

Krzysztof Dobieżyński¹

Katedra Prawa Administracyjnego

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Lublin

Ewolucja podejścia do jakości żywności oraz podstawowe cechy systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych w Unii Europejskiej

Evolution of the approach to food quality and the fundamental features of quality schemes for agricultural products and foodstuffs in European Union

Synopsis: Celem pracy jest przybliżenie genezy rozwiązań prawnych w zakresie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych w UE. Przedstawione zostały również najważniejsze cechy tych systemów, do których należą: chronione nazwy pochodzenia, chronione oznaczenia geograficzne, gwarantowane tradycyjne specjalności oraz produkcja ekologiczna. Obowiązujące regulacje prawne zapewniają systemy jakości produktów rolnych oraz środków spożywczych o charakterze ponadterytorialnym. Konsekwencją ponadterytorialności ochrony jest uniwersalność podstawowych pojęć użytych w obowiązujących aktach prawnych.

Słowa kluczowe: systemy jakości, żywność, chroniona nazwa pochodzenia, chronione oznaczenie geograficzne, gwarantowana tradycyjna specjalność, produkcja ekologiczna

Abstract. The aim of the article is the description of the genesis of legal acts in respect to quality schemes for agricultural products and foodstuffs in the EU. Presented are the most important characteristics of quality schemes for agricultural products and foodstuffs, which are: protected designations of origin, protected geographical indications, guarantees for traditional specialties, and organic farming. The current legal regulations ensure quality schemes for agricultural products and foodstuffs have supranational applications. The consequence of supranational protection is versatility of notions used in legal acts which are currently in force.

Key words: quality schemes, food, protected designations of origin, protected geographical indications, traditional specialties guarantees, organic farming

Wprowadzenie

Na całym świecie jakość produktów rolnych oraz środków spożywczych staje się coraz bardziej doceniana przez konsumentów i coraz częściej to właśnie jakość, a nie cena, stanowi kryterium wyboru danego produktu. W czasach globalizacji oraz powszechnej dostępności do spożywczych dóbr konsumpcyjnych zauważalne są coraz bardziej intensywne próby wyróżnienia przez powrót do korzeni, będących źródłem odmienności, stanowiących o bogatej kulturze danego kraju [Grębowiec 2010]. Zwiększony nacisk na politykę jakości znajduje swój wyraz w szeregu rozwiązań prawnych na poziomie międzynarodowym. Odpowiednie regulacje przyjęła również Unia Europejska.

¹ Dr, e-mail: krzydobi@kul.pl.

Rozwiązania prawne coraz większy nacisk kładą na kształtowanie polityki jakościowej. Na początku drugiej dekady XXI wieku można wyróżnić następujące systemy zapewniania jakości: oznaczenia geograficzne, produkcja ekologiczna, gwarantowane tradycyjne specjalności. Powyższe systemy są niekiedy określane mianem szczególnych systemów zapewnienia jakości [Zielona Księga... 2008]. Dodatkowo istnieją również akty prawne ustanawiające systemy zapewnienia jakości dla produktów pochodzących z najbardziej oddalonych regionów UE (np. dla takich terytoriów jak Martynika, Reunion, Saint-Barthélemy czy Azory).

Obowiązujące regulacje prawne zapewniają systemy jakości produktów rolnych oraz środków spożywczych o charakterze ponadterytorialnym. Zasięg obowiązywania przedmiotowych systemów nie jest bowiem ograniczony do pojedynczych krajów, ale rozciąga się przede wszystkim na terytorium całej UE. Konsekwencją ponadterytorialności ochrony jest uniwersalność podstawowych pojęć użytych w obowiązujących aktach prawnych.

Jakość w unijnych aktach prawnych dotyczących rolnictwa jest ujmowana na dwa sposoby: jako jakość produktów rolnych oraz jakość produkcji. O jakości produktów rolnych można mówić w odniesieniu do produktów stanowiących gwarantowaną tradycyjną specjalność, chronioną nazwę pochodzenia czy chronione oznaczenie geograficzne. Natomiast o jakości produkcji można mówić w odniesieniu do produktów rolnictwa ekologicznego. W obydwu przypadkach ujęcie jakości stanowi szczególną kategorię jakości produktów rolnych [Leśkiewicz 2007].

Cel polityki jakości w rolnictwie jest definiowany jako odpowiednie poinformowanie nabywców i konsumentów o cechach charakterystycznych produktów i właściwościach produkcji rolnej. Przy czym, do „właściwości” produktów rolnych należą zarówno ich cechy charakterystyczne, tj. własności fizyczne, chemiczne, mikrobiologiczne i organoleptyczne takie jak rozmiary, wygląd, smak, barwa, skład itp., jak i „właściwości produkcji rolnej”, tj. metody produkcji, formy chowu zwierząt, stosowane techniki przetwórcze, miejsce upraw i produkcji itp. [Komunikat... 2009].

Niniejsze opracowanie dotyczy problematyki oznaczeń geograficznych, gwarantowanych tradycyjnych specjalności oraz produkcji ekologicznej. Wydaje się bowiem, że są to systemy o największym znaczeniu w całej UE. Ich znaczenie wynika przede wszystkim ze zwiększającej się ilości wniosków o rejestrację chronionych nazw pochodzenia czy chronionych oznaczeń geograficznych ze wszystkich państw UE. Dlatego problematyka produktów pochodzących z najbardziej oddalonych regionów UE zostanie omówiona jedynie w zakresie powiązanim z wskazanymi wyżej zagadnieniami.

Samo pojęcie systemów jakości produktów rolnych oraz środków spożywczych jest pojęciem prawnym. Obecnie pojęcie to występuje w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21.11.2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych. Dlatego też problematyka artykułu dotyczy przede wszystkim systemów jakości ustanowionych przedmiotowym rozporządzeniem.

Kształtowanie się systemów jakości produktów rolnych oraz środków spożywczych

W międzynarodowych stosunkach handlowych ochrona oznaczeń geograficznych była wynikiem rozwoju przemysłu i postępującej globalizacji [Kapała 2007]. Na tym poziomie

ochronę oznaczeń geograficznych uregulowano po raz pierwszy w Konwencji paryskiej o ochronie własności przemysłowej z 1883 r. [Konwencja paryska... 1975]. Konwencja obowiązuje do dnia dzisiejszego. Poza Konwencją paryską można wymienić również takie akty prawne o zasięgu międzynarodowym jak Porozumienie Madryckie z 1891 r. dotyczące zwalczania fałszywych oznaczeń pochodzenia towarów czy Porozumienie Lizbońskie z 1958 r. w sprawie ochrony nazw pochodzenia i ich międzynarodowej rejestracji. Dwa ostatnie wymienione akty nie odegrały jednak większej roli z powodu stosunkowo niewielkiej liczby sygnatariuszy.

Aktualnie jednym z najważniejszych aktów prawnych – na poziomie międzynarodowym – regulującym ochronę oznaczeń geograficznych jest Porozumienie w Sprawie Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej zawarte w 1994 r. (*Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* - TRIPS). TRIPS jest jednym z załączników do Porozumienia w Marakeszu, które powołało do życia Światową Organizację Handlu. Warto podkreślić, że TRIPS wyznacza minimalne standardy ochrony, które muszą być przestrzegane przez każdego sygnatariusza porozumienia. Problematyki oznaczeń geograficznych dotyczą przepisy art. 22 – 24 TRIPS. Przyjęcie TRIPS pokazało, że wspólnota międzynarodowa dotąd zainteresowana bardziej liberalizacją handlu, zwłaszcza w zakresie handlu produktami rolnymi, uznała, że dobrze jest dać producentom w poszczególnych krajach uprawnienie do wyłącznej ochrony oznaczenia geograficznego ziemi na której produkują. Rozwiązanie przewidziane przez TRIPS jest określane jako jedyna i ostatnia forma zalegalizowania monopolu [Kapała...2007]. Podkreślić należy, że zasięg oddziaływania TRIPS jest ogromny biorąc pod uwagę, że WTO liczy obecnie 159 członków (stan na 2.03.2013).

Kwestia ochrony oznaczeń geograficznych znajdowała swoje odbicie również w aktach prawnych Unii Europejskiej. Wiązało się to ściśle z rozwojem Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). WPR ukształtowana w latach 60-tych ubiegłego wieku miała na celu przywrócić państwom europejskim samowystarczalność w dziedzinie żywności. Dążenie do samowystarczalności wynikało z doświadczeń niedoborów żywności, które występowały w niemal wszystkich państwach europejskich w okresie powojennym. WPR miała z jednej strony pomóc europejskim rolnikom w konkurowaniu na szczeblu międzynarodowym przy jednoczesnym wsparciu rozwoju obszarów wiejskich, zwłaszcza w uboższych regionach. Jednym z pierwotnych zadań WPR było bowiem zwiększenie wydajności produkcji rolnej, a jednocześnie zapewnienie dobrych cen rolnikom. Jednak z biegiem czasu wzrost wydajności rolnictwa spowodował nadwyżki produkcyjne. To z kolei powodowało m.in., że producenci rolni nie mogli uzyskać odpowiednich dochodów w zamian za wytwarzane produkty. Dlatego na początku lat 90-tych XX w. jednym z celów reform WPR stało się zrównoważenie rynków rolnych i poprawa konkurencyjności rolnictwa unijnego [Jurcewicz 2011]. Pojawił się również nacisk na politykę jakości produktów rolnych.

Reforma WPR była również wymuszona rezultatem negocjacji Rundy Urugwajskiej (GATT), które miały miejsce w latach 1986-1994. Wspólnota Europejska zobowiązała się bowiem do znoszenia barier w handlu międzynarodowym. Jednocześnie tzw. reforma Mac Sharry'ego początku lat 90-tych XX w., miała na celu zrównoważenie rynków rolnych, poprawę konkurencyjności rolnictwa wspólnotowego oraz ekstensyfikację metod gospodarowania w rolnictwie zgodnie z wymogami ochrony środowiska [Jurcewicz 2011].

Rozwój legislacji unijnej w zakresie systemów jakości produktów rolnych oraz środków spożywczych datuje się od lat 90-tych XX wieku. To wtedy polityka jakości

produktów rolnych została oparta na trzech unijnych systemach: chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych, produkcji ekologicznej oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności.

Ważnym impulsem dla rozwoju ustawodawstwa ustanawiającego systemy jakości – poza reformą WPR – były również reforma europejskiego prawa żywnościowego oraz tworzenie się europejskiego prawa konsumenckiego [Całka 2008]. Traktaty założycielskie Wspólnotę Europejską w pierwotnym brzmieniu nie zawierały bowiem przepisów regulujących ochronę konsumentów czy dotyczących ochrony zdrowia publicznego. Żywność traktowano przede wszystkim jako towar, którym się handluje. Takie podejście powodowało, że nie istniały przepisy unijne regulujące w sposób szczególny sytuację prawną produktów ekologicznych czy tradycyjnych. Dlatego poszczególne kraje członkowskie wprowadzały przepisy regulujące produkcję i wprowadzanie do obrotu tego rodzaju produktów. Jednak w poszczególnych krajach regulacje w tej materii były różnicowane. To z kolei prowadziło do utrudnień w przepływie żywności między państwami członkowskimi. Przeszkody w obrocie żywnością w sposób szczególny dotyczyły produkty ekologiczne i tradycyjne. W przypadku tego rodzaju produktów spełnianie specyficznych wymagań w jednym państwie, zwykle nie wystarczało do spełnienia wymagań w innym. Stąd powstała potrzeba wprowadzenia zasad obrotu żywnością wspólnych dla wszystkich krajów Unii Europejskiej.

Istotne znaczenie miało również orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Cassis de Dijon [wyrok ETS z 20.02.1979 r. w sprawie 120/78]. Sprawa dotyczyła zakazu sprzedaży w Niemczech likieru z czarnych porzeczek wyprodukowanego we Francji. Likier ten zawierający od 15 do 20% alkoholu nie mógł być wprowadzony do obrotu w Niemczech, ponieważ zgodnie z ówczesnie obowiązującymi przepisami prawa niemieckiego likieru owocowe mogły być sprzedawane w tym kraju tylko jeśli zawierały przynajmniej 25% alkoholu. Wyrok ten wprowadził zasadę wzajemnego uznawania standardów (*the principle of mutual recognition*). Według tej zasady produkt legalnie wyprodukowany i wprowadzony do obrotu w jednym państwie członkowskim powinien być dopuszczony do obrotu w innych państwach członkowskich, chyba że państwo importu powołuje się na tzw. wymogi konieczne, czyli np. na ochronę zdrowia publicznego, uczciwość w praktykach handlowych czy na ochronę konsumenta [Ortino 2004]. Wyrok w sprawie Cassis de Dijon wpłynął na rozwój legislacji Wspólnoty w zakresie oznaczeń geograficznych. W 1980 r. Komisja Europejska w Komunikacie dotyczącym skutków wyroku w sprawie Cassis de Dijon wskazał kierunki działań, które miały doprowadzić do znoszenia ograniczeń w przepływie towarów między państwami członkowskimi [Communication...120/78].

W dziedzinie rolnictwa ekologicznego pierwszym aktem na poziomie ponadkrajowym było Rozporządzenie Rady (EWG) 2092/91 z 24.06.1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych. Już w pierwszym projekcie Rozporządzenia dotyczącego produkcji ekologicznej, Komisja Europejska podkreślała, że konsumenci w coraz większym stopniu są zainteresowani produktami ekologicznymi, a jednocześnie ceny tego rodzaju produktów są coraz wyższe. Ponadto, Komisja wskazywała, że produkcja tego rodzaju produktów jest mniej obciążająca środowisko naturalne. W końcu, Komisja zauważyła, że w kontekście reorientacji WPR, ten typ produkcji może służyć osiągnięciu równowagi między produkcją i zapotrzebowaniem na produkty rolnictwa ekologicznego przy uwzględnieniu ochrony środowiska naturalnego [Proposal for a Council

Regulation...1989]. Rozporządzenie nr 2092/91 zostało zastąpione obecnie obowiązującym Rozporządzeniem Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającym rozporządzenie (EWG) nr 2092/91. W literaturze podkreśla się, że produkcja ekologiczna jest również zaliczana do systemów zapewniania jakości, co jest potwierdzone przez samą Komisję Europejską [Dévényi 2011].

Niemal równoległe z regulacją dotyczącą produkcji ekologicznej, powstawały regulacje na szczeblu unijnym mające na celu ochronę szeroko rozumianych oznaczeń geograficznych. W 1992 r. weszło w życie Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2082/92 z dnia 14 lipca 1992 r. w sprawie świadectw o szczególnym charakterze dla produktów rolnych i środków spożywczych. Przedmiotowe Rozporządzenie ustanowiło europejski system ochrony nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych oraz świadectw o szczególnym charakterze produktów rolnych i środków spożywczych. Preambuła tego aktu wskazywała, że w kontekście reorientacji Wspólnej Polityki Rolnej należy udzielić poparcia różnicowaniu produkcji rolnej. Dlatego promocja specyficznych produktów mogłaby przynieść gospodarce wiejskiej liczące się korzyści - w szczególności na obszarach mniej uprzywilejowanych oraz w regionach oddalonych - zarówno poprzez poprawę dochodów rolników, jak i zatrzymanie ludności wiejskiej na tych obszarach. Jednocześnie powyższe rozporządzenie było związane z tworzeniem się wspólnego rynku wewnętrznego. Poza chęcią wspierania producentów z obszarów najslabiej rozwiniętych, projektodawcom zależało na znoszeniu barier w przepływie towarów między państwami członkowskimi.

Rozporządzenie nr 2082/92 zostało zastąpione Rozporządzeniem Rady (WE) nr 509/2006 z 20.03.2006 r. w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami oraz Rozporządzeniem Rady (WE) nr 510/2006 z 20.03.2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych. Rozporządzenie nr 509/2006 wprowadziło zamiast wyrażenia "świadectwo specyficznego charakteru" określenie "gwarantowana tradycyjna specjalność". W powyższych rozporządzeniach po raz kolejny ustawodawca wspólnotowy podkreśla potrzebę wspierania różnorodności produkcji rolnej w celu osiągnięcia na rynkach lepszej równowagi między popytem a podażą. Co więcej, promowanie produktów o specyficznych cechach ma przynieść gospodarce wiejskiej istotne korzyści, w szczególności na obszarach mniej uprzywilejowanych lub oddalonych. Korzyści mają polegać na zwiększeniu dochodów rolników, jak i na zatrzymaniu społeczności wiejskiej na tych obszarach. Rozporządzenia nr 509/2006 oraz 510/2006 zostały zastąpione Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21.11.2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych.

Unijne systemy jakości z jednej strony zostały wprowadzone w celu zapewnienia wysokiej jakości produktów rolnych oraz środków spożywczych. Z drugiej strony powodem wprowadzenia systemów jakości produktów rolnych jest chęć wspierania rozwoju gospodarki obszarów wiejskich. W szczególności chodzi o wspieranie „obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, terenów górskich i regionów najbardziej oddalonych, gdzie sektor rolny ma znaczący udział w gospodarce, a koszty produkcji są wysokie” [Rozporządzenie... nr 1151/2012].

W dokumentach unijnych podkreśla się, że producenci rolni muszą stawiać czoła zagrożeniom wynikającym z globalizacji, koncentracji siły przetargowej ze strony podmiotów sprzedających towary oraz ze strony kryzysów ekonomicznych [Zielona Księga... 2008]. Jednocześnie konsumenci w coraz większym zakresie poszukują towarów

autentycznych, które są produkowane przy użyciu tradycyjnych metod. Połączenie tych dwóch potrzeb razem z różnorodnością oraz jakością produktów rolnych wytworzonych w UE ma być źródłem przewagi konkurencyjnej producentów unijnych w zestawieniu z producentami pochodzącymi z krajów spoza UE.

Warto prześledzić jakie były cele wprowadzenia Rozporządzenia nr 1151/2012. Już preambuła przedmiotowego Rozporządzenia zakłada, że producenci będą w stanie nadal wytwarzać gamę różnorodnych wyrobów o wysokiej jakości jedynie wtedy, gdy za swą pracę otrzymają godziwe wynagrodzenie. W tym celu muszą mieć oni możliwość informowania kupujących i konsumentów o cechach swych wyrobów na zasadach uczciwej konkurencji. Producenci powinni mieć również możliwość właściwego oznaczania swych produktów trafiających do obrotu. Uruchamianie systemów jakości dla producentów, które będą wynagradzać ich za pracę włożoną w produkcję różnorodnych wyrobów o wysokiej jakości, może być korzystne dla gospodarki obszarów wiejskich. Przepisy Rozporządzenia w szczególności mają wspomagać rozwój obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, terenów górskich i regionów najbardziej oddalonych, gdzie sektor rolny ma znaczący udział w gospodarce, a koszty produkcji są wysokie. W ten sposób systemy jakości mogą wnieść swój wkład w politykę rozwoju obszarów wiejskich, oraz w politykę wsparcia dochodu i politykę rynkową w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) a także stanowić ich dopełnienie. W szczególności, mogą wspomóc obszary, na których sektor rolny ma istotne znaczenie gospodarcze, a zwłaszcza obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Podstawowe cechy systemów jakości produktów rolnych oraz środków spożywczych

Systemy jakości dzieli się generalnie na dwa typy - polegające na certyfikacji oraz na oznakowaniu [Komunikat... 2009]. Certyfikowanie produktów polega na możliwości nadawania produktom swego rodzaju certyfikatów, które poświadczają, że dany produkt posiada określoną wartość dodaną. Obecnie najważniejszymi aktami prawnymi w zakresie systemów jakości produktów rolnych oraz środków spożywczych są Rozporządzenie nr 1151/2012 oraz Rozporządzenie nr 834/2007.

Jednak nie są to jedyne akty prawne służące zapewnieniu jakości produktów rolnych. Środki polityki jakości produktów rolnych – zgodnie z Rozporządzeniem nr 1151/2012 - zostały ustanowione w takich aktach prawnych jak: Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1601/91 z 10.06.1991 r. ustanawiające ogólne zasady definicji, opisu i prezentacji win aromatyzowanych, aromatyzowanych napojów winopochodnych i aromatyzowanych koktajli winopodobnych; Dyrektywa Rady nr 2001/110/WE z dnia 20 grudnia 2001 r. odnoszącej się do miodu; Rozporządzenie Rady (WE) nr 247/2006 z 30.01.2006 r. w sprawie szczególnych działań w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów peryferyjnych Unii Europejskiej; Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22.10.2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 110/2008 z 15.01.2008 r. w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych. Przy czym Rozporządzenie nr 1151/2012 nie uchylilo np. Rozporządzenia nr 110/2008, ponieważ ten ostatni akt prawny został stosunkowo niedawno przyjęty [Proposal for a Regulation...2010].

Celem Rozporządzenia nr 1151/2012 jest wspieranie producentów produktów rolnych i środków spożywczych w informowaniu kupujących i konsumentów o cechach produktów i środków spożywczych i związanej z nimi produkcji rolnej. Dzięki temu ma zostać zrealizowane kilka celów szczegółowych takich, jak: uczciwa konkurencja – dla rolników oraz producentów produktów rolnych i środków spożywczych mających cechy jak również właściwości stanowiące wartość dodaną; dostęp konsumentów do wiarygodnych informacji na temat tych produktów; przestrzeganie praw własności intelektualnej oraz integralność rynku wewnętrznego.

Rozporządzenie nr 1151/2012 określa, że przedmiotem ochrony jest nazwa pochodzenia oraz oznaczenie geograficzne. O ile chronione nazwy pochodzenia oraz chronione oznaczenia geograficzne podkreślają przede wszystkim związek produktu z danym obszarem geograficznym, o tyle gwarantowana tradycyjna specjalność podkreśla tradycyjny charakter składu lub procesu produkcji danego produktu rolnego. Przedmiotem ochrony – w myśl przedmiotowego rozporządzenia – są również gwarantowane tradycyjne specjalności. Odnoszą się one do produktów rolnych lub środków spożywczych posiadających specyficzną nazwę, lub mających specyficzny charakter. Nazwa powinna określać jego specyficzny charakter będący wynikiem tradycyjnego sposobu produkowania lub przetwórstwa, bądź tradycyjnego składu [Grębowiec 2010].

Nazwy pochodzenia oraz oznaczenia geograficzne, które mają zostać objęte ochroną na terytoriach państw członkowskich, są rejestrowane na szczeblu unijnym. Aby ułatwić informowanie opinii publicznej o tym, które nazwy korzystają z tego typu ochrony, a w szczególności, aby zapewnić ochronę nazw i kontrolę nad sposobem ich wykorzystania, nazwy są wpisywane do rejestru chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych. Nazwy te należy wpisywać do rejestru jako chronione oznaczenia geograficzne, chyba że w takich umowach międzynarodowych zostaną one wyraźnie oznaczone jako nazwy pochodzenia. Podobnie, aby gwarantowane tradycyjne specjalności mogły zostać zastrzeżone, powinny zostać zarejestrowane na szczeblu unijnym. Wpis do rejestru powinien również dostarczać informacji konsumentom oraz podmiotom uczestniczącym w handlu.

Przepisy Rozporządzenia nr 1151/2012 wprowadziły ponadto „drugi poziom systemów jakości”. W założeniu drugi poziom systemów jakości ma być oparty na określeniach jakościowych, które przydają produktom dodatkowej wartości, mogą być podane do wiadomości w ramach rynku wewnętrznego i są stosowane na zasadzie dobrowolności. Przedmiotowe określenia jakościowe, które mają być stosowane fakultatywnie, powinny odnosić się do konkretnych cech horyzontalnych, dotyczących co najmniej jednej kategorii produktów, metody produkcji rolnej lub właściwości procesu przetwarzania, stosowanych w konkretnych dziedzinach. Tego rodzaju określeniem jest „produkt górski”. Produkt górski to produkt przeznaczony do spożycia dla ludzi w odniesieniu do którego zarówno surowce, jak i pasza dla zwierząt gospodarskich pochodzą przede wszystkim z obszarów górskich. Natomiast, w przypadku produktów przetwarzanych określenie „produkt górski” może być stosowane jeżeli przetwarzanie odbywa się również na obszarach górskich.

Przepisy Rozporządzenia nr 1151/2012 wprowadziły również możliwość stosowania określenia „produkt rolnictwa wyspiarskiego”. Tego rodzaju określenie może być stosowane wyłącznie do opisu przeznaczonych do spożycia przez ludzi produktów wymienionych w załączniku I do Traktatu, wytworzonych z surowców pochodzących z wysp. Co więcej, aby przedmiotowe określenie mogło być stosowane do produktów

przetworzonych, przetwarzanie takie również musi odbywać się na wyspach, w przypadkach gdy w zasadniczy sposób wpływa to na szczególne cechy charakterystyczne produktu końcowego.

Przepisy tego Rozporządzenia podkreślają rolę grupy. Zgodnie z przedmiotowym Rozporządzeniem grupa to dowolne stowarzyszenie, niezależnie od jego formy prawnej, skupiające głównie producentów lub przetwórców, których działalność związana jest z tym samym produktem. Grupy mają odgrywać kluczową rolę w procesie składania wniosku o rejestrację nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności, a także w zmianach specyfikacji i wniosków o cofnięcie rejestracji. Grupa może także prowadzić działania związane z nadzorem nad realizacją ochrony zarejestrowanych nazw, zgodnością produkcji ze specyfikacją produktu, informowaniem o zarejestrowanej nazwie i jej promocją oraz zasadniczo wszelkie działania, których celem jest podniesienie wartości zarejestrowanych nazw i zwiększenie skuteczności systemów jakości. Preambuła Rozporządzenia nr 1151/2012 wyraźnie wskazuje, że intencją ustawodawcy unijnego jest wzmocnienie roli producentów rolnych m.in. w procesie składania wniosków o rejestrację. Jest to o tyle istotne, że jednym z celów Rozporządzenia jest wspieranie producentów rolnych. Przepisy Rozporządzenia nr 1151/2012 nie formułują wymogu zorganizowania się w grupę posiadającą osobowość prawną. Jednak negatywne doświadczenia grup producentów, którzy zorganizowali się w konsorcjum niemające osobowości prawnej powodują, że korzystniej jest organizować się w grupę w jednej z form mających osobowość prawną [Winawer i Wujec 2013].

W końcu przepisy Rozporządzenia nr 1151/2012 ustanowiły rejestry chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych, jak również rejestr gwarantowanych tradycyjnych specjalności. Rejestry te zostały ustanowione na szczeblu unijnym. Jest to konsekwencją faktu, że ochrona powyższych systemów jest rozciągnięta na terytorium całej UE. Wpis jest dokonywany przez Komisję Europejską. Podkreślić należy, że wnioski o rejestrację mogą również pochodzić od państw, które nie są członkami UE. Najważniejsze jednak, że wszystkie te wnioski podlegają ocenie według jednolitych kryteriów określonych przepisami Rozporządzenia nr 1151/2012.

W literaturze przedmiotu podkreśla się korzyści osiągane przez producentów produktów regionalnych i tradycyjnych chronionych omawianymi oznaczeniami. O korzyściach można mówić zarówno na poziomie ekonomicznym (tak w skali mikro jak i makroekonomicznej), społecznym, kulturowym, czy turystycznym [Borowska 2009]. W Polsce charakterystyczny jest wzrost zainteresowania producentów rolnych przedmiotowymi systemami. Przejawia się to przede wszystkim w coraz większej liczbie wniosków producentów rolnych, którzy ubiegają się o pomoc w ramach wybranych systemów jakości włączonych do działania 132 „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności” w ramach PROW 2007-2013 [Goryńska-Goldmann i Wojcieszak 2013].

W zakresie produkcji ekologicznej – w kontekście zapewniania jakości – podstawowym aktem prawnym jest obecnie Rozporządzenie nr 834/2007. Zgodnie z tym aktem prawnym produkcja ekologiczna jest ogólnym systemem zarządzania gospodarstwem i produkcji żywności, łączącym najkorzystniejsze dla środowiska praktyki, wysoki stopień różnorodności biologicznej, ochronę zasobów naturalnych, stosowanie wysokich standardów dotyczących dobrostanu zwierząt i metodę produkcji odpowiadającą wymaganiom niektórych konsumentów preferujących wyroby wytwarzane przy użyciu substancji naturalnych i naturalnych procesów. W myśl postanowień Rozporządzenia, ekologiczna metoda produkcji z jednej strony dostarcza towarów na specyficzny rynek

kształtowany przez popyt na produkty ekologiczne, a z drugiej strony jest działaniem w interesie publicznym, ponieważ przyczynia się do ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i rozwoju obszarów wiejskich. Rolnictwo ekologiczne jest systemem gospodarowania ściśle powiązaniem z jakością środowiska przyrodniczego [Brodzińska 2010]. Jednocześnie system ten stosunkowo niedawno, gdyż w krajach Europy Zachodniej w latach osiemdziesiątych XX wieku, a w Polsce dwie dekady później, zaczął się intensywnie rozwijać. Przepisy Rozporządzenia nr 834/2007 ustanowiły m.in. zasady na jakich ma się odbywać produkcja ekologiczna. Ponadto, zostały określone zasady znakowania produktów ekologicznych. Zasady te są wspólne dla wszystkich państw członkowskich UE.

Rozporządzenie nr 834/2007 nie jest jedynym aktem prawnym regulującym szeroko rozumianą produkcję ekologiczną. Przedmiotowej problematyki dotyczy choćby Rozporządzenie Komisji (WE) nr 710/2009 z dnia 5.08.2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 889/2008 ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w odniesieniu do ustanawiania szczegółowych zasad dotyczących ekologicznej produkcji zwierzęcej w sektorze akwakultury i ekologicznej produkcji wodorostów morskich. Zgodnie z Rozporządzeniem nr 710/2009 wodne obszary, na których uprawia się ekologiczne wodorosty morskie i prowadzi chów zwierząt akwakultury, mają zasadnicze znaczenie dla uzyskania bezpiecznych produktów wysokiej jakości przy wywieraniu jednocześnie minimalnego oddziaływania na środowisko wodne. Jednocześnie ustawodawca unijny podkreśla, że ekologiczna produkcja zwierzęca w sektorze akwakultury powinna zapewniać zwierzętom zaspokojenie ich potrzeb gatunkowych. A zatem zastosowanie przepisów prawa unijnego obejmuje również akwakulturę ekologiczną, która jest stosunkowo nowym obszarem produkcji ekologicznej w porównaniu do rolnictwa ekologicznego, w przypadku którego zebrano już dużo doświadczeń na poziomie gospodarstwa rolnego.

Zarówno przepisy Rozporządzenia nr 1151/2012, jak i nr 834/2007 określają również zasady na jakich ma się odbywać kontrola w ramach przedmiotowych systemów jakości. Jak bowiem wskazują przepisy Rozporządzenia nr 1151/2012 wartość dodana oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności opiera się na zaufaniu konsumentów. Wiarygodność zaś będzie zależeć od skutecznej weryfikacji i kontroli.

Podsumowanie

Systemy jakości ustanawiające chronione nazwy pochodzenia, chronione oznaczenia pochodzenia oraz gwarantowane tradycyjne specjalności są obecnie aktywnym narzędziem tworzenia polityki jakości. O popularności systemów świadczy coraz większa ilość wniosków o rejestrację. Zostały ustanowione systemy jakości, które są wspólne dla wszystkich krajów UE. Co więcej, te systemy zostały otwarte dla podmiotów pochodzących spoza UE, o ile rzecz jasna spełnią oni warunki przewidziane przepisami rozporządzeń unijnych. Tak skonstruowane zasady sprzyjają z jednej strony wspieraniu producentów rolnych, a drugiej znoszą bariery w handlu produktami na rynku zewnętrznym. Jednocześnie systemy jakości są środkiem ochrony producentów rolnych na globalnym rynku. Producenci otrzymali bowiem środki dla podkreślenia walorów produktów rolnych przez siebie wytworzonych. Jednocześnie w myśl założeń ustawodawcy unijnego uniwersalność oraz ponadterytorialność pojęć użytych w rozporządzeniach

tworzących systemy jakości mają być dodatkowym wzmocnieniem siły tego rodzaju ochrony. Większy zasięg terytorialny obowiązywania ochrony – nieograniczony tylko do terytorium jednego państwa - ma w założeniu przyczynić się do zwiększenia potencjalnego rynku zbytu produktów. Już sama metoda regulacji prawnej, tj. rozporządzeń, czyli aktów prawnych obowiązujących bez pośrednio w całej UE wskazuje, że ustawodawca unijny dąży do zapewnienia ochrony na terenie całej UE. Ujednolicenie ochrony i zapewnienie jej na poziomie całej UE tworzy dobrze oceniany w literaturze system przede wszystkim promocji określonych produktów. Ujednolicenie przepisów prawa jest jednocześnie wynikiem zjawiska globalizacji w obszarze agrobiznesu i rolnictwa. Globalizacja, prowadząc bowiem do intensyfikacji kontaktów międzynarodowych i międzyregionalnych, powoduje zwiększenie potrzeby transregionalnej regulacji prawa. Wynika to zarówno z potrzeby zbliżonego poziomu ochrony prawnej przepływów globalnych, jak i ujednolicenia obowiązujących przepisów w tym zakresie, co ułatwia obrót handlowy [Kowalczyk 2012].

Jednak nie można nie zauważyć pewnych mankamentów przyjętych rozwiązań. Ze względu na tematykę artykułu, w tym miejscu można jedynie zasygnalizować pewne kwestie. Należy zastanowić się w szczególności, czy jak to czynią przepisy Rozporządzenia nr 1151/2012 samo pochodzenie danego produktu rolnego z obszarów mniej rozwiniętych automatycznie wpływa pozytywnie na jego jakość. Okoliczność, że dany produkt pochodzi z obszarów górskich nie musi przecież oznaczać, że posiada on wartość dodaną, o której mówią przepisy unijnych aktów prawnych. Zastanowić się można zatem nad celowością wyróżniania w tekście Rozporządzenia właśnie tej kategorii obszarów. Nie zmienia to faktu, że ustawodawca unijny traktuje przepisy prawa jako element wspierania rozwoju obszarów wiejskich, zwłaszcza obszarów słabiej rozwiniętych. Temu służą ponadterytorialność pojęć oraz ich uniwersalność w zakresie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych w całej UE.

Literatura

- Borowska A. [2009]: Globalne trendy konsumpcji a żywność tradycyjna i regionalna, [w:] Koniunktura gospodarcza a funkcjonowanie rynków, red. R. Żelazny, Wyd. AE, Katowice.
- Brodzińska K. [2010]: Rozwój rolnictwa ekologicznego w Polsce na tle uwarunkowań przyrodniczych i systemu wsparcia finansowego, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie Problemy Rolnictwa Światowego, Tom 10 (XXV).
- Całka E. [2008]: Geograficzne oznaczenia pochodzenia. Studium z prawa wspólnotowego i polskiego, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Communication from the Commission concerning the consequences of the judgment given by the Court of Justice on 20 February 1979 in Case 120/78 ('Cassis de Dijon'), OJ 1980, C 256/2.
- Dévényi P. [2011]: The New Proposal on Agricultural Product Quality Schemes – Quality Legislation on Quality Questions? *European Food & Feed Law Review* no. 3.
- Goryńska-Goldmann E., Wojcieszak M. [2013], Pozyskiwanie środków unijnych przez producentów rolnych w Polsce w ramach działania 132 PROW 2007-2013, *Journal of Agribusiness and Rural Development*, nr 1(27).
- Grębowiec M. [2010]: Rola produktów tradycyjnych i regionalnych w podejmowaniu decyzji nabywczych przez konsumentów na rynku dóbr żywnościowych w Polsce, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie Problemy Rolnictwa Światowego, Tom 10 (XXV).
- Jurcewicz A. [2011]: Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej [w:] Prawo rolne, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.

- Kapała A. [2007]: Ochrona oznaczeń geograficznych produktów rolnych i środków spożywczych w prawie międzynarodowym. *Przegląd Prawa Rolnego* nr 1.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie polityki jakości produktów rolnych, SEC(2009) 670, SEC(2009) 671, Bruksela 28.05.2009, KOM(2009) 234 wersja ostateczna.
- Konwencja paryska z 20.03.1883 r. o ochronie własności przemysłowej, Dz. U. z 1975r., Nr 9, poz. 51 i 52.
- Kowalczyk S. [2012]: Konsekwencje globalizacji dla rolnictwa europejskiego, *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie Problemy Rolnictwa Światowego*, Tom 12 (XXVII), z. 1.
- Leśkiewicz K. [2007]: Z prawnej problematyki jakości produktów rolnictwa ekologicznego. *Przegląd Prawa Rolnego* nr 1.
- Ortino F. [2004]: *Basic Legal Instruments for the Liberalisation of Trade. A Comparative Analysis of EC and WTO Law*; Hart Publishing, Portland.
- Proposal for a Council Regulation (EEC) on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs, COM (89) 552 final.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on agricultural product quality schemes, Brussels, 10.12.2010, COM/2010/0733 final - COD 2010/0353.
- Rozporządzenie Rady (EWG) 2092/91 z dnia 24.06.1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych; Dz.U. L 198 z 22.7.1991, s. 1-15.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2082/92 z dnia 14.07.1992 r. w sprawie świadectw o szczególnym charakterze dla produktów rolnych i środków spożywczych; Dz.U. L 208 z 24.7.1992, s. 9-14.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28.06.2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91; Dz.U. L 189 z 20.7.2007, s. 1-23.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 710/2009 z dnia 5.08.2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 889/2008 ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w odniesieniu do ustanawiania szczegółowych zasad dotyczących ekologicznej produkcji zwierzęcej w sektorze akwakultury i ekologicznej produkcji wodorostów morskich; Dz.U. L 204 z 6.8.2009, str. 15-34.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21.11.2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych; Dz.U. UE L 343 z 14.12.2012, s. 1-29.
- Winawer Z, Wujec H. [2013], *Produkty regionalne i tradycyjne we Wspólnej Polityce Rolnej*, Wyd. Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Warszawa.
- Wyrok ETS z 20.02.1979 r. w sprawie 120/78 Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein; Rec. s. 649.
- Zielona Księga w sprawie jakości produktów rolnych: normy jakości produktów, wymogi w zakresie produkcji rolnej, systemy jakości; Bruksela, dnia 15.10.2008, KOM(2008) 641 wersja ostateczna.