

DANIEL GADBIN

## Wpływ prawa żywnościowego na prawo rolne\*

### 1. Wprowadzenie

Na rozdrożu różnych dziedzin prawa (prawa publicznego i prawa prywatnego, prawa handlowego i prawa ochrony środowiska, prawa zagospodarowania przestrzennego itd.) prawo rolne znajduje się pod coraz silniejszym wpływem prawa żywnościowego, które już nie ogranicza się do tradycyjnych zasad higieny. Ta rodząca się dziedzina<sup>1</sup> jest słabo znana, mało nauczana, niezbyt atrakcyjna dla badań prawnych, zwłaszcza we Francji<sup>2</sup>, co wynika z pewnością z jej niedawnego rozkwitu związanego ze wzrostem zainteresowania konsumentów kwestiami bezpieczeństwa żywnościowego i oznaczeń, a także ze względu na cechującą ją pewną złożoność i techniczny charakter. Niepewność prawa wobec akumulacji

---

\*Artykuł stanowi rozszerzoną wersję referatu *L'impact du droit de l'alimentation sur le droit agricole*, wygłoszonego na polsko-włoskiej konferencji naukowej (IV *Giornate Polacco-Italiane*) pt. „Przyszłość prawa rolnego” („Futuro di diritto agrario”), która odbyła się w Obrzycku k. Poznania w dniach 22-25 września 2010 r. (tłum. Kamila Błażejewska).

<sup>1</sup> M. V. Jeannin, *1er janvier 2005: naissance du droit alimentaire européen*, „Recueil Dalloz Sirey” 2004, nr 42, s. 3057-3059; B. Mandeville, *L'avènement de la politique publique de l'alimentation*, „Revue de Droit Rural” 2010, październik, s. 20-25.

<sup>2</sup> Zob.: B. Viale, *Le statut juridique de l'alimentation en droit communautaire*, Rennes 2001; S. Mahieu, *Le droit de la société de l'alimentation*, Louvain-la-Neuve 2007; L. Costato, *Compendio di diritto alimentare*, wyd. IV, Padova 2007, a także kilka wydawnictw dydaktycznych w języku angielskim: R. O'Rourke, *European food law*, Palladian Law Publishing 2005; D. Lauterburg, *Food Law – Policy & Ethics*, Cavendish Publishing 2001; K. Goodburn, *EU Food Law, a Practical Guide*, Woodhead Publishing 2001, jak również specjalistyczny przegląd „European Food and Feed Law Review” i kronika „Konsumpcja-żywność” w „Journal de Droit Européen” prowadzona przez S. Mahieu i M. Van Huffel, JDE 2010, nr 165, s. 19.

innowacji technologicznych oraz nieufne postawy konsumentów powodują realny brak bezpieczeństwa prawa (odczuwany zwłaszcza przez przedsiębiorców), a czasami nawet zagrożenia związane z równym traktowaniem podmiotów na rynku. Stąd też nietrudno dostrzec rosnący obecnie wpływ nowoczesnego prawa żywnościowego na prawo rolne.

Istnieje pokusa użycia słowa rolno-żywnościowe w celu rozwiązania semantycznych wątpliwości, w ślad za uczestnikami dyskursu politycznego i tego toczącego się w związkach zawodowych, którzy wierzą w przejście od „wspólnej polityki rolnej” do „polityki rolnej i żywnościowej”, naturalnie w takiej kolejności słów, w której pierwszeństwo ma prawo rolne.

Przewaga zwrotu „prawo rolno-żywnościowe” jest taka, że wyraża ono koncepcję, wedle której prawo żywnościowe nie może być oddzielone od prawa rolnego i odwrotnie. Czy można jednak zrównać te oba prawa w relacji wzajemnej, równoważnej i wyłącznej? Mimo że długo w prawie wspólnotowym sądzono, iż prawo żywnościowe mogłoby zostać włączone do prawa rolnego<sup>3</sup>, to prawo rolne wydaje się coraz bardziej w prawie Unii Europejskiej „uzależnione” od prawa żywnościowego<sup>4</sup>. Niemniej między jednym a drugim prawem nie ma relacji wzajemnej i wyłącznej. W prawie rolnym UE nie jest już np. takie pewne, czy rolnik jest zawsze producentem<sup>5</sup>, a jeśli nim jest – czy rzeczywiście jest nastawiony na produkcję dóbr publicznych, „pożytków wiejskich”, które nie dają się zakwalifikować do ogólnie przyjętej kategorii towaru<sup>6</sup>? Prawo żywnościowe pozostaje w bardzo silnym związku – z jednej strony – ze wspólnym prawem handlowym (prawem rynku wewnętrznego i prawem konkurencji w unijnym porządku prawnym), a z drugiej – z prawem

<sup>3</sup> C. Blumann, *Politique Agricole Commune, droit communautaire agricole et alimentaire*, Litec 1996.

<sup>4</sup> Tytuł pierwszej francuskiej ustawy o modernizacji rolnictwa i rybactwa (JO Nr 0172 z 28 lipca 2010 r., s. 13925) postuluje „zdefiniowanie i wprowadzenie w życie krajowej polityki żywnościowej”. Zob. też Komunikat skierowany do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomicznego i Społecznego oraz Komitetu Regionów, *La politique agricole commune à l'horizon 2020: alimentation, ressources naturelles, territoires – Relever les défis de l'avenir*, KOM (2010) 672, wersja ostateczna z 18 listopada 2010 r.

<sup>5</sup> Świadczy o tym zwłaszcza, wyraźne od 2003 r., zerwanie związku między produkcją a subwencją (*decoupling* dopłat); D. Bureau, P. Chalmin, *Perspectives agricoles en France et en Europe*, „La Documentation Française” 2007, s. 7.

<sup>6</sup> L.-P. Mahé, F. Ortalo-Magné, *Politique agricole, un modèle européen*, Presses Sciences po 2001, s. 11; A. Le Roy, *La production agricole ne se limite plus à ce que l'on croit*, „Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne” 2008, nr 518, s. 313 i n.

ochrony konsumenta. Związki te nie zachodzą jednak w przypadku prawa rolnego<sup>7</sup>.

W artykule ograniczono się do zbadania podwójnego wpływu europejskiego prawa żywnościowego na prawo rolne, w zakresie, w którym próbuje ono pozbawić prawo rolne jednej z jego części struktury (wpływ strukturalny, część I) oraz w zakresie, w którym prawo żywnościowe zmienia znacząco ukierunkowanie prawa rolnego w stronę ochrony konsumenta (wpływ na treść, część II).

## **2. Wpływ strukturalny o dwoistej naturze na konstrukcję europejskiego prawa żywnościowego**

Europejskie prawo żywnościowe znajduje się pod wpływem dwóch koncepcji, które konkurują ze sobą w zakresie wzmacniania kompetencji UE: pierwsza skłania się ku przeniesieniu linii podziału kompetencji państw członkowskich w kwestiach związanych z ochroną konsumenta w stronę UE; druga postuluje to samo w odniesieniu do bezpieczeństwa żywnościowego.

### **A. Europejskie prawo żywnościowe jako beneficjent subsydiarności przychylniej Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony konsumenta**

Uwzględnianie praw konsumenta w prawie wspólnotowym sięga lat siedemdziesiątych XX w. Tendencja ta wzmocniona została orzeczeniem w sprawie *Cassis de Dijon*<sup>8</sup>, w którym podjęto próbę zlikwidowania większości przeszkód w swobodzie przepływu towarów na rynku wewnętrznym, zobowiązując państwa członkowskie do wzajemnego ich uznawania, skorygowanego o prawo do nakładania własnych wymogów w zakresie etykietowania i informacji konsumenta. To jednak nie tworzyło prawdziwego prawa konsumentów do informacji, wywodzącego się z prawa wspólnotowego, a państwa członkowskie pozostawiły sobie pełnię kom-

---

<sup>7</sup> D. Gadbin, *Agriculture et droit européen des affaires: l'irréductible droit communautaire agricole*, raport specjalny „Agriculture et Droit des Affaires”, „Revue de Droit Rural” 2009, kwiecień, s. 21-27.

<sup>8</sup> Orzeczenie ETS w sprawie C-120/78 *Rewe v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* z 20 lutego 1979 r., s. 649.

petencji w odniesieniu do etykietowania produktów i informacji konsumenta.

Traktat z Maastricht, w którym zawarty został odrębny tytuł poświęcony kompetencji w zakresie ochrony konsumenta<sup>9</sup>, powierzył Wspólnocie misję „promowania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów” oraz przyczynienia się do „ochrony zdrowia, bezpieczeństwa interesów ekonomicznych konsumentów oraz promowania ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu ochrony własnych interesów”. Nie można więc stwierdzić, że istnieje prawo do informacji konsumenta, które mogłoby mieć swe źródło w prawie UE, nawet jeżeli w art. 169 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej postuluje się „promowanie” tego prawa, a w Karcie Praw Podstawowych UE – oprócz wymogu zapewnienia przez UE wysokiego poziomu ochrony konsumentów (art. 38) – umożliwiono uznanie praw podmiotowych, wśród których przede wszystkim może chodzić właśnie o prawo do informacji.

Co więcej, kompetencja w dziedzinie informacji konsumentów pozostaje – z „konstytucyjnego” punktu widzenia – „kompetencją dzieloną” między Wspólnotą a jej państwami członkowskimi, gdzie zasada subsidiarności wydaje się od dawna faworyzować państwa członkowskie. Dlatego też harmonizacyjne dyrektywy wspólnotowe zawsze uwzględniają prawo państw członkowskich do przyjmowania bardziej restrykcyjnych norm. W rezultacie powstał fragmentaryczny rynek wewnętrzny, na którym konsument obawia się kupować w innym państwie członkowskim<sup>10</sup>.

Niemniej jednak można skonstatować, że podział kompetencji po skutkował rozczłonkowaniem rynku wewnętrznego, a instytucje UE podjęły decyzję o przesunięciu wskazówki subsidiarności w stronę UE. Toteż w kwestii ochrony konsumenta od 2002 r. Komisja Europejska realizowała prawdziwą „strategię 5-letnią”, w której sformułowała ambitne cele – wysoki poziom wspólnotowej ochrony konsumentkiej, skuteczne stosowanie zasad ochrony konsumenta, udział organizacji konsumentkich w politykach wspólnotowych – mające ułatwić włączenie interesu konsumenta do wszystkich pozostałych dziedzin polityki wspólnotowej<sup>11</sup>. Sam

<sup>9</sup> Art. 169 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (były art. 153 TWE).

<sup>10</sup> Zob. przesłanki zawarte we wniosku dotyczącym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw konsumentów, SEC (2008) 2544, SEC (2008) 2545, SEC (2008) 2547.

<sup>11</sup> *Stratégie pour la politique des consommateurs 2002-2006*, KOM (2002) 208, *Stratégie communautaire en matière de politique des consommateurs pour la période 2007-2013*, KOM (2007) 99, wersja ostateczna.

też nasunął się wybór, by zamiast dyrektyw częściej przyjmować rozporządzenia, a harmonizację *de minimis* zastępować harmonizacją pełną. Niedawny przykład takiego podejścia stanowi dyskutowany wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw konsumentów, oparty na postulatcie pełnej harmonizacji wspólnotowego prawa umów konsumenckich<sup>12</sup>.

Rzecz jasna, prawo żywnościowe podlega również tej dynamice, stąd powinno odpowiadać na konkretne problemy, niedostatecznie poruszane w często zbyt ogólnikowych przepisach prawa konsumenckiego. Potrzebę stworzenia konkretnych regulacji w zakresie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych doskonale uwidaczniają ograniczenia ogólnych przepisów przyjętych w ramach polityki konsumenckiej w kwestii reklamy wprowadzającej w błąd<sup>13</sup>. Kompetencja UE w zakresie żywności jest w rzeczywistości wynikiem odpowiedzi na kryzys żywnościowy lat dziewięćdziesiątych i wpływu na naszą żywność stosowania nowych technologii.

### **B. Europejskie prawo żywnościowe jako beneficjent subsydiarności przychylniej Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności**

Nie wrócimy już do zagrożeń, którymi lata dziewięćdziesiąte XX w. obarczyły bezpieczeństwo zdrowotne żywności<sup>14</sup>, o których wszyscy pamiętają. Z prawnego punktu widzenia czynnikiem zapalnym tamtego stanu rzeczy było zawarcie porozumienia w prawie międzynarodowym<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> KOM (2008) 614, wersja ostateczna z 18 października 2008 r. Ten wniosek jest nadal badany.

<sup>13</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności, Dz. Urz. UE, L 404, z 30 listopada 2006 r., s. 9-25.

<sup>14</sup> Listeriozy (wiązane z wyrobami wędliniarskimi w latach 1992, 1993, 1999 i 2000, kiedy spowodowały 13 zgonów; z serami w latach 1995, 1997, 1999), zakaźne encefalopatie gąbczaste (TSE), a zwłaszcza encefalopatie gąbczaste bydła (BSE) w 1996 r., kryzys dioksynowy w Belgii w 1999 r. wywołany wykorzystaniem olejów posmażalniczych w paszach dla kurczaków, hospitalizacja uczniów w 1999 r. po spożyciu przez nich Coca-Coli.

<sup>15</sup> Spośród bogatej literatury warto wskazać zwłaszcza: M. Lewandowski-Arbitre, *Droit communautaire et international de la sécurité des aliments*, Université Paris I – Panthéon-Sorbonne, Lavoisier 2008; L. Boy, F. Collart-Dutilleul, *La régulation du commerce communautaire et international des aliments*, De Boeck 2007; G. Bossis, *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire, rapports croisés et perspectives d'harmonisation*, Bruylant, we współpracy z Travaux du CERIC 2005; *Sécurité alimentaire internatio-*

w zakresie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych, które nie tylko pozwoliły lepiej kontrolować środki przyjęte przez państwa-strony i utrudniały wolny handel, lecz także zachęcały te państwa do dostosowania się do zaleceń stałych organizacji międzynarodowych, takich jak zalecenia zawarte w Codex Alimentarius czy zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt i Międzynarodowej Konwencji Ochrony Roślin<sup>16</sup>. Przykład stosowania hormonów, z czym walczyła Wspólnota, dobrze ilustruje te rozważania<sup>17</sup>, zobowiązując Komisję Europejską do podjęcia inicjatywy w sprawie głębokiej reformy prawa wspólnotowego<sup>18</sup>.

W obliczu tej sytuacji, autorzy Traktatu z Amsterdamu nie chcieli zachwiać równowagi kompetencji między UE a państwami członkowskimi w dziedzinie zdrowia publicznego. W tym zakresie kompetencja UE opierała się, aż do wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu, na podstawie przepisów dotyczących rynku wewnętrznego (dla produktów nierolnych), Wspólnej Polityce Rolnej (dla produktów rolnych) i polityce handlowej. Traktat amsterdamski ograniczył się do przeniesienia do polityki zdrowia publicznego (wprowadzonej niedawno Traktatem z Maastricht) „środków w dziedzinie weterynarii i środków fitosanitarnych mających bezpośrednio na celu ochronę zdrowia publicznego”<sup>19</sup>. Taka manifestacja nieufności w stosunku do WPR nie pozwoliła zapomnieć, że kompetencja Unii w dziedzinie zdrowia publicznego nie była nawet „dzielona” z kompetencjami

---

*nale et pluralisme juridique mondial*, red. F. Snyder, Bruylant, Bruksela 2004; A. Mahiou, F. Snyder, *La sécurité alimentaire*, Académie de Droit International de La Haye, Centre d'Étude et de Recherche de Droit International et de Relations Internationales 2003; M. Iynedjian, *L'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, une analyse juridique*, LGDJ – Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence 2002.

<sup>16</sup> Art. 3 § 4 Międzynarodowej Konwencji Ochrony Roślin.

<sup>17</sup> N. Macnelis, *The Role of Judge in the EU and WTO. Lessons from the BSE and Hormones Cases*, „Journal of International Economic Law” 2001, s. 189 i n.; C. Noiville, *Principe de précaution et organisation mondiale du commerce. Le cas du commerce alimentaire*, „Journal du Droit International” 2000, nr 2, s. 263-297; O. Blin, *La politique sanitaire de la Communauté européenne à l'épreuve des règles de l'Organisation mondiale du commerce, le contentieux des hormones*, RTDE 1999, nr 1, s. 47-57; R. Quick, A. Blutner, *Has the Appellate Body Erred? An Appraisal and Criticism of the Ruling in the WTO Hormones Case*, „Journal of International Economic Law” 1999, s. 603 i n.; M. M. Stotboom, *The Hormones Case: An Increased Risk of Illegality of Sanitary and Phytosanitary Measures*, „Common Market Law Review” 1999, s. 471 i n.; V. S. Boriachon, C. Tamburini-Bonnefoy, *OMC et viande aux hormones, un exemple de désaccord entre la Communauté européenne*, Stany Zjednoczone, Kanada, „Gazette du Palais” z 20-21 maja 1998 r., s. 19-22.

<sup>18</sup> Komisja Europejska, *Livre Blanc sur la sécurité alimentaire*, KOM (1999) 719, wersja ostateczna.

<sup>19</sup> Art. 152 TUE.

państw członkowskich, lecz stanowiła i nadal stanowi zwykłą kompetencję „komplementarną”.

Istniało więc poważne ryzyko, że to przeniesienie, początkowo przedstawione jako derogacja kompetencji rolnej UE w dziedzinie fitosanitarnej i weterynarii, będzie interpretowane zwięźajaco lub też posłuży za pretekst państwom członkowskim, by ponownie przejąć kompetencje w tych dziedzinach. Na szczęście Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich zastosował rozszerzającą wykładnię tej „derogacji”<sup>20</sup>, a Traktat lizboński zniósł derogacyjny charakter WPR w związku z przeniesieniem kompetencji weterynaryjnych i fitosanitarnych do dziedziny zdrowia publicznego<sup>21</sup>. W praktyce komisarz ds. rolnictwa stracił także kontrolę nad polityką weterynaryjną i fitosanitarną. Biuro ds. Żywności i Weterynarii podlega odtąd bezpośrednio Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (DG SANCO).

Pozostała jeszcze kwestia związana z pozostawieniem bezpieczeństwa zdrowotnego żywności regulacji rozproszonych przepisów traktatowych. Oczywiście nigdy nie negowano, że może być ono przedmiotem regulacji UE jedynie na podstawie nadal „komplementarnej” kompetencji w dziedzinie zdrowia publicznego, mimo że w Traktacie wciąż przypomina się o konieczności zapewnienia w polityce UE „wysokiego poziomu ochrony zdrowia”, a Karta Praw Podstawowych UE umożliwia uznanie praw podmiotowych w tej materii. Dlatego też dokument związany z „rynkiem wewnętrznym”, jakim jest dyrektywa nr 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów<sup>22</sup>, nie stanowił odpowiedzi na problemy związane z bezpieczeństwem zdrowotnym żywności, nawet jeżeli mógł być stosowany komplementarnie.

Geniusz prawodawcy unijnego objawił się w tym, że oparł on europejskie normy bezpieczeństwa zdrowotnego żywności na wspólnym fundamencie, pomimo zróżnicowania podstaw prawnych zawartych w Traktacie, przyjmując „fundamentalne” rozporządzenie, w którym uwzględniona została owa wielość podstaw. Umożliwione zostało tym samym zastosowanie „poprzecznego” podejścia do polityki zdrowia publicznego, WPR, rynku wewnętrznego itd. To właśnie stanowi o sile rozporządzenia

---

<sup>20</sup> Wyrok ETS w sprawie C-453/03 *Abna v. Secretary of State for Health i in.*, z 6 grudnia 2005 r., s. 10423.

<sup>21</sup> Art. 168 TFUE.

<sup>22</sup> Dyrektywa nr 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, Dz. Urz. UE, L 11, z 15 stycznia 2002 r., s. 4-17.

nr 178/2002, prawdziwego kamienia węgielnego i fundamentu europejskiej polityki bezpieczeństwa zdrowotnego żywności<sup>23</sup>. Możliwe zatem zostać przekroczone bariery w dziedzinie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności, zarówno te wynikające z prawa konsumenckiego, jak i z prawa zdrowia publicznego, a ich cele można było połączyć z celami rynku wewnętrznego, WPR czy polityki handlowej. Dzięki takiemu podejściu zakończony został także sztuczny podział między produktami spożywczymi podległymi WPR (ponieważ są to produkty rolne w świetle aneksu do Traktatu) a innymi produktami podległymi regułom rynku wewnętrznego.

Co do aspektów prawnych takiego podejścia, można przypuszczać, że odtańd normy stanowiące będą dużo skuteczniejsze.

Dziedzina „bezpieczeństwo zdrowotne żywności” w ramach prawa żywnościowego zawiera więc – na podstawie ogólnych przepisów rozporządzenia nr 178/2002 – różnorodne postanowienia szczególne, takie jak „pakiet higieny”<sup>24</sup> oraz przepisy związane z pestycydami<sup>25</sup>, zdrowiem roślin<sup>26</sup>, chorobami odzwierzęcymi<sup>27</sup>, żywieniem zwierząt<sup>28</sup>, dodatka-

---

<sup>23</sup> Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 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, L 31, z 1 lutego 2002 r., s. 1.

<sup>24</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 października 2003 r. ustanawiające wymagania dotyczące higieny pasz, Dz. Urz. UE, L 283, z 8 lutego 2004 r., s. 1-22; rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, Dz. Urz. UE, L 139, z 30 kwietnia 2004 r., s. 1-54; rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, Dz. Urz. UE, L 139, z 30 kwietnia 2004 r., s. 22.

<sup>25</sup> Rozporządzenie (WE) nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 lutego 2005 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz na ich powierzchni, zmieniające dyrektywę Rady 91/414/EEG, Dz. Urz. UE, L 70, z 16 marca 2005 r., s. 1.

<sup>26</sup> Dyrektywa Rady 2000/29/WE z 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie, Dz. Urz. UE, L 169, z 10 lipca 2000 r., s. 1.

<sup>27</sup> Dyrektywa 2003/99/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 r. w sprawie monitorowania chorób odzwierzęcych i odzwierzęcych czynników chorobotwórczych, zmieniająca decyzję Rady 90/424/EEG i uchylająca dyrektywę Rady 92/117/EEG, Dz. Urz. UE, L 325, z 12 grudnia 2003 r., s. 31-40; rozporządzenie (WE) nr 2160/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 r. w sprawie zwalczania salmonelli i innych określonych odzwierzęcych czynników chorobotwórczych przenoszonych przez żywność, Dz. Urz. UE, L 325, z 12 grudnia 2003 r., s. 328; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001 z 22 maja 2001 r. ustanawiające zasady dotyczące zapobiegania,

mi<sup>29</sup>, suplementami żywnościowymi<sup>30</sup>, opakowaniami<sup>31</sup>, zanieczyszczeniami<sup>32</sup>, GMO<sup>33</sup>, nową żywnością<sup>34</sup>, „nutraceutykami”<sup>35</sup>, środkami spożywczymi specjalnego przeznaczenia żywieniowego<sup>36</sup> itd. Zakres tych regulacji stale się powiększa, na przykład o unormowania aspektów związanych z nową żywnością, ze względu na nieograniczone możliwości postępu naukowego i technicznego (patrz: debata nad zmianą przepisów regulujących „nową żywność” z korzyścią dla zwierząt sklonowanych czy nano-

kontroli i zwalczania niektórych przenośnych gąbczastych encefalopatii, Dz. Urz. UE, L 147, z 31 maja 2001 r., s. 1.

<sup>28</sup> Dyrektywa Rady nr 96/22/WE z 29 kwietnia 1996 r. dotycząca zakazu stosowania w gospodarstwach hodowlanych niektórych związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i  $\beta$ -agonistycznym, uchylająca dyrektywy 81/602/EWG, 88/146/EWG oraz 88/299/EWG, Dz. Urz. UE z 23 maja 1996, s. 3-9; rozporządzenie (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 sierpnia 2003 r. w sprawie dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt, Dz. Urz. UE, L 268, z 18 października 2003 r., s. 29; dyrektywa 2002/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 maja 2002 r. w sprawie niepożądanych substancji w paszach zwierzęcych, Dz. Urz. UE, L 140, z 30 maja 2002 r., s. 10, rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 października 2002 r. ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. UE, L 273, z 10 października 2002 r., s. 1.

<sup>29</sup> Dyrektywa nr 2006/52/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. zmieniająca dyrektywę 95/2/WE w sprawie dodatków do żywności innych niż barwniki i substancje słodzące oraz dyrektywę nr 94/35/WE w sprawie substancji słodzących używanych w środkach spożywczych, Dz. Urz. UE, L 204, z 26 lipca 2006 r., s. 10-22.

<sup>30</sup> Dyrektywa nr 2002/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych Dz. Urz. UE, L 183, z 12 lipca 2003 r., s. 51.

<sup>31</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1935/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 października 2004 r. w sprawie materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością oraz uchylające dyrektywy nr 80/590/EWG i 89/109/EWG, Dz. Urz. UE, L 338, z 13 listopada 2006 r., s. 4.

<sup>32</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1881/2006 z 19 grudnia 2006 r. ustalające najwyższe dopuszczalne poziomy niektórych zanieczyszczeń w środkach spożywczych, Dz. Urz. UE, L 364, z 20 grudnia 2006 r., s. 5.

<sup>33</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy, Dz. Urz. UE, L 268, z 18 października 2003 r., s. 1.

<sup>34</sup> Rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 stycznia 1997 r. dotyczące nowej żywności i nowych składników żywności, Dz. Urz. UE, L 43, z 14 lutego 1997 r., s. 1.

<sup>35</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1925/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie dodawania do żywności witamin i składników mineralnych oraz niektórych innych substancji, Dz. Urz. UE, L 404, z 30 grudnia 2006 r., s. 26.

<sup>36</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/39/WE z 6 maja 2009 r. w sprawie środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego, Dz. Urz. UE, L 124/21, z 20 maja 2009 r.

technologii...<sup>37</sup>), czy też o unormowania związane z rozpuszczalnikami do ekstrakcji<sup>38</sup>, z enzymami spożywczymi<sup>39</sup> itd.

Wspomniane przepisy nie są już oparte wyłącznie na Wspólnej Polityce Rolnej (zdrowie roślin), dotyczą niekiedy funkcjonowania rynku wewnętrznego, a czasem oparte są na polityce zdrowia publicznego (choroby odzwierzęce, niepożądane substancje w paszach zwierzęcych, produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczone do spożycia przez ludzi), niekiedy na WPR i polityce zdrowia publicznego (pestycydy, dodatki stosowane w żywieniu zwierząt), do których wyjątkowo może włączyć się także rynek wewnętrzny (GMO). Konstrukcja europejskiego prawa bezpieczeństwa zdrowotnego żywności wynika z wyłączenia go z WPR, co jednak nie oznacza, że prawo to pozostaje bez wpływu na sektor rolny.

Warto także dodać, że regulacje europejskiego prawa żywnościowego pokrywają inne ważne dziedziny, związane lub niezwiązane z bezpieczeństwem zdrowotnym żywności, takie jak: informacja konsumenta<sup>40</sup>, oznaczenia jakości produktów (niezależnie od ich jakości zdrowotnej)<sup>41</sup>,

<sup>37</sup> L. Benard, D. Lemoine, S. Richard, *Nanotechnologies: des promesses de taille*, „Revue de l'Industrie Agroalimentaire” 2007, nr 683, s. 36-43.

<sup>38</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/32/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych państw członkowskich dotyczących rozpuszczalników do ekstrakcji stosowanych w produkcji środków spożywczych i składników żywności, Dz. Urz. UE, L 141, z 6 czerwca 2009 r., s. 3.

<sup>39</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1332/2008 z 16 grudnia 2008 r. w sprawie enzymów spożywczych, zmieniające dyrektywę Rady nr 83/417/EWG, rozporządzenie Rady (WE) nr 1493/1999, dyrektywę 2000/13/WE, dyrektywę Rady 2001/112/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 258/97, Dz. Urz. UE, L 354, z 31 grudnia 2008 r., s. 7.

<sup>40</sup> M.in. dyrektywa nr 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych, Dz. Urz. UE, L 109/29, z 6 maja 2000 r.; rozporządzenie (WE) nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 września 2003 r. dotyczące możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniające dyrektywę nr 2001/18/WE, Dz. Urz. UE, L 268, z 18 października 2003 r., s. 24; rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności, Dz. Urz. UE, L 404/9, z 30 grudnia 2006 r. Zob. też wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, KOM (2008) 40, z 30 stycznia 2008 r.

<sup>41</sup> Procedura przeglądu tych dokumentów nadal trwa, rozpoczęła się wraz z przyjęciem nowego rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, Dz. Urz. UE z 20 lipca 2007 r., s. 1.

dostęp do żywności przez organizację rynków, pomoc żywnościową, pomoc najbardziej potrzebującym (nawet jeśli UE nadal milczy na ten temat, palący w prawie międzynarodowym) czy prawo do żywności w nieodłącznych aspektach jakościowych i ilościowych.

W tym kontekście nasuwa się pytanie o związki WPR z prawem żywnościowym. Istnieje wiele powodów, by sądzić, że sprawa nie jest jeszcze przesądzona i prawo rolne znajdzie się pod wpływem prawa żywnościowego, nawet jeżeli będzie musiało tworzyć z nim jedną całość, jak również ze względu na to, że ceny konsumpcji produktów żywnościowych zależą od prawa rolnego UE i jej twardego jądra – wspólnej organizacji rynków. Prawo rolne będzie także coraz częściej musiało obejmować prawo konkurencji. W wszystkich obszarach, w których rozwija się prawo żywnościowe, próbuje ono narzucić prawu rolnemu logikę ochrony interesów konsumentów oraz spójność, która niewątpliwie prowadzi do oddalenia prawa rolnego od postulatów czysto rolniczych grup nacisków, nawet jeżeli istnieje nikłe prawdopodobieństwo, że uda mu się pozbawić prawo rolne jego charakterystyki.

### **3. Znacząca zmiana ukierunkowania europejskiego prawa rolnego na dobro konsumentów**

Zmiana ukierunkowania prawa rolnego w stronę ochrony konsumenta nasuwa się nie tylko w kontekście bezpieczeństwa zdrowotnego żywności i norm jakości produktów, lecz również w odniesieniu do organizacji rynków.

#### **A. Zmiana ukierunkowania prawa rolnego na bezpieczeństwo zdrowotne i jakość handlową produkcji**

##### **a) Konieczna zmiana ukierunkowania WPR na bezpieczeństwo zdrowotne produktów**

Uwaga poświęcana bezpieczeństwu zdrowotnemu produktów wynika w rzeczywistości z głębokiej nieufności do WPR i swoistego wykluczenia z tej gałęzi interwencji. Powyższe stwierdzenie nie oznacza, że rolnicy i ich organizacje nie muszą podporządkować się zasadom i decyzjom wydanym w dziedzinie bezpieczeństwa zdrowotnego produktów rolnych i żywnościowych – bezpośrednio podlegają regułom znajdującym zasto-

sowanie do produktów rolnych w zakresie wymogów weterynaryjnych i fitosanitarnych, odpowiadają także z tego tytułu przed konsumentem, bez względu na formę obrotu tymi produktami i nie tylko w sytuacji, w której nabywcą jest bezpośrednio sam konsument. Konsument europejski może – od momentu wejścia w życie rozporządzenia nr 178/2002 – śledzić drogę środka spożywczego od „wideł do widelca”, przede wszystkim dzięki obowiązkowi kontroli łańcucha rolno-spożywczego na całej jego długości.

To zobowiązanie ma na celu zapewnienie, że środki spożywcze odpowiadają zaleceniom sformułowanym w przepisach prawa żywnościowego na wszystkich etapach „produkcji, przekształcania i dystrybucji”<sup>42</sup>. Pozwala więc na skuteczną organizację kontroli i założenie, że produkty wprowadzane do obrotu są bezpieczne: założenie, które oczywiście nie zwalnia z upewnienia się, iż żaden z wprowadzonych na rynek produktów nie jest niebezpieczny<sup>43</sup>. Prowadzący gospodarstwo rolne ponoszą odpowiedzialność na każdym z tych etapów<sup>44</sup>, zwłaszcza w odniesieniu do wycofania produktu z rynku i informowania o tym odpowiednich organów<sup>45</sup>.

Wynikiem takiej sytuacji jest fakt, że techniki kontroli jakości sanitarnej stosowane na etapie przetwarzania produktów zwiększają swój zasięg, obejmując także etap wytwarzania<sup>46</sup> (przykład metody HACCP<sup>47</sup>), a rolnicy znajdują się pod wpływem tendencji zmierzającej do tego, że każdy uczestnik łańcucha rolno-spożywczego zabezpiecza się poprzez zawieranie umów dotyczących gwarancji zgodności z zasadami bezpieczeństwa produktów, co z kolei rodzi bariery i koszty, których rolnicy nie są zdolni pokonać bez dostatecznego wynagrodzenia finansowego. Ten aspekt dotyczy prawa rolnego i WPR, dla których bezpieczeństwo zdrowotne produktów należy do „względów ochrony nadrzędnego interesu publicznego”<sup>48</sup>.

<sup>42</sup> Art. 18 § 1 rozporządzenia nr 178/2002, op. cit.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Ibidem, art. 17. Te zasady odpowiedzialności stosowane są bez uszczerbku dla postanowień dyrektywy Rady w sprawie odpowiedzialności za produkty wadliwe, Dz. Urz. UE, L 210, z 7 sierpnia 1985 r., s. 29, po zmianach.

<sup>45</sup> Art. 19 rozporządzenia 178/2002, op. cit.

<sup>46</sup> Zob. cytowane wcześniej rozporządzenie nr 852/2004, które ustala zasady higieny środków spożywczych i zastępuje dyrektywę nr 93/43 w sprawie higieny środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego.

<sup>47</sup> HACCP – Hazard Analysis Critical Control Point.

<sup>48</sup> Orzecznictwo ETS w sprawie C-69/86, *Royaume-Uni v. Conseil*, z 23 lutego 1988 r., s. 893 i n.

Reforma z 2003 r. potwierdziła rosnące znaczenie drugiego filaru WPR, poświęconego rozwojowi wiejskiemu<sup>49</sup>, przez zwiększenie środków finansowych (poprzez „modulację”) i poszerzenie zakresu jego stosowania o partycypację rolników w programach mających na celu poprawę jakości żywności, dostosowanie się do norm środowiskowych i sanitarnych oraz poprawę dobrostanu zwierząt.

### **b) Zapowiadana zmiana ukierunkowania WPR na jakość handlową produkcji**

Znajdujące się pod widocznym wpływem polityki bezpieczeństwa żywnościowego, która je przenika, WPR i prawo z nią związane mają tendencję do zastępowania wymogów „weterynaryjnych i fitosanitarnych” „systemami jakości handlowej” produktów, dostosowując je do wymagań konsumentów. Taki jest też sens *Zielonej Księgi* Komisji Europejskiej z 15 października 2008 r., przygotowanej przez Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa<sup>50</sup>, która doprowadziła do opublikowania 8 grudnia 2010 r. propozycji zmian legislacyjnych Komisji Europejskiej w ramach tzw. pakietu jakości<sup>51</sup>.

W zamierzeniach Komisji Europejskiej przygotowującej *Zieloną Księgę* nie chodziło wyłącznie o dostosowanie produkcji do nowych oczekiwań konsumenta, istotne było też rozwinięcie „komunikacji” i „marketingu”, przy czym widoczną ambicją Komisji Europejskiej jest zdobywanie przez UE rynków światowych, a nie tylko konsumenta europejskiego. Oczekiwano więc, że „pakiet jakości” uwzględni zarówno zróżnicowanie sposobów konsumpcji żywności, jak i sposobów jej produkcji i wprowadzania do obrotu.

Na przykładzie konsumentów europejskich widać, że ich percepcja jakości znacząco się zmieniła. Ich akceptacja nie zależy już tylko od ocze-

<sup>49</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1783/2003, Dz. Urz. UE, L 270, z 21 października 2003 r.

<sup>50</sup> KOM (2008) 641, wersja ostateczna. Zob. też: komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie polityki jakości produktów rolnych KOM(2009) 234 (wersja ostateczna) oraz dwie rezolucje Parlamentu Europejskiego z 10 marca 2009 r., 2009/2105(INI): „w sprawie zagwarantowania jakości produktów żywnościowych – harmonizacji i wzajemnej uznawalności norm” oraz „Polityka jakości produktów rolnych: jaką strategię przyjąć?”.

<sup>51</sup> „Pakiet jakości” łączy dwa wnioski dotyczące rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (systemy jakości, zasady obrotu handlowego) i dwa komunikaty bez mocy wiążącej, ale znajdujące natychmiastowe zastosowanie (orientacje dobrowolnych systemów certyfikacji, wytyczne do etykietowania środków spożywczych zawierających ChNP i ChOG jako składniki).

kiwanej jakości właściwości produktów, lecz także od sposobu, w jaki zostały one wytworzone – czy są zgodne z wartościami zdrowotnymi, smakowymi, kulturowymi (egzotyka), a coraz częściej także z wymogami poszanowania zwierząt i ochrony środowiska. Konsumenci wymagają rzeczywistych gwarancji potwierdzonych oznakowaniami lub tego, by kupowane przez nich produkty miały charakter lokalny, co sprzyja krótkim łańcuchom obrotu.

Czy jednak „pakiet jakości” uwzględnia, w odniesieniu do „jakości” produktów rolnych, takie zróżnicowanie sposobów konsumpcji?

Pierwsza propozycja zmian legislacyjnych w ramach wspomnianego „pakietu jakości” dotyczy systemów jakości produktów rolnych i przewiduje połączenie w jednym rozporządzeniu przepisów odnoszących się do chronionych nazw pochodzenia (ChNP) i chronionych oznaczeń geograficznych (ChOG) (oprócz win), do gwarantowanych tradycyjnych specjalności i do systemu „definicji jakościowych stosowanych fakultatywnie”. Interesujące wydaje się spostrzeżenie, że to rozporządzenie znajdzie w przyszłości zastosowanie (przynajmniej w przypadku ChNP, ChOG i gwarantowanych tradycyjnych specjalności) nie tylko do produktów rolnych z załącznika 1 Traktatu, lecz także do „listy produktów, niewymienionych w tym aneksie, a blisko związanych z produkcją rolną i gospodarką wiejską”, a więc listy, którą Komisja będzie mogła zmienić.

Propozycja zawiera zasadę rejestrowania ChNP i ChOG wyłącznie na poziomie UE wraz z obowiązkiem (z wyłączeniem produktów pochodzących z państw trzecich) używania symboli i definicji unijnych, jakie zostały ustanowione przez Komisję Europejską w aktach oddelegowanych.

Z kolei nazwy zarejestrowane do tej pory pozostaną – na mocy nowego rozporządzenia – objęte ochroną i automatycznie wpisane do rejestru. Nie trzeba przypominać, że Komisja Europejska chciała wzmocnienia ChNP i ChOG w celu ułatwienia ich uznawalności i konkurencyjności na poziomie globalnym (uproszczenie, wyjaśnienie, racjonalizacja). Propozycja oddała się znacznie od założeń zawartych w *Zielonej Księdze*, ponieważ obecny system, ograniczający ilościowo ChNP i ChOG, byłby powszechnie podtrzymany. Można zatem mówić o zwycięskim oporze producentów wina przed przyjęciem jednolitego systemu dla win i spirytusów.

W podobnym duchu Komisja Europejska sugerowała w *Zielonej Księdze* zniesienie niezbyt atrakcyjnego systemu gwarantowanych tradycyjnych specjalności. Został on jednak utrzymany i wzmocniony, dlatego

też definicja słowa „tradycyjny” odsyła do okresu dłuższego niż 50 lat (lub dwóch pokoleń) zamiast 25 lat, w celu uwiarygodnienia systemu i skupienia gwarantowanych tradycyjnych specjalności na daniach gotowych i produktach przetworzonych. Oznaczanie gwarantowanych tradycyjnych specjalności, pozbawionych ochrony, byłoby zlikwidowane, a proponowany system dotyczyłby tylko zarezerwowania oznaczeń dla UE jako całości. W końcu umieszczenie symbolu UE na etykietach gwarantowanych tradycyjnych specjalności byłoby obowiązkowe. Komisja otrzymałaby daleko idące uprawnienia w zarządzaniu tym systemem za pomocą aktów delegowanych.

W kwestii kontroli – zarówno dla ChNP-ChOG, jak i dla gwarantowanych tradycyjnych specjalności – propozycja odsyła do przepisów prawa żywnościowego (rozporządzenie nr 882/2004).

W omawianej propozycji zmian legislacyjnych postuluje się stworzenie systemu definicji stosowanych fakultatywnie, jako że do tej pory były one mylone z zasadami obrotu handlowego. Do systemu włączone zostałyby istniejące definicje wynikające z różnych aktów prawa wspólnotowego w dziedzinie mięsa drobiowego, jaj, miodu, oliwy z oliwek, mleka i produktów mlecznych oraz tłuszczu do smarowania. Lista będzie się wydłużać ze względu na rolę systemu w zastępowaniu niektórych zasad obrotu. Komisja Europejska proponuje swoje usługi w zarządzaniu systemem przez akty delegowane, sprecyzowaniu kryteriów, które należy spełnić w odniesieniu do definicji, dokonywaniu zmian w liście itd. W taki sposób na przykład świadectwo pochodzenia „apellation montagne” będzie mogło przekształcić się w definicję stosowaną fakultatywnie.

Warto zwrócić uwagę na brak propozycji w odniesieniu do upraw ekologicznych, trzeba jednak w tym miejscu przypomnieć, że reguły, jakie się do nich stosuje, zostały zweryfikowane i wzmocnione w 2007 r.<sup>52</sup>, a Komisja Europejska oczekuje raportu z ich wykonania, który zostanie przedłożony w 2011 r. Parlamentowi Europejskiemu.

Ze społecznego punktu widzenia nie można zaprzeczyć, że oznaczenia ChNP, ChOG i gwarantowanych tradycyjnych specjalności przyczyniły się do utrzymania tradycyjnych form produkcji w interesie producentów i konsumentów. Z drugiej jednak strony, propozycje Komisji Europejskiej nie odpowiadają w rzeczywistości na zarzuty wobec systemów jakości

---

<sup>52</sup> Już w rozporządzeniu Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, Dz. Urz. UE, L 189, z 20 lipca 2007 r., s. 1.

UE, ze względu na ich niską dostępność dla małych producentów i sprzedaży bezpośredniej na rynkach lokalnych. Parlament Europejski chciał w ten sposób „wprowadzić w życie narzędzia pozwalające na nadanie wartości małym producentom lokalnym, produkującym metodami tradycyjnymi i rzemieślniczymi oraz na ich wspólną promocję, gdyż tego rodzaju produkcja jest bardzo ściśle związana z regionem, oraz umożliwiających nadanie im nazwy geograficznej, ponieważ dla tego typu przedsiębiorstw procedury nadawania nazw ChNP/ChOG są zbyt uciążliwe i zbyt drogie”. W tym kontekście Komisja Europejska sformułowała wniosek dotyczący rozporządzenia, które umożliwiłoby wykorzystanie wspólnego symbolu i wspólnej tożsamości – „produkt z mojej farmy”, do sprzedaży bezpośredniej na lokalnych rynkach, pozostawiając sposób obrotu takimi towarami w gestii państw członkowskich. W komunikacie dotyczącym Wspólnej Polityki Rolnej do 2020 r. Komisja Europejska przewidziała także, że drugi filar będzie służył realizacji środków dla „rynków lokalnych i krótkich łańcuchów obrotu żywności”. Mimo to propozycja zmian legislacyjnych dotycząca rozporządzenia, w obecnym kształcie, nie zawiera perspektywy, która byłaby zgodna z tymi założeniami<sup>53</sup>.

Druga propozycja zmian legislacyjnych, które składają się na „pakiet jakości”, zawiera zasady obrotu handlowego i ma na celu zmianę rozporządzenia Rady (WE) 1234/2007 w sprawie wspólnej, jednolitej organizacji rynków rolnych, dodając do obecnego podejścia sektorowego podejście horyzontalne. Ta propozycja zwiera zasadę zgodności wytwarzania produktów rolnych (i tylko ich) z ogólną zasadą wprowadzania do obrotu, jako że nie ma zasad sektorowych, i zakłada zgodność z wymogami międzynarodowymi Codex Alimentarius i Europejskiej Komisji Gospodarczej Narodów Zjednoczonych (EKG)<sup>54</sup>.

Propozycja ta przyznaje jednocześnie Komisji Europejskiej uprawnienia do wprowadzania w życie norm sektorowych: na wszystkich stadiach obrotu handlowego, z szeroką prerogatywą dyskrecjonalną wynikającą

<sup>53</sup> Parlament Europejski zaproponował także, aby „w celu uniknięcia zaniku tradycyjnej wiedzy w dziedzinie żywienia” Komisja Europejska przewidziała „utworzenie europejskiego banku danych z tradycyjnymi przepisami kulinarnymi i starymi sposobami przyrządzania”, ale ta propozycja nie znalazła odzwierciedlenia we wnioskach z grudnia 2010 r.

<sup>54</sup> Wniosek wzmocniłby związki z porozumieniem WTO w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych, nawet jeżeli EKG nie jest jedną z „trzech sióstr” obecnie wyznaczonych w ramach tego porozumienia. Niemniej jednak, w świetle art. 112 wniosku, Komisja Europejska miałaby znaczne uprawnienia delegowane, w tym także prawo derogacji z domniemania (oprócz bardzo ważnych norm dotyczących Międzynarodowej Organizacji ds. Winorośli i Wina, których nie mogłaby derogować).

z koniecznej elastyczności w celu dostosowania się do ewolucji uwarunkowań rynków, oczekiwań konsumentów i norm międzynarodowych. Wymienione uprawnienia odnoszą się do licznych rodzajów etykiet oznaczających miejsce pochodzenia. Podejście to jest ostrożne, ponieważ z pewnością należy „wkalkulować” interes konsumentów w odniesieniu do takiej informacji – o obowiązku takiego etykietowania „będzie się rozstrzygać indywidualnie dla każdego przypadku”, co może być postrzegane jako zapowiedź propozycji, w której przypadek mleka i produktów mlecznych byłby traktowany priorytetowo.

Warto przyrzeć się także dwóm komunikatom Komisji Europejskiej, które znalazły się w „pakiecie jakości”.

Pierwszy komunikat zawiera wytyczne UE dotyczące najlepszych praktyk dla dobrowolnych systemów certyfikacji produktów rolnych i środków spożywczych<sup>55</sup>. Tak więc Komisja Europejska, która nie zamierzała na razie zajmować się markami i prywatnymi systemami certyfikowania w inny sposób niż poprzez proste wytyczne, jest teraz związana prostymi orientacjami, mimo rozpowszechnienia tych systemów wraz z ich pochodnymi od 10 lat (z nie zawsze przestrzeganą zasadą certyfikacji strony trzeciej, nadużywaniem tych systemów do certyfikacji zwykłego przestrzegania przepisów prawa). Te orientacje bez „statutu prawnego” wpisują się w globalną politykę żywnościową, a nie tylko w WPR. Prawdą jest – jak przypomina Komisja Europejska – że te systemy powinny funkcjonować zgodnie z regułami rynku wewnętrznego i konkurencji oraz z wymogami w zakresie informowania konsumenta i etykietowania, ich treść winna być także zgodna z całą legislacją żywnościową, zwłaszcza dotyczącą higieny i bezpieczeństwa zdrowotnego, publicznych systemów certyfikacji oraz legislacji w zakresie organizacji i funkcjonowania akredytacji organów kontrolnych.

Co do reszty, Komisja wyraża życzenie, aby systemy umożliwiały partycypację wszystkich zainteresowanych uczestników łańcucha żywnościowego (w tym konsumentów), aby ich deklaracje oparte na dowodach były łatwo dostępne dla konsumentów, certyfikacja i inspekcja odpowiadały kryteriom doskonałości itd., jednakże formułuje w odniesieniu do tych postulatów jedynie zalecenia. Bez propozycji ze swej strony Parlament Europejski nie uzyska surowszej regulacji.

---

<sup>55</sup> Komunikat Komisji – Wytyczne UE dotyczące najlepszych praktyk dla dobrowolnych systemów certyfikacji produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. UE, C 341/5, z 16 grudnia 2010 r.

Drugi komunikat Komisji Europejskiej zawiera wytyczne w sprawie etykietowania środków spożywczych wykorzystujących produkty posiadające chronione nazwy pochodzenia (ChNP) i chronione oznaczenia geograficzne (ChOG) jako składniki<sup>56</sup>. Rzeczywiście, włączenie produktu posiadającego ChNP lub ChOG do środka spożywczego może przyczynić się do większej sprzedaży takich produktów, ale nie wolno dopuścić do tego, by etykieta na produkcie zawierającym takie składniki wprowadzała konsumenta w błąd. Dlatego też Komisja sama przyznaje, że nazwy zarejestrowane jako ChNP lub ChOG mogą zgodnie z prawem być wymienione na liście składników danego środka spożywczego, nawet w ramach lub obok nazwy handlowej tego środka, pod pewnymi warunkami związanymi z wykorzystywaniem jego nazwy.

Na zakończenie warto zastanowić się, czy „pakiet jakości” uwzględni różnicowanie sposobów konsumpcji.

Wydaje się, że nie uwzględni on wcale pewnych dążeń konsumentów, którzy woleliby zwrócić się bardziej w stronę produktów tradycyjnych, lokalnego rolnictwa, sprzedaży bezpośredniej. Podobnie zapomniano chyba o postulatach *Zielonej Księgi* dotyczących „wdrożenia oznakowań odnoszących się do dobrostanu zwierząt i rozszerzenia zakresu wspólnotowego oznakowania ekologicznego (*ecolabel*) na produkty żywnościowe i pasze dla zwierząt” oraz o sprawdzeniu, czy da się wprowadzić oznakowanie śladu węglowego. Prawdą jest jednak, że w obecnych, trudnych dla producentów rolnych czasach, takie ukierunkowanie spowoduje tylko podwyższenie nakładów na produkcję, bez nadziei zrekompensowania tych strat kosztem konsumenta, dla którego także byłoby to rozwiązanie wielce niekorzystne.

## **B. Zmiana ukierunkowania wspólnej organizacji rynków i systemów dopłat bezpośrednich na konsumentów**

Podtrzymanie prostych mechanizmów bezpieczeństwa umiejscawia producentów rolnych bezpośrednio na rynkach, co oznacza lepsze dostosowanie do potrzeb konsumentów i lepsze połączenie między prawem rolnym a prawem żywnościowym.

Jeśli chodzi o wprowadzanie płatności bezpośrednich, to – według Komisji Europejskiej – służyło ono jako „odskocznia do przyjęcia spój-

---

<sup>56</sup> Komunikat komisji – Wytyczne w sprawie etykietowania środków spożywczych wykorzystujących produkty posiadające chronione nazwy pochodzenia (ChNP) i chronione oznaczenia geograficzne (ChOG) jako składniki, Dz. Urz. UE, C 341/3, z 16 grudnia 2010 r.

nych reform nastawionych na rynek i wzmocniło konkurencyjność sektora rolnego, zachęcając rolników do dostosowania się do wymogów rynku”<sup>57</sup>. Można częściowo zgodzić się z powyższym twierdzeniem, zwłaszcza w odniesieniu do warunkowego charakteru dopłat bezpośrednich, których przyznawanie jest uzależnione od spełnienia pewnych wymogów formalnych związanych z gruntami rolnymi, a także działalnością i produkcją rolną w dziedzinie środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt i dobrymi uwarunkowaniami rolnymi i środowiskowymi. Jak już zostało powiedziane, te uwarunkowania współlistnieją z wymogami konsumenta-obywatela, znajdującego się w sercu polityki żywnościowej.

Niemniej jednak utrzymanie historycznych progów referencyjnych do obliczania poziomu dopłat nie doprowadzi do dostosowania produkcji do rynku: niebezzasadnie więc Komisja przewiduje ich zniesienie<sup>58</sup>.

Jakiegokolwiek by były przesłanki wynikające z doświadczenia w sektorze owoców i warzyw i kryzysu mlecznego, czy też zmierzania się z fragmentarycznymi rynkami i z potężniejszymi, lepiej zorganizowanymi partnerami przemysłowymi i handlowymi, stosowanie wspólnych reguł konkurencji – bez odpowiedniego planowania – nie umożliwi producentom wzmocnienia ich pozycji negocjacyjnej. W sektorach, w których właściwie od zawsze podlegali oni ochronie bardzo skutecznych systemów interwencji publicznej, przejście mogło być tylko długotrwałe i bolesne, tak jak w sektorze mleka, w którym kwoty mleczne opóźniły przemiany strukturalne i uwrażliwienie na potrzeby rynku, a reforma WPR przeniosła tych producentów na rynki, na których inni aktorzy już dyktowali swoje warunki.

Przyszedł czas na przypomnienie, że Traktat od samego początku zezwalał na wybór – jako formy wspólnej organizacji rynków – specjalnych reguł konkurencji, niezbędnych do realizacji celów WPR

Komisja na podstawie wniosków Grupy Wysokiego Szczebla podchodzi do tej kwestii ostrożnie, przewidując ograniczone derogacje o charakterze tymczasowym w stosunku do wspólnych reguł konkurencji<sup>59</sup>: do 2020 r. i tylko dla mleka (każdy pamięta jednak o kwotach cukrowych, ustanowionych „przejściowo” w 1966 r., a trwających do tej pory). Po-

---

<sup>57</sup> Komunikat komisji przyjęty 18 listopada 2010 r., *La politique agricole commune à l'horizon 2020...*, op. cit., s. 4.

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> Wniosek Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w zakresie stosunków umownych w sektorze mleka i produktów mlecznych, KOM (2010) 728 z 9 grudnia 2010 r.

zwoli też państwom członkowskim (jeśli wyrażą one taką wolę) sprawić, by było obowiązkowe zawieranie pisemnych, formalnych umów, zawieranych z góry na dostawy surowego mleka, podporządkowując je pewnym wspólnym regułem. Pozwoli na uznawanie organizacji producenckich w sektorze mleka na podstawie prawa UE i – co wykracza poza tolerancję w sektorze owoców i warzyw – umożliwi wspólne negocjowanie klauzul umownych, w tym cen, aż do maksymalnej objętości surowego mleka (3,5% całkowitej produkcji UE, 33% całkowitej krajowej produkcji państw członkowskich uczestniczących w tych negocjacjach, stanowiąc przy tym przedmiot prerogatyw krajowych organów ds. konkurencji). W końcu dopuści uznawanie organizacji międzyzawodowych w sektorze mleka na podstawie prawa unijnego, przyznając im takie same ograniczone uprawnienia, jak organizacjom działającym na rynku owoców i warzyw.

#### 4. Podsumowanie

Wszystkie omówione wyżej propozycje Komisji potwierdzają konieczność wypracowania delikatnych kompromisów między prawem rolnym znajdującym się w defensywie a prawem żywnościowym będącym w ataku. Pozostaje nadal podstawowe pytanie: co w „układzie sił” okaże się ważniejsze – bezpieczeństwo dostaw, czy dostęp do żywności? Te problemy są wzmacniane w Unii Europejskiej, brutalnie zaalarmowanej zamieszkami wywołanymi głodem w 2008 r. i obawami związanymi ze wzrostem światowego zapotrzebowania na środki spożywcze (wzrost o 70% do 2020 r. zgodnie z prognozami FAO)<sup>60</sup>, jak również rosnącym ubóstwem na jej własnym terytorium.

W tym kontekście Komisja Europejska jest gotowa nadać WPR bardziej społeczny wymiar: obserwować można bardzo interesującą propozycję dystrybuowania środków spożywczych osobom najbardziej potrzebującym (13 milionów w UE w 2008 r.)<sup>61</sup>. Należałoby utrwalić te interwencje, uniezależniając je od istnienia nadwyżek produkcji rolnej i skupując na rynkach – (najlepiej europejskich) produkty dostosowane do potrzeb żywieniowych osób najbardziej potrzebujących. Ze względu na to, że traktatowe regulacje rolne, mające już 53 lata, nigdy dotąd nie były interpretowane

---

<sup>60</sup> Komunikat *La politique agricole commune à l'horizon 2020*, op. cit., w którym jako pierwszy cel WPR do 2020 r. wyznaczono bezpieczeństwo dostaw produktów „jakościowych i bezpiecznych”.

<sup>61</sup> KOM (2010) 486, wersja ostateczna z 17 września 2010 r.

w ten sposób, Parlament Europejski (teraz współdecydujący), Komitet Ekonomiczny i Społeczny oraz Komitet Regionów wspierają Komisję Europejską przed szczególnie podzieloną Radą.

Nie dziwiłoby, gdyby WPR – której żywotność przetrwała najcięższe próby – przyczyniła się do stanowczego i szybszego wdrożenia prawa żywnościowego, zawartego w art. 11-1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, ratyfikowanego przez 27 państw członkowskich UE. Jako że ograniczenia tego paktu są dobrze znane (zobowiązanie do stopniowego wdrażania jego postanowień, niepełna możliwość odwołania się do sądu w zależności od tego, czy strona podpisała „fakultatywny” protokół z 2009 r.), uznanie prawa do żywności jako jednego z praw podstawowych w Europie może być także ważnym sprzymierzeńcem WPR.

## THE EFFECT OF FOOD LAW ON AGRICULTURAL LAW

### Summary

At the crossroads of different fields (public law and private law, commercial law and environmental protection law, spatial planning law, etc.), agricultural law is becoming increasingly influenced by food law, which is no longer limited to the traditional principles of hygiene. This emerging field of law is poorly known, little taught, considered to be of little interest for legal studies, particularly in France. This discussion was limited to the investigations of the double effect of the European food law on agricultural law: in the scope in which it attempts to incorporate into its structure one of the previous structural elements of agricultural law (the structural effect) and in the scope, in which food law changes considerably the focus of agricultural law on consumer protection (the effect of the content).

In the conclusion the Author discusses e.g. the necessity to develop subtle compromises between agricultural law being forced onto the defensive and food law in the offensive. The European Commission is ready to provide CAP with a more social aspect and acknowledging the right to food as one of the principal rights in Europe may provide important support for the development of CAP.

## L'INFLUENZA DEL DIRITTO ALIMENTARE SUL DIRITTO AGRARIO

### Sommario

A cavallo tra diverse discipline (del diritto pubblico e del diritto privato, del diritto commerciale e del diritto ambientale, del diritto della sistemazione spaziale etc.) il diritto agrario subisce attualmente una forte influenza dal diritto alimentare, poiché quest'ultimo

non si limita più a enucleare principi in tema di igiene alimentare. Il diritto alimentare è una disciplina recente, pertanto, poco conosciuta, insegnata, e attraente per le analisi giuridiche, soprattutto in Francia. Le considerazioni condotte si limitano all'analisi del doppio impatto che il diritto alimentare europeo ha sul diritto agrario. In particolare il diritto alimentare toglie al diritto agrario un elemento della sua struttura (impatto strutturale), inoltre orienta il diritto agrario verso la tutela del consumatore (impatto testuale).

Secondo l'Autore vi è la necessità di elaborare dei sensibili compromessi tra il diritto agrario e il diritto alimentare. La Commissione Europea è pronta a dare alla PAC una dimensione sociale. Inoltre il riconoscimento del diritto al cibo come diritto fondamentale può essere un alleato importante per lo sviluppo della PAC.