

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do norm handlowych**

COM(2010) 738 wersja ostateczna – 2010/0354 (COD)

(2011/C 218/23)

Sprawozdawca: **Antonio POLICA**

Rada, w dniu 18 stycznia 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 27 stycznia 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2, a w odniesieniu do tytułu II również zgodnie z art. 118 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgając opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do norm handlowych*

COM(2010) 738 wersja ostateczna – 2010/0354 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 152 do 5 – 10 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Streszczenie uwag i zaleceń Komitetu

1.1 EKES ocenia pozytywnie wnioski Komisji mający na celu stworzenie spójnej polityki zapewniania jakości produktów rolnych ukierunkowanej na wspomaganie rolników w informowaniu o parametrach, cechach i właściwościach produktów rolnych oraz zagwarantowanie odpowiednich informacji dla konsumentów. Komitet jest ponadto przekonany, że pakiet przepisów służący zapewnieniu jakości może przyczynić się do zwiększenia możliwości zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, przeciwdziałając wyludnieniu, pomagając w zachowaniu specyfiki kulturowej, poprawie relacji człowieka ze środowiskiem i w bardziej odpowiedniej gospodarce zasobami naturalnymi.

1.2 Komitet popiera poprawę systemów wyszczególniania produktów rolno-spożywczych (nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych, gwarantowanych tradycyjnych specjalności), tak by uprościć i zrationalizować związane z nimi wymogi, wzmacniając jednocześnie model. Ma ponadto nadzieję, że w ich ramach zwiększona zostanie ochrona przed nieuczciwymi praktykami handlowymi, i uważa, że powszechne zastosowanie norm handlowych może się przyczynić do tej poprawy.

1.3 Komitet uważa – tak jak zaznaczył już w swych wcześniejszych opiniach<sup>(1)</sup> – że identyfikowalność rozumiana jako środek umożliwiający prześledzenie historii produktu w całym łańcuchu od czasu jego produkcji do sprzedaży jest istotnym instrumentem umożliwiającym skuteczne zastosowanie wszystkich zaleceń, które zostaną przyjęte po wprowadzeniu konkretnych norm handlowych. Uważa, że same informacje zawarte na

etykiecie nie są wystarczające, lecz konieczne jest zagwarantowanie możliwości ich obiektywnego potwierdzenia.

1.4 Oprócz zagwarantowania prawdziwości informacji przy użyciu skutecznych instrumentów identyfikowalności, trzeba również zwiększyć i zapewnić ich skuteczność, zamieszczając na etykiecie jasne, pełne i zrozumiałe informacje, zapewniając właściwą równowagę między prawem konsumenta do pełnych informacji a czytelnością informacji związaną z wielkością czcionki, co pomoże uniknąć nadmiernej złożoności, technicznego charakteru czy też długości informacji, które mogą zdezorientować konsumenta lub zniechęcić go do lektury.

1.5 W celu zagwarantowania adekwatności i skuteczności kontroli, Komitet zaleca, by również faktury oraz wszelka dokumentacja dołączona do produktów obejmowały podstawowe informacje zawarte w normach handlowych konkretnego sektora lub produktu. Szczególną uwagę należy zwrócić na produkty importowane do UE z krajów trzecich, tak by zwalczać nieuczciwe praktyki handlowe i do nich zniechęcać<sup>(2)</sup>.

1.6 Sieci kontroli koniecznej do sprawdzenia zgodności produktów z obecnymi i przyszłymi przepisami oraz do zastosowania odpowiednich sankcji administracyjnych w wypadku naruszenia norm handlowych powinny towarzyszyć starania i inicjatywy na rzecz zwiększenia odpowiedzialności podmiotów tego sektora i rozpowszechnienia kultury poszanowania przepisów.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 5-10 „Wspólnotowy model rolnictwa: jakość produkcji i informowanie konsumentów jako czynniki konkurencyjności”.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 60–64, opinia w sprawie bezpieczeństwa sanitarnego importowanych produktów rolnych i żywnościowych.

1.7 Komitet rozumie, że postanowienie dotyczące wykorzystania instrumentu aktów delegowanych do uregulowania kwestii norm handlowych jest zgodne z podejściem polegającym na uproszczeniu przepisów wprowadzonym w traktacie lizbońskim, z art. 290 TFUE oraz z podejściem przyjętym dotychczas przez Komisję i akceptowanym w analogicznych sytuacjach przez Komitet<sup>(3)</sup>. Zaleca niemniej, by z instrumentu tego korzystano ostrożnie, gdyż brak odpowiedniej selektywności i brak poszanowania specyfiki mogą wywołać zakłócenia w sektorach, które są obecnie regulowane za pomocą ścisłych norm handlowych, przede wszystkim w sektorze „świeżych owoców i warzyw”<sup>(4)</sup>.

1.8 Co się tyczy informacji, które powinny być obowiązkowo zamieszczane na etykiecie, pozytywnym faktem jest zapewne wprowadzenie podstawy prawnej nakładającej we wszystkich sektorach obowiązek wskazania „miejsca produkcji”<sup>(5)</sup> w odpowiedzi na oczekiwania konsumentów związane z przejrzystością i informacją, co zapobiegnie podawaniu innych informacji, które mogłyby wprowadzać konsumentów w błąd. Natomiast mało spójne wydaje się wprowadzenie „odpowiedniego poziomu geograficznego”, który byłby ustalany indywidualnie. Bardziej wskazane byłoby raczej, co Komitet postulował już częściowo w przeszłości<sup>(6)</sup>, zamieszczenie na etykiecie informacji o „miejscu produkcji” rozumianym jako miejsce uprawy lub hodowli, czy też kraj, z którego pochodzi produkt rolny nieprzetworzony lub wykorzystany do produkcji żywności.

1.9 Parlament i Rada wyraziły jasno chęć uregulowania kwestii podstawowych produktów żywnościowych dla obywateli europejskich i objęcia ich ochroną prawną; w tej dziedzinie UE uczyniła już wiele w przeszłości i posiada obecnie szersze kompetencje specjalistyczno-prawne, by kontynuować ten proces. W szczególności Komitet sprzeciwia się automatycznemu dostosowaniu do obowiązujących norm handlowych przyjętych przez organizacje międzynarodowe<sup>(7)</sup> bez uprzedniej analizy i oceny w celu ustalenia ich skuteczności i spójności z nowymi ramami prawnymi.

1.10 Komitet zgadza się z zasadą proporcjonalności ujętą pośród zasad prawnych omawianego wniosku, lecz wyraża zaniepokojenie, że jej zastosowanie w ramach definicji jakościowych stosowanych fakultatywnie może doprowadzić do mniej wiążących kontroli oraz do rzadszego przestrzegania samych przepisów. Należy dążyć do uproszczenia i zmniejszenia biurokracji, zachowując jednocześnie odpowiedni system kontroli chroniący konsumentów.

1.11 Środki wymienione we wniosku byłyby skuteczniejsze, gdyby zostały szeroko rozpowszechnione bezpośrednio wśród konsumentów i za pośrednictwem ich stowarzyszeń branżowych. Środki masowego przekazu są szeroko wykorzystywane do aktywizacji sprzedaży, lecz niewystarczająco – do pogłębienia wiedzy obywateli UE na temat chroniących ich przepisów i podniesienia ich świadomości na temat decyzji, które podejmują w chwili zakupu.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 30-32 „Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przez EFRR oraz systemy wsparcia bezpośredniego w ramach WPR”.

<sup>(4)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1580/07 zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1221/08 Komisji.

<sup>(5)</sup> COM(2010) 738 wersja ostateczna – art. 112e ust. 3 lit. c).

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 81, pkt 1.3 i Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 35, pkt 5.5.18.

<sup>(7)</sup> COM(2010) 738 wersja ostateczna, art. 112b ust.3 i zał. XIIB.

## 2. Wstęp – dokument Komisji

2.1 Pakiet przepisów służący zapewnieniu jakości ma na celu ulepszenie zarówno przepisów UE dotyczących jakości produktów rolnych, jak i funkcjonowania krajowych i prywatnych systemów certyfikacji, tak by stały się one prostsze, bardziej przejrzyste i łatwiejsze do zrozumienia, a także były bardziej podatne na innowację i mniej uciążliwe dla producentów oraz administracji.

2.1.1 Pakiet przepisów służący zapewnieniu jakości współgra z innymi obszarami polityki UE. W niedawnym komunikacie Komisji dotyczącym WPR po 2013 r. wskazano m.in. potrzebę utrzymania dywersyfikacji działalności rolnej na obszarach wiejskich, a także potrzebę podniesienia konkurencyjności. Również w komunikacie „Europa 2020: strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, wymieniając priorytety UE, podkreślono, że celem strategicznym jest promowanie większej konkurencyjności gospodarki, zważywszy, że jakość jest jednym z mocnych punktów konkurencyjności rolnictwa europejskiego.

2.2 W 2009 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie polityki jakości produktów rolnych (COM(2009) 234 wersja ostateczna), w którym zawarto następujące wytyczne strategiczne:

- usprawnienie komunikacji w odniesieniu do właściwości produktu rolnego między rolnikami a nabywcami i konsumentami;
- dalsze doskonalenie spójności między poszczególnymi instrumentami polityki jakości produktów rolnych UE;
- zmniejszenie stopnia złożoności w celu ułatwienia i uprzyśpieszenia rolnikom, producentom i konsumentom stosowania rozmaitych systemów i wymogów związanych z oznakowaniem.

2.3 Pakiet przepisów służący zapewnieniu jakości obejmuje:

2.3.1 wniosek dotyczący rozporządzenia mający na celu uproszczenie zarządzania systemami jakości poprzez ich połączenie w jeden instrument prawny; rozporządzenie to gwarantuje spójność różnych instrumentów i ułatwia zainteresowanym stronom zrozumienie poszczególnych systemów;

2.3.2 wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie norm handlowych mający na celu zwiększenie przejrzystości i uproszczenie mających zastosowanie procedur;

2.3.3 wytyczne określające najlepsze praktyki w zakresie tworzenia i funkcjonowania systemów certyfikacji produktów rolnych i środków spożywczych;

2.3.4 wytyczne w sprawie etykietowania środków spożywczych wykorzystujących produkty posiadające chronione nazwy pochodzenia (CHNP) i chronione oznaczenia geograficzne jako składniki (CHOG).

## 2.4 Nazwy pochodzenia i oznaczenia geograficzne:

we wniosku utrzymano i wzmocniono system jakości produktów rolnych i środków spożywczych, wykluczając systemy regulujące oznaczenia geograficzne win, napojów aromatyzowanych i napojów alkoholowych. Ponadto obecna procedura rejestracji przyspiesza przewidziane terminy, wprowadza szereg minimalnych wspólnych zasad w odniesieniu do kontroli urzędowych i utrzymuje zakres zastosowania rozporządzenia (produkty przeznaczone do spożycia przez ludzi i inne produkty).

## 2.5 Gwarantowane tradycyjne specjalności:

utrzymano system rezerwacji nazw gwarantowanych tradycyjnych specjalności, lecz zniesiono możliwość zarejestrowania nazw bez dokonania rezerwacji. Uproszczono system rejestracji, okres przewidziany w ramach kryterium „tradycji” wydłużono do 50 lat, a system ograniczono do gotowych dań i produktów przetworzonych.

## 2.6 Definicje jakościowe stosowane fakultatywnie:

wniosek ma na celu włączenie do rozporządzenia definicji jakościowych stosowanych fakultatywnie, gdyż mają one cechy wnoszące wartość dodaną, oraz utrzymanie niektórych konkretnych norm handlowych (mięso drobiu z chowu wybiegowego, miód kwiatowy, oliwa z oliwek z pierwszego tłoczenia na zimno) wraz z dostosowaniem do ram prawnych zawartych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

## 2.7 Normy handlowe:

we wniosku przewidziano ogólną zasadę, że Komisja przyjmuje normy handlowe w drodze aktów delegowanych. W odniesieniu do wszystkich sektorów ustanowiono podstawę prawną, która zobowiąże do wskazania na etykiecie miejsca produkcji na odpowiednim poziomie geograficznym, zgodnie ze specyfiką każdego sektora. Zostanie przeprowadzone badanie indywidualnych przypadków, począwszy od sektora mleka.

2.8 We wniosku przewidziano powierzenie nadzoru nad wszystkimi systemami właściwym organom krajowym. Nadzór nad kontrolą prowadzoną przez poszczególne państwa członkowskie powinien ponadto odbywać się na jak najwyższym szczeblu, czyli na szczeblu UE, by bardziej uwiarygodnić przepisy mające zastosowanie do produktów spożywczych na terytorium całej UE zgodnie z zasadami zapisanymi w rozporządzeniu.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Wniosek Komisji, który ma na celu zaoferowanie producentom właściwych instrumentów informowania konsumentów o cechach produktów i metodach ich wytwarzania przy jednoczesnym zapewnieniu ich ochrony przed nieuczciwymi praktykami handlowymi, stanowi istotny krok na drodze podejmowania decyzji w sprawie jakości.

3.2 Identyfikowalność jest ważnym narzędziem śledzenia historii produktu w łańcuchu produkcji, które przyczynia się – wraz z informacjami podanymi na etykiecie – do dostar-

czenia konsumentom jasnych, kompletnych i zrozumiałych informacji na temat produktu wprowadzanego do obrotu. Instrument identyfikowalności będzie zatem obejmować wszystkie certyfikaty, rejestracje i dokumenty handlowe potwierdzające procesy i transfery, strzeżone przez wszystkie podmioty łańcucha produkcji i okazywane na ewentualny wniosek organów kontroli.

3.3 Wniosek przewiduje, że państwa członkowskie przeprowadzają kontrole oparte na analizie ryzyka w celu weryfikacji, czy produkty są zgodne z obecnymi i przyszłymi przepisami, oraz stosują odpowiednie sankcje administracyjne. Komitet zaleca utrzymanie skutecznej sieci kontroli poprzez poszerzenie i wykorzystanie kompetencji poszczególnych krajowych organów kontroli, które już dzisiaj zajmują się przestrzeganiem norm handlowych w tych sektorach, które je przewidują.

3.4 Wraz z nadzorem za pośrednictwem systemu kontroli, m.in. poprzez zastosowanie analiz, Komitet zaleca podjęcie wysiłków i inicjatyw w celu zwiększenia odpowiedzialności podmiotów sektora oraz coraz większego rozpowszechnienia kultury poszanowania przepisów.

3.5 Jeżeli chodzi o odniesienie do „miejsca produkcji”, które musi być obowiązkowo podane na etykiecie, wniosek jest zbyt nieprecyzyjny, przewidując „odpowiedni poziom geograficzny”, który ustala się indywidualnie. Jeżeli ten parametr zostałby istotnie zachowany, to mogłoby dojść do skrajnego przypadku, gdy na etykiecie produktu widniałaby tylko ogólna informacja „wyprodukowano w UE”, co wykluczałoby pochodzenie z krajów trzecich, lecz zapewne nie byłoby zgodne z chwalebny dążeniem do informacji i przejrzystości na rzecz konsumentów, którego podstawą są powstające normy handlowe.

3.6 Powszechne zastosowanie instrumentu aktów delegowanych w formie przedstawionej we wniosku dotyczącym zmiany/uzupełnienia obecnych i przyszłych norm handlowych nie umożliwi obecnie dokonania wystarczająco gruntownej oceny wszystkich przepisów. Z pewnością pozytywne jest to, że dokładnie nakreślono ogólną treść przyszłych norm handlowych, ustanawiając ramy danych, informacji i wskazówek obejmujących wszystkie procesy, załadunek i transport produktu oferowanego na sprzedaż. Niemniej z pewnością pozytywna ocena możliwości ich zastosowania, o której świadczą przeprowadzone oceny oddziaływania, nie może jeszcze znaleźć potwierdzenia w ocenie ich rzeczywistego zastosowania, a przede wszystkim ich skuteczności w odniesieniu do kategorii lub produktów. Wspomnianą ocenę będzie można przeprowadzić dopiero po zastosowaniu norm w praktyce.

3.7 Propozycje zawarte w pakiecie przepisów służącym zapewnieniu jakości wchodzą w zakres jednego integralnego projektu dotyczącego jakości. Oznacza to, że różne instrumenty muszą zostać uznane za wzajemnie się uzupełniające i działać w pełnej synergii. Konieczne będzie zatem zadbanie o to, by jakakolwiek zmiana wprowadzona do jednego z tych instrumentów nie przyniosła negatywnych lub niepożądanych konsekwencji dla innych.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Jeżeli chodzi o realizację celu polityki jakości, nielogiczne wydaje się postanowienie zawarte w art. 112b ust. 3, w którym uznaje się a priori za spełniający wymogi ogólnej normy handlowej produkt, który ma zostać wprowadzony do obrotu i który jest zgodny z obowiązującą normą przyjętą przez którąkolwiek z organizacji międzynarodowych wymienionych w załączniku XIIIb. Komitet sprzeciwia się zatem temu przepisowi, gdyż nie umożliwia on w ogóle skutecznej analizy zasadniczej zgodności z ogólnymi i szczegółowymi normami handlowymi, które uznaje się za niezbędne do ochrony obywateli europejskich i do ochrony konkurencji.

4.2 Odstępstwom przewidzianym w art. 112k nie wydają się towarzyszyć wystarczające wyjaśnienia przyczyn, dla których organy krajowe mogą zastosować odstępstwo lub zachować przepisy krajowe, ze szczególnym uwzględnieniem tłuszczów do smarowania i praktyk enologicznych. Niemniej, jeżeli przyczyną jest chęć sformalizowania obecnej praktyki, tak aby zapobiec mnożeniu się dalszych systemów wyłączonych z opracowywanych właśnie norm handlowych, Komitet zgadza

się z tą decyzją, lecz zwraca się o jej wyjaśnienie w tekście wniosku w celu zachowania jasności i potwierdzenia tej interpretacji.

4.3 We wniosku Parlamentu i Rady zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 zawarto postanowienie, które umożliwia Komisji przyjęcie konkretnych norm handlowych dla wszystkich produktów wymienionych w załączniku I do wniosku, z wyłączeniem rolniczego alkoholu etylowego, poprzez zastosowanie instrumentu prawnego, jakim są akty delegowane. Komitet zaleca niemniej, by z instrumentu tego korzystano ostrożnie, gdyż brak poszanowania specyfiki może wywołać zakłócenia w sektorach, które są obecnie regulowane za pomocą ścisłych norm handlowych, przede wszystkim w sektorze „świeżych owoców i warzyw”.

4.4 Komitet podkreśla wreszcie, że zważywszy na złożoność skreśleń i zmian wprowadzonych do początkowego rozporządzenia (WE) nr 1234/2007, powinny one zostać wskazane szczególnie dokładnie, co ułatwi lekturę i zrozumienie przez użytkowników końcowych, w tym zwłaszcza producentów i konsumentów, a także przyczyni się do ich prawidłowego i jednolitego zastosowania.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---