

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie polityki jakości produktów rolnych

COM(2009) 234 wersja ostateczna

(2010/C 339/10)

Sprawozdawca: **József KAPUVÁRI**

Dnia 28 maja 2009 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie polityki jakości produktów rolnych

COM(2009) 234 wersja ostateczna.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 9 grudnia 2009 r.

Na 459. sesji plenarnej w dniach 20–21 stycznia 2010 r. (posiedzenie z 20 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 145 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Stale rosnąca liczba i tak już licznych systemów certyfikacji nie pomaga Unii Europejskiej w realizacji celów związanych z polityką jakości. W tej sytuacji celem powinno być nie tylko zharmonizowanie i uproszczenie istniejących systemów, ale również ograniczenie ich liczby. EKES sugeruje wybranie jednego systemu, który byłby stosowany na poziomie wspólnotowym. Komisja powinna określić, który z systemów najbardziej odpowiada temu celowi.

1.2 Polityka jakości Unii Europejskiej jest najważniejszym elementem składającym się z wielu mniejszych elementów, które razem tworzą niezwykle złożony system. Ponieważ polityka jakości wiąże się ze wszystkimi pozostałymi elementami, instrumentami i celami wspólnej polityki rolnej, je również należy wziąć pod uwagę. Tymczasem trzy główne kwestie do uwzględnienia w rozwoju polityki jakości (informacja, spójność i uproszczenie) odzwierciedlają to podejście jedynie w ograniczonym sensie. EKES zaleca, aby Komisja – zgodnie z jej założeniami dotyczącymi strategii długoterminowej i polityki dla unijnego sektora rolno-spożywczego – wykorzystwała potencjał, jaki niesie ze sobą polityka jakości. Rzeczywiście polityka jakości jest narzędziem, które można by stosować jeszcze skuteczniej, by tworzyć nowe źródła dochodu i nowe sposoby działania, dzięki którym rolnicy staliby się bardziej konkurencyjni. Równocześnie jest ona dziedziną, w której istnieją znaczne możliwości rozwoju współpracy wewnętrznej w ramach łańcucha rolno-spożywczego. Istnieje wielka potrzeba tego rodzaju współpracy, ze względu na to, że w sytuacji nierównomiernego rozkładu przychodów w łańcuchu produkcji żywności partnerzy strategiczni coraz częściej uważają się nawzajem za przeciwników. Odnosi się to szczególnie do krajów i sektorów, w których przetwórstwem nie zajmują się producenci.

1.3 W dniu 18 września 2008 r. EKES przyjął opinię w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności⁽¹⁾. W opinii tej, EKES podkreślił między innymi, że opowiada się za obowiązkiem oznaczania pochodzenia produktów żywnościowych i produktów wstępnie przetworzonych, jak również, w wypadku produktów wtórnie przetworzonych, za obowiązkiem oznaczania na podstawie analizy poszczególnych przypadków głównych składników wykorzystywanych do ich wytworzenia.

1.4 Im bardziej świadomie konsumenci unijni będą wybierać produkty unijne w perspektywie długoterminowej, tym bardziej przewidywalna stanie się przyszłość europejskiego sektora rolnictwa i sektora rolno-spożywczego. W kontekście otwarcia rynków, związanego z negocjacjami WTO, aspekt ten jest dla sektora rolnego jednym z ważniejszych czynników, o ile nie najważniejszym. Polityka jakości produktów pochodzących z sektora rolnego i rolno-spożywczego powinna być dostosowana pod tym kątem.

1.5 W tym kontekście bardzo ważne jest wyjaśnienie, co dla konsumentów oznacza dobra, „europejska jakość”. W tym celu korzystne byłoby przeprowadzenie ankiety w oparciu o profesjonalnie opracowany kwestionariusz, którą można by wykorzystać do ustalenia podstawowych zasad ogólnych.

1.6 Zdaniem EKES-u „europejska jakość” w dużej mierze wynika z europejskiego modelu rolnictwa. Europejski model rolnictwa jest odzwierciedleniem polityki, która dotyka fundamentalnych zagadnień, ważnych dla społeczeństwa jako całości. EKES popiera strategię polityczną, zgodnie z którą model ten należy zachować i utrzymać⁽²⁾ oraz opowiada się za odpowiednimi reformami WPR, które zapewnią naszemu rolnictwu równe warunki konkurencji.

⁽¹⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 81.

⁽²⁾ Dz.U. C 368 z 20.12.1999, s. 76–86.

2. Uwagi ogólne

2.1 Unijna polityka dotycząca jakości produktów rolnych musi nie tylko przyczynić się do realizacji celów WPR, ale również odgrywać ważną rolę w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju europejskiego rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego poprzez określanie warunków dotyczących produktów żywnościowych cechujących się „europejską jakością”. Aby tak się stało, nie wystarczy jedynie podnoszenie poziomu wiedzy na temat „europejskiej jakości” na rynku wewnętrznym – należy promować ją również na rynkach zewnętrznych, jeżeli chcemy zachować i w dalszym ciągu rozwijać europejski sektor rolny i rolno-spożywczy.

2.2 Ponadto należy zrobić o wiele więcej, niż tylko odpowiednio informować klientów na temat tych charakterystycznych cech produktów, które są związane z procesem produkcji. Im bardziej świadomie konsumenci unijni będą wybierać produkty unijne w perspektywie długoterminowej, tym bardziej przewidywalna stanie się przyszłość europejskiego sektora rolnictwa i sektora rolno-spożywczego. W kontekście otwarcia rynków związanego z negocjacjami WTO aspekt ten jest dla sektora rolnego jednym z ważniejszych czynników, o ile nie najważniejszym. Polityka jakości produktów pochodzących z sektora rolnego i rolno-spożywczego powinna być dostosowana pod tym kątem. Należy wzmocnić ochronę wartości wynikających z europejskiego modelu rolnego poza UE.

2.3 W tym kontekście bardzo ważne jest wyjaśnienie, co dla konsumentów oznacza dobra, „europejska jakość”. W tym celu korzystne byłoby przeprowadzenie ankiety według profesjonalnie opracowanego kwestionariusza, którą można by wykorzystać do ustalenia podstawowych zasad ogólnych.

2.4 W tym kontekście, jak już wcześniej stwierdziliśmy, bardzo ważne jest wyjaśnienie, co dla konsumentów oznacza dobra, „europejska jakość”. Cechy charakterystyczne, których nie da się wyrazić przy pomocy wartości liczbowych, powinny być traktowane równorzędnie z innymi właściwościami produktów spożywczych i być również częścią polityki jakości. EKES postrzega pojęcie „europejskiej jakości” w szerszym kontekście. Europejska jakość oznacza produkcję przyjazną dla środowiska naturalnego, przestrzeganie przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt, stosowanie metod produkcji zrównoważonej oraz utrzymanie obszarów wiejskich.

2.5 Uprzywilejowane traktowanie wysokiej jakości produktów żywnościowych wyprodukowanych przez producentów wewnętrznych jest jedną z fundamentalnych zasad UE, chociaż ostatnio zasadę tę w pewnym stopniu ignorowano. W przypadku sektora rolnego i rolno-spożywczego zachęcanie do sięgania po produkty wewnętrzne jest szczególnie ważne, ponieważ mają one strategiczne znaczenie, cieszą się zaufaniem konsumentów i przyczyniają się do ich dobrostanu, o ile utrzymamy i ulepszymy odpowiednie warunki produkcji. Biorąc pod uwagę nierówny podział przychodu w łańcuchu produkcji żywności, spadającą rentowność i wynikające z tego zagrożenie dla jakości żywności i jej wartości odżywczej, kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia. Zajmują się nią również liczne organy UE, jest ona bardzo blisko powiązana z polityką jakości, a konkretnie – ze złożonym podejściem do tego rodzaju polityki ⁽³⁾.

⁽³⁾ Odwołujemy się tutaj do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie” z 28.10.2009 r., COM(2009)591.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Obecne środki zapewniające jakość produktów rolnych

3.1.1 Zgodnie z objaśnieniami Komisji, jednym z najważniejszych celów polityki jakości produktów rolnych jest informowanie klientów o właściwościach produktów. Naszym zdaniem europejscy klienci odczuwają, że produkty żywnościowe wyprodukowane w państwach członkowskich UE spełniają podstawowe wymagania, jednakże nie są do końca świadomi ich pozostałych wartościowych cech. Jak zauważa Komisja, doszło do takiej sytuacji, ponieważ politykę jakości rozwijano stopniowo, po kolei w poszczególnych sektorach, w dłuższych okresach i w różnym zakresie. Społeczeństwo nie było skutecznie informowane na temat niektórych środków lub może raczej informacje przekazywane mu nie były wystarczająco przejrzyste.

3.1.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem i wspiera wysiłki zmierzające do utworzenia wspólnego systemu na bazie różnych instrumentów oraz do opracowania całościowej polityki w tej dziedzinie. Potrzebna jest nie tylko większa skuteczność, ale dodatkowo trzeba przekonać konsumentów unijnych do płacenia sprawiedliwej ceny za wytworzone w ten sposób produkty, aby właśnie te produkty byli skłonni wybierać.

3.2 Rozwój polityki

3.2.1 EKES z zadowoleniem odnotował, że prowadzone przez Komisję konsultacje w sprawie polityki jakości były szeroko zakrojone i umożliwiły wszystkim zainteresowanym podmiotom uczestnictwo w tworzeniu strategicznych wytycznych dotyczących dalszego rozwoju.

3.2.2 Komitet zgadza się z trzema głównymi strategicznymi priorytetami: informacją, spójnością i uproszczeniem. Politykę jakości należy rozwijać w taki sposób, aby przyczynić się do jej uproszczenia i przejrzystości; równocześnie co najmniej tak samo ważne jest zagwarantowanie, że wszystkie podmioty uczestniczące w łańcuchu produkcji żywności, a przede wszystkim konsumenci, będą mieć dostęp do niezbędnych informacji.

3.2.3 Kształtując politykę w tej dziedzinie, należy starać się ograniczyć związane z nią koszty i na rozsądnym poziomie utrzymać koszty, które będą musieli ponieść producenci i przetwórcy.

3.2.4 W dniu 18 września 2008 r. EKES przyjął opinię w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności ⁽⁴⁾. W opinii tej EKES podkreślił między innymi, że opowiada się za obowiązkiem oznaczania pochodzenia produktów żywnościowych i produktów wstępnie przetworzonych, jak również, w wypadku produktów wtórnie przetworzonych, za obowiązkiem oznaczania na podstawie analizy poszczególnych przypadków głównych składników wykorzystywanych do ich wytworzenia.

Z drugiej strony EKES uważa, że oznaczenie pochodzenia nie może powodować dodatkowych kosztów w łańcuchu żywności, powinno dawać producentom przewagę konkurencyjną i być wykonalne. Kwestią dyskusyjną jest to, czy obecnie obowiązujące wymogi dotyczące oznaczania pochodzenia, takie jak w przypadku świeżej wołowiny, są korzystne dla konsumentów.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 81.

3.3 Środki na rzecz jakości produkcji rolnej w UE

3.3.1 Wymogi UE w zakresie produkcji rolnej

3.3.1.1 Z punktu widzenia polityki jakości produktów rolnych, ważnym narzędziem jest system wymogów dotyczących produkcji. Jedną z cech tego systemu jest jego złożoność, co w połączeniu z powszechnym brakiem wiedzy na ten temat sprawia, że nie można oczekiwać, by konsumenci szczegółowo te wymogi znali. Poza tym środki spożywcze produkowane zgodnie z tymi wymogami to głównie surowce, z których niewiele dociera bezpośrednio do konsumenta.

Dodatkowo wszyscy rolnicy muszą spełniać wymogi UE w zakresie produkcji. To odróżnia produkty UE od większości produktów importowanych. Choć wszystkie konieczne aspekty są sprawdzane pod kątem ochrony środowiska i względów społecznych (tzw. zasada wzajemnej zgodności, stanowiąca dodatkowo warunek dotacji bezpośrednich), to jednak generowane przy tym informacje są mniej istotne dla konsumentów. System wymogów w zakresie produkcji jest ważny i należy zabiegać o jego przestrzeganie, aby zapewnić wysoką jakość produktów spożywczych, niemniej jego użyteczność jako źródła informacji dla konsumentów jest znikoma.

3.3.1.2 EKES zgadza się, że produkty wytwarzane na terytorium UE w normalnych okolicznościach spełniają podstawowe wymogi, a zatem nie trzeba specjalnie o tym wspominać. W tym celu utworzono systemy kontroli, które dobrze się sprawdzają. Warto jednak przypomnieć konsumentom w UE, że właśnie taka sytuacja jest normalna.

3.3.2 Normy handlowe

3.3.2.1 Normy handlowe są często kwestiami technicznymi, które z reguły nie stanowią przedmiotu opinii EKES-u, aczkolwiek wypowiedział się on już na ich temat w opinii szczegółowo omawianej w kolejnej sekcji. Wszystkie zainteresowane strony miały okazję wyrazić swoje poglądy podczas szeroko zakrojonych konsultacji.

Komitet chciałby jednak zaznaczyć, że oznakowanie „spełnia wymogi UE”, o którym mowa w jednym z poprzednich punktów, nie jest odpowiednim środkiem komunikacji z konsumentami, gdyż byłoby ono zamieszczane niemal na wszystkich produktach, a zatem nie pozwalałoby już konsumentom na dokonanie świadomego wyboru. Oznakowanie miejsca produkcji rolnej, wskazując na pochodzenie, dostarcza natomiast konkretnych informacji o produkcie i może zachęcić kupujących. W przypadku produktów przetworzonych dla konsumenta ważna jest informacja o miejscu produkcji rolnej głównego składnika, gdyż wnosi on wartość dodaną związaną z produkcją w UE. Produkty te zachowały swoje pozycje na rynku zarówno pod względem wielkości sprzedaży, jak i ceny, nawet w sytuacji kryzysu gospodarczego.

3.3.2.2 EKES popiera wprowadzenie regulacji zgodnie z planami przedstawionymi w tym rozdziale komunikatu. Wszelkie informacje i normy muszą odpowiadać rzeczywistości i wzbudzać zaufanie konsumentów do produktów.

3.3.3 Oznaczenia geograficzne

3.3.3.1 W 2008 r. EKES omówił tę kwestię w opinii z inicjatywy własnej w sprawie oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia⁽⁵⁾. Komitet nadal w pełni potwierdza to, co zawarł w tym dokumencie, oraz uważa, że należałoby rozważyć załączenie go do niniejszej opinii.

3.3.3.2 Wprowadzenie systemu oznaczeń geograficznych okazało się sukcesem i inicjatywą leżącą w interesie zarówno konsumentów, jak i producentów i przetwórców. Dlatego też Komitet uważa, że należy w niezmienionej postaci zachować istniejące trzy systemy rejestracji oznaczeń geograficznych (dotyczące win, napojów spirytusowych oraz produktów rolnych i środków spożywczych), a także dwa instrumenty (chronioną nazwę pochodzenia (CHNP) i chronione oznaczenie geograficzne (CHOG)).

3.3.3.3 Komitet popiera w szczególności propozycję, by także przedsiębiorstwa, które mają prawo do wytwarzania produktów opatrzonych oznakowaniem geograficznym, upoważnić do przeprowadzania kontroli. W ten sposób, wykraczając poza obrane cele, możemy doprowadzić do wzmocnienia współpracy, co zwiększy zarówno wydajność produkcji, jak i sprzedaż. Powinno to prowadzić do wyłączenia z produkcji przedsiębiorstw, które nie przestrzegają regulacji. EKES uważa, że prawodawstwo UE należy zmienić w taki sposób, by państwa członkowskie mogły zezwalać organizacjom, które wyznaczają lub uprawniają do zarządzania oznaczeniami geograficznymi, ich ochrony lub promocji, na dostosowywanie możliwości produkcyjnych do wymogów rynkowych według sprawiedliwych i niedyskryminacyjnych zasad. Dzięki temu można także osiągnąć lepszy rozkład wartości dodanej w łańcuchu dostaw żywności.

3.3.3.4 Ochrona naszych oznaczeń geograficznych na szczeblu międzynarodowym nadal stanowi duży problem. Dlatego jest bardzo ważne, by rolnictwo europejskie korzystało ze wsparcia Komisji Europejskiej, która jest jednym z głównych uczestników międzynarodowych negocjacji handlowych.

3.3.4 Tradycyjne specjalności

3.3.4.1 Komitet uważa, że koncepcje dotyczące rozwoju systemu tradycyjnych specjalności nie zostały wystarczająco dopracowane. System taki należy zachować, gdyż stanowi on narzędzie służące ochronie europejskiego dziedzictwa rolno-spożywczego.

3.3.4.2 Komitet za ważne i konieczne uważa także dokładniejsze zdefiniowanie kategorii „tradycyjnych specjalności”. W przypadku produktów spożywczych tradycyjne specjalności wyróżniają się wykorzystaniem podczas produkcji tradycyjnych surowców, technologii i składników. Różnica w jakości w porównaniu ze zwykłymi produktami wynika z charakterystycznej metody produkcji (miejscowy know-how). W przypadku produktów, które mają lokalny charakter, czynników tych nie da się łatwo oddzielić od lokalnego środowiska, dlatego też bardziej odpowiednie byłoby określanie takich produktów jako „produktów i specjalności lokalnych”.

(5) Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 57.

3.3.4.3 Termin ten wyraża przekazywanie sposobu produkcji (tradycja) przez wiele lat (z jednego pokolenia na drugie) na podstawie wiedzy i wzorców postępowania społeczności lokalnych (charakter lokalny). Określenie „produkty i specjalności lokalne” ma zatem wymiar zarówno czasowy (historyczny), jak i przestrzenny (związek z położeniem geograficznym). Ponadto tradycja jest także wyrazem kultury związanej z życiem społeczności lokalnych, co czyni kulturę trzecim wymiarem definicji „produkty i specjalności lokalne”. W wymienionej wyżej opinii EKES-u także szczegółowo omówiono tę kwestię i podkreślono, że polityka w zakresie jakości oraz rozwój obszarów wiejskich, który stanowi drugi filar WPR, są ze sobą ściśle związane.

3.3.5 Rolnictwo ekologiczne

3.3.5.1 Utworzenie na szczeblu europejskim jednego logo dla produktów ekologicznych zaoszczędziłoby rolnikom zajmującym się produkcją ekologiczną dopełniania procedur uczestnictwa w różnych systemach, co ma wpływ na ceny odnośnych produktów. Pomogłoby to konsumentom także łatwiej rozpoznawać takie produkty.

3.3.5.2 EKES popiera wymienione w komunikacji Komisji starania w tym zakresie.

Bruksela, 20 stycznia 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

4. Tworzenie unijnych ram prawnych dla polityki w zakresie jakości

4.1 Spójność nowych systemów UE

4.1.1 Metody produkcji wnoszące dodatkową wartość i umożliwiające wyższy poziom „europejskiej jakości” uzasadniają potrzebę utworzenia przez UE odpowiedniego systemu oznakowania. Popieramy zatem wszelkie takie inicjatywy.

4.2 Wytyczne dla prywatnych i krajowych systemów certyfikacji żywności

4.2.1 Wszelkie działania w sprawie takich systemów stosowanych w UE powinny mieć jedynie postać wytycznych.

4.2.2 Wprowadzenie prywatnych i krajowych systemów certyfikacji żywności w żadnym razie nie może prowadzić do wzrostu kosztów produkcji lub podatków publicznych. EKES wolałby, aby certyfikacją zajmowały się raczej struktury publiczne działające zgodnie z zasadami i normami europejskimi, by była ona wynikiem współpracy sektora publicznego i prywatnego.