

Martyna Wurm*, Łucja Olszewska**

Ochrona konsumentów przed nieuczciwymi praktykami w zakresie podwójnej jakości produktów w świetle zmian wprowadzanych na mocy dyrektywy Omnibus

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Ochrona przed podwójną jakością czy przed różnicowaniem
- III. Niewystarczająca ochrona na podstawie obowiązujących przepisów
- IV. Procedura legislacyjna i różne koncepcje uregulowania praktyki dotyczącej podwójnej jakości
- V. Przesłanka istotnej różnicy w składzie lub we właściwościach
 1. Badania produktów spożywczych przeprowadzone przez UOKiK
 2. Zharmonizowana metodologia badań
 3. Ogólnounijną kampania testowa
- VI. Możliwe wyjątki spod zakazu różnicowania produktów
- VII. Egzekwowanie nowych przepisów dotyczących podwójnej jakości
 1. Zmiany w polskim prawie
 2. Współpraca transgraniczna organów w zakresie problemu podwójnej jakości
 3. Dostosowanie do nowych przepisów
- VIII. Podsumowanie

Streszczenie

Wzmocnienie ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi w zakresie podwójnej jakości produktów jest jedną z kluczowych zmian wprowadzanych na mocy dyrektywy Omnibus będącej częścią nowego ładu dla konsumentów. Artykuł poświęcony jest analizie prawnej problemu tzw. podwójnej jakości produktów, a w szczególności zmianom regulacyjnym, jakie w tym zakresie wprowadza dyrektywa Omnibus. Szczególną wagę przyłożono do opracowania zagadnień kluczowych z punktu widzenia stosowania nowych rozwiązań prawnych w praktyce i ich wpływu na ochronę praw konsumentów w UE. Analizie poddano zwłaszcza przesłanki stwierdzenia nieuczciwej praktyki przedsiębiorców w odniesieniu do podwójnej jakości produktów, a także katalog możliwych obiektywnych uzasadnień, na podstawie których przedsiębiorcy mogą usprawiedliwić swoje działania. Uwzględniony zostały wyniki badań organów krajowych oraz Komisji

* Radca prawny; senior associate w departamencie prawa konkurencji kancelarii Baker McKenzie Krzyżowski i Wspólnicy sp. k.; e-mail: martyna.wurm@bakermckenzie.com; ORCID <https://orcid.org/0000-0002-1147-6317>.

** Studentka V roku prawa na wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; prawnik w departamencie prawa konkurencji kancelarii Baker McKenzie Krzyżowski i Wspólnicy sp. k.; e-mail: lucja.olszewska@bakermckenzie.com; ORCID <https://orcid.org/0000-0001-7363-7641>.

Europejskiej, w artykule omówiono sposób rozumienia istotnej różnicy między produktami przeznaczonymi na różne rynki oraz wskazano środki, za pomocą których przedsiębiorcy powinni dostosować swoje praktyki do nowych regulacji.

Słowa kluczowe: podwójna jakość; różnicowanie produktów; dyrektywa Omnibus; nowy ład dla konsumentów; wprowadzanie w błąd; nieuczciwe praktyki handlowe; prawo ochrony konsumentów; konsument; produkty markowe.

JEL: K15, K20, K23

I. Wprowadzenie

Przeświadczenie konsumentów z krajów tzw. nowej Unii o różnicy w jakości produktów przeznaczonych na ich lokalne rynki oraz tych oferowanych na obszarze państw Europy Zachodniej obecne było w debacie publiczno-politycznej od dłuższego czasu. Dotyczyło ono nie tylko produktów żywnościowych, lecz także kosmetyków i detergentów¹. Z przeprowadzonego na zlecenie UOKiK w 2018 r. badania Kantar Public wynikało, że choć prawie 90% polskich konsumentów nie słyszało o pojęciu „podwójnej jakości” bądź nie wiedziało dokładnie co to pojęcie oznacza, to jednocześnie co trzeci ankietowany, opierając się na własnym doświadczeniu, opiniach innych czy przekazach mediów, wierzył, że różnice w jakości żywności istnieją (Kantar Public, 2017). Zarzut dyskryminacji konsumentów z Europy Środkowej i Wschodniej miał szczególny wydźwięk polityczny wpisujący się w debatę na temat zasad równego traktowania obywateli UE oraz w nurt krytyki tzw. Europy dwóch prędkości.

Nasilająca się dyskusja na temat podwójnej jakości produktów skłoniła organy Unii Europejskiej do podjęcia działań mających na celu zbadanie skali zjawiska oraz wyeliminowanie nieuczciwych praktyk przedsiębiorców w tym zakresie. W rezultacie w ramach szerokiej inicjatywy legislacyjnej wdrażającej tzw. nowy ład dla konsumentów, obejmującej przede wszystkim zmiany w czterech dyrektywach UE chroniących interesy gospodarcze konsumentów, Komisja Europejska przedstawiła projekt zmiany dyrektywy 2005/29/WE² (dalej: dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych lub dyrektywa 2005/29/WE) odnoszący się do zagadnienia podwójnej jakości produktów. W dniu 27 listopada 2019 r. została uchwalona dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161³ (dalej: dyrektywa Omnibus lub dyrektywa 2019/2161) wprowadzająca do dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych przepis zakazujący nieuczciwych praktyk w zakresie podwójnej jakości produktów. Aktualnie państwa członkowskie, w tym Polska prowadzą prace legislacyjne mające na celu transponowanie przepisów dyrektywy Omnibus do prawa krajowego, na co mają czas do 28 listopada 2021 r. Przepisy te powinny być stosowane od 28 maja 2022 roku.

¹ Zob. Interpelacja europoselska z dnia 15.07.2017 r., nr O-000019/2017. Interpelacja dotycząca kwestii pierwszorzędnych – różnice w deklaracjach, składzie i smaku produktów na środkowo-wschodnich i zachodnich rynkach UE. Pozyskano z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-8-2017-000019_PL.html (30.08.2021).

² 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, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady, (Dz. Urz. UE 2005 L 149/22).

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta (Dz. Urz. UE 2019 L 328/7).

Celem niniejszego artykułu jest omówienie nowej regulacji, a w szczególności przesłanek stwierdzenia nieuczciwej praktyki przedsiębiorców w odniesieniu do podwójnej jakości produktów, a także ocena wpływu regulacji na ochronę konsumentów w tym zakresie. W artykule omówiono także na podstawie wyników badań organów krajowych oraz Komisji Europejskiej sposób rozumienia istotnej różnicy między produktami przeznaczonymi na różne rynki oraz wskazano w jaki sposób przedsiębiorcy powinni dostosować swoje praktyki do nowych regulacji.

II. Ochrona przed podwójną jakością czy przed różnicowaniem

Problem podwójnej jakości produktów po raz pierwszy został podniesiony w Parlamencie Europejskim w 2009 roku⁴. Temat i aspekty techniczne podwójnej jakości produktów zostały poruszone na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (AGRIFISH) w maju 2016 r., a następnie w marcu 2017 r., kiedy to delegacje słowacka, czeska i węgierska przedstawiły wyniki badań porównawczych wybranych produktów spożywczych oferowanych pod tą samą marką i w tym samym opakowaniu na ich rynkach krajowych oraz sąsiednich państw członkowskich Unii Europejskiej (Šajn, 2017). Różnice zarówno w składzie, jak i we właściwościach sensorycznych (smak, aromat) zaobserwowano w przypadku znacznej liczby badanych produktów. W odpowiedzi Komisja Europejska zwróciła się do państw członkowskich o zgłaszanie podobnych incydentów. Ponadto kwestia ta została przedstawiona na Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności (HLF). Informacje i dowody przekazane w międzyczasie przez państwa członkowskie zostały omówione na posiedzeniu HLF 20 czerwca 2017 r., na którym zainteresowane strony stwierdziły potrzebę zharmonizowanego podejścia do oceny jakości żywności oraz dalszych badań produktów spożywczych w reprezentatywnej liczbie państw członkowskich.

Temat podwójnej jakości stał się również przedmiotem dyskusji podczas zorganizowanego w październiku 2017 r. w Bratysławie Szczytu Konsumentckiego, w którym udział wzięła także Komisja Europejska PAP (2017), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2017). W poprzedzającym kilka tygodni to wydarzenie orędziu o stanie Unii 2017 Jeane-Claude Juncker (2017) podkreślił, że „W Unii, w której wszyscy są równi, nie może też być konsumentów drugiej kategorii”. Jak dodał „(...) Nie mogę zaakceptować tego, że w niektórych częściach Europy, w Europie Środkowej i Wschodniej, sprzedaje się żywność niższej jakości niż w innych krajach pomimo identycznego opakowania i marki” (Juncker, 2017). Nasilająca się dyskusja skłoniła Komisję do zbadania czy rzeczywiście kwestia podwójnej jakości może być rozpatrywana na linii zależności między jakością produktów a tym, że są one przeznaczone na rynki krajów „nowej” lub „starej” UE.

Pierwsze akcje testowania produktów nie dały jednak jednoznacznej odpowiedzi, zrodziły za to nowe pytania. Przeprowadzone do 2017 r. badania żywności na Słowacji, Węgrzech i w Czechach wykazały, że pewna liczba sprzedawanej tam żywności różni się od odpowiedników wprowadzanych na rynek pod tą samą marką i w podobnych opakowaniach w Niemczech, Austrii lub we Włoszech. Choć w większości przypadków produkty te uznano za bezpieczne do spożycia i odpowiednio oznakowane, to jak zauważono, w niektórych przypadkach użyte składniki były gorszej jakości. Niekiedy również produkty, które uznano za gorsze, były sprzedawane

⁴ Interpelacja europoselska z 14.10.2009, nr E-4962/09, pismenne pytanie Rareș-Lucian Niculescu do KE. Pozyskano z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2009-4962_EN.html?redirect (30.08.2021).

po wyższej cenie (Šajn, 2017, s. 2). Jednocześnie nie do końca było jasnym, na ile te zidentyfikowane różnice wynikały z faktycznej dyskryminacji, a nie dostosowania receptur do lokalnych gustów czy innych uzasadnionych czynników oraz na ile lokalne gusta w sposób negatywny kształtowane były wieloletnią, wątpliwą praktyką producentów. Przykładowo badania żywności przeprowadzone przez czeską organizację konsumencką dTest wykazały, że w niektórych przypadkach konsumenci woleli czeską odmianę produktu, nawet jeśli była ona uważana za mniej zdrową (na przykład kiełbasa zawierała mniej mięsa i więcej tłuszczu, ale nadal była uważana za smaczniejszą; podobne wnioski dotyczyły jogurtu truskawkowego z mniejszą ilością truskawek). W innych przypadkach czescy konsumenci preferowali jednak produkty przeznaczone na rynek austriacki, które zawierały lepszej jakości składniki (Šajn, 2017, s. 4).

W rezultacie Komisja Europejska podjęła dalsze działania mające na celu określenie wymiaru problemu oraz opracowanie możliwych rozwiązań. W 2017 r. opublikowane zostało Zawiadomienie Komisji w sprawie stosowania prawa UE w zakresie żywności i ochrony konsumenta w odniesieniu do kwestii związanych z podwójną jakością produktów – Szczególny przypadek żywności⁵ (dalej: Wytyczne Komisji), zawierające wytyczne dla organów krajowych zajmujących się ochroną konsumentów i prawem żywnościowym w zakresie stosowania obowiązujących przepisów do problemu podwójnej jakości produktów. Komisja upoważniła także Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej do stworzenia ujednoczonej metodologii w celu ulepszenia testów porównawczych wykonywanych w państwach członkowskich.

Komisja zdecydowała również o przeprowadzaniu akcji testowania produktów na szerszą skalę, zapraszając do wzięcia w niej udziału wszystkie kraje członkowskie. W okresie objętym badaniem tj. od listopada do grudnia 2018 roku. 19 państw członkowskich, opierając się na zharmonizowanej metodyce, przebadano ponad tysiąc próbek ponad stu różnych produktów spożywczych (KE, 2019). Badania te ostatecznie pokazały, że w przypadku produktów o różnym składzie nie występuje spójny schemat geograficzny różnicowania składów produktów (Ulberth, 2019, s. 4, 15). Również w badaniach UOKiK, w których porównywano produkty polskie i niemieckie, różnice w składzie nie zawsze wypadały na korzyść tych ostatnich. W części przypadków to produkt przeznaczony na rynek rodzimy okazywał się tym lepszej jakości (UOKiK, 2018). Ponadto, jak wskazano w konkluzjach raportu Komisji Europejskiej, różnica ustalona w składzie badanych produktów niekoniecznie stanowi różnicę w ich jakości (Ulberth, 2019, s. 4, 15).

Ta ostatnia uwaga spójna jest z ostatecznie przyjętą w dyrektywie o nieuczciwych praktykach handlowych koncepcją oceny różnicowania produktów jako potencjalnej praktyki wprowadzającej w błąd. Zgodnie z jej założeniami, producenci mają prawo oferować towary o różnym składzie i właściwościach w poszczególnych częściach jednolitego rynku, o ile poszanowane zostają przepisy ustawodawstwa UE (np. odnoszące się do bezpieczeństwa produktów, oznakowania lub innego ustawodawstwa horyzontalnego lub sektorowego)⁶. Jak zostanie bardziej szczegółowo przedstawione w dalszej części artykułu, istotą praktyki uznanej za naruszającą nie jest bowiem oferowanie produktów o różnym składzie czy właściwościach, a brak poinformowania konsumentów o tych okolicznościach, w przypadku gdy towar sprzedawany jest w takich samym

⁵ 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, C/2017/6532 (Dz. Urz. UE 2017 L 327/1).

⁶ Wytyczne Komisji, s. 1.

opakowaniach i pod tą samą marką (KE, 2019a). Jak zauważyła Komisja, ma to szczególne znaczenie dla dóbr „markowych”, wobec których konsumenci mogą oczekiwać, że mają one zbliżoną, jeśli nie identyczną jakość, niezależnie od miejsca i czasu ich nabycia⁷. Przeprowadzone badania dotyczące lojalności konsumentów wobec marki pokazują bowiem, że w ich umysłach marka stanowi zaświadczenie o kontrolowanej i stałej jakości⁸. Co więcej konsumenci gotowi są zapłacić więcej za produkt markowy, nawet jeśli jakościowo nie różni się od produktu niemarkowego (Šajn, 2017, s. 6).

Stojący u podstaw działań legislacyjnych na rzecz zaadresowania problemu podwójnej jakości zarzut, że producenci dyskryminują konsumentów z krajów Europy Środkowej i Wschodniej nie został ostatecznie potwierdzony w przeprowadzonych badaniach. Samych zaś różnic w składzie nie można automatycznie utożsamiać z lepszą lub gorszą jakością. Jak się wydaje, egzekwowania problemu podwójnej jakości nie należy zatem postrzegać jedynie jako narzędzia ochronnego dla konsumentów z krajów „nowej” Unii, lecz raczej jako ogólną gwarancję dla wszystkich obywateli UE, że przedsiębiorcy nie mogą czerpać zysków ze swoistego przyzwyczajenia nabywców do zakupu pewnych produktów posiadających określony skład czy właściwości w sytuacji braku należytego poinformowania o faktycznie występujących różnicach, których *a priori* konsument ma prawo się nie spodziewać.

III. Niewystarczająca ochrona na podstawie obowiązujących przepisów

Dyrektywa Omnibus wprowadza zmiany do dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, dodając do niej jako jedną z praktyk wprowadzających w błąd praktykę w zakresie podwójnej jakości produktów. Należy jednak zauważyć, że z Wytocznych Komisji opublikowanych we wrześniu 2017 r. wynika, że penalizowanie nieuczciwych praktyk odnoszących się do podwójnej jakości produktów, w szczególności żywnościowych, było możliwe już na podstawie regulacji obowiązujących przed uchwaleniem dyrektywy Omnibus. Połączenie wymogów wynikających z rozporządzeń sektorowych w zakresie żywności oraz zakazu nieuczciwych praktyk handlowych wprowadzających w błąd wynikającego z dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych pozwalało, jeszcze przed wprowadzeniem wspomnianych zmian legislacyjnych, na ochronę konsumentów przed nieuczciwymi działaniami przedsiębiorców polegającymi na oferowaniu produktów żywnościowych podwójnej jakości.

Wskazane przez KE akty prawa unijnego, które mogły mieć zastosowanie do kwestii podwójnej jakości produktów żywnościowych to w szczególności:

- 1) ogólne rozporządzenie o prawie żywnościowym⁹, którego celem jest zapewnienie, że tylko bezpieczne produkty spożywcze są wprowadzane na rynek unijny oraz że konsumenci otrzymują dokładne informacje oraz nie są wprowadzani w błąd w odniesieniu do składu i właściwości produktów spożywczych znajdujących się w sprzedaży;

⁷ Wytoczne Komisji, s. 5.

⁸ Ibidem.

⁹ 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. Urz. UE 2002 L 31/1).

- 2) rozporządzenie w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności¹⁰, określające ogólne zasady i wymogi dotyczące oznakowania produktów, w tym np. obowiązek dostarczenia kompletnej listy składników, by zapewnić konsumentom pełne informacje na temat składu produktów spożywczych;
- 3) dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych, mająca na celu ochronę konsumentów przed praktykami przedsiębiorców wprowadzającymi ich w błąd oraz przed agresywnym marketingiem.

Odwołując się do przepisów dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych w Wytycznych określono kilkustopniową procedurę, która w założeniu miała pomóc krajowym organom ds. ochrony konsumentów w ustaleniu czy różnicowanie przez producentów towarów w danym przypadku jest uczciwe, czy też stanowi zakazane wprowadzanie w błąd. Komisja stworzyła w Wytycznych schemat oceny ewentualnej nieuczciwej praktyki, wskazując na kolejne kroki tej oceny¹¹. I tak, w pierwszej kolejności należało ocenić czy produkt jest zgodny z regulacjami sektorowymi w zakresie żywności, czy przedsiębiorca przekazuje w odpowiedni sposób wszystkie wymagane w nich informacje, czy produkty są zgodne ze szczegółowymi normami odnoszącymi się do danej kategorii produktów żywnościowych. Po przeprowadzeniu kontroli zgodności z odpowiednimi przepisami dotyczącymi żywności, organy krajowe powinny dokonać analizy czy dana praktyka przedsiębiorcy stanowi naruszenie dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, stanowiąc praktykę wprowadzającą w błąd. Organ powinien sprawdzić czy produkt jest promowany pod tym samym znakiem towarowym i sprzedawany w takim samym opakowaniu. W przypadku potwierdzenia, organ ma ocenić czy produkt znacząco różni się od jego wersji sprzedawanych w innych państwach członkowskich. Jeśli różnice w składzie produktu są znaczące, w dalszej kolejności istotne jest sprawdzenie czy konsument otrzymał dostateczne informacje o tych różnicach. W razie stwierdzenia, że konsument takich informacji nie otrzymał, należy ocenić czy gdyby konsument posiadał te informacje, kupiłby produkt. Jeśli nie, prawdopodobne jest, że doszło do naruszenia dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych. Zgodnie z Wytycznymi Komisji organy egzekwujące powinny dodatkowo ocenić powody różnicowania produktów, a także przeanalizować wszelkie fakty i okoliczności poszczególnych przypadków, by stwierdzić czy mogą one zniekształcić zachowanie rynkowe konsumenta.

Stosując wskazane przepisy, zdaniem Komisji, za nieuczciwą praktykę rynkową może zostać uznane działanie przedsiębiorcy polegające na wprowadzaniu do obrotu towarów w takim samym opakowaniu, pod tą samą marką, ale posiadających różny skład i profil sensoryczny¹². Takie działanie może bowiem zostać uznane za wprowadzające w błąd i tym samym stanowić nieuczciwą praktykę handlową w rozumieniu dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych. Zdaniem Komisji z naruszeniem możemy mieć do czynienia w szczególności w sytuacji gdy konsumenci mają określone oczekiwania w odniesieniu do danego produktu, a produkt ten odbiega od tych oczekiwań¹³. Kiedy przedsiębiorca nie przekazuje konsumentom informacji, że produkt oferowany

¹⁰ 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, dyrektywy Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, (Dz. Urz. UE L 304/18).

¹¹ Wytyczne Komisji, s. 7.

¹² Wytyczne Komisji, s. 4.

¹³ Ibidem.

w ich kraju może nie być zbieżny z ich utrwalonymi oczekiwaniami lub przekazuje je w niejasny, niewystarczający sposób, może wpływać na zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta i np. nakłaniać go do nabycia produktu, którego by nie kupił, posiadając o nim pełne informacje.

Pomimo obowiązywania przepisów mogących mieć zastosowanie do kwestii podwójnej jakości produktów, organy Unii Europejskiej w wyniku prowadzonej od kilku lat debaty na temat podwójnej jakości produktów oraz w celu zapewnienia większej pewności prawa i ustanowienia jasnego zakazu wprowadzania konsumentów w błąd poprzez oferowanie produktów pod tą samą marką i w takim samym opakowaniu, a różniących się składem i właściwościami, zdecydowały się wprowadzić dodatkowe przepisy w tym zakresie do dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych. Należy bowiem zauważyć, że mimo obowiązywania przepisów zarówno sektorowych dotyczących żywności, jak i dyrektywy generalnie zakazującej praktyk handlowych wprowadzających w błąd, organy państw członkowskich nie prowadziły na ich podstawie postępowań dotyczących podwójnej jakości produktów i brakuje właściwie odpowiedniego orzecznictwa w tym zakresie.

IV. Procedura legislacyjna i różne koncepcje uregulowania praktyki dotyczącej podwójnej jakości

Mimo wydanych Wytycznych, okazało się, że w przypadku braku wyraźnego przepisu może nie być jasne dla konsumentów, przedsiębiorców i właściwych organów krajowych, które praktyki handlowe mogą być sprzeczne z dyrektywą o nieuczciwych praktykach handlowych¹⁴. W kwietniu 2018 r. w ramach szerokiej inicjatywy legislacyjnej wdrażającej tzw. nowy ład dla konsumentów Komisja Europejska przedstawiła projekt zmiany dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, aby w szczególności odnieść się do zagadnienia podwójnej jakości produktów¹⁵.

Zdaniem Komisji Europejskiej wyrażonym we wniosku dotyczącym dyrektywy Omnibus jednoznaczne stwierdzenie, że omawiana praktyka dotycząca podwójnej jakości może stanowić nieuczciwą praktykę rynkową jest konieczne w celu wprowadzenia większej przejrzystości prawnej dla organów państw członkowskich¹⁶. Komisja wskazała, że pomimo wydania wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych oraz Wytycznych Komisji, jej doświadczenie w zakresie egzekwowania prawa pokazuje, że dla organów krajowych pomocna jest możliwość polegania na wyraźnie określonym zbiorze przepisów¹⁷. Zdaniem Komisji wprowadzenie przepisów wprost zakazujących nieuczciwych praktyk w zakresie podwójnej jakości produktów jest niezbędne dla skuteczniejszego ich zwalczania¹⁸. Dodatkowo, oprócz jednoznacznego stwierdzenia, że praktyka dotycząca podwójnej jakości produktów jest praktyką wprowadzającą w błąd, zmiany dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych dotyczą dwóch dodatkowych zagadnień: prawa konsumentów do indywidualnych środków prawnych (dodanie art. 11a) oraz wzmocnienia przepisów dotyczących sankcji (dodanie art. 13).

¹⁴ Motyw 53 dyrektywy Omnibus.

¹⁵ Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r., dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/29/WE oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i nowocześniejszych przepisów UE dotyczących ochrony konsumenta, Komisja Europejska, 11.04.2018 r. (dalej: Wniosek legislacyjny Komisji).

¹⁶ Wniosek legislacyjny Komisji, s. 4.

¹⁷ Wniosek legislacyjny Komisji, s. 17.

¹⁸ Wniosek legislacyjny Komisji, s. 36.

We wniosku legislacyjnym Komisji do poświęconego praktykom wprowadzającym w błąd art. 6 ust. 2 dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, dodano lit. c), tak iż, pełne brzmienie regulacji przybrało następujący kształt: „Praktykę handlową uznaje się również za wprowadzającą w błąd, jeżeli w konkretnym przypadku, biorąc pod uwagę wszystkie jej cechy i okoliczności, powoduje ona lub może spowodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął, i obejmuje: (...) c) każdy rodzaj wprowadzenia produktu na rynek jako identycznego z takim samym produktem wprowadzonym na rynki w kilku innych państwach członkowskich, w sytuacji gdy produkty te w sposób istotny różnią się składem lub właściwościami”¹⁹.

W toku dalszych prac legislacyjnych w Parlamencie Europejskim zaproponowano jednak inne rozwiązanie²⁰. Po pierwsze, zdecydowano się na zmianę usytuowania przepisu, umieszczając zakaz wprowadzania na rynek produktów o podwójnej jakości nie w tekście samej dyrektywy, ale na liście czarnych praktyk handlowych stanowiącej Załącznik I do dyrektywy 2005/29/WE²¹. Praktyki zdefiniowane na czarnej liście można bowiem uznać za nieuczciwe w każdych okolicznościach, bez konieczności oceny konkretnego przypadku. Umieszczenie przepisu w dyrektywie sprawia natomiast, że każdy przypadek musi być zbadany przez właściwy organ osobno. To na organie spoczywa również ciężar udowodnienia, że w danych okolicznościach praktyka stanowi wprowadzanie w błąd.

Przedmiotem interwencji Parlamentu nie było jednak tylko umiejscowienie przepisu. Istotnej zmianie uległa sama definicja praktyki, którą określono następująco: „Twierdzenie lub stwarzanie w inny sposób wrażenia z uwagi na wygląd, opis lub graficzne przedstawienie towaru, że jest on identyczny lub pozornie identyczny z innym towarem wprowadzonym na rynek w innym państwie członkowskim, gdy jest to niezgodne z rzeczywistością, o ile towary te nie różnią się od siebie ze względu na wyraźne i możliwe do udowodnienia regionalne preferencje konsumentów, pozyskiwanie składników lokalnych lub wymogi prawa krajowego, przy czym taka różnica jest oznaczona w jasny, zrozumiały i łatwo dostrzegalny dla konsumenta sposób”²².

Tym samym zgodnie z propozycją Parlamentu zakaz obejmował sprzedaż towaru nie tylko jako „identycznego”, lecz także „pozornie identycznego” z towarem wprowadzanym w innym państwie członkowskim. Wyższy próg dowodowy „istotnych różnic” w składzie i właściwościach towaru zastąpiono po prostu „różnicami”. W tym zakresie uwzględnione zostały uwagi Europejskiej Organizacji Konsumentów, która w opiniach wskazywała, że odniesienie do istotnych różnic jest o tyle niefortunne, że może stwarzać problemy interpretacyjne i wymagałoby przyjęcia wytycznych określających, co to pojęcie oznacza w konkretnych przypadkach (BEUC, 2018BEUC, 2018a).

Poprawkami Parlamentu wprowadzono również zamknięty, enumeratywny katalog wyjątków, które miały umożliwić różnicowanie produktu, ograniczając je do wymogów prawa, preferencji konsumentów oraz pozyskiwania składników lokalnych. W zmienionym motywie procedowanej

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r., dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/29/WE oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów UE dotyczących ochrony konsumenta (COM(2018)0185 – C8-0143/2018 – 2018/0090(COD)), Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, 25.01.2019 r. (dalej: Sprawozdanie PE); zob. również: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 września 2018 r. w sprawie podwójnych norm jakości produktów na jednolitym rynku (2018/2008(INI)).

²¹ Sprawozdanie PE, Poprawka 35 i 52.

²² Sprawozdanie PE, Poprawka 52.

dyrektywy sprecyzowano przy tym, że przesłanka preferencji konsumentów musi być potwierdzona „zadowalającymi dowodami”, za które uznano m.in.: badania konsumenckie prowadzone z wykorzystaniem ślepych degustacji lub testowania produktów²³. Z możliwości powoływania się na różnice regionalne lub preferencje smakowe wyłączono jednocześnie kategorię produktów dla niemowląt lub małych dzieci²⁴.

W toku dalszych prac legislacyjnych w Radzie UE projekt regulacji w znacznej mierze powrócił jednak do pierwotnej propozycji Komisji i przyjął kształt, który znamy z uchwalonej wersji dyrektywy Omnibus. Część krajów członkowskich, jak Austria i Niemcy, w swoich opiniach przedstawianych w ramach dialogu politycznego zanegowało sam fakt istnienia zjawiska różnicowania produktów, konkludując, że wprowadzanie jakichkolwiek regulacji tego zagadnienia jest niekonieczne²⁵. Producenci argumentowali z kolei, że czasem muszą zmienić skład produktu, bo tego wymagają od nich sieci handlowe oraz sami kupujący, których gusta różnią się ze względu na kraj²⁶.

W konsekwencji, nie zdecydowano się na umieszczenie zakazu na liście czarnych praktyk, a obniżony przez Parlament ciężar dowodowy z powrotem podwyższono do przesłanek „identyczności” i „istotnych różnic”. Dodatkowo przewidziano, że przedsiębiorca dla usprawiedliwienia swojej praktyki może powołać się na „uzasadnione i obiektywne czynniki”. Jedynie w motywie dyrektywy wymieniono w tym zakresie: prawo krajowe, dostępność lub sezonowość surowców lub dobrowolne strategie mające na celu poprawę dostępu do zdrowej i bogatej w składniki odżywcze żywności, jak również prawo przedsiębiorcy do oferowania towarów tej samej marki w opakowaniach o różnej wadze lub rozmiarze na różnych rynkach geograficznych²⁷. Jest to jednak wyliczenie przykładowe, katalog wyjątków pozostał zatem otwarty.

Mimo sprzeciwu części europosłów zwracających uwagę na „rozwodnienie” regulacji, prowadzące do umniejszenia jej znaczenia²⁸, łagodniejsza wersja dyrektywy została ostatecznie przegłosowana także i przez Parlament.

Rezygnacja z pierwotnych, „twardych” propozycji Parlamentu spotkała się również z krytyką ze strony organizacji konsumenckich, które obawiają się, że złagodzona wersja zakazu okaże się daleko niewystraszająca dla skutecznej ochrony praw konsumentów, a otwarty katalog wyłączeń będzie z łatwością omijany przez producentów²⁹. Co ciekawe innego zdania był UOKiK, który stanął na stanowisku, że bardziej rygorystyczna propozycja byłaby nieproporcjonalna ani też nie spełniałby swojego celu. Zdaniem Urzędu o ile otwarty katalog wyłączeń daje potencjalnie zbyt duże możliwości interpretacyjne dla przedsiębiorców, o tyle umieszczenie zakazu w tekście dyrektywy, a nie jak chciał tego Parlament na czarnej liście praktyk handlowych, jest uzasadnione:

²³ Sprawozdanie PE, Poprawka 29.

²⁴ „(...)Jednak szczególnie w przypadku wprowadzanych na rynek produktów przeznaczonych dla niemowląt lub małych dzieci, takich jak żywność dla dzieci, zakłada się, że mało prawdopodobne jest, by różnice regionalne lub preferencje smakowe wystąpiły w ich przypadku w tak wyraźny sposób, w związku z czym przedsiębiorca nie może się na nie powoływać, gdy wprowadza na rynek produkty różniące się w istotny sposób składem lub właściwościami”; zob. Sprawozdanie PE, Poprawka 29.

²⁵ Oświadczenie Austrii do projektu dyrektywy zmieniającej dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta, 2018/0090(COD), Bruksela, 21.10.2019 r. Pozyskano z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_13146_2019_ADD_1&from=EN (11.08.2021), informacja na temat oświadczenia niemieckiego Bundestagu vide Adamiec D., 2019.

²⁶ Zob. wypowiedź dyrektora generalnego Polskiej Federacji Producentów Żywności (Cedro i Otto, 2019).

²⁷ Motyw 53 dyrektywy 2019/2161.

²⁸ Zob. stanowisko europosłanki Róży Thun (Cedro i Otto, 2019; Ptak-Iglewska, 2019).

²⁹ Zob. wypowiedzi przedstawicieli Fundacji PRO-TEST oraz Federacji Konsumentów (Cedro i Otto, 2019).

przepis posługuje się bowiem pojęciami nieostrymi, ocennymi, które powinny podlegać każdorazowej ocenie organu go egzekwującego³⁰.

Temat ewentualnych dalszych prac legislacyjnych mających służyć całkowitemu wyeliminowaniu problemu podwójnej jakości powrócił jeszcze pod koniec 2020 r., za sprawą interpelacji europoselskiej. W tym kontekście Komisja Europejska zwróciła uwagę, iż zgodnie z wymogami dyrektywy Omnibus, dopiero po dokonaniu oceny praktycznego stosowania nowego przepisu do dnia 28 maja 2024 r. Komisja będzie mogła ocenić czy konieczne są dalsze działania ustawodawcze³¹. Czas i praktyka decyzyjna pokaże zatem na ile skuteczna okaże się w istocie kompromisowa wersja dyskutowanej regulacji.

V. Przesłanka istotnej różnicy w składzie lub we właściwościach

Biorąc pod uwagę ostatecznie przyjęty tekst dyrektywy Omnibus, decydujące dla stwierdzenia niedozwolonej praktyki w zakresie podwójnej jakości produktów jest ustalenie czy różnica w składzie lub właściwościach produktu sprzedawanego w różnych państwach członkowskich pod tą samą marką i w tym samym opakowaniu jest istotna. Takie rozumienie nieuczciwej praktyki przedstawiane było już przez Komisję w Wytycznych Komisji z 2017 r. i tak została też ona zdefiniowana w dyrektywie Omnibus. Podobna definicja „praktyki” została także zaproponowana w projekcie ustawy implementującej dyrektywę Omnibus do prawa polskiego i wprowadzającej zmiany m.in. w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (dalej: upnpr)³². Nie chodzi zatem o stwierdzenie jakiegokolwiek różnicy, ale o sytuacje gdy „towar ten w sposób istotny różni się składem lub właściwościami (...)”.

Zgodnie z Wytycznymi Komisji znacząca różnica w głównych właściwościach produktu może wystąpić, gdy: (i) co najmniej jeden kluczowy składnik lub jego procentowa zawartość w produkcie znacznie odbiega od jego zawartości w „produkcie referencyjnym”³³; (ii) ta różnica może wpływać na zachowanie konsumentów, którzy podjęliby inną decyzję dotyczącą zakupu, gdyby mieli jej świadomość³⁴.

Największą trudnością w zakresie stosowania nowej regulacji jest wykorzystywanie w niej pojęć nieostrych. Zarówno przepis dyrektywy Omnibus, zgodnie z którym produkt „w sposób istotny” różni się składem lub właściwościami od produktu referencyjnego, jak i wcześniejsze Wytyczne Komisji wskazujące na „kluczowy składnik”, którego zawartość „znacznie” odbiega od produktu referencyjnego, nie pozwalają na jednoznaczne określenie w jakiej sytuacji możliwe będzie stwierdzenie nieuczciwej praktyki. Pewnych wskazówek w tym zakresie dostarczają wyniki badań produktów przeprowadzonych przez instytucje krajowe oraz Wspólne Centrum Badawcze

³⁰ Zob. stanowisko biura prasowego UOKiK (Cedro i Otto, 2019).

³¹ Odpowiedź na interpelację europosła Krzysztofa Jurgieła udzielona przez komisarza Didiera Reyndersa w imieniu Komisji Europejskiej, numer zapytania: E-005964/2020, 11.01.2021 r.

³² Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. 2007 Nr 171 poz. 1206, ze zm.). Zgodnie z projektem ustawy o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw (projekt z 24.06.2021, numer z wykazu: UC86) w upnpr zawarto następującą zmianę: w art. 5 w ust. 2 po pkt 4 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 5 w brzmieniu: „5) każdy rodzaj wprowadzenia towaru na rynek w co najmniej jednym państwie członkowskim jako identycznego z towarem wprowadzonym na rynek w innych państwach członkowskich, w sytuacji gdy towar ten w sposób istotny różni się składem lub właściwościami, chyba że przemawiają za tym uzasadnione i obiektywne czynniki”.

³³ Produkt referencyjny jest charakteryzowany przez KE jako: (i) wprowadzany do obrotu pod tą samą marką i w tym samym opakowaniu w różnych państwach członkowskich; (ii) produkt ten o danym składzie jest sprzedawany w większości państw członkowskich; (iii) konsumenci postrzegają główne właściwości produktu przez pryzmat składu tego produktu, tak jak jest on reklamowany w większości tych państw członkowskich; zob. Wytyczne Komisji, s. 4.

³⁴ Wytyczne Komisji, s. 6.

Komisji Europejskiej, w których analizowano składy wybranych produktów spożywczych i różnice występujące między produktami kierowanymi na rynki poszczególnych państw członkowskich. Zgodnie z założeniami badań przeprowadzonych przez Wspólne Centrum Badawcze miały one właśnie dostarczyć przykładów pozwalających na zidentyfikowanie istotnych różnic w składzie czy właściwościach produktów i umożliwiających ujednoczenie stosowania nowych przepisów przez państwa członkowskie.

1. Badania produktów spożywczych przeprowadzone przez UOKiK

Interesujące w zakresie postrzegania istotnej różnicy są także wyniki badań UOKiK, który, podobnie jak organy innych państw członkowskich, przeprowadził badania produktów spożywczych oferowanych konsumentom z Polski i krajów sąsiednich (Europy Zachodniej). Co prawda, badania te zostały przeprowadzone jeszcze przed wydaniem zharmonizowanej metodologii badań w UE, jednak dają one pewien obraz podejścia Urzędu do zagadnienia podwójnej jakości produktów. W latach 2017 i 2018 z pomocą Inspekcji Handlowej UOKiK sprawdził 101 par produktów, stwierdzając istotne różnice w 12 z nich. W pierwszym badaniu przeprowadzonym w listopadzie 2017 r. porównano 37 par produktów zakupionych w sklepach zlokalizowanych na terenie Polski i Niemiec, pochodzących z różnych grup środków spożywczych³⁵. Produkty poddano badaniom organoleptycznym i fizyko-chemicznym wykonanym w laboratoriach kontrolno-analitycznych UOKiK. Wykonana przez Urząd ocena porównawcza pod względem oznakowania i badań laboratoryjnych wykazała, że w przypadku 4 produktów można było zdaniem Urzędu domniemywać istnienia tzw. podwójnej jakości. Stwierdzone przez UOKiK różnice polegały na: różnicach w wagowej zawartości opakowania mimo identycznego wyglądu opakowania³⁶, różnicach w wykorzystanych składnikach³⁷, różnicach w składzie prowadzących do braku zgodności z oznaczeniem na opakowaniu o wykorzystaniu wyłącznie naturalnych składników³⁸ oraz różnicach w składzie ilościowym wykorzystanych składników³⁹.

W kolejnym badaniu przeprowadzonym przez UOKiK w II kwartale 2018 r. Urząd ocenił 64 pary produktów spożywczych z różnych grup asortymentowych⁴⁰. Porównano produkty oferowane pod tą samą marką i w opakowaniu o takiej samej lub bardzo zbliżonej szacie graficznej. Ocena została przeprowadzona na dwóch etapach. Najpierw dokonano sprawdzenia indywidualnie zgodności każdego produktu z wymaganiami określonymi w przepisach i w deklaracji na opakowaniu (sprawdzenie prawidłowości oznakowania, zbadanie cech organoleptycznych

³⁵ Porównywane produkty: wyroby cukiernicze i ciastkarskie (8), soki, nektary i napoje (5), przetwory owocowo-warzywne (5), przetwory mleczne (2), przetwory mięsne (4), ryby i przetwory rybne (3), kawy i herbaty (3), dania gotowe dla dzieci (2), pojedyncze z innych grup (5) (zob. UOKiK, 2017).

³⁶ W przypadku chipsów paprykowych Crunchips, mimo że opakowanie było identyczne, to w produkcie sprzedawanym na rynku polskim zawierało ono o 25 g mniej chipsów (zob. UOKiK, 2017, s. 6).

³⁷ W przypadku chipsów paprykowych Crunchips, produkt sprzedawany w Polsce smażono na oleju palmowym, zawierał glutaminian monosodowy, miał wyższą zawartość tłuszczu, podczas gdy produkt sprzedawany w Niemczech smażono na oleju słonecznikowym, bez wzmocnienia smaku, a producent dodał do niego proszek pomidorowy i serowy, którego nie było w polskich chipsach. W przypadku napoju Lipton Ice Tea Peach w produkowanym na rynek polski było mniej ekstraktu z herbaty, zawierał on cukier, fruktozę i słodzik, produkt sprzedawany na rynku niemieckim zawierał tylko cukier (zob. UOKiK, 2017, s. 6, 12).

³⁸ W przypadku sera Almette z ziołami na obu opakowaniach znajdowała się informacja: „100% naturalne składniki”, przy czym serek sprzedawany w Niemczech wyprodukowany był z twarogu, ziół, cebuli, czosnku i soli, a sprzedawany w Polsce zawierał twaróg, odtuszczone mleko w proszku, cebulę, sól, czosnek, regulator kwasowości: kwas cytrynowy, zioła (0,1 proc.), naturalne aromaty – zdaniem UOKiK wykorzystanie regulatora kwasowości jako substancji dodatkowej przeczyło napisowi na opakowaniu, że serek zawiera „100% naturalne składniki” (zob. UOKiK, 2017, s. 8).

³⁹ W przypadku czekolady Milka z orzechami, produkt dostępny w polskich sklepach miał mniej orzechów niż sprzedawany na rynku niemieckim (zob. UOKiK, 2017, s. 10).

⁴⁰ Wyroby cukiernicze 21, kawa, herbata 10, przetwory owocowo-warzywne 8, napoje 5, żywność dla dzieci 5, przekąski 3, przetwory mleczne 3, sosy 3, przetwory rybne 2, inne 4 (zob. UOKiK, 2018a).

i fizyko-chemicznych). Następnie dokonano analizy różnic pomiędzy wersjami produktów przeznaczonych na rynek Polski i Europy Zachodniej dotyczących oznakowania, cech organoleptycznych lub fizyko-chemicznych. W przypadku wystąpienia różnic UOKiK oceniał czy są one istotne z punktu widzenia konsumentów i czy mogą świadczyć o odmiennej jakości produktu przeznaczonego na rynek polski. Za istotną różnicę nie uznawano np. przypadków, gdy para produktów wykazywała różnice w wartości odżywczej, ale nie wynosiły one więcej niż dopuszczalny tolerowany błąd⁴¹.

Ocena porównawcza pod względem oznakowania i badań laboratoryjnych wykazała istotne różnice w przypadku 8 z 64 par produktów. Zgodnie z ustaleniami UOKiK różnice te częściej wskazywały na niższą jakość polskiej wersji produktu (w dwóch przypadkach uznano, że produkt przeznaczony na rynek polski wykazywał lepszą jakość) (UOKiK, 2018a). Stwierdzone przez UOKiK różnice dotyczyły:

- 1) różnic w składzie, które jednocześnie wskazywały na inny sposób produkcji czy inną recepturę⁴²,
- 2) różnic w składzie przekładających się dodatkowo na różnice w smaku i zapachu produktów⁴³,
- 3) różnic w ilościowej zawartości składników⁴⁴,
- 4) różnic w wagowej zawartości produktu w przypadku opakowania o takiej samej lub zbliżonej wielkości⁴⁵,
- 5) różnic w sposobie przygotowania produktu i wartości odżywczej⁴⁶,
- 6) braku zgodności z oznaczeniami na opakowaniu (np. naturalne składniki, sok pomarańczowy) (UOKiK, 2018a, s. 9).

UOKiK zwrócił także uwagę na mylące oznaczenie niektórych produktów jako „oryginalny”, które może sugerować konsumentom, że jest to produkt produkowany według oryginalnej receptury, taki sam jak w innych państwach członkowskich (np. w przypadku Leibniz Minis Choco – produkt sprzedawany w Polsce został oznakowany deklaracją „Oryginalna NIEMIECKA receptura”, Monster Munch Original – produkt sprzedawany w Polsce oznakowany został deklaracją „Original”, tak jak produkt przeznaczony na rynek zachodni) (UOKiK, 2018a, s. 10, 11–12).

Jak wynika z przeprowadzonych badań dla stwierdzenia istotnych różnic między produktami UOKiK brał zatem pod uwagę w szczególności **różnice w składzie** (wykazie składników) produktów, **różnice w składzie ilościowym** (zawartość ilościowa poszczególnych składników), a także

⁴¹ Przyjęto, że podane na opakowaniach parametry mogą odbiegać od rzeczywistych $\pm 20\%$ (zob. szerzej UOKiK, 20118a, s. 4).

⁴² W przypadku sera Philadelphia z ziołami stwierdzono różnice w wykazie składników: m.in. produkt na rynek polski wyprodukowany został z mleka pełnego, śmietany i koncentratu białek serwatkowych, produkt na rynek Europy Zachodniej wyprodukowany został z sera twarogowego, zdaniem UOKiK wykazy składników produktów wskazywały na inny sposób produkcji; w przypadku Fuzetea o smaku brzoskwinowym produkt na rynek polski zawierał mniej soku z zagęszczonego soku brzoskwinowego – 0,1%, podczas gdy produkt na rynek Europy Zachodniej zawierał 3% soku, zdaniem UOKiK inna kolejność składników w ich wykazie na opakowaniach produktu na rynek polski i Europy Zachodniej wskazuje na różne receptury (zob. UOKiK, 2018a, s. 10, 16).

⁴³ Np. w zakresie następujących produktów stwierdzono różnice w smaku i zapachu: Knorr Fix Spaghetti Bolognese – w produkcji na rynek polski dominuje zapach papryki, a w produkcji na rynek Europy Zachodniej czosnku; Czekolada Milka Oreo – produkowana dla polskiego konsumenta miała zdaniem UOKiK lepszą jakość i była smaczniejsza, co wynikało z badań laboratoryjnych; Fuzetea o smaku brzoskwinowym – produkt na rynek polski wyraźnie kwaskowy, a produkt na rynek Europy Zachodniej wyraźnie słodkawy, produkt na rynek polski mniej owocowy w smaku; Capri-Sun Orange, produkt na rynek polski zawierał sok pomarańczowy z zagęszczonego soku pomarańczowego (20,1%), a produkt na rynek Europy Zachodniej – soki z zagęszczonych soków z pomarańczy (7%), cytryny (4,9%) i limonki (0,1%), produkt PL słodszy w smaku (zob. UOKiK, 2018a, s. 9, 10, 14, 15).

⁴⁴ W przypadku Czekolady Milka Oreo produkt kupiony w Polsce zawierał mniej zamiennika tłuszczu kakaowego (PL: 1,48, EZ: 2,47), choć oba produkty zawierały zamiennik w ilości zgodnej z przepisami prawa (nie więcej niż 5) (zob. UOKiK, 2018a, s. 14).

⁴⁵ Różnice w wagowej zawartości produktu w przypadku opakowania takiej samej lub zbliżonej wielkości: ciastka Leibniz Minis Choco – produkt kupiony w Polsce miał nieco większe opakowanie, ale zawierało ono o 25 g mniej produktu, Chrupki Curly Peanut Classic – w takim samym opakowaniu w Polsce było o 30 g mniej chrupiek, serek Philadelphia z ziołami – produkt sprzedawany w Polsce zawierał 125 g netto sera, a produkt przeznaczony na rynki Europy Zachodniej zawierał 175 g netto sera, przy czym opakowania produktów sprzedawanych w Polsce i Europie Zachodniej miały taki sam kształt, Chrupki Monster Munch Original – opakowanie produktu na rynek polski zawierało 50 g produktu, a na rynki Europy Zachodniej – 75 g, rozmiary opakowań nie wskazywały jednak na tak dużą różnicę masy, vide Badanie UOKiK 201 (zob. UOKiK, 2018a, s. 11–13, 16).

⁴⁶ W przypadku Knorr Fix Spaghetti Bolognese UOKiK stwierdził, że różnice w przepisach na przygotowanie potrawy wpływają na inną wartość odżywczą produktów, potrawa z produktu na rynek polski ma 199 kcal na 100 g, a z produktu na rynki Europy Zachodniej – 154 kcal (zob. UOKiK, 2018a, s. 15).

różnice w zawartości opakowania/wadze produktu. Wyniki badań UOKiK zostały przekazane Komisji Europejskiej prowadzącej badania porównawcze produktów.

2. Zharmonizowana metodologia badań

Również w innych państwach członkowskich wykonywane były podobne testy (głównie w latach 2016–2017) i wykazywały one różnice między wariantami produktów przeznaczonych na różne rynki (w zakresie m.in. składu czy właściwości sensorycznych) (EC, 2018, s. 4). Jednakże z uwagi na różne podejścia i metody pobierania próbek do testów, przeprowadzania testów i interpretacji wyników, dane te nie mogły być w pełni porównywalne. W większości badań porównywano produkty markowe i marki własnej pochodzące z rynku krajowego z ich odpowiednikami zakupionymi głównie w jednym z sąsiednich państw członkowskich UE.

Porównania między produktami dokonywano na podstawie informacji o wartości odżywczej i wykazu składników, które są obowiązkowymi elementami informowania konsumentów o żywności zgodnie z prawem UE oraz na podstawie testów sensorycznych. W niektórych badaniach zastosowano dodatkowe analizy fizykochemiczne w celu ustalenia uzasadnienia występujących różnic. Stwierdzone rozbieżności wynikały z zastosowania różnych składników, z różnych proporcji tych samych składników albo z różnic we właściwościach sensorycznych porównywanej żywności (EC, 2018, s. 5). Natomiast w żadnym z badań nie dokonano jednoznacznej oceny jakości ocenianej żywności. Należy zatem podkreślić, że jakość żywności jako taka nie jest łatwa do opisanego, zbadania czy oceny.

W celu stworzenia zharmonizowanych zasad badania produktów i umożliwienia pełniejszego porównania wyników badań przeprowadzanych w różnych państwach członkowskich Wspólne Centrum Badawcze, służba naukowa Komisji Europejskiej, opublikowało w 2018 r. „Zharmonizowaną metodologię badań określającą zasady selekcji i badania produktów spożywczych w celu oceny cech związanych z jakością”, przygotowaną w ścisłej współpracy z ekspertami z właściwych organów państw członkowskich oraz podmiotami zainteresowanymi łańcuchem żywnościowym (EC, 2018) (dalej: Metodologia). Opracowana Metodologia jest częścią pakietu środków wdrożonych przez Komisję Europejską w celu rozwiązania problemu podwójnej jakości produktów.

Metodologia ma być wykorzystywana przez właściwe organy wykonawcze w państwach członkowskich UE do przeprowadzania badań rynkowych obejmujących porównania produktów w różnych regionach i krajach w celu dokonania oceny czy w określonym przypadku praktyki marketingowe związane ze zróżnicowanymi produktami danego podmiotu mogą stanowić nieuczciwe praktyki handlowe (EC, 2018, s. 2). Zgodnie z Metodologią testowanie produktów ma odbywać się na dwóch etapach (EC, 2018, s. 13–14). Pierwszy z nich obejmuje: porównanie informacji podanych na etykiecie (informacja o wartości odżywczej i wykaz składników) oraz analizę sensoryczną (poziom 1). W przypadku stwierdzenia różnic w składzie lub właściwościach sensorycznych, próbki poddaje się badaniu na poziomie 2, w ramach którego stosuje się dalsze testy chemiczne lub sensoryczne. Głównym celem testów sensorycznych produktów jest wskazanie czy istnieje różnica pomiędzy produktami, jaki jest charakter oraz zakres różnicy. W przypadku potwierdzenia różnic właściciel marki powinien mieć możliwość wyjaśnienia przyczyn zróżnicowania produktów. Organy państw członkowskich powinny przestrzegać także wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących określania tolerancji dla wartości odżywczych deklarowanych na etykiecie.

Zgodnie z Metodologią w przypadku, gdy skład (deklaracja wartości odżywczych, lista składników, badania chemiczne) i analiza sensoryczna produktu oferowanego pod tą samą marką i w tym samym opakowaniu różnią się w sposób istotny, należy skonsultować się z właścicielem marki w celu wyjaśnienia zaobserwowanych różnic. Po takiej konsultacji odpowiednie organy mogą zdecydować o przystąpieniu do badania ewentualnych nieuczciwych praktyk handlowych i wszczęciu odpowiedniego postępowania w tym zakresie.

3. Ogólnounijnia kampania testowa

Metodologia została wykorzystana do przeprowadzenia w 2018 r. ogólnounijnej kampanii testowej, nadzorowanej przez Wspólne Centrum Badawcze, mającej na celu pozyskanie dowodów na to, w jakim zakresie istnieją różnice w składzie i właściwościach sensorycznych markowej żywności (w tym marek własnych) w państwach członkowskich i jak istotne są te różnice. Uzyskane wyniki zgodnie z założeniami badań miały doprowadzić do lepszego zrozumienia, co stanowi znaczącą różnicę w cechach produktu, tak aby organy w państwach członkowskich UE mogły w spójny sposób egzekwować przepisy dotyczące ochrony konsumentów. W kampanii testowej obejmującej całą UE porównywano skład produktów (wykaz wartości odżywczych i składników), jak również ich cechy charakterystyczne opakowania oraz oceniano czy produkty sprzedawane pod tą samą marką i w tym samym lub bardzo podobnym opakowaniu różnią się składem.

Ogólnoeuropejskie testy przeprowadzono pod koniec 2018 roku⁴⁷. Spośród 28 zaproszonych państw członkowskich 19 przekazało dane o odpowiednich produktach (Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Dania, Estonia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Łotwa, Litwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Hiszpania i Królestwo Niderlandów). W sumie zarejestrowano informacje dla 128 produktów (113 markowych i 15 produktów marki własnej), reprezentujących 1380 indywidualnych próbek (Ulberth, 2019, s. 3).

Podobieństwo opakowań produktów zostało ocenione wizualnie przez panel ekspertów Wspólnego Centrum Badawczego, który porównał cechy (motyw, kolory, logo, czcionki, zdjęcia, układ i kształt) przedniej części opakowania różnych wariantów tego samego produktu uzyskanych z różnych rynków. Ocena porównawcza została ograniczona do frontu opakowania, ponieważ ta strona opakowania ma zdaniem przeprowadzających badanie największy wpływ na decyzję zakupową konsumenta. Jeżeli tylko jeden z frontów opakowań poszczególnych wariantów różnił się, to produkt był oceniany jako mający inny wygląd.

Produkty różniące się pod względem QUID (*quantitative ingredient declaration*, deklaracja ilościowej zawartości składników), uznano za posiadające różne właściwości.

Ocena różnic wartości odżywczej różnych wariantów tego samego produktu odbywała się z uwzględnieniem względnego odchylenia standardowego deklarowanej zawartości składników odżywczych. W przypadku gdy wartość ta była mniejsza niż 10% dla wszystkich deklarowanych składników odżywczych, informację o wartości odżywczej uznawano za podobną, w przeciwnym razie oceniano ją jako różną.

⁴⁷ Kampania zbierania informacji rozpoczęła się w dniu 6.11.2018 r., a jej pierwotny termin wyznaczono na 4.12.2018 r.; ostatni zestaw danych otrzymano jednak w dniu 7.01.2019 r. (zob. Ulberth, 2019, s. 6).

Różnice w terminologii stosowanej do oznaczania składników, które w rzeczywistości są takie same, ale różnie oznakowane (np. tłuszcz mleczny, tłuszcz maślany, masło skoncentrowane) nie były brane pod uwagę przy klasyfikacji produktu.

W rezultacie za identyczne pod względem składu uznawano produkty o takim samym składnikach i takiej samej wartości odżywczej, a pod względem wyglądu opakowań posiadające takie same motyw, kolory, logotypy, czcionki, zdjęcia, układ, kształt. Za podobne pod względem składu uznawano produkty z niewielkimi różnicami w informacji o wartości odżywczej i/lub wykazie składników, a pod względem wyglądu opakowań o niewielkim zróżnicowaniu cech charakterystycznych, ale ogólnie posiadające ten sam wygląd. Za inne uznawano produkty, które w zakresie składu posiadały inne składniki lub inne QUID, a pod względem wyglądu opakowania inny wygląd.

Badania wykazały, że w przypadku 31%, a zatem prawie 1/3 produktów różnice w składzie nie były sygnalizowane innym wyglądem frontu opakowania (Ulberth, 2019, s. 13). Wśród produktów z innym składem 9% z produktów (11 ze 128 badanych produktów) miało identyczny front opakowania, a 22% (28 ze 128 badanych produktów) podobne cechy frontu opakowania. 27% produktów, które różniły się składem, miało również inny wygląd frontu opakowania, co wskazywało konsumentom, że produkty te są zróżnicowane. Nadto 9% produktów posiadało podobny skład (Ulberth, 2019, s. 13). Produkty markowe w tej grupie różniły się głównie deklarowanymi wartościami niektórych składników odżywczych, mimo że lista składników była identyczna. Jak wskazano, mogło to wynikać z różnych sposobów ich szacowania, w szczególności jeśli dany produkt był produkowany w różnych miejscach.

Poza tym 33% badanych produktów markowych miało identyczny skład (Ulberth, 2019, s. 12). Wśród produktów z takim samym składem 23% wszystkich badanych produktów p miało też takie same cechy charakterystyczne frontu opakowania; w przypadku 8% wszystkich produktów zaobserwowano pewne różnice w wyglądzie; 2% wszystkich produktów miało inne cechy charakterystyczne frontu opakowania. Ta klasa produktów informowała konsumentów poprzez identyczny lub przynajmniej podobny wygląd przedniej części opakowania, że skład krajowych wariantów danego produktu jest identyczny.

Ustalenia dotyczące produktów przekazano właścicielom marek i poproszono o przedstawienie uwag w przypadku stwierdzenia różnic w składzie. Poprawiono błędy w informacji o wartości odżywczej, QUID lub w wykazie składników wskazane przez właścicieli marek. Nie dokonano innych modyfikacji na podstawie dostarczonych odpowiedzi. Warto wskazać, że producenci oferujący identyczne produkty często wyraźnie podkreślali, że ich produkt jest produkowany na całym świecie według tych samych, wymagających standardów, ma taką samą recepturę, składniki i smak na każdym rynku na świecie (Ulberth, 2019a, s. 154)⁴⁸.

Różnice w składzie i właściwościach produktów jakie stwierdzono podczas badań obejmowały:

- 1) różnice w procentowej zawartości danego składnika produktu** (np. Fanta Orange – od 4,5 do 12% zawartości soku pomarańczowego; Fuze Tea Peach Hibiscus – od 0,1 do 5% soku brzoskwiniowego; Kinder Pingui – od 21 do 24% mleka; Freeway Orange – od 3 do 20% soku pomarańczowego; Milka Whole Hazelnuts – od 17 do 20% orzechów; Milka Choco Cookies – od 29 do 36% czekolady mlecznej; Jacobs Original/Classic 3w1 – 17% cukru brązowego w Belgii, 54% cukru w Niemczech, 62% cukru w Estonii, Chorwacji, Węgrzech, Litwie,

⁴⁸ Por. np. Heineken Lager Beer.

Słowacji; Heinz Mayonnaise Seriously Good – od 68 do 78% oleju; Iglo Fish Fingers – od 58 do 65% ryby; Philadelphia Cream Cheese Original – od 0,75 do 1,05% soli; Lay's Potato Chips Salted/Nature – od 30 do 35% tłuszczu; Philadelphia Cream Cheese Original – od 21 do 26% tłuszczu) (Ulberth, 2021, s. 14–20);

2) wykorzystanie różnych składników (np. Fanta Orange – cukier lub inne substancje słodzące, np. aspartam, cyklamaf, syrop glukozowo-fruktozowy; Heinz Mayonnaise Seriously Good – olej rzepakowy lub olej sojowy; Desperados Tequila flavoured – syrop glukozowy i cukier, kukurydza i cukier, syrop glukozowy i kukurydza lub glukoza-fruktoza; Coca-Cola Original taste – cukier albo syrop glukozowo-fruktozowy) (Ulberth, 2021, s. 14–20);

3) obecność lub brak danego składnika (np. Pepsi Cola – w części produktów zawierała gumę arabską, w pozostałej części nie zawierała gumy arabskiej) (Ulberth, 2021, s. 14–20). Jednocześnie w raporcie podkreślono, że różnice w składzie nie mogą przekładać się bezpośrednio na różne poziomy jakości żywności (Ulberth, 2019, s. 15). Zgodnie z raportem ocena czy którykolwiek ze zidentyfikowanych przypadków identycznego wprowadzania do obrotu towarów o znacząco różnym składzie stanowiłyby praktykę wprowadzającą w błąd, naruszającą prawo UE, wymagałaby dodatkowej analizy konkretnego przypadku przez właściwy organ krajowy, uwzględniającej wszystkie inne istotne czynniki (w szczególności zasadność i obiektywność uzasadnienia przedstawionego przez właściciela marki) (Ulberth, 2019, s. 15).

Na kolejnym etapie badań produktów przeprowadzono testy sensoryczne, aby dowiedzieć się czy różne receptury stosowane do przygotowania określonych produktów prowadzą do zauważalnych różnic sensorycznych⁴⁹. W przypadku 50% (10 z 20) ocenianych produktów spożywczych różnice we właściwościach sensorycznych pomiędzy wersjami krajowymi były zauważalne (Ulberth, 2021, s. 2). Odzwierciedlały one głównie związane z nimi różnice w składzie. W przypadku pozostałych 10 produktów nie stwierdzono zauważalnych różnic we właściwościach sensorycznych, choć ich skład różnił się w pewnym stopniu. Podobnie jak w przypadku pierwszej części badania, zaobserwowane różnice nie wykazywały trendu geograficznego.

Większe różnice w składzie produktu (np. zawartość soku pomarańczowego w lemoniadzie, zawartość soku brzoskwiniowego w ice tea, zawartość kawy rozpuszczalnej w gorącym napoju kawowym, zawartość tłuszczu w majonezie, zawartość cukru w płatkach śniadaniowych, zawartość soli w serku śmietankowym) zostały wyraźnie rozpoznane przez panel sensoryczny, podczas gdy mniejsze różnice w składzie (np. różna zawartość tłuszczu w chipsach ziemniaczanych lub zawartość kakao w mlecznym napoju instant w proszku) rzadziej prowadziły do istotnych różnic sensorycznych (Ulberth, 2021, s. 9). Różnice w rodzaju użytych składników wpłynęły na cechy sensoryczne niektórych produktów (np. różne syntetyczne substancje słodzące w lemoniadzie pomarańczowej), podczas gdy nie miało to miejsca w przypadku innych produktów (np. różne naturalne substancje słodzące w gazowanym napoju bezalkoholowym, źródło oleju jadalnego w majonezie, źródło węglowodanów w piwie). W przypadku niektórych produktów różnice w składzie wyraźnie wpływały na ich wygląd (np. kolor napoju pomarańczowego od bardziej żółtego do bardziej pomarańczowego, kolor majonezu od jaśniejszego do ciemniejszego) (Ulberth, 2021, s. 9). Jak wskazano, na cechy sensoryczne żywności (np. kruchość) mogą wpływać także inne

⁴⁹ W tym celu zwrócono się do właściwych organów państw członkowskich UE, które uczestniczyły w porównaniu etykiet 2018/19, o priorytetowe potraktowanie produktów oferowanych z różnicami w składzie, tak aby mogły one zostać włączone do badań sensorycznych.

czynniki niż różnice w recepturach, np. procesy produkcyjne – szczególnie jeśli odbywają się w różnych zakładach przy użyciu różnych urządzeń (Ulberth, 2021, s. 9).

Zaobserwowane różnice w percepcji sensorycznej ilustrują wpływ, jaki może mieć inny skład na właściwości produktu, co może wpływać na decyzje zakupowe konsumentów. Nie oznacza to jednak, że różnice w składzie, które nie prowadzą do postrzeganych różnic sensorycznych, nie mają wpływu na decyzje zakupowe konsumentów (Ulberth, 2021, s. 9). Postrzeganie sensoryczne produktu spożywczego jest tylko jednym z elementów, które mogą wpływać na wybór produktów przez konsumentów. Przykładowo, niektórzy konsumenci mogą chcieć unikać pewnych rodzajów składników z różnych powodów, np. związanych z ich zdrowiem (np. alergeny). W szczególności konsumenci coraz częściej przywiązują też wagę do wpływu niektórych składników na środowisko, ich pochodzenia geograficznego, sposobu produkcji, składu chemicznego itp. Ponad czterech na dziesięciu respondentów biorących udział w badaniu Eurobarometru z 2020 r. twierdzi, że smak (45%) jest najważniejszym czynnikiem przy podejmowaniu decyzji o zakupie żywności, na kolejnych miejscach plasują się bezpieczeństwo żywności (42%) i koszt (40%) (Eurobarometer, 2020, s. 9).

VI. Możliwe wyjątki spod zakazu różnicowania produktów

Jak już wspomniano, choć na etapie procedowania dyrektywy 2019/2161 Parlament Europejski postulował zamknięty katalog wyjątków, które umożliwiłyby przedsiębiorcy usprawiedliwienie swojej praktyki różnicowania produktów, ostatecznie zdecydowano się na pozostawienie tej sfery otwartą, odwołując się do dość ogólnej kategorii „uzasadnionych i obiektywnych czynników”. Zgodnie z przyjętą konstrukcją, producent wprowadzający towar na rynek w jednym państwie członkowskim jako identyczny z towarem wprowadzonym na rynki w innych państwach członkowskich, w sytuacji gdy towar ten w sposób istotny różni się składem lub właściwościami, może teoretycznie powoływać się na nieograniczony zbiór usprawiedliwień wyłączających jego odpowiedzialność za to co do zasady zakazane działanie.

W motywie dyrektywy podjęto próbę zilustrowania nieostrego pojęcia „uzasadnionych i obiektywnych czynników”, wymieniając w tym względzie prawo krajowe, dostępność lub sezonowość surowców lub dobrowolne strategie mające na celu poprawę dostępu do zdrowej i bogatej w składniki odżywcze żywności, jak również prawo przedsiębiorcy do oferowania towarów tej samej marki w opakowaniach o różnej wadze lub rozmiarze na różnych rynkach geograficznych⁵⁰. Przesłanka wymogów prawa krajowego może niewątpliwie znaleźć zastosowanie w przypadku, gdy prawo danego państwa członkowskiego zakazuje albo nakazuje stosowanie określonego składnika bądź określa jego maksymalne czy minimalne proporcje. Przykładowo, we Francji zakazane jest stosowanie dwutlenku tytanu, substancji nadającej produktom biały kolor, powszechnie wykorzystywanej m.in. przy produkcji lodów, jogurtów, gum do żucia, wyrobów cukierniczych, jasnych sosów i cukierków (Ostaszewski, 2019). W Niemczech i Danii ograniczane jest dodawanie witamin i składników mineralnych do żywności, dlatego np. płatki śniadaniowe sprzedawane w tych krajach nie zawierają takich składników (Ulberth, 2019a, s. 202). Rozważyć można czy przesłanką prawa krajowego objęte byłyby również sytuacje, w których w danym kraju produkty zawierające konkretne składniki podlegałyby wyższemu czy szczególnemu opodatkowaniu lub też pewnego

⁵⁰ Motyw 53 dyrektywy 2019/2161.

rodzaju ulgom, które to lokalne regulacje wpływałyby na opłacalność gospodarczą oferowania produktu o takim składzie.

Dalej, z przytoczonego fragmentu motywu dyrektywy wynika, że przedsiębiorca może powołać się m.in. na obiektywne różnice w zaopatrzeniu jako konsekwencji dostępności geograficznej bądź czasowej niektórych składników⁵¹, w tym użycie produktów lokalnych (Šajin, 2017, s. 4). Jako rozwinięcie tego parametru wskazuje się, że także lokalne fabryki czy zakłady produkcji mogą korzystać z różnych technologicznych linii produkcyjnych, co może przekładać się także na odmienności w produktach⁵². Przykład dobrowolnych strategii można z kolei uzupełnić o kasus wprowadzania nowych receptur, odzwierciedlający postęp technologiczny lub politykę dotyczącą zmiany składu wartości odżywczych, czego nie można dokonać ze względów technicznych lub gospodarczych jednocześnie na wszystkich rynkach⁵³. Producent ma także prawo oferować swoje towary w opakowaniach o różnej wadze lub rozmiarze na różnych rynkach. Wątpliwości może jednak budzić oferowanie mniejszej ilości towaru po cenie wyższej w krajach o generalnie niższej sile nabywczej⁵⁴ czy oferowania produktów o różnej wadze w ludoząco podobnych opakowaniach niesugerujących innej zawartości wagowej.

W przykładowym katalogu wyłączeń zabrakło tego najczęściej bodaj przywoływanego przez producentów uzasadnienia w postaci konieczności dostosowania produktów do lokalnych gustów konsumentów. Nie oznacza to, że przesłanka ta nigdy nie znajdzie zastosowania. Wytyczne Komisji dostrzegają, że w praktyce obrotu „(...)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 żywnościowych, które w poszczególnych regionach mogą być diametralnie różne”⁵⁵. Adaptacja do upodobań rynków regionalnych jest zatem postrzegana jako normalna praktyka marketingowa (Šajin, 2017, s. 4). Niemniej producenci nie mogą wy tłumaczenia tego nadużywać. Zasadniczo powinni posiadać odpowiednie dowody świadczące o zróżnicowanych preferencjach konsumentów. Część przedsiębiorców powołuje się w tym zakresie na odpowiednie badania czy ankiety (Ulberth, 2019a, s. 373). Prezes UOKiK, w kontekście prowadzonych przez urząd akcji testowania produktów zaznaczył, że każda różnica nie może być tłumaczona odpowiedzią na inne gusta klientów (UOKiK, 2018).

Innym niewymienionym, choć często przytaczanym wytłumaczeniem jest dostosowywanie składu produktów względem elastyczności cenowej lokalnego popytu⁵⁶. Producenci mogą bowiem podjąć decyzję o stosowaniu zamienników, aby obniżyć koszty produkcji i oferować produkty po niższej cenie, zwłaszcza na rynkach o niskiej sile nabywczej (Šajin, 2017, s. 4). Jedno z przeprowadzonych badań pokazało jednak, że część artykułów powstałych na bazie tańszych zamienników wprowadzано na rynek Republiki Czeskiej po cenie wyższej niż w Niemczech, gdzie zastosowano składniki lepszej jakości⁵⁷.

⁵¹ Wytyczne Komisji, s. 5.

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ W UOKiK (2017) oraz UOKiK (2018a) zwrócono uwagę na przypadki oferowania na rynku polskim mniejszej ilości produktu w porównaniu z wariantem niemieckim.

⁵⁵ Wytyczne Komisji, s. 5.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem, s. 3.

Powodem wystąpienia różnicy może być także pochodzenie danego produktu spoza obszaru EOG i jego import do UE przez innego przedsiębiorcę niż producent. W takiej sytuacji, kiedy produkt jest przeznaczony na rynek spoza UE, teoretycznie może mieć inny skład, ponieważ nie ma do niego zastosowania omawiana regulacja. Pozostaje pytanie, jak takie różnicowanie wpływa na wizerunek danej marki i postrzeganie jej jakości.

Nawet jeśli przyczyny różnicowania produktów uznane zostaną za uzasadnione, przedsiębiorcy zobowiązani są do poinformowania konsumentów o ich występowaniu. W tym względzie w motywie dyrektywy zauważono, że „Właściwe organy powinny ocenić, czy takie zróżnicowanie jest łatwe do zauważenia przez konsumentów, biorąc pod uwagę dostępność i adekwatność informacji. Istotne jest, aby konsumenci byli informowani o zróżnicowaniu towarów ze względu na uzasadnione i obiektywne czynniki. Przedsiębiorcy powinni mieć swobodę udzielania takich informacji na różne sposoby, które umożliwią konsumentom dostęp do niezbędnych informacji”⁵⁸. Fragment ten wskazuje więc, że powoływanie się na przewidziane przepisem dyrektywy wyłączenie nie będzie możliwe w każdym czasie, a jedynie wtedy, gdy konsumenci zostali przez producenta poinformowani o uzasadnionych i obiektywnych czynnikach, które w konkretnym przypadku, w stosunku do danego produktu wpływają na jego zróżnicowanie na wspólnym rynku.

VII. Egzekwowanie nowych przepisów dotyczących podwójnej jakości

1. Zmiany w polskim prawie

Przepis dyrektywy 2019/2161 w zakresie problemu podwójnej jakości zgodnie z planem zostanie implementowany do polskiego porządku prawnego poprzez zmianę upnpr. W ramach art. 5 upnpr do ust. 2, który zawiera otwarty katalog praktyk stanowiących „wprowadzanie w błąd” dodany zostanie pkt 5): „każdy rodzaj wprowadzenia towaru na rynek w co najmniej jednym państwie członkowskim jako identycznego z towarem wprowadzonym na rynki w innych państwach członkowskich, w sytuacji gdy towar ten w sposób istotny różni się składem lub właściwościami, chyba że przemawiają za tym uzasadnione i obiektywne czynniki”⁵⁹. Zapis ten poza uzupełnieniem o sformułowanie „co najmniej” nie odbiega zatem od tekstu dyrektywy.

W uzasadnieniu do implementacji dyrektywy 2019/2161 podkreślono, że wprowadzana norma dotycząca podwójnej jakości ma na celu ułatwienie stosowania obowiązujących przepisów poprzez wyraźne określenie praktyki, ponieważ dotychczas nie była ona wprost sformułowana w przepisach⁶⁰. Rzeczywiście, w przeprowadzonych na zlecenie UOKiK badaniach Kantar Public w 2017 r. 43% badanych miała trudność z określeniem czy występowanie różnic w jakości takich samych produktów tych samych marek w poszczególnych krajach jest zgodne z prawem i obowiązującymi przepisami, czy nie. Natomiast 9% badanych była zdania, że takie sytuacje są dopuszczalne wedle istniejącego prawa (Kantar Public, 2017, s. 42).

Oprócz wyszczególnienia naruszających interesy konsumentów praktyk dyrektywa Omnibus nałożyła na państwa członkowskie obowiązki w zakresie wzmocnienia i ujednoczenia przepisów dotyczących sankcji oraz spójnych kryteriów ich określania, a także przewidziała prawo

⁵⁸ Motyw 53 dyrektywy 2019/2161.

⁵⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw z 24.06.2021 r. (numer z wykazu: UC86).

⁶⁰ Uzasadnianie do projektu ustawy o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw z 24.06.2021 r., s. 20.

konsumentów do indywidualnych środków prawnych w postaci roszczeń, jeśli doznali uszczerbku w wyniku stosowania nieuczciwych praktyk handlowych.

Wymienione w dyrektywie indywidualne środki prawne, jakie co najmniej powinny przysługiwać konsumentom, to prawo do odszkodowania za poniesioną szkodę oraz, w stosownych przypadkach, prawo do obniżenia ceny lub rozwiązania umowy. Państwa członkowskie mają jednak możliwość wprowadzania do prawa krajowego także innych środków prawnych, takich jak np. naprawa lub wymiana produktu. W celu ułatwienia bardziej jednolitego stosowania sankcji, do art. 13 dyrektywy dodano listę wspólnych, niewyczerpujących kryteriów oceny wagi naruszeń. Kryteria te powinny obejmować na przykład charakter, wagę, skalę i czas trwania naruszenia oraz jakiegokolwiek działania (np. odszkodowanie) podjęte przez przedsiębiorcę w celu złagodzenia lub naprawienia szkody poniesionej przez konsumentów, wcześniejsze naruszenia dokonane przez przedsiębiorcę, uzyskane korzyści majątkowe lub straty uniknięte wskutek naruszenia, sankcje nałożone na przedsiębiorcę za to samo naruszenie w innych państwach członkowskich w sprawach transgranicznych. Organ może również wziąć pod uwagę inne czynniki obciążające lub łagodzące mające zastosowanie do okoliczności danej sprawy.

W toku krajowego procesu legislacyjnego zauważono, że tego rodzaju instrumenty, jako takie, występują już w m.in. w art. 23a, 23b w zw. z art. 106 ust. 1 pkt 3a uokik dlatego w zakresie tym wprowadzone jedynie nieliczne zmiany⁶¹. Pierwsza z nich została przewidziana w upnpr, gdzie uzupełniono katalog środków prawnych przysługujących konsumentowi o możliwość żądania obniżenia ceny produktu (w art. 12 w ust. 1 dodano pkt 6). Kolejna dotyczy art. 111 ust. 2 i 5 uokik, zgodnie z którą ustalając wysokość sankcji pieniężnych w przypadku naruszenia, Prezes Urzędu może wziąć pod uwagę również sankcje nałożone na przedsiębiorcę za to samo naruszenie w innych państwach członkowskich w sprawach transgranicznych, jeżeli informacje o takich sankcjach są dostępne w ramach mechanizmu ustanowionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394⁶². Dodatkowo w art. 106 uokik ma zostać dodany ust. 8 umożliwiający w przypadku nakładania kary za naruszenie zakazu określonego w art. 23a lub 24 uokik nałożenie kary pieniężnej w wysokości do równowartości 2 mln EUR, jeśli nie można ustalić wysokości obrotu osiągniętego przez przedsiębiorcę w poprzedzającym roku obrotowym ze względu na brak danych finansowych.

2. Współpraca transgraniczna organów w zakresie problemu podwójnej jakości

W zakresie egzekwowania przestrzegania przepisów należy także spodziewać się współpracy organów krajowych. Ponieważ kwestia dotyczy praktyk stosowanych przez podmioty prowadzące przedsiębiorstwa na całym jednolitym rynku i ma wymiar transgraniczny, właściwe organy powinny dążyć do prowadzenia postępowań, w stosownych przypadkach, w sposób skoordynowany, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów. Wspomniane rozporządzenie określa zobowiązania do wzajemnej pomocy i nakłada na organy w całej UE obowiązek wzajemnego powiadamiania o ewentualnych przypadkach naruszenia oraz obowiązek wymiany

⁶¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw z 24.06.2021 r., s. 18.

⁶² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz. Urz. UE 2017 L 345/1).

informacji o takich naruszeniach i wszelkich środkach podjętych w celu ich usunięcia w obrębie ich jurysdykcji.

Rozporządzenie wprowadza również ramy dla skoordynowanych działań w przypadku, gdy doszło do naruszenia powszechnego lub naruszenia powszechnego o wymiarze unijnym⁶³. Można podejrzewać, że zwłaszcza pod tą pierwszą kategorię kwalifikować się będzie spora część praktyk związanych z podwójną jakością. W rezultacie mimo iż egzekwowanie przepisów zostało przekazane organom krajowym, będą one miały możliwość podejmowania skoordynowanych działań i wspólnego zwalczania nieuczciwej praktyki w całej UE.

3. Dostosowanie do nowych przepisów

W okresie poprzedzającym wejście przepisów w życie przedsiębiorcy powinni podjąć kroki niezbędne w celu adaptacji do nowych wymagań. Możliwe są różne rozwiązania. Po pierwsze producent może zdecydować się na ujednoczenie składu produktów na terenie całej UE, tym samym eliminując zarzut praktyki wprowadzającej w błąd. W odpowiedzi na falę krytyki jaką wywołało opublikowanie wyników testów porównawczych w Chorwacji w 2017 r., taki krok zadeklarował znany producent żywności dla niemowląt, którego potrawka z marchewką i indykiem wprowadzana w tym kraju istotnie różniła się składem od tej niemieckiej (Boffey, 2017). Podobnie wytwórca rozpoznawalnych herbatników podjął decyzję o produkcji słodkości o takiej samej recepturze na rynek Europy Środkowo-Wschodniej i Zachodniej, zamieniając w ten sposób, zgodnie z oryginalnym niemieckim przepisem, olej palmowy na masło (News Desk, 2017). Również w wyniku badań przeprowadzonych przez Wspólne Centrum Badawcze KE część producentów zdecydowała się ujednoczyć receptury produktów przeznaczonych na różne rynki⁶⁴. Badania przyczyniły się również do ujednoczenia przez część producentów etykiet i wykazów składników umieszczanych na sprzedawanych przez nich produktach w sytuacji, kiedy nie było faktycznych różnic w składzie, a jedynie błędy czy nieścisłości w jego opisie na opakowaniu (Ulberth, 2019a, s. 145).

Innym możliwym rozwiązaniem jest zmiana opakowań w taki sposób, aby nie były one wprowadzające w błąd. Jak zauważono w badaniach, to właśnie wygląd (motyw, kolory, logotypy, czcionki, zdjęcia, układ i kształt) i informacje podane na przedniej części opakowania są uważane za mające największy wpływ na decyzję zakupową konsumentów (Ulberth, 2019, s. 10). Przedsiębiorcy mogą zatem na wiele sposobów zróżnicować opakowania produktów o różnym składzie, wprowadzając odpowiednie kolory, zmieniając szatę graficzną czy motyw. Zmiany te nie mogą być przypadkowe i powinny służyć wyróżnieniu produktów o innym składzie lub właściwościach. Wprowadzone modyfikacje opakowań powinny być istotnie zauważalne dla konsumenta. Wydaje się również, że w przypadku gdy produkt na danym lokalnym rynku zawiera składnik, który wpływa na właściwość produktu, a którego produkty sprzedawane gdzie indziej nie zawierają,

⁶³ Zgodnie z art. 3 pkt 3) rozporządzenia 2017/2394 „naruszenie powszechne” oznacza: a) czyn lub każde zaniechanie sprzeczne z przepisami prawnymi Unii chroniącymi interesy konsumentów, które szkodziły, szkodzą lub mogą zaszkodzić zbiorowym interesom konsumentów zamieszkałych w co najmniej dwóch państwach członkowskich innych niż państwo członkowskie, w którym: (i) czyn lub zaniechanie miały swoje źródło; dopuszczono się czynu lub zaniechania; (ii) przedsiębiorca odpowiedzialny za czyn lub zaniechanie ma siedzibę; lub (iii) znajdują się dowody bądź mienie przedsiębiorcy związane z tym czynem lub zaniechaniem; lub b) czynu lub zaniechania sprzeczne z przepisami prawnymi Unii chroniącymi interesy konsumentów, które szkodziły, szkodzą lub mogą zaszkodzić zbiorowym interesom konsumentów i mają cechy wspólne, w tym dotyczą tej samej bezprawnej praktyki, naruszają ten sam interes oraz zachodzą jednocześnie, i dopuszcza się ich ten sam przedsiębiorca w co najmniej trzech państwach członkowskich; art. 3 pkt 4) rozporządzenie 2017/2394 „naruszenie powszechne o wymiarze unijnym” oznacza powszechnie występujące naruszenie, które szkodziło, szkodzi lub może zaszkodzić zbiorowym interesom konsumentów w co najmniej dwóch trzecich państw członkowskich zamieszkałych łącznie przez co najmniej dwie trzecie ludności Unii.

⁶⁴ W tym między innymi Alpro Soya Milk, HiPP Pumpkin, HiPP Apple Pear, Nescafé 3 in 1, and Becel/Flora Gold (zob. Ulberth, 2021, s. 6).

producent powinien w widocznym miejscu na przodzie opakowania zamieścić informację o tym dodatkowym składniku i o właściwościach, na które ma on wpływ.

Dostarczanie konsumentom właściwych informacji, poprzez etykietowanie, jest podstawą unijnej polityki ochrony konsumentów. W istocie rozwiązanie mające na celu poinformowanie konsumentów o istniejących różnicach w sposób alternatywny do zamieszczenia stosownych informacji na przedniej etykiecie przedstawia się problematycznie. Przykładowo przedsiębiorca mógłby zastosować w tym celu kampanię informacyjną. Na obecnym etapie brakuje jednak wypracowanego w orzecznictwie lub praktyce standardu, jaki powinna spełniać taka kampania informacyjna, aby można ją było uznać za wystarczającą i skuteczną. Wytyczne Komisji w tym zakresie sugerują jedynie, że przekazanie informacji może odbyć się za pośrednictwem dowolnych publicznych środków przekazu⁶⁵. Teoretycznie zatem przedsiębiorcy mogą wpleść stosowne informacje w ramach prowadzonych już kampanii reklamowych, np. reklamy internetowej, telewizyjnej czy na billboardach. Kampania powinna informować, że produkt różni się i ma inne właściwości na danym obszarze w ramach wspólnego rynku. Poinformowanym powinien być ogół konsumentów. W praktyce jednak trudno jest przewidzieć czy taki sposób przekazania informacji okaże się rzeczywiście skuteczny. Kampania może zasadniczo nie dotrzeć do wszystkich konsumentów. Co więcej, kampania informacyjna, która nie idzie w parze ze różnicowaniem opakowania, może być myląca. Nawet jeśli konsument zostanie w jakiś sposób poinformowany o odmiennościach w składzie ze względu na uzasadnione czynniki, to wciąż może on być zdezorientowany, gdy sięgając po produkt podczas zakupów, nie będzie w stanie zidentyfikować istotnych informacji na opakowaniu. Nie jest również przesądzone jak długo przedsiębiorca powinien prowadzić działania na rzecz informowania konsumentów o istniejących różnicach. Właściwie dla realizacji celu przepisu przekazywanie stosownych informacji powinno mieć charakter ciągły lub długotrwały. Choć zatem katalog środków za pomocą, których producent może podjąć działania na rzecz poinformowania konsumentów o zróżnicowaniu produktów pozostaje otwarty, to wydaje się, że na chwilę obecną najskuteczniejszym sposobem pozostaje umieszczenie stosownej wyraźnej informacji na przedniej stronie opakowania.

VIII. Podsumowanie

Problem jakości produktów ma charakter złożony. Uważa się, że na jakość produktu składają się dwa wymiary: obiektywny (mierzalne fizyko-chemiczne cechy produktu) oraz subiektywny (kształtowany przez oczekiwania i postrzeganie konsumentów) (EC, 2018, s. 6). Im lepsze dopasowanie oczekiwań konsumentów (oczekiwana jakość) do ich doświadczeń podczas używania produktu, tym wyższy poziom satysfakcji klientów. Jakość żywności jest wskazywana przez konsumentów jako najistotniejszy czynnik decydujący o zakupie żywności (EC, 2018, s. 7). Badania jednak wskazują także, że konsumenci często nie czytają etykiet, nie są w stanie wyciągnąć prawidłowych wniosków, na temat tego jak zdrowy jest dany produkt spożywczy, na podstawie informacji na etykiecie i czasami kupują rzeczy z przyzwyczajenia, kierując się np. marką (Šajin, 2017, s. 6). Z powyższych względów uregulowanie ochrony konsumentów przed wprowadzaniem

⁶⁵ Wytyczne Komisji, s. 6.

ich w błąd w zakresie składu czy właściwości produktów wyglądających identycznie lub bardzo podobnie należy ocenić jako pożądane i pozytywne.

Jak wskazano w artykule, stojący u podstaw działań legislacyjnych na rzecz zaadresowania problemu podwójnej jakości zarzut, że producenci dyskryminują konsumentów z krajów Europy Środkowej i Wschodniej nie został ostatecznie potwierdzony w przeprowadzonych badaniach. Egzekwowania problemu podwójnej jakości nie należy zatem postrzegać jedynie jako narzędzia ochronnego dla konsumentów z krajów „nowej” Unii, ale raczej jako ogólną gwarancję dla wszystkich obywateli UE.

Jak wynika z analizy przedstawionej w artykule, samych różnic w składzie nie można też automatycznie utożsamiać z lepszą lub gorszą jakością produktu. W rezultacie nowe regulacje mają na celu ochronę konsumentów nie tyle przed inną (lepszą lub gorszą) jakością produktów, ile przed oferowaniem produktów różniących się pod względem składu czy właściwości a przedstawianych jako identyczne.

Producenci mają prawo oferować towary o różnym składzie i właściwościach w poszczególnych częściach jednolitego rynku, jednak nie mogą tego robić w sposób wprowadzający konsumentów w błąd. Konsumentom muszą otrzymywać jasne i pełne informacje o różnicach produktów przeznaczonych na różne rynki.

Powstaje pytanie, w jakim stopniu nowa regulacja przyczyni się do wzmocnienia ochrony konsumentów w sytuacji, kiedy przed jej uchwaleniem także obowiązywały przepisy zakazujące nieuczciwych praktyk przedsiębiorców wprowadzających konsumentów w błąd. Największe wątpliwości pojawiają się na tle nieostrego pojęcia „istotnej różnicy” w składzie lub właściwościach, której występowanie będzie niezbędne dla stwierdzenia niedozwolonej praktyki. Nie bez znaczenia w tym zakresie pozostają wyniki badań, w szczególności nadzorowanych przez Wspólne Centrum Badawcze KE, dostarczające wskazówek w zakresie metodologii badań produktów i rozumienia istotnej różnicy. Jednak, jak można zakładać, dopiero praktyka orzecznicza organów krajowych będzie mogła dostarczyć bardziej konkretnych wskazówek w tym zakresie.

Z pewnością samo już nagłośnienie problemu podwójnej jakości i liczne debaty na forum zarówno europejskim, jak i krajowym przyczyniły się do zwrócenia uwagi organów zajmujących się ochroną praw konsumentów na skalę problemu. Ponadto, przeprowadzone w toku prac nad nowymi przepisami badania produktów skłoniły już część producentów do zmiany ich praktyk i np. ujednoczenia receptur sprzedawanych produktów. Należy również zakładać, że wyraźne uregulowanie nieuczciwej praktyki w zakresie podwójnej jakości prowadzić będzie do ułatwienia konsumentom dochodzenia ich praw, a odpowiednim organom wszczynania i prowadzenia postępowań. Ostatecznie skuteczność nowych regulacji w zwiększeniu ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami przedsiębiorców będzie mogła zostać oceniona dopiero po wprowadzeniu odpowiednich przepisów do porządków krajowych i wszczęciu pierwszych postępowań na ich podstawie. To na organach krajowych ma bowiem spoczywać obowiązek całościowej oceny danego przypadku z uwzględnieniem wszystkich okoliczności sprawy, w tym kwestii odpowiedniego poinformowania konsumentów o występujących różnicach czy istnienia obiektywnego uzasadnienia występowania różnic.

Bibliografia

- Adamiec, D. (2019, 24 stycznia). Podwójne standardy jakości produktów w UE. *Biuro Analiz Sejmowych*, 1(254). Pozyskano z: [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/3FA65B5A8D7F167DC125838A0042DBEE/\\$file/Infos_254.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/3FA65B5A8D7F167DC125838A0042DBEE/$file/Infos_254.pdf) (11.08.2021).
- BEUC. (2018, 15 maja). Dual product quality across Europe: state-of play and the way forward. Providing all of Europe's consumers with products of the fair quality they expect., Pozyskano z: https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2018-031_beuc_position_paper_on_dual_quality.pdf (30.08.2021).
- BEUC. (2018a, 20 września). Proposal for a better enforcement and modernisation of EU consumer protection rules – „Omnibus directive”. The BEUC view. Brussels: The European Consumer Organization. Pozyskano z: [-x-2018-081_omnibus_directive.pdf](https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2018-081_omnibus_directive.pdf).
- Boffey, D. (2017, 25 sierpnia). HiPP to relaunch Croatian baby food item amid row over inferior products. *The Guardian*. Pozyskano z: <https://www.theguardian.com/inequality/2017/sep/25/hipp-to-relaunch-croatian-baby-food-item-amid-row-over-inferior-products> (16.08.2021).
- Cedro, M. i Otto, P. (2019, 15 kwietnia). Skazani na gorszy towar. Co dalej z podwójną jakością produktów?, *Dziennik Gazeta Prawna*. Pozyskano z <https://serwisy.gazetaprawna.pl/poradnik-konsumenta/artykuly/1408134,podwojna-jakosc-porduktow-w-ue.html> (11.08.2021).
- EC. (2018, 25 kwietnia). *Framework for selecting and testing of food products to assess quality related characteristics: EU harmonised testing methodology. Developed in close collaboration with Experts from Member States' Competent Authorities and Stakeholders of the Food Chain*. Brussels: European Commission. Pozyskano z: https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/eu_harmonised_testing_methodology_-_framework_for_selecting_and_testing_of_food_products_to_assess_quality_related_characteristics.pdf (30.08.2021 r.).
- Eurobarometer. (2020). *Making our food fit for the future – new trends and challenges*. Pozyskano z: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2241> (30.08.2021).
- Juncker, J.-C. (2017, 13 października). *Przewodniczący Jean-Claude Juncker Orędzie o stanie Unii 2017*. Komunikat prasowy. Bruksela: Komisja Europejska. Pozyskano z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/SPEECH_17_3165 (12.08.2021).
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2017, 13 października). *Beata Szydło w Bratysławie: Niedopuszczalne jest dyskryminowanie konsumentów zależnie od kraju ich pochodzenia*. Komunikat prasowy. Pozyskano z: <https://archiwum.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/beata-szydlo-w-bratyslawie-niedopuszczalne-jest-dyskryminowanie-konsumentow.html> (12.08.2021).
- Kantar Public. (2017, grudzień). *Opinie i doświadczenia polskich konsumentów w zakresie występowania podwójnej jakości produktów. Raport Kantar Public dla Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*. Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Pozyskano z: https://www.uokik.gov.pl/ochrona_konsumentow3.php (12.08.2021).
- KE. (2019, 24 czerwca). *Podwójna jakość żywności: Komisja publikuje badanie oceniające różnice w składzie unijnych produktów spożywczych*. Komunikat prasowy. Bruksela: Komisja Europejska. Pozyskano z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_19_3332 (12.08.2021).
- KE. (2019a, 24 czerwca). *Podwójna jakość żywności: Pytania i odpowiedzi*. Komunikat prasowy. Bruksela: Komisja Europejska. Pozyskano z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/QANDA_19_3333 (12.08.2021).

- News Desk. (2017, 28 lipca). *Bahlsen changes Eastern Europe biscuits in response to pressure*. FOODBEV Media. Pozyskano z: <https://www.foodbev.com/news/bahlsen-changes-eastern-europe-biscuits-response-pressure/> (16.08.2021).
- Ostaszewski, J. (2019, 8 maja). Dwutlenek tytanu (E171) zakazany we Francji od 2020 roku. Foodfakty portal. Pozyskano z: <https://www.foodfakty.pl/dwutlenek-tytanu-e171-zakazany-we-francji-od-2020-roku> (17.08.2021).
- PAP. (2017, 14 października). Premierzy V4 przeciwko dyskryminacji konsumentów przez zachodnie koncerny. Sejm RP. Komunikat prasowy. Pozyskano z: <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=F6E6D27A8AA2D6BCC12581BE0036B3DE> (12.08.2021).
- Ptak-Iglewska, A. (2019, 17 kwietnia). Podwójna jakość produktów nie zniknie całkiem z rynku, Rzeczpospolita. *Rzeczpospolita*. Pozyskano z: <https://www.rp.pl/Handel/304179887-Podwojna-jakosc-produktow-nie-zniknie-calkiem-z-rynku.html> (10.08.2021).
- Šajin, N. (2017). *Dual quality of branded food products. Addressing a possible east-west divide*. Parlament Europejski. Pozyskano z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/607265/EPRS_BRI\(2017\)607265_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/607265/EPRS_BRI(2017)607265_EN.pdf).
- Ulberth, F. (2019). *Results of an EU wide comparison of quality related characteristics of food products*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/27120>. Pozyskano z: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC117088> (30.08.2021).
- Ulberth, F. (2019a). *Results of an EU wide comparison of quality related characteristics of food product. Annex – Dashboards of products*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/776406>. Pozyskano z: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC117088> (30.08.2021).
- Ulberth, F. (2021). *Results of an EU wide comparison of quality related characteristics of branded food products. Part 2 – Sensory testing*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/43870>, 2021. Pozyskano z: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC124491> (30.08.2021).
- UOKiK. (2017). *Porównanie jakości artykułów żywnościowych oferowanych na rynku polskim z ich odpowiednikami na rynku niemieckim*. Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Pozyskano z: <https://docplayer.pl/109793323-Porownanie-jakosci-artykulow-zywnosciowych-oferowanych-na-rynku-polskim-z-ich-odpowiednikami-na-rynku-niemieckim-iv-kwartal-2017-r.html> (30.08.2021).
- UOKiK. (2018, 9 października). *Dobre, bo niemieckie? Wyniki testów UOKiK*. Komunikat prasowy. Warszawa: UOKiK. Pozyskano z: https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=14842 (12.08.2021).
- UOKiK. (2018a). *Porównanie jakości artykułów żywnościowych wyprodukowanych z przeznaczeniem na rynek Polski i Europy Zachodniej*. Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Pozyskano z: https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=14842 (30.08.2021).