

Iwona Oleniuch

System wyróżniania żywności regionalnej i tradycyjnej na wspólnym rynku europejskim : ocena stanu i planowanych zmian

Ekonomiczne Problemy Usług nr 89, 220-238

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

IWONA OLENIUCH

Politechnika Rzeszowska

SYSTEM WYRÓŻNIANIA ŻYWNOŚCI REGIONALNEJ I TRADYCYJNEJ NA WSPÓLNYM RYNKU EUROPEJSKIM – OCENA STANU I PLANOWANYCH ZMIAN

Wprowadzenie

Europejski system wyróżniania i ochrony żywności regionalnej i tradycyjnej liczy dokładnie 20 lat. Powstał w odpowiedzi na pojawiające się potrzeby i do nich też był dostosowywany. Nie dziwi więc fakt, że nie ustrzegł się pewnych niespójności i problemów z efektywną realizacją tkwiącego w nim potencjału korzyści. Głosy krytyczne uczestników oraz uwagi obserwatorów i komentatorów wspólnotowego rynku żywności doprowadziły do podjęcia przez Komisję Europejską decyzji o gruntownym przeglądzie przepisów oraz skłoniły ją do dyskusji nad alternatywnymi koncepcjami zmian. Celem artykułu jest przedstawienie stanu obecnego oraz nakreślenie planowanej reformy unijnych narzędzi ochrony i wyróżniania żywności regionalnej i tradycyjnej.

1. Początki systemu

Początki rozwiązań chroniących unikalną żywność regionalną i tradycyjną Europy można łączyć z wprowadzeniem w 1962 roku przez państwa należące do EWG – Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Zauważono wówczas, że dofinansowanie produkcji żywności z wspólnego budżetu odczuwalnie podniosło jej wolumen, jednocześnie jednak pociągnęło za sobą także degradację środowiska

naturalnego, a z czasem przerodziło się w problem nadprodukcji. Stało się to szczególnie dotkliwe w latach osiemdziesiątych minionego wieku, gdy spadło tempo przyrostu ludności i popyt na żywność zaczął się stabilizować. Od lat dziewięćdziesiątych XX wieku jednym z najważniejszych celów WPR stała się więc likwidacja nadwyżek produkcji i poprawa jej jakości oraz ochrona środowiska naturalnego przez odwrót od rolnictwa intensywnego¹ i wsparcie dla systemów zrównoważonych.

W 1992 roku, w ramach reformy WPR, władze Unii Europejskiej wprowadziły pierwsze regulacje, mające na celu prawną ochronę i wsparcie rozwoju żywności regionalnej i tradycyjnej, którą uznano za element mogący przyczynić się do realizacji założeń reformy. Regulacjami tymi były: rozporządzenie Rady (EWG) nr 2081/92 z 14 lipca 1992 roku w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych; rozporządzenie Rady (EWG) nr 2082/92 z 14 lipca 1992 roku w sprawie świadectw o szczególnym charakterze dla produktów rolnych i środków spożywczych oraz rozporządzenia wykonawcze².

System oparto na funkcjonujących już od kilku dziesięcioleci rozwiązaniach francuskich. Ten naród jako pierwszy w Europie zaczął chronić regionalne wina i napoje spirytusowe, a następnie rozszerzył system oznaczeń na sery i inne produkty żywnościowe. Już na początku XX wieku doprowadził do powszechnego uznania oznaczeń geograficznych, nazw pochodzenia oraz świadectw potwierdzających szczególny charakter dla swoich trunków. Sprawdzone mechanizmy tych rozwiązań posłużyły Wspólnocie do stworzenia narzędzi wyróżniania produktów rolnych i środków spożywczych. Warto na marginesie dodać, że omawiane rozporządzenia, mimo że wzorowane na systemie ochrony win i napojów spirytusowych, z założenia, produktów tych nie objęły³. Na ich mocy można natomiast chronić wybrane produkty rolne, niebędące żywnością (m.in. korek, koszenila, kwiaty, wiklinę).

¹ Z. Winawer, H. Wujec, *Tradycyjne i regionalne produkty wysokiej jakości we Wspólnej Polityce Rolnej. Poradnik dla producentów*, Fundacja dla Polski, Warszawa 2010, s. 25.

² M. Wojarska, M. Gruszczyńska, *Rynek produktów tradycyjnych i regionalnych w Unii Europejskiej*, w: *Produkty marketingowe w rozwoju lokalnym i regionalnym*, red. M. Adamowicz, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2007, s. 283.

³ Osobne przepisy ustanowiono w celu ochrony tradycyjnych nazw napojów spirytusowych (Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1576/89 z 29 maja 1989 roku, ustanawiające zasady definicji i prezentacji napojów spirytusowych) oraz wód mineralnych (dyrektywa nr 80/777). Te ostatnie mogły aplikować o chronione nazwy pochodzenia, obecnie jednak ich rejestrację zakończono, a prawa ochrony dotychczas przyznane wygasną w 2013 r.

System tworzą dwa rejestry produktów o chronionych nazwach⁴, które mogą się posługiwać następującymi oznaczeniami: chroniona nazwa pochodzenia lub chronione oznaczenie geograficzne (dla wyrobów regionalnych), gwarantowana tradycyjna specjalność (dla wyrobów tradycyjnych). Pierwsze dwa znaki słowno-graficzne przysługują wyjątkowym produktom, których jakość lub renoma wynika w mniejszym lub większym stopniu z pochodzenia z określonego, dającego się jasno wyodrębnić z otoczenia obszaru geograficznego; ostatni przysługuje wyrobom, które zawdzięczają specyfikę tradycyjnym metodom wytwarzania, także surowcom lub technologii.

2. Ewolucja systemu

W pierwszych dniach kwietnia 2006 roku, Rada Unii Europejskiej wydała nowe rozporządzenia, którymi zastąpiła teksty z 1992 roku⁵ i które z jedną istotną zmianą⁶, obowiązują do dzisiaj:

- rozporządzenie Rady (WE) nr 509/2006 z 20 marca 2006 r. w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami (DzU UE L 93 z 31.03.2006),
- rozporządzenie Rady (WE) nr 510/2006 z 20 marca 2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych (DzU UE L 93 z 31.03.2006),
- rozporządzenie Komisji (WE) nr 1898/2006 z 14 grudnia 2006 r. określające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 510/2006 w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych (DzU UE L 369 z 23.12.2006),

⁴ W przypadku gwarantowanych tradycyjnych specjalności dopuszcza się też rejestrację bez zastrzegania nazwy.

⁵ M. Gąsiorowski, *Ochrona produktów regionalnych i tradycyjnych*, „Agro-smak” 2006, nr 2, s. 5.

⁶ Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 628/2008 z 2 lipca 2008 r. (Dz. Urz. WE L173 z 03.07.2008) zmieniło barwy oznaczenia graficznego ChNP. Kolor niebieski zastąpiono czerwonym, dzięki czemu ten najmocniejszy i najtrudniejszy do zdobycia znak stał się najlepiej widoczny spośród wszystkich trzech oznaczeń.

- rozporządzenie Komisji (WE) nr 1216/2007 z 18 października 2007 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 509/2006 w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami (DzU UE L 275 z 19.10.2007).

Nowelizacja przepisów wynikała z decyzji Światowej Organizacji Handlu (WTO), a dokładniej Organu Rozstrzygania Sporów (DSB) przy WTO. Była następstwem wątpliwości zgłoszonych przez Stany Zjednoczone i Australię, a dotyczących zgodności systemu unijnego z zapisami międzynarodowego porozumienia TRIPS oraz umowy GATT z 1994 roku. 1 czerwca 1999 roku USA zażądały konsultacji z Unią Europejską⁷ w sprawie rozporządzenia Rady (EWG) nr 2081/92 i wyjaśnienia niektórych przepisów. Z identycznym żądaniem 17 kwietnia 2003 roku wystąpiła Australia. Dyskusje bilateralne nie przyniosły rozwiązań wątpliwości i narastający konflikt doprowadził do rozstrzygnięcia na forum ogólnoświatowym. Długotrwały spór zakończył się 20 kwietnia 2005 roku. Organ Rozstrzygania Sporów WTO zatwierdził wówczas sprawozdanie „Ochrona znaków towarowych i oznaczeń geograficznych w odniesieniu do produktów rolnych i środków spożywczych”, w którym uznał rozporządzenie Rady (EWG) nr 2081/92 za niezgodne z porozumieniem TRIPS i umową GATT. Wspólnota Europejska została zobowiązana do wprowadzenia odpowiednich zmian w dokumencie do 3 kwietnia 2006 roku.

Mimo że spór dotyczył wyłącznie nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych, Komisja Europejska rozpoczęła prace mające na celu skorygowanie zarówno rozporządzenia Rady (EWG) nr 2081/92, jak i rozporządzenia Rady (EWG) nr 2082/92. Wyszła bowiem z założenia, że akty prawne wzajemnie się uzupełniają i tworzą spójny system wyróżniania żywności wytwarzanej tradycyjnymi metodami lub pochodzącej z konkretnych regionów, dlatego warto, redagując na nowo jeden z nich, poczynić także logiczne i konsekwentne poprawki w drugim (oraz naturalnie w rozporządzeniach wykonawczych).

Podstawowe zmiany wprowadzone w 2006 roku, to⁸:

1. Uproszczenie procedur rejestracji i wyraźne określenie odpowiedzialności organów biorących udział w rozpatrywaniu wniosków (Komisji Europejskiej, organów państw członkowskich i państw trzecich).

⁷ J. Jasiński, M. Rzytki, *Rynek produktów regionalnych i tradycyjnych*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2007, nr 1(187), s. 35.

⁸ Tamże, s. 36.

2. Zwiększenie przejrzystości wniosków.
3. Równe traktowanie wszystkich wnioskodawców (w szczególności poprzez zlikwidowanie wymogu stawianego wnioskodawcom z państw trzecich, który nakazywał im przesyłanie aplikacji przez administrację krajową i wprowadzenie możliwości bezpośredniego składania wniosków w Brukseli).
4. Wprowadzenie, w ramach rozporządzenia Rady (WE) nr 510/2006, tzw. Jednolitego Dokumentu, w którym podawane są wszelkie niezbędne do rejestracji informacje o produkcji.
5. Obowiązek stwierdzenia, że państwo członkowskie spełnia wymagania określone w aktach prawnych Wspólnoty i gwarantuje, że wniosek jest zgodny z rozporządzeniem.
6. Konieczność, w przypadku krajów członkowskich, wskazania na etykietach produktów wprowadzanych do obrotu pod zarejestrowaną nazwą zapisów wspólnotowych (Chroniona Nazwa Pochodzenia/ChNP lub Chronione Oznaczenie Geograficzne/ChOG, Gwarantowana Tradycyjna Specjalność/GTS) i/lub odpowiednich logo, co wzmocni wiarygodność systemu.

Wprowadzając opisane rozwiązania, Komisja Europejska – poza koniecznością dostosowania przepisów do wymogów prawa międzynarodowego – kierowała się także chęcią zwiększenia łatwości ich stosowania i poprawy efektywności systemu. W ciągu 15 lat ich funkcjonowania, pojawiały się bowiem z różnych stron głosy krytyczne odnośnie do niektórych rozwiązań oraz postulaty koniecznych zmian. Korzystając więc niejako z okazji, Komisja uznała, że warto dokonać przeglądu narzędzi ochrony i wyróżniania, i w zależności od rezultatów, zaprojektować i wdrożyć rozwiązania poprawiające sposób ich funkcjonowania.

3. Stan bieżący systemu

Zagadnieniem podstawowym dla oceny stanu bieżącego systemu jest stopień zainteresowania jego programami wśród producentów. Statystykę poszczególnych oznaczeń, pod względem zarówno liczby zgłoszeń w przekroju

krajów, jak i rodzajów znaków, można prześledzić z pomocą wyszukiwarki DOOR⁹.

Jeśli więc spojrzeć na ogólną liczbę zarejestrowanych obecnie produktów, to ich liczba kształtuje się na poziomie 1091, z czego 549 stanowią chronione nazwy pochodzenia, 505 – chronione oznaczenia geograficzne i 37 – gwarantowane tradycyjne specjalności.

Wziąwszy pod uwagę kategorie produktów, bez problemu można wskazać te, wśród których znajduje się najwięcej europejskich specjalów. Są to kolejno: owoce, warzywa i zboża (292 oznaczenia), sery (207), mięso świeże i podroby (128), produkty wytworzone na bazie mięsa (123) oraz oleje i tłuszcze (117). Najmniej rejestracji przeprowadzono w kategorii: pozostałych produktów rolnych, niebędących środkami spożywczymi; żadnego znaku nie zarejestrowano zaś dla: napojów z ekstraktów roślinnych, czekolad i produktów zawierających kakao, wstępnie przygotowanych dań oraz gotowych sosów przyprawowych.

Gdy zweryfikujemy liczbę zgłoszeń pod kątem ich pochodzenia, okaże się, że od lat największe zainteresowanie wykazuje pięć krajów europejskiego południa – Włochy (245 oznaczeń), Francja (191), Hiszpania (158), Portugalia (116) i Grecja (94), które dysponują 74% wszystkich chronionych nazw.

Szczegółowe zestawienie statystyki rejestrów przedstawiono w tabelach.

Tabela 1

Liczba nazw produktów zarejestrowanych przez poszczególne państwa jako chroniona nazwa pochodzenia

Wyszczególnienie	Razem	Kategoria żywności											
		1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	2.2	2.4	2.5	3.1-3.8
Austria	8			6			2						
Belgia	3			1		1	1						
Czechy	6						2	1	3				
Niemcy	29	2		4						23			
Grecja	69	2		21		16	24	1	2			2	1
Hiszpania	84		5	25	2	26	18	1	7				
Finlandia	4	1	2				1						
Francja	83	5		43	3	9	17	1	4				1

⁹ Wyszukiwarka DOOR: <http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/> (28.03.2012).

Wyszczególnienie	Razem	Kategoria żywności												
		1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	2.1	2.4	2.6	2.7	3.1-3.8
Cypr	2										2			
Czechy	21			3				1		9	8			
Niemcy	53	2	13	2		1	10	3	3	10	7		2	
Dania	3			2			1							
Grecja	25					11	13				1			
Hiszpania	68	15	8	1	1		29	2			12			
Finlandia	1										1			
Francja	108	56	7	4	4		25	3	3		2	1	2	1
Węgry	5	1	3				1							
Irlandia	3	1	1	0				1						
Włochy	89	3	15	1		1	63	1	1		4			
Luksemburg	2	1	1											
Holandia	3			2			1							
Polska	16		1	1	3		6				5			
Portugalia	58	12	34	1			10				1			
Rumunia	1						1							
Szwecja	3			1			1				1			
Słowenia	4		3				1							
Słowacja	1										1			
Wielka Brytania	23	4	2	3			2	6	3	2	1			
Chiny	2						2							
Indie	1								1					
Kolumbia	1								1					
Razem		95	92	21	8	14	169	17	14	21	47	1	4	2

Oznaczenia kategorii: 2.1. Piwo, 2.3. Wyroby cukiernicze i piekarskie, 2.6. Pasta musztardowa, 2.7. Makarony. Pozostałe kategorie – zob. w tab. 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z wyszukiwarki DOOR (28.03.2012).

Tabela 3

Liczba nazw produktów zarejestrowanych przez poszczególne państwa jako gwarantowana tradycyjna specjalność

Wyszczególnienie	Razem	Kategoria żywności								
		1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.8	2.1	2.3	2.4
Belgia	5							5		
Czechy	4		4*							
Hiszpania	3		1		1				1	
Finlandia	3							1	2	

Wyszczególnienie	Razem	Kategoria żywności								
		1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.8	2.1	2.3	2.4
Włochy	2			1					1	
Litwa	1	1								
Holandia	1			1						
Polska	9		3			1	4		1	
Szwecja	2		1	1						
Słowenia	3								2	1
Słowacja	6		4*	2						
Wielka Brytania	2	2								
Razem		3	9	5	1	1	4	6	7	1

* Wniosek transgraniczny, złożony wspólnie z innym krajem.

Oznaczenia kategorii: 2.3. Makarony, nawet gotowane lub nadziewane. Pozostałe kategorie – zob. w tab. 1. i tab. 2.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z wyszukiwarki DOOR (28.03.2012).

Jak widać z zestawienia, rozszerzenia Wspólnoty w 2004 roku i w 2007 roku mają swoje przełożenie także na statystykę w polityce jakości żywności UE. Wśród nowych członków tylko Estonia¹⁰ nie wykazała żadnego zainteresowania oznaczeniami. Liderami aktywności w tej grupie są Polska (34 uzyskane oznaczenia) i Czechy (31). Przypadki tych państw są także szczególnie ze względu na fakt, że to dzięki nim po raz pierwszy wykorzystano martwy do tej pory zapis rozporządzenia, dający możliwość aplikowania wspólnie przez producentów z co najmniej dwóch krajów (tzw. wnioski transgraniczne). Polska złożyła wniosek o ochronę miodu chronioną nazwą pochodzenia wspólnie z Litwą, Czechy zaś, razem ze Słowacją otrzymały oznaczenia gwarantowanej tradycyjnej specjalności dla czterech przetworów mięsnych.

Nieliczną, acz powoli zwiększającą się grupę produktów stanowią wyroby z krajów trzecich, czyli państw nienależących do Unii Europejskiej, ale prowadzących z nią wymianę handlową. Wprowadzenie ułatwień, a *de facto* urealnienie możliwości uczestnictwa w systemie tym krajom, na mocy zmian wdrożonych w 2006 roku zaowocowało rok później pierwszą rejestracją. Był to wniosek złożony przez producentów kawy Café de Colombia z Kolumbii. Oznaczenie i ochrona dla tego produktu zostały przyznane mocą decyzji z 13 września

¹⁰ Żadnego oznaczenia obecnie nie ma też Łotwa, która jednak złożyła pierwszy wniosek o ochronę produktu znakiem gwarantowanej tradycyjnej specjalności. Jest on w trakcie rozpatrywania przez Komisję Europejską.

2007 roku Zainteresowanie możliwością chronienia nazw produktów na terenie rynku wspólnego Europy wykazali też producenci chińscy. W minionym roku uzyskali oni wyłączność na używanie nazw dla sześciu swoich wyrobów, kolejne zaś czekają na akceptację (trzy wnioski opublikowano i przechodzą procedurę sprzeciwu, jeden wniosek jest w trakcie weryfikacji formalnej). Jeden produkt zarejestrowały Indie. Na ocenę wniosków czekają Tajlandia i Wietnam. Ciekawy jest fakt braku zgłoszeń ze strony Stanów Zjednoczonych i Australii, które domagały się zmian w rozporządzeniach z 1992 roku. Potwierdza to prawdziwe intencje tych krajów, które są znane (zwłaszcza Stany Zjednoczone) z kopiowania europejskich oznaczeń geograficznych i posługiwania się ich nazwami¹¹.

Problem strat producentów europejskich delikatesów, wynikających z nieuprawnionego używania nazw wyrobów tradycyjnie wytwarzanych w określonych regionach starego kontynentu był jednym z mocniej akcentowanych w minionych latach przez wiele podmiotów europejskiego rynku żywności regionalnej i tradycyjnej. Stanowił on także ważną podwalinę do stworzenia systemu, za którego główne cele uznać można (tak wówczas, jak dzisiaj), m.in.¹²:

- identyfikację i wyróżnienie produktów o szczególnych właściwościach związanych z pochodzeniem lub tradycją,
- dostarczanie konsumentom rzetelnej informacji na temat pochodzenia towarów,
- gwarantowanie jakości i bezpieczeństwa produktów,
- ułatwianie nabywcom wyboru żywności o cechach gwarantowanych przez system.

Zawarte w rozporządzeniach zapisy mają chronić zarejestrowane nazwy produktów przed:

- bezpośrednim lub pośrednim wykorzystaniem w celach komercyjnych dla produktów nieobjętych rejestracją, o ile produkty te są porównywalne do produktów zarejestrowanych pod tą nazwą lub jeśli

¹¹ Słynny jest wieloletni spór władz Unii Europejskiej i administracji Stanów Zjednoczonych dotyczący „amerykańskiego parmezanu”, produkowanego przez korporację Kraft Foods. O stratach włoskich serowarów z powodu „podrabiania” włoskiego specjału w USA, pisał m.in. tydzień Wprost: *Piracki parmezan za 52 mld euro*, <http://www.wprost.pl/> (4.07.2005).

¹² Z. Winawer, H. Wujec, *Tradycyjne i regionalne produkty...*, s. 25–26; B. Piechowicz, *Regulacje prawne dotyczące produktów regionalnych i tradycyjnych*, w: *Produkty marketingowe w rozwoju lokalnym i regionalnym*, red. M. Adamowicz, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2007, s. 103.

stosowanie nazwy pozwala na czerpanie korzyści z renomy nazwy chronionej,

- nadużywaniem, imitacją lub przywołaniem nazw zastrzeżonych, nawet jeśli wskazane jest prawdziwe pochodzenie produktu lub jeśli chroniona nazwa została przetłumaczona lub towarzyszy jej określenie takie, jak: „rodzaj”, „typ”, „metoda”, „na sposób”, „imitacja” lub inne podobne,
- wszelkim innym nieprawdziwym lub wprowadzającym w błąd określeniem miejsca pochodzenia lub wytwarzania, właściwości lub podstawowych cech produktu, znajdującym się na opakowaniu zewnętrznym lub wewnętrznym, w materiale reklamowym lub w dokumentach odnoszących się do danego produktu, jak również stosowaniem opakowań mogących stworzyć fałszywe wrażenie co do jego pochodzenia,
- wszelkimi innymi praktykami, które mogłyby wprowadzać konsumenta w błąd, co do rzeczywistego pochodzenia produktu.

Potencjalnie oznaczenia mogą też kreować wiele innych korzyści. Wśród nich najczęściej wymieniane w literaturze, to¹³:

- stymulowanie popytu konsumentów,
- poprawa profilu rynkowego produktu oraz wyróżnienie go spośród wyrobów konkurencyjnych,
- budowa lojalności nabywców; zarówno odbiorców finalnych, jak i pośredników handlowych,
- korzyści analogiczne do profitów z marki własnej, przy dużo niższych kosztach tworzenia,
- integracja partnerów w grupie producenckiej i efekt synergii, wzrost wartości dodanej produktu oraz obniżenie cenowej elastyczności popytu,
- korzyści w skali makro – dla gospodarki regionalnej.

¹³ F. Cochoy, *Is the modern consumer a Buriden's donkey? Product packaging and consumer choice*, w: *Elusive Consumption*, red. K. Ekström, H. Brebeck, Berg, Oxford 2004, s. 205–227; A. Tregear, F. Arfini, G. Belletti, A. Marescotti, *Regional foods and rural development: The role of product qualification*, „Journal of Rural Studies” 2007, nr 23, s. 13; J.S. Cañada, A.M. Vázquez, *Quality certification, institutions and innovation in local agro-food systems: Protected designations of origin of olive oil in Spain*, „Journal of Rural Studies” 2005, nr 21, s. 476; J.C. Bureau, E. Valceschini, *European Food-Labeling Policy: Successes and Limitations*, „Journal of Food Distribution Research” 2003, t. 34, nr 3, s. 72–73.

Obserwatorzy rynku żywności tradycyjnej i regionalnej nie poprzestają jednak wyłącznie na wskazywaniu korzyści i punktuja również słabości wspólnotowych narzędzi. J.Ch. Bureau i E. Valceschini widzą wśród nich przede wszystkim¹⁴:

- niski stopień międzynarodowej rozpoznawalności oznaczeń,
- brak akceptacji dla systemu w niektórych krajach trzecich (m.in. USA, Australia, Kanada) i traktowanie go jako formy protekcjonizmu handlowego,
- wysokie zbiurokratyzowanie procesu ubiegania się o oznaczenie i ochronę,
- zdecentralizowanie definiowania warunków produkcji, rodzące możliwość tworzenia politycznych zmów,
- pojawianie się „pokusy nadużyć” w zakresie utrzymania deklarowanego i niezmiennego poziomu jakości wyrobu w dużych grupach producentów,
- możliwość ograniczania wolnej konkurencji w wyniku powstawania zjawiska „kartelizacji”,
- brak odporności rozwiązań na wysoką konkurencję ze strony marek regionalnych, które odwołując się do nazw obszarów pochodzenia, a nie gwarantując wyjątkowy charakter wyrobu mogą dezorientować konsumentów i deprecjonować system oznaczeń Wspólnoty.

Przyszłość systemu; możliwość pełnego korzystania z potencjału jego korzyści i ograniczenia sygnalizowanych ułomności, a także impuls w postaci konieczności zmian narzuconych Wspólnocie wyrokiem WTO w 2005 roku, legły u podstaw decyzji o przeprowadzeniu reformy polityki jakości żywności¹⁵.

4. Reforma systemu

Punktem wyjścia dla planowanych do wdrożenia zapowiadanych na bieżący lub przyszły rok zmian były konsultacje z szerokim gronem interesariuszy przeprowadzone w 2006 roku oraz konferencja w Brukseli (5–6.02.2007 r.),

¹⁴ C. Bureau, E. Valceschini, *European ...*, s. 73–74.

¹⁵ Polityka jakości produktów rolnych i środków spożywczych obejmuje – poza żywnością regionalną i tradycyjną – także oznaczenia dla wyrobów spirytusowych i win, jak również systemy oznaczeń dla żywności ekologicznej i dla produktów z tzw. regionów najbardziej oddalonych UE.

które doprowadziły do opracowania Zielonej Księgi¹⁶ i zwołania w Pradze konferencji na temat polityki jakości produktów rolnych (12–13.03.2009 r.)¹⁷.

Najbardziej ogólny wniosek z przeprowadzonych analiz w zakresie oznaczeń dla produktów regionalnych i tradycyjnych brzmiał: wszystkie trzy programy systemu (ChNP, ChOG i GTS) należy uznać generalnie za sukces¹⁸. Podobnie jednak jak krytycy, także Komisja Europejska zdiagnozowała pewne mankamenty. Za najistotniejsze uznała zbyt małą skuteczność systemu w pokonaniu asymetrii informacji i bardzo dużą przewlekłość i biurokratyzację procesu aplikacji (22 miesiące na najszybsze zatwierdzenia). Niepokojący jest też niski stopień znajomości logo wśród konsumentów (zaledwie 8% badanych)¹⁹. Za trudność techniczną uznano brak rozwiązań zachęcających do uczestnictwa w systemie drobnych producentów rolnych, którzy postrzegają obciążenia związane z certyfikacją za czynnik wykluczający ich z udziału w poszczególnych programach²⁰.

Odnosnie do oznaczenia dla produktów tradycyjnych zauważono, że od momentu jego wprowadzenia w 1992 roku cieszy się ono znacznie mniejszym zainteresowaniem niż dwa pozostałe znaki²¹. Dodatkowo niewiele oznaczeń te-

¹⁶ Zielona Księga w sprawie jakości produktów rolnych: normy jakości produktów, wymogi w zakresie produkcji rolnej, systemy jakości z 15.10.2008 r., KOM(2008) 641 wersja ostateczna.

¹⁷ Wnioski zawarto w Komunikacie Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie polityki jakości produktów rolnych z 28.05.2009 r., KOM(2009) 234 wersja ostateczna.

¹⁸ Świadczą o tym: rosnąca z roku na rok liczba wniosków zgłaszanych do ochrony i oznaczeń oraz globalna liczba przeprowadzonych rejestracji: 900 produktów rolnych i środków spożywczych reprezentujących wartość rynkową 21 mld euro (w cenach brutto w 2008 r.), 1800 win i ponad 300 napojów spirytusowych (*Summary of the impact assessment on Geographical Indications. Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on agricultural product quality schemes*, 28.05.2009 r., COM(2009) 234 final version, s. 2). Pozytywnie wypada także porównanie cen produktów z oznaczeniem geograficznym w stosunku do żywności standaryzowanej oraz wartość eksportu – w odniesieniu do handlu wewnętrznego 18,4% produktów tego typu sprzedaje się poza państwem pochodzenia (*Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do norm handlowych* z 10.12.2010 r., KOM (2010) 738 wersja ostateczna).

¹⁹ Badania Międzynarodowego Centrum Zaawansowanych Śródziemnomorskich Studiów Agronomicznych (CIHEAM) „Odrębność i jakość śródziemnomorskich artykułów spożywczych” z 2007 r. podają, że o ChNP słyszało 20% europejskich obywateli, a o ChOG – 14% (*Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia* z 09.08.2008 r., 2008/C 204/14, s. 63).

²⁰ *Summary of the impact assessment...*, s. 2.

²¹ Obecnie zarejestrowanych jest 37 produktów, 15 wniosków złożono do rozpatrzenia, 2 wnioski opublikowano, wyszukiwarka DOOR; <http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/> (28.03.2012).

go typu ma znaczenie gospodarcze. Ponad dwie trzecie wnioskodawców zdecydowało się na rejestrację bez zastrzegania wyłączności nazwy. W tych przypadkach znak GTS służy jedynie wyróżnieniu i promocji produktu, nie pełniąc funkcji ochronnej²². Podobnie jak w przypadku oznaczeń dla żywności regionalnej, podkreślono wysoki stopień złożoności procedur i ich przewlekłość.

Wobec wszystkich trzech oznaczeń mocno artykułowano zbyt mały stopień ochrony produktów poza granicami UE (zwłaszcza w systemach anglosaskich) i konieczność prowadzenia dalszych negocjacji na poziomie międzynarodowym i w ramach umów dwustronnych²³.

W świetle przytoczonych argumentów, przeprowadzonych analiz oraz po uwzględnieniu dostępnych środków, Komisja wyróżniła ostatecznie trzy najważniejsze sfery działania w ramach rozwijania globalnej polityki jakości produktów rolnych²⁴:

- informacja: usprawnienie komunikacji w odniesieniu do właściwości produktów rolnych między rolnikami a nabywcami i konsumentami,
- spójność: dalsze doskonalenie spójności między poszczególnymi instrumentami polityki jakości produktów rolnych²⁵,
- złożoność: uproszczenie i ułatwienie rolnikom, producentom i konsumentom stosowania poszczególnych rozwiązań systemu i warunków znakowania.

W zakresie szczegółowych ustaleń odnośnie do oznaczeń dla produktów regionalnych (ChNP/ChOG) Komisja stwierdziła istnienie szerokiego poparcia dla tych programów i zainteresowanie udoskonaleniem ochrony unijnych oznaczeń zarówno w państwach Wspólnoty, jak i w krajach trzecich. Rozwiązania istniejące w obecnym kształcie wymagają przeglądu i uproszczenia, przy jednoczesnej potrzebie utrzymania renomy, jaką cieszą się konkretne produkty. Nieodzowne jest znaczne zwiększenie przejrzystości zależności łączących poszczególne rodzaje własności intelektualnej oraz zasad stosowania nazw rodzajo-

²² Zielona Księga..., s. 17.

²³ *Komunikat Komisji do Rady...*, s. 13; *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 z 14.12.2010 r.*, COM (2009) 234 wersja ostateczna 2010/C 339, s. 46.

²⁴ *Komunikat Komisji do Rady...*, s. 6.

²⁵ Włączając w to pozostałe mechanizmy, to jest oznaczenia dla win i napojów spirytusowych oraz dla produktów ekologicznych i pochodzących z tak zwanych regionów najbardziej oddalonych.

wych. Konieczne jest także skrócenie czasu rejestracji. Ponadto podkreślono, że mimo międzynarodowego charakteru systemu, w prawodawstwie niektórych krajów trzecich, będących partnerami handlowymi Unii Europejskiej, wciąż brakuje szczegółowych uregulowań i pełnej zgody na ochronę prawną nazw wpisanych do rejestrów Wspólnoty²⁶.

Dla realizacji zdiagnozowanych potrzeb, Komisja przedstawiła kilka alternatywnych scenariuszy działań, które poddała konsultacjom, między innymi z udziałem Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów²⁷.

W wyniku wzajemnych uzgodnień, 10 grudnia 2010 roku Komisja wydała komunikat, w którym ogłosiła tak zwany pakiet jakości. Podsumowuje on proces konsultacji trwających od 2006 roku oraz zawiera proponowane zmiany. Komisja stwierdziła, że dla efektywnej realizacji polityki jakości celowym jest utrzymanie w mocy wszystkich trzech programów oznaczeń dla żywności regionalnej i tradycyjnej (ChNP, ChOG, GTS), które wymagają jednak uspoźnienia. Główną rolę na tym polu ma odegrać planowane rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów zapewniania jakości produktów rolnych. Scali ono w jeden akt prawny kwestie regulowane obecnie przez rozporządzenie Rady (WE) nr 509/2006 oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 510/2006. Uzupełni też rozstrzygnięcia dotyczące oznaczeń o definicje jakościowe. Dopełnieniem nowych przepisów będzie rozporządzenie regulujące normy handlowe. Nadzór nad zreformowanym systemem obejmie Komitet ds. Polityki Jakości. Scalenie trzech uzupełniających się, a w pełni niezależnych do tej pory rozwiązań, pozwoli zrealizować według Komisji akcentowane przez zainteresowanych potrzeby zmian i przyczyni się do poprawy przejrzystości i spójności polityki Wspólnoty.

Ze względu na zdiagnozowany problem niskiej rozpoznawalności oznaczeń i wiedzy o systemie, Komisja podkreśliła konieczność wzmocnienia działań z zakresu edukacji, informacji i promocji. Biorąc pod uwagę krytykę i kontrowersje jakie wzbudziła jedna z rozważanych alternatyw polegająca na możliwości połączenia systemu nazw chronionych żywności z analogicznymi rozwiązaniami dla win i napojów spirytusowych, Komisja odrzuciła taką opcję. Zastrzegła jednak, że dostrzegając wagę i istotność argumentu o zwiększeniu

²⁶ *Komunikat Komisji do Rady...*, s. 13.

²⁷ Stanowisko komitetów zawarto w: *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego...*; *Komunikat Komisji do Rady...*

przejrzystości działań, obniżeniu kosztów oraz usprawnieniu zarządzania dzięki ewentualnemu scaleniu oznaczeń w jeden system, pozostawia sobie możliwość powrotu do tej propozycji w późniejszym okresie. Do tego czasu przepisy dotyczące produktów rolnych i środków spożywczych będą, w stosownych zakresach, ujednocicane z przepisami dotyczącymi win i napojów spirytusowych, tak by, mimo odrzucenia pomysłu ich połączenia, uzyskać maksymalną możliwą spójność.

W kwestii gwarantowanych tradycyjnych specjalności, Komisja zdecydowała o utrzymaniu oznaczenia w mocy, jednak z zastrzeżeniem ograniczenia go do wymogu chronienia zgłaszanych nazw. Planuje więc zawiesić istniejącą obecnie możliwość rejestracji nazw bez rezerwacji ich wyłączności. W uzasadnieniu Komisja Europejska stwierdziła, że rejestracje tego typu prowadziły do wykorzystywania programu wyłącznie w celach promocyjnych, pozbawiając go podstawowej roli, jaką jest ochrona produktów i ich nazw przed nadużyciami. Komisja uznała, że funkcje promocyjne mogą efektywniej pełnić instrumenty krajowe lub regionalne i zdecydowała się pozostawić tę materię w gestii państw członkowskich²⁸. Zmieniony system gwarantowanych tradycyjnych specjalności zostanie dodatkowo uproszczony, a terminy rejestracji skrócone z 22 i więcej miesięcy obecnie, do 12 (m.in. dzięki skróceniu okresu rozpatrywania wniosku przez Komisję z 12 do 6 miesięcy, a czasu sprzeciwów na poziomie Wspólnoty z 6 do 3 miesięcy). Pozwoli to w opinii Komisji na uzyskanie przez grupy producentów szybszego zwrotu inwestycji oraz wzrostu zainteresowania systemem i liczby rejestracji o około 60 do 100 rocznie²⁹. Dla osiągnięcia spójności z oznaczeniami dla żywności regionalnej, procedury rejestracji mają zostać dostosowane do analogicznych ścieżek w programach ChNP/ChOG. Dodatkowo, dla zwiększenia wiarygodności instrumentu, minimalny okres życia rynkowego zgłaszanego produktu, przewidziany w ramach kryterium „tradycji”, zostanie wydłużony z 25 do 50 lat, a system ograniczony do gotowych dań i produktów przetworzonych³⁰.

²⁸ *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do norm handlowych z 10.12.2010 r.*, KOM(2010) 738 wersja ostateczna, s. 14–23.

²⁹ *Komunikat Komisji do Rady...*, s. 12.

³⁰ *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego...*, s. 14–23.

Podsumowanie

Działający od 1992 roku system wyróżniania i ochrony żywności regionalnej i tradycyjnej przechodzi właśnie gruntowną reformę. Przyczynkiem do jej przedsięwzięcia były zgłaszane od lat zastrzeżenia co do efektywności unijnych rozwiązań, wśród których najczęściej wymieniano: niską znajomość oznaczeń wśród europejskich konsumentów, zbytne zbiurokratyzowanie procedur, długość i przewlekłość procesu aplikacji, nieprecyzyjne i niekonsekwentne definiowanie pojęć w ramach poszczególnych programów oraz brak skutecznych działań informacyjnych, edukacyjnych i promocyjnych. Głównym narzędziem zmian poprawiających funkcjonalność systemu oraz dających lepsze wykorzystanie potencjału tkwiących w nim korzyści ma się stać nowe rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów zapewniania jakości produktów rolnych, którego projekt przedstawiono w grudniu 2010 roku. Po ostatecznych poprawkach wejdzie ono w życie prawdopodobnie w tym lub w przyszłym roku.

Literatura

- Bureau J.C., Valceschini E., *European Food-Labeling Policy: Successes and Limitations*, „Journal of Food Distribution Research” 2003, t. 34, nr. 3.
- Cañada J.S., Vázquez A.M., *Quality certification, institutions and innovation in local agro-food systems: Protected designations of origin of olive oil in Spain*, „Journal of Rural Studies” 2005.
- Cochoy F., *Is the modern consumer a Buriden's donkey? Product packaging and consumer choice*, w: *Elusive Consumption*, red. K. Ekström, H. Brebeck, Berg, Oxford 2004.
- Gąsiorowski M., *Ochrona produktów regionalnych i tradycyjnych*, „Agrosmak” 2006, nr 2.
- Jasiński J., Rzytki M., *Rynek produktów regionalnych i tradycyjnych*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2007, nr 1(187).
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie polityki jakości produktów rolnych z 28.05.2009 r., KOM(2009) 234 wersja ostateczna.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia z 09.08.2008 r., 2008/C 204/14.
- Produkty marketingowe w rozwoju lokalnym i regionalnym*, red. M. Adamowicz, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2007.

- Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 628/2008 z dnia 2 lipca 2008 r. (Dz. Urz. WE L173 z 03.07.2008).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do norm handlowych z 10.12.2010 r., KOM(2010) 738 wersja ostateczna.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1576/89 z 29 maja 1989 roku, ustanawiające zasady definicji i prezentacji napojów spirytusowych) oraz wód mineralnych (dyrektywa nr 80/777).
- Summary of the impact assessment on Geographical Indications. Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on agricultural product quality schemes, 28.05.2009 r., COM(2009) 234 final version.
- Tregear A., Arfini F., Belletti G., Maescotti A., *Regional foods and rural development: The role of product qualification*, „Journal of Rural Studies” 2007.
- Winawer Z., Wujec H., *Tradycyjne i regionalne produkty wysokiej jakości we Wspólnej Polityce Rolnej. Poradnik dla producentów*, Fundacja dla Polski, Warszawa 2010.
- Wojarska M., Gruszczyńska M., *Rynek produktów tradycyjnych i regionalnych w Unii Europejskiej*, w: *Produkty marketingowe w rozwoju lokalnym i regionalnym*, red. M. Adamowicz, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2007.
- Zielona Księga w sprawie jakości produktów rolnych: normy jakości produktów, wymogi w zakresie produkcji rolnej, systemy jakości z 15.10.2008 r., KOM(2008) 641 wersja ostateczna.
- <http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/> (28.03.2012); *Piracki parmezan za 52 mld euro*, <http://www.wprost.pl/> (04.07.2005).

REGIONAL AND TRADITIONAL FOODS IN THE EUROPEAN UNION; THE EVALUATION OF THE PRESENT CONDITION AND THE NEEDED CHANGES TO IMPROVE THE COMPETITIVENESS OF THE SYSTEM

Summary

The article presents the changes that took place in the European system of designations for the regional and traditional food products. The schemes were established in the early 90s of the twentieth century. Changes of the regulations were based on current needs, so no wonder that during their further development, some problems began to appear. The most important are: inefficient communication and promotion, lack of pro-

grams consistency, too high complexity of the system. In order to improve the European quality policy and to gain its potential profits, the European Commission carried out a series of consultations and prepared the agenda for the reform. The most important change is the introduction of the new Regulation of the European Parliament and of the Council on agricultural product quality schemes. The new legislation is expected to come into force this or next year.

Translated by Iwona Oleniuch