego dodatki dozwolone w innych państwach członkowskich stanowi

³⁵³ Por. m.in. wyrok TSUE z 13 grudnia 1990 r., C-42/90, *Postępowanie karne przeciwko Jean-Claude Bellon*, EU:C:1990:475; wyrok TSUE z 16 lipca 1992 r., C-344/90, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, EU:C:1992:328. Sprawa C-344/90 dotyczyła przepisów francuskich, które zakazywały wprowadzania do obrotu serów zawierających azotany bez uprzedniego zezwolenia. Tymczasem azotany zostały wpisane na listę dopuszczalnych środków konserwujących, stanowiącą załącznik do obowiązującej wówczas dyrektywy nr 64/54 regulującej stosowanie tych środków.

³⁵⁴ Wyrok TSUE z 12 marca 1987 r., C-178/84, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republika Federalna Niemiec*.

³⁵⁵ Tamże, pkt 5 i pkt 8. W świetle tej ustawy dopuszczalne było zastosowanie dodatków tradycyjnie wykorzystywane do produkcji piwa w Niemczech, tj. m.in. słodu jęczmiennego, chmielu, drożdży i wody. Pozostałe dodatki były co do zasady zakazane.

³⁵⁶ Tamże, pkt 14.

³⁵⁷ Tamże, pkt 39. Rząd niemiecki wyjaśnił, że w przypadku piwa stosowanie określonych dodatków nie jest niezbędne z technologicznego punktu widzenia, dlatego wprowadzony zakaz nie narusza zasady proporcjonalności.

przeszkodę w swobodnym przepływie towarów. Biorąc pod uwagę ówczesny brak zharmonizowania tego obszaru TSUE przypominał jednak, że w takiej sytuacji, przy utrzymującym się stanie niepewności naukowej co do danego składnika spożywczego, to do zadań państw członkowskich należy określenie poziomu, na jakim zamierzają zapewnić ochronę zdrowia i życia ludzkiego, z uwzględnieniem wymogów swobodnego przepływu towarów w UE³⁵⁸. Niemniej oceniając przepisy niemieckie uznał, że prowadzą one do zakazu użycia wszelkich dodatków dopuszczonych w innych państwach członkowskich, a nie tylko do wykluczenia niektórych z nich z uwagi na zagrożenie dla społeczeństwa niemieckiego. Ponadto przepisy niemieckie nie przewidywały procedury, która pozwoliłaby podmiotom gospodarczym na uzyskanie dopuszczenia w produkcji piwa określonego dodatku. Nie bez znaczenia był również fakt, że zabronione w produkcji piwa dodatki były w pełni dozwolone w produkcji napojów orzeźwiających. W konsekwencji powołanie się jedynie na ogólne, potencjalne zagrożenie wynikające ze spożycia dodatków oraz na fakt, że piwo jest produktem spożywanym w dużych ilościach nie wystarczyło, aby uzasadnić przedmiotowe przepisy. TSUE nie uznał również niemieckiej argumentacji dotyczącej braku potrzeby stosowania dodatków w produkcji piwa pod warunkiem wyprodukowania go zgodnie z niemiecką ustawą o czystości piwa. W tym kontekście zwrócił uwagę, że interpretacja pojęcia potrzeb technologicznych prowadząca do faworyzowania krajowych metod produkcji stanowi ukryty sposób ograniczenia wymiany handlowej między państwami członkowskimi. W konsekwencji przepisy niemieckie zostały uznane za niezgodne z zasadą proporcjonalności, a przez to również z art. 36 TFUE.

Sprawa C-178/84 *Komisja/Niemy* ma także doniosłe znaczenie z punktu widzenia możliwości powołania wymogu ochrony konsumentów dla uzasadnienia przepisów zakazujących sprzedaży pod określoną nazwą produktów nieodpowiadających krajowemu ustawodawstwu. Rząd niemiecki argumentował bowiem, że konsumenci kojarzą nazwę „Bier” z napojem wyprodukowanym wyłącznie z surowców dopuszczalnych na gruncie przepisów niemieckich³⁵⁹. W tym kontekście konieczne jest zwrócenie uwagi, że – w świetle idei rynku wewnętrznego – nie jest wskazane, aby ustawodawstwo państwa członkowskiego służyło utrwaleniu określonych nawyków konsumenckich i umocnieniu przewagi uzyskanej przez producentów krajowych, którzy dążą do ich zaspokajania³⁶⁰.

³⁵⁸ Wyrok TSUE z 14 lipca 1983 r., C-174/82, *Postępowanie karne przeciwko Sandoz BV*, pkt 16.

³⁵⁹ Tamże, pkt 26. Rząd niemiecki wyjaśnił, że surowce, których zastosowania wymaga ustawa nie musiały pochodzić z Niemiec, a stosowanie nazwy „Bier” jest dozwolone dla wszystkich podmiotów gospodarczych wprowadzających do obrotu produkty wytworzone zgodnie z wymaganiami krajowymi, których bez przeszkód można przestrzegać także poza terytorium Niemiec.

³⁶⁰ „(...) must not therefore crystallize given consumer habits so as to consolidate an advantage acquired by national industries concerned to respond to them” – por. wyrok TSUE z 12 lipca 1983 r.,

Ponadto wyobrażenia konsumentów mogą różnić się w zależności od państwa członkowskiego oraz nie są niezienne (ang. „not (...) immutable”³⁶¹). Mogą one ewoluować w czasie w obrębie jednego państwa członkowskiego³⁶². Do takiego rozwoju może przyczyniać się zwłaszcza ustanowienie rynku wewnętrznego. To właśnie, opierając się na tym stanowisku, TSUE uznał, że przepisy niemieckie utrudniają ów rozwój postaw konsumenckich wobec produktów importowanych. Państwa członkowskie nie powinny dążyć do ich krystalizowania w celu utrzymania preferencji wobec towarów krajowych.

Z drugiej strony wydaje się uzasadnione, aby konsumenci, którzy przypisują szczególne właściwości środkowi spożywczemu wyprodukowanemu z określonych surowców, mieli możliwość dokonania wyboru, kierując się tym właśnie kryterium. W wyroku w sprawie C-178/84 *Komisja/Niemcy* TSUE oparł się na przywołanej już linii orzeczniczej, zgodnie z którą zapewnienie konsumentom możliwości wyboru środka spożywczego może być zagwarantowane metodami, które nie stanowią przeszkody w przywozie towarów legalnie dopuszczonych do obrotu w innych państwach członkowskich UE. Taką metodą jest w szczególności obowiązkowe podawanie informacji na temat żywności określających charakter sprzedawanego produktu³⁶³. W ocenie TSUE wskazanie surowców użytych do produkcji piwa na etykiecie produktu, beczce lub kartoniku, pozwoliłoby konsumentowi na dokonanie w pełni świadomego wyboru³⁶⁴. W konsekwencji przepisy niemieckie wprowadzające całkowity zakaz sprzedaży piwa nieodpowiadającego wymagom krajowym zostały uznane przez TSUE za nieproporcjonalne także pod kątem przesłanki ochrony konsumentów.

Odnosząc się do obu powołanych wyroków, tj. w sprawie C-174/82 *Sandoz* i w sprawie C-178/84 *Komisja/Niemcy* należy zauważyć, że zostały one wydane w latach 80., kiedy kwestia dodatków do żywności była w ograniczonym stopniu zharmonizowana. Obowiązujące wówczas dyrektywy, zwłaszcza regulujące stosowanie w żywności barwników³⁶⁵ i substancji konserwujących³⁶⁶, stanowiły dopiero pierwszy etap w zbliżaniu ustawodawstw państw członkowskich w tym obszarze. Wynikało z nich, że nawet

C-170/78, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, EU:C:1983:202, pkt 8.

³⁶¹ Tamże.

³⁶² Tamże, pkt 32.

³⁶³ Wyrok TSUE z 9 grudnia 1981 r., C-193/80, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*.

³⁶⁴ Wyrok TSUE z 12 marca 1987 r., C-178/84, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*, pkt 35.

³⁶⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/36/WE z 30 czerwca 1994 r. w sprawie barwników używanych w środkach spożywczych, Dz. Urz. WE L 237 z 10.09.1994 r., s. 13.

³⁶⁶ Dyrektywa Rady 64/54/EWG z 5 listopada 1963 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących substancji konserwujących dopuszczonych do użytku w środkach spożywczych przeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. WE L 12 z 27.01.1964 r., s. 161.

w przypadku dopuszczenia danej substancji do obrotu na rynku wewnętrznym państwa członkowskie pozostawały wciąż kompetentne do podjęcia decyzji o ograniczeniu jej zastosowania na swoim terytorium. Z możliwości tej skorzystała np. Francja, która wprowadziła wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia na wprowadzenie do obrotu na jej terytorium importowanych z Włoch wyrobów cukierniczych, zawierających środek konserwujący w postaci kwasu sorbicydowego³⁶⁷. Państwa nie mogły jednak całkowicie zakazać sprzedaży żywności zawierającej daną substancję, jeżeli jej zastosowanie w żywności było konieczne ze względów technologicznych³⁶⁸.

Współcześnie natomiast dodawanie witamin i minerałów do żywności zostało zharmonizowane w drodze bezpośrednio obowiązujących przepisów unijnych rozporządzeń. W tym zakresie należy wskazać w szczególności na rozporządzenie (WE) nr 1925/2006³⁶⁹. Zawiera ono m.in. listę witamin i składników mineralnych, które mogą być dodawane do żywności oraz listę substancji, których stosowanie w żywności jest zakazane, ograniczone lub podlega kontroli przez UE. Z kolei w rozporządzeniu (UE) nr 1169/2011 zawarty jest wykaz dziennych referencyjnych wartości spożycia witamin i składników mineralnych dla osób dorosłych. Głównym aktem prawnym regulującym zasady stosowania tych dodatków jest jednak rozporządzenie (WE) nr 1333/2008 w sprawie dodatków do żywności. Załącznik II do tego rozporządzenia zawiera „Unijny wykaz dodatków do żywności dopuszczonych do stosowania w żywności oraz warunki ich stosowania”³⁷⁰. Wyłącznie dodatki wpisane do tego wykazu mogą być w UE wprowadzane do obrotu i stosowane w żywności, na warunkach określonych w tym wykazie.

Zharmonizowane zostały także kwestie dopuszczalności i zasad stosowania w żywności enzymów spożywczych oraz środków aromatyzujących. W ich przypadku także istnieją prowadzone na poziomie unijnym wykazy, tj. Unijny wykaz środków aromatyzujących

³⁶⁷ Por. wyrok TSUE z 13 grudnia 1990 r., C-42/90, *Postępowanie karne przeciwko Jean-Claude Bellon*. Kwas sorbicydy był dopuszczony na mocy dyrektywy 64/54/EWG. Pomimo tego TSUE orzekł, że wymóg uzyskaniu uprzedniego zezwolenia przed dopuszczeniem ww. środków spożywczych do obrotu mógł być uzasadniony przesłanką ochrony zdrowia publicznego, z zastrzeżeniem warunków, którym powinna odpowiadać procedura uprzedniego zezwolenia.

³⁶⁸ Wyrok TSUE z 12 czerwca 1980 r., C-88/79, *Postępowanie karne przeciwko Siegfriedowi Grunertowi*, EU:C:1980:152; wyrok TSUE z 5 lutego 1981 r., C-108/80, *Postępowanie karne przeciwko René Joseph Kugelman*, EU:C:1981:36.

³⁶⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1925/2006 z 20 grudnia 2006 r. w sprawie dodawania do żywności witamin i składników mineralnych oraz niektórych innych substancji, Dz. Urz. WE L 404 z 30.12.2006 r., s. 26.

³⁷⁰ Por. dodatkowo rozporządzenie Komisji (UE) nr 1129/2011 z 11 listopada 2011 r. zmieniające załącznik II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1333/2008 poprzez ustanowienie unijnego wykazu dodatków do żywności, Dz. Urz. UE L 295 z 12.11.2011 r., s. 1.

i materiałów źródłowych zatwierdzonych do użycia w lub na środkach spożywczych³⁷¹ oraz Wspólnotowy wykaz dopuszczonych enzymów spożywczych³⁷². Substancji nie wpisanych do ww. wykazów nie można wprowadzać do obrotu ani stosować w UE.

Wniosek o wpis danego dodatku, enzymu spożywczego lub środka aromatyzującego do wykazu jest z kolei przedmiotem procedury uregulowanej w rozporządzeniu (WE) nr 1331/2008³⁷³. Rozporządzenie to ustanawia jednolitą procedurę oceny i wydawania zezwoleń na ich stosowanie. Procedura ta zawiera także uregulowania dotyczące uaktualniania unijnych wykazów substancji, o których mowa powyżej.

Dodatki do żywności, popularnie określane jako „E”, wbrew ogólnym opiniom³⁷⁴ nie powinny zatem co do zasady stanowić zagrożenia dla zdrowia. Warunkiem ich wprowadzania do obrotu i stosowania jest bowiem wcześniejszy wpis do prowadzonych na poziomie unijnym wykazów. Taki wpis może z kolei zostać dokonany wyłącznie, jeśli dana substancja spełnia określone warunki. W odniesieniu do dodatków do żywności wśród tych obligatoryjnych warunków jest w szczególności wymóg, aby na proponowanym poziomie stosowania dodatek nie stanowił, na podstawie dostępnych dowodów naukowych, zagrożenia dla zdrowia konsumentów. Ponadto stosowanie danego dodatku nie może wprowadzać konsumenta w błąd³⁷⁵. Podkreślenia wymaga, że dodatek może być umieszczony w wykazie, jeżeli jego zastosowanie przynosi konsumentom korzyści³⁷⁶.

Pole dla aktywności legislacyjnej na poziomie krajowym w odniesieniu do kwestii dodatków do żywności wydaje się już zatem zajęte. Faktem jednak jest, że przyjęty na poziomie UE poziom harmonizacji uznawany jest za niewystarczający i budzi krytykę.

³⁷¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1334/2008 z 16 grudnia 2008 r. w sprawie środków aromatyzujących i niektórych składników żywności o właściwościach aromatyzujących do użycia w oraz na środkach spożywczych oraz zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1601/91, rozporządzenia (WE) nr 2232/96 oraz (WE) nr 110/2008 oraz dyrektywę 2000/13/WE, Dz. Urz. WE L 354 z 31.12.2008 r., s. 34.

³⁷² Por. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1332/2008 z 16 grudnia 2008 r. w sprawie enzymów spożywczych, zmieniające dyrektywę Rady 83/417/EWG, rozporządzenie Rady (WE) nr 1493/1999, dyrektywę 2000/13/WE, dyrektywę Rady 2001/112/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 258/97, Dz. Urz. WE L 354 z 31.12.2008 r., s. 7.

³⁷³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1331/2008 z 16 grudnia 2008 r. ustanawiające jednolitą procedurę wydawania zezwoleń na stosowanie dodatków do żywności, enzymów spożywczych i środków aromatyzujących, Dz. Urz. WE L 354 z 31.12.2008 r., s. 1.

³⁷⁴ K. Głowacka, M. Rotkiewicz, *Nie dla E*, „Polityka” 2019, nr 6, s. 58; Marta Dvořák, *Žij bez konserwantův*, „Rzeczpospolita” z 27.05.2009 r.

³⁷⁵ Por. art. 6 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1333/2008. Ponadto warunkiem wpisania dodatku do wykazu jest wykazanie, że istnieje uzasadniony wymóg technologiczny, który nie może zostać spełniony w sposób inny, możliwy do zaakceptowania ze względów ekonomicznych i technologicznych.

³⁷⁶ Por. art. 6 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1333/2008. Przepis ten szczegółowo określa w czym wyraża się owa korzyść dla konsumenta.

Tak jest zwłaszcza w obszarze wzbogacania żywności witaminami i minerałami³⁷⁷. Problem ten wynika z braku aktywności regulacyjnej Komisji pomimo zawartej w unijnych rozporządzeniach delegacji do przyjęcia przez nią określonych aktów. W tej sytuacji państwa członkowskie podejmują działania legislacyjne na poziomie krajowym. Podstawą do ich działania są jednak klauzule derogacyjne, wynikające z aktów prawa wtórnego. Tematyka ta będzie analizowana w rozdziale VI niniejszej monografii.

Warto również zwrócić uwagę, że unijne regulacje wciąż budzą wątpliwości prawne i wymagają wykładni przez TSUE. Wskazuje na to najnowsze orzecznictwo TSUE. Pytania kierowane przez sądy krajowe do TSUE dotyczą bardzo szczegółowych kwestii, które wciąż budzą wątpliwości interpretacyjne. Dla przykładu, w sprawie z 2020 r. C-533/20 *Upfield Hungary* sąd krajowy dążył do ustalenia, czy w przypadku dodania witamin do środków spożywczych w wykazie składników na etykiecie należy wymienić, poza nazwami witamin, również ich formy chemiczne, a więc np. retinol, beta-karoten, ryboflawina itp. Kwestia ta miała znaczenie dla zapewnienia należytego informowania konsumentów. TSUE orzekł, że nie jest to konieczne³⁷⁸. Wydawać by się mogło, że to dalece techniczna kwestia, która nie ma wpływu na swobodny obrót żywnością. Jest jednak inaczej. Z uwagi na niejasność co do sposobu oznakowania zawartości witamin w środku spożywczym państwa członkowskie mogą bowiem stosować niejednolite podejście w tym zakresie. Odmienność regulacji, jak już wskazano, wymusza tymczasem na producentach żywności dostosowanie opakowań środków spożywczych do wymogów obowiązujących w państwie przywozu oraz poniesienie związanych z tym kosztów. To z kolei stanowi barierę w ich swobodnym przepływie. W konsekwencji konieczne było uzyskanie wykładni TSUE. Dzięki niej obecnie możliwe jest jednolite stosowanie rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 i (WE) nr 1925/2006 w tym zakresie.

Pomimo pojedynczych przypadków niejasności, czy nawet nieuregulowania danej kwestii na poziomie prawa UE, z całą pewnością należy jednak stwierdzić, że z biegiem lat poziom harmonizacji unijnej w obszarze dodatków do żywności bardzo się rozwinął. Możliwość ograniczenia przez państwo członkowskie dopuszczenia danej substancji na rynek z uwagi na ochronę zdrowia publicznego wymaga zatem w pierwszej kolejności wykazania, że dany obszar nie został zharmonizowany w sposób wyczerpujący, a dopiero następnie, że przyjęcie krajowych regulacji jest niezbędne z uwagi na ochronę zdrowia publicznego. Zasadne jest również stwierdzenie, że zharmonizowanie tej problematyki na

³⁷⁷ L.N. van der Meer, H. Schebesta, *The Internal Market, Incomplete: EU, Dutch and Belgian Legislation on Maximum Food Fortification with Micronutrients*, „European Food and Feed Law Review” 2020, t. 15, nr 3, s. 212.

³⁷⁸ Por. np. wyrok TSUE z 24 marca 2022 r., C-533/20, *Somogy Megyei Kormányhivatal p. Upfield Hungary Kft.*, EU:C:2022:211.

poziomie rozporządzeń przyniosło niewątpliwie duże korzyści dla zapewnienia swobodnego przepływu żywności w UE. W tym kontekście na podkreślenie zasługuje fakt, że wszystkie z przywołanych powyżej rozporządzeń sektorowych zostały przyjęte wyłącznie na podstawie art. 114 TFUE, tj. przepisu mającego na celu zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich w celu zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego.

4.3.5.4. SUPLEMENTY DIETY

W ostatnich latach ocenie TSUE pod kątem zgodności ze swobodą przepływu towarów poddawane były wielokrotnie przepisy krajowe dotyczące suplementów diety. Brak wystarczającego zharmonizowania na poziomie unijnym tego obszaru wymusza aktywność ustawodawcy krajowego. Przyjmowane przez państwa członkowskie przepisy niejednokrotnie naruszały jednak art. 34 TFUE i nie były możliwe do uzasadnienia na gruncie przesłanki ochrony zdrowia publicznego. Doktryna podkreśla przy tym, że w praktyce państwa członkowskie często ignorowały zasadę wzajemnego uznania w obszarze suplementów diety³⁷⁹

Tak było w sprawie C-672/15 *Noria Distribution*³⁸⁰. Dotyczyła ona wprowadzanych we Francji suplementów diety, które nie spełniały wymogów wynikających z przepisów francuskich. Zawierały bowiem witaminy i minerały w ilościach przekraczających maksymalne dzienne dawki określone w tych przepisach. Jednocześnie francuski ustawodawca nie przewidział procedury wzajemnego uznania dla suplementów diety produkowanych i sprzedawanych legalnie w innym państwie członkowskim. W tym kontekście zasadne jest ponowne zwrócenie uwagi na przywołany już w monografii wyrok w sprawie *Solgar Vitamin's France i in.* Wynika bowiem z niego, że państwa członkowskie zachowują kompetencję do przyjmowania przepisów odnoszących się do maksymalnych ilości substancji odżywczych, które mogą być stosowane przy produkcji suplementów żywnościowych tak długo, jak długo Komisja nie określiła tych ilości w wykonaniu delegacji zawartej w dyrektywie 2002/46/WE³⁸¹. Co jednak istotne przy wykonywaniu tej kompetencji

³⁷⁹ M. Korzycka-Iwanow, *Z problematyki pojęć prawnych: produktu rolnego i żywności, przy uwzględnieniu suplementu diety*, [w:] E. Kremer, Z. Truszkiewicz (red.) *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 137.

³⁸⁰ Wyrok TSUE z 27 kwietnia 2017 r., C-672/15, *Postępowanie karne przeciwko Noria Distribution SARL*.

³⁸¹ M. Zboralska zwraca uwagę na konsekwencje niezharmonizowania maksymalnych dawek witamin i minerałów. Wyjaśnia, że w uproszczeniu oznacza to, że nie określono poziomu, od którego produkt jest już lekiem, a nie suplementem. Stanowisko poszczególnych państw członkowskich w odniesieniu do ochrony zdrowia obywateli, mające decydujący wpływ na kwalifikację produktu, jest natomiast na tyle zróżnicowane, że w praktyce poszczególne państwa wykazują skrajnie różne podejścia: od

państwa członkowskie mają obowiązek poszanowania art. 34 i 36 TFUE, jak również są zobowiązane do uwzględnienia kryteriów zawartych w owej dyrektywie³⁸². Także w sprawie *Noria Distribution* Francja skorzystała z możliwości podjęcia działań legislacyjnych na poziomie krajowym w związku z brakiem przyjęcia przepisów harmonizujących przez Komisję. TSUE uznał jednak w sprawie *Noria Distribution*, że sposób ustalenia maksymalnych ilości substancji odżywczych przez ustawodawcę francuskiego nie odpowiadał wymogom wynikającym z dyrektywy³⁸³. Wynikało to z tego, że ustawodawca nie opierał się o górne granice bezpieczeństwa dla substancji odżywczych. Nie zostały one bowiem określone w drodze oceny naukowej. Ponadto ustawodawca francuski oparł się wyłącznie na krajowych danych naukowych³⁸⁴. Dostępne tymczasem były również najnowsze międzynarodowe opinie naukowe w tym przedmiocie³⁸⁵, które przewidywały możliwość ustalenia wyższych progów dla substancji odżywczych³⁸⁶.

bardzo liberalnych, np. w Wielkiej Brytanii (byłym członku UE) po bardzo restrykcyjne, jak w Polsce. W związku z tym, nadal pojawiają się ograniczenia w zakresie swobodnego przepływu tych środków spożywczych – por. M. Zboralska, *Swobodny przepływ żywności w postaci suplementów diety w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2, s. 88.

³⁸² Państwa członkowskie powinny zatem przeprowadzić ocenę ryzyka, opierając się na powszechnie przyjętych danych naukowych, ustalić maksymalne dopuszczalne ilości składników odżywczych na podstawie górnych granic bezpieczeństwa określonych dla danych witamin i minerałów w drodze naukowej oceny ryzyka dla zdrowia osób oraz oprzeć się na istotnych danych naukowych, a nie na podstawie twierdzeń czysto hipotetycznych – por. wyrok TSUE z 29 kwietnia 2010 r., C-446/08, *Solgar Vitamin's France i in. p. Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi i in.*, pkt 24, 32 i 65. Por. również: M. Vaale-Hallberg, *New Maximum and Minimum Limits for Food Supplements*, „European Food and Feed Law Review” 2017, nr 5, s. 441

³⁸³ Por. szczegółowo wyrok TSUE z 29 kwietnia 2010 r., C-446/08, *Solgar Vitamin's France i in. p. Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi i in.*, pkt 29.

³⁸⁴ Tymczasem z orzecznictwa TSUE wynika, że wspomniane powyżej maksymalne ilości substancji odżywczych należy ustalić indywidualnie na podstawie wszystkich kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 i 2 dyrektywy 2002/46/WE. Ilości te powinny zatem być określone w szczególności na podstawie górnej granicy bezpieczeństwa ustalonej w odniesieniu do danych substancji odżywczych, po przeprowadzeniu pogłębionej analizy naukowej ryzyka dla zdrowia publicznego, opartej nie na względach ogólnych lub hipotetycznych, lecz na właściwych danych naukowych – por. wyrok TSUE z 27 kwietnia 2017 r., C-672/15, *Postępowanie karne przeciwko Noria Distribution SARL*, pkt 39.

³⁸⁵ Zob. wyroki: wyrok TSUE z 23 września 2003 r., C-192/01, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Danii*, pkt 48; wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-24/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 55; wyrok TSUE z 2 grudnia 2004 r., C-41/02, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Niderlandów*, EU:C:2004:762, pkt 49; wyrok TSUE z 28 stycznia 2010 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, pkt 89. TSUE wyjaśnił także, że oceny tego ryzyka należy dokonać na podstawie dostępnych najbardziej wiarygodnych danych naukowych oraz najnowszych wyników badań międzynarodowych – por. wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-95/01, *Postępowanie karne przeciwko John Greenham i Léonard Abel*, pkt 47.

³⁸⁶ Wyrok TSUE z 27 kwietnia 2017 r., C-672/15, *Postępowanie karne przeciwko Noria Distribution SARL*, pkt 51.

W wyroku w sprawie *Noria Distribution* TSUE przywołał również utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym kryterium potrzeb żywieniowych ludności państwa członkowskiego może odgrywać pewną rolę w ramach oceny ryzyka, jednak brak takiego zapotrzebowania nie powinien sam w sobie uzasadniać całkowitego zakazu sprzedaży na podstawie art. 36 TFUE środków spożywczych legalnie produkowanych lub sprzedawanych w innych państwach członkowskich³⁸⁷. Innymi słowy brak zapotrzebowania na dany środek spożywczy nie może stanowić samoistnej przesłanki wprowadzania zakazu sprzedaży. TSUE orzekł tak w wyroku w sprawie C-41/02 *Komisja p. Niderlandom*³⁸⁸, dotyczącym odmowy wydania przez władze niderlandzkie zgody na wprowadzanie do obrotu w Holandii żywności wzbogaconej, tj. płatków śniadaniowych wzbogaconych w witaminę D i kwas foliowy oraz batonów energetycznych wzbogaconych w kwas foliowy³⁸⁹. Władze krajowe ograniczały dostęp nowych środków spożywczych do rynku krajowego ze względu na ich zbędność. Taka bariera była niedopuszczalna. Potrzeby żywnościowe lokalnej ludności mogły bowiem być zaspokajane przez środki spożywcze znajdujące się już w sprzedaży³⁹⁰. Tym samym krajowy rynek mógł być chroniony przed napływem towarów konkurencyjnych z innych państw członkowskich.

Przywołany wyrok w sprawie *Noria Distribution* skłania do wniosku, że ocena zgodności z art. 36 TFUE przepisów bezsprzecznie służących ochronie zdrowia publicznego jest rygorystyczna. Uwzględnia ona bowiem szereg konkretnych wymogów, którym powinny odpowiadać krajowe regulacje wprowadzające ograniczenia w handlu suplementami diety. Takie podejście uwzględnia fakt, że dyrektywa 2002/46/WE harmonizująca kwestię produkcji i wprowadzania do obrotu suplementów diety stanowi, że co do zasady państwa członkowskie nie zabraniają ani nie ograniczają handlu

³⁸⁷ Por. wyrok TSUE z 2 grudnia 2004 r., C-41/02, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Niderlandów*, pkt 69. TSUE orzekł w tej sprawie, że „kryterium potrzeby żywieniowej ludności Państwa Członkowskiego może odgrywać pewną rolę przy przeprowadzanej przez to państwo pogłębionej ocenie zagrożenia, jakie może stanowić dodatek substancji odżywczych do środków spożywczych, niemniej jednak brak tej potrzeby sam w sobie nie uzasadnia całkowitego zakazu, na podstawie art. 36 Traktatu, sprzedaży środków spożywczych legalnie wyprodukowanych lub sprzedawanych w innych Państwach Członkowskich”. Zob. podobnie wyroki: wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-95/01, *Postępowanie karne przeciwko John Greenham i Léonard Abel*, pkt 46; a także wyrok TSUE z 29 kwietnia 2010 r., C-446/08, *Solgar Vitamin's France i in. p. Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi i in.*, pkt 60.

³⁸⁸ Wyrok TSUE z 2 grudnia 2004 r., C-41/02, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Niderlandów*.

³⁸⁹ W świetle przepisów niderlandzkich odstępstwo od ogólnego zakazu sprzedaży takiej żywności mogło zostać wydane jedynie wtedy, gdy dodatek mikroelementów jednocześnie nie był szkodliwy i odpowiadał rzeczywistej potrzebie żywieniowej.

³⁹⁰ Por. A. Cieśliński, *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s. 263.

suplementami diety, które spełniają wymogi tej dyrektywy, ze względu na ich skład, specyfikację produkcyjną, prezentację lub etykietowanie. Jednocześnie akt ten wyraźnie przewiduje, że owa ogólna zasada nie ma wpływu na przepisy prawa krajowego, obowiązujące z uwagi na brak aktów prawa UE, przyjętych zgodnie z tą dyrektywą³⁹¹. Artykuł 5 ust. 4 dyrektywy przewiduje bowiem, że Komisja powinna przyjąć maksymalne ilości witamin i minerałów stosowane w suplementach żywnościowych. Na razie jednak Komisja tego nie zrobiła. W związku z tym to państwa członkowskie zachowują kompetencję do ustalania takich maksymalnych ilości, jednakże z poszanowaniem norm traktatowych oraz z uwzględnieniem kryteriów zawartych w dyrektywie 2002/46/WE³⁹². Kryteria te wywodzą się w szczególności z ogólnego wymogu stanowiącego, że prawo żywnościowe powinno opierać się na analizie ryzyka³⁹³. W konsekwencji decyzje państw członkowskich określające maksymalne ilości witamin i minerałów stosowanych w suplementach żywnościowych muszą być poprzedzone pełną oceną ryzyka. W sprawie *Noria Distribution* sposób, w jaki ustawodawca krajowy wyznaczył te poziomy nie odpowiadał właśnie wymogom dyrektywy i z tego względu krajowe regulacje zostały uznane za niezgodne z prawem UE. Ustosunkowując się do tych wyroków należy stwierdzić, że zakres uznaniowości państwa członkowskiego, nawet w odniesieniu do działań służących ochronie zdrowia publicznego, nie jest zatem absolutny³⁹⁴.

Działania ustawodawcze podjęte na poziomie państwa członkowskiego w odniesieniu do handlu suplementami diety były także przedmiotem oceny prawnej, dokonanej przez TSUE w sprawie C-282/15 *Queisser Pharma*³⁹⁵. Sprawa ta dotyczyła wprowadzonego w Niemczech zakazu produkcji, przetwarzania lub wprowadzania do obrotu suplementów diety zawierających aminokwas L-histydynę. Jedynie w drodze odstępstwa możliwe było uzyskanie zezwolenia na tę działalność. Regulacje te były

³⁹¹ Por. art. 11 ust. 1 i ust. 2 dyrektywy 2002/46/WE.

³⁹² Por. w szczególności tamże, art. 5 ust. 1 i ust. 2. Zgodnie z tymi przepisami maksymalne ilości witamin i minerałów obecnych w suplementach żywnościowych przypadające na dzienną porcję zalecaną przez producenta ustala się biorąc pod uwagę: a) górne granice bezpieczeństwa w przyjmowaniu witamin i minerałów ustanowione na drodze naukowej oceny ryzyka w oparciu o powszechnie przyjęte dane naukowe uwzględniając, odpowiednio, różne stopnie wrażliwości różnych grup konsumenckich; b) spożycie witamin i minerałów z innych źródeł żywieniowych. Dodatkowo przy ustalaniu maksymalnych poziomów określonych w ust. 1 należy uwzględnić punkty odniesienia w spożyciu witamin i minerałów dla danej grupy ludności.

³⁹³ Por. art. 6 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

³⁹⁴ S. Varvaštian, *A Review of EU Regulation of Sports Nutrition: Same Game, Different Rules*, „German Law Journal” 2015, t. 16, nr 5, s. 1301.

³⁹⁵ Wyrok TSUE z 19 stycznia 2017 r., C-282/15, *Queisser Pharma GmbH & Co. KG p. Bundesrepublik Deutschland*, EU:C:2017:26.

przedmiotem skargi w postępowaniu przed sądem krajowym³⁹⁶, a następnie przedmiotem odesłania prejudycjalnego. TSUE uznał niemieckie regulacje za niezgodne z art. 6 i art. 7 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, tj. przepisami dotyczącymi analizy ryzyka i zasady ostrożności. Zastosowany w Niemczech zakaz produkcji, przetwarzania lub wprowadzania do obrotu jakiegokolwiek suplementu diety zawierającego aminokwasy został bowiem oparty na analizie ryzyka dotyczącej jedynie niektórych aminokwasów, podczas gdy przedmiotowy zakaz objął wszystkie suplementy diety zawierające jakiekolwiek aminokwasy³⁹⁷. Takie podejście okazało się niewystarczające dla uzasadnienia systemu uprzedniego zezwolenia, który obejmuje bez rozróżnienia wszystkie aminokwasy. Co istotne, z wyroku tego wynika również, że praktyczne trudności związane z przeprowadzeniem wszechstronnej analizy ryzyka, jakie niesie dla zdrowia żywność, nie mogą uzasadniać braku takiej wszechstronnej oceny poprzedzającej wprowadzenie systematycznego i niemającego ograniczonego zasięgu systemu uprzedniego zezwolenia.

Wyrok w sprawie *Queisser Pharma* jest uważany za „kamień milowy” (*milestone*³⁹⁸) dla prawa żywnościowego UE z uwagi na wykładnię dotyczącą tzw. sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym. Sprawa ta była bowiem pozbawiona tzw. elementu transgranicznego³⁹⁹. Mimo to TSUE wyjaśnił, że ogólne zasady prawa żywnościowego, w szczególności analizy ryzyka i ostrożności przewidziane w art. 6 i 7 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, powinny zostać prawidłowo zastosowane przy ustanawianiu wszystkich krajowych środków, nawet tych dotyczących wyłącznie sytuacji o charakterze wewnętrznym⁴⁰⁰.

³⁹⁶ Skarżąca, tj. spółka produkująca suplement diety zawierający w swoim składzie L-histydynę, nie uzyskała zezwolenia. Organ uzasadnił odmowę stwierdzeniem, że „odstępstwo może zostać przyznane tylko wtedy, gdy fakty uzasadniają przyjęcie, że nie należy spodziewać się niebezpieczeństwa dla zdrowia ludzi lub zwierząt”. Spółka wniosła sprawę do sądu, wskazując m.in., że produkowany przez nią suplement nie jest szkodliwy dla zdrowia w rozumieniu art. 14 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, a zatem żadne odstępstwo nie jest konieczne dla jego produkcji i wprowadzania do obrotu.

³⁹⁷ Wyrok TSUE z 19 stycznia 2017 r., C-282/15, *Queisser Pharma GmbH & Co. KG p. Bundesrepublik Deutschland*, pkt 65. Z uwagi na niewystarczające zastosowanie analizy ryzyka, również zasada ostrożności nie została zastosowana prawidłowo.

³⁹⁸ B. Hiller, *Report on the Judgements of the CJEU (Fourth Chamber) of 19 January 2017 in Case C-282/15 Queisser Pharma GmbH & Co KG Germany and CJEU (First Chamber) of 27 April 2017 in Case C-672/15 Noria Distributions SARL*, „European Food and Feed Law Review” 2018, nr 13, s. 37.

³⁹⁹ Element transgraniczny oznacza, że ochroną traktatową są objęte tylko te wewnątrzwspólnotowe działania (czynności) lub przedmioty (towary), które przekraczają granice państwa członkowskiego. Od strony negatywnej należy go rozumieć jako wyłączenie ochrony tych czynności, które we wszystkich swoich aspektach ograniczają się do terytorium jednego państwa członkowskiego – W. Czapliński, M. Swarc, *Swoboda przepływu towarów...*, s. II–1214.

⁴⁰⁰ Wyrok TSUE z 19 stycznia 2017 r., C-282/15, *Queisser Pharma GmbH & Co. KG p. Bundesrepublik Deutschland*, pkt 49–50.

Przywołane wyroki w sprawach *Noria Distribution* oraz *Queisser Pharma* zawierają wykładnię, która określa obowiązujące zasady, które powinny być respektowane przez państwa członkowskie przyjmujące ograniczenia w handlu suplementami diety. Krajowe zakazy wprowadzania do obrotu suplementów diety, w których zawartość określonych witamin lub środków mineralnych przewyższa dopuszczalne w państwie przywozu normy mogą być zgodne z prawem UE. Powyżej wskazano jednak na szereg warunków, które powinny zostać spełnione przy określaniu przez organy krajowe owych dopuszczalnych limitów substancji odżywczych⁴⁰¹. Ponadto, co bardzo istotne, państwa członkowskie wprowadzające ograniczenia w handlu suplementami diety powinny obowiązkowo ustanowić procedurę pozwalającą podmiotom gospodarczym na uzyskiwanie zezwolenia na sprzedaż suplementów diety zawierających substancje odżywcze w dawkach wyższych niż dozwolone w państwie przywozu. Procedura ta powinna być łatwo dostępna, możliwa do zakończenia w rozsądnym terminie i, jeśli prowadzi do odmowy, od decyzji odmownej powinien przysługiwać środek zaskarżenia⁴⁰².

Na koniec należy wskazać, że bariery w swobodnym handlu suplementami diety na poziomie UE byłyby do uniknięcia, gdyby ustawodawca unijny w większym stopniu zharmonizował ustawodawstwo unijne w tym obszarze. W doktrynie podkreśla się, że skoro i tak państwa członkowskie są zobowiązane oprócz przeprowadzane przez siebie analizy ryzyka na najnowszych dostępnych danych naukowych, to w zasadzie powinny dojść do zbliżonych wyników tej analizy. Zamiast zatem określać na poziomie krajowym dopuszczalne poziomy zawartości substancji odżywczych, lepiej byłoby, gdyby ustawodawca UE wypracował kompromis co do jednolitych, unijnych poziomów⁴⁰³.

⁴⁰¹ Analizy prowadzące do ustalenia maksymalnych ilości substancji odżywczych, które mogą być wykorzystane do produkcji suplementów żywnościowych, należy przeprowadzić indywidualnie dla danej substancji. Analiza ta powinna opierać się na konkretnych kryteriach określonych w dyrektywie 2002/46/WE, tj. m.in. o górną granicę bezpieczeństwa ustaloną w odniesieniu do danych substancji odżywczych i po przeprowadzeniu pogłębionej analizy naukowej ryzyka dla zdrowia publicznego. Analiza ryzyka powinna zaś opierać się na najnowszych danych naukowych, a nie na względach ogólnych lub hipotetycznych.

⁴⁰² Wyrok TSUE z 27 kwietnia 2017 r., C-672/15, *Postępowanie karne przeciwko Noria Distribution SARL*, pkt 22. Podobnie: wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-24/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 26; wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-95/01, *Postępowanie karne przeciwko John Greenham i Léonard Abel*, pkt 35; wyrok TSUE z 28 stycznia 2010 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, pkt 81.

⁴⁰³ B. Hiller, *Report on the Judgements of the CJEU...*, s. 38.

4.3.6. PROCEDURA UPRZEDNIEGO ZEZWOLENIA

4.3.6.1. PROCEDURA UPRZEDNIEGO ZEZWOLENIA JAKO BARIERA W HANDLU ŻYWNOŚCIĄ

Procedura uprzedniego zezwolenia oznacza procedurę administracyjną przewidzianą w prawie państwa członkowskiego, zgodnie z którą od właściwego organu tego państwa wymaga się – na podstawie wniosku złożonego przez podmiot gospodarczy – wydania formalnego zezwolenia przed umożliwieniem udostępnienia towarów na rynku tego państwa członkowskiego⁴⁰⁴. Warunki stosowania procedury uprzedniego zezwolenia zostały współcześnie poddane regulacji na poziomie prawa wtórnego⁴⁰⁵. Natomiast w latach 80. i 90. ich dopuszczalność była oceniana na podstawie orzecznictwa TSUE, które się wówczas kształtowało w tym obszarze⁴⁰⁶.

Zanim jednak nastąpiła daleko idąca harmonizacja prawa żywnościowego, państwa członkowskie przyjmowały własne wymogi dotyczące żywności i uzależniały udzielenie zezwolenia na sprzedaż na ich terytorium przywożonych z innych państw członkowskich środków spożywczych od zgodności z tymi wymogami. Została wówczas ukształtowana wykładnia TSUE dotycząca warunków dopuszczalności procedury uprzedniego zezwolenia w odniesieniu do żywności. TSUE wyjaśnił, że „na ówczesnym poziomie rozwoju prawa”⁴⁰⁷ przepisy traktatowe dotyczące swobody przepływu towarów nie sprzeciwiały się wprowadzeniu procedury uprzedniego zezwolenia pod warunkiem, że procedura ta będzie odpowiadać określonym warunkom⁴⁰⁸. Warunki wynikające z tego orzecznictwa mają zastosowanie do dzisiaj i zostaną przytoczone w dalszej części monografii.

⁴⁰⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/515 z 19 marca 2019 r. w sprawie wzajemnego uznawania towarów zgodnie z prawem wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 764/2008, Dz. Urz. UE L 91 z 29.03.2019 r., s. 1 – por. art. 3 pkt 7.

⁴⁰⁵ Tamże.

⁴⁰⁶ Wyrok TSUE z 16 lipca 1992 r., C-344/90, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 8; wyrok TSUE z 10 grudnia 1985 r., C-247/84, *Postępowanie karne przeciwko Léon Motte*, pkt 25; wyrok TSUE z 6 maja 1986 r., C-304/84, *Ministère public p. Muller*, pkt 26; wyrok TSUE z 13 grudnia 1990 r., C-42/90, *Postępowanie karne przeciwko Jean-Claude Bellon*, pkt 16 i 17.

⁴⁰⁷ „As Community law now stands (...)” – por. wyrok TSUE z 10 grudnia 1985 r., C-247/84, *Postępowanie karne przeciwko Léon Motte*, pkt 25.

⁴⁰⁸ Tamże, pkt 25. Por także: wyrok TSUE z 6 maja 1986 r., C-304/84, *Ministère public p. Muller*, pkt 26, pkt 16–17; wyrok TSUE z 16 lipca 1992 r., C-344/90, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 8: „(...) it should be recalled that according to the case-law of the Court (...), rules making the use of an additive subject to authorization are in compliance with Community law if two conditions are satisfied (...)”.

Należy jednak podkreślić, że współcześnie nie ma żadnych wątpliwości, że wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia na wprowadzenie do obrotu żywności legalnie wyprodukowanej i sprzedawanej w innym państwie członkowskim ogranicza swobodny przepływ towarów⁴⁰⁹. Wyroki TSUE z lat 80.–90. dotyczyły głównie spraw, w których powodem ustanowienia procedury uprzedniego zezwolenia były obecne w przywożonych środkach spożywczych dodatki do żywności. Kwestia ta nie była wówczas tak dalece zharmonizowana jak obecnie⁴¹⁰. Współczesne orzecznictwo TSUE, choć nadal odwołuje się do owej utrwalonej linii orzeczniczej, wyraźnie stanowi, że „bezsporne jest, że system uprzedniego zezwolenia (...) stanowi środek o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi w rozumieniu art. 28 WE” [art. 34 TFUE – BW]⁴¹¹. Wymaga wyraźnego podkreślenia, że wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia przed wprowadzeniem do obrotu środków spożywczych przywożonych z innych państw członkowskich, w których są one legalnie wyprodukowane i wprowadzone do obrotu, czyni ich sprzedaż kosztowniejszą i trudniejszą, a bywa, że i niemożliwą, jeśli tak zdecyduje krajowy organ⁴¹².

Obecnie system uprzedniego zezwolenia zazwyczaj związany jest z ustanawianiem na poziomie krajowym „pozytywnych wykazów” dozwolonych substancji (ang. *positive lists*). Jeżeli dany środek spożywczy mieści się w określonej kategorii żywności, uznawanej a priori za stwarzającą ryzyko, to nie może być wprowadzany na rynek, dopóki nie uzyska wpisu do owego wykazu dozwolonych substancji. Żywność konwencjonalna nie jest obejmowana tą procedurą⁴¹³.

Procedura uprzedniego zezwolenia może być jednak dozwolona. Warunkiem jej dopuszczalności jest wykazanie przez państwo członkowskie jej uzasadnienia interesem ogólnym, proporcjonalności i braku arbitralnej dyskryminacji. Ponadto, jak już wskazano, zgodność takiej procedury z prawem UE ocenia się w świetle orzecznictwa

⁴⁰⁹ Wyrok TSUE z 28 stycznia 2010 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, pkt 75 i 84. Por. również wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-95/01, *Postępowanie karne przeciwko John Greenham i Léonard Abel*, pkt 34; wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-24/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 25. Por. także motyw 11 rozporządzenia (UE) nr 2019/515.

⁴¹⁰ Obecnie obowiązuje bezpośrednio stosowane rozporządzenie (WE) nr 1333/2008 w sprawie dodatków do żywności oraz rozporządzenie (WE) nr 1925/2006 w sprawie dodawania do żywności witamin i składników mineralnych oraz niektórych innych substancji. Orzeczenia TSUE z lat 80. wydawane były, gdy obowiązywała dyrektywa Rady 89/107/WE z 21 grudnia 1988 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących dodatków do środków spożywczych dopuszczonych do użycia w środkach spożywczych przeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. WE L 40 z 11.02.1989 r., s. 27. Z kolei w odniesieniu do konserwantów obowiązywała dyrektywa 64/54/EWG.

⁴¹¹ Wyrok z 28 stycznia 2010 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, pkt 75.

⁴¹² Tamże, pkt 77–79.

⁴¹³ B. van der Meulen, *Prior Authorisation Schemes: Trade Barriers in Need of Scientific Justification*, „European Journal of Risk Regulation” 2010, t. 1, nr 4, s. 468.

TSUE, z którego wynikają warunki, jakim powinna ona odpowiadać⁴¹⁴. Jak bowiem wyjaśnił TSUE: „jeżeli chodzi o cel ochrony zdrowia, wobec braku harmonizacji oraz w stopniu, w jakim na obecnym poziomie badań naukowych wciąż istnieje niepewność, do państw członkowskich należy podjęcie decyzji o poziomie ochrony zdrowia i życia osób, który chcą zapewnić, a także o wymogu uzyskania uprzedniego zezwolenia na wprowadzenie do obrotu (...) środków spożywczych (...), przy uwzględnieniu wymagań wynikających ze swobodnego przepływu towarów we Wspólnocie”⁴¹⁵.

W tym kontekście konieczne jest zaznaczenie, że wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia jest znacznie mniej restrykcyjny niż całkowity zakaz sprzedaży żywności nieodpowiadającej wymogom obowiązującym w państwie przywozu. Zakaz uznaje się bowiem za środek ostateczny – *ultima ratio*⁴¹⁶. Niemniej ustanowienie tego wymogu jest dopuszczalne wyłącznie pod ściśle określonymi warunkami. Nawet bowiem, jeśli dany obszar nie został zharmonizowany na poziomie UE, nie oznacza to, że państwa członkowskie mogą stosować w odniesieniu do towarów zgodnie z prawem wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim UE przepisy krajowe przewidujące wymogi techniczne⁴¹⁷. Wymogami technicznymi są np. te dotyczące określonego oznaczenia produktu, jego składu, formy, rozmiaru, masy, prezentacji czy opakowania. Stosowanie takich krajowych wymogów do towarów, które zostały zgodnie z prawem wprowadzone do obrotu w innym państwie członkowskim może być sprzeczne z art. 34 TFUE, nawet jeżeli przepisy te są stosowane do wszystkich towarów bez rozróżnienia⁴¹⁸. Należy bowiem przypomnieć, że swobodny przepływ towarów nieobjętych w całości zakresem przepisów harmonizujących zapewnia się poprzez zastosowanie zasady wzajemnego uznawania. Innymi słowy, do towarów legalnie wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim, nieodpowiadającym wymogom technicznym obowiązującym w państwie przywozu, powinna mieć zastosowanie zasada wzajemnego uznawania. Zasadne jest ponowne zwrócenie uwagi, że zgodnie z nią państwa członkowskie nie mogą co do zasady zakazać sprzedaży na swoich terytoriach towarów, które legalnie wprowadzono do obrotu w innym państwie członkowskim, nawet w przypadku, gdy

⁴¹⁴ Por. motyw 11 preambuły rozporządzenia (UE) nr 2019/515.

⁴¹⁵ Wyrok TSUE z 28 stycznia 2010 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, pkt 85. Zob. podobnie wyroki: wyrok TSUE z 14 lipca 1983 r., C-174/82, *Postępowanie karne przeciwko Sandoz BV*, pkt 16; wyrok TSUE z 13 grudnia 1990 r., C-42/90, *Postępowanie karne przeciwko Jean-Claude Bellon*, pkt 11; wyrok TSUE z 23 września 2003 r., C-192/01, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Danii*, pkt 42; wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-24/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 49.

⁴¹⁶ A. Johnston, H. Unberath, *The Double-Headed Approach of the ECJ...*, s. 1249.

⁴¹⁷ Motyw 3 preambuły rozporządzenia (UE) nr 2019/515.

⁴¹⁸ Por. tamże.

towary te zostały wyprodukowane zgodnie z innymi przepisami technicznymi⁴¹⁹. System wydawania wcześniejszych zezwoleń jest tymczasem, z samej swej istoty, sprzeczny z klauzulami wzajemnego uznawania⁴²⁰.

Zasada wzajemnego uznawania nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Odstępstwa od niej są dopuszczalne, pod warunkiem uzasadnienia interesem ogólnym, proporcjonalności i braku arbitralnej dyskryminacji. Przyjmując zatem w ramach swobody uznania środki polegające na wprowadzeniu systemu uprzedniego zezwolenia, państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić ich zgodność z ww. wymogami⁴²¹. Odnosząc się do nich należy wskazać, że procedura uprzedniego zezwolenia może bez wątpienia stanowić instrument pozwalający państwom członkowskim na ochronę interesu ogólnego. Jak już wskazano, stosuje się ją bowiem zwykle w odniesieniu do wprowadzania do obrotu substancji a priori uznawanych za potencjalnie szkodliwe⁴²². Celem interesu ogólnego uzasadniającym ustanowienie tej procedury może więc być w szczególności ochrona zdrowia publicznego. Do organów krajowych należy jednak w każdym przypadku udowodnienie – z uwzględnieniem wyników międzynarodowych badań naukowych oraz krajowych zwyczajów żywieniowych – że ich przepisy są niezbędne dla zapewnienia skutecznej ochrony zdrowia publicznego⁴²³. Państwo członkowskie powinno zatem wykazać, opierając się na ww. danych, że istnieje rzeczywiste ryzyko dla zdrowia publicznego (*a real risk to public health*)⁴²⁴. Z kolei zgodność z zasadą pro-

⁴¹⁹ Por. tamże, motyw 4 preambuły; por. również A. Nowak-Far, *Prawo i ekonomia...*, s. 100.

⁴²⁰ M.A. Jarvis, *Cases C-24/00, Commission v. France, C-95/01 Greenham and Abel and C-270/02 Commission v. Italy*, „Common Market Law Review” 2004, nr 41, s. 1395–1408.

⁴²¹ Wyrok TSUE z 28 stycznia 2010 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, pkt 8; wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-24/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 49; wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-95/01, *Postępowanie karne przeciwko John Greenham i Léonard Abel*, pkt 37. Zob. podobnie wyroki: wyrok TSUE z 14 lipca 1983 r., C-174/82, *Postępowanie karne przeciwko Sandoz BV*, pkt 16; wyrok TSUE z 13 grudnia 1990 r., C-42/90, *Postępowanie karne przeciwko Jean-Claude Bellon*, pkt 11; wyrok TSUE z 23 września 2003 r., C-192/01, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Danii*, pkt 42.

⁴²² B. van der Meulen, *The Function of Food Law...*, s. 88.

⁴²³ Wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-24/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 53; wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-95/01, *Postępowanie karne przeciwko John Greenham i Léonard Abel*, pkt 40; wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-270/02, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, EU:C:2004:78, pkt 22.

⁴²⁴ Wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-24/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 53; wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-95/01, *Postępowanie karne przeciwko Greenham i Léonard Abel*, pkt 40; wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-270/02, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, pkt 22.

porcjonalności⁴²⁵ oznacza, że system uprzedniego zezwolenia może być dozwolony pod warunkiem, że żadne inne, mniej restrykcyjne środki, nie pozwoliłyby na osiągnięcie tego samego celu, któremu służy ów system⁴²⁶.

Wspomniany powyżej zakres swobodnego uznania państw członkowskich co do wyboru środków koniecznych dla zapewnienia ochrony zdrowia publicznego jest szczególnie obszerny (*particularly wide*⁴²⁷), jeżeli zostanie wykazane, że wciąż istnieje niepewność na obecnym poziomie rozwoju nauki co do bezpieczeństwa określonych substancji. Takimi substancjami są np. witaminy i minerały. Nie są one szkodliwe same w sobie. W przypadku ich nadmiernego spożycia w ramach diety, która nie może być przewidywalna lub monitorowana, mogą jednak wywoływać skutki szkodliwe dla zdrowia⁴²⁸. Ustanowienie systemu uprzedniego zezwolenia jest zatem ściśle powiązane z zasadą ostrożności. Państwa członkowskie mogą się na niej opierać w celu ustalenia, czy w odniesieniu do danej kategorii żywności konieczne jest podjęcie interwencji regulacyjnej⁴²⁹. Konieczne jest jednak przy tym podkreślenie, że zasada ostrożności może mieć doniosłe konsekwencje w sferze gospodarczej, stanowiąc w skrajnych przypadkach ukrytą formę protekcjonizmu gospodarczego⁴³⁰. Dlatego też odwołanie do niej nie może w żadnym razie uzasadniać podjęcia decyzji arbitralnej. Innymi słowy, zasada ostrożności uzasadnia przyjęcie środków ograniczających, z zastrzeżeniem, iż będą one niedyskryminacyjne i obiektywne⁴³¹.

⁴²⁵ Wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-24/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 52; wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-95/01, *Postępowanie karne przeciwko John Greenham i Léonard Abel*, pkt 39; wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-270/02, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, pkt 22; C. MacMaolain, *EU Food Law...*, s. 50. Por również wyrok TSUE z 30 listopada 1983 r., C-227/82, *Postępowanie karne przeciwko Leendert van Bennekom*, EU:C:1983:354, pkt 40–41. Wyrok ten dotyczył możliwości uwarunkowania przez państwo członkowskie sprzedaży lub magazynowania w celu sprzedaży preparatów witaminowych, które mogły być uznane za produkt leczniczy w rozumieniu obowiązującej wówczas dyrektywy 65/65 w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych lub działań administracyjnych odnoszących się do leków gotowych. Wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia mógł być uzasadniony zwłaszcza, jeśli preparaty te były prezentowane w formie farmaceutycznej lub miały wysoki stopień zawartości substancji aktywnej; M. Korzycka, *System prawa żywnościowego...*, s. 186.

⁴²⁶ Wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-95/01, *Postępowanie karne przeciwko John Greenham i Léonard Abel*, pkt 39.

⁴²⁷ Wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-24/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 50.

⁴²⁸ Tamże; wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-95/01, *Postępowanie karne przeciwko John Greenham i Léonard Abel*, pkt 38; L.N. van der Meer, H. Schebesta, *The Internal Market, Incomplete...*, s. 212.

⁴²⁹ K. Purnhagen, *The EU's Precautionary Principle in Food Law Is an Information Tool!*, „European Business Law Review” 2015, nr 26, s. 903.

⁴³⁰ E. Vos, *Le principe de précaution...*, s. 220.

⁴³¹ Wyrok TSUE z 28 stycznia 2010 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, pkt 93.

4.3.6.2. WARUNKI ZGODNOŚCI PROCEDURY UPRZEDNIEGO ZEZWOLENIA Z PRAWEM UE WYNIKAJĄCE Z ORZECZNICTWA TSUE

Poniżej zostaną przedstawione wnioski co do warunków zgodności z prawem UE systemu uprzedniego zezwolenia. Warunki te zostały wypracowane na gruncie orzecznictwa TSUE⁴³². Szczególne znaczenie dla ich określenia miały wydane w jednym dniu wyroki w sprawach C-24/00 *Komisja p. Francji*⁴³³, C-95/01 *Greenham i Abel*⁴³⁴ oraz C-270/02 *Komisja p. Włochom*⁴³⁵.

Po pierwsze, przepisy krajowe uzależniające wprowadzenie towaru pochodzącego z innych państw członkowskich UE do obrotu na swoim terytorium od uzyskania uprzedniego zezwolenia powinny przewidywać łatwo dostępną procedurę uzyskania zezwolenia⁴³⁶. W sprawie C-344/90 *Komisja p. Francji* niewykazanie przez Komisję, jakoby Francja odrzuciła choćby jeden wniosek mający na celu uzyskanie zezwolenia na wprowadzenie do obrotu we Francji sera zawierającego azotany, przemawiało za odrzuceniem skargi Komisji⁴³⁷. Po drugie, oprócz tego, że procedura ta powinna być łatwo dostępna, to państwa członkowskie są zobowiązane zagwarantować, że będzie ona możliwa do zakończenia w rozsądnym terminie. Po trzecie, od ewentualnej decyzji odmownej powinien przysługiwać środek zaskarżenia⁴³⁸. Po czwarte, aby spełnić

⁴³² S. Prechal, *Free Movement and Procedural Requirements: Proportionality Reconsidered*, „Legal Issues of Economic Integration” 2008, t. 35, nr 3, s. 204. Autorka analizuje kwestię gwarancji proceduralnych, które powinny zostać zapewnione w ramach procedury uprzedniego zezwolenia.

⁴³³ Wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-24/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Francuskiej*.

⁴³⁴ Wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-95/01, *Postępowanie karne przeciwko John Greenham i Léonard Abel*.

⁴³⁵ Wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-270/02, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*.

⁴³⁶ Wyrok TSUE z 12 marca 1987 r., C-178/84, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*, pkt 45–47; wyrok TSUE z 6 maja 1986 r., C-304/84, *Ministère public p. Muller*, pkt 23.

⁴³⁷ Wyrok TSUE z 16 lipca 1992 r., C-344/90, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 17. Sprawa C-344/90 *Komisja p. Francji* dotyczyła wymogu uzyskania uprzedniego zezwolenia na wprowadzenie do obrotu we Francji sera zawierającego azotany. Ser ten był legalnie produkowany i sprzedawany w innych państwach członkowskich. We Francji, w ówczesnym stanie prawnym, dodawanie substancji chemicznych do żywności było jednak co do zasady zabronione. Konieczne było uzyskanie uprzedniego zezwolenia od kompetentnego organu na zastosowanie określonego dodatku przed sprzedażą żywności zawierającą ten dodatek na terenie Francji. Komisja nie wykazała, jakoby Francja odmawiała zezwoleń. W konsekwencji skarga na naruszenie przez Francję art. 34 TFUE została przez TSUE odrzucona.

⁴³⁸ Wyrok TSUE z 27 kwietnia 2017 r., C-672/15, *Postępowanie karne przeciwko Noria Distribution SARL*, pkt 22. Podobnie wyroki: wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-24/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 26; wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-95/01, *Postępowanie karne przeciwko*

te wymogi, przedmiotowa procedura powinna być uregulowana w akcie o zasięgu ogólnym, prawnie wiążącym⁴³⁹. Temu ostatniemu warunkowi nie odpowiadały środki krajowe będące przedmiotem oceny TSUE w sprawie C-24/00 *Komisja p. Francji*. Zasady wnioskowania o wpis substancji odżywczej na listę dopuszczalnych dodatków wynikały bowiem jedynie z dokumentu administracyjnego, który nie miał charakteru wiążącego. Prawo francuskie nie przewidywało również terminów rozpatrzenia wniosku. I tak o otrzymaniu wniosku mającego na celu uzyskanie zezwolenia na sprzedaż napoju Red Bull z uwagi na przekroczenie dopuszczalnego we Francji poziomu kofeiny władze francuskie poinformowały 7 miesięcy po jego wpłynięciu, a wydanie decyzji odmownej zajęło im ponad 2 lata⁴⁴⁰. Taka procedura nie odpowiadała zasadzie pewności prawa⁴⁴¹. Nie tworzyła praw i obowiązków po stronie zarówno podmiotów gospodarczych, jak i organów państwa⁴⁴². Po piąte, wniosek o uzyskanie zezwolenia na sprzedaż może zostać odrzucony przez właściwe organy krajowe jedynie wtedy, gdy środki spożywcze przywożone z innych państw członkowskich przedstawiają rzeczywiste ryzyko dla zdrowia publicznego⁴⁴³. Wykazanie, że takie ryzyko istnieje należy do organów państwa członkowskiego⁴⁴⁴. Ocena ryzyka, którą ma ono obowiązek przeprowadzić, ma na celu ustalenie stopnia prawdopodobieństwa wystąpienia szkodliwych dla zdrowia ludzkiego skutków spożycia danych środków spożywczych oraz wagi tych potencjalnych skutków⁴⁴⁵. Jednocześnie ocena ta może wykazać, że w badanym zakresie istnieje w nauce i praktyce duża niepewność. Ta nierozzerwalnie związana z zasadą ostrożności niepewność ma wpływ na zakres swobodnej oceny przynależnej państwu członkowskiemu i znajduje

John Greenham i Léonard Abel, pkt 35; a także wyrok TSUE z 28 stycznia 2010 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, pkt 81.

⁴³⁹ Wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-24/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 37. W sprawie tej TSUE wyjaśnił, że procedura uprzedniego zezwolenia powinna być uregulowana na poziomie aktów prawnych, a nie w dokumentach administracyjnych nie mających mocy prawnie wiążącej.

⁴⁴⁰ Tamże, pkt 41.

⁴⁴¹ Opinia Adwokata Generalnego z 26 czerwca 2001 r., C-24/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, EU:C:2001:360, pkt 78. Adwokat określił procedurę francuską jako „non-existent procedure”.

⁴⁴² M.A. Jarvis, *Cases C-24/00...*, s. 1396.

⁴⁴³ Wyrok TSUE z 27 kwietnia 2017 r., C-672/15, *Postępowanie karne przeciwko Noria Distribution SARL*, pkt 23. Zob. podobnie wyroki: wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-24/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 27; wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-95/01, *Postępowanie karne przeciwko John Greenham i Léonard Abel*, pkt 36; a także wyrok TSUE z 28 stycznia 2010 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, pkt 82.

⁴⁴⁴ Por. szerzej: W. Schroeder, *Age Restrictions on the Sale of Energy Drinks from an EU Law Perspective*, „European Food and Feed Law Review” 2016, nr 11, s. 404.

⁴⁴⁵ Wyrok TSUE z 28 stycznia 2010 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, pkt 89.

odbicie w sposobach zastosowania zasady proporcjonalności. Co istotne, w ramach naukowej oceny ryzyka kryterium „potrzeby żywieniowej” ludności danego państwa może odgrywać pewną rolę⁴⁴⁶. Niemniej sam brak potrzeby dodania danej substancji odżywczej do żywności nie powinien być podstawą do wprowadzenia całkowitego zakazu wprowadzania do obrotu żywności legalnie wyprodukowanej i sprzedawanej w innym państwie członkowskim⁴⁴⁷. Takiego zakazu nie można również motywować możliwością zastąpienia danego składnika żywności innym składnikiem. W przeciwnym wypadku mogłoby to prowadzić do faworyzowania krajowych metod produkcji⁴⁴⁸. Doktryna zwraca w tym kontekście uwagę, że niektóre państwa członkowskie postrzegają wzbogacanie żywności jako element służący jej poprawie. Inne z kolei widzą w tych procesach zagrożenie dla zdrowia konsumentów⁴⁴⁹. To drugie spojrzenie przyświecało Danii, która uzależniała wydanie uprzedniego zezwolenia na wprowadzanie do obrotu na jej terytorium żywności wzbogaconej od udowodnienia przez podmiot gospodarczy, że owa wzbogacona żywność odpowiadała potrzebom duńskiego społeczeństwa. TSUE uznał takie przepisy w wyroku w sprawie C-192/01 *Komisja p. Danii*⁴⁵⁰ za niezgodne z art. 34 TFUE. Wyrok ten należy ocenić pozytywnie. Uzależnianie możliwości wprowadzenia określonego towaru do obrotu w państwie przywozu od wykazania przez producenta zapotrzebowania na ten towar można uznać w istocie za formą protekcjonizmu gospodarczego. Potrzeby żywnościowe społeczeństwa mogą być bowiem w pełni zaspokojone żywnością pochodzenia krajowego, przez co wprowadzenie „nowych” towarów na rynek może nie być w ogóle możliwe. Z kolei przykładem wyroku, w którym zasada ostrożności została skutecznie przywołana przez państwo członkowskie jest wyrok w sprawie C-95/01 *Greenham i Abel*⁴⁵¹. Dotyczył on wymogu uzyskania uprzedniego zezwolenia na sprzedaż we Francji żywności wzbogaconej witaminami i minerałami, z których niektóre nie były dozwolone w tym kraju, tj. koenzym Q10. Francja wskazała na brak informacji naukowych nt. konsekwencji toksykologicznych spożywania koenzymu

⁴⁴⁶ B. Klaus, *Free Movement of Enriched Foodstuffs and Food Supplements...*, s. 22.

⁴⁴⁷ Wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-24/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 59–60; wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-95/01, *Postępowanie karne przeciwko John Greenham i Léonard Abel*, pkt 46; wyrok TSUE z 23 września 2003 r., C-192/01, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Danii*, pkt 54.

⁴⁴⁸ Wyrok TSUE z 16 lipca 1992 r., C-344/90, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 12; B. Hiller, *Report on the Judgements of the CJEU...*, s. 37.

⁴⁴⁹ B. van Der Meulen, *Prior Authorisation Schemes...*, s. 468.

⁴⁵⁰ Por. wyrok TSUE z 23 września 2003 r., C-192/01, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Danii*.

⁴⁵¹ Wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-95/01, *Postępowanie karne przeciwko John Greenham i Léonard Abel*.

Q10 dla zdrowia i ryzyko jego spożywania w perspektywie długoterminowej⁴⁵². TSUE uznał tę argumentację⁴⁵³. Z kolei warunku wykazania istnienia rzeczywistego ryzyka dla zdrowia publicznego nie spełniły Włochy, co było przedmiotem wyroku TSUE w sprawie C-270/02 *Komisja p. Włochom*⁴⁵⁴. W sprawie tej Włochy nie wykazały żadnego potencjalnego ryzyka, które miałyby przedstawiać dla zdrowia publicznego żywność dla sportowców. Nie wskazały na dane naukowe, czy raporty, w świetle których takie ryzyko istniałoby. Nie wykazały też w jaki sposób przyjęty systemem uprzedniego zezwolenia miałby chronić przed owym potencjalnym ryzykiem dla zdrowia. Nie wyjaśniły, dlaczego należałoby go uznać za środek skuteczniejszy niż inne możliwe formy kontroli, takiej jak np. notyfikacja organom państwa członkowskiego przywozu środka wraz z przedstawieniem wzoru etykiety i, w razie wątpliwości, dowodów świadczących o zgodności informacji na etykiecie ze składem. Tym samym Włochy w żaden sposób nie odniosły się również do kolejnego, szóstego warunku zgodności procedury uprzedniego zezwolenia z prawem UE, czyli jej proporcjonalności⁴⁵⁵. Podobnie TSUE ocenił przepisy francuskie w przywołanej już sprawie C-24/00 *Komisja p. Francji*. Także w niej Francja ograniczyła się do wskazania w bardzo ogólny sposób na ryzyko dla zdrowia publicznego, nie wymieniając nawet substancji, których spożycie mogłoby być nadmierne⁴⁵⁶. Nie doprecyzowała skali potencjalnego przekroczenia dopuszczalnych limitów spożycia witamin i minerałów oraz ryzyka wynikającego z nadmiernego spożycia konkretnych substancji. Tylko ogólna opinia wystarczyła Francji do odmowy wprowadzenia do obrotu żywności wzbogaconej, legalnie dopuszczanej do obrotu w innych państwach członkowskich⁴⁵⁷. W konsekwencji TSUE uznał, że Francja nie przeprowadziła w isto-

⁴⁵² Tamże.

⁴⁵³ TSUE pozostawił finalnie do oceny sądu krajowego, czy ustawodawstwo francuskie odpowiada wszystkim wymogom wynikającym z zastosowania zasady ostrożności oraz pozostałym wymogom niezbędnym dla ograniczenia swobody przepływu towarów – por. tamże, pkt 49.

⁴⁵⁴ Sprawa ta została wszczęta w wyniku skargi złożonej do Komisji przez podmiot brytyjski, który napotykał na rynku włoskim bariery w handlu żywnością dla sportowców. Żywność ta była legalnie wprowadzana do obrotu w innych państwach członkowskich. Mimo to jej sprzedaż we Włoszech była uwarunkowana uzyskaniem uprzedniego zezwolenia i poniesieniem kosztów administracyjnych z tym związanych. Podmiot brytyjski twierdził wręcz, że został poinformowany przez władze włoskie, iż jeśli usunie z etykiety napis odnoszący się do sportu, to będzie mógł sprzedawać ten sam środek spożywczy bez zezwolenia, a jedynie po notyfikowaniu wzoru etykiety – por. wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-270/02, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, pkt 6.

⁴⁵⁵ Tamże, pkt 24 i 25.

⁴⁵⁶ Francuski podmiot naukowy wskazywał, że populacja Francji jest dobrze odżywiona i nie potrzebuje dodawania witamin i minerałów do żywności.

⁴⁵⁷ Analizowanymi produktami były suplementy diety i dietetyczne produkty zawierające substancje L-winian i L-karnitynę, a także słodczyce i napoje, do których wymienione składniki odżywcze zostały

cie oceny ryzyka mającej na celu ustalenie, jakie ryzyko może przedstawiać dodawanie określonych substancji odżywczych do żywności⁴⁵⁸. Pozytywnie TSUE ocenił natomiast ocenę ryzyka przeprowadzoną w odniesieniu do zagrożeń związanych ze spożyciem kofeiny, tauryny i glukuronolaktonu, dodawanych do napojów energetyzujących. Były one zawarte w napoju Red Bull. W tym zakresie Francja wskazała precyzyjnie na bezpieczne dopuszczalne poziomy spożycia kofeiny oraz na zagrożenia związane z przekroczeniem w napojach maksymalnej dopuszczalnej we Francji dawki. Odniosła się do zagrożeń dla zdrowia kobiet w ciąży. TSUE uznał, że Komisja nie wykazała, dlaczego tak przeprowadzona ocena miałaby nie być wystarczająca⁴⁵⁹. C. MacMaolain stoi na stanowisku, że orzecznictwo TSUE z lat 2000., zwłaszcza w sprawach C-24/00 *Komisja p. Francji* i C-95/01 *Greenham i Abel*, stanowiło uelastycznienie podejścia TSUE do oceny krajowych środków ograniczających swobodny handel żywnością z uwagi na interes ogólny ochrony zdrowia publicznego (*a notable softening*)⁴⁶⁰. Jako przyczynę wskazuje kryzys BSE, który pokazał, że ochrona zdrowia publicznego powinna plasować się na szczycie prawa żywnościowego UE⁴⁶¹. Tylko w ten sposób możliwe było odbudowanie zaufania europejskiego konsumenta do sektora rolno-spożywczego⁴⁶².

Współcześnie, pomimo ukształtowanej już linii orzeczniczej, państwa członkowskie wciąż stosują procedurę wzajemnego uznawania w sposób naruszający art. 34 TFUE. Przykładem jest tu kolejny raz Francja, która wprowadziła wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia w celu wprowadzenia do obrotu we Francji żywności, do wyprodukowania której zastosowano substancje pomocnicze w przetwarzaniu żywności⁴⁶³ (dalej SPP). Francja przyjęła w drodze rozporządzenia „pozytywny wykaz” SPP, których wykorzystywanie zostało dozwolone na jej terytorium. Akt ten określał m.in. maksymalne dozwolone dawki pozostałości SPP. Wprowadzanie do obrotu SPP lub żywności, do wy-

dodane. W ocenie Trybunału Francja nie wykazała, że obrót takimi środkami spożywczymi pociąga za sobą realne zagrożenie dla zdrowia publicznego i uchybiła swoim zobowiązaniom traktatowym.

⁴⁵⁸ Por. wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-24/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 56–61.

⁴⁵⁹ Tamże, pkt 67–70.

⁴⁶⁰ C. MacMaolain, *EU Food Law...*, s. 55.

⁴⁶¹ Podobnie: A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, s. 65.

⁴⁶² C. MacMaolain, *EU Food Law...*, s. 55.

⁴⁶³ Definicja substancji pomocniczych w przetwarzaniu żywności została zawarta w art. 3 ust. 2 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1333/2008. Oznacza ona każdą substancję, która: nie jest spożywana sama jako żywność; jest celowo stosowana przy przetwarzaniu surowców, żywności lub jej składników, w celu osiągnięcia określonego celu technologicznego w trakcie obróbki lub przetwarzania; oraz może spowodować niezamierzoną, ale technicznie nieuniknioną obecność w produkcie końcowym pozostałości tej substancji lub jej pochodnych, pod warunkiem że nie stanowią one jakiegokolwiek zagrożenia dla zdrowia oraz nie mają żadnego wpływu technologicznego na produkt końcowy.

produkcji której zastosowano SPP, nie odpowiadających tak określonym warunkom było zakazane. Francuski ustawodawca nie przewidział jednak uproszczonej procedury wpisu SPP do francuskiego wykazu dozwolonych SPP. Argumentacja Francji opierała się na ryzyku dla zdrowia publicznego, jakie stwarzają te substancje⁴⁶⁴. Komisja jednak wskazała na jego ogólny charakter, niepoparty żadnymi dowodami. Podkreśliła przy tym, że Francja jest jednym z niewielu państw członkowskich, które poddają zastosowanie SPP procedurze uprzedniego zezwolenia na ich użycie. Ponadto pozostałości SPP zwykle nie występują w żywności, do wyprodukowania której zostały zastosowane. Dowodzi to, że ryzyko domniemywane przez to państwo dalekie jest od ogólnie uznanego przez inne państwa⁴⁶⁵. Francja z kolei opierała się na zasadzie ostrożności podnosząc, że ze względu na ciągłą ewolucję procesów produkcji nie jest możliwe określenie z góry kategorii SPP, które są nieszkodliwe. Ponadto wskazywała, że fakt, iż SPP są w sprzedaży w innych państwach członkowskich nie powinien – w braku mechanizmu oceny SPP w bardzo dużej większości państw członkowskich – zwalniać z badania ich przez kompetentne francuskie służby. Dodatkowo okoliczność, że państwo członkowskie ustala reguły mniej rygorystyczne od stosowanych w innym państwie członkowskim, nie oznacza sama w sobie, iż te ostatnie są nieproporcjonalne⁴⁶⁶. TSUE uznał jednak, że Francja nieprawidłowo zastosowała zasadę ostrożności⁴⁶⁷. W ocenie TSUE Francja nie spełniła tych warunków. W konsekwencji, mimo że w odniesieniu do pewnych kategorii SPP istnieje ryzyko, to jednak przepisy krajowe muszą mieć ograniczony zasięg i być jasno uzasadnione względem określonych indywidualnie SPP. Innymi słowy nie mogą one obejmować wszystkich SPP lub wszystkich środków spożywczych, do których przygotowania wykorzystano SPP.

Francuski system był ponadto nieproporcjonalny. Systematycznie zabraniał bowiem sprzedaży bez uprzedniego zezwolenia wszystkich SPP, choć były one legalnie wyprodukowane i sprzedawane w innych państwach członkowskich. Nie wprowadzał zatem żadnego zróżnicowania pomiędzy różnymi SPP i poziomami ryzyka, jakie mogą one ewentualnie stwarzać dla zdrowia. Co istotne nie przewidywał także procedury

⁴⁶⁴ Są one stosowane np. jako czynniki usuwające zanieczyszczenia, odkażające czy przeciwpieniące. W ocenie Francji mogą one powodować zmiany struktury molekuł tworzących żywność, a tak powstałe nowe molekuły mogą mieć toksyczny wpływ na zdrowie konsumenta.

⁴⁶⁵ Por. wyrok TSUE z 28 stycznia 2010 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, pkt 62.

⁴⁶⁶ Tamże, pkt 69.

⁴⁶⁷ Należy przypomnieć, że skuteczne powołanie zasady ostrożności wymaga rozpoznania przez państwo członkowskie potencjalnie negatywne dla zdrowia skutki danego środka spożywczego, a po drugie, dokona wszechstronnej oceny ryzyka dla zdrowia, opartej na najbardziej wiarygodnych dostępnych danych naukowych i najświeższych wynikach badań międzynarodowych.

pozwalającej przedsiębiorcom na uzyskiwanie wpisu SPP do krajowego wykazu substancji dozwolonych⁴⁶⁸. Tymczasem taka procedura powinna, jak już wskazano, być zapewniona. W efekcie tego wyroku Francja podjęła prace mające na celu wyraźne określenie substancji, których zastosowanie wymaga uprzedniego zezwolenia⁴⁶⁹. W opinii doktryny wyrok w sprawie C-333/08 *Komisja p. Francji* może być uznawany za stanowiący najważniejszy wkład w ciągu ostatniej dekady w rozwój koncepcji „prawa żywnościowego opartego na nauce”⁴⁷⁰. Podejście przyjęte przez TSUE w tej sprawie należy jednak ocenić jako dość rygorystyczne. Przywołanie zasady ostrożności w sytuacji braku szczegółowych badań naukowych, dotyczących indywidualnych SPP, okazało się niemożliwe. Prymat wiodła służąca rynkowi wewnętrznemu zasada wzajemnego uznawania towarów. Tymczasem Francja wskazała, że nawet jeśli inne państwa członkowskie dopuściły SPP do obrotu na swoim terytorium, to nie przeprowadziły oceny ich bezpieczeństwa pod kątem ryzyka, jakie stwarzają one dla zdrowia publicznego. Ponadto zauważyć należy, że SPP nie są przedmiotem harmonizacji horyzontalnej na poziomie UE. W związku z tym państwom członkowskim powinna być pozostawiona swoboda regulowania ich wykorzystania, z zachowaniem wymogów traktatowych⁴⁷¹. W tej sprawie TSUE uznał, że naruszony został art. 34 TFUE. Wydaje się jednak, że ustawodawca francuski miał na celu ochronę zdrowia publicznego zakazując substancji, których długoterminowe stosowanie mogło okazać się toksyczne.

4.3.6.3. REGULACJE PRAWA WTÓRNEGO UE DOTYCZĄCE PROCEDURY UPRZEDNIEGO ZEZWOLENIA

Zasady stosowania procedury uprzedniego zezwolenia przez państwa członkowskie zostały określone również na poziomie prawa wtórnego. Są one obecnie uregulowane w stosowanym od 19 kwietnia 2020 r. „rozporządzeniu 2019/515 w sprawie wzajemnego uznawania towarów zgodnie z prawem wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim”⁴⁷². Rozporządzenie to nie jest pierwszym aktem, które re-

⁴⁶⁸ Wyrok TSUE z 28 stycznia 2010 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, pkt 117.

⁴⁶⁹ N. Coutrelis, I. Weber, *The Free Movement of Goods Principle Facing the Protection of National Public Health in the Absence of Harmonised Legislation: The Case of Processing Aids Used in the Manufacture of Foodstuffs*, „European Journal of Risk Regulation” 2010, t. 1, nr 3, s. 265.

⁴⁷⁰ B. van der Meulen, *Prior Authorisation Schemes...*, s. 471. Autor posługuje się określeniem „the concept of science-based food law”.

⁴⁷¹ Por. wyrok TSUE z 28 stycznia 2010 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, pkt 3; por. również art. 18 obowiązującej wówczas dyrektywy 2000/13/WE.

⁴⁷² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/515 z 19 marca 2019 r. w sprawie wzajemnego uznawania towarów zgodnie z prawem wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 764/2008, Dz. Urz. UE L 91 z 29.03.2019 r., s. 1.

guluwało kwestię stosowania systemu uprzedniego zezwolenia. Uchyliło ono bowiem poprzednio obowiązujące rozporządzenie (WE) nr 764/2008 z 2008 r.⁴⁷³ Narzędzia i gwarancje proceduralne wprowadzone rozporządzeniem (WE) nr 764/2008 nie doprowadziły jednak do realizacji ich celu, jakim było usprawnienie stosowania zasady wzajemnego uznawania⁴⁷⁴. Taki pogląd wyraża również doktryna⁴⁷⁵. Rozporządzenie (UE) nr 2019/515 wprowadziło więc instrumenty prawne, mające zapewnić efektywne zastosowanie zasady wzajemnego uznawania w UE wobec towarów nieobjętych w całości zakresem przepisów harmonizujących⁴⁷⁶, a zgodnie z prawem wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim⁴⁷⁷. Wśród rodzajów towarów objętych zakresem stosowania tego rozporządzenia znajdują się produkty rolne.

Celem rozporządzenia (UE) nr 2019/515 jest umożliwienie towarom zgodnie z prawem wprowadzonym do obrotu w państwie członkowskim niezakłóconego dostępu do rynku państwa przywozu. Aby zapewnić efektywność takiego podejścia rozporządzenie to przewiduje przejrzystą procedurę służącą ocenie tego, czy towary rzeczywiście zostały zgodnie z prawem wprowadzone do obrotu w państwie członkowskim. Procedura ta przewiduje w szczególności możliwość złożenia przez producenta, importera lub dystrybutora oświadczenia o zgodnym z prawem wprowadzeniu towarów do obrotu⁴⁷⁸. Ponadto,

⁴⁷³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 764/2008 z 9 lipca 2008 r. ustanawiające procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do produktów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylające decyzję nr 3052/95/WE, Dz. Urz. WE L 218 z 13.08.2008 r., s. 21 z późn. zm. Rozporządzenie (WE) nr 764/2008 uchyliło z kolei decyzję nr 3052/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 grudnia 1995 r. ustanawiającą procedurę wymiany informacji w sprawie krajowych środków wprowadzających odstępstwa od zasady swobodnego przepływu towarów we Wspólnocie, Dz. Urz. WE L 321 z 30.12.1995 r., s. 1.

⁴⁷⁴ Por. motyw 7 preambuły rozporządzenia (UE) nr 2019/515.

⁴⁷⁵ P. van Cleynenbreugel, *Maximum Vitamin Amounts in Food Supplements: Towards Science-Based and Streamlined EU Mutual Recognition and Risk Assessment Procedures?*, „European Journal of Risk Regulation” 2018, t. 9, nr 1, s. 162–169.

⁴⁷⁶ Por. motyw 1 preambuły rozporządzenia (UE) nr 2019/515.

⁴⁷⁷ Aby uznać towary za zgodnie z prawem wprowadzone do obrotu w innym państwie członkowskim, muszą być zgodne z odpowiednimi przepisami mającymi zastosowanie w tym państwie członkowskim i muszą zostać udostępnione użytkownikom końcowym w tym państwie członkowskim – por. motyw 15 preambuły rozporządzenia (UE) nr 2019/515.

⁴⁷⁸ Rozporządzenie to przewiduje tzw. oświadczenie o wzajemnym uznawaniu, które podmioty gospodarcze składają w celu wykazania, że ich towary zostały wprowadzone do obrotu zgodnie z prawem. Treść tego oświadczenia ma zapewniać właściwym organom wszelkie niezbędne informacje na temat towarów i na temat ich zgodności z przepisami mającymi zastosowanie w tym innym państwie członkowskim. Ustawodawca unijny uznał bowiem, że dowody wymagane do wykazania, że towary zgodnie z prawem wprowadzono do obrotu w innym państwie członkowskim, różnią się znacząco w poszczególnych państwach członkowskich. Powoduje to niepotrzebne obciążenia, opóźnienia oraz dodatkowe koszty dla podmiotów gospodarczych, a także uniemożliwia organom krajowym uzyskanie

w świetle tej procedury, analizując dane, organy krajowe nie powinny odmawiać akceptowania sprawozdań z badań i certyfikatów wydanych przez akredytowaną jednostkę w innym państwie członkowskim. Służy to uniknięciu powielania badań i procedur przeprowadzonych już w innym państwie członkowskim⁴⁷⁹. Przepisy rozporządzenia szczegółowo określają zasady dokonywania oceny towarów zgodnie z prawem wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim przez organy państwa przywozu, w tym kwestie kontaktowania się organów z podmiotem gospodarczym, terminów itp.⁴⁸⁰

Rozporządzenie (UE) nr 2019/515 odnosi się jednak także do sytuacji, w której ów dostęp do rynku państwa przywozu jest ograniczony lub się go odmawia. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku ustanowionej w państwie członkowskim procedury uprzedniego zezwolenia⁴⁸¹. Jest ona stosowana w konsekwencji przyjęcia krajowych przepisów technicznych. Na gruncie rozporządzenia (UE) nr 2019/515 krajowy przepis techniczny oznacza każdy przepis ustawowy, wykonawczy lub inny przepis administracyjny państwa członkowskiego, który ma następujące cechy:

- a) obejmuje towary lub aspekty towarów, które nie podlegają harmonizacji na poziomie UE;
- b) wprowadza zakaz udostępniania towarów lub towarów danego rodzaju na rynku w tym państwie członkowskim albo, faktycznie lub z mocy prawa, wprowadza obowiązek zapewnienia zgodności z przepisami państwa przywozu;
- c) przewiduje co najmniej jedno z następujących:
 - określa wymagane cechy tych towarów lub towarów danego rodzaju, takie jak poziom ich jakości, właściwości użytkowych lub bezpieczeństwa, lub ich wymiary, w tym wymogi mające zastosowanie do tych towarów w odniesieniu do nazw, pod jakimi są sprzedawane, terminologii, symboli, badań i metod badania, opakowania, oznakowania lub etykietowania oraz procedury oceny zgodności;
 - w celu ochrony konsumentów lub środowiska nakłada na towary

informacji niezbędnych do przeprowadzenia oceny towarów w odpowiednim czasie. Może to stanowić przeszkodę dla stosowania zasady wzajemnego uznawania. W przypadku gdy podmioty gospodarcze zdecydują się nie korzystać z oświadczenia o wzajemnym uznawaniu, właściwe organy państwa członkowskiego przeznaczenia powinny zwracać się o wyrażnie określone i konkretne informacje, które uznają za niezbędne do przeprowadzenia oceny towarów, w poszanowaniu zasady proporcjonalności – por. tamże, motywy 15, 17 i 25 i 30.

⁴⁷⁹ Tamże, art. 5 ust. 7.

⁴⁸⁰ Por. szczegółowo tamże, art. 5.

⁴⁸¹ Tamże, motyw 11 preambuły.

lub towary danego rodzaju inne wymogi, które mają wpływ na cykl życia towarów po ich udostępnieniu na rynku w państwie przywozu. Należą do nich w szczególności warunki użytkowania, recyklingu, ponownego użycia lub usuwania.

Ponadto przepisy techniczne obejmują również metody produkcji i procesy wytwarzania wykorzystywane w odniesieniu do produktów rolnych oraz w odniesieniu do produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi lub zwierzęta, a także metody produkcji i procesy wytwarzania odnoszące się do pozostałych produktów, w przypadku gdy mają one wpływ na ich cechy⁴⁸².

Wynikiem procedury uprzedniego zezwolenia może być wydanie decyzji administracyjnej odmawiającej – na podstawie przepisu technicznego – uprzedniego zezwolenia na wprowadzenie towaru do obrotu⁴⁸³. Rozporządzenie (UE) nr 2019/515 określa kroki, które organy wydające taką decyzję administracyjną są zobowiązane podjąć.

Po pierwsze, właściwy organ ma obowiązek przekazania takiej decyzji Komisji i pozostałym państwom członkowskim nie później niż 20 dni roboczych po jej wydaniu. Wykorzystuje w tym celu system specjalny system informatyczny⁴⁸⁴. Po drugie, w decyzji administracyjnej organ określa powody jej wydania w sposób wystarczająco szczegółowy i uzasadniony, aby ułatwić dokonanie oceny zgodności tej decyzji z zasadą wzajemnego uznawania⁴⁸⁵. Po trzecie, procedura ta zakłada także, że w każdej decyzji administracyjnej, którą właściwe organy państw członkowskich wydały zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 2019/515, należy wskazać środki zaskarżenia przysługujące podmiotowi gospodarczemu. Należy w niej również zamieścić odniesienie do możliwości użycia przez podmioty gospodarcze tzw. Systemu rozwiązywania problemów rynku wewnętrznego (SOLVIT⁴⁸⁶) oraz procedury rozwiązywania problemów przewidzianej

⁴⁸² Por. tamże, art. 2 ust. 2 i 3.

⁴⁸³ Por. tamże, art. 2 ust. 4.

⁴⁸⁴ Por. tamże, art. 11.

⁴⁸⁵ Decyzja ta powinna zawierać m.in. informacje o: krajowym przepisie technicznym, który stanowił podstawę jej wydania; uzasadnionych względach interesu publicznego uzasadniających zastosowanie krajowego przepisu technicznego, na którym oparta jest decyzja administracyjna; dowodach technicznych lub naukowych, które organ wziął pod uwagę; podsumowanie argumentów przedstawionych przez zainteresowany podmiot gospodarczy; dowodach wykazujących proporcjonalność decyzji administracyjnej

⁴⁸⁶ SOLVIT jest usługą świadczoną przez administracje krajowe w każdym państwie członkowskim, ukierunkowaną na znalezienie rozwiązań dla osób i przedsiębiorstw w przypadku, gdy organy publiczne w innym państwie członkowskim naruszyły ich prawa. Zasady regulujące funkcjonowanie SOLVIT określono w zaleceniu Komisji 2013/461/UE – Jednakże w przypadku, gdy nieformalne podejście w ramach SOLVIT zawiedzie i utrzymają się wątpliwości dotyczące zgodności decyzji administracyjnej

w tym rozporządzeniu⁴⁸⁷. Po czwarte, rozporządzenie (UE) nr 2019/515 zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia tzw. punktów kontaktowych ds. produktów. Ich zadaniem jest dostarczanie bezpłatnie i w rozsądnym zakresie informacji dotyczących krajowych przepisów technicznych⁴⁸⁸.

Rozporządzenie (UE) nr 2019/515 jest zatem aktem prawnym, który w uporządkowany sposób reguluje zasady postępowania w sytuacji, gdy w efekcie zastosowania procedury uprzedniego zezwolenia przez państwa członkowskie wydana zostanie decyzja odmowna. W tym zakresie swoboda uznaniowa państw członkowskich została znacznie ograniczona w celu zapewnienia skutecznego stosowania zasady wzajemnej uznawalności, a tym samym swobodnego przepływu towarów.

4.3.7. OGRANICZENIA W ZAKRESIE DYSTRYBUCJI ŻYWNOSCI

Ograniczenie możliwości kupna lub sprzedaży towaru w określonym miejscu lub z wykorzystaniem swobodnie wybranych kanałów dystrybucji może stanowić środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Jest ono określane jako „kanalizowanie” dystrybucji⁴⁸⁹. Polega w szczególności na narzucaniu przez państwo członkowskie kierunku, z którego należy sprowadzać dany towar lub ustanawianiu preferencji, które mają determinować określoną lokalizację⁴⁹⁰. Orzecznictwo TSUE dotyczące „kanalizowania” dystrybucji ukształtowało się zwłaszcza na gruncie spraw dotyczących sektora paliwowego i energetycznego⁴⁹¹. Problem kanalizowania dystrybucji pojawił się jednak również w obszarze żywności, a dokładniej alkoholu, który zalicza się do środków spożywczych⁴⁹². Dla uzasadnienia krajowych regulacji ograniczających kanały dystrybucji alkoholu państwa członkowskie powoływały interes ochrony zdrowia publicznego.

Problematykę tę obrazują sprawy prejudycjalne, w których przedmiotem oceny TSUE były przepisy szwedzkie ustanawiające spółkę państwową Systembolaget, która

z zasadą wzajemnego uznawania, Komisja powinna być uprawniona do przeanalizowania sprawy na wniosek któregośkolwiek z zaangażowanych centrów SOLVIT – por. motywy 35 i 37.

⁴⁸⁷ Por. szczegółowo tamże, art. 5 ust. 9–12.

⁴⁸⁸ Por. tamże, art. 9.

⁴⁸⁹ Z. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze...*, s. 758.

⁴⁹⁰ Tamże.

⁴⁹¹ Por. wyrok TSUE z 10 lipca 1984 r., C-72/83, *Campus Oil i in. p. ministre pour l'Industrie i l'Energie i in.*; wyrok TSUE z 13 marca 2001 r., C-379/98, *Preussen Elektra AG p. Schhleswig AG, przy udziale Windpark Reußenköge III GmbH i Land Schleswig-Holstein*, EU:C:2001:160; wyrok TSUE z 30 listopada 1995 r., C-134/94, *Esso Española SA p. Comunidad Autónoma de Canarias*, EU:C:1995:414; wyrok TSUE z 13 grudnia 1990 r., C-347/88, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Greckiej*.

⁴⁹² Por. Ł.M. Sokołowski, *Prawne aspekty sprzedaży na odległość napojów alkoholowych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2(27), s. 87.

jako jedyna została uprawniona do sprzedaży mocnych alkoholi na terenie Szwecji⁴⁹³. Aby nabyć alkohol konsumenci w Szwecji mogli składać zamówienia wyłącznie za pośrednictwem owej spółki. Dopuszczalna była odmowa przyjęcia zamówienia przez spółkę, jeżeli dany alkohol nie znajdował się w jej asortymencie⁴⁹⁴. Realizacji zamówienia towarzyszyły również określone niedogodności, jak np. konieczność wypełnienia formularza zamówienia w magazynie spółki, powrócenia w celu jego podpisania, jeśli zamówienie zostało przyjęte, a następnie stawienia się po odbiór alkoholu. Ponadto zamówienie musiało obejmować określoną minimalną liczbę butelek, a zamawiający nie miał wpływu ani na warunki transportu towaru, ani na sposób jego opakowania. Do kwoty zamówienia była również doliczona opłata z tytułu kosztów administracyjnych poniesionych przez Systembolaget oraz marża⁴⁹⁵. Takie obciążenia byłyby możliwe do wyeliminowania w przypadku indywidualnego zakupu towaru przez konsumenta. Tymczasem zakup bez pośrednictwa państwowej spółki został zakazany. W sprawie C-170/04 *Rosengren i in.* wino przywiezione do Szwecji z Hiszpanii w wyniku indywidualnego zamówienia złożonego drogą korespondencyjną, bez pośrednictwa spółki, zostało uznane za przedmiot nielegalnego przywozu. TSUE stwierdził, że przepisy krajowe, zabraniające jednostkom dokonywania przywozu napojów alkoholowych, stanowią środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie w rozumieniu art. 34 TFUE. Fakt, że ustawa zobowiązywała spółkę do dostarczenia alkoholu klientowi nie zmieniał tej oceny⁴⁹⁶.

W sprawach dotyczących dystrybucji alkoholi zastosowanie znajduje art. 36 TFUE. Przepisy ukierunkowujące spożycie alkoholu w taki sposób, aby zapobiec wywoływanym przez alkohol szkodliwym skutkom dla zdrowia ludzi i dla całego społeczeństwa uznaje się za podyktowane względami zdrowia i porządku publicznego⁴⁹⁷. Powinny one jednak odpowiadać wymogom niedyskryminacji i proporcjonalności. W powołanej powyżej sprawie C-170/04 *Rosengren i in.* to właśnie przesłanki zasady proporcjonalności nie zostały spełnione. TSUE uznał, że przyjęte środki nie są odpowiednie do założonego celu. Wyjaśnił, że nawet jeśli zakaz bezpośredniego przywozu alkoholu przez jednostki

⁴⁹³ Przepisy szwedzkie w tej sprawie nie były oceniane przez TSUE pod kątem zgodności z art. 37 TFUE, tj. przepisu dotyczącego monopoli handlowych, lecz pod kątem art. 34 TFUE. Analizę w tym zakresie przeprowadza M. Namysłowska – por. M. Namysłowska, *Przegląd orzecznictwa w zakresie swobodnego przepływu towarów z 2007 r.*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 1, s. 38–45.

⁴⁹⁴ Wyrok TSUE z 5 czerwca 2007 r., C-170/04, *Klas Rosengren i in. p. Riksåklagaren*, pkt 33.

⁴⁹⁵ Tamże, pkt 35.

⁴⁹⁶ Szerzej nt. wyroku TSUE w sprawie C-170/04, oraz innych orzeczeń TSUE dotyczących ograniczeń w handlu alkoholem – por. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, s. 85–86.

⁴⁹⁷ Por. wyrok TSUE z 28 września 2006 r., C-434/04, *Postępowanie karne przeciwko Jan-Erik Anders Ahokainen i Mati Leppik*, pkt 28.

wpływa na zmniejszenie źródeł oferty i może w pewnym sensie przyczynić się do zapobiegania szkodliwym skutkom spożywania alkoholu, to jednak konsument zawsze może złożyć zamówienie na dostarczenie alkoholu do Systembolaget. Z dostępnych TSUE informacji nie wynikało, aby Systembolaget odmawiał dostaw ze względu na jakikolwiek limit ilościowy zamawianego alkoholu⁴⁹⁸. Z kolei w odniesieniu do argumentacji Szwecji, z której wynikało, że przyjęty system skutecznie powstrzymuje młodzież poniżej 20. roku życia przed nabywaniem alkoholu, TSUE uznał, że nie została spełniona przesłanka konieczności. Zakaz przywozu mający zastosowanie wobec wszystkich osób, niezależnie od wieku, wykraczał bowiem poza to, co niezbędne w świetle wyznaczonego celu polegającego na ochronie młodzieży przed skutkami spożywania alkoholu⁴⁹⁹. TSUE zwrócił jednocześnie uwagę, że kontrola wieku osób przez Systembolaget nie wydawała się też skuteczna, gdyż nie była przeprowadzana np. w przypadku doręczania zamówienia drogą pocztową. TSUE wskazał również na alternatywne rozwiązania w zakresie kontroli wieku, jak np. powierzenie kontroli wieku osobom trzecim, niekoniecznie pracownikom Systembolaget, lub wprowadzenie obowiązku składania oświadczenia dotyczącego wieku, obwarowanego sankcjami karnymi w przypadku podania nieprawdy⁵⁰⁰. W konsekwencji TSUE uznał, że przepisy szwedzkie, jako nieproporcjonalne, nie mogły zostać uzasadnione na gruncie art. 36 TFUE⁵⁰¹.

Na gruncie tego orzeczenia kolejny raz znajduje potwierdzenie wykładnia, zgodnie z którą przepisy krajowe lub praktyka krajowa nie korzystają z odstępstwa przewidzianego w art. 36 TFUE, jeśli zdrowie i życie ludzi mogą być chronione w równie skuteczny sposób za pomocą środków w mniejszym stopniu ograniczających przepływ towarów⁵⁰². Formułując wnioski natury bardziej ogólnej należy także stwierdzić, że wobec problemów, jakie stwarza konsumpcja alkoholu, podejmowanie przez państwa członkowskie inicjatyw służących zapobieganiu jego nadmiernemu spożyciu jest zrozumiałe. Jest tak tym bardziej dlatego, że ustawodawca unijny nie przyjął wiążących prawnie instrumentów w obszarze tzw. polityki stylu życia (*lifestyle policy*⁵⁰³). Jedynie w zakresie tytoniu przyjął

⁴⁹⁸ Wyrok TSUE z 5 czerwca 2007 r., C-170/04, *Klas Rosengren i in. p. Rikslagslagaren*, pkt 43.

⁴⁹⁹ Tamże, pkt 51.

⁵⁰⁰ Tamże, pkt 56.

⁵⁰¹ Podobnie TSUE orzekł w wyroku TSUE z 4 października 2007 r., C-186/05, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Szwecji*, EU:C:2007:571. W sprawie tej TSUE podkreślił, że rozwiązania szwedzkie polegające na ustanowieniu państwowej spółki, która jako jedyna była uprawniona do sprzedaży konsumentom alkoholu należało oceniać w świetle art. 34 TFUE, a nie przepisu art. 37 TFUE, dotyczące monopoli państwowych o charakterze handlowym.

⁵⁰² Wyrok TSUE z 5 czerwca 2007 r., C-170/04, *Klas Rosengren i in. p. Rikslagslagaren*, pkt 43.

⁵⁰³ A. Alemanno, A. Garde, *The Emergence of an EU Lifestyle Policy: The Case of Alcohol, Tobacco and Unhealthy Diets*, „Common Market Law Review” 2013, nr 50, s. 1747.

akty prawne, u podłoża których leży ochrona zdrowia publicznego⁵⁰⁴. W odniesieniu jednak do żywności, tj. zwłaszcza alkoholu, czy też w ogóle eliminowania tzw. niezdrowych nawyków żywieniowych (*unhealthy diet*⁵⁰⁵), przyjął natomiast jedynie niewiążące wytyczne i dobre praktyki⁵⁰⁶. Takie niewiążące prawnie instrumenty nie zawsze mogą jednak realnie ograniczać konsumpcję alkoholu. Tymczasem, jak pokazuje przywołane orzecznictwo, pomimo uznania przez TSUE, że cel ograniczenia konsumpcji alkoholu w pełni wchodzi w zakres interesu ogólnego ochrony zdrowia publicznego, spełnienie warunków proporcjonalności przez krajowe instrumenty okazywało się niezwykle trudne. Warunkom tym nie odpowiadały przywołane przepisy szwedzkie, choć, jak się wydaje, intencje leżące za ich przyjęciem nie miały na celu dyskryminowania towarów przywożonych z innych państw UE⁵⁰⁷.

Z pewną dozą krytyki należy zatem odnieść się do poddanej analizie linii orzeczniczej. Z jednej strony ochrona społeczeństwa przed nadmiernym spożywaniem alkoholu jest kwestią pozostającą w zakresie kompetencji państw członkowskich. Z drugiej jednak strony Komisja zaskarża instrumenty podejmowane przez państwa członkowskie w celu zapewnienia tej ochrony wskazując na ich nieproporcjonalność. W pełni należy się zgodzić z tym, że środki prawne podejmowane przez państwa członkowskie powinny odpowiadać wymogom traktatowym, dlatego ich analiza pod kątem zgodności z art. 34 TFUE jest zasadna. Niemniej kwestią, która ma decydujące znaczenie dla oceny owej zgodności krajowych środków jest ocena prawidłowości zastosowania w danym przy-

⁵⁰⁴ Por. w szczególności Dyrektywa 2001/37/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 czerwca 2001 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, dotyczących produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych, Dz. Urz. WE L 194 z 18.07.2001 r., s. 26 z późn. zm.; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE, Dz. Urz. UE L 127 z 29.04.2014 r., s.1.

⁵⁰⁵ A. Alemanno, A. Garde, *The Emergence of an EU Lifestyle Policy...*, s. 1785.

⁵⁰⁶ Por. m.in. White Paper on a Strategy for Europe on Nutrition, Overweight and Obesity related health issues, COM(2007) 279 final; Zielona Księga „Promowanie zdrowego żywienia i aktywności fizycznej: europejski wymiar zapobiegania nadwadze, otyłości i chorobom przewlekłym”, COM(2005) 637 final; *EU Framework for National Salt Initiatives*, https://ec.europa.eu/health/archive/ph_determinants/life_style/nutrition/documents/salt_initiative.pdf [dostęp: 1.09.2024]. Należy jednak wskazać, że rozwiązaniem wiążącym prawnie były przyjęte na gruncie unijnych rozporządzeń programy dofinansowania przez UE działań państw członkowskich mających na celu zwiększenie spożycia warzyw i owoców oraz mleka i przetworów mlecznych przez dzieci w wieku szkolnym, tj. na etapie kształtowania się nawyków żywieniowych – por. art. 22–28 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013.

⁵⁰⁷ Wyrok TSUE z 5 czerwca 2007 r., C-170/04, *Klas Rosengren i in. p. Riksåklagaren*, pkt 42; wyrok TSUE z 8 marca 2001 r., C-405/98, *Konsumentombudsmannen (KO) p. Gourmet International Products AB (GIP)*, EU:C:2001:135, pkt 32.

padku zasady proporcjonalności. Owa ocena – dokonywana przez Komisję i państwa członkowskie – zasadniczo się różni. Przywołane orzeczenia wskazują na to, że TSUE zwykle podzielał w tym obszarze argumentację Komisji. Należy jednak zadać sobie pytanie o to, czy postulowane przez Komisję i uznawane przez TSUE alternatywne rozwiązania o charakterze podatkowym rzeczywiście są w stanie sprostać problemowi ograniczenia spożycia alkoholu. Wyższa cena alkoholi może bowiem prowadzić nie tyle do ograniczenia ich konsumpcji, co do popytu na najtańsze z nich. Wydaje się zatem, że w tym wrażliwym obszarze nie zostały wypracowane na poziomie UE rozwiązania pozwalające na ochronę zdrowia publicznego. Jednocześnie działania Komisji i bardzo restrykcyjne podejście TSUE do oceny proporcjonalności krajowych rozwiązań utrudniają państwom członkowskim samodzielną realizację tego zadania.

4.3.8. PRAKTYKI ADMINISTRACYJNE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Nie tylko prawnie wiążące akty państw członkowskich mogą stanowić przeszkodę w swobodnym przepływie towarów. Zakres przedmiotowy art. 34 i 35 TFUE wykracza poza akty normatywne. Mieszczą się w nim również różnorodne regulacje i akty indywidualne oraz inne instrumenty, w tym niewiążące prawnie.

Do takich działań należą praktyki administracyjne, polegające w szczególności na zaniechaniach pozwalających na utrzymywanie się faktycznych ograniczeń swobody przepływu towarów. Przykładem takich praktyk jest np. niereagowanie przez francuską policję na blokowanie przez rolników tras, przez które przywożona była do Francji żywność pochodząca z Hiszpanii⁵⁰⁸. Rolnicy, przy braku interwencji policji, zatrzymywali samochody ciężarowe przewożące żywność i ją niszczyli⁵⁰⁹. Stosowali również przemoc wobec kierowców, a nawet niszczyli przywożone towary na półkach sklepowych⁵¹⁰. Ponadto organizacje rolników stwarzały klimat zagrożenia, kierując do dystrybutorów przywożonych warzyw i owoców groźby. TSUE orzekł, że tego rodzaju działania stanowią utrudnienie w swobodnym przepływie towarów, któremu państwo członkowskie jest zobowiązane zapobiegać. Francja co prawda wskazywała na podejmowane przez nią działania prewencyjne i represyjne, jednak TSUE wyjaśnił, że skoro tak poważne

⁵⁰⁸ Wyrok TSUE z 9 grudnia 1997 r., C-265/95, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, EU:C:1997:595.

⁵⁰⁹ Tamże, pkt 23 i pkt 63. Niezadowolenie rolników francuskich wynikało ze znacznego wzrostu importu żywności pochodzącej z Hiszpanii po przystąpieniu tego kraju do UE. W efekcie tej konkurencji ceny żywności znacznie spadły. Zjawisko to potęgowało stosowanie przez producentów hiszpańskich cen dumpingowych. W odniesieniu do tej kwestii TSUE wyjaśnił, że państwo członkowskie nie ma prawa stosować jednostronnie środków ochronnych.

⁵¹⁰ Tamże, pkt 36.

sytuacje utrzymują się od około 10 lat, to działania służb francuskich nie mogą zostać uznane za skuteczne. Wskazał również na wykazane przez Komisję w tej sprawie okoliczności świadczące o uporczywym niepodjęciu przez władze francuskie działań mających na celu zapobieganie i ściganie przestępstw popełnianych przez francuskich rolników⁵¹¹. Wyrok TSUE należy ocenić pozytywnie. Zaniechania, których dopuściły się władze francuskie stanowiły w istocie środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Wpływały one na wymianę handlową i nie mogły znaleźć uzasadnienia. Państwo powinno było bezwzględnie podjąć odpowiednie działania dla usunięcia utrudnień w przywozie konkurencyjnych towarów.

Współcześnie działania organów państw członkowskich, które w ocenie przedsiębiorcy są niezgodne z prawem UE, mogą zostać przez niego zgłoszone do tzw. systemu SOLVIT. W każdym państwie członkowskim UE oraz w Norwegii, Islandii i Lichtensteinie znajduje się Centrum SOLVIT, tj. placówka, w której można uzyskać pomoc. Zadaniem SOLVIT jest rozwiązanie problemu transgranicznego wynikającego z niewłaściwego stosowania prawa unijnego przez organy administracji publicznej w państwach członkowskich. Pomoc jest udzielana bezpłatnie, a problem powinien, co do zasady, zostać rozwiązany w terminie 10 tygodni⁵¹². Pole do nadużyć ze strony organów państw członkowskich jest zatem mniejsze.

4.3.9. OGRANICZENIA W ZAKRESIE REKLAMY ŻYWNOŚCI

Reklama ma bardzo duże znaczenie w procesie wprowadzania do obrotu nowych towarów. Bez niej konsumenci kupowaliby bowiem te towary, które już znają, a producenci mieliby bardzo ograniczone możliwości dotarcia ze swoją ofertą do potencjalnych nabywców⁵¹³. Pozbawieni byłiby bowiem możliwości informowania konsumentów w państwie przywozu o oferowanych przez siebie towarach⁵¹⁴. W ten sposób krajowe marki, dobrze znane konsumentom, dominowałyby rynek danego państwa członkowskiego⁵¹⁵. Tymczasem to właśnie reklama może skłaniać konsumenta do „porzucenia”

⁵¹¹ Tamże, pkt 17–18.

⁵¹² Por. *Czym jest Solvit?*, https://ec.europa.eu/solvit/what-is-solvit/index_pl.htm [dostęp: 1.09.2024]; *Co to jest i w czym może pomóc SOLVIT?*, <https://konsument.gov.pl/faq/solvit/> [dostęp: 1.09.2024].

⁵¹³ Opinia Rzecznika Generalnego M.F.G. Jacobsa z 24 listopada 1994 r., C-412/93, *Société d'importation Edouard Leclerc-Siplec p. TF1 i M6 Publicité SA*, EU:C:1994:393.

⁵¹⁴ Wyrok TSUE z 8 marca 2001 r., C-405/98, *Konsumentombudsmannen (KO) p. Gourmet International Products AB (GIP)*, pkt 20.

⁵¹⁵ Opinia Rzecznika Generalnego M.F.G. Jacobsa z 24 listopada 1994 r., C-412/93, *Société d'importation Edouard Leclerc-Siplec p. TF1 i M6 Publicité SA*, pkt 51.

produktu, któremu był „wierny” od lat i spróbowania nowego, konkurencyjnego⁵¹⁶. W konsekwencji doktryna wskazuje wręcz, że w dobie gospodarki wysoce konkurencyjnej, ograniczenia w zakresie promocji towarów mogą utrudniać wymianę handlową w większym stopniu niż krajowe wymogi dotyczące samych towarów⁵¹⁷. Zagadnienie reklamy żywności, obok jej znakowania i promocji, ma bardzo istotny wpływ na zapewnienie swobodnego przepływu towarów⁵¹⁸.

Krajowe ograniczenia w zakresie reklamy mogą zatem skutkować utrudnieniami w dostępie do rynku towarów przywożonych z innych państw członkowskich⁵¹⁹. Jest tak zwłaszcza w przypadku całkowitego zakazu reklamy danego towaru. W większym stopniu wpływa on bowiem na sprzedaż towarów importowanych niż krajowych⁵²⁰. Nie tylko jednak ogólny zakaz reklamy danego towaru może oddziaływać na możliwości zbytu towarów w innych państwach członkowskich. Także konieczność zmiany kampanii reklamowej w celu dostosowania jej do wymogów obowiązujących w państwie przywozu może stanowić barierę w dostępie do rynku tego państwa⁵²¹. W konsekwencji należy stwierdzić, że krajowe ograniczenia w zakresie reklamy mogą naruszać swobodę przepływu towarów.

Z tych względów ograniczenia te podlegają badaniu pod kątem zgodności z art. 34 TFUE i 36 TFUE. Mogą one być uzasadnione przesłanką ochrony zdrowia publicznego z zastrzeżeniem, że będą odpowiadać warunkom zasady proporcjonalności oraz, że nie będą stanowić arbitralnej dyskryminacji, ani ukrytych ograniczeń w handlu⁵²².

Ograniczenia w zakresie reklamy towarów dotyczą w szczególności alkoholi. Są one podyktowane, podobnie jak w przypadku wyrobów tytoniowych, ochroną zdrowia publicznego⁵²³. Spożycie alkoholu należy bowiem do źródeł najważniejszych problemów

⁵¹⁶ Tamże, pkt 51 i pkt 21.

⁵¹⁷ M. Todino, T. Lüder, *La jurisprudence « Keck » en matière de publicité : vers un marché unique inachevé ?*, „Revue du Marché Unique Européen” 1995, nr 1, s. 181.

⁵¹⁸ M. Korzycka-Iwanow, P. Wojciechowski, *Znaczenie i funkcja znakowania, promocji i reklamy produktów w obrocie handlowym z uwzględnieniem projektu nowego rozporządzenia UE*, [w:] B. Jeżyńska (red.), *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, Lublin 2009, s. 74.

⁵¹⁹ D.E. Harasimiuk, *Zakazy reklamy towarów...*, dz. cyt. Autorka zwraca uwagę, że zakaz reklamy może również naruszać swobodę świadczenia usług. Jest tak wtedy, gdy reklama ma charakter transgraniczny.

⁵²⁰ Wyrok TSUE z 8 marca 2001 r., C-405/98, *Konsumentombudsmannen (KO) p. Gourmet International Products AB (GIP)*, pkt 16.

⁵²¹ Wyrok TSUE z 15 lipca 2004 r., C-239/02, *Douwe Egberts NV p. Westrom Pharma NV i Christophe Souranis, veikiantis įmonės Établissements FICS vardu, ir Douwe Egberts NV p. FICS-World BVBA*, EU:C:2004:445, pkt 52.

⁵²² Wyrok TSUE z 8 marca 2001 r., C-405/98, *Konsumentombudsmannen (KO) p. Gourmet International Products AB (GIP)*, pkt 28.

⁵²³ D.E. Harasimiuk, *Zakazy reklamy towarów...*, dz. cyt.

społecznych w UE. Powoduje ono śmierć około 250–290 tys. osób rocznie w UE⁵²⁴. Dorosły obywatel UE wypija co roku około 10 litrów czystego alkoholu⁵²⁵. Według danych statystycznych jeden na dwunastu obywateli UE w wieku co najmniej 15 lat pije alkohol codziennie⁵²⁶. Z kolei jeden na pięciu spośród obywateli spożywających alkohol ma ostry epizod alkoholowy co najmniej raz w miesiącu⁵²⁷. Tymczasem spożycie alkoholu odpowiada za rozwój szeregu chorób, zwłaszcza chorób serca, trzustki, marskości wątroby, udaru, niektórych nowotworów, zespołu alkoholowych zaburzeń płodowych i innych⁵²⁸. Dodatkowo skutki szkodliwego spożywania alkoholu są poważniejsze w młodszych grupach wiekowych. Ponad 10% zgonów wśród kobiet i ponad 25% wśród mężczyzn z grupy wiekowej obejmującej osoby od 15. do 29. roku życia ma związek z ryzykownym spożywaniem alkoholu⁵²⁹. Sam Parlament Europejski podkreśla, że to właściwe organy państw członkowskich są najlepiej przygotowane do opracowania indywidualnie dopasowanych strategii zapobiegania nadużywaniu alkoholu⁵³⁰. Strategie te wyrażają się nie tylko w rozwiązaniach o charakterze „miękkim”, takim jak promowanie zdrowego stylu życia, ale również w rozwiązaniach o charakterze legislacyjnym. W niniejszej monografii wskazano już m.in. na przepisy podatkowe, czy też dotyczące sposobu dystrybucji napojów alkoholowych, których zakładanym celem było ograniczenie spożycia alkoholu. Ograniczenia w zakresie reklamy także zaliczają się do „twardych”, legislacyjnych rozwiązań, które mają służyć ochronie zdrowia publicznego.

W tym kontekście należy również ponownie zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 6 lit. a) TFUE kompetencja UE w dziedzinie zdrowia publicznego ma charakter wspierający, koordynujący i uzupełniający działania państw członkowskich. W konsekwencji, zgodnie z art. 168 ust. 5 TFUE, Parlament Europejski i Rada mogą przyjąć jedynie środki zachęcające, zmierzające do ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego⁵³¹. Na poziomie UE problematyka ograniczenia spożycia alkoholu nie została zatem zharmonizowana.

⁵²⁴ *Alcohol Consumption among Adults. Health at a Glance: Europe 2020*, https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-europe-2020_bf694bbe-en [dostęp: 1.09.2024].

⁵²⁵ Tamże.

⁵²⁶ Tamże.

⁵²⁷ Tamże.

⁵²⁸ Tamże.

⁵²⁹ Por. Konkluzje Rady z 1 grudnia 2009 r. w sprawie alkoholu i zdrowia (2009/C 302/07), Dz. Urz. UE C 302 z 12.12.2009 r., s. 15.

⁵³⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 29 kwietnia 2015 r. w sprawie strategii dotyczącej alkoholu (2015/2543(RSP)), Dz. Urz. UE C 346 z 21.09.2016 r., s. 32.

⁵³¹ Takim środkiem jest Program działań Unii w dziedzinie zdrowia na lata 2021–2027. Został on przyjęty w formie rozporządzenia PE i Rady, wydanego na podstawie art. 168 ust. 5 TFUE – por. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/522 z 24 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia (Program UE dla zdrowia) na lata 2021–2027

W konsekwencji to do państw członkowskich należy podejmowanie działań legislacyjnych służących ograniczeniu spożycia alkoholu na ich terytorium.

Dla oceny zgodności krajowych rozwiązań ograniczających reklamę alkoholi zasadnicze znaczenie ma orzecznictwo TSUE. Poniżej zostaną przywołane najbardziej znaczące sprawy, dotyczące problematyki zakazów reklamy alkoholu. Uwidaczniają one w jakich okolicznościach TSUE uznawał krajowe ograniczenia w zakresie reklamy alkoholu za uzasadnione interesem ogólnym ochrony zdrowia. TSUE uznaje bowiem, że reklama zachęca do spożywania alkoholu. Tym samym środki ograniczające możliwości reklamy napojów alkoholowych wpisują się w instrumenty służące zwalczaniu ich nadużywania. W ten sposób stanowią one wyraz troski o zdrowie publiczne⁵³² i co do zasady mogą być zgodne z art. 36 TFUE.

Sprawa C-152/78 *Komisja p. Francji*⁵³³ dotyczyła przepisów francuskich uzależniających dopuszczalność reklamy napoju alkoholowego od przyporządkowania go do określonej grupy. Ustawodawca francuski określił pięć takich grup⁵³⁴. W zależności od grupy, poziom ograniczeń w zakresie reklamy różnił się. Francja uzasadniała takie rozwiązania walką z alkoholizmem, a więc ochroną zdrowia publicznego. Komisja wskazała jednak na dyskryminacyjny charakter tej klasyfikacji. Bezwzględny zakaz reklamy dotyczył bowiem towarów przywożonych z innych państw członkowskich, zwłaszcza wódki, ginu, whisky. Tymczasem większość francuskich napojów alkoholowych, nawet tych o porównywalnej zawartości alkoholu do napojów objętych całkowitym zakazem reklamy, mogła być bez przeszkód reklamowana. Francja argumentowała, że u podstaw podziału napojów alkoholowych na grupy leżało kryterium momentu ich spożywania,

oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 282/2014, Dz. Urz. UE L 107 z 26.03.2021 r., s. 1. W akcie tym wskazuje się, że program ma wartość dodaną i uzupełnia polityki państw członkowskich.

⁵³² Wyrok TSUE z 13 lipca 2004 r., C-429/02, *Bacardi France SAS, uprzednio Bacardi-Martini SAS p. Télévision française 1 SA (TF1), Groupe Jean-Claude Darmon SA i Giro Sport SARL*, EU:C:2004:432, pkt 37; por. także wyrok TSUE z 10 lipca 1980 r., C-152/78, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 17; wyrok TSUE z 8 marca 2001 r., C-405/98, *Konsumentombudsmannen (KO) p. Gourmet International Products AB (GIP)*, pkt 27.

⁵³³ Wyrok TSUE z 10 lipca 1980 r., C-152/78, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*.

⁵³⁴ Pierwsza grupa – napoje bezalkoholowe, których reklama była dozwolona; druga – niedestylowane napoje bezalkoholowe otrzymywane w drodze fermentacji, jak np. wina, piwa, cydry, likiery o zawartości alkoholu do 3%. Ich reklama także była w pełni dozwolona; trzecia – słodkie wina, nie należące do drugiej grupy, wina likierowe i mocne likiery owocowe zawierające nie więcej niż 18% alkoholu. Ich reklama podlegała ograniczeniom, bowiem mogła zawierać jedynie nazwę napoju, skład i oznaczenie producenta. Prezentacja kształtu butelki i etykiety była dopuszczalna pod warunkiem, że nie zawierała innych informacji niż wskazane powyżej; czwarta – rumy, ratafie, alkohole destylowane z win, cydrów i owoców (np. koniak, calvados) oraz słodzone likiery. Ich reklama nie podlegała żadnym ograniczeniom; piąta – pozostałe alkohole, tj. m.in. wódka, gin, whisky. Ich reklama była bezwzględnie zakazana.

tj. przed posiłkiem (*apéritif*) lub po posiłku (*digestif*), a nie kraju pochodzenia. Napoje alkoholowe spożywane przed posiłkiem, a więc na pusty żołądek, miałyby, w ocenie Francji, być bardziej szkodliwe. TSUE odwołał się jednak do swojego wcześniejszego orzecznictwa, w którym zakwestionował już przydatność podziału na aperitify i digestify⁵³⁵. Uznał w efekcie przepisy francuskie za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych wskazując, że prowadzą one do uprzywilejowania krajowych napojów alkoholowych względem tych przywożonych z innych państw członkowskich. Dokonał następnie oceny możliwości ich uzasadnienia na gruncie art. 36 TFUE. W pierwszej kolejności wyjaśnił, że regulacje ograniczające reklamę alkoholi rzeczywiście mogą służyć ochronie zdrowia publicznego. Reklama zachęca bowiem do spożycia alkoholu. Regulacje francuskie nie mogły jednak zostać uzasadnione tym celem, ponieważ, jak słusznie argumentowała Komisja, stanowiły arbitralną dyskryminację⁵³⁶. Ta zaś, jak już wskazano w niniejszej monografii, eliminuje możliwość skutecznego powołania art. 36 TFUE⁵³⁷. Wyrok TSUE należy ocenić pozytywnie. Przepisy francuskie miały bezwzględnie dyskryminacyjny charakter i w istocie stanowiły wyraz protekcjonizmu gospodarczego.

Przykładem regulacji odpowiadających wymogom swobody przepływu towarów były natomiast regulacje katalońskie, zbadane przez TSUE w sprawach połączonych C-1/90 i C-176/90 *Aragonesa de Publicidad*⁵³⁸. Przewidywały one zakaz reklamy alkoholu o mocy powyżej 23% w środkach masowego przekazu, na ulicach i autostradach, środkach transportu publicznego i w kinach. TSUE uznał je za niedyskryminujące, ponieważ kryterium decydujące o możliwości ich reklamy była moc napoju alkoholowego. Kryterium to miało zatem charakter obiektywny, niepowiązany z pochodzeniem towarów. Ponadto ocenił je jako proporcjonalne do celu ochrony zdrowia. Regulacje katalońskie nie przewidywały bowiem całkowitego zakazu reklamy, lecz jej ograniczenia wobec alkoholi o największej mocy. Precyzowały również miejsca i rodzaje środków przekazu, w których reklama tych alkoholi nie była dozwolona. Wreszcie, były ukierunkowane

⁵³⁵ Por. wyrok TSUE z 27 lutego 1980 r., C-168/78, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, EU:C:1980:51. Dotyczy on dyskryminacyjnego opodatkowania nalewek.

⁵³⁶ Wyrok TSUE z 10 lipca 1980 r., C-152/78, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 18.

⁵³⁷ Szeroko nt. wyroku TSUE z 10 lipca 1980 r., C-152/78, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, – por. D.E. Harasimiuk, *Zakazy reklamy towarów...*, dz. cyt.

⁵³⁸ Wyrok TSUE z 25 lipca 1991 r., C-1/90 i C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior i Publivia p. Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña*, EU:C:1991:327.

na ochronę kierowców i młodzieży, a więc grup uznawanych za najbardziej narażone na niekorzystne skutki spożycia napojów alkoholu⁵³⁹.

Za uzasadnione celem ochrony zdrowia publicznego, niedyskryminacyjne i proporcjonalne TSUE uznał również przepisy francuskie, będące przedmiotem oceny w sprawie C-429/02 *Bacardi*⁵⁴⁰. Przepisy te były przez TSUE badane pod kątem zgodności z dyrektywą dotyczącą świadczenia usług audiowizualnych⁵⁴¹ oraz z traktatową swobodą świadczenia usług, dlatego nie będą bliżej analizowane w niniejszej monografii⁵⁴². Zasadne jest jednak wskazanie, że TSUE uznał, iż zarówno ww. dyrektywa, jak i art. 56 TFUE nie stoją na przeszkodzie w ustanowieniu przez państwo członkowskie zakazu reklamy telewizyjnej napojów alkoholowych będących w obrocie w tym państwie w zakresie dotyczącym tzw. reklamy pośredniej. Polegała ona na ukazywaniu na ekranie tablic reklamowych widocznych podczas retransmisji z dwustronnych wydarzeń sportowych, odbywających się na terytorium innych państw członkowskich. TSUE uznał proporcjonalność regulacji francuskich wyjaśniając, że były one właściwe do zapewnienia realizacji celu ochrony zdrowia publicznego. Jednocześnie nie wykraczały w jego ocenie poza to, co konieczne dla osiągnięcia tego celu. Uregulowania te ograniczały bowiem przypadki, w których tablice reklamujące napoje alkoholowe mogły być ukazane w telewizji. W związku z tym redukowały możliwość zachęcania widzów do spożywania napojów alkoholowych. Podniesiona przez *Bacardi* kwestia niespójności regulacji francuskich, wynikająca z faktu nie objęcia zakazem reklamy napojów alkoholowych widocznych w tle scenografii filmowej, nie znalazła uznania TSUE. Wyjaśnił on, że kwestia ta pozostaje w zakresie swobodnego uznania państw członkowskich. W tym kontekście TSUE oparł się zatem na wskazywanej już w niniejszej monografii linii orzeczniczej, zgodnie z którą to do państw członkowskich należy decyzja, na jakim poziomie pragną zapewnić ochronę zdrowia publicznego i jak ten poziom ochrony osiągnąć, z zastrzeżeniem warunków traktatowych⁵⁴³.

⁵³⁹ W. Czapliński, M. Szwarc, *Swoboda przepływu towarów...*, s. II–66; D.E. Harasimiuk, *Zakazy reklamy towarów...*, dz. cyt.

⁵⁴⁰ Wyrok TSUE z 13 lipca 2004 r., C-429/02, *Bacardi France SAS, uprzednio Bacardi-Martini SAS p. Télévision française 1 SA (TF1), Groupe Jean-Claude Darmon SA i Giro Sport SARL*.

⁵⁴¹ Dyrektywa 89/552/EWG Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej, Dz. Urz. WE L 298 z 17.10.1989 r., s. 23.

⁵⁴² Szeroko nt. wyroku TSUE z 13 lipca 2004 r., C-429/02, *Bacardi France SAS, uprzednio Bacardi-Martini SAS p. Télévision française 1 SA (TF1), Groupe Jean-Claude Darmon SA i Giro Sport SARL*, por. D.E. Harasimiuk, *Zakazy reklamy towarów...*, dz. cyt.

⁵⁴³ Wyrok TSUE z 13 lipca 2004 r., C-429/02, *Bacardi France SAS, uprzednio Bacardi-Martini SAS p. Télévision française 1 SA (TF1), Groupe Jean-Claude Darmon SA i Giro Sport SARL*, pkt 40 i 33.

Na koniec należy wspomnieć o wyroku w sprawie C-405/98 *Gourmet*. Wyrok ten jest szczególnie istotny, ponieważ TSUE wyjaśnił w nim, że bezwzględny zakaz reklamy danego produktu nie podlega formule *Keck*. Taki bezwzględny zakaz ze swej natury nigdy nie spełni bowiem przewidzianych w tej formule warunków⁵⁴⁴. Nie odpowiada w szczególności kryterium dostępu do rynku. Zgodnie z nim regulacje objęte formułą *Keck* nie mogą utrudniać dopuszczenia towarów przywożonych na rynek lub ograniczać go w większym stopniu niż w przypadku produktów krajowych⁵⁴⁵. W przypadku produktów, których konsumpcja, tak jak napojów alkoholowych, jest ściśle związana z określonymi lokalnymi i społecznymi zwyczajami i tradycjami, tak szeroki zakaz jakiegokolwiek reklamy może bowiem produktom przywożonym z innych państw członkowskich ograniczać dostęp do rynku krajowego w stopniu większym, niż w przypadku produktów krajowych, z którymi konsumenci są lepiej zaznajomieni⁵⁴⁶.

Wyrok ten pozwala także na konkluzję, że fakt, iż dany środek w określonym czasie nie doprowadził do spadku przywozu towarów z innych państw członkowskich nie jest przesądzający dla uznania jakoby środek ten miał nie ograniczać dostępu do rynku. TSUE nie uznał bowiem argumentacji rządu szwedzkiego wskazującego na dane statystyczne, zgodnie z którymi w czasie obowiązywania przedmiotowego zakazu reklamy spożycie alkoholu przywożonych wzrosło w porównaniu z alkoholami produkowanymi w Szwecji. Odpowiedział, że nie można wykluczyć, iż wzrost sprzedaży napojów importowanych byłby jeszcze większy, gdyby reklama nie była zakazana⁵⁴⁷.

TSUE uznał jednocześnie, że szwedzkie przepisy mogą być uzasadnione interesem ogólnym ochrony zdrowia publicznego. Ocenę proporcjonalności pozostawił jednak sądowi krajowemu⁵⁴⁸.

⁵⁴⁴ Szeroko nt. kształtowania się orzecznictwa TSUE dotyczącego problematyki zastosowania formuły *Keck* do regulacji krajowych dotyczących ograniczeń reklamy towarów por. A. Kaczorowska, *Gourmet Can Have His Keck and Eat It*, „European Law Journal” 2004, t. 10, nr 4, s. 479–494; D.E. Harasimiuk, *Zakazy reklamy towarów...*, dz. cyt.

⁵⁴⁵ Wyrok TSUE z 8 marca 2001 r., C-405/98, *Konsumentombudsmannen (KO) p. Gourmet International Products AB (GIP)*, pkt 18. Kryterium dostępu do rynku nie odpowiadały oceniane przez TSUE w tej sprawie przepisy szwedzkie. Przewidywały one zakaz jakiegokolwiek reklamy napojów alkoholowych, poza piwem o niskiej mocy, skierowanej do konsumentów za pośrednictwem prasy, radia i telewizji, jak również bezpośredniej reklamy pocztowej oraz umieszczania plakatów w pobliżu dróg publicznych. Piwo o niskiej zawartości alkoholu (do 2,25%) mogło być reklamowane bez ograniczeń, piwo o zawartości alkoholu od 2,25% do 3,5% mogło, po spełnieniu szczegółowych warunków, być reklamowane w periodykach. Bezwzględny zakaz reklamy dotyczył piwa mocnego, o zawartości alkoholu powyżej 3,5%.

⁵⁴⁶ Tamże, pkt 31.

⁵⁴⁷ Tamże, pkt 22.

⁵⁴⁸ Postawa ta spotkała się z krytyką doktryny, która wskazała, że TSUE nie dostarczył nawet wskazówek sądowi krajowemu co do oceny proporcjonalności – por. D.E. Harasimiuk, *Zakazy reklamy towarów...*, dz. cyt.

Z przywołanego orzecznictwa wynika, że celem uzasadniającym ograniczenia reklamy określonych towarów jest w szczególności przeciwdziałanie nadużywaniu alkoholu. Takim wrażliwym społecznie obszarem, który związany był z przyjmowaniem przez państwa członkowskie regulacji w zakresie reklamy jest jednak również ochrona społeczeństwa przed przekazami zachęcającymi do odchudzania się. Kwestia ta została poddana ocenie TSUE w sprawie prejudycjalnej *Douwe Egberts*⁵⁴⁹. Dotyczyła one przepisów belgijskich, które wprowadzały całkowity zakaz odniesień na opakowaniach i w reklamie środków spożywczych do „odchudzania” i do „zaleceń, zaświadczeń, oświadczeń lub opinii lekarskich bądź atestów”. Zastosowanie tych przepisów nie było przy tym powiązane w żaden sposób z kwestią możliwości wprowadzenia konsumenta w błąd⁵⁵⁰. W postępowaniu przed sądem krajowym belgijska spółka *Douwe Egberts*, powołując te przepisy, sprzeciwiała się wprowadzaniu na rynek przywożonej kawy, na opakowaniach której zawarte były odniesienia do odchudzania⁵⁵¹. Oceniając zgodność belgijskich przepisów z art. 34 i 36 TFUE TSUE podkreślił, że konieczność zmiany kampanii reklamowej żywności zgodnie z prawem wyprodukowanej i wprowadzonej do obrotu w innym państwie członkowskim oraz prawidłowo oznakowanej w świetle dyrektywy 2000/13/WE⁵⁵², ogranicza dostęp do rynku belgijskiego towarom przywożonym z innych państw członkowskich⁵⁵³. Ponadto wskazał, że przepisy belgijskie oddziaływały przede wszystkim na towary przywożone, które nie były znane konsumentom mieszkającym w Belgii. W konsekwencji stanowiły przeszkodę w handlu, zakazaną na

⁵⁴⁹ Wyrok TSUE z 15 lipca 2004 r., C-239/02, *Douwe Egberts NV p. Westrom Pharma NV i Christophe Souranis, veikiantis įmonės Établissements FICS vardu, ir Douwe Egberts NV p. FICS-World BVBA*.

⁵⁵⁰ Sprawa ta dotyczyła nie tylko reklamy, ale także etykietowania środków spożywczych. Z uwagi na zagadnienie objęte tą częścią monografii, zostanie ona jednak poddana rozważaniom wyłącznie pod kątem reklamy.

⁵⁵¹ Były to informacje o treści: „absolutny przełom w dziedzinie kontroli wagi”, „wyszczuplenie, lepsza kontrola wagi, zatrzymanie nadmiernego magazynowania tłuszczów” itp. Spółka podnosiła ich niezgodność z dyrektywą 1999/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 lutego 1999 r. odnoszącą się do ekstraktów kawy i ekstraktów cykorii, Dz. Urz. WE L 66 z 13.03.1999 r., s. 26 z późn. zm., oraz z obowiązującą wówczas dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/13/WE z 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych, Dz. Urz. WE L 109 z 6.05.2000 r., s. 29 z późn. zm.

⁵⁵² W części wyroku dotyczącej etykietowania środków spożywczych TSUE wyjaśnił, że stosowanie wzmianek na temat niewprowadzających w błąd informacji dotyczących zdrowia jest dopuszczalne w świetle dyrektywy 2000/13/WE.

⁵⁵³ Wyrok TSUE z 15 lipca 2004 r., C-239/02, *Douwe Egberts NV p. Westrom Pharma NV i Christophe Souranis, veikiantis įmonės Établissements FICS vardu, ir Douwe Egberts NV p. FICS-World BVBA*, pkt 52.

gruncie art. 34 TFUE⁵⁵⁴. Powołanie przez władze belgijskie interesu ochrony zdrowia publicznego oraz wymogu koniecznego niewprowadzania konsumentów w błąd było więc nieskuteczne. Także w tej sprawie niespełniony został wymóg proporcjonalności krajowych przepisów. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że ustawodawca belgijski wprowadził całkowity zakaz podawania informacji dotyczących odchudzania lub zaleceń lekarskich. Nie wziął w ogóle pod uwagę kwestii zbadania, dla każdego przypadku oddzielnie, rzeczywistej możliwości wprowadzenia nabywcy w błąd. Tymczasem, jak podkreślił TSUE, istnieją mniej restrykcyjne środki pozwalające na wyeliminowanie marginalnego zagrożenia dla zdrowia. Takim środkiem jest np. obowiązek dostarczenia przez producenta lub dystrybutora danego produktu, w razie wątpliwości, dowodów na prawdziwość powołanych danych⁵⁵⁵. TSUE zwrócił również uwagę, że wzmianki mogłyby dostarczyć konsumentom istotnych informacji skłaniających ich do kupna i spożycia danego środka spożywczego lub przeciwnie – odwodzących ich od tego⁵⁵⁶. Tym samym interes ogólny ochrony zdrowia nie mógł w przedmiotowej sprawie uzasadnić przyjętych przez Belgię ograniczeń.

W odniesieniu do ww. wyroku warto zaznaczyć, że współcześnie oznakowanie żywności w sposób wskazujący na jej właściwości „odchudzające” zostało uregulowane na poziomie UE w drodze rozporządzenia (WE) nr 1924/2006⁵⁵⁷. Rozporządzenie to stosuje się do oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych⁵⁵⁸ zawartych w przekazach komercyjnych, zarówno w etykietowaniu, prezentacji, jak i w reklamie żywności. Zgodnie z tym aktem dozwolone są wyłącznie oświadczenia wymienione w tym rozporządzeniu⁵⁵⁹. Za przyjęciem tego rozporządzenia przemawiał fakt, że wiele oświadczeń umieszczanych na etykietach i wykorzystywanych w reklamach żywności dotyczyło substancji, których korzystne działanie nie zostało wykazane lub co do których nie istniało jednoznaczne stanowisko naukowe. Ograniczenie oświadczeń do tych, które zostały wpisane na unijną listę pozwala na zapewnienie, że w odniesieniu do substancji, których dotyczy

⁵⁵⁴ Tamże, pkt 53–54.

⁵⁵⁵ Tamże, pkt 42–43.

⁵⁵⁶ Tamże, pkt 45.

⁵⁵⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 z 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności, Dz. Urz. WE L 404 z 20.12.2006 r., s. 9 z późn. zm.

⁵⁵⁸ „Oświadczenie” oznacza każdy komunikat lub przedstawienie, które, zgodnie z przepisami wspólnotowymi lub krajowymi, nie są obowiązkowe, łącznie z przedstawieniem obrazowym, graficznym lub symbolicznym w jakiegokolwiek formie, które stwierdza, sugeruje lub daje do zrozumienia, że żywność ma szczególne właściwości – por. art. 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia (WE) nr 1924/2006.

⁵⁵⁹ Są one wymienione na liście zawartej w załączniku nr 1 do rozporządzenia. Są wśród nich m.in. następujące oświadczenia: niska wartość energetyczna, niska zawartość tłuszczu, bez dodatku cukrów, i wiele innych pozwalających konsumentom na dokonywanie świadomych wyborów żywnościowych.

oświadczenie, uzyskano potwierdzenie ich korzystnego działania odżywczego lub fizjologicznego. Ocena naukowa oświadczeń przeprowadzana jest przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, którego rola w zapewnieniu bezpieczeństwa żywności w UE jest znacząca⁵⁶⁰. Na jej podstawie Komisja podejmuje decyzję o zatwierdzeniu lub odrzuceniu danego oświadczenia. Biorąc pod uwagę wysoki stopień harmonizacji, przyjęty na gruncie rozporządzenia (WE) nr 1924/2006, należy stwierdzić, że ograniczenie reklamy żywności oznakowanej w sposób zgodny z tym rozporządzeniem nie będzie możliwe. Jak już bowiem wskazano, interes ogólny ochrony zdrowia publicznego nie może zostać powołany w przypadku wyczerpującego zharmonizowania danego obszaru⁵⁶¹. Stosowanie prawa wynikającego z TFUE nie może być wyłączone przez przepisy krajowe, gdyż podważałoby to podstawy prawne funkcjonowania UE⁵⁶².

4.4. PODSUMOWANIE

Sektor żywnościowy jest szczególnie podatny na wprowadzanie ograniczeń w obrocie towarami przez państwa członkowskie⁵⁶³. Wynika to z wyjątkowego znaczenia dla życia i zdrowia człowieka towaru, jakim jest żywność. Zarówno ustawodawcy krajowi, jak i sami konsumenci, są szczególnie zainteresowani bezpieczeństwem i jakością żywności. Przyjmowane przez państwa członkowskie środki, mające na celu ich zapewnienie, przyjmują różne formy.

Ograniczenia w handlu żywnością występują w szczególności w zakresie dotyczącym nazewnictwa żywności. Powołane w monografii orzecznictwo TSUE pokazuje, że państwa członkowskie uzależniały możliwość wprowadzenia do obrotu na swoim terytorium środków spożywczych pod określoną nazwą od spełnienia przez te środki wymogów, w szczególności w zakresie składu. Jako przykład można wskazać niemiecką sprawę dotyczącą sosów berneńskiego i holenderskiego, włoską sprawę dotyczącą czekolady, czy też francuską sprawę odnoszącą się do jakości serów. Skutkiem braku zgodności środka spożywczego z krajowymi wymogami była konieczność zmiany jego nazwy, a w konsekwencji także etykiety. Wiązało się to ze zwiększonymi kosztami produkcji. Ponadto oddziaływało na zachowania konsumentów, dla których nazwa żywności jest

⁵⁶⁰ Por. M. Friant-Perrot, A. Garde, *From BSE to Obesity: EFSA's Growing Role in the EU's Nutrition Policy*, [w:] A. Alemanno, S. Gabbi (red.), *Foundations of EU Food Law and Policy Ten Years of the European Food Safety Authority*, Routledge, London 2014, s. 138 i 140.

⁵⁶¹ J. Fairhurst, *Law of the European Union*, Pearson, New York 2014, s. 614.

⁵⁶² P. Będzińska, *O roli orzecznictwa TSUE w procesie harmonizacji prawa Unii Europejskiej z prawem krajowym*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, nr 14, s. 331.

⁵⁶³ Tamże.

jednym z głównych czynników decydujących o zakupie danego środka spożywczego. Wśród kryteriów, od spełnienia których państwa członkowskie uzależniały możliwość zastosowania określonej nazwy do środka spożywczego były także metody, czy nawet miejsce produkcji.

Uzasadnienie tego rodzaju ograniczeń w handlu żywnością przesłanką interesu ogólnego ochrony zdrowia publicznego jest w zasadzie niemożliwe⁵⁶⁴. Skoro bowiem dany środek spożywczy może zostać dopuszczony do obrotu pod warunkiem zmiany nazwy na inną lub jej uzupełnienia, to oznacza to, że w istocie nie stanowi on zagrożenia dla zdrowia publicznego. Takie stanowisko zajął TSUE m.in. w wyrokach dotyczących jogurtów⁵⁶⁵, słodzików⁵⁶⁶ i wędlin⁵⁶⁷. W efekcie, krajowe ograniczenia w handlu żywnością częściej są uzasadniane przez państwa członkowskie na gruncie doktryny wymogów koniecznych, tj. zwłaszcza wymogiem ochrony konsumentów przed wprowadzeniem ich w błąd. Nabywając środek spożywczy oznakowany określoną nazwą konsumenci spodziewają się bowiem co do zasady takich samych właściwości, jakie cechują towary krajowe⁵⁶⁸. Oczekiwanie to nie zawsze jest spełnione.

Niemniej powołanie wymogu koniecznego ochrony konsumenta dla uzasadnienia ograniczeń w handlu żywnością w zakresie dotyczącym nazw żywności także okazywało się nieskuteczne. TSUE uznawał je bowiem za nieproporcjonalne. Wyjaśnił, że wystarczające dla zapewnienia ochrony konsumentów przed wprowadzeniem w błąd

⁵⁶⁴ Podobnie: M. Szpunar, *Promocja towarów...*, s. 110.

⁵⁶⁵ Por. wyrok TSUE z 14 lipca 1988 r., C-298/87, *Smanor SA.*, pkt 10–14. Przedmiotem pytania prejudycjalnego sądu odsyłającego była zgodność z prawem UE przepisów francuskich, które uniemożliwiały zastosowanie nazwy „jogurt” do jogurtu wytworzonego przy zastosowaniu metody mrożenia. Trybunał uznał, że przepisy te stanowią środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych.

⁵⁶⁶ Wyrok TSUE z 12 grudnia 1990 r., C-241/89, *SARPP – Société d'application et de recherches en pharmacologie et phytothérapie SARL p. Chambre syndicale des raffineurs i conditionneurs de sucre de France i in.*, EU:C:1990:459, pkt 18, 22–23. W sprawie tej TSUE uznał, że przepisy francuskie zakazujące jakiegokolwiek odniesienia do cukru na etykiecie słodzików syntetycznych nie mogą być uzasadnione ochroną zdrowia publicznego. Ustawodawca francuski sam bowiem przewidział wyjątek od tego ogólnego zakazu dla słodzików wprowadzonych do obrotu przez przedsiębiorstwa z sektora farmaceutycznego i medycznego.

⁵⁶⁷ Wyrok TSUE z 13 listopada 1990 r., C-269/89, *Postępowanie karne przeciwko Bonfait BV.*, EU:C:1990:399, pkt 19. TSUE uznał, że przepisy holenderskie zakazujące sprzedaży żywności importowanej pod nazwą „wędlina” (franc. *charcuterie*), w przypadku, gdy nie spełnia ona holenderskich wymogów co do proporcji wody i określonych tłuszczów, nie mogą być uzasadnione względami ochrony zdrowia, ponieważ sprzedaż tych samych środków spożywczych jest możliwa pod inną nazwą. Wskazuje to bowiem na to, że owe środki spożywcze nie zagrażają zdrowiu publicznemu. Por. również wyrok TSUE z 9 lutego 1999 r., C-383/97, *Postępowanie karne przeciwko Arnoldus van der Laan*, EU:C:1999:64. Wyrok ten dotyczący procentowej zawartości mięsa w wędlinach, wymaganej przez ustawodawcę niemieckiego.

⁵⁶⁸ M. Szpunar, *Promocja towarów...*, s. 125.

jest odpowiednie etykietowanie środków spożywczych. Wskazywał w szczególności na wykaz składników, który pozwalał na poinformowanie konsumentów o właściwościach środka spożywczego.

Z jednej strony taka linia orzecznicza TSUE może być poddana krytyce. Podejście TSUE określone jest jako *labeling doctrine*⁵⁶⁹. Zakłada ono, że jeżeli informacja o zawartości danego składnika w środku spożywczym znajduje się na opakowaniu, to powoływanie się na wymóg konieczny ochrony konsumenta w celu zobowiązania producenta do zmiany nazwy środka spożywczego nie będzie spełniać wymogów zasady proporcjonalności. Takie podejście TSUE rzeczywiście znacząco utrudnia państwom członkowskim oddziaływanie na poziom ochrony konsumentów w związku z nabywaniem żywności. Ponadto, przerzuca cały ciężar oceny środka spożywczego na konsumenta. Zakłada, że będzie on dokładnie analizował etykietę nabywanego produktu i że będzie potrafił ocenić informacje na niej wskazane.

Z drugiej strony krajowe regulacje skutkujące koniecznością sprzedaży żywności pochodzącej z innych państw członkowskich pod inną nazwą niż ta, pod którą została ona w nich legalnie wyprodukowana i wprowadzona do obrotu, mogą stawiać ową żywność na gorszej pozycji niż towary krajowe. Może być to efekt podkreślanego już zwiększenia kosztów produkcji, wynikającego z konieczności dostosowania etykiety do wymogów w państwie przywozu. Ponadto sprzedaż pod inną nazwą niż ta pod którą środek spożywczy został legalnie wyprodukowany i wprowadzony do obrotu, może nie być atrakcyjna z różnych względów handlowych⁵⁷⁰. Jest tak zwłaszcza wtedy, gdy owa inna nazwa jest nieznana lub ma mniejsze uznanie konsumentów⁵⁷¹.

Ograniczenia w handlu żywnością mogą także przybierać formę obowiązkowego oznakowania środków spożywczych w zakresie kraju lub miejsca ich pochodzenia. Taki wymóg może mieć w istocie charakter protekcjonizmu gospodarczego. Może bowiem prowadzić do czerpania korzyści przez krajowych producentów ze wspomnianego już patriotyzmu konsumenckiego. Wymóg obowiązkowego oznakowania żywności w tym zakresie budzi tym większe kontrowersje, że kwestia ta została dalece zharmonizowana na poziomie ustawodawstwa UE. Szczegółowo określa ono przypadki, gdy takie oznakowanie może być obowiązkowe. Regułą jest bowiem dobrowolność producentów w tym zakresie. Pomimo to państwa członkowskie są wciąż zainteresowane wprowadzaniem na poziomie krajowym wymogu obowiązkowego oznakowywania żywności co do jej kraju lub miejsca pochodzenia.

⁵⁶⁹ M.A. Dausies, *Prawo gospodarcze...*, s. 215.

⁵⁷⁰ O. Brouwer, *Free Movement of Foodstuffs...*, s. 239.

⁵⁷¹ Wyrok TSUE z 26 listopada 1985 r., C-182/84, *Postępowanie karne przeciwko Miro*, pkt 22.

Także w tym zakresie harmonizacja unijna ma charakter dalece szczegółowy. Dokładnie określa przypadki, kiedy znakowanie żywności w zakresie jej pochodzenia może być obowiązkowe. W monografii wskazano na przypadki ich prawidłowego zastosowania przez państwa członkowskie. Podkreślono także, że zarówno ustawodawstwo unijne, jak i linię orzeczniczą TSUE należy ocenić pozytywnie. Wydają się one zapewniać instrumenty prawne pozwalające na ochronę konsumentów z jednoczesnym zapewnieniem swobody przepływu towarów. Natomiast działania państw członkowskich o charakterze protekcyjnym, pod którymi jedynie kryją się pozory dbania o interesy konsumentów, należy poddawać ostrej krytyce. Ich przykładem są uznane przez TSUE za niezgodne z art. 39 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 regulacje francuskie dotyczące obowiązkowego zamieszczania informacji o kraju lub miejscu pochodzenia mleka i mięsa oraz mleka i mięsa stosowanych jako składniki.

Państwa członkowskie przyjmowały zresztą środki mające na celu czerpanie korzyści z krajowego pochodzenia towarów także w innych formach. Były to ustanawiane przez nie krajowe znaki jakości zawierające oznaczenia pochodzenia geograficznego. Ich celem było stwarzanie korzystniejszych warunków sprzedaży dla produktów pochodzenia krajowego, noszących te znaki. Państwa członkowskie dążyły do ich utrzymania, pomimo zharmonizowania tej materii na poziomie UE oraz braku zarejestrowania owych krajowych znaków jako ChOG i ChNP zgodnie z owymi zharmonizowanymi zasadami. W monografii przywołanych zostało szereg spraw rozpatrywanych przez TSUE, w których takie krajowe znaki jakości, np. francuskie i belgijskie, zostały uznane za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. W monografii wskazano na krytyczne głosy doktryny, która stała na stanowisku, że takie podejście instytucji unijnych nie odzwierciedla potrzeby promowania żywności wysokiej jakości. Niemniej ponownie wymaga podkreślenia, że podejście instytucji unijnych w tym zakresie należy uznać za prawidłowe. Na szczeblu UE istnieją bowiem normy pozwalające na zgodną z prawem UE rejestrację znaków jakości żywności. Unijne zharmonizowane reguły umożliwiają waloryzowanie żywności, której wysoka jakość łączy się z jej pochodzeniem. Próby ich obejścia i utrzymywania krajowych znaków nie odpowiadających owym zharmonizowanym unijnym normom należy ocenić krytycznie.

Pozostając przy temacie patriotyzmu konsumenckiego i podejmowanych przez państwa członkowskie środków mających na celu uprzywilejowanie krajowych towarów względem przywożonych, wskazać należy również na formy promocji żywności krajowego pochodzenia. Orzecznictwo, w którym TSUE oceniał zgodność z prawem UE krajowych kampanii promujących żywność pokazuje, jak głęboko ukryte w tych kampaniach, ale jednak obecne, były formy wywierania wpływu przez państwo na handel żywnością. Na podstawie wyroków TSUE wskazano jednak, że – z zastrzeżeniem speł-

nienia określonych warunków – kampanie promujące krajową żywność mogą być zgodne z prawem UE. W tym zakresie wyprowadzono odpowiednie wnioski podkreślając, że dopuszczalność tego rodzaju kampanii w świetle prawa UE zależy w szczególności od rodzaju prowadzącego je podmiotu, w tym jego składu osobowego lub sposobu powołania, pochodzenia środków na finansowanie kampanii, a także ich celu. W szczególności kampanie, których celem jest promocja określonych środków spożywczych z uwagi na ich właściwości, a nie krajowe pochodzenie, są w pełni zgodne z prawem UE. Od negatywnie oddziałujących na swobodę przepływu towarów kampanii promujących żywność krajowego pochodzenia należy zatem odróżnić niedyskryminacyjne kampanie, których celem jest promocja określonych środków spożywczych wyłącznie z uwagi na ich właściwości, a nie pochodzenie. Należy powtórnie podkreślić, że promocja żywności, nawet jeśli są w nią zaangażowane instytucje o charakterze publicznoprawnym, nie jest w takim przypadku sprzeczna z art. 34 TFUE. W monografii wskazano na zasługujące na uznanie przykłady takich zgodnych z prawem UE kampanii, np. polskiej kampanii Poznaj Dobrą Żywność i francuskiej kampanii *Label Rouge*.

Środkami o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych mogą być także krajowe wymogi w zakresie jakości żywności. Dotyczą one zwłaszcza jej składu, zawartości dodatków do żywności, czy wartości odżywczej. Jest to tematyka interesująca współczesnych konsumentów, coraz bardziej świadomych wpływu żywienia na zdrowie. Nie umniejszając znaczenia żywności wysokiej jakości, w monografii poddano jednak refleksji to, czy regulacje państw członkowskich mające na celu zapewnienie konsumentom żywności wysokiej jakości mogą naruszać swobodę przepływu towarów. Rozważono, czy narzucanie przez państwa członkowskie określonych standardów w zakresie jakości żywności nie ma tak naprawdę na celu ochrony rynku krajowego przed produktami przywożonymi z innych państw członkowskich UE. Podkreślono, że wprowadzanie na poziomie krajowym wymogów co do jakości żywności, którym powinny odpowiadać również towary przywożone z innych państw członkowskich, skutkuje brakiem możliwości sprzedaży w państwie przywozu żywności nieodpowiadającej tym wymogom. Konieczność dostosowania towarów do norm obowiązujących w innym państwie członkowskim może natomiast wiązać się wprowadzeniem odrębnej produkcji specjalnych wersji produktu. Skutkiem tego mogą być wyższe koszty produkcji, przekładające się na finalną cenę środka spożywczego. Tego rodzaju wymogi mają tylko pozornie jednakowe zastosowanie wobec towarów krajowych i przywożonych. Zwykle bowiem towary krajowe odpowiadają utrwalonym, rodzimym recepturom i metodom produkcji. Tymczasem kwestia jakości żywności co do zasady nie jest zharmonizowana na poziomie unijnym. Podkreślono sprzeciw opinii publicznej wobec ustawodawstwa recepturowego. Nie służył on jego rozwojowi. Niemniej, należy podkreślić, że problematyka zapewnienia jakości żywności

wprowadzanej do obrotu na terytorium danego państwa członkowskiego nie jest związana wyłącznie z utrzymaniem pewnych standardów jakościowych, których oczekiwaliby krajowi konsumenci. Jakość żywności to także kwestia łącząca się z szeroko pojmowaną ochroną zdrowia publicznego. Obejmuje ona problem dostosowania żywności do potrzeb żywieniowych danej populacji. Przywołane orzecznictwo obrazuje argumentację państw członkowskich, które stały na stanowisku, że określone środki spożywcze nie powinny być wprowadzane do obrotu na ich terytorium z uwagi na zbyt niską zawartość składników odżywczych, np. charakteryzujących substytuty mleka w proszku. Niemniej w monografii wskazano na wykładnię TSUE, w świetle której niższa wartość odżywcza środka spożywczego pochodzącego z innego państwa członkowskiego nie stanowi rzeczywistego ryzyka dla zdrowia publicznego. Wynika to z bardzo szerokiej oferty żywności dostępnej na rynku wewnętrznym, dzięki której możliwe jest zaspokojenie potrzeb żywieniowych. Powołanie przesłanki interesu ogólnego ochrony zdrowia publicznego było zatem w tego rodzaju sprawach nieskuteczne. Taka linia orzecznicza TSUE została poddana częściowej krytyce. Wyrażono stanowisko, że zakłada ona, iż konsumenci będą świadomi zakupu środka spożywczego o obniżonej wartości odżywczej. W związku z tym uzupełnią braki w tym zakresie. Kolejny raz TSUE wydaje się bardzo wymagający wobec „przeciętnego konsumenta”. Niemniej skonkludowano, że rzeczywiście całkowity zakaz wprowadzania do obrotu żywności o obniżonej zawartości składników odżywczych, lecz legalnie wyprodukowanej i wprowadzanej do obrotu w innych państwach, wydaje się z całą pewnością nieproporcjonalny.

Ograniczenia w handlu żywnością związane z jakością żywności obejmowały również narzucanie przez państwa członkowskie określonej receptury środka spożywczego. Wymogi te dotyczyły w szczególności żywności stanowiącej kulinarne dziedzictwo danego państwa. Wskazano na przykłady takich ograniczeń, odnoszące się np. do składu włoskich makaronów czy holenderskiego alkoholu. Tego rodzaju ograniczenia także nie mogły zostać uzasadnione przesłanką interesu ogólnego ochrony zdrowia publicznego. Z jednej strony wydaje się, że oddziaływanie państwa na poziom jakości żywności, zwłaszcza tej, która jest jego chlubą, może budzić zrozumienie. Rozpatrywanie polityki jakości żywności wyłącznie pod kątem handlowym wydaje się bowiem zbyt wąskie. Z drugiej jednak strony odgórne narzucanie przez państwa członkowskie wymogów co do składu żywności, obejmujących również żywność przywożoną z innych państw członkowskich, jest klasycznym przykładem ograniczeń o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Nie znajduje ono uzasadnienia również na gruncie doktryny wymogów koniecznych. Także w tym przypadku znajduje zastosowanie wykładnia dotycząca „przeciętnego konsumenta”, który analizuje etykietę.

Przesłanka interesu ogólnego ochrony zdrowia publicznego może natomiast, co do zasady, uzasadniać ograniczenia w handlu żywnością związane z zastosowaniem dodatków do żywności. Może być także podstawą dla wykazania zgodności z prawem UE ograniczeń w handlu suplementami diety. Kwestia ta jest w obu przypadkach związana w szczególności z nagromadzeniem się w organizmie człowieka określonych substancji, w tym witamin. Ich nadmierne spożycie może być szkodliwe. Tymczasem kontrola ich ogólnego spożycia jest trudna z uwagi na ich zawartość także w innych środkach spożywczych, składających się na dietę. Wyroki TSUE w tych sprawach pokazują jednak na ogromną trudność w skutecznym powołaniu przesłanki ochrony zdrowia publicznego dla uzasadnienia tego rodzaju ograniczeń. Nawet jeśli teoretycznie problematyka ta wchodzi w zakres interesu ogólnego ochrony zdrowia publicznego, to w praktyce uzasadnienie krajowych ograniczeń tą przesłanką jest bardzo trudne. Wynika to z nieprawidłowego zastosowania przez państwa członkowskie zasady ostrożności. Na gruncie orzecznictwa TSUE wypracowane zostały warunki, których spełnienie jest konieczne, aby oparcie się na tej zasadzie było skuteczne. Warunki te wydają się jednak bardzo trudne do spełnienia. Z powołanych spraw wynika, że ocena ryzyka, którą przeprowadzały państwa członkowskie zwykle okazywała się „niepełna”, albo nie oparta na najnowszych wynikach badań naukowych o charakterze międzynarodowym, albo ograniczona do zbyt małej liczby substancji objętych badaniami naukowymi. W praktyce przyjmowane przez państwa członkowskie ograniczenia w handlu suplementami diety okazywały się niezgodne z prawem UE. Wydaje się, że ocena ta była rygorystyczna i nie pozwalała ustawodawcom krajowym na ochronę społeczeństwa przed ryzykiem dla zdrowia, które w ich ocenie stwarzały określone środki spożywcze. Frapująca jest przy tym inercja Komisji, która dotąd nie wykonała obowiązków wynikających z delegacji zawartej w dyrektywie 2002/46/WE.

Zastosowanie zasady ostrożności okazało się także bardzo trudne dla uzasadnienia wymogu uzyskania uprzedniego zezwolenia przed wprowadzeniem towaru do obrotu. To właśnie brak naukowej pewności co do poziomu zagrożenia dla zdrowia publicznego, jakim może być dana kategoria żywności, stanowił zwykle argument za ustaleniem, czy w odniesieniu do tego rodzaju żywności konieczne jest podjęcie interwencji regulacyjnej. Taką interwencją mogło być wprowadzenie przedmiotowego wymogu uzyskania uprzedniego zezwolenia. Choć wymóg ten jest znacznie mniej restrykcyjny niż całkowity zakaz wprowadzania do obrotu określonego towaru, to jednak także on okazywał się zwykle niezgodny z prawem UE. Jednocześnie z biegiem lat TSUE określił warunki dopuszczalności przyjmowania przez państwa członkowskie procedury uprzedniego zezwolenia. Niemniej należy pozytywnie ocenić zharmonizowanie tej kwestii na poziomie ustawodaw-

stwa unijnego. Przyjęcie jasnych reguł w rozporządzeniu (UE) nr 2019/515 należy ocenić jako krok zapobiegający ograniczeniom w handlu żywnością niezgodnym z art. 34 TFUE.

Przykładem spraw, w których elastyczność TSUE w zakresie proporcjonalności środków krajowych była nieco większa, są natomiast sprawy dotyczące przeciwdziałania alkoholizmowi. Państwa członkowskie podejmowały i nadal podejmują środki w tym niezharmonizowanym obszarze. Choć w starszych sprawach dotyczących reklamy alkoholu można dostrzec jaskrawe przykłady protekcjonizmu gospodarczego, tj. zwłaszcza we francuskiej sprawie C-152/78, to jednak co do zasady motywów działań państw członkowskich w tym obszarze były i są podyktowane autentyczną potrzebą ochrony zdrowia publicznego. Powołane przykłady wyroków pokazują, że w przypadku, gdy ograniczenia w reklamie alkoholu są dobrze przemyślane, w tym pod kątem grupy ludności do której są skierowane, TSUE dostrzega ich proporcjonalność.

Z kolei arbitralnie dyskryminacyjne ograniczenia, takie jak brak reakcji ze strony organów państwa na fizyczne uniemożliwianie przez rolników przywozu towarów konkurencyjnych z innych państw członkowskich, nie mogą znaleźć żadnego uzasadnienia. Ocena TSUE w tym zakresie jest jednoznaczna i w pełni należy się z nią zgodzić. Rynek wewnętrzny przynosi bowiem wiele korzyści producentom i konsumentom. Jego nieodłącznym elementem jest jednak właśnie konkurencyjność towarów. Jej ograniczanie wymaga wyważenia. Ochrona zdrowia publicznego powinna bezwzględnie mieć priorytetowe znaczenie w handlu żywnością. Natomiast partykularne, gospodarcze interesy państw nie odpowiadają idei rynku wewnętrznego i nie można dla nich znaleźć uzasadnienia.

ROZDZIAŁ V.

OGRANICZENIA O CHARAKTERZE CELNYM, PODATKOWYM I CENOWYM ORAZ MONOPOLE W HANDLU ŻYWNOŚCIĄ

5.1. WPROWADZENIE

Przepisy traktatowe dotyczące swobody przepływu towarów mają fundamentalne znaczenie dla możliwości osiągnięcia celów gospodarczych UE. Aby zapewnić swobodny obrót towarami, w tym żywnością, na poziomie traktatowym zostały zakazane nie tylko ograniczenia ilościowe i środki o skutku równoważnym do nich, poddane już analizie w rozdziale IV monografii, ale także ograniczenia taryfowe. Do tych należą cła przywozowe i wywozowe między państwami członkowskimi oraz wszelkie opłaty o skutku równoważnym. Są one najbardziej oczywistą formą protekcjonizmu. Ich zastosowanie powoduje bowiem wzrost ceny towarów przywożonych w stosunku do towarów krajowych¹. Zakaz ich stosowania wynika z art. 28 i 30 TFUE. Zakaz ten, obecny już na gruncie TEWG, był kluczowy dla utworzenia rynku wewnętrznego. Ma on jednak znaczenie do dzisiaj. Choć bowiem unia celna, która jest sercem systemu ustanowionego w traktacie rzymskim dawno funkcjonuje, to jednak wciąż zdarzają się przypadki naruszenia tego zakazu. Dotyczą one również sektora rolnego. Przedstawienie ich w niniejszym rozdziale oparte jest na analizie orzecznictwa TSUE.

Uzupełnieniem zakazu ceł i opłat o skutku równoważnym jest zawarty w art. 110 TFUE zakaz dyskryminacji podatkowej towarów pochodzących z innych państw członkowskich oraz protekcjonizmu podatkowego. Zakaz środków ograniczających przepływ towarów pomiędzy państwami członkowskimi, które miałyby swoją podstawę w prawie celnym, mogłyby być bowiem bardzo efektywnie zastąpiony dyskryminacyjnym opodatkowaniem towarów przywożonych. Z tego względu również zakaz ustanowiony w art. 110 TFUE ma podstawowe znaczenie dla zapewnienia swobodnego obrotu żywnością.

¹ P. Craig, G. de Burca, *EU Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 611.

Wymaga zaznaczenia, że zarówno cła i opłaty o skutku równoważnym do ceł, jak i dyskryminacyjne opodatkowanie są bezwzględnie zakazane przez TFUE. Nie ma możliwości powołania art. 36 TFUE dla ich uzasadnienia. Art. 36 TFUE stosuje się bowiem jedynie dla uzasadnienia ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Ponadto nie jest również możliwe zastosowanie w tym zakresie doktryny wymogów koniecznych². W konsekwencji zagadnienie to nie jest ściśle objęte tematem niniejszej monografii, który dotyczy ograniczeń w handlu żywnością uzasadnianych interesem ogólnym ochrony zdrowia publicznego. Niemniej, w celu szerszego spojrzenia na problematykę ograniczeń w handlu żywnością, zasadne jest sformułowanie ogólnych wniosków w kwestii przyjmowania przez państwa członkowskie ceł i środków o skutku równoważnym do ceł w handlu żywnością.

Do instrumentów oddziałujących na swobodny obrót towarami należy także kontrolowanie cen owych towarów przez państwo. Krajowe środki kontroli cen zaliczają się do ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym. Poddanie ich analizie na gruncie niniejszego rozdziału, a nie rozdziału IV, ma jednak związek z faktem, że są one ściśle powiązane z problematyką kształtowania cen towarów przez państwo. W tym sensie łączą się one ze środkami natury celnej i podatkowej. Cena towaru jest wszak jednym z kluczowych czynników wpływających na decyzje zakupowe konsumentów, a więc także decydującym o popycie na dany towar.

Państwo może kontrolować trendy handlowe także poprzez monopole³. Istnienie państwowych monopolii handlowych co do zasady nie jest zakazane, jednak TFUE przewiduje pewne warunki ich funkcjonowania, mianowicie np. nakaz dostosowania monopolii państwowych o charakterze handlowym w taki sposób, aby wykluczyć wszelką dyskryminację między obywatelami państw członkowskich w odniesieniu do warunków zaopatrzenia i zbytu. Odgrywa on istotną rolę w zagwarantowaniu niezakłóconej konkurencji na rynku wewnętrznym⁴. Monopolista państwowy mógłby w innym przypadku decydować o asortymencie dostępnych towarów czy promocjach, dając preferencję towarom rodzimego pochodzenia. Zagrożenia płynące z monopolii państwowych istniały zwłaszcza na początkowym etapie integracji europejskiej ze względu na wysoki poziom etatyzacji ówczesnych gospodarek⁵. Niemniej ich zawarcie w niniejszym rozdziale jest celowe dla przedstawienia pełnego obrazu problematyki ograniczeń w handlu towarami, zakazanych na gruncie TFUE. Zasadne jest dodanie, że art. 36 TFUE także nie znajduje

² T. Klemt, *Swoboda przepływu towarów...*, s. 285.

³ D. Miąsik, *Artykuł 37 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 657.

⁴ J. Barcz, *Zakres przedmiotowy UE*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska (red.), *Prawo i instytucje Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 91.

⁵ D. Miąsik, *Artykuł 37 TFUE...*, s. 652.

zastosowania dla uzasadnienia dyskryminacji w działalności handlowych monopolii państwowych.

Nakreślone powyżej ograniczenia o charakterze celnym, podatkowym, a także w zakresie środków kontroli cen i funkcjonowania państwowych monopolii handlowych zostaną poniżej poddane analizie na gruncie orzecznictwa TSUE. Celem tych rozważań będzie zbadanie jakiego rodzaju działania podejmowane przez państwa członkowskie w istocie naruszały zobowiązania traktatowe w tym zakresie.

5.2. OGRANICZENIA O CHARAKTERZE CELNYM

Kluczowe znaczenie dla utworzenia rynku wewnętrznego miało ustanowienie unii celnej. Nastąpiło to już w TEWG, który stanowił, że podstawą Wspólnoty jest unia celna⁶. W świetle TFUE unia celna rozciąga się na całą wymianę towarową i obejmuje zakaz ceł przywozowych i wywozowych między państwami członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym, jak również przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi. Przepisy traktatowe nakazują także jednolite traktowanie taryfowe towarów z państw trzecich, jeżeli znajdują się one w swobodnym obrocie w państwach członkowskich⁷. W tym kontekście zasadne jest również zwrócenie uwagi na fakt ustanowienia na poziomie unijnym tzw. Unijnego Kodeksu Celnego⁸, którego wypracowanie trwało kilkadziesiąt lat⁹.

⁶ Por. art. 9 TEWG.

⁷ Por. art. 28 TFUE. Warunek uznania towarów pochodzących z państw trzecich za będące w swobodnym obrocie w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej został określony w art. 29 TFUE. Zgodnie z tym przepisem produkty pochodzące z państw trzecich są uważane za będące w swobodnym obrocie w jednym z państw członkowskich, jeżeli dopełniono wobec nich formalności przywozowe oraz pobrano wszystkie wymagane cła i opłaty o skutku równoważnym w tym państwie członkowskim i jeżeli nie skorzystały z całkowitego lub częściowego zwrotu tych ceł lub opłat. Por. również K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, *Artykuł 28 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 516.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny, Dz. Urz. UE L 269 z 10.10.2013 r., s. 1.

⁹ Pierwszy tego rodzaju akt to Wspólnotowy Kodeks Celny, przyjęty w 1992 r. – por. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. WE L 302 z 19.10.1992 r., s. 1. Przyjęcie Wspólnotowego Kodeksu Celnego jest uważane za uwieńczenie „najpoważniejszych w skutki działań EWG w zakresie prawa celnego” – por. W. Czyżowicz, *Przyczyny i mechanizmy ewolucji wspólnotowego prawa celnego – od Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali do unijnego kodeksu celnego*, [w:] T. Nowak, P.S. Stanisławiszyn (red.), *Prawo celne i podatek akcyzowy. Blaski i cienie dziesięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 383–410.

TFUE nie zawiera definicji cła. Pojęcie to należy rozumieć w jego zwykłym językowym znaczeniu¹⁰. Zgodnie z definicją ugruntowaną przez doktrynę „cło to danina publiczna o cechach podatku, której przedmiotem jest wprowadzenie lub wyprowadzenie towaru z obszaru celnego”¹¹. Oprócz zakazu stosowania ceł w handlu między państwami członkowskimi, przepisy art. 28 ust. 1 TFUE oraz art. 30 TFUE zawierają także zakaz stosowania opłat o skutku równoważnym do ceł. W innym przypadku bowiem państwa członkowskie mogłyby stosować opłaty wywierające taki sam skutek, jaki wywierają cła¹². TSUE zauważył, że opłaty o skutku równoważnym do ceł mają charakter komplementarny wobec ceł i zapewniają skuteczność swobody przepływu towarów¹³. Ich istotą jest zakaz stosowania środków, które choć mogą przyjąć inne nazwy niż cła, czy też stanowić element innych procedur, prowadzą w istocie do tego samego dyskryminacyjnego lub protekcyjnego skutku, jaki wywołują cła¹⁴.

Dla przykładu, taki właśnie skutek wywarły przepisy krajowe obowiązujące w Jersey, na Wyspach Normandzkich. Wyspy te należą do obszaru celnego UE¹⁵. Były one przedmiotem oceny TSUE w sprawie C-293/02 *Jersey Produce Marketing Organisation*¹⁶. Regulacje te przewidywały, że producenci ziemniaków mogli je wywozić z Wysp Normandzkich do Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej jedynie wtedy, gdy zarejestrowali się w określonej ustawowo instytucji, tzw. PEMB¹⁷, i zawarli z nią stosowne umowy o wprowadzanie do obrotu ziemniaków. Naruszenie tych przepisów było sankcjonowane karą grzywny¹⁸. Umowy te zawierały m.in. postanowienia dotyczące powierzchni przeznaczonych pod uprawę ziemniaków kierowanych do wywozu.

¹⁰ K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, *Artykuł 28 TFUE...*, s. 539.

¹¹ Tamże, s. 540. Autorzy zauważają, że nie zawsze samo przekroczenie granicy celnej powoduje powstanie obowiązku uiszczenia cła. W przypadku ceł przywozowych w UE obowiązek uiszczenia cła wiąże się z różnorodnymi zdarzeniami, ale najczęściej chodzi o dopuszczenie towaru do obrotu. W konsekwencji Autorzy wyrażają pogląd, że „przedmiotem cła nie zawsze jest samo przekroczenie granicy obszaru celnego, ale raczej dopuszczenie towaru do obrotu po przekroczeniu granicy”.

¹² Tamże, s. 541.

¹³ Wyrok TSUE z 14 grudnia 1962 r., C-2/62 i C-3/62, *Europejska Wspólnota Gospodarcza p. Wielkiemu Księstwu Luksemburga i Królestwu Belgii*, EU:C:1962:45, pkt 4.

¹⁴ Wyrok TSUE z 1 lipca 1969 r., C-24/68, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, EU:C:1969:29. Por. J. Fairhurst, *Law of the European Union...*, s. 566–569.

¹⁵ Obszar celny UE obejmuje m.in. terytorium Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, jak również Wysp Normandzkich i wyspy Man – por. pkt 11 wyroku TSUE z 8 listopada 2005 r., C-293/02, *Jersey Produce Marketing Organisation Ltd p. Stanom Jersey i Jersey Potato Export Marketing Board*, EU:C:2005:664.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ States of Jersey i Jersey Potato Export Marketing Board.

¹⁸ Wyrok TSUE z 8 listopada 2005 r., C-293/02, *Jersey Produce Marketing Organisation Ltd p. Stanom Jersey i Jersey Potato Export Marketing Board*, pkt 14–15.

Co istotne przepisy krajowe upoważniały PEMB do żądania od wszystkich zarejestrowanych producentów ziemniaków zapłaty składki na specjalny fundusz przeznaczony na pokrycie kosztów funkcjonowania tej instytucji oraz jej ewentualnych strat i to niezależnie od tego, czy w danym momencie ci producenci byli stronami zawartej z PEMB umowy o wprowadzanie ziemniaków do obrotu, czy nie. Składka była obliczana zgodnie z okresowymi decyzjami PEMB, w zależności od ilości ton ziemniaków sprzedanych przez producenta na wywóz bądź w zależności od powierzchni przeznaczonej pod uprawę ziemniaków w poprzednim roku kalendarzowym¹⁹. TSUE dokonał oceny tych przepisów pod kątem naruszenia zakazu wprowadzania cel przywozowych i wywozowych lub opłat o skutku równoważnym. Każde bowiem jednostronnie nałożone obciążenie pieniężne, jaka by nie była jego nazwa lub metoda, dotyczące towarów ze względu na fakt przekroczenia granicy, które nie jest jednocześnie cłem w ścisłym tego słowa znaczeniu, stanowi opłatę o skutku równoważnym do cła, nawet jeśli to obciążenie pieniężne nie zostało pobrane na rzecz państwa. Taka ocena nie ma zastosowania jedynie w sytuacji, w której obciążenie to stanowi wynagrodzenie za rzeczywiście świadczoną usługę, w wysokości proporcjonalnej do tej usługi lub jeśli należy ono do ogólnego systemu danin wewnętrznych obejmującego systematycznie, według tych samych kryteriów, tak towary krajowe, jak i towary importowane czy eksportowane lub też, pod pewnymi warunkami, jeśli jest ono pobierane, aby spełnić wymogi ustanowione w przepisach UE²⁰. Składka, której obowiązek zapłaty jest nakładany na zarejestrowanych producentów i która jest obliczana przez PEMB w zależności od wyprodukowanej przez nich ilości ziemniaków wywiezionych do Zjednoczonego Królestwa, stanowi niewątpliwie obciążenie pieniężne pobierane z tytułu wywozu. Obciążenie to dotyczy jedynie tego wywozu i nie jest objęte ogólnym systemem składek wewnętrznych, pobieranych systematycznie, według tych samych kryteriów, niezależnie od miejsca wyprodukowania, pochodzenia lub przeznaczenia obciążonych towarów. Nie jest też świadczeniem wzajemnym za przysporzoną podmiotowi gospodarczemu szczególną i określoną korzyść, które to świadczenie ma wysokość proporcjonalną do tej usługi²¹. Dodatkowo, z uwagi na ustrój polityczny Wysp Normandzkich²², TSUE doprecyzował, że opłata proporcjonalna do wartości celnej towarów, pobrana przez państwo członkowskie od wszystkich towarów wprowadzonych na obszar jednego z regionów jego terytorium także stanowi opłatę o skutku

¹⁹ Tamże, pkt 19–20.

²⁰ Tamże, pkt 55–56.

²¹ Tamże, pkt 60.

²² Wyspy Normandzkie stanowią dependencje, tj. terytoria zależne Korony brytyjskiej – por. *Normandzkie, Wyspy*, [w:] *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Normandzkie-Wyspy;4169192.html> [dostęp: 1.09.2024].

równoważnym do cel przywozowych²³. TSUE natomiast uznał, że nie stanowią opłaty o skutku równoważnym do cel składki obliczane w zależności od powierzchni gruntów przeznaczonych na uprawę ziemniaków. Nie były one bowiem powiązane z faktem wywozu ziemniaków. Produkty te mogły równie dobrze zostać skonsumowane na wyspie. Taka składka nie stanowiła więc obciążenia pieniężnego nakładanego ze względu na to, że ziemniaki są wywożone²⁴.

Opłaty o skutku równoważnym do cel mogą przybrać bardzo różnorodne formy. Nie istnieje ich katalog. Mogą to być nawet opłaty za inspekcje weterynaryjne towarów przywożonych z innych państw członkowskich²⁵. TSUE orzekł bowiem, że takie opłaty nie naruszają art. 30 TFUE wyłącznie pod warunkiem, że podlegające opłacie inspekcje są wymagane na gruncie prawa UE²⁶. Natomiast opłaty za inspekcje, których przeprowadzenia nie wymagają przepisy unijne, są w istocie opłatami o skutku równoważnym do cel z uwagi na ich pobieranie w związku z przekroczeniem granicy przez przywożony z innego państwa członkowskiego towar²⁷. Nie ma przy tym znaczenia, czy kwota tych opłat jest proporcjonalna do kosztów inspekcji. TSUE orzekł bowiem w wyroku w sprawie C-87/75 *Bresciani p. Amministrazione delle finanze dello Stato*²⁸, że to do organów administracyjnych państwa należy zapewnienie inspekcji służących

²³ Składka obliczana przez PEMB w zależności od wyprodukowanej przez zainteresowanego ilości ziemniaków wywiezionej z Jersey do Zjednoczonego Królestwa stanowiła w istocie taką opłatę od towarów wywożonych z jednej części terytorium państwa członkowskiego do drugiej jego części – wyrok TSUE z 8 listopada 2005 r., C-293/02, *Jersey Produce Marketing Organisation Ltd p. Stanom Jersey i Jersey Potato Export Marketing Board*, pkt 62.

²⁴ Tamże, pkt 68.

²⁵ Por. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, s. 79.

²⁶ Wyrok TSUE z 25 stycznia 1977 r., C-46/76, *W.J.G. Bauhuis p. Państwu Niderlandzkiemu*, EU:C:1977:6. Sprawa ta dotyczyła wymaganych przez holenderskie organy administracyjne opłat za inspekcje sanitarne bydła przy jego wywozie do innych państw członkowskich UE. TSUE wyjaśnił, że inspekcje te były wymagane na mocy obowiązującej wówczas dyrektywy. Jako że wysokość tych opłat nie przekraczała ponadto rzeczywistych kosztów inspekcji, TSUE uznał je za nie naruszające art. 30 TFUE. Por. szerzej – A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, s. 89–94.

²⁷ Wyrok TSUE z 5 lutego 1976 r., C-87/75, *Conceria Daniele Bresciani p. Amministrazione Italiana delle Finanze*, EU:C:1976:18, pkt 9–11. Sprawa ta dotyczyła wprowadzonych przez Włochy opłat od importowanych m.in. z Francji produktów rolnych pochodzenia zwierzęcego z tytułu zwrotu kosztów inspekcji weterynaryjnych tych produktów; por. również wyrok TSUE z 31 maja 1979 r., C-132/78, *SARL Denkavit Loire p. Państwu Francuskiemu, administration des douanes*, EU:C:1979:139. TSUE orzekł w tym wyroku, że pobierana przez władze francuskie opłata za inspekcje importowanego mięsa stanowi opłatę o skutku równoważnym do cel. Argumentacja Francji wskazująca na obciążenie krajowego mięsa podobnymi opłatami w związku z ubojem zwierząt w ubojniach nie była skuteczna.

²⁸ Wyrok TSUE z 5 lutego 1976 r., C-87/75, *Conceria Daniele Bresciani p. Amministrazione Italiana delle Finanze*.

ochronie zdrowia publicznego. Ich koszty powinno ponosić społeczeństwo, które czerpie korzyści ze swobody przepływu towarów. Nie można zatem uznać, że opłaty za inspekcję przywożonych towarów, prowadzone w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego, stanowią w istocie zwrot kosztów usługi świadczonej przez administrację publiczną przedsiębiorcy²⁹.

Odnosząc się do przywołanego wyroku należy stwierdzić, że wykładnia, której TSUE dokonał w latach 80., z całą pewnością służyła zapewnieniu efektywności unijnej swobodzie przepływu towarów. Z drugiej jednak strony prowadziła do pytania o jej wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa żywności, a tym samym zdrowia publicznego³⁰. Skoro bowiem państwa członkowskie nie mogły pobierać opłat równoważnych kosztom inspekcji weterynaryjnych niewymaganych na gruncie prawa UE, to korzystne dla nich z finansowego punktu widzenia było ograniczenie takich inspekcji³¹.

Współcześnie problematyka ta ma mniejsze znaczenie. Ustanowienie rynku wewnętrznego w dniu 1 stycznia 1993 r. co do zasady wyeliminowało okresowe kontrole graniczne dotyczące przemieszczania towarów³². Dodatkowo kwestie tzw. urzędowych kontroli żywności w punktach kontroli granicznej zostały zharmonizowane na poziomie UE³³. W związku z tym, co do zasady, właściwe organy są uprawnione do pobierania opłat lub należności na pokrycie kosztów ponoszonych przez nie przy przeprowadzaniu przewidzianych prawem UE kontroli urzędowych³⁴. Przeprowadzanie kontroli urzędowych w punktach kontroli granicznej podlega więc obecnie opłatom uiszczanym przez

²⁹ Podobnie: J. Hanlon, *European Community Law...*, s. 184.

³⁰ C. MacMaolain, *EU Food Law...*, s. 18.

³¹ Tamże.

³² Zawiadomienie Komisji – Przewodnik dotyczący art. 34–36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz. Urz. UE C 100 z 23.03.2021 r., s. 38.

³³ Por. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/625 z 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG, Dz. Urz. UE L 095 z 7.04.2017 r., s. 1 z późn. zm. Por także akty wykonawcze do tego rozporządzenia.

³⁴ Por. art. 79 i 80 rozporządzenia (UE) nr 2017/625. Szczegółowo nt. finansowania urzędowych kontroli i innych czynności urzędowych por. A. Serlikowska, *Opłaty i inne należności ustalane lub pobierane przez organy urzędowej kontroli żywności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 56–62.

podmioty gospodarcze³⁵. Tym samym ograniczona została zależność systemu kontroli urzędowych od finansów publicznych. Niemniej prawo UE nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia dostępności odpowiednich zasobów finansowych pozwalających na zatrudnienie pracowników oraz innych zasobów niezbędnych właściwym organom do realizacji kontroli urzędowych i zadań związanych z innymi czynnościami urzędowymi³⁶. Kwestia ta była przedmiotem orzeczenia TSUE w sprawie C-519/06 *Superfroz – Supermercados*³⁷. TSUE wyjaśnił w tym wyroku, że państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania w celu udostępnienia, w szczególności w ramach ich ogólnego opodatkowania, odpowiednich środków finansowych, aby mieć do dyspozycji pracowników i inne zasoby na potrzeby kontroli urzędowych. Za zgodne z prawem UE TSUE uznał zatem przepisy portugalskie przewidujące nałożenie opłaty za metr kwadratowy powierzchni sklepów, w których są sprzedawane towary pochodzenia zwierzęcego i roślinnego. Wpływy z tej opłaty, wynoszącej od 5 do 8 euro za metr kwadratowy, służyły do finansowania funduszu zdrowia i bezpieczeństwa żywności, w którym Portugalia gromadzi wszystkie przychody przeznaczone na finansowanie kosztów związanych z wykonywaniem kontroli urzędowych w dziedzinie bezpieczeństwa żywności.

Konkludując, w świetle obowiązujących unijnych przepisów harmonizujących pobieranie opłat od podmiotów gospodarczych w wysokości odpowiadającej kosztom przeprowadzenia urzędowych kontroli w punktach granicznych nie stanowi opłaty o skutku równoważnym do ceł. Rozwój prawa UE pozwala zatem na zapewnienie zarówno bezpieczeństwa żywności, jak i swobodnego przepływu towarów.

5.3. OGRANICZENIA O CHARAKTERZE PODATKOWYM W HANDLU ŻYWNOSCIĄ

Uzupełnieniem art. 28 ust. 1 TFUE jest art. 110 TFUE, który zakazuje dyskryminacji podatkowej towarów pochodzących z innych państw członkowskich. Przepis ten stanowi bowiem, że żadne państwo członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych państw członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe. Ponadto, zgodnie z tym przepisem, żadne państwo członkowskie nie nakłada na produkty innych państw członkowskich podatków wewnętrznych, które

³⁵ Por. Motywy 65–66 preambuły do rozporządzenia (UE) nr 2017/625.

³⁶ Por. tamże, art. 78.

³⁷ Wyrok TSUE z 26 lipca 2017 r., C-519/16, *Superfroz – Supermercados Lda p. Fazenda Pública*, EU:C:2017:601.

pośrednio chronią produkty krajowe. Przepis art. 110 TFUE ma zatem podstawowe znaczenie dla zapewnienia swobodnego przepływu żywności³⁸.

Dyskryminacja podatkowa na gruncie art. 110 TFUE może przybrać formę dyskryminacyjnego opodatkowania towarów podobnych bądź protekcyjnego opodatkowania towarów konkurencyjnych. W pierwszym przypadku, o którym mowa w art. 110 ust. 1 TFUE, do dyskryminacji dochodzi, jeżeli pomimo iż towary krajowe i przywożone są towarami podobnymi, to te ostatnie są w świetle przepisów prawa traktowane gorzej, niż towary krajowe. Dyskryminacja ta może przybrać formę dyskryminacji bezpośredniej lub pośredniej. Dyskryminacja bezpośrednia zachodzi w takich sytuacjach, jak np. brak opodatkowania podobnego towaru krajowego, zastosowanie różnych wysokości stawek podatku albo różnych rodzajów stawek (stałych lub progresywnych), czy też w przypadku zastosowania różnych procedur pobierania i uiszczania podatku, np. w zakresie zwolnień podatkowych, czy terminów płatności podatku³⁹. Przykładem tego rodzaju dyskryminacyjnego środka były irlandzkie przepisy różnicujące termin na zapłatę podatku akcyzowego w zależności od pochodzenia alkoholu. W przypadku alkoholu wyprodukowanego w Irlandii termin na zapłatę podatku akcyzowego był bowiem znacznie dłuższy niż w przypadku alkoholu pochodzących z innych państw członkowskich⁴⁰. Z kolei dyskryminacja pośrednia zachodzi wtedy, gdy z pozoru neutralne przepisy w rzeczywistości stawiają w mniej korzystnej sytuacji towary przywożone z uwagi na okoliczności faktyczne⁴¹.

Będący przedmiotem ustępu 2 art. 110 TFUE zakaz protekcyjnego opodatkowania towarów konkurencyjnych dotyczy natomiast towarów niepodobnych. Wówczas konieczne jest sprawdzenie, czy zachodzi relacja konkurencyjności między nimi – nawet jeśli jest to zależność częściowa, pośrednia lub potencjalna⁴². Tego rodzaju test konkurencyjności przeprowadził TSUE w sprawie C-170/78 *Komisja p. Zjednoczonemu Królestwu*⁴³, dotyczącej zastosowania różnych stawek podatku akcyzowego dla lekkiego wina ze świeżych winogron oraz piwa. TSUE wziął pod uwagę w szczególności cenę porównywanych produktów oraz preferencje konsumentów⁴⁴. Na podstawie tych kryteriów uznał, że lekkie wina i piwa pozostają w stosunku konkurencyjności. Biorąc

³⁸ C. MacMaolain, *EU Food Law...*, s. 17.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ Wyrok TSUE z 27 lutego 1980 r., C-55/79, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Irlandii*, EU:C:1980:56.

⁴¹ T. Klemm, *Swoboda przepływu towarów...*, s. 287.

⁴² Tamże, s. 288.

⁴³ Wyrok TSUE z 12 lipca 1983 r., C-170/78, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*.

⁴⁴ Tamże. Por. również J. Fairhurst, *Law of the European Union...*, s. 584–586.

pod uwagę, że na rynku brytyjskim wyżej opodatkowane lekkie wino pochodziło z przywozu z innych państw członkowskich, natomiast piwo było produkowane w Wielkiej Brytanii, TSUE ocenił, że podwyżka akcyzy na wino miała w istocie na celu ochronę krajowych producentów piwa⁴⁵.

Podobny stan faktyczny zachodził w sprawie C-184/85 *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*⁴⁶. Dotyczyła ona podatku nałożonego przez Włochy na świeże banany. Były one w zdecydowanej większości przywożone do Włoch z Francji. Natomiast produkowane we Włoszech owoce, jak np. brzoskwinie, śliwki, gruszki, jabłka, morele, pomarańcze, mandarynki nie były objęte takim podatkiem. TSUE uznał, że banany nie są produktem podobnym do typowo włoskich owoców stołowych, jednak pozostają z nimi w stosunku częściowej konkurencji. Przepisy włoskie zostały uznane za naruszające art. 110 ust. 2 TFUE.

Tego rodzaju dyskryminujące rozwiązania przyjęła także Francja, która nałożyła na alkohole wyprodukowane ze zbóż, w szczególności whisky, wyższe obciążenia fiskalne niż na alkohole produkowane na bazie owoców. TSUE podkreślił, że znacznie korzystniej opodatkowane alkohole oparte na owocach są produkowane we Francji. Z kolei te oparte na zbożach pochodzą z przywozu. W konsekwencji orzekł o dyskryminującym charakterze francuskich regulacji i tym samym o naruszeniu art. 110 TFUE⁴⁷.

Jako niedyskryminacyjne TSUE ocenił natomiast szwedzkie przepisy dotyczące opodatkowania piwa i wina⁴⁸. Ich zgodność z prawem UE wynikała z faktu, że nawet jeśli opodatkowanie owych subsydiarnych towarów różniło się, to jednak różnica ta nie była na tyle istotna, aby wpływać na zachowania konsumentów w tym segmencie. W konsekwencji należało uznać, że przepisom tym nie przyświecał cel ochrony krajowych producentów piwa⁴⁹.

Nie tylko alkohole były przez państwa członkowskie opodatkowywane w sposób chroniący krajową produkcję. Za dyskryminacyjne opodatkowanie TSUE uznał również przepisy holenderskie wymagające uiszczenia opłaty przez przedsiębiorców dokonujących przewozu krewetek na łodziach rybackich. Opłata ta była niezależna od tego, czy

⁴⁵ Wyrok TSUE z 12 lipca 1983 r., C-170/78, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, pkt 26–27.

⁴⁶ Wyrok TSUE z 7 maja 1987 r., C-184/85, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, EU:C:1987:207. Szerzej nt. dyskryminacyjnego opodatkowania por. J. Hanlon, *European Community Law...*, s. 185–189.

⁴⁷ Wyrok TSUE z 27 lutego 1980 r., C-168/78, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 41.

⁴⁸ Wyrok TSUE z 8 kwietnia 2008 r., C-167/05, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Szwecji*, EU:C:2008:202.

⁴⁹ Tamże, pkt 57–58.

krewetki były przeznaczone na rynek krajowy, czy też na wywóz do innego państwa członkowskiego. Co jednak istotne, dochód z pobranych opłat służył finansowaniu urządzeń, z których korzystali wyłącznie krajowi przedsiębiorcy⁵⁰. Dla przedsiębiorców krajowych koszt opłaty był zatem częściowo kompensowany korzyściami, które z niej odnosili⁵¹. Wyrok ten pokazuje zatem, że o uznaniu opłaty za dyskryminacyjny podatek wewnętrzny może decydować przeznaczenie wpływów uzyskanych z tej opłaty⁵².

Z kolei w sprawie C-193/85 *Co-frutta*⁵³ za sprzeczne z art. 110 ust. 2 TFUE zostały uznane włoskie przepisy dotyczące opodatkowania owoców. Produkowane w niewielkich ilościach na terenie Włoch banany były znacznie wyżej opodatkowane niż rodzime jabłka, gruszki, brzoskwinie, śliwki, morele, pomarańcze, mandarynki i wiśnie. Naruszony został tym samym art. 110 ust. 2 TFUE. Przyjęte zasady opodatkowania w istocie chroniły bowiem krajową produkcję zniechęcając konsumentów do zakupu znacznie droższych bananów⁵⁴.

Na podstawie przywołanego orzecznictwa zasadne jest sformułowanie wniosku, że państwa członkowskie – poprzez rozwiązania podatkowe – ewidentnie próbowały chronić krajowych producentów przed napływem towarów konkurencyjnych z innych państw członkowskich. Dyskryminacyjne opodatkowanie towarów przywożonych znajdowało odzwierciedlenie w ich cenie. W ten sposób możliwe było zmniejszenie popytu na towary pochodzące z innych państw członkowskich, a tym samym ograniczenie ich

⁵⁰ Organizacja publiczna pobierająca opłaty finansowała z nich zakup, instalację i konserwację sit i obieraków – por. wyrok TSUE z 8 czerwca 2006 r., C-517/04, *Visserijbedrijf D.J. Koornstra & Zn. vof p. Productschap Vis*, EU:C:2006:375, pkt 14.

⁵¹ W wyroku TSUE z 8 czerwca 2006 r., C-517/04, *Visserijbedrijf D.J. Koornstra & Zn. vof p. Productschap Vis*, TSUE dokonał również obszernej wykładni mającej na celu odróżnienie opłaty o skutku równoważnym do cła wywozowego od dyskryminacyjnego podatku wewnętrznego – w tym zakresie por. tamże, pkt 26–28.

⁵² Tamże, pkt 18. TSUE wyjaśnił, że jeśli wpływy z opłaty są przeznaczone na finansowanie działalności, z której szczególnie korzystają produkty krajowe przetwarzane lub sprzedawane na rynku krajowym, może się okazać, że pobierana na podstawie tych samych kryteriów opłata stanowi dyskryminacyjny podatek w zakresie, w jakim obciążenie fiskalne produktów przetwarzanych lub sprzedawanych na rynku krajowym jest neutralizowane przez korzyści związane z takim finansowaniem, podczas gdy obciążenie fiskalne produktów wywożonych w stanie nieprzetworzonym stanowi obciążenie netto.

⁵³ Wyrok TSUE z 7 maja 1987 r., C-193/85, *Cooperativa Co-Frutta Srl p. Amministrazione delle finanze dello Stato*, EU:C:1987:210.

⁵⁴ Tamże, pkt 17 i 21. TSUE wyjaśnił, że banany znajdowały się w przynajmniej częściowym stosunku konkurencji wobec owoców produkowanych tradycyjnie we Włoszech. Ich wysoka cena wynikająca z niekorzystnego opodatkowania zniechęcała konsumentów do zakupu, choćby od czasu do czasu, tych owoców w miejsce krajowych owoców.

dostępu do rynku krajowego⁵⁵. Tego rodzaju praktyki nie znajdują żadnego uzasadnienia i są bezwzględnie zakazane.

5.4. REGULOWANIE CEN ŻYWNOSCI

5.4.1. WSPÓŁCZESNE UWARUNKOWANIA PRAWNE REGULACJI CEN ŻYWNOSCI PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

Rolnictwo jest sektorem gospodarki szczególnie narażonym na wystąpienie nieuczciwych praktyk handlowych. W łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych⁵⁶ często występują bowiem znaczne różnice w sile przetargowej pomiędzy dostawcami a nabywcami tych produktów. W efekcie silniejsi partnerzy handlowi próbują jednostronnie narzucić słabszej stronie transakcji korzystne dla siebie praktyki lub ustalenia umowne. Mogą one polegać w szczególności na przeniesieniu ryzyka ekonomicznego z jednego partnera handlowego na drugiego lub przyznaniu znacznie większej części praw lub obowiązków jednej ze stron transakcji⁵⁷. Problemem tym zajął się ustawodawca unijny. W 2019 r. została przyjęta dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/633/UE w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych. Jej przepisy zobowiązują państwa członkowskie do bezwzględnego zakazania niektórych nieuczciwych praktyk handlowych. Należą do nich m.in. anulowanie zamówienia na łatwo psujące się produkty rolne i spożywcze z wyprzedzeniem uniemożliwiającym dostawcy znalezienie alternatywnego sposobu zbytu⁵⁸; jednostronna zmiana warunków umowy dostawy w zakresie m.in. częstotliwości dostaw, standardów jakości, warunków płatności lub cen; żądanie od dostawcy zapłaty za czynności niezwiązane ze sprzedażą produktów rolnych i spożywczych, czy też za pogorszenie się stanu produktów lub

⁵⁵ A. Zalasinski, *Artykuł 110 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 484.

⁵⁶ Pojęcie „produkty rolne i spożywcze” występuje na gruncie dyrektywy 2019/633/UE i oznacza „produkty wymienione w załączniku I do TFUE, a także produkty niewymienione w tym załączniku, ale przetworzone z przeznaczeniem do spożycia z wykorzystaniem produktów wymienionych w tym załączniku” – por. art. 2 pkt 1) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/633/UE z 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych, Dz. Urz. UE L 111 z 25.04.2019 r., s. 59.

⁵⁷ Por. tamże, motyw 1.

⁵⁸ Łatwo psujące się produkty rolne i spożywcze zostały zdefiniowane w: tamże, art. 2 pkt 5).

ich utraty bez winy lub zaniedbania ze strony dostawcy, i inne⁵⁹. Katalog ten ma charakter otwarty⁶⁰. Dodatkowo dyrektywa przewiduje szereg innych praktyk, objętych zakazem względnym⁶¹. Niektóre spośród wymienionych w dyrektywie nieuczciwych praktyk handlowych odnoszą się do kwestii cen, tj. wspomniana już praktyka polegająca na jednostronnej zmianie ceny przez silniejszą stronę transakcji oraz, zakazana co do zasady, praktyka polegająca na żądaniu od dostawcy ponoszenia całości lub części kosztów obniżek cen produktów rolnych i spożywczych sprzedawanych przez nabywcę w ramach promocji⁶².

Uwagę jednak zwraca, że przepisy dyrektywy 2019/633/UE nie harmonizują w sposób wyczerpujący kwestii ustalania cen produktów rolnych i spożywczych. W niewiążącej prawnie preambule dyrektywa 2019/633/UE zawiera jedynie ogólne wskazanie, że „dostawcy i nabywcy produktów rolnych i spożywczych mogą swobodnie negocjować transakcję sprzedaży, w tym cenę”⁶³.

Również rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 dotyczące rynków rolnych nie przewiduje co do zasady mechanizmu ustalania cen produktów rolnych. Niektóre jego przepisy, odnoszące się do konkretnych produktów rolnych, przewidują jednak, że ceny powinny być swobodnie negocjowane między stronami umowy dostawy. Dotyczą one mleka surowego⁶⁴. Z linii orzeczniczej TSUE, która rozwinęła się w ostatnich latach wynika jednak, że nawet jeśli rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 nie odnosi się ściśle do kwestii ustalania cen sprzedaży produktów rolnych i spożywczych, to jednak z całościowej wykładni tego aktu wynika, że ustalanie cen tych produktów objęte jest całkowitą swobodą stron transakcji. Jak podkreślił TSUE: „przy braku mechanizmu ustalania

⁵⁹ Por. tamże, art. 3 ust. 1. Do bezwzględnie zakazanych praktyk, wymienionych w dyrektywie, należą również: zapłata za produkty rolne i spożywcze po upływie określonych prawnie terminów; odmowa pisemnego potwierdzenia warunków umowy; ujawnianie tajemnicy przedsiębiorstwa dostawcy; groźenie podjęciem handlowych działań odwetowych lub podjęcie takich działań przeciwko dostawcy, jeżeli ten korzysta z praw przysługujących mu na mocy umowy lub przepisów prawa; żądanie od dostawcy rekompensaty za koszty rozpatrzenia skarg klientów związanych ze sprzedażą produktów dostawcy mimo braku zaniedbania lub winy z jego strony.

⁶⁰ Szerzej nt. dyrektywy 2019/633/UE por. A. Michałowska, *UE chce chronić obrót produktów rolno-spożywczych przed nieuczciwymi praktykami handlowymi*, LEX/el. 2019.

⁶¹ Praktyki względnie zakazane wymienione są w art. 3 ust. 2 dyrektywy. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie zapewniają wprowadzenie zakazu stosowania owych praktyk, chyba że zostały one uprzednio uzgodnione w sposób wyraźny i jednoznaczny w umowie dostawy lub w późniejszej umowie między nabywcą a dostawcą.

⁶² Por. art. 3 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2019/633/UE zawierający katalog praktyk względnie zakazanych, tj. takich, które mogą być dozwolone pod pewnymi warunkami.

⁶³ Tamże, motyw 22 preambuły.

⁶⁴ Por. art. 148 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013.

cen swobodne kształtowanie cen sprzedaży na podstawie wolnej gry konkurencji jest składnikiem rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 i stanowi wyraz zasady swobodnego przepływu towarów w warunkach skutecznej konkurencji⁶⁵. Swoboda kształtowania cen produktów rolnych i spożywczych wynika zatem z całości regulacji tego rozporządzenia, a zwłaszcza z faktu, że wspólna organizacja rynków rolnych opiera się na zasadzie otwartego rynku, do którego każdy producent ma swobodny dostęp w warunkach skutecznej konkurencji⁶⁶.

Powyższe regulacje mogą poddawać w wątpliwość kompetencje państw członkowskich do przyjęcia przepisów krajowych dotyczących ustalania cen produktów rolnych i spożywczych. Należy jednak przypomnieć, że ustanowienie wspólnej organizacji rynków rolnych nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie stosowały zasady krajowe, które realizują inny cel interesu ogólnego niż cele wyznaczone przez tę wspólną organizację, nawet jeżeli zasady te mogą mieć wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego w danym sektorze. Zasady krajowe muszą jednak być proporcjonalne⁶⁷.

W konsekwencji należy stwierdzić, że przyjęcie przez państwa członkowskie środków krajowych dotyczących regulowania cen jest co do zasady możliwe⁶⁸. Powinny one jednak służyć interesowi publicznemu, nieuwzględnionemu w ramach aktu harmonizującego rynki rolne, tj. rozporządzeniu (UE) nr 1308/2013, oraz odpowiadać pozostałym wymogom dotyczącym odstępstw od swobody przepływu towarów, a więc zasadom proporcjonalności i braku arbitralnej dyskryminacji. Krajowe przepisy ustanawiające system cen minimalnych lub maksymalnych dla produktów rolnych lub środków spożywczych mogą bowiem stanowić ograniczenie o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, co zostanie wykazane.

⁶⁵ Por. wyrok TSUE z 23 grudnia 2015 r., C-333/14, *The Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, pkt 20; wyrok TSUE z 13 listopada 2019 r., C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, EU:C:2019:962, pkt 37; wyrok TSUE z 11 marca 2021 r., C-400/19, *Komisja Europejska p. Węgrom (Marges bénéficiaires)*, EU:C:2021:194, pkt 36.

⁶⁶ Por. wyrok TSUE z 11 marca 2021 r., C-400/19, *Komisja Europejska p. Węgrom (Marges bénéficiaires)*, pkt 16. Por. również motyw 172 preambuły rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, który wskazuje, że uwzględniając specyfikę rolnictwa oraz fakt, że jego funkcjonowanie jest oparte na właściwym funkcjonowaniu całego łańcucha dostaw żywności, w tym na skutecznym stosowaniu zasad konkurencji we wszystkich powiązanych sektorach, należy zwrócić szczególną uwagę na stosowanie zasad konkurencji.

⁶⁷ Wyrok TSUE z 11 marca 2021 r., C-400/19, *Komisja Europejska p. Węgrom (Marges bénéficiaires)*, pkt 37; Wyrok TSUE z 13 listopada 2019 r., C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, pkt 30 i pkt 56.

⁶⁸ M. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze...*, s. 757.

5.4.2. OCHRONA ZDROWIA PUBLICZNEGO JAK UZASADNIENIE DLA REGULACJI CEN ŻYWNOŚCI PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

Z powyższej analizy wynika, że regulowanie przez państwa członkowskie cen produktów rolnych i spożywczych może być zgodne z prawem UE w przypadku wykazania, że regulacje te służą ochronie zdrowia publicznego. Dotyczy to w szczególności regulowania cen alkoholi. Regulacje te muszą być także proporcjonalne. Analiza orzecznictwa, która zostanie dokonana poniżej wskazuje na to, że to właśnie spełnienie przesłanki proporcjonalności okazuje się najtrudniejsze⁶⁹.

Kwestia regulowania cen przez państwa członkowskie była przedmiotem orzecznictwa TSUE już w latach 70. Została wówczas ukształtowana linia orzecznicza, w świetle której tego rodzaju działania mogą w istocie stanowić środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Orzecznictwo to zostanie przywołane poniżej. Uwagę jednak zwraca, że także współcześnie państwa członkowskie wykazują duże zainteresowanie wpływem na sektor rolno-spożywczy poprzez instrument regulacji cen. Wynika to ze wskazanej już specyfiki tego sektora, skutkującej występowaniem nieuczciwych praktyk handlowych. Krajowe regulacje miały zatem chronić producentów rolnych. Powodem przyjmowania przez państwa członkowskie przepisów regulujących ceny towarów są jednak również względy zdrowia publicznego. Regulacje uzasadnione tymi względami polegają w szczególności na określaniu w drodze ustawodawczej minimalnych cen sprzedaży określonych środków spożywczych. To właśnie najnowszym wyrokom zostanie poniżej poświęcona szczególna uwaga. Niemniej zasadne jest wskazanie także na starsze orzecznictwo w celu ukazania kształtowania się linii orzeczniczej.

W wyroku z 1978 r. w sprawie C-82/77 *Van Tiggele*⁷⁰ TSUE ocenił pod kątem swobody przepływu towarów przepisy holenderskie, ustanawiające zakaz sprzedaży alkoholu po cenie niższej niż minimalna, określona na poziomie urzędowym. Z wyroku tego wynika podstawowa dla oceny regulacji cen wykładnia. Zgodnie z nią należy przyjąć, że nawet jeśli przepisy określające ceny minimalne alkoholi mają jednakowe zastosowanie do towarów krajowych i przywożonych z innych państw członkowskich, to jednak w pewnych okolicznościach mogą one stawiać towary przywożone na mniej korzystnej pozycji niż identyczne towary krajowe. Urzędowe określenie cen minimal-

⁶⁹ Szeroko nt. sposobu wykazania proporcjonalności krajowych regulacji oraz ich uzasadnienia względami interesu publicznego w ramach postępowania przed TSUE por. M. Maci, N. Nic Shuibhne, *Proving Public Interest: The Growing Impact of Evidence in Free Movement Case Law*, „Common Market Law Review” 2013, t. 50, nr 4, s. 965–1005.

⁷⁰ Wyrok TSUE z 24 stycznia 1978 r., C-82/77, *Openbaar Ministerie van het Koninkrijk der Nederlanden p. Jacobus Philippus van Tiggele*.

nych na wysokim poziomie może bowiem prowadzić do braku możliwości osiągnięcia korzyści wynikającej z oferowania towarów przywożonych po niższych cenach niż ceny konkurencyjnych towarów krajowych⁷¹. Niskie koszty produkcji w danym państwie członkowskim mogłyby bowiem znaleźć odzwierciedlenie w zachęcającej do ich zakupu cenie. Z kolei odgórne narzucenie cen maksymalnych może naruszać swobodę przepływu towarów, jeżeli ceny te są ustalone na poziomie tak niskim, że importerzy musieliby sprzedawać towary ze stratą⁷². Dodatkowo fakt, iż podmioty wprowadzające do obrotu produkty przywożone z innych państw członkowskich muszą dostosowywać się do tego rodzaju administracyjnych wymogów sam w sobie stanowi już środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. W konsekwencji w sprawie tej TSUE uznał krajowe przepisy regulujące ceny za sprzeczne z art. 34 TFUE. Nawet to, że od wymogów dotyczących cen minimalnych możliwe było w świetle przepisów holenderskich uzyskanie odstępstwa nie zmieniło oceny TSUE⁷³. Sama konieczność występowania o takie odstępstwo stanowiła bowiem utrudnienie w handlu⁷⁴. Należy jednak podkreślić, że w analizowanej sprawie nie były powoływane względy interesu ogólnego. Przywołanie tego wyroku ma więc na celu przedstawienie wykładni dotyczącej wpływu urzędowego określania cen na swobodę przepływu towarów.

Ochrona zdrowia publicznego jako uzasadnienie dla krajowych przepisów ustanawiających system cen minimalnych alkoholi była natomiast przywoływana w nowszych sprawach rozpatrywanych przez TSUE. Regulacje określające minimalną cenę sprzedaży alkoholu służą bowiem ograniczeniu jego spożycia, a przez to ochronie zdrowia. Takie regulacje przyjęła Wielka Brytania w 2012 r. Przewidywały one ustanowienie minimalnej ceny sprzedaży detalicznej wina, wyliczanej w oparciu o ilość alkoholu w sprzedawanym wyrobie⁷⁵. W wyroku w sprawie C-333/14 *Scotch Whisky Association*⁷⁶ TSUE powtórzył

⁷¹ Tamże.

⁷² Tamże, pkt 18.

⁷³ Tamże, pkt 19–20.

⁷⁴ H.E. Akyurek-Kievits, *Case 82/77, Openbaar Ministerie (Public Prosecutor) of the Kingdom of the Netherlands v. Jacobus Philippus van Tiggele. Preliminary Ruling of 24 January 1978 at the Request of the Gerecht, „Common Market Law Review”* 1979, nr 16, s. 149. Autor dokonuje dogłębnej analizy wyroku w sprawie *Van Tiggele*.

⁷⁵ Wyrok TSUE z 23 grudnia 2015 r., C-333/14, *The Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, EU:C:2015. Por. pkt 7 wyroku, w którym przedstawiona jest formuła obliczania ceny.

⁷⁶ Szerzej nt. tego wyroku por. A. Alemanno, *Balancing Free Movement and Public Health: The Case of Minimum Unit Pricing of Alcohol in Scotch Whisky*, „Common Market Law Review” 2016, nr 53, s. 1037–1063. Autor analizuje problematykę proporcjonalności krajowych środków, wskazując, że wykazanie przesłanki konieczności może być bardziej prawdopodobne w przypadku bardzo ściśle, wąsko określonego celu uzasadniającego krajowe regulacje, np. celu zapobiegania szkodliwemu spożyciu

utrwaloną linię orzeczniczą, zgodnie z którą przepisy te uniemożliwiają odzwierciedlenie niższych kosztów produkcji towarów przywożonych w cenie sprzedaży dla konsumenta. Tym samym uniemożliwiały importerom osiągnięcie korzyści z niższych kosztów wytworzenia w celu zaproponowania bardziej atrakcyjnych cen detalicznych⁷⁷. TSUE uznał je zatem za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w rozumieniu art. 34 TFUE⁷⁸.

Wielka Brytania powołała jednak cel ochrony zdrowia i życia ludzi. Wyjaśniła, że regulacje te miały ograniczyć konsumpcję alkoholu przez konsumentów spożywających go w sposób niebezpieczny lub szkodliwy, jak i ogólnie zmniejszyć spożycie alkoholu przez ludność. Biorąc pod uwagę, że pijący alkohol w dużym stopniu kierują się ceną nabywając tanie napoje alkoholowe, takie uzasadnienie należy uznać za racjonalne⁷⁹. Ustalenie minimalnej ceny sprzedaży napojów alkoholowych może bowiem prowadzić do podwyższenia ceny tanich napojów alkoholowych, a tym samym zredukować spożycie alkoholu, w tym spożycie niebezpieczne lub szkodliwe. Nie bez znaczenia w tej sprawie było, że przepisy brytyjskie miały realizować założony cel w sposób spójny i systematyczny. Stanowiły one jeden z czterdziestu instrumentów wpisujących się w strategię polityczną mającą na celu ograniczenie spożycia alkoholu przez społeczeństwo, niezależnie od miejsca i sposobów konsumpcji⁸⁰. Pomimo zatem, iż przepisy dotyczące ustalania minimalnej ceny za alkohol stanowiły ograniczenia o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, to jednak mogły zostać uznane za służące realizacji interesu ogólnego ochrony zdrowia. Tym samym – pod warunkiem spełnienia warunków proporcjonalności i braku arbitralnej dyskryminacji – mogły zostać uznane za dopuszczalne na gruncie art. 36 TFUE. W analizowanej sprawie to jednak właśnie warunek proporcjonalności nie został spełniony. Inny bowiem środek, tj. podwyższenie podatku akcyzowego na

alkoholu zamiast ogólnego celu ochrony zdrowia całej populacji. Wykazanie niezbędności zbyt ogólnie sformułowanego celu może być nieskuteczne.

⁷⁷ Wyrok TSUE z 23 grudnia 2015 r., C-333/14, *The Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, pkt 21; por. również wyrok TSUE z 24 stycznia 1978 r., C-82/77, *Openbaar Ministerie van het Koninkrijk der Nederlanden p. Jacobus Philippus van Tiggele*, pkt 18. Wyrok ten również dotyczył ustalenia na poziomie krajowym cen minimalnych na napoje alkoholowe. TSUE orzekł w nim, że regulacje krajowe nakazujące stosowanie ceny minimalnej stanowią zakazany przez art. 34 TFUE środek o skutku równoważnym z ograniczeniem ilościowym w przywozie w zakresie, w jakim – stosowane bez rozróżnienia do wyrobów krajowych i wyrobów przywożonych – mogą niekorzystnie wpływać na zbyt tych ostatnich, utrudniając przeniesienie ich niższego kosztu produkcji na cenę sprzedaży konsumentowi.

⁷⁸ Wyrok TSUE z 23 grudnia 2015 r., C-333/14, *The Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, pkt 32.

⁷⁹ Tamże, pkt 36.

⁸⁰ Tamże.

alkohol, mógłby mieć charakter mniej ograniczający wymianę handlową i konkurencję wewnątrz UE niż minimalna cena za jednostkę alkoholu. Prawo UE nie sprzeciwia się bowiem zwiększaniu opodatkowania napojów alkoholowych przez państwa członkowskie. Zachowują one swobodę uznania w kwestii podwyższenia podatku akcyzowego do wysokości wystarczającej dla zrealizowania szczególnych celów zdrowia publicznego⁸¹.

Z wyroku TSUE wyłania się zatem konkluzja, zgodnie z którą cel polegający na zapewnieniu, by ceny napojów alkoholowych były ustalone na odpowiednim poziomie dla zapewnienia ochrony zdrowia publicznego może być adekwatnie realizowany w drodze podwyższenia opodatkowania. Podwyższenie podatku akcyzowego skutkuje bowiem podwyższeniem cen sprzedaży detalicznej alkoholu, bez naruszenia przy tym swobody w ustalaniu cen⁸². Zasadne jest wskazanie na marginesie, że wykładnia ta w pełni wpisuje się w linię orzeczniczą TSUE w sprawach dotyczących ustalania minimalnych cen wyrobów tytoniowych⁸³. TSUE wyjaśnił bowiem, że poziom opodatkowania stanowi główny składnik ceny wyrobów tytoniowych, która z kolei oddziałuje na przyzwyczajenia konsumentów. Regulacja podatkowa stanowi zatem ważny i skuteczny instrument w walce z konsumpcją tych wyrobów, a tym samym instrument ochrony zdrowia publicznego⁸⁴. Zapewnienie, iż ceny wyrobów tytoniowych zostaną ustalone na wysokim poziomie może zatem w sposób adekwatny być realizowany za pomocą zwiększenia podatku akcyzowego bez jednoczesnego naruszenia swobody ustalania cen, wynikającej z urzędowego określania cen na minimalnym poziomie⁸⁵. Argumentacja ta bywa krytykowana. Wskazuje się bowiem, że zwiększenie poziomu opodatkowania nie jest w stanie zagwarantować wystarczająco wysokich cen, ponieważ istnieje ryzyko, że producenci lub importerzy mogą przejąć na siebie owo zwiększenie, poświęcając część swojego zysku, a nawet sprzedając towary ze stratą⁸⁶. TSUE stoi jednak na stanowisku, że gdyby państwa członkowskie chciały ostatecznie wyeliminować takie ryzyko, to mogą

⁸¹ Tamże.

⁸² Tamże, pkt 44.

⁸³ Por. wyrok TSUE z 4 marca 2010 r., C-221/08, *Komisja Europejska p. Irlandii*, EU:C:2010:113. Sprawa ta dotyczyła przepisów irlandzkich określających minimalną cenę sprzedaży detalicznej papierosów. Podobnie: wyrok TSUE z 4 marca 2010 r., C-197/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, EU:C:2010:111. Sprawa ta dotyczyła przepisów francuskich, które ustanawiały system cen minimalnych sprzedaży detalicznej papierosów dopuszczonych do konsumpcji we Francji oraz zakazywały sprzedaży wyrobów tytoniowych „po cenie promocyjnej sprzecznej z celami ochrony zdrowia publicznego”; wyrok TSUE z 19 października 2000 r., C-216/98, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Greckiej*, EU:C:2000:571. W tej sprawie przedmiotem oceny TSUE były przepisy greckie także określające minimalną cenę sprzedaży detalicznej wyrobów tytoniowych.

⁸⁴ Wyrok TSUE z 4 marca 2010 r., C-221/08, *Komisja Europejska p. Irlandii*, pkt 54.

⁸⁵ Tamże, pkt 54–55.

⁸⁶ Wyrok TSUE z 4 marca 2010 r., C-197/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, pkt 49.

one uczynić to w szczególności przez zakazanie sprzedaży towarów po cenie niższej niż suma kosztów wytworzenia i wszystkich podatków⁸⁷.

Z orzecznictwa TSUE w tych sprawach wynika więc, że uregulowanie narzucające odgórnie cenę minimalną może szkodzić stosunkom konkurencyjnym uniemożliwiając producentom lub importerom osiągnięcie korzyści z niższych kosztów wytworzenia w celu zaproponowania bardziej atrakcyjnych cen sprzedaży detalicznej⁸⁸. Co jednak różni sprawy dotyczące wyrobów tytoniowych od spraw dotyczących środków spożywczych lub produktów rolnych, to fakt, że kwestia ochrony zdrowia w odniesieniu do sprzedaży wyrobów tytoniowych została zharmonizowana na gruncie prawa wtórnego i dlatego TSUE nie badał dopuszczalności przyjęcia odstępstw na gruncie art. 36 TFUE od krajowych przepisów stanowiących ograniczenia ilościowe zakazane na gruncie art. 34 TFUE⁸⁹. Inaczej jest w przypadku żywności.

Ocena przepisów państw członkowskich wpływających na swobodę kształtowania cen produktów rolnych i środków spożywczych ma zindywidualizowany charakter. Analiza orzeczenia z 2019 r. w sprawie C-2/18 *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*⁹⁰ wskazuje na to, że regulowanie cen produktów rolnych i środków spożywczych, pod pewnymi warunkami, może być dopuszczalne. Pomimo że interes ochrony zdrowia publicznego nie był powoływany w tej sprawie, zasadne jest zwrócenie na nią uwagi. Wykładnia rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, której dokonał TSUE w tym wyroku ma bowiem uniwersalny charakter. TSUE przypomniał konsekwentnie, że w świetle rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 ustalanie cen powinno odbywać się swobodnie, na podstawie wolnej gry konkurencyjnej. Podobnie jak w sprawie *Scotch Whisky Association* doprecyzował jednak, że co do zasady możliwe jest przyjmowanie przez państwa członkowskie przepisów realizujących inne cele niż te wyznaczone przez wspólną organizację rynków rolnych. W sprawie C-2/18 *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė* uzasadnieniem dla krajowych przepisów ograniczających swobodę kształtowania cen sprzedaży mleka

⁸⁷ Tamże, pkt 53; wyrok TSUE z 4 marca 2010 r., C-221/08, *Komisja Europejska p. Irlandii*, pkt 49–55.

⁸⁸ Wyrok TSUE z 4 marca 2010 r., C-197/08, *Komisja Europejska p. Republiki Francuskiej*, pkt 37.

⁸⁹ TSUE przypomniał, że system ceny minimalnej i maksymalnej nie może zostać uzasadniony celem ochrony zdrowia publicznego, o którym mowa w art. 36 TFUE, ponieważ kwestia, która stanowi przedmiot harmonizacji, nie może być oceniana z punktu widzenia przepisów prawa pierwotnego ustanawiających odstępstwa od swobód podstawowych – por. pkt 25 wyroku TSUE z 4 marca 2010 r., C-221/08, *Komisja Europejska p. Irlandii*; podobnie wyrok TSUE z 4 marca 2010 r., C-197/08, *Komisja Europejska p. Republiki Francji*, pkt 25.

⁹⁰ Wyrok TSUE z 13 listopada 2019 r., C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, EU:C:2019:962. Wyrok ten jest obszernie analizowany przez B. Włodarczyk, *Wyrok TSUE z 13 listopada 2019 r. w sprawie C-2/18 – Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2(27), s. 257–270.

surowego był wymóg konieczny zapobiegania nieuczciwym praktykom rynkowym⁹¹. Przepisy te zakazywały bowiem płacenia przez podmioty skupujące mleko różnych cen producentom, którzy należeli do tej samej grupy pod względem dziennej ilości sprzedawanego mleka o identycznym składzie i jakości, dostarczanej na tych samych warunkach⁹². Miały one chronić producentów rolnych przed praktykami stosowanymi przez podmioty skupujące mleko⁹³. W sprawie tej sąd odsyłający nabrał wątpliwości co do zgodności litewskich przepisów z prawem UE, a mianowicie z art. 148 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013. Przepis ten stanowi, że wszystkie elementy umów o dostawy mleka surowego, w tym ceny, są swobodnie negocjowane między stronami. Sąd odsyłający potrzebował głównie ustalić, czy ową zasadę swobody negocjacji umów można ograniczyć w celu realizacji interesu publicznego.

W pierwszej kolejności TSUE ustalił, że w odniesieniu do celu zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych harmonizacja na gruncie rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 nie ma charakteru wyczerpującego. TSUE przywołał również cele WPR dotyczące zapewnienia odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej oraz skutecznej konkurencji na rynkach produktów rolnych⁹⁴. Tym samym uznał, że rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 nie można interpretować jako zakazującego państwom członkowskim

⁹¹ Szerzej o rozwiązaniach przyjętych w wybranych państwach członkowskich UE w celu przeciwdziałania stosowaniu nieuczciwych praktyk handlowych, w tym w Polsce: I. Lipińska, *Producent rolny wobec nieuczciwych praktyk rynkowych – wybrane zagadnienia prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2, s. 61–76.

⁹² Ponadto przepisy te zakazywały obniżania bez uzasadnienia ceny uzgodnionej z producentem przez podmioty skupujące mleko surowe i uzależniały także każde obniżenie ceny o ponad 3% od uzyskania zezwolenia właściwego organu krajowego – por. wyrok TSUE z 13 listopada 2019 r., C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, pkt 16.

⁹³ Ponadto przepisy litewskie miały służyć wzmocnieniu siły przetargowej rolników w sektorze mleczarskim w stosunku do podmiotów skupujących mleko. Przyjęcie tych przepisów wynikało z sytuacji panującej na rynku mleka surowego na Litwie. Siła przetargowa producentów mleka jest tam ograniczona ze względu na ich niewielkie rozmiary w porównaniu z przetwórcami. W świetle danych liczbowych za 2015 r., 74% litewskich producentów mleka surowego posiada od jednej do pięciu krów, podczas gdy 97% mleka przetwarza sześć przedsiębiorstw. Ponadto współpraca między producentami mleka na Litwie jest słabo rozwinięta. Nie istnieje tam żadna uznana organizacja producentów mleka surowego. W efekcie przed przyjęciem litewskiej ustawy podmioty skupujące jedynie informowały producentów mleka o cenie skupu, nie poddając jej nawet negocjacom. Średnia cena zakupu mleka surowego na Litwie jest jedną z najniższych w UE – por. tamże, pkt 23.

⁹⁴ Tamże, pkt 50. TSUE wyjaśnił, że interpretowanie art. 148 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 jako zakazującego państwom członkowskim przyjmowania jakichkolwiek środków mających na celu zwalczanie nieuczciwych praktyk w sektorze mleka i przetworów mlecznych byłoby sprzeczne z celami WPR; por. również wyrok TSUE z 19 września 2013 r., C-373/11, *Panellinios Sindesmos Viomikhanion Metapoisias Kapnou p. Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon i Ypourgos Agrotikis Anaptixis kai Trofimon*, EU:C:2013:567, pkt 37; P. Popardowski, *Reguły konkurencji...*, s. 176. Autor podkreśla, że w świetle

przyjmowania jakichkolwiek środków w zakresie zwalczania nieuczciwych praktyk w sektorze mleka⁹⁵.

Z tego rozstrzygnięcia należy wyciągnąć wnioszek, że państwa członkowskie mają uzupełniającą kompetencję do przyjęcia środków w dziedzinie zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych, w wyniku których uregulowany zostaje proces swobodnego negocjowania cen⁹⁶. Trzeba jednak podkreślić, że tego rodzaju środki krajowe powinny odpowiadać wymogom zasady proporcjonalności. Ocena proporcjonalności przepisów krajowych jest zatem decydująca dla rozstrzygnięcia o ich zgodności lub niezgodności z prawem UE⁹⁷. TSUE uznał, że przepisy litewskie odpowiadały tej zasadzie⁹⁸. Nie bez znaczenia dla tej oceny był fakt, że mleko surowe jest produktem łatwo psującym się, co nie pozwala producentom na wejście w spór z podmiotami skupującymi⁹⁹.

Reasumując, TSUE orzekł, że art. 148 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, które w celu zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych zakazuje podmiotem skupującym mleko surowe płać różną cenę zakupu producentom, których należy uznać za należących do tej samej grupy, o ile uregulowanie to jest odpowiednie do zapewnienia

wyroku w sprawie C-373/11 funkcjonowanie konkurencji na rynkach produktów rolnych stanowi element niezbędny do właściwego realizowania WPR.

⁹⁵ Wyrok TSUE z 13 listopada 2019 r., C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, pkt 45.

⁹⁶ W tym kontekście warto raz jeszcze zwrócić uwagę na utrwalone orzecznictwo TSUE, zgodnie z którym ustanowienie WORR nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie stosowały zasady krajowe, które realizują inny cel interesu ogólnego niż cele wyznaczane przez WORR, nawet jeżeli zasady te mogą mieć wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego w danym sektorze – por. wyrok TSUE z 16 stycznia 2003 r., C-462/01, *Postępowanie karne przeciwko Ulf Hammarsten*, pkt 31.

⁹⁷ Owo badanie proporcjonalności należy przeprowadzić z uwzględnieniem celów WPR, a także właściwego funkcjonowania WORR, co wymaga wyważenia między tymi celami a celem realizowanym przez uregulowania krajowe, tj. w tym przypadku celem zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych – por. wyrok TSUE z 13 listopada 2019 r., C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, pkt 57.

⁹⁸ TSUE wyjaśnił, że przepisy litewskie gwarantowały, że producenci mleka nienależący do uznanej organizacji producentów mleka nie będą zmuszeni z powodu braku równowagi sił przetargowych do godzenia się na warunki zakupu mleka surowego narzucone im przez przetwórców i akceptowania bardzo niskich cen lub nieuzasadnionych obniżek cen. Zapewniały także, że podmiot skupujący oferuje identyczną cenę podstawową wszystkim producentom znajdującym się w porównywalnej sytuacji w odniesieniu do obiektywnego kryterium, tj. dziennej ilości sprzedanego mleka. Trybunał zauważył przy tym, że takie kryterium dopuszczone jest również w art. 148 ust. 4 akapit drugi lit. a) rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, który zezwala państwom członkowskim na nałożenie na strony umowy obowiązku uzgodnienia relacji między daną dostarczoną ilością mleka a ceną do zapłaty za tę dostawę. Szerzej o znaczeniu art. 148 ust. 4 akapit drugi lit. a) ppkt i) rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 por. I. Lipińska, *Wpływ rozporządzenia UE nr 2017/2393 na prawną organizację rynku mleka i przetworów mlecznych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, nr 1, s. 96.

⁹⁹ Wyrok TSUE z 13 listopada 2019 r., C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, pkt 64.

realizacji zamierzonego celu i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, co powinien ustalić sąd odsyłający¹⁰⁰.

Przepisy krajowe dotyczące ustalenia ceny były także przedmiotem oceny TSUE pod kątem zgodności z prawem UE w sprawie C-400/19 *Komisja p. Węgrom*¹⁰¹. Jest to kolejny wyrok wskazujący na to, że państwa członkowskie są zainteresowane przyjmowaniem regulacji mających na celu zapobieganie nieuczciwym praktykom handlowym w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych. Sprawa ta dotyczyła marż zysku w handlu detalicznym tymi produktami. Przepisy węgierskie zakazywały ustalania różnych marż dla identycznych produktów pochodzących z różnych państw członkowskich¹⁰². Uzasadnieniem dla ich przyjęcia było „zapewnienie uczciwych zachowań handlowych między podmiotami prowadzącymi handel produktami rolnymi i spożywczymi, a ich dostawcami”¹⁰³. Węgry wskazywały zwłaszcza na uzależnienie i słabszą pozycję negocjacyjną dostawców w relacjach ze sklepami wielkopowierzchniowymi. Odnosząc się do skutku tych przepisów Węgry wyjaśniały, że nie stoją one na przeszkodzie swobodnemu ustalaniu ceny zakupu, a jedynie nie pozwalają na stosowanie przez sprzedawców detalicznych zróżnicowanych marż wobec identycznych produktów. TSUE uznał jednak, że środek zakazujący stosowania różnych marż zysku wpływa w istocie na kształtowanie cen towarów. W konsekwencji ogranicza swobodę ustalania cen na podstawie wolnej gry konkurencyjnej przez sprzedawców detalicznych, a tym samym narusza rozporządzenie (UE) nr 1308/2013. Decyzja sprzedawcy detalicznego, by zróżnicować marżę zysku stosowaną do identycznych produktów rolnych i spożywczych może bowiem wynikać z różnych względów handlowych, takich jak promocja nowych, pochodzących z innego państwa członkowskiego produktów, lub przyciągnięcie klientów za pomocą niższych detalicznych cen. Dodatkowo, jak zwróciła uwagę Komisja, przepisy zakazujące sprzedawcy ustalania różnych marż zysku uniemożliwiają wejście na rynek krajowy za pomocą atrakcyjnych cen produktom z innych państw członkowskich. W ocenie Komisji tego rodzaju przepisy mają więc w istocie skutek dyskryminujący, ponieważ wywierają większy negatywny wpływ na towary przywożone. Odnosząc się do powołanego przez Węgry celu zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych TSUE wyjaśnił, że Węgry

¹⁰⁰ Z kolei odpowiedź na pytanie drugie stanowiła, że art. 148 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, które w celu zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych zakazuje podmiotowi skupującemu mleko surowe obniżania bez uzasadnienia ceny uzgodnionej z producentem i uzależnia każde obniżenie ceny o ponad 3% od uzyskania zezwolenia właściwego organu krajowego.

¹⁰¹ Wyrok TSUE z 11 marca 2021 r., C-400/19, *Komisja Europejska p. Węgrom* (*Marges bénéficiaires*).

¹⁰² Tamże, pkt 14. Pojęcie „identycznych produktów” zdefiniowane było w przepisach węgierskich poprzez odniesienie do składu i właściwości organoleptycznych produktu.

¹⁰³ Tamże, pkt 4.

nie wykazały w żaden sposób, aby okoliczność, że sprzedawca detaliczny stosuje różne marże zysku do identycznych produktów pochodzących z różnych państw członkowskich miała stanowić nieuczciwą praktykę handlową. Jak już wskazano, TSUE wyjaśnił, że jest to decyzja sprzedawcy podyktowana względami handlowymi. W konsekwencji TSUE nie przyjął uzasadnienia przedstawionego przez Węgry. Uznał również węgierskie przepisy za nieproporcjonalne. Wskazał w szczególności, że nie uniemożliwiają one stosowania różnych marż w stosunku do identycznych produktów pochodzących z tego samego państwa członkowskiego, przez co są niespójne i nie zapewniają realizacji zakładanego celu. Nie uniemożliwiają także takich nieuczciwych praktyk handlowych jak np. ustalanie cen sprzedaży poniżej kosztów wytworzenia produktu. W konsekwencji nie spełniają przesłanki odpowiedniości do zakładanego celu. Finalnie, TSUE orzekł, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy rozporządzenia (UE) nr 1308/2013.

Wyroki w sprawach C-2/18 oraz C-400/19 pokazują jak bardzo zindywidualizowany charakter ma ocena proporcjonalności krajowych rozwiązań. Cele interesu publicznego przyświecające ustawodawcom węgierskiemu i litewskiemu w tych sprawach były zbieżne – była to ochrona producentów rolnych przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Orzeczenia TSUE diametralnie się jednak różnią. Przepisy litewskie zostały bowiem ocenione jako zgodne z prawem UE, a węgierskie nie. Wykazanie przesłanek odpowiedniości i konieczności przyjmowanych rozwiązań w stosunku do zakładanego celu miało zatem zasadnicze znaczenie dla oceny zgodności z prawem UE tych środków.

Przywołane wyroki prowadzą do jeszcze jednej konkluzji. Otóż należy z nich wnioskować, że przyjmowanie niejako a priori założenie o wyczerpującym charakterze harmonizacji w obszarze rynków rolnych nie jest współcześnie zasadne¹⁰⁴. Takie założenie mogło powstać w wyniku wieloletniej linii orzeczniczej TSUE¹⁰⁵. Zgodnie z nią w dziedzinach objętych WORR państwa członkowskie nie mają już kompetencji do interweniowania za pomocą jednostronnie wydanych przepisów krajowych w mechanizm powstawania cen, które są uregulowane przez wspólną organizację rynku na tym

¹⁰⁴ Opinia Rzecznika Generalnego G. Hogana z 12 listopada 2020 r., C-400/19, *Komisja Europejska p. Węgram (Marges bénéficiaires)*, EU:C:2020:924, pkt 25.

¹⁰⁵ W celu obszernej analizy wyroków TSUE z lat 70., m.in. w sprawach C-31/74, *Galli* i C-31/76, *Cornelis Kramer i in.*, dotyczących kwestii jednostronnego przyjmowania przez państwa członkowskie instrumentów regulujących ceny produktów rolnych objętych wspólnym systemem cen w ramach poszczególnych organizacji rynków rolnych por. P. Baumann, *Common Organizations of the Market and National Law*, „Common Market Law Review” 1977, t. 14, nr 3, s. 266–368; G. Berardis, *The Common Organization of Agricultural Markets and National Price Regulations*, „Common Market Law Review” 1980, nr 17, s. 539–552.

samym etapie produkcji¹⁰⁶. Należy zauważyć, że aktualnie jednolita wspólna organizacja rynków rolnych nie opiera się już na wspólnym systemie cen¹⁰⁷. W efekcie kolejnych reform WPR uległa bowiem głębokim przemianom¹⁰⁸. Ukierunkowanie tej polityki na zapewnienie dochodów rolnikom, których dotyczył system cen i interwencji¹⁰⁹ ewoluowało w stronę liberalizacji rynku i kształtowania się cen w wyniku swobodnej konfrontacji podaży i popytu¹¹⁰. Jak pokazuje wyrok w sprawie C-2/18, TSUE dostrzegł obszary, które nie zostały wyczerpująco zharmonizowane w ramach tego – jak zwykło się przyjmować – „kompletnego systemu”¹¹¹. Unijna regulacja rynków rolnych, tj. rozporządzenie (UE) nr 1308/2013, ani bowiem nie zapewnia w pełni realizacji celu zapobiegania nieuczciwym praktykom rynkowym, ani celu ochrony zdrowia publicznego. Sam TSUE w wyroku w sprawie C-333/14 *Scotch Whisky Association* stwierdził, że cel ochrony zdrowia i życia ludzi za pośrednictwem walki z nadużywaniem alkoholu to „cel, którego rozporządzenie nr 1308/2013 nie wskazuje bezpośrednio”¹¹². W konsekwencji

¹⁰⁶ Wyrok TSUE z 26 maja 2005 r., C-283/03, *A.H. Kuipers p. Productschap Zuivel*, EU:C:2005:314, pkt 42.

¹⁰⁷ Opinia Rzecznika Generalnego G. Hogana z 12 listopada 2020 r., C-400/19, *Komisja Europejska p. Węgrom (Marges bénéficiaires)*, pkt 23. Szeroko na temat mechanizmów funkcjonowania wspólnej organizacji rynku mleka i produktów mleczarskich w ujęciu historycznym – E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej...*, s. 129–163; szerzej nt. problematyki cen rolnych – E. Tomkiewicz, *Podstawowe instrumenty prawne polityki rynkowej w rolnictwie Wspólnoty Europejskiej*, [w:] A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz (red.), *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Scholar, Warszawa 1995, s. 120–125; G. Druesne, *Prawo materialne i polityki Wspólnot i Unii Europejskiej*, Scholar, Warszawa 1996, s. 303–316.

¹⁰⁸ Szerzej nt. podejmowanej na forum WTO problematyki ograniczania polityki interwencyjnej wobec sektora rolnego por. A. Poczta-Wajda, A. Sapa, *Liberalizacja handlu rolnego na forum Światowej Organizacji Handlu*, [w:] A. Grzelak, A. Sapa (red.), *Agroekonomia w warunkach rynkowych. Problemy i wyzwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2010, s. 91–105.

¹⁰⁹ P. Czechowski, *Protekcjonizm Unii Europejskiej*, [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski (red.), *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 197 i n.; A. Niewiadomska, *Instrumenty prawne Wspólnej Polityki Rolnej wpływające na konkurencyjność polskiego rolnictwa*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2019, s. 53 i n.

¹¹⁰ Opinia rzecznika generalnego Y. Bota z 3 września 2015 r., C-333/14, *Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, EU:C:2015:527, pkt 30–33. Analiza dotyczy rynku wina.

¹¹¹ Z utrwalonego orzecznictwa TSUE w sprawach rolnych wynika, że jeżeli przepisy o wspólnej organizacji rynków rolnych (WORR) mogą być postrzegane jako tworzące kompletny system, to państwa członkowskie nie mają już kompetencji w danej dziedzinie, chyba że prawo UE wprost stanowi inaczej – por. wyrok TSUE z 13 marca 1984 r., C-16/83, *Postępowanie karne przeciwko Karl Prantl*, pkt 13.

¹¹² Wyrok TSUE z 23 grudnia 2015 r., C-333/14, *The Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, pkt 25.

należy wnioskować, że krajowe przepisy regulujące ceny produktów rolnych i spożywczych w celu ochrony zdrowia publicznego mogą być dopuszczalne z zastrzeżeniem wykazania ich niedyskryminującego charakteru i proporcjonalności.

5.5. PAŃSTWOWE MONOPOLE HANDLOWE

Działalność monopolu państwowych o charakterze handlowym została uregulowana w art. 37 TFUE. Jak wyjaśnia D. Miąsik, przepis ten stanowi niezbędne uzupełnienie art. 34 i 35 TFUE. Zapobiega bowiem obchodzeniu ustanowionych w nich zakazów za pomocą przejęcia przez państwo bezpośredniej kontroli nad handlem. W innym bowiem przypadku, państwa członkowskie mogłyby ograniczać przywóz towarów, kontrolując bezpośrednio ich dystrybucję na swoim terytorium za pomocą monopolu handlowego o charakterze sprzedażowym. Monopolista mógłby wpływać na handel, decydując o asortymencie dostępnych towarów, informacjach udostępnianych konsumentom, czy promocjach towarów. Mógłby przy tym preferować towary rodzimego pochodzenia. Dodatkowo, możliwe byłoby również oddziaływanie na eksport towarów poprzez ustanowienie monopolu zakupowego¹¹³.

W celu urzeczywistnienia swobody przepływu towarów w art. 37 TFUE przewidziano zatem obowiązek przekształcenia monopolu handlowych¹¹⁴. Pod pojęciem monopolu handlowych rozumie się instytucje państwowe, które dysponują wyłącznym prawem importu i eksportu towarów. Istniały one w dużej ilości w chwili powstania Wspólnoty we Francji i we Włoszech, a w mniejszym stopniu w Niemczech. W państwach Beneluksu nie istniał żaden. Dotyczyły one takich sektorów jak alkohole, tytoń, ropa naftowa, gaz i energia elektryczna¹¹⁵.

Artykuł 37 ust. 1 TFUE nie nakazuje jednak likwidacji monopolu państwowych, a jedynie – jak wskazano – ich przekształcenie¹¹⁶. Innymi słowy, monopole te powinny zostać dostosowane do wymogów rynku wewnętrznego. Oznacza to, że monopolistyczne przedsiębiorstwa handlowe powinny być ukształtowane w sposób wykluczający jakiegokolwiek rodzaju dyskryminacji w zbyciu i zaopatrzeniu towarów. Towary pochodzące z innych państw członkowskich nie powinny bowiem napotykać na prawne lub faktyczne przeszkody, które nie dotyczą towarów krajowych¹¹⁷. Opierając się na tych kryteriach,

¹¹³ D. Miąsik, *Artykuł 37 TFUE...*, s. 652.

¹¹⁴ E. Cerehxe, *Le droit européen. Les objectifs et les institutions*, Bruylant, Bruxelles 1989, s. 70.

¹¹⁵ M.A. Dausés, *Prawo gospodarcze...*, s. 866.

¹¹⁶ M. Herdegen podkreśla, że istnienie monopolu państwowych jest dopuszczalne – por. M. Herdegen, *Prawo europejskie*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 212.

¹¹⁷ Tamże.

TSUE uznał, że przepisy szwedzkie rozpatrywane w sprawie C-189/95 *Franzen*¹¹⁸ nie naruszały art. 37 TFUE¹¹⁹. Sprawa ta dotyczyła wprowadzonego w Szwecji monopolu na handel detaliczny alkoholem. TSUE uznał, że sposób organizacji tego monopolu i stosowane w jego działalności kryteria nie miały na celu ograniczenia przywozu alkoholi pochodzących z innych państw członkowskich¹²⁰.

Zobowiązanie do przekształcenia monopolu państwowych jest niewątpliwie łagodniejszą formą niż nakaz ich eliminacji¹²¹. Jest ono jednak efektem trudnych negocjacji¹²². Reorganizacja monopolu miała zostać zakończona w okresie przejściowym, który dla „pierwszych” państw członkowskich upłynął 31 grudnia 1969 r. Odbywa się ona jednak z kilkudziesięcioletnim opóźnieniem.

Szczególne regulacja w zakresie monopolu handlowych dotyczy produktów rolnych. Art. 37 ust. 3 TFUE stanowi bowiem, że „w przypadku monopolu o charakterze handlowym, obejmującego regulację zmierzającą do ułatwienia zbywania lub podnoszenia wartości produktów rolnych, w stosowaniu norm niniejszego artykułu należy zapewnić równoważne gwarancje w zakresie zatrudnienia i poziomu życia zainteresowanych producentów”. Brzmienie tego przepisu początkowo skutkowało utrzymaniem monopolu handlowych w tym obszarze. Współcześnie takie rozumienie ww. przepisu jest jednak „przestarzałe i nieaktualne”¹²³, ponieważ przepis ten miał znaczenie wyłącznie w okresie przejściowym. Po jego upływie również rolne monopole handlowe w pełnym wymiarze podlegają obowiązkowi reorganizacji zgodnie z art. 37 ust. 1 TFUE. Zakres zastosowania art. 37 ust. 3 TFUE ogranicza się odtąd do stosunków wobec nowych państw członkowskich, o ile nie upłynął wyznaczony dla nich okres przejściowy, a układy o przystąpieniu nie zawierają odmiennych regulacji¹²⁴.

¹¹⁸ Wyrok TSUE z 23 października 1997 r., C-189/95, *Postępowanie karne przeciwko Harry’emu Franzénowi*, EU:C:1997:504.

¹¹⁹ A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego...*, s. 84.

¹²⁰ Tamże, s. 85. Autorka wskazuje jednocześnie na ten aspekt wyroku TSUE, który odnosi się do oceny systemu zezwoleń na produkcję i handel alkoholem oraz na import napojów spirytusowych. W tym zakresie TSUE orzekł, że ustanowiony przez Szwecję system zezwoleń stanowił ograniczenie o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Nie mogło ono zostać uzasadnione powołanym przez Szwecję interesem ochrony zdrowia publicznego, ponieważ Szwecja nie wykazała, aby ów system zezwoleń, a zwłaszcza towarzyszące mu wysokie opłaty i podatki nałożone na posiadaczy zezwoleń, odpowiadały zasadzie proporcjonalności.

¹²¹ T. Skoczny, *Zakaz antykonkurencyjnej pomocy państwa*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. II–411.

¹²² M.A. Dausés, *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej...*, s. 867.

¹²³ Tamże, s. 872–873.

¹²⁴ Tamże.

Konieczne jest zwrócenie uwagi, że rozszerzanie państwowych monopolii handlowych ponad stan z 1958 r. zostało skutecznie zablokowane przez zakaz ustanawiania nowych monopolii. Zakaz ten jest wyrażony w art. 37 ust. 2 TFUE w postaci tzw. klauzuli *standstill*¹²⁵.

Na koniec należy podkreślić, że art. 36 TFUE nie może zostać powołany w celu uzasadnienia przypadków dyskryminacji w działalności handlowych monopolii państwowych¹²⁶. Problematyka ochrony zdrowia publicznego nie znajduje zatem zastosowania w odniesieniu do art. 37 TFUE.

5.6. PODSUMOWANIE

Poddane analizie w niniejszym rozdziale działania podejmowane przez państwa członkowskie miały w większości protekcyjny charakter. Niemniej, nawet wśród środków zakwalifikowanych przez TSUE jako opłaty o skutkach równoważnych do cel, można znaleźć takie, których ocena nie może być jednoznacznie negatywna. Do takich środków należą w szczególności kontrole sanitarne żywności przywożonej z innych państw członkowskich w okresie, gdy harmonizacja prawa żywnościowego dopiero postępowała. Należy podkreślić, że koszt tych kontroli był proporcjonalny do poniesionych nakładów. Powołane w tym zakresie orzecznictwo prowadzi do ostrożnego wniosku, że celem takich działań było zapewnienie bezpieczeństwa żywności. Faktem jest, że jednostronne wprowadzanie przez państwo członkowskie obowiązkowych inspekcji towarów przywożonych może stanowić w określonych przypadkach ograniczenie w handlu¹²⁷. Niemniej analiza przywołanych wyroków pokazuje, że jeżeli kontrole są wymagane na gruncie prawa UE, to nawet fakt obciążenia przedsiębiorcy ich kosztami nie powoduje, aby podnoszono ich ograniczający dla handlu charakter. Dopiero w przypadku, gdy o potrzebie kontroli decyduje ustawodawca krajowy, to – wciąż przy zachowaniu opłat odpowiadających kosztom przeprowadzanych kontroli – uznaje się je za opłaty o skutku równoważnym do cel. Kwestia ta może budzić pewne niezrozumienie.

Z kolei powołane w monografii wyroki dotyczące opodatkowania środków spożywczych obrazują jak bardzo protekcyjny i dyskryminacyjny charakter miały rozwiązania przyjmowane w tym obszarze przez państwa członkowskie. Poprzez wpływanie

¹²⁵ T. Skoczny, *Zakaz antykonkurencyjnej pomocy państwa...*, s. II–411. Art. 37 ust. 2 TFUE stanowi m.in., że państwa członkowskie powstrzymują się od wszelkich nowych środków sprzecznych z zasadami określonymi w ust. 1 art. 37 TFUE.

¹²⁶ P. Oliver, M. Jarvis, *Free Movement of Goods in the European Community: Under Articles 28 to 30 of the EC Treaty*, Sweet and Maxwell, London 2003, s. 439.

¹²⁷ Por. wyrok TSUE z 25 stycznia 1977 r., C-46/76, *W.J.G. Bauhuis p. Państwu Niderlandzkiemu*.

na cenę towarów, w sposób niekorzystny dla towarów przywożonych, ustawodawca dążył bowiem do ochrony rynku krajowego przed napływem konkurencyjnych towarów. Poprzez cenę towarów możliwe jest wszak oddziaływanie na zachowania konsumentów. Jaskrawym przykładem takiego rodzaju środka było wyższe opodatkowanie przez Francję alkoholi na bazie zbóż, nieprodukowanych tradycyjnie w znaczącym stopniu w tym kraju. Podobnie postąpiła Wielka Brytania, która z kolei niekorzystnie opodatkowała przywożone z innych państw członkowskich wina. Ich cena oddziaływała na zwiększony popyt na piwo, produkowane w tym kraju. Tego rodzaju środki krajowe są wyrazem protekcjonizmu gospodarczego.

Współcześnie sposób, w jaki państwa członkowskie próbują oddziaływać na kształtowanie się cen towarów jest dalece bardziej wyważony. Nie jest to zresztą często stosowany przez państwa członkowskie środek. Został zastosowany ponownie w sferze przeciwdziałania alkoholizmowi. Polegał, jak w brytyjskiej sprawie C-333/14, na ustanowieniu cen minimalnych alkoholi. Uzasadnieniem dla tego rodzaju ograniczenia była ochrona zdrowia publicznego. W tym przypadku należy bezspornie stwierdzić, że Wielkiej Brytanii rzeczywiście przyświecał cel ochrony zdrowia publicznego. Nie można stwierdzić, aby krajowe regulacje miały tak protekcjonistyczny charakter jak przywołane powyżej regulacje francuskie i brytyjskie z początku lat 80. Niemniej TSUE uznał przyjęte przez Wielką Brytanię środki za nieproporcjonalne. Taka wykładnia może budzić krytykę. Nie wyjaśniając obszernie dlaczego, TSUE uznał, że rozwiązania o charakterze podatkowym także przyniosłyby zamierzony cel ograniczenia konsumpcji alkoholu, a w mniejszym stopniu oddziaływałyby na handel. Rola państwa członkowskiego, które w tej niezharmonizowanej sferze powinno móc kształtować poziom ochrony zdrowia, który chce zapewnić na swoim terytorium oraz sposób służący osiągnięciu tego celu, została zatem znacząco ograniczona. Kolejny raz przyjęte przez nie środki nie mogły zostać utrzymane z uwagi na negatywną ocenę ich proporcjonalności.

Państwowe monopole handlowe mają natomiast współcześnie mniejsze znaczenie. Niebezpieczeństwo podejmowania przez państwa członkowskie środków ochronnych służących faworyzowaniu krajowej produkcji istniało bowiem zwłaszcza na początku procesu integracji gospodarczej ze względu na wysoki poziom etatyzacji ówczesnych gospodarek¹²⁸.

¹²⁸ D. Miąsik, *Artykuł 37 TFUE...*, s. 562.

ROZDZIAŁ VI.

ODSTĘPSTWA OD HARMONIZACJI PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

6.1. WPROWADZENIE

Przedmiotem niniejszego rozdziału jest problematyka zastosowania odstępstw od harmonizacji prawa UE. Tytułem wstępu niezbędne jest wyjaśnienie tych pojęć. Istotę procesu harmonizacji określa się „przez cel materialny, którym jest dążenie do stworzenia jednolitych warunków gospodarowania na całym obszarze rynku wewnętrznego”¹. Polega zaś ona na „uzgodnieniu zakresu, treści i rytmu wprowadzania w życie wspólnych standardów prawnych odnoszących się do krajowych stosunków prawnych (...) którym państwa członkowskie poddają się w ten sposób, że przenoszą uzgodnione standardy do własnych systemów prawnych”². W ten sposób harmonizacja ma umożliwić realizację celu UE, jakim jest ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego³. Dzięki niej bowiem eliminowane są bariery w swobodnym korzystaniu z podstawowych swobód traktatowych. M. Szwarc zwraca jednak uwagę, że zauważalna jest tendencja do rozszerzania celów zbliżania ustawodawstw poza tworzenie rynku wewnętrznego. Wyjaśnia, za M. Douganem, że wynika to z przyjęcia przez UE odpowiedzialności za realizację polityk zmierzających do zapewnienia „dobrobytu Unii”⁴. W konsekwencji akty harmonizujące najczęściej przewidują ochronę jakiegoś określonego, wspólnego dla wszystkich państw członkowskich interesu publicznego.

¹ W. Czapliński, *Harmonizacja prawa we Wspólnocie Europejskiej i zbliżanie ustawodawstwa polskiego do prawa wspólnotowego*, „Europejski Przegląd Prawa” 2004, nr 4, s. 12.

² C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 595.

³ Por. K. Kowalik-Bańczyk, *Artykuł 114 TFUE*, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 532.

⁴ M. Szwarc, *Modele regulacji rynku wewnętrznego – integracja negatywna i pozytywna*, [w:] D. Kornobis-Romanowska (red.), *Prawo rynku wewnętrznego*, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2020, s. 109; M. Dougan, *Minimum Harmonization and the Internal Market*, „Common Market Law Review” 2000, nr 37, s. 859. M. Dougan wskazuje na trend przyjmowania przez UE na siebie odpowiedzialności za uwzględnianie w aktach harmonizujących nie tylko kwestii gospodarczych, ale także tych związanych z różnorodnymi aspektami codziennego życia, zwłaszcza z zapewnieniem dobrostanu społecznego.

„Wówczas harmonizacja oznacza, że zagwarantowanie ochrony konkretnego interesu publicznego (np. w dziedzinie zdrowia czy bezpieczeństwa) następuje na poziomie Unii (...) W tym ujęciu akt prawa unijnego, przewidujący harmonizację ustawodawstw, przejmuje realizację celu polegającego na ochronie interesu publicznego od państw członkowskich, co może prowadzić do likwidowania przeszkód w korzystaniu ze swobód, które wynikają lub wynikałyby z ochrony danego celu przez państwa członkowskie indywidualnie”⁵. Z jednej strony zatem proces harmonizacji służy zapewnieniu swobód gospodarczych rynku wewnętrznego i w tym sensie jest korzystny dla państw członkowskich. Z drugiej jednak strony może budzić ich obawy, ponieważ obliguje je do dostosowania się do wypracowanych na poziomie UE rozwiązań, które nie zawsze są przez nie w pełni akceptowane. Te obawy mogą nasilać się zwłaszcza w przypadku, gdy akty harmonizujące obejmują swoim zakresem szczególnie wrażliwe obszary, takie jak zdrowie publiczne, czy środowisko naturalne. Doktryna wskazuje wręcz na „napięcie” pomiędzy harmonizacją ustawodawstw, a poszanowaniem różnorodności w UE⁶. Wypracowanie jednakowych reguł dla wszystkich państw członkowskich, zwłaszcza we wspomnianych wrażliwych obszarach, jest bowiem bardzo trudne. Szczególny niepokój państwa członkowskie wyrażały w odniesieniu do tego, czy proces harmonizacji nie doprowadzi do zaniżenia standardów ochrony obowiązujących na ich terytoriach. W konsekwencji dążyły do wypracowania na gruncie traktatowym regulacji umożliwiającej im utrzymanie krajowych przepisów zapewniających wyższy poziom ochrony niż ten przyjęty na poziomie ówczesnej Wspólnoty. Regulacja ta została wprowadzona w art. 100A Jednolitego Aktu Europejskiego (dalej: JAE), który wszedł w życie w 1987 r.⁷ Była określana jako „najbardziej problematyczna”⁸ spośród wszystkich prze-

Wskazuje na spoczywające na UE oczekiwania co do zapewnienia należytego poziomu zmian w tym zakresie w Europie.

⁵ M. Szwarc, *Modele regulacji rynku wewnętrznego...*, s. 110.

⁶ J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1990, s. 48–51; E. de Vos, M. Weimer, *Differentiated Integration or Uniform Regime? National Derogations from EU Internal Market Measures*, [w:] E. de Vos, B. DeWitte (red.), *Between Flexibility and Disintegration. The State of EU Law Today*, Edward Elgar Publishing, Maastricht 2016, s. 3. Autorzy stwierdzają: „there is a tension between harmonised rules and respect for diversity”.

⁷ C. Gulmann, *The Single European Act – Some Remarks from a Danish Perspective*, „Common Market Law Review” 1987, nr 24, s. 31–40.; L. Krämer, *The Single European Act and Environmental Protection: Reflections on Several New Provisions in Community Law*, „Common Market Law Review” 1987, nr 24, s. 681.

⁸ C.D. Ehlermann, *The Internal Market Following the Single European Act*, „Common Market Law Review” 1987, nr 24, s. 389.

pisów JAE, a nawet jako „poważny krok wstecz dla Wspólnoty Europejskiej”⁹. W pracach nad nią szczególnie aktywne były Wielka Brytania i Irlandia, ponieważ zależało im na utrzymaniu niektórych odrębności wynikających z ich wyspiarskiego charakteru¹⁰. Przepisy JAE pozwalały w ten sposób na derogację od harmonizacji. Z czasem zostały znacząco rozbudowane, zwłaszcza dzięki Traktatowi Amsterdamskiemu¹¹. Obecnie są one zawarte w art. 114 TFUE.

W tym kontekście niezbędne jest wyjaśnienie terminu odstępstwo (derogacja). Oznacza on wyłączenie stosowania obowiązującego prawa UE w odniesieniu do terytorium danego państwa członkowskiego lub jego części, i stosowanie w ich miejsce regulacji krajowych. Jest to więc zwolnienie – terminowe lub bezterminowe – państwa członkowskiego z obowiązku wypełniania części, zwykle specjalnie wynegocjowanej, zobowiązań wynikających z prawa UE¹². Sam akt prawa wtórnego, od którego dane państwo członkowskie przyjęło odstępstwo, nadal obowiązuje pozostałe państwa członkowskie¹³. Zastosowanie derogacji stanowi zatem odstępstwo od zasady jednności rynku wewnętrznego oraz zasady jednolitego stosowania prawa UE. Zgodnie z tą ostatnią zasadą prawo UE powinno być jednakowo stosowane we wszystkich państwach członkowskich¹⁴. Ustanowienie możliwości derogacji od harmonizacji prawa UE w formie przepisów krajowych zawierających wyższe standardy ochrony znajduje jednak uzasadnienie systemowe na gruncie TFUE¹⁵.

Wprowadzenie przez państwo członkowskie derogacji od harmonizacji prawa UE może być uzasadnione celem ochrony zdrowia publicznego. Możliwość ta została zagwarantowana państwom członkowskim na poziomie traktatowym pomimo tego, że

⁹ P. Pescatore, *Some Critical Remarks on the „Single European Act”*, „Common Market Law Review” 1987, nr 24, s. 9.

¹⁰ C.D. Ehlermann, *The Internal Market...*, s. 389.

¹¹ Szczegółowo nt. ewolucji art. 95 TWE, tj. obecnego art. 114 TFUE, por. P. Dąbrowska-Kłosińska, *Artykuł 114 TFUE*, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 569–572; por. również w zakresie zmian art. 100a ust. 3, 5 i 5 TWE w drodze art. 73q Traktatu Amsterdamskiego – B. Kuźniak, A. Capik, *Traktat Amsterdamski. Komentarz*, t. 2, C.H. Beck, Warszawa 2001, s. 19.

¹² K. Kowalik-Bańczyk, *Artykuł 114 TFUE...*, s. 566.

¹³ Tamże.

¹⁴ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 685; W. Postulski, *Jednolite i efektywne stosowanie prawa wspólnotowego przed sądami państw członkowskich*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 6, s. 31.; D. Kornobis-Romanowska, *Kompetencje wspólnotowe sądów krajowych – przegląd zagadnienia*, [w:] D. Kornobis-Romanowska (red.), *Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym z uwzględnieniem prawa polskiego*, ABC, Warszawa 2003, s. 17–19.

¹⁵ Przepisy traktatowe art. 153, 168, 169 i 193 TFUE wskazują na możliwość ustanawiania lub utrzymywania przez państwa członkowskie „bardziej rygorystycznych środków ochronnych”.

sama Komisja została zobowiązana do zachowania „wysokiego stopnia ochrony” przy przedstawianiu propozycji aktu prawnego w dziedzinach ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska i ochrony konsumentów¹⁶. Doktryna podkreśla, że celem nałożonego na Komisję wymogu jest zapobieżenie znacznemu obniżeniu poziomu ochrony lub jakości życia obywateli UE przez harmonizację¹⁷. Ciekawe jest spojrzenie N. de Sadeleera, który uważa, że wymóg ten miał na celu zapobieżenie „zalanu” Komisji (*being swamped*)¹⁸ nadmiarem wniosków państw członkowskich o zastosowanie derogacji. Pomimo jednak nałożonego na Komisję wymogu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia w ramach ustawodawstwa harmonizującego, art. 114 TFUE pozwala państwom członkowskim na zabezpieczenie ich interesów na jeszcze wyższym poziomie niż ten przyjęty w UE. Ich ustawodawstwa krajowe mogą w efekcie przewidywać wyższe standardy zdrowotne niż te unijne¹⁹ z zastrzeżeniem spełnienia warunków przewidzianych w prawie UE. Warunki te wynikają z treści samego art. 114 ust. 4 lub 5 TFUE lub z ustanowionych na podstawie art. 114 ust. 10 TFUE klauzul ochronnych. Przepisy te w sposób ścisły regulują, kiedy i na jakich zasadach możliwe jest zastosowanie przez państwo członkowskie derogacji. Niemniej ocena dopuszczalności derogacji, dokonywana przez Komisję, wpisuje się w „balansowanie” na granicy ochrony rynku wewnętrznego z jednej strony i interesu publicznego z drugiej strony²⁰. Ponadto, choć ocena ta ma charakter naukowy, to jednak nie jest przecież oderwana od sposobu rozumienia przez Komisję zasad ogólnych prawa UE, takich jak zasada proporcjonalności, czy też zasada ostrożności. Waga, jaką przypisze Komisja tym zasadom będzie miała zasadniczy wpływ na zatwierdzenie lub odrzucenie przez Komisję zgłoszonych jej środków krajowych²¹.

Zagadnienia te zostaną poddane szczegółowej analizie w ramach niniejszego rozdziału. Jej celem będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy dążąc do skorzystania z mechanizmów derogacyjnych określonych w art. 114 ust. 4 i ust. 5 TFUE oraz klauzul ochronnych ustanowionych w aktach prawa wtórnego UE na podstawie art. 114 ust. 10 TFUE, państwa członkowskie rzeczywiście kierowały się ochroną zdrowia publicznego na swoim terytorium, czy też raczej próbą zrealizowania swoich partykularnych interesów gospodarczych. Zasadne będzie także zastanowienie się nad realnymi możliwościami korzystania przez państwa członkowskie z owych mechanizmów

¹⁶ Por. szczegółowo art. 114 ust. 3 TFUE. Komisja powinna uwzględniać w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych. Przepis ten odwołuje się zatem pośrednio do zasady ostrożności.

¹⁷ K. Kowalik-Bańczyk, *Artykuł 114 TFUE*..., s. 582.

¹⁸ N. de Sadeleer, *Procedures for Derogations from the Principle of Approximation of Laws under Article 95 EC*, „Common Market Law Review” 2003, nr 40, s. 891.

¹⁹ P. Dąbrowska-Kłosińska, *Artykuł 114 TFUE*..., s. 571.

²⁰ Podobnie N. de Sadeleer, *Procedures for Derogations*..., s. 915.

²¹ Tamże.

derogacyjnych i klauzul ochronnych. Aby zrealizować tak postawione cele analizie zostaną poddane w szczególności konkretne decyzje Komisji, w drodze których zatwierdziła ona lub odrzuciła przepisy krajowe przewidujące derogację od aktów unijnej harmonizacji prawa żywnościowego.

6.2. ODSTĘPSTWO OD HARMONIZACJI PRAWA UE NA PODSTAWIE ART. 114 TFUE

Artykuł 114 TFUE przewiduje dwa główne mechanizmy derogacyjne, które pozwalają państwom członkowskim na zapewnienie na swoim terytorium wyższego niż unijny poziomu ochrony. Zastosowanie tego przepisu jest ograniczone *ratione materiae, personae et temporis*²². Niemniej mechanizmy te stanowią znaczące instrumenty dostosowania regulacyjnego i są uznawane za wyraz różnorodności nawet w dziedzinach objętych harmonizacją²³. Pierwszy mechanizm, ustanowiony na gruncie JAE, stwarza państwu członkowskiemu możliwość utrzymania wcześniejszych regulacji krajowych, które stanowią odstępstwo (derogację) od aktu harmonizacji unijnej. Drugi z nich, wprowadzony Traktatem Amsterdamskim, umożliwia natomiast wprowadzenie przez państwo członkowskie nowych regulacji, stanowiących odstępstwo od już uchwalonego aktu harmonizacji unijnej²⁴. Zastosowanie mechanizmów derogacyjnych może mieć miejsce z powodów i na zasadach ściśle określonych w tym przepisie. Konieczne jest przy tym podkreślenie, że derogacja może mieć zastosowanie do aktów prawa wtórnego przyjętych na podstawie art. 114 TFUE²⁵, ale także od aktów wykonawczych Komisji przyjętych zgodnie z art. 291 TFUE²⁶.

Ustanowienie środków krajowych stanowiących derogację od harmonizacji jest jednak „potencjalnym problemem”²⁷. Odmienności przyjęte na poziomie prawa krajowego

²² N. de Sadeleer, *The Principle of Subsidiarity and its Impact on EU Environmental Law and Policy*, „Droit et Société” 2012, nr 80, s. 85.

²³ E. de Vos, M. Weimer, *Differentiated Integration...*, s. 2, 7.

²⁴ P. Dąbrowska-Kłosińska, *Artykuł 114 TFUE...*, s. 567.

²⁵ M. Wesmeier, *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, „Common Market Law Review” 2001, nr 38, s. 166; J. Flynn, *How Will Article 100A (4) Work? A Comparison with Article 93*, „Common Market Law Review” 1987, nr 24, s. 693.

²⁶ N. de Sadeleer, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Hart Publishing, Oxford 2014, s. 361.

²⁷ D. Langlet, S. Mahmoudi, *EU Environmental Policy and Law*, Oxford University Press, Oxford 2016, s. 107.

stanowią bowiem bariery w handlu na rynku wewnętrznym²⁸. Korzystanie z mechanizmów derogacyjnych podlega zatem ścisłej kontroli. Jest to zarówno „technokratyczna” kontrola Komisji²⁹, jak i kontrola sądowa sprawowana przez TSUE. Warunkiem skorzystania przez państwo członkowskie z derogacji od aktów harmonizujących jest zatem notyfikacja Komisji przepisów krajowych. Niedokonanie notyfikacji jest równoznaczne z naruszeniem zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie nawet, gdyby środki krajowe miały być zgodne z art. 114 TFUE³⁰. W terminie 6 miesięcy od notyfikacji, Komisja zatwierdza lub odrzuca owe przepisy. W przypadku braku decyzji Komisji w terminie, przepisy krajowe są uważane za zatwierdzone³¹. Termin ten może co prawda zostać przedłużony o kolejne 6 miesięcy, ale tylko w przypadku, gdy jest to uzasadnione złożonością sprawy i nie ma niebezpieczeństwa dla zdrowia ludzkiego³². Taka konstrukcja wzmaga presję na Komisję i służy jednoznaczniemu stosowaniu przez nią reguł wynikających z prawa (*unequivocal implementation of the law*)³³. Ten istotny warunek czasowy został wprowadzony dopiero w drodze Traktatu Amsterdamskiego. Wcześniej Komisja nie była ograniczona czasowo i dokonywała oceny w rozsądnym terminie³⁴. Zdarzały się jednak sytuacje, w których nie przyjmowała decyzji przez wiele lat od notyfikacji³⁵. Doktryna podkreśla, że TSUE był jednak tak silnie przywiązany do traktatowych swobód gospodarczych, że nawet w takich sytuacjach nie pozwalała na ograniczenie pełnego zastosowania aktu harmonizującego³⁶. W tym kontekście wymaga podkreślenia, że przyjęcie środków ochronnych przez państwo członkowskie na podstawie mechanizmów derogacyjnych może być czasochłonne. Jest ono wszak

²⁸ S. Weatherill, *Consumer Policy*, [w:] P. Craig, G. de Burca, *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 846.

²⁹ E. de Vos. M. Weimer, *Differentiated Integration...*, s. 7.

³⁰ J. Flynn, *How Will Article 100A(4) Work?...*, s. 701.

³¹ S. Rodrigues, *Article 95 CE*, [w:] I. Pingel (red.), *Commentaire article par article des traités UE et CE. De Rome à Lisbonne*, Helbing & Lichtenhahn, Dalloz 2010, s. 829; D. Langlet, S. Mahmoudi, *EU Environmental Policy...*, s. 112.

³² Art. 114 ust. 6 TFUE. Doktryna prawa środowiskowego podkreśla, że Komisja nie może przedłużyć terminu o kolejne 6 miesięcy, jeżeli istnieje zagrożenie nieodwracalnych szkód dla środowiska lub zniszczenia bioróżnorodności – por. S. Bär, R.A. Kraemer, *European Environmental Policy after Amsterdam*, „Journal of Environmental Law” 1998, t. 10, nr 2, s. 325.

³³ Tamże.

³⁴ D. Langlet, S. Mahmoudi, *EU Environmental Policy...*, s. 112.

³⁵ S. Bar, S. Albin, *The Environmental Guarantee on the Rise – the Amended Article 95 after the Revision through the Treaty of Amsterdam*, „European Journal of Law Reform” 2000, t. 2, nr 1, s. 131. Autorzy zwracają uwagę, że przed zmianami wynikającymi z Traktatu z Amsterdamu Komisja nawet przez 6 lat nie podejmowała żadnej decyzji co do zgłoszonych przez Holandię krajowych środków ograniczających zastosowanie kadmu.

³⁶ M. Dougan, *Minimum Harmonization...*, s. 881.

zobowiązane oczekiwać na decyzję Komisji aprobowaną lub odrzucającą te środki. Nawet rok w przypadku środków ochronnych w tak wrażliwym obszarze jak zdrowie publiczne czy środowisko naturalne to dość długi okres. Dodatkowo, w trakcie rozpatrywania wniosku przez Komisję, państwo członkowskie nie może naruszać reguł wynikających z aktu harmonizacji. Jest zatem zobowiązane je w pełni stosować, chyba że np. okres niezbędny na dostosowanie krajowych ustawodawstw do aktów harmonizujących jeszcze nie upłynął³⁷.

W ramach dokonywanej oceny Komisja sprawdza, czy notyfikowane jej przepisy krajowe są środkiem arbitralnej dyskryminacji lub ukrytym ograniczeniem w handlu między państwami członkowskimi oraz czy stanowią przeszkodę w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Powinny one również odpowiadać zasadzie proporcjonalności. Choć odwołanie do niej nie figuruje w art. 114 TFUE, to jednak ta zasada ogólna prawa UE znajduje w tym przypadku szczególne zastosowanie. Pozwala na wyważenie różnych interesów (ang. *the balancing of different interests*), a tym samym jest pomocna w ocenie zasadności ograniczeń wynikających ze środków ochronnych³⁸. Należy również zwrócić uwagę, że Komisja jest zobowiązana do uzasadnienia swojej decyzji³⁹. Obliguje ją do tego art. 296 TFUE⁴⁰. Kontrola sądowa wyraża się natomiast w możliwości wniesienia przez Komisję lub każde z państw członkowskich sprawy bezpośrednio do TSUE w przypadku, gdy uznają, że inne państwo członkowskie nadużywa uprawnień przewidzianych w art. 114 TFUE⁴¹. Procedura ta jest stosowana zwykle w sytuacjach, gdy państwo członkowskie utrzymuje lub wprowadziło przepisy krajowe wyłączające stosowanie środka harmonizującego wbrew decyzji Komisji. Z kolei państwo członkowskie, którego wniosek o możliwość utrzymania lub przyjęcia nowych przepisów stanowiących derogację od harmonizacji został przez Komisję odrzucony, może wnieść do TSUE skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji w trybie art. 263 TFUE⁴².

³⁷ D. Langlet, S. Mahmoudi, *EU Environmental Policy...*, s. 113.

³⁸ G. de Burca, *Legal Principles as an Instrument of Differentiation. The Principles of Proportionality and Subsidiarity*, [w:] B. de Witte, D. Hanf, E. Vos (red.), *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Intersentia, Antwerpen 2001, s. 133.

³⁹ E. de Vos, M. Weimer, *Differentiated Integration...*, s. 9; M. Szwarc, *Modele regulacji rynku wewnętrznego...*, s. 126.

⁴⁰ S. Rodrigues, *Article 95 CE...*, s. 829.

⁴¹ Zgodnie z art. 114 ust. 9 TFUE zastosowanie ma odstępstwo od procedury przewidzianej w art. 258 i art. 259 TFUE. Komisja i państwa członkowskie wnoszą zatem sprawę bezpośrednio do TSUE. Por. również C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 602; J. Flynn, *How Will Article 100A(4) Work?...*, s. 705. J. Flynn uważa także, że każde państwo członkowskie może wnieść w tym trybie skargę do TSUE w przypadku nadużycia przez inne państwo członkowskie klauzul ochronnych zawartych w aktach prawa wtórnego.

⁴² M. Szwarc, *Modele regulacji rynku wewnętrznego...*, s. 127; P. Oliver, *Oliver on Free Movement...*, s. 444.

Artykuł 114 TFUE jest ponadto podstawą do ustanowienia w aktach prawa wtórnego klauzul ochronnych upoważniających państwa członkowskie do podjęcia środków tymczasowych stanowiących odstępstwo od tych aktów. Klauzule ochronne także są zatem „środkiem derogacji”⁴³, czy też „drugą kategorią derogacji od harmonizacji”⁴⁴, która wynika z art. 114 TFUE.

Zasadne jest zatem przeanalizowanie art. 114 TFUE pod kątem możliwości zastosowania przewidzianych w tym przepisie derogacji, które odwołują się do ochrony zdrowia publicznego. Przepis ten zawiera bowiem instrumenty prawne, które dają państwom członkowskim możliwość „aktywnej ochrony interesów krajowych”⁴⁵ w tym zakresie.

6.3. ODSZCZEPSTWO POLEGAJĄCE NA UTRZYMANIU REGULACJI KRAJOWYCH NA PODSTAWIE ART. 114 UST. 4 TFUE

Na podstawie ustępu 4 art. 114 TFUE państwo członkowskie może, po przyjęciu przez UE aktu harmonizującego, złożyć wniosek o utrzymanie przepisów krajowych stanowiących odstępstwo od tego aktu⁴⁶. Taki wniosek może być uzasadniony ważnymi względami określonymi w art. 36 TFUE lub dotyczącymi ochrony środowiska, lub środowiska pracy. Państwo członkowskie notyfikuje wówczas Komisji przepisy krajowe, których utrzymanie jest w jego ocenie niezbędne.

Część doktryny wskazuje, że przez odesłanie do „ważnych względów określonych w artykule 36” art. 114 ust. 4 TFUE stwarza możliwość uzasadnienia regulacji krajowych nie tylko potrzebą ochrony wartości wymienionych w art. 36 TFUE, ale również wymogów koniecznych w rozumieniu doktryny *Cassis de Dijon*⁴⁷. Są jednak również tacy przedstawiciele doktryny, którzy stoją na stanowisku, że wymogi konieczne nie mogą uzasadniać odstępstwa na gruncie art. 114 ust. 4 TFUE⁴⁸. Wyjaśniają, że po pierwsze wymogi konieczne nie są „określone w artykule 36”, jak nakazywałoby brzmienie art. 114

⁴³ K. Kowalik-Bańczyk, *Artykuł 114 TFUE...*, s. 637.

⁴⁴ Franc. „La seconde catégorie de dérogations possibles à l’harmonisation” – por. S. Rodrigues, *Article 95 CE...*, s. 830.

⁴⁵ K. Kowalik-Bańczyk, *Artykuł 114 TFUE...*, s. 533.

⁴⁶ Wniosek o odstępstwo można złożyć tak długo, jak długo akt harmonizujący pozostaje w mocy – por. C. Gulmann, *The Single European Act...*, s. 38.

⁴⁷ P. Dąbrowska-Kłosińska, *Artykuł 114 TFUE...*, s. 599.

⁴⁸ C.B. Bertrand, *Les justifications des entraves aux échanges*, [w:] C. Blumann (red.), *Introduction au marché intérieur. Libre circulation des marchandises*, Éditions de l’Université de Bruxelles, Bruxelles 2015, s. 364–365. Autor wyjaśnia, że przesłanki uzasadniające możliwość przyjęcia derogacji na gruncie art. 114 ust. 4 TFUE są zdecydowanie mniej liczne niż te, które mogą uzasadniać ograniczenia ilościowe

ust. 4 TFUE. Po drugie, zastosowane na gruncie art. 114 ust. 4 TFUE wyrażenie „ważne względy” nie bez powodu różni się od wyrażenia „wymogi konieczne”⁴⁹. Taka niejasna konstrukcja art. 114 ust. 4 TFUE budzi dezaprobatę doktryny⁵⁰. Również samo odwołanie do art. 36 TFUE w treści obecnego art. 114 ust. 4 TFUE jest poddawane krytyce. Tuż po przyjęciu JAE doktryna podkreślała, że odwołania do innych przepisów (*renvois*) są najbardziej „podstępna” formą opracowywania przepisów prawnych, ponieważ finalnie „nikt nie jest w stanie z całą pewnością powiedzieć, co one precyzyjnie znaczą oraz jaki jest ich rzeczywisty zakres i treść”⁵¹. Rozbieżność opinii doktryny co do kwestii objęcia zakresem art. 114 ust. 4 TFUE wymogów koniecznych rzeczywiście potęguje wątpliwość. Także M. Szwarc zwraca uwagę, że brak jest jednolitego stanowiska w tym zakresie⁵².

Druga z przesłanek materialnych umożliwiających wprowadzenie derogacji obejmuje ważne względy dotyczące ochrony środowiska. Jest ona interpretowana szeroko, w kontekście celów unijnej polityki ochrony środowiska⁵³. W tym kontekście przywoływana jest wręcz zasada integracji wymogów ochrony środowiska w ramach innych polityk⁵⁴. N. de Sadeleer uważa, że rozwój linii orzeczniczej dotyczącej tej zasady pozwala na uznanie, że ścisła wykładnia art. 114 TFUE nie jest już dłużej zasadna, jeśli chodzi o uzasadnienie dla derogacji oparte na celach środowiskowych⁵⁵. Wydaje się jednak, że pogląd ten nie zasługuje na uznanie. Świadczyć o tym będą decyzje Komisji i orzecznictwo TSUE, które zostaną poddane analizie w dalszej części monografii. Odnosząc się do stanowiska N. de Sadeleera, F.M. Fleurke stwierdził, że „wykładnia [art. 114 ust. 4 TFUE – BW] dokonywana przez Komisję szybko okazała się znacznie bardziej restrykcyjna niż N. de Sadeleer sobie wyobrażał”⁵⁶.

w handlu lub środki o skutku równoważnym do nich na gruncie doktryny *Cassis de Dijon*. Dodaje, że przepis ten należy interpretować ściśle.

⁴⁹ J. Flynn, *How Will Article 100A (4) Work?...*, s. 693–694. Autor wyraźnie pisze o „the exclusion of mandatory requirements as a basis of derogation under Article 100A(4)”.

⁵⁰ I. Maletić, *The Law and Policy of Harmonization in Europe's Internal Market*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2013, s. 72; J. Flynn, *How will Article 100A(4) Work?...*, s. 693.

⁵¹ „as nobody at the end can say for sure what precisely these provisions mean and what is their real scope and content” – por. P. Pescatore, *Some Critical Remarks on the „Single European Act”*, „Common Market Law Review” 1987, nr 24, s. 16. Autor bardzo krytycznie ocenia JAE.

⁵² M. Szwarc, *Modele regulacji rynku wewnętrznego...*, s. 124.

⁵³ S. Bar, S. Albin, *The Environmental Guarantee on the Rise...*, s. 128.

⁵⁴ M. Wasmeier, *The Integration of the Environmental Protection as a General Rule for Integrating Community Law*, „Common Market Law Review” 2001, nr 38, s. 159–177; K. Król, *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2013, nr 10, s. 410.

⁵⁵ N. de Sadeleer, *Procedures for Derogations...*, s. 895.

⁵⁶ F.M. Fleurke, *What Else for Article 95(5) EC? An Analysis of Land Oberdsterreich and Republic of Austria v Commission*, „Journal of Environmental Law” 2008, t. 20, nr 2, s. 267.

Ważne względy dotyczące środowiska pracy są poza zakresem tematycznym niniejszej monografii, dlatego nie będą przedmiotem analizy.

W tym kontekście należy dodać, że aby wykazać istnienie „ważnych względów”, które uzasadniają „niezbędność” utrzymania krajowych regulacji, konieczne jest w szczególności właściwe zastosowanie zasady ostrożności. Jej elementem jest przeprowadzenie analizy ryzyka (ang. *risk assessment*). Ryzyko oznacza prawdopodobieństwo wystąpienia niebezpieczeństwa dla dóbr, których ochrona jest zdaniem państwa członkowskiego niezbędna⁵⁷. Doktryna wskazuje przy tym, że Komisja wymaga, aby uzasadnienie „ważnych względów” odwoływało się do problemów lub sytuacji specyficznych dla danego państwa członkowskiego. P. Kłosińska-Dąbrowska stoi na stanowisku, że taka przesłanka nie wynika z treści art. 114 ust. 4 TFUE i nie znajduje uzasadnienia⁵⁸. Także N. de Sadeleer uważa, że warunek ten nie wynika z treści tego przepisu⁵⁹. Zwraca dodatkowo uwagę, że nie należy wyrażeniu „specyficzny” przypisywać zbyt ścisłej interpretacji. Problem „specyficzny” nie oznacza, że może on wystąpić tylko w jednym państwie członkowskim⁶⁰. Pogląd ten należy uznać za słuszny.

6.3.1. PRAKTYCZNE ZASTOSOWANIE ART. 114 UST. 4 TFUE NA PRZYKŁADZIE DECYZJI KOMISJI

Zasadne jest poddanie analizie praktycznego zastosowania mechanizmów derogacyjnych zawartych w art. 114 ust. 4 i ust. 5 TFUE. Jak zostanie to wykazane poniżej możliwości, które państwa członkowskie wiązały z tymi przepisami, okazały się znacznie bardziej ograniczone niż początkowo zakładano.

6.3.1.1. PRZYKŁAD REGULACJI DUŃSKICH

Jednym z państw członkowskich, które wykazały się aktywnością w korzystaniu z mechanizmu derogacyjnego, o którym mowa w art. 114 ust. 4 TFUE w odniesieniu do żywności jest Dania. Państwo to, obok Niemiec, przejawiało szczególną inicjatywę w negocjowaniu brzmienia art. 100A JAE, w tym zobowiązania Komisji do przyjęcia za podstawę jej działań wysokiego poziomu ochrony⁶¹. U źródeł tej aktywności leżał

⁵⁷ P. Dąbrowska-Kłosińska, *Artykuł 114 TFUE...*, s. 602.

⁵⁸ Tamże, s. 603.

⁵⁹ N. de Sadeleer, *EU Environmental Law...*, s. 363.

⁶⁰ N. de Sadeleer, *Procedures for Derogations...*, s. 891, 900–901; I. Maletić, *The Law and Policy of Harmonization...*, s. 76.

⁶¹ C.D. Ehlermann, *The Internal Market Following The Single European Act*, „Common Market Law Review” 1987, nr 24, s. 387; J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne...*,

niepokój o ograniczanie swobody ustawodawcy duńskiego w podejmowaniu działań służących zwłaszcza ochronie konsumentów, ale także środowiska. Przedstawiciele duńskiej doktryny podkreślają, że wypracowany na gruncie art. 100A ust. 4 JAE mechanizm derogacyjny miał zapewniać, że w przypadku konfliktu pomiędzy swobodami rynkowymi, a ważnymi względami ochrony zdrowia publicznego, środowiska lub środowiska pracy, priorytet zostanie przyznany ww. ważnym względom. Wskazali, że są one ważniejsze niż wolny handel i nie można ograniczać państw członkowskich w podejmowaniu działań służących tym względom w sposób, który one uznają za niezbędny (*as they deem necessary*)⁶². Dania wielokrotnie występowała zatem do Komisji z wnioskiem o utrzymanie przepisów krajowych stanowiących odstępstwo od aktu harmonizującego. Przepisy te dotyczyły stosowanych jako dodatki do żywności azotanów, azotynów i siarczanów. Ustawodawstwo duńskie ustalające surowe normy dla ww. dodatków datuje się na 1973 r. Było ono stopniowo rozwijane. W momencie przyjęcia w 1995 r. dyrektywy 95/2/WE⁶³, w Danii obowiązywały znacznie bardziej restrykcyjne normy w tym zakresie niż te ustanowione w owej dyrektywie⁶⁴. Maksymalne dopuszczalne poziomy zastosowania azotynów i azotanów w produkcji żywności w przepisach duńskich były zdecydowanie niższe niż te przyjęte następnie na poziomie dyrektywy. W konsekwencji Dania notyfikowała Komisji przepisy krajowe w oparciu o obecny art. 114 ust. 4 TFUE w celu ich utrzymania. Komisja jednak wydała decyzję odmawiającą ich zatwierdzenia⁶⁵. Uznała bowiem regulacje duńskie za nieproporcjonalne. Dania wniosła skargę do TSUE o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Wydany przez TSUE w 2003 r. wyrok w tej sprawie jest najdonioślejszym w zakresie problematyki zastosowania art. 114 ust. 4 TFUE w obszarze dodatków do żywności⁶⁶. TSUE stwierdził w nim nieważność decyzji Komisji w zakresie dotyczą-

s. 49. Autorzy zwracają uwagę na złożone przez Danię oświadczenie do JAE odnośnie do art. 100A, które przewiduje możliwość stosowania najwyższych standardów, jeśli nie mają one charakteru protekcyjnego.

⁶² C. Gulmann, *The Single European Act...*, s. 31, 35.

⁶³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 95/2/WE z 20 lutego 1995 r. w sprawie dodatków do żywności innych niż barwniki i substancje słodzące, Dz. Urz. WE L 61 z 18.03.1995 r., s. 1.

⁶⁴ Por. szerzej A. Nowak-Far, *Krajowa regulacja dodatków do żywności ze znaczącymi odstępstwami na rzecz ochrony konsumentów: przykład Danii*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,18984.pdf> [dostęp: 1.09.2024].

⁶⁵ Por. Commission Decision of 26 October 1999 1999/830/EC on the national provisions notified by the Kingdom of Denmark concerning the use of sulphites, nitrites and nitrates in foodstuffs, Dz. Urz. WE L 329 z 22.12.1999 r., s. 1.

⁶⁶ Wyrok TSUE z 20 marca 2003 r., C-3/00, *Królestwo Danii p. Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:C:2003:167.

cym zastosowania azotynów i azotanów w żywności⁶⁷. W jego ocenie ustalone przez Danię maksymalne dopuszczalne poziomy zastosowania tych dodatków, znacznie niższe niż te przyjęte w dyrektywie 95/2/WE, nie były nieproporcjonalne wobec celu ochrony zdrowia publicznego. TSUE podniósł zwłaszcza, że oceniając regulacje duńskie Komisja nie uwzględniła w należyтым stopniu opinii Komitetu Naukowego ds. Żywności (dalej: Komitet), który działał jako ciało opiniujące na podstawie dyrektywy 95/2/WE. Komitet ten tymczasem wskazał na brak możliwości ustalenia poziomów, poniżej których nitrozoaminy powstające w procesie produkcji żywności z dodaniem azotynów i azotanów nie miałyby działania rakotwórczego. Skonkludował, że konieczne jest ograniczenie do minimum ekspozycji człowieka na te dodatki. TSUE przywołał tę ocenę Komitetu, zwracając uwagę na zawartą w niej krytykę dyrektywy 95/2/WE jako określającą maksymalne dopuszczalne poziomy zastosowania azotynów i azotanów w produkcji żywności na zbyt wysokim poziomie. Argumenty te wpłynęły na finalną ocenę TSUE dotyczącą proporcjonalności regulacji duńskich w tym zakresie.

Z kolei w odniesieniu do siarczanów TSUE nie stwierdził nieważności decyzji Komisji. Uznał, iż słusznie oceniła ona przepisy duńskie jako nieproporcjonalne do celów, którym służyły. Także w tym zakresie oparł się na opinii Komitetu, zgodnie z którą siarczany nie stanowią dla zdecydowanej większości konsumentów ryzyka dla zdrowia. Komitet wskazał, że wystarczające jest informowanie konsumentów o właściwościach alergogennych siarczanów poprzez odpowiednie oznakowanie środków spożywczych zawierających ten dodatek. TSUE orzekł zatem, że Komisja dokonała prawidłowej oceny przepisów duńskich uznając, że wykraczały one ponad to, co konieczne dla zapewnienia ochrony zdrowia publicznego ustalając maksymalne ilości siarczanów na niższych niż wspólnotowe poziomach. Wskazał, że w tym zakresie akty harmonizujące zapewniły należyty poziom ochrony zdrowia.

W efekcie wyroku w sprawie C-3/00 Dania mogła utrzymać krajowe przepisy w zakresie dotyczącym azotynów i azotanów. Wraz ze zmianami aktów harmonizujących lub przyjmowaniem nowych, wdrażające je przepisy duńskie były jeszcze wielokrotnie poddawane notyfikacji Komisji⁶⁸. Zasadne jest odwołanie się do najnowszej z decyzji

⁶⁷ Z kolei w odniesieniu do siarczanów nie stwierdził jej nieważności uznając dokonaną przez Komisję ocenę w tym zakresie za prawidłową.

⁶⁸ Por. decyzja Komisji 2008/448/WE z 23 maja 2008 r. dotycząca przepisów krajowych zgłoszonych przez Danię w sprawie dodawania azotynów do niektórych produktów mięsnych, Dz. Urz. WE L 157 z 17.06.2008 r., s. 98; decyzja 2010/561/UE z 25 maja 2010 r. dotycząca przepisów krajowych zgłoszonych przez Danię w sprawie dodawania azotynów do niektórych produktów mięsnych, Dz. Urz. UE L 247 z 21.09.2010 r., s. 55; decyzja 2015/826/UE z 22 maja 2015 r., dotycząca przepisów krajowych zgłoszonych przez Danię w sprawie dodawania azotynów do niektórych produktów mięsnych, Dz. Urz. UE L 130 z 28.05.2015 r., s. 10; decyzja 2018/702/UE z 8 maja 2018 r., dotycząca przepisów krajowych

Komisji zezwalających na utrzymanie przez Danię surowszych niż unijne norm dotyczących dodawania azotynów do niektórych produktów mięsnych. Jest to decyzja z 2021 r.⁶⁹ Wcześniej, należy jednak wyjaśnić, że współcześnie dodawanie azotynów do produktów mięsnych zostało zharmonizowane w rozporządzeniu (WE) nr 1333/2008 w sprawie dodatków do żywności. Określa ono w szczególności maksymalne ilości azotynów, które mogą być dodawane do tych produktów. Azotyny stanowią zatem zatwierdzonego dodatek, który powinien być bez przeszkód stosowany w produkcji żywności we wszystkich państwach członkowskich UE na warunkach określonych w rozporządzeniu (WE) nr 1333/2008. Dodaje się je do produktów mięsnych od wielu dziesięcioleci. Hamują bowiem wzrost bakterii odpowiedzialnych za zatrucie jadem kiełbasianym⁷⁰. Niemniej, jak już wskazano, ich obecność w produktach mięsnych może mieć działanie rakotwórcze w wyniku wydzielania się nitrozoamin⁷¹. Przepisy krajowe, o których utrzymanie wnioskowała Dania, zezwalały więc na zastosowanie niższych niż te określone w rozporządzeniu (WE) nr 1333/2008 maksymalnych ilości azotynów dodawanych do produktów mięsnych (w mg/kg)⁷². Ponadto nie zezwalały na wprowadzanie do obrotu niektórych tradycyjnych peklowanych produktów mięsnych, w przypadku których nie jest możliwe ustalenie ilości azotynów wchłoniętych przez mięso z uwagi na charakter

zgłoszonych przez Danię w sprawie dodawania azotynów do niektórych produktów mięsnych, Dz. Urz. UE C 230 z 2.07.2018 r., s. 2; decyzja 2021/741/UE z 5 maja 2021 r., dotycząca przepisów krajowych zgłoszonych przez Danię w sprawie dodawania azotynów do niektórych produktów mięsnych, Dz. Urz. UE L 159 z 6.05.2021 r., s. 13.

⁶⁹ Decyzja Komisji 2021/741/UE z 5 maja 2021 r. dotycząca przepisów krajowych zgłoszonych przez Danię w sprawie dodawania azotynów do niektórych produktów mięsnych (notyfikowana jako dokument nr C (2021) 3045), Dz. Urz. UE L 159 z 6.05.2021 r., s. 13.

⁷⁰ Ich funkcja polega na zapewnieniu, w połączeniu z innymi czynnikami, konserwacji i bezpieczeństwa mikrobiologicznego produktów mięsnych poprzez hamowanie wzrostu bakterii odpowiedzialnych za zatrucie jadem kiełbasianym – por. sekcja I, pkt 1, ppkt 9 decyzji Komisji 2021/741/UE.

⁷¹ Niektóre z nitrozoamin są rakotwórcze – por. obszerniej sekcja I, pkt 1, ppkt 9 decyzji Komisji 2021/741/UE.

⁷² Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1333/2008 maksymalne ilości azotynu potasu (E 249) oraz azotynu sodu (E 250), jakie mogą zostać dodane w trakcie wytwarzania produktów mięsnych to 150 mg/kg w przypadku produktów mięsnych ogólnie i 100 mg/kg w przypadku produktów mięsnych sterylizowanych. W przypadku kilku określonych peklowanych produktów mięsnych wytwarzanych tradycyjnie w określonych państwach członkowskich maksymalna dodana ilość może wynieść 180 mg/kg. Zgodnie z przepisami duńskimi natomiast maksymalny poziom azotynów (E 249 i E 250) może wynieść co do zasady 60 mg/kg (z pewnymi odstępstwami dla ściśle określonych kategorii wyrobów mięsnych). Ponadto regulacje duńskie w istocie uniemożliwiały wprowadzanie do obrotu na terenie Danii niektórych tradycyjnie wytwarzanych produktów mięsnych z innych państw członkowskich z uwagi na zawarte w nich pozostałości azotynów – por. pkt 15, 16 i 29 decyzji Komisji 2021/741/UE. Przepisy duńskie obowiązywały już w momencie, gdy pierwotnie ustanowiono przepisy unijne w dyrektywie 2006/52/WE. Możliwość ich utrzymania wynikała z poprzednich decyzji Komisji, aprobujących terminowe utrzymanie przepisów duńskich.

procesu ich wytwarzania. Na poparcie swojego wniosku Dania powołała ważne względy ochrony zdrowia i życia ludzi. Przedłożyła szereg informacji uzasadniających niezbędnosć zastosowania derogacji, w tym zwłaszcza dane dotyczące spożycia produktów mięsnych przez społeczeństwo duńskie, a co za tym idzie jego narażenia na azotyny⁷³. Oparła się na badaniach, które wskazują na związek między spożywaniem produktów mięsnych, zwłaszcza przetworzonych, a rozwojem różnych postaci nowotworów. Wskazała również na znaczące przekroczenie przez znaczną część populacji duńskiej dopuszczalnego dziennego spożycia azotynów w ramach diety. Podkreśliła przy tym, że duńskie przepisy obowiązują od wielu lat i nigdy nie doprowadziły do problemów z konserwacją produktów mięsnych. Jak bowiem zwróciła uwagę od 2006 r. nie stwierdzono na jej terytorium przypadków zatrucia jadem kielbasianym. W związku z tym w ocenie Danii jej przepisy zapewniały kompleksową ochronę przed zatruciem pokarmowym. Istotne było również wypełnienie przez Danię nałożonego na nią wcześniejszą decyzją Komisji 2018/702/UE obowiązku monitorowania sytuacji⁷⁴. Na podstawie przeprowadzonego monitoringu Dania stwierdziła, że wzięte uprzednio pod uwagę względy zdrowotne pozostają aktualne i derogacja nadal jest potrzebna. Oceniając regulacje duńskie Komisja stwierdziła, że większość produktów mięsnych spożywanych przez ludność Danii odpowiada poziomowi wynikającemu z krajowych przepisów. W przypadku odrzucenia wniosku Danii o ich utrzymanie poziom ten zostałby zastąpiony znacznie wyższym, wynikającym z przepisów unijnych⁷⁵. W efekcie możliwy byłby wzrost narażenia ludności Danii na azotyny⁷⁶.

W odniesieniu do wpływu regulacji duńskich na rynek, Dania powołała dane statystyczne, z których wynikało, że przyznana jej derogacja nie miała negatywnego wpływu na przywóz wybranych produktów z innych państw członkowskich⁷⁷. Było to istotne z punktu widzenia przeprowadzanej przez Komisję oceny, o której mowa w art. 114 ust. 6 TFUE – Komisja uznała bowiem, że regulacje duńskie nie stanowią arbitralnej

⁷³ Dania przedstawiła ponadto analizę obecności azotynów w produktach mięsnych znajdujących się na rynku duńskim; dane dotyczące częstości występowania zatrucia jadem kielbasianym oraz zaktualizowaną ocenę ryzyka sporządzoną przez Krajowy Instytut ds. Żywności Duńskiego Uniwersytetu Technicznego.

⁷⁴ Dania miała zbierać dane mające na celu ustalenie, czy stosowanie poziomów określonych w rozporządzeniu (WE) nr 1333/2008 pozwala osiągnąć w Danii wymagany poziom ochrony zdrowia, a jeżeli nie – to czy prowadzi to do niedopuszczalnego zagrożenia dla zdrowia ludzi.

⁷⁵ Regulacje duńskie przewidywały poziom 60 mg/kg, podczas gdy regulacje unijne – 100 lub 150 mg/kg w zależności od produktu.

⁷⁶ Wzrost ryzyka byłby możliwy, nawet jeśli duńscy producenci, podobnie jak producenci z innych państw członkowskich, nie byłiby zobowiązani do zwiększenia ilości azotynów, jakie dodają do swoich produktów do maksymalnych ilości, o których mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1333/2008.

⁷⁷ Dania powołała dane, z których wynikało, że w okresie od 2017 r. do 2019 r. całkowity przywóz produktów mięsnych na jej rynek wzrósł o ok. 4%.

dyskryminacji, ukrytego ograniczenia w handlu między państwami członkowskimi ani przeszkody w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Brak arbitralnej dyskryminacji wynikał z faktu, że duńskie przepisy obejmowały zarówno produkty krajowe, jak i wytwarzane w innych państwach członkowskich. W zakresie badania dotyczącego występowania ukrytych ograniczeń w handlu zasadnicze znaczenie ma natomiast proporcjonalność krajowych przepisów. Co do zasady bowiem przepisy krajowe nakładające na podmioty z innych państw członkowskich UE surowsze normy niż te wynikające z regulacji harmonizujących mogą stanowić ukryte ograniczenie w handlu. Uznaje się jednak, że art. 114 ust. 6 TFUE należy interpretować w ten sposób, że jedynie środki krajowe stanowiące nieproporcjonalną przeszkodę dla rynku wewnętrznego nie mogą zostać zatwierdzone⁷⁸. Jako że Dania przedstawiła dane liczbowe wskazujące, że przywóz wybranych produktów mięsnych z innych państw członkowskich wzrósł w latach 1994–2019, Komisja uznała, że nie stanowią one ukrytego ograniczenia w handlu. Nie bez znaczenia były przy tym aprobujące uwagi zgłoszone przez Finlandię, Łotwę i Maltę w odniesieniu do notyfikacji przedłożonej przez władze duńskie⁷⁹. Proporcjonalność ma także zasadnicze znaczenie przy ocenie wpływu krajowych przepisów na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Występujące na gruncie art. 114 ust. 6 TFUE pojęcie „przeszkody w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego” jest bowiem rozumiane jako wpływ nieproporcjonalnie duży wobec zamierzonego celu⁸⁰. W innym przypadku bowiem warunek braku przeszkód w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego wykluczałby zatwierdzenie każdego środka krajowego, który mógłby wpływać na funkcjonowanie tego rynku. Komisja oceniła, że w przypadku przepisów duńskich warunek proporcjonalności został spełniony⁸¹. W konsekwencji wykazane przez Danię korzyści zdrowotne związane ze zmniejszeniem narażenia na azotyny w produktach mięsnych oraz stwierdzony brak wpływu tych przepisów na handel (lub bardzo ograniczony wpływ) pozwoliły na akceptację wniosku Danii o utrzymanie jej krajowych przepisów z uwagi na ochronę zdrowia i życia ludzi.

Odnosząc się do sposobu zastosowania przez Danię art. 114 ust. 4 TFUE, uprawnione jest stwierdzenie, że może on służyć za wzór innym państwom członkowskim. Po pierwsze, Dania dostarczyła Komisji solidne i weryfikowalne dane wskazujące na niezbędność utrzymania duńskich przepisów służących ochronie zdrowia publicznego. Wśród nich były wyniki najnowszych badań naukowych. Szczegółowo uzasadniła istnie-

⁷⁸ Por. sekcja II, pkt 2, ppkt 54 decyzji Komisji 2021/741/UE.

⁷⁹ Kraje te wskazały, że ich producenci nie mieli zastrzeżeń do przepisów duńskich i nie skarżyli się na problemy z ich stosowaniem – por. tamże, sekcja I, pkt 3, ppkt 18.

⁸⁰ Tamże, sekcja II, pkt 2, ppkt 56.

⁸¹ Tamże, sekcja II, pkt 2, ppkt 57.

nie „ważnych względów”, których ochrona była jej zdaniem niezbędna. Powołane przez nią dane wskazywały zwłaszcza na całkowite spożycie przez populację duńską azotynów i azotanów w całodziennej diecie, przy uwzględnieniu także innych niż mięso środków spożywczych. Dania mogła tym samym wykazać zagrożenie dla zdrowia populacji duńskiej płynące z nagromadzenia w organizmie ludzkim tych dodatków. Przedstawiła także pogłębioną oceną ryzyka sporządzoną przez krajowy komitet naukowy. Podnoszona przez nią argumentacja wskazywała ponadto na proporcjonalność przyjętego przez ustawodawcę duńskiego rozwiązania: dopuszczalne na mocy przepisów duńskich ilości azotynów były niższe niż te określone przez ustawodawcę unijnego, a jednak chroniły przed zatruciem jadem kiełbasianym. W efekcie Dania zapewniła swoim obywatelom wysoki poziom bezpieczeństwa żywności. Jednocześnie przyjęte przez nią środki odpowiadały wszystkim warunkom określonym w art. 114 ust. 6 TFUE⁸². Po drugie, Dania prowadzi wieloletnią politykę ograniczania spożycia niektórych dodatków. Regulacje prawne w tym obszarze sięgają lat. 70. Cechuje je, co do zasady, proporcjonalność i niedyskryminacja. Świadczą o tym choćby pozytywne uwagi zgłaszane przez inne państwa członkowskie w procesie notyfikacji. Wskazywały one na brak problemów przedsiębiorców pochodzących z innych państw członkowskich z dostosowaniem produkcji żywności do wymogów rynku duńskiego i jej sprzedażą na tym rynku. Po trzecie, należy podkreślić za A. Nowakiem-Farem, że Dania bez wątpienia jest sprawna w sferze negocjacyjnej i politycznej na szczeblu UE. Bierze się to z wysokiej zdolności przedstawicieli tego państwa do reprezentowania jego interesów na unijnych forach decyzyjnych. Ponadto posiada ona umiejętność budowania koalicji, które wspierają ją w kwestiach, którymi jest szczególnie zainteresowana⁸³.

6.3.1.2. PRZYKŁAD REGULACJI SZWEDZKICH

Utrzymaniem krajowych regulacji służących ochronie zdrowia publicznego na podstawie art. 114 ust. 4 TFUE zainteresowana była także Szwecja. Podobnie jak Dania, państwo to przyjęło w latach 70. krajowe przepisy ustalające maksymalne dopuszczalne ilości dla określonych substancji stosowanych w produkcji żywności. Tymi substancjami były w szczególności barwniki azowe oraz cyklaminy, stosowany w przemyśle spożywczym do słodzenia. Ich zastosowanie na poziomie ówczesnej Wspólnoty było uregulowane dyrektywami 94/36/WE⁸⁴ oraz 94/34/WE⁸⁵. Szwecja notyfikowała Ko-

⁸² Nie stanowiły środka arbitralnej dyskryminacji lub ukrytego ograniczenia w handlu między państwami członkowskimi i nie stanowiły przeszkody w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.

⁸³ A. Nowak-Far, A. Nowak-Far, *Krajowa regulacja dodatków do żywności...*, s. 63.

⁸⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/36/WE z 30 czerwca 1994 r. w sprawie barwników używanych w środkach spożywczych, Dz. Urz. WE L 237 z 10.09.1994 r., s. 13 z późn. zm.

⁸⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/35/WE z 30 czerwca 1994 r. w sprawie substancji słodzących używanych w środkach spożywczych, Dz. Urz. WE L 237 z 10.09.1994 r., s. 3 z późn. zm.

misji bardziej restrykcyjne krajowe przepisy w celu ich utrzymania. Uzasadniała je interesem ochrony zdrowia publicznego. Wskazała, że zastosowanie tych barwników należy maksymalnie ograniczyć, ponieważ wywołują one alergię. Ich funkcja sprowadza się natomiast „jedynie” do zwiększenia atrakcyjności żywności poprzez jej barwienie. Szwecja stała na stanowisku, że taki efekt barwiący można uzyskać dzięki zastosowaniu innych barwników, które – w przeciwieństwie do barwników azowych – nie wywołują alergii. Z kolei cyklaminian, mający właściwości słodzące, był niemal całkowicie zakazany w Szwecji. W jej ocenie przepisy wspólnotowe zezwalały na jego zastosowanie na zbyt wysokim poziomie prowadząc do przekroczenia dziennego dopuszczalnego spożycia tej substancji.

Komisja nie zgodziła się jednak na utrzymanie szwedzkich przepisów uznając je za nieproporcjonalne⁸⁶. W jej ocenie nie były one niezbędne dla ochrony zdrowia publicznego w Szwecji. Komisja wyjaśniła, że regulacje szwedzkie stanowiły element polityki prewencyjnej, a nie środek rzeczywiście konieczny dla ochrony zdrowia populacji szwedzkiej. Argumentowała, że przedstawione przez Szwecję badania naukowe wskazujące na działanie alergogenne barwników azowych zostały już uwzględnione na etapie prac legislacyjnych nad dyrektywą 94/36/WE. Badania Komitetu Naukowego ds. Dodatków Żywnościowych, podobnie jak badania przedstawione przez Szwecję, wyraźnie wskazywały już na ryzyko alergii związane ze spożyciem żywności zawierającej te barwniki. Z tego względu przyjęte w ww. dyrektywie zasady ich stosowania były restrykcyjne. Powołane przez Szwecję badania miały na celu wykazanie związku pomiędzy spożywaniem żywności zawierającej barwniki azowe a ryzykiem wystąpienia alergii, zwłaszcza u dzieci. Komisja podniosła jednak istotny mankament tych badań: dotyczyły one mianowicie ogólnie problemu alergii u populacji szwedzkiej, a nie alergii pokarmowych. Z tego względu oceniła, że nie jest możliwe dokonanie oszacowania występowania alergii spowodowanych barwnikami azowymi opierając się na danych dotyczących występowania alergii u populacji szwedzkiej w ogóle. Podkreśliła przy tym, że alergię różni się od siebie: osoba uczulona na określoną substancję nie musi być uczulona na inną. W konsekwencji Komisja skonkludowała, że Szwecja nie przedstawiła w istocie danych pozwalających na porównanie występowania alergii spowodowanych barwnikami azowymi w populacji szwedzkiej w stosunku do populacji ówczesnej Wspólnoty lub populacji światowej. Tym samym nie było możliwe wykazanie, że w Szwecji istnieje specyficzny problem wymagający odmiennego uregulowania niż to przyjęte na poziomie Wspólnoty. W tym kontekście Komisja podkreśliła, że przedstawione przez

⁸⁶ Commission Decision nr 1999/5/EC of 21 December 1998 on the national provisions notified by the Kingdom of Sweden concerning the use of certain colours and sweeteners in foodstuffs (notified under document number C (1998) 4193), Dz. Urz. WE L 3 z 7.01.1999 r., s. 13.

Szwecję badania wskazywały na problemy alergii również w sąsiednim kraju, tj. Danii. Miały one świadczyć o cechach o charakterze genetycznym, środowiskowym lub o zwyczajach żywieniowych, które w tej części Europy miałyby prowadzić do alergii pokarmowych. Niemniej ani Dania, ani Finlandia nie wystąpiły z inicjatywą analogiczną do szwedzkiej. Żadne z tych sąsiednich krajów nie podjęło działań nakierowanych na przyjęcie odstępstwa od dyrektywy 94/36/WE. Za wystarczające dla ochrony zdrowia swoich populacji uznały one odpowiednie etykietowanie żywności.

Komisja nie zgodziła się również z argumentacją Szwecji co do możliwości zastąpienia barwników azowych innymi. Wyjaśniła, że tylko te barwniki pozwalają na uzyskanie konkretnych kolorów w przypadku określonych środków spożywczych, zwłaszcza napojów lub wyrobów cukierniczych. Dodatkowo podkreśliła, że Szwecja domaga się ograniczenia zastosowania barwników azowych, podczas gdy działanie alergogenne wykazuje znacznie więcej dodatków do żywności, np. siarczany lub benzoesany. Podkreśliła, że działanie Szwecji nie jest zatem spójne, ponieważ inne dodatki, także będące źródłem alergii, nie są objęte w Szwecji ograniczeniami. Na koniec wskazała, że konsumenci są informowani o obecności tych barwników w żywności poprzez jej odpowiednie etykietowanie. Konsumenci wykazujący problemy z alergiami mogą więc wybrać środki spożywcze nie zawierające tych składników. Niezbędne regulacje w tym zakresie były wówczas zawarte w dyrektywie nr 79/112. Podnoszone przez Szwecję argumenty wskazujące na brak możliwości należytego informowania konsumentów zakupujących żywność nieopakowaną także zostały przez Komisję odparte. Podniosła ona bowiem, że możliwe jest umieszczanie wywieszek informujących o składzie żywności sprzedawanej luzem.

Argumentacja opierająca się na informowaniu konsumentów o składzie żywności została przez Komisję przywołana również w kwestii przepisów szwedzkich zakazujących cyklaminianu. Komisja wyjaśniła, że zakaz ten był nieproporcjonalny wobec zapewnionej konsumentom możliwości wyboru innych produktów, nie zawierających w swoim składzie tego dodatku. Komisja podważyła przy tym dane przedstawione przez Szwecję w odniesieniu do ryzyka przekroczenia dopuszczalnych dziennych norm spożycia cyklaminianu przez dzieci i osoby chore na cukrzycę. Zostały one uzyskane metodą ekstrapolacji, która zdaniem Komisji była niewłaściwa i prowadziła do zawyżenia informacji dotyczących realnej konsumpcji cyklaminianu. Komisja uznała w efekcie, że Szwecja nie wykazała, aby populacja tego kraju cierpiała na szczególnie problem wymagający przyjęcia bardziej restrykcyjnych niż wspólnotowe poziomów zastosowania cyklaminianu w produkcji żywności⁸⁷. Przyjęte przez Szwecję przepisy tymczasem w praktyce

⁸⁷ Komisja podkreśliła przy tym, że cukrzycy to grupa zwracająca szczególną uwagę na swój sposób żywienia. Tymczasem dane powołane przez Szwecję wskazywały na znaczne przekroczenie dziennego dopuszczalnego spożycia. Dane te budziły tym większe wątpliwości ze strony Komisji.

całkowicie go zakazywały. Zostały w efekcie uznane przez Komisję za nieproporcjonalne, a tym samym za niedopuszczalne.

Odnosząc się do oceny przepisów szwedzkich dokonanej przez Komisję, należy stwierdzić, że wskazuje ona na priorytetowe podejście do swobody przepływu towarów. Argumentacja Komisji, z której wynika, że właściwe etykietowanie środków spożywczych jest wystarczające dla zapewnienia ochrony konsumentów podatnych na alergie kolejny raz przenosi na nich właśnie ciężar zapewnienia ochrony swojego zdrowia. W tym kontekście ponownie nasuwa się nieco zbyt wyidealizowany obraz „przeciętnego konsumenta”, który z uwagą analizuje oznakowanie każdego zakupywanego produktu i treść wywieszek obok żywności sprzedawanej luzem. Szwecja, jak się wydaje, miała na celu ochronę swojego społeczeństwa przed nadmierną konsumpcją dodatku, którego funkcje były w dodatku związane zasadniczo z estetyką produktu. Z formalnego punktu widzenia trudno jest zarzucić Komisji niewłaściwe podejście. Rzeczywiście powołane przez Szwecję badania dotyczyły problemu alergii w ogóle, a nie alergii pokarmowych. Niemniej podejście Komisji wydaje się w tym przypadku dość restrykcyjne. Podobne było zresztą na gruncie przywołanej już decyzji nr 1999/830 odmawiającej zatwierdzenia przepisów duńskich dotyczących dodatków do żywności. Także w tym przypadku Komisja oparła się na oznakowaniu środków spożywczych jako wystarczającym dla zapewnienia ochrony osobom wrażliwym na alergie. Komentując decyzję Komisji doktryna duńska podkreślała, że Komisja przyjmując takie podejście „skutecznie uniemożliwia Danii zastosowanie wyższego poziomu ochrony, chociaż język Traktatu jasno stanowi, że państwa członkowskie mają prawo przyjąć derogację od norm UE jeśli uważają to za niezbędne”⁸⁸.

Biorąc pod uwagę obie decyzje Komisji można wręcz pokusić się o wniosek, że przepis JAE, który uznawany był za zawierający „jedną z najbardziej kontrowersyjnych klauzul w Traktacie”⁸⁹, okazał się dawać bardzo ograniczone możliwości, jeśli chodzi o możliwość przyjęcia derogacji w odniesieniu do żywności. Uwagę zwraca np., że dokonując oceny notyfikowanych jej na podstawie art. 114 ust. 4 TFUE przepisów, Komisja wykazała się pewną niespójnością. W skierowanej do Danii decyzji dotyczącej dodatków do żywności poddawała ocenie kwestię specyfiki problemu, choć art. 114 ust. 4 TFUE nie zawiera warunku dotyczącego wykazania, że dany problem jest specyficzny dla pań-

⁸⁸ R. Verheyen, *Article 95 EC Treaty in Practice: The European Commission Decisions on Creosote, Sulphite, Nitrates and Nitrites*, „Review of European, Comparative & International Environmental Law” 2000, t. 9, nr 1, s. 74.

⁸⁹ S. Bar, S. Albin, *The Environmental Guarantee on the Rise...*, s. 121. Por. również – P. Oliver, *Oliver on Free Movement...*, s. 441. Autor używa określenia „tremendous controversy”.

stwa członkowskiego⁹⁰. Takie działanie obrazuje ogólną postawę Komisji. Tymczasem, zwłaszcza państwa skandynawskie uznawały art. 114 ust. 4 TFUE za „gwarancję prawa” do utrzymania bardziej surowych krajowych regulacji⁹¹.

6.4. ODSZCZEPSTWO POLEGAJĄCE NA PRZYJĘCIU NOWYCH REGULACJI KRAJOWYCH NA PODSTAWIE ART. 114 UST. 5 TFUE

Artykuł 114 ust. 5 TFUE został wprowadzony przez Traktat Amsterdamski, który wszedł w życie w 1999 r.⁹² Umożliwia on państwom członkowskim przyjęcie nowych, krajowych regulacji prawnych potencjalnie sprzecznych z przyjętym wcześniej aktem harmonizującym. Przesłankami materialnymi, które pozwalają państwu członkowskiemu na powołanie się na ten rodzaj derogacji są wyłącznie ochrona środowiska lub środowiska pracy. Ich zakres jest zatem znacznie bardziej ograniczony niż w przypadku ustanowionej w art. 114 ust. 4 TFUE derogacji polegającej na utrzymaniu wcześniej- szych regulacji krajowych. Nie zawiera bowiem odwołania do art. 36 TFUE. Tym samym ochrona zdrowia publicznego nie stanowi przesłanki materialnej pozwalającej na wprowadzenie przez państwo członkowskie nowych regulacji stanowiących odstępstwo od już przyjętego aktu harmonizującego⁹³. Zakresem art. 114 ust. 5 TFUE nie są również objęte wymogi konieczne, takie jak np. ochrona konsumentów. Większa restryk- cyjność art. 114 ust. 5 TFUE w stosunku do art. 114 ust. 4 TFUE wynika z wyższego prawdopodobieństwa naruszenia aktu harmonizacji unijnej w przypadku przyjęcia nowego aktu krajowego niż w przypadku utrzymania przez państwo członkowskie już

⁹⁰ „Consequently, the information available to the Commission has not made it possible to conclude that the Danish population is in a specific situation compared with the populations of other Member States, notably its immediate neighbours, as regards this question of allergies related to sulphites” – pkt 32 decyzji nr 1999/830.

⁹¹ S. Bar, S. Albin, *The Environmental Guarantee on the Rise...*, s. 122.

⁹² N. de Sadeleer, *EU Environmental Law...*, s. 362; D. Langlet, S. Mahmoudi, *EU Environmental Policy...*, s. 107.

⁹³ E. de Vos, M. Weimer, *Differentiated Integration...*, s. 8; N. de Sadeleer, *EU Environmental Law...*, s. 364–365 i s. 365; I. Maletić, *The Law and Policy of Harmonisation...*, s. 74–75; M. Szwarc, *Modele regulacji rynku wewnętrznego...*, s. 124; C.B. Bertrand, *Les justifications des entraves aux échanges...*, s. 366. Całkowicie odrębne zdanie mają D. Langlet i S. Mahmoudi. Uważają, że ochrona zdrowia ludzi wchodzi w zakres unijnej polityki ochrony środowiska, o ile jest związana z warunkami środowiskowymi „protecting human health (...) falls, at least as long as the threats to human health are related to the conditions of the physical environment in which human live, within the concept of protection of the environment” – D. Langlet, S. Mahmoudi, *EU Environmental Policy...*, s. 109.

obowiązujących przepisów. W pierwszym bowiem przypadku instytucje unijne nie mogły wziąć pod uwagę tekstu regulacji krajowej przy tworzeniu aktu harmonizującego. W literaturze formułuje się co prawda pogląd, iż uwzględniając szeroką wykładnię pojęcia ochrony środowiska istnieją argumenty, aby przyjąć, iż zakresem art. 114 ust. 5 TFUE objęta jest także ochrona zdrowia publicznego⁹⁴. Do tego poglądu należy jednak podejść z dużą ostrożnością. Rozumiejąc logikę takiej interpretacji, opierającą się o szeroko pojmowane cele unijnej polityki ochrony środowiska, konieczne jest zwrócenie uwagi na stanowisko TSUE, zgodnie z którym względy wymienione w art. 36 TFUE nie są objęte zakresem art. 114 ust. 5 TFUE⁹⁵. TSUE wyraźnie wskazał, że „przyjęcie nowych przepisów krajowych może tym bardziej zagrozić harmonizacji. Instytucje wspólnotowe z definicji nie mogą brać pod uwagę tekstu krajowego przy opracowaniu przepisu harmonizującego. W takim przypadku wymagania, o których mowa w art. 30 WE [art. 36 TFUE – BW], nie są uwzględniane, a pod uwagę brane są jedynie względy odnoszące się do ochrony środowiska naturalnego lub środowiska pracy (...)”⁹⁶. Faktem jest, że można odnaleźć przykład decyzji, choć nie dotyczącej żywności, która odnosi się do derogacji na gruncie art. 114 ust. 5 TFUE i w której kwestia wpływu regulacji na zdrowie publiczne była wnikliwie badana⁹⁷. Owa kwestia zdrowotna ściśle jednak łączyła się w tej decyzji z ochroną środowiska. To właśnie ochrona środowiska była zresztą przesłanką materialną wskazaną w zgłoszeniu. Wydaje się zatem, że odwołanie do ochrony zdrowia publicznego może mieć miejsce w treści zgłoszenia w przypadku, gdy kwestia zdrowotna jest ściśle związana ze środowiskową⁹⁸.

⁹⁴ P. Dąbrowska-Kłosińska, *Artykuł 114 TFUE...*, s. 606; S. Bar, S. Albin, *The Environmental Guarantee on the Rise...*, s. 128.

⁹⁵ „(...) the adoption of new national legislation is more likely to jeopardise harmonization (...). In that case, the requirements referred to in Article 30 EC are not taken into account, and only grounds relating to protection of the environment or the working environment are accepted (...)” – por. pkt 58 wyroku TSUE z 20 marca 2003 r., C-3/00, *Królestwo Danii p. Komisji Wspólnot Europejskich*.

⁹⁶ Wyrok Sądu z 5 października 2005 r., T-366/03, *Land Oberösterreich i Republika Austrii p. Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:T:2005:347, pkt 62.

⁹⁷ Por. Decyzja Komisji z 2006/372/WE z 3 maja 2006 r. w sprawie projektu przepisów krajowych zgłoszonych przez Królestwo Niderlandów na podstawie art. 95 ust. 5 Traktatu WE, określających wartości dopuszczalne emisji pyłu przez pojazdy z silnikami wysokoprężnymi, Dz. Urz. WE L 42 z 30.05.2006 r., s. 16. Holandia wskazywała w swoim zgłoszeniu na związek między narażeniem na pył a szeregiem skutków zdrowotnych. Przedstawiła nowe dowody naukowe dotyczące negatywnych skutków zdrowotnych nadmiernej emisji pyłów. Komisja uznała te dowody. Niemniej nie zaakceptowała wniosku Holandii z uwagi na brak wykazania specyfiki problemu w odniesieniu do tego kraju.

⁹⁸ N. de Sadeleer uważa, że istnieje możliwość zastosowania mechanizmu derogacyjnego na podstawie powodu ochrony zdrowia i życia ludzi tylko wtedy, gdy problem stanowi jednocześnie zagrożenie dla środowiska i zdrowia ludzi – N. de Sadeleer, *Procedures for Derogations...*, s. 899. Do tego poglądu także należy jednak podejść z rezerwą. Jako przesłanka materialna w zgłoszeniu nie może

Ochrona zdrowia nie może natomiast być przesłanką materialną uzasadniającą wniosek o zastosowanie derogacji określonej w art. 114 ust. 5 TFUE. Taki wniosek powinien być, w świetle powyższej wykładni TSUE, niedopuszczalny. Nie można również uznać za przekonujące podnoszonych głosów, że być może ustawodawca unijny po prostu „zapomniał” włączyć odwołanie do art. 36 TFUE w treści art. 114 ust. 5 TFUE⁹⁹. Ellen de Vos i Maria Weimer stoją na stanowisku, że w przypadku, gdy dane państwo członkowskie uzna, iż w dziedzinie zdrowia publicznego harmonizacja unijna nie zapewnia należytego poziomu ochrony, może zwrócić na to uwagę Komisji¹⁰⁰. Ta z kolei może przyjąć odpowiednie środki unijne. Tym samym, jak podkreślają, sugeruje to, iż po zharmonizowaniu danego obszaru, kwestia ochrony zdrowia publicznego staje się „sprawą dla unijnych instytucji” (ang. „after harmonisation health protection is a matter for the EU institutions”)¹⁰¹.

Artykuł 114 ust. 5 TFUE zawiera dodatkowe warunki, których łączne spełnienie jest konieczne dla skutecznego zastosowania derogacji przewidzianej w tym przepisie. Projektowane przepisy krajowe powinny być bowiem „oparte na nowych dowodach naukowych”. Dowody te należy przy tym rozumieć jako „dane”, „źródła informacji” lub „obecny stan wiedzy naukowej” o istniejącym ryzyku, a nie jako dowody w rozumieniu prawa procesowego¹⁰². Samo określenie „naukowe” jest jednak niejasne i nie jest oczywiste, czy obejmuje kwestie toksykologiczne, czy też również takie, które wynikają np. z rozwoju nauk społecznych i ekonomicznych¹⁰³. Ponadto pojęcie to powinno być rozumiane w świetle zasady ostrożności. Wynikająca z dowodów naukowych „naukowa niepewność” uzasadnia odwołanie się do zasady ostrożności i dokonanie przez Komisję oceny notyfikowanych jej regulacji krajowych w świetle tej zasady¹⁰⁴. Państwa członkowskie nie są zatem zobowiązane do przedstawienia niepodważalnych dowodów świadczących o istnieniu niebezpieczeństwa, a jedynie dokumentacji ryzyka wystąpienia

być wskazana ochrona zdrowia publicznego, lecz wyłącznie ochrona środowiska lub środowiska pracy. W innym przypadku zgłoszenie byłoby niedopuszczalne. Niemniej odwoływanie się w treści zgłoszenia opierającego się na przesłance ochrony środowiska do wpływu regulacji na zdrowie publiczne jest dopuszczalne.

⁹⁹ „Whether article 36 TEC has simply been forgotten” – S. Bär, R. A. Kraemer, *European Environmental Policy...*, s. 323.

¹⁰⁰ Autorzy odwołują się do art. 114 ust. 8 TFUE, zgodnie z którym w przypadku, gdy państwo członkowskie zgłosi szczególnie problem zdrowia publicznego w dziedzinie, która uprzednio stała się przedmiotem środka harmonizującego, informuje o tym Komisję, która bada niezwłocznie, czy należy zaproponować Radzie właściwe środki.

¹⁰¹ E. de Vos, M. Weimer, *Differentiated Integration...*, s. 8.

¹⁰² P. Dąbrowska-Kłosińska, *Artykuł 114 TFUE...*, s. 607.

¹⁰³ I. Maletić, *The Law and Policy of Harmonization...*, s. 78.

¹⁰⁴ E. de Vos, M. Weimer, *Differentiated Integration...*, s. 19.

ewentualnych zagrożeń na podstawie dostępnej wiedzy naukowej¹⁰⁵. Nowatorstwo dowodów naukowych oznacza z kolei, że nie istniały one w chwili przyjęcia aktu harmonizującego lub, że instytucje unijne nie miały do nich dostępu bądź nie były im one znane w trakcie prac w ramach procesu legislacyjnego¹⁰⁶. Dodatkowy warunek wynikający wprost z treści z art. 114 ust. 5 TFUE dotyczy tego, aby problem państwa członkowskiego wnioskującego o możliwość zastosowania derogacji był dla niego „specyficzny”. Określenie to dotyczy okoliczności o charakterze geograficznym, społeczno-ekonomicznym, demograficznym, epidemiologicznym, i innych, które sprawiają, że dany problem wymaga – niezbędnie – szczególnej regulacji w państwie członkowskim składającym wniosek¹⁰⁷. Jak już wskazano, problem „specyficzny” nie znaczy „wyłączy” dla danego państwa¹⁰⁸. I. Maletić zwraca jednak uwagę, że zarówno Komisja, jak i TSUE podchodzą bardzo restrykcyjnie do zastosowania zasady ostrożności w odniesieniu do derogacji przyjmowanych na gruncie art. 114 ust. 5 TFUE, zwłaszcza w zakresie oceny „nowych dowodów naukowych”. Formułuje wniosek, że odwołanie do tej zasady nie łagodzi ścisłych kryteriów wynikających z zastosowania art. 114 ust. 5 TFUE¹⁰⁹. Przepis ten jest krytykowany jako zawierający wymogi, które „nie są niską przeszkodą” („are not a low barrier”)¹¹⁰. Zawarte w nim przesłanki są tak skonstruowane, aby ograniczyć oddziaływanie derogacji na rynek wewnętrzny¹¹¹, czy też – aby ujmując to wprost – ograniczyć możliwości ich wykorzystania.

6.4.1. PRAKTYCZNE ZASTOSOWANIE ART. 114 UST. 5 TFUE NA PRZYKŁADZIE DECYZJI KOMISJI

Na podstawie analizy orzecznictwa TSUE i poglądów doktryny sformułowano wniosek, że ochrona zdrowia publicznego nie stanowi przesłanki materialnej pozwalającej na przyjęcie nowych przepisów krajowych stanowiących odstępstwo od aktu harmonizującego. Zbadanie praktycznego zastosowania art. 114 ust. 5 TFUE jest jednak zasadne. Pozwala bowiem na uzyskanie całościowego oglądu mechanizmów derogacyjnych

¹⁰⁵ P. Dąbrowska-Kłosińska, *Artykuł 114 TFUE...*, s. 608.

¹⁰⁶ Tamże, s. 610. Autorka wskazuje, że nowatorstwo dowodów naukowych należy interpretować celowościowo, uwzględniając fakt, że niektóre procesy dotyczące środowiska naturalnego pojawiają się stopniowo. Problemy te mogą zatem być przedmiotem ekspertyz opartych na badaniach będących w fazie rozwoju.

¹⁰⁷ Tamże, s. 612.

¹⁰⁸ Tamże; N. de Sadeleer, *Procedures for Derogations...*, s. 900–901.

¹⁰⁹ I. Maletić, *The Law and Policy of Harmonization...*, s.128.

¹¹⁰ P. Rott, *Minimum Harmonization for the Completion of the Internal Market? The Example of the Consumer Sales Law*, „Common Market Law Review” 2003, t. 40, nr 5, s. 1132.

¹¹¹ P. Oliver, *Oliver on Free Movement...*, s. 443.

ustanowionych w art. 114 TFUE. Jak pokaże analiza decyzji Komisji, oba z nich były przez państwa członkowskie powoływane w odniesieniu do żywności. Wykładnia, której TSUE dokonał w sprawach dotyczących art. 114 ust. 5 TFUE ukazuje ponadto logikę stosowania odstępstw od aktów harmonizujących i może w pewnym zakresie zostać odniesiona do art. 114 ust. 4 TFUE.

6.4.1.1. PRZYKŁAD REGULACJI CYPRYJSKICH

Mechanizm derogacyjny, o którym mowa w art. 114 ust. 5 TFUE powołał Cypr. Państwo to notyfikowało Komisji projekt regulacji dotyczących sprzedaży żywności modyfikowanej genetycznie. Przewidywał on, że w każdym supermarkecie żywność GMO ma być umieszczana w specjalnie do tego przygotowanych miejscach, w osobnych działach, oddzielonych od produktów niezmodyfikowanych genetycznie. Projekt przewidywał sankcje finansowe i karne za naruszenie tych wymogów. Jako uzasadnienie takiej regulacji Cypr wskazał ochronę konsumentów. Wyjaśnił, że umieszczenie środków spożywczych zmodyfikowanych genetycznie w wydzielonych miejscach umożliwi wszystkim konsumentom łatwiejsze rozróżnienie między środkami spożywczymi zmodyfikowanymi genetycznie a innymi środkami spożywczymi, dając im możliwość świadomego wyboru. Cypr wskazał, że „treść projektu mogłaby ingerować w przepisy w sprawie etykietowania” zawarte w rozporządzeniach (WE) nr 1829/2003¹¹² i 1830/2003¹¹³, dlatego notyfikował je jako odstępstwo od tych aktów harmonizujących w trybie art. 114 ust. 5 TFUE¹¹⁴. Komisja uznała wniosek Cypru za niedopuszczalny¹¹⁵. Wyjaśniła, że nie zawiera on odesłania do jednej z dwóch przesłanek wymienionych w art. 114 ust. 5 TFUE.

¹¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1829/2003 z 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy, Dz. Urz. WE L 268 z 18.10.2003 r., s. 1.

¹¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1830/2003 z 22 września 2003 r. dotyczące możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniające dyrektywę 2001/18/WE, Dz. Urz. WE L 268 z 18.10.2003 r., s. 24.

¹¹⁴ W decyzji Komisji brak jest szczegółowych informacji na temat niezgodności z rozporządzeniami (WE) nr 1829/2003 i 1830/2003. Uznając zgłoszenie Cypru za niedopuszczalne Komisja nie badała merytorycznie projektowanych przepisów cypryjskich.

¹¹⁵ Decyzja Komisji 2006/255/WE z 14 marca 2006 r. w sprawie przepisów krajowych nakładających na supermarkety obowiązek umieszczania środków spożywczych zmodyfikowanych genetycznie w osobnych działach oddzielonych od produktów niezmodyfikowanych genetycznie, zgłoszonych przez Cypr na mocy art. 95 ust. 5 traktatu WE (notyfikowana jako dokument nr C (2006) 797), Dz. Urz. WE L 92 z 30.03.2006 r., s. 12.

Decyzja Komisji nie budzi kontrowersji. Należy stwierdzić, że Cypr rzeczywiście oparł się na przesłance, która nie jest wymieniona w art. 114 ust. 5 TFUE, a więc nie może uzasadniać ewentualnych derogacji na podstawie tego przepisu¹¹⁶. Jak już wskazano, przesłanki materialne pozwalające na przyjęcie odstępstwa na gruncie art. 114 ust. 5 TFUE są znacznie bardziej restrykcyjne niż w przypadku art. 114 ust. 4 TFUE, ponieważ jest bardziej prawdopodobne, że w tym przypadku dojdzie do naruszenia harmonizacji unijnej. Ochrona konsumentów należy do wymogów koniecznych i jej przywołanie nawet na gruncie art. 114 ust. 4 TFUE jest dyskusyjne. Na gruncie art. 114 ust. 5 TFUE, nie zawierającego odwołania do art. 36 TFUE, powołanie ochrony konsumentów jako uzasadnienia dla derogacji jest natomiast wykluczone. Komisja zatem słusznie uznała, że nie została spełniona niezbędna przesłanka materialna, wynikająca z art. 114 ust. 5 TFUE. W tych okolicznościach nie prowadziła dalszej analizy notyfikowanych jej przepisów¹¹⁷.

Co ciekawe, projektowane przepisy cypryjskie wzbudzały stanowczy sprzeciw Stanów Zjednoczonych. Państwo to wskazało, że projektowane regulacje cypryjskie mogą stanowić naruszenie zobowiązań Cypru jako członka WTO. Przywoływały w tym kontekście spór rozstrzygnięty przez panel WTO w sprawie handlu produktami biotechnologicznymi pomiędzy UE i USA. Ostrzegły również, że przyjęcie przedmiotowych przepisów cypryjskich zaszkodzi relacjom bilateralnym z Cyprem¹¹⁸. Ten największy światowy producent GMO zakwalifikował projektowane przepisy cypryjskie jako barierę pozataryfową w handlu towarami¹¹⁹.

Ani decyzja Komisji, ani presja Stanów Zjednoczonych nie skłoniły jednak Cypru do zaprzestania prac nad projektem ustawy dotyczącym sprzedaży żywności GMO. W 2010 r. Cypr zdecydował się na powiadomienie Komisji Europejskiej w trybie notyfikacji technicznej¹²⁰ o planowanym przyjęciu ustawy wprowadzającej analogiczne rozwiązania do tych zgłoszonych jej w 2005 r. Przekazany Komisji na podstawie dyrektywy 98/43 ws. notyfikacji technicznej projekt ustawy przewidywał wymóg umieszczania żywności GMO na oddzielnych półkach wraz z obowiązkiem umieszczenia w widocz-

¹¹⁶ Podobnie C.B. Bertrand, *Les justifications des entraves aux échanges...*, s. 364.

¹¹⁷ Komisja wskazała, że „w tych okolicznościach (...) nie wypowiada się na temat tego, czy notyfikacja dotyczy dziedziny harmonizowanej przez prawodawstwo wspólnotowe, ani też na temat zgodności środka z prawem wspólnotowym bądź z zasadami WTO” – por. motyw 14 decyzji Komisji 2006/255/WE.

¹¹⁸ T. Etty, *Biotechnology*, „The Yearbook of European Environmental Law” 2008, t. 8, s. 401.

¹¹⁹ *EU Chides Cyprus for Separating GMO Foods on Supermarket Shelves*, <https://www.ekathimerini.com/economy/38853/eu-chides-cyprus-for-separating-gmo-foods-on-supermarket-shelves/> [dostęp: 1.09.2024].

¹²⁰ Por. powiadomienie nr 2010/405/CY w bazie notyfikacji technicznej Komisji Europejskiej. Baza notyfikacji Komisji dostępna jest pod adresem: <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/search> [dostęp: 1.09.2024].

nym miejscu znaku wyraźnie i czytelnie podającego „Żywność genetycznie zmodyfikowana/Żywność zawierająca składniki genetycznie zmodyfikowane” w językach greckim, tureckim i angielskim. W tym kontekście należy zauważyć, że procedura notyfikacji technicznej stanowi całkowicie odrębny od art. 114 ust. 5 TFUE tryb. W ramach notyfikacji technicznej państwo członkowskie jedynie powiadamia Komisję o planowanych środkach krajowych. Nawet jej ewentualna negatywna opinia nie powoduje obowiązku rezygnacji z przyjęcia projektowanych przepisów. Niemniej w takiej sytuacji Komisja może wszcząć postępowanie naruszeniowe. W kontekście powiadomienia cypryjskiego należy zauważyć, że Komisja nie wniosła skargi do TSUE na przepisy cypryjskie. Wydaje się zatem, że uznała, iż nie stanowiły one naruszenia aktów harmonizujących, ani swobody przepływu towarów. Jak już podniesiono, w swojej decyzji z 2005 r. Komisja wskazała na niedopuszczalność wniosku Cypru z uwagi na powołanie przesłanki nie objętej art. 114 ust. 5 TFUE. Z tego powodu Komisja nie analizowała merytorycznie zgłoszonych jej na podstawie ww. przepisu traktatowego regulacji. Należy zatem stwierdzić, że miała w pełni prawo ocenić regulacje zgłoszone jej kilka lat później w oparciu o zupełnie inną procedurę i uznać, że nie naruszają one prawa unijnego. Cypr finalnie przyjął zgłoszoną Komisji w trybie notyfikacji technicznej ustawę¹²¹.

6.4.1.2. PRZYKŁAD REGULACJI POLSKICH

Z derogacji, o której mowa w art. 114 ust. 5 TFUE skorzystała Polska. Notyfikowała ona Komisji w dniu 13 kwietnia 2007 r. przepisy projektu ustawy – Prawo o organizmach zmodyfikowanych genetycznie przewidujące odstępstwa od dyrektywy 2001/18/WE¹²². Odstępstwa te polegały na wprowadzeniu zakazu uprawy roślin zmodyfikowanych genetycznie oraz ograniczeniu prowadzenia prac polegających na zamierzonym uwalnianiu GMO do środowiska. Komisja odrzuciła notyfikowane jej odstępstwa decyzją z 12 października 2007 r.¹²³ Tym samym nie wyraziła zgody na

¹²¹ Tekst notyfikowanej Komisji ustawy zmieniającej ustawę o środkach spożywczych (kontrola i sprzedaż) z lat 1996–2010 dostępny jest na stronie notyfikacji Komisji: <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/search> [dostęp: 1.09.2024]. Z kolei obowiązująca skonsolidowana wersja ustawy dostępna jest na stronie FAO, w języku greckim – <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC110544/> [dostęp: 1.09.2024]. Por. również informacje medialne – *Separate Shelves for GM Foods Now Law*, https://gmwatch.org/en/?option=com_content&view=article&id=13044 [dostęp: 1.09.2024].

¹²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG, Dz. Urz. WE L 106 z 17.04.2001 r.

¹²³ Decyzja Komisji 2008/62/WE z 12 października 2007 r. dotycząca art. 111 i 172 polskiego projektu ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, zgłoszonego przez Rzeczpospolitą

zastosowanie nie wynikających z dyrektywy 2001/18/WE barier w zakresie uprawy roślin zmodyfikowanych genetycznie i zamierzonego uwalniania GMO do środowiska. Decyzja ta była jednak dotknięta wadą formalną. Została bowiem notyfikowana Polsce dopiero w dniu 4 grudnia 2007 r., tj. po upływie przewidzianego w art. 114 ust. 6 TFUE 6-miesięcznego terminu dla Komisji na zatwierdzenie lub odrzucenie notyfikowanych jej przepisów krajowych. Powodem opóźnienia w notyfikacji decyzji był błąd techniczny leżący po stronie Komisji. W ocenie Polski dla zachowania terminu określonego w art. 114 ust. 6 TFUE konieczne było dokonanie notyfikacji, a nie samo przyjęcie przez Komisję decyzji. Taka notyfikacja powinna była więc zostać dokonana najpóźniej 13 października 2007 r. Komisja spóźniła się zatem o prawie 2 miesiące. W konsekwencji Polska złożyła skargę do Sądu o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Zarzuty podnoszone przez Polskę dotyczyły naruszenia przez Komisję art. 114 ust. 6 TFUE oraz art. 297 ust. 2 zdanie trzecie. Sąd przychylił się do argumentacji Polski i stwierdził nieważność decyzji Komisji¹²⁴. Wyjaśnił w szczególności, że ustawodawca unijny uznał za niezbędne, by określić termin na przeprowadzenie przez Komisję kontroli zgłaszanych jej przepisów krajowych i zajęcie stanowiska w sprawie. Skonkludował, że uzyskanie skuteczności decyzji Komisji następuje w chwili jej notyfikacji państwu członkowskiemu. Dopiero z tym dniem jest ona wiążąca dla tego państwa. Dodał, że błąd techniczny nie może podważać tej argumentacji. Z chwilą upływu 6-miesięcznego terminu określonego w art. 114 ust. 6 TFUE notyfikowane przez państwo członkowskie przepisy należy zatem uznać za zatwierdzone przez Komisję¹²⁵.

Wyrok Sądu w sprawie T-69/08 należy ocenić bardzo pozytywnie. Wykładnia, której dokonał Sąd z całą pewnością służy ochronie interesów państwa członkowskiego wnioskującego o możliwość zastosowania odstępstwa od aktu harmonizującego. Pozwala bowiem na rozpoznanie zgłoszonego przez nie projektowanego odstępstwa w ściśle określonym terminie. Bez wątpienia ma ona charakter dyscyplinujący Komisję. W peł-

Polską zgodnie z art. 95 ust. 5 Traktatu WE jako odstępstwo od przepisów dyrektywy 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie, Dz. Urz. WE L 16 z 19.01.2008 r., s. 17.

¹²⁴ Wyrok Sądu z 9 grudnia 2010 r., T-69/08, *Rzeczpospolita Polska p. Komisji Europejskiej*, EU:T:2010:504.

¹²⁵ Polska zrezygnowała z dalszych prac nad projektem ustawy zgłoszonym Komisji w trybie art. 114 ust. 5 TFUE. Niemniej około 10 lat później, w 2018 r., znowelizowała ustawę z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych wprowadzając do niej m.in. przepis art. 49a, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest wolna od upraw GMO”. W uzasadnieniu do projektu nowelizującego powołano się na wyrok Sądu w sprawie T-69/08 – por. ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018, poz. 810. Uzasadnienie do ustawy nowelizującej dostępne jest na stronie: <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1424> [dostęp: 1.09.2024].

ni odpowiada intencjom ustawodawcy unijnego, który dokonując w drodze Traktatu Amsterdamskiego zmian w przepisach traktatowych polegających na wprowadzeniu terminu 6-miesięcznego dla Komisji na ocenę zgłoszonych jej derogacji odszedł od wcześniejszego podejścia opierającego się wyłącznie na zobowiązaniu Komisji do działania z należytą starannością. W świetle wyroku Sądu Komisja nie może obciążać państwa członkowskiego konsekwencjami własnych niedociągnięć. Sąd nie uznał argumentacji Komisji, która podnosiła, że „państwo członkowskie nie powinno wykorzystywać przyczyn formalnych jako podstawy naruszenia istotnych części prawa wspólnotowego, ani wprowadzać utrudnień w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego”¹²⁶. Podkreślił, że za ten błąd odpowiedzialność ponosi wyłącznie Komisja. Takie podejście Sądu stanowi bez wątpienia wyraz zasady pewności prawa. Poszanowanie warunków formalnych i procedur wynikających z TFUE jest nieodłącznym elementem tej zasady. W konsekwencji, w braku zajęcia przez Komisję stanowiska w terminie, państwo członkowskie może uchwalić notyfikowane jej przepisy¹²⁷. Wprowadzenie na gruncie traktatowym przedmiotowego 6 miesięcznego terminu ma szczególne znaczenie również z uwagi na uzasadnienie notyfikowanych przez państwo członkowskie odstępstw. Są one wszak podyktowane szczególnie ważnymi względami.

Zasadne jest jednak zwrócenie uwagi na powody, dla których Komisja – w uznanej następnie przez Sąd za nieważną – decyzji 2008/62/WE¹²⁸ odrzuciła zgłoszone jej przez Polskę projektowane przepisy¹²⁹. Komisja uznała mianowicie, że dokonane przez

¹²⁶ Por. pkt 15 wyroku Sądu z 9 grudnia 2010 r., T-69/08, *Rzeczpospolita Polska p. Komisji Europejskiej*.

¹²⁷ Procedura określona w art. 114 ust. 6 ma zastosowanie zarówno do odstępstw, o których mowa w art. 114 ust. 4, jak i w art. 114 ust. 5 TFUE. W braku decyzji Komisji, z chwilą upływu traktatowego terminu, państwo członkowskie może zatem również uznać, że utrzymanie zgłoszonych przez nie istniejących przepisów zostało zatwierdzone przez Komisję.

¹²⁸ Decyzja Komisji 2008/62/WE z 12 października 2007 r. dotycząca art. 111 i 172 polskiego projektu ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, zgłoszonego przez Rzeczpospolitą Polską zgodnie z art. 95 ust. 5 Traktatu WE jako odstępstwo od przepisów dyrektywy 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie, (notyfikowana jako dokument nr C (2007) 4697).

¹²⁹ Projektowane przez Polskę przepisy polegały na nałożeniu na podmiot ubiegający się o zgodę na zamierzone uwolnienie GMO w celach doświadczalnych obowiązku uzyskania pisemnych oświadczeń posiadaczy gospodarstw rolnych, sąsiadujących z miejscem zamierzonego uwolnienia, że nie wyrażają sprzeciwu w związku z tym uwolnieniem, a także zaświadczenia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ze względu na konieczność ochrony miejscowego środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego danego terenu została ustalona możliwość zamierzonego uwolnienia. Ponadto przepisy te przewidywały zakaz prowadzenia upraw roślin genetycznie zmodyfikowanych na terytorium kraju, z zastrzeżeniem możliwości takich upraw w strefach wyznaczanych przez ministra właściwego do spraw rolnictwa. Rozwiązania te były niezgodne z dyrektywą 2001/18/WE. W odniesieniu do zamierzonego uwolnienia GMO do środowiska nie wymaga ona

Polskę zgłoszenie nie zawierało wymaganych na gruncie art. 114 ust. 5 TFUE nowych dowodów naukowych dotyczących ochrony środowiska naturalnego lub środowiska pracy, które pojawiłyby się po przyjęciu dyrektywy 2001/18/WE i które wymagałyby wprowadzenia nowych środków krajowych¹³⁰. W tym kontekście zasadne jest wskazanie na argumenty, które Polska przedstawiła w swoim zgłoszeniu. Po pierwsze, w odniesieniu do zamierzonego uwalniania GMO do środowiska, Polska wskazała na niepewność związaną z pierwszym etapem badań, kiedy nowy organizm genetycznie zmodyfikowany wchodzi w kontakt ze środowiskiem, a wpływ takiego organizmu na środowisko jest nieznany i potencjalnie szkodliwy. Po drugie, w zakresie dotyczącym uprawy roślin genetycznie zmodyfikowanych, Polska wskazała na potrzebę ograniczenia tej uprawy do obszarów, które nie zawierają elementów cennych z punktu widzenia zachowania środowiska naturalnego. Dodatkowo struktura agrarna tych obszarów powinna umożliwiać bezpieczną uprawę roślin transgenicznych, bez szkody dla działalności innych rolników. Po trzecie, podniesiona została potrzeba spełnienia oczekiwań polskiego społeczeństwa. Jego obawy związane były głównie z brakiem możliwości wyeliminowania zagrożenia zanieczyszczenia upraw z powodu ewentualnych przekrzyżowań z uprawami roślin genetycznie zmodyfikowanych. Po czwarte, Polska podniosła argument wysokiego poziomu rozdrobnienia polskiego rolnictwa w efekcie czego nie można oddzielić upraw genetycznie zmodyfikowanych od upraw tradycyjnych i ekologicznych. W takich warunkach niemożliwa jest izolacja upraw GMO od upraw tradycyjnych i ekologicznych. Jak wyjaśniła, grozi to niekontrolowanym wprowadzeniem roślin transgenicznych do upraw i może spowodować straty gospodarcze. Na koniec Polska wskazała na niechęć polskich rolników do upraw GMO. Wyjaśniła, że niechęć ta zwiększona jest brakiem przepisów dotyczących odszkodowania za straty powstałe w rolnictwie, a wynikające z niekontrolowanego przekrzyżowania różnych odmian roślin.

Odnosząc się do tego uzasadnienia zasadne jest stwierdzenie, że niektóre z argumentów odwoływały się do subiektywnych ocen polskich rolników i całego społeczeństwa. W innych powołano co prawda zasadę ostrożności, ale w sposób nie odpowiadający

zgody osób trzecich i władz innych niż wskazane w tej dyrektywie. Umożliwia ona swobodny przepływ nasion GMO zatwierdzonych w UE. Ponadto w świetle dyrektywy 2001/18/WE jeżeli GMO otrzyma zezwolenie na uprawę w UE na podstawie procedury przewidzianej w tej dyrektywie, to państwa członkowskie nie mogą wprowadzać żadnych dodatkowych ograniczeń w odniesieniu do jego uprawy. Możliwość uprawy w wyznaczonych strefach stanowi takie ograniczenie.

¹³⁰ Decyzja Komisji 2008/62/WE z 12 października 2007 r. dotycząca art. 111 i 172 polskiego projektu ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, zgłoszonego przez Rzeczpospolitą Polską zgodnie z art. 95 ust. 5 Traktatu WE jako odstępstwo od przepisów dyrektywy 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie, (notyfikowana jako dokument nr C (2007) 4697), s. 17.

wymogom wynikającym z orzecznictwa TSUE. Na gruncie art. 114 ust. 5 TFUE zasada ostrożności znajduje szczególne zastosowanie w odniesieniu do pojęcia dowodów naukowych, które mają uzasadniać regulacje krajowe. Z przywołanego już orzecznictwa TSUE wynika, że powołując tę zasadę państwo członkowskie może podejmować środki ochronne, przy czym nie jest konieczne, aby rzeczywisty i poważny charakter ryzyka był w pełni udowodniony¹³¹. Niemniej właściwe zastosowanie zasady ostrożności wymaga spełnienia określonych warunków. Odnosząc się do polskiej argumentacji należy wskazać, że Polska powinna była dokonać rozpoznania potencjalnie negatywnych dla środowiska skutków uwolnienia organizmu genetycznie zmodyfikowanego. Samo ogólne wskazanie na możliwy szkodliwy wpływ takiego uwolnienia nie jest wystarczające. Po drugie Polska powinna była przeprowadzić wszechstronną ocenę ryzyka dla środowiska wynikającą z owego uwolnienia GMO. Jest ona niezbędnym elementem skutecznego powołania zasady ostrożności. Powinna być oparta na najbardziej wiarygodnych dostępnych danych naukowych i najświeższych wynikach badań międzynarodowych¹³². Z decyzji Komisji należy tymczasem wnioskować, że Polska nie przeprowadziła oceny ryzyka. Sama niepewność badań, na którą ogólnie wskazała, nie uzasadnia braku przeprowadzenia tej oceny. Komisja wskazała zresztą w swojej decyzji, że uzasadnienie przekazane jej przez Polskę „obejmuje szerszy zakres spraw, takich jak niepewność dotycząca pierwszego etapu badań, zachowanie stanu przyrody i zagadnienia związane z odpowiedzialnością. Argumenty te nie odwołują się do nowych badań naukowych, literatury albo innych możliwych ustaleń dokonanych po przyjęciu dyrektywy 2001/18/WE i wskazujących na istnienie nowych dowodów dotyczących ochrony środowiska naturalnego lub środowiska pracy”¹³³. W literaturze wskazuje się, że ocena danych naukowych powołanych przez państwo członkowskie stanowi często „kość niezgody” pomiędzy Komisją, a państwem członkowskim¹³⁴.

6.4.1.3. PRZYKŁAD REGULACJI AUSTRIACKICH

Organizmy genetycznie zmodyfikowane stanowiły przedmiot obaw również ustawodawcy austriackiego. W 2002 r. Republika Austrii notyfikowała Komisji projekt ustawy zakazujący na terenie jednego z landów, *Oberösterreich*, prowadzenia upraw nasiennych i roślinnych złożonych z GMO lub je zawierających. Ponadto projektowana ustawa zakazywała hodowli i wprowadzania do obrotu zwierząt transgenicznych celem uboju

¹³¹ Por. Wyrok TSUE z 28 stycznia 2010 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, pkt 91.

¹³² Tamże, pkt 91–93.

¹³³ Por. pkt 49 decyzji Komisji 2008/62/WE.

¹³⁴ E. de Vos, M. Weimer, *Differentiated Integration...*, s. 4.

lub połowu. Notyfikacja miała na celu przyznanie na podstawie art. 114 ust. 5 TFUE odstępstwa od przepisów dyrektywy 2001/18/WE. Opierała się na krajowym raporcie zatytułowanym „Rejony rolnicze bez GMO: koncepcja i analiza scenariuszy działania oraz środków wprowadzenia w życie”. W opinii naukowej EFSA wskazała jednak, że informacje te nie stanowiły żadnego nowego dowodu naukowego, który mógłby uzasadnić zakaz GMO na terytorium landu. Po całościowej ocenie notyfikowanych przepisów wydała decyzję 2003/653/WE¹³⁵, w której ich nie zatwierdziła. Komisja stwierdziła w swojej decyzji, iż Austria nie wykazała, aby notyfikowane działanie było uzasadnione w świetle nowych dowodów naukowych dotyczących ochrony środowiska naturalnego. Nie było ono również, jak wskazała, uzasadnione specyficznym problemem, który pojawił się w Republice Austrii. Z notyfikacji wynikało bowiem, że Austria wskazała jako „specyficzny problem” mały rozmiar gospodarstw rolnych w landzie *Oberösterreich*. Komisja wyjaśniła, że „przedstawione dowody naukowe nie zawierały żadnej informacji, która byłaby nowa lub odnosiła się do specyfiki lokalnej w zakresie wpływów na środowisko naturalne lub zdrowie ludzkie obecnych lub przyszłych upraw i zwierząt genetycznie zmodyfikowanych”. Po drugie nie została przedstawiona „żadna informacja naukowa, która wykazałaby, że w owym regionie w Austrii istniały szczególne lub wyjątkowe ekosystemy, które wymagałyby odrębnej oceny ryzyka od tej, która została przeprowadzona dla całej Austrii lub dla innych podobnych regionów w Europie”. TSUE, do którego wniesiona została sprawa o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji, zgodził się z argumentacją Komisji¹³⁶. Wskazał, że skarżący nie dostarczyli elementów dowodowych, które pozwoliłyby wątpić w uzasadnienie ocen Komisji i EFSA. Ograniczyli się bowiem do podkreślenia małego rozmiaru gospodarstw rolnych i znaczenia rolnictwa ekologicznego w *Oberösterreich*.

Odnosząc się do decyzji Komisji i oceny dokonanej przez TSUE należy stwierdzić, że rzeczywiście wydaje się, iż warunek dotyczący specyfiki problemu nie został spełniony. Struktura gospodarstw rolnych w danym regionie kraju charakteryzująca się występowaniem niewielkich gospodarstw rolnych jest właściwa dla wielu państw członkowskich, w tym choćby Polski, która także powoływała ten argument. Trudno ją uznać za „specyficzną” dla landu *Oberösterreich*. Tymczasem dla uzyskania derogacji

¹³⁵ Commission Decision 2003/653 of 2 September 2003 relating to national provisions on banning the use of genetically modified organisms in the region of Upper Austria notified by the Republic of Austria pursuant to Article 95(5) of the EC Treaty, (notified under document number C (2003) 3117), Dz. Urz. WE L 230 z 16.09.2003 r., s. 34.

¹³⁶ Wyrok Sądu z 5 października 2005 r., T-366/03, *Land Oberösterreich i Republika Austrii p. Komisji Wspólnot Europejskich*. Odwołania Land Oberösterreich i Republiki Austrii zostały oddalone wyrokiem TSUE z 13 września 2007 r., C-439/05 P, *Land Oberösterreich i Republika Austrii p. Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:C:2007:510.

w przedmiotowej sprawie konieczne byłoby raczej wykazanie, że land ten cechuje się niespotykanym czy wyjątkowym ekosystemem wymagającym przeprowadzenia dla tej części Austrii oddzielnej oceny ryzyka niż dla całego kraju czy też innych państw członkowskich UE. Takie nowe dowody naukowe nie zostały Komisji przedłożone. Przykład tej sprawy prowadzi do wniosku, że specyficzny problem nie oznacza, że musi on dotyczyć wyłącznie jednego kraju, ale jednak musi z nim być powiązany w sposób szczególny („the problem need not to be unique to the requesting Member State but it must have a specific relevance to it”)¹³⁷.

Można również skonkludować na podstawie tej sprawy, że badanie wniosków państw członkowskich opierających się na nowych dowodach naukowych dotyczących ochrony środowiska jest przeprowadzane przez Komisję dokładnie (*thoroughly*). Również samo wykazanie, że dany dowód naukowy jest „nowy” stanowi istotny ciężar (*onerous burden*)¹³⁸.

6.5. KLAUZULE OCHRONNE W AKTACH PRAWA WTÓRNEGO UE

Podstawą do ustanawiania w aktach prawa wtórnego UE klauzul ochronnych, określanych również jako klauzule derogacyjne (franc. *Clause de sauvegarde*, ang. *Safeguard clause*)¹³⁹, jest art. 114 ust. 10 TFUE. Istotą klauzul ochronnych jest to, że pozwalają one państwom członkowskim na przyjmowanie na swoich terytoriach środków nadzwyczajnych stanowiących odstępstwa od aktów prawa wtórnego, w których klauzule te są zawarte. Przyjęte na podstawie klauzul ochronnych środki krajowe odbiegają tym samym od norm harmonizujących. Mogą zatem powodować ograniczenia w korzystaniu z traktatowych swobód gospodarczych¹⁴⁰. Ich wpływ może być szczególnie istotny zwłaszcza na handel żywnością. Jest to towar, którego bezpieczeństwo ma szczególne znaczenie dla zdrowia publicznego. W konsekwencji szereg aktów prawa wtórnego zawiera klauzule ochronne umożliwiające państwom członkowskim przyjmowanie środków ograniczających obrót towarami, który w ich ocenie stanowi ryzyko dla zdrowia publicznego lub innych interesów pozagospodarczych, o których mowa w art. 36 TFUE. Pomimo potencjalnie negatywnego wpływu na swobodny obrót towarami, w tym zwłaszcza żywnością, dopuszczalność klauzul ochronnych jest jednak uzasadniona. Ich celem jest bowiem umożliwienie państwom członkowskim reagowania w przypadku nagłego i nieprzewidywalnego zagrożenia dla ww. interesów pozago-

¹³⁷ P. Oliver, *Oliver on Free Movement...*, s. 444.

¹³⁸ I. Maletić, *The Law and Policy...*, s. 126–127.

¹³⁹ Por. wersję angielską i francuską art. 114 ust. 10 TFUE.

¹⁴⁰ K. Kowalik-Bańczyk, *Komentarz do art. 114 TFUE...*, s. 636.

spodarczych¹⁴¹. Artykuł 114 ust. 10 TFUE stanowi zatem wyraz nadrzędności interesu ochrony zdrowia publicznego nad interesami gospodarczymi.

W praktyce zastosowanie klauzul ochronnych polega na zawieszeniu stosowania środka harmonizującego w danym państwie członkowskim, w sposób zupełny lub częściowy¹⁴². Skorzystanie z klauzul ochronnych uzależnione jest jednak od spełnienia szeregu warunków. Wynikają one już z samego art. 114 ust. 10 TFUE, ale także z treści konkretnej klauzuli. Klauzule ochronne określają bowiem zwykle w szczegółowy sposób zakres czasowy i przedmiotowy odstępstwa oraz wymogi proceduralne i materialne, jakie powinny spełnić państwa członkowskie powołujące klauzulę¹⁴³. Z art. 114 ust. 10 TFUE wynika po pierwsze, że przepisy krajowe przyjmowane na podstawie klauzuli ochronnej powinny mieć charakter tymczasowy (franc. *à titre provisoire*)¹⁴⁴. Po drugie mogą być one uzasadnione wyłącznie względami pozagospodarczymi, o których mowa w art. 36 TFUE. Warunek ten służy temu, aby państwa członkowskie nie dążyły poprzez wykorzystanie klauzul do ochrony krajowego rynku przed konkurencyjnymi towarami z innych państw członkowskich. Warto przy tym zwrócić uwagę, że odwołanie do art. 36 TFUE wydaje się pozwalać na oparcie się również na wymogach imperatywnych, zgodnie z formułą *Cassis de Dijon*. Świadczyć o tym może treść niektórych klauzul ochronnych bezpośrednio odwołujących się np. do ochrony środowiska. Tytułem przykładu, klauzula ochronna w dyrektywie 2001/18/WE odwołuje się do „ryzyka dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego”. Trzecim warunkiem skorzystania z klauzul ochronnych jest poddanie krajowych regulacji kontroli Komisji. Ocenia ona, czy notyfikowane jej regulacje odpowiadają wymogom wynikającym z danej klauzuli oraz zasadzie proporcjonalności. Przeprowadzany test proporcjonalności jest analogiczny do tego, który jest warunkiem zastosowania odstępstw od ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym do nich. Kontrola Komisji odbywa się w ramach procedury komitetowej, co może wynikać z technicznego charakteru regulacji¹⁴⁵. Niezbędne jest podkreślenie, że

¹⁴¹ Zgodnie z art. 114 ust. 10 TFUE klauzule ochronne upoważniają państwa członkowskie do przyjęcia środków krajowych „z jednego lub więcej powodów pozagospodarczych, o których mowa w artykule 36”.

¹⁴² Tamże, s. 636.

¹⁴³ Tamże, s. 636–637.

¹⁴⁴ Wyrok TSUE z 21 marca 2000 r., C-6/99, *Association Greenpeace France i in. p. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche i in.*, EU:C:2000:148, pkt 44.

¹⁴⁵ K. Kowalik-Bańczyk, *Komentarz do art. 114 TFUE...*, s. 640. Szczegółowo nt. sposobu podejmowania decyzji przez Komisję w ramach procedury komitetowej, wymogów dotyczących wymaganej większości i działań podejmowanych w przypadku braku jej osiągnięcia – por. J. Male, *The State of Genetically Engineered Crops in the European Union Following Monsanto v. Italy and the Adoption of New Regulatory Framework for Genetically Modified Food and Feed*, „Drake Journal of Agricultural Law” 2004, t. 9, nr 3, s. 453.

klauzule ochronne powinny być interpretowane zawężająco, podobnie jak sam art. 36 TFUE, choć ten wniosek w pełni dotyczy także art. 114 ust. 4 i 5 TFUE. Z kolei warunki materialne i proceduralne wynikające z poszczególnych klauzul zostaną poddane analizie w dalszej części monografii.

Należy także zwrócić uwagę na stanowisko, zgodnie z którym zawarcie w akcie harmonizującym klauzuli ochronnej wskazuje na to, że akt ten stanowi harmonizację wyczerpującą. Derogacja może być zatem zastosowana wyłącznie na warunkach ściśle określonych w klauzuli ochronnej. Tym samym wykluczone jest powołanie przez państwo członkowskie samego art. 36 TFUE w oderwaniu od klauzuli ochronnej. Z faktu tego wynikają istotne różnice. Pierwszą z nich jest wskazany już tymczasowy charakter środków nadzwyczajnych podejmowanych na podstawie klauzuli ochronnej. Oznacza on, że krajowe środki mogą obowiązywać tylko do czasu wydania środków unijnych przez Komisję, lub w braku ich wydania. Komisja może również w drodze decyzji stwierdzić, że środki przyjęte przez państwo członkowskie są niezgodne z prawem UE. Wówczas jest ono zobowiązane wykonać decyzję i je uchylić. Należy zwrócić uwagę, że zwykle akty prawa wtórnego zawierające klauzule ochronne zobowiązują państwa członkowskie do notyfikacji Komisji podjętych środków ochronnych. Dzięki temu Komisja może ocenić, czy odpowiadają one wymogom prawa unijnego, w tym, czy nie naruszają zasady proporcjonalności. Środki przyjmowane na podstawie art. 36 TFUE nie muszą natomiast mieć charakteru tymczasowego. Druga zaznaczona różnica wyraża się w tym, że w przypadku ustanowienia odstępstwa od swobody przepływu towarów na podstawie art. 36 TFUE nie jest przewidziana procedura kontrolna środków krajowych przez Komisję¹⁴⁶. Innymi słowy, państwo członkowskie nie jest zobowiązane oczekiwać na decyzję Komisji lub inne działanie z jej strony tak, jak ma to miejsce w przypadku zastosowania klauzul ochronnych.

Z kolei w pełni możliwe jest równoległe stosowanie klauzuli ochronnej zawartej w akcie prawa wtórnego i mechanizmów przewidzianych w art. 114 ust. 4 i 5 TFUE¹⁴⁷. Klauzule ochronne znajdują bowiem zastosowanie w razie potrzeby zablokowania handlu indywidualnymi produktami, podczas gdy art. 114 ust. 4 i 5 dopuszczają istnienie w ustawodawstwach krajowych przepisów ograniczających obrót określoną grupę czy rodzajem produktu¹⁴⁸.

Na koniec wymaga podkreślenia, że to sam ustawodawca unijny decyduje o zawarciu w aktach prawa wtórnego klauzul ochronnych, umożliwiających zastosowanie

¹⁴⁶ Chyba, że przyjmowane przez państwo członkowskie przepisy mają charakter przepisów technicznych i podlegają notyfikacji w trybie dyrektywy 2015/1535/UE o notyfikacji technicznej.

¹⁴⁷ N. de Sadeleer, *Procedures for Derogations...*, s. 914.

¹⁴⁸ K. Kowalik-Bańczyk, *Komentarz do art. 114 TFUE...*, s. 641.

określonych w nich odstępstw. W konsekwencji przyjmowane na ich podstawie środki krajowe są zgodne z prawem UE, z zastrzeżeniem spełnienia warunków przewidzianych w tych klauzulach.

6.5.1. PRAKTYCZNE ZASTOSOWANIE KLAUZUL OCHRONNYCH ZAWARTYCH W AKTACH PRAWA WTÓRNEGO UE NA PRZYKŁADZIE DECYZJI KOMISJI

W celu ustalenia znaczenia i możliwości skutecznego powołania klauzul ochronnych przez państwa członkowskie, zasadne jest poddanie analizie poszczególnych klauzul. Z uwagi na temat niniejszej monografii wybrane zostały klauzule ochronne zawarte w kluczowych aktach z zakresu prawa żywnościowego UE. Zarówno analiza teoretycznoprawna tych klauzul, jak i analiza ich praktycznego zastosowania, pozwolą na sformułowanie wniosków co do wspomnianej możliwości ich skutecznego wykorzystania przez państwa członkowskie. Możliwe będzie również sformułowanie wniosków odnośnie do tego, czy powołując się na klauzule ochronne państwa członkowskie dążą do ochrony zdrowia publicznego na swoim terytorium, czy też raczej do ochrony rynku krajowego przed konkurencyjnymi towarami z innych państw członkowskich UE.

6.5.1.1. ZASTOSOWANIE KLAUZULI OCHRONNEJ ZAWARTEJ W DYREKTYWIE 2001/18

Dyrektywa 2001/18/WE w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie stanowi ramy regulacyjne obrotu GMO w charakterze lub w składzie produktów¹⁴⁹ (dalej: GMO). Przewiduje ona ogólną zasadę, zgodnie z którą państwa członkowskie nie mogą co do zasady zakazywać, ograniczać ani utrudniać wprowadzania do obrotu GMO, które są zgodne z wymaganiami ustanowionymi w tej dyrektywie¹⁵⁰. Innymi słowy, GMO odpowiadające wymogom dyrektywy powinny być przedmiotem swobodnego obrotu w całej UE. Od reguły tej obowiązuje odstępstwo. Przewiduje je klauzula ochronna zawarta w art. 23 dyrektywy 2001/18/WE. Zgodnie z nią bowiem, „jeżeli Państwo Członkowskie, w wyniku uzyskania po wydaniu zezwolenia nowych lub dodatkowych informacji mających wpływ na ocenę ryzyka dla środowiska lub w wyniku ponownej oceny posiadanych wcześniej informacji na podstawie nowych lub dodatkowych danych naukowych, ma uzasad-

¹⁴⁹ Produkt oznacza preparat złożony z GMO lub zawierający jedno lub wiele GMO, który zostaje wprowadzony do obrotu – por. art. 2 pkt 7 dyrektywy 2001/18/WE.

¹⁵⁰ Por. tamże, art. 22.

nione podstawy, aby uważać, że GMO w charakterze lub w składzie produktu, który prawidłowo zgłoszono i dla którego uzyskano zezwolenie na piśmie na mocy niniejszej dyrektywy, stanowi ryzyko dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego, to dane Państwo Członkowskie może tymczasowo ograniczyć lub zakazać stosowania i/lub sprzedaży tego GMO w charakterze lub w składzie produktu na swoim terytorium”. W przypadku poważnego ryzyka wymagane jest ponadto poinformowanie przez państwo członkowskie opinii publicznej. Klauzula ochronna przewiduje także kontrolę środków krajowych przez Komisję. Warunkiem zastosowania klauzuli przez państwo członkowskie jest niezwłoczne powiadomienie o podjętych działaniach zarówno Komisji, jak i innych państw członkowskich. Konieczne jest również uzasadnienie swoich decyzji. Zgodnie z wymogami klauzuli państwo członkowskie powinno przedstawić własną ocenę ryzyka dla środowiska naturalnego, wskazać czy i jak należy zmienić warunki zezwolenia na wprowadzanie GMO do obrotu albo czy zezwolenie to należy wycofać. Powinno również podać, gdy jest to właściwe, nowe lub dodatkowe informacje stanowiące podstawę dla decyzji państwa członkowskiego¹⁵¹. W ciągu 60 dni od daty otrzymania informacji przekazanych przez państwo członkowskie zostaje podjęta decyzja w sprawie środków przedsięwziętych przez to państwo¹⁵². Wypracowanie tej decyzji odbywa się w ramach procedury komitetowej, co oznacza, że każde państwo członkowskie w ramach komitetu wspomagającego Komisję może wyrazić swoje stanowisko odnośnie środków przyjętych przez inne państwo, w tym wyrazić swoje zastrzeżenia. Należy też mieć na względzie, że jeżeli większość kwalifikowana głosuje przeciwko projektowi aktu prawnego, Komisja nie może go przyjąć. Państwa członkowskie mają zatem w ramach tej procedury moc decyzyjną¹⁵³. Patrycja Dąbrowska zwraca uwagę, że państwa członkowskie w rzeczywistości wpływają na Komisję, w tym w ramach komitetu, wykorzystując swoją siłę polityczną¹⁵⁴.

Co istotne klauzula ta reguluje możliwość przyjęcia środków ochronnych w odniesieniu do konkretnego GMO w następstwie analizy przeprowadzonej dla danego przypadku. Innymi słowy, państwo członkowskie powinno wykazać, na podstawie danych naukowych, że to konkretne GMO stanowi ryzyko dla zdrowia ludzkiego lub środowiska¹⁵⁵.

¹⁵¹ Tamże, art. 23 akapit trzeci.

¹⁵² Por. tamże, art. 23 ust. 2.

¹⁵³ P. Dąbrowska, *The Division of Powers between the EU and the Member States with Regard to Deliberate Release of GMOs (the New Directive 2001/18)*, „German Law Journal” 2002, t. 3, nr 5, s. 22–23.

¹⁵⁴ Tamże, s. 15 i 23.

¹⁵⁵ M. Micińska, *Instrumenty prawne służące niwelowaniu zdrowotnych, przyrodniczych i społeczno-ekonomicznych zagrożeń wynikających z wprowadzania do obrotu organizmów modyfikowanych genetycznie*, [w:] P.J. Suwaj, J. Zimmermann (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Na podstawie klauzuli ochronnej państwa członkowskie nie mogą natomiast zakazać w sposób ogólny wprowadzania do obrotu na ich terytoriach całej kategorii GMO¹⁵⁶.

Klauzula ochronna zawarta w art. 23 dyrektywy 2001/18/WE została naruszona przez Polskę¹⁵⁷. Polski ustawodawca przyjął przepisy krajowe ograniczające swobodę obrotu GMO zgodnych z wymogami dyrektywy 2001/18/WE nie powołując się na tę klauzulę. Tymczasem tylko jej zastosowanie umożliwiało ewentualne ograniczenie swobody obrotu GMO odpowiadających wymogom dyrektywy. Wprowadzenie przez Polskę w ustawie o nasiennictwie z dnia 26 czerwca 2003 r.¹⁵⁸ ograniczenia polegały na zakazie dopuszczenia do obrotu na terytorium Polski materiału siewnego odmian genetycznie zmodyfikowanych¹⁵⁹. Ponadto ustawa zawierała zakaz wpisania odmian genetycznie zmodyfikowanych do krajowego rejestru. W konsekwencji Komisja wniosła skargę przeciwko Polsce do Trybunału zarzucając jej naruszenie m.in. art. 22 i art. 23 dyrektywy 2001/18/WE. Uzasadniając krajowe regulacje Polska argumentowała, że realizują one cele etyczne i religijne. Zwróciła uwagę, że klauzula zawarta w art. 23 dyrektywy 2001/18/WE pozwala na wprowadzenie ograniczeń w obrocie GMO wyłącznie ze względu na cele ochrony środowiska i zdrowia publicznego. W żaden sposób nie odnosi się natomiast do owych celów o charakterze etycznym i religijnym. Z tego względu Polska nie mogła z niej skorzystać dla uzasadnienia krajowych regulacji motywowanych tymi właśnie celami etyczno-religijnymi. W efekcie powołała się bezpośrednio na art. 36 TFUE. Trybunał nie odniósł się w wyroku do kwestii dopuszczalności oparcia się przez Polskę bezpośrednio na art. 36 TFUE. Uznał, że Polska „nie wykazała w żadnym razie, iż sporne przepisy krajowe faktycznie realizowały przywołane przez nią cele religijne i etyczne (...)”¹⁶⁰. W konsekwencji nie badał w ogóle dopuszczalności powołania się na art. 36 TFUE w oderwaniu od klauzuli ochronnej ustanowionej w art. 23 dyrektywy 2001/18/WE i nie uwzględniającej celów przyświecających polskiej regulacji¹⁶¹. Wydaje

¹⁵⁶ S. Francescon, *The New Directive 2001/18/EC on the Deliberate Release of Genetically Modified Organisms into the Environment: Changes and Perspectives*, „Review of European, Comparative & International Environmental Law 10” 2001, t. 10, nr 3, s. 313.

¹⁵⁷ Por. wyrok TSUE z 16 lipca 2009 r., C-165/08, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Rzeczypospolitej Polskiej*, EU:C:2009:473. W wyroku tym TSUE stwierdził nie tylko naruszenie art. 22 i 23 2001/18/WE, ale również art. 4 ust. 4 i art. 16 dyrektywy Rady 2002/53/WE z 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych, Dz. Urz. WE L 193 z 20.07.2002 r. Kwestia naruszenia dyrektywy 2002/53/WE będzie przedmiotem analizy w dalszej części monografii.

¹⁵⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie, Dz.U. 2003 Nr 137, poz. 1299.

¹⁵⁹ Por. tamże, art. 57 ust. 3.

¹⁶⁰ Por. pkt 52 wyroku TSUE z 16 lipca 2009 r., C-165/08, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Rzeczypospolitej Polskiej*.

¹⁶¹ Tamże, pkt 51 i 52. Szerzej na temat nierozpatrywania przez TSUE możliwości uzasadnienia polskich przepisów na gruncie art. 36 TFUE por. M. Namysłowska, *Przegląd orzecznictwa TS w zakresie swobodnego przepływu towarów z 2009 r.*, cz. 2, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 8, s. 38.

się jednak, że Polska nie przywołała przesłanki moralności publicznej zawartej w art. 36 TFUE w zdecydowany, jednoznaczny sposób, tak aby Trybunał nie miał wątpliwości co do realnego uzasadnienia dla przyjętych przez Polskę środków¹⁶². Sam Trybunał wskazał w wyroku, że moralność publiczna „w rzeczywistości nie została przywołana w sposób odrębny, lecz łączy się z uzasadnieniem związanym z ochroną środowiska i zdrowia, która w niniejszym przypadku stanowi właśnie przedmiot dyrektywy 2001/18”¹⁶³. Doktryna zagraniczna podkreśla to „pomieszanie” (*confusion*) i wskazuje, że skoro klauzula ochronna zawarta w art. 23 dyrektywy 2001/18/WE nie zawierała przesłanki odnoszącej się do względów moralno-etycznych, to Polska nie miała szansy wybronięcia swoich regulacji na podstawie tej klauzuli¹⁶⁴. W konsekwencji Trybunał wskazał jedynie, że art. 22 i art. 23 dyrektywy 2001/18/WE zobowiązują państwa członkowskie do tego, by nie zakazywały, nie ograniczały ani nie utrudniały wprowadzania do obrotu GMO w charakterze lub w składzie produktów, które są zgodne z wymogami tej dyrektywy, chyba że przyjmą one środki ochronne w poszanowaniu szczegółowych warunków przewidzianych w tym zakresie w art. 23 dyrektywy. Jednostronny środek krajowy w postaci ogólnego zakazu obrotu materiałem siewnym GMO, taki jak przyjęła Polska, naruszył w ocenie TSUE „w sposób oczywisty” art. 22 i 23 dyrektywy. Co istotne, Trybunał odrzucił natomiast jako niedopuszczalną skargę Komisji w zakresie zarzutu uchybienia przez Polskę zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy 2001/18/WE „w całości”¹⁶⁵. Przyczyną takiego rozstrzygnięcia był fakt, że Komisja nie wyjaśniła w treści skargi, dlaczego jej zdaniem Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy 2001/18/WE „w całości”. Trybunał wskazał, że Komisja wyjaśniła swoje zarzuty w sposób zrozumiały i wystarczająco precyzyjny wyłącznie w odniesieniu do art. 22 i 23 tej dyrektywy.

Także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2010 r. orzekł, że odmawiając wpisu do rejestru określonej odmiany kukurydzy MON 810 organy krajowe naruszyły wynikającą z dyrektyw 2001/18/WE i 2002/53/WE w sprawie Wspólnego katalogu

¹⁶² Polska wyjaśniła w ramach postępowania, że jednogłośnie przyjęcie w 2006 r. przez sejmiki polskich województw uchwał ogłaszających terytoria województw strefami wolnymi od upraw genetycznie zmodyfikowanych i GMO świadczyło o tym, że sporne przepisy krajowe wkraczają w sferę moralności publicznej, dodając, że środki te były więc uzasadnione na podstawie samego art. 36 TFUE, bez konieczności powoływania się w tym celu na specjalne procedury przewidziane w prawodawstwie wtórnym.

¹⁶³ Por. pkt 55 wyroku TSUE z 16 lipca 2009 r., C-165/08, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Rzeczypospolitej Polskiej*.

¹⁶⁴ N. de Sadeleer, *Marketing and Cultivation of GMOs in the EU*, „European Journal of Risk Regulation” 2015, t. 6, nr 4, s. 555.

¹⁶⁵ Por. pkt 45–48 i pkt 65 wyroku TSUE z 16 lipca 2009 r., C-165/08, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Rzeczypospolitej Polskiej*.

odmian gatunków roślin rolniczych¹⁶⁶ niedopuszczalność wprowadzania przez państwa członkowskie generalnego zakazu obrotu odmianami genetycznie zmodyfikowanymi, a tym samym także generalnego zakazu rejestracji takich odmian w krajowych rejestrach. Wskazał, że przyjęty za podstawę decyzji polskich organów przepis art. 5 ust. 4 ustawy o nasiennictwie, zakazujący dokonywania rejestracji odmian genetycznie zmodyfikowanych w krajowym rejestrze odmian, pozostaje „w oczywistej kolizji z celami” wyznaczonymi przez obie ww. dyrektywy. Dodał, że sprzeczność ta skutkuje koniecznością przyjęcia za wiążące w krajowym porządku prawnym ww. dyrektyw, z pierwszeństwem przed art. 5 ust. 4 ustawy o nasiennictwie¹⁶⁷. Wyrok NSA należy ocenić bardzo pozytywnie. Wzorowo bowiem daje on wyraz zasadzie prymatu prawa UE, która w tym przypadku wyraża się w tym, że organy państwa, także sądy, nie mogą opierać swoich rozstrzygnięć na przepisach krajowych uznanych za sprzeczne z przepisami unijnymi¹⁶⁸.

Z kolei wyrok Trybunału w sprawie C-165/08 pozostawia pewien niedosyt. Z jednej strony należy bardzo pozytywnie ocenić fakt, że Trybunał odrzucił jako niedopuszczalną skargę Komisji w części dotyczącej naruszenia „w całości” dyrektywy 2001/18/WE. Biorąc pod uwagę, że dyrektywa ta reguluje obszerną materię i ustanawia liczne obowiązki wobec państw członkowskich, brak sprecyzowania przez Komisję konkretnych zobowiązań wynikających z tej dyrektywy, których naruszenia miałyby dopuścić się państwo członkowskie, prowadziłby do poważnych wątpliwości co do tego, jaki jest w istocie zakres stawianych mu zarzutów. Komisja powinna bowiem wyraźnie wymienić zobowiązania, które uznaje za naruszone oraz uzasadnić swoje zarzuty. W innym przypadku państwa członkowskie nie może się do nich odnieść. Z drugiej strony niedosyt budzi fakt, że Trybunał nie podjął kwestii dopuszczalności oparcia się przez Polskę bezpośrednio na art. 36 TFUE. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że możliwość powołania się na art. 36 TFUE nie jest wykluczona ze względu na sam fakt istnienia dyrektywy. Przesądzające znaczenie ma stopień harmonizacji zawarty w tej dyrektywie. Powołanie się na art. 36 TFUE nie jest możliwe jedynie, jeżeli dyrektywa „przewiduje harmonizację środków niezbędnych do osiągnięcia określonego celu, do jakiego zmierzałoby powołanie

¹⁶⁶ Dyrektywa Rady 2002/53/WE z 13 czerwca 2002 r. w sprawie Wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych, Dz. Urz. WE L 193 z 20.07.2002 r.

¹⁶⁷ Wyrok NSA z 11 maja 2010 r., II OSK 781/09, LEX 743458. NSA oddalił skargę kasacyjną Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w którym to WSA uchylił decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2008 r. i utrzymaną nią w mocy decyzję Dyrektora Centralnego Ośrodka Badania Roślin Uprawnych z 2008 r. w przedmiocie odmowy wpisania do rejestru odmiany kukurydzy MON 810. Por. również M. Domańska, A. Hauser, R. Talaga, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 4, s. 59–62.

¹⁶⁸ Por. szerzej M. Górski, *Glosa do wyroku TS z dnia 16 lipca 2009 r., C-165/08*, LEX/el. 2009.

się na art. 36¹⁶⁹. Jak już wskazano, przesłanki materialne zawarte w klauzuli ochronnej obejmują wyłącznie ryzyko dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego. W konsekwencji wyjaśnienie przez Trybunał, czy – z uwagi na fakt, że dyrektywa 2001/18/WE nie odnosi się w ogóle do kwestii etycznych i religijnych – możliwe jest powołanie przez państwo członkowskie art. 36 TFUE, a dokładniej przesłanki moralności publicznej byłoby wysoce pożądane. Trybunał niejako „obszedł” ten problem wskazując, że Polska nie wykazała, aby krajowe regulacje rzeczywiście służyły tym względom. W tym kontekście nasuwa się ponownie stanowisko doktryny, zgodnie z którym „istnienie w dyrektywie wydanej na podstawie art. 114 klauzuli ochronnej powoduje, że można uznać taką dyrektywę za akt wprowadzający wyczerpującą harmonizację”¹⁷⁰. Doktryna wskazuje, że „w przypadku harmonizacji, która reguluje sprawę wyłączeń od pełnego stosowania wszystkich norm dyrektywy, jakiegokolwiek niezbędne środki podejmowane przez państwa członkowskie w celu ochrony «dóbr o znaczeniu ogólnym» muszą odpowiadać programowi ustanowionemu w dyrektywie. Cel harmonizacyjny jest osiągany przez odebranie państwom członkowskim możliwości szerokiego korzystania z wyłączeń przewidzianych przez przepisy traktatowe, takie jak np. art. 30 czy 46 TWE. Postanowienia dyrektyw harmonizujących daną dziedzinę najczęściej ujednolicają warunki, w których możliwe jest odwoływanie się do czynników pozaekonomicznych wymienionych w traktatach, w celu ochrony ważnych dla państwa członkowskiego interesów”¹⁷¹. Również doktryna zagraniczna wprost wyraża stanowisko, że „obecność klauzuli ochronnej w dyrektywie nie oznacza, że przyjęty w niej poziom harmonizacji jest niezupełny”¹⁷². Wydaje się zatem, że możliwość powołania się na art. 36 TFUE niezależnie od klauzuli ochronnej nie jest możliwa, nawet jeśli dany akt prawa wtórnego nie służy celowi, który ma realizować środek krajowy, czyli nie jest aktem harmonizacji wyczerpującej. Takie podejście stanowi istotne ograniczenie pola działania dla państw członkowskich. Z drugiej strony może znaleźć zrozumienie, bowiem zawarcie w akcie harmonizacji klauzuli ochronnej oznacza, że ustawodawca unijny dokonał wyboru względów, które mogą uzasadniać odstępstwa od tego aktu. Z całą pewnością wyrażenie stanowiska przez Trybunał w tej kwestii pozwoliłoby na rozwianie niejasności, które się utrzymują.

¹⁶⁹ Por. wyrok TSUE z 23 maja 1996 r., C-5/94, *The Queen p. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas (Ireland) Ltd*, EU:C:1996:205, pkt 18.

¹⁷⁰ K. Kowalik-Bańczyk, *Artykuł 114 TFUE...*, s. 640.

¹⁷¹ B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 77–78.

¹⁷² Tłum. własne „The existence of a safeguard provision in the Directive does not, however, signify that the degree of harmonization achieved is incomplete” – T. Christoforou, *The Regulation of Genetically Modified Organisms in the European Union: The Interplay of Science, Law and Politics*, „Common Market Law Review” 2004, nr 41, s. 672.

Rozważając kwestię możliwości ograniczenia obrotu GMO przez państwa członkowskie poprzez powołanie klauzuli ochronnej należy jeszcze wskazać na doświadczenia wynikające ze stosowania poprzedniej dyrektywy, tj. dyrektywy 90/220¹⁷³. W latach 1997–2001 klauzula ochronna zawarta w jej art. 16 została powołana w 9 przypadkach: 3 razy przez Austrię, dwa razy przez Francję, po razie przez Niemcy, Luksemburg, Grecję i Wielką Brytanię. Przyjęte przez te państwa członkowskie środki polegały na ustanowieniu zakazów wprowadzania do obrotu na ich terytoriach genetycznie zmodyfikowanych, określonych odmian kukurydzy lub rzepaku. Dowody naukowe powołane przez te państwa dotyczyły zagrożenia dla zdrowia publicznego i środowiska naturalnego wynikającego z rozprzestrzeniania się GMO na uprawy tradycyjne poprzez pyłek oraz szkodliwego wpływu upraw GMO na określony gatunek motyla. Były to dowody nie brane pod uwagę w procesie wydawania zezwoleń na te odmiany GMO w latach 1996–1998. W każdym z tych 9 przypadków komitety naukowe wspomagające Komisję uznały jednak, że nowe dowody naukowe przedstawione przez te państwa członkowskie nie wpływały mimo wszystko na dotychczasową ocenę owych odmian kukurydzy i rzepaku. W konsekwencji dowody te nie mogły uzasadniać przyjęcia przedmiotowych zakazów¹⁷⁴. Tymczasem, np. w Austrii, która ustanowiła zakaz wprowadzania do obrotu kukurydzy Bt, zawierającej markery odporności na antybiotyki, kwestia ta budziła ogromne zainteresowanie społeczeństwa. Przeciwno wprowadzaniu tej kukurydzy do obrotu zebrano ponad milion podpisów obywateli¹⁷⁵.

Przedstawione przykłady wskazują na to, że skuteczne powołanie klauzuli ochronnej zawartej w dyrektywie 90/220 było bardzo trudne. Składa się na to kilka powodów. Po pierwsze, dowody naukowe powoływane przez państwa członkowskie były całkowicie inaczej oceniane przez te państwa z jednej strony, a wspólnotowe komitety naukowe i Komisję z drugiej. Okazuje się, że ocena tych samych dowodów naukowych może być całkowicie różna. W tym kontekście doktryna pisze o „konfliktujących dowodach naukowych” (ang. *conflicting scientific evidence*)¹⁷⁶. Można wręcz zatem zadać sobie py-

¹⁷³ Council Directive 90/220/EEC of 23 April 1990 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms, Dz. Urz. WE L 117 z 8.05.1990 r., s. 15. Dyrektywa ta została uchylona przez dyrektywę 2001/18/WE i przestała obowiązywać z dniem 17 października 2002 r.

¹⁷⁴ Por. T. Christoforou, *The Regulation of Genetically Modified Organisms...*, s. 693; M. Micińska, *Instrumenty prawne służące niwelowaniu...*, dz. cyt. Inaczej: P. Dąbrowska, która wskazuje, że dowody przedstawione przez Austrię były w ocenie komitetu naukowego już znane i uwzględnione w procesie oceny kukurydzy Bt – por. P. Dąbrowska, *The Division of Powers between the EU and the Member States...*, s. 21.

¹⁷⁵ P. Dąbrowska, *The Division of Powers between the EU and the Member States...*, s. 21.

¹⁷⁶ Tamże.

tanie o „obiektywizm nauki” (ang. *objectivity of science*)¹⁷⁷, skoro te same dane naukowe mogą prowadzić do całkowicie przeciwnych wniosków. Z drugiej strony być może „niepewność”, będąca istotą zasady ostrożności, w świetle której oceniane są dowody naukowe, ma wpływ na ową ocenę¹⁷⁸.

Po drugie, zasadne jest podanie w wątpliwość precyzyjności warunków wynikających z klauzuli ochronnej. Na gruncie dyrektywy 90/220 klauzula ta zawierała jedynie odwołanie do „uzasadnionych powodów” (ang. *justifiable reasons*). Była więc nieco mniej dookreślona niż klauzula ochronna zawarta w dyrektywie 2001/18/WE, ponieważ nie figurowało w niej odwołanie do „nowych lub dodatkowych danych naukowych”, oraz do „nowych lub dodatkowych informacji”, które są zawarte w treści obowiązującej klauzuli. W tym kontekście nasuwa się zatem wniosek, że niedookreśloność klauzuli ochronnej pozostawiała szeroki zakres uznaniowości organom wspólnotowym oceniającym jej zastosowanie przez państwo członkowskie. Wniosek ten nadal wydaje się słuszny, choć już w mniejszym stopniu uwzględniając fakt doprecyzowania klauzuli ochronnej zawartej w obowiązującej dyrektywie oraz włączeniu w jej ramy w większym stopniu nauki¹⁷⁹. Z drugiej strony doprecyzowana klauzula wydaje się bardziej rygorystyczna (*more stringent*)¹⁸⁰. Niemniej, duży ciężar polityczny problematyki GMO¹⁸¹ może wpływać zarówno na rozumienie tego pojęcia przez państwa członkowskie, jak i przez organy unijne. Także priorytety poszczególnych państw, w tym zwłaszcza stanowisko opinii publicznej, może mieć wpływ na decyzje podejmowane przez te państwa w odniesieniu do GMO. Dla przykładu, społeczeństwa Polski, Austrii, Belgii i Włoch są co do zasady negatywnie nastawione do GMO, w przeciwieństwie np. do obywateli Hiszpanii¹⁸². To właśnie w Hiszpanii powierzchnia upraw kukurydzy MON 810 stanowi niemal 96% ogólnej powierzchni upraw tej kukurydzy w całej UE¹⁸³. Są one obecne także w Por-

¹⁷⁷ J. Scott, E. Vos, *The Juridification of Uncertainty: Observations on the Ambivalence of the Precautionary Principle within the EU and the WTO*, [w:] Ch. Joerges, R. Dehousse (red.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford University Press, Oxford 2002, s. 258.

¹⁷⁸ M.B.A van Asselt, E. Vos, *The Precautionary Principle and the Uncertainty Paradox*, „Journal of Risk Research” 2006, t. 9, nr 4, s. 313–336.

¹⁷⁹ P. Dąbrowska, *The Division of Powers...*, s. 22.

¹⁸⁰ S. Francescon, *The New Directive 2001/18/EC on the Deliberate Release of Genetically Modified Organisms into the Environment: Changes and Perspectives*, „Review of European, Comparative & International Environmental Law” 2001, t. 10, nr 3, s. 313.

¹⁸¹ E. de Vos, *Differentiated Integration or Uniform Regime?*..., s. 3.

¹⁸² P. Dąbrowska, *Compatibility of Polish Laws with GMO Regulations in the EU The Outline of Concerns*, „Yearbook of Polish European Studies” 2006, nr 10, s. 175.

¹⁸³ W 2020 r. w Hiszpanii kukurydza MON 810 uprawiana była na 98 152 ha, podczas gdy w całej UE powierzchnia upraw tej kukurydzy wyniosła 102 367 ha. Na drugim miejscu, z powierzchnią upraw kukurydzy MON 810 rządu 4216 ha, znajduje się Portugalia – por. *Annual Monitoring Report*

tugalii, Czechach, Rumunii i Słowacji. Niemniej skala uprawy kukurydzy MON 810 w UE jest relatywnie mała wynosząc około 102 tys. ha. Na świecie uprawy tej kukurydzy wynoszą bowiem około 200 mln ha¹⁸⁴. Zapewne postawy społeczeństw tych krajów mają zasadnicze znaczenie dla prowadzenia upraw GMO. W tym kontekście pojawia się ponownie pytanie o ów obiektywizm nauki. Skoro bowiem jedne państwa udowadniają, że uprawy GMO stanowią zagrożenie dla zdrowia publicznego i środowiska naturalnego, a inne dopuszczają je i to na znaczącą skalę, to powstaje poczucie, że w istocie cele polityczno-społeczne mogą mieć dominującą rolę w ograniczaniu wprowadzania na rynek i uprawy GMO w niektórych państwach.

I w tym kontekście należy wskazać na istotną zmianę, która została wprowadzona na poziomie unijnym w 2015 r. Polega ona na możliwości ograniczenia lub całkowitego zakazania przez państwo członkowskie – na części lub całości jego terytorium – upraw GMO¹⁸⁵ z uwagi na całkowicie odmienne niż dotychczas przesłanki. Możliwość ta została ustanowiona w art. 26a–26c, dodanych do dyrektywy 2001/18/WE w drodze dyrektywy 2015/412/UE¹⁸⁶. Katalog przesłanek pozwalających na przyjęcie ww. ograniczeń lub zakazów jest otwarty¹⁸⁷. Ustawodawca unijny wymienił jednak w szczególności następujące „istotne podstawy” związane z: a) celami polityki ochrony środowiska; b) zagospodarowaniem przestrzennym w miastach i na obszarach wiejskich; c) użytkowaniem gruntów; d) skutkami społeczno-gospodarczymi; e) unikaniem obecności GMO w innych produktach; f) celami polityki rolnej; g) polityką publiczną. Co istotne, podstawy te mogą być stosowane pojedynczo lub łącznie, z wyjątkiem podstawy w postaci polityki publicznej, która musi być stosowana w połączeniu z inną podstawą. Przesłanki te wyraźnie różnią się od dotychczasowych przesłanek zawartych w klauzulach ochronnych odnoszących się do GMO. Sam ustawodawca unijny przyznał, że „wydaje się właściwe przyznanie państwom członkowskim, zgodnie z zasadą pomocniczości, większej swobody

on the Cultivation of MON 810 in 2020, s. 5, https://food.ec.europa.eu/system/files/2021-10/gmo_rep-stud_mon-810_report-2020.pdf [dostęp: 1.09.2024].

¹⁸⁴ N. de Sadeleer, *Marketing and Cultivation of GMOs in the EU...*, s. 545.

¹⁸⁵ Podkreślenia wymaga, że nowa klauzula ochronna dotyczy wyłącznie upraw. Nie obejmuje więc obrotu genetycznie zmodyfikowanymi nasionami i materiałem rozmnożeniowym roślin, a także materiałem ze zbioru, w charakterze produktów lub w ich składzie, i ich przywozu. Przyjmowane przez państwa członkowskie środki powinny być też zgodne z zasadą niedyskryminacji, proporcjonalności oraz nie naruszać zakazu ograniczeń w swobodnym przepływie towarów w UE.

¹⁸⁶ Por. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/412/UE z 11 marca 2015 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2001/18/WE w zakresie umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) na swoim terytorium, Dz. Urz. UE L 68 z 13.03.2015 r., s. 1 z późn. zm.

¹⁸⁷ N. de Sadeleer, *Marketing and Cultivation...*, s. 547.

decydowania, czy chcą one uprawiać GMO na swoim terytorium (...)”¹⁸⁸. Możliwość ograniczenia lub zakazania uprawy dotyczy zarówno GMO nie objętych jeszcze zezwoleniem na poziomie unijnym, jak i tych już zatwierdzonych. Również procedura korzystania z nowej klauzuli ochronnej jest znacznie prostsza w porównaniu do tej z art. 23 dyrektywy 2001/23/WE, czy też do tej z art. 114 ust. 6 TFUE. Zainteresowane państwo członkowskie jest co prawda zobowiązane do przekazania Komisji projektu środków przed ich przyjęciem, jednak Komisja może przedstawić jedynie niewiążące uwagi do tego projektu. W określonym okresie państwo powinno dodatkowo powstrzymać się od przyjęcia i wdrożenia tych środków. Po upływie okresu zawieszenia może jednak przyjąć je w ich pierwotnym brzmieniu lub ze zmianami uwzględniającymi uwagi Komisji. Przyjęte środki są niezwłocznie przekazywane Komisji, innym państwom członkowskim i posiadaczowi zezwolenia. Państwa członkowskie podają ponadto środki te do wiadomości wszystkich zainteresowanych podmiotów gospodarczych, w tym hodowców¹⁸⁹.

Klauzula ochronna dodana do dyrektywy 2001/18/WE w 2015 r. jest efektem kompromisu wypracowanego pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi, którym nie udało się skorzystać z klauzuli ochronnej zawartej w jej art. 23¹⁹⁰. Tak sformułowana klauzula ma uwzględniać szczególne okoliczności występujące w danym państwie członkowskim, regionie lub obszarze, w którym środki ochronne będą obowiązywały. Należy uznać, że rzeczywiście stanowi ona wyraz zasady pomocniczości, o której mowa w art. 216 ust. 2 TFUE. Skorzystało z niej aż 19 państw członkowskich UE. Wystąpiły one z wnioskiem¹⁹¹ o zakaz uprawy MON 810 na całości lub na części swojego terytorium. Wszystkie wnioski obejmowały całe terytorium zainteresowanych państw członkowskich, z wyjątkiem Belgii, która przekazała wniosek obejmujący wyłącznie terytorium Walonii, oraz Wielkiej Brytanii, która przekazała wniosek obejmujący wyłącznie terytorium Irlandii Północnej, Szkocji i Walii. Wniosek Niemiec nie obejmował natomiast uprawy w celach badawczych¹⁹². Polska wprowadziła zakaz upraw GMO na całym swoim terytorium¹⁹³. Szerokie zastosowanie klauzuli ochronnej pokazuje, że była

¹⁸⁸ Por. motyw 8 dyrektywy 2015/412/UE.

¹⁸⁹ Por. szczegółowo art. 26b ust. 4 dyrektywy 2001/18/WE.

¹⁹⁰ I. Wrześniewska-Wal, *Regulacje prawne GMO. Aspekty prawne i środowiskowe*, „Zeszyty Problemowe Postępów Nauk Rolniczych” 2018, nr 593, s. 105.

¹⁹¹ Był to wniosek na podstawie art. 26c dyrektywy 2001/18/WE, a więc dotyczył upraw już zatwierdzonych GMO.

¹⁹² Decyzja wykonawcza Komisji 2016/321/UE z 3 marca 2016 r. dostosowująca zakres geograficzny zezwolenia na uprawę zmodyfikowanej genetycznie kukurydzy (*Zea mays* L.) MON 810 (MON-OO81O-6), Dz. Urz. UE L 60 z 5.03.2016 r., s. 90.

¹⁹³ Wniosek złożony przez Polskę objął uprawy kukurydzy 1507x59122, kukurydzy Bt11xMIR604x-GA21, kukurydzy MON810, kukurydzy MIR604, kukurydzy 59122, kukurydzy Bt 11, kukurydzy 1507 oraz kukurydzy GA 21 – por. uzasadnienie do ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy

ona wysoce pożądana przez państwa członkowskie i że dotychczasowe względu naukowe, na których państwa mogły się oprzeć na gruncie art. 23 dyrektywy 2001/18/WE były zbyt wymagające. Modyfikacja dyrektywy 2001/18/WE wskazuje również na bardzo istotną zmianę, która dokonała się na poziomie unijnym – względy dotychczas całkowicie odrzucane przez Komisję jako uzasadnienie dla potencjalnych ograniczeń obecnie uzyskały oparcie w prawie. Można wręcz uznać, że owa zmiana w podejściu ustawodawcy unijnego stanowi wyraz wzmocnienia uczestnictwa społeczeństwa w procesie stanowienia prawa¹⁹⁴. To bowiem obywatele państw członkowskich wykazują daleko idącą ostrożność w swoim nastawieniu do nowych technologii w odniesieniu do żywności. N. de Sadeleer uważa, że w świetle nowych przesłanek zawartych w art. 26b dyrektywy 2001/18/WE w pełni możliwe byłoby powołanie względów etyczno-religijnych, na których opierała swoją argumentację Polska w sprawie C-165/08¹⁹⁵. Same przesłanki wymienione w ww. przepisie są już bardzo szerokie, a ponadto ich katalog, jak już wskazano, jest otwarty. Podejście to uznaje się za bardzo elastyczne (*flexible approach*)¹⁹⁶. Doktryna uważa wręcz, że Komisja „oddala” państwom członkowskim prawo do decydowania, które uprzednio było wykonywane na poziomie unijnym i tym samym zgodziła się na niższy poziom harmonizacji¹⁹⁷. Wydaje się jednak, że takie „otworzenie” (*opening-up*) było konieczne, biorąc pod uwagę niezwykle restrykcyjne podejście zarówno Komisji, jak i Trybunału, do dotychczasowych, i tak nielicznych, przesłanek zawartych w klauzulach ochronnych i w art. 114 ust. 6 TFUE. Podejście to nie pozwalało na dość skuteczne zastosowanie tych przepisów przez państwa członkowskie¹⁹⁸. Nowa klauzula ochronna, zawierająca przesłankę „celów polityki rolnej”, pozwala obecnie na uwzględnienie takich potrzeb jak np. promowanie różnorodności nasion, rynków lokalnych, czy miejsc pracy w modelu rolnictwa ekstensywnego¹⁹⁹. Z kolei „skutki społeczno-gospodarcze” mogą być związane w szczególności z różnego rodzaju kosztami, w tym przypadkowego zanieczyszczenia produktów i konieczności ich zniszczenia; odseparowywania upraw GMO od upraw tradycyjnych; przeprowadzania kontroli administracyjnych; kosztami producentów na-

o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018, poz. 810. Uzasadnienie dostępne jest na stronie <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1424> [dostęp: 1.09.2024].

¹⁹⁴ N. de Sadeleer, *Marketing and Cultivation...*, s. 551.

¹⁹⁵ Tamże, s. 555.

¹⁹⁶ M. Weimer, E. de Vos, *Differentiated Integration...*, s. 31.

¹⁹⁷ B. Meulen, N. Yusuf, *One-Door-One-Key Principle: Observations Regarding Integration of GM Authorization Procedures in the EU*, „Penn State Law Review” 2014, t. 118, nr 4, s. 886; M. Weimer, E. de Vos, *Differentiated Integration...*, s. 31.

¹⁹⁸ M. Weimer, E. Vos, *Differentiated Integration...*, s. 38.

¹⁹⁹ Szerzej nt. rolnictwa ekstensywnego por. A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 1996, s. 152–195.

sion wynikającymi z utrzymania czystości odmian²⁰⁰. Ponownie należy jednak podkreślić, że nowe, szerokie przesłanki dotyczą wyłącznie uprawy GMO, a nie wprowadzania do obrotu produktów GMO. Większa elastyczność ustawodawcy unijnego w odniesieniu do uprawy wynika z tego, że ma ona wyraźny wymiar krajowy. Jest bowiem powiązana z użytkowaniem gruntów, lokalnymi strukturami rolniczymi oraz ochroną lub utrzymaniem siedlisk, ekosystemów i krajobrazów. Z kolei handel GMO jest ściślej powiązany ze swobodami rynku wewnętrznego. w konsekwencji wprowadzanie do obrotu żywności zawierającej lub wyprodukowanej z GMO pozostaje co do zasady w reżimie rozporządzenia (WE) nr 1829/2003.

6.5.1.2. ZASTOSOWANIE KLAUZUL OCHRONNYCH ZAWARTYCH W DYREKTYWIE 2002/53

Unia Europejska stanowi jeden z największych rynków nasiennych na świecie i region o najbardziej aktywnym handlu międzynarodowym materiałem siewnym. Na państwa UE przypada około 80% światowego eksportu nasion²⁰¹. Międzynarodowe przedsiębiorstwa hodowlano-nasienne w coraz większym stopniu wpływają na produkcję rolniczą w poszczególnych państwach członkowskich UE. Ich kierunki działania są przedmiotem dyskusji. Z jednej strony przedsiębiorstwa te kreują postęp biologiczny w rolnictwie. Z drugiej strony budzą kontrowersje m.in. z uwagi na obrót odmianami genetycznie zmodyfikowanymi²⁰². Handel materiałem siewnym jest uregulowany na poziomie UE, w dyrektywie Rady 2002/53/WE z 13 czerwca 2002 r. w sprawie Wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych²⁰³. Zgodnie z nią, prowadzony jest Wspólny katalog odmian gatunków roślin rolniczych. Jest on utworzony na podstawie katalogów krajowych państw członkowskich. Prowadzi go Komisja, publikując w Dzienniku Urzędowym UE wykaz wszystkich odmian, których materiał siewny i materiał rozmnożeniowy nie podlegają żadnym ograniczeniom handlowym. Zasada jest, że od momentu publikacji we Wspólnym katalogu, materiał siewny odmian zatwierdzonych zgodnie z dyrektywą 2002/53/WE nie może być przedmiotem żadnych ograniczeń rynkowych na terytorium UE²⁰⁴. Dyrektywa 2002/53/WE zawiera jednak klauzule ochronne umożliwiające państwom członkowskim zastosowanie od-

²⁰⁰ N. de Sadeleer, *Marketing and Cultivation...*, s. 554.

²⁰¹ J. Rembeza, *Produkcja nasienne w krajach Unii Europejskiej*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2013, t. 30, nr 4, s. 221.

²⁰² Tamże, s. 219–220.

²⁰³ Dyrektywa Rady 2002/53/WE z 13 czerwca 2002 r. w sprawie Wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych, Dz. Urz. WE L 193 z 20.07.2002 r.

²⁰⁴ Por. tamże, art. 16 ust. 1.

stępstw od tej swobody. Obejmują one również materiał siewny odmian genetycznie zmodyfikowanych.

Pierwsza z nich, zawarta w art. 16 ust. 2 dyrektywy, dotyczy możliwości wprowadzenia przez państwo członkowskie zakazu stosowania (ang. *use*) materiału siewnego danej odmiany na całym terytorium swojego kraju lub na jego części lub ustanowienia właściwych warunków pielęgnacji danej odmiany dla określonych w dyrektywie przypadków²⁰⁵. Zastosowanie tych ograniczeń jest możliwe wyłącznie po ich zgłoszeniu Komisji i na zasadach przewidzianych w dyrektywie²⁰⁶. Uzasadnieniem dla wprowadzenia przez państwo członkowskie ograniczeń wskazanych w klauzuli ochronnej mogą być wyłącznie następujące powody:

- a) jeżeli ustalono, że pielęgnacja danej odmiany może być szkodliwa z punktu widzenia wpływu zdrowotnego na pielęgnację innych odmian lub gatunków;
- b) jeżeli oficjalne próby upraw przeprowadzone w ubiegającym się państwie członkowskim²⁰⁷ wykazują, że dana odmiana w żadnej części terytorium tego państwa nie daje wyników odpowiadających tym, jakie otrzymano z porównywalnej odmiany zatwierdzonej na terytorium tego państwa członkowskiego lub jeżeli ogólnie wiadomo, że dana odmiana nie nadaje się do uprawy w żadnej części jego terytorium ze względu na okres jej dojrzewania;
- c) jeżeli są inne istotne przyczyny prowadzące do uznania, że dana odmiana stwarza zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub dla środowiska.

Polska skorzystała z klauzuli ochronnej zawartej w art. 16 ust. 2 dyrektywy 2002/53/WE zakazując stosowania na całym swoim terytorium materiału siewnego kukurydzy MON 810 oraz ziemniaka *Amflora*. Zanim kwestia ta zostanie poddana analizie, należy jednak wcześniej wskazać, że w wyroku w sprawie C-165/08 *Komisja p. Polsce* Trybunał orzekł, że Polska naruszyła art. 16 dyrektywy 2002/53/WE. Naruszenie to wynikało z faktu ustanowienia na gruncie ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie ogólnego zakazu obrotu materiałem siewnym odmian genetycznie zmodyfikowanych²⁰⁸. Taki ogólny zakaz był sprzeczny ze swobodą obrotu materiałem siewnym dopuszczonym

²⁰⁵ Chodzi o przypadki wskazane w: tamże, art. 16 ust. 2 lit. c).

²⁰⁶ Zgłoszenie to podlega rozpatrzeniu przez Komisję zgodnie z procedurą określoną w: tamże, art. 23 ust. 2 i 3.

²⁰⁷ Przy zastosowaniu tamże, art. 5 ust. 4, tj. przepisu określającego, kiedy należy uważać, że odmiana ma zadowalającą wartość dla uprawy i wartość użytkową.

²⁰⁸ Por. art. 57 ust. 3 ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie, Dz.U. 2003 Nr 137, poz. 1299.

w UE na gruncie dyrektywy 2002/53/WE. Polska nie powołała przy tym klauzuli ochronnej zawartej w art. 16 ust. 2 tej dyrektywy, umożliwiającej zastosowanie odstępstwa od powyższej swobody. Dodatkowo naruszyła art. 4 ust. 4 dyrektywy 2002/53/WE, z którego wynika, że co do zasady wpis odmian genetycznie zmodyfikowanych do rejestru krajowego nie może być przedmiotem ogólnego zakazu²⁰⁹. Polskie przepisy przewidywały tymczasem taki ogólny zakaz²¹⁰. Będąc zobowiązana do wykonania wyroku, Polska uchyliła niezgodne z prawem UE przepisy. Ustawa z dnia 23 czerwca 2003 r. o nasiennictwie została bowiem zastąpiona ustawą z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie²¹¹. Obowiązuje ona do chwili obecnej i nie zawiera ogólnego zakazu obrotu materiałem siewnym odmian zmodyfikowanych genetycznie, ani zakazu ich wpisu do krajowego rejestru.

Niemniej obowiązująca ustawa o nasiennictwie zawiera delegację dla Rady Ministrów do wydania rozporządzeń zakazujących stosowania materiału siewnego określonych odmian²¹² lub obrotu²¹³ nim, kierując się jego nieprzydatnością do uprawy w warunkach klimatyczno-glebowych Polski lub koniecznością uniknięcia zagrożeń zdrowia ludzi, zwierząt, roślin oraz dla środowiska. Rada Ministrów skorzystała z delegacji pozwalającej na wydanie rozporządzeń zakazujących stosowania określonych odmian materiału siewnego wydając rozporządzenie Rady Ministrów z 2 stycznia 2013 r. w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego odmian kukurydzy MON 810²¹⁴. Oparła się przy tym na wskazanej powyżej klauzuli ochronnej zawartej w art. 16 ust. 2 dyrektywy 2002/53/WE.

²⁰⁹ Por. art. 4 ust. 4 dyrektywy 2002/53/WE oraz pkt 63 wyroku TSUE z 16 lipca 2009 r., C-165/08, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Rzeczypospolitej Polskiej*.

²¹⁰ Por. art. 5 ust. 4 ustawy o nasiennictwie.

²¹¹ Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie, t.j. Dz.U. 2021, poz. 129.

²¹² Por. tamże, art. 104 ust. 9.

²¹³ Por. tamże, art. 104 ust. 9a.

²¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 stycznia 2013 r. w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego odmian kukurydzy MON 810, t.j. Dz.U. 2023, poz. 2445 z późn. zm. Rozporządzenie to zastąpiło obowiązujące wcześniej rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 czerwca 2007 r. w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego określonych odmian kukurydzy wpisanych do wspólnotowego katalogu, Dz.U. 2007 Nr 124, poz. 862. Powyższe rozporządzenie z 2007 r. wdrażało postanowienia decyzji Komisji 2006/335/WE z 8 maja 2006 r. zezwalającej Rzeczypospolitej Polskiej na wprowadzenie zakazu stosowania na swym terytorium szesnastu genetycznie zmodyfikowanych odmian kukurydzy o modyfikacji genetycznej MON 810 wymienionych we Wspólnym katalogu odmian gatunków roślin rolniczych, zgodnie z dyrektywą 2002/53/WE, Dz. Urz. WE L 124 z 11.05.2006 r., s. 26, oraz decyzji Komisji 2006/338/WE z 8 maja 2006 r. upoważniającej Rzeczypospolitą Polskę do wprowadzenia zakazu stosowania na swym terytorium niektórych odmian kukurydzy wymienionych we Wspólnym katalogu odmian gatunków roślin rolniczych, zgodnie z dyrektywą 2002/53/WE, Dz. Urz. WE L 125 z 12.05.2006 r., s. 31. Obie decyzje Komisji zostały przyjęte na podstawie art. 16 ust. 2 dyrektywy 2002/53/WE. Polska złożyła bowiem do Komisji w 2005 r. stosowany wniosek opierając

Zgłosiła Komisji owo rozporządzenie. Uzasadniła je względami wskazanymi w art. 16 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy, tj. względami dotyczącymi ochrony zdrowia ludzkiego lub środowiska²¹⁵. W tym zakresie Polska wskazała w szczególności na zagrożenie zanieczyszczeniem genetycznie zmodyfikowanym pyłkiem miodów produkowanych na terytorium Polski²¹⁶. Rozporządzenie zakazujące stosowania materiału siewnego kukurydzy MON 810 poddawane jest nowelizacjom tak, aby ustanowiony w nim zakaz obejmował wszystkie odmiany kukurydzy MON 810 figurujące w – również uaktualnianym – Wspólnym katalogu odmian roślin rolniczych.

Klauzula ochronna zawarta w art. 16 ust. 2 dyrektywy 2002/53/WE została także powołana przez Polskę jako uzasadnienie dla zakazania stosowania materiału siewnego ziemniaka odmiany *Amflora*²¹⁷. Ziemniak ten został dopuszczony w UE do uprawy i produkcji skrobi do zastosowań przemysłowych w drodze decyzji Komisji²¹⁸. Polska uzasadniła swój zakaz względami wskazanymi w art. 16 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2002/53/WE, tj. szkodliwym wpływem zdrowotnym pielęgnacji danej odmiany na pielęgnację innych odmian lub gatunków. Wskazała w szczególności na obniżoną odporność ziemniaka odmiany *Amflora* na raka ziemniaka oraz na wirusa Y ziemniaka. Podniosła również fakt zanieczyszczenia odmiany *Amflora* odmianą *Amadea*, niedopuszczoną w UE. Krajowe przepisy zakazujące stosowania genetycznie zmodyfikowanego ziemniaka odmiany *Amflora* do celów uprawy notyfikowały Komisji także: Austria, Grecja, Luksemburg i Węgry. Złożone do Komisji wnioski zostały poddane ocenie EFSA. W każdym przypadku EFSA uznała je za naukowo nieuzasadnione²¹⁹. Problem możliwości przyjęcia krajowych zakazów dotyczących stosowania ziemniaka *Amflora* czy też oceny ich zgodności z prawem UE rozwiązał się niejako sam. W dniu 13 grudnia 2013 r. unijny Sąd wydał bowiem wyrok w sprawie T-240/10²²⁰ stwierdzający nieważność decyzji Komisji

się na klauzuli ochronnej zawartej w tym przepisie. Rozporządzenie z 2007 r. zostało uchylone ustawą o nasiennictwie z 2012 r., która zastąpiła ustawę z 26 czerwca 2003 r.

²¹⁵ Art. 16 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2002/53/WE wskazuje na „inne istotne przyczyny prowadzące do uznania, że dana odmiana stwarza zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub dla środowiska”.

²¹⁶ Szczegółowa argumentacja Polski zawarta jest w uzasadnieniu do rozporządzenia, dostępnym na stronie <https://legislacja.gov.pl/docs/3/82050/82091/dokument60855.pdf> [dostęp: 1.09.2024].

²¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 stycznia 2013 r. w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego ziemniaka odmiany *Amflora*, Dz.U. 2013, poz. 27.

²¹⁸ Decyzja Komisji 2010/135 z 2 marca 2010 r. dotycząca wprowadzania do obrotu, zgodnie z dyrektywą 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, produktu ziemniaczanego (*Solanum tuberosum* L. linii EH92-527-1) zmodyfikowanego genetycznie w celu zwiększenia zawartości amylopektyny stanowiącej składnik skrobi, Dz. Urz. UE L 53 z 4.03.2010 r., s. 11.

²¹⁹ *Questions and Answers on EU's Policies on Cultivation and Imports of GMOs*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_952 [dostęp: 1.09.2024].

²²⁰ Wyrok Sądu z 13 grudnia 2013 r., T-240/10, *Węgry p. Komisji Europejskiej*, EU:T:2013:645.

nr 2010/135²²¹. Powodem stwierdzenia nieważności tej decyzji było naruszenie przez Komisję istotnych wymogów proceduralnych regulujących wydawanie decyzji w przedmiocie zezwolenia²²². Innymi słowy, zezwolenie na wprowadzanie do obrotu w celu uprawy i zastosowania przemysłowego ziemniaka *Amflora* zostało unieważnione. Wyrok ten obrazuje, że Komisja, która bardzo surowo ocenia zgodność wniosków państw członkowskich z wymogami formalnymi, sama podeszła do kwestii proceduralnych nieostrożnie. Doktryna uważa, że poniosła „klęskę”²²³. Warto dodać, że Węgry, które wniosły skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji były wspierane przez Polskę, Francję, Austrię i Luksemburg. Państwa te przyłączyły się bowiem do sprawy jako interwenienci. Ten dość szeroki udział innych państw także obrazuje skalę kontrowersji, które budziło zezwolenie wydane przez Komisję.

Dyrektywa 2002/53/WE zawiera również klauzulę ochronną w art. 18. W przeciwieństwie do klauzuli zawartej w art. 16 ust. 2 tej dyrektywy, który dotyczy możliwości ograniczenia stosowania materiału siewnego danych odmian, w tym odmian genetycznie zmodyfikowanych, art. 18 dotyczy możliwości zakazania sprzedaży takiego materiału. Na klauzulę tę państwo członkowskie może powołać się, jeżeli stwierdzono, że pielęgnacja danej odmiany może być w tym państwie szkodliwa z punktu widzenia zdrowotności roślin dla innych odmian lub gatunków lub stwarzać zagrożenie dla środowiska lub zdrowia ludzkiego. Państwo członkowskie w takim przypadku może zgłosić wniosek o upoważnienie go do wprowadzenia zakazu sprzedaży materiału siewnego takiej odmiany, a Komisja rozpatruje go zgodnie z procedurą określoną w dyrektywie²²⁴. Klauzula ochronna przewiduje jednak przypadek, gdy państwo członkowskie może od razu po złożeniu wniosku nałożyć zakaz sprzedaży, który będzie obowiązywał do czasu podjęcia ostatecznej decyzji na poziomie UE. Jest tak w sytuacji, gdy istnieje bezpośrednie niebezpieczeństwo rozprzestrzeniania się szkodliwych organizmów lub bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub dla środowiska. W przypadku odmiany genetycznie

²²¹ Sąd stwierdził także nieważność decyzji Komisji 2010/136 z 2 marca 2010 r. zezwalającej na wprowadzenie do obrotu na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1829/2003 paszy produkowanej z genetycznie zmodyfikowanego ziemniaka EH92-527-1 (BPS-25271-9) i przypadkowego lub technicznie nieuniknionego występowania ziemniaka w produktach żywnościowych i innych produktach paszowych, Dz. Urz. UE L 53 z 4.03.2010 r., s. 15.

²²² Naruszenia te dotyczyły procedury komitetowej. Wynikały z nieprzedłożenia przez Komisję projektów decyzji, które uległy zmianom, właściwym komitetom regulacyjnym. Komisja oparła się na opinii EFSA, bez umożliwienia im zajęcia stanowiska w przedmiocie tej opinii lub w przedmiocie projektów decyzji ze zmienionym uzasadnieniem – por. szczegółowo pkt 83 wyroku Sądu z 13 grudnia 2013 r., T-240/10, *Węgry p. Komisji Europejskiej*.

²²³ M. Sieradzka, *Rejestracja zmodyfikowanego genetycznie produktu ziemniaczanego. Glosa do wyroku S(Pi) z dnia 13 grudnia 2013 r., T-240/10, LEX/el.* 2015.

²²⁴ Por. procedurę określoną w art. 23 ust. 2 i 3 dyrektywy 2002/53/WE.

zmodyfikowanej decyzja na poziomie UE jest wówczas podejmowana w ciągu trzech miesięcy od zgłoszenia.

Klauzula ochronna zawarta w art. 18 dyrektywy 2002/53/WE stanowiła podstawę prawną wydania przez Komisję decyzji skierowanej do Polski, w drodze której Komisja zezwoliła Polsce na zastosowanie na swoim terytorium zakazu wprowadzania do obrotu odmiany konopi *Finola*²²⁵. Do tej pory jednak Polska nie skorzystała z tego zezwolenia²²⁶. Podobne zezwolenia w odniesieniu do konopi zostały wydane dla Niemiec²²⁷ i Wielkiej Brytanii²²⁸. Klauzulę zawartą w art. 18 dyrektywy 2002/53/WE nieskutecznie powołała natomiast Grecja. Próbowła ona skorzystać z niej w celu wprowadzenia zakazu obrotu na swoim terytorium materiałem siewnym hybryd kukurydzy o genetycznej modyfikacji MON 810 wpisanych do Wspólnego katalogu odmian. Komisja wydała

²²⁵ Decyzja wykonawcza Komisji 2021/1214/UE z 22 lipca 2021 r. zezwalająca Polsce na ustanowienie na swoim terytorium zakazu wprowadzania do obrotu odmiany konopi *Finola* na podstawie dyrektywy Rady 2002/53/WE, Dz. Urz. UE L 265 z 26.07.2021 r., s. 1.

²²⁶ Złożenie przez Polskę wniosku do Komisji o wydanie upoważnienia do zakazania wprowadzania do obrotu odmiany konopi *Finola* wynikało z wymogów proceduralnych określonych w prawie UE. Wymogi te mają zastosowanie w przypadku przekroczenia drugi rok z rzędu ustalonego w art. 32 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 progu 0,2% dla średniej zawartości tetrahydrokannabinolu (THC) we wszystkich próbkach odmiany *Finola*. W takim bowiem przypadku zgodnie z art. 9 ust. 5 rozporządzenia nr 639/2013 „(...) państwo członkowskie powiadamia Komisję o wniosku w sprawie upoważnienia do ustanowienia zakazu wprowadzania do obrotu tej odmiany zgodnie z art. 18 dyrektywy 2002/53/WE (...) odmiana, której dotyczył ten wniosek, nie kwalifikuje się do płatności bezpośrednich w danym państwie członkowskim”. Należy zaznaczyć, że obszary wykorzystywane do produkcji konopi kwalifikują się do wsparcia jedynie wówczas, gdy zastosowane odmiany zawierają maksymalnie 0,2% THC. Od 1 stycznia 2023 r. pułap ten wzrośnie do 0,3% zgodnie ze zmienionym ustawodawstwem unijnym.

²²⁷ Decyzja wykonawcza Komisji z 25 lipca 2013 r. zezwalająca Republice Federalnej Niemiec na wprowadzenie na swoim terytorium zakazu wprowadzania do obrotu niektórych odmian konopi ujętych we Wspólnym katalogu odmian gatunków roślin rolniczych na podstawie dyrektywy Rady 2002/53/WE, Dz. Urz. UE L 202 z 27.07.2013 r., s. 33. Decyzja ta dotyczyła odmian konopi Białobrzeskie i Carmagnola.

²²⁸ Decyzja wykonawcza Komisji 2016/17/UE z 7 stycznia 2016 r. zezwalająca Zjednoczonemu Królestwu na wprowadzenie na swoim terytorium zakazu wprowadzania do obrotu odmiany konopi ujętej we Wspólnym katalogu odmian gatunków roślin rolniczych na podstawie dyrektywy Rady 2002/53/WE, Dz. Urz. UE L 5 z 8.01.2016 r., s. 7. Decyzja ta dotyczyła odmiany konopi *Finola* i została uchylona na wniosek Wielkiej Brytanii, ponieważ w następstwie dodatkowych badań prób konopi odmiany *Finola* odkryto, iż zawartość THC w 2014 r. nie przekroczyła progu 0,2%. W związku z tym Komisja wydała decyzję wykonawczą Komisji 2016/1925/UE z 31 października 2016 r. uchylającą decyzję wykonawczą 2016/17/UE zezwalającą Zjednoczonemu Królestwu na wprowadzenie na swoim terytorium zakazu wprowadzania do obrotu odmiany konopi ujętej we Wspólnym katalogu odmian gatunków roślin rolniczych na podstawie dyrektywy Rady 2002/53/WE, Dz. Urz. UE. L 297 z 4.11.2016 r., s. 16.

decyzję odmowną²²⁹. Powodem odmowy udzielenia upoważnienia dla Grecji był fakt, iż powołała ona względy o charakterze ekonomicznym. Decyzja Komisji nie budzi zdziwienia. Względy ekonomiczne nie mogą bowiem uzasadniać przyjęcia ograniczeń w obrocie materiałem siewnym. Jak już wskazano, art. 18 dyrektywy 2002/53/WE odwołuje się wyłącznie do zagrożeń o charakterze zdrowotnym i środowiskowym.

Niemniej powyższa analiza kolejny raz prowadzi do konkluzji o poważnych trudnościach w skutecznym powołaniu klauzuli ochronnej zawartej w akcie prawa wtórnego. Dodatkowo zwraca uwagę to, że analogiczne środki krajowe, podejmowane przez różne państwa członkowskie w odniesieniu do GMO, często miały zupełnie inną podstawę prawną. W odniesieniu do ziemniaka *Amflora* Polska opierała się na klauzuli zawartej w art. 16 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2002/53/WE, podczas gdy inne państwa, np. Austria, na klauzuli zawartej w art. 23 dyrektywy 2001/18/WE. Podobna obserwacja dotyczy kukurydzy MON 810. Przyjęte przez Polskę w 2013 r. regulacje oparte zostały na art. 16 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2002/53/WE, podczas gdy np. Francja, jak zostanie to wskazane w dalszej części monografii, oparła się na art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003. Z kolei w wyroku w sprawie C-165/08 poprzednio obowiązujący polski zakaz stosowania kukurydzy MON 810 został uznany przez Trybunał za niezgodny zarówno z dyrektywą 2002/53/WE, jak i 2001/18/WE. Dodatkowo, począwszy od kwietnia 2015 r., tj. od początku stosowana dyrektywa 2015/412/UE, szereg państw członkowskich wprowadziło zakazy uprawy na swoim terytorium tej kukurydzy na podstawie nowej klauzuli ochronnej zawartej w art. 26b dodanej do dyrektywy 2001/18/WE. Wydaje się, że dobór właściwej klauzuli ochronnej w odniesieniu do GMO jest skomplikowaną kwestią, o czym będą świadczyć również wątpliwości sądu francuskiego w ramach postępowania prejudycjalnego w sprawie C-58/10 *Monsanto SAS*, o którym będzie mowa poniżej. Sąd ten miał bowiem poważne wątpliwości co do tego, czy zakaz obrotu i stosowania nasion kukurydzy MON 810 oraz zakaz uprawy odmian materiału siewnego pochodzącego z tej linii kukurydzy mógł być przyjęty na podstawie art. 23 dyrektywy 2001/18/WE, czy też art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003. W tym miejscu można jedynie wskazać na opinię doktryny, która wymownie podsumowała działanie ustawodawcy francuskiego stwierdzając, że najpierw przyjął on krajowe środki, a potem próbował znaleźć dla nich podstawę prawną²³⁰.

²²⁹ Decyzja Komisji 2006/10/WE z 10 stycznia 2006 r. dotycząca tymczasowego zakazu wprowadzania do obrotu w Grecji materiału siewnego hybryd kukurydzy o genetycznej modyfikacji MON 810 wpisanych do Wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych, zgodnie z dyrektywą 2002/53/WE, Dz. Urz. WE L 7 z 12.01.2006 r., s. 27.

²³⁰ A. Natterer, *Political Issue of GMOs – ECJ on MON 810*, „European Food and Feed Law Review” 2011, t. 6, nr 6, s. 349.

6.5.1.3. ZASTOSOWANIE KLAUZULI OCHRONNEJ ZAWARTEJ W ROZPORZĄDZENIU NR 178/2002

Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 ma służyć realizacji głównego celu prawa żywnościowego, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa żywności i pasz. Zgodnie z jego przepisami, żaden niebezpieczny środek spożywczy nie może być wprowadzany na rynek²³¹. Niemniej, gdyby przyjęte rozwiązania prawne okazały się niewystarczające dla ochrony życia i zdrowia ludzi, zdrowia zwierząt i ochrony środowiska, na gruncie tego rozporządzenia zawarta została również klauzula ochronna, umożliwiająca podejmowanie działań nadzwyczajnych²³². Została ona zawarta w art. 53 i 54 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 i pozwala na przyjęcie takich środków przez, odpowiednio, Komisję i państwa członkowskie. Ustawodawca unijny wyjaśnił bowiem, że doświadczenie wykazało, iż konieczne jest zagwarantowanie istnienia systemów, które „odpowiadają na problemy bezpieczeństwa żywności”²³³. Taki wniosek może być efektem doświadczenia, jakim były kryzysy żywnościowe. Pokazały one, że brak było całościowych mechanizmów, które umożliwiłyby reakcję na zagrożenie. Również konsumenci europejscy w wyniku tych kryzysów przestali ufać, że prawo unijne zapewnia bezpieczeństwo żywności²³⁴. Aby więc uniknąć błędów z przeszłości oraz odpowiedzieć na oczekiwania konsumentów, w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 zawarto system, który pozwala na zastosowanie nadzwyczajnych środków ochrony. W pierwszej kolejności do ich przyjęcia upoważniona jest Komisja. Dopiero jeśli Komisja nie podejmie działań, inicjatywę przejmuje państwo członkowskie.

Komisja została wyznaczona na gruncie rozporządzenia (WE) nr 178/2002 jako podmiot odpowiedzialny za szybką reakcję w przypadkach kryzysu²³⁵. Przyjęcie przez Komisję środków nadzwyczajnych jest możliwe pod dwoma warunkami. Po pierwsze, „jeżeli jest ewidentne, że żywność lub pasze, które pochodzą ze Wspólnoty lub są przywożone z państwa trzeciego, prawdopodobnie stworzą poważne ryzyko dla zdrowia ludzkiego, zdrowia zwierząt lub środowiska”. Warunek ten oznacza w szczególności, że konieczna jest nie tylko kompletna ocena ryzyka, lecz także udowodnienie prawdopo-

²³¹ Por. art. 14 rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

²³² Por. M. Zboralska, *Artykuł 53*, [w:] M. Korzycka, P. Wojciechowski (red.), *Komentarz do rozporządzenia nr 178/2002 ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności*, LEX/el. 2018.

²³³ Por. motyw 10 preambuły rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

²³⁴ C. Simpson, *European Union Emergency Measures against Third Country Imports under Regulation 178/2002: 10 Years on*, „European Food and Feed Law Review” 2012, t. 7, nr 4, s. 181.

²³⁵ M. Zboralska, *Artykuł 53*..., dz. cyt.

dobieństwa stworzenia ryzyka dla zdrowia ludzi, zwierząt lub środowiska. Konieczne jest także wykazanie, że ryzyko to jest poważne²³⁶. Drugim, kumulatywnym warunkiem zastosowania klauzuli ochronnej jest niemożność objęcia ryzyka przez państwo bądź państwa członkowskie.

Klauzula ochronna zawarta w art. 53 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 uprawnia Komisję do działania z własnej inicjatywy lub z inicjatywy państwa członkowskiego czy też państw członkowskich. Zwrócenie się przez państwo lub państwa członkowskie do Komisji z wnioskiem o podjęcie przez nią środków nie obliguje jednak Komisji do działania. Komisja zachowuje uprawnienia dyskrecyjne, tzn. jeżeli nie wykazano, że żywność najprawdopodobniej niesie ze sobą poważne ryzyko dla zdrowia ludzkiego, zdrowia zwierząt lub środowiska, Komisja nie jest zobowiązana do podjęcia środków nadzwyczajnych²³⁷.

W odniesieniu do żywności lub pasz, które pochodzą z UE, środki podejmowane przez Komisję mogą polegać m.in. na zawieszeniu wprowadzania na rynek lub spożywania danej żywności lub danej paszy lub ustanowieniu specjalnych warunków dla danej żywności lub pasz. Komisja może też podjąć każdy inny stosowny środek tymczasowy. Może też, jak wskazano powyżej, nie podejmować go wcale. Z kolei w odniesieniu do żywności lub pasz, które pochodzą z państwa trzeciego, Komisja może zawiesić przywóz żywności lub pokarmu z całego lub części danego państwa trzeciego, a gdy jest to możliwe do zastosowania, z państwa trzeciego tranzytowego. Ponadto Komisja może ustanowić specjalne warunki dla żywności lub pasz w całym danym państwie trzecim lub jego części lub podjąć każdy inny stosowny środek tymczasowy²³⁸. Katalog środków, które może podjąć Komisja jest zatem otwarty. Klauzula ochronna przewiduje również możliwość przyjęcia przez Komisję w sytuacjach zagrożenia powyższych środków tymczasowo – po uprzedniej konsultacji z danym państwem lub państwami członkowskimi oraz poinformowaniu pozostałych państw członkowskich. M. Zboralska słusznie zauważa, że jest to dość specyficzne rozwiązanie, ponieważ wymienione środki są już z założenia środkami tymczasowymi. Należy jednak domniemywać, że środki podejmowane w sytuacjach zagrożenia są „wyjątkowymi środkami tymczasowymi”²³⁹.

²³⁶ Tamże.

²³⁷ Wyrok TSUE z 13 września 2017 r., C-111/16, *Postępowanie karne przeciwko Giorgiowi Fidenato i in.*, EU:C:2017:676, pkt 28–29.

²³⁸ Por. art. 53 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

²³⁹ Por. M. Zboralska [w:] M. Korzycka, P. Wojciechowski (red.), *Komentarz do rozporządzenia nr 178/2002 ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności*, LEX/el. 2018, art. 53. Zgodnie z art. 53 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 możliwie jak najwcześniej, a najdalej w ciągu 10 dni roboczych, podjęte środki powinny być potwierdzone, poprawione, odwołane

Kompetencje Komisji przyznane w ramach klauzuli ochronnej są szerokie. Niemniej Komisja nie może działać w sposób dowolny.

Znaczenie klauzuli ochronnej zawartej w art. 53 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 jest duże. Na podstawie tego przepisu Komisja wydała szereg aktów wykonawczych, które ustanawiają szczególne zasady wprowadzania do obrotu określonych środków spożywczych lub całkowicie zakazują ich sprzedaży²⁴⁰. Dotyczą one głównie żywności przywożonej z państw trzecich. Zasadne jest wskazanie na przykłady takich aktów prawnych.

W odniesieniu do żywności pochodzącej z państw trzecich Komisja opierała się na analizowanej klauzuli ochronnej ustanawiając specjalne środki regulujące wprowadzanie do obrotu w UE żywności skażonej w wyniku awarii elektrowni jądrowych, zarówno w Fukushima w 2011 r., jak i w Czarnobylu w 1986 r. Poziomy pierwiastków radioaktywnych w niektórych środkach spożywczych mogły bowiem stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego. Komisja określiła zatem w rozporządzeniach maksymalne poziomy zawartości takich pierwiastków oraz poddała niektóre środki spożywcze szczególnym wymogom w zakresie kontroli urzędowych i obowiązkowych dokumentów²⁴¹. Tymczasowe zwiększenie urzędowych kontroli przesyłek określonych środków spożywczych pochodzących z niektórych państw trzecich jest często wykorzystywanym przez Komisję środkiem specjalnym. Rozporządzenie ustanawiające te środki²⁴² jest systematycznie zmieniane przez Komisję poprzez dodanie nowych rodzajów środków spożywczych, jeżeli okazuje się, że zagrażają one zdrowiu publicznemu w UE. Tak było np. wtedy,

lub rozszerzone, zgodnie z procedurą, określoną w art. 58 ust. 2, a powody decyzji Komisji powinny być niezwłocznie ogłoszone.

²⁴⁰ Na dzień 18 sierpnia 2022 r. wydane zostały 133 akty wykonawcze na podstawie art. 53 rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

²⁴¹ Por. szczegółowo obecnie obowiązujące akty prawne, tj. rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2021/1533 z 17 września 2021 r. wprowadzające specjalne warunki regulujące przywóz paszy i żywności pochodzących lub wysyłanych z Japonii w następstwie wypadku w elektrowni jądrowej Fukushima i uchylające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2016/6, Dz. Urz. UE L 330 z 20.09.2021 r., s. 72 oraz rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2020/1158 z 5 sierpnia 2020 r. w sprawie warunków regulujących przywóz żywności i pasz pochodzących z państw trzecich w następstwie wypadku w elektrowni jądrowej w Czarnobylu, Dz. Urz. UE L 257 z 6.08.2020 r., s. 1.

²⁴² Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2019/1793 z 22 października 2019 r. w sprawie tymczasowego zwiększenia kontroli urzędowych i środków nadzwyczajnych regulujących wprowadzanie do Unii niektórych towarów z niektórych państw trzecich, wykonujące rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 i (WE) 178/2002 oraz uchylające rozporządzenia Komisji (WE) nr 669/2009, (UE) nr 884/2014, (UE) 2015/175, (UE) 2017/186 i (UE) 2018/1660, Dz. Urz. UE L 277 z 29.10.2019 r., s. 89 z późn. zm.

gdy orzeszki ziemne z Gambii i Sudanu zawierały aflatoksyny na poziomie znacznie przekraczającym dopuszczalną normę w UE²⁴³.

Środki podejmowane przez Komisję wobec żywności pochodzącej z państw trzecich mogą jednak być daleko bardziej rygorystyczne i polegać na zawieszeniu jej przywozu do UE. Komisja przyjęła wiele aktów wykonawczych wprowadzających takie ograniczenia. Tytułem przykładu, zastosowała taki środek wobec pieprzu żuwnego pochodzącego z Bangladeszu, gdyż zawierał szczepy salmonelli²⁴⁴, czy też wobec suszonej fasoli z Nigerii, w związku ze stałym występowaniem w niej wysoce toksycznej substancji dichlorfos²⁴⁵. Tego rodzaju decyzji dotyczących państw trzecich jest więcej. Ich podjęcie wynikało także z braku zapewnienia higieny w toku całego łańcucha produkcyjnego, w którym wytwarzane były produkty rybołówstwa²⁴⁶. Co więcej, jedynie hipoteza o możliwym powiązaniu wystąpienia ognisk bakterii E. Coli w UE z nasionami kozieradki przywożonymi z Egiptu skutkowałą decyzją nakazującą wycofanie z obrotu i zniszczenie wszystkich partii nasion kozieradki przywiezionych z Egiptu w latach 2009–2011 oraz zakazem ich przywozu do UE²⁴⁷. W tym przypadku szerokie zastosowanie znalazła zasada ostrożności. Doktryna stoi jednak na stanowisku, że Komisja interpretuje klauzulę ochronną wobec państw trzecich swobodnie (*loosely*)²⁴⁸.

W odniesieniu do żywności pochodzącej z UE, akty wykonawcze wydawane są przez Komisję sporadycznie. Może to wskazywać na różnice w zapewnieniu bezpieczeństwa żywności w UE oraz w państwach trzecich, z których żywność jest przywożona do UE. Niemniej można wskazać na przykłady zastosowania tej klauzuli wobec żywności

²⁴³ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2019/890 z 27 maja 2019 r. nakładające specjalne warunki regulujące przywóz orzeszków ziemnych z Gambii i Sudanu oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 669/2009 i rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 884/2014, Dz. Urz. UE L 142 z 29.05.2019 r., s. 48.

²⁴⁴ Decyzja wykonawcza Komisji 2018/935/UE z 28 czerwca 2018 r. zmieniająca decyzję wykonawczą 2014/88/UE tymczasowo zawieszającą przywóz z Bangladeszu środków spożywczych zawierających liście pieprzu betelowego lub składających się z nich („pieprz żuwny”) w odniesieniu do okresu jej stosowania, Dz. Urz. UE L 165 z 2.07.2018 r., s. 40.

²⁴⁵ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2019/1256 z 23 lipca 2019 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2015/943 w sprawie środków nadzwyczajnych zawieszających przywóz suszonej fasoli z Nigerii w odniesieniu do przedłużenia okresu jego stosowania, Dz. Urz. UE L 196 z 24.07.2019 r., s. 3.

²⁴⁶ Decyzja Komisji 2007/82/WE z 2 lutego 2007 r. w sprawie środków nadzwyczajnych wstrzymujących przywóz przeznaczonych do spożycia przez ludzi produktów rybołówstwa z Republiki Gwinei, Dz. Urz. UE L 28 z 3.02.2007 r., s. 25.

²⁴⁷ Decyzja wykonawcza Komisji 2011/402/UE z 6 lipca 2011 r. w sprawie środków nadzwyczajnych mających zastosowanie do nasion kozieradki i niektórych nasion lub ziaren przywożonych z Egiptu, Dz. Urz. UE L 179 z 7.07.2011 r., s. 10 z późn. zm.

²⁴⁸ C. Simpson, *European Union Emergency Measures Against Third Country...*, s. 185.

pochodzącej z UE. Komisja zakazała np. wprowadzania do obrotu sera twarogowego produkowanego w zakładzie mleczarskim w Wielkiej Brytanii. Mleko użyte do jego produkcji zawierało bowiem pozostałości antybiotyków w ilości przekraczającej najwyższe dopuszczalne poziomy ustanowione w prawodawstwie unijnym²⁴⁹. Zakazała również sprzedaży wszystkich, także unijnych, słodczy galaretkowych zawierających dodatek E 425 *konjac*, pomimo, że dodatek ten był dopuszczony na gruncie unijnej dyrektywy w sprawie dodatków do żywności²⁵⁰. Komisja zmieniła następnie dyrektywę²⁵¹. Jego spożycie w galaretkie doprowadziło bowiem do przypadków udławienia u dzieci i osób starszych.

Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 zawiera również w art. 54 upoważnienie dla państw członkowskich do podjęcia środków nadzwyczajnych na poziomie krajowym. Zgodnie z nim, jeżeli państwo członkowskie oficjalnie poinformuje Komisję o potrzebie podjęcia środków nadzwyczajnych, a Komisja ich nie podejmie zgodnie z art. 53 tego rozporządzenia, to państwo to może przyjąć tymczasowe środki ochronne. W takim przypadku niezwłocznie informuje inne państwa członkowskie i Komisję²⁵². Trybunał wyjaśnił, że owo poinformowanie może nastąpić „najpóźniej równoległe z przyjęciem środków nadzwyczajnych przez dane państwo członkowskie”²⁵³. Komisja, w ciągu 10 dni roboczych, przedstawia sprawę Stałemu Komitetowi ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz w celu rozszerzenia, poprawienia lub odwołania tymczasowych krajowych środków ochronnych. Państwo członkowskie może utrzymać swoje tymczasowe krajowe środki ochronne, dopóki nie zostaną przyjęte środki unijne. Doktryna wskazuje, że treść art. 53 rozporządzenia odpowiada zasadzie pomocniczości, wyrażonej w art. 5 ust. 3 TUE²⁵⁴.

²⁴⁹ Por. decyzja Komisji 2006/694/WE z 13 października 2006 r. zakazująca wprowadzania do obrotu sera twarogowego produkowanego w zakładzie mleczarskim w Zjednoczonym Królestwie, Dz. Urz. WE L 283 z 14.10.2006 r., s. 59.

²⁵⁰ Decyzja Komisji z 27 marca 2002 r. zawieszająca wprowadzanie do obrotu i przywóz słodczy galaretkowych zawierających dodatek do żywności E 425 *konjac*, Dz. Urz. WE L 84 z 28.03.2002 r., s. 69.

²⁵¹ Zmiana ta spowodowała, że stosowanie dodatku *konjac* w słodczych galaretkowych nie było już możliwe – por. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/52/WE z 18 czerwca 2003 r. zmieniająca dyrektywę 95/2/WE w zakresie warunków stosowania dodatku do żywności E 425 *konjac*, Dz. Urz. WE L 178 z 17.07.2003 r., s. 23.

²⁵² W odniesieniu do żywności GMO TSUE wskazał, że poinformowanie Komisji powinno nastąpić najpóźniej równocześnie z podjęciem środków nadzwyczajnych przez dane państwo członkowskie – wyrok TSUE z 8 września 2011 r., C-58–68/10, *Monsanto SAS i in. p. Ministre de l'Agriculture et de la Pêche*, EU:C:2011:553, pkt 73.

²⁵³ Tamże, pkt 73.

²⁵⁴ Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie

Z poglądem tym nie do końca można się zgodzić. Państwo członkowskie może bowiem podjąć własne środki ochronne na podstawie art. 54 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 dopiero wtedy, kiedy Komisja nie podejmie takowych na poziomie UE. To zatem Komisja jako pierwsza jest uprawniona do podjęcia środków nadzwyczajnych.

Podstawową różnicą pomiędzy art. 53 i art. 54 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 jest adresat normy. Na gruncie klauzuli zawartej w art. 54 do działania zostaje upoważnione państwo członkowskie. Choć może ono przyjąć środki krajowe dopiero w sytuacji, gdy uprzednio Komisja nie zdecyduje się na przyjęcie środków nadzwyczajnych, to jednak rola tego przepisu jest ważna. Uszczelnia on bowiem system bezpieczeństwa żywności i pasz, wyznaczając państwo członkowskie na niejako ostatnie ogniwo mające zapewnić owo bezpieczeństwo²⁵⁵. Państwo to, mając odmienne zdanie niż Komisja na temat zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi, zdrowia zwierząt lub ochrony środowiska, może samodzielnie podjąć działania na swoim terytorium. Środki te są jednak „podwójnie nadzwyczajne”²⁵⁶. Konieczne jest przy tym wykazanie ich proporcjonalności. Utrudnieniem dla ich zastosowania może być również wykazanie, zgodnie z warunkami klauzuli, że jest ewidentne, iż żywność lub pasze prawdopodobnie stworzą poważne ryzyko dla zdrowia ludzkiego, zdrowia zwierząt lub środowiska. Skoro bowiem Komisja nie zdecydowała się na przyjęcie środków na poziomie unijnym, to znaczy, że uznała, iż owe przesłanki materialne nie zostały spełnione.

Trudność w skutecznym powołaniu klauzuli ochronnej zawartej w art. 54 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 przez państwo członkowskie obrazuje przykład Francji. Powołała ona tę klauzulę w związku z zaistniałym w UE ryzykiem rozprzestrzeniania się trzęsawki klasycznej przez mleko małych przeżuwaczy. Francuski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności uznał, że spożycie mleka lub produktów mlecznych z zarażonych stad może oznaczać nadmierne narażenie konsumentów na ryzyko zachorowania na tę chorobę. Zalecił wydanie zakazu wprowadzania do obrotu mleka i produktów mlecznych ze stada z przeznaczeniem do spożycia dla ludzi. Francja zwróciła się do Komisji w 2009 r. o przyjęcie środków nadzwyczajnych, zgodnie z art. 53 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002. Komisja poinformowała Francję, że nie planuje ich przyjęcia²⁵⁷.

centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii – por. art. 5 ust. 3 TUE.

²⁵⁵ M. Zboralska, *Artykuł 54*, [w:] M. Korzycka, P. Wojciechowski (red.), *Komentarz do rozporządzenia nr 178/2002 ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności*, LEX/el. 2018.

²⁵⁶ Tamże.

²⁵⁷ Decyzja Komisji 2009/726/WE z 24 września 2009 r. w sprawie tymczasowych środków ochronnych przedsięwziętych przez Francję w odniesieniu do wprowadzania na jej terytorium mleka

W jej ocenie ryzyko rozprzestrzeniania się wirusa na ludzi było bowiem bardzo niskie²⁵⁸. W konsekwencji Francja zdecydowała się na przyjęcie tymczasowych środków ochronnych na swoim terytorium²⁵⁹. Polegały one na dopuszczeniu przywozu na terytorium Francji mleka i produktów mlecznych wyłącznie pod ściśle określonymi warunkami²⁶⁰. Komisja poddała sprawę Stałemu Komitetowi. Po skonsultowaniu się z nim uznała, że przyjęte przez Francję tymczasowe środki ochronne wykraczają poza zakres niezbędny do uniknięcia poważnego ryzyka dla zdrowia ludzi, nawet przy uwzględnieniu zasady ostrożności. Spór pomiędzy Francją i Komisją odnośnie do środków zarządzania ryzykiem przeniósł się na poziom sądowy²⁶¹. Komisja w efekcie wydała na podstawie art. 54 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 decyzję zobowiązującą Francję do zawieszenia środków nadzwyczajnych aż do wydania wyroku TSUE²⁶². Francja przegrała sprawę przed unijnym Sądem. Również wniesione przez nią odwołanie od wyroku Sądu do Trybunału zostało oddalone w 2011 r.²⁶³ Jednocześnie Komisja stwierdziła już w 2010 r., że Francja nie wykonała decyzji Komisji 2009/726 zobowiązującej ją do zawieszenia środków nadzwyczajnych do czasu rozstrzygnięcia sprawy sądowej²⁶⁴. Wniosła zatem skargę do Trybunału o uchybienie przez Francję zobowiązaniom traktatowym²⁶⁵. Tę sprawę Francja również przegrała. W konsekwencji uchyliła akt prawny wprowadzający na jej terytorium środki nadzwyczajne²⁶⁶.

i produktów mlecznych z gospodarstwa, w którym potwierdzono przypadek trzęsawki klasycznej, Dz. Urz. UE L 258 z 1.10.2009 r., s. 27.

²⁵⁸ Por. tamże, pkt 21–24.

²⁵⁹ Arrêté du 25 février 2009 relatif à l'interdiction d'importation de laits, de produits laitiers et de produits contenant du lait d'origine ovine et caprine à risques au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles destinés à l'alimentation humaine, JORF n°0054 du 5 mars 2009.

²⁶⁰ Środki francuskie polegały na zakazie wprowadzania na terytorium Francji mleka i produktów mlecznych do celów spożywczych z gospodarstw, w których potwierdzono przypadek trzęsawki klasycznej.

²⁶¹ Por. wyrok Sądu z 9 września 2011 r., T-257/07, *Republika Francuska p. Komisji Europejskiej* oraz wyrok TSUE z 11 lipca 2013 r., C-601/11 P, *Republika Francuska p. Komisji Europejskiej*.

²⁶² Por. art. 1 decyzji Komisji 2009/726/WE z 24 września 2009 r. w sprawie tymczasowych środków ochronnych przedsięwziętych przez Francję w odniesieniu do wprowadzania na jej terytorium mleka i produktów mlecznych z gospodarstwa, w którym potwierdzono przypadek trzęsawki klasycznej, Dz. Urz. WE L 258 z 1.10.2009 r.

²⁶³ Obszernie nt. sprawy T-257/07 por. B. Włodarczyk, *Zasada ostrożności w prawie międzynarodowym...*, s. 954 i n.

²⁶⁴ Francja była zobowiązana do podjęcia środków mających na celu wykonanie decyzji 2009/726/WE najpóźniej do dnia 16 października 2009 r. – por. art. 2 decyzji 2009/726/WE.

²⁶⁵ Por. wyrok TSUE z 18 lipca 2013 r., C-520/11, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, EU:C:2013:483.

²⁶⁶ Arrêté du 18 septembre 2013 abrogeant l'arrêté du 25 février 2009 relatif à l'interdiction d'importation de lait, de produits laitiers et de produits contenant du lait d'origine ovine et caprine

6.5.1.4. ZASTOSOWANIE KLAUZULI OCHRONNEJ ZAWARTEJ W ROZPORZĄDZENIU NR 1829/2003

Sprzedaż żywności zmodyfikowanej genetycznie, tj. żywności zawierającej, składającej się lub wyprodukowanej z GMO reguluje rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności²⁶⁷ i paszy. Zgodnie z nim możliwość wprowadzenia do obrotu żywności GMO jest uzależniona od uprzedniego uzyskania zezwolenia²⁶⁸. Zezwolenie to jest wydawane przez Komisję po wcześniejszym przeprowadzeniu przez EFSA oceny naukowej. Ocena ta dotyczy wszelkich form ryzyka, jakie żywność GMO może stanowić dla zdrowia ludzi i zwierząt lub dla środowiska naturalnego. Rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 szczegółowo reguluje procedurę wnioskowania o zezwolenie. W przypadku jego uzyskania, żywność GMO objęta zezwoleniem powinna być przedmiotem swobodnego obrotu w UE.

Niemniej rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 zawiera w art. 34 klauzulę ochronną pozwalającą na zastosowanie odstępstwa od tej swobody. Zgodnie z nią „jeżeli jest oczywiste, że produkty zatwierdzone przez lub zgodne z niniejszym rozporządzeniem najprawdopodobniej niosą ze sobą istotne ryzyko dla zdrowia ludzi, zwierząt lub środowiska naturalnego lub, jeżeli w świetle opinii Urzędu (...) pojawia się pilna potrzeba zawieszenia lub zmiany zezwolenia, podejmuje się środki na podstawie procedur przewidzianych w art. 53 i 54 rozporządzenia (WE) nr 178/2002”. W tym kontekście należy zauważyć, że rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 stanowi *lex specialis* w stosunku do dyrektywy 2001/18/WE w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie²⁶⁹. Stąd do żywności GMO nie ma zastosowania klauzula ochronna z dyrektywy 2001/18/WE, lecz oddzielna klauzula przewidziana w ww. przepisie rozporządzenia (WE) nr 1829/2003. Klauzula ta z kolei odwołuje się do przepisów proceduralnych zawartych w ogólnym rozporządzeniu ws. żywności (WE) nr 178/2002. W odniesieniu do żywności GMO rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 określa zatem, w jakim przypadku możliwe jest powołanie klauzuli ochronnej w nim zawartej. Z kolei przyjęcie środków na podstawie tej klauzuli odbywa się już zgodnie z procedurą okre-

à risques au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles destinés à l'alimentation humaine, JORF n°0221 du 22 septembre 2013.

²⁶⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1829/2003 z 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy dla EOG, Dz. Urz. WE L 268 z 18.10.2003 r.

²⁶⁸ Zezwolenie można wydać w odniesieniu do GMO do użytku spożywczego lub żywności GMO – por. szczegółowo art. 4 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 oraz motyw 11 preambuły.

²⁶⁹ M. Korzycka, P. Wojciechowski, *Regulacja prawna żywności genetycznie zmodyfikowanej w USA i UE w kontekście planowanego Transatlantyckiego Porozumienia Handlowo-Inwestycyjnego (TTIP)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1, s. 468.

ślona w art. 53 i 54 rozporządzenia (WE) nr 178/2002. Przepisy rozporządzenia (WE) nr 178/2002 przewidują, jak już wskazano, w pierwszej kolejności podjęcie środków przez Komisję. Dopiero jeżeli państwo członkowskie oficjalnie poinformuje Komisję o potrzebie podjęcia środków nadzwyczajnych oraz gdy Komisja nie podjęła działań, owo państwo może przyjąć tymczasowe środki ochronne. Ma jednak obowiązek poinformowania o nich „niezwłocznie” Komisji i innych państw członkowskich. Może je utrzymać do chwili podjęcia środków przez Komisję²⁷⁰. Do owych „środków”, które może podjąć Komisja zgodnie z art. 54 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 należy w szczególności decyzja o ich przedłużeniu, zmianie lub uchyleniu²⁷¹. Co istotne Trybunał wyjaśnił, że „utrzymanie” środków obejmuje także możliwość ich odnowienia. W przeciwnym razie mogłaby zaistnieć przeszkoda dla opanowania ryzyka dla zdrowia ludzkiego, zdrowia zwierząt lub środowiska, jakie mogą nieść ze sobą żywność lub pasze²⁷².

Klauzula ochronna zawarta w art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 nie pozostała bez znaczenia praktycznego. Powołała ją Francja dla uzasadnienia wprowadzonego na swoim terytorium tymczasowego zakazu uprawy materiału siewnego kukurydzy MON 810²⁷³. Należy zauważyć, że kukurydza MON 810 była dopuszczona do obrotu w UE na podstawie decyzji Komisji²⁷⁴. Sąd francuski wystąpił do TSUE o zbadanie

²⁷⁰ Por. Artykuł 54 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 178/2002; por. również wyrok TSUE z 13 września 2017 r., C-111/16, *Postępowanie karne przeciwko Giorgiowi Fidenato i in.*, pkt 35.

²⁷¹ Wyrok TSUE z 13 września 2017 r., C-111/16, *Postępowanie karne przeciwko Giorgiowi Fidenato i in.*, pkt 42.

²⁷² Tamże, pkt 36.

²⁷³ *Por.* Arrêté du 7 février 2008 suspendant la mise en culture des variétés de semences de maïs génétiquement modifié (Zea mays L. lignée MON 810), JORF n° 0034 du 09/02/2008. Zarządzenie to zostało następnie zmodyfikowane zarządzeniem z 13 lutego 2008 r. – por. Arrêté du 13 février 2008 modifiant l'arrêté du 7 février 2008 suspendant la mise en culture des variétés de semences de maïs génétiquement modifié (Zea mays L. lignée MON 810), JORF n°0042 du 19 février 2008. Powiadamiając Komisję o zarządzeniu z 7 grudnia 2008 r., władze francuskie zakwalifikowały je jako „środek nadzwyczajny”: na podstawie art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 w związku z art. 53 i 54 rozporządzenia (WE) nr 178/2002. Podkreśliły w tym zgłoszeniu potrzebę podjęcia środków nadzwyczajnych dotyczących zawieszenia uprawy kukurydzy MON 810 na podstawie art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 w związku z art. 53 i 54 rozporządzenia (WE) nr 178/2002. Z drugiej strony, zgłaszając rozporządzenie zmieniające z 13 lutego 2008 r., wskazały Komisji, że jest to środek oparty na art. 23 dyrektywy 2001/18/WE. Było to niekonsekwentne. *Monsanto* i inne skarżące wniosły do francuskiego Trybunału Konstytucyjnego (*Conseil d'Etat*) o uchylenie zarządzenia z 7 lutego 2008 r. zmienionego zarządzeniem z 13 lutego 2008 r. Wskazały w szczególności, że Francja oparła się w istocie na art. 23 ww. dyrektywy, a powinna była na art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003, ponieważ przedmiotem zgłoszenia były pasze.

²⁷⁴ Decyzja Komisji 98/294/WE z 22 kwietnia 1998 r. dotycząca wprowadzenia do obrotu zmodyfikowanej genetycznie kukurydzy (*Zea mays* L. linia MON 810) w zastosowaniu dyrektywy 90/220/EWG, Dz. Urz. WE L 131 z 5.05.1998 r., s. 32.

zgodności z prawem UE działań podjętych przez Francję. Zadane przez niego pytania prejudycjalne dotyczyły w szczególności tego, czy możliwe jest wprowadzenie takiego tymczasowego zakazu uprawy kukurydzy GMO na podstawie art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003, czy też – przeciwnie – podstawą do ich przyjęcia powinien być art. 23 dyrektywy 2001/18/WE²⁷⁵. TSUE orzekł, że taką podstawą może być wyłącznie art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003²⁷⁶. Wyjaśnił przy tym jaki jest poziom wymogów, które art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 nakłada na państwa członkowskie przy przyjmowaniu środków nadzwyczajnych na podstawie tego przepisu. Wskazał, że zawarte w nim wyrażenia „oczywiste” i „istotne ryzyko” należy rozumieć jako odnoszące się do poważnego ryzyka zagrażającego w oczywisty sposób zdrowiu ludzi, zwierząt lub środowisku naturalnemu. Takie ryzyko musi zostać stwierdzone na podstawie nowych dowodów opierających się na wiarygodnych danych statystycznych. Środków ochronnych przyjętych na podstawie art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 nie można bowiem skutecznie uzasadniać czysto hipotetycznym rozpatrywaniem ryzyka, opartym na zwykłych przypuszczeniach, które nie zostały jeszcze zweryfikowane naukowo. Wręcz przeciwnie, środki te, niezależnie od ich tymczasowości i charakteru zapobiegawczego, mogą być przyjęte wyłącznie, jeżeli oparte są na możliwie kompletnej ocenie ryzyka. Powinna ona uwzględniać szczególne okoliczności danego przypadku, które wykazują, że środki nadzwyczajne są potrzebne. W konsekwencji dla przyjęcia środków nadzwyczajnych na podstawie art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 wymagane jest od państw członkowskich ustalenie, iż obok pilnego charakteru występuje sytuacja, która może nieść ze sobą poważne ryzyko zagrażające w oczywisty sposób zdrowiu ludzi, zwierząt lub środowisku naturalnemu.

Trybunał wskazał również, że w świetle systematyki rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 ostatecznie ocena i zarządzanie ryzykiem należy do wyłącznej kompetencji Komisji i Rady pod kontrolą sądu unijnego. Dopóki więc nie przyjęto żadnej decyzji na poziomie UE²⁷⁷, sądy krajowe dokonujące kontroli legalności krajowych środków nadzwyczajnych są właściwe do oceny ich legalności w świetle przesłanek materialnych przewidzianych w art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 i proceduralnych wynikających z art. 54 rozporządzenia (WE) nr 178/2002. Jednakże po przyjęciu decyzji na poziomie UE, wszystkie organy państwa członkowskiego, w tym sądy, są zobowiązane

²⁷⁵ Kukurydza MON 810, która stanowi odmianę genetycznie zmodyfikowanej kukurydzy używanej do żywienia zwierząt, podlega przepisom rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 jako pasza.

²⁷⁶ Wyrok TSUE z 8 września 2011 r., C-58/10, *Monsanto SAS i in. p. Ministre de l'Agriculture et de la Pêche*, EU:C:2011:553.

²⁷⁷ W ciągu 10 dni roboczych Komisja przedstawia sprawę Stałemu Komitetowi ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz w celu rozszerzenia, poprawienia lub odwołania tymczasowych krajowych środków – por. art. 54 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

zgodnie z art. 288 TFUE do uwzględnienia jej treści w ramach oceny legalności tych środków.

Wyrok Trybunału należy ocenić jako bardzo ważny. Trybunał dokonał w nim szczegółowej wykładni przesłanek materialnych warunkujących zastosowanie klauzuli ochronnej zawartej w art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003. Wskazał także wyraźnie na rolę sądów krajowych i konsekwencje przyjęcia decyzji na poziomie UE. Na wyrok ten można jednak spojrzeć także dość krytycznie. Wykładnia Trybunału jest bardzo restrykcyjna, wąska. Wskazuje się wręcz, że pojęciu „ryzyka” rozumianemu przez Trybunał bliżej jest do „niebezpieczeństwa” (*danger*). W przypadku niebezpieczeństwa oczekiwane zagrożenie jest bowiem znane i najprawdopodobniej się ziści. Tymczasem ryzyko jest dużo bardziej kompleksowe, obejmuje problemy wiedzy naukowej, niepewności, nieokreśloności i dwuznaczności. Doktryna słusznie podkreśla, że przy takiej interpretacji „poważnego ryzyka”, jakiej dokonał Trybunał, spełnienie warunków zastosowania klauzuli ochronnej zawartej w art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 nigdy nie będzie możliwe (*is likely to never be fulfilled*)²⁷⁸. Pogląd ten zasługuje na uznanie, biorąc pod uwagę m.in. to, że w przypadku zastosowania biotechnologii w rolnictwie dochodzi do interakcji z systemem ekologicznym, których skutki mogą być znane dopiero w perspektywie średnio lub długoterminowej. Uwagę zwraca również to, że dokonując wykładni art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 Trybunał nie powołał zasady ostrożności.

Dodatkowo wyrok w sprawie C-58/10 *Monsanto* potwierdza trend centralizacji uprawnień w zakresie GMO po stronie Komisji. Należy podkreślić, że w przypadku klauzuli ochronnej zawartej w dyrektywie 2001/18/WE środki ochronne są podejmowane bezpośrednio przez państwa członkowskie. Z kolei w przypadku klauzuli zawartej w rozporządzeniu (WE) nr 1829/2003 w pierwszej kolejności uprawniona do działania jest Komisja. Dopiero w przypadku braku podjęcia przez nią działań, uprawnione do przyjęcia środków ochronnych staje się państwo członkowskie. Doktryna określa to podejście jako *centralised approach*, a samą Komisję jako „«super» risk manager for the entire Union”²⁷⁹.

W efekcie wykładni, której dokonał Trybunał, Rada Stanu (franc. *Conseil d'État*) zdecydowała w swoim wyroku o uchyleniu francuskiego rozporządzenia wprowadzającego krajowe środki nadzwyczajne²⁸⁰. Wyjaśniła bowiem, że nawet jeśli – zgodnie z wykładnią Trybunału – owo rozporządzenie mogło być zostać przyjęte na podstawie

²⁷⁸ M. Weimer, *The Right to Adopt Post-Market Restrictions of Genetically Modified Crops in the EU a Shift from De-Centralised Multi-Level to Centralised Governance in the Case of GM Foods*, „European Journal of Risk Regulation” 2012, t. 3, nr 3, s. 451.

²⁷⁹ Tamże, s. 450.

²⁸⁰ Por. art. 1 wyroku Conseil d'Etat z 28.11.2011 r. – Décision du 28 novembre 2011 CE, Société Monsanto SAS et autres, nr 313605, FR:CESSR:2011:313605.20111128.

art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003, to jednak i tak warunki wynikające z ww. przepisu nie zostały spełnione. Ani bowiem minister rolnictwa nie wykazał, że istnieje pilna potrzeba wprowadzenia środków nadzwyczajnych, ani że istnieje poważne ryzyko zagrażające w oczywisty sposób zdrowiu ludzi, zwierząt lub środowisku naturalnemu. Takie stanowisko *Conseil d'État* wynikało z faktu, że minister rolnictwa oparł się wyłącznie na jednym dokumencie, którego treść na dodatek nie pozwalała na stwierdzenie, że istnieje owa pilna potrzeba podjęcia działań nadzwyczajnych w związku z zaistnieniem ww. poważnego ryzyka. Dokument ten zawierał co prawda nowe dane naukowe wskazujące na konieczność poddania analizie określonych zagadnień związanych z kukurydzą MON 810, jednak „ograniczał się do przedstawienia «wątpliwości odnośnie możliwych konsekwencji natury środowiskowej, sanitarnej i gospodarczej, związanych z wprowadzaniem do obrotu i uprawą kukurydzy MON 810»”²⁸¹. W ocenie *Conseil d'État*, opierając się tylko na takim dokumencie minister rolnictwa nie mógł ustalić, że spełnione zostały przesłanki określone w art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003. Wyrok *Conseil d'État* należy ocenić bardzo pozytywnie. Jest to przykład wzorowego wręcz zastosowania prawa UE przez sąd krajowy. Trybunał w swoim orzeczeniu dokonał wykładni art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003. Ustalenie, czy przesłanki pozwalające na jego skuteczne powołanie zostały spełnione, należało jednak do sądu krajowego. Ten, po wnikliwej analizie, ustalił, że działanie krajowego organu przyjmującego środki nadzwyczajne nie odpowiadało warunkom wynikającym z tego przepisu i wykładni Trybunału. Akt ten został zatem uchylony.

Z czasem Francji udało się skutecznie powołać klauzulę ochronną zawartą w art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003. Aktualnie we Francji obowiązuje rozporządzenie z 14 marca 2012 r. zakazujące wprowadzania do obrotu i stosowania materiału siewnego kukurydzy GMO (*Zea mays* L. odmiana MON 810)²⁸². Jest ono przykładem prawidłowego zastosowania klauzuli ochronnej zawartej w art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003. Francja, powołując ten przepis, poinformowała bowiem Komisję 17 lutego 2014 r. o konieczności podjęcia środków nadzwyczajnych. Komisja ich nie przyjęła. W efekcie Francja była uprawniona do podjęcia działań na poziomie krajowym. Uczyniła to, przyjmując ww. rozporządzenie z 14 marca 2012 r. Stanowi ono, że środki nadzwyczajne polegające na zakazie uprawy kukurydzy MON 810 obowiązują „do czasu podjęcia środków wspólnotowych, o których mowa w ustępie 3 art. 54 rozporządze-

²⁸¹ Tamże. Tłumaczenie własne : “(...) cet avis, après avoir relevé certains acquis scientifiques nouveaux relatifs aux OGM et dressé une liste de questions méritant, selon lui, d’être étudiées, se bornait à faire état «d’interrogations quant aux conséquences environnementales, sanitaires et économiques possibles de la culture et de la commercialisation du MON 810»”.

²⁸² Arrêté du 14 mars 2014 interdisant la commercialisation, l’utilisation et la culture des variétés de semences de maïs génétiquement modifié (*Zea mays* L. lignée MON 810), JORF n°0063 du 15 mars 2014.

nia nr 178/2002”²⁸³. Art. 54 ust. 3 ww. rozporządzenia stanowi bowiem, że „Państwo Członkowskie może utrzymać swoje tymczasowe krajowe środki ochronne, dopóki nie zostaną przyjęte środki Wspólnoty”. Dotychczas Komisja nie przyjęła takich środków, stąd przyjęte przez Francję środki nadzwyczajne obowiązują i są zgodne z prawem UE. Należy dodać, że tym razem Francja oparła się na licznych analizach i wynikach badań międzynarodowych. Wskazywały one zwłaszcza na ryzyko środowiskowe związane z jednej strony z nabywaniem odporności przez szkodniki owadzie i ich rozprzestrzenianiem się, a z drugiej strony na zagrożenie wzmożoną śmiertelnością wrażliwych gatunków motyli. Źródłem tego ryzyka jest pyłek kukurydzy MON 810.

Wniosek o podjęcie przez Komisję środków nadzwyczajnych, o których mowa w art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003, mających na celu wprowadzenie zakazu uprawy kukurydzy MON 810, złożyły także Włochy. Komisja odmówiła jednak ich przyjęcia na podstawie art. 53 rozporządzenia (WE) nr 178/2002. W konsekwencji Włochy ustanowiły je na poziomie krajowym, zakazując na swoim terytorium uprawy tej kukurydzy. Kwestia ta była przedmiotem sprawy prejudycjalnej C-111/16 *Fidenato i in.*²⁸⁴ W wyroku tym Trybunał zawarł utrwaloną już linię orzecniczą dotyczącą art. 34 rozporządzenia (WE) nr 178/2002. Nowym zagadnieniem, nie będącym wcześniej przedmiotem oceny Trybunału, była natomiast relacja pomiędzy klauzulą ochronną zawartą w art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003, a zasadą ostrożności, o której mowa w art. 7 rozporządzenia (WE) nr 178/2002. Pytania sądu krajowego miały bowiem na celu ustalenie, czy klauzulę ochronną zawartą w ww. art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 w związku z zasadą ostrożności można interpretować w ten sposób, że przyznaje ona państwom członkowskim możliwość podjęcia tymczasowych środków nadzwyczajnych tylko na podstawie zasady ostrożności, a więc bez konieczności spełnienia przesłanek przewidzianych w art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003. Trybunał odpowiedział przecząco. Wyjaśnił, że chociaż zasada ostrożności jest zasadą ogólną prawa żywnościowego, to jednak ustawodawca unijny ustalił w art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 wyraźną regułę do celów przyjmowania środków nadzwyczajnych na podstawie procedur przewidzianych w art. 53 i 54 rozporządzenia (WE) nr 178/2002. Dodał przy tym, że przesłanki określone w art. 54 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, którym podporządkowane jest przyjęcie środków nadzwyczajnych, należy jednak interpretować w świetle zasady ostrożności. Niemniej zasady tej nie można interpretować w ten sposób, że pozwala ona na odrzucenie lub zmianę przewidzianych w art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 przepisów, w szczególności poprzez ich złagodzenie.

²⁸³ Tamże, art. 1.

²⁸⁴ Wyrok TSUE z 13 września 2017 r., C-111/16, *Postępowanie karne przeciwko Giorgiowi Fidenato i in.*, EU:C:2017:676.

Wyrok Trybunału należy ocenić pozytywnie. Autonomiczne stosowanie zasady ostrożności, bez przestrzegania przesłanek materialnych przewidzianych w art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003, za bardzo „złagodziłoby” zasady ustanawiania tymczasowych środków nadzwyczajnych na gruncie rozporządzenia (WE) nr 1829/2003. Stanowisko takie może być uzasadnione również z uwagi na to, że tzw. tymczasowe środki zarządzania ryzykiem²⁸⁵, które można podjąć na podstawie zasady ostrożności, i środki nadzwyczajne podejmowane na podstawie art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003, nie podlegają temu samemu systemowi. W przypadku przyjęcia środków na podstawie zasady ostrożności, a więc art. 7 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, ocena dostępnych informacji musi wykazywać możliwość wystąpienia szkodliwych skutków dla zdrowia, lecz brak jest pewności naukowej. Natomiast art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 pozwala na skorzystanie ze środków nadzwyczajnych, kiedy w przypadku produktu zatwierdzonego przez to rozporządzenie jest „ewidentne”, że „najprawdopodobniej” niesie on ze sobą „istotne” ryzyko dla zdrowia ludzkiego, zdrowia zwierząt lub środowiska. Istnieje zatem istotna różnica pomiędzy poziomem ryzyka wymaganego przez art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 z jednej strony i przez art. 7 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 z drugiej. Wynika ona z faktu, że klauzulę ochronną na gruncie rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 stosuje się do produktów zatwierdzonych przez to rozporządzenie. Jak już wskazano, oznacza to, że podlegały one gruntownej ocenie naukowej przez EFSA. Ponadto ustawodawca unijny uwzględnił już zasadę ostrożności podczas przygotowywania aktów prawnych regulujących problematykę GMO²⁸⁶. Z kolei art. 7 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, dotyczący zasady ostrożności, stosuje się do całości dziedziny prawa żywnościowego, w tym do produktów, które nigdy nie zostały poddane procedurze zatwierdzenia.

Także Polska wprowadziła środek krajowy, który podlegał ocenie pod kątem zgodności z klauzulą ochronną zawartą w rozporządzeniu (WE) nr 1829/2003. Środkiem tym był zakaz wytwarzania, wprowadzania do obrotu lub stosowania w żywieniu zwierząt pasz genetycznie zmodyfikowanych, pomimo że pasze te są dopuszczone do swobodnego obrotu w UE²⁸⁷. Komisja zarzuciła Polsce naruszenie rozporządzenia (WE) nr 1829/2003. Naruszenie to polegało na przyjęciu środków nadzwyczajnych bez oparcia się na klauzuli ochronnej zawartej w art. 34 tego rozporządzenia. Trybunał oddalił jednak skargę Komisji, ponieważ w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii

²⁸⁵ Por. treść art. 7 rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

²⁸⁶ K. Garnett, *Hold your Pipettes: The European Court of Justice's Findings in Confederation Paysanne & Others stirs GMOtions*, „Review of European, Comparative & International Environmental Law” 2019, t. 28, nr 3, s. 353.

²⁸⁷ Por. art. 15 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1149 z późn. zm.

przedmiotowy zakaz nie obowiązywał. Polska przesunęła bowiem termin jego wejścia w życie o kilka lat²⁸⁸. Należy zauważyć, że kontrowersyjny zakaz nadal nie obowiązuje. Polski ustawodawca bowiem systematycznie przedłuża *vacatio legis* przepisu wprowadzającego ów zakaz. Tym samym do tej pory Komisja nie ma podstaw, aby wnieść skargę do Trybunału. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, zakaz pasz GMO wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2030 r.²⁸⁹

6.5.1.5. ZASTOSOWANIE KLAUZULI OCHRONNEJ ZAWARTEJ W DYREKTYWIE 2002/46

Suplementy diety zostały uregulowane w dyrektywie 2002/46/WE w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych. Jest to zatem obszar prawa żywnościowego, który został poddany harmonizacji, choć nie jest ona pełna. Zasadą jest, że obrót suplementami diety spełniającymi wymogi tej dyrektywy nie może być zakazywany ani ograniczany przez państwa członkowskie ze względu na skład, specyfikacje produkcyjne, prezentację lub etykietowanie²⁹⁰. Niemniej od powyższej zasady możliwe jest odstępstwo. Suplementy żywnościowe należą bowiem do produktów „wrażliwych”, z którymi związane są szczególne zagrożenia i ryzyko²⁹¹. Ustawodawca unijny zawarł zatem w dyrektywie 2002/46/WE klauzulę ochronną. Zgodnie z nią, jeżeli na skutek pojawienia się nowej informacji lub ponownej oceny istniejącej informacji, państwo członkowskie posiada szczegółowe podstawy pozwalające stwierdzić, że suplement diety zagraża ludzkiemu zdrowiu, mimo że spełnia warunki zawarte w dyrektywie 2002/46/WE, może ono czasowo zawiesić lub ograniczyć stosowanie na swoim terytorium przepisów tej dyrektywy, dopuszczających do obrotu produkty spełniające wymogi w niej określone. Państwo przedstawia w sposób szczegółowy, że zastosowanie tego środka spożywczego stanowi niebezpieczeństwo dla zdrowia ludzkiego²⁹². Jest przy tym zobowiązane do niezwłocznego poinformowania innych państw członkowskich oraz Komisji i podania przyczyn swojej decyzji. Komisja

²⁸⁸ Do dnia 1 stycznia 2013 r.

²⁸⁹ Por. ustawa z dnia 27 września 2024 r. o zmianie ustawy o paszach, Dz.U. 2024, poz. 1558.

²⁹⁰ Por. art. 11 dyrektywy 2002/46/WE.

²⁹¹ Pkt 115 opinii Rzecznika Generalnego N. Jääskinena z 17 grudnia 2009 r., C-446/08, *Solgar Vitamin's France i in. p. Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi i in.*, EU:C:2009:795.

²⁹² Zwykle stwierdzenie braku istnienia zapotrzebowania żywieniowego ludności danego państwa członkowskiego na określony środek spożywczy nie powinno wystarczyć dla wykazania takiego ryzyka – por. wyrok TSUE z 9 czerwca 2005 r., C-211/03, *HLH Warenvertrieb (C-211/03) i Orthica BV (C-299/03 i C-316/03 do C-318/03) p. Bundesrepublik Deutschland*, EU:C:2005:370, pkt 72. Wyrok ten dotyczy rozróżnienia między produktami leczniczymi a środkami spożywczymi.

z kolei najszybciej bada przyczyny wskazane przez państwo członkowskie i konsultuje się z innymi państwami w ramach Stałego Komitetu ds. Łańcucha Pokarmowego i Zdrowia Zwierząt. Następnie wydaje niezwłocznie swoją opinię i podejmuje właściwe kroki. Komisja może dostosować dyrektywę lub środki wykonawcze do niej w celu zagwarantowania ochrony zdrowia publicznego. Państwo członkowskie, które przyjęło krajowe środki ochronne, może je zachować do czasu przyjęcia przez Komisję dostosowań²⁹³.

Kwestia zastosowania tej klauzuli była przedmiotem sprawy C-446/08 *Solgar Vita-min's France i in.* Została już ona przywołana w niniejszej monografii. Sprawa ta dotyczyła przyjęcia przez Francję przepisów krajowych określających maksymalne ilości substancji odżywczych dozwolonych w suplementach żywnościowych. Ilości te nie zostały określone na poziomie unijnym, choć powinny być²⁹⁴. Komisja nie przyjęła aktów wykonawczych w tym zakresie²⁹⁵. W tym miejscu zasadne jest zwrócenie uwagi na tę część wyroku, która dotyczy klauzuli ochronnej przewidzianej w art. 12 dyrektywy 2002/46/WE. Z orzeczenia Trybunału bowiem wynika, że w braku środków wykonawczych przyjętych przez Komisję państwo członkowskie jest uprawnione do ustalenia maksymalnej zawartości substancji odżywczych dopuszczonych do zastosowania w suplementach diety (nawet na poziomie zerowym) zgodnie z dyrektywą 2002/46/WE. Co istotne, państwo członkowskie nie musi przy tym powoływać klauzuli ochronnej zawartej w art. 12 przedmiotowej dyrektywy, lecz powinno działać z poszanowaniem art. 34 i 36 TFUE. Innymi słowy, z uwagi na niepełną harmonizację wynikającą z faktu nieokreślenia przez Komisję ww. ilości maksymalnych, klauzula ochronna nie miała zastosowania.

Wyrok ten kolejny raz potwierdza zatem, że klauzule ochronne mają zastosowanie w obszarach w pełni zharmonizowanych. Natomiast wobec braku harmonizacji oraz w stopniu, w jakim na obecnym poziomie badań naukowych wciąż istnieją wątpliwości, do państw członkowskich należy podjęcie decyzji o poziomie ochrony zdrowia i życia osób, który chcą zapewnić, przy uwzględnieniu wymagań wynikających ze swobodnego przepływu towarów²⁹⁶.

Z drugiej strony wyrok Trybunału może także budzić krytykę. Powstaje bowiem pytanie o proporcjonalność środków krajowych, zgodnie z którymi poziom substancji – w pełni przecież dopuszczonej jako składnik suplementów diety – został ustalony na poziomie zerowym. W sprawie tej Francja ustaliła bowiem na poziomie zerowym

²⁹³ Por. art. 12 ust. 2 i 3 dyrektywy 2002/46/WE.

²⁹⁴ B. Klaus, *Free Movement of Enriched Foodstuffs*..., s. 19.

²⁹⁵ Zgodnie z art. 5 ust. 4 dyrektywy 2002/46/WE Komisja była zobowiązana do ustalenia owych maksymalnych ilości. Przepis dyrektywy nie wskazywał jednak terminu na wykonanie przez Komisję tego uprawnienia.

²⁹⁶ Tamże, pkt 35.

właśnie dopuszczalne ilości fluoru, biorąc pod uwagę, że niemożliwe jest dokładne ustalenie spożycia tego minerału z innych źródeł żywieniowych. Należy jednak zauważyć, że fluor jest wymieniony na tzw. pozytywnej liście witamin i składników mineralnych, które można stosować w produkcji suplementów żywnościowych²⁹⁷. W konsekwencji umożliwienie ustalenia państwu członkowskiemu ilości tego minerału na poziomie zerowym jest sprzeczne z ową pozytywną listą, a więc w istocie z aktem harmonizującym. Dodatkowo, brak konieczności oparcia się w takim przypadku na klauzuli ochronnej, wraz ze wszystkimi jej wymogami, stanowi wyraz niezwykle łagodnego w tym przypadku podejścia Trybunału do kwestii w istocie odstępstwa od aktu harmonizującego. Nawet przedstawiciele doktryny prawa francuskiego wyrazili stanowisko, że Trybunał „otworzył drogę do nowych barier w handlu, które, jak sądziliśmy, były już za nami”²⁹⁸. Bez wątpienia krajowe limity określające dopuszczalne ilości witamin i minerałów w suplementach diety stanowią ograniczenia o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych²⁹⁹. Oznaczają one bowiem, że produkty legalnie dopuszczone do obrotu w jednym państwie członkowskim, lecz niespełniające owych krajowych limitów obowiązujących w innym państwie, nie mogą być wprowadzane do obrotu w tym ostatnim. Konieczność ich uzasadnienia na gruncie art. 36 TFUE, a nie klauzuli ochronnej, wydaje się jednak rozwiązaniem sprzyjającym państwom członkowskim. Klauzula ochronna pozwala wszak na przyjęcie jedynie tymczasowych środków ochronnych, wiąże się z wymogiem ich notyfikacji Komisji i innym państwom członkowskim, poddania ich ocenie w ramach procedury komitetowej i oczekiwania na podjęcie przez Komisję „właściwych kroków”, jak stanowi dyrektywa. Ponadto państwo członkowskie, które przyjęło środki ochronne, może je zachować do czasu przyjęcia „dostosowań” dyrektywy lub aktów wykonawczych do niej przez Komisję³⁰⁰.

6.6. PODSUMOWANIE

Klauzule ochronne stwarzają państwom członkowskim możliwość ustanowienia wyższego poziomu ochrony zdrowia publicznego na swoim terytorium niż ten przyjęty w ramach ustawodawstwa unijnego. Wprowadzenie przez państwo członkowskie de-

²⁹⁷ Por. tamże, załącznik I.

²⁹⁸ „the ECJ has opened the way to new barriers to trade that we have expected to be behind us” – N. Coutrelis, C. Mathias, *Maximum Nutrient Amounts: How to Cope with the European Commission's Inaction: National Challenge in Light of the ECJ Rulings*, „European Food and Feed Law Review” 2011, t. 6, nr 4, s. 225.

²⁹⁹ P. van Cleynebreugel, *Maximum Vitamin Amounts in Food Supplements...*, s. 164–165.

³⁰⁰ Por. szczegółowo wymogi zawarte w art. 12 dyrektywy 2002/46/WE.

rogacji od harmonizacji unijnej może być uzasadnione zwłaszcza celem ochrony zdrowia publicznego. Odwołanie do niego występuje zarówno na gruncie mechanizmu derogacyjnego ustanowionego w art. 114 ust. 4 TFUE – poprzez odwołanie do art. 36 TFUE) – jak i w klauzulach ochronnych zawartych w aktach prawa żywnościowego UE. Możliwość przyjmowania odstępstw od harmonizacji prawa UE została zatem zagwarantowana państwom członkowskim przez samego ustawodawcę unijnego. Stało się tak pomimo tego, że Komisja została zobowiązana do zachowania „wysokiego stopnia ochrony” przy przedstawianiu propozycji aktu prawnego w dziedzinach ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska i ochrony konsumentów³⁰¹. Doktryna podkreśla, że celem nałożonego na Komisję wymogu jest zapobieżenie znacznemu obniżeniu poziomu ochrony lub jakości życia obywateli UE przez harmonizację³⁰². Ciekawe jest spojrzenie N. de Sadeleera, który uważa, że wymóg ten miał na celu zapobieżenie „zalaniu” Komisji (*being swamped*³⁰³) nadmiarem wniosków państw członkowskich o zastosowanie derogacji. Niemniej, jak zauważa, poziom ochrony, jaki jest zobowiązana zapewnić Komisja nie musi być najwyższy z możliwych. Nie może być jednak słaby, ani nawet średni³⁰⁴.

Pomimo nałożonego na Komisję wymogu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia w ramach ustawodawstwa harmonizującego, państwa członkowskie dysponują zatem instrumentami prawnymi pozwalającymi im na zabezpieczenie ich interesów na jeszcze wyższym poziomie niż ten przyjęty w UE. Ich ustawodawstwa krajowe mogą w efekcie przewidywać wyższe standardy zdrowotne niż te unijne³⁰⁵, z zastrzeżeniem spełnienia warunków przewidzianych w prawie UE. Przepisy art. 114 TFUE oraz klauzul ochronnych ściśle jednak regulują, kiedy i na jakich zasadach możliwe jest wprowadzenie przez państwo członkowskie nadzwyczajnych środków ochronnych na ich podstawie.

Artykuł 114 TFUE ma jednak restrykcyjny charakter. Przykład poddanej analizie w niniejszym rozdziale francuskiej sprawy wirusa trzęsawki klasycznej pokazuje, jak głęboką niezgodę państwa członkowskiego może budzić konieczność dostosowania się do decyzji Komisji, która inaczej niż państwo członkowskie ocenia poziom ryzyka

³⁰¹ Por. szczegółowo art. 114 ust. 3 TFUE. Komisja powinna uwzględniać w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych. Przepis ten odwołuje się zatem pośrednio do zasady ostrożności.

³⁰² K. Kowalik-Bańczyk, *Komentarz do art. 114 TFUE...*, s. 582.

³⁰³ N. de Sadeleer, *Procedures for Derogations...*, s. 891.

³⁰⁴ Tamże, s. 891. Por. również wyrok TSUE z 14 lipca 1998 r., C-341/95, *Gianni Bettati p. Safety Hi-Tech Srl.*, EU:C:1998:353, pkt 47. Wyrok ten dotyczy polityki UE w dziedzinie środowiska naturalnego. TSUE wyjaśnił w nim, że „wysoki poziom ochrony”, który powinna stawiać sobie za cel polityka UE w dziedzinie środowiska nie oznacza najwyższego poziomu, jaki jest technicznie możliwy (ang. „does not necessarily have to be the highest that is technically possible”).

³⁰⁵ P. Dąbrowska-Kłosińska, *Komentarz do art. 114 TFUE...*, s. 571.

dla zdrowia publicznego. Kontrola, której są poddawane przyjmowane przez państwa członkowskie środki silnie ogranicza ich zakres uznaniowości³⁰⁶. Ma ona wręcz determinujący charakter dla możliwości utrzymania krajowych środków. Jeśli Komisja ocenia krajowe środki negatywnie, wydaje decyzję, w efekcie której państwo to jest zobowiązane je uchylić.

Także klauzule ochronne powinny być interpretowane wąsko. Różnią się one treścią na gruncie poszczególnych aktów prawnych. Określają warunki materialne i proceduralne, których spełnienie jest konieczne w celu skutecznego powołania klauzuli. Ponadto, podobnie jak w przypadku art. 36 TFUE, zastosowanie tych klauzul nie może służyć ochronie interesów gospodarczych państw członkowskich ani mieć charakteru arbitralnie dyskryminującego. Co istotne, zawarcie w akcie harmonizującym klauzuli ochronnej powoduje, że państwa członkowskie nie mogą się już powołać na art. 36 TFUE w oderwaniu od zakresu wskazanego w środku harmonizującym. Przyjmując środki krajowe na podstawie klauzuli ochronnej, powinny zatem działać w ramach jej zharmonizowanych granic³⁰⁷. W konsekwencji państwa członkowskie mogą przyjąć jedynie tymczasowe środki ochronne i to pod kontrolą Komisji. Są przy tym ograniczone jedynie do tych względów, które wynikają z klauzuli. Tym samym klauzula ochronna ujednolica warunki stosowania odstępstw od aktu harmonizującego, ale także silnie ogranicza zakres uznaniowości państwa członkowskiego. Istotne jest także podkreślenie, że klauzule ochronne mają zastosowanie do konkretnych produktów, których dotyczy dany akt harmonizujący.

W konsekwencji zasadne jest stwierdzenie – zarówno w odniesieniu do mechanizmów derogacyjnych, o których mowa w art. 114 TFUE, jak i w odniesieniu do klauzul ochronnych ustanowionych na gruncie aktów prawa wtórnego – że o poziomie bezpieczeństwa dla zdrowia publicznego, który chce zapewnić państwo członkowskie na swoim terytorium w dużej mierze finalnie decyduje Komisja. Państwo to jest zobowiązane wykazać, że zostały spełnione warunki konieczne do przyjęcia odstępstw i że odstępstwa te są proporcjonalne. Komisja z kolei dokonuje oceny spełnienia tych warunków. Ocena argumentacji państwa członkowskiego wpisuje się w „balansowanie” na granicy ochrony rynku wewnętrznego z jednej strony i interesu publicznego z drugiej strony. Ponadto, choć ma ona charakter naukowy, to jednak nie jest przecież oderwana od sposobu rozumienia przez Komisję zasad ogólnych prawa UE, takich jak zasada proporcjonalności, czy też zasada ostrożności. Waga, jaką Komisja przypisze w danym przypadku tym zasadom będzie miała zasadniczy wpływ na ocenę legalności środków przyjmowanych przez państwa członkowskie.

³⁰⁶ „Modifications (...) notably those which regulate the process of scrutiny for new measures, strongly limit their room for manoeuvre” – N. de Sadeleer, *Procedures for Derogations...*, s. 915.

³⁰⁷ T. Christoforou, *The Regulation of Genetically Modified Organisms...*, s. 637–709.

Decyzja Komisji ma charakter konstytutywny. Krajowe przepisy nie mogą zostać utrzymane, ani też nie można rozpocząć stosowania projektowanych regulacji, dopóki Komisja nie wyda zgody na zastosowanie odstępstwa lub zanim nie upłynie 6-miesięczny termin, w jakim Komisja powinna wydać decyzję. Naturalną konsekwencją takiego rozwiązania jest to, że norma harmonizująca, od której państwo członkowskie chce wprowadzić odstępstwo ma przez cały ten czas wobec niego zastosowanie. Jeśli ma ona bezpośredni skutek, w pełni możliwe jest powołanie się na nią przed sądami krajowymi³⁰⁸. Rola Komisji jest zatem absolutnie krytyczna dla możliwości utrzymania lub wprowadzenia przez państwo członkowskie środków nadzwyczajnych. Zanim wprowadzony został 6-miesięczny, wiążący termin dla Komisji na wydanie decyzji, konieczność oczekiwania na decyzję Komisji stanowiła duży problem dla państw członkowskich³⁰⁹. Oczekując na decyzję Komisji państwa te podejmowały jednocześnie próbę utrzymania spójnej polityki na poziomie krajowym. Problem ten został zniwelowany dzięki Traktatowi Amsterdamskiemu, który nałożył na Komisję ów ścisły 6-miesięczny termin. Traktat ten wzmocnił tym samym znacząco pozycję państw członkowskich w tej procedurze. Wciąż jednak konieczność oczekiwania aż przez 6 miesięcy może naruszać przez ten czas interesy, które państwo członkowskie próbuje chronić.

W konkluzji należy stwierdzić, że potencjał mechanizmów derogacyjnych zawartych w art. 114 ust. 4 i ust. 5 TFUE oraz klauzul ochronnych zależy w istocie w ogromnej mierze od tego, w jaki sposób będą one interpretowane przez Komisję i TSUE. Także w tym przypadku decydujące znaczenie ma ocena spełnienia przesłanek zasady proporcjonalności. Choć odwołanie do niej nie figuruje w art. 114 TFUE, ani w klauzulach ochronnych, to jednak ta zasada ogólna prawa UE znajduje w sytuacji ustanowienia krajowych środków nadzwyczajnych szczególne zastosowanie.

³⁰⁸ I. Maletić, *The Law and Policy...*, s. 80 za: A. Arnull, D. Wyatt, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Sweet & Maxwell, London 2006, s. 934; E. Skrzydło-Tefelska, *Charakter, instytucje i źródła*, [w:] R. Skubisz (red.), *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 39.

³⁰⁹ I. Maletić, *The Law and Policy...*, s. 80

ZAKOŃCZENIE

Znaczenia żywności nie można sprowadzać wyłącznie do kategorii ekonomicznych. Jej oddziaływanie na ludzi jest wielowymiarowe. Obejmuje ono sferę zdrowotną, społeczną i kulturową. Oceny ograniczeń w handlu żywnością nie można także sprowadzać wyłącznie do wpływu tych ograniczeń na rynek wewnętrzny. W pierwszej kolejności należy kierować się zapewnieniem ochrony zdrowia publicznego. Poziom bezpieczeństwa żywności spożywanej przez ludzi oddziałuje bowiem na nie w ogromnej mierze. Zagrożeniem dla zdrowia publicznego jest nie tylko żywność niebezpieczna, która bezwzględnie nie może być wprowadzana do obrotu. Ryzyko zdrowotne może stanowić także żywność, która – choć co do zasady nie jest niebezpieczna w sensie prawnym – to jednak z różnych względów zagraża danej populacji. Może tak być w szczególności ze względu na przekroczenie dopuszczalnych limitów spożycia określonych składników, zwłaszcza witamin i minerałów. Ryzyko wynikające z wysokiego poziomu ich zawartości w określonych środkach spożywczych należy oceniać z uwzględnieniem takich czynników jak zwyczajowa dieta przyjęta w danej populacji, czy potencjalne skutki dla zdrowia wynikające z ich długoterminowego spożycia i nagromadzenia w organizmie. Takie podejście uwzględnia szeroki, „nowy” wymiar pojęcia „zdrowie publiczne” i należy je ocenić jako właściwe. Powołane w monografii orzecznictwo TSUE prowadzi do wniosku, że TSUE uwzględnia ów szeroki wymiar problematyki zdrowia publicznego.

Z orzecznictwa TSUE wynika także, że to do państw członkowskich należy decyzja odnośnie do poziomu, na jakim pragną zapewnić ochronę zdrowia publicznego na swoich terytoriach i tego, jak ten poziom ochrony osiągnąć. W konsekwencji są one właściwe do podejmowania środków służących zapewnieniu tego zadania w sytuacji, gdy zidentyfikują ryzyko. Niemniej swoboda decyzyjna państw członkowskich w tym zakresie nie jest nieograniczona. Podejmowane przez nie środki powinny być zgodne z prawem UE, a więc z traktatową swobodą przepływu towarów oraz warunkami proporcjonalności podejmowanych działań i braku arbitralnej dyskryminacji. Przyjmowane przez państwa członkowskie ograniczenia w handlu powinny być także uzasadnione. Na gruncie traktatowym, w art. 36 TFUE, zawarty jest katalog przesłanek interesu ogólnego, których powołanie pozwala na przyjęcie owych ograniczeń, z zachowaniem pozostałych warunków wskazanych w tym przepisie. Mechanizmy derogacyjne za-

wiera także art. 114 TFUE oraz akty prawa wtórnego przyjmowane na jego podstawie. W monografii podjęto próbę ustalenia, czy owe instrumenty prawne, którymi dysponują państwa członkowskie na gruncie TFUE oraz aktów prawa wtórnego pozwalają im na rzeczywiste zapewnienie ochrony zdrowia publicznego na ich terytoriach. Przeprowadzone badania pozwalają na wyprowadzenie następujących wniosków.

Po pierwsze, charakterystyczne dla pierwszych lat funkcjonowania wspólnego rynku były działania, które w istocie stanowiły wyraz protekcjonizmu gospodarczego. Krajowe regulacje ewidentnie naruszały swobodę przepływu towarów i miały charakter arbitralnie dyskryminujący. Ich jaskrawym przykładem jest wprowadzony przez Wielką Brytanię zakaz przywozu drobiu z uwagi na przypadki zachorowań po jego spożyciu, wprowadzony tuż przed świętami Bożego Narodzenia i zniesiony zaraz po nich¹. Takie regulacje dotyczyły także promocji żywności krajowego pochodzenia. Protekcjonizmowi służyły również praktyki państw członkowskich polegające na bezczynności władz publicznych w obliczu zakłócania przez obywateli przywozu konkurencyjnych towarów z innych państw członkowskich. Ich celem było uprzywilejowanie towarów krajowych. TSUE „demaskował” rzeczywiste zamierzenia przyświecające państwom członkowskim. Jego wyroki należy bez wątpienia ocenić pozytywnie.

Z czasem takie protekcjonistyczne, oczywiście niezgodne z prawem UE działania państw członkowskich zaczęły tracić na sile. Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać przede wszystkim w rozwoju orzecznictwa TSUE oraz prawa żywnościowego UE. TSUE na przestrzeni lat dokonywał bowiem wykładni zakazu ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym do nich, wskazując, że mogą one przybierać bardzo różnorodne formy. Szeroka wykładnia art. 34 TFUE, zawierającego ów zakaz, miała na celu zapewnienie niezakłóconej swobody przepływu towarów na rynku wewnętrznym. Bez realnego zagwarantowania tej swobody rynek wewnętrzny i integracja gospodarcza państw członkowskich UE byłyby bowiem tylko piękną ideą. Bardzo rzadko zatem działania podejmowane przez państwa członkowskie w celu ochrony zdrowia publicznego były uznawane przez TSUE za dopuszczalne na gruncie art. 36 TFUE. W konsekwencji państwa członkowskie zaczęły podejmować działania w sposób bardziej wyważony. Do wyhamowania podejmowania środków krajowych oczywiście niezgodnych z traktatową swobodą przepływu towarów przyczynił się także rozwój prawa żywnościowego UE. Stopniowa harmonizacja, która przybrała na sile po kryzysach żywnościowych, zwłaszcza BSE, doprowadziła do ujednolicenia przepisów państw członkowskich dotyczących produkcji, wprowadzania do obrotu i kontroli środków spożywczych. Tym samym miała na celu zarówno zapewnienie bezpieczeństwa żywności, jak i prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego w zakresie handlu żywnością.

¹ Wyrok TSUE z 15 lipca 1982 r., C-40/82, *Komisja p. Zjednoczonemu Królestwu*,.

Wraz z rozwojem prawa żywnościowego UE również aktywność legislacyjna państw członkowskich była wymagana w mniejszym stopniu. Harmonizacja prawa żywnościowego w dużej mierze opierała się na bezpośrednio stosowanych rozporządzeniach, które regulowały dany obszar w sposób całościowy. Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE, jeżeli poziom harmonizacji przyjęty w przepisach prawa wtórne- go jest wyczerpujący, tzn. ochrona danej wartości została zapewniona na poziomie unijnym, to państwa członkowskie nie mogą już zastosować art. 36 TFUE lub doktryny wymogów koniecznych dla uzasadnienia ograniczeń w handlu podyktowanych ochroną tej konkretnej wartości. Tym samym, w przypadku uregulowania w sposób wyczerpujący na poziomie UE danego obszaru, np. poziomu dobrostanu zwierząt poddawanych ubojowi w celu produkcji mięsa, przyjmowanie ograniczeń motywowanych ochroną zdrowia publicznego nie było już możliwe. Tym samym stopniowo ustawodawca unijny „zajmował pole” do aktywności ustawodawcy krajowego.

Po drugie, choć krajowym środkiem ograniczającym handel żywnością z czasem rzeczywiście przyświecał cel ochrony zdrowia publicznego, a nie ochrony rodzimych producentów przed przywozem konkurencyjnej żywności, to jednak zasadniczym kryterium oceny, czy środki te są mniej korzystne dla danej grupy porównywalnej w stosunku do innej grupy jest skutek tych środków, a nie przyświecające im intencje². Nawet więc jeśli krajowe regulacje przyświecające celowi ochrony zdrowia publicznego należy uznać za „społecznie uzasadnione”³, to jednak nie mogą one stanowić arbitralnej dyskryminacji ani wywoływać skutku protekcyjnistycznego. Tymczasem taki skutek powstawał zwłaszcza w przypadku regulacji dotyczących nazwy żywności lub jej jakości. W dodatku ten rodzaj regulacji był zwykle motywowany wymogiem koniecznym ochrony konsumentów. W konsekwencji mogły one być uzasadnione wyłącznie pod warunkiem ich zastosowania bez rozróżnienia wobec towarów krajowych i przywożonych. W istocie takie regulacje faworyzowały towary krajowe. Te bowiem i tak odpowiadały tym obowiązującym od dawna w danym państwie członkowskim normom. To towary przywożone musiały zostać do nich dostosowane, co stanowiło barierę administracyjną oraz negatywnie wpływało na koszty produkcji, a tym samym na ich finalną, mniej konkurencyjną cenę.

Ustosunkowując się do tych regulacji z jednej strony należy zrozumieć próbę przeciwdziałania przez państwa członkowskie obniżaniu standardów żywności obecnej na ich rynku. Tak jak w sprawie włoskiej, krajowi konsumenci rzeczywiście mogą być „przyzwyczajeni” do tego, że ocet jest winny, a nie jabłkowy. Można również zrozumieć

² A. Wróbel, *Konstrukcja prawna zakazu dyskryminacji oraz prawa do niedyskryminacyjnego traktowania*, [w:] J. Maliszewska-Nienartowicz (red.), *Prawo antydyskryminacyjne*, t. 6, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 126.

³ A. Nowak-Far, *Prawo i ekonomia...*, s. 94.

konsumentów holenderskich, którzy kupując napój alkoholowy sprzedawany pod nazwą „jenever” spodziewają się, że ma on określoną moc i nie sprawdzają etykiety. Takich przykładów jest wiele. Z drugiej jednak strony należy mieć na względzie fundamentalną dla swobody przepływu towarów zasadę „wzajemnego uznawania”. W jej świetle towary legalnie dopuszczone do obrotu w jednym państwie członkowskim powinny być przedmiotem swobodnego obrotu również w innych państwach. Ponadto szeroka oferta środków spożywczych, również tych niższej jakości, a co za tym idzie tańszych, wpisuje się w normalne zasady gry rynkowej. Przykładem tego, w jaki sposób można zapewnić jakość żywności bez naruszania zasady wzajemnego uznawania są chociażby poddawane analizie w monografii regulacje polskie dotyczące cydru. Produkowany w Polsce cydr objęty jest ustawowym wymogiem zapewnienia określonej objętościowo ilości soku z jabłek. Niemniej cydry legalnie wprowadzone do obrotu w innych państwach członkowskich mogą być sprzedawane w Polsce pod tą samą nazwą. Przepisy ustawowe zawierają bowiem klauzulę wzajemnej uznawalności.

W tym kontekście można wyprowadzić trzeci wniosek dotyczący ciężaru, jaki został niejako nałożony na unijnych konsumentów. Ocena podejścia TSUE do przyjmowanych przez państwa członkowskie ograniczeń w handlu żywnością jest w tym zakresie złożona i może prowadzić do sformułowania uwag krytycznych. Linia orzecznicza TSUE jest bowiem silnie „zorientowana na handel” (ang. *trade-oriented approach*)⁴. Przedstawiciele doktryny zwracają uwagę, że zapewnienie swobody przepływu towarów jest najważniejsze w ramach linii orzeczniczej TSUE dotyczącej żywności⁵. Skuteczne powołanie się na wymóg konieczny ochrony konsumenta dla uzasadnienia ograniczeń w handlu żywnością ma więc miejsce niezwykle rzadko. Wynika to z przyjętego przez TSUE modelu „przeciętnego, odpowiednio poinformowanego oraz dostatecznie uważnego i rozsądnego konsumenta”. Zakłada on, że konsument analizuje etykietę nabywanych środków spożywczych, zwracając uwagę zwłaszcza na wykaz składników⁶. Wykładnia ta została przedstawiona przez TSUE już w sprawie *Cassis de Dijon*⁷ i wciąż jest aktualna. Sytuacja, w której państwa członkowskie w zasadzie są pozbawione możliwości określenia dopuszczalnego na ich terytorium poziomu ochrony konsumentów dlatego, że przyjęło się, iż zgodne z prawem oznakowanie środków spożywczych pozwala konsumentom zainteresowanym jakością żywności na dokonanie świadomej decyzji zakupowej może jednak

⁴ A. Johnston, H. Unberath, *The Double-Headed Approach...*, s. 1252.

⁵ Tamże, s. 1252; C. MacMaoilain, *EU Food Law...*, s. 20–21.

⁶ Por. wyrok TSUE z 26 października 1995 r., C-51/94, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*; wyrok TSUE z 4 kwietnia 2000 r., C-465/98, *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln eV p. Adolf Darbo AG*, EU:C:2000:184.

⁷ Wyrok TSUE z 20 lutego 1979 r., C-120/78, *Rewe Zentral AG p. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, pkt 13.

budzić kontrowersje. Powstaje bowiem pytanie o to, czy oznakowanie środka spożywczego rzeczywiście pozwala konsumentom na dobór żywności o oczekiwanej jakości, a tym samym, czy działanie państwa członkowskiego mające na celu zapobieżenie wprowadzaniu konsumentów w błąd faktycznie nie jest konieczne. Doktryna zwraca wręcz uwagę na przypisywanie przez TSUE wykazowi składników głównej roli w zakresie informowania konsumentów o rzeczywistych właściwościach środka spożywczego, także wtedy, gdy inne elementy oznakowania mogły być niejednoznaczne⁸.

Odnosząc się do dokonywanej przez TSUE oceny zgodności z prawem UE środków krajowych motywowanych wymogiem koniecznym ochrony konsumenta należy stwierdzić, że TSUE dokonuje wyboru pomiędzy – z jednej strony – zwiększeniem dostępności produktów na zintegrowanym rynku wewnętrznym, a – z drugiej strony – koniecznością zapobieżenia zjawisku „równania w dół” w odniesieniu do jakości żywności. Większa dostępność żywności pochodzącej z różnych państw członkowskich powoduje jednak wzrost konkurencyjności towarów. Ten z kolei może skutkować polepszeniem ich jakości i niższą ceną. Konsument może więc korzystać z rozszerzonej oferty środków spożywczych, wybierając te, które zaspokoją jego indywidualne potrzeby i upodobania. Z drugiej jednak strony ochrona konsumentów przed wprowadzeniem w błąd może wymagać właśnie zapobiegania obniżaniu standardów jakości żywności. Nie każdy konsument bowiem śledzi nowości i zwraca uwagę na informacje zamieszczone na etykiecie. Jest to model bardzo wymagający. W doktrynie padają również zarzuty, że jest on zanadto uproszczony i zbyt optymistyczny. Nie uwzględnia bowiem narodowych różnic w zdolności konsumentów do przewyciężenia tradycyjnych nawyków. Nie istnieje bowiem jeden „eurokonsument”⁹. A. Zawidzka uważa, że model konsumenta przyjęty przez TSUE najlepiej służy promowaniu rozwoju zintegrowanego rynku¹⁰. Tymczasem ochrona konsumenta to ten wymóg konieczny, na który państwa członkowskie powołują się najczęściej¹¹. Wskazuje to jednak na wagę i potrzebę zapewnienia tej wartości.

Stanowisko TSUE prowadzi do sformułowania kilku uwag. Są wśród nich zarówno uwagi aprobujące, jak i krytyczne. Ocena stanowiska TSUE jest bowiem złożona.

Pierwsza uwaga będzie stanowić polemikę z głosami doktryny. Należy bowiem zwrócić uwagę, że oparcie się przez TSUE na prawidłowym oznakowaniu żywności w celu wykazania nieproporcjonalności działań państw członkowskich ma miejsce w sytuacjach, w których dany środek spożywczy nie stanowi zagrożenia dla zdrowia publicznego. Przedmiotowe stanowisko TSUE dotyczy zatem spraw, w których powoływany jest

⁸ A. Szymecka-Wesołowska, *Wprowadzenie w błąd konsumentów przez oznakowanie...*, dz. cyt.

⁹ A. Zawidzka, *Rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej a interes publiczny*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 87.

¹⁰ Tamże, s. 87.

¹¹ Tamże, s. 58.

wymóg konieczny ochrony konsumenta, a nie interes ogólny ochrony zdrowia publicznego. Skoro bowiem dany środek spożywczy jest bezpieczny, to TSUE za wystarczające dla zapewnienia ochrony konsumentów uznaje jego oznakowanie. Dla przykładu, w sprawie C-788/79 *Gilli and Andres* zakaz wprowadzania do obrotu octu innego niż tradycyjnie stosowany we Włoszech ocet winny, nie mógł być uzasadniony interesem ochrony zdrowia publicznego, ponieważ ocet produkowany z innych owoców niż winogrona nie jest sam w sobie szkodliwy dla zdrowia¹². Natomiast oznakowanie octu wyraźnie wskazywało, że został on wyprodukowany na bazie jabłek. W konsekwencji oznakowanie to pozwalało konsumentom na odróżnienie octu jabłkowego od winnego. Tym samym było wystarczające dla zapewnienia ochrony konsumentów przed wprowadzeniem w błąd. Podobnie TSUE orzekł we włoskiej sprawie dotyczącej innego środka spożywczego, którego jakość także jest niejako odgórnie zakładana przez konsumentów, tj. sera. Będące przedmiotem oceny TSUE przepisy włoskie całkowicie zakazywały produkcji i wprowadzania do obrotu na terenie Włoch, w tym z przywozu, serów nie spełniających krajowych wymogów w zakresie minimalnej zawartości tłuszczu¹³. TSUE uznał je za środek równoważny do ograniczeń ilościowych i wyjaśnił, że nie jest możliwe skuteczne powołanie interesu ogólnego ochrony zdrowia w takim przypadku. Spożywanie serów o niższej zawartości tłuszczu niż wymagana przez przepisy włoskie nie stanowi bowiem zagrożenia dla zdrowia publicznego¹⁴. Z kolei w odniesieniu do wymogu koniecznego ochrony konsumenta ponownie wskazał, że odpowiednie oznakowanie środka spożywczego pozwala na zagwarantowanie tej ochrony¹⁵. Takie stanowisko TSUE należy uznać za wyważone.

Dodatkowo należy stwierdzić, że stanowisko TSUE jest elastyczne. Obrazuje to nowszy wyrok, z 2015 r., w sprawie C-195/14 *Teekanne*¹⁶. Orzeczenie to dotyczyło oznakowania herbaty owocowej. Jej opakowanie zawierało ilustracje malin

¹² Wyrok TSUE z 26 czerwca 1980 r., C-788/79, *Postępowanie karne przeciwko Herbert Gilli and Paul Andres*, pkt 7; por. również wyrok TSUE z 9 grudnia 1981 r., C-193/80, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, pkt 20. Sprawa ta także dotyczyła wprowadzonego we Włoszech zakazu sprzedaży octu innego niż winny.

¹³ Wyrok TSUE z 11 października 1990 r., C-196/89, *Postępowanie karne przeciwko Enzo Nespoli i Giuseppe Crippa*, EU:C:1990:355. Poddawane ocenie TSUE w tej sprawie włoskie przepisy stanowiły, że sery typu szwajcarskiego powinny zawierać co najmniej 45% tłuszczu w stosunku do masy suchej. Tymczasem importowane z Francji sery zawierały jedynie 30% tłuszczu. Podmiot wprowadzający je do obrotu we Włoszech został oskarżony o naruszenie włoskich przepisów.

¹⁴ Tamże, pkt 20–21.

¹⁵ Tamże, pkt 19. Por. również Communication concernant la libre circulation des denrées alimentaires à l'intérieur de la Communauté, Dz. Urz. WE C 271 z 24.10.1989 r., pkt 16–18.

¹⁶ Por. wyrok TSUE z 4 czerwca 2015 r., C-195/14, *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. p. Teekanne GmbH & Co. KG*.

i kwiatów wanilii oraz oznaczenia „herbata owocowa z naturalnymi aromatami – smak malinowo-waniliowy”. Tymczasem herbata ta nie zawierała ani malin, ani wanilii. Składniki te nie były co prawda wymienione w wykazie składników, jednak opakowanie herbaty, postrzegane całościowo, sugerowało zawartość tych składników. Bez wątplenia należy uznać, że wprowadzało ono konsumenta w błąd, a wykaz składników nie był wystarczający dla zapewnienia właściwej identyfikacji środka spożywczego. TSUE silnie podkreślił w wyroku w tej sprawie, że w przypadku, gdy etykietowanie jest oszukańcze, błędne, dwuznaczne, sprzeczne lub niezrozumiałe, wykaz składników – nawet zawierający prawdziwe i wyczerpujące informacje – może nie mieć mocy skorygowania mylnego lub niejednoznacznego wrażenia co do cech środka spożywczego, jakie na konsumencie wywarły pozostałe elementy składające się na etykietowanie tego środka. W konsekwencji w sytuacji, w której etykietowanie środka spożywczego oraz sposób, w jaki zostało ono wykonane, ujęte łącznie, sugerują, że ów środek zawiera składnik, który w rzeczywistości w nim nie występuje, etykietowanie takie może wprowadzać nabywcę w błąd co do cech tego środka¹⁷. Wyrok ten prowadzi zatem do wniosku, że nie zawsze wykaz składników jest wystarczający dla zapewnienia ochrony konsumenta przed wprowadzeniem w błąd, co TSUE w pełni dostrzega. Należy go ocenić bardzo pozytywnie.

Odnosząc się z kolei do przyjętej przez TSUE koncepcji „przeciętnego konsumenta” zasadne jest sformułowanie następujących uwag. TSUE zakłada, że przeciętny konsument jest odpowiednio poinformowany oraz dostatecznie uważny i rozsądny¹⁸. Jak już wskazano, stoi także na stanowisku, że jeśli jakość żywności ma dla przeciętnego konsumenta znaczenie, to zapoznaje się on ze szczegółowymi danymi na etykiecie¹⁹. Tymczasem konsumenci mogą zakładać, że pod określoną nazwą sprzedawany jest środek spożywczy odpowiadający ich wyobrażeniom. W konsekwencji mogą nie być skłonni do każdorazowego zapoznawania się z etykietą. W doktrynie wskazuje się nawet, że konsumenci gubią się w „dżungli informacji”²⁰.

Odnosząc się do tej argumentacji należy jednak wskazać, że świadomość konsumentów o wpływie odżywiania na zdrowie rośnie²¹, a co za tym idzie umiejętność

¹⁷ Tamże, pkt 38–41.

¹⁸ Tamże, pkt 36.

¹⁹ Tamże, pkt 37; por. również wyrok TSUE z 26 października 1995 r., C-51/94, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*, pkt 34.

²⁰ H.Ch. von Heydebrand, *Free Movement of Foodstuffs, Consumer Protection and Food Standards in the European Community: Has the Court of Justice Got it Wrong?*, „European Law Review” 1991, nr 16, s. 410.

²¹ L. Nieżurawski, Cz. Sobków, *Rola informacji na etykiecie w procesie zakupu produktu żywnościowego*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, t. 17, nr 3, s. 290.

podjęcia świadomych decyzji zakupowych również rośnie. Współcześnie zatem nie tylko konkurencyjność cenowa danego środka spożywczego, ale również jego jakość ma istotne znaczenie dla konsumentów. Faktem jest jednak, że w przypadku, gdy konsumenci nie posiadają wiedzy na temat określonych środków spożywczych, ponieważ np. nie są one tradycyjnie produkowane w ich państwach, mogą nie być w stanie odróżnić produktu o wysokiej jakości od produktu o najniższych standardach, sprzedawanych przecież pod tą samą nazwą. Dla przykładu konsument, który po raz pierwszy nabywa ser feta i nie wie, że tradycyjnie powinien on być produkowany z mleka owczego, ewentualnie łączonego z mlekiem kozim, oraz przy zastosowaniu metody powolnego dojrzewania, może nabyć dużo tańszy ser wyprodukowany z pasteryzowanego mleka krowiego, z wykorzystaniem przemysłowych metod produkcji²². W przypadku takiego nabywcy wspomniany model „równania w dół” może być dla producenta żywności bardzo opłacalny.

W tym kontekście zasadne jest pytanie o to, czy jednak rolą ustawodawcy nie jest zapewnienie, aby wprowadzane do obrotu środki spożywcze spełniały pewne minimalne standardy. W kwestiach nie objętych harmonizacją wyczerpującą jest to możliwe, jednak konieczność zastosowania klauzuli wzajemnego uznawania oznacza, że produkty z innych państw członkowskich powinny być dopuszczone do obrotu w państwie przywozu pomimo różnicy w ich składzie²³. Tytułem przykładu, zgodnie z przepisami polskimi udział soków jabłkowych dla cydrów wynosi minimum 60% objętościowych²⁴. Tymczasem, jak wyjaśnił ustawodawca, definicje cydrów w niektórych krajach określają np. udział soków jabłkowych na poziomie 15% objętościowych²⁵. Polska ustawa o wyrobach winiarskich zawiera jednak klauzulę wzajemnej uznawalności²⁶. W konsekwen-

²² C. MacMaolain, *EU Food Law...*, s. 27.

²³ Nie na tyle jednak istotnej, aby możliwe było zastosowanie poddanego już analizie art. 17 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011. Należy przypomnieć, że przepis ten pozwala na uniemożliwienie sprzedaży importowanego środka spożywczego pod określoną nazwą, jeśli środek ten w państwie członkowskim produkcji jest na tyle różny w zakresie swego składu lub sposobu wytwarzania od środka spożywczego znanego pod tą nazwą w państwie przywozu, że nie jest możliwe zapewnienie nabywcom w państwie członkowskim przywozu prawidłowej informacji.

²⁴ Por. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 27 września 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu wyrobu fermentowanych napojów winiarskich, rodzajów tych napojów, ich dodatkowego znakowania oraz szczegółowych wymagań, które powinny spełniać te napoje, Dz.U. 2022, poz. 2113.

²⁵ Por. *Tabela uwag z konsultacji społecznych projektu ustawy o wyrobach winiarskich*, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/6B9266B15875800DC12586FD002F4695/%24File/1314.pdf> [dostęp: 1.09.2024].

²⁶ Por. art. 5 ust. 5 ustawy z 2 grudnia 2021 r. o wyrobach winiarskich, t.j. Dz.U. 2023, poz. 550: „Fermentowane napoje winiarskie wprowadzone do obrotu zgodnie z przepisami obowiązującymi w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w Turcji, lub pochodzące z państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) będącego stroną umowy o Europejskim Obszarze

cji cydru o znacznie niższej zawartości soku jabłkowego niż wymagana na gruncie polskich przepisów, lecz legalnie wyprodukowane i wprowadzone do obrotu w innych państwach członkowskich, mogą być sprzedawane w Polsce pod nazwą „cydr”. Taki przepis, choć może być postrzegany krytycznie, zapewnia swobodę przepływu towarów w UE. Uznaje się również, że zapewnia on ochronę konsumenta, ponieważ prawidłowe oznakowanie przywożonych cydrów powinno pozwolić konsumentom na podjęcie świadomej decyzji co do ich zakupu. Powstaje jednak wątpliwość, czy rzeczywiście tak jest, skoro przeciętnemu polskiemu konsumentowi raczej trudno sobie nawet wyobrazić, że cydr może mieć zaledwie kilkanaście procent soku jabłkowego.

W tym kontekście wyłania się czwarty wniosek. Dotyczy on utrwalonej linii orzeczniczej, zgodnie z którą środki krajowe prowadzące do utrwalania krajowych zwyczajów żywieniowych, znacząco zresztą różniących się w zależności od państwa członkowskiego UE²⁷, mogą naruszać swobodę przepływu towarów²⁸. Zastrzeganie nazwy rodzajowej dla środków spożywczych odpowiadających krajowym wymogom jakościowym tylko dlatego, że konsumenci w danym państwie są przyzwyczajeni do ich określonych cech, np. do tego, że ocet zawsze jest winny, nie jest uzasadnione²⁹. Ugruntowanie przyzwyczajeń może bowiem prowadzić do preferencji dla krajowej żywności³⁰. Podnoszenie kwestii zwyczajów żywieniowych konsumentów jest ponadto nieskuteczne również dlatego, że zwyczaje te ewoluują, ulegają zmianom³¹.

Dodatkowo należy zastrzec, że całkowita swoboda w handlu żywnością, oprócz jej dobrych stron, wiąże się również z koniecznością dopuszczenia do obrotu żywności cechującej się znacznie niższą jakością niż ta, której mogą oczekiwać konsumenci kierujący się jej nazwą.

Podkreślenia wymaga wreszcie, że konsumenci mają prawo wyboru produktów, kierując się nie tylko ich jakością, ale także ceną³². Ochrona konsumenta obejmuje bowiem

Gospodarczym i wprowadzane do obrotu zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym państwie, uznaje się za spełniające wymagania określone w przepisach niniejszej ustawy oraz w przepisach aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie”.

²⁷ A. Gerard, *Food Law in the Common Market...*, s. 484.

²⁸ A. Johnston, H. Unberath, *The Double-Headed Approach...*, s. 1249; por. również wyrok TSUE z 27 lutego 1980 r., C-168/78, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 10. W wyroku tym TSUE wyjaśnił w jaki sposób opodatkowanie określonych rodzajów alkoholi może prowadzić do utrwalania zwyczajów żywieniowych konsumentów.

²⁹ Wyrok TSUE z 9 grudnia 1981 r., C-193/80, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, pkt 26.

³⁰ Por. Por. M.O. Rørdam, *EU Law on Food Naming...*, s. 211.

³¹ Wyrok TSUE z 27 lutego 1980 r., C-168/78, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, pkt 10.

³² Wyrok TSUE z 26 listopada 1985 r., C-182/84, *Postępowanie karne przeciwko Miro*, pkt 18.

nie tylko aspekty zdrowotne, ale także prawo do swobodnego, dokonywanego w warunkach uczciwej konkurencji wyboru środka spożywczego³³.

Po piąte, krytyczne głosy dotyczą także skutków szerokiego zastosowania przez instytucje unijne zasady wzajemnej uznawalności. Przyjęcie, że towar legalnie wyprodukowany i wprowadzony do obrotu w jednym państwie członkowskim powinien być przedmiotem swobodnego obrotu w całej UE, może bowiem prowadzić do obniżenia standardów jakości żywności. Proces ten określa się jako „równanie w dół”³⁴ lub „wyścig do dna” (ang. *race to the bottom*)³⁵. Wynika on z faktu, że spełnienie przez środek spożywczy najniższych możliwych standardów w jednym państwie członkowskim UE pozwala na jego sprzedaż w pozostałych państwach. Są one bowiem zobowiązane dopuścić legalnie wyprodukowany w państwie członkowskim UE środek spożywczy do swojego rynku³⁶. Tymczasem, jak zwraca uwagę A. Cieśliński, „wymuszanie na państwie przyjmującym respektowania towarów czy usług spełniających niższe wymogi może budzić kontrowersje”. Autor ten przedstawia niezwykle ciekawą i wciąż w pełni aktualną refleksję, iż zwłaszcza w państwach o wysokiej kulturze prawnej i przemysłowej, wysoki poziom ochrony określonych dóbr nie musi być przejawem „bezmyślnego przeregulowywania rynku”. Może to być bowiem integralny element wybranego modelu gospodarczego, legitymizowany wynikiem społecznego konsensusu. W ocenie A. Cieślińskiego „nie są to zagadnienia, które można całkowicie ignorować na etapie integracji dawno wykraczającej poza dokonania gospodarcze”³⁷.

W praktyce jednak jednym z efektów zasady wzajemnej uznawalności jest fakt, iż producenci mogą być skłonni do produkcji żywności zgodnie z najniższymi dozwolonymi standardami w państwie członkowskim UE, skoro jest to wystarczające dla legalnego handlu żywnością na terenie całej UE. Dodatkowo pozwala na zachowanie konkurencyjności cenowej środków spożywczych³⁸.

W tym kontekście należy wskazać, jako szósty wniosek, że zjawisko „równania w dół” można odnieść nie tylko do samych producentów, ale również do stanowienia prawa przez państwa członkowskie. Wyraża się ono w stopniowym zaniżaniu standardów obowiązujących w danym państwie w celu sprostania wyzwa-

³³ M. Stańko, *Konsument w systemie bezpieczeństwa żywności po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej: aspekty prawne*, FAPA, Warszawa 2017, s. 421.

³⁴ Ch. von Heydebrand, *Free Movement of Foodstuffs...*, s. 405; M. Szpunar, *Promocja towarów...*, s. 125 – M. Szpunar wyjaśnia, że krytyka ta nie jest w pełni uzasadniona i opiera się na nazbyt ogólnych wnioskach i uproszczeniach.

³⁵ A. Cieśliński, *Konstrukcja prawna swobod rynku...*, s. 194.

³⁶ Tamże, s. 23.

³⁷ Tamże, s. 195.

³⁸ Ch. von Heydebrand, *Free Movement of Foodstuffs...*, s. 409.

niu tzw. konkurencji regulacyjnej. Państwa mogą bowiem dążyć do zapewnienia jak najbardziej liberalnego reżimu regulacyjnego, czy też – ujmując to wprost – najmniej wymagającego reżimu regulacyjnego. Taki z kolei kwalifikuje się jako „często nieliczący się z zagrożeniami dóbr pozarynkowych”³⁹.

Zasada wzajemnej uznawalności może pośrednio łączyć się również z problemem odwrotnej dyskryminacji. W dziedzinach nieobjętych harmonizacją wyczerpującą państwa członkowskie zachowują bowiem kompetencję do stanowienia wymogów, które wiążą producentów krajowych. Wymogi te natomiast, jeśli tylko nie są uzasadnione na gruncie wyjątków traktatowych z art. 36 TFUE lub doktryny wymogów koniecznych, nie odnoszą się do towarów pochodzących z innych państw członkowskich, w których zostały legalnie wyprodukowane i wprowadzone do obrotu. W efekcie na producentach krajowych mogą ciążyć surowsze wymagania, np. w zakresie jakości żywności⁴⁰, przekładające się na cenę środka spożywczego. Może to stawiać krajowe towary na gorszej pozycji wobec towarów przywożonych z innych państw członkowskich, sprzedawanych pod tą samą nazwą⁴¹. Tymczasem dyskryminacja odwrotna nie jest, co do zasady, zakazana na gruncie prawa UE⁴². W konsekwencji, jeżeli nie występuje tzw. element transgraniczny, to krajowi producenci żywności nie mogą powołać się na art. 34 TFUE. TSUE orzekł bowiem, że celem art. 34 TFUE jest wyeliminowanie przeszkód w przywozie towarów pochodzących z innych państw członkowskich, a nie zapewnienie, aby produkty krajowe korzystały w każdym wypadku z takiego samego traktowania jak towary przywożone⁴³. W konsekwencji różnica w traktowaniu, która nie powoduje ograniczeń w handlu towarami przywożonymi, nie podlega zakazowi ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym, ustanowionym na mocy art. 34 TFUE⁴⁴.

Wspomniany „wyścig w dół” oraz konsekwencje tego procesu są niepokojące. Bynajmniej nie prowadzą one jednak do krytyki niezwykle cennej zasady wzajemnej uznawalności. Jest ona niepodważalnym filarem rynku wewnętrznego i powinna być respektowana na warunkach wynikających z nieprzecenionego wyroku TSUE w sprawie *Cassis de Dijon* oraz z aktów prawa wtórnego. Zasada ta nie jest jednak bezwzględna. Możliwe są od niej odstępstwa uzasadnione interesem ogólnym. Takim

³⁹ A. Cieśliński, *Konstrukcja prawna swobód rynku...*, s. 194.

⁴⁰ O. Brouwer, *Free Movement of Foodstuffs...*, s. 254–255.

⁴¹ C. MacMaolain, *EU Food Law...*, s. 24.

⁴² Wyrok TSUE z 7 maja 1997 r., C-321/94 – C-324/94, *Postępowanie karne przeciwko Jacques Pistre (C-321/94), Michèle Barthes (C-322/94), Yves Milhau (C-323/94) i Didier Oberti (C-324/94)*, pkt 44.

⁴³ Wyrok TSUE z 18 lutego 1987 r., C-98/86, *Ministère public p. Arthur Mathot*, EU:C:1987:89, pkt 7. Przedmiotem oceny TSUE były regulacje belgijskie nakładające wymóg podania na opakowaniu masła wyprodukowanego w Belgii informacji, które nie były wymagane w przypadku masła importowanego z innych państw członkowskich. TSUE orzekł, że takie regulacje są dozwolone.

⁴⁴ Tamże; por. również C. MacMaolain, *EU Food Law...*, s. 25.

interesem jest ochrona zdrowia publicznego. Dlatego też uwagi krytyczne budzi fakt, iż państwom członkowskim jest niezwykle trudno skutecznie skorzystać z tego „środka korygującego”⁴⁵. Wedle danych opracowanych przez H. Unberath i A. Johnston, w latach 2001–2006 we wszystkich, poza jedną, sprawach, w których powołany został interes ogólny ochrony zdrowia publicznego, TSUE uznał, że wprowadzone przez państwa członkowskie ograniczenia były nieproporcjonalne⁴⁶. Autorzy uważają, że jest to efekt niezwykle surowego podejścia do zastosowania wyjątku traktatowego w postaci ochrony zdrowia publicznego („the result of the remarkably strict handling of the health derogation”)⁴⁷.

W tym kontekście należy sformułować siódmy, zasadniczy wniosek. Z poddane-go w niniejszej monografii analizie orzecznictwa TSUE wynika, że zwykle przyjmowane przez państwa członkowskie ograniczenia w handlu żywnością nie odpowiadają wymogom zasady proporcjonalności. Z praktyki orzeczniczej TSUE wynika, że państwa członkowskie muszą wykazać nie tylko to, że skorzystały z najmniej restrykcyjnego z dostępnych środków, ale także, że zastosowane działania nie wywierają nadmiernie negatywnych skutków dla funkcjonowania rynku wewnętrznego⁴⁸. Justyna Maliszewska-Nienartowicz podkreśla, że w odniesieniu do środków naruszających swobody rynku wewnętrznego, TSUE „jest skłonny stosować bardzo szeroki zakres kontroli”⁴⁹. W tej sytuacji powstaje pytanie o możliwości realnego zapewnienia ochrony zdrowia publicznego w odniesieniu do żywności. TSUE nie zawsze jednak przeprowadza kontrolę proporcjonalności z taką samą intensywnością. Różni się ona m.in. w zależności od tego, w jakim obszarze zostało podjęte działanie i jakiego typu interesów ono dotyka. Oceniając środki krajowe ograniczające swobody rynku wewnętrznego TSUE dokonuje wyważenia interesu UE z interesem krajowym, np. swobody przepływu towarów *versus* ochrona zdrowia publicznego w danym państwie. W takich przypadkach kontrola działań państw członkowskich jest intensywna. Zakres tej kontroli zależy także od tego, na które z odstępstw powołuje się państwo członkowskie. Justyna Maliszewska-Nienartowicz stoi na stanowisku, że jeśli jest to np. przesłanka bezpieczeństwa publicznego, to TSUE nie jest skłonny do szukania alternatywnych środków w takim zakresie, jaki występuje przy ochronie zdrowia bądź konsumentów⁵⁰.

Po ósme, przyjmowane przez państwa członkowskie ograniczenia w handlu żywnością w aspekcie ochrony zdrowia publicznego są także następstwem wciąż istniejących luk

⁴⁵ A. Cieśliński, *Konstrukcja prawna swobód rynku...*, s. 195.

⁴⁶ A. Johnston, H. Unberath, *The Double-Headed Approach of the ECJ...*, s. 1251.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie...*, s. 263–264.

⁴⁹ Tamże, s. 263.

⁵⁰ Tamże, s. 266.

w poziomie harmonizacji prawa UE. Państwa te decydują się na przyjmowanie przepisów krajowych, które ograniczają swobodny handel żywnością, ponieważ dany obszar nie został uregulowany na poziomie unijnym. Tym samym stosują one odmienny poziom ochrony swoich obywateli w konkretnych przypadkach. Dla przykładu, z uwagi na brak określenia na poziomie UE poziomu zawartości witamin i minerałów w suplementach diety, a jedynie określenie tych witamin i minerałów, które są dopuszczone do stosowania w suplementach, niektóre z państw ustanawiają bardzo niski poziom zawartości owych składników z uwagi na ryzyko związane z ich nadmiernym spożyciem. W efekcie utrudniają przywóz suplementów zawierających wyższe poziomy zawartości tych składników. Fakt zróżnicowania norm w zakresie zawartości witamin i minerałów w suplementach diety i konieczność dostosowania swoich produktów do norm obowiązujących w państwie przywozu jest utrudnieniem administracyjnym i wiąże się z wyższymi kosztami⁵¹.

W tym kontekście nasuwa się, nieco powiązany z poprzednim, dziewiąty wniosek. Dotyczy on zastosowania zasady wzajemnego uznawania. Pomimo upływu kilkudziesięciu lat od wydania orzeczenia w sprawie *Cassis de Dijon*, wciąż nie jest ono do końca skuteczne⁵². Wciąż przyjmowane przez państwa członkowskie przepisy techniczne wskazują na brak zaufania pomiędzy państwami członkowskimi co do poziomu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego w sferze żywności⁵³. Tymczasem uregulowanie na szczeblu UE różnorodnych standardów i norm technicznych przynosi „najwięcej kłopotów”⁵⁴. W konsekwencji inicjatywę w tym zakresie przejmują państwa członkowskie. Nie zawsze przy tym zapewniają poszanowanie zasady wzajemnego uznawania.

W podsumowaniu rozważań zawartych w niniejszej monografii istotne znaczenie ma również podjęcie próby oceny przyjętych w prawie unijnym rozwiązań.

Dokonując zatem tej oceny należy stwierdzić, że w ujęciu teoretycznym zakres instrumentów prawnych, którymi dysponują państwa członkowskie na gruncie TFUE oraz aktów prawa wtórnego wydaje się adekwatny do celu ochrony zdrowia publicznego w sferze handlu żywnością. Możliwość uzasadnienia tym celem krajowych środków ograniczających handel żywnością wynika zarówno z TFUE, tj. art. 36 i art. 114 TFUE, jak i z licznych aktów harmonizujących konkretne obszary prawa żyw-

⁵¹ M. Korzycka, *Niewydolność stosowania zasady...*, s. 178. Autorka uważa jednak, że ze względu na duże zróżnicowanie standardów w poszczególnych państwach członkowskich, osiągnięcie harmonizacji w zakresie ilościowym wydaje się mało prawdopodobne.

⁵² Tamże, s. 168–169. Autorka wskazuje, że zasada ta „miała niejako «załatwić» sprawę swobodnego przepływu towarów w sytuacji braku standardu europejskiego”, jednak finalnie „w dużym zakresie nie była i nie jest stosowana”.

⁵³ Tamże, s. 178.

⁵⁴ A. Stępnia, *Funkcjonowanie rynku*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Wolność gospodarcza*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 52.

nościowego. Zawarte w tych aktach klauzule ochronne odnoszą się do ochrony zdrowia publicznego i w tak newralgicznych obszarach jak w szczególności GMO pozwalają na przyjmowanie ograniczeń, które krajowy ustawodawca uznaje za konieczne. Niemniej instrumenty te są w praktyce nie wykorzystywane w takim stopniu, w jakim oczekiwaliby tego państwa członkowskie. Wynika to z dokonywanej przez instytucje UE oceny proporcjonalności krajowych rozwiązań. TSUE oceniając przyjmowane przez państwa członkowskie ograniczenia w handlu żywnością w aspekcie ochrony zdrowia publicznego TSUE bierze pod uwagę cele prawa żywnościowego. Uwzględnia zatem cel zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia i interesów konsumentów, który jest wprost wyrażony w obowiązującym ustawodawstwie UE⁵⁵. W zakresie dotyczącym ochrony konsumenta, oznacza on konieczność zapewnienia konsumentom podstawy do dokonywania świadomych wyborów dotyczących spożywanej przez nich żywności. Oznacza on także uniemożliwienie jakichkolwiek praktyk, które mogłyby wprowadzić konsumentów w błąd⁵⁶. Ochrona ta powinna jednak być realizowana „z równoczesnym zapewnieniem płynnego funkcjonowania rynku wewnętrznego”⁵⁷. TSUE w swoim orzecznictwie bierze pod uwagę oba te aspekty i próbuje zachować równowagę pomiędzy nimi. Z pewną dozą krytyki należy jednak stwierdzić, że główny ciężar oceny żywności spada na konsumentów. Nie wszyscy z nich odpowiadają nieco idealnemu modelowi „przeciętnego konsumenta”. Model ten stanowi tymczasem „panaceum”, które TSUE wykorzystuje dla uzasadnienia braku proporcjonalności krajowych ograniczeń mających na celu ochronę konsumentów⁵⁸.

Nieco inaczej jest w przypadku celu ochrony zdrowia publicznego, który należy odróżnić od wymogu koniecznego ochrony konsumentów. W tym zakresie środki podejmowane przez państwa członkowskie są badane dogłębnie, a zgodne z prawem oznakowanie środka spożywczego nie stanowi wspomnianego już „panaceum” na każdą argumentację. Także poziom ograniczeń swobody przepływu towarów wprowadzanych przez państwa członkowskie jest poważniejszy. W tym zakresie jednak ocena proporcjonalności dokonywana przez TSUE pozostaje bardzo rygorystyczna. Jest to pole do sformułowania uwag krytycznych. Odnosząc się do różnego pozio-

⁵⁵ Por. art. 3 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 i art. 8 rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

⁵⁶ Por. P. Wojciechowski, *Znakowanie żywności jako instrument realizacji celów prawa żywnościowego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2(29), s. 511.

⁵⁷ Por. art. 1 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1169/2011.

⁵⁸ Podbudowując tę krytyczną ocenę linii orzeczniczej TSUE, zasadne jest przywołanie słów jednego z czołowych przedstawicieli doktryny prawa żywnościowego C. MacMaolain, który wprost stwierdził: „the Court must re-examine the panacea that it presently offers of additional labeling for all situations where there is a clash between the free movement provisions of Article 28 EC and the allowance of an exception to this rule based on consumer protection and fair-trading issues under Article 30 EC”. C. MacMaolain, *EU Food Law...*, s. 563.

mu intensywności badania proporcjonalności środków krajowych należy stwierdzić, że zrozumiałe jest odmienne podejście wobec środków uzasadnionych ochroną zdrowia publicznego i wobec tych, które służą celowi ochrony konsumentów przed wprowadzeniem w błąd. W odniesieniu do drugiego z tych celów, rzeczywiście wydaje się, że ochrona konsumentów może zostać zapewniona za pomocą mniej restrykcyjnych dla handlu ograniczeń niż całkowity zakaz wprowadzania do obrotu żywności niespełniającej norm obowiązujących w państwie przywozu. Natomiast bardzo rygorystyczne, sztywne podejście do środków służących ochronie zdrowia publicznego budzi kontrowersje. Tytułem przykładu, podejście TSUE do krajowych środków służących przeciwdziałaniu alkoholizmowi wydaje się bardzo surowe. Może ono w istocie poważnie utrudniać państwom członkowskim prowadzenie polityki publicznej w tym obszarze. Tymczasem jest to obszar całkowicie niezharmonizowany i powinien pozostawać w zakresie kompetencji państw członkowskich. Ewentualna krytyka takiego zróżnicowanego zakresu sądowej kontroli – a więc w zależności od celu, któremu służą środki krajowe – może zostać odparta argumentem wskazującym na to, że sam TSUE wykazuje w swoim podejściu do zasady proporcjonalności pewną „dychotomię”⁵⁹. Przejawia się ona przyjmowaniem różnych standardów oceny w zależności od tego, czy przedmiotem kontroli są akty UE, czy akty państw członkowskich. W przypadku tych pierwszych, TSUE zachowuje wstrzeźliwość w ocenie wyborów ustawodawcy unijnego. Decyduje się uznać akty UE za nieważne dopiero, gdy są „oczywiście nieproporcjonalne” („rażąco nieproporcjonalne”)⁶⁰. TSUE ocenia więc działania instytucji unijnych „w miarę liberalnie”⁶¹. Natomiast, gdy badane są środki krajowe intensywność badania jest znacznie większa⁶². Należy podkreślić i w pełni zrozumieć fakt, że różnica w poziomie intensywności badania proporcjonalności wynika z ważenia interesu unijnego przeciwko partykularnemu interesowi krajowemu. Niemniej samo podejście TSUE pokazuje, że ocena proporcjonalności może być przeprowadzana w sposób elastyczny. Oceniając zatem jej zastosowanie przez państwo członkowskie Komisja i TSUE także powinny dokonywać oceny proporcjonalności w kontekście sytuacji danego państwa członkowskiego⁶³ oraz wagi interesu, jakim jest ochrona zdrowia publicznego. Ochrona ta stanowi wartość nadrzędną. Fakt ten powinien znajdować odzwierciedlenie w „ważeniu” przez instytucje unijne interesów,

⁵⁹ A. Frąckowiak-Adamska, *Podwójne standardy badania proporcjonalności przez Trybunał Sprawiedliwości*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2007, s. 273–274.

⁶⁰ Tamże.

⁶¹ W. Czapliński, *Znaczenie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w procesie rozwoju prawa europejskiego*, Scholar, Warszawa 2021, s. 118.

⁶² A. Frąckowiak-Adamska, *Podwójne standardy badania proporcjonalności...*, s. 274.

⁶³ W. Czapliński, *Znaczenie orzecznictwa...*, s. 119.

do jakich z jednej strony należy swobodny obrót towarami, a z drugiej – życie i zdrowie człowieka. Takie podejście nie godziłoby w zasadę proporcjonalności, ponieważ, jak zauważa A. Frąckowiak-Adamska, „nie można wskazać uniwersalnego modelu kontroli proporcjonalności”⁶⁴.

Ważne jest przy tym ponowne podkreślenie, że swoboda przepływu towarów, będąca jedną z naczelných swobód traktatowych, służy pogłębieniu integracji europejskiej i zapewnia rozwój gospodarczy państw członkowskich. Z tego względu jej naruszenie wymaga dogłębnego zbadania. Niemniej, jak już wskazano, nie ma ona charakteru absolutnego. Także zasada proporcjonalności może być stosowana elastycznie. Na gruncie powołanego orzecznictwa TSUE, zwłaszcza w sprawach dotyczących ochrony przed nadmiernym spożywaniem alkoholu, powstaje wątpliwość, czy zasada ta nie jest stosowana w sposób nadmiernie restrykcyjny. TSUE jako środek zapewniający ochronę zdrowia publicznego w sferze handlu napojami alkoholowymi wskazuje ich wysokie opodatkowanie. Z tego względu stwierdza niezgodność z prawem UE przyjętego przez państwo członkowskie rozwiązania polegającego na ustanowieniu ceny minimalnej za jednostkę alkoholu dla sprzedaży detalicznej. TSUE stwierdza w wyroku, że „nie wydaje się (...), że owo zwiększenie opodatkowania miałoby skuteczność mniejszą niż przyjęty środek”⁶⁵. Rozumiejąc logikę TSUE, dążącego do jak najmniejszego ograniczenia swobody przepływu towarów w postaci napojów alkoholowych, należy jednak zadać sobie pytanie o zakres swobody decyzyjnej, na którą TSUE wskazywał w swoim orzecznictwie sprzed kilkunastu lat i do którego teoretycznie wciąż powraca. TSUE podkreślał, że w braku harmonizacji przepisów to do państwa członkowskiego należy decyzja o sposobie i poziomie zapewnienia ochrony zdrowia publicznego na swoim terytorium, z zastrzeżeniem zgodności z Traktatem. W przypadku wyroku w sprawie *Scotch Whisky Association* TSUE uznał, że ochrona zdrowia publicznego w postaci walki z nadużywaniem alkoholu nie była zharmonizowana na gruncie rozporządzenia o rynkach rolnych, tj. rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, cel ochrony zdrowia publicznego mógł zostać powołany dla uzasadnienia krajowych regulacji i tylko ich nieproporcjonalność przesądziła o uznaniu ich za niezgodne z prawem UE. Tymczasem kwestia ta jest ocenna. Wspierając się nieco stanowiskiem doktryny należy stwierdzić, że wydaje się, że to państwa członkowskie, a nie instytucje unijne, są najbardziej właściwe do oceny zagrożenia na swoim terytorium, a co za tym idzie proporcjonalności środków, które należy przedsięwziąć⁶⁶. Mimo to krajowe środki są często uznawane przez Komisję, a następnie przez TSUE, za nieproporcjonalne. Poglądy, że instytucje unijne chronią swo-

⁶⁴ A. Frąckowiak-Adamska, *Podwójne standardy badania proporcjonalności...*, s. 272.

⁶⁵ Wyrok TSUE z 23 grudnia 2015 r., C-333/14, *The Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, pkt 47.

⁶⁶ C. MacMaoláin, *Reforming European Community Food Law...*, s. 564.

bodny handel towarami „kosztem wszystkich innych zasad”⁶⁷ nie jest odosobniony wśród przedstawicieli europejskiej doktryny. I choć wydaje się nieco zbyt radykalny, to jednak oddaje ideę, że państwa członkowskie nie dysponują należytyim zakresem uznania co do środków, które najlepiej zapewnią ochronę zdrowia publicznego na ich terytorium. Dzieje się tak z uwagi na odmienną ocenę proporcjonalności krajowych środków ograniczających handel żywnością. W konsekwencji przesłanki zastosowania art. 36 TFUE były spełnione „bardzo rzadko”⁶⁸. Co za tym idzie, krajowe środki wymagały uchylecia albo zmiany na łagodniejsze, z potencjalną szkodą dla poziomu ochrony zdrowia publicznego.

Tymczasem wydaje się, że współcześnie można zaryzykować pogląd, że państwa członkowskie przyjmują środki ograniczające handel żywnością w sposób zdecydowanie bardziej przemyślany i ostrożny niż na początkowym etapie integracji europejskiej. Choć nie zawsze udaje im się wykazać ich proporcjonalność, to jednak motywy ich działań wskazują na realną potrzebę zapewnienia ochrony zdrowia publicznego. Z biegiem lat i z rozwojem harmonizacji prawa oraz orzecznictwa TSUE, środki krajowe oczywiście niezgodne z prawem UE straciły na intensywności. Można pokusić się o stwierdzenie, że formy, w jakich państwa członkowskie wprowadzają ograniczenia w handlu żywnością ewoluowały na korzyść i są bardziej wyważone. Niemniej, wykazanie ich proporcjonalności wciąż zwykle się nie udaje.

⁶⁷ Tamże, s. 564. Autor stwierdza: „Community legislation and EC court decisions should not extend the free movement of goods principle at the expense of all others”.

⁶⁸ D. Miąsik, *Artykuł 36 TFUE*..., s. 626.

BIBLIOGRAFIA

AKTY PRAWNE

Prawo międzynarodowe

Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia, Porozumienie zawarte przez Rządy reprezentowane na Międzynarodowej Konferencji Zdrowia i Protokół dotyczący Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej, podpisane w Nowym Jorku 22 lipca 1946 r., Dz.U. 1948 Nr 61, poz. 477.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) przyjęta i proklamowana w 10 grudnia 1948 r., rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III).

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 169.

Prawo UE

Regulation No 7a adding certain products to the list in Annex II to the Treaty establishing the European Economic Community, Dz. Urz. WE 7 z 30.01.1961 r., s. 71.

Dyrektywa Rady 64/54/EWG z 5 listopada 1963 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących substancji konserwujących dopuszczonych do użytku w środkach spożywczych przeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. WE L 12 z 27.01.1964 r., s. 161.

Council Directive 73/241/EEC of 24 July 1973 on the approximation of the laws of the Member States relating to cocoa and chocolate products intended for human consumption, Dz. Urz. WE L 228 z 16.08.1973 r., s. 23.

Regulation (EEC) No 2727/75 of the Council of 29 October 1975 on the common organization of the market in cereals, Dz. Urz. WE L 281 z 1.11.1975 r., s. 1.

Decyzja Rady z 19 czerwca 1978 r. dotycząca zawarcia Europejskiej Konwencji o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich, Dz. Urz. WE L 323 z 17.11.1978 r., s. 12.

Council Directive 79/112/EEC of 18 December 1978 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs, Dz. Urz. WE L 33 z 8.02.1979 r., s. 1.

- Dyrektywa Rady z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. WE L 103 z 25.04.1979 r., s. 1.
- Jednolity Akt Europejski, Dz. Urz. WE L 169 z 29.06.1987 r.
- Dyrektywa Rady nr 87/328 z 18 czerwca 1987 r. w sprawie dopuszczania zwierząt hodowlanych czystorasowych z gatunku bydła do celów hodowlanych, Dz. Urz. WE L 167 z 26.06.1987 r.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej, Dz. Urz. WE L 256 z 7.09.1987 r., s. 1.
- Dyrektywa Rady 89/107/WE z 21 grudnia 1988 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących dodatków do środków spożywczych do puszczonego do użycia w środkach spożywczych przeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. UE L 40 z 11.02.1989 r., s. 2.
- Dyrektywa Rady 91/629/CEE z 19 listopada 1991 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony cieląt, Dz. Urz. WE L 340 z 11.12.1991 r., s. 28.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2081/92 z 14 lipca 1992 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 208 z 24.07.1992 r., s. 1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/35/WE z 30 czerwca 1994 r. w sprawie substancji słodzących używanych w środkach spożywczych, Dz. Urz. WE L 237 z 10.09.1994 r., s. 3.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/36/WE z 30 czerwca 1994 r. w sprawie barwników używanych w środkach spożywczych, Dz. Urz. WE L 237 z 10.09.1994 r., s. 13.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 95/2/WE z 20 lutego 1995 r. w sprawie dodatków do żywności innych niż barwniki i substancje słodzące, Dz. Urz. WE L 61 z 18.03.1995 r., s. 1.
- Commission Regulation (EC) No 257/98 of 30 January 1998 fixing the maximum buying-in price and the quantities of beef to be bought in under the 196th partial invitation to tender as a general intervention measure pursuant to Regulation (EEC) No 1627/89, Dz. Urz. WE L 25 z 31.01.1998 r., s. 36.
- Decyzja 98/294/WE z 22 kwietnia 1998 r. dotyczącą wprowadzenia do obrotu zmodyfikowanej genetycznie kukurydzy (*Zea mays* L. linia MON 810) w zastosowaniu dyrektywy 90/220, Dz. Urz. WE L 131 z 5.05.1998 r., s. 32.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/34/WE z 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych, Dz. Urz. WE L 204 z 21.07.1998 r., s. 37.

- Commission Decision nr 1999/5/EC of 21 December 1998 on the national provisions notified by the Kingdom of Sweden concerning the use of certain colours and sweeteners in foodstuffs (notified under document number C (1998) 4193), Dz. Urz. WE L 3 z 7.01.1999 r., s. 13.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/72/WE z 29 lipca 1999 r. w sprawie zmiany dyrektywy Rady 92/117/EWG dotyczącej środków ochrony przed określonymi chorobami odzwierzęcymi i odzwierzęcymi czynnikami chorobotwórczymi u zwierząt i w produktach pochodzenia zwierzęcego w celu zapobieżenia zakażeniom i zatruciom przenoszonym przez żywność, Dz. Urz. WE L 210 z 10.08.1999 r., s. 12.
- Commission Decision of 26 October 1999 nr 1999/830/EC on the national provisions notified by the Kingdom of Denmark concerning the use of sulphites, nitrites and nitrates in foodstuffs, Dz. Urz. WE L nr 329 z 22.12.1999 r., s. 1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/13/WE z 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych, Dz. Urz. WE L 109 z 6.05.2000 r., s. 29.
- Dyrektywa Rady 2000/29/WE z 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie, Dz. Urz. WE L 169 z 10.07.2000 r., s. 1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/36/WE z 23 czerwca 2000 r. odnosząca się do wyrobów kakaowych i czekoladowych przeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. WE L 197 z 3.08.2000 r., s. 19.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (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 11.08.2000 r., s. 1.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 389.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG, Dz. Urz. UE L 106 z 17.04.2001 r., s. 1.
- Dyrektywa Rady 2001/113/WE z 20 grudnia 2001 r. odnosząca się do dżemów owocowych, galaretek i marmolady oraz słodzonego purée z kasztanów przeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. WE L 10 z 12.01.2002 r., s. 67.
- Dyrektywa Rady 2001/110/WE z 20 grudnia 2001 r. odnosząca się do miodu, Dz. Urz. WE L 10 z 12.01.2002 r., s. 47.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 178/2002 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 31 z 1.02.2002 r., s. 1
- Decyzja Komisji z 27 marca 2002 r. zawieszająca wprowadzanie do obrotu i przywóz słodczy galaretkowych zawierających dodatek do żywności E 425 konjac, Dz. Urz. WE L 84 z 28.03.2002 r., s. 69.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/46/WE z 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych, Dz. Urz. WE L 183 z 12.07.2002 r., s. 51.
- Dyrektywa Rady 2002/53/WE z 13 czerwca 2002 r. w sprawie Wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych, Dz. Urz. WE L 193 z 20.07.2002 r., s. 1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/52/WE z 18 czerwca 2003 r. zmieniająca dyrektywę 95/2/WE w zakresie warunków stosowania dodatku do żywności E 425 konjac, Dz. Urz. WE L 178 z 17.07.2003 r., s. 23.
- Commission Decision 2003/653 of 2 September 2003 relating to national provisions on banning the use of genetically modified organisms in the region of Upper Austria notified by the Republic of Austria pursuant to Article 95(5) of the EC Treaty, (notified under document number C (2003) 3117), Dz. Urz. WE L 230 z 16.09.2003 r., s. 34.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1829/2003 z 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy, Dz. Urz. WE L 268 z 18.10.2003 r., s. 1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1830/2003 z 22 września 2003 r. dotyczące możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniające dyrektywę 2001/18/WE, Dz. Urz. WE L 268 z 18.10.2003 r., s. 24.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 853/2004 z 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, Dz. Urz. WE L 139 z 30.04.2004 r., s. 55.
- Decyzja Komisji 2004/416/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie środków nadzwyczajnych w odniesieniu do niektórych owoców cytrusowych pochodzących z Brazylii, Dz. Urz. WE L 151 z 30.04.2004 r., s. 76.
- Decyzja Komisji 2006/10/WE z 10 stycznia 2006 r. dotycząca tymczasowego zakazu wprowadzania do obrotu w Grecji materiału siewnego hybryd kukurydzy o genetycznej modyfikacji MON 810 wpisanych do Wspólnego katalogu odmian

gatunków roślin rolniczych, zgodnie z dyrektywą 2002/53/WE, Dz. Urz. WE L 7 z 12.01.2006 r., s. 27.

Decyzja Komisji 2006/255/WE z 14 marca 2006 r. w sprawie przepisów krajowych nakładających na supermarkety obowiązek umieszczania środków spożywczych zmodyfikowanych genetycznie w osobnych działach oddzielonych od produktów niezmodyfikowanych genetycznie, zgłoszonych przez Cypr na mocy art. 95 ust. 5 traktatu WE (notyfikowana jako dokument nr C(2006) 797), Dz. Urz. WE L 92 z 30.03.2006 r., s. 12.

Decyzja Komisji 2006/372/WE z 3 maja 2006 r. w sprawie projektu przepisów krajowych zgłoszonych przez Królestwo Niderlandów na podstawie art. 95 ust. 5 Traktatu WE, określających wartości dopuszczalne emisji pyłu przez pojazdy z silnikami wysokoprężnymi, Dz. Urz. WE L 42 z 30.05.2006 r., s. 16.

Decyzja Komisji 2006/694/WE z 13 października 2006 r. zakazująca wprowadzania do obrotu sera twarogowego produkowanego w zakładzie mleczarskim w Zjednoczonym Królestwie, Dz. Urz. WE L 283 z 14.10.2006 r., s. 59.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 z 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności, Dz. Urz. WE L 404 z 20.12.2006 r., s. 9.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1925/2006 z 20 grudnia 2006 r. w sprawie dodawania do żywności witamin i składników mineralnych oraz niektórych innych substancji, Dz. Urz. WE L 404 z 30.12.2006 r., s. 26.

Decyzja Komisji 2007/82/WE z 2 lutego 2007 r. w sprawie środków nadzwyczajnych wstrzymujących przywóz przeznaczonych do spożycia przez ludzi produktów rybołówstwa z Republiki Gwinei, Dz. Urz. WE L 28 z 3.02.2007 r., s. 25.

Decyzja Komisji 2008/62/WE z 12 października 2007 r. dotycząca art. 111 i 172 polskiego projektu ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, zgłoszonego przez Rzeczpospolitą Polską zgodnie z art. 95 ust. 5 Traktatu WE jako odstępstwo od przepisów dyrektywy 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie, Dz. Urz. WE L 16 19.1.2008 r., s. 17.

Traktat o Unii Europejskiej z 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 13 grudnia 2007 r., wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 110/2008 z 15 stycznia 2008 r. w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1576/89, Dz. Urz. WE 39 z 13.02.2008 r., s. 16.

- Decyzja Komisji 2008/448/WE z 23 maja 2008 r. dotycząca przepisów krajowych zgłoszonych przez Danię w sprawie dodawania azotynów do niektórych produktów mięsnych, Dz. Urz. UE L 157 z 17.06.2008 r., s. 10.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 543/2008 z 16 czerwca 2008 r. wprowadzające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w sprawie niektórych norm handlowych w odniesieniu do mięsa drobiowego, Dz. Urz. WE L 157 z 17.06.2008 r., s. 46.
- Rozporządzenie Komisji nr 589/2008 z 23 czerwca 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w sprawie norm handlowych w odniesieniu do jaj, Dz. Urz. WE L 163 z 24.06.2008 r., s. 6.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1331/2008 z 16 grudnia 2008 r. ustanawiające jednolitą procedurę wydawania zezwoleń na stosowanie dodatków do żywności, enzymów spożywczych i środków aromatyzujących, Dz. Urz. WE L 354 z 31.12.2008 r., s. 1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1333/2008 z 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności, Dz. Urz. WE L 354 z 31.12.2008 r., s. 16.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1332/2008 z 16 grudnia 2008 r. w sprawie enzymów spożywczych, zmieniające dyrektywę Rady 83/417/EWG, rozporządzenie Rady (WE) nr 1493/1999, dyrektywę 2000/13/WE, dyrektywę Rady 2001/112/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 258/97, Dz. Urz. WE L 354 z 31.12.2008 r., s. 7.
- Decyzja Komisji 2009/726/WE z 24 września 2009 r. w sprawie tymczasowych środków ochronnych przedsięwziętych przez Francję w odniesieniu do wprowadzania na jej terytorium mleka i produktów mlecznych z gospodarstwa, w którym potwierdzono przypadek trzęsawki klasycznej, Dz. Urz. WE L 258 z 1.10.2009 r., s. 27.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania, Dz. Urz. WE L 303 z 18.11.2009 r., s. 1.
- Decyzja Komisji 2010/135 z 2 marca 2010 r. dotycząca wprowadzania do obrotu, zgodnie z dyrektywą 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, produktu ziemniaczanego (*Solanum tuberosum* L. linii EH92-527-1) zmodyfikowanego genetycznie w celu zwiększenia zawartości amylopektyny stanowiącej składnik skrobi, Dz. Urz. UE L 53 z 4.03.2010 r., s. 11.
- Decyzja Komisji 2010/136 z 2 marca 2010 r. zezwalająca na wprowadzenie do obrotu na mocy rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady paszy produkowanej z genetycznie zmodyfikowanego ziemniaka EH92-527-1 (BPS-25271-9) i przypadkowego lub technicznie nieuniknionego występowania

- ziemniaka w produktach żywnościowych i innych produktach paszowych, Dz. Urz. UE L 53 z 4.03.2010 r., s. 15.
- Decyzja 2010/561/UE z 25 maja 2010 r. dotycząca przepisów krajowych zgłoszonych przez Danię w sprawie dodawania azotynów do niektórych produktów mięsnych, Dz. Urz. UE L 247 z 21.09.2010 r., s. 10.
- Decyzja Komisji 2010/791/UE z 20 grudnia 2010 r. zawierająca wykaz produktów, o których mowa w pkt III.1 akapit drugi w załączniku XII do rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007, Dz. Urz. UE L 336 z 21.12.2010 r., s. 55.
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 585/2011 z 17 czerwca 2011 r. ustanawiające tymczasowe nadzwyczajne środki wspierania sektora owoców i warzyw, Dz. Urz. UE L 160 z 18.06.2011 r., s. 71.
- Decyzja wykonawcza Komisji 2011/402/UE z 6 lipca 2011 r. w sprawie środków nadzwyczajnych mających zastosowanie do nasion kozieradki i niektórych nasion lub ziaren przywożonych z Egiptu, Dz. Urz. UE L 179 z 7.07.2011 r., s. 10 z późn. zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 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 uchylenia 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, Dz. Urz. UE L 304 z 22.11.2011 r., s. 18 z późn. zm.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1129/2011 z 11 listopada 2011 r. zmieniające załącznik II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1333/2008 poprzez ustanowienie unijnego wykazu dodatków do żywności, Dz. Urz. UE L 295 z 12.11.2011 r., s. 1.
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 29/2012 z 13 stycznia 2012 r. w sprawie norm handlowych w odniesieniu do oliwy z oliwek, Dz. Urz. UE L 12 z 14.01.2012 r., s. 14.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012 r., s. 1.
- Decyzja wykonawcza Komisji z 25 lipca 2013 r. zezwalająca Republice Federalnej Niemiec na wprowadzenie na swoim terytorium zakazu wprowadzania do obrotu niektórych odmian konopi ujętych we Wspólnym katalogu odmian gatunków roślin rolniczych na podstawie dyrektywy Rady 2002/53/WE, Dz. Urz. UE L 202 z 27.07.2013 r., s. 33.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny, Dz. Urz. UE L 269 z 10.10.2013 r., s. 1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1379/2013 z 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1184/2006 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 104/2000, Dz. Urz. UE L 354 z 28.12.2013 r., s. 1.
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1337/2013 z 13 grudnia 2013 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wskazania kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia świeżego, schłodzonego i zamrożonego mięsa ze świń, z owiec, kóz i drobiu, Dz. Urz. UE L 335 z 14.12.2013 r., s. 19.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 671.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 665/2014 z 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 w odniesieniu do warunków używania stosowanego fakultatywnie określenia jakościowego „produkt górski”, Dz. Urz. UE L 179 z 19.06.2014 r., s. 23.
- Decyzja wykonawcza Komisji 2014/422/UE z 2 lipca 2014 r. określająca środki w odniesieniu do niektórych owoców cytrusowych pochodzących z Republiki Południowej Afryki w celu zapobieżenia wprowadzeniu do Unii i rozprzestrzenianiu się w niej *Phyllosticta citricarpa* (McAlpine) Van der Aa, Dz. Urz. UE L 196 z 3.07.2014 r., s. 21.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/412/UE z 11 marca 2015 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2001/18/WE w zakresie umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) na swoim terytorium, Dz. Urz. UE L 68 z 13.03.2015 r., s. 1.
- Decyzja 2015/826/UE z 22 maja 2015 r., dotycząca przepisów krajowych zgłoszonych przez Danię w sprawie dodawania azotynów do niektórych produktów mięsnych, Dz. Urz. UE L 130 z 28.05.2015 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/1535/UE z 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, Dz. Urz. UE L 241 z 17.09.2015 r., s. 1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/2283 z 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej żywności, zmieniające rozporządzenie Parlamentu

Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1852/2001, Dz. Urz. UE L 327 z 11.12.2015 r., s. 1.

Decyzja wykonawcza Komisji 2016/17/UE z 7 stycznia 2016 r. zezwalająca Zjednoczonemu Królestwu na wprowadzenie na swoim terytorium zakazu wprowadzania do obrotu odmiany konopi ujętej we wspólnym katalogu odmian gatunków roślin rolniczych na podstawie dyrektywy Rady 2002/53/WE, Dz. Urz. UE L 5 z 8.01.2016 r., s. 7.

Decyzja wykonawcza Komisji 2016/321/UE z 3 marca 2016 r. dostosowująca zakres geograficzny zezwolenia na uprawę zmodyfikowanej genetycznie kukurydzy (*Zea mays* L.) MON 810 (MON-OO81O-6), Dz. Urz. UE L 60 z 5.03.2016 r., s. 90.

Decyzja wykonawcza Komisji 2016/715/UE z 11 maja 2016 r. określająca środki w odniesieniu do niektórych owoców pochodzących z niektórych państw trzecich w celu zapobieżenia wprowadzeniu do Unii i rozprzestrzenianiu się na jej terytorium organizmu szkodliwego *Phyllosticta citricarpa* (McAlpine) Van der Aa, Dz. Urz. UE L 125 z 13.05.2016 r., s. 16.

Decyzja wykonawcza Komisji 2016/1925/UE z 31 października 2016 r. uchylająca decyzję wykonawczą (UE) 2016/17 zezwalającą Zjednoczonemu Królestwu na wprowadzenie na swoim terytorium zakazu wprowadzania do obrotu odmiany konopi ujętej we wspólnym katalogu odmian gatunków roślin rolniczych na podstawie dyrektywy Rady 2002/53/WE, Dz. Urz. UE L 297 z 4.11.2016 r., s. 16.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/625 z 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG, Dz. Urz. L 95 z 7.04.2017 r., s. 1.

Decyzja 2018/702/UE z 8 maja 2018 r., dotycząca przepisów krajowych zgłoszonych przez Danię w sprawie dodawania azotynów do niektórych produktów mięsnych, Dz. Urz. UE C 230 z 2.07.2018 r., s. 2.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2018/775 z 28 maja 2018 r. ustanawiające zasady stosowania art. 26 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

(UE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, w odniesieniu do reguł dotyczących wskazywania kraju lub miejsca pochodzenia podstawowego składnika środka spożywczego, Dz. Urz. UE L 131 z 29.05.2018 r., s. 8.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/848 z 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007, Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018 r., s. 1.

Decyzja wykonawcza Komisji 2018/935/UE z 28 czerwca 2018 r. zmieniająca decyzję wykonawczą 2014/88/UE tymczasowo zawieszającą przywóz z Bangladeszu środków spożywczych zawierających liście pieprzu betelowego lub składających się z nich („pieprz żuwny”) w odniesieniu do okresu jej stosowania, Dz. Urz. UE L 165 z 2.07.2018 r., s. 40.

Decyzja wykonawcza Komisji 2019/300/UE z 19 lutego 2019 r. ustanawiająca plan ogólny zarządzania kryzysami w obszarze bezpieczeństwa żywności i pasz, C/2019/1064, Dz. Urz. UE L 50 z 21.02.2019 r., s. 55.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/515 z 19 marca 2019 r. w sprawie wzajemnego uznawania towarów zgodnie z prawem wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 764/2008, Dz. Urz. L 91 z 29.03.2019 r., s. 1.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/633/UE z 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych, Dz. Urz. UE L 111 z 25.04.2019 r., s. 59.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/787 z 17 kwietnia 2019 r. w sprawie definicji, opisu, prezentacji i etykietowania napojów spirytusowych, stosowania nazw napojów spirytusowych w prezentacji i etykietowaniu innych środków spożywczych, ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych, wykorzystywania alkoholu etylowego i destylatów pochodzenia rolniczego w napojach alkoholowych, a także uchylające rozporządzenie (WE) nr 110/2008, Dz. Urz. UE L 130 z 17.05.2019 r., s. 1.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2019/890 z 27 maja 2019 r. nakładające specjalne warunki regulujące przywóz orzeszków ziemnych z Gambii i Sudanu oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 669/2009 i rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 884/2014, Dz. Urz. UE L 142 z 29.05.2019 r., s. 48.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2019/1256 z 23 lipca 2019 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2015/943 w sprawie środków nadzwyczajnych

zawieszających przywóz suszonej fasoli z Nigerii w odniesieniu do przedłużenia okresu jego stosowania, Dz. Urz. UE L 196 z 24.07.2019 r., s. 3.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/1793 z 22 października 2019 r. w sprawie tymczasowego zwiększenia kontroli urzędowych i środków nadzwyczajnych regulujących wprowadzanie do Unii niektórych towarów z niektórych państw trzecich, wykonujące rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 i (WE) 178/2002 oraz uchylające rozporządzenia Komisji (WE) nr 669/2009, (UE) nr 884/2014, (UE) 2015/175, (UE) 2017/186 i (UE) 2018/1660, Dz. Urz. UE L 277 z 29.10.2019 r., s. 89.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2020/1158 z 5 sierpnia 2020 r. w sprawie warunków regulujących przywóz żywności i pasz pochodzących z państw trzecich w następstwie wypadku w elektrowni jądrowej w Czarnobylu, Dz. Urz. UE L 257 z 6.08.2020 r., s. 1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/522 z 24 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia Programu działań Unii w dziedzinie zdrowia (Program UE dla zdrowia) na lata 2021-2027 oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 282/2014, Dz. Urz. UE L 107 z 26.03.2021 r., s. 1.

Decyzja 2021/741/UE z 5 maja 2021 r., dotycząca przepisów krajowych zgłoszonych przez Danię w sprawie dodawania azotynów do niektórych produktów mięsnych, Dz. Urz. UE L 159 z 6.05.2021 r., s. 13.

Decyzja Komisji 2021/741/UE z 5 maja 2021 r. dotycząca przepisów krajowych zgłoszonych przez Danię w sprawie dodawania azotynów do niektórych produktów mięsnych (notyfikowana jako dokument nr C (2021) 3045), Dz. Urz. UE L 159 z 6.05.2021 r., s. 13.

Decyzja wykonawcza Komisji 2021/1214/UE z 22 lipca 2021 r. zezwalająca Polsce na ustanowienie na swoim terytorium zakazu wprowadzania do obrotu odmiany konopi Finola na podstawie dyrektywy Rady 2002/53/WE, Dz. Urz. UE L 265 z 26.07.2021 r., s. 1.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2021/1533 z 17 września 2021 r. wprowadzające specjalne warunki regulujące przywóz paszy i żywności pochodzących lub wysyłanych z Japonii w następstwie wypadku w elektrowni jądrowej Fukushima i uchylające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2016/6, Dz. Urz. UE L 330 z 20.09.2021 r., s. 72.

Prawo krajowe

Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1980.

Ustawa z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie, Dz.U. 2003 Nr 137, poz. 1299.

Ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1149.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 czerwca 2007 r. w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego określonych odmian kukurydzy wpisanych do wspólnotowego katalogu, Dz.U. 2007 Nr 124, poz. 862.

Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie, t.j. Dz.U. 2021, poz. 129.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 stycznia 2013 r. w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego odmian kukurydzy MON 810, t.j. Dz.U. 2023, poz. 2445.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 stycznia 2013 r. w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego ziemniaka odmiany Amflora, Dz.U. 2013, poz. 27.

Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018, poz. 810.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 kwietnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych, Dz.U. 2019, poz. 754.

Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o wyrobach winiarskich, t.j. Dz.U. 2023, poz. 550.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 27 września 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu wyrobu fermentowanych napojów winiarskich, rodzajów tych napojów, ich dodatkowego znakowania oraz szczegółowych wymagań, które powinny spełniać te napoje, Dz.U. 2022, poz. 2113.

Ustawa z dnia 27 września 2024 r. o zmianie ustawy o paszach, Dz.U. 2024, poz. 1558.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 13 marca 2024 r. w sprawie substancji wzbogacających dodawanych do żywności, Dz.U. 2024, poz. 420.

Prawo państw obcych

Code rural et de la pêche maritime, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071367/LEGISCTA000006138438/2021-01-25/#LEGISCTA000006138438 [dostęp: 1.09.2024].

Arrêté du 7 février 2008 suspendant la mise en culture des variétés de semences de maïs génétiquement modifié (Zea mays L. lignée MON 810), JORF n° 0034 du 09/02/2008.

Arrêté du 13 février 2008 modifiant l'arrêté du 7 février 2008 suspendant la mise en culture des variétés de semences de maïs génétiquement modifié (Zea mays L. lignée MON 810), JORF n°0042 du 19 février 2008.

- Arrêté du 25 février 2009 relatif à l'interdiction d'importation de laits, de produits laitiers et de produits contenant du lait d'origine ovine et caprine à risques au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles destinés à l'alimentation humaine, JORF n°0054 du 5 mars 2009.
- Arrêté du 18 septembre 2013 abrogeant l'arrêté du 25 février 2009 relatif à l'interdiction d'importation de lait, de produits laitiers et de produits contenant du lait d'origine ovine et caprine à risques au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles destinés à l'alimentation humaine, JORF n°0221 du 22 septembre 2013.
- Arrêté du 14 mars 2014 interdisant la commercialisation, l'utilisation et la culture des variétés de semences de maïs génétiquement modifié (*Zea mays* L. lignée MON 810), JORF n°0063 du 15 mars 2014.
- Décret n° 2016-1137 du 19 août 2016 relatif à l'indication de l'origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédient, JORF n°0194 du 21 août 2016 texte n° 18.
- Uzasadnienie do ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018 poz. 810.
- Décision nos 404651, 428432, 441239 du 10 mars 2021 du Conseil d'Etat statuant au contentieux, JORF n°0068 du 20 mars 2021, texte n° 79.

AKTY URZĘDOWE

- Completing the internal market: white paper from the Commission to the European Council (Milan, 28–29 June 1985), COM/85/0310 final, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4ff490f3-dbb6-4331-a2ea-a3ca59f974a8/language-en> [dostęp: 1.09.2024].
- Communication on the free movement of foodstuffs within the Community, Dz. Urz. WE C 271 z 24.10.1989 r., s. 3.
- Commission interpretative communication on the names under which foodstuffs are sold, Dz. Urz. WE C 270 z 15.10.1991 r., s. 2.
- The general principles of food law in the European Union – Commission Green Paper, COM/97/0176 final, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1997:0176:FIN:EN:PDF> [dostęp: 1.09.2024].
- White paper on food safety, COM/99/0719 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al32041> [dostęp: 1.09.2024].
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Mutual recognition in the context of the follow-up to the action plan for the

single market, COM(1999)299, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A51999DC0299> [dostęp: 1.09.2024].

Communication from the Commission on the precautionary principle, COM/2000/0001 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001> [dostęp: 1.09.2024].

Zielona Księga „Promowanie zdrowego żywienia i aktywności fizycznej: europejski wymiar zapobiegania nadwadze, otyłości i chorobom przewlekłym”, COM(2005) 637 final; EU Framework for National Salt Initiatives, https://ec.europa.eu/health/archive/ph_determinants/life_style/nutrition/documents/salt_initiative.pdf [dostęp: 1.09.2024].

Biała Księga „Strategia dla Europy w sprawie zagadnień zdrowotnych związanych z odżywianiem, nadwagą i otyłością”, COM(2007) 279 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0279> [dostęp: 1.09.2024].

Zielona Księga w sprawie jakości produktów rolnych: normy jakości produktów, wymogi w zakresie produkcji rolnej, systemy jakości, COM/2008/0641 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A52008DC0641> [dostęp: 1.09.2024].

Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie polityki jakości produktów rolnych, COM/2009/0234 final, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0234:FIN:EN:PDF> [dostęp: 1.09.2024].

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 13 stycznia 2009 r. w sprawie wspólnej polityki rolnej i światowego bezpieczeństwa żywnościowego, Dz. Urz. UE C 46E z 24.02.2010 r., s. 10.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie bezpieczeństwa sanitarnego importowanych produktów rolnych i żywnościowych, Dz. Urz. WE C 100 z 30.04.2009 r., s. 60.

Konkluzje Rady z 1 grudnia 2009 r. w sprawie alkoholu i zdrowia, 2009/C 302/07, Dz. Urz. UE C 302 z 12.12.2009 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego”, Dz. Urz. UE C 242 z 23.07.2015 r., s. 15.

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie obowiązkowego określenia kraju lub miejsca pochodzenia mleka, mleka wykorzystywanego jako składnik w przetworach mlecznych oraz rodzajów mięsa innych niż mięso wołowe, wieprzowe, baranie, kozie i drobiowe, COM/2015/0205 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0205>

eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:52015DC0205 [dostęp: 1.09.2024].

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 29 kwietnia 2015 r. w sprawie strategii dotyczącej alkoholu, 2015/2543(RSP), Dz. Urz. UE C 346 z 21.09.2016 r.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 16 maja 2017 r. w sprawie inicjatywy dotyczącej efektywnego gospodarowania zasobami: ograniczenie marnotrawienia i zwiększenie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE C 307 z 30.08.2018 r., s. 25.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 29 listopada 2017 r. pt. „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”, COM(2017) 713 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0713&from=DE> [dostęp: 1.09.2024].

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Wkład społeczeństwa obywatelskiego w rozwój kompleksowej polityki żywnościowej w UE, Dz. Urz. UE C 129 z 11.04.2018 r., s. 18.

Zawiadomienie Komisji – Przewodnik dotyczący art. 34–36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz. Urz. UE C 100 z 23.03.2021 r., s. 38.

ORZECZNICTWO

Wyrok TSUE z 14 grudnia 1962 r., C-2/62 i C-3/62, *Europejska Wspólnota Gospodarcza p. Wielkiemu Księstwu Luksemburga i Królestwu Belgii*, EU:C:1962:45.

Wyrok TSUE z 15 lipca 1963 r., C-34/92, *Republika Federalna Niemiec p. Komisji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, EU:C:1993:317.

Wyrok TSUE z 15 lipca 1964 r., C-6/64, *Flaminio Costa p. E.N.E.L.*, EU:C:1964:66.

Wyrok TSUE z 13 marca 1968 r., C-5/67, *W. Beus GmbH & Co. p. Hauptzollamt München*, EU:C:1968:13.

Wyrok TSUE z 1 lipca 1969 r., C-24/68, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Rebubble Włoskiej*, EU:C:1969:29

Wyrok TSUE z 12 lipca 1973 r., C-2/73, *Riseria Luigi Geddo p. Ente Nazionale Risi*, EU:C:1973:89.

Wyrok TSUE z 24 października 1973 r., C-5/73, *Balkan-Import-Export GmbH p. Hauptzollamt Berlin-Packhof*, EU:C:1973:109.

Wyrok TSUE z 29 maja 1974 r., C-185/73, *Hauptzollamt Bielefeld p. Offene Handelsgesellschaft in Firma H.C. König*, EU:C:1974:61.

Wyrok TSUE z 11 lipca 1974 r., C-8/74, *Procureur du Roi p. Benoît i Gustave Dassonville*, EU:C:1974:82.

- Wyrok TSUE z 4 grudnia 1974 r., C-41/74, *Yvonne van Duyn p. Home Office*, EU:C:1974:133.
- Wyrok TSUE z 10 grudnia 1974 r., C-48/74, *Charmasson p. Ministre de l'économie et des finances*, EU:C:1974:137.
- Wyrok TSUE z 23 stycznia 1975 r., C-31/74, *Filippo Galli*, EU:C:1975:8.
- Wyrok TSUE z 20 lutego 1975 r., C-12/74, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:1975:23.
- Wyrok TSUE z 5 lutego 1976 r., C-87/75, *Conceria Daniele Bresciani p. Amministrazione Italiana delle Finanze*, EU:C:1976:18.
- Wyrok TSUE z 20 maja 1976 r., C-104/75, *Adriaan de Peijper, Managing Director of Centrafarm BV*, EU:C:1976:67.
- Wyrok TSUE z 19 października 1977 r., C-124/76 i C-20/77, *SA Moulins & Huileries de Pont-à-Mousson i Société coopérative Providence agricole de la Champagne p. Office national interprofessionnel des céréales*, EU:C:1977:161.
- Wyrok TSUE z 27 października 1977 r., C-30/77, *Regina przeciwko Pierre Bouchereau*, EU:C:1977:172.
- Wyrok TSUE z 8 listopada 1977 r., C-26/77, *Balkan-Import-Export GmbH p. Hauptzollamt Berlin-Packhof*, EU:C:1977:174.
- Wyrok TSUE z 24 stycznia 1978 r., C-82/77, *Openbaar Ministerie van het Koninkrijk der Nederlanden p. Jacobus Philippus van Tiggele*, EU:C:1978:10.
- Wyrok TSUE z 20 kwietnia 1978 r., C-80/77 i C-81/77, *Société Les Commissionnaires Réunis SARL p. Receveur des douanes*, EU:C:1978:87.
- Wyrok TSUE z 12 października 1978 r., C-13/78, *Joh. Eggers Sohn & Co. p. Freie Hansestadt Bremen*, EU:C:1978:182.
- Wyrok TSUE z 23 listopada 1978 r., C-7/78, *Regina p. Ernest George Thompson, Brian Albert Johnson i Colin Alex Norman Woodiwiss*, EU:C:1978:209.
- Wyrok TSUE z 29 listopada 1978 r., C-83/78, *Pigs Marketing Board p. Raymond Redmond*, EU:C:1978:214.
- Wyrok TSUE z 10 grudnia 1978 r., C-7/68, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, EU:C:1968:51.
- Wyrok TSUE z 20 lutego 1979 r., C-120/78, *Rewe-Zentral AG p. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, EU:C:1979:42.
- Wyrok TSUE z 16 maja 1979 r., C-84/78, *Ditta Angelo Tomadini Snc p. Amministrazione delle finanze dello Stato*, EU:C:1979:129.
- Wyrok TSUE z 25 września 1979 r., C-232/78, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, EU:C:1979:215.

- Wyrok TSUE z 8 listopada 1979 r., C-251/78, *Firma Denkavit Futtermittel GmbH p. Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen*, EU:C:1979:252.
- Wyrok TSUE z 27 lutego 1980 r., C-55/79, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii*, EU:C:1980:56.
- Wyrok TSUE z 27 lutego 1980 r., C-168/78, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, EU:C:1980:51.
- Wyrok TSUE z 12 czerwca 1980 r., C-88/79, *Postępowanie karne przeciwko Siegfriedowi Grunertowi*, EU:C:1980:152.
- Wyrok TSUE z 26 czerwca 1980 r., C-788/79, *Postępowanie karne przeciwko Herbert Gilli and Paul Andres*, EU:C:1980:171.
- Wyrok TSUE z 10 lipca 1980 r., C-152/78, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, EU:C:1980:187.
- Wyrok TSUE z 16 grudnia 1980 r., C-27/80, *Postępowanie karne przeciwko Anton Adriaan Fietje*, EU:C:1980:293.
- Wyrok TSUE z 5 lutego 1981 r., C-108/80, *Postępowanie karne przeciwko René Joseph Kugelmann*, EU:C:1981:36.
- Wyrok TSUE z 5 lutego 1981 r., C-53/80, *Officier van justitie p. Koninklijke Kaasfabriek Eyssen BV*, EU:C:1981:35.
- Wyrok TSUE z 25 marca 1981 r., C-61/80, *Coöperatieve Stremsel- en Kleurselfabriek p. Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:C:1981:75.
- Wyrok TSUE z 9 grudnia 1981 r., C-193/80, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, EU:C:1981:298.
- Wyrok TSUE z 17 grudnia 1981 r., C-197 do 200, 243, 245 oraz 247/80, *Ludwigshafener Walzmühle Erling KG i inni p. Radzie i Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:C:1981:311.
- Wyrok TSUE z 31 marca 1982 r., C-75/81, *Joseph Henri Thomas Blesgen p. państwu belgijskiemu*, EU:C:1982:117.
- Wyrok TSUE z 1 kwietnia 1982 r., C-141 do C-143/81, *Gerrit Holdijk i in.*, EU:C:1982:122.
- Wyrok TSUE z 5 maja 1982 r., C-15/81, *Gaston Schul Douane Expeditie BV p. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen te Roosendaal*, EU:C:1982:135.
- Wyrok TSUE z 15 lipca 1982 r., C-40/82, *Komisja p. Zjednoczonemu Królestwu*, EU:C:1982:285.
- Wyrok TSUE z 24 listopada 1982 r., C-249/81, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Irlandii*, EU:C:1982:402.

- Wyrok TSUE z 8 lutego 1983 r., C-124/81, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, EU:C:1983:30.
- Wyrok TSUE z 20 kwietnia 1983 r., C-59/82, *Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft p. Weinvertriebs-GmbH*, EU:C:1983:101.
- Wyrok TSUE z 12 lipca 1983 r., C-170/78, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, EU:C:1983:202.
- Wyrok TSUE z 30 listopada 1983 r., C-227/82, *Postępowanie karne przeciwko Leendert van Bennekom*, EU:C:1983:354.
- Wyrok TSUE z 13 grudnia 1983 r., C-222/82, *Apple and Pear Development Council p. K.J. Lewis Ltd i in.*, EU:C:1983:370.
- Wyrok TSUE z 31 stycznia 1984 r., C-74/82, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Irlandii*, EU:C:1984:34.
- Wyrok TSUE z 7 lutego 1984 r., C-237/82, *Jongeneel Kaas BV i inni p. państwu niderlandzkiemu i Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole*, EU:C:1984:44.
- Wyrok TSUE z 21 lutego 1984 r., C-337/82, *St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, Gustav Kniepf-Melde GmbH p. Hauptzollamt Krefeld*, EU:C:1984:69.
- Wyrok TSUE z 29 lutego 1984 r., C-77/83, *Srl CILFIT i in. i Lanificio di Gavardo SpA p. Ministero della sanità*, EU:C:1984:91.
- Wyrok TSUE z 13 marca 1984 r., C-16/83, *Postępowanie karne przeciwko Karl Prantl*, EU:C:1984:101.
- Wyrok TSUE z 5 kwietnia 1984 r., C-177 i 178/82, *Postępowania karne przeciwko Jan van de Haar i Kaveka de Meern BV*, EU:C:1984:144, pkt 14.
- Wyrok TSUE z 10 lipca 1984 r., C-72/83, *Campus Oil Limited i inni p. ministre pour l'Industrie i l'Energie i inni*, EU:C:1984:256.
- Wyrok TSUE z 25 kwietnia 1985 r., C-207/83, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, EU:C:1985:161.
- Wyrok TSUE z 11 czerwca 1985 r., C-288/83, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Irlandii*, EU:C:1985:251.
- Wyrok TSUE z 3 października 1985 r., C-28/84, *Komisja p. Niemcom*, EU:C:1985:386.
- Wyrok TSUE z 26 listopada 1985 r., C-182/84, *Postępowanie karne przeciwko Miro*, EU:C:1985:470.
- Wyrok TSUE z 10 grudnia 1985 r., C-247/84, *Postępowanie karne przeciwko Léon Motte*, EU:C:1985:492.
- Wyrok TSUE z 11 marca 1986 r., C-121/85, *Conegate Limited p. HM Customs & Excise*, EU:C:1986:114.
- Wyrok TSUE z 6 maja 1986 r., C-304/84, *Ministère public p. Muller*, EU:C:1986:194.
- Wyrok TSUE z 18 lutego 1987 r., C-98/86, *Ministère public p. Arthur Mathot*, EU:C:1987:89.

- Wyrok TSUE z 12 marca 1987 r., C-178/84, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republika Federalna Niemiec*, EU:C:1987:126.
- Wyrok TSUE z 7 maja 1987 r., C-184/85, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, EU:C:1987:207.
- Wyrok TSUE z 7 maja 1987 r., C-193/85, *Cooperativa Co-Frutta p. Amministrazione delle finanze dello Stato*, EU:C:1987:210.
- Wyrok TSUE z 23 lutego 1988 r., C-216/84, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, EU:C:1988:81.
- Wyrok TSUE z 23 lutego 1988 r., C-131/86, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej p. Radzie Wspólnot Europejskich*, EU:C:1988:86.
- Wyrok TSUE z 14 lipca 1988 r., C-298/87, *Smanor SA.*, EU:C:1988:415.
- Wyrok TSUE z 14 lipca 1988 r., C-90/86, *Postępowanie karne przeciwko Zoni*, EU:C:1988:403.
- Wyrok TSUE z 22 września 1988 r., C-286/86, *Postępowanie karne przeciwko Gérard Deserbais*, EU:C:1988:434.
- Wyrok TSUE z 2 lutego 1989 r., C-274/87, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:1989:51.
- Wyrok TSUE z 11 maja 1989 r., C-76/86, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:1989:184.
- Wyrok TSUE z 16 listopada 1989 r., C-131/87, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Radzie Wspólnot Europejskich*, EU:C:1989:581.
- Wyrok TSUE z 14 lutego 1990 r., C-350/88, *Société française des Biscuits Delacre i in. p. Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:C:1990:71.
- Wyrok TSUE z 23 maja 1990 r., C-169/89, *Postępowanie karne przeciwko Gourmetterie Van den Burg*, EU:C:1990:227.
- Wyrok TSUE z 12 lipca 1990 r., C-128/89, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, EU:C:1990:311.
- Wyrok TSUE z 11 października 1990 r., C-196/89, *Postępowanie karne przeciwko Enzo Nespoli i Giuseppe Crippa*, EU:C:1990:355.
- Wyrok TSUE z 13 listopada 1990 r., C-269/89, *Postępowanie karne przeciwko Bonfait BV.*, EU:C:1990:399.
- Wyrok TSUE z 12 grudnia 1990 r., C-241/89, *SARPP – Société d'application et de recherches en pharmacologie et phytothérapie SARL p. Chambre syndicale des raffineurs i conditionneurs de sucre de France i in.*, EU:C:1990:459.
- Wyrok TSUE z 13 grudnia 1990 r., C-347/88, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Greckiej*, EU:C:1990:470.
- Wyrok TSUE z 13 grudnia 1990 r., C-42/90, *Postępowanie karne przeciwko Jean-Claude Bellon*, EU:C:1990:475.

- Wyrok TSUE z 4 października 1991 r., C-367/89, *Postępowanie karne przeciwko Aimé Richardt i Les Accessoires Scientifiques SNC*, EU:C:1991:376.
- Wyrok TSUE z 9 lipca 1992 r., C-2/90, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Belgii*, EU:C:1992:310.
- Wyrok TSUE z 10 listopada 1992 r., C-3/91, *Exportur SA p. LOR SA i Confiserie du Téch SA.*, EU:C:1992:420.
- Wyrok TSUE z 24 listopada 1993 r., C-267/91 i C-268/91, *Postępowanie karne przeciwko Bernard Keck i Daniel Mithouard*, EU:C:1993:905.
- Wyrok TSUE z 24 marca 1994 r., C-275/92, *Her Majesty's Customs and Excise p. Gerhart Schindler i Jörg Schindler*, EU:C:1994:119.
- Wyrok TSUE z 22 czerwca 1994 r., C-426/92, *Niemcy p. Deutsches Milch-Kontor GmbH*, EU:C:1994:260.
- Wyrok TSUE z 13 lipca 1994 r., C-131/93, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:1994:290.
- Wyrok TSUE z 5 października 1994 r., C-323/93, *Société Civile Agricole du Centre d'insémination de la Crespelle p. d'Elevage et d'Insémination Artificielle du Département Coopérative de la Mayenne*, EU:C:1994:368.
- Wyrok TSUE z 29 czerwca 1995 r., C-391/92, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Greckiej*, EU:C:1995:199.
- Wyrok TSUE z 6 lipca 1995 r., C-470/93, *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. p. Mars GmbH*, EU:C:1995:224.
- Wyrok TSUE z 11 sierpnia 1995 r., C-63/94, *Groupement national des négociants en pommes de terre de Belgique p. ITM Belgium SA i Vocarex SA*, EU:C:1995:270.
- Wyrok TSUE z 17 października 1995 r., C-83/94, *Postępowanie karne przeciwko Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf and Otto Holzer*, EU:C:1995:329.
- Wyrok TSUE z 26 października 1995 r., C-51/94, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:1995:352.
- Wyrok TSUE z 29 lutego 1996 r., C-296/93 i C-307/93, *Republika Francuska i Irlandia p. Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:C:1996:65.
- Wyrok TSUE z 23 maja 1996 r., C-5/94, *The Queen p. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, EU:C:1996:205.
- Wyrok TSUE z 7 maja 1997 r., C-321/94 – C-324/94, *Postępowanie karne przeciwko Jacques Pistre (C-321/94), Michèle Barthes (C-322/94), Yves Milhau (C-323/94) i Didier Oberti (C-324/94)*, EU:C:1997:229.
- Wyrok TSUE z 23 października 1997 r., C-189/95, *Postępowanie karne przeciwko Harry'emu Franzénowi*, EU:C:1997:504.
- Wyrok TSUE z 19 marca 1998 r., C-1/96, *The Queen p. Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd.*, EU:C:1998:113.

- Wyrok TSUE z 5 maja 1998 r., C-180/96, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej p. Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:C:1998:192.
- Wyrok TSUE z 5 maja 1998 r., C-157/96, *The Queen p. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food i Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union i in.*, EU:C:1998:191.
- Wyrok TSUE z 14 lipca 1998 r., C-341/95, *Gianni Bettati p. Safety Hi-Tech Srl.*, EU:C:1998:353.
- Wyrok TSUE z 22 października 1998 r., C-184/96, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, EU:C:1998:495.
- Wyrok TSUE z 3 grudnia 1998 r., C-67/97, *Postępowanie karne przeciwko Ditlev Bluhme*, EU:C:1998:584.
- Wyrok TSUE z 21 września 1999 r., C-124/97, *Markku Juhani Läärä, Cotswold Microsystems Ltd i Oy Transatlantic Software Ltd p. Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä) i Suomen valtio (Finnish State)*, EU:C:1999:435.
- Wyrok TSUE z 21 października 1999 r., C-97/98, *Peter Jägerskiöld p. Torolf Gustafsson*, EU:C:1999:515.
- Wyrok TSUE z 21 października 1999 r., C-67/98, *Questore di Verona p. Diego Zenatti*, EU:C:1999:514.
- Wyrok TSUE z 14 marca 2000 r., C-54/99, *Association Eglise de scientologie de Paris and Scientology International Reserves Trust p. The Prime Minister*, EU:C:2000:124.
- Wyrok TSUE z 21 marca 2000 r., C-6/99, *Association Greenpeace France i in. p. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche i in.*, EU:C:2000:148.
- Wyrok TSUE z 4 kwietnia 2000 r., C-465/98, *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln eV p. Adolf Darbo AG*, EU:C:2000:184.
- Wyrok TSUE z 11 maja 2000 r., C-56/99, *Gascogne Limousin viandes SA p. Office national interprofessionnel des viandes de l'élevage et de l'aviculture (Ofival)*, EU:C:2000:236.
- Wyrok TSUE z 12 września 2000 r., C-366/98, *Postępowanie karne przeciwko Yannick Geffroy i Casino France SNC*, EU:C:2000:430.
- Wyrok TSUE z 5 grudnia 2000 r., C-448/98, *Postępowanie karne przeciwko Jean-Pierre Guimont*, EU:C:2000:663.
- Wyrok TSUE z 12 lipca 2001 r., C-189/01, *Jippes i in. p. Ministrowi van Landbouw*, EU:C:2001:420.
- Wyrok TSUE z 25 października 2001 r., C-398/98, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Greckiej*, EU:C:2001:565.
- Wyrok TSUE z 5 listopada 2002 r., C-325/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:2002:633.
- Wyrok TSUE z 16 stycznia 2003 r., C-462/01, *Postępowanie karne przeciwko Ulf Hammarsten*, EU:C:2003:33.

- Wyrok TSUE z 16 stycznia 2003 r., C-14/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, EU:C:2003:22.
- Wyrok TSUE z 6 marca 2003 r., C-14/01, *Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG p. Bezirksregierung Hannover*, EU:C:2003:128.
- Wyrok TSUE z 6 marca 2003 r., C-6/02, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, EU:C:2003:136.
- Wyrok TSUE z 20 marca 2003 r., C-3/00, *Królestwo Danii p. Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:C:2003:167.
- Wyrok TSUE z 20 maja 2003 r., C-108/01, *Consortio del Prosciutto di Parma i Salumificio S. Rita SpA p. Asda Stores Ltd i Hygrade Foods Ltd*, EU:C:2003:296.
- Wyrok TSUE z 9 września 2003 r., C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia i in. p. Presidenza del Consiglio dei Ministri i in.*, EU:C:2003:431.
- Wyrok TSUE z 18 września 2003 r., C-416/00, *Tommaso Morellato p. Comune di Padova*, EU:C:2003:475, pkt 39.
- Wyrok TSUE z 23 września 2003 r., C-192/01, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Danii*, EU:C:2003:492.
- Wyrok TSUE z 6 listopada 2003 r., C-243/01, *Postępowanie karne przeciwko Piergiorgio Gambelli i in.*, EU:C:2003:597.
- Wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-24/00, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Francuskiej*, EU:C:2004:70.
- Wyrok TSUE z 5 lutego 2004 r., C-95/01, *Postępowanie karne przeciwko John Greenham i Léonard Abel*, EU:C:2004:71.
- Wyrok TSUE z 17 czerwca 2004 r., C-255/03, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Belgii*, EU:C:2004:378.
- Wyrok TSUE z 13 lipca 2004 r., C-429/02, *Bacardi France SAS, uprzednio Bacardi-Martini SAS p. Télévision française 1 SA (TF1), Groupe Jean-Claude Darmon SA i Giroport SARL*, EU:C:2004:432.
- Wyrok TSUE z 15 lipca 2004 r., C-239/02, *Douwe Egberts NV p. Westrom Pharma NV i Christophe Souranis, veikiantis įmonės Établissements FICS vardu, ir Douwe Egberts NV p. FICS-World BVBA*, EU:C:2004:445.
- Wyrok TSUE z 14 października 2004 r., C-36/02, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH p. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, EU:C:2004:614.
- Wyrok TSUE z 2 grudnia 2004 r., C-41/02, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Niderlandów*, EU:C:2004:762.
- Wyrok TSUE z 26 maja 2005 r., C-283/03, *A.H. Kuipers p. Productschap Zuivel*, EU:C:2005:314.

- Wyrok TSUE z 9 czerwca 2005 r., C-211/03, *HLH Warenvertrieb (C-211/03) i Orthica BV (C-299/03 i C-316/03 do C-318/03) p. Bundesrepublik Deutschland*, EU:C:2005:370.
- Wyrok TSUE z 8 listopada 2005 r., C-293/02, *Jersey Produce Marketing Organisation Ltd p. Stanom Jersey i Jersey Potato Export Marketing Board*, EU:C:2005:664.
- Wyrok TSUE z 8 czerwca 2006 r., C-517/04, *Visserijbedrijf D.J. Koornstra & Zn. vof p. Productschap Vis*, EU:C:2006:375
- Wyrok TSUE z 11 lipca 2006 r., C-313/04, *Franz Egenberger GmbH Molkerei und Trockenwerk p. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, EU:C:2006:454.
- Wyrok TSUE z 14 września 2006 r., C-158/04 i C-159/04, *Alfa Vita Vassilopoulos AE i Carrefour Marinopoulos AE p. Elliniko Dimosio i Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon*, EU:C:2006:562.
- Wyrok TSUE z 28 września 2006 r., C-434/04, *Postępowanie karne przeciwko Jan-Erik Anders Ahokainen i Mati Leppik*, EU:C:2006:609.
- Wyrok TSUE z 5 czerwca 2007 r., C-170/04, *Klas Rosengren i inni p. Riksåklagaren*, EU:C:2007:313.
- Wyrok TSUE z 8 kwietnia 2008 r., C-167/05, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Szwecji*, EU:C:2008:202.
- Wyrok TSUE z 4 grudnia 2008 r., C-249/07, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwo Niderlandów*, EU:C:2008:683.
- Wyrok TSUE z 15 stycznia 2009 r., C-383/07, *M-K Europa GmbH & Co. KG p. Stadt Regensburg*, EU:C:2009:8.
- Wyrok TSUE z 10 lutego 2009 r., C-110/05, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej*, EU:C:2009:66.
- Wyrok TSUE z 5 marca 2009 r., C-88/07, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Królestwu Hiszpanii*, EU:C:2009:123.
- Wyrok TSUE z 2 lipca 2009 r., C-343/07, *Bavaria NV i Bavaria Italia Srl p. Bayerischer Brauerbund eV*, EU:C:2009:415.
- Wyrok TSUE z 16 lipca 2009 r., C-165/08, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Rzeczypospolitej Polskiej*, EU:C:2009:473.
- Wyrok TSUE z 29 października 2009 r., C-140/08, *Rakvere Lihakombinaat AS p. Pollumajandusministeerium et Maksu- ja Tolliameti Ida maksu- ja tollikeskus*, EU:C:2009:667.
- Opinia Rzecznika Generalnego N. Jääskinena z 17 grudnia 2009 r., C-446/08, *Solgar Vitamin's France i in. p. Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi i in.*, EU:C:2009:795.
- Wyrok TSUE z 28 stycznia 2010 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, EU:C:2010:44.

- Wyrok TSUE z 4 marca 2010 r., C-221/08, *Komisja Europejska p. Irlandii*, EU:C:2010:113.
- Wyrok TSUE z 29 kwietnia 2010 r., C-446/08, *Solgar Vitamin's France i in. p. Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi i in.*, EU:C:2010:233.
- Wyrok TSUE z 8 września 2011 r., C-58/10, *Monsanto SAS i in. p. Ministre de l'Agriculture et de la Pêche*, EU:C:2011:553.
- Décision du 28 novembre 2011 CE, Société Monsanto SAS et autres, nr 313605, FR:CESSR:2011:313605.20111128.
- Wyrok TSUE z 11 lipca 2013 r., C-601/11 P, *Republika Francuska p. Komisji Europejskiej*, EU:C:2013:465.
- Wyrok TSUE z 18 lipca 2013 r., C-520/11, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, EU:C:2013:483.
- Postanowienie wiceprezesa TSUE z 19 grudnia 2013 r., C-426/13 P(R), *Komisja Europejska p. Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:2013:848.
- Wyrok TSUE z 16 października 2014 r., C-453/13, *Newby Foods Ltd p. Food Standards Agency*, EU:C:2014:2297.
- Wyrok TSUE z 4 czerwca 2015 r., C-195/14, *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. p. Teekanne GmbH & Co. KG*, EU:C:2015:361.
- Opinia Rzecznika Generalnego Y. Bota z 3 września 2015 r., C-333/14, *Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, EU:C:2015:527.
- Wyrok TSUE z 23 grudnia 2015 r., C-333/08, *Komisja Europejska p. Republice Francuskiej*, EU:C:2015:845.
- Wyrok TSUE z 23 grudnia 2015 r., C-333/14, *Scotch Whisky Association i in. p. Lord Advocate i Advocate General for Scotland*, EU:C:2015.
- Wyrok TSUE z 22 września 2016 r., C-113/15, *Breitsamer und Ulrich GmbH & Co. KG p. Landeshauptstadt München*, EU:C:2016:718.
- Wyrok TSUE z 19 stycznia 2017 r., C-282/15, *Queisser Pharma GmbH & Co. KG p. Bundesrepublik Deutschland*, EU:C:2017:26.
- Wyrok TSUE z 27 kwietnia 2017 r., C-672/15, *Postępowanie karne przeciwko Noria Distribution SARL*, EU:C:2017:310.
- Wyrok TSUE z 14 czerwca 2017 r., C-422/16, *Verband Sozialer Wettbewerb eV p. TofuTown.com GmbH*, EU:C:2017:458.
- Wyrok TSUE z 13 września 2017 r., C-111/16, *Postępowanie karne przeciwko Giorgiowi Fidenato i in.*, EU:C:2017:676.
- Wyrok TSUE z 25 lipca 2018 r., C-528/16, *Confédération paysanne i in. p. Premier ministre i Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt*, EU:C:2018:583.
- Wyrok TSUE z 12 listopada 2019 r., C-363/18, *Organisation juive européenne i Vignoble Psagot Ltd p. Ministre de l'Économie et des Finances*, EU:C:2019:954.

- Wyrok TSUE z 13 listopada 2019 r., C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, EU:C:2019:962.
- Opinia Rzecznika Generalnego M. Bobeka z 7 marca 2019 r., C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, EU:C:2019:180.
- Wyrok TSUE z 1 października 2020 r., C-526/19, *Entoma SAS p. Ministre de l'Économie et des Finances and Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation*, EU:C:2020:769.
- Wyrok TSUE z 1 października 2020 r., C-485/18, *Groupe Lactalis p. Premier ministre i in.*, EU:C:2020:763.
- Wyrok TSUE z 19 listopada 2020 r., C-663/18, *Postępowanie karne przeciwko B S i C A*, EU:C:2020:938.
- Wyrok TSUE z 17 grudnia 2020 r., C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België i in.*, EU:C:2020:1031.
- Opinia Rzecznika Generalnego G. Hogana z 12 listopada 2020 r., C-400/19, *Komisja Europejska p. Węgrom*, EU:C:2020:924.
- Wyrok TSUE z 11 marca 2021 r., C-400/19, *Komisja p. Węgrom (Marges bénéficiaires)*, EU:C:2021:194.
- Wyrok TSUE z 24 marca 2022 r., C-533/20, *Somogy Megyei Kormányhivatal p. Upfield Hungary Kft.*, EU:C:2022:211.
- Wyrok TSUE z 1 grudnia 2022 r., C-595/21, *LSI – Germany GmbH p. Freistaat Bayern*, EU:C:2022:949.
- Wyrok Sądu z 11 września 2002 r., T-70/99, *Alpharma Inc. p. Radzie Unii Europejskiej*, EU:T:2002:210.
- Wyrok Sądu z 11 września 2002 r., T-13/99, *Pfizer Animal Health SA p. Radzie Unii Europejskiej*, EU:T:2002:209.
- Wyrok Sądu z 5 października 2005 r., T-366/03, *Land Oberösterreich i Republika Austrii p. Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:T:2005:347.
- Wyrok Sądu z 9 grudnia 2010 r., T-69/08, *Rzeczpospolita Polska p. Komisji Europejskiej*, EU:T:2010:504.
- Wyrok Sądu z 9 września 2011 r., T-257/07, *Republika Francuska p. Komisji Europejskiej*, EU:T:2011:444.
- Wyrok Sądu z 13 grudnia 2013 r., T-240/10, *Węgry p. Komisji Europejskiej*, EU:T:2013:645.
- Wyrok NSA z 11 maja 2010 r., II OSK 781/09, LEX 743458.

LITERATURA

- Akyurek-Kievits H.E., *Case 82/77, Openbaar Ministerie (Public Prosecutor) of the Kingdom of the Netherlands v. Jacobus Philippus van Tiggele. Preliminary Ruling of 24 January*

- 1978 at the Request of the Gerech, „Common Market Law Review” 1979, nr 16, s. 139–149.
- Alemanno A., *Balancing Free Movement and Public Health: The Case of Minimum Unit Pricing of Alcohol in Scotch Whisky*, „Common Market Law Review” 2016, nr 53, s. 1037–1063.
- Alemanno A., Garde A., *The Emergence of an EU Lifestyle Policy: The Case of Alcohol, Tobacco and Unhealthy Diets*, „Common Market Law Review” 2013, nr 50, s. 1745–1786.
- Adam R., *System kompetencji*, [w:] R. Adam, M. Safjan, A. Tizzano (red.), *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Akhtar Z., *Food Labelling, Unfair Contracts and Consumer Protection*, „European Business Law Review” 2013, t. 24, nr 5, s. 679–690.
- Andruszkiewicz M., *Publicznoprawne przesłanki derogacyjne w swobodnym przepływie towarów w Unii Europejskiej*, Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars Boni et Aequi, Poznań 2012.
- Bär S., Albin S., *The Environmental Guarantee on the Rise – the Amended Article 95 after the Revision through the Treaty of Amsterdam*, „European Journal of Law Reform” 2000, t. 2, nr 1, s. 194–202.
- Bär S., Kraemer R.A., *European Environmental Policy after Amsterdam*, „Journal of Environmental Law” 1998, t. 10, nr 2, s. 315–330.
- Barcik J., *Międzynarodowe prawo zdrowia publicznego*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Baryłko-Pikielna N., *Konsument a jakość żywności*, „Żywność. Technologia. Jakość” 1995, t. 4, nr 5, s. 3–10.
- Barcz J., *Zakres przedmiotowy UE*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska (red.), *Prawo i instytucje Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Barcz J., Koliński A., *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1990.
- Baumann P., *Common Organizations of the Market and National Law*, „Common Market Law Review” 1977, t. 14, nr 3, s. 303–327.
- Berardis G., *The Common Organization of Agricultural Markets and National Price Regulations*, „Common Market Law Review” 1980, nr 17, s. 539–551.
- Bergkamp L., Hanekamp J.C., *European Food Law and the Precautionary Principle: Paradoxical Effects of the EU’s Precautionary Food Policies*, [w:] H. Bremmers, K. Purnhagen (red.), *Regulating and Managing Food Safety in the EU. A Legal-Economic Perspective*, Springer, Cham 2018, s. 217–244.
- Bertrand C.B., *Les justifications des entraves aux échanges*, [w:] C. Blumann (red.), *Introduction au marché intérieur. Libre circulation des marchandises*, Éditions de l’Université de Bruxelles, Bruxelles 2015, s. 321–404.

- Będźmirowska P., *O roli orzecznictwa TSUE w procesie harmonizacji prawa Unii Europejskiej z prawem krajowym*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2015, nr 14, s. 329–340.
- Biernat S., *Jaką drogę wyznaczają kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości?*, [w:] S. Biernat (red.), *Kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Biernat S., *Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w sprawach gospodarczych*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Bolton B., *Dairy's Monopoly on Words: The Historical Context and Implications of the Tofutown Decision*, „*European Food and Feed Law Review*” 2017, t. 12, nr 5, s. 422–430.
- Brouwer O., *Free Movement of Foodstuffs and Quality Requirements: Has the Commission got it Wrong?*, „*Common Market Law Review*” 1988, nr 25, s. 237–262.
- Budzinowski R., *Contemporary Challenges of Agricultural Law: Among Globalisation, Regionalisation and Locality (Introductory Considerations)*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2018, nr 1(22), s. 13–26.
- Budzinowski R., *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2008.
- Całka E., *Geograficzne oznaczenia pochodzenia. Studium z prawa wspólnotowego i prawa polskiego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Cardwell M., *The European Model of Agriculture*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Cerexhe E., *Le droit européen. Les objectifs et les institutions*, Bruylant, Bruxelles 1989.
- Charlier C., Ngo M.A., *Informer les consommateurs au détriment de la libre circulation des marchandises. Un dilemme pour le Parlement européen*, „*Economie Rurale*” 2011, nr 323, s. 71–76.
- Christoforou T., *The Regulation of Genetically Modified Organisms in the European Union: The Interplay of Science, Law and Politics*, „*Common Market Law Review*” 2004, nr 41, s. 647–709.
- Cieśliński A., *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013.
- Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Coutrelis N., Mathias C., *Maximum Nutrient Amounts: How to Cope with the European Commission's Inaction: National Challenge in Light of the ECJ Rulings*, „*European Food and Feed Law Review*” 2011, t. 6, nr 4, s. 218–225.
- Coutrelis N., Weber I., *The Free Movement of Goods Principle Facing the Protection of National Public Health in the Absence of Harmonised Legislation: The Case of Processing Aids Used in the Manufacture of Foodstuffs*, „*European Journal of Risk Regulation*” 2010, t. 1, nr 3, s. 263–265.

- Craig P., de Burca G., *EU Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, Oxford 2011.
- Czapliński W., *Harmonizacja prawa we Wspólnocie Europejskiej i zbliżanie ustawodawstwa polskiego do prawa wspólnotowego*, „Europejski Przegląd Prawa” 2004, nr 4, s. 11–24.
- Czapliński W., Ostrihansky R., Saganek P., Wyrozumska A., *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Scholar, Warszawa 2005.
- Czapliński W., Szwarc M., *Swoboda przepływu towarów*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. II–45.
- Czapliński W., *Znaczenie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w procesie rozwoju prawa europejskiego*, Scholar, Warszawa 2021.
- Czechowski P., *Organizacje branżowych rynków rolnych*, [w:] P. Czechowski (red.), *Biała Księga Polska – Unia Europejska. Prawo rolne*, Real Press, Warszawa 1995.
- Czechowski P., *Protekcjonizm Unii Europejskiej*, [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski (red.), *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Czechowski P., *Standardy harmonizacji prawa*, [w:] E. Piontek (red.), *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Liber, Warszawa 2003.
- Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Niewiadomski A., *Ewolucja ustawodawstwa prawnorolnego*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Czechowski P., Ziętara W., *Konkurencja a regulacja w rolnictwie*, Twigger, Warszawa 1995.
- Czechowski P., *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Twigger, Warszawa 2001.
- Czyżewski A., *O nowy paradygmat rozwoju rolnictwa: refleksje nad książką J.S. Zegara „Współczesne wyzwania rolnictwa”*, „Ekonomista” 2013, nr 6, s. 831–841.
- Czyżowicz W., *Przyczyny i mechanizmy ewolucji wspólnotowego prawa celnego – od Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali do unijnego kodeksu celnego*, [w:] T. Nowak, P.S. Stanisławiszyn (red.), *Prawo celne i podatek akcyzowy. Blaski i cienie dziesięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 383–410.
- Dauses M.A., *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 1999.
- Dąbrowska P., *Compatibility of Polish Laws with GMO Regulations in the EU The Outline of Concerns*, „Yearbook of Polish European Studies” 2006, nr 10, s. 171–182.
- Dąbrowska P., *The Division of Powers between the EU and the Member States with Regard to Deliberate Release of GMOs (the New Directive 2001/18)*, „German Law Journal” 2002, t. 3, nr 5.
- Dąbrowska P., Gromnicka E., *Zakaz ograniczeń ilościowych i środków skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych*, [w:] P. Dąbrowska, E. Gromnicka, Ł. Gruszczyński,

- B. Nowak, A. Pudło (red.), *Swobodny przepływ towarów*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.
- Dąbrowska-Kłosińska P., *Artykuł 114 TFUE*, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarck-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Dąbrowska-Kłosińska P., Gromnicka E., *Zakaz ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym*, [w:] A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak (red.), *Prawo materialne Unii Europejskiej. Swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Podstawy prawa konkurencji*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2013.
- De Burca G., *Legal Principles as an Instrument of Differentiation. The Principles of Proportionality and Subsidiarity*, [w:] B. de Witte, D. Hanf, E. Vos (red.), *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Intersentia, Antwerpen 2001.
- De Burca G., De Witte B., *Rozgraniczenie uprawnień między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi*, Warszawa 2007.
- De Neef V., *Du malt des brasseries belges au moult de l'origine: systèmes de protection de la provenance. De la concurrence au sui generis*, Louvain 2016.
- De Sadeleer N., *EU Environmental Law and the Internal Market*, Hart Publishing, Oxford 2014.
- De Sadeleer N., *Marketing and Cultivation of GMOs in the EU*, „European Journal of Risk Regulation” 2015, t. 6, nr 4, s. 532–558.
- De Sadeleer N., *Procedures for Derogations from the Principle of Approximation of Laws under Article 95 EC*, „Common Market Law Review” 2003, nr 40, s. 889–915.
- De Sadeleer N., *The Principle of Subsidiarity and Its Impact on EU Environmental Law and Policy*, „Droit et Société” 2012, nr 80, s. 73–90.
- De Vos E., Weimer M., *Differentiated Integration or Uniform Regime? National Derogations from EU Internal Market Measures*, [w:] E. de Vos, B. DeWitte (red.), *Between Flexibility and Disintegration. The State of EU Law Today*, Edward Elgar Publishing, Maastricht 2016.
- Domańska M., Hauser A., Talaga R., *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 4.
- Domaradzki J., *O definicjach zdrowia i choroby*, „Folia Medica Lodziensia” 2013, nr 40, s. 5–29.
- Druesne G., *Droit de l'Union européenne et politiques communautaires*, Presses Universitaires de France, Paris 2002.
- Druesne G., *Prawo materialne i polityki Wspólnot i Unii Europejskiej*, Scholar, Warszawa 1996.
- Dvořák M., *Žij bez konserwantů*, „Rzeczpospolita” z 27.05.2009 r.

- Ehlermann C.D., *The Internal Market Following the Single European Act*, „Common Market Law Review” 1987, nr 24, s. 361–409.
- Ehnert T., *The Legitimacy of New Risk Governance – a Critical View in the Light of the EU’s Approach to Nanotechnologies in Food*, „European Law Journal” 2015, t. 21, nr 1, s. 44–67.
- Etty T., *Biotechnology*, „The Yearbook of European Environmental Law” 2008, nr 8, s. 364–402.
- Fairhurst J., *Law of the European Union*, Pearson, New York 2014.
- Felińczak A., Fal A.M. (red.), *Zdrowie publiczne*, Akademia Medyczna im. Piastów Śląskich, Wrocław 2010.
- Finardi C., Derrien C., *Novel Food. Where Are Insects (and Feed) in Regulation 2015/2283*, „European Food and Feed Law Review” 2016, nr 2, s. 119–129.
- Fleurke F.M., *What Use for Article 95(5) EC? An Analysis of Land Oberdsterreich and Republic of Austria v Commission*, „Journal of Environmental Law” 2008, t. 20, nr 2, s. 267–278.
- Flynn J., *How will Article 100A(4) work? A Comparison with Article 93*, „Common Market Law Review” 1987, nr 24, s. 689–707.
- Francescon S., *The New Directive 2001/18/EC on the Deliberate Release of Genetically Modified Organisms into the Environment: Changes and Perspectives*, „Review of European, Comparative & International Environmental Law 10” 2001, t. 10, nr 3, s. 309–320.
- Frąckowiak-Adamska A., *Podwójne standardy badania proporcjonalności przez Trybunał Sprawiedliwości*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2007.
- Friant-Perrot M., A. Garde, *From BSE to Obesity: EFSA’s Growing Role in the EU’s Nutrition Policy*, [w:] A. Alemanno, S. Gabbi (red.), *Foundations of EU Food Law and Policy*, Routledge, London 2014.
- Gadbin D., *Wpływ prawa żywnościowego na prawo rolne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2(7), s. 25–46.
- Garner R., *Animal Rights: The Changing Debate*, New York University Press, New York 1996.
- Garnett K., *Hold your Pipettes: The European Court of Justice’s Findings in Confederation Paysanne & Others Stirs GMOTions*, „Review of European, Comparative & International Environmental Law” 2019, t. 28, nr 3, s. 349–355.
- Gerard A., *Food Law in the Common Market*, „Food Drug Cosmetic Law Journal” 1972, t. 27, nr 8, s. 483–501.
- Geslain-Lanéelle C., *Foreword*, [w:] A. Alemanno, S. Gabbi (red.), *Foundations of EU Food Law and Policy. Ten Years of the European Food Safety Authority*, Routledge, London 2014.

- Głodowska M., Gałązka A., *Intensyfikacja rolnictwa a środowisko naturalne*, „Zeszyty Problemowe Postępów Nauk Rolniczych” 2018, nr 592, s. 3–13.
- Głowacka K., Rotkiewicz M., *Nie dla E*, „Polityka” 2019, nr 6, s. 58.
- Grabitz E., Hilf M. (red.), *Swobody wspólnotowe w Traktacie ustanawiającym Wspólną Europejską. Swoboda przepływu towarów, usług i przedsiębiorczości*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Grunert K.G., *Trends in Food Choice and Nutrition*, [w:] M. Kopcic, A. Kuipers, J.F. Hocquette (red.), *Consumer Attitudes to Food Quality Products*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen 2013.
- Górka M., *Zasada wzajemnego uznawania w prawie Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Górska-Warsewicz H., *Konsumencka ocena jakości żywności*, „Przemysł Spożywczy” 2011, t. 55, nr 12, s. 35–37.
- Górski M., *Glosa do wyroku TS z dnia 16 lipca 2009 r., C-165/08*, LEX/el. 2009.
- Górski M., Miłkowska-Rębowska J., *Artykuł 13 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Gulbicka B., *Podstawowe regulacje prawne i promocja żywności tradycyjnej i regionalnej w Polsce*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2010.
- Gulmann C., *The Single European Act – Some Remarks from a Danish Perspective*, „Common Market Law Review” 1987, nr 24, s. 31–40.
- Hanlon J., *European Community Law*, Sweet & Maxwell, London 2000.
- Herdegen M., *Prawo europejskie*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Hiller B., *Report on the Judgements of the CJEU (Fourth Chamber) of 19 January 2017 in Case C-282/15 Queisser Pharma GmbH & Co KG Germany and CJEU (First Chamber) of 27 April 2017 in Case C-672/15 Noria Distributions SARL*, „European Food and Feed Law Review” 2018, nr 13, s. 34–38.
- Harasimiuk D.E., *Zakazy reklamy towarów w prawie europejskim i polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Harpaz G., *Mandatory Labelling of Origin of Products from Territories Occupied by Israel and the Weight of Public International Law: Psagot. Glosa do wyroku TS z dnia 12 listopada 2019 r., C-363/18*, „Common Market Law Revue” 2020, nr 5, s. 1587–1608.
- Hartig Danielsen J., *EU Agricultural Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2013.
- Hervey T.K., McHale J.V., *European Union Health Law. Themes and Implications*, Cambridge University Press, Cambridge 2015.

- Hojnik J., *Free Movement of Goods in a Labyrinth: Can Buy Irish Survive the Crises?*, „Common Market Law Review” 2012, nr 49, s. 291–326.
- Hojnik J., *Promotion of Agricultural and Food Products in Slovenia: Enhancing Consumer Ethnocentrism*, „European Food and Feed Law Review” 2011, t. 6, nr 5, s. 269–277.
- Jagielska M., *Artykuł 169 TFUE*, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Janssens Ch., *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2013.
- Jarvis M.A., *Cases C-24/00, Commission v. France, C-95/01 Greenham and Abel and C-270/02 Commission v. Italy*, „Common Market Law Review” 2004, nr 41, s. 1395–1408.
- Jaworski M., Fabisiak A., *Psychospołeczne determinanty wyboru żywności*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula” 2017, t. 54, nr 3, s. 17–29.
- Jeżyńska B., *Determinanty wyodrębnienia rolnego obrotu gospodarczego*, Lublin 2009.
- Jeżyńska B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008.
- Jeżyńska B., *Reglamentacja krajowej produkcji rolnej i rejestry produkcji limitowanej*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Jeżyńska B., *Slow city w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego*, FAPA, Warszawa 2018.
- Jędrych K., *Obowiązek wskazania kraju bądź miejsca pochodzenia środka spożywczego – komentarz do art. 26 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1169/2011*, LEX/el. 2017.
- Jędrych K., *Komentarz do art. 36 rozporządzenia nr 1169/2011*, [w:] A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Jędrych K., *Komentarz do art. 9 rozporządzenia nr 1169/2011*, [w:] K. Jędrych, P. Szczypkowska, A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Johnston A., Unberath H., *The Double-Headed Approach of the ECJ Concerning Consumer Protection*, „Common Market Law Review” 2007, nr 44, s. 1237–1284.
- Jurcewicz A., *Artykuł 39 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Jurcewicz A., *Artykuł 43 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

- Jurcewicz, *Charakterystyka Wspólnej Polityki Rolnej*, [w:] A. Jurcewicz (red.), *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Jurcewicz A., *Integralność i granice wspólnej polityki rolnej w kontekście dostosowania polskiego ustawodawstwa rolnego do standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 2, s. 55–64.
- Jurcewicz A., *Ochrona zdrowia publicznego w świetle postanowień TWE dotyczących handlu rolnego*, [w:] R. Budzinowski (red.), *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, Forum Naukowe, Poznań 2004.
- Jurcewicz A., *Ograniczenia w handlu produktami rolnymi w aspekcie ochrony zdrowia*, „Studia Prawnicze” 2004, nr 4, s. 5–19.
- Jurcewicz A., *Orzecznictwo TSUE w tworzeniu zasad prawnych funkcjonowania UE*, [w:] D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, FAPA, Warszawa 2018.
- Jurcewicz A., *Pojęcia produktów rolnych, producenta rolnego i gospodarstwa rolnego w prawie Wspólnoty Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 5.
- Jurcewicz A., *Polityka rolna Wspólnoty w Jednolitym Rynku Europejskim*, „Studia Prawnicze” 1993, nr 4, s. 93–116.
- Jurcewicz A., *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Jurcewicz A., *Wybrane problemy prawne sektora produktów spożywczych*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 2.
- Jurcewicz A., *Zasada proporcjonalności we wspólnotowym ustawodawstwie rolnym i orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] E. Kremer, Z. Truszkiewicz (red.), *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Jurcewicz A., *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane problemy*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, nr 3, s. 84–90.
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Scholar, Warszawa 1995.
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Zasady ogólne prawa europejskiego we wspólnej polityce rolnej, cz. 1*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 4, s. 39–47.
- Jurcewicz A., Popardowski P., Zięba J., *Podstawy prawne wspólnej polityki rolnej*, [w:] A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.

- Jurcewicz A., Popardowski P., *Przemiany własności w rolnictwie – kontekst systemowy z perspektywy prawa krajowego i unijnego*, „Studia Prawnicze” 2014, nr 1, s. 29–72.
- Kaczorowska A., *Gourmet Can Have his Keck and Eat it*, „European Law Journal” 2004, t. 10, nr 4, s. 479–494.
- Kalinowski P., *Nazewnictwo oraz etykietowanie substytutów napojów alkoholowych*, LEX/el. 2020.
- Kamiński I.C., *Karta Praw Podstawowych jako połączenie praw i zasad – strukturalna wada czy szansa?*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Kamiński I.C., *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Kapała A., *Prawne determinanty polityki jakości produktów rolnych i środków spożywczych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1, s. 489–501.
- Kapała A., *Systemy prawne ochrony oznaczeń geograficznych produktów rolnych i środków spożywczych*, LEX/el. 2016.
- Keillor B., Hult G.T.M., *A Five-Country Study of National Identity: Implications for International Marketing Research and Practice*, „International Marketing Review” 1999, nr 16, s. 65–84.
- Kiedrowska D., *Formuła Keck w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 3, s. 41–46.
- Klaus B., *Free Movement of Enriched Foodstuffs and Food Supplements in the European Union*, „European Food and Feed Law Review” 2006, t. 1, nr 1, s. 17–24.
- Knade-Plaskacz A., *Ochrona środowiska w Unii Europejskiej*, [w:] S. Biernat (red.), *Kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Klemt T., *Swoboda przepływu towarów*, [w:] A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski (red.), *Podręcznik prawa Unii Europejskiej. Instytucje i porządek prawny. Prawo materialne*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2017.
- Klun M., Slabe Erker R., *Perceived Development of Sustainable Agriculture*, „Administration” 2012, t. 10, nr 2, s. 49–70.
- Korzycka M., *Niewydolność stosowania unijnej zasady wzajemnego uznania (mutual recognition principle) w państwach członkowskich Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem produktów żywnościowych*, [w:] Ł. Pisarczyk (red.), *Prawne problemy i wyzwania Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 163–182.
- Korzycka M., *Własność intelektualna w obszarze rolnictwa i żywności*, [w:] M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 546–578.
- Korzycka M., Wojciechowski P., *Prawo żywnościowe jako nowa dziedzina prawa*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, nr 14, s. 275–296.
- Korzycka M., Wojciechowski P., *Regulacja prawna żywności genetycznie zmodyfikowanej w USA i UE w kontekście planowanego Transatlantyckiego Porozumienia Handlowo-Inwestycyjnego (TTIP)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1, s. 465–488.

- Korzycka M., Wojciechowski P., *System prawa żywnościowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Korzycka-Iwanow M., *Metody biotechnologiczne i metody ekologiczne w rolnictwie; uwagi o regulacjach prawnych „nowoczesnego” rolnictwa*, [w:] R. Budzinowski, A. Zieliński (red.), *Prawo rolne, Problemy teorii i praktyki*, C.H.Beck, Kluczbork 2001.
- Korzycka-Iwanow M., *Prawo żywnościowe*, [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Korzycka-Iwanow M., *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Korzycka-Iwanow M., *Prawo żywnościowe – relacje do prawa rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, nr 5, s. 74–85.
- Korzycka-Iwanow M., *Z problematyki pojęć prawnych: produktu rolnego i żywności, przy uwzględnieniu suplementu diety*, [w:] E. Kremer, Z. Truszkiewicz (red.) *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Korzycka-Iwanow M., Wojciechowski P., *Znaczenie i funkcja znakowania, promocji i reklamy produktów w obrocie handlowym z uwzględnieniem projektu nowego rozporządzenia UE*, [w:] B. Jeżyńska (red.), *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, Lublin 2009.
- Kowalik-Bańczyk K., *Artykuł 114 TFUE*, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Krakowiak J., *Dobrowolne informacje o żywności na etykietach i w reklamie – wybrane aspekty praktyczne*, Lex/el. 2017.
- Krämer L., *The Single European Act and Environmental Protection: Reflections on Several New Provisions in Community Law*, „*Common Market Law Review*” 1987, nr 24, s. 659–688.
- Kornobis-Romanowska D., *Kompetencje wspólnotowe sądów krajowych – przegląd zagadnienia*, [w:] D. Kornobis-Romanowska (red.), *Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym z uwzględnieniem prawa polskiego*, ABC, Warszawa 2003, s. 13–41.
- Kosikowski C., *Współczesny interwencjonizm*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Kotyja A., *System urzędowej kontroli żywności w świetle wymogów prawa Unii Europejskiej*, [w:] M. Korzycka, P. Wojciechowski (red.), *Urzędowa kontrola żywności. Teoria i praktyka*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018, s. 18–32.
- Kowalczyk S., *Bezpieczeństwo i jakość żywności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016.
- Kowalik-Bańczyk K., Szwarc-Kuczer M. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

- Kowalik-Bańczyk K., *Artykuł 114 TFUE*, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Kowalska A., *Ekonomiczne problemy fałszowania żywności. Instrumenty przeciwdziałania*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2019.
- Kowalska J., Majewska E., Obiedziński M.W., Zadernowski M.R., *Nowe prawo żywnościowe Unii Europejskiej a systemy GMP, GHP, HACCP*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp z o.o., Gdańsk 2006.
- Kowalczyk S., *Prawo czystej żywności. Od Kodeksu Hammurabiego do Codex Alimentarius*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2017.
- Koziorok W., *Reklama żywności – postawy i zachowania konsumentów*, „Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu” 2015, nr 39, s. 45–54.
- Król K., *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2013, nr 10, s. 402–421.
- Kunachowicz H., *Co rozumiemy pod pojęciem wartości odżywczej żywności?*, „Bezpieczna Żywność” 2001, nr 1.
- Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Kurowski D., Zieliński A., *Produkcja rolna a prawna ochrona środowiska*, [w:] S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Temida 2, Białystok 1998, s. 225–239.
- Kus J., Fotyma M., *Stan i perspektywy rolnictwa ekologicznego*, „Fragmenta Agronomica” 1992, t. 9, nr 2, s. 75–86.
- Kuźniak B., Capik A., *Traktat Amsterdamski. Komentarz*, t. 2, C.H. Beck, Warszawa 2001.
- Kwasek M., *Tendencje w spożyciu żywności w krajach Unii Europejskiej*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2010.
- Langlet D., Mahmoudi S., *EU Environmental Policy and Law*, Oxford University Press, Oxford 2016.
- Lasiński-Sulecki K., Morawski W., *Artykuł 28 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Lattanzi P., *Zakres autonomii państw członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa żywności i etykietowania*, „Studia Iuridica Agraria” 2008, nr 1, s. 131–145.
- Leible S., *Komentarz do art. 28 TWE*, [w:] E. Grabitz, M. Hilf (red.), *Swobody wspólnotowe w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Swoboda przepływu towarów, usług i przedsiębiorczości*, C.H. Beck, Warszawa 2009.

- Leroux H., *Aliments in vitro: pourquoi ce n'est pas pour demain*, „Science&Vie” 2020, nr 1232, s. 44–47.
- Leśkiewicz K., *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 179–198.
- Leśkiewicz K., *Prawne aspekty przeciwdziałania marnowaniu żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2(17), s. 119–133.
- Leśkiewicz K., *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12), s. 119–133.
- Leśkiewicz K., *Wokół prawnego pojęcia żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1(16), s. 179–192.
- Lichorowicz A., *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, [w:] A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Lichorowicz A., *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 1996.
- Lichorowicz A., *Wspólna Polityka Rolna*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. II–501.
- Lipińska I., *Prawna organizacja rynku cukru w świetle proponowanej zmiany wspólnej polityki rolnej*, [w:] R. Budzinowski (red.), *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, Forum Naukowe, Poznań 2004.
- Lipińska I., *Prawna organizacja rynku rolnego w aspekcie zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1, s. 415–432.
- Lipińska I., *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2019.
- Lipińska, *Producent rolny wobec nieuczciwych praktyk rynkowych – wybrane zagadnienia prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2, s. 61–76.
- Lipińska I., *Wpływ rozporządzenia UE nr 2017/2393 na prawną organizację rynku mleka i przetworów mlecznych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, nr 1, s. 91–100.
- Litwiniuk P., *Kwestia agrarna. Wprowadzenie do problematyki*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, FAPA, Warszawa 2016, s. 9–16.
- Łętowska E., *Zawrotna, podwójna kariera likieru porzeczkowego*, [w:] M. Pazdan (red.), *Valeat aequitas. Księga pamiątkowa ofiarowana Księdzu Profesorowi Remigiuszowi Sobańskiemu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000.
- Maci M., Nic Shuibhne N., *Proving Public Interest: The Growing Impact of Evidence in free Movement Case Law*, „Common Market Law Review” 2013, t. 50, nr 4, s. 965–1005.
- MacMaolain C., *EU Food Law. Protecting Consumers and Health in a Common Market*, Hart Publishing, Oxford 2007.

- MacMaolain C., *Reforming European Community Food Law: Putting Quality Back on the Agenda*, „Food and Drug Law Journal” 2003, t. 58, nr 4, s. 549–564.
- Małysz J., *Ekonomiczna interpretacja bezpieczeństwa żywnościowego*, [w:] S. Kowalczyk (red.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
- Majczyna B., *Zasada niedyskryminacji we wspólnej polityce rolnej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 5.
- Malaga M., *Środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie w rozumieniu art. 34 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2019.
- Malczewska M., *Artykuł 168 TFUE*, [w:] K. Kowalik-Bańczyk i M. Szwarc-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Malczewska M., *Komentarz do art. 35 KPP*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Male J., *The State of Genetically Engineered Crops in the European Union Following Monsanto v. Italy and the Adoption of New Regulatory Framework for Genetically Modified Food and Feed*, „Drake Journal of Agricultural Law” 2004, t. 9, nr 3, s. 439–459.
- Maletić I., *The Law and Policy of Harmonization in Europe’s Internal Market*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2013.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Zakaz dyskryminacji pośredniej w prawie Unii Europejskiej (definicje oraz praktyka stosowania)*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 12, s. 3–17.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich – kryteria i zakres kontroli dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2007.
- Małysz J., *Miejsce żywności w strukturze potrzeb społeczeństwa*, [w:] E. Gorzelak (red.), *Czy stać nas na samowystarczalność żywnościową?*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1988.
- Marciniuk K., *Rolnictwo wobec integracji europejskiej i globalizacji. Problematyka Prawna*, Wydział Prawa i Administracji. Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2013.
- Marzęda-Młynarska K., *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywnościowym na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014.
- Masclat J.C., *Les grands arrêts de droit communautaire*, Presses Universitaires de France, Paris 1995.
- Meulen B., Yusuf N., *One-Door-One-Key Principle: Observations Regarding Integration of GM Authorization Procedures in the EU*, „Penn State Law Review” 2014, t. 118, nr 4, s. 877–891.

- Merrill R.A., *Food and Drug Administration Regulation: An Unnecessary Barrier to New Product Innovation*, „Food, Drug, Cosmetic Law Journal” 1984, t. 39, nr 1, s. 113–119.
- McMahon J.A., *EU Agricultural Law*, Oxford University Press, Oxford 2007.
- McMahon J.A., *The Common Agricultural Policy: From Quantity to Quality?*, „Northern Ireland Legal Quarterly” 2002, t. 53, nr 1, s. 9–27.
- Miąsik D., *Artykuł 26 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Miąsik D., *Artykuł 34 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Miąsik D., *Artykuł 36 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Miąsik D., *Artykuł 37 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Miąsik D., Półtorak N. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Michalska A., Sandorski J., *Międzynarodowa ochrona prawa do żywienia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, nr 2, nr 43–59.
- Michałowska A., *UE chce chronić obrót produktów rolno-spożywczych przed nieuczciwymi praktykami handlowymi*, LEX/el. 2019.
- Micińska M., *Instrumenty prawne służące niwelowaniu zdrowotnych, przyrodniczych i społeczno-ekonomicznych zagrożeń wynikających z wprowadzania do obrotu organizmów modyfikowanych genetycznie*, [w:] P.J. Suwaj, J. Zimmermann (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 886–899.
- Micińska-Bojarek M., *Bezpieczeństwo żywności a organizmy genetycznie modyfikowane. Instrumenty administracyjno-prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, nr 11, s. 263–274.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2000.
- Mik C., *Formuła Keck-Mithouard i jej znaczenie dla rozwoju europejskiego prawa wspólnotowego*, [w:] M. Bączyk (red.), *Księga pamiątkowa ku czci profesora Leopolda Steckiego*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 1997.
- Mikołajczyk J., *Współczesne funkcje obszarów wiejskich na tle koncepcji multifunkcjonalnego rolnictwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, nr 10, s. 367–384.
- Miller M., Opolski J., *Zdrowie Publiczne w Polsce a polityka zdrowotna w świetle dokumentów Światowej Organizacji Zdrowia*, „Postępy Nauk Medycznych” 2009, nr 4, s. 282–289.
- Miller S.A., Skinner K., *The Nose of the Camel: The Paradox of Food Standards*, „Food, Drug, Cosmetic Law Journal” 1984, t. 39, nr 1, s. 99–108.

- Namysłowska M., *Przegląd orzecznictwa w zakresie swobodnego przepływu towarów z 2007 r.*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 1, s. 38–45.
- Namysłowska M., Nowak J., *Granice ochrony konsumentów a znakowanie środków spożywczych. Glosa do wyroku TS z dnia 14 czerwca 2017 r., C-422/16*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 5, s. 52–58.
- Namysłowska M., Wróbel A., *Przyszłość ochrony oznaczeń pochodzenia w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2010, nr 3, s. 17–23.
- Natterer A., *Political Issue of GMOs – ECJ on MON 810*, „European Food and Feed Law Review” 2011, t. 6, nr 6, s. 347–349.
- Niewczas M., *Postrzeganie jakości żywności przez konsumentów*, „Problemy Jakości” 2013, nr 4, s. 40–44.
- Niewiadomska A., *Instrumenty prawne Wspólnej Polityki Rolnej wpływające na konkurencyjność polskiego rolnictwa*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2019.
- Niewiadomski A., *Prośrodowiskowe determinanty polskiej i europejskiej polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1, s. 271–286.
- Nieżurawski L., Sobków C., *Rola informacji na etykiecie w procesie zakupu produktu żywnościowego*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, t. 17, nr 3, s. 297–302.
- Nitecka E., Obiedziński M.W., *Ogólne zasady prawa żywnościowego*, [w:] E. Nitecka, M.W. Obiedziński (red.), *Prawo żywnościowe Unii Europejskiej*, FAPA, Warszawa 2002, s. 10–23.
- Ngo M.A., *Quel avenir pour les labels au regard de la libre circulation des marchandises*, „Revue de Droit Rural” 2007, nr 356, s. 17–21.
- Norse D., *Zasoby naturalne, strategie rozwoju rolnictwa i problem wyżywienia ludzkości*, [w:] M.R. Biswas, A.K. Biswas (red.), *Przyroda, żywność i człowiek*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1983.
- Nowak-Far A., *Innovation before Regulation or Vice Versa? An Analysis of the European Court of Justice Approach to Advance in Mechanically Separated Meat Production*, „European Food and Feed Law Review” 2017, t. 12, nr 4, s. 310–320.
- Nowak-Far A., *Prawo i ekonomia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2013.
- Nowińska E., *Konwencja streska*, [w:] E. Nowińska, U. Promińska, K. Szczepanowska-Kozłowska (red.), *Prawa własności przemysłowej. Przedmiot, treść i naruszenie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Nowińska E., Promińska U., Szczepanowska-Kozłowska K., *Prawa własności przemysłowej. Przedmiot, treść i naruszenie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

- Opolski J., *Zdrowie publiczne – geneza, przedmiot i zakres. Wprowadzenie do zagadnienia*, [w:] J. Opolski (red.), *Zdrowie publiczne. Wybrane zagadnienia*, t. 1, Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego, Warszawa 2011.
- O'Rourke R., *European Food Law*, Palladian Law, Bembridge 2001.
- Ohm Rørdam M., *EU Law on Food Naming. The Prohibition Against Misleading Names in an Internal Market Context*, Copenhagen Business School, Copenhagen 2013.
- Oleszko A., Jeżyńska B., Pastuszko R., *Prawo weterynaryjne*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Oleszko A., Jeżyńska B., Tarasiuk S., *Prawo rolne. Wybrane zagadnienia*, Zakamycze, Kraków 1997.
- Oleszko A., Mikołajczyk P., Pastuszko R., *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, [w:] D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, FAPA, Warszawa 2018.
- Oliver P., *Oliver on Free Movement of Goods in the European Union*, Hart Publishing, Oxford 2010.
- Oliver P., Jarvis M., *Free Movement of Goods in the European Community: Under Articles 28 to 30 of the EC Treaty*, Sweet and Maxwell, London 2003.
- Ostachowska-Gąsior A., *Produkty spożywcze jako źródło składników odżywczych*, [w:] E. Kolarzyk (red.), *Wybrane problemy higieny i ekologii człowieka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 267–274.
- Paliwoda J., *Znamiona prawa rolnego w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego*, „Prawo Rolne” 2001, nr 1–2 (39–40).
- Pastuszko R., *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, Lublin 2019.
- Pawlak W., *Polskie prawo rolne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988.
- Paziewska B., *Problematyka ochrony zdrowia publicznego na tle regulacji prawa Unii Europejskiej i orzecznictwa TSUE dotyczących nowej żywności*, „Studia Iuridica Agraria” 2018, nr 16, s. 129–147.
- Pescatore P., *Some Critical Remarks on the „Single European Act”*, „Common Market Law Review” 1987, nr 24, s. 9–18.
- Pocza-Wajda A., Sapa A., *Liberalizacja handlu rolnego na forum Światowej Organizacji Handlu*, [w:] A. Grzelak, A. Sapa (red.), *Agroekonomia w warunkach rynkowych. Problemy i wyzwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2010.
- Poiares Maduro M., Azoulat L. (red.), *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Hart Publishing, Oxford 2010.
- Popardowski P., *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo INP PAN, Warszawa 2019.

- Postulski W., *Jednolite i efektywne stosowanie prawa wspólnotowego przed sądami państw członkowskich*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 6, s. 30–48.
- Prechal S., *Free Movement and Procedural Requirements: Proportionality Reconsidered*, „Legal Issues of Economic Integration” 2008, t. 35, nr 3, s. 201–216.
- Purnhagen K., *The EU’s Precautionary Principle in Food Law is an Information Tool!*, „European Business Law Review” 2015, nr 26, s. 903–921.
- Rembeza J., *Produkcja nasienna w krajach Unii Europejskiej*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2013, t. 30, nr 4, s. 219–230.
- Rodrigues S., *Article 95 CE*, [w:] I. Pingel (red.), *Commentaire article par article des traités UE et CE. De Rome à Lisbonne*, Helbing & Lichtenhahn, Dalloz 2010.
- Rott P., *Minimum Harmonization for the Completion of the Internal Market? The Example of the Consumer Sales Law*, „Common Market Law Review” 2003, t. 40, nr 5, s. 1107–1135.
- Saganek P., *Artykuł 2 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Saganek P., *Artykuł 6 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Shapiro P., *Czyste mięso: jak hodowla mięsa bez zwierząt zrewolucjonizuje twój obiad i cały świat*, Wydawnictwo Marginesy, Warszawa 2018.
- Schroeder W., *Age Restrictions on the Sale of Energy Drinks from an EU Law Perspective*, „European Food and Feed Law Review” 2016, nr 11, s. 400–406.
- Scott J., Vos E., *The Juridification of Uncertainty: Observations on the Ambivalence of the Precautionary Principle within the EU and the WTO*, [w:] Ch. Joerges, R. Dehousse (red.), *Good Governance in Europe’s Integrated Market*, Oxford University Press, Oxford 2002, s. 253–286.
- Serlikowska A., *Opłaty i inne należności ustalane lub pobierane przez organy urzędowej kontroli żywności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Sieradzka M., *Wprowadzanie w błąd konsumenta żywności. Glosa do wyroku TS z dnia 4 czerwca 2015 r., C-195/14, LEX/el. 2016.*
- Sieradzka M., *Rejestracja zmodyfikowanego genetycznie produktu ziemniaczanego. Glosa do wyroku S(Pi) z dnia 13 grudnia 2013 r., T-240/10, LEX/el. 2015.*
- Simpson C., *European Union Emergency Measures Against Third Country Imports under Regulation 178/2002: 10 Years on*, „European Food and Feed Law Review” 2012, t. 7, nr 4, s. 181–187.
- Skoczny T., *Zakaz antykonkurencyjnej pomocy państwa*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005 s. II–411.
- Skrzydło-Tefelska, *Charakter, instytucje i źródła*, [w:] R. Skubisz (red.), *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, C.H. Beck, Warszawa 2003.

- Skrzydło-Tefelska E., *Krajowe programy promocji towarów a swobodny przepływ towarów w Unii Europejskiej*, [w:] A. Łazowski, R. Ostrihansky (red.), *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Skubisz R., *Artykuł 36 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Sobiecki R., *Globalizacja a funkcje polskiego rolnictwa*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2007.
- Sobieraj M., *Codex Alimentarius jako przykład międzynarodowej inicjatywy w zakresie kontroli żywności i ochrony konsumentów*, [w:] S. Kowalczyk (red.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
- Sochirca N., *The European Legal Framework on Vegan and Vegetarian Claims*, „European Food and Feed Law Review” 2018, t. 13, nr 6, s. 514–521.
- Sokołowski Ł.M., *Entomofagia w świetle regulacji dotyczących nowej żywności – wybrane aspekty*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1(20), s. 97–109.
- Sokołowski Ł.M., *Nowa żywność a współczesne wyzwania żywnościowe – wybrane aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, nr 1(22), s. 123–132.
- Sokołowski Ł.M., *Prawne aspekty sprzedaży na odległość napojów alkoholowych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2(27), s. 87–99.
- Sokołowski Ł.M., *Prawne aspekty wprowadzania nowej żywności na rynek unijny*, ABC Władysław Kondej, Poznań 2017.
- Sokołowski Ł.M., *Traktatowe podstawy regulacji dotyczących nowej żywności – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2(17), s. 135–150.
- Sperling D., *Food Law, Ethics, and Food Safety Regulation: Roles, Justifications, and Expected Limits*, „Journal of Agricultural and Environmental Ethics” 2010, t. 23, nr 3, s. 267–278.
- Srogosz T., *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Stankiewicz R., *Krajowe systemy ochrony zdrowia a Unia Europejska. Przykład Polski*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Stańko M., *Konsument w systemie bezpieczeństwa żywności po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej: aspekty prawne*, FAPA, Warszawa 2017, s. 415–426.
- Stelmachowski A., Zdziennicki B., *Prawo rolne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1987.
- Stelmachowski A., *Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską (koreferat)*, [w:] S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Temida 2, Białystok 1998.
- Stępnia A., *Funkcjonowanie rynku*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Wolność gospodarcza*, LexisNexis, Warszawa 2003.

- Stix-Hackel C., *Recent Case Law Regarding Free Movement of Foods Established by the ECJ*, „European Food and Feed Law Review” 2007, t. 2, nr 3, s. 153–160.
- Stoksik J., *Formy wspierania systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, [w:] P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, FAPA, Warszawa 2016, s. 179–198.
- Szajnar J., *Co nam zostało z Keck i Mithouard? – analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości inspirowanego wyrokiem z 24.11.1993 r. w sprawach połączonych: C-267/91 i C-268/91 Postępowanie karne przeciwko Bernardowi Keck i Danielowi Mithourd*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 9, s. 25–34.
- Szkarłat M.A., *Prawo do właściwego wyżywienia jako przykład współzależności praw człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2014, t. 21, nr 2, s. 65–83.
- Szpunar M., *Promocja towarów w prawie wspólnotowym*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Szwarc M., *Modele regulacji rynku wewnętrznego – integracja negatywna i pozytywna*, [w:] D. Kornobis-Romanowska, *Prawo rynku wewnętrznego*, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2020, s. 96–132.
- Szymecka-Wesołowska A., *Komentarz do art. 17*, [w:] K. Jędrych, P. Szczypkowska, A. Symecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Szymecka-Wesołowska A., *Informacja o wartości odżywczej – nowe zasady znakowania żywności*, LEX/el. 2016.
- Szymecka-Wesołowska A., *„Mleko sojowe” i „masło orzechowe” – nazwy niezgodne z prawem?*, LEX/el. 2017.
- Szymecka-Wesołowska A., *Nowe wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej*, [w:] B. Rakoczy, T. Sokala (red.), *Ocena prawna wpływu health check na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010.
- Szymecka-Wesołowska A., *Obowiązek znakowania kraju pochodzenia mleka a prawo UE. Omówienie wyroku TS z dnia 1 października 2020 r., C-485/18 (Groupe Lactalis)*, LEX/el. 2020.
- Szymecka-Wesołowska A., *Pochodzenie żywności – nowe zasady znakowania*, LEX/el. 2020.
- Szymecka-Wesołowska A., *Wprowadzenie w błąd konsumentów przez oznakowanie środka spożywczego zawierające wizerunki lub opisy składników niewystępujących w produkcie w czystej postaci, ale noszących ich smak. Głosa do wyroku TS z dnia 4 czerwca 2015 r., C-195/14*, 2015, LEX/el. 2015.
- Swobodny przepływ towarów: przewodnik stosowania postanowień traktatowych regulujących swobodny przepływ towarów*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010, <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/a5396a42-cbc8-4cd9-8b12-b769140091cd> [dostęp: 1.09.2024].

- Świstak M., *Wspólna Polityka Rolna*, [w:] M. Świstak, J.W. Tkaczyński (red.), *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej, Stan i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.
- Tabaszewski R., *Prawo do zdrowia w systemach ochrony praw człowieka*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2016.
- Todino M., Lüder T., *La jurisprudence «Keck» en matière de publicité: vers un marché unique inachevé?*, „Revue du Marché Unique Européen” 1995, nr 1, s. 171–192.
- Tomkiewicz E., *Artykuł 44 TFUE*, [w:] D. Miąsik i N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Tomkiewicz E., *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Scholar, Warszawa 2000.
- Tomkiewicz E., *Prawne środki limitowania produkcji rolnej stosowane w ramach polityki wiejskiej*, [w:] R. Budzinowski, A. Zieliński (red.), *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Stowarzyszenia Notariuszy RP Rzeczypospolitej Polskiej, Kluczbork 2001.
- Tomkiewicz E., *Podstawowe instrumenty prawne polityki rynkowej w rolnictwie Wspólnoty Europejskiej*, [w:] A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz (red.), *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Scholar, Warszawa 1995.
- Tomkiewicz E., *Zasada niedyskryminowania producentów rolnych w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] E. Kremer, Z. Truszkiewicz (red.) *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Vaale-Hallberg M., *New Maximum and Minimum Limits for Food Supplements*, „European Food and Feed Law Review” 2017, nr 5, s. 441–442.
- Van Asselt M.B.A., Vos E., *The Precautionary Principle and the Uncertainty Paradox*, „Journal of Risk Research” 2006, t. 9, nr 4, s. 313–336.
- Van Cleynenbreugel P., *Maximum Vitamin Amounts in Food Supplements: Towards Science-based and Streamlined EU Mutual Recognition and Risk Assessment Procedures?*, „European Journal of Risk Regulation” 2018, t. 9, nr, s. 162–169.
- Van der Meer L.N., Schebesta H., *The Internal Market, Incomplete: EU, Dutch and Belgian Legislation on Maximum Food Fortification with Micronutrients*, „European Food and Feed Law Review” 2020, t.15, nr 3, s. 212–230.
- Van der Meulen B., *Prior Authorisation Schemes: Trade Barriers in Need of Scientific Justification*, „European Journal of Risk Regulation” 2010, nr 1(4), s. 465–471.
- Van der Meulen B., *The Function of Food Law. On the Objectives of Food Law, Legitimate Factors and Interests Taken into Account*, „European Food and Feed Law” 2010, nr 2, s. 83–90.
- Van der Meulen B., *Food Law: Development, Crisis and Transition*, [w:] B. van der Meulen, B. Wernaart (red.), *EU Food Law. Handbook*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen 2020, s. 199–220.

- Varvařian S., *A Review of EU Regulation of Sports Nutrition: Same Game, Different Rules*, „German Law Journal” 2015, t. 16, nr 5, s. 1293–1315.
- Verheyen R., *Article 95 EC Treaty in Practice: The European Commission Decisions on Creosote, Sulphite, Nitrates and Nitrites*, „Review of European, Comparative & International Environmental Law” 2000, t. 9, nr 1, s. 71–75.
- Verner Wheelock J., *Food Quality and Consumer Choice*, „British Food Journal” 1992, t. 94, nr 3, s. 39–43.
- Voß R., *Komentarz do art. 23 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, [w:] E. Grabitz, M. Hilf (red.), *Swobody wspólnotowe w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Swoboda przepływu towarów, usług i przedsiębiorczości*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Vogelezang-Stoute E., *Regulating Nanomaterials. Bottlenecks and Perspectives in EU Legislation on Chemicals and Products*, „European Energy and Environmental Law Review” 2012, t. 21, nr 1, s. 41–50.
- Von Heydebrand H.Ch., *Free Movement of Foodstuffs, Consumer Protection and Food Standards in the European Community: Has the Court of Justice got it Wrong?*, „European Law Review” 1991, nr 16, s. 391–416.
- Vos E., *Le principe de précaution et le droit alimentaire de l’Union européenne*, „Révue Internationale de Droit Économique” 2002, nr 2, s. 219–252.
- Weatherill S., *Consumer Policy*, [w:] P. Craig, G. de Burca (red.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2011.
- Weatherill S., *Recent Case law Concerning the Free Movement of Goods: Mapping the Frontiers of Market Deregulation*, „Common Market Law Review” 1999, t. 36, nr 1, s. 51–85.
- Weimer M., *The Right to Adopt Post-Market Restrictions of Genetically Modified Crops in the EU a Shift from De-Centralised Multi-Level to Centralised Governance in the Case of GM Foods*, „European Journal of Risk Regulation” 2012, t. 3, nr 3, s. 445–451.
- Wernaart B., *The Right to Food*, [w:] B. van der Meulen, B. Wernaart (red.), *EU Food Law. Handbook*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen 2020.
- Wesmeier M., *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, „Common Market Law Review” 2001, nr 38, s. 159–177.
- Wesołowska A., *Znakowanie produktów pochodzenia roślinnego po ukazaniu się wyroku TSUE w sprawie Tofu Town*, Lex/el. 2019.
- Willetts L., Tsioumani E., *World Food Security*, „Environmental Policy and Law” 2015, t. 45, nr 6, s. 238–273.
- Włodarczyk B., *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 2 (31), s. 11–26.

- Włodarczyk B., *Wyrok TSUE z 13 listopada 2019 r. w sprawie C-2/18 – Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2(27), s. 257–270.
- Włodarczyk B., *Zasada ostrożności w prawie międzynarodowym i unijnym na tle regulacji dotyczących rolnictwa, rybołówstwa i żywności – zarys problematyki*, [w:] A. Niewiadomski, K. Marciniuk, P. Litwiniuk (red.), *Z zagadnień systemu prawa: księga jubileuszowa Profesora Pawła Czechowskiego*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2021, s. 949–966.
- Wojciechowski P., *Cele prawa żywnościowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, nr 12, s. 45–64.
- Wojciechowski P., *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Wojciechowski P., *Obowiązkowe znakowanie żywności krajem i miejscem pochodzenia – koniec jednolitego rynku żywności?*, [w:] Ł. Pisarczyk (red.), *Prawne problemy i wyzwania Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Wojciechowski P., *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Wojciechowski P., *Znakowanie żywności jako instrument realizacji celów prawa żywnościowego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2(29), s. 509–529.
- Wojnarowicz M., Zaręba S., *Wyrok TSUE w sprawie produktów z terytoriów okupowanych przez Izrael*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2020, nr 4(1936).
- Woźniak L., Kud K., *Jakość biologiczna i zdrowotna żywności jako podstawowa wartość dla konsumenta*, „Zarządzanie i Finanse” 2017, t. 15, nr 2, s. 329–341.
- Wróbel A., *Artykuł 18 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Wróbel A., *Konstrukcja prawna zakazu dyskryminacji oraz prawa do niedyskryminacyjnego traktowania*, [w:] J. Maliszewska-Nienartowicz (red.), *Prawo antydyskryminacyjne*, t. 6, C.H.Beck, Warszawa 2020, s. 107–168.
- Wróbel A., *Pojęcie wspólnego rynku i rynku wewnętrznego a swobody wspólnotowe*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Wróbel A., *Znaczenie orzecznictwa „Cassis de Dijon” Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich a rozwój europejskiego prawa żywnościowego*, „Rejent” 1995, nr 10, s. 24–37.
- Wrześniewska-Wal I., *Żywność genetycznie zmodyfikowana. Aspekty prawne*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Zalasiński A., *Artykuł 110 TFUE*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Zawidzka A., *Rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej a interes publiczny*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.

- Zboralska M., *Artykuł 53*, [w:] M. Korzycka, P. Wojciechowski (red.), *Komentarz do rozporządzenia nr 178/2002 ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności*, LEX/el. 2018.
- Zboralska M., *Swobodny przepływ żywności w postaci suplementów diety w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2, s. 83–108.
- Zdyb M., *Współczesne aksjologiczne dylematy realizacji prawa do ochrony zdrowia przez władze publiczne i odpowiedzialności z tym związanej*, [w:] M. Zdyb, E. Kruk, A. Wołoszyn-Cichocka (red.), *Odpowiedzialność w ochronie zdrowia*, Instytut Ochrony Zdrowia, Warszawa 2018, s. 5–18.
- Zegar J.S., *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Zimny L., *Definicje i podziały systemów rolniczych*, „Acta Agrophysica” 2007, t. 10, nr 2, s. 507–518.

NETOGRAFIA

- Alcohol Consumption among Adults. Health at a Glance: Europe 2020*, https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-europe-2020_bf694bbe-en [dostęp: 1.09.2024].
- Annual Monitoring Report on the Cultivation of MON 810 in 2020*, https://food.ec.europa.eu/system/files/2021-10/gmo_rep-stud_mon-810_report-2020.pdf [dostęp: 1.09.2024].
- Co to jest i w czym może pomóc SOLVIT?*, <https://konsument.gov.pl/faq/solvit/> [dostęp: 1.09.2024].
- Czym jest Solvit?*, https://ec.europa.eu/solvit/what-is-solvit/index_pl.htm [dostęp: 1.09.2024].
- EU Chides Cyprus for Separating GMO Foods on Supermarket Shelves*, <https://www.ekathimerini.com/economy/38853/eu-chides-cyprus-for-separating-gmo-foods-on-supermarket-shelves/> [dostęp: 1.09.2024].
- Europejska Karta Walki z Otyłością przyjęta na konferencji ministerialnej WHO w sprawie walki z otyłością w Stambule (15–17 listopada 2006 r.)*, https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/87462/E89567.pdf [dostęp: 1.09.2024].
- Globalna strategia dotycząca diety, aktywności fizycznej i zdrowia przyjęta na 57. Zgromadzeniu w sprawie Zdrowia na Świecie i zatwierdzona przez rezolucję WHA57.17*, https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA57/A57_R17-en.pdf [dostęp: 1.09.2024].
- Grecka ustawa o środkach spożywczych (kontrola i sprzedaż) z lat 1996–2010, notyfikowana Komisji*, <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/search> [dostęp: 1.09.2024].

- Grecka ustawa o środkach spożywczych, wersja skonsolidowana*, <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC110544/> [dostęp: 1.09.2024].
- Friant-Perrot M., *Valorisation des produits agricoles et agro-alimentaires et information des consommateurs dans la proposition de règlement européen concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (COM 2008(40) final)*, <https://hal.science/hal-01082112/document> [dostęp: 1.09.2024].
- Nowak-Far A., *Krajowa regulacja dodatków do żywności ze znaczącymi odstępstwami na rzecz ochrony konsumentów: przykład Danii*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,18984.pdf> [dostęp: 1.09.2024].
- Podwyższenie wsparcia dla sektora warzyw po kryzysie związanym z zakażeniami bakterią E. Coli – Komunikat prasowy Komisji z dnia 28.07.2011 r.*, IP/11/938, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_11_938 [dostęp: 1.09.2024].
- Powiadomienie nr 2018/0562/PL-C00A zgłoszonego Komisji w Bazie TRIS w trybie dyrektywy 2015/1535*, <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/search> [dostęp: 1.09.2024].
- Powiadomienie nr 2010/405/CY w bazie notyfikacji technicznej Komisji Europejskiej*, <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/search> [1.09.2024].
- Questions and Answers on EU's Policies on Cultivation and Imports of GMOs*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_952 [dostęp: 1.09.2024].
- Komunikat prasowy Komisji z 14 lutego 2014 r., *Rok po skandalu dotyczącym koniny – działania zapowiedziane i wykonane – Komunikat prasowy Komisji z 14.02.2014 r.*, MEMO 14/113, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO_14_113 [dostęp: 1.09.2024].
- Separate Shelves for GM Foods Now Law*, https://gmwatch.org/en/?option=com_content&view=article&id=13044 [dostęp: 1.09.2024].
- Tabela uwag z konsultacji społecznych projektu ustawy o wyrobach winiarskich*, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/6B9266B15875800DC12586FD002F4695/%24File/1314.pdf> [dostęp: 1.09.2024].

STRESZCZENIE

Bezpieczeństwo żywności i jej jakość mają zasadnicze znaczenie dla zdrowia publicznego. Podstawową funkcją żywności jest bowiem zapewnienie życia i zdrowia człowieka. W tym sensie żywność jest dobrem szczególnym. Z drugiej jednak strony jest ona w pełni objęta definicją towaru, wypracowaną na gruncie orzecznictwa TSUE. W konsekwencji handel nią podlega swobodzie przepływu towarów. Ograniczenia tej swobody są możliwe tylko pod pewnymi warunkami. Jednym z nich jest uzasadnienie ograniczeń interesem ogólnym ochrony zdrowia publicznego, wskazanym w art. 36 TFUE. Uwarunkowania handlu żywnością są zatem złożone.

Celem monografii jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: czy instrumenty prawne, którymi dysponują państwa członkowskie na gruncie TFUE oraz aktów prawa wtórnego UE pozwalają im na zapewnienie ochrony zdrowia publicznego na swoich terytoriach w kontekście handlu żywnością? Innymi słowy – czy powołanie tych instrumentów prawnych pozwala na wykazanie zgodności z prawem UE ograniczeń w handlu żywnością uzasadnianych interesem ogólnym ochrony zdrowia publicznego?

Aby odpowiedzieć na tak sformułowane pytanie, badaniom poddano zwłaszcza problematykę możliwości wprowadzenia odstępstw od zakazu ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym, uzasadnianych ochroną zdrowia publicznego. Przeanalizowano także możliwość zastosowania odstępstw od harmonizacji prawa UE poprzez powołanie traktatowych mechanizmów derogacyjnych określonych w art. 114 TFUE oraz klauzul ochronnych, zawartych w aktach prawa wtórnego UE z zakresu prawa żywnościowego. Nakreślono również uwarunkowania społeczne, gospodarcze i prawne handlu żywnością. Problematykę tę ujęto w sześciu rozdziałach. Obejmowały one następujące zagadnienia.

W rozdziale I monografii analizie poddano pojęcie żywności oraz jej znaczenie społeczno-gospodarcze. Wskazano na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego. Nawiązano również do celów WPR. Wskazano przy tym na relację produktu rolnego do środka spożywczego. Przedstawiono także rozwój prawa żywnościowego UE.

W rozdziale II ukazano problematykę handlu żywnością w świetle swobody przepływu towarów. Nakreślono przesłanki z zamkniętego katalogu zawartego w art. 36 TFUE, które mogą mieć związek z handlem żywnością. W rozdziale zbadano również wybrane traktatowe postanowienia rolne pod kątem ustalenia, czy zawierają one szczególne reguły, które pozwalałyby na zastosowanie odstępstw od ogólnych zasad obrotu towarami w odniesieniu do produktów rolnych.

W rozdziale III podjęta została tematyka ochrony zdrowia publicznego w systemie prawnym UE. Przedstawiono istotę zdrowia publicznego, a także zakres kompetencji UE i państw członkowskich w tej dziedzinie. Analizie poddano poziom harmonizacji w obszarze WPR i prawa żywnościowego w odniesieniu do zdrowia publicznego. Odwołano się także do zasady ostrożności.

Przedmiotem rozdziału IV jest dogłębna analiza sposobu zastosowania przez państwa członkowskie interesu ogólnego ochrony zdrowia publicznego, dla uzasadnienia odstępstw od zakazu ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym w handlu żywnością. Wskazano na obszary, w których państwa członkowskie najczęściej przyjmowały ograniczenia o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, tj.: nazewnictwo środków spożywczych, oznakowanie środków spożywczych w zakresie kraju lub miejsca pochodzenia, krajowe znaki jakości żywności zawierające oznaczenia pochodzenia geograficznego, promocja żywności pochodzenia krajowego, krajowe wymogi w zakresie jakości żywności, procedura uprzedniego zezwolenia, ograniczenia w zakresie dystrybucji żywności, praktyki administracyjne państw członkowskich oraz ograniczenia w zakresie reklamy żywności.

W rozdziale V podjęty został problem ograniczeń o charakterze celnym, podatkowym i cenowym oraz monopoli w handlu żywnością. Środki te mogą bowiem stanowić formę protekcjonizmu gospodarczego.

Ostatni, VI rozdział, zawiera obszerną analizę problematyki odstępstw od harmonizacji prawa UE. Po pierwsze, analizie poddane zostały dwa mechanizmy derogacyjne zawarte w art. 114 TFUE. Pierwszy z tych mechanizmów stwarza państwu członkowskiemu możliwość utrzymania wcześniejszych regulacji krajowych, które stanowią odstępstwo od aktu harmonizacji unijnej. Z kolei drugi umożliwia wprowadzenie przez państwo członkowskie nowych regulacji, stanowiących odstępstwo od już uchwalonego aktu prawa wtórnego UE. Ich teoretycznoprawna analiza została podparta przykładami praktycznego zastosowania. Po drugie, analizie poddano klauzule ochronne zawarte w aktach prawa wtórnego UE. Przyjęte na ich podstawie regulacje krajowe, stanowią odstępstwo od aktu harmonizującego i mogą tym samym powodować ograniczenia w handlu żywnością. Podano przykłady ich zastosowania.

Metodą, którą się posłużono prowadząc badania, była metoda dogmatyczno-prawna. Badaniom poddano stanowisko doktryny oraz akty prawne, w tym m.in. decyzje Ko-

misji skierowane do państw członkowskich. W dużym stopniu oparto się na orzecznictwie TSUE. Częściowo powoływano się również na badania interdyscyplinarne.

Poczynione w monografii rozważania pozwoliły na weryfikację tezy badawczej i skonstruowanie następujących wniosków: instrumenty prawne, którymi państwa członkowskie dysponują na gruncie TFUE oraz aktów harmonizujących prawo żywnościowe UE, nie pozwalają im w wystarczającym stopniu na zapewnienie ochrony zdrowia publicznego na ich terytoriach. Choć teoretycznie zakres tych instrumentów jest rozbudowany i pojemny, to w praktyce ich skuteczne powołanie jest bardzo trudne. Wynika to przede wszystkim z restrykcyjnego podejścia instytucji unijnych do badania spełnienia przesłanek proporcjonalności środków krajowych. Orzecznictwo TSUE w sprawach dotyczących ograniczeń w handlu żywnością, wskazuje na udzielanie priorytetu w zapewnieniu swobody przepływu towarów, a co za tym idzie szerokiej oferty środków spożywczych na rynku wewnętrznym i ich konkurencyjności. Również ocena środków nadzwyczajnych notyfikowanych Komisji przez państwa członkowskie na podstawie mechanizmów derogacyjnych i klauzul ochronnych, zawartych w aktach prawa wtórnego, wskazuje na surowe badanie proporcjonalności krajowych uregulowań. Tymczasem przyjmowane przez państwa członkowskie ograniczenia w handlu żywnością ewoluowały na przestrzeni lat i obecnie wydają się mieć na celu rzeczywiste zapewnienie ochrony zdrowia publicznego, a nie zapewnienie ochrony rynku krajowego przed towarami przywożonymi z innych państw członkowskich. Wciąż zdarzają się jaskrawe przykłady nadużyć, jednak co do zasady, powołanie przesłanki ochrony zdrowia publicznego, wydaje się rzeczywiście służyć zapewnieniu realizacji tego interesu ogólnego.

SUMMARY

Food safety and quality are crucial for public health. Indeed, the basic function of food is to ensure human life and health. In this sense, food is a special good. However, it is fully covered by the definition of “goods” developed in the case law of the European Court of Justice (ECJ). As a result, its trade is subject to the free movement of goods. Any restrictions on this freedom are possible only under certain conditions. One of them is the justification of restrictions on grounds of the protection of public health, as indicated in Article 36 TFEU. Therefore, the conditions for trade in food are complex.

The aim of this dissertation is to answer the following research question: do the legal instruments available to Member States under TFEU and secondary EU legislation allow them to ensure public health protection in their territories in the context of food trade? In other words: is the use of these legal instruments effective in order to justify restrictions on food trade motivated by the general interest of public health protection?

To answer the research question, the following issues were analysed across six chapters.

In chapter I, the concept of food and its socio-economic significance were analysed. The need for ensuring food safety and security was highlighted, and reference was made to the goals of the Common Agricultural Policy (CAP). The relationship between agricultural products and food was also discussed, as well as the development of EU food law.

Chapter II presented the issue of food trade in the light of the free movement of goods. The legal grounds indicated in Article 36 TFEU that may be related to food trade were outlined. Selected treaty provisions on agriculture were also examined to determine whether they contain specific rules allowing for derogations from the general principles of free movement of goods with regard to agricultural products.

Chapter III addressed the issue of public health protection in the EU legal system. The definition of public health was presented, as well as the scope of the competence of the EU and its Member States in this area. The level of harmonisation in the areas of the CAP and food law relating to public health was also analysed. The precautionary principle was discussed.

Chapter IV provided a comprehensive analysis of the way in which Member States use the general interest of public health protection to justify restrictions and measures

having equivalent effect in food trade. Areas where Member States most commonly adopt measures having equivalent effect to quantitative restrictions were identified and analysed. These are: food naming; origin labelling; national quality marks for food containing indications of geographical origin; promotion of domestic food; national requirements for food quality; prior authorisation procedure; restrictions on food distribution; administrative practices of Member States; and food advertising.

Chapter V addressed the issues of customs, tax and price restrictions, as well as monopolies in food trade. These measures may constitute a form of economic protectionism.

Lastly, Chapter VI contains an in-depth analysis of derogations from the EU harmonisation measures. Firstly, two derogation mechanisms contained in Article 114 TFEU were examined. One of them allows a Member State to maintain its previous national regulations, which constitute a derogation from the harmonisation measure. The second allows a Member State to introduce new regulations that differ from an already adopted EU secondary law act. Their theoretical-legal analysis was supported by practical examples of their application. Then, safeguard clauses contained in EU secondary law acts were analysed. National regulations adopted based upon them constitute a derogation from the harmonising act and thus may cause restrictions in food trade. Examples of their application were given.

The research was conducted using the dogmatic-legal method. The position of the doctrine and legal acts, including decisions of the Commission addressed to the Member States, were examined. The research relied heavily on the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union (CJEU). Interdisciplinary research was also partially relied upon.

The considerations made in the dissertation allowed for the verification of the following research thesis: legal instruments available to Member States under the Treaty on the Functioning of the European Union and harmonising acts of EU food law do not sufficiently allow them to ensure the protection of public health in their territories. Although, theoretically, the scope of these instruments is extensive and broad, in practice, their effective application is very difficult. This is primarily due to the restrictive approach of EU institutions to examination of the proportionality of national measures. The jurisprudence of the CJEU in cases concerning restrictions on food trade indicates that priority is given to ensuring the free movement of goods, and thus a wide range of food products on the internal market and their competitiveness. The evaluation of provisional measures taken by Member States and notified to the Commission on the basis of derogation mechanisms and safeguard clauses also indicates a strict examination of the proportionality of national provisions. Meanwhile, restrictions on food trade adopted by the Member States have evolved over the years and currently seem to aim to actually ensure public health protection, rather than protect the domestic market from goods

imported from other Member States. Obvious infringements still occur, but in principle, Member States seem to invoke the general interest of public health protection in order to truly protect their populations.



Dr Beata Włodarczyk – doktor nauk prawnych, radca prawny, pracownik naukowy Zakładu Prawa Rolnego i Żywnościowego Instytutu Nauk Prawnych PAN w Warszawie, wieloletni urzędnik oraz autor licznych publikacji naukowych. Stopień doktora nauk prawnych uzyskała w 2023 r. w Instytucie Nauk Prawnych PAN. Wykształcenie prawnicze zdobywała zarówno w Polsce, jak i za granicą. Studia magisterskie na kierunku Prawo ukończyła na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Jako stypendystka rządu francuskiego w roku akademickim 2008/2009 uzyskała również dyplom magisterski z Prawa Unii Europejskiej na Uniwersytecie Lotaryńskim w Nancy. Odbiła półroczny staż w gabinetach sędziowskich w Trybunale Sprawiedliwości UE w Luksemburgu. Oprócz działalności naukowej posiada ponad dziesięcioletnie doświadczenie zawodowe jako urzędnik służby cywilnej, specjalizujący się w prawie rolnym i żywnościowym. W ramach obowiązków służbowych m.in. reprezentowała Polskę przed TSUE w Luksemburgu w sprawach z zakresu prawa rolnego. Obecnie pracuje jako prawnik w Brukseli.

Nikt chyba nie odważy się kwestionować fundamentalnego znaczenia ochrony zdrowia publicznego w produkcji i handlu produktami żywnościowymi. Ochrona ta ma coraz większe znaczenie w związku z postępującym umiędzynarodowieniem i globalizacją obrotu produktami żywnościowymi, co w konsekwencji przekłada się na większe zainteresowanie oraz rozleglejszą interwencję ustawodawców światowych w stworzenie prawnych gwarancji ochrony zdrowia publicznego obrocie produktami żywnościowymi.

Wypada zgodzić się z Autorką, że tak istotny społecznie i życiowo problem, nie doczekał się w literaturze polskiej kompleksowego opracowania. Z zadowoleniem należy więc powitać inicjatywę Autorki, która podjęła się całościowego opracowania tego jakże ważkiego, ale równocześnie jakże obszernego i skomplikowanego zagadnienia, bowiem prawidłowo rozwiązane może mieć istotne skutki praktyczne i legislacyjne.

W konsekwencji uważam dobór tematu rozprawy dokonany przez Autorkę za trafny, merytorycznie uzasadniony, a także nie waham się tego stwierdzić, dowodzący pewnie odwagi i ambicji badawczych. Autorka w moim przekonaniu, zadaniu temu podołała.

(z recenzji prof. zw. dr. hab. Aleksandra Lichorowicza)



**INP
PAN**

WYDAWNICTWO INP PAN

ISBN 978-83-68199-03-1



9 788368 199031