

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

Traktatowe podstawy regulacji dotyczących nowej żywności – wybrane zagadnienia

1. Wprowadzenie

Regulacje prawnożywnościowe mają w większości charakter publiczno-prawny. Jak wskazuje M. Korzycka-Iwanow, metoda administracyjnoprawna dotyczy unormowań prawa żywnościowego o charakterze obligatoryjnym, należących do publicznoprawnej sfery prawa, w szczególności gdy dotyczą one zdrowia i życia konsumenta¹. Są to przede wszystkim regulacje obejmujące kwestie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa żywności. W tym zakresie przewiduje się wiele ograniczeń podstawowych praw, wolności i swobód zarówno konstytucyjnych, jak i traktatowych. Restrykcje te dotyczą przede wszystkim praw i wolności ekonomiczno-społecznych, związanych z jednej strony z ochroną zdrowia i życia jednostki, z drugiej zaś – z zapewnieniem wolności gospodarczych, odnoszących się do prowadzenia działalności gospodarczej i swobody przepływu towarów w Unii Europejskiej.

Przedmiotem rozważań są wybrane zagadnienia związane z zapewnieniem podstawowych praw, wolności i swobód w świetle unormowań dotyczących nowej żywności. Analizie poddane zostaną regulacje konstytucyjne i traktatowe, w zestawieniu z rozporządzeniem nr 258/97² i nowym rozporządzeniem nr 2015/2283³.

¹ Por. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 82.

² Rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 stycznia 1997 r. dotyczące nowej żywności i nowych składników żywności, Dz. Urz. UE L 1997, nr 43, s. 1 (dalej jako: rozporządzenie nr 258/97).

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/2283 z 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej żywności, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego

Celem rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, czy regulacje dotyczące nowej żywności znajdują podstawy prawne świadczące o ich legalności oraz czy unormowania te, przewidując wiele istotnych ograniczeń w zakresie wprowadzania innowacji na rynek unijny, nie stoją w sprzeczności z podstawowymi prawami, wolnościami i swobodami konstytucyjnymi oraz traktatowymi.

Za podjęciem rozważań przemawiają zwłaszcza względy poznawcze, legislacyjne oraz ochronne i gospodarcze. Kwestie poznawcze dotyczą w szczególności kwestii nowej żywności i stosowania innowacyjnych metod produkcji. Zadane pytania mają charakter zasadniczy. Od odpowiedzi na nie należy rozpocząć jakiegokolwiek rozważania dotyczące prawnych aspektów *novel food*. Tylko udzielenie pozytywnej odpowiedzi pozwoli domniemywać o skuteczności przyjętych rozwiązań i podjąć badania w tym zakresie.

Prowadzone badania uzasadniają także względy praktyczno-legislacyjne. Rozważania na ten temat mają teraz szczególne znaczenie, z uwagi na prace legislacyjne nad nowym rozporządzeniem o nowej żywności. Komisja przyjęła 18 grudnia 2013 r. wniosek dotyczący projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nowej żywności, a także klonowania zwierząt. Podczas posiedzenia Komisji ds. Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności 25 czerwca 2015 r. parlamentarzyści poparli większością głosów projekt rozporządzenia w sprawie nowej żywności. W listopadzie 2015 r. także Parlament i Rada osiągnęły porozumienie w tej sprawie. Zarówno dotychczasowe, jak i nowe unormowania przewidują instrumenty wprowadzania nowej żywności na rynek unijny, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa tego rodzaju środków spożywczych. Stąd ocena dotychczasowej i nowej regulacji prawnej z punktu widzenia jej legalności i zgodności z podstawowymi prawami, wolnościami oraz swobodami wydaje się konieczna, a przedstawienie uwag oraz zastrzeżeń ważne, szczególnie z uwagi na prace legislacyjne.

Względy ochronne i gospodarcze są natomiast ze sobą ściśle związane. Z jednej strony nieunikniony rozwój technologiczny i innowacje w branży spożywczej przynieść mogą wiele korzyści ekonomicznych i społecznych, przyczyniając się do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Innowacyjne metody produkcji żywności mogą przyczynić się do obniżenia kosztów wytwarzania produktów spożywczych, ograniczyć lub uniezależnić produkcję

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 2015, nr 327, s. 1 (dalej jako: rozporządzenie nr 2015/2283).

od warunków przyrodniczych, wpłynąć na poprawę stanu środowiska oraz dostarczać ludziom produktów o specjalnie zwiększonej lub obniżonej kaloryczności, ilości składników odżywczych i mineralnych, a także produktów hipoalergicznym. Z drugiej strony zaś nowa żywność stanowić może ryzyko nie tylko dla zdrowia publicznego. Negatywne skutki produkcji, stosowania i spożycia nowej żywności mogą ujawniać się w dłuższej perspektywie czasowej i dlatego konieczne jest zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa tego rodzaju żywności. W tym celu regulacje dotyczące nowej żywności nakładają wiele obowiązków i ograniczeń na przedsiębiorców wprowadzających tego rodzaju żywność na rynek unijny. Konieczne jest zatem udzielenie odpowiedzi na postawione na wstępie pytania.

2. Prawo do żywności

W piśmiennictwie rozróżnia się pojęcia bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego, zwracając uwagę na to, że pierwsze zakłada przysługujące każdemu prawo do żywności bezpiecznej, drugie – że każdy ma prawo do żywności⁴.

Należy stwierdzić, że prawo do żywności jest immanentnie związane z prawem do żywności bezpiecznej. Realizacja bowiem pierwszego ze wskazanych praw determinuje konieczność zapewnienia bezpieczeństwa środków spożywczych dla zdrowia i życia konsumentów, a zatem rodzi konieczność uczynienia zadość prawu do żywności bezpiecznej. Także z drugiej strony ochrona zdrowia i życia człowieka przed zagrożeniami powodowanymi przez żywność może mieć miejsce dopiero po zapewnieniu dostaw środków spożywczych. Z punktu widzenia niniejszych rozważań należy przyrzeć się obu kwestiom i dlatego w dalszej części będą one określane zbiorczo jako prawo do żywności obejmujące zarówno odpowiednią dostępność, jak i bezpieczeństwo produktów.

K. Leśkiewicz twierdzi, że prawo do żywności wpisuje się w prawa człowieka do życia, do wyżywienia, a także godności ludzkiej⁵. Zgodnie z art. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ z 10 grudnia 1948 r. każdy człowiek ma prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa swej osoby. Jak wskazuje natomiast art. 25 ust. 1 Deklaracji: każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny,

⁴ Por. K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 181.

⁵ Ibidem, s. 185.

włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne, oraz prawo do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny⁶. To postanowienie wprost odnosi się zarówno do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, jak i bezpieczeństwa żywności. Każdy człowiek realizować będzie swoje prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny w zakresie wyżywienia, jeżeli będzie miał możliwość dostępu zarówno do odpowiedniej dawki żywienia, jak i do bezpiecznych środków spożywczych. Niestety, jak wskazuje L. Garlicki, Deklaracja pozbawiona była charakteru wiążącego⁷.

Podobnie na istnienie prawa do żywności wskazuje wprost Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ, ratyfikowany przez Polskę 18 marca 1977 r. Zgodnie z art. 11 ust. 1 tego dokumentu każdemu przysługuje prawo do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, natomiast art. 11 ust. 12 ustanawia podstawowe prawo każdego do wolności od głodu. Ogólny Komentarz (General Comment 12)⁸ w celu urzeczywistnienia prawa do żywności zakłada przyjęcie krajowych strategii i ustanowienie właściwych regulacji prawnych. Wskazać trzeba, że regulacje te mają charakter powszechny i zostały również ratyfikowane przez Polskę⁹.

Jak wskazuje M. Korzycka-Iwanow, prawo do żywności nie jest wymienione w konstytucjach europejskich i uważa się, że jest objęte prawem do ochrony zdrowia¹⁰. Należy jednak zauważyć, że podstawy do realizacji prawa do żywności zawierają traktaty unijne.

Artykuł 119 ust. 1 TfUE¹¹ wskazuje, że dla osiągnięcia powziętych celów¹² działania państw członkowskich i Unii obejmują przyjęcie polityki gospodarczej opartej na ścisłej koordynacji polityki gospodarczej poszczególnych państw członkowskich, rynku wewnętrznym i ustaleniu wspólnych

⁶ Zob. http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf.

⁷ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 86.

⁸ United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant), 12 May 1999, <http://www.refworld.org/docid/4538838c11.html>. Por. pkt 21 i n. Komentarza.

⁹ Por. L. Garlicki, op. cit., s. 86.

¹⁰ M. Korzycka-Iwanow, op. cit., s. 86.

¹¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 2012, nr 326, s. 47 (dalej jako: TfUE).

¹² Określonych w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 2012, nr 326, s. 15 (dalej jako: TUE).

celów oraz prowadzonej w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją. Doktryna reprezentuje stanowisko, zgodnie z którym powyższe oznacza zakaz wprowadzania mechanizmów gospodarki planowej, co natomiast nie wyklucza stosowania instrumentów nakazowych uzasadnionych ze względu na ochronę konsumenta lub środowiska¹³.

Artykuł 39 TfUE wskazuje natomiast na cele Wspólnej Polityki Rolnej¹⁴. W zakresie urzeczywistnienia prawa do żywności zwrócić należy szczególną uwagę na zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw oraz zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów. W odniesieniu do regulacji dotyczących nowej żywności podkreślić trzeba również zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej.

Z powyższego wynika, że do zadań Wspólnej Polityki Rolnej należy m.in. bezpieczeństwo zaopatrzenia, rozumiane wieloaspektowo, tj. jako ilościowe zabezpieczenie dostaw oraz jako bezpieczeństwo żywności z punktu widzenia ochrony zdrowia konsumentów, ale też uwzględniania preferencji i interesów ekonomicznych konsumentów¹⁵.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.¹⁶ nie przewiduje natomiast wprost prawa do żywności. Wpisuje się ono jednak w przewidziane w niej prawo osobiste, jakim jest prawo do życia oraz prawo socjalne, tj. prawo do ochrony zdrowia. Zgodnie z art. 38 Konstytucji Rzeczypospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia. Regulacja ta nakłada na organy państwowe obowiązek podjęcia działań eliminujących bądź przynajmniej minimalizujących wszelkie zagrożenia życia, a szczególne zadanie w tym zakresie ma do spełnienia ustawodawca, na którym ciąży obowiązek realizacji programu zawartego w Konstytucji i tworzenia prawa będącego jego konkretyzacją¹⁷. Natomiast art. 68 Konstytucji przewiduje, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Trybunał Konstytucyjny¹⁸

¹³ Por. A. Wróbel, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2002, s. 43.

¹⁴ K. Leśkiewicz wskazuje, że art. 39 TfUE reguluje kwestie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego (por. eadem, op. cit., s. 189).

¹⁵ Por. M. Korzycka-Iwanow, op. cit., s. 87; A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane problemy*, „*Studia Iuridica Agraria*” 3, 2002, s. 89 i n.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.

¹⁷ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, SIP Legalis, Komentarz do art. 38.

¹⁸ Por. wyrok TK z 23 marca 1999 r., K2/98, OTK 1999, nr 3, poz. 38.

podniósł, że z art. 68 ust. 1 Konstytucji wynika podmiotowe prawo jednostki do ochrony zdrowia oraz obiektywny nakaz podejmowania przez władze publiczne takich działań, które są konieczne do należytej ochrony i realizacji tego prawa. Artykuł 68 ust. 4 Konstytucji wskazuje również, że władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych. Na władzach publicznych spoczywa obowiązek stworzenia odpowiednich podmiotów, których działanie umożliwi zapobieganie chorobom, a w razie ich wystąpienia – odpowiednie ich zwalczanie i leczenie¹⁹. Ponadto zgodnie z art. 76 Konstytucji władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Przepisy te wyraźnie chronią zdrowie i życie każdego człowieka, również w odniesieniu do żywności, oraz zabezpieczają konsumenta przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, chroniąc jego interes ekonomiczny, także na rynku spożywczym.

Jak podkreśla M. Korzycka-Iwanow, Polska nie wprowadziła wprost do porządku prawnego pojęcia „prawo do żywności”, jednakże stworzono warunki ustrojowe do jego realizacji, a wolności, prawa oraz obowiązki człowieka i obywatela zawarte w rozdziale II Konstytucji RP, w szczególności prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, są ściśle związane z prawami człowieka ustalonymi w prawie międzynarodowym²⁰.

Nowa żywność jest szczególną szansą dla urzeczywistnienia prawa do żywności. Z jednej bowiem strony może zapewnić stałe dostawy żywności, uniezależniając produkcję od warunków klimatycznych i obniżając jej koszty. Z drugiej natomiast – regulacje dotyczące wprowadzania tej żywności na rynek unijny są w założeniu swoistą barierą chroniącą nie tylko zdrowie i życie konsumenta, ale też jego interesy ekonomiczne.

3. Swobodny przepływ towarów a bezpieczeństwo żywności

W Unii Europejskiej swobodny przepływ towarów, w tym również żywności²¹, zapewniają regulacje traktatowe oraz przyjęta na poziomie Unii harmonizacja norm i przepisów technicznych, a także jednolite procedury oceny

¹⁹ Por. B. Banaszak, op. cit., Komentarz do art. 68.

²⁰ M. Korzycka-Iwanow, op. cit., s. 90.

²¹ Przez pojęcie towaru należy rozumieć wszelkie przedmioty mające wartość materialną i dzięki temu mogące być obiektem operacji handlowych. Por. wyrok ETS z 10 grudnia 1968 r. w sprawie 7/68 – *Komisja v. Włochy*.

zgodności wyrobów²². Swoboda przepływu towarów została uregulowana w art. 28-37 TfUE. Jej podstawą jest unia celna, która zapewnia swobodny obrót towarami na terytorium UE bez pobierania opłat celnych oraz ustanowienie jednolitej Wspólnej Taryfy Celnej w stosunku do towarów pochodzących z państw trzecich, ale składają się również na nią: zakaz nakładania wszelkich ograniczeń ilościowych oraz środków o charakterze równoważnym, zakaz opodatkowania dyskryminacyjnego i protekcjonistycznego oraz nakaz reorganizacji monopolii państwowych o charakterze handlowym w taki sposób, aby nie wpływały one negatywnie na swobodny przepływ towarów²³. Zgodnie z art. 28 ust. 2 i art. 29 TfUE w swobodnym przepływie towarów uczestniczą zarówno towary pochodzące z państw członkowskich, jak i towary pochodzące wprawdzie z państw trzecich, lecz znajdujące się w wolnym obrocie w jednym z państw członkowskich (towary wspólnotowe)²⁴. Jak wskazuje art. 29 TfUE, produkty pochodzące z państw trzecich są uważane za będące w swobodnym obrocie w jednym z państw członkowskich, jeżeli dopełniono wobec nich formalności przywozowych 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.

Wyrazem powyższego są regulacje dotyczące międzynarodowego obrotu żywnością. Zgodnie z art. 11 rozporządzenia 178/2002 można importować żywność celem wprowadzenia jej na rynek wspólnotowy, jeżeli spełnia ona wymagania prawa żywnościowego lub inne warunki, które są uznawane za równorzędne z wymaganiami wspólnotowymi. Środki spożywcze sprowadzane do Unii Europejskiej objęte są urzędową kontrolą żywności. Prawo celne uzależnia dopuszczenie do obrotu przywiezionych z państw trzecich towarów od spełnienia określonych wymogów związanych z rodzajem tych towarów²⁵. W związku z tym zarówno sanitarną, jak i weterynaryjną kontrolę graniczną przeprowadza się razem z kontrolą celną²⁶. Do obrotu dopuszcza się partię żywności tylko pod warunkiem pozytywnego wyniku granicznej kontroli sanitarnej lub weterynaryjnej. Co do zasady tak dopuszczona do ob-

²² I. Wrzesińska-Wal, *Żywność genetycznie zmodyfikowana. Aspekty prawne*, Warszawa 2008, s. 83.

²³ Por. J. Barcz, w: idem, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 62.

²⁴ Por. M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2005, s. 154.

²⁵ Por. M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 241.

²⁶ Ibidem, s. 241.

rotu na terenie UE żywność i środki spożywcze wyprodukowane na jej terenie znajdować się winny w swobodnym obrocie na obszarze całej Unii.

Jednakże Trybunał Sprawiedliwości już dawno wskazał, że w związku z tym, że cele Wspólnej Polityki Rolnej określone w art. 39 TUE są potencjalnie sprzeczne i zasadniczo odmienne, nie mogą być jednocześnie w pełni osiągnięte²⁷. Dlatego instytucje Unii Europejskiej mogą nadawać niektórym z nich czasowy priorytet, wynikający z potrzeb gospodarczych²⁸. A. Jurcewicz słusznie podnosi, że choć wiele postanowień Traktatu służyło pierwotnie w szczególności realizacji zasady swobodnego przepływu towarów, to z upływem czasu straciła ona na znaczeniu, a 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 uwzględniania preferencji konsumentów²⁹.

4. Kompetencje UE w zakresie stanowienia regulacji dotyczących nowej żywności

Jak wskazuje P. Wojciechowski, Unia Europejska nie posiada kompetencji do samodzielnego określania swoich uprawnień, a każdy akt prawny przez nią ustanowiony wymaga istnienia nomy kompetencyjnej uprawniającej do jej wydania³⁰. Zasada przyznania kompetencji³¹ jest podstawową zasadą strukturalną, na której opiera się konstytucyjna struktura UE, i oznacza ona, że Unia może działać jedynie w zakresie swoich kompetencji i ma ich tylko tyle, ile powierzyły jej państwa członkowskie³², nie mogąc samodzielnie modyfikować zakresu swoich kompetencji³³. Wyrażają ją w szczególności art. 4 ust. 1 TUE oraz art. 5 TUE. Jak stanowi art. 5 ust. 2 TUE: zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej

²⁷ Por. J. Zięba, w: A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 15; sprawa 5/67 – *W. Beus GmbH&Co. v. Hauptzollamt München*, Zb. Orz. 1968, s. 83.

²⁸ Por. J. Zięba, op. cit., s. 15; sprawa 5/73 – *Balkan-Import-Export GmbH v. Hauptzollamt Berlin-Packhof*, Zb. Orz. 1973, s. 1091.

²⁹ Por. M. Korzycka-Iwanow, op. cit., s. 22 i przywołana tam literatura.

³⁰ P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 24.

³¹ Inaczej zwana zasadą kompetencji powierzonych, *principle of attributed powers*; por. P. Wojciechowski, op. cit., s. 24.

³² Por. A. Wyrozumska, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, op. cit., s. 79.

³³ P. Wojciechowski, op. cit., s. 24.

przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów, natomiast wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich. W art. 4 ust. 1 TUE postanowiono, że zgodnie z art. 5 TUE wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich. Do tej zasady odwołuje się również art. 13 ust. 2 zd. 1 TUE stanowiący, że każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Nawiązanie do tej zasady znaleźć można także w art. 7 TfUE: „Unia zapewnia spójność swoich poszczególnych polityk i działań, uwzględniając wszystkie swoje cele i zgodnie z zasadą przyznania kompetencji”.

Wyróżnia się kompetencje wyłączne Unii, kompetencje dzielone Unii i państw członkowskich, a także kompetencje wspierające, koordynacyjne i uzupełniające. W zakresie kompetencji wyłącznych jedynie Unia Europejska może stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące³⁴. Drugi rodzaj kompetencji dzielony jest przez Unię z państwami członkowskimi, jeżeli Traktaty przyznają jej kompetencje, które nie są kompetencjami wyłącznymi oraz wspierającymi, koordynacyjnymi i uzupełniającymi. Z art. 4 ust. 2 lit. d) i f) TfUE wynika, że kompetencje dzielone obejmują m.in. dziedzinę rolnictwa, a także ochrony konsumentów. Sposób wykonywania kompetencji dzielonych określa natomiast art. 2 ust. 2 TfUE. Zgodnie z tym przepisem Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w określonych dziedzinach. Państwa członkowskie natomiast wykonują swoją kompetencję jedynie w takim zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej. Wskazać należy również, że państwa członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej. Jak wskazuje A. Wyrozumska, w istocie kompetencje nie są dzielone według dziedzin, lecz są ograniczone „funkcyjnie” tym, co jest niezbędne do osiągnięcia celów i wypełnienia zadań przez Unię³⁵. Zauważyć trzeba, że po wejściu w życie traktatu lizbońskiego zniknęła kategoria kompetencji wyłącznych państw członkowskich³⁶. Jednakże w dalszym ciągu kompetencje nieprzyznane UE w traktatach należą do państw członkowskich³⁷. Wprowadzono jednak kompetencje Unii w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw

³⁴ Por. art. 2 ust. 1 TfUE. Kompetencje wyłączne wymienione są w art. 3 TfUE.

³⁵ A. Wyrozumska, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, op. cit., s. 87.

³⁶ Por. Z. Brodecki, *Prawo integracji. Konstytucja dla Europy*, Warszawa 2011, s. 53.

³⁷ Por. art. 5 ust. 2 TUE.

członkowskich, nie zastępując ich kompetencji w określonych dziedzinach³⁸. Akty prawne UE w tych obszarach nie mogą jednak prowadzić do harmonizacji przepisów krajowych³⁹.

Należy zauważyć, że kompetencje Unii dzieli się również na kompetencje wyraźne, domniemane, ogólne oraz dodatkowe. Pierwsze z wymienionych są wyraźnie wskazane w traktatach, np. art. 19 TfUE. Kolejne domniemane są z funkcji lub celów organizacji implikowanych z przepisów traktatów⁴⁰. Kompetencje ogólne służą do stanowienia prawa w celu ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego – mogą być użyte, jeśli brakuje szczegółowego przepisu, który mógłby być podstawą działań UE⁴¹. Kompetencje dodatkowe przewiduje art. 352 TfUE, który daje Unii, w przypadku braku kompetencji szczegółowych i ogólnych, niezbędne kompetencje dodatkowe do osiągnięcia celów traktatów w ramach polityk w nich określonych⁴².

5. Podstawa prawna regulacji dotyczących nowej żywności

Konsekwencją zasady przyznania kompetencji jest obowiązek oparcia każdego aktu prawnego Unii na właściwej podstawie prawnej⁴³. Jest to istotny wymóg formalny, który decyduje o ważności podejmowanego przez nią działania⁴⁴. Podstawa prawna rzutuje na treść aktu, tryb jego stanowienia i uzasadnia kompetencje organu prawodawczego⁴⁵. Wybór podstawy musi opierać się na czynnikach obiektywnych, co do których istnieje możliwość kontroli w drodze sądowej⁴⁶ i które obejmują w szczególności cel i treść aktu.

W preambułach aktów prawnych dotyczących żywności najczęściej powoływanymi podstawami traktatowymi w dziedzinie prawa żywnościowego są postanowienia odnoszące się do Wspólnej Polityki Rolnej (art. 37 TWE), ochrony zdrowia i ochrony konsumenta (art. 152 i 153 TWE), harmonizacji prawa na rzecz funkcjonowania rynku wewnętrznego (art. 95 TWE), swo-

³⁸ W dziedzinach określonych w art. 6 TfUE.

³⁹ Por. A. Wyrozumska, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, op. cit., s. 88.

⁴⁰ Por. ibidem, s. 81.

⁴¹ Por. ibidem, s. 82.

⁴² Por. ibidem, s. 83.

⁴³ Por. ibidem, s. 80.

⁴⁴ Z. Brodecki, op. cit., s. 51.

⁴⁵ P. Wojciechowski, op. cit., s. 26.

⁴⁶ Ibidem.

bodnego przepływu towarów (art. 28-30 TWE), wspólnej polityki handlowej (art. 133 TWE). Regulacje dotyczące nowej żywności, tj. rozporządzenie nr 258/97 oraz rozporządzenie nr 2015/2283 wydane zostały na podstawie kompetencji ogólnej, związanej z harmonizacją prawa na rzecz funkcjonowania rynku wewnętrznego, tj. na podstawie art. 100a TWE (obecnie: art. 114 TfUE).

Jak wskazuje art. 114 TfUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc prawo zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmują środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Należy zauważyć, że w przeciwieństwie do art. 115 TfUE, który przewiduje możliwość wydawania dyrektyw w celu zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, mających bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego, art. 114 TfUE umożliwia podejmowanie środków, czyli nie tylko dyrektyw, lecz także rozporządzeń⁴⁷.

Zgodnie z orzecznictwem powoływanie art. 114 TfUE jako podstawy wydawania aktów prawnych jest uzasadnione w sytuacji, gdy rozbieżności między przepisami państw członkowskich mogą zakłócić podstawowe wolności i w ten sposób wyrzucić bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego⁴⁸. Zwykle stwierdzenie różnic pomiędzy uregulowaniami krajowymi nie wystarcza do uzasadnienia odwołania się do tego artykułu⁴⁹.

Ustawodawca wskazał w rozporządzeniu nr 258/97⁵⁰, że różnice występujące w ustawodawstwie poszczególnych krajów odnoszące się do nowej żywności lub nowych składników żywności mogą przeszkodzić w swobodnym przepływie środków spożywczych, co może doprowadzić do nieuczciwej konkurencji, a w efekcie może mieć bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Natomiast w preambule rozporządzenia nr 2015/2283 podkreśla się, że swobodny przepływ bezpiecznej i zdrowej żywności stanowi zasadniczy aspekt rynku wewnętrznego i w istotny sposób wpływa na stan zdrowia i dobrostan obywateli oraz na ich interesy społeczno-gospodarcze. Różnice między krajowymi przepisami w zakresie oceny bezpieczeństwa i wydawania zezwoleń dotyczących nowej żywności mogą

⁴⁷ P. Wojciechowski, op. cit., s. 29.

⁴⁸ Ibidem, s. 29.

⁴⁹ Por. A. Wyrozumka, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumka, op. cit., s. 85; P. Wojciechowski, op. cit., s. 29.

⁵⁰ Pkt 1 preambuły rozporządzenia nr 258/97.

utrudniać swobodny przepływ takiej żywności, stwarzając tym samym brak pewności prawa i nierówne warunki konkurencji.

Podkreślić należy, że organy Unii Europejskiej, przyjmując środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego w dziedzinie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska i ochrony konsumentów – zobowiązane są przyjmować za podstawę wysoki poziom ochrony i uwzględniać w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych⁵¹. W ramach swoich odpowiednich kompetencji Parlament Europejski i Rada starają się również osiągnąć ten cel. Wymóg ten ma istotne znaczenia w odniesieniu do szczegółowych regulacji dotyczących nowej żywności. W celu ochrony zdrowia publicznego należy bowiem zapewnić, aby nowa żywność i nowe składniki żywności były poddawane jednej kontroli oceniającej ich bezpieczeństwo, przeprowadzonej według procedury wspólnotowej, zanim zostaną one wprowadzone do obrotu we Wspólnocie⁵². Z drugiej zaś strony należy zapewnić uproszczoną procedurę oceny nowej żywności i nowych składników żywności, które w znacznym stopniu stanowią odpowiednik już istniejącej żywności czy jej składników⁵³. Podobnie stanowi rozporządzenie nr 2015/2283⁵⁴: w ramach realizacji polityki żywnościowej Unii należy zapewnić wysoki poziom ochrony zdrowia człowieka i interesów konsumentów oraz efektywne funkcjonowanie rynku wewnętrznego, przy jednoczesnym zapewnieniu przejrzystości. Wysoki poziom ochrony i poprawa jakości środowiska należą do celów Unii określonych w Traktacie o Unii Europejskiej. Ważne jest, by cele te były brane pod uwagę w całym stosownym prawodawstwie Unii, włącznie z niniejszym rozporządzeniem.

6. Ograniczenie swobód unijnych

Regulacje szczególnie dotyczące nowej żywność mogą ograniczać wyłączenie swobodny przepływ towarów w Unii Europejskiej. Inne podstawowe swobody, tj. przepływu kapitału, usług i osób, w tym pracowników i przedsiębiorczości, nie są zagrożone. Jak wskazano wyżej, zastosowanie art. 114 TfUE ma służyć dwóm celom: eliminacji ograniczeń w zakresie wykonywania swobód unijnych oraz usuwaniu zniekształceń konkurencji, jakie wyni-

⁵¹ Por art. 114 ust. 3 TfUE.

⁵² Por. pkt 2 preambuły rozporządzenia nr 258/97.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Por. pkt 2 preambuły rozporządzenia nr 2015/2283.

kają z różnic między ustawodawstwem państw członkowskich⁵⁵. Unijne regulacje dotyczące nowej żywności mają również zapobiec ograniczeniom w swobodnym przepływie towarów, które mogłyby się pojawić, gdyby państwa członkowskie samodzielnie ustanawiały warunki dopuszczenia tego rodzaju żywności na swój rynek krajowy. Można wyobrazić sobie bardzo prawdopodobne sytuacje, w których odmienności regulacyjne są tak znaczne, że produkt dopuszczony w jednym państwie członkowskim nie może być swobodnie wwieziony do innego, ponieważ na podstawie przepisów krajowych nie mógłby zostać wprowadzony na rynek krajowy. Takie regulacje, zgodnie z formułą Dassonville⁵⁶, uznać należałoby za środki o charakterze równoważnym z ograniczeniami ilościowymi.

Regulacje dotyczące nowej żywności, mające formę unijnych rozporządzeń, nie stanowią naruszeń zasady swobody przepływu towarów. Nie wprowadzają żadnych ograniczeń w przywozie i wywozie nowej żywności pomiędzy państwami członkowskim, stanowią jedynie w sposób jednolity barierę ochroną dla całej UE. Po spełnieniu wspólnych wymogów produkt wprowadzony na obszar UE może swobodnie przekraczać wewnętrzne granice Unii. Podkreślić trzeba również, że ograniczenia ilościowe oraz środki o skutkach podobnych rozumiane są jako przepisy państw członkowskich⁵⁷. Zatem w zakresie nieuregulowanym kompleksowo przez ustawodawstwo unijne określa się warunki, w których powołanie na imperatywne wymogi nie stoi w sprzeczności z fundamentalnymi celami ustawodawstwa europejskiego⁵⁸.

Należy jednak zauważyć, że postanowienia TfUE pozwalają na utrzymanie lub wprowadzenie nowych przepisów krajowych mimo przyjęcia unijnych środków harmonizacji ustawodawstw. Zgodnie z art. 114 ust. 4 TfUE, jeżeli po przyjęciu środka harmonizującego przez Parlament Europejski i Radę, przez Radę lub przez Komisję państwo członkowskie uzna za niezbędne utrzymanie przepisów krajowych uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kul-

⁵⁵ Por. M. Ahlt, M. Szpunar, op. cit., s. 252.

⁵⁶ Sprawa 8/74 – *Procureur du Roi v. Benoit i G. Dassonville*, „European Court Reports” (ECR) 1974, s. 837. Zgodnie z formułą wszelkie przepisy państw członkowskich dotyczące obrotu, które mogą utrudniać handel wewnątrz UE bezpośrednio czy pośrednio, rzeczywiście czy tylko potencjalnie, należy uznać za środki o skutkach podobnych do ograniczeń ilościowych.

⁵⁷ Por. sprawa 8/74 i *Procureur du Roi v. Benoit i G. Dassonville*.

⁵⁸ R. Stefanicki, *Ograniczenia swobodnego przepływu towarów i usług ze względu na interes publiczny w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 3, s. 91.

tury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej, a także dotyczących ochrony środowiska, lub środowiska pracy, notyfikuje je Komisji, wskazując powody ich utrzymania. Natomiast art. 114 ust. 5 TfUE stanowi, że jeżeli po przyjęciu środka harmonizującego przez Parlament Europejski i Radę, przez Radę lub przez Komisję państwo członkowskie uzna za niezbędne wprowadzenie przepisów krajowych opartych na nowych dowodach naukowych dotyczących ochrony środowiska lub środowiska pracy ze względu na specyficzny problem tego państwa, który pojawił się po przyjęciu środka harmonizującego, notyfikuje ono Komisji projektowane środki oraz powody ich wprowadzenia.

Przewidziana w art. 114 ust. 6 TfUE procedura zakłada zatwierdzenie przez Komisję odrębnych przepisów państw członkowskich, zarówno tych obowiązujących przed wejściem w życie środka harmonizującego, jak i powziętych po ustanowieniu przepisów unijnych⁵⁹. W terminie 6 miesięcy od notyfikacji dokonanych przez państwa członkowskie Komisja zatwierdza lub odrzuca przepisy krajowe, o których mowa, po sprawdzeniu, czy są one środkiem arbitralnej dyskryminacji lub ukrytym ograniczeniem w handlu między państwami członkowskimi i czy stanowią one przeszkodę w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. W przypadku braku decyzji Komisji w tym terminie przepisy krajowe uważane są za zatwierdzone. Gdy jest to uzasadnione złożonością sprawy i nie ma niebezpieczeństwa dla zdrowia ludzkiego, Komisja może notyfikować danemu państwu członkowskiemu, że czas na podjęcie decyzji może być przedłużony o kolejne 6 miesięcy.

W zakresie regulacji dotyczącej nowej żywności Polska nie ustanowiła odrębnych krajowych przepisów, które mogłyby naruszać swobody unijne. Uchwalenie takich przepisów mogłoby prowadzić do konfliktu interesów pomiędzy regulacjami zapewniającymi swobodny przepływ towarów z jednej strony, a tymi regulacjami krajowymi, które uzasadniałyby podjęte ograniczenia z uwagi na inne dobro szczególnie chronione, np. zdrowie i życie ludzi. Jednakże nawet gdyby doszło do takiego konfliktu, to środki krajowe i tak wymagają zatwierdzenia Komisji. Jak podkreśla A. Jurcewicz, istotnie ogranicza to zakres swobody normatywnej państw członkowskich w tej materii i potwierdza, że jest to bardziej kompetencja UE niż państw członkowskich⁶⁰.

⁵⁹ Por. art. 114 ust. 6 TfUE.

⁶⁰ Por. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012, s. 72; eadem, *Ograniczenia w handlu produktami rolnymi w aspekcie ochrony zdrowia*, „*Studia Prawnicze*” 2004, z. 4, s. 7.

7. Podsumowanie

Nowa żywność jest kategorią środków spożywczych o szczególnym charakterze. Regulacje dotyczące wprowadzania jej na rynek unijny mogą służyć urzeczywistnieniu prawa do żywności. W zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego przewidują dostęp do środków spożywczych dotychczas niespożywanych na obszarze Unii Europejskiej. Innowacyjne metody produkcji żywności oraz żywność tradycyjnie spożywana w państwach trzecich, a nieznaną Europejczykom, mogą przyczynić się do obniżenia kosztów wytwarzania produktów spożywczych, ograniczyć lub uniezależnić produkcję od warunków przyrodniczych, wpłynąć na poprawę stanu środowiska oraz dostarczać ludziom produktów o specjalnie zwiększonej lub obniżonej kaloryczności, ilości składników odżywczych i mineralnych, a także produktów hipoalergicznym. Regulacje te realizują również prawo do żywności bezpiecznej – stanowią barierę dla żywności, która zagrażać może zdrowiu lub życiu konsumentów. Ryzyko może ujawniać się w dłuższej perspektywie czasowej i dlatego konieczne jest zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa tego rodzaju żywności. W tym celu powszechnie obowiązujące normy nakładają wiele obowiązków i ograniczeń na przedsiębiorców wprowadzających nową żywność na rynek unijny.

Stwierdzić należy, że wprowadzanie regulacji dotyczącej nowej żywności należy do kompetencji dzielonych UE i państw członkowskich. Podstawą prawną, świadczącą o legalności wydanych przepisów, jest art. 114 TfUE. Różnice występujące w ustawodawstwie państw członkowskich mogą ustanawiać odmienne standardy wobec wprowadzanej żywności oraz zakłócić swobodę przepływu środków spożywczych w Unii, co może bezpośrednio wpłynąć na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Uzasadnia to ustanowienie odpowiednich regulacji odnoszących się do *novel food* w postaci rozporządzeń.

Co prawda art. 114 TfUE przewiduje możliwość utrzymania lub uchwalenia regulacji krajowych przez państwa członkowskie, jednakże jest to możliwe tylko w określonych przypadkach, po zatwierdzeniu ich przez Komisję. Trzeba podkreślić, że procedura uzyskania zezwolenia w tym zakresie jest swoistym instrumentem ochrony swobód unijnych. Zauważyć też należy, że w ustawodawstwie polskim brak szczegółowych krajowych unormowań dotyczących nowej żywności. Stwierdzić zatem trzeba, że nie występują w tym zakresie naruszenia zasady swobody przepływu nowej żywności.

TREATY BASED REGULATIONS OF NOVEL FOOD – SELECTED ISSUES

S u m m a r y

This article focuses on the issues related to ensuring the fundamental freedoms and rights in light of the regulation of novel food. Treaty and constitutional regulations have been analysed in comparison with Regulation No 258/97 and new regulation No 2015/2283. The aim of the considerations was to answer the question whether novel food regulations are legally grounded and whether the regulation as such, while anticipating many essential restrictions regarding the launching of innovations in the EU market, does not contradict the fundamental rights, freedoms and constitutional as well as treaty liberties. It is concluded that the implementation of a regulation of novel food belongs to the divided competences of the EU and its Member States grounded in Article 114 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

LE BASI TRATTATISTICHE DELLE REGOLAZIONI SUI NUOVI ELEMENTI – QUESTIONI SCELTE

R i a s s u n t o

L'oggetto dell'articolo è costituito dalle questioni legate a garantire diritti fondamentali, libertà ed autonomie alla luce delle normative sui nuovi alimenti. Ad analisi sono state sottoposte regolazioni costituzionali e trattatistiche confrontate con il regolamento n. 2015/2283. L'obiettivo delle considerazioni è di rispondere alla domanda se le regolazioni sui nuovi alimenti fondamento giuridico che confermi la loro legalità e se queste normative, dato che prevedono tante fondamentali limitazioni in materia di introduzione di innovazioni sul mercato dell'Unione europea, non siano in conflitto con i diritti fondamentali, le libertà e le autonomie costituzionali e trattatistiche. Nella parte conclusiva l'autore afferma che l'introduzione di regolazioni sui nuovi alimenti rientra tra le competenze condivise tra l'Ue e gli Stati membri. Il fondamento legale è l'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.