

Agnieszka Grzelak

Opinia prawna dotycząca sposobu procedowania nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia w związku z procedurą notyfikacyjną¹

Legal opinion on how to deal with a Deputy's bill to amend the Act on Safety of Food and Nutrition, contained in the Sejm Paper No. 1127, in relation to the communication procedures: The opinion deals with legal obligations related to communication of Deputy's bills containing technical standards and which is subject to the requirements specified in Article 8 of the Directive 98/34/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations and of rules on Information Society services. In the discussed case, the Deputy's bill to amend the Act on Safety of Food and Nutrition (Sejm Paper No. 1127) has been communicated to the European Commission (No. 2012/0637/PL). The author presents the obligations specified in the Directive 98/34/EC and those provided for in the national procedures. Poland has to take into account, as far as possible, the comments made to a draft by the Commission and the Member States. As concerns the comments made by the United Kingdom, Slovakia and Italy, it is also necessary to submit a report to the Commission specifying the actions that Poland proposes to take as a result of the receipt of such opinion.

Keywords: communication | bill | European Union | food
Słowa kluczowe: notyfikacja | projekt ustawy | Unia Europejska | żywność

Doktor nauk prawnych, adiunkt Szkoły Głównej Handlowej, ekspert ds. legislacji BAS;
agnieszka.grzelak@sejm.gov.pl

Przedmiot opinii

Przewodniczący Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży zwrócił się do Biura Analiz Sejmowych z prośbą o opinię w sprawie sposobu procedowania nad projektem ustawy z druku sejmowego nr 1127, z uwzględnieniem m.in. kwestii wykorzystania w toku prac legislacyjnych uwag nadesłanych w procedurze no-

¹ Opinia sporządzona 27 czerwca 2013 r. na zlecenie przewodniczącego Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży (druk sejmowy nr 1127/VII kad.); BAS-WAPEiM-1589/13.

tyfikacyjnej, etapu ustawodawczego, na jakim projekt powinien być poddany ponownej notyfikacji, ewentualnych czynności, do których w związku z notyfikacją projektu zobowiązane są komisje sejmowe lub wnioskodawcy.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia (dalej: projekt ustawy) został przedstawiony przez grupę posłów i – na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.) – podlegał zaopiniowaniu w Biurze Analiz Sejmowych. W opinii z 22 października 2012 r.² stwierdzono, że przedstawiony projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej³. Weryfikacja tez przedstawionych w uzasadnieniu do projektu ustawy, w którym wnioskodawcy wskazują na szkodliwość produktów zawierających składniki wymienione w dodawanym art. 28a ust. 1 ustawy, leżała poza zakresem merytorycznym opinii. W opinii stwierdzono również, że przed uchwaleniem ustawy konieczne jest przeprowadzenie procedury notyfikacyjnej przewidzianej w art. 8 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.Urz. WE L 24 z 21 lipca 1998 r., s. 37, ze zm.; dalej: dyrektywa 98/34/WE).

Poselski projekt ustawy został notyfikowany pod numerem 2012/0637/PL. Uwagi do projektu zostały zgłoszone: a) w trybie art. 9 ust. 2 akapit pierwszy tiret drugie dyrektywy 98/34/WE przez Zjednoczone Królestwo, Słowację, Włochy, oraz b) w trybie art. 8 ust. 2 dyrektywy 98/34/WE przez Komisję Europejską, Hiszpanię, Austrię oraz Francję.

Notyfikacja przepisów technicznych – przepisy dyrektywy 98/34/WE

Dyrektywa 98/34/WE ustanawia procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego.

Definicja pojęcia „przepisy techniczne” zamieszczona jest w art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE. Jest ona bardzo rozbudowana, niemniej przepisami technicznymi w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE są m.in. specyfikacje techniczne i inne wymagania bądź zasady dotyczące usług, włącznie z odpowiednimi

² BAS-WAPEiM-2644/12.

³ 24 czerwca 2013 r. przygotowana została w Biurze Analiz Sejmowych opinia prawna w sprawie zgodności z prawem UE poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, w wersji uwzględniającej autopoprawkę (BAS-WAPEiM-1657/13).

przepisami administracyjnymi, których przestrzeganie jest obowiązkowe, *de iure* lub *de facto*, w wypadku wprowadzenia do obrotu. Ponadto pod pojęciem przepisów technicznych rozumie się również przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich, z wyjątkiem określonych w art. 10 dyrektywy 98/34/WE, zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i stosowania produktu lub zakazujące świadczeń bądź korzystania z usług lub ustanawiania dostawcy usług.

Projekt ustawy wprowadza ograniczenia w swobodnym obrocie produktami zawierającymi składniki określone w dodawanym art. 28a ust. 1 ustawy. W związku z tym powinien być zakwalifikowany jako „przepisy techniczne” w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE, stanowiąc przepisy ustawowe państwa członkowskiego, zakazujące wprowadzania do obrotu i stosowania produktu.

Stosownie do art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE państwa członkowskie zobowiązane są do notyfikowania Komisji Europejskiej projektów przepisów technicznych w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy⁴. Obowiązek ten nie dotyczy przepisów, które w pełni stanowią transpozycję normy międzynarodowej lub europejskiej, w którym to przypadku wystarczająca jest informacja dotycząca odpowiedniej normy. W wypadku gdy projekt stara się ograniczyć obrót lub stosowanie substancji chemicznej, preparatu lub produktu w interesie zdrowia publicznego, ochrony konsumenta lub środowiska, państwa członkowskie przekazują streszczenie lub odniesienia wszelkich ważnych danych odnoszących się do substancji, preparatu lub produktu oraz do znanych i dostępnych środków zastępczych, gdzie taka informacja może być dostępna, i przekazuje informację o przewidywanych skutkach na zdrowie publiczne, ochronę konsumenta i środowisko, wraz z analizą ryzyka, sporządzoną zgodnie z przepisami wskazanymi w dyrektywie 98/34/WE.

Uwagi do projektu mogą być zgłaszane w dwóch trybach.

Po pierwsze, zgodnie z art. 8 ust. 2 dyrektywy, Komisja Europejska i państwa członkowskie mogą zgłaszać uwagi państwu członkowskiemu, które przesłało projekt przepisów technicznych, a państwo członkowskie uwzględnia te uwagi tak dalece, jak to możliwe w kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych.

Po drugie, ponieważ omawiany projekt ustawy nie dotyczy dobrowolnego porozumienia w rozumieniu art. 1 pkt 11 akapit drugi tiret drugie ani zasady

⁴ W sprawie C-194/94 *CIA Security International v. Signalson i Securitel* Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że przepisy art. 8 i 9 dyrektywy są bezwarunkowe i dostatecznie precyzyjne, wobec czego jednostki mogą powoływać się na nie przed sądami krajowymi przeciwko krajowym przepisom technicznym, które nie zostały notyfikowane zgodnie z dyrektywą. Trybunał uznał, że naruszenie obowiązku notyfikacji stanowić będzie istotny brak proceduralny powodujący, iż przedmiotowe przepisy techniczne nie będą mogły być stosowane.

dotyczącej usługi, a także żadnej ze spraw określonych w art. 9 ust. 3, 4 i 5 – to w tym wypadku państwo członkowskie (Polska) zobowiązane jest odroczyć o sześć miesięcy przyjęcie projektu przepisów technicznych od dnia otrzymania przez Komisję Europejską powiadomienia określonego w art. 8 ust. 1 (art. 9 ust. 2 akapit pierwszy tiret drugie dyrektywy 98/34/WE). W tym czasie Komisja lub inne państwo członkowskie mają trzy miesiące na stwierdzenie, że dany środek może stworzyć bariery w swobodnym przepływie towarów w obrębie rynku wewnętrznego. W takim wypadku państwo członkowskie zobowiązane jest przekazać Komisji Europejskiej sprawozdanie dotyczące działania, jakie proponuje podjąć w wyniku otrzymania tego rodzaju opinii szczegółowych. Komisja wydaje komentarz w sprawie tej reakcji.

W wykonaniu zobowiązania wynikającego z art. 8 ust. 1 dyrektywy, projekt został notyfikowany Komisji Europejskiej pod numerem 2012/0637/PL.

W wyniku dokonania notyfikacji – jak wynika z pisma Ministra Gospodarki z 26 lutego 2013 r. (DIP-V-40411-28/2/12) – uwagi zostały zgłoszone:

1. w trybie art. 8 ust. 2 dyrektywy 98/34/WE przez Komisję Europejską, Hiszpanię, Austrię oraz Francję,
2. w trybie art. 9 ust. 2 dyrektywy 98/34/WE przez Zjednoczone Królestwo, Słowację i Włochy.

Podstawowe zastrzeżenie przedstawione w pismach dotyczyło konieczności wykazania i przedstawienia uzasadnienia naukowego dla wprowadzanych zakazów. Ponadto wątpliwości dotyczyły prawa do wprowadzenia przepisów krajowych ograniczających stosowanie dodatków wymienionych w dodawanym art. 28a ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia w kontekście przepisów rozporządzenia 1333/2008⁵.

Z powyższego zestawienia przepisów dyrektywy 98/34/WE wynika, że:

1. państwo członkowskie (Polska) zobowiązane jest uwzględnić uwagi zgłoszone w trybie art. 8 ust. 2 dyrektywy tak dalece, jak to możliwe w toku dalszych prac. Dotyczy to uwag Komisji Europejskiej, Hiszpanii, Austrii oraz Francji.
2. państwo członkowskie (Polska) zobowiązane jest przekazać Komisji Europejskiej sprawozdanie dotyczące działania, jakie proponuje podjąć w wyniku otrzymania opinii Zjednoczonego Królestwa, Słowacji i Włoch. Ponadto państwo członkowskie zobowiązane jest powstrzymać się przez sześć miesięcy od daty powiadomienia przez Komisję Europejską od przyjęcia aktu. Z informacji przekazanej w piśmie Ministra Gospodarki wynika, że ten wydłużony termin wstrzymania się od przyjęcia środków upłynął 16 maja 2013 r.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1333/2008 z 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności, Dz.Urz. UE L 354 z 31 grudnia 2008 r., s. 16, ze zm.

Przepisy dyrektywy nie określają skutków niewykonania powyższych obowiązków: zarówno nieuwzględnienia uwag, jak i nieprzekazania sprawozdania. W takim wypadku zastosowanie znajdują ogólne przepisy prawa Unii Europejskiej, dotyczące niewykonania zobowiązań przez państwo członkowskie, określone w szczególności w art. 258 i 259 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Należy również dodać, że zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 98/34/WE państwo członkowskie przekazuje projekt ponownie i na warunkach określonych w przepisach dyrektywy, jeżeli dokona w tekście jakichś zmian, które w istotny sposób wpływają na zakres jego zastosowania, skracają wyjściowo przewidziany harmonogram wdrożenia, dodają więcej specyfikacji lub wymagań albo zaostrzają wspomniane wymagania⁶.

Zgodnie z art. 12 dyrektywy 98/34/WE przepis techniczny przyjmowany przez państwo członkowskie musi zawierać odniesienie do dyrektywy lub takie odniesienie musi towarzyszyć jego urzędowej publikacji.

Procedura krajowa

Do prawa polskiego dyrektywa 98/34/WE została implementowana przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 23 grudnia 2002 r. (Dz.U. nr 239, poz. 2039, ze zm.; dalej: rozporządzenie), wydanymi na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz.U. nr 169, poz. 1386, ze zm.).

Zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia w krajowym systemie notyfikacji norm i aktów prawnych uczestniczą koordynator krajowego systemu, ministrowie oraz Polski Komitet Normalizacyjny. Koordynatorem krajowego systemu jest minister właściwy do spraw gospodarki.

Z przepisów rozporządzenia (§ 8 ust. 1 i 2) wynika, że akty prawne zawierające przepisy techniczne notyfikuje koordynator krajowego systemu i polega to na przekazaniu Komisji Europejskiej projektów aktów prawnych zawierających przepisy techniczne oraz innych dokumentów wymienionych w § 9 rozporządzenia, w tym szczegółowego uzasadnienia potrzeby wydania danego przepisu technicznego. W wypadku omawianego projektu ustawy notyfikacja została już dokonana i zostały przedstawione uwagi, przekazane przez koordynatora systemu we wskazanym wcześniej piśmie z 26 lutego 2013 r.

Należy zatem przytoczyć przepisy rozporządzenia (§ 11–§ 13), które opisują procedurę postępowania po otrzymaniu uwag ze strony Komisji Europejskiej i innych państw członkowskich. W szczególności, zgodnie z § 11 ust. 1, mini-

⁶ Por. uwagi przedstawione w opinii BAS-WAPEiM-1567/13, dotyczące konieczności ponownej notyfikacji projektu w wersji uwzględniającej autopoprawkę przedstawioną 14 czerwca 2013 r.

strowie rozpatrują stanowisko zgłoszone przez inne państwo członkowskie lub Komisję Europejską oraz gdy w stanowisku tym zawarte są:

1. komentarze – biorą je pod uwagę w dalszych pracach nad projektem aktu prawnego,
2. szczegółowe uwagi – przygotowują, w razie potrzeby, w uzgodnieniu z innymi zainteresowanymi ministrami, informacje o działaniach, jakie będą podjęte w związku z tymi uwagami i przekazują je koordynatorowi krajowego systemu w terminie 30 dni od dnia ich otrzymania.

Ponadto należy wskazać przepis rozporządzenia (§ 12), zgodnie z którym, jeżeli po dokonaniu notyfikacji do projektu aktu prawnego zawierającego przepisy techniczne zostały wprowadzone istotne zmiany, a w szczególności dodano lub zaostorzono specyfikacje techniczne lub inne wymagania albo przyspieszono termin ich wprowadzenia, notyfikowany akt prawny podlega ponownie notyfikacji w sposób określony w § 8–11 rozporządzenia.

Ostateczny tekst notyfikowanego aktu prawnego zawierającego przepisy techniczne ministrowie przekazują niezwłocznie koordynatorowi krajowego systemu, który przekazuje go Komisji Europejskiej.