

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 15.10.2008
KOM(2008) 641 wersja ostateczna

ZIELONA KSIĘGA

**w sprawie jakości produktów rolnych:
normy jakości produktów, wymogi w zakresie produkcji rolnej, systemy jakości**

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie jakości produktów rolnych: *normy jakości produktów, wymogi w zakresie produkcji rolnej, systemy jakości*

W trakcie niniejszych konsultacji Komisja stara się poznać opinię wszystkich organizacji i obywateli zainteresowanych jakością produktów rolnych.

Do udzielania odpowiedzi zachęca się rolników i producentów żywności, organizacje pozarządowe, przetwórców, sprzedawców detalicznych, dystrybutorów, handlowców, konsumentów oraz organy publiczne.

Respondenci mogą udzielać odpowiedzi na wszystkie lub część pytań zawartych w zielonej księdze. Odpowiedzi należy przesyłać do środy 31 grudnia 2008 r. na adres:

AGRI-QUALITY@ec.europa.eu

lub:

Green Paper 'Quality'
Directorate General for Agriculture and Rural Development
European Commission
B-1049 Bruxelles/1049 Brussels

Otrzymane odpowiedzi zostaną opublikowane w Internecie, razem z danymi respondentów (nazwisko, miejscowość, kraj)¹. Jeśli wyrażą Państwo wyraźny sprzeciw co do publikacji swoich danych osobowych, Państwa odpowiedź zostanie opublikowana w formie anonimowej lub nie zostanie w ogóle opublikowana. W ogłoszeniu informacyjnym znajdują Państwo więcej informacji o stronach internetowych Komisji i ochronie danych osobowych:

http://www.ec.europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm

Więcej informacji można znaleźć na stronie poświęconej zielonej księdze:

http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/index_pl.htm

¹ Dane osobowe będą przetwarzane przez Komisję zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1).

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	4
CZĘŚĆ I: WYMAGANIA W ZAKRESIE PRODUKCJI I NORMY HANDLOWE	6
1. Unijne wymagania w zakresie produkcji rolnej.....	6
2. Normy handlowe.....	7
2.1. Części obowiązkowe norm handlowych.....	8
2.2. Terminy zarezerwowane w ramach norm handlowych	9
2.3. Upraszczenie norm handlowych	10
CZĘŚĆ II: SZCZEGÓLNE SYSTEMY ZAPEWNIANIA JAKOŚCI W UE.....	12
3. Oznaczenia geograficzne	12
3.1. Ochrona i stosowanie oznaczeń geograficznych.....	13
3.2. Kryteria stosowane przy rejestracji oznaczeń geograficznych	14
3.3. Ochrona oznaczeń geograficznych UE w krajach trzecich.....	15
3.4. Oznaczenia geograficzne jako składniki produktów przetworzonych.....	15
3.5. Pochodzenie surowców w przypadku chronionego oznaczenia geograficznego.....	16
3.6. Spójność systemów oznaczeń geograficznych i ich uproszczenie.....	16
4. Gwarantowane tradycyjne specjalności	17
5. Rolnictwo ekologiczne.....	17
6. Polityka w zakresie produktów wysokiej jakości z regionów najbardziej oddalonych.....	18
7. Kolejne systemy w ramach UE.....	19
CZĘŚĆ III: SYSTEMY CERTYFIKACJI.....	20
8. Systemy certyfikacji jakości żywności	20
8.1. Skuteczność systemów certyfikacji w realizacji celów polityki.....	20
8.2. Nadzór UE.....	22
8.3. Ograniczenie obciążeń i kosztów.....	22
8.4. Wymiar międzynarodowy	23
WNIOSEK	23

WSTĘP

W miarę postępowania procesu globalizacji produkty pochodzące z krajów o niskich kosztach produkcji stanowią coraz większą konkurencję dla produktów rolników z UE. Rośnie konkurencja zarówno w odniesieniu do towarów rolnych jak i produktów o wartości dodanej. W obliczu tych nowych handlowych wyzwań, najpotężniejszym orężem rolników UE jest jakość ich produktów. Mocną stroną produktów wytwarzanych w UE jest ich jakość, z uwagi na zapewniony przez przepisy UE wysoki poziom bezpieczeństwa w całym łańcuchu żywnościowym, w jaki zainwestowali zarówno sami rolnicy, jak i ogół producentów. Jest jednak jeszcze wiele innych aspektów, które mogą przyczynić się do wzrostu jakości w szerszym znaczeniu tego słowa.

Jakość powinna spełniać oczekiwania konsumentów. Przedmiotem niniejszej zielonej księgi w sprawie jakości produktów rolnych są takie właściwości produktów rolnych, jak metody produkcji rolnej stosowane w gospodarstwie, itd., znajomość których rolnik chciałby upowszechnić i jednocześnie o których konsument chciałby wiedzieć. Z problemem jakości styka się każdy europejski rolnik i każdy nabywca, niezależnie czy mają do czynienia z towarami wyprodukowanymi zgodnie z podstawowymi normami, czy też z wysokiej jakości produktami końcowymi, z których Europa słynie. Niniejsza zielona księga pozostaje bez uszczerbku dla aspektów jakości związanych z bezpieczeństwem żywności uregulowanych w ramach innych działań Komisji, takich jak etykietowanie żywności, dobrostan zwierząt, itp.

Rynek a potrzeby społeczne

W momencie gdy ceny towarów są wysokie, chęć zwiększenia produkcji nie powinna być wykorzystywana jako usprawiedliwienie obniżenia jakości. Konsumenti chcą, aby żywność była relatywnie tania a stosunek jej jakości do ceny był korzystny. Jednak konsumenci i handlowcy mają wiele innych oczekiwań w stosunku do wartości i jakości nabywanych produktów, nie tylko w odniesieniu do ceny. Spełnianie tych oczekiwań stanowi duże wyzwanie dla rolników.

Wymagania rynku są różnorodne a ich liczba wciąż rośnie. Najważniejszymi kwestiami w UE są higiena i bezpieczeństwo żywności (wymóg niepodlegający negocjacji), zdrowie i wartość odżywcza oraz potrzeby społeczne. Ponadto konsumenci w coraz większym stopniu zwracają uwagę na wkład rolnictwa w rozwiązywanie problemów takich jak zmiany klimatu, bezpieczeństwo żywnościowe i rozwój, różnorodność biologiczna, dobrostan zwierząt i niedobór wody. Będąc głównym użytkownikiem gruntów produkcja rolna jest kluczowym czynnikiem wpływającym na rozwój terytorialny regionów, krajobrazów i cennych ze środowiskowego punktu widzenia obszarów. Nie należy lekceważyć również faktu, że dysponujący większymi dochodami konsumenci - w wielu częściach świata - domagają się, aby żywność spełniała ich oczekiwania smakowe, była autentyczna i produkowana w sposób tradycyjny, a także aby przestrzegane były surowsze normy dotyczące dobrostanu zwierząt.

Wymagania te powinny zostać potraktowane przez unijnych rolników nie jak ciężar, lecz jako świetna okazja do uzyskania dodatkowych dochodów poprzez dostarczenie konsumentom żądanych produktów, wyraźnie wyróżniających się na rynku.

Polityka rolna UE musi wspierać dążenia rolników starających się sprostać wyzwaniu w zakresie jakości. Programy i rozporządzenia UE już w chwili obecnej służą realizacji tego celu i czynią to na dwa sposoby: za pomocą środków podstawowych i środków zapewniania jakości.

Środki podstawowe

Rozporządzenia UE ustanawiają jedne z najsurowszych na świecie wymogów w zakresie produkcji podstawowej w odniesieniu do bezpieczeństwa, higieny, tożsamości i składu produktów, troski o środowisko, o zdrowie roślin i zwierząt i dobrostan zwierząt, co odzwierciedla jasno wyrażone na forum demokratycznym życzenia unijnych konsumentów i obywateli.

Środki i programy zapewniania jakości na poziomie UE

Wielu rolników UE wciąż poszukuje nowych, niestandardowych sposobów pozwalających zdobyć nowe rynki zbytu i zwiększyć dochody. Wśród nich można wymienić:

- produkcję wysokiej jakości produktów, które oferują konsumentowi coś więcej, niż spełnienie jego podstawowych wymogów, czy to z uwagi na swoje szczególne właściwości takie jak smak, pochodzenie, itp., czy to z uwagi na sposób produkcji
- budowanie zaufania konsumentów do unijnych programów zapewniania jakości i do zapewnień udzielanych przez producentów w odniesieniu do produkowanych przez nich produktów wysokiej jakości.
- umożliwianie konsumentom dokonania właściwego wyboru oraz/lub pomaganie im przy podejmowaniu decyzji, czy za dany produkt warto zapłacić więcej
- ochronę nazw produktów żywnościowych, win i napojów spirytusowych, których szczególne właściwości lub renoma, jaką się cieszą, zależą od miejsca produkcji i umiejętności lokalnych producentów, za pomocą **oznaczeń geograficznych** takich jak „Chablis”, „Prosciutto di Parma”, „Scotch whisky”, „Café de Colombia”, „Sitia Lasithiou Kritis”, „Szegedy szalámi”, „Queso Manchego” oraz „Nürnberger Lebkuchen”;
- uregulowanie sektora ekologicznego poprzez ustanowienie surowych wymogów, z uwagi na fakt, że coraz większa liczba konsumentów jest zainteresowana metodami produkcji stosowanymi w rolnictwie ekologicznym i poszukuje żywności opatrzonej oznakowaniem ekologicznym;
- rejestrację nazw **produktów tradycyjnych** w ramach unijnego systemu mającego na celu promowanie tradycyjnej żywności i napojów;
- promowanie produktów typowych dla **najbardziej oddalonych regionów UE**
- ustanowienie unijnych **norm handlowych** dla wielu sektorów w celu określenia szczególnych właściwości produktu (takich jak „klasa ekstra” w przypadku oliwy z oliwek z pierwszego tłoczenia, „klasa I” w przypadku owoców i warzyw, czy „jaja z chowu na wolnym wybiegu” w przypadku jajek);
- promowanie **systemów certyfikacji** utworzonych przez publiczne i prywatne organy w celu lepszego informowania unijnych konsumentów o metodach produkcji rolnej i właściwościach produktów.

Zielona księga

W tym kontekście Komisja postanowiła rozpocząć debatę na temat najbardziej odpowiednich ram politycznych i regulacyjnych służących ochronie i promocji jakości produktów rolnych, które nie stanowiłyby dodatkowego obciążenia, ani nie przysparzałyby dodatkowych kosztów. Pierwszym etapem tego procesu są szeroko zakrojone konsultacje mające na celu zbadanie, czy obecnie istniejące instrumenty są odpowiednie, na ile można je ulepszyć oraz jakie nowe inicjatywy mogłyby powstać.

W części pierwszej przedstawione są podstawowe wymagania w zakresie produkcji rolnej, oraz propagowane przez UE normy handlowe dotyczące produktów, w tym normy określające szczególne właściwości produktów;

W części drugiej przedstawiono istniejące systemy zapewniania jakości, w tym oznaczenia geograficzne, gwarantowane tradycyjne specjalności (TSG), produkty z regionów najbardziej oddalonych oraz działanie jednolitego rynku produktów rolnictwa ekologicznego;

W części trzeciej omówiono systemy certyfikacji istniejące głównie w sektorze prywatnym, które umożliwiają producentom przekazywanie nabywcom i konsumentom informacji na temat produktu.

CZĘŚĆ I: WYMAGANIA W ZAKRESIE PRODUKCJI I NORMY HANDLOWE

1. UNIJNE WYMAGANIA W ZAKRESIE PRODUKCJI ROLNEJ

Rolnicy w UE przestrzegają szeregu wymogów w zakresie produkcji rolnej, a wszelkie produkty rolne wyprodukowane na terenie UE pochodzą z upraw i chowu prowadzonych zgodnie z tymi zasadami. Mają one na celu nie tylko zapewnienie spełnienia wymogów w zakresie higieny i bezpieczeństwa w momencie wprowadzania na rynek końcowego produktu spożywczego, lecz odpowiadają również na obawy społeczne (np. środowiskowe, etyczne, społeczne).

Dla rolników oznacza to przedsięwzięcie odpowiednich środków ostrożności przy wyborze pestycydów i nawozów i w trakcie ich stosowania, przestrzeganie zasad higieny, zapobieganie chorobom roślin i zwierząt, dbanie aby pracownicy gospodarstw rolnych byli odpowiednio przeszkoleni i wyposażeni w sprzęt ochronny, utrzymywanie zwierząt gospodarskich w odpowiednich warunkach i dobrostanie oraz chronienie środowiska.

Dla konsumentów oznacza to uzyskanie pewności, że przy produkcji wszystkich unijnych produktów rolnych przestrzegano odpowiednich norm, z uwzględnieniem wymienionych wyżej uzasadnionych społecznych obaw.

Wymogi w zakresie produkcji rolnej podlegają ciągłym zmianom w zależności od społecznego zapotrzebowania. Powinny one stanowić ważny składnik w ocenie jakości oferowanej w sprzedaży żywności, a także atut, który rolnicy mogą promować. A jednak informowanie konsumentów o spełnianiu w trakcie produkcji żywności wymogów dotyczących gospodarki rolnej wyraźnie spotyka się z brakiem odzewu.

Wiele wymogów w zakresie produkcji rolnej, w szczególności te, które nie odnoszą się do higieny produktu i bezpieczeństwa, a dotyczą np. ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt, nie ma zastosowania w odniesieniu do importowanych produktów spożywczych. Skąd te

różnice? Normy dotyczące produkcji rolnej, ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt oraz bezpieczeństwa pracowników są regulowane przepisami krajów, na terenie których prowadzona jest działalność rolnicza. Dlatego też, o ile Unia Europejska może i stawia wymagania, aby importowana żywność spełniała minimalne normy jakości produktu, zwłaszcza w odniesieniu do higieny i bezpieczeństwa, o tyle metody produkcji importowanych produktów rolnych i żywności są regulowane przepisami kraju produkcji.

Powiązanie pomiędzy spełnianymi przez wszystkich unijnych rolników wymogami w zakresie produkcji rolnej, innymi niż te dotyczące higieny produktu i bezpieczeństwa, a produktem końcowym musi być bardziej czytelne. Jeśli znajomość wspomnianych wymogów w zakresie produkcji rolnej i wiedza na ich temat staną się bardziej powszechne wśród konsumentów, wówczas będą one mogły zostać wykorzystane do celów promocji handlowej.

To wszystko musi jednak dokonać się bez tworzenia barier utrudniających funkcjonowanie jednolitego rynku oraz bez wywoływania zakłóceń konkurencji.

Pytanie 1:

Jak można upowszechnić znajomość spełnianych przez rolników wymogów w zakresie produkcji rolnej, innych niż te dotyczące higieny produktu i bezpieczeństwa?

Jakie mogą być wady i zalety następujących rozwiązań:

- opracowanie nowych systemów UE wraz z symbolami lub logo, które umieszczone na produkcie wskazywałyby na spełnianie wymogów w zakresie produkcji rolnej, innych niż te dotyczące higieny i bezpieczeństwa; czy produkt spoza UE, który spełnia wymogi produkcji UE, mógłby zostać objęty systemem jakości UE?
- wprowadzenie wymogu wskazywania miejsca produkcji produktów podstawowych (UE/spoza UE).

2. NORMY HANDLOWE

Normy handlowe UE to rozporządzenia ustanawiające definicje produktów, minimalne normy produktu, jego kategorie i wymogi w zakresie etykietowania, mające na celu informowanie konsumentów a dotyczące znacznej liczby produktów rolnych i niektórych przetworzonych produktów spożywczych². Ich zadaniem powinno być wspieranie rolników w dążeniu dostarczania konsumentom produktów żądanej jakości, ograniczenie poczucia rozczarowania u konsumentów i umożliwienie dokonywania porównań cenowych produktów różnej jakości. Normy handlowe zostały przyjęte w miejsce różnych krajowych norm i ułatwiają prowadzenie handlu w ramach jednolitego rynku.

Nie wszystkie produkty spożywcze są objęte unijnymi normami handlowymi. Na przykład w sektorze roślin uprawnych (zboża, kukurydza, rośliny strączkowe) towary są przedmiotem handlu prowadzonego zgodnie z urzędowymi międzynarodowymi, krajowymi lub ustanowionymi przez podmioty prywatne normami i systemami klasyfikacji. W odniesieniu

² Produkty objęte normami handlowymi: wołowina i cielęcina, jajka, świeże i przetworzone owoce i warzywa, miód, chmiel, mleko i przetwory mleczne, oliwa z oliwek, wieprzowina, mięso drobiowe, jagnięcina, cukier, wino, wyroby kakaowe i czekoladowe, ekstrakty kawy i ekstrakty cykorii, soki owocowe, dżemy owocowe, galaretki i marmolady, napoje spirytusowe, oraz masło, margaryna i mieszanki.

do produktów sprzedawanych konsumentom, a nieobjętych unijnymi normami handlowymi, mają zastosowanie ogólne zasady dotyczące ochrony konsumenta i etykietowania, mające sprawić, że konsumenci nie będą wprowadzani w błąd.

O ile niektóre z unijnych norm handlowych były proste do wprowadzenia, o tyle inne okazały się dosyć kontrowersyjne. Dokonywanie przeglądu norm handlowych w drodze przyjęcia rozporządzeń UE może również okazać się uciążliwe.

W niniejszej zielonej księdze Komisja pragnie poddać pod dyskusję trzy najważniejsze kwestie związane z normami handlowymi: w jaki sposób powinny być opracowywane obowiązkowe części unijnych norm handlowych, czy należy rozszerzyć stosowanie terminów fakultatywnych (nazywanych również „terminami zarezerwowanymi”), oraz jakie są opcje w zakresie uproszczenia samego procesu stanowienia prawa.

2.1. Części obowiązkowe norm handlowych

Tożsamość produktu: Większość unijnych norm handlowych definiuje objęte nimi produkty rolne lub spożywcze w taki sposób, że zasady opisu produktu są jasne i jednolite. Na przykład nie można użyć w opisie produktu terminu „sok” jeśli sok owocowy został rozcieńczony. Podobnie termin „mleko” nie może być stosowany w odniesieniu do napojów sojowych.

Wymagania w zakresie produkcji rolnej: W niektórych przypadkach, jak np. w odniesieniu do świeżych owoców i warzyw, czy mięsa drobiowego, normy handlowe nakładają surowy wymóg uzyskania przez produkty „solidnej i właściwej jakości handlowej”, która stanowi swego rodzaju podstawę do dopuszczenia produktów do sprzedaży. Świeże owoce i warzywa nie mogą być sprzedawane jeśli są zwiędnięte, zgniłe, mają skazy, są brudne, uszkodzone przez szkodniki lub niedojrzałe. Wśród wymogów są również te, które określają rozmiar minimalny (ze wskazaniem stopnia dojrzałości). Może to skutkować wykluczeniem jadalnych (tj. takich, które nie są trujące) owoców i warzyw z rynku produktów świeżych i albo przeznaczeniem ich dla przetwórstwa, albo ich zniszczeniem.

Klasyfikacja jakości i rozmiaru: Kilka norm handlowych narzuca obowiązkowy system klasyfikacji. Początkowo zostały one wprowadzone dla celów przejrzystości rynkowej, aby nabywcy mogli porównać ceny znanych klas lub kategorii produktu. Drobiowe tuszki i kawałki muszą być zaklasyfikowane do klasy A lub B, w zależności od kryteriów jakości, takich jak techniczny opis kształtu i formy tuszki, oraz wszelkich jej uszkodzeń. Jaja muszą być zaklasyfikowane do jednego z rozmiarów: XL, L, M lub S- oraz opisane w zależności od metody chowu: jaja z chowu klatkowego, ściółkowego, chowu na wolnym wybiegu i ekologicznego. Podobnie niektóre z owoców i warzyw muszą być opisane jako owoce i warzywa klasy ekstra, klasy I lub klasy II. Oznacza to, że przed wprowadzeniem do sprzedaży wszystkie owoce i warzywa tego rodzaju muszą zostać zaklasyfikowane.

W odniesieniu do obowiązkowych części norm handlowych podstawowe kwestie wymagające dyskusji to zasadność wprowadzenia reguł aby osiągnąć prawnie uzasadnione cele polityki, pytanie czy koszty obciążenia administracyjnego będą proporcjonalne, oraz pytanie, czy ich stosowanie nie będzie miało niepożądanych konsekwencji, takich jak hamowanie wprowadzania do obrotu produktów innowacyjnych czy nietypowych lub niszczenie produktów jadalnych.

Pytanie 2:

W jaki sposób określanie tożsamości produktów w normach handlowych ustanowionych w ramach przepisów UE wpływa na konsumentów, handlowców i producentów? Jakie są tego zalety, a jakie wady?

Czy należy dopuścić do sprzedaży detalicznej produkty, które spełniają wymogi higieny i bezpieczeństwa, ale nie spełniają wymogów dotyczących estetyki itp.? Jeśli tak, to czy takie produkty powinny być opatrzone stosowną informacją dla konsumentów?

Czy obowiązkowa w tej chwili klasyfikacja jakości i rozmiaru powinna stać się fakultatywna, podobnie jak „fakultatywne terminy zarezerwowane” (opisane poniżej w sekcji 2.2) ?

2.2. Terminy zarezerwowane w ramach norm handlowych

Fakultatywne terminy zarezerwowane są określone przez przepisy. Informują one nabywców, że produkt na którym widnieją jest uzyskany z wykorzystaniem określonej metody produkcji, lub określają pewną właściwość produktu. Terminy zarezerwowane w ramach norm handlowych mają na celu przekazanie konsumentowi użytecznych, dokładnych, technicznych informacji. Terminy zarezerwowane powinny służyć również rolnikom, określając szczególne właściwości czy zastosowane metody produkcji stanowiące o wartości dodanej produktu, zapewniając w ten sposób dodatkowy dochód na pokrycie dodatkowo poniesionych kosztów produkcji.

Fakultatywne terminy zarezerwowane są również wykorzystywane do określania kategorii lub właściwości produktów. Produkt może jednak być sprzedawany również wówczas, gdy na jego etykiecie nie widnieją wspomniane fakultatywne terminy, na przykład:

- zgodnie z normami handlowymi stosowanymi w odniesieniu do mięsa drobiowego, fakultatywne terminy typu: „żywione z udziałem...”, „ekstensywny chów ściółkowy”, „chów wybiegowy”, „tradycyjny chów wybiegowy” są ograniczone do produktów uzyskanych za pomocą określonych metod produkcji;
- termin „tłoczenie na zimno” może być stosowany jedynie w odniesieniu do oliwy z oliwek klasy ekstra, która została poddana określonemu procesowi, lecz termin ten nie musi być obowiązkowo użyty.

Terminy zarezerwowane stosowane fakultatywnie pozwalają na ustanowienie stałych definicji tam gdzie to stosowne, umożliwiając rolnikom informowanie o szczególnych właściwościach ich produktów lub stosowanych przez nich metodach produkcji.

Z drugiej strony rolnicy i producenci surowców z różnych sektorów rolnictwa, którzy chcą poinformować konsumentów o szczególnych stosowanych metodach produkcji często posługują się określeniami typu „produkt wiejski”, „produkt górski”, „wyprodukowane przy użyciu metod niskoemisyjnych”, „produkt naturalny” itd. Te opisowe terminy mogą być stosowane w przypadku jeśli odpowiadają jakiejś stosownej definicji ustalonej na poziomie krajowym oraz są zgodne z ogólnie przyjętą normą zakazującą wprowadzania konsumentów w błąd. Terminy te oraz kryjące się za nimi metody produkcji czynią produkt bardziej atrakcyjnym. Z tego względu konsumenci mogą zostać wprowadzeni w błąd, jeśli np. terminy

sugerujące stosowanie ekstensywnych metod produkcji zostaną zastosowane na produkcie wyprodukowanym w systemie rolnictwa intensywnego. Pojawienie się ostatnio różnych etykiet informujących o stosowaniu metod wywierających ograniczony wpływ na zmiany klimatu wprowadziło spore zamieszanie. Dlatego też może okazać się konieczne zdefiniowanie tego typu terminów w odniesieniu do poszczególnych sektorów rolnictwa na poziomie UE.

Pytanie 3:

Do jakiego stopnia jest uzasadnienie wprowadzanie definicji „fakultatywnych terminów zarezerwowanych” w ramach norm handlowych na poziomie UE?

Czy należy ustanawiać na poziomie UE definicje ogólnych terminów zarezerwowanych, opisujących metody produkcji stosowane w poszczególnych sektorach rolnictwa, jak np. „produkt górski”, „produkt wiejski”, „produkt wyprodukowany przy użyciu metod niskoemisyjnych”?

2.3. Upraszczenie norm handlowych

Aby opracować ogólnie obowiązujące na terenie UE normy handlowe powinniśmy zastanowić się nad sposobami uproszczenia procesu stanowienia prawa: czy to wewnątrz Komisji, czy też poprzez przekazanie tego zadania innym organom, czy wreszcie poprzez odniesienie do norm międzynarodowych.

Przy planowanym uproszczeniu należy uwzględnić również administracyjne obciążenie organów publicznych i zainteresowanych stron. Na przykład, wprowadzenie obowiązku klasyfikacji owoców i warzyw zmusza producentów do ponoszenia dodatkowych kosztów, a organy publiczne do przeprowadzania kontroli zgodności.

Wiele spośród unijnych norm handlowych opiera się na normach uzgodnionych na forum międzynarodowym w ramach Kodeksu Żywnościowego (*Codex Alimentarius*) lub w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych (UN/ECE). Tam gdzie to właściwe, normy międzynarodowe są wykorzystywane jako podstawa przy opracowywaniu unijnych norm handlowych. W przypadku roślin uprawnych, dla których nie przyjęto w UE żadnych norm handlowych, normy międzynarodowe stanowią odniesienie dla norm krajowych, lub są stosowane bezpośrednio przez prywatnych handlowców, w odróżnieniu od obowiązkowych norm UE stosowanych w odniesieniu do niektórych owoców i warzyw. UE uczestniczy w procesie ustanawiania norm międzynarodowych, a jej normy czasami są wykorzystywane jako podstawa przy opracowywaniu norm międzynarodowych.

W miarę postępu technologicznego i zmian w popycie rynkowym, normy handlowe częściowo się dezaktualizują i wymagają zmiany. Ogólnie rzecz ujmując, istnieją dwa sposoby nadążania za zmianami.

Samoregulacja

Zadanie opracowania norm handlowych (w tym dotyczących tożsamości produktów, ich klasyfikacji i odpowiednich terminów zarezerwowanych) oraz monitorowania ich można powierzyć operatorom danego sektora. Tam gdzie istnieją normy międzynarodowe, producenci i handlowcy mogą je stosować w trakcie transakcji handlowych.

Handlowcy i przemysłowcy działający w danym sektorze mogą samodzielnie wychodzić z inicjatywą opracowania norm referencyjnych i kodeksów dobrej praktyki. Ten proces nosi miano samoregulacji. Koszty administracyjne związane z publicznym wdrażaniem są w tym przypadku niskie, ponieważ wszelkie spory są rozwiązywane pomiędzy zainteresowanymi podmiotami, np. na drodze postępowania arbitrażowego. Natomiast normy narzucone przez organy publiczne pociągają za sobą koszty inspekcji i kontroli, powiększone o koszty postępowania sądowego, jeśli takie okazuje się konieczne.

Zaletą samoregulacji jest fakt, że polityka jest tworzona, a przepisy wdrażane i wykonywane przez praktyków mających na co dzień kontakt z rynkiem. Procedury związane z opracowywaniem norm mogą być prostsze i bardziej elastyczne, co umożliwia szybkie ich dostosowywanie do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości rynkowej. Jednocześnie techniczne przepisy mają zastosowanie jedynie do tych przedsiębiorstw, które zobowiązały się do ich przestrzegania (na zasadzie określanej jako umowa między równymi sobie, lub umowa pomiędzy sygnatariuszami).

Przykłady samoregulacji można znaleźć w handlu ziemniakami i sektorze soków owocowych.

Uproszczona regulacja na poziomie UE

Inny sposób umożliwiający stałą aktualizację norm handlowych to uproszczone procedury zatwierdzania i nowelizacji norm handlowych na poziomie UE, za pomocą koregulacji, bezpośrednich odniesień do norm międzynarodowych oraz stosowania systemów dobrowolnych, tam gdzie to stosowne.

- Koregulacja to proces, w ramach którego wspólnotowy akt prawny powierza realizację jasno określonych celów ogólnie uznanym w danej dziedzinie stronom zainteresowanym. W odniesieniu do norm handlowych oznaczałoby to, że prawodawca skoncentrowałby się na istotnych aspektach aktu prawnego, a przedstawiciele zainteresowanych stron zostaliby poproszeni o dopracowanie szczegółów aktu prawnego oraz o określenie danych i specyfikacji technicznych na podstawie swojego doświadczenia.
- Prawa UE odnosiłyby się wprost do norm uzgodnionych na forum międzynarodowym. W ten sposób można byłoby uniknąć tworzenia norm handlowych w ramach procesu prawodawczego UE. Jednak należy wziąć pod uwagę, że normy międzynarodowe są zazwyczaj opracowywane jedynie w kilku językach, z całą pewnością w niewielkiej liczbie urzędowych języków UE.
- Ponadto można byłoby uprościć istotę obecnie obowiązujących przepisów i uczynić je bardziej wydajnymi, na przykład poddając je krytycznej analizie (zob. poprzednio omówiona debata na temat różnych aspektów norm handlowych, zwłaszcza „terminów zarezerwowanych”) i opracowując nowe, zharmonizowane ramy dla norm handlowych, podobnie jak dzieje się to obecnie w sektorze owoców i warzyw.

Pytanie 4:

Do jakiego stopnia opracowywanie, wdrażanie i monitorowanie norm handlowych (lub ich części) mogłoby odbywać się w ramach procesu samoregulacji?

Jeśli normy handlowe (lub ich części) będą nadal regulowane przepisami UE, jakie będą wady i zalety (w tym również w odniesieniu do obciążeń administracyjnych) następujących rozwiązań:

- koregulacji?
- odniesień do norm międzynarodowych?
- utrzymania obecnie obowiązującego sposobu stanowienia prawa (upraszczając jednocześnie na ile to możliwe jego istotę)?

CZĘŚĆ II: SZCZEGÓLNE SYSTEMY ZAPEWNIANIA JAKOŚCI W UE

W UE wprowadzono cztery szczególne systemy zapewniania jakości, obejmujące oznaczenia geograficzne, rolnictwo ekologiczne, gwarantowane tradycyjne specjalności i produkty z najbardziej oddalonych regionów UE. Systemy te określają na potrzeby konsumentów produkty wyróżniające się szczególnymi właściwościami, które są rezultatem ich pochodzenia lub stosowanej metody produkcji. Aby dać pewność konsumentom, że informacje umieszczone na etykiecie są uzasadnione, organy publiczne lub prywatne organy certyfikujące monitorują przestrzeganie specyfikacji produktu przez producentów. Rolnicy produkujący produkty oryginalne są chronieni przed nieuczciwą konkurencją ze strony producentów sprzedających pod chronionymi nazwami imitacje produktów oryginalnych. W ten sposób mogą oni utrzymać wyższe ceny odzwierciedlające ich dodatkowy wysiłek i troskę.

Cztery systemy stanowią odpowiedź na specyficzne zapotrzebowanie na rynku na produkty obdarzone tymi szczególnymi właściwościami. Celem niniejszej zielonej księgi jest dogłębna analiza różnych aspektów istniejących systemów, oraz zbadanie potencjalnej potrzeby utworzenia na terenie UE dodatkowych systemów.

3. OZNACZENIA GEOGRAFICZNE

„Oznaczenie geograficzne” to nazwa opisująca produkt rolny lub spożywczy, który zawdzięcza swoje cechy charakterystyczne lub renomę obszarowi geograficznemu, z którego pochodzi. Wielu konsumentów z UE i w coraz większym stopniu ze świata, szukając produktów dobrej jakości jest gotowych zapłacić wyższą cenę za oryginalne produkty pochodzące ze szczególnych obszarów geograficznych. Dla rolników i producentów oznaczenia geograficzne mogą być ważnym źródłem dochodów i bezpieczeństwa, jak również dostarczać satysfakcji i być powodem do dumy, że produkuje się produkty jakościowe, stanowiące część dziedzictwa Europy.

Z tego powodu UE zdecydowała się na utworzenie rejestrów oznaczeń geograficznych obejmujących produkty rolne i spożywcze, wina i napoje spirytusowe, które mają ułatwić zapewnianie ochrony własności intelektualnej nazw zarejestrowanych produktów. „Oznaczenie geograficzne” obejmuje zarówno „chronioną nazwę pochodzenia” (CHNP) jak i

„chronione oznaczenie geograficzne” (CHOG). Aby nazwa została uznana za CHNP wszystkie etapy produkcji³ muszą z zasady odbywać się w danym obszarze geograficznym, a produkt swoje właściwości musi zawdzięczać wyłącznie lub głównie pochodzeniu z tego właśnie obszaru. Aby nazwa została uznana za CHOG przynajmniej jeden z etapów produkcji musi odbywać się na danym obszarze, a powiązanie produktu z obszarem można uzasadnić tym, że określona jego jakość, renoma lub inna cecha charakterystyczna jest przypisana pochodzeniu z tego obszaru geograficznego.

System oznaczeń geograficznych UE jest otwarty dla producentów z krajów trzecich.

3.1. Ochrona i stosowanie oznaczeń geograficznych

Ochrona

Zarejestrowane oznaczenie geograficzne zapewnia ochronę własności intelektualnej i upoważnia producentów oraz podmioty handlujące oryginalnymi produktami lub sprzedające je do stosowania zarejestrowanej nazwy. Zarejestrowana nazwa nie może być umieszczana na produktach podobnych, nawet jeśli towarzyszą jej wyrażenia: "podobny do", "typu", "przypominający", podobnie jak przywołanie nazwy lub wykorzystanie jej w tłumaczeniu.

Rejestracja i ochrona oznaczenia geograficznego mogą prowadzić do konfliktów z obecnymi (lub potencjalnymi) użytkownikami danej nazwy, takimi jak posiadacze znaków towarowych, użytkownicy nazw odmian roślin lub ras zwierząt zawierających to oznaczenie geograficzne. Niektórzy użytkownicy twierdzą, że nazwa używana jest w sensie rodzajowym, ponieważ nazwy rodzajowe nie mogą być rejestrowane jako oznaczenia geograficzne. Istnieją zasady prawne pozwalające na rozwiązywanie tych sporów, a kwestia nazw rodzajowych została w dużej mierze wyjaśniona przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

W celu umożliwienia łatwego rozpoznawania produktów chronionych w ramach systemu oznaczeń geograficznych UE opracowała symbole, które należy umieszczać na produktach wprowadzanych do obrotu pod zarejestrowanymi nazwami.

Stosowanie

Kontrole pozwalające stwierdzić, czy rolnicy stosują się do wymogów specyfikacji produktu, są przeprowadzane przez organy publiczne lub prywatne organy certyfikujące. Ponadto państwa członkowskie przeprowadzają kontrole administracyjne mające na celu zweryfikowanie stosowania zarejestrowanych nazw na produktach wprowadzonych do obrotu i obecnych w handlu detalicznym na mocy szczególnych przepisów dotyczących win i napojów spirytusowych, a w odniesieniu do innych produktów spożywczych w ramach urzędowych kontroli na mocy unijnego prawa żywnościowego.

Kontrole oznaczeń geograficznych przeprowadzane przez organy publiczne odróżniają ten instrument od ochrony znaków towarowych. Znaki towarowe są instrumentem prawa prywatnego. Właściciel broni znaku towarowego podejmując kroki cywilnoprawne, jeśli zachodzi taka potrzeba.

³ np. zaopatrywanie się w surowce, czyszczenie i klasyfikowanie, przetwarzanie, dojrzewanie, przygotowywanie produktu końcowego, itp.

Pytanie 5:

Czy zachodzi potrzeba dalszego wyjaśnienia lub doprecyzowania jakichkolwiek aspektów zasad określających prawa użytkowników oznaczeń geograficznych i innych użytkowników (lub potencjalnych użytkowników) danej nazwy?

Jakie kryteria powinny być stosowane w celu określenia, czy dana nazwa jest nazwą rodzajową?

Czy konieczne jest wprowadzenie jakichkolwiek zmian w systemie oznaczeń geograficznych w odniesieniu do

- zakresu ochrony?
- egzekwowania ochrony?
- objętych nim produktów rolnych i środków spożywczych?

Czy należy bardziej wspierać stosowanie alternatywnych instrumentów, jak np. ochrona znaku towarowego?

3.2. Kryteria stosowane przy rejestracji oznaczeń geograficznych

Aby konsumenci obdarzali zaufaniem system oznaczeń geograficznych zarejestrowane produkty jakościowe muszą spełniać ich oczekiwania. Ogółem około 3000 oznaczeń geograficznych w odniesieniu do win, napojów spirytusowych i produktów rolnych oraz spożywczych zostało już zarejestrowanych lub jest w trakcie rejestracji. Wiele ze składanych obecnie wniosków dotyczy produktów sprzedawanych głównie na rynkach lokalnych lub regionalnych. W przypadku niektórych przetworzonych produktów spożywczych powiązanie pomiędzy obszarem a procesem produkcji dotyczy etapu przetwarzania a nie wytwarzania surowców, oraz renomy jaką produkt się cieszy. Surowce mogą zatem pochodzić spoza obszaru, a to może nie być zgodne z oczekiwaniami konsumentów.

W przypadku wielu produktów ich jakość i renoma nie są powiązane wyłącznie z miejscem pochodzenia czy umiejętnościami lokalnych producentów. Przy rozpatrywaniu jakości produktu oraz problemu spełniania oczekiwań konsumentów powinny być uwzględniane również kryteria zrównoważonego rozwoju, takie jak:

- sposób, w jaki produkt może się przyczynić do rozwoju gospodarczego danego obszaru,
- wpływ metod produkcji na zrównoważony rozwój środowiska,
- rentowność produktu i potencjalne możliwości jego eksportowania,
- w odniesieniu do przetworzonych produktów spożywczych wymóg, aby surowce pochodziły z obszarów otaczających miejsce przetwarzania produktu.

Pytanie 6:

Czy w celu ograniczenia stosowania oznaczeń geograficznych należy wprowadzić dodatkowe kryteria? W szczególności, czy kryteria dotyczące chronionych oznaczeń geograficznych, w odróżnieniu od chronionych nazw pochodzenia, powinny być surowsze, aby bardziej czytelny stał się związek między produktem a obszarem geograficznym?

Czy szczególne wymogi dotyczące zrównoważonego rozwoju oraz inne, niekoniecznie związane z miejscem pochodzenia, powinny być uwzględnione w specyfikacji produktu? Jakimi byłyby tego zalety, a jakie wady?

3.3. Ochrona oznaczeń geograficznych UE w krajach trzecich

Niektóre z oznaczeń geograficznych mają znaczny potencjał eksportowy, szczególnie na rynkach towarów luksusowych. Produkty wysokiej jakości są bowiem mocną stroną eksporterów z UE. Jednak cieszące się powodzeniem oznaczenia geograficzne są jednocześnie wdzięcznym materiałem do podróbek i przedmiotem przywłaszczenia. Aby zachęcić eksporterów z UE do wprowadzania do obrotu ich luksusowych produktów na rynkach poza UE oraz aby chronić ich inwestycje należy zapewnić prawną ochronę oznaczeń geograficznych UE.

Niektóre kraje spoza UE mają specjalne systemy służące ochronie oznaczeń geograficznych, podczas gdy inne posługują się prawem ochrony znaków towarowych, prawem dotyczącym oznaczeń lub kombinacją innych instrumentów prawnych służących tym celom.

Oznaczenia geograficzne są chronione w ramach różnych umów wielostronnych. UE zawarła również szereg umów dwustronnych, szczególnie w sektorze wina. Obecnie UE ubiega się o poprawę zasad ochrony i rejestracji wszystkich produktów rolnych, zarówno w ramach stosunków wielostronnych (Światowa Organizacja Handlu), jak i poprzez negocjowanie wielu umów dwustronnych. W umowach dwustronnych dokładano starań, aby ochrona objęła cały wykaz oznaczeń geograficznych UE. Jednak wiele z obecnie chronionych w UE 3000 oznaczeń geograficznych to produkty sprzedawane głównie na rynkach lokalnych bądź regionalnych, zatem powstaje pytanie na ile zasadne jest staranie się dla nich o ochronę na poziomie międzynarodowym.

Pytanie 7:

Jakie trudności napotykają użytkownicy oznaczeń geograficznych, gdy starają się o zapewnienie ochrony dla swoich oznaczeń w krajach spoza UE?

Co powinna uczynić UE, aby w jak najskuteczniejszy sposób chronić oznaczenia geograficzne w krajach trzecich?

3.4. Oznaczenia geograficzne jako składniki produktów przetworzonych

Etykiety umieszczane na produktach przetworzonych i produktach gotowych często wymieniają istotne składniki. W przypadku gdy w skład produktu przetworzonego wchodzi surowiec, który jest zarejestrowany jako chroniona nazwa pochodzenia (CHNP) lub

chronione oznaczenie geograficzne (CHOG), jego producent może chcieć poinformować o tym i posłużyć się zarejestrowaną nazwą. Producenci składnika mogą jednak zaprotestować przeciwko posługiwaniu się zarejestrowaną nazwą w celu promocji produktu przetworzonego.

Zasady ogólne dotyczące informowania konsumentów regulują sposób reklamowania tego typu składników tak, aby uniknąć wprowadzania konsumentów w błąd. Na przykład jeśli składnik jest wykorzystany w nazwie handlowej, należy w wykazie składników poinformować o procentowej zawartości tego składnika.

Pytanie 8:

Czy reklamowanie składników oznaczonych jako CHOG/CHNP wykorzystanych w produktach przetworzonych lub produktach gotowych przysporzyło jakichś problemów?

3.5. Pochodzenie surowców w przypadku chronionego oznaczenia geograficznego

Aby zapewnić zgodność z definicją CHOG, jedynie jeden etap procesu produkcji musi mieć miejsce w obszarze, który jest wymieniony w nazwie. W przypadku wielu chronionych oznaczeń geograficznych (i niektórych chronionych nazw pochodzenia) odnoszących się do produktów przetworzonych, surowce są pozyskiwane poza danym obszarem. Niektórzy z konsumentów mogą oczekiwać, że surowce również będą pochodziły z danego regionu, a inni z kolei, że wyspecjalizowani producenci operujący na danym obszarze wybiorą surowce najlepszej jakości niezależnie od miejsca ich pochodzenia. Te oczekiwania konsumentów mogą również różnić się w zależności od rodzaju produktu.

Pytanie 9:

Jakie są zalety a jakie wady informowania o miejscu pochodzenia surowców w przypadku, gdy pochodzą one spoza obszaru danego oznaczenia geograficznego?

3.6. Spójność systemów oznaczeń geograficznych i ich uproszczenie

Na terenie UE funkcjonują obecnie trzy systemy rejestracji i ochrony oznaczeń geograficznych w odniesieniu do produktów rolnych: jeden obejmuje produkty rolne i spożywcze, drugi napoje spirytusowe, a trzeci wina. Po części jest to uzależnione od specyfiki produktów i postępującego wdrażania systemu ochrony każdego rodzaju produktów.

Pomimo że podstawowe założenia trzech systemów są podobne: rodzaj ochrony, definicje, sposób administracyjnego egzekwowania, stosunek do znaków handlowych, zasady koegzystencji nazw homonimicznych, prowadzenie rejestru i rola specyfikacji produktu, to jednak istnieją różnice proceduralne i inne, wynikające ze szczególnych wymogów dotyczących poszczególnych rodzajów produktów. Na przykład rejestracja CHNP i CHOG ma zastosowanie w odniesieniu do win i produktów rolnych i spożywczych, lecz w odniesieniu do napojów spirytusowych można rejestrować jedynie CHOG.

Pytanie 10:

Czy stosowane w UE trzy systemy chronienia oznaczeń geograficznych powinny zostać uproszczone i uspołnione, a jeśli tak to w jakim zakresie? W przeciwnym razie, czy powinny nadal rozwijać się jako oddzielne systemy rejestracji?

4. GWARANTOWANE TRADYCYJNE SPECJALNOŚCI

Gwarantowana Tradycyjna Specjalność (GTS) oznacza tradycyjny produkt rolny lub środek spożywczy wyprodukowany z tradycyjnych surowców, lub przy wykorzystaniu tradycyjnych metod produkcji, lub posiadający tradycyjny skład. System obejmuje produkty rolne przeznaczone do spożycia przez ludzi oraz szereg produktów spożywczych, takich jak piwo, wyroby cukiernicze, makaron, dania podgotowane, zupy, lody na mleku i na wodzie.

Od momentu wprowadzenia w 1992 r. zarejestrowano jedynie 20 GTS. Około 30 nazw produktów oczekuje na rejestrację. Nawet jeśli wszystkie one zostaną zarejestrowane, liczba ich pozostaje bardzo niska. Spośród nazw zarejestrowanych niewiele ma znaczenie gospodarcze.

W większości przypadków rejestracja służy jedynie identyfikacji tradycyjnej formy produktu: produkty nietradycyjne mogą nadal posługiwać się daną nazwą. Ponad dwie trzecie wnioskodawców wybrało ten rodzaj rejestracji, nie starając się o zapewnienie wyłączności nazwy, pomimo że istnieje możliwość zarejestrowania nazwy z prawem wyłączności, co oznacza, że może ona być stosowana jedynie w odniesieniu do produktów wyprodukowanych zgodnie ze specyfikacją, niezależnie od tego czy produkt jest opatrzony oznaczeniem „gwarantowana tradycyjna specjalność, akronimem GTS czy logo UE. Oznacza to, że większość rejestracji w systemie GTS służy jedynie identyfikacji tradycyjnego produktu, a nie ochronie nazwy.

W ramach systemu każdy producent, który umożliwia przeprowadzenie koniecznych kontroli, może produkować i sprzedawać tradycyjne produkty. Jednak niewielu operatorów spoza kraju, w którym wniosek o rejestrację został złożony, skorzystało z możliwości oferowanych przez ten przepis.

Pytanie 11:

Z uwagi na niewielkie zainteresowanie systemem GTS, czy istnieje lepszy sposób identyfikowania i promowania gwarantowanych tradycyjnych specjalności?

5. ROLNICTWO EKOLOGICZNE

W ostatnich latach popyt na żywność produkowaną ekologicznie stale wzrastał i przekraczał podaż. Spójność systemu stanowi dla rolników i konsumentów gwarancję, że produkt został wyprodukowany zgodnie z zasadami rolnictwa ekologicznego. Kontrole przeprowadzane przez organy publiczne lub jednostki certyfikujące mają podstawowe znaczenie dla utrzymania zaufania społecznego do systemu oraz aby uzasadnić wyższe ceny.

Rynek żywności ekologicznej w UE nadal jest podzielony na rynki krajowe. Krajowe supermarkety zaopatrują się w produkty, które uzyskały certyfikat krajowych organów, pomimo że wszystkie działają zgodnie ze wspólną dla UE normą rolnictwa ekologicznego. Zatem w chwili obecnej wyzwaniem dla UE jest utworzenie dobrze działającego wewnętrznego rynku produktów ekologicznych, tak aby nie stracić przy tym ani nie umniejszyć renomy i wiarygodności, jakimi te produkty się już cieszą.

Począwszy od 1991 r. UE stosuje normy określające zasady ekologicznej gospodarki rolnej wobec europejskich producentów i przetwórców, oraz eksporterów z krajów trzecich, którzy pragną wprowadzić swoje produkty ekologiczne na rynek UE. Normy unijne pozostają w

ściśłym związku z normami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego określonymi w normie międzynarodowej przyjętej w ramach Kodeksu Żywnościowego (*Codex Alimentarius*), co znacznie ułatwia uznawanie ekologicznych produktów wywożonych z UE do innych krajów.

Strategiczne i polityczne cele rolnictwa ekologicznego zostały uzgodnione w 2004 r. i zawarte w Europejskim planie działań na rzecz żywności ekologicznej i rolnictwa ekologicznego. Najważniejszym rezultatem o znaczeniu prawnym jest nowe rozporządzenie w sprawie rolnictwa ekologicznego, przyjęte w czerwcu 2007 r. Z uwagi na niedawne przyjęcie tego aktu Komisja pragnie, aby debata skupiła się na działaniu rynku produktów ekologicznych, a nie na szczegółowych przepisach tego aktu prawnego.

Pytanie 12:

Jakie czynniki mogą hamować rozwój jednolitego rynku produktów ekologicznych w UE?
Jak można usprawnić działanie jednolitego rynku produktów ekologicznych w UE?

6. POLITYKA W ZAKRESIE PRODUKTÓW WYSOKIEJ JAKOŚCI Z REGIONÓW NAJBARDZIEJ ODDALONYCH

Zgodnie z przepisami ustanawiającymi szczególne środki w zakresie rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych UE⁴ wprowadzono symbol graficzny w celu podniesienia świadomości i zwiększenia konsumpcji produktów rolnych wysokiej jakości, naturalnych lub przetworzonych, pochodzących z regionów najbardziej oddalonych. Wykorzystanie symbolu jest monitorowane przez organy powołane przez władze krajowe, a warunki posługiwania się nim są opracowywane przez zainteresowane organizacje handlowe. Produkty rolne, na których symbol może być umieszczony, muszą spełniać wymogi określone w odnośnych przepisach UE, a w przypadku ich braku, w normach międzynarodowych.

Tam, gdzie to konieczne można przyjąć na wniosek reprezentatywnych organizacji handlowych dodatkowe wymogi w odniesieniu do produktów pochodzących z regionów najbardziej oddalonych. Jak do tej pory możliwość tę wykorzystali producenci z najbardziej oddalonych regionów Hiszpanii i Francji (np. w odniesieniu do ananasów, bananów, melonów i innych owoców egzotycznych pochodzących z Gwadelupy, Martyniki i Réunion, oraz w odniesieniu do bananów, pomidorów, ogórków i innych owoców i warzyw, a także kwiatów i win produkowanych na Wyspach Kanaryjskich).

Działania te mają zachęcić rolników do przestrzegania wymogów dotyczących jakości produktów, a także podnieść wartość produktów lokalnych, pochodzących z regionów, które są w gorszym położeniu z uwagi na ich oddalenie od kontynentu europejskiego i charakter wyspowy, a także trudne warunki geograficzne i meteorologiczne. W ten sposób symbol graficzny i związane z nim wymogi dotyczące produkcji powinny przyczynić się do wzrostu konkurencyjności sektora rolnictwa zarówno na rynku lokalnym jak i zewnętrznym.

⁴ Francuskie departamenty zamorskie: Gujana, Martynika, Gwadelupa i Réunion, hiszpańskie Wyspy Kanaryjskie oraz portugalskie Azory i Madera.

Pytanie 13:

Do jakiego stopnia stosowanie symboli graficznych w celu oznakowania produktów pochodzących z najbardziej oddalonych regionów UE zwiększyło ich rozpoznawalność?

W jaki sposób należy rozwijać te działania, aby przyniosły one wzrost sprzedaży wysokiej jakości produktów rolnych pochodzących z regionów najbardziej oddalonych?

7. KOLEJNE SYSTEMY W RAMACH UE

Obecnie funkcjonujące na terenie UE systemy zapewniania jakości obejmujące oznaczenia geograficzne, produkty tradycyjne, produkty pochodzące z pewnych regionów, oraz produkty wyprodukowane w ramach rolnictwa ekologicznego stanowią fundament unijnej polityki jakości. Istnieje szereg projektów kolejnych systemów UE, w tym systemów dotyczących produktów o szczególnych walorach przyrodniczych, produktów górskich, produktów powstałych z poszanowaniem zasad dobrostanu zwierząt⁵, oznakowanie „wyprodukowano w UE” oraz projekt przewidujący rozszerzenie systemu oznakowania Ecolabel na przetworzone produkty rolne. Może to stanowić również zachętę dla rozwiązań innowacyjnych.

Każdy nowy unijny system zapewniania jakości musi odpowiadać potrzebom związanym z polityką UE, które nie mogą być w odpowiedni sposób realizowane przy pomocy systemu krajowego lub branżowego, czy jakiegokolwiek innego instrumentu. W ramach oceny funkcjonowania reformy wspólnej polityki rolnej, wyzwania związane z wpływem wywieranym przez zmiany klimatu, zachowaniem różnorodności biologicznej oraz racjonalnym wykorzystaniem wody zostały uznane za kwestie priorytetowe.

W odniesieniu do ewentualnych nowych systemów Komisja zbada, czy kolejne instrumenty prawne są rzeczywiście konieczne, czy w niektórych przypadkach nie wystarczy opracowanie zestawu wytycznych.

Obowiązkowe systemy mogą okazać się przydatne w kwestiach szczególnie delikatnych i złożonych z prawnego i naukowego punktu widzenia (np. problem dobrostanu zwierząt). W pozostałych przypadkach mogą okazać się wystarczające systemy dobrowolne, mające na celu wspieranie członków systemu w rozwijaniu i ulepszaniu tych systemów.

Obciążenie administracyjne rolników i innych stron zainteresowanych, jak również administracji państw członkowskich i Komisji musi również być uwzględnione, zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa.

⁵ <http://www.welfarequality.net/everyone>: Projekt Welfare Quality® jest finansowany przez Komisję Europejską. Jest to projekt zintegrowany w ramach szóstego programu ramowego. Program badań ma na celu opracowanie norm europejskich w zakresie oceny dobrostanu zwierząt w gospodarstwie oraz systemów informacji o produktach, a także opracowanie strategii w celu uzyskania rzeczywistej poprawy dobrostanu zwierząt.

Pytanie 14:

Czy istnieją jakieś pilne kwestie, dla których istniejące systemy i środki nie stanowią odpowiedniego rozwiązania i które wymagają przyjęcia systemu na poziomie UE?

Czy Komisja powinna brać pod uwagę wprowadzenie systemów obowiązkowych w niektórych przypadkach, np. w kwestiach szczególnie delikatnych i złożonych z prawnego i naukowego punktu widzenia lub tych, które wymagają szerokiej akceptacji ze strony konsumentów?

Jeśli tak, to co można zrobić, aby obciążenie administracyjne zainteresowanych stron i organów publicznych było jak najmniej odczuwalne?

CZĘŚĆ III: SYSTEMY CERTYFIKACJI

8. SYSTEMY CERTYFIKACJI JAKOŚCI ŻYWNOSCI

W ostatnich latach odnotowano poważny wzrost liczby prywatnych i krajowych systemów certyfikacji jakości żywności. Pozwalają one sprzedawcom detalicznym reagować szybko na zmieniające się potrzeby konsumentów i dostarczać im produkty o szczególnych właściwościach lub wyprodukowane przy pomocy szczególnych metod. Dla konsumentów fakt, że produkt objęty jest systemem certyfikacji, stanowi dodatkową gwarancję, że informacje umieszczone na etykiecie są wiarygodne. Dla rolników oznaczają one koszty, lecz również możliwość poinformowania konsumentów o właściwościach produktu.

Systemy certyfikacji w UE mają różną formę: od weryfikowania zgodności z obowiązkowymi normami produkcyjnymi po wprowadzanie dodatkowych wymogów w zakresie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt, właściwości organoleptycznych, opieki społecznej, sprawiedliwego handlu, a także w odniesieniu do kwestii związanych ze zmianami klimatu, z etyką, względami religijnymi lub kulturowymi, metodami produkcji rolnej i z pochodzeniem.

Dla przemysłu spożywczego i sprzedawców detalicznych certyfikacja stanowi dodatkową gwarancję jakości dostarczanych produktów. Certyfikacja zapewnia bezpieczeństwo prawne dając pewność, że rolnicy przestrzegali odpowiednich norm, i w ten sposób wpływa pozytywnie na wizerunek sprzedawcy detalicznego.

Jednak wielość systemów i oznaczeń powstałych w ostatnich latach dała powód do obaw co do przejrzystości wymogów poszczególnych systemów, wiarygodności dostarczanych informacji oraz ewentualnego wpływu na sprawiedliwe stosunki handlowe.

W trakcie niniejszych konsultacji Komisja chce uzyskać opinie na temat tych, w znacznej mierze prywatnych, systemów i wpływu, jaki wywierają one na rolników zarówno w UE jak i poza nią, w tym na rolników z krajów rozwijających się.

8.1. Skuteczność systemów certyfikacji w realizacji celów polityki

Duże przedsiębiorstwa handlu detalicznego mogą wykorzystywać systemy certyfikacji do narzucenia i zapewnienia zgodności z pewnymi wymogami w zakresie produkcji i dostawy. Wielość systemów powstałych w ostatnich latach stanowi odpowiedź sprzedawców na

zapotrzebowania konsumentów, którzy chcą wiedzieć więcej o nabywanej żywności. Główne obawy konsumentów dotyczą problemu higieny i bezpieczeństwa, oraz cen. W przypadku konsumentów poszukujących produktów wysokiej jakości o szczególnych właściwościach lub wyprodukowanych przy użyciu szczególnych metod produkcji, czynniki wpływające na rozwój innowacyjności to:

- pragnienie konsumentów, aby nawiązać bliższy kontakt z rolnictwem poprzez preferowanie produktów lokalnych i sezonowych, wyprodukowanych za pomocą metod produkcji przyjaznych naturze i społeczeństwu;
- kwestie związane z ochroną środowiska, takie jak zapobieganie zmianom klimatycznym, wydajniejsze zarządzanie zasobami naturalnymi takimi jak woda i gleba oraz zachowywanie różnorodności biologicznej;
- promowanie wartości odżywczych produktów spożywczych;
- obawy społeczne: oznakowanie sprawiedliwego handlu jest przykładem systemu opartego na strategicznej intencji wspierania producentów i pracowników (głównie z krajów rozwijających się) w ich dążeniu do zmiany niepewnej sytuacji ekonomicznej i społecznej, w jakiej się znajdują i przejścia do stanu bezpieczeństwa ekonomicznego i samowystarczalności;
- dobrostan zwierząt: prywatne systemy promowane przez grupy działające na rzecz dobrostanu zwierząt i rolników współdziałających ze sprzedawcami detalicznymi i naukowcami. Systemy dotyczące dobrostanu zwierząt zazwyczaj zaświadcniają, dla celów marketingowych, że zostały spełnione wyższe niż minimalne wymagania w zakresie dobrostanu zwierząt.

Wyżej wymienione czynniki przynajmniej po części wyjaśniają powody, dla których w ostatnim okresie powstała ogromna ilość różnych systemów certyfikacji. Powstanie i stosowanie systemu certyfikacji świadczy, w niektórych przypadkach, o istnieniu na rynku popytu na niego.

Systemy zapewniające zgodność z obowiązującymi wymogami prawnymi nazywane są systemami podstawowymi. Systemy te nie ustanawiają nowych, szczególnych wymogów w zakresie jakości, zamiast tego wychodzą od wymogów podstawowych, przekształcają je w szczegółowe zasady obowiązujące operatorów (np. w sprawie prowadzenia dodatkowych rejestrów) i wprowadzają system kontroli mających zapewnić ich stosowanie. Taki rodzaj systemu jest następnie wykorzystywany do promocji produktów jako „certyfikowanych” lub „gwarantowanych” pod względem przestrzegania odpowiednich norm, np. dotyczących higieny. Często takie systemy są wykorzystywane w stosunkach między przedsiębiorstwami w charakterze gwarancji, że dostarczony produkt spełnia odpowiednie normy i wymogi. Systemy te mogą mieć na celu ochronę renomy przedsiębiorstwa oraz ograniczenie liczby i zasięgu ewentualnych roszczeń. W chwili obecnej konsument nie jest informowany, czy produkt spełnia te podstawowe wymogi.

Pytanie 15:

W jaki sposób systemy certyfikacji dotyczące wysokiej jakości produktów mogą zaspokoić zapotrzebowanie społeczne w głównych kwestiach, takich jak właściwości produktu i metody produkcji rolnej?

Jak duże jest niebezpieczeństwo, że konsumenci zostaną wprowadzeni w błąd na skutek stosowania systemów certyfikacji potwierdzających spełnienie podstawowych wymogów?

Jakie są koszty, a jakie korzyści dla rolników i innych producentów żywności (często małych i średnich przedsiębiorstw) wiążące się z przystąpieniem do systemu certyfikacji?

Czy należy zabiegać o bardziej aktywny udział organizacji producentów?

8.2. Nadzór UE

Z uwagi na różnorodność systemów certyfikacji ramy prawne regulujące ich stosowanie są złożone i obejmują wiele obszarów polityki. Systemy certyfikacji podlegają pewnym ograniczeniom, mianowicie:

- zasadom funkcjonowania wspólnego rynku: usługi certyfikacyjne powinny być dostępne w wymiarze transgranicznym. Systemy nie powinny stanowić *de facto* utrudnień dla handlu na rynku wewnętrznym;
- zasadom konkurencji;
- wymogom dotyczącym informowania konsumentów i etykietowania. Czy konsumenci są świadomi rzeczywistego znaczenia informacji umieszczonych na etykiecie?
- szczególnym przepisom prawnym z dziedziny, której system certyfikacji dotyczy.

Komisja w zasadzie nie widzi potrzeby ustanawiania dalszych przepisów regulujących wyżej wymienione aspekty systemów certyfikacji, lecz bierze pod uwagę możliwość opracowania zestawu wytycznych. Powinny one zostać tak opracowane, aby stanowić pomoc dla uczestników systemu w opracowywaniu i ulepszaniu go.

Pytanie 16:

Czy wytyczne opracowane na poziomie UE mogą w sposób wystarczający przyczynić się do bardziej spójnego rozwoju systemów certyfikacji? Jakie kryteria należałoby w nich uwzględnić?

8.3. Ograniczenie obciążeń i kosztów

Główne koszty związane z przystąpieniem do systemu certyfikacji dzielą się na dwa rodzaje: bezpośrednie i pośrednie. Koszty bezpośrednie to opłata składki członkowskiej, koszty kontroli przeprowadzanych przez strony trzecie i koszt certyfikacji. Koszty pośrednie to koszty związane z koniecznością zapewnienia zgodności z normami przewidzianymi w systemie certyfikacji (koszty inwestycji ponoszonych w celu dostosowania urządzeń) oraz bieżące koszty produkcji.

Konieczność uczestniczenia w więcej niż jednym systemie wiąże się ze znacznymi obciążeniami finansowymi i administracyjnymi, szczególnie jeśli chodzi o drobnych producentów. Jeśli rolnik nie przystąpi do danego systemu, jego produkty mogą nie mieć dostępu do pewnych rynków.

Do urzędowych wymogów w zakresie kontroli dochodzą wymogi w zakresie certyfikacji i kontroli narzucane przez systemy prywatne.

Pytanie 17:

Jak można ograniczyć administracyjne koszty i obciążenia związane z przynależnością do jednego systemu certyfikacji jakości lub większej ich liczby?

8.4. Wymiar międzynarodowy

W handlu międzynarodowym, systemy certyfikacji mogą służyć promocji i wprowadzaniu do obrotu produktów o określonych właściwościach. Większość obecnie istniejących systemów stanowi własność prywatną rolników/producentów, przemysłu spożywczego lub sprzedawców detalicznych, dlatego też zaangażowanie Komisji Europejskiej jest tam minimalne.

Dla rolników z krajów rozwijających się, którzy dostarczają swoje towary na rynek UE, prywatne systemy certyfikacji oznaczają zarówno koszty jak i możliwości. Rolnicy mogą napotykać trudności przy przestrzeganiu narzuconych wymogów. Jeśli jednak uzyskają certyfikat w ramach systemu stosowanego przez sprzedawcę detalicznego w UE, mogą mieć lepszy dostęp do rynków UE.

W odniesieniu do dobrostanu zwierząt ekstensywne metody chowu, stosowane przede wszystkim w krajach rozwijających się, mogą stanowić doskonałą okazję do upowszechnienia handlu produktami wyprodukowanymi w poszanowaniu zasad dobrostanu zwierząt, ponieważ certyfikacja metod produkcji mogłaby stanowić dla konsumentów z UE gwarancję stosowania odpowiednich metod chowu.

Pytanie 18:

W jaki sposób można wykorzystać prywatne systemy certyfikacji dla celów wspierania eksportu z UE i promocji europejskich produktów wysokiej jakości na rynkach eksportowych?

W jaki sposób UE może ułatwić wstęp na swój rynek producentom z krajów rozwijających się, którzy muszą spełniać wymogi prywatnych systemów certyfikacji, aby ich towary zostały przyjęte przez poszczególnych sprzedawców detalicznych?

WNIOSEK

Niniejszy dokument zawiera ogólny obraz polityki jakości produktów rolnych. Celem niniejszej zielonej księgi jest wywołanie debaty i uzyskanie pisemnych wypowiedzi. Dlatego zachęca się wszystkie zainteresowane strony do uczestnictwa w konsultacjach. Zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa, opracowywanie polityki powinno odbywać się w sposób jak najbardziej przejrzysty, a działania powinny być podejmowane dopiero po uważnym wysłuchaniu opinii stron zainteresowanych.

Zielona księga stanowi zatem pierwszy etap w procesie tworzenia polityki. Wkład respondentów będzie punktem wyjścia dla Komisji w trakcie przygotowywania komunikatu zawierającego opis alternatywnych rozwiązań politycznych, który według obecnych przewidywań powinien zostać opublikowany w maju 2009 r. Powodzenie niniejszych konsultacji zależy od gotowości szerokiego kręgu zainteresowanych stron do podzielenia się ich obawami, wnioskami i pomysłami na tym ważnym forum publicznym.

Komisja rozważy wypowiedzi respondentów i opublikuje je razem ze swoimi komentarzami.

Pytanie 19:

Zachęca się respondentów do wypowiedzi we wszelkich innych kwestiach związanych z polityką jakości produktów rolnych, które nie zostały tutaj uwzględnione.