

II

(Komunikaty)

KOMUNIKATY INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJ

KOMISJA EUROPEJSKA

Zawiadomienie Komisji w sprawie stosowania prawa UE w zakresie żywności i ochrony konsumenta w odniesieniu do kwestii związanych z podwójną jakością produktów – Szczególny przypadek żywności

(2017/C 327/01)

Swobodny przepływ towarów należy do czterech podstawowych wolności, jakimi charakteryzuje się jednolity rynek. Jednolity rynek towarów zachęca do innowacji na rynkach produktowych i jednocześnie przyczynia się do tego, że przedsiębiorstwa zyskują więcej możliwości. To z kolei sprawia, że konsumenci w całej Europie mają większy wybór.

Swobodny przepływ towarów nie oznacza koniecznie, że wszystkie produkty w każdej części jednolitego rynku muszą być identyczne. Konsumenci mają prawo kupić produkt, który sami wybiorą, ale jednocześnie podmioty prowadzące przedsiębiorstwa mają także prawo wprowadzać do obrotu i sprzedawać towary o różnym składzie lub o różnych właściwościach, pod warunkiem że w pełni przestrzegają ustawodawstwa UE (np. przepisów dotyczących bezpieczeństwa produktów, oznakowania lub innego ustawodawstwa horyzontalnego lub sektorowego). By odnieść sukces, przedsiębiorstwa muszą stale dostosowywać swoje produkty i wprowadzać innowacyjne rozwiązania, a także reagować na różne popularne trendy, problemy logistyczne oraz pojawiające się technologie. Nawet produkty sprzedawane pod tą samą marką mogą mieć różne cechy z uwagi na uzasadnione czynniki, takie jak miejsce wytworzenia lub preferencje klientów w danych regionach docelowych. Jednak to, co może niepokoić, to wprowadzanie do obrotu towarów pod tą samą marką, ale z różnym składem, w sposób, który może wprowadzać konsumenta w błąd.

UE opracowała kompleksowe ramy legislacyjne, by zabezpieczyć prawa konsumentów. Skuteczna ochrona konsumentów ma zasadnicze znaczenie dla wydajnego i sprawnie funkcjonującego rynku. Ramy te obejmują ochronę konsumentów przed wprowadzającymi w błąd informacjami i praktykami handlowymi.

Problem dotyczący podwójnej jakości niektórych produktów⁽¹⁾, zwłaszcza produktów spożywczych, rodzi coraz większe obawy. W marcu 2017 r. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła inicjatywę Komisji, by zająć się tym problemem. Jak jednoznacznie podkreślił przewodniczący Jean-Claude Juncker w swoim orędziu o stanie Unii⁽²⁾, w Unii Europejskiej, w której wszyscy są równi, nie może być konsumentów drugiej kategorii i nie można zaakceptować tego, że „w niektórych częściach Europy sprzedaje się żywność niższej jakości niż w innych krajach pomimo identycznego opakowania i marki”. Komisja podejmuje działania na różnych frontach w celu odbudowania zaufania klientów i ich wiary w jednolity rynek, a także postanowiła skoncentrować się w pierwszej kolejności na żywności.

Działanie to zakłada prowadzenie dialogu z zainteresowanymi stronami oraz podjęcie praktycznych kroków, by umożliwić odpowiedzialnym organom stosowanie konkretnych środków. W następstwie dyskusji na forum Rady Europejskiej w marcu 2017 r. Komisja podniosła tę kwestię na Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności, by rozpocząć dialog między przedstawicielami przemysłu, konsumentami i organami krajowymi. Dialog ten potrwa przez najbliższe miesiące. Ponadto Komisja pracuje nad konkretnymi środkami mającymi zapewnić wiarygodne i porównywalne dowody i zacznie je najpierw wprowadzać w sektorze żywności. Wspólne Centrum Badawcze opracowuje wytyczne na potrzeby wspólnej metody badań, co stanowi krok ku porównywalnym i oficjalnym testom w całej UE. Ma to zasadnicze znaczenie dla oceny skali problemu i zapewnienia solidnej podstawy dowodowej, która jest niezbędną, by podjąć działania.

(¹) Tj. towary wprowadzane do obrotu na jednolitym rynku pod tą samą marką lub znakiem towarowym, lecz o różnej zawartości, składzie lub jakości w poszczególnych państwach członkowskich UE.

(²) http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_pl.htm.

Kolejnym krokiem ku klarowności i przejrzystości będzie udoskonalenie informacji na temat dokładnej zawartości produktu. W dziedzinie żywności Komisja zastanawia się wspólnie z przedsiębiorstwami, zwłaszcza producentami oraz sprzedawcami detalicznymi żywności, jak zapewnić pełną przejrzystość informacji o składzie produktu (wykraczając poza obecne zobowiązania prawne). Jedną z analizowanych opcji jest kodeks postępowania dla producentów, w którym określono by normy, których należy przestrzegać, by uniknąć problemów związanych z podwójną jakością. Co więcej, Komisja wraz z krajowymi organami ds. ochrony konsumentów i żywności analizują egzekwowanie odnośnego ustawodawstwa UE.

Niniejsze zawiadomienie przyczynia się do ogólnej strategii i ma na celu ułatwienie stosowania obowiązującego prawa w praktyce. Niektóre fragmenty ustawodawstwa unijnego dotyczą zajmowania się problemem podwójnej jakości produktów. W konkretnym przypadku produktów spożywczych, które są głównym tematem obecnego zawiadomienia, ustawodawstwo obejmuje:

- ogólne rozporządzenie o prawie żywnościowym⁽¹⁾, które ma na celu zapewnienie, że tylko bezpieczne produkty spożywcze są wprowadzane na rynek unijny i że konsumenci otrzymują dokładne informacje oraz nie są wprowadzani w błąd, jeśli chodzi o skład i właściwości produktów spożywczych znajdujących się w sprzedaży,
- rozporządzenie w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności⁽²⁾, które określa ogólne zasady i wymogi dotyczące oznakowania, w tym obowiązek dostarczenia kompletnej listy składników, by zapewnić konsumentom pełne informacje na temat składu produktów spożywczych⁽³⁾,
- dyrektywę o nieuczciwych praktykach handlowych⁽⁴⁾, która ma chronić konsumentów przed wprowadzaniem ich w błąd lub agresywnym marketingiem, a także ma zapewnić, aby stawiane przez przedsiębiorców roszczenia handlowe względem konsumentów w UE były jasne, precyzyjne i uzasadnione. Jej celem jest ułatwianie konsumentom dokonywania świadomych i racjonalnych wyborów. Ta dyrektywa horyzontalna ma zastosowanie do praktyk handlowych, które podlegają również innym ogólnym lub sektorowym przepisom UE, dotyczącym np. żywności, zabawek, kosmetyków, detergentów itp., lecz tylko w odniesieniu do tych aspektów, które nie są regulowane przez przepisy sektorowe.

To do państw członkowskich, a szczególnie krajowych organów ds. konsumentów i żywności, należy przestrzeganie unijnego dorobku prawnego dotyczącego ochrony konsumentów i egzekwowanie na poziomie krajowym przepisów UE w zakresie bezpieczeństwa i oznakowania żywności. Komisja zobowiązuje się jednak udzielić pomocy organom krajowym, zapewniając im niezbędne wsparcie i wytyczne. Niniejsze zawiadomienie ma na celu wyjaśnienie odnośnych ram legislacyjnych, by zapewnić organom krajowym narzędzia i wskaźniki w celu odpowiedniego egzekwowania tych przepisów. Należy je postrzegać jako pierwszy krok w działaniach Komisji związanych ze wspieraniem krajowych organów egzekwowania prawa w ich staraniach, by położyć kres nieuczciwym praktykom. Można je następnie aktualizować w świetle nowych dowodów opartych wspólnej metody badań i w odniesieniu do produktów innych niż żywność.

1. Rzetelne informowanie zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności

Na podstawie wymogu określonego w art. 8 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, zgodnie z którym prawo żywnościowe ma na celu zapobieganie praktykom wprowadzającym konsumentów w błąd, w rozporządzeniu (UE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności (dalej „rozporządzenie w sprawie informacji na temat żywności”) ustanowiono kompleksowe ramy prawne mające na celu zapewnienie nie tylko wysokiego poziomu ochrony zdrowia konsumentów i ich interesów społecznych i gospodarczych, ale również swobodnego przepływu bezpiecznej i dobrej dla zdrowia żywności w ramach jednolitego rynku UE.

(1) Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 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.U. L 31 z 1.2.2002, s. 1).

(2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylecia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 18).

(3) Niektóre produkty, takie jak czekolada, soki owocowe i dżem, podlegają szczególnym wymogom dotyczącym składu lub objęte są systemami jakości na mocy zharmonizowanego unijnego ustawodawstwa lub przepisów krajowych.

(4) Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywę 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”) (Dz.U. L 149 z 11.6.2005, s. 22).

W tym celu rozporządzenie w sprawie informacji na temat żywności wprowadza ogólną zasadę, że informacje na temat żywności nie mogą wprowadzać w błąd, w szczególności:

- w odniesieniu do właściwości środka spożywczego, a w szczególności informacje co do jego charakteru, tożsamości, właściwości, składu, ilości, trwałości, kraju lub miejsca pochodzenia, metody wytwarzania lub produkcji, oraz
- przez sugerowanie za pomocą wyglądu, opisu lub rysunku obecności konkretnego środka spożywczego lub składnika, gdy w rzeczywistości komponent naturalnie występujący lub składnik normalnie używany w danym środku spożywczym został zastąpiony innym komponentem lub innym składnikiem.

Rozporządzenie to ustanawia także wykaz obowiązkowych informacji, które zasadniczo należy przekazywać w przypadku wszystkich środków spożywczych: zwłaszcza nazwę środka spożywczego, wykaz składników, ilość niektórych składników lub kategorii składników, informacje o alergenach, informacje o wartości odżywczej itp. Informacje na temat żywności powinny być jasne, dokładne i łatwe do zrozumienia dla konsumenta. W tym celu rozporządzenie określa szczegółowe wymogi dotyczące przedstawiania obowiązkowych informacji, w tym minimalny rozmiar czcionki.

Służby Komisji współpracują w szerokim zakresie z właściwymi organami w państwach członkowskich, by wypracować i rozpowszechnić wspólną interpretację przepisów rozporządzenia w sprawie informacji na temat żywności oraz nad ułatwieniem ich stosowania. Ponadto służby Komisji pracują obecnie nad doprecyzowaniem zawiadomienia, które ma zostać wkrótce przyjęte przez Komisję. W drodze zawiadomienia Komisji C(2017) 4864 final z dnia 13 lipca 2017 r. wydano szczególne wytyczne dotyczące informacji o substancjach lub produktach powodujących alergię lub reakcje nietolerancji.

Dla właściwych organów egzekwowania prawa pierwszym krokiem w dochodzeniu w sprawie zgodności z prawem wprowadzania do obrotu środków spożywczych powinno być zatem sprawdzenie zgodności z rozporządzeniem w sprawie przekazywania informacji na temat żywności.

2. Informowanie o właściwościach produktów zgodnie z dyrektywą 2005/29/WE dotyczącą nieuczciwych praktyk handlowych

Wzajemne powiązania z prawem żywnościowym, a w szczególności z rozporządzeniem w sprawie informacji na temat żywności – zasada lex specialis i jej wpływ na egzekwowanie przepisów

Zgodnie z zasadą *lex specialis* zawartą w art. 3 ust. 4 dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych w przypadku kolizji pomiędzy przepisami dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych a przepisami sektorowymi prawa UE regulującymi szczególne aspekty nieuczciwych praktyk handlowych bądź w przypadku pokrywania się takich przepisów, przepisy szczególne dla danego sektora mają pierwszeństwo i stosuje się je do tych szczególnych aspektów⁽¹⁾. Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych nadal pozostaje jednak istotna do celów oceny innych możliwych aspektów praktyki handlowej, których nie obejmują przepisy sektorowe. Dyrektywę o nieuczciwych praktykach handlowych można zatem stosować razem z unijnymi przepisami sektorowymi w sposób uzupełniający. Ponieważ art. 11 dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych zawiera wymóg, by wszystkie państwa członkowskie zapewniły odpowiednie i skuteczne środki zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych, w państwach członkowskich, w których za egzekwowanie przepisów dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych i przepisów sektorowych odpowiedzialne są różne organy, organy te powinny ściśle współpracować, aby zapewnić spójność ustaleń w ramach ich odpowiednich dochodzeń w sprawie tego samego przedsiębiorcy lub praktyki handlowej⁽²⁾.

Należy również podkreślić, że informacje wymagane zgodnie z unijnym prawem sektorowym w zakresie informacji handlowej, w tym reklamy i wprowadzania produktu do obrotu, uznawane są za „istotne” zgodnie z dyrektywą o nieuczciwych praktykach handlowych⁽³⁾. Istotne informacje odnoszą się do kluczowych elementów informacji, które przedsiębiorcy muszą przekazać konsumentom, aby umożliwić im podjęcie świadomych decyzji dotyczących transakcji⁽⁴⁾. Niewywiązanie się z obowiązku przekazania takich istotnych informacji może kwalifikować się jako praktyka handlowa wprowadzająca w błąd, jeżeli ich pominięcie może doprowadzić do podjęcia przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej transakcji, której to decyzji w przeciwnym wypadku by nie podjął.

⁽¹⁾ Inne przepisy sektorowe, zob. na przykład rozdział IV rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1379/2013 z dnia 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.U. L 354 z 28.12.2013, s. 1).

⁽²⁾ Zob. w szczególności s. 17 wytycznych dotyczących wykonania/stosowania dyrektywy 2005/29/WE w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych (można je pobrać ze strony: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm).

⁽³⁾ Art. 7 ust. 5 dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych oraz s. 17–19 wytycznych dotyczących wykonania/stosowania dyrektywy 2005/29/WE w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych.

⁽⁴⁾ Art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych i s. 69 wytycznych dotyczących wykonania/stosowania dyrektywy 2005/29/WE w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych.

Przykładowo rozporządzenie w sprawie informacji na temat żywności nakłada na podmioty prowadzące przedsiębiorstwa wymóg przekazywania konkretnych informacji na temat produktów, np. ilości określonych składników lub ich kategorii. Informacje te są „istotne” w rozumieniu art. 7 ust. 5 dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych. Pominięcie takich informacji mogłoby, w następstwie oceny w poszczególnych przypadkach, zostać uznane za wprowadzające w błąd w takim stopniu, że może to wpłynąć na podejmowaną przez przeciętnego konsumenta decyzję dotyczącą transakcji.

Stosowanie dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych

Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych służy jako zabezpieczenie zapewniające utrzymanie wysokiego powszechnego poziomu ochrony konsumentów we wszystkich sektorach, uzupełniając i wypełniając luki w innych przepisach Unii. W dyrektywie tej zakazuje się jakichkolwiek praktyk handlowych, jeżeli zawierają one fałszywe informacje lub w jakikolwiek sposób wprowadzają lub mogą wprowadzić w błąd przeciętnego konsumenta, nawet jeżeli informacje te w odniesieniu do głównych cech produktu są zgodne z rzeczywistością, i w każdym przypadku powodują lub mogą spowodować, że konsument podejmie decyzję dotyczącą transakcji, której to decyzji w przeciwnym wypadku by nie podjął.

Dokonanie oceny, czy dana praktyka handlowa stanowi naruszenie dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, wymaga oceny w poszczególnych przypadkach.

Wprowadzanie do obrotu towarów w tym samym opakowaniu i w ramach tej samej marki, ale o różnym składzie i profilu sensorycznym może być sprzeczne z przepisami dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych w przypadku, gdy możliwe jest wykazanie w poszczególnych przypadkach, że:

- konsumenci mają konkretne uzasadnione oczekiwania względem danego produktu w porównaniu z „produktem referencyjnym” i produkt znacznie odbiega od tych oczekiwań,
- przedsiębiorca pomija dokładne informacje lub nie przekazuje ich konsumentom, w związku z czym nie potrafią oni zrozumieć, że produkt może nie być zbieżny z ich oczekiwaniami,
- takie niedokładne lub niewystarczające informacje mogą zaburzać zachowania rynkowe przeciętnego konsumenta, na przykład w ten sposób, że mogą skłonić go do kupienia produktu, którego w przeciwnym wypadku by nie kupił.

Poniższe kryteria mogą być przydatne przy scharakteryzowaniu „produkту referencyjnego”:

- (i) produkt jest wprowadzany do obrotu „w tym samym opakowaniu i w ramach tej samej marki” w niektórych państwach członkowskich;
- (ii) produkt ten, o danym składzie, jest sprzedawany w większości tych państw członkowskich; oraz
- (iii) postrzeganie przez konsumentów głównych właściwości produktu odnosi się do składu tego produktu, tak jak był on reklamowany w większości tych państw członkowskich.

Wspólne Centrum Badawcze prowadzi obecnie prace, które zapewnią więcej wskaźników pomocnych przy udoskonalaniu testów porównawczych żywności.

Aby przeprowadzić tego rodzaju ocenę w poszczególnych przypadkach, w pierwszej kolejności pozytywne byłoby zbadanie następujących kwestii:

- głównych właściwości produktu, które przeciętny konsument może brać pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o zakupach i które są uwzględniane w jego pozytywnych lub negatywnych decyzjach dotyczących transakcji ⁽¹⁾,
- czy informacje na temat głównych właściwości danego produktu zostały pominięte lub są niejasne,
- czy brakujące lub niejasne informacje na temat głównych właściwości mogą wpłynąć na decyzję dotyczącą transakcji podejmowaną przez przeciętnego konsumenta.

Główne cechy brane pod uwagę przez konsumentów przy zakupie produktów markowych

Dostępność jednego lub kilku markowych produktów w ogólnej ofercie danej kategorii przetworzonej żywności (np. kaw, czekolad, herbat, napojów gazowanych itd.) ma wpływ na wybory dokonywane przez większość konsumentów. Podejmowana przez konsumenta decyzja dotycząca zakupu markowego produktu w znacznej mierze oparta jest na jego postrzeganiu tego, co przedstawia dla niego dana marka. Jeśli chodzi o żywność, jest to subiektywna opinia ukształtowana na podstawie doświadczeń zmysłowych każdego konsumenta, jego preferencji żywnościowych oraz takich czynników jak kontakt z reklamami dotyczącymi marki lub działania służące budowaniu jej wizerunku.

Przeciętny konsument może nie nabyć markowego produktu, jeśli ma powody wierzyć, że taki produkt odbiega od jego postrzegania tego, jaki powinien być ów markowy produkt.

⁽¹⁾ Taki test pozwala ustalić, jakie informacje można uznać za istotne lub, innymi słowy, ważne dla konsumentów.

Trudność w dokonywaniu oceny, czy w informacjach udostępnianych na temat danych produktów markowych umieszczane są elementy potencjalnie wprowadzające w błąd, wiąże się z faktem, że postrzegane cechy „markowe” danego produktu nie przekładają się na obiektywny, wymierny i wyraźny opis stosowany przez podmioty tworzące markę. Cechy te sugeruje się konsumentom za pomocą różnych niejawnych środków komunikacji lub ogólnych stwierdzeń o tym, że produkt jest zgodny ze swoim znakiem towarowym lub o tym, co przyczyniło się z czasem do jego sukcesu. Na przykład, na opakowaniach często występują określenia takie jak „oryginalny”, „unikalny”, „receptura założyciela”, „gdziekolwiek jesteś, zawsze czeka na Ciebie ta sama przyjemność z jedzenia/picia”.

Przeprowadzone badania dotyczące lojalności konsumentów wobec marki pokazują, że w ich umysłach marka stanowi zaświadczenie o kontrolowanej i stałej jakości. To tłumaczy, dlaczego niektórzy konsumenci mogą oczekiwać, że produkty markowe mają zbliżoną jakość, jeśli nie identyczną⁽¹⁾, niezależnie od miejsca i czasu jego nabycia, i że właściciele marek będą ich informować, gdy postanowią zmienić istotny element w składzie swoich produktów.

Należy również przypomnieć, że na jednolitym rynku, w przypadku którego konsumenci ogólnie rozumieją, iż jest to rynek, w ramach którego dokonują zakupów i w ramach którego zapewnia się swobodny przepływ towarów i równy dostęp do nich, konsumenci nie spodziewają się *a priori*, że produkty markowe sprzedawane w różnych państwach mogą być zróżnicowane.

Dla podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze „stała jakość” nie jest jednak koniecznie tożsama z wprowadzaniem identycznych produktów na różnych obszarach geograficznych. W rzeczywistości wśród podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze powszechne jest dostosowywanie produktów do preferencji lokalnego konsumenta i innych warunków. Dokonuje się zwłaszcza optymalizacji zmysłowej, aby dostosować produkt do nawyków żywotnych, które w poszczególnych regionach mogą być diametralnie różne. Ponadto mogą występować obiektywne różnice w zaopatrzeniu, wynikające z dostępności geograficznej lub sezonowej surowców (lub ze szczególnych wymogów lokalnych), które mają wpływ na skład lub smak produktów i które są w związku z tym trudne do uniknięcia dla producentów. Może również dochodzić do wprowadzania nowych receptur, aby odzwierciedlić postęp technologiczny lub polityki dotyczące zmiany składu wartości odżywczych, czego nie można dokonać ze względów technicznych lub gospodarczych jednocześnie na wszystkich rynkach. Ponadto podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze mogą także dostosowywać skład swoich produktów względem elastyczności cenowej lokalnego popytu.

Możliwe nieuczciwe praktyki we wprowadzaniu do obrotu zróżnicowanych środków spożywczych na jednolitym rynku

Brak wystarczających informacji dotyczących różnic między produktami wprowadzanymi do obrotu pod tą samą marką w różnych państwach członkowskich może wpłynąć na podejmowane przez konsumentów decyzje dotyczące transakcji.

Po przeprowadzeniu kontroli zgodności z unijnymi przepisami dotyczącymi żywności, jeżeli organy egzekwowania prawa mają konkretne informacje, które każą im wnioskować, po analizie poszczególnych przypadków, że praktyki różnicowania stosowane przez konkretny podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze mogą stanowić nieuczciwe praktyki handlowe, organy te mogą rozważyć przeprowadzenie testów rynku obejmujących porównywanie produktów pochodzących z różnych regionów i państw. Takie testy należy przeprowadzać w oparciu o wspólne podejście do testów, które jest obecnie opracowywane przez Komisję. Wynik tej pracy może dostarczyć dalszych dowodów i zaleceń w odniesieniu do omawianej kwestii.

Jeżeli w wyniku badań zidentyfikowane zostaną środki spożywcze, które:

- pozornie wyglądają tak samo,
- są wprowadzane do obrotu pod tą samą marką,
- ale znacznie się różnią pod względem składu lub profilu sensorycznego.

organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów dyrektywy muszą ocenić w poszczególnych przypadkach, czy konieczne jest dalsze dochodzenie, aby ustalić, czy dane produkty wprowadzane do obrotu zgodnie z dyrektywą o nieuczciwych praktykach handlowych, w tym z wymogiem postępowania z zachowaniem staranności zawodowej⁽²⁾

⁽¹⁾ W przypadku niektórych kategorii produktów markowych, takich jak perfumy, towary luksusowe, samochody, klienci poszukują produktów, które są dokładnie takie same, i boją się towarów podrzobionych. Można z tego wywnioskować, że podobne zachowanie może występować w przypadku wszystkich rodzajów dóbr konsumpcyjnych.

⁽²⁾ Staranność zawodowa oznacza standard dotyczący szczególnej wiedzy i staranności, których można w racjonalny sposób oczekiwać od podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo w jego relacjach z konsumentami, zgodnie z uczciwymi praktykami rynkowymi lub ogólną zasadą dobrej wiary w zakresie działalności podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo. Obejmuje ona również przestrzeganie kryteriów jakości i kontroli przedstawionych przez podmiot prowadzący przedsiębiorstwo, takich jak certyfikaty jakości i inne certyfikaty.

Dotyczy to zasad, które były już ugruntowane w przepisach prawa państw członkowskich przed przyjęciem dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, takie jak „uczciwa praktyka handlowa”, „dobra wiara”, „dobra praktyka rynkowa”. Zasady te podkreślają wartości normatywne, które mają zastosowanie w tej szczególnej dziedzinie działalności gospodarczej. Takie wartości normatywne powinny obejmować przestrzeganie mających zastosowanie przepisów sektorowych i powiązanych z nimi wytycznych, jak wspomniano w części 1.

zgodnie z art. 5 ust. 2 tej dyrektywy. Przy dokonywaniu takiej oceny w poszczególnych przypadkach należy brać pod uwagę powody różnicowania produktu, a także poniższe elementy, na podstawie konkretnych faktów i okoliczności każdego poszczególnego przypadku, by ocenić, czy mogą one wpłynąć na zachowanie konsumenta:

- zaprezentowanie produktu lub jego reklama, które mają na celu przekonanie konsumenta o tym, że produkt jest taki sam na całym jednolitym rynku, np. podkreślanie unikalności produktu, miejsca pochodzenia, w którym po raz pierwszy został wytworzony, unikalnego tradycyjnego sposobu wytwarzania lub receptury, zgodności z recepturą stworzoną wiele lat temu w konkretnym miejscu itd.,
- strategię marketingowe różnych wersji danego produktu, które mogą wprowadzać konsumentów w błąd. Na przykład, strategia dystrybucji realizowana przez przedsiębiorcę, który prowadzi dystrybucję produktu o różnym poziomie jakości na jednolitym rynku, zakłada sprzedaż produktu tylko niższej jakości w określonych regionach lub państwach bez udzielania konsumentom dostatecznych informacji, które pozwoliłyby im zrozumieć, który poziom jakości jest dostępny na ich lokalnym rynku,
- niepoinformowanie konsumentów lub przekazanie im niedostatecznych informacji (za pośrednictwem dowolnych publicznych środków przekazu) o tym, że elementy składu produktów zostały znacząco zmienione w porównaniu z poprzednim składem (np. wprowadzenie nowej receptury) – jednocześnie rozważając zmiany w składzie jako takie, w kontekście polityk dotyczących zmiany składu wartości odżywczych w państwach członkowskich, zgodnie z wymogiem wynikającym ze staranności zawodowej.

Wprawdzie ocena tego, czym są „znaczące” różnice może się zmieniać odpowiednio do faktów i okoliczności każdego przypadku, to znacząca różnica w głównych właściwościach produktu może generalnie wystąpić, gdy: (i) co najmniej jeden kluczowy składnik lub jego procentowa zawartość w produkcie znacznie odbiega od jego zawartości w „produkcie referencyjnym”; (ii) ta różnica może wpływać na zachowanie gospodarcze konsumentów, którzy podjęliby inną decyzję dotyczącą zakupu, gdyby mieli świadomość tej różnicy.

Kwestie praktyczne

Organy zajmujące się egzekwowaniem przepisów dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych i prawa żywnościowego powinny prowadzić dochodzenia w ściślejszej współpracy, aby zapewnić spójność ustaleń z ich odpowiednich dochodzeń w sprawie tego samego podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo lub praktyki handlowej. W szczególności:

- w przypadku każdego środka spożywczego należy przeprowadzić wstępną kontrolę zgodności ze wszystkimi wymogami ustanowionymi w ramach rozporządzenia w sprawie informacji na temat żywności,
- w przypadku produktów spożywczych, wobec których zastosowanie mają normy odnoszące się do ich składu, należy również sprawdzić zgodność z wymogami prawnymi określonymi w obowiązujących rozporządzeniach⁽¹⁾,
- jeśli jakiegokolwiek informacje wymagane na mocy wyżej wymienionych rozporządzeń nie zostały podane albo zostały przedstawione w sposób wprowadzający w błąd, właściwe organy powinny podjąć konieczne środki egzekwowania,
- dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych przewiduje dochodzenie w sprawie ewentualnych innych nieuczciwych praktyk handlowych.

Współpraca transgraniczna

Ponieważ kwestia ta dotyczy praktyk stosowanych przez podmioty prowadzące przedsiębiorstwa na całym jednolitym rynku i ma wymiar transgraniczny, właściwe organy powinny dążyć do prowadzenia wymienionych wyżej dochodzeń, w stosownych przypadkach, w sposób skoordynowany, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 2006/2004⁽²⁾ w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów. Wspomniane rozporządzenie jasno określa zobowiązania do wzajemnej pomocy przez organy, by zagwarantować, że organy w państwach członkowskich, w których przedsiębiorca prowadzi działalność, podejmują niezbędne środki, by położyć kres naruszeniom, które wpływają na konsumentów w innych jurysdykcjach Unii. Ponadto rozporządzenie nakłada na organy w całej UE obowiązek powiadamiania siebie nawzajem o ewentualnych przypadkach naruszenia oraz obowiązek wymiany informacji o takich naruszeniach. W przypadku informacji wprowadzających w błąd o właściwościach produktu spożywczego organy należące do sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta w kraju, w którym może dochodzić do wyrządzenia szkody konsumentom, powinny w pełni korzystać z narzędzi przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów i zwrócić się o pomoc do właściwego organu w kraju, w którym przedsiębiorca prowadzi działalność. Nowe

⁽¹⁾ Tak jest, na przykład, w przypadku konserwowanego tuńczyka, którego skład podlega normom handlowym określonym w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1536/92 z dnia 9 czerwca 1992 r. ustanawiającym wspólne normy handlowe w odniesieniu do konserwowanego tuńczyka i bonito (Dz.U. L 163 z 17.6.1992, s. 1). Przetworzone, zakonserwowane sardynki również podlegają normom handlowym, określonym w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 2136/89 z dnia 21 czerwca 1989 r. ustanawiającym wspólne normy handlowe w odniesieniu do konserwowanych sardynek (Dz.U. L 212 z 22.7.1989, s. 79).

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów („Rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów”) (Dz.U. L 364 z 9.12.2004, s. 1).

rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, które wejdzie w życie i zacznie obowiązywać do końca 2019 r., wzmocnia mechanizmy współpracy i nadzoru bieżącego systemu i umożliwi wymianę informacji oraz powiadomień o naruszeniach w całej UE w szybszy i bardziej skuteczny sposób. Komisja może ułatwić takie działanie i przyznać środki w ramach programu na rzecz konsumentów.

Ocena ewentualnych nieuczciwych praktyk handlowych w przypadku markowych produktów spożywczych – wykres kołowy:

