



EUROPEAN COMMISSION

Bruksela, dnia 17.1.2025 r
C(2025) 460 final

Minister Radosław Sikorski
Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa
Polska

Przedmiot: Powiadomienie 2024/583/PL

Projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie jakości handlowej opakowań niektórych napojów spirytusowych

Zgłoszenie uwag zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy (UE) 2015/1535 z dnia 9 września 2015 r.

Szanowny Panie Ministrze,

w ramach procedury powiadamiania określonej w dyrektywie (UE) 2015/1535⁽¹⁾ w dniu 18 października 2024 r. władze polskie zgłosiły Komisji projekt *rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie jakości handlowej opakowań niektórych napojów spirytusowych* (zwany dalej „zgłoszonym projektem”).

Projekt rozporządzenia zawiera wymóg, aby napoje spirytusowe (o zawartości alkoholu powyżej 15% obj.) o pojemności jednostkowej opakowania do 200 ml mogły być wprowadzane do obrotu wyłącznie w opakowaniach w postaci butelki albo puszki. Powyższe ma na celu zapobieżenie wprowadzaniu do obrotu tzw. „alkotubek”. Wyjaśniono ponadto, że *[p]ostulaty społeczne oraz sygnały organizacji zwalczających alkoholizm wskazują na łatwą dostępność napojów spirytusowych w niewielkich opakowaniach jako na istotny czynnik promujący i zwiększający spożycie alkoholu. W związku z pojawieniem się w ostatnim czasie alkoholu w saszetkach ludożo przypominających produkty spożywcze dla dzieci jest konieczne takie uregulowanie rodzaju opakowań niektórych napojów spirytusowych, aby opakowanie tego napoju nie wprowadzało konsumentów w błąd co do jego zawartości.*

¹ Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. L 241 z 17.9.2015, s. 1).

Analiza zgłoszonego projektu skłoniła Komisję do przedstawienia poniższych uwag.

§ 1 zgłoszonego projektu stanowi, że *[r]ozporządzenie określa szczegółowe wymagania w zakresie jakości handlowej opakowań jednostkowych napojów spirytusowych, których nominalna wielkość wynosi do 200 mililitrów.*

Zgodnie z § 2 zgłoszonego projektu *[n]apoje spirytusowe w rozumieniu art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/787 [...] w opakowaniach jednostkowych o nominalnej wielkości do 200 mililitrów, są wprowadzane do obrotu w butelkach albo w puszkach, przy czym etykietowanie w rozumieniu art. 4 pkt 3 tego rozporządzenia tych butelek albo tych puszek:*

- (1) nie może budzić wątpliwości ani wprowadzać w błąd w zakresie identyfikacji napojów spirytusowych;*
- (2) umożliwia odróżnienie napojów spirytusowych od innych środków spożywczych, w szczególności od środków spożywczych przeznaczonych dla dzieci.*

§ 3 notyfikowanego projektu stanowi:

[n]apoje spirytusowe w opakowaniach jednostkowych o nominalnej wielkości do 200 mililitrów wprowadzane do obrotu zgodnie z przepisami obowiązującymi w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w Turcji lub pochodzące z państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) będącego stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym i wprowadzane do obrotu zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym państwie uznaje się za spełniające wymagania określone w § 2, o ile etykietowanie w rozumieniu art. 4 pkt 3 rozporządzenia wymienionego w § 2 takich opakowań spełnia wymagania, o których mowa w § 2.

Ponadto § 4 zgłoszonego projektu stanowi, że *[n]apoje spirytusowe, które zostały wprowadzone do obrotu przed dniem wejścia w życie rozporządzenia w opakowaniach jednostkowych o nominalnej wielkości do 200 mililitrów innych niż butelki albo puszki, mogą pozostać w obrocie przez 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia.*

Rozporządzenie (UE) 2019/787⁽²⁾ (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie napojów spirytusowych”) ustanawia przepisy dotyczące: – definicji, opisu, prezentacji i etykietowania napojów spirytusowych, a także ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych; – alkoholu etylowego i destylatów wykorzystywanych do produkcji napojów alkoholowych; oraz – stosowania nazw prawnych napojów

² (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/787 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie definicji, opisu, prezentacji i etykietowania napojów spirytusowych, stosowania nazw napojów spirytusowych w prezentacji i etykietowaniu innych środków spożywczych, ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych, wykorzystywania alkoholu etylowego i destylatów pochodzenia rolniczego w napojach alkoholowych, a także uchylające rozporządzenie (WE) nr 110/2008 (Dz.U. L 130 z 17.5.2019, s. 1).

spiryтусowych w prezentacji i etykietowaniu środków spożywczych innych niż napoje spirytusowe (art. 1).

W art. 2 tego rozporządzenia zawarto definicję napojów spirytusowych i wymogi dotyczące tych napojów. Art. 9 rozporządzenia w sprawie napojów spirytusowych stanowi, że *[n]apoje spirytusowe wprowadzane do obrotu w Unii muszą być zgodne z wymogami dotyczącymi opisu i etykietowania określonymi w rozporządzeniu (UE) nr 1169/2011, o ile w niniejszym rozporządzeniu nie przewidziano inaczej.*

Komisja zauważa, że przepisy zawarte w zgłoszonym projekcie dotyczące rodzaju opakowań (butelki i puszki), które mają być stosowane w napojach spirytusowych w opakowaniach jednostkowych o nominalnej wielkości do 200 mililitrów, nie są uregulowane na szczeblu UE w rozporządzeniu w sprawie napojów spirytusowych.

Władze polskie wyjaśniły w zgłoszonym projekcie i dokumencie uzasadniającym towarzyszącym powiadomieniu, że zawarły w zgłoszonym projekcie klauzulę wzajemnego uznawania, aby przyczynić się do zwiększenia zaufania do wzajemnego uznawania jako zasady, która chroni interes publiczny dla wszystkich i otwiera jednolity rynek. Zgodnie z § 3 zgłoszonego projektu *[n]apoje spirytusowe w opakowaniach jednostkowych o nominalnej wielkości do 200 mililitrów wprowadzane do obrotu zgodnie z przepisami obowiązującymi w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej [...] uznaje się za spełniające wymagania określone w § 2, o ile etykietowanie [...] takich opakowań spełnia wymagania, o których mowa w § 2.*

Komisja rozumie zatem, że zgłoszony projekt wyklucza stosowanie wymogu, zgodnie z którym opakowania jednostkowe muszą znajdować się w butelkach lub puszkach w odniesieniu do napojów spirytusowych wprowadzanych do obrotu zgodnie z przepisami obowiązującymi w innym państwie członkowskim lub w Turcji (lub pochodzących z państwa członkowskiego EFTA i wprowadzanych do obrotu zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym państwie). Nie jest jednak jasne, w jakim stopniu wymóg stosowania butelek lub puszek ostatecznie nie wpłynie na produkty z innych państw członkowskich, ponieważ zgodnie z dokumentem „Uzasadnienie” towarzyszącym zgłoszonemu projektowi, *[o]dpowiedzialność za jakość i bezpieczeństwo produktów spożywczych wprowadzanych do obrotu spoczywa na podmiocie, który wprowadza żywność do obrotu, i to podmiot jest zobowiązany do przestrzegania przepisów prawa. Definicja wymogów jakości handlowej w odniesieniu do pakowania napojów spirytusowych nałoży na podmioty wprowadzające te napoje do obrotu obowiązek dostosowania stosowanych opakowań do przepisów przyjętych w proponowanym rozporządzeniu.* Przepis ten może stwarzać niejasności co do obowiązku przestrzegania przez importera lub detalistę wymogu stosowania butelek i puszek przewidzianego w polskim zgłoszonym projekcie, nawet w przypadku gdy importują oni lub sprzedają na polskim rynku napoje spirytusowe nie w butelkach lub puszkach, które są wprowadzane legalnie do obrotu w innych państwach członkowskich.

Ze względu na brak pewności prawa co do stosowania wymogu dotyczącego opakowań do produktów z innych państw członkowskich Komisja uważa, że istnieje możliwość, iż

zgłoszony projekt mógłby ograniczyć swobodny przepływ towarów wprowadzanych legalnie do obrotu w innych państwach członkowskich.

Według Trybunału Sprawiedliwości UE *o ile wymóg stosowania określonej formy opakowania również w odniesieniu do produktów przywożonych nie stanowi bezwzględnej przeszkody w przywozie do danego państwa członkowskiego produktów pochodzących z innych państw członkowskich, o tyle może on utrudniać lub zwiększać koszty wprowadzania tych produktów do obrotu albo poprzez wykluczenie ich z niektórych kanałów dystrybucji, albo ze względu na dodatkowe koszty wynikające z konieczności pakowania danych produktów w opakowania specjalne, które spełniają wymogi obowiązujące na rynku ich przeznaczenia*⁽³⁾.

Ryzyko zakłócenia swobodnego przepływu produktów na rynku wewnętrznym zostałoby dodatkowo spotęgowane przez bardzo krótki okres przejściowy przewidziany w § 4 zgłoszonego projektu (30 dni od dnia wejścia w życie zgłoszonego projektu).

Komisja pragnie przypomnieć, że w przypadku gdy środek może ograniczać swobodny przepływ towarów, powinien on spełniać warunki określone w wyrokach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczących art. 34–36 TFUE w odniesieniu do ich uzasadnienia i proporcjonalności.

Z komunikatu towarzyszącego notyfikowanemu projektowi wynika, że władze polskie dążą do zwalczania alkoholizmu przez zmniejszenie dostępności napojów spirytusowych w małych opakowaniach, ponieważ takie opakowania są ważnym czynnikiem promowania rosnącego spożycia alkoholu. Władze polskie uważają za konieczne uregulowanie rodzaju opakowania niektórych napojów spirytusowych w taki sposób, aby opakowanie tego napoju nie wprowadzało konsumentów w błąd co do jego zawartości. Komisja uznaje, że powód, o którym mowa w komunikacie towarzyszącym zgłoszonemu projektowi – ochrona zdrowia publicznego – jest uzasadnionym celem, który może uzasadniać ograniczenia swobodnego przepływu towarów na podstawie art. 36 TFUE⁽⁴⁾. Trybunał Sprawiedliwości uznał również, że to do państw członkowskich należy decyzja o poziomie, na jakim chcą zapewnić ochronę zdrowia publicznego, oraz o sposobie osiągnięcia tego poziomu, a także że poziom ten może być różny w zależności od państwa członkowskiego⁽⁵⁾. Trybunał wyjaśnił jednak również, że przy wykonywaniu swoich uprawnień dyskrecyjnych w zakresie ochrony zdrowia publicznego państwa członkowskie muszą przestrzegać zasady proporcjonalności. Wybrane przez nie środki muszą w konsekwencji ograniczać się do tego, co jest rzeczywiście konieczne dla zapewnienia ochrony zdrowia publicznego, muszą być proporcjonalne do realizowanego celu, który nie mógłby być osiągnięty za pomocą środków ograniczających w mniejszym stopniu wewnątrzwspólnotową wymianę handlową⁽⁶⁾.

Komisja zwraca się zatem do władz polskich o wyjaśnienie, czy wymóg wprowadzania do obrotu napojów spirytusowych wyłącznie w butelkach i puszkach ma ogólne

³ (Zob. sprawa C-261/81, Walter Rau, wyrok z dnia 10 lipca 1982 r., ECLI:EU:C:1982:382, pkt 13.

⁴ (Zob. sprawa C-333/14, Scotch Whisky Association, ECLI:EU:C:2015:845, pkt 35.

⁵ (Zob. sprawa C-663/18, postępowanie karne przeciwko BS i CA, wyrok z dnia 19 listopada 2020 r., ECLI:EU:C:2020:938, pkt 85.

⁶ (Ta sama sprawa, pkt 89.

zastosowanie do wszystkich podmiotów mających siedzibę w Polsce (w tym importerów, hurtowników, detalistów), a zatem może mieć również wpływ na produkty z innych państw członkowskich. W takim przypadku Komisja zwraca się do władz polskich o przedstawienie wyjaśnień dotyczących proporcjonalności wymogu pakowania napojów spirytusowych wyłącznie w puszki i butelki, w szczególności w świetle istnienia na rynku napojów spirytusowych pakowanych w plastikowe pojemniki inne niż puszki i butelki, które nie wyglądają jak tubki zawierające środki spożywcze przeznaczone dla dzieci, ale mimo to byłyby zakazane na rynku polskim.

Władze polskie proszone są o uwzględnienie powyższych uwag.

Komisja zwraca się ponadto do Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o przekazanie informacji o przyjęciu ostatecznego tekstu przedmiotowego projektu przepisów technicznych zgodnie z art. 5 ust. 3 dyrektywy (UE) 2015/1535.

Z wyrazami szacunku

W imieniu Komisji

Wolfgang Burtscher
Dyrektor generalny
Dyrekcja Generalna ds.
Rolnictwa i Rozwoju
Obszarów Wiejskich

