

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej

1. Wprowadzenie

Jakość i różnorodność unijnej produkcji rolnej, rybołówstwa i akwakultury są atutami sektora rolnictwa. Mają one znaczenie dla konkurencyjności oraz dziedzictwa kulturowego i kulinarnego Unii Europejskiej. Wspólna polityka rolna, według dokumentu Europa 2020, winna wyznaczać nowe kierunki polityki jakości produktów rolnych służące promowaniu produktów o szczególnych cechach, przy jednoczesnym zapewnieniu uczciwej konkurencji. Polityka jakości produktów rolnych wymaga więc przeglądu pod kątem możliwości uwzględnienia wspomnianych priorytetów Wspólnej Polityki Rolnej.

Wyrazem nowego podejścia ustawodawcy do jakości produktów rolnych i żywnościowych jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych¹, które uchyliło z dniem 3 stycznia 2013 r. rozporządzenia Rady (WE) nr 509/2006 z 20 marca 2006 r. w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami² oraz nr 510/2006 z 20

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. UE z 14 grudnia 2012 r., L 343/1 (dalej jako: rozporządzenie nr 1151/2012).

² Rozporządzenie Rady (WE) nr 509/2006 z 20 marca 2006 r. w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami Dz. Urz. L 93 z 31 marca 2006 r., s. 1 (dalej jako: rozporządzenie nr 509/2006).

marca 2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych³.

Nowa regulacja prawna zmienia orientację regulacji prawnej w zakresie produktów rolnych i żywnościowych – tzw. wysokiej jakości. Ustawodawca wyraźnie wyodrębnia osobne kategorie prawne produktów, określając je mianem „systemów jakości”. Regulacja odnosząca się do systemów jakości produktów rolnych ma charakter dwutorowy. Przede wszystkim wyróżnione zostały trzy występujące dotychczas w obowiązujących przepisach kategorie określeń produktów, a nadto ustanowiona została osobna grupa określeń produktów o charakterze dobrowolnym (tzw. produkt górski – *mountain product*).

Według art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 1151/2012 „systemy jakości” oznaczają systemy ustanowione na mocy tytułów II, III i IV tego aktu. Termin „system jakości” pojawił się już w polityce jakości produktów rolnych m.in. w Zielonej Księdze Komisji Europejskiej z 15 października 2008 r., która odnosiła się do „szczególnych systemów zapewnienia jakości produktów rolnych”, zwłaszcza do produktów z oznaczeniami geograficznymi i gwarantowanych tradycyjnych specjalności oraz produktów pochodzących z najbardziej oddalonych regionów Unii Europejskiej⁴.

Problematyka jakości produktów rolnych była wielokrotnie poruszana w literaturze prawa rolnego zarówno krajowej⁵, jak i zagranicznej⁶. Więk-

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 510/2006 z 20 marca 2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. L 93 z 31 marca 2006 r., s. 12 (dalej jako: rozporządzenie nr 510/2006).

⁴ Zielona Księga w sprawie jakości produktów rolnych: normy jakości, wymogi w zakresie produkcji rolnej, systemy jakości, Bruksela, 15 października 2008 r., KOM (2008) 641 wersja ostateczna.

⁵ Zob. bliżej I. Brańczyk, *Ochrona oznaczeń geograficznych*, „Studia Prawa Prywatnego” 2011, nr 2, s. 73 i n.; E. Calka, E. Nowińska, w: *System prawa prywatnego*, t. 14 B: *Prawo własności przemysłowej*, red. R. Skubisz, wyd. 1, Warszawa 2012, s. 1245 i n.; Legalis; R. Budzinowski, *Il mercato agricolo di qualità*, w: M. D’Addezio, A. Germanò (red.), *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell’Unione Europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali. Atti del Convegno. Udine, 24-25 novembre 2006*, Milano 2007, s. 123 i n.; G. Russak, *Idea produktów regionalnych i lokalnych w Unii Europejskiej*, w: M. Gąsiorowski (red.), *O produktach tradycyjnych i regionalnych. Możliwości a polskie realia*, Warszawa 2005, s. 61 i n.

⁶ L. Costato, *Il regolamento n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*, „Rivista di Diritto Agrario” 2012, nr 4, s. 648 i n.; A. Germanò, *Qualità alimentare, un Europa, due sistemi*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 1, s. 22 i n.; G. Maccioni, *L’ambiguità della qualità*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 1, s. 31 i n.; F. Albisinni, *La qualità in agricoltura e nell’alimentazione*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 3, s. 3 i n.

szość publikacji dotyczyła jednak uchylonej już regulacji prawnej – rozporządzeń nr 509/2006 i 510/2006. Choć niektóre rozważania zachowują swoją aktualność, wejście jednak w życie rozporządzenia nr 1151/2012 jest doskonałą okazją do nowego spojrzenia na jakość produktów rolnych. Nie jest to jednak wyłączna przyczyna przemawiająca za podjęciem problematyki jakości produktów rolnych. Za napisaniem artykułu przemawiają również względy poznawcze i gospodarcze.

Po pierwsze, zasadne jest przeprowadzenie analizy nowej regulacji prawnej w celach poznawczych. Pozwoli to na dokonanie wstępnej oceny przepisów w świetle strategicznych celów wspólnej polityki rolnej oraz w kontekście dotychczasowych doświadczeń w stosowaniu uchylonych przepisów rozporządzeń nr 509/2006 i 510/2006.

Po drugie, jakość produktów rolnych powiązana jest z konkurencyjnością sektora rolnictwa i stwarza perspektywę uzyskiwania wsparcia finansowego przez rolników. Jakość produktów może być także traktowana jako odpowiedź na potrzeby konsumentów. Należy wskazać, że w kolejnych latach producenci będą mogli skorzystać ze środków unijnych i przeznaczyć je m.in. na promocję, kampanie informacyjne i reklamę produktów wysokiej jakości, ponieważ działania te otrzymają wsparcie finansowe z unijnego budżetu. Komisja Europejska zatwierdziła 22 programy dotyczące właśnie promowania produktów rolnych w Unii Europejskiej i na świecie 25 kwietnia 2013 r.⁷ Całkowity budżet wspomnianych programów objętych finansowaniem wynosi 71,94 mln euro w ciągu trzech lat, w których będą one realizowane. Promocja dotyczyć będzie takich produktów, jak w szczególności: oliwa, mleko i przetwory mleczne, mięso, świeże i przetworzone owoce i warzywa, produkty ekologiczne, jajka, wino i inne alkohole, produkty ogrodnicze, jak również produktów najwyższej jakości zarejestrowanych w systemach chronionej nazwy pochodzenia, chronionego oznaczenia geograficznego i gwarantowanych tradycyjnych specjalności⁸.

Ponadto systemy jakości uzyskują finansowe wsparcie na podstawie regulacji dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich. Wstępny zarys „Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020” przewiduje wsparcie dla systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych w ramach trzeciego priorytetu pt. „Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie”. Celem wsparcia jest

⁷ Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-369_pl.htm.

⁸ Ibidem.

według przywołanego dokumentu lepsze zintegrowanie głównych producentów z łańcuchem żywnościowym przez systemy jakości, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy producentów i organizacje międzybranżowe⁹.

Celem artykułu będzie próba ustalenia, czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu, nowe rozwiązania prawne (rozporządzenie nr 1151/2012) dotyczące jakości produktów rolnych i żywnościowych kształtują prawne jej pojęcie. Struktura rozważań została podporządkowana tak określonego celowi.

2. Polityka jakości

Krótko po przyjęciu Zielonej Księgi Jakości w 2009 r. Komisja stwierdziła, że producenci mają predyspozycje ku temu, by sprostać oczekiwaniom konsumentów w zakresie jakości produktów rolnych i żywnościowych. Zdaniem Komisji jakość może stanowić długoterminowe narzędzie konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju w Unii. W szczególności jednak funkcję taką Komisja przypisał systemom oznaczeń geograficznych i rolnictwu ekologicznemu i uznała je za ważne elementy unijnej polityki jakości produktów¹⁰. W ocenie Komisji systemy te dostarczają korzyści konsumentom, producentom i służą zrównoważonemu rozwojowi. Nadto wówczas Komisja wskazała, że jej intencją jest praca nad definicjami m.in. produktów górskich¹¹.

Do powyższych kwestii nawiązała również rezolucja Parlamentu Europejskiego z 25 marca 2010 r. w sprawie polityki jakości produktów rolnych: jaką strategię wybrać?¹² Parlament sformułował stanowisko podobne do powyższego stanowiska Komisji, wskazując, że polityka jakości może przyczynić się do zwiększenia konkurencji i podniesienia wartości dodanej gospodarki regionów europejskich. Jednakże Parlament dostrzegł potrzebę wzmocnienia polityki jakości Unii Europejskiej i podkreślił, że może być ona przyczyną ważnych zmian w rolnictwie europejskim, skoro

⁹ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2013-2020, wersja z 16 kwietnia 2013 r., wersja 1.0, www.minrol.gov.pl.

¹⁰ Council of the European Union, *Limite*, Brussels, 16 June 2009, 10722/09, AGRI 259 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st10/st10722.en09.pdf>.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Zob.* <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0088+0+DOC+XML+V0//PL>.

już choćby produkty o chronionym oznaczeniu geograficznym mają wartość 14 mld euro.

Parlament poparł wówczas wprowadzenie dodatkowych nieobowiązkowych pojęć zastrzeżonych, takich jak „produkt górski” oraz „produkt o niskiej emisji dwutlenku węgla”. Nadto wyraził poparcie dla harmonizacji na szczeblu unijnym zasad stosowania określenia „górski”, które wówczas podlegało regulacji tylko w kilku państwach członkowskich. Zdaniem Parlamentu należało wspierać dobrowolne etykietowanie innych przyjaznych dla środowiska i zwierząt systemów produkcji, takich jak „produkcja zintegrowana”, „wypas na świeżym powietrzu” czy „rolnictwo górskie”. Konieczna, w ocenie Parlamentu, jest ochrona m.in. produktów z regionów górskich. Wreszcie, w rezolucji Parlament wskazał, że z doświadczeń producentów wynika, iż zarządzanie jakością produktu oparte na ochronie nazwy pochodzenia i chronionych oznaczeniach geograficznych oraz skuteczność ochrony przed nadużyciami „to zbyt mało dla dalszego rozwoju produktów z oznaczeniem geograficznym”. Dostrzegł konieczność zmiany regulacji, dążenia do jej uproszczenia, zwłaszcza procedur rejestracji, a w zasadzie dokonania przeglądu uchylonych obecnie rozporządzeń nr 509/2006 i 510/2006¹³.

W szczególności weryfikacji wymagał system gwarantowanych tradycyjnych specjalności, by był on bardziej atrakcyjny dla producentów. Parlament był za tym, by wprowadzić w życie narzędzia pozwalające na nadanie wartości małym producentom lokalnym, produkującym metodami tradycyjnymi i rzemieślniczymi oraz na ich wspólną promocję¹⁴.

Powyższe stanowiska były zbieżne także z innymi poglądami wyrażanymi na forum europejskim. W opinii Komitetu Regionów regiony europejskie miały odegrać ważną rolę w kreowaniu polityki jakości¹⁵. Dostrzegano także, że tradycyjne gwarantowane specjalności i prace nad tymi określeniami nie przynoszą zadowalających efektów. Chodzi zwłaszcza o jego bardziej precyzyjne zdefiniowanie, np. w ten sposób „traditional and local specialities”, ponieważ w tym określeniu zawarte są czynniki zarówno czasu (tradycyjny), jak i miejsca (lokalny). Komitet widział tak-

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Opinion of the Committee of the Regions on the Quality of Agricultural Products, 83rd Plenary Session, DEVE-IV-048, 9 and 10 February 2010, http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?.identifier=cdr%5Cdeve-iv%5Cdossiers%5Cdeve-iv-048%5Ccdr315-2009_fin_ac.doc&language=EN.

że przy tej okazji ściśle powiązania pomiędzy drugim filarem, polityką jakości i rozwoju obszarów wiejskich¹⁶.

Jak widać, terminologia, którą posłużył się ustawodawca w nowym rozporządzeniu nr 1151/2012, nie jest nowa. Od kilku lat trwała bowiem dyskusja polityczna na temat określeń produktów, które winny znaleźć się w regulacji prawnej jako wiążące rozwiązania. Różne były pomysły na określenie produktów zarówno należących do systemów jakości, jak i nowych, niewystępujących jeszcze w obrocie prawnym.

3. Systemy jakości

Jak wskazuje F. Albisinni, tematyka jakości produktów rolnych i żywnościowych ma wieloaspektowy wymiar – prywatny, publiczny, unijny, krajowy¹⁷. Zdaniem tego autora, odpowiedź na zapotrzebowanie na jakość jest wciąż poszukiwana i stanowi przenikanie się różnych złożonych profili będących mieszanką interesów i wartości (również ekonomicznych), które oddziałują na stosunki między podmiotami¹⁸.

Z kolei F. Adornato podkreśla, że system jakości na szczeblu unijnym musi odpowiadać celom polityki unijnej i zwalczać trudności, z jakimi boryka się współczesny świat, w szczególności takimi jak: zmiany klimatyczne, ochrona bioróżnorodności, zarządzanie zasobami wodnymi¹⁹. Kwestii tych nie można ujmować w oderwaniu od pluralizmu, który wdarł się także w sferę jakości produktów. W szczególności żywność można postrzegać jako dobro kulturalne, będące efektem powiązania pochodzenia produktów z ich tożsamością²⁰.

Natomiast A. Germanò wskazuje, że jakości nie można zdefiniować, gdyż – jak wskazują filozofowie – kategoria ta „sama” nie istnieje, można ją co najwyżej opisać, przyjmując pewną konwencję²¹. Jakość w ujęciu Zielonej Księgi według A. Germanò jest kategorią nieuporządkowaną, a wręcz wprowadzającą konfuzję²². Pojęcie jakości należy wyraźnie od-

¹⁶ Zob. http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces%5Cnat%5Cnat448%5Cces105-2010_ac.doc&language=EN

¹⁷ F. Albisinni, *La qualità in agricoltura...*, s. 3 i n.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ F. Adornato, *Le declinazioni della qualità: una nota introduttiva*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 3, s. 5 i n.

²⁰ Ibidem.

²¹ A. Germanò, *Le politiche europee della qualità alimentare*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 3, s. 12 i n.

²² Ibidem, s. 21.

dzielić od pojęcia wysokiej jakości. Zdaniem wspomnianego autora, kiedy o jakości mówi się w kontekście rynku, wyróżnia się wymogi obowiązkowe i fakultatywne. Tylko w tym drugim wypadku należy dopuścić dyskusję o jakości. W wypadku wymogów obowiązkowych nie ma miejsca na konkurencję ani dla wartości dodanej²³.

Poglądy wyrażone w literaturze przy okazji przyjęcia Zielonej Księgi Komisji Europejskiej z 2008 r. pozostają aktualne, mimo upływu kilku lat. Można dodać pewne uwagi tytułem refleksji na temat dotychczasowych doświadczeń stosowania prawa we wskazanym zakresie oraz nowych rozwiązań prawnych będących punktem wyjścia próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy mogą być one asumptem do odświeżenia spojrzenia na jakość produktów rolnych i żywnościowych.

Wejście w życie rozporządzenia nr 1151/2012 utrwala systematykę podziału na produkty wysokiej jakości oraz inne produkty nienoszące szczególnych oznaczeń oraz określeń. Do grupy tych pierwszych nadal zaliczyć można produkty z oznaczeniami geograficznymi i nazwami pochodzenia oraz będące tradycyjnymi gwarantowanymi specjalnościami. Nadto nie ulega wątpliwości, że jako kategoria produktów wysokiej jakości mogą być traktowane także produkty rolnictwa ekologicznego. Oczywiście utrzymany zostaje w nowych przepisach dwubiegunowy zakres ochrony prawnej (krajowe i unijne systemy jakości), obok nowego kierunku – ochrony określeń dobrowolnych.

Rozporządzenie nr 1151/2012 znajduje zastosowanie do przeznaczonych do spożycia przez ludzi produktów rolnych, wymienionych w Załączniku nr 1 do Traktatu oraz do wykazu produktów niewymienionych w tym załączniku, ale ściśle związanych z produkcją rolną lub z gospodarką obszarów wiejskich wskazanych w załączniku do rozporządzenia nr 1151/2012. Należy podkreślić, że wśród produktów wymienionych w tym załączniku rozporządzenia znajdują się produkty mogące nosić nazwy pochodzenia i oznaczenia geograficzne, tj. produkty żywnościowe (przetworzone), np. piwo, czekolada, makarony, ale nie tylko. Są tam także wymienione produkty niebędące nawet żywnością, takie jak: siano, korek, koszenila, wiklina, pierze. Naturalnie znajdują one zastosowanie w produkcji żywności i są powiązane z tą produkcją. Jak widać, ustawodawca wychodzi poza ramy Traktatu, rozciągając regulację rozporządzenia nr 1151/2012 na produkty nieznajdujące się na liście Załącznika nr 1 do Traktatu, co więcej, niebędące nawet żywnością, co jest także continuum

²³ Ibidem, s. 23.

w stosunku do uchylonych rozwiązań zawartych w uchylonych rozporządzeniach.

Rozporządzenie nr 1151/2012 stanowi, że systemy jakości mają być podstawą do określania oraz ochrony nazw i określeń, zwłaszcza wskazujących lub opisujących produkty rolne o cechach stanowiących wartość dodaną; lub właściwościach stanowiących wartość dodaną wynikającą z metod produkcji rolnej lub przetwarzania wykorzystywanych przy ich wytwarzaniu albo wynikających z miejsca ich produkcji lub wprowadzenia do obrotu²⁴.

Jednocześnie wypada podkreślić, że ustawodawca nie wprowadza definicji systemu jakości. Rozporządzenie nr 1151/2012 stanowi, że „systemy jakości” oznaczają systemy ustanowione na mocy tytułów II, III i IV tego aktu²⁵. By wyjaśnić znaczenie pojęcia „systemy jakości” w świetle analizowanego aktu prawnego, należy zatem sięgnąć do wymienionych tytułów. Dalsza analiza obejmować będzie poszczególne systemy.

W myśl art. 4 (tytułu II) rozporządzenia nr 1151/2012 ustanawia się system chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych, tak aby wesprzeć producentów wyrobów związanych z danym obszarem geograficznym. Przy czym ustanowienie systemu odbywa się przez zagwarantowanie godziwych dochodów z tytułu właściwości wytwarzanych przez nich produktów, zapewnienie jednolitej ochrony nazw jako jednego z praw własności intelektualnej na terytorium Unii, udostępnienie konsumentom jasnych informacji na temat właściwości stanowiących wartość dodaną produktów. Jak widać, w tym konkretnym wypadku ustawodawca określa raczej sposób osiągnięcia efektu w postaci ustanowienia systemu, aniżeli wyjaśnia treść pojęcia „system jakości”. Jest to metoda wskazania środków do celu, a nie opis celu. Świadczy to o tym, że system jakości chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych będzie mógł funkcjonować, gdy zastosowanie znajdą wskazane działania podejmowane w celu wsparcia producentów.

Z kolei „system gwarantowanych tradycyjnych specjalności ustanawia się w celu ochrony tradycyjnych metod produkcji i przepisów kulinarnych przez wspieranie producentów produktów tradycyjnych we wprowadzaniu tych produktów na rynek i informowaniu konsumentów o cechach tradycyjnych przepisów kulinarnych i produktów stanowiących wartość dodaną”²⁶. W tym wypadku wspierane będzie wprowadzanie produktów na rynek i informowanie konsumentów o ich tradycyjnych aspektach.

²⁴ Art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1151/2012.

²⁵ Art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 1151/2012.

²⁶ Art. 17 rozporządzenia nr 1151/2012.

Nie ulega wątpliwości, że wskazywane w literaturze funkcje oznaczeń geograficznych pozostają niezienne, nadal polegają one na rozróżnianiu towarów tego samego rodzaju ze względu na ich pochodzenie²⁷. Nadto pełnią one także funkcje reklamową, informacyjną, gwarancyjną (jakościową)²⁸. Jak się jednak wydaje, zmienia się w nowej regulacji spojrzenie na jakość produktów, której oznaczenia te dotyczą.

4. Fakultatywne określenia jakościowe

Nowością są prawne określenia jakościowe, które mogą być stosowane fakultatywnie, należące do kolejnego systemu jakości regulowanego rozporządzeniem nr 1151/2012. Na podstawie art. 27 rozporządzenia nr 1151/2012 ustanawia się system określeń jakościowych stosowanych fakultatywnie. Celem tego systemu jest „ułatwienie przekazywania przez producentów na rynku wewnętrznym informacji o cechach i właściwościach stanowiących wartość dodaną produktów rolnych”. Warto wyjaśnić, że określenia jakościowe stosowane fakultatywnie muszą spełniać kryteria wskazane przez ustawodawcę, wśród których wskazać należy:

- określenie nawiązuje do cechy co najmniej jednej kategorii produktów lub właściwości produkcji rolnej lub procesu przetwarzania, które mają zastosowanie na konkretnych obszarach;
- stosowanie określenia przydaje wartości dodanej danemu produktowi w porównaniu z produktami podobnego rodzaju; oraz
- określenie ma wymiar europejski²⁹.

Należy zaznaczyć, że w powyższym zakresie nie mieszczą się te określenia jakościowe stosowane fakultatywnie, „które opisują właściwości techniczne produktu w celu zastosowania obowiązkowych norm handlowych i których celem nie jest informowanie konsumentów o tych właściwościach produktów”.

Określeniem jakościowym fakultatywnym są „produkty górskie”³⁰. Według rozporządzenia to określenie będzie stosowane wyłącznie do opisu produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi, wymienionych w Załączniku nr 1 do Traktatu, w odniesieniu do których:

- zarówno surowce, jak i pasza dla zwierząt gospodarskich pochodzą przede wszystkim z obszarów górskich;

²⁷ Zob. bliżej I. Brańczyk, *Ochrona oznaczeń...*, s. 73 i n.

²⁸ E. Całka, w: *System prawa prywatnego*, t. 14 B, s. 1245.

²⁹ Art. 29 ust. 1 rozporządzenia nr 1151/2012.

³⁰ Art. 31 rozporządzenia nr 1151/2012.

– w wypadku produktów przetwarzanych przetwarzanie odbywa się również na obszarach górskich³¹.

Warto wspomnieć, że podczas prac nad treścią projektu rozporządzenia, pojawiło się określenie „produkt rolnictwa górskiego” (w języku angielskim „product of mountain farming”). Sformułowanie to zaproponowała Komisja w projekcie wniosku dotyczącym rozporządzenia przed przeprowadzeniem konsultacji ze służbami Komisji. Rozważano przy tej okazji kwestię zakresu tego pojęcia i wskazano, że termin ten zawiera odniesienie do hodowli. W uzasadnieniu poprawek zgłaszanych do projektu rozporządzenia wskazano: „A zatem w trosce o spójność proponuje się zachowanie terminów stosowanych przez Komisję Europejską, z zastrzeżeniem, że określenie »produkt rolnictwa górskiego« należy oczywiście rozumieć jako obejmujący produkty hodowlane oraz ich przetwarzanie, tak jak jest to ujęte w projekcie wniosku Komisji”³². Ostatecznie terminem wiążącym (w tym także w angielskiej wersji językowej rozporządzenia nr 1151/2012) jest produkt górski, a nie produkt rolnictwa górskiego.

Kluczową kwestią dla ustalenia, czy będziemy mieli do czynienia z produktem górskim, czy nie w rozumieniu rozporządzenia nr 1151/2012, jest to, czy wytwarzanie surowców, paszy i przetwarzanie przebiega na obszarach górskich. Zatem produkt górski, który może nosić takie miano, będzie to produkt pochodzący z obszarów górskich. Obszary górskie w Unii, wedle rozporządzenia, to obszary wyznaczone zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999. Natomiast w stosunku do produktów z państw trzecich obszary górskie to obszary oficjalnie określone jako obszary górskie przez państwo trzecie lub te, które spełniają kryteria równoważne kryteriom wymienionym w art. 18 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999³³.

Pojawia się pytanie, jak na tle wskazanej regulacji rozumieć należy „wymiar europejski”, który ustawodawca wskazuje jako cechę produktu. Wymiar europejski został bowiem wymieniony w przepisach dotyczących produktów górskich nie jako właściwość fakultatywna, lecz jako jedna z tych, które muszą wystąpić, by produkt mógł być sygnowany analizowanym określeniem. Warto mieć na uwadze, że – mimo rygorów rozpo-

³¹ Art. 31 ust. 1 rozporządzenia nr 1151/2012.

³² Zob. Poprawki sprawozdawcy art. 61 ust. 1, Komitet Regionów, Projekt opinii Komisji Zasobów Naturalnych Ambitna Polityka Europejska na rzecz systemów zapewniania jakości produktów rolnych, uzasadnienie poprawki 9 R, www.europa.eu.int.

³³ Art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 1151/2012.

rządzenia nr 1151/2012 dotyczących charakterystyki produktów górskich – ustawodawca pozostawia Komisji prawo do ustanowienia odstępstw w zakresie obszarów, na których mogą przebiegać procesy powstawania surowców, czy przetwórstwa, tak że nie będą one musiały odbywać się w górach. Wreszcie Komisja ma prawo przyjmować akty określające metody produkcji i tzw. inne kryteria³⁴.

Drugą kategorią – określeniem jakościowym fakultatywnym jest produkt rolnictwa wyspiarskiego³⁵. Uwagę zwraca określenie „rolnictwo wyspiarskie”. Można wskazać, że w ustawodawstwie w taki analogiczny sposób, jak wspomniane rolnictwo wyspiarskie, ustawodawca określił produkty rolnictwa ekologicznego. Jednak w tym ostatnim wypadku cechą i zarazem kryterium przyporządkowania do produktów wysokiej jakości tego rolnictwa jest ekologiczna metoda produkcji. Natomiast, jak wskazuje rozporządzenie nr 1151/2012, określenie produkt rolnictwa wyspiarskiego może być stosowane wyłącznie do opisu przeznaczonych do spożycia przez ludzi produktów wymienionych w Załączniku nr 1 do Traktatu, wytworzonych z surowców pochodzących z wysp³⁶. By zaś określenie to mogło być stosowane do produktów przetworzonych, przetwarzanie także będzie musiało odbywać się na wyspach, „w przypadkach, gdy w zasadniczy sposób wpływa to na szczególne cechy charakterystyczne produktu końcowego”. Jak widać, pojęcie produktu rolnictwa wyspiarskiego może być stosowane wyłącznie do produktów, których surowce wytworzone były na wyspach, a nadto również wtedy, gdy przetwórstwo przebiegało na wyspach. Jednak ten ostatni wymóg ma charakter względny, ponieważ znajdzie zastosowanie wówczas, kiedy będzie wpływać na szczególne cechy charakterystyczne dla produktu finalnego. Nie można więc wykluczyć wypadków, w których etap przetwarzania nie będzie przebiegał na wyspach ani nie będzie to miało wpływu na cechy produktów.

5. Ochrona systemów jakości

Przedmiotem nowej regulacji jest prawna ochrona oznaczeń i symboli właściwych poszczególnym systemom jakości. W tym względzie narzędzia i sposób tej ochrony co do zasady pozostają niezmiennie w porówna-

³⁴ Art. 31 ust. 4 rozporządzenia nr 1151/2012.

³⁵ Art. 32 rozporządzenia nr 1151/2012.

³⁶ Ibidem.

niu z rozwiązaniami, jakie obowiązywały w uchylonych rozporządzeniach nr 509/2006 i 510/2006. Oznaczenia, symbole określone w rozporządzeniu nr 1151/2012 mogą być stosowane wyłącznie na produktach, które wytworzono zgodnie z tymi przepisami. Nadal w obrocie prawnym występować będą takie wyrażenia, jak: „chroniona nazwa pochodzenia”, „chronione oznaczenie geograficzne”, „oznaczenie geograficzne”, „gwarantowana tradycyjna specjalność”. Nowym określeniem, które zyskać może ochronę prawną, będzie wspomniany wyżej produkt górski, a w przyszłości będzie to również produkt rolnictwa wspiarskiego. Rolą państw członkowskich jest zapewnienie możliwości korzystania z systemów jakości i objęcie ich kontrolą.

Nowym rozwiązaniem jest zlikwidowanie możliwości rejestracji produktu – gwarantowanej tradycyjnej specjalności bez zastrzeżenia, co winno uprościć procedurę rejestracji. Poprzednio obowiązująca regulacja (rozporządzenie nr 509/2006) pozwalała na to, by nazwa mogła być używana w obrocie w zakresie produktów, nawet jeśli nie została zastrzeżona, a zatem względem produktów, które nie spełniały wymogów prawnych – specyfikacji produktu, z tym że nie było uprawnione oznaczanie takich produktów określeniem „gwarantowana tradycyjna specjalność” lub innym właściwym. Wspomniany stan prawny powodował, że w obrocie występowały nazwy zastrzeżone i niezastrzeżone.

Z punktu widzenia celów określonych w preambule rozporządzenia nr 1151/2012 można wskazać, że wprowadzenie powyższego rozwiązania może być ocenione jako odpowiadające priorytetom – środkom, które wskazane zostały jako służące ustanowieniu systemu jakości gwarantowanych tradycyjnych specjalności, zwłaszcza informowaniu konsumentów o cechach tradycyjnych przepisów kulinarnych i produktów stanowiących wartość dodaną. Z punktu widzenia konsumentów dwutorowość uchylonych rozwiązań prawnych mogła być bowiem niezrozumiała.

6. Podsumowanie

Powyższe rozważania skłaniają do sformułowania kilku wniosków końcowych. Nowa regulacja prawna stwarza nową rzeczywistość w sferze unijnej polityki jakości. Mając na względzie dotychczasowe doświadczenia, a zwłaszcza uwagi w zakresie dotyczącym rozporządzeń nr 509/2006 i 510/2006 pokazujące słabe punkty niektórych rozwiązań prawnych podnoszone przez instytucje Unii Europejskiej w ciągu kilku lat stosowania

wymienionych rozporządzeń, należy uznać, że dobrze się stało, że regulacja prawna jakości produktów doczekała się przeglądu i zmian. Przede wszystkim zaletą nowego rozporządzenia jest scalenie w jeden akt prawny przepisów regulujących poszczególne systemy jakości produktów – nazwy pochodzenia i oznaczenia geograficzne oraz gwarantowane tradycyjne specjalności, jak też procedury rejestracji.

Wspólnym mianownikiem uzasadnienia nowej regulacji systemów jakości podlegających rozporządzeniu nr 1151/2012 jest dostarczanie konsumentom prawidłowej informacji o produktach. Wyraźnie to ten kierunek łączy poszczególne systemy jakości, przy czym w regulacji dotyczącej każdego systemu z osobna – ustawodawca bardzo wyraźnie odwołuje się do wsparcia producentów, a także do uczciwej konkurencji.

Widoczna jest więc zmiana w podejściu ustawodawcy do jakości produktów rolnych. Ustawodawca, oprócz waloryzacji jakości produktów rolnych, akcentuje wagę „narzędzi” mających służyć ustanowieniu systemów jakości, nie ogranicza się więc wyłącznie do ich opisu czy definicji. Daje to obraz regulacji prawnej nie tylko uwzględniającej kwestię rejestracji określeń, nazw produktów w celu ich ochrony, lecz także akcentującej mocne związki z rozwiązaniami służącymi osiągnięciu celów rozporządzenia nr 1151/2012 (uczciwej konkurencji, informowaniu konsumentów itp.).

Na uwagę zasługują rozwiązania rozporządzenia nr 1151/2012 zmieniające dotychczasowe wymogi prawne dotyczące możliwości rejestracji bez zastrzeżenia gwarantowanych tradycyjnych specjalności. Wydaje się, że mogą one przynieść korzyści z punktu widzenia rzetelnej informacji o produktach. Jest to bowiem z jednej strony instrument ustanowienia systemu jakości, a z drugiej – może być postrzegany jako priorytet.

Nowe rozporządzenie jest zwieńczeniem wieloletniej polityki jakości produktów rolnych. Przepisy rozporządzenia wprowadzają w życie nowe od strony prawnej kategorie produktów występujących już w obrocie prawnym niektórych państw, np. produkt górski, co prawdopodobnie w przyszłości może przynieść korzyści producentom i konsumentom. W szczególności chodzi o wsparcie producentów w zakresie wprowadzania produktów na rynek oraz o zmniejszenie ryzyka dezorientacji konsumentów w zakresie informacji o pochodzeniu tych produktów (zapewnienie ich o tym, że rzeczywiście pochodzą one z gór). Potrzeba regulacji prawnej na szczeblu unijnym była więc uzasadniona.

Reasumując, można stwierdzić, że zarówno w wielu aktach prawnych, jak i w ważnych dla polityki jakości dokumentach występują odwo-

łania do terminu „jakość” produktów. Często wiążą one termin „jakość” z określonymi produktami (żywnością), takimi jak: produkty tradycyjne, lokalne czy ekologiczne, co obrazuje pewien schemat podejścia ustawodawcy do ich jakości. Ustawodawca mimo wprowadzonych zmian prawnych nie zdecydował się jednak na zdefiniowanie pojęcia „jakość”. Nadal jakość produktów rolnych i żywnościowych może być odnoszona do specyfikacji produktów, ich tradycyjnego czy lokalnego charakteru, z którymi związane są ich właściwości, a wręcz wyjątkowość.

Warto mieć na względzie, że z prawnego punktu widzenia cechy produktów tworzące substrat „jakości” nie muszą mieć wymiaru wyłącznie europejskiego. Nowe przepisy (podobnie jak poprzednio obowiązująca regulacja prawna) dopuszczają możliwość, by jakość w rozumieniu nowego rozporządzenia nr 1151/2012 obejmowała także produkty z krajów trzecich, co jest pewnego rodzaju kontynuacją przyjętych wcześniej rozwiązań. Nowa regulacja wręcz mocniej akcentuje możliwość rejestracji oznaczeń i nazw produktów z krajów trzecich.

Nadal także istnieje trudność w oddzieleniu w ustawodawstwie tych rozwiązań, które w odniesieniu do rynku produktów składają się na wysoką jakość tych wyrobów, od tych, które w ocenie niektórych znawców przedmiotu (A. Germanò) znajdują się w sferze dobrowolnych oznaczeń. Niewątpliwie nowe przepisy pokazują inne podejście ustawodawcy do jakości produktów rolnych i żywnościowych niż dotychczas. Z jednej strony utrwalono wskazywane w polityce jakości kierunki, z drugiej – połączono ustanowienie systemów jakości z informacją dla konsumentów, wsparciem producentów i uczciwą konkurencją.

Rozwiązania prawne dotyczące jakości produktów (ich określeń) podzielono na dobrowolne i obligatoryjne, co może powodować rozdźwięk między pojmowaniem jakości a wysokiej jakości produktów. Jakość pozostaje wypadkową cech, wymogów opisanych w aktach prawnych. Można stwierdzić, że nowe przepisy przesuwają margines, poza którym pozostawało miejsce dla wartości dodanej produktów, będącej odpowiednikiem wysokiej jakości. Spełnianie wymogów prawnych dotyczących obligatoryjnych oznaczeń przestaje mieć walor „wartości dodanej”, a z kolei zyskują go oznaczenia fakultatywne, co nie zawsze koresponduje z utrwalonym rozumieniem jakości na gruncie poprzednio obowiązującej regulacji i być może jest początkiem nowego etapu w polityce jakości produktów rolnych.

QUALITY SCHEMES FOR AGRICULTURAL PRODUCTS AND OTHER FOODSTUFFS IN LIGHT OF THE NEW EU REGULATION

S u m m a r y

The subject of this paper is quality schemes for agricultural products and foodstuffs in light of Regulation (EU) No 11/51/2012 of the European Parliament and the Council of 21 November 2012. Although agricultural products quality may be approached in different ways, no definition of the concept has been provided in the Regulation. The approach to the quality of agricultural products and foodstuffs employed in the Regulation, on the one hand, is a continuation and strengthening of the earlier views on quality, but it also, on the other hand, combines quality schemes with consumer information, support extended to agricultural producer and fair competition. The legal solutions proposed in the Regulation have been divided into mandatory and optional, which may lead to a conflict between quality and high quality, since quality becomes a resultant outcome of the features referred to in legal acts rather than an added value.

I REGIMI DI QUALITÀ DEI PRODOTTI AGRICOLI E ALIMENTARI ALLA LUCE DELLA NUOVA REGOLAZIONE GIURIDICA

R i a s s u n t o

L'oggetto delle considerazioni è la qualità dei prodotti agricoli e alimentari alla luce del nuovo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (UE) n. 1151/2012 del 21 novembre 2012 in materia di regimi dei prodotti agricoli e alimentari. La qualità dei prodotti agricoli può essere affrontata su diverse superfici, il legislatore però non ha deciso di introdurre la definizione della qualità. Le nuove norme, tuttavia, mostrano un nuovo approccio del legislatore alla qualità dei prodotti agricoli e alimentari, da una parte consolidando le direzioni precedentemente indicate nella politica della qualità, dall'altra parte unendo i regimi di qualità con le informazioni destinate ai consumatori, con il sostegno ai produttori e alla concorrenza leale. Le soluzioni giuridiche riguardanti la qualità sono state divise in volontarie e obbligatorie, il che può causare il divario tra qualità e alta qualità dei prodotti. La qualità diventa la risultante delle caratteristiche, dei requisiti descritti negli atti giuridici, piuttosto che un valore aggiunto.