



Warszawa, 15 listopada 2016 r.

## **Opinia do ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych**

**(druk nr 320)**

### **I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa ma na celu wprowadzenie nowych regulacji dotyczących dobrowolnego znakowania środków spożywczych informacją „Produkt polski” wraz z określeniem wzoru znaku graficznego możliwego do zastosowania przy wskazywaniu takiej informacji.

Zgodnie z ustawą, aby artykuł rolno-spożywczy nieprzetworzony mógł zostać oznakowany informacją „Produkt polski” musi spełniać następujące kryteria:

- 1) jest to produkt, który nie podlegał przetwarzaniu, natomiast mógł zostać rozdzielony, podzielony na części, przecięty, pokrojony, pozbawiony kości, rozdrobniony, wygarbowany, skruszony, nacięty, wyczyszczony, przycięty, pozbawiony łusek, zmielony, schłodzony, zamrożony, głęboko zamrożony lub rozmrożony;
- 2) produkcja, uprawa lub hodowla, w tym zbiory, dojenie w przypadku krów, owiec i kóz odbyła się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a w przypadku:
  - a) mięsa dodatkowo wymaga się, aby zostało pozyskane ze zwierząt urodzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz których chów i ubój odbył się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
  - b) innych niż mięso produktów pochodzenia zwierzęcego – jeżeli zostały pozyskane od zwierząt, których chów odbywa się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Artykuł rolno-spożywczy przetworzony musi zostawać wyprodukowany na terytorium Polski ze składników, które mogłyby być oznaczone jako "Produkt polski", a jeżeli do jego produkcji użyto innych składników:

- 1) łączna masa tych składników wynosi nie więcej niż 25% łącznej masy wszystkich składników w chwili ich użycia do wyprodukowania tego produktu, nie licząc masy wody użytej do jego produkcji, oraz
- 2) nie można zastąpić tych składników takimi samymi, pochodzącymi z Polski składnikami lub zostały wyprodukowane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wyłącznie z polskich składników.

Ustawa zakłada, że do końca 2017 r. mogą pozostać w obrocie produkty oznakowane znakiem graficznym zawierającym informację „Produkt polski” niezgodnym z wzorem.

Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 29. posiedzeniu w dniu 4 listopada 2016 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 792). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, która wniosła do projektu poprawki o charakterze techniczno-legislacyjnym.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono poprawki polegające na zmniejszeniu udziału składników zagranicznych do wartości 10% masy produktu oraz dodaniu przepisu dopuszczającego stosowanie znaku „Produkt polski” tylko przez osoby fizyczne mające od 5 lat miejsce zamieszkania w Polsce lub jednostki organizacyjne należące w co najmniej 50% do wyżej określonych osób fizycznych.

Senat nie uwzględnił poprawek zgłoszonych w trakcie drugiego czytania, wobec czego ustawa została uchwalona w brzmieniu zaproponowanym przez komisję.

## **III. Uwagi szczególne**

1. Ustawa zakłada dobrowolne oznaczanie produktów spełniających określone warunki znakiem „Produkt polski”. Takie rozwiązanie może naruszać art. 34 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który stanowi, że ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między Państwami Członkowskimi.

Zawracał na to uwagę Minister Spraw Zagranicznych w opinii o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-

spożywczych, wyrażonej przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej z dnia 1 sierpnia 2016 r. Według cytowanej opinii „Projektowane przepisy dotyczące stosowania znaku graficznego dotyczącego informacji „Produkt polski” budzą zastrzeżenia pod kątem zgodności z traktatową zasadą swobodnego przepływu towarów, ponieważ mogą zostać uznane za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych zakazany w art. 34 TFUE. Mając na względzie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że taka właśnie byłaby kwalifikacja tej regulacji przez Trybunał. Dla Trybunału wystarczające bowiem jest to, że tego rodzaju środek może mieć wpływ na zachowania konsumentów wybierających towary krajowe (kosztem towarów przywożonych). Nie jest natomiast istotne, czy używanie znaku graficznego jest obowiązkowe, czy dobrowolne (249/81 Komisja p. Irlandii, sprawa „Buy Irish”, pkt 27-29; 122/82 Apple and Pear Council, pkt 17; C-325/00 Komisja p. Niemcom, pkt 23).

Środki niezgodne z art. 34 TFUE mogą być uzasadniane przez państwo członkowskie jedną z przesłanek określonych w art. 36 TFUE (moralność publiczna, porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, ochrona zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrona roślin, ochrona narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrona własności przemysłowej i handlowej). Wydaje się, że żadna z tych przesłanek nie mogłaby zostać powołana w tym przypadku. Projektowana regulacja mogłaby natomiast zostać uzasadniona potrzebą ochrony konsumentów, jako jednym z tzw. wymogów koniecznych wynikających z orzecznictwa TSUE. W uzasadnieniu do projektu zostały wskazane pewne elementy, które przemawiają za tym, że projektowany środek jest konieczny dla osiągnięcia założonego celu. Jednakże w przypadku sporu przed Trybunałem w przedmiocie projektowanej regulacji, konieczne będzie wzmocnienie uzasadnienia w zakresie proporcjonalności ww. środka. W szczególności konieczne będzie wykazanie, że ustanowienie wzoru graficznego w przepisach normatywnych jest odpowiednie do założonego celu, i że nie ma innego, alternatywnego środka, który zapewniłby osiągnięcie założonego celu, a jednocześnie w mniejszym zakresie ograniczałby swobodny przepływ towarów (tzn. nie skutkowałby promowaniem produktów krajowych, kosztem produktów pochodzących z innych państw członkowskich).”.

Projekt ustawy był notyfikowany Komisji Europejskiej, która w odpowiedzi podniosła, że dobrowolne znakowanie informacją „Produkt polski” oraz powiązany z tym znak

graficzny, mogą stwarzać problemy dotyczące zgodności z art. 34 TFUE, ponieważ mogą one mieć, przynajmniej potencjalnie, skutki ograniczające import artykułów żywnościowych. Komisja uważa, że notyfikowany projekt, wprowadzając dobrowolne podawanie informacji „Produkt polski” oraz powiązany z tym znak graficzny, mógłby skutecznie zachęcać konsumentów do nabywania artykułów żywnościowych opatrzonych takimi informacjami kosztem importowanych artykułów żywnościowych.

Komisja uważa, że uchwalona ustawa, w stosunkach pomiędzy państwami członkowskimi UE, mogłaby stanowić środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych dotyczących importu w rozumieniu art. 34 TFUE, o ile nie zostanie przedstawione uzasadnienie zgodnie z art. 36 TFUE lub w oparciu o któreś z nadrzędnych wymagań zgodnie z wykładnią zawartą w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. W rozpatrywanej notyfikacji nie podano takiego uzasadnienia. Komisja prosi władze polskie o przekazanie koniecznych uzasadnień zgodnie z art. 36 TFUE lub opartych na innych uznanych nadrzędnych wymaganiach odnoszących się do stosowania dobrowolnej informacji „Produkt polski”. Komisja kończy odpowiedź stwierdzeniem, że jest gotowa do podjęcia dalszej dyskusji dotyczącej podniesionych kwestii.

W świetle przytoczonych powyżej stanowisk należy rozstrzygnąć, czy istnieje uzasadnienie dla wprowadzenia opiniowanej ustawy, jako środka o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. W przypadku braku takiego uzasadnienia ustawę należy odrzucić.

2. Ustawa nie wprowadza przepisu, który w okresie przejściowym umożliwiłby stosowanie informacji „Produkt polski” w oznakowaniu produktów niespełniających wymagań określonych w dodawanym art. 7b ust. 1 lub 2.

Według uzasadnienia projektu ustawy w obecnym stanie prawnym umieszczenie informacji „Produkt polski” podlega bardziej restrykcyjnym ograniczeniom niż wprowadzana regulacja. Jednak porównując obowiązujące i uchwalane przepisy nie można wykluczyć, że w konkretnych stanach faktycznych produkty obecnie spełniające wymagania, po wejściu ustawy w życie nie będą korzystały z prawa do oznaczenia „Produkt polski”.

Należy pamiętać, że towar wadliwie oznaczony zostanie wyłączone z obrotu niezależnie od etapu dystrybucji. Zatem również sprzedawca detaliczny, który w chwili wejścia ustawy w życie będzie dysponował takimi produktami nie będzie mógł ich sprzedać pod rygorem odpowiedzialności za delikt administracyjny.

Dolegliwość braku odpowiedniego przepisu przejściowego zwiększa stosunkowo krótkie *vacatio legis*, które może okazać się niewystarczające do wycofania z obrotu i zmiany oznaczenia produktów.

Wobec tego należy dodać przepis przejściowy wprowadzający okres, w którym produkty spełniające dotychczasowe wymogi będą mogły pozostać w obrocie.

Propozycja poprawki:

*w art. 2 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 2 oraz dodaje się ust. 1 w brzmieniu:*

*„1. Artykuły rolno-spożywcze, niespełniające warunków określonych w art. 7b ust. 1 i 2 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, które są oznakowane znakiem graficznym zawierającym informację „Produkt polski”, mogą pozostawać w obrocie do dnia 31 grudnia 2017 r.”.*

*Michał Gil*

*Główny legislator*