

**Sektor spożywczy i handlu artykułami  
spożywczymi – dostosowanie MSP  
do wymogów Unii Europejskiej**

**Warszawa 2003**

Autorzy  
Mieczysław Obiedziński  
Jarosław Kujawa

Redakcja i korekta  
Aleksander Żołnierski

Projekt okładki  
Jakub Osiński, Jacek Pacholec

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2003

ISBN-83-88802-68-2

Wydanie I  
Nakład 2000 egzemplarzy

Poradnik powstał na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

Druk i oprawa  
Zakład Poligrafii Instytutu Technologii Eksploatacji  
26-600 Radom, ul. K. Pułaskiego 6/10  
tel. (048) 36-442-41, fax 3644765

## SPIS TREŚCI

Wprowadzenie .....	5
1. Podstawowe zasady prawa żywnościowego Unii Europejskiej .....	9
1.1. Porządek prawny Unii Europejskiej .....	9
1.1.1. Zasada wzajemnego uznawania przepisów .....	11
1.1.2. Zasada proporcjonalności .....	12
1.2. Harmonizacja prawa żywnościowego krajów członkowskich .....	13
1.3. Przyszłość prawa żywnościowego Unii Europejskiej .....	17
1.4. Znakowanie żywności .....	18
1.5. Higiena środków spożywczych .....	25
1.5.1. Podstawowe wymagania UE w zakresie higieny .....	25
1.5.2. System HACCP zapewniania bezpieczeństwa żywności .....	31
1.6. Dodatki do żywności .....	42
1.6.1. Legislacja substancji dodatkowych do żywności w Unii Europejskiej .....	42
1.7. Materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością .....	46
1.8. Urzędowa kontrola żywności w Unii Europejskiej .....	48
2. Zmiany dostosowawcze polskiego prawa .....	57
3. Główne zasady organizacji rynków rolnych w Unii Europejskiej .....	71
3.1. Fundusze strukturalne i ich zadania .....	73
3.1.1. Europejski Fundusz Socjalny (ESF – European Social Fund) .	73
3.1.2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF – European Regional Development Fund) .....	74
3.1.3. Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji w Rolnictwie (EAGGF – European Agriculture Guarantee and Guidance Fund) .....	75
3.1.4. Jednolity Instrument Finansowania Rybołówstwa – (FIFG – Financial Instrument for Fisheries Guidance) .....	76
3.1.5. Fundusz Spójności (Cohesion Fund) .....	76
3.2. Istota kwot i limitów produkcyjnych w Unii Europejskiej .....	77
3.3. Przygotowanie przetwórstwa do warunków Unii Europejskiej .....	79
3.3.1. Rynek mięsa wołowego i jego przetworów w Unii Europejskiej .....	80
3.3.2. Dopłaty do prywatnego przechowywania .....	81
3.3.3. Dopłaty kompensacyjne (premie) .....	82
3.3.4. Instrumenty polityki handlu zagranicznego .....	84

3.3.5. Rynek mięsa drobiowego w Unii Europejskiej .....	85
3.3.6. Rynek owoców i warzyw w Unii Europejskiej .....	87
3.3.7. Rekompensaty za produkty wycofane z rynku .....	92
4. Koszty dostosowań sektora produkcji i handlu artykułami spożywczymi do wymagań Unii Europejskiej .....	95
4.1. Harmonogram harmonizacji prawa .....	96
4.2. Dopłaty obszarowe i inne korzyści po wejściu Polski do UE .....	103
4.3. Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (ang.: Integrated Administration and Control System – IACS) .....	106
4.4. Okresy przejściowe i dopłaty po wstąpieniu do UE .....	109
4.4.1. Sprawy weterynaryjne i fitosanitarne .....	112
4.4.2. Rybołówstwo .....	115

# Wprowadzenie

Dorobek prawny w zakresie rolnictwa i gospodarki żywnościowej tworzony był przez ostatnie trzy dziesięciolecia, ale nadal ulega zmianom. Zmiany te odzwierciedlają postęp naukowy i technologiczny w sektorze spożywczym. Prawodawstwo dotyczące sektora rolno-spożywczego stanowi około 40% całego prawodawstwa Wspólnoty i można je podzielić na dwie zasadnicze grupy:

- pierwszą grupę stanowi prawo Wspólnoty dotyczące zagadnień weterynaryjnych, zdrowia roślin i zwierząt, które ma istotny wpływ na produkcję rolną oraz produkcję i przetwarzanie żywych zwierząt i produktów zwierzęcych, a także roślinnych (celem tych regulacji jest zapewnienie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumenta, zdrowia publicznego oraz zdrowia zwierząt i roślin poprzez wytyczenie wspólnych zasad rządzących przepływem żywych zwierząt, mięsa i produktów mięsnych, owoców, warzyw i roślin w ramach Wspólnoty Europejskiej),
- drugą stanowią regulacje dotyczące rynków rolnych, czyli tych aspektów Wspólnej Organizacji Rynku, które odnoszą się do określenia wymagań co do standardów jakości i oznakowania. (W niektórych sektorach rolnictwa swobodny przepływ towarów podlega odpowiedniej organizacji rynku, gdzie ważne są: zgodność z wymogami jakości, wymogami wielkości i rodzaju opakowania oraz znakowanie. Określono metody badania jakości, inspekcji i monitorowania zgodności z Dyrektywami i regulacjami. Takimi regulacjami objęte są rynki rolne dotyczące między innymi owoców i warzyw, jaj i drobiu, wieprzowiny, wołowiny i mięsa owczego jak i produkcji wina, gdzie istnieją wymogi dotyczące pochodzenia i etykietowania. Ponadto należy również wziąć pod uwagę regulacje dotyczące chronionych znaków pochodzenia geograficznego i nazw oraz specyficznego charakteru produktów rolnych i żywności. Celem tych regulacji jest promowanie produkcji żywności o specjalnych cechach związanych z jej pochodzeniem, szczególnie tradycyjnych specjalności regionalnych.

**W Unii Europejskiej artykuły żywnościowe mogą zwykle być w obrocie handlowym bez uprzednich zezwoleń lub certyfikatów, co także podkreśla doniosłość kontroli żywności jako systemu zapewnienia przez władze UE i krajów członkowskich, że artykuły żywnościowe umieszczone na rynku są bezpieczne, odpowiednio oznakowane i chronione są ekonomiczne interesy konsumenta.**

Stowarzyszenie Polski z Unią Europejską w następstwie zawartego 16 grudnia 1991 roku Układu Europejskiego w sposób formalny zapoczątkowało starania Polski o pełnoprawne członkostwo we Wspólnocie Europejskiej. Jednym ze skutków Umowy Stowarzyszeniowej było podjęcie działań dostosowujących polskie prawodawstwo do regulacji prawnych Unii Europejskiej. Konieczność działań dostosowawczych wynika z postanowień Artykułu 68 Układu Europejskiego, który mówi, że: „*Polska podejmie najlepsze starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnot*”.

Bardziej szczegółowo obszary dostosowań prawnych precyzuje Artykuł 69 Układu podając, że: „*zbliżenie przepisów prawnych obejmie w szczególności następujące działy: prawo celne, prawo o spółkach, prawo bankowe, rachunkowość przedsiębiorstw, podatki, własność intelektualną, ochronę pracowników, usługi finansowe, zasady konkurencji, ochronę zdrowia i życia ludzi, ochronę sanitarną zwierząt i roślin, ochronę konsumenta, pośredni system opodatkowania, przepisy techniczne i normy, transport i środowisko naturalne*”.

Komisja Europejska przygotowała dokument pt.: „Biała Księga w sprawie przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z jednolitym rynkiem Unii Europejskiej”, który w sposób szczegółowy podaje wymagane działania dostosowawcze. Księga stanowi część strategii przedczłonkowskiej krajów stowarzyszonych i została przyjęta w czerwcu 1995 roku na posiedzeniu Rady Europejskiej w Cannes. Księga ta spełniała rolę przewodnika do aktów prawnych Wspólnoty, który pomagał krajom stowarzyszonym w dostosowaniu się do wymagań wspólnego rynku UE.

W Białej Księdze Komisja zaprezentowała legislację UE dla każdej dziedziny funkcjonowania jednolitego rynku, w tym prawo żywnościowe. W następstwie postanowień Białej Księgi w listopadzie 1995 roku Rada Ministrów RP wydała Uchwałę 133/95 w sprawie realizacji zobowiązań wynikających z Układu Europejskiego. Uchwała ta przypisywała poszczególnym resortom zadania dostosowawcze. W zadaniach tych wymieniono 768 aktów prawnych Unii Europejskiej, które zostały przydzielone czterem ministerstwom oraz innym instytucjom centralnym do dostosowania w polskim ustawodawstwie.

Podpisanie przez Polskę Układu Stowarzyszeniowego ze Wspólnotami Europejskimi wymagało realizacji przyjętej w Układzie Europejskim (art. 68–69) zasady docelowej harmonizacji naszych przepisów z przepisami obowiązującymi w Unii Europejskiej,

w tym harmonizacji wymagań jakościowych, procedur badań, certyfikacji i kontroli.

Jednym z celów tworzenia wspólnego rynku jest zapewnienie swobodnego obrotu produktami żywnościowymi, zlikwidowanie technicznych barier hamujących przepływ towarów, wspieranie uczciwych praktyk handlowych, przyspieszenie badań naukowych i wykorzystanie ich rezultatów w produkcji nowych, lepszych jakościowo artykułów żywnościowych.

Należy wszakże pamiętać, że prawo Unii Europejskiej podlega ciągłemu procesowi dostosowania do nowych wyzwań związanych przede wszystkim z ochroną bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych konsumentów. Kierunek zmian tego prawa został zaproponowany przez Komisję Europejską w Zielonej Księdze w 1997 roku, a następnie – po prawie trzyletniej dyskusji – przedstawiono kierunki nowelizacji prawa, które przyjmuje bardziej jednolitą, przejrzystą i kompletną formę.

Oprócz działań związanych z tworzeniem nowego prawa i podstaw prawnych do wdrożenia prawa Unii Europejskiej do polskiego ustawodawstwa, nie mniej istotna część procesu dostosowawczego leży w samej produkcji rolniczej, przetwórstwie rolno-spożywczym i obrocie płodami rolnymi i środkami spożywczymi. Ta strona procesu dostosowawczego polskiego sektora rolno-spożywczego wymaga z jednej strony znajomości prawa Wspólnoty i związanej z tym świadomości niezbędnych dostosowań, z drugiej środków na ich realizację. Bezpieczna i o pożądanej jakości żywność jest wynikiem harmonijnej współpracy i kompetencji wielu instytucji i czynników, a przede wszystkim relacji między środowiskiem produkcji i przetwarzania, aktywnymi uczestnikami „łańcucha żywnościowego” i konsumentów.

## **cele wspólnego ryнку**



# 1. Podstawowe zasady prawa żywnościowego Unii Europejskiej

## 1.1. Porządek prawny Unii Europejskiej

Porządek prawny Wspólnot obejmuje całe ustawodawstwo wraz z jego zasadami i orzecznictwem. Określany jest on powszechnie stosowanym terminem *acquis communautaire*. Prawo wspólnotowe ma charakter norm prawa międzynarodowego, gdyż jego podstawowym źródłem są traktaty założycielskie.

Podstawę prawodawstwa Unii Europejskiej stanowią przepisy traktatów założycielskich wraz z protokołami i aneksami, są to: Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (18.04.1951 r.), Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (25.03.1957 r.), Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (25.03.1957 r.). Prawo pierwotne uzupełniają pozostałe traktaty i konwencje (w tym traktaty akcesyjne z lat 1972, 1979, 1985, 1994), jak i uchwały Rady. Normy Jednolitego Aktu Europejskiego oraz Traktatu o Unii Europejskiej stanowią prawo w zakresie modyfikacji traktatów założycielskich.

W celu zastosowania możliwie jednolitego systemu przyjęto podstawowe zasady charakteryzujące prawo Wspólnoty:

- autonomiczność prawa wspólnotowego w stosunku do prawa wewnętrznych krajów członkowskich,
- nadrzędność prawa wspólnotowego nad prawem wewnętrznym krajów członkowskich,
- bezpośredniość w stosunku do wszystkich państw członkowskich i ich obywateli.

Autonomiczność oznacza niezależność porządku prawnego Wspólnot zarówno od praw wewnętrznych państw członkowskich, jak i w stosunku do prawa międzynarodowego.

Skutkiem prymatu prawa wspólnotowego nad prawem krajowym państw członkowskich jest nieuwzględnianie przepisów wewnętrznych krajów członkowskich stojących w sprzeczności z prawem wspólnotowym.

**Zgodnie z orzecznictwem „Bezpośrednie obowiązywanie prawa wspólnotowego oznacza, że jego postanowienia mają pełną moc jednolitą we wszystkich państwach członkowskich, począwszy od momentu wejścia w życie, przez cały okres ważności. Bezpośrednio obowiązujące przepisy stanowią źródło praw i obowiązków dla wszystkich, których one dotyczą, bez względu na to, czy chodzi o państwa członkowskie, czy poszczególne osoby”.**

Prawo wtórne tworzone jest przez organy Wspólnoty. Zgodnie z artykułem 189 uzupełnionego Traktatu Rzymskiego, Parlament Europejski, działając wspólnie z Radą oraz Komisją, wydaje rozporządzenia oraz Dyrektywy, podejmuje decyzje, opracowuje zalecenia i prezentuje swoje opinie.

**Rozporządzenie** jest podstawowym źródłem ustawodawstwa Unii Europejskiej. Rozporządzenia mają ogólne zastosowanie, obowiązują w całości we wszystkich krajach członkowskich od daty, od której weszły w życie. Rozporządzenie jest stosowane bezpośrednio, co oznacza, że wywiera ono skutek prawny w kraju członkowskim, bez potrzeby jego transformacji.

Rozporządzenia mogą być uchwalane przez Radę, jak i Komisję, z zachowaniem odpowiedniej procedury, obejmującej również proces konsultacji. Chociaż rozporządzenia mają moc prawną, kraje członkowskie mogą wprowadzać własne akty prawne obowiązujące na ich terytorium.

Porównując rozporządzenie z polskimi rodzajami aktów prawnych, najbliższe jest ono naszemu ustawie.

**Dyrektywy** – są najpopularniejszą formą prawodawstwa żywnościowego, różniące się od Rozporządzeń Rady oraz Dyrektyw Komisji. Dyrektywy są adresowane do krajów członkowskich i są dla nich wiążące w zakresie celów, jakie mają być osiągnięte. Dyrektywy są przede wszystkim stosowane w celu harmonizacji prawa państw członkowskich.

Metody wdrażania Dyrektyw do prawa krajowego zależą od indywidualnej decyzji każdego z państw. Dyrektywy są obowiązujące w każdym kraju członkowskim, do którego są adresowane, lecz wybór sposobów i metod osiągania tych celów pozostawiony jest do decyzji samych krajów członkowskich. Dyrektywy nie mają mocy prawnej aż do momentu, w którym zostaną uprawnione w danym kraju członkowskim. Interpretacja Dyrektyw może być różna w poszczególnych krajach członkowskich.

Wdrożenie Dyrektyw Wspólnoty do polskiego ustawodawstwa wymaga tworzenia nowych aktów prawnych, jak ustawa lub rozporządzenie.

**Decyzje** – są obowiązujące dla podmiotów, do których zostały skierowane, może to być np. kraj członkowski lub podmiot indywidualny. Decyzja w przeciwieństwie do Dyrektywy wiąże adresata w całości i nie daje swobody w sposobie jej realizacji. Zawiera zakaz lub nakaz określonego zachowania, ale musi mieć podstawę prawną i uzasadnienie wydania. Decyzje może wydawać Rada, Rada wraz z Parlamentem, Komisje i Europejski Bank Centralny.

**Zalecenia i opinie** – mają charakter niewiążący i wydawane są najczęściej przez Komisję, ale może wydawać je również Parlament Europejski wspólnie z Radą oraz sama Rada.

Różnica pomiędzy zaleceniem i opinią jest niewielka, przy czym zalecenie z reguły wskazuje pożądane kierunki postępowania i ma charakter bardziej kateryczny niż opinia, która z reguły zawiera opinie, poglądy lub sugeruje podjęcie określonych działań.

Przepisy prawne Unii Europejskiej wydawane są w oficjalnym dzienniku urzędowym Unii seria L, natomiast propozycje przepisów aktualnie podawanych do dyskusji w serii C tego dziennika (Official Journal Series L i C).

Przy braku globalnych uregulowań prawnych Wspólnoty, we wzajemnych obrotach między krajami członkowskimi stosuje się obok zasady nadrzędności prawa Unijnego nad prawem krajów członkowskich zasadę wzajemnego uznawania przepisów oraz zasadę proporcjonalności.

### **1.1.1. Zasada wzajemnego uznawania przepisów**

Według niej kraje członkowskie mogą ustalać dla własnych produktów żywnościowych przepisy dotyczące metod produkcji, składu, sposobu pakowania i przygotowywania ich do sprzedaży, które są zgodne z prawem Wspólnoty. Są jednak obowiązane dopuścić do obrotu na swoim terytorium również produkty wytworzone zgodnie z przepisami innych krajów. Od tej zasady dopuszcza się odstępstwa jedynie w ściśle określonych warunkach. Zakaz importu towaru legalnie wyprodukowanego w innym kraju Unii Europejskiej może być wprowadzony tylko wtedy, gdy udowodni się, że:

**zakaz importu**

- jest to konieczne ze względu na ochronę zdrowia publicznego, praw konsumenta, rzetelności handlowej lub ochronę środowiska,
- zakaz nie jest przesadnie surowy w odniesieniu do celu, jakiemu ma służyć,
- zakaz jest środkiem najmniej zakłócającym swobodę obrotu ze wszystkich możliwych.

Dopóki produkty są sprzedawane w innym państwie członkowskim zgodnie z prawem zasada swobodnego przepływu towarów musi być przestrzegana.

Pierwszą sprawą, która po rozpatrzeniu przez Trybunał Sprawiedliwości i orzeczeniu w porozumieniu z Komisją Europejską wprowadziła tę zasadę interpretacyjną, był spór pomiędzy Niemcami i Francją o Likier Dijon.

### ***1.1.2. Zasada proporcjonalności***

Zakaz importu nie może być zbyt ogólny lub nieproporcjonalnie szeroki. Musi odnosić się do tego parametru, który jest kwestionowany. Na przykład nie można zakazać przywozu jakiegoś produktu zawierającego określony dodatek do żywności, dopuszczony w kraju producenta i motywować to tym, że żadne dodatki nie są dopuszczone do tego produktu w kraju importera. Motywacja musi dotyczyć konkretnego dodatku i wyjaśniać, że ze względu na zwyczaje żywieniowe w tym kraju, istnieje obawa, że spożycie kwestionowanej substancji będzie zbyt wysokie i szkodliwe dla zdrowia. Dlatego ten produkt zawierający kwestionowany dodatek nie może być zaakceptowany w kraju importera.

W każdym kraju członkowskim musi być ustanowiona procedura udzielania zezwoleń na dopuszczanie do obrotu nowych produktów. Odpowiedź powinna być udzielona w okresie nie dłuższym niż 90 dni. W razie odmowy, kraj nie zgadzający się na dopuszczenie do obrotu importowanego towaru musi udokumentować swą decyzję.

Państwa członkowskie mają obowiązek nie tylko eliminować istniejące przeszkody w wymianie z zagranicą, ale także nie wprowadzać nowych barier handlowych.

Aby zagwarantować przestrzeganie tego obowiązku, wydano w marcu 1983 r. Dyrektywę 83/189 określającą procedurę notyfikacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych. Dyrektywa określa przepisy, które podlegają obowiązkowi notyfikacji.

Dzięki obowiązkowi notyfikacji unika się wydawania przepisów, które mogą być niezgodne z prawem Unii. Komisja i kraje członkowskie mogą w ten sposób upewnić się, czy przepis, który ma wydać jakiś kraj, będzie zgodny z prawem UE, a jeśli nie, mają możliwość odpowiednio zareagować, przekazując swoje uwagi i propozycje zmian, które powinny być wzięte pod uwagę przy redagowaniu ostatecznego tekstu.

Dla zapewnienia właściwego funkcjonowania systemu, każdy kraj członkowski wyznaczył centralną jednostkę odpowiedzialną za przepływ wszystkich informacji równocześnie do Komisji oraz do ministerstw w poszczególnych krajach.

## **1.2. Harmonizacja prawa żywnościowego krajów członkowskich**

Przez prawo żywnościowe Unii Europejskiej z reguły rozumie się całokształt przepisów prawnych wydanych przez kompetentne organy UE normujących wytwarzanie, przetwórstwo, przechowywanie, transport i handel produktów żywnościowych.

Przepisy UE pokrywają jedynie ograniczone obszary, a prawo żywnościowe Wspólnoty koncentruje się przede wszystkim na usuwaniu przeszkód w handlu produktami żywnościowymi, zapewnieniu rzetelności transakcji handlowych oraz ochronie zdrowia i interesów konsumenta. W związku z tym produkcja, przetwórstwo i obrót żywności na terytorium Wspólnoty normowane jest z jednej strony przez prawo Unii Europejskiej z drugiej zaś przez przepisy państw członkowskich.

Powoduje to występowanie różnic pomiędzy poszczególnymi systemami prawnymi krajów członkowskich.

Proces legislacyjny jest czteroetapowy. Projekt regulacji prawnej opracowywany jest przez Komisję, a oceniany jest on przez Komitet Ekonomiczno-Społeczny po zaciągnięciu opinii ekspertów. W dziedzinie żywności opiniują:

- Stały Komitet ds. Produktów Żywnościowych,
- Komitet Doradczy ds. Produktów Żywnościowych składający się z 10 członków reprezentujących rolnictwo, przemysł, pracowników, handel, konsumentów oraz 20 ekspertów, Komitet pracuje w porozumieniu z Komisją wydając opinie do zaproponowanych regulacji,
- Komitet Naukowy ds. Żywności utworzony w 1974 roku, stały zespół doradczy o charakterze naukowo-technicznym i jego celem jest udzielanie bezstronnych naukowych porad w zakresie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa żywności,

a w szczególności składu i składników żywności oraz modyfikacji.

Projekt prawa zostaje zatwierdzany przez Parlament Europejski.

Tworzenie prawa żywnościowego Wspólnoty zainicjowała Dyrektywa Rady 62/2645 z dnia 23 października 1962 roku w sprawie zbliżenia przepisów państw członkowskich w zakresie substancji barwiących dopuszczonych do stosowania w środkach spożywczych (OJ 115 z dnia 11 listopada 1962).

Przez następne dwadzieścia lat Komisja Europejska zajmowała się opracowywaniem wspólnych standardów (norm przedmiotowych, specyfikacji technicznych) na produkty żywnościowe.

Ta tzw. pionowa harmonizacja przepisów w obrębie poszczególnych produktów miała miejsce w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, jednak postęp prac harmonizacji prawa tą metodą był powolny ze względu na trudne negocjacje szczegółów technicznych.

### **jednolity akt europejski**

Efektem wielu lat ustaleń opracowano szereg norm jakościowych na poszczególne produkty lub grupy produktów, jak warzywa, owoce, jaja. Na skutek wielu trudności w procesie harmonizacji prawa krajów członkowskich Komisja wydała w 1985 roku ustalenia, które wyrażono w tzw. Białej Księdze będącej programem tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego. Pakiet reform pod nazwą „Jednolity Akt Europejski” stworzył warunki przyspieszenia prac harmonizujących przepisy państw członkowskich oraz usprawnił w istotny sposób proces decyzyjny zastępując wymaganą jednomyslność kwalifikowaną większością głosów w Radzie Ministrów.

Nowa koncepcja harmonizacji przepisów żywnościowych zawarta w Rezolucji Rady EWG z 1985 roku założyła ograniczenie legislacji do aktów prawnych uzasadnionych potrzebą:

- zabezpieczenia zdrowia publicznego,
- zapewnienia informacji konsumentom i ich ochrony w zakresie innym niż kwestie zdrowotne,
- rzetelności transakcji handlowych,
- zapewnienia kontroli państwowej.

**Rewolucja w podejściu do prawa Wspólnoty stworzyła potrzebę rozważenia roli prawa żywnościowego w układzie globalnym na zasadzie legislacji w systemie „horyzontalnym” i odejścia od obowiązujących norm składu żywności zarówno na szczeblu narodowym, jak i międzynarodowym.**

Dyrektywy horyzontalne ramowe dotyczą fundamentalnych rozwiązań w zakresie wsparcia swobodnego przepływu towarów rolno-spożywczych. Należy także pamiętać, że podawane na dalszych stronach Dyrektywy były wielokrotnie uzupełniane i zmieniane i czytelnik powinien się odwoływać do ostatniej wersji, tym bardziej że zamierzone są liczne zmiany w obecnie obowiązujących przepisach prawnych UE, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

Należy również pamiętać, że dorobek prawny UE w zakresie prawa żywnościowego obejmuje różnorodne aspekty bezpieczeństwa i jakości artykułów rolno-spożywczych.

Horyzontalne Dyrektywy dotyczą:

- **etykietowania (znakowania) żywności** (Dyrektywa 79/112/EWG z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami, której skonsolidowany tekst został podany w Dyrektywie 2000/13),
- **dotatków do żywności** (Dyrektywy 89/107/EWG, 94/35/UE, 94/36/UE i 95/2/UE z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami),
- **aromatów spożywczych** (Dyrektywa 88/388/EWG z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami),
- **materiałów i artykułów mających kontakt z żywnością** (Dyrektywy 89/109/EWG, 90/128/EWG i 84/500/EWG z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami),
- **higieny** (Dyrektywa 93/43/EWG z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami),
- **urzędowej kontroli** (Dyrektywa 89/397/EWG z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami), żywność do specjalnych celów żywieniowych,
- **zanieczyszczeń** (Rozporządzenia 315/93 i 3954/87 oraz 88/344/EWG z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami).

Z przepisów ramowych reprezentujących podane obszary tematyczne prawa żywnościowego największe znaczenie dla polskich producentów artykułów rolno-spożywczych mają przepisy dotyczące bezpieczeństwa i jakości produktów a w szczególności higieny, dodatków do żywności, etykietowania żywności oraz zasad urzędowej kontroli żywności.

Dziedziny związane ze zdrowiem publicznym, które podlegają uregulowaniom prawnym obejmują: dodatki do żywności, zanieczyszczenia, materiały stykające się bezpośrednio z żywnością, żywność szczególnego przeznaczenia, np. dietetyczną, pozostałości pestycydów i leków weterynaryjnych, zagadnienia związane z higieną, procesami wytwarzania i przetwarzania żywności,

**zdrowie  
publiczne**

dotatkami do pasz i zanieczyszczeniami w paszach. Ponadto obejmują przepisy sanitarne dotyczące świeżego mięsa wołowego, wieprzowego, drobiowego, dziczyzny, królików, produktów mięsnych, jaj i przetworów, mleka i przetworów mlecznych, ryb i małż oraz importu produktów pochodzenia zwierzęcego z krajów trzecich (wybrane Dyrektywy z tego zakresu szerzej omówiono w części dotyczącej higieny środków spożywczych).

W ramach wspólnej polityki rolnej podjęte zostały działania harmonizujące przepisy sanitarne dotyczące produktów rolnych, obowiązujące w gospodarstwach rolnych (w odniesieniu do produkcji roślinnej i zwierzęcej) i w procesach dalszego przetwarzania.

W celu zapewnienia konsumentom pełnej informacji odnośnie rodzaju i składu produktu oraz zapobiegania nieuczciwym praktykom handlowym Wspólnota wprowadziła dyspozycje prawne dotyczące znakowania opakowań informacjami czytelnymi, nie wprowadzającymi w błąd.

W dziedzinie kontroli żywności przeważają przepisy odnoszące się do ochrony zdrowia ludzi, roślin i zwierząt, które dotyczą: urzędowej kontroli jakości, kontroli weterynaryjnej, kontroli jakościowej owoców i warzyw, metod pobierania próbek i metod analiz, dobrej praktyki laboratoryjnej.

Kontrola przestrzegania zasad higieny w produkcji i obrocie oraz ocena jakości zdrowotnej żywności, tj. jej bezpieczeństwa dla konsumenta powinna być wykonywana przez urzędową służbę kontroli jakości, zgodnie z Dyrektywą 397/89 o urzędowej kontroli jakości oraz Dyrektywą 93/99 o dodatkowych aspektach kontroli żywności. System kontroli urzędowych stosowany jest w taki sam sposób w stosunku do wyrobów pochodzących z krajów trzecich i będących przedmiotem obrotu wewnątrz Wspólnoty. Kontrola jest przeprowadzana w sposób regularny, a także w przypadku stwierdzenia niezgodności. Może dotyczyć surowców, półproduktów, wyrobów gotowych, materiałów stykających się bezpośrednio z żywnością, konserwantów, środków czystości stosowanych przy produkcji żywności, procesów produkcyjnych, etykietowania i prezentowania.

Nowe podejście do jakości ma gwarantować skuteczny system jakości, a jego działania przebiegają od początkowego momentu produkcji jeszcze na etapie projektowania wyrobu lub usługi. W tym zakresie w Unii Europejskiej wprowadzono normy dotyczące zarządzania jakością i zapewnienia jakości w pakiecie norm serii EN 29000. Natomiast podstawę akredytacji laboratoriów i jednostek certyfikujących stanowią normy EN 45000. Normy te zawierają wymagania w zakresie akredytacji i certyfikacji. Ich

celem jest tworzenie zaufania do wyników badań otrzymywanych z laboratoriów, jak i sposobu prowadzenia działalności dotyczącej certyfikacyjnej.

Nie zostały tu omówione problemy prawodawstwa weterynaryjnego i fitosanitarnego, gdyż potraktowano je tradycyjnie, jako odrębne działy prawa rolnego Unii Europejskiej.

### **1.3. Przyszłość prawa żywnościowego Unii Europejskiej**

Każdy, kto zna prawo Wspólnoty wie, że nie zawsze jest ono spójne i często trudne do interpretacji. Od szeregu lat liczne słowa krytyki kierowane były również pod adresem prawa żywnościowego UE. Dotyczą one głównie potrzeby przerehabilitacji całego prawa, zmiany procedur oraz metod pracy w celu uzyskania większej przejrzystości poszczególnych przepisów oraz unikania powielania poszczególnych uregulowań w kilku dokumentach prawnych.

W końcu kwietnia 1997 roku Komisja Europejska opublikowała tzw. Zieloną Księgę opisującą podstawowe założenia zasad prawa żywnościowego w Unii Europejskiej. Raport ten został przygotowany w celu oceny prawa żywnościowego UE w świetle wymagań współczesnego konsumenta, producenta, przetwórcy i handlowca, wywołania publicznej debaty na ten temat a jednocześnie umożliwienia Komisji przygotowania odpowiednich podstaw potrzebnych do opracowania wspólnotowego prawa żywnościowego.

Podstawowym celem współczesnego prawa żywnościowego Wspólnoty jest:

- zapewnienie ochrony zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i ochrony konsumenta na wysokim poziomie,
- zapewnienie swobodnego przepływu towarów na rynku wewnętrznym,
- zapewnienie, że prawodawstwo zostało ustanowione na podstawie dowodów naukowych i ocenie zagrożeń,
- zapewnienie konkurencyjności przemysłu europejskiego i zwiększenie przyszłego eksportu,
- powierzenie odpowiedzialności za bezpieczeństwo żywności przemysłowi, producentom i dostawcom, stosującym systemy typu HACCP, które powinny być wspierane przez prowadzoną w życie urzędową kontrolę,
- zapewnienie, że prawodawstwo jest zgodne, logiczne i przyjazne dla użytkowników.

W celu realizacji wyżej wymienionych celów Komisja uważa za potrzebne zapewnienie, że regulacje prawne pokrywają cały łań-

cuch żywnościowy od producenta do konsumenta. Wymaga to zwrócenia szczególnej uwagi na dwa problemy:

- pierwotne produkty rolne i żywność przetworzona powinny być objęte tym samym zbiorem podstawowych zasad prawnych,
- należy przenieść zasadę odpowiedzialności za wybrakowany produkt również na podstawową produkcję rolniczą.

#### 1.4. Znakowanie żywności

W dziedzinach nie zharmonizowanych pierwszorzędym instrumentem zarządzania rynkiem wewnętrznym pozostaje zasada wzajemnego uznawania rozumiana w taki sposób, aby państwo członkowskie pozwalało na wolny obrót na jego terytorium towarami wyprodukowanymi lub wprowadzanymi na rynek w innym państwie członkowskim, które zapewnia równoważny poziom ochrony poprzez własne przepisy, badania lub standardy. Warunkiem koniecznym jest podanie konsumentom w kraju, do którego docelowo trafiają produkty, wszystkich niezbędnych informacji pozwalających na odróżnienie produktów i wybranie spośród nich zgodnego z indywidualnymi preferencjami.

Ustawodawstwo żywnościowe stanowi jeden z głównych elementów polityki w zakresie żywności i żywienia. Jego rola polega m.in. na podnoszeniu stanu uświadczenia obywateli Wspólnoty na temat zakupów żywności, rodzajów diety oraz przygotowywania posiłków, także pomóc w zachęcaniu ich do dokonywania prozdrowotnych wyborów, które prowadziłyby do lepszego stanu zdrowia oraz przedwczesnej umieralności.

**Mając na względzie zasadę bezpieczeństwa konsumenta wprowadzono prawo konsumenta do uzyskania pełnej informacji o produktach spożywczych. Wszystkie informacje, które powinny być podane do wiadomości konsumenta dla ochrony jego zdrowia oraz umożliwienia swobodnego wyboru środka spożywczego, powinny znajdować się na opakowaniu lub etykiecie. Podanie informacji istotnych z punktu widzenia ochrony konsumenta ma również istotne znaczenie dla „uczciwości” obrotu i konkurencji rynkowej.**

W Unii Europejskiej w ujęciu horyzontalnym obowiązują następujące przepisy regulujące zasady znakowania żywności:

- Dyrektywa 79/112/EWG dotycząca znakowania i reklamy artykułów spożywczych (zmieniana przez wprowadzenie następujących Dyrektyw: 85/7, 86/197, 89/395, 91/72, 93/102, 94/54, 97/4, 99/10); skonsolidowany tekst został umieszczony w Dyrektywie 2000/13;

- Dyrektywa 89/396/EWG dotycząca oznakowania partii towarów żywnościowych (zmieniana dwiema Dyrektywami: 91/238 oraz 92/11);
- Dyrektywa 90/496/EWG dotycząca znakowania wartością odżywczą.

Natomiast ogólne wytyczne określające zasady, jakim powinno odpowiadać podawanie informacji na opakowaniach produktów spożywczych zostały określone w Rezolucji Rady z 5.04.93 r. art. 1 (OJ93/C 110/01).

Zgodnie z tymi wytycznymi znakowanie powinno być:

## **znakowanie**

- zrozumiałe, to znaczy czytelne i nie sprawiające przeciętnemu konsumentowi trudności w zrozumieniu,
- charakterystyczne, to znaczy umożliwiające konieczne rozróżnienia między znakowaniem obowiązkowym produktu oraz pozostałymi informacjami, które producent umieścił na opakowaniu w tym reklamą dotyczącą produktu,
- rzeczowe, to znaczy nie być mylące i zawierać wystarczające informacje pozwalające konsumentom na podjęcie decyzji o zakupie w oparciu o informacje, które uznają oni za ważne w odniesieniu do danego produktu,
- przejrzyste, to znaczy umożliwiające konsumentom porównanie różnych produktów w ramach tej samej grupy produktów odnosząc się do ich jakości i ceny,
- sprawdzalne, to znaczy poddane właściwej kontroli zgodnej z ustawodawstwem i praktykami krajowymi, aby zagwarantować, że znakowanie spełnia odpowiednie wymogi,
- praktyczne, to znaczy łatwe do użycia przez producenta, sprzedawców detalicznych i służby kontrolne.

Podstawowym, wiodącym przepisem w zakresie znakowania jest Dyrektywa Rady 79/112/EWG w sprawie etykietowania żywności i prezentacji produktów spożywczych. Przepisy zawarte w tej Dyrektywie były wielokrotnie zmieniane i uzupełniane, dlatego też obecnie skonsolidowany tekst został zawarty w Dyrektywie 2000/13 z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie ujednoczenia prawa krajów członkowskich dotyczących znakowania, prezentacji i reklamowania produktów spożywczych (zmieniona Dyrektywami 2001/101 oraz 2002/67). Stąd też w Dyrektywach i projektach Dyrektyw opracowanych przed marcem 2000 r. znajdują się odwołania do Dyrektywy 79/112, natomiast w późniejszych znajdują się odwołania do Dyrektywy 2000/13. W dalszym tekście odwołania będą dotyczyć Dyrektywy 2000/13. Dyrektywa 2000/13 opiera się o zasadę oznakowania funkcjonalnego. Celem Dyrektywy jest zapewnienie dostarczenia konsumentowi niezbędnych informacji dotyczących składu produktu, jego producenta oraz metod przechowywania oraz przygotowywania, w zakresie koniecznym dla zapewnienia bezpieczeństwa konsumenta oraz uczciwej

konkurencji. Producenci oraz wytwórcy mogą swobodnie przedstawiać również według swojego życzenia wszelkie inne informacje, pod warunkiem że są one dokładne i nie wprowadzają w błąd konsumenta.

Wymagania Dyrektywy dotyczą produktów spożywczych w opakowaniach przeznaczonych docelowo dla tak zwanego odbiorcy końcowego (konsumenta) oraz dla gastronomii (restauracji, kantin, szpitali i innych punktów żywienia zbiorowego).

Dyrektywa podaje definicje etykietowania poprzez określenie słów, opisów, znaków handlowych, znaków graficznych dotyczących produktów spożywczych (rysunki i symbole), umieszczonych bezpośrednio na opakowaniu, etykietach, obwolutach, kołnierzach, a nawet dokumentach towarzyszących lub odnoszących się do produktów spożywczych.

Dyrektywa dot. znakowania jest często odnośnikiem przy rozpatrywaniu ograniczeń narzucanych przez państwa członkowskie w swobodnym obrocie towarami.

Znakowanie produktów spożywczych, w tym również użyte metody znakowania nie mogą wprowadzać w błąd w szczególności w odniesieniu do:

- natury produktu, cech charakterystycznych, właściwości, składu, jakości, trwałości, pochodzenia, metod wytwarzania,
- przypisywania produktowi cech lub właściwości, których w rzeczywistości nie posiada,
- sugerowania, że produkt posiada jakieś specyficzne cechy, które w rzeczywistości posiadają wszystkie podobne produkty.

Powyższe zastrzeżenia:

- nie dotyczą naturalnych wód mineralnych oraz żywności specjalnego przeznaczenia żywieniowego, które posiadają właściwości zapobiegania, leczenia, oddziaływania na choroby lub odnoszą się do takich właściwości,
- dotyczą natomiast kształtu, wyglądu i opakowania produktów spożywczych użytych do opakowania materiałów; sposobu, w jaki produkty są prezentowane w sprzedaży.

### **obligatoryjność oznakowań**

Wymagania Dyrektywy 2000/13 określają zakres informacji, które muszą zostać podane na etykiecie. Są to następujące informacje: *nazwa, wykaz składników, termin przydatności, zawartość netto* (objętość – dla płynów) lub liczba sztuk, *warunki przechowywania, nazwa i adres producenta, szczegóły dotyczące miejsca pochodzenia, sposób użycia*. Oprócz wyżej wymienionych wymagań Dyrektywa zawiera również pewne „zwolnienia” z wymogów znakowania dla opakowań, których największa z powierzchni przeznaczonych do znakowania nie przekracza 10 cm<sup>2</sup> oraz dla

szklanych butelek przeznaczonych do wielokrotnego użycia. Dyrektywa pozwala również na podawanie w miejsce szczegółowej nazwy składnika (który sam jest produktem spożywczym) nazwę charakterystyczną dla całej grupy produktów przykładowo: w miejsce używania w składzie nazwy „ser tyłżycki” wystarczy podać tylko nazwę „ser”, dla mieszanki przypraw, których zawartość w produkcie nie przekracza łącznie 2% wystarczy tylko podać informację „mieszanka przypraw” w miejsce wymieniania wszystkich (podobny warunek został wprowadzony dla mieszanin ziół).

Dla składników złożonych wchodzących w skład artykułów spożywczych (np. ketchup na mrożonej pizzie, kawałki czekolady w lodach itp.) według obecnego ustawodawstwa nie ma potrzeby umieszczania oddzielnie listy składników takiego składnika złożonego, jeśli składnik złożony stanowi mniej niż 25% gotowego wyrobu. W Dyrektywie 97/4 (zmieniającej Dyrektywę 79/112) wprowadzają zasadę Ilościowego Deklarowania Zawartości Poszczególnych Składników (tzw. QUID) oraz ustanawia zmiany reguł, co do oznakowania nazwy przy sprzedaży produktu.

Zgodnie z zapisami Dyrektywy 97/4 obowiązkowe jest podawanie na opakowaniu ilości (procentowej zawartości) składnika, w przypadku:

- gdy składnik (lub kategoria składników) występuje w nazwie, pod którą produkt jest sprzedawany; lub jest kojarzony zazwyczaj z tą nazwą przez konsumenta,
- gdy składnik (lub kategoria składników) jest podkreślony na etykiecie słowami, obrazkami lub grafiką,
- gdy składnik (lub kategoria składników) jest istotna dla scharakteryzowania produktu i odróżnienia go od innych produktów, z którymi może być mylony.

Wymaga się podawania deklaracji wartości odżywczej.

Oprócz reguł określonych dla wszystkich produktów spożywczych w Dyrektywie nr 2000/13 w prawie UE istnieje szereg rozporządzeń i Dyrektyw tak zwanych „pionowych”, zawierających szczegółowe obowiązkowe przepisy o oznakowaniu odnoszące się do poszczególnych grup produktów spożywczych – takich jak wymagania Wspólnoty dotyczące win, świeżych owoców i warzyw, jaj, przetworów spożywczych czy też alkoholi.

Poniżej zostały podane wybrane Dyrektywy i rozporządzenia, które zawierają uszczegółowione w stosunku do Dyrektywy 2000/13 wymagania w zakresie znakowania:

**Dyrektywa 87/250/EWG** w sprawie wykazywania na etykietach napojów alkoholowych przeznaczonych do sprzedaży dla konsu-

mentów końcowych – określa wymogi znakowania na opakowaniach jednostkowych wyrobów alkoholowych mocy napoju alkoholowego oraz warunki oznaczania mocy alkoholu i przedział tolerancji w określaniu zawartości alkoholu.

**Rozporządzenie Rady 2991/94/EWG** (ze zm. 577/97) określające wymagania dla tłuszczów przeznaczonych do smarowania - przepis obejmuje masło i margaryny oraz produkty pochodne, wprowadza wymagania w zakresie informacji, jaka musi zostać podana na opakowaniu w celu szczegółowego scharakteryzowania produktu.

Znakowanie w przypadku tych wyrobów powinno dodatkowo zawierać następujące informacje:

1. Opis produktu określający procentową zawartość tłuszczu w stosunku do wagi (np. termin „mieszanka” dotyczy produktu otrzymywanego z mieszanki tłuszczów roślinnych i/lub zwierzęcych, o zawartości tłuszczu nie mniejszej niż 80%, ale nie większej niż 90%).
2. Całkowity procent zawartości tłuszczu w stosunku do wagi całego produktu w momencie produkcji.
3. Zawartość tłuszczu roślinnego, mlecznego lub innego zwierzęcego w porządku malejącym jako procent wagi w momencie produkcji.
4. Procent zawartości soli wskazany w sposób szczególnie czytelny.

**Dyrektywa 2001/113** dotycząca owocowych dżemów, galaretek i marmolad oraz słodzonego przecieru z kasztanów jadalnych. Dyrektywa zawiera klasyfikacje i definicje wyrobów gotowych, sposób ich znakowania, określający dodatkowe wymagania w stosunku do Dyrektywy 2000/13. Dotyczy to sposobu podawania informacji o zawartości owoców w 100 g produktu, zawartości cukru w g na 100 g produktu, poinformowaniu czy użyte owoce mają czy nie mają skórki) oraz określeniu podstawowych surowców do produkcji, substancji dodatkowych dozwolonych pochodzenia naturalnego i syntetycznego precyzując dopuszczalne poziomy ich stosowania.

**Dyrektywa 2001/112** dotycząca soków owocowych i niektórych produktów zbliżonych. Dyrektywa to podaje definicje wyrobów gotowych oraz surowców i półproduktów do ich wytworzenia, dopuszczalne procesy, substancje dodatkowe i ich limity, sposób znakowania (wymagane jest podanie: w odniesieniu do wyrobów produkowanych z dwóch lub więcej rodzajów owoców listy użytych owoców wg malejącego udziału, obecności i maksymalnej

zawartości cukrów dodanych, informacji, że produkt odtworzony jest z koncentratu itp.), w przypadku nektarów – limity ilościowe dotyczące surowców do produkcji oraz kwasowości wyrobów finalnych, a także wymagania podawania na opakowaniu obok nazwy produktu informacji o minimalnej zawartości soku owocowego, przecieru owocowego lub ich mieszaniny.

**Dyrektywa 2000/36** dotycząca produktów kakaowych i czekoladowych przeznaczonych do spożycia. Reguluje używanie nazw produktów czekoladowych i kakaowych oraz określa definicje poszczególnych produktów i półproduktów.

**Dyrektywa 99/4** w sprawie zbliżenia ustaw Państw Członkowskich odnoszących się do ekstraktów kawy i ekstraktów cykorii. Określa wymagania w zakresie znakowania (określa zasady podawania określeń „pasta”, „płyn” „skoncentrowany”, „odkofeinizowany”, „konserwowany z...” „z dodatkiem...” oraz określenia suchej masy), wielkości opakowań, możliwości i proporcji w jakich mogą być mieszane ekstrakty kawy i ekstrakty cykorii.

**Dyrektywa 2001/111/EWG** niektórych cukrów przeznaczonych do spożycia przez ludzi. Dyrektywa podaje wymagania odnośnie do cukru przemysłowego i innych rodzajów cukru i syropów w zakresie polaryzacji, suchej masy, popiołu, równoważników glukozy, dwutlenku siarki, znakowania opakowań (zasady podawania informacji „cukier biały”, o zawartości cukru inwertowanego, suchej masy). Ponadto Dyrektywa zawiera wytyczne dotyczące stosowania nazwy syropu zależnie od występującej w nim fruktozy i glukozy.

**Dyrektywa 89/108/EWG** o zbliżeniu przepisów prawnych Państw Członkowskich dotyczących żywności głęboko mrożonej dla spożycia ogólnego. Dyrektywa podaje zasady znakowania żywności głęboko mrożonej oraz ustala jedyne legalne nośniki mrożące stosowane w bezpośrednim kontakcie z głęboko mrożoną żywnością.

Dyrektywa wprowadza wymóg podawania na opakowaniu informacji „produkt głęboko mrożony” oraz określania warunków przechowywania tego rodzaju produktów.

**Rozporządzenia Rady 2081/92 oraz 2082/92** – wprowadzające system ochrony prawnej produktów rolnych i artykułów spożywczych wyróżniających się szczególną jakością w wyniku zastosowanych surowców, metod przetwarzania, warunków naturalnych regionu geograficznego. Produkty podlegające przepisom tych rozporządzeń uzyskują prawo do dodatkowego zastrzeżonego oznakowania i sprzedaży jako produkty o: „regionalnej na-

zwie pochodzenia”; „geograficznym określeniu pochodzenia”; „jakości specyficznej, rejestrowanej”.

Ponadto w zakresie produktów spożywczych odrębne przepisy specjalnych metod otrzymywania podają zasady znakowania dla produktów otrzymywanych z surowców produkowanych w gospodarstwach ekologicznych (**Rozporządzenie 2092/91 z późn. zm.) w sprawie rolnictwa ekologicznego oraz znakowania jego produktów i środków spożywczych**) oraz produktów należących do kategorii tak zwanej „novel food” – żywność nowego rodzaju (**Rozporządzenie Parlamentu i Rady 258/97 dotyczące żywności nowego rodzaju i składników nowego rodzaju w produktach spożywczych**). W tej ostatniej grupie produktów szczegółowy zakres wymagań został określony zwłaszcza dla produktów genetycznie modyfikowanych tzw. GMO (**Rozporządzenie Rady 1139/98 dotyczące obowiązkowego umieszczenia na etykietach niektórych artykułów spożywczych wytworzonych z organizmów modyfikowanych genetycznie szczególnie innych niż określone w Dyrektywie 79/112**).

Ponadto szczegółowe wymagania odnośnie znakowania zostały określone między innymi w przypadku miodu, mleka konserwowanego, oliwy z oliwek, jaj, wód mineralnych i niektórych innych produktów.

### **obligatoryjność oznakowań**

Wymagania odnoszące się do obligatoryjności oznakowania produktów pochodzenia zwierzęcego znakiem weterynaryjnym zostały określone Dyrektywami: 64/433 (zmieniona Dyrektywą 92/116) o warunkach sanitarnych przy produkcji i wprowadzaniu na rynek świeżego mięsa; 71/118 dotyczącą problematyki sanitarnej w dziedzinie handlu świeżym mięsem drobiowym; 92/45 dotyczącą zdrowia publicznego i problemów zdrowia zwierząt związanych z ubojem dzikiej zwierzyny łownej oraz umieszczeniem na rynku jej mięsa, sposobu oceny i znakowania.

Odrębnymi przepisami objęto w prawie UE wymagania dotyczące wielkości stosowanych opakowań przeznaczonych do sprzedaży z udziałem konsumentów oraz dopuszczalnych odchyłeń od deklarowanej masy lub objętości produktu spożywczego w opakowaniu.

Przedstawiając powyższy wykaz przepisów należy podkreślić, że niedawno w UE zarówno na szczeblu Wspólnoty jak i krajowym wyrażano obawy, co do tego, że pewne aspekty zasad dotyczących oznakowania stały się niepotrzebnie zbyt szczegółowe. Ustawodawstwo wymagało m.in. informacji, która już była zamieszczona na etykietach, dotyczy to na przykład listy składników, któ-

ra miała być powtórzona w innym, bardziej widocznym miejscu etykiety. Wyrażano też obawy, że zasady oznakowania nie zawsze dostarczają konsumentowi wystarczających informacji. Jednak proponowane kierunki zmian w obowiązujących wymaganiach nastawione są na uszczegółowienie znakowania. Na przykład rozważana jest zmiana zasad oznakowania w celu dostarczenia większej ilości informacji na temat obecności w żywności substancji mogących wywoływać alergie, nawet w przypadkach, kiedy alergeny te obecne są na bardzo niskich poziomach, łącznie z ilościami śladowymi. Jak można zauważyć, producenci lub wytwórcy obecnie mają swobodę i mogą umieszczać dowolne oświadczenia lub deklaracje przy oznakowaniu artykułów spożywczych, pod warunkiem że deklaracje te są prawidłowe i nie wprowadzają w błąd. Odpowiedzialność za weryfikację takich deklaracji należy do zadań inspekcji kontrolujących poszczególnych państw.

W ostatnich latach ilość deklaracji przedstawianych na etykietach i w trakcie reklamowania artykułów spożywczych gwałtownie się zwiększyła. Deklaracje zdrowotne stwarzają szczególne trudności, ponieważ domniemane dobroczynne skutki poszczególnych artykułów spożywczych mogą być przedmiotem dyskusji naukowych utrudniając przy tym kompetentnym władzom weryfikację poczynionej deklaracji. Biorąc to pod uwagę Komisja UE rozpoczęła prace nad projektem przepisu prawnego, który uregulowałby przypadki podawania deklaracji zdrowotnych. Ze względu na rozbieżność stanowisk poszczególnych Krajów Członkowskich w efekcie Komisja zawiesiła prace nad projektem, natomiast nacisk został położony na rozszerzenie przepisów odnoszących się do postanowień Dyrektywy w sprawie reklamy wprowadzającej w błąd.

**deklaracje  
zdrowotne**

## **1.5. Higiena środków spożywczych**

### **1.5.1. Podstawowe wymagania UE w zakresie higieny**

Wymóg obligatoryjnego stosowania zasad analizy zagrożeń i oceny ryzyka we wszystkich ogniwach łańcucha żywnościowego został wprowadzony we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej od 1 stycznia 1996 roku na mocy dokumentu ramowego, tj. Dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich 93/43 EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. w sprawie higieny środków spożywczych. Dyrektywa ta uwzględnia propozycje Komisji, opinie Komitetu Ekonomicznego i Społecznego oraz powstała we współpracy z Parlamentem Europejskim.

Dyrektywa w sprawie higieny środków spożywczych została ustanowiona przez Radę jako wyraz szczególnej troski o ochronę zdrowia ludzkiego, mimo że sprawom ochrony zdrowia była już poświęcona wcześniej ustanowiona Dyrektywa Rady 89/397/EWG z dnia 14 czerwca 1989 r. w sprawie urzędowej kontroli środków spożywczych. W preambule omawianej Dyrektywy zwraca się uwagę na to, że ogólne zasady higieny dotyczące środków spożywczych powinny być zachowane na wszystkich etapach pozyskiwania, a więc w czasie przygotowania, przetwarzania, produkcji, pakowania, magazynowania, transportu, dystrybucji, obsługi i oferowania do sprzedaży lub dostarczenia do konsumenta. Podczas przyjmowania tej Dyrektywy Rada UE kierowała się następującymi przesłankami:

- potrzebą stosowania analizy ryzyka, oceny ryzyka i inne techniki w zarządzaniu prowadzące do określania, kontroli i monitorowania krytycznych punktów kontroli są znane i stosowane,
- potrzebą stosowania kryteriów mikrobiologicznych i temperaturowych zgodnie z naukowo potwierdzonymi zasadami,
- potrzebą stosowania i opracowywania przez kraje członkowskie przewodników dobrych praktyk higienicznych do których mógłby odnosić się każdy działający w sektorze żywnościowym,
- zarekomendowano tam, gdzie to właściwe, stosowanie zasad dobrych praktyk higienicznych opartych na Kodeksie Żywnościowym (Codex Alimentarius) – Ogólne zasady higieny żywności,
- potrzebą rekomendowania stosowania systemów zapewniania jakości zgodnych z wymaganiami norm z rodziny EN 29000 (ISO 9000),
- odpowiedzialnością producenta za warunki higieny
- kontrola przestrzegania zasad higieny w odniesieniu do środków spożywczych powinna być prowadzona zgodnie z Dyrektywą 89/397/EWG przez kompetentne władze krajów członkowskich o odpowiednich uprawnieniach, a jej celem jest ochrona zdrowia konsumenta przy jednoczesnym zagwarantowaniu słusznych praw działającym w sektorze żywnościowym.

Dyrektywa 93/43 ustanawia podstawowe zasady higieny dla środków spożywczych oraz sposoby weryfikacji stosowania się do tych zasad.

W artykule 3 § 2 tej Dyrektywy stwierdza się:

*„Prowadzący działalność w sektorze żywnościowym wyznaczają wszelkie środki w swej działalności mające krytyczne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności oraz zapewnienia, że zostaną wyznaczone, wdrożone, utrzymane i poddawane przeglądowi wystarczające procedury dotyczące bezpieczeństwa w oparciu o następujące zasady stosowane przy opracowywaniu systemu HACCP (Analiza Zagrożeń i Krytyczny Punkt Kontroli):*

- **analizę potencjalnych zagrożeń w trakcie prowadzenia działalności w sektorze żywnościowym,**
- **identyfikowanie punktów potencjalnego ryzyka w trakcie tych działań, gdzie może wystąpić ryzyko,**
- **podejmowanie decyzji odnośnie do tego, które ze zidentyfikowanych punktów mają zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa żywności – wyznaczenie „punktów krytycznych”,**
- **opracowanie oraz wdrożenie skutecznych procedur kontroli i nadzoru w tych punktach krytycznych oraz,**
- **przewodzenie okresowych przeglądów i analiz punktów ryzyka żywnościowego, krytycznych punktów kontroli, procedur monitorowania oraz nadzorowania i stałej obserwacji za każdym razem kiedy następują zmiany w działalności w sektorze żywnościowym”.**

**Dla celów tej Dyrektywy „sektor żywnościowy” oznacza „wszelkie przedsięwzięcie nastawione na zysk lub nie nastawione, prywatne lub państwowe, wykonujące wszystkie razem lub też niektóre z następujących wymienionych czynności: przygotowywanie, przetwarzanie, produkcja, pakowanie, przechowywanie, transportowanie, dystrybucja, przeładowywanie lub oferowania do sprzedaży lub dostarczanie konsumentowi środków spożywczych”.**

Na mocy Dyrektywy w sprawie higieny kompetentne władze krajów członkowskich zobowiązane zostały do wspierania opracowywania dobrowolnych wytycznych dobrej praktyki higieny, które mogą być wykorzystane przez przedsiębiorców działających w sektorze żywnościowym. Przy opracowywaniu krajowych wytycznych należy uwzględniać wytyczne Międzynarodowych Praktyk Ogólnych Zasad Higieny Kodeksu Żywnościowego oraz zapewniać, aby opracowywane przewodniki wprowadzane były branżowo z udziałem przedstawicieli zainteresowanych stron, w tym konsumentów. Dyrektywa nakłada współpracę pomiędzy Komisją a krajami członkowskimi w zakresie udostępniania, z jednej strony Przewodnika Kodeksu Żywnościowego, a z drugiej opracowywanych przewodników krajowych. Artykuł 5 Dy-

rektywy w sprawie higieny środków spożywczych stwarza możliwość opracowywania europejskich wytycznych dobrej praktyki higienicznej.

Możliwość opracowywania europejskich wytycznych dobrej praktyki higienicznej wymaga konsultacji ze Stałym Komitetem do spraw środków spożywczych w celu:

- ustalenia dziedziny, zakresu oraz terminarza,
- skierowania do opracowania do Europejskiego Instytutu Normalizacji.

Dyrektywa podaje następujące wymagania, jakie muszą zostać spełnione przy opracowywaniu europejskich wytycznych dobrej praktyki higienicznej, są to:

- udział przedstawicieli branż i innych zainteresowanych stron, grupy konsumentów i kompetentne władze – wszystkich, których interesy mogą być naruszone;
- zgodność z podawanymi wyżej wytycznymi zawartymi w Kodeksie Żywnościowym;
- rzeczywista możliwość stosowania,
- konsultacje ze wszystkimi, których interesy ucierpiałyby przy wprowadzaniu opracowywanych wytycznych;
- dobrowolny charakter oraz
- opracowywanie pod egidą Europejskiego Instytutu Normalizacji.

Artykuł 6 Dyrektywy zaleca stosowanie w sektorze żywnościowym norm EN 29000 (ISO seria 9000), w celu wprowadzenia w życie ogólnych zasad higieny i wytycznych dobrej praktyki higienicznej.

Następny artykuł tej Dyrektywy stwarza możliwość wprowadzenia przez kraje członkowskie własnych postanowień w zakresie higieny, które z jednej strony nie powinny być ani bardziej liberalne, ani bardziej restrykcyjne i nie powinny stanowić bariery dla środków spożywczych wytworzonych w warunkach nałożonych omawianą Dyrektywą.

Jeżeli kraje członkowskie ustanowią nowe własne prawodawstwo w tym zakresie, przed wprowadzeniem go w życie wymagane są konsultacje z Komitetem ds. środków spożywczych. Wprowadzenie nowych postanowień możliwe jest dopiero po uzyskaniu kwalifikowanej większości głosów w Radzie lub w trzy miesiące od wniosku, jeśli Rada nie podjęła działań. Dokładna procedura postępowania podana jest w Artykułach 7 i 14 Dyrektywy.

W celu zapewnienia wprowadzenia zasad Artykułu 3 Dyrektywy w sprawie higieny środków spożywczych w działalności wewnątrz Wspólnoty jak i dla żywności importowanej. Dyrektywa ta w Artykule 8 nakłada na kompetentne władze obowiązek przeprowadzania kontroli, zgodnie z wymaganiami Dyrektywy 89/397/EWG o kontroli urzędowej. W celu wykonywania kontroli kraje członkowskie upoważniają odpowiednie władze odpowiedzialne za dokonywanie kontroli higieny i poinformują o tym Komisję. Powołane inspekcje powinny dokonać ogólnej oceny potencjalnego ryzyka w zakresie bezpieczeństwa żywności związanego z całym sektorem żywnościowym. Kraje członkowskie powinny dokonywać kontroli z częstotliwością odpowiednią do ustalonego ryzyka.

W przypadku stwierdzenia braku spełnienia wymagań Artykułu 3 inspekcje powołane przez władze krajów członkowskich mają uprawnienia do wycofania i/lub zniszczenia środka spożywczego lub zamknięcia całkowitego lub częściowego kontrolowanego przedsiębiorstwa na odpowiedni czas. Z drugiej strony kraje członkowskie zobowiązane zostały do zapewnienia możliwości dokonania odwołań każdej osobie fizycznej i prawnej od postanowień lub działań podjętych przez kompetentne władze w następstwie kontroli.

Ponadto w Dyrektywie nakreślono schemat działań, jakie mogą być podjęte w przypadku wystąpienia problemów higieny żywności importowanej z krajów nie należących do Unii Europejskiej. W scenariuszu działań po stwierdzeniu problemów w zakresie higieny, które mogą stwarzać ryzyko uwzględniono możliwość:

- zawieszenia importu z całego lub części kraju trzeciego,
- ustanowienia specjalnych warunków dla środków spożywczych z całości lub części kraju trzeciego,
- podjęcie częściowych działań ochronnych przez Komisję w stosunku do ww. środków spożywczych,
- potrzeba informacji krajów trzecich i Rady o decyzjach Komisji w tym zakresie,
- kraj członkowski może wyjątkowo podjąć działania ochronne przy braku odpowiednich działań Komisji.

Artykuł 15 Dyrektywy zobowiązuje Komisję do przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu oraz radzie do 31 grudnia 1998 roku raportu z doświadczeń uzyskanych w okresie pięciu lat przebiegu wdrażania postanowień Dyrektywy wraz z propozycjami. Raport taki został przedłożony Radzie i Parlamentowi. Zbiegło się

to w czasie z dyskusją nad Zieloną Księgą. Prawdopodobnie efektem tego raportu będzie przyjęcie nowej Dyrektywy w sprawie higieny.

Dyrektywa w sprawie higieny środków spożywczych zawiera Załącznik składający się z następujących Rozdziałów:

- I. Ogólne wymagania dotyczące pomieszczeń żywnościowych (poza wymienionymi w Rozdziale III);
- II. Specyficzne wymagania dotyczące pomieszczeń, gdzie przechowuje się, przysposabia bądź przetwarza żywność (z wyjątkiem miejsc spożywania żywności i pomieszczeń wymienionych w Rozdziale III);
- III. Wymagania dotyczące ruchomych i/lub tymczasowych pomieszczeń (jak duże namioty, stragany, ruchome punkty sprzedaży), pomieszczeń używanych głównie jako prywatne domy mieszkalne, pomieszczeń używanych okazjonalnie w celach żywieniowych i automatów ulicznych.
- IV. Transport.
- V. Wymagania dla sprzętu.
- VI. Odpady żywnościowe.
- VII. Zaopatrzenie w wodę.
- VIII. Higiena osobista.
- IX. Postanowienia odnoszące się do środków spożywczych.
- X. Szkolenie.

Wymienione rozdziały załącznika Dyrektywy w sprawie higieny środków spożywczych podają minimalne wymagania w poszczególnych zakresach działań. Wymagania te są bardzo ogólne i podane są w załączniku do niniejszego opracowania, który w całości cytuje Dyrektywę.

Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na fakt, że punkt VII Załącznika pt. Zaopatrzenie w wodę nakłada na wszystkich działających w sektorze żywnościowym obowiązek stosowania wody spełniającej wymagania wody do picia podane w Dyrektywie Rady 80/778/EWG z dnia 15 lipca 1980 roku dotycząca jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (wraz ze zmianami).

#### **odpowiedzialność za wyrób**

W prawie Unii Europejskiej jasno sprecyzowane są sprawy odpowiedzialności za wyrób. Zagadnienia te ujęte są w postaci następujących podstawowych aktów prawnych:

- Dyrektywa 92/59/EWG z dnia 29 czerwca 1992 roku w sprawie ogólnego bezpieczeństwa wyrobów stanowi, że producenci są zobowiązani do dopuszczenia do obrotu jedynie wyrobów bezpiecznych.

**Zgodnie z tą Dyrektywą wyrób bezpieczny to wyrób, który w warunkach normalnych, a także przewidywalnych i uzasadnionych włączając czas użycia, nie stanowi nawet minimalnego ryzyka związanego z jego użyciem w zakresie ochrony bezpieczeństwa i zdrowia ludzi.**

Wyrób nie spełniający warunków zawartych w definicji wyrobu bezpiecznego jest wyrobem niebezpiecznym.

- Dyrektywa 85/374/EWG z dnia 20 lipca 1985 roku w sprawie zbliżenia państw członkowskich w zakresie odpowiedzialności za wyroby wadliwe określa, że wyrób wadliwy jest to taki wyrób, który nie zapewnia bezpieczeństwa, którego użytkownik ma prawa się spodziewać.

### **1.5.2. System HACCP zapewniania bezpieczeństwa żywności**

System HACCP zalecany prawodawstwem Unii Europejskiej ma swe korzenie przed ponad trzydziestu laty, kiedy to został opracowany przez firmę Pillsbury Co. dla programu NASA – badania przestrzeni kosmicznej w USA i znalazł zastosowanie w produkcji bezpiecznej i jałowej żywności wykorzystywanej w czasie lotów kosmicznych.

Nowe podejście zaproponowane przez firmę Pillsbury polegało na całkowitym zrozumieniu i kontroli wszystkich etapów procesu produkcyjnego, nie tylko samego procesu technologicznego, ale również surowca, środowiska, ludzi. Podejście to zakłada, że jeżeli kontrola prowadzona jest w sposób prawidłowy, to ilość wad produkcyjnych jest równa zero, a jakość produktu końcowego jest na założonym poziomie.

Po raz pierwszy system HACCP został zaprezentowany w USA w 1971 roku podczas Krajowej Konferencji Ochrony Żywności. W 1973 roku amerykańska Food and Drug Administration wprowadziła go jako obowiązkowy w produkcji żywności konserw o niskiej kwasowości. Obecnie w USA system ten wprowadzony został do obowiązkowego stosowania we wszystkich zakładach mięsnych i drobiarskich, niezależnie od ich wielkości.

W początku lat osiemdziesiątych system ten zyskał poparcie Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) jako nowoczesny i skuteczny sposób wytwarzania żywności bezpiecznej pod względem zdrowotnym. W roku 1993 na XX Sesji połączonych Komisji Kodeksu Żywnościowego FAO/WHO zaakceptowano Przewodnik stosowania systemu HACCP, który UE zaleca do stosowania.

Przewodnik Codex Alimentarius podaje następującą definicję HACCP:

*HACCP jest systemem, który identyfikuje, ocenia i kontroluje (oponowuje) zagrożenia istotne dla bezpieczeństwa żywności.*

W tym miejscu wydaje się istotne podkreślenie, że Komisja Kodeksu Żywnościowego ds. certyfikacji i kontroli żywności w obrocie międzynarodowym przyjęła w 1998 roku projekt „Wytycznych w zakresie opracowywania, funkcjonowania, oceny i akredytacji systemów kontroli i certyfikacji żywności w eksporcie i imporcie”, który rekomenduje stosowanie systemu HACCP do kontroli żywności w obrocie międzynarodowym.

System ten ma charakter prewencyjny i w przeciwieństwie do tradycyjnego podejścia, które polega na końcowej kontroli produktu gotowego, w systemie HACCP prowadzona jest kontrola wewnętrzna procesu produkcyjnego. Początkowo system ten stosowany był do zagrożeń występowania drobnoustrojów chorobotwórczych. Obecnie zastosowanie HACCP jest znacznie szersze i wiąże się z eliminacją zagrożeń nie tylko biologicznych, w tym mikrobiologicznych, ale również chemicznych i fizycznych. System znalazł już zastosowanie w praktyce nadzoru sanitarnego wielu krajów. Istnieją jednak duże zróżnicowania w stosowanym nazewnictwie i praktyce jego wdrażania.

### ***Wyjaśnienia terminów używanych w systemie HACCP***

- *Zagrożenie (Hazard)* – jakakolwiek możliwość wystąpienia potencjalnego zagrożenia mogąca spowodować naruszenie bezpieczeństwa dla konsumenta, może być nim czynnik o charakterze mikrobiologicznym, fizycznym lub chemicznym potencjalnie niebezpieczny dla zdrowia. Zagrożeniem może być np. niepożądane zanieczyszczenie, zawartość enzymów, toksyn lub wzrost drobnoustrojów, które mogą obniżyć bezpieczeństwo lub jakość żywności;
- *Analiza zagrożeń (Hazard Analysis)* – jest to postępowanie mające na celu ocenę istotności zagrożenia oraz prawdopodobieństwa jego wystąpienia;
- *Krytyczny punkt kontroli (Critical Control Point CCP lub KPK)* – surowiec, miejsce, postępowanie, procedura lub etap procesu produkcyjnego, które jeżeli nie są we właściwy sposób nadzorowane (kontrolowane), mogą spowodować zagrożenie bezpieczeństwa żywności; analiza zagrożenia ma na celu ustalenie, czy dany punkt kontroli jest punktem krytycznym; czasami rozróżnia się dwa rodzaje punktów kontrolnych: KPK1 i KPK2; stosując KPK1 można wyeliminować

wać zagrożenie, natomiast stosując KPK2 tylko je ograniczyć do dopuszczalnego poziomu;

- *Niebezpieczeństwo, ryzyko* (Risk) – prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia;
- *Kryteria* (wartości docelowe, Critical limit) – to cechy o charakterze fizycznym, chemicznym lub biologicznym mierzalne lub obserwowalne wartości, które nie mogą być przekroczone. Tolerancja określa przedział wartości mierzalnych, w którym powinny mieścić się pomiary w punkcie kontrolnym dla przyjętych kryteriów – granice kryteriów końcowych;
- *Monitorowanie* (monitor) – sprawdzanie efektywności kontroli w określonym punkcie krytycznym; obejmuje systematyczną obserwację, pomiary, rejestrację i ocenę;
- *Weryfikacja* (verification) – systematyczne sprawdzanie efektywności systemu.
- *Działania korygujące* (Corrective Actions) – wszelkie działania, jakie muszą być podjęte, gdy występuje utrata (lub możliwość utraty) panowania nad kryteriami w krytycznym punkcie kontroli;
- *Działania/środki zapobiegawcze* (Preventative measures) – działania prewencyjne, które należy podjąć w celu wyeliminowania przyczyn potencjalnej niezgodności, aby nie dopuścić do ich wystąpienia.

### **Charakterystyka systemu HACCP**

System HACCP może być (a obecnie będzie zalecany w całym łańcuchu żywnościowym) wdrożony we wszystkich etapach pozyskiwania żywności począwszy od hodowli i produkcji, poprzez przetwórstwo i dystrybucję.

Zgodnie z propozycją Komitetu Higieny Żywności Codex Alimentarius system HACCP opisany jest przez **siedem zasad**, które wymagają:

- 1) identyfikacji potencjalnego zagrożenia, analizy zagrożenia i określenia związanego z nim ryzyka,
- 2) określenia Krytycznych Punktów Kontroli (KPK), które wyeliminują lub zminimalizują ustalone zagrożenia,
- 3) przyjęcia kryteriów dla KPK oraz o ile to uzasadnione określenie tolerancji dla kontroli KPK,
- 4) stworzenia systemu monitorowania przyjętych kryteriów dla każdego Krytycznego Punktu Kontroli,
- 5) ustalenia działań korygujących, które należy zastosować, gdy kryteria KPK nie są spełniane,
- 6) opracowania procedur weryfikacyjnych dla potwierdzenia skuteczności HACCP,
- 7) stworzenia dokumentacji całego systemu.

Należy zwrócić w tym miejscu uwagę na różnice w podejściu do podstawowych wymagań systemu zawartych w Dyrektywie 93/43 (pięć zasad) w stosunku do zaleceń Kodeksu Żywnościowego (siedem). Trwające prace nad nową Dyrektywą dotyczącą higieny środków spożywczych przewidują likwidację tej rozbieżności poprzez wprowadzenie wymogu stosowania siedmiu zasad, zgodnie z zaleceniami Kodeksu (patrz sekcja poświęcona dalszej ewolucji prawa żywnościowego UE).

Wdrażanie systemu HACCP w zakładach przemysłu spożywczego powinno być poprzedzone wprowadzeniem zasad tzw. Dobrej Praktyki Produkcyjnej (GMP – Good Manufacturing Practice).

W Polsce zasady GMP nie są skodyfikowane tak jak w wielu krajach Europy i Ameryki. W latach 70. i 80. na całym świecie opracowano wiele Kodeksów GMP, które nie mają mocy prawnej (z wyjątkiem USA) i pełnią jedynie funkcję doradczą. GMP opracowywane są z reguły przez różne instytucje, zrzeszenia i związki zawodowe, krajowe lub międzynarodowe i odzwierciedlają przepisy sanitarne danego kraju dotyczące produkcji i obrotu żywnością. System HACCP zawiera w swym obszarze wszystkie wymagania GMP, a zatem może być wprowadzony pod warunkiem spełnienia wszystkich wymagań w zakresie higieny, produkcji i obrotu żywnością dotyczących wdrażanego obszaru.

Wdrażanie systemu HACCP prowadzone jest najczęściej w 10–14 etapach.

Kodeks Żywnościowy zaleca stosowanie następujących etapów wdrażania systemu:

- powołanie zespołu HACCP – optymalnym rozwiązaniem jest dobór wielodyscyplinarnego zespołu (ekspertów zdrowia publicznego, medycyny, weterynarii, ochrony środowiska, technologów żywności, mikrobiologów, chemików), określającego plan systemu HACCP;
- zdefiniowanie obszaru i zakresu zastosowania systemu,
- szczegółowy opis wyrobu i jego dystrybucji – powinien zawierać informacje dotyczące receptury, technologii, opakowania, składu i dystrybucji;
- określenie przewidywanego sposobu użycia wyrobu przez końcowego użytkownika lub konsumenta;
- opracowanie diagramu procesu produkcyjnego, obejmującego wszystkie fazy. Zastosowanie HACCP do określonej operacji powinno uwzględniać fazy poprzedzające i następujące po tej operacji;

- weryfikacja opracowanego diagramu procesu produkcyjnego – zespół ekspertów powinien sprawdzać zgodność opracowanego procesu produkcyjnego z rzeczywistością oraz skorygować diagram;
- dokonanie analizy zagrożeń dla każdego etapu oraz określenie środków zapobiegawczych zapewniających panowanie nad zagrożeniem,
- określenie krytycznych punktów kontroli dla zweryfikowanego procesu,
- przyjęcie kryteriów oraz tolerancji kryteriów dla każdego punktu kontrolnego,
- opracowanie systemu monitorowania w punktach krytycznych – gromadzenia informacji dotyczących spełniania przyjętych kryteriów,
- opracowanie planu działań korygujących w każdym punkcie krytycznym i dla każdego zagrożenia,
- opracowanie i zatwierdzenie dokumentacji systemu,
- opracowanie sposobu weryfikacji systemu HACCP,
- przegląd systemu HACCP.

Bardzo istotnym działaniem rozpoczynającym wdrażanie systemu HACCP jest **powołanie zespołu ds. HACCP**. Typowy zespół oprócz kierownika nadzorującego wdrażany system, powinien w swym składzie zawierać inżyniera, technologa, kierownika działu jakości, mikrobiologa oraz ewentualnie innych dodatkowych specjalistów. Następne pięć etapów wdrażania ma charakter działań wstępnych, które należy traktować jako istotne i zrealizować według podanej wyżej kolejności. Nie należy lekceważyć weryfikacji stworzonego schematu procesu, powinna być ona powtarzana kilkakrotnie, aż do pełnej zgodności schematu z rzeczywistością.

Ważnym elementem opracowania systemu HACCP jest realizacja jego pierwszej zasady, tzn. identyfikacja zagrożeń, jakie wnosi każdy etap, czy produkt. Ryzyko musi być określone dla każdego wyrobu lub każdej technologii wytwarzania osobno. Na tym etapie zespół HACCP powinien sporządzić listę wszystkich zagrożeń, scharakteryzować je wraz ze wskazaniem źródła powstawania zagrożenia, określić stopień ryzyka wystąpienia zagrożenia, jak i środki zapobiegawcze dla minimalizowania lub eliminowania zagrożeń oraz określić środki kontrolne dla oszacowanych zagrożeń.

**Analiza zagrożeń**, czyli proces zbierania i oceny informacji, dotyczących zagrożeń i warunków ich występowania prowadzi do ustalenia, które z nich są znaczące dla bezpieczeństwa żywności

**zagrożenia**

i powinny znaleźć się w systemie HACCP oraz określenia, które z nich wymagają eliminacji lub redukcji do akceptowalnego poziomu.

Wyróżnia się zagrożenia: mikrobiologiczne, chemiczne i fizyczne, o potencjalnym szkodliwym działaniu na zdrowie.

Zagrożenia mikrobiologiczne związane są z obecnością lub rozwojem w żywności niepożądanych drobnoustrojów, które mogą spowodować jej zepsucie się lub wytwarzanie i utrzymywanie się w niej toksyn bakteryjnych, enzymów lub produktów ich metabolizmu. Spowodowane mogą być złą jakością surowca, błędami technologicznymi, np. źle dobranymi parametrami obróbki termicznej czy czasu i warunków przechowywania żywności.

Spośród zagrożeń chemicznych należy wymienić przede wszystkim: substancje występujące naturalnie w żywności, np. hemaglutyniny w fasoli, substancje dodane rozmyślnie, np. środki konserwujące, antybiotyki w leczeniu zwierząt, hormony w paszach dodawane celem pobudzenia wzrostu masy zwierząt, przyczyny technologiczne – wadliwe techniki powodujące m.in. zły dobór surowca (grzyby trujące wśród jadalnych), złe oczyszczenie surowca, skażenia chemiczne powstające w zakładzie produkcyjnym, np. środki czystości, źle dobrane opakowania reagujące ze składnikami żywności itp.

W prowadzonej analizie zagrożeń należy uwzględnić:

- przeżywalność i rozwój mikroorganizmów,
- warunki powstawania zagrożeń,
- możliwość powstawania zagrożeń i ich dotkliwość w sensie zdrowotnym,
- produkcja oraz przetrwanie toksyn, substancji fizycznych i chemicznych itp.

Następnym etapem po przeprowadzeniu analizy zagrożeń jest **określenie Krytycznych Punktów Kontroli (KPK)**. Uważa się, że wdrażany system powinien mieć jak najmniej KPK, najlepiej nie więcej niż 5–7 krytycznych punktów kontroli. W praktyce określenie Krytycznego Punktu Kontroli polega na wskazaniu miejsca na każdym etapie procesu technologicznego, w którym może dojść do skażeń: fizycznych, chemicznych lub mikrobiologicznych. Codex Alimentarius w celu ułatwienia w podejmowaniu decyzji zaleca tu korzystanie z tzw. drzewa decyzyjnego. „Drzewo decyzyjne” jest to sekwencja pytań wymagających jednoznacznych odpowiedzi: „tak” lub „nie”, która w konsekwencji pozwala określić, czy rozpatrywany punkt jest czy nie jest Kry-

tycznym Punktem Kontroli. Analiza taka powinna zostać przeprowadzona dla każdego ustalonego wcześniej zagrożenia.

**Ustalenie wartości parametrów krytycznych i granic tolerancji** – kryterium oddzielającego akceptację od jej braku dla każdego KPK, czyli przyjęcie określonych kryteriów w danym punkcie krytycznym, określających tolerancję wartości mierzonych lub obserwowanych, których nie można przekroczyć. Tolerancja może wiązać się z pewną granicą dla określenia kryteriów kontrolnych. Kryteria te dotyczą wartości, jakie powinny być osiągnane w danym punkcie kontroli oraz sposoby postępowania w przypadku występujących niezgodności. Używane kryteria często obejmują takie wyznaczniki jak: temperatura, czas, poziom wilgotności, pH, aktywność wodna i obecność chloru, parametry sensoryczne, np. cechy wizualne, tekstura itp. Ustalając kryteria i tolerancje w krytycznych punktach kontroli zespół HACCP powinien określić sposoby przeprowadzania kontroli dla każdego z określonych kryteriów.

**Podstawą funkcjonowania systemu HACCP jest monitorowanie krytycznych punktów kontroli. Monitorowanie to prowadzenie planowego zbioru obserwacji lub pomiarów zgodności z kryteriami (wartości docelowe) przy uwzględnieniu tolerancji dla każdego środka zapobiegawczego w KPK w odniesieniu dla określonych zagrożeń. Jest to zestawienie dla danego punktu krytycznego wyników systematycznych obserwacji, pomiarów, rejestracji i oceny na podstawie ustalonych wcześniej parametrów krytycznych. Za realizację postępowania określonego w danym punkcie krytycznym odpowiedzialna jest wyznaczona osoba posiadająca odpowiednią wiedzę i która poza jego wykonaniem musi złożyć pisemny raport.**

Jeśli monitorowanie nie jest ciągłe, jego częstotliwość powinna być wystarczająca do zagwarantowania kontroli KPK. Metody monitorowania powinny umożliwiać na tyle wczesne uzyskanie informacji o możliwości utraty lub utracie panowania na procesem, aby umożliwić szybkie podjęcie działań korygujących.

Korygowanie, czyli **ustalenie działań korygujących**, dotyczy korygowania metod postępowania w danym punkcie krytycznym – określenia dodatkowych, zmodyfikowanych czynności, w przypadku gdy kryteria jakości wyrobu w danym punkcie krytycznym nie są spełnione. Działanie to obejmuje kontrolą każdy KPK oraz zawiera wskazówki o właściwym rozdysponowaniu produktu odpowiednio do obserwowanych nieprawidłowości, co powinno być zarejestrowane w dokumentacji systemu HACCP. Działanie

korygujące powinno być podejmowane również wtedy, gdy monitorowanie wskazuje na zaniedbanie kontroli KPK.

**Dokumentowanie systemu HACCP** – jest podstawą efektywnego ustalenia sposobu trwałego zapisu prowadzonych działań w każdym KPK i funkcjonowania systemu.

Dokumentacja systemu służy potrzebom:

- **zewnętrznym – podstawa do oceny systemu przez drugą stronę – klienta, dostawcę lub stronę trzecią – nadzór weterynaryjny lub sanitarny;**
- **wewnętrznym – jako narzędzie zarządzania oraz motywacji pracowników.**

Całość dokumentacji systemu HACCP może mieć analogie do dokumentacji systemu zapewniania jakości zgodnego z normami ISO serii 9000 i składać się z pięciu zasadniczych grup dokumentów:

- 1) księga HACCP zawierająca zasadnicze informacje o systemie i jego zarządzaniu,
- 2) procedury ogólne odpowiadające rozdziałom Księgi HACCP opisujące sposoby postępowania,
- 3) ogólne plany HACCP dla każdego wyrobu objętego systemem (zawiera wszystkie składowe systemu i jest wystarczającym dokumentem dla pojedynczego wyrobu),
- 4) instrukcje – określają szczegółowe sposoby postępowania związane z planami HACCP i procedurami,
- 5) zapisy – wszystkie dokumenty, zapisy wyników działań prowadzonych w związku z funkcjonowaniem systemu.

Prawidłowe wdrożenie systemu HACCP powinno być udokumentowane przez jasne sprecyzowanie procedur wdrożeniowych, planów, procedur i instrukcji postępowania w przypadku zagrożeń oraz prowadzenie rejestrów. Informacje dotyczące systemu HACCP mogą być przedstawione w formie oddzielnej Księgi. Stworzenie oddzielnego dokumentu zapewnia jego spójność, jest dobrym materiałem szkoleniowym, obiektywnym dowodem istnienia systemu i materiałem referencyjnym.

Dobrze funkcjonujący system HACCP wymaga m.in. prowadzenia rejestrów dotyczących monitorowania procesu, krytycznej analizy surowców, mycia, danych kontrolnych HACCP, rejestry badań systemu i jego analiz, jak i modyfikacji. Ponadto wymagane jest kontrolowanie funkcjonowania systemu w celu wykaza-

nia jego efektywności, ewentualnej potrzeby działań korygujących, czy uzyskania dowodu zgodności. Audyty powinny być planowane, a osoby przeprowadzające weryfikację funkcjonowania systemu powinny być przeszkolone i niezależne od weryfikowanych przez siebie działań.

**Weryfikacja systemu** ma na celu wykazanie, czy system działa zgodnie z planem, czyli sprawdzenie ogólnej efektywności systemu. Weryfikację prowadzi się za pomocą:

- audytów wewnętrznych (planowy przegląd systemu lub jego części przez niezależnych pracowników jednostki, najczęściej członków zespołu HACCP),
  - audytów zewnętrznych (przeprowadzane przez niezależnych ekspertów na prośbę audytowanego),
  - analiz odpowiednio pobranych prób do badań (np. mikrobiologiczne),
  - badań ankietowych wśród klientów, dostawców lub pracowników.
- 
- **Niezależnie od weryfikacji całości systemu HACCP przeprowadzanej dla wszystkich objętych nim wyrobów, należy również prowadzić w sposób automatyczny weryfikację planu ogólnego HACCP w przypadku jakiegokolwiek zmiany jak np. surowiec, technologia, środowisko produkcji, program mycia, obsada personalna, zmiana sposobu użytkowania itp.).**
  - **Wszystkie dane uzyskane w wyniku weryfikacji systemu powinny być udokumentowane.**

Zgodnie z Art. 1 p. 2 Dyrektywy 93/43 powinna być ona stosowana bez uszczerbku dla innych regulacji prawnych Wspólnoty dotyczących higieny żywności. Chodzi tu przede wszystkim o Dyrektywy pionowe nakładające bardziej szczegółowe wymagania w zakresie higieny środków spożywczych. Oprócz ramowej Dyrektywy w sprawie higieny istnieje kilkanaście Dyrektyw pionowych opisujących zasady higieny dla żywności pochodzenia zwierzęcego. Należy tu wymienić najistotniejsze regulacje prawne, dotyczą one: ryb, mleka, mięsa różnych gatunków zwierząt i ich przetworów, a także jaj oraz małą.

**W zakresie ryb i przetworów rybnych** obowiązuje Dyrektywa Rady 91/493/EWG z dnia 22 lipca 1991 r. ustanawiająca warunki sanitarne produkcji i obrotu rynkowego produktami rybnymi. Artykuł 6 nakłada na osoby odpowiedzialne za przedsiębiorstwo obowiązek identyfikacji krytycznych punktów kontroli, ustale-

nie i wdrożenie monitoringu i kontroli punktów krytycznych oraz prowadzenie w tym zakresie dokumentacji w celu udostępniania jej kompetentnym władzom (czas przechowywania minimum dwa lata). Decyzja Komisji 94/356/EWG z dnia 20 maja 1994 r. ustanawiająca szczegółowe zasady stosowania Dyrektywy Rady 91/493/EWG w odniesieniu do wewnętrznych kontroli zdrowotności produktów rybnych. W Decyzji tej określono podstawowe definicje systemu HACCP, zasady budowy systemu bezpieczeństwa oraz zasady zatwierdzania laboratoriów uprawnionych do prowadzenia badań (obowiązek akredytacji wg normy EN 45001).

**W zakresie mleka** podstawowe wymagania zawarte zostały w Dyrektywie Rady 92/46/EWG z dnia 16 lipca 1992 r. określającej zasady dotyczące warunków zdrowotnych mleka i produktów mleczarskich. Dyrektywa określa przepisy ogólne, w których podano podstawowe definicje dotyczące m. in. mleka surowego, mleka spożywczego, pasteryzacji, punktu skupu, zakładu przetwórczego itp., zasady określające warunki produkcji w krajach Wspólnoty, import z krajów nie należących do Wspólnoty. Ponadto w aneksach podano wymagania dotyczące odbioru mleka surowego w zakładach obróbki i/lub przetwórstwa mleka, zdrowotności zwierząt, od których pozyskiwane jest mleko (obowiązują w tym zakresie również wymagania Dyrektywy 85/358/EWG i 88/146/EWG dotyczące odpowiednio: pierwsza – stosowania pewnych substancji hormonalnych i druga zakazująca stosowania w hodowli zwierząt pewnych substancji hormonalnych), dopuszczalne poziomy substancji mogących występować w mleku surowym, zasady higieny w gospodarstwie (przywoływana jest tu Dyrektywa 89/362/EWG określająca warunki udoju mleka), na mocy właśnie tej Dyrektywy (92/46) egzekwowane są wymagania dla mleka surowego w skupie.

**W zakresie mięsa i jego przetworów** – podstawowym dokumentem jest Dyrektywa Rady 64/433/EWG z dnia 26 czerwca 1964 r. o warunkach sanitarnych przy produkcji i wprowadzaniu na rynek świeżego mięsa poprawiona oraz uzupełniona Dyrektywami Rady 91/497 z 29 lipca 1991 i 92/5 z 10 lutego 1992 r. oraz Decyzjami z 1 stycznia 1995 r. i 95/23 z 22 czerwca 1995 r. Dokumenty te określają przepisy sanitarne dotyczące produkcji i umieszczania na rynku świeżego mięsa uzyskanego z następujących gatunków zwierząt domowych: bydła, trzody chlewnej, owiec i kóz oraz domowych zwierząt jednokopytnych. Szczegółowe wymagania zawarto w załącznikach:

- warunki ogólne dla zatwierdzania zakładów mięsnych,
- specjalne warunki sanitarne dla zatwierdzania rzeźni,

- specjalne warunki sanitarne dla zatwierdzania zakładów rozbioru mięsa,
- specjalne warunki sanitarne dla zatwierdzania chłodni składowych,
- wymagania sanitarne odnoszące się do personelu, pomieszczeń i urządzeń w zakładach mięsnych,
- badanie przedubojowe,
- wymagania sanitarne dotyczące uboju zwierząt oraz rozbioru i obróbki mięsa,
- badania poubojowe,
- wymagania sanitarne dla mięsa przeznaczonego do rozbioru,
- kontrole sanitarno-weterynaryjne mięsa pochodzącego bezpośrednio z rozbioru i mięsa składowanego,
- znakowanie mięsa,
- pakowanie mięsa świeżego,
- świadectwo zdrowia,
- składowanie, transport,
- ogólne warunki sanitarne dla zatwierdzania małych zakładów mięsnych,
- specjalne warunki sanitarne dla zatwierdzania małych rzeźni,
- kwalifikacje zawodowe służby pomocniczej,
- wzory świadectwa zdrowia.

Specjalne wymagania dotyczące mięsa mielonego podaje Dyrektywa Rady 94/65/EC z dnia 14 grudnia 1994 r., ustanawiająca wymagania dotyczące produkcji i wprowadzania na rynek mięsa mielonego oraz przetworów mięsnych;

**W zakresie drobiu** podstawową Dyrektywą ustalającą wymagania sanitarne w handlu mięsem drobiowym świeżym jest Dyrektywa Rady 71/118/EWG z 15 lutego 1971 r. wraz z uzupełnieniami zawartymi w Dyrektywie Rady 92/116/EWG z dnia 17 grudnia 1992 r. Obowiązuje również Dyrektywa podająca warunki sanitarne dla świeżego mięsa drobiowego importowanego z krajów trzecich na rynek wewnętrzny Wspólnoty – Dyrektywa 91/494/EWG z 26 czerwca 1991 r. Dyrektywa ujednocila wymagania w zakresie warunków sanitarnych dotyczących mięsa drobiowego w rzeźniach drobiu, jak też warunków ich składowania i transportu. Dyrektywa ta dotyczy mięsa świeżego następujących gatunków: kury, indyki, perliczki, kaczki i gęsi. W stosowaniu omawianej Dyrektywy za świeże mięso uważa się każde mięso drobiowe nie poddane żadnym zabiegom konserwującym, jednakże mięso schłodzone uważa się za świeże.

W załączniku do ww. Dyrektywy omówiono następujące podstawowe wymagania, jak: warunki higieny w rzeźniach drobiu, higiena personelu, pomieszczeń, sprzętu i narzędzi w rzeźni drobiu, badanie przedubojowe, higiena uboju, badania poubojowe, decyzja urzędowego lekarza weterynarii w wyniku badania poubojowego, znakowanie przydatności do spożycia, zaświadczenie lekarsko-weterynaryjne, składowanie, pakowanie, przewóz, wymagania wobec personelu pomocniczego i wzory zaświadczeń lekarsko-weterynaryjnych.

W celu zachęcania do rozwoju produkcji mięsa króliczego i innych gatunków zwierząt, w tym ptactwa uważanych za nieudomowione oraz dla zapewnienia zadowalających warunków higienicznych wprowadzono Dyrektywę Rady 91/495/EWG z dnia 27 listopada 1990 r. dotyczącą zagadnień zdrowia publicznego oraz zdrowia zwierząt mających wpływ na produkcję oraz wprowadzanie na rynek mięsa króliczego oraz mięsa zwierząt łownych hodowanych przez człowieka. Dyrektywa podaje wymagania ogólne, zasady dotyczące produkcji i wprowadzania do obrotu mięsa króliczego i dzikiej zwierzyny hodowanej przez człowieka.

## **1.6. Dodatki do żywności**

### **bezpieczeństwo żywności**

Stosowanie substancji dodatkowych do żywności leży zarówno w interesie producenta żywności jak i konsumenta. Substancje te wspierają procesy produkcyjne, obniżają koszt wytwarzania, zwiększają konkurencyjność produktów. Ważnym bodźcem stosowania dodatków do żywności jest spełnienie oczekiwań konsumenta, który pragnie otrzymywać żywność coraz bardziej atrakcyjną zarówno w swej formie, barwie, jak i smakowitości. Z drugiej jednak strony konsument przywiązuje coraz większą wagę do bezpieczeństwa żywności, której sam najczęściej nie jest w stanie ocenić na podstawie doznań smakowych i wizualnych. Stąd w słusznej trosce o zdrowie społeczeństwa, tak ważne są prace międzynarodowych organizacji i krajowych służb zdrowia prowadzących badania nad zdrowotnością substancji dodatkowych a także sprawujących w oparciu o ustanowione regulacje prawne, kontrolę ich stosowania w żywności.

### **1.6.1. Legislacja substancji dodatkowych do żywności w Unii Europejskiej**

W legislacji żywności od utworzenia wspólnoty (EWG) w 1962 r. dodatki do żywności stanowiły podstawowy problem. Z analizy aktów prawnych EWG-UE dotyczących żywności wynika, że pierwsza Dyrektywa wydana przez EWG dotyczyła dodatków,

a w latach 1962–94 wydano 183 Dyrektywy, z których aż 56 dotyczyło dodatków lub nowelizacji uprzednich Dyrektyw. Ich przedmiotem były: konserwanty 28, spulchniacze, stabilizatory, substancje zagęszczające 9, barwniki 8, przeciwutleniacze 6 i inne. Chronologiczny wykaz Dyrektyw wykazuje dużą zbieżność legislacji EWG/UE z bieżącymi potrzebami rynku.

Podstawę do uporządkowania legislacji dodatków stanowi Dyrektywa ramowa 89/107/EWG z dnia 21.12.1988, która ustaliła ogólne zasady harmonizacji przepisów państw członkowskich, definicje, zasady stosowania i klasyfikacji dodatków oraz nadawania im symboli klasyfikacyjnych. W oparciu o nią wydano aktualnie obowiązujące podstawowe Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Europy o układzie horyzontalnym, a mianowicie:

- 94/34/EWG z dn. 30.06.94 (OJ L 237 z dn. 10.09.1994 s. 3–12) wnosząca poprawki do Dyrektywy 89/107/EC o ujednoczeniu przepisów krajów członkowskich, dotyczących substancji dodatkowych do żywności zatwierdzonych do użytku w produktach żywnościowych przeznaczonych do spożycia przez człowieka;
- 94/35/EC z dnia 30.06.94 (OJ L 237 z dn. 10.09.1994) o substancjach słodzących do użytku w środkach spożywczych;
- 94/36/EC z dnia 30.06.1994 (OJ L 237 z 10.09/1994) po barwnikach przeznaczonych do użytku w środkach spożywczych;
- 95/2/EC z dnia 20.02.95 (OJ L 61 z 25.09/96) o dodatkach do żywności innych aniżeli barwniki i substancje słodzące wraz ze zmianami Dyrektywa 96/85/EC, 98/72/EC, 2001/5/EC.

Zgodnie z poprawką do Dyrektywy 94/34/EC państwa członkowskie mogą określić pewne tradycyjne artykuły żywnościowe, które na ich terytorium nie mogą zawierać określonych dodatków.

W dalszej kolejności w pracach ujednoczających legislację są wymieniane Dyrektywy, które dotyczą kryteriów czystości: dodatków do produktów spożywczych 83/463/ z 28.06.81; środków konserwujących 65/66/EWG z 26.01.65; przeciwutleniaczy 78/664/EWG z 25.07.78; emulgatorów i stabilizatorów, środków spulchniających i żelujących 78/663/ z 25.07.78.

Podjęcie postępowania legislacyjnego konieczne było ustalenie, co się rozumie przez pojęcie dodatek do żywności. Zostało ono sformułowane w Dyrektywie 89/107/EC oraz przez CCFAC na 21 Sesji w Hadze (1991 r.). Również i w aktualnym projekcie (1999 r.) Zrządzenia Ministra Zdrowia, przyjęto za Unią Euro-

pejską następującą definicję pojęcia substancji dodatkowej do żywności:

Substancjami dodatkowymi do żywności „food additives” określa się substancje normalnie nie spożywane jako żywność, nie będące typowymi składnikami żywności, posiadające lub nie posiadające wartości odżywczej, których celowe użycie technologiczne w czasie produkcji, przetwarzania, preparowania, traktowania, pakowania, paczkowania, transportu i przechowywania spowoduje zamierzone lub spodziewane rezultaty w środku spożywczym albo w półproduktach będących jego komponentami. Substancje dodatkowe mogą stać się bezpośrednio lub pośrednio składnikami żywności lub w inny sposób oddziaływać na jej cechy charakterystyczne. Definicja nie obejmuje substancji dodawanych w celu zachowania lub poprawienia wartości odżywczej. Substancje dodatkowe dozwolone mogą być stosowane tylko wtedy, kiedy ich użycie jest technologicznie niezbędne i nie stwarza zagrożenia dla zdrowia konsumenta

Powyższe sformułowania trzeba uzupełnić wyjaśnieniem, że zawarte w Dyrektywie 89/107/EWG sformułowanie dodatku do żywności nie dotyczy (a) substancji pomocniczych do produkcji, (b) środków ochrony roślin, (c) substancji zapachowych, podlegających Dyrektywie 88/383 EWG, oraz (d) substancji mających charakter odżywek (nutriens) jak np. sole mineralne, substancje śladowe lub witaminy.

Dla substancji wspomagających procesy przetwarzaniu żywności (processing aids) przyjęto następujące sformułowanie:

*Substancjami wspomagającymi procesy przetwórcze określa się substancję, która sama nie jest spożywana jako składnik żywności, jest celowo stosowana w przetwarzaniu surowców, żywności lub jej składników w celu osiągnięcia zamierzonego efektu technologicznego podczas oddziaływania lub przetwarzania, mogące spowodować niezamierzone, lecz technicznie nieuniknione pozostałości lub jej pochodnych w końcowym środku spożywczym, pod warunkiem że nie zagrażają one w żaden sposób zdrowiu oraz nie wywierają technologicznego wpływu na zdrowie.*

#### **dodatki do żywności**

Trzeba jednak zaznaczyć, że w potocznym języku polskim termin **dodatek** (lub substancja dodatkowa) **do żywności** ma szersze znaczenie aniżeli w języku angielskim, w którym odpowiadają mu dwa pojęcia Food Additive oraz Food Ingredient, obok trzeciego Food Constituent. Można przyjąć, że:

**Food additive** – jest to substancja, którą wprowadza się do żywności dla celów technologicznych, w tym organoleptycznych. Tą formułą objęto typowe substancje chemiczne również identyczne z naturalnymi (np. b-karoten) oraz modyfikacje chemiczne surowców naturalnych (np. skrobie modyfikowane) i niektóre substancje naturalne (np. hydrokoloidy). Ta grupa dodatków jest objęta ścisłą kontrolą i przed dopuszczeniem do stosowania muszą przejść odpowiednie badania, zanim zostaną zaaprobowane przez JRCFA jako dodatki do żywności,

**Food ingredient** – jest to substancja wprowadzana do żywności, która staje się częścią składową produktu (dodatek uzupełniająca). Na przykład mączka (skrobia) ziemniaczana dodana do wyrobu pieczywa. Do takich dodatków zalicza się również sojowe preparaty (koncentraty, izolaty) białkowe, żelatynę itp.,

**Food constituent** – jest to składnik produktu żywnościowego, który występuje w jego pierwotnym (naturalnym) składzie (składnik naturalny). Na przykład skrobia jako składnik ziemniaka.

Ostatnio pojawiło się nowe pojęcie dodatek funkcjonalny lub prozdrowotny, określające substancje dodatkowe biologicznie aktywne (nutriticals, healthy). Są one stosowane w żywności w celu nadania jej specyficznego pozytywnego oddziaływania na fizjologiczne funkcje organizmu (Functional Food), do których zalicza się również zapobieganie, a nawet leczenie chorób. Ich legislacja i nomenklatura zarówno w Europie jak i USA nie została dotychczas ustalona.

Wykaz dodatków do żywności zawiera ponad 300 substancji i ich pochodnych. Stosowanie niektórych z nich jest ograniczone do określonych artykułów żywnościowych, podczas gdy inne mogą być używane w nie limitowanych ilościach potrzebnych (QS) do uzyskania oczekiwanego efektu technologicznego zgodnie z zasadami dobrej praktyki wytwarzania (GMP). Dodatki dopuszczone do stosowania w żywności oznacza się symbolem (E) i liczbą zgodną z międzynarodowym systemem określeń liczbowych (INS). Lista dodatków do żywności nie jest zamknięta. Nowe substancje mogą być zgłaszane do Dyrektora DG III Rolnictwa, który po ustaleniu zasadności wniosku na podstawie przedstawione przez wnioskującego danych naukowych, przekazuje materiały do SCF w celu określenia bezpieczeństwa produktu. Po uzyskaniu pozytywnych wyników SCF uzyskuje się warunkowe zezwolenie wprowadzenia produktu do obrotu na rynek na okres 2 lat.

Dyrektywy 94/35/EC, 94/36/EC i 95/2/EC zobowiązały kraje członkowskie do wprowadzenia monitoringu spożycia i stosowania

wania dodatków do żywności. Europejska Komisja została, zobowiązana do przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu odpowiednich raportów w powyższej sprawie. Wyrazem sytuacji jest również i to, że w wyniku reorganizacji Komisji UE, SCF stał się komitetem doradczym Dyrektoriatu Generalnego XXIV Polityki Konsumenckiej i Ochrony Zdrowia zamiast Przemysłu.

O skali problemu monitoringu dodatków do żywności mówi zarówno ich liczba (>400), jak i liczba artykułów żywnościowych (>10000), oraz szybko następujące zmiany receptur i produktów, do których są one stosowane. Związane to jest ze zmianami preferencji konsumenckich oraz warunków ekonomicznych. Jak dotychczas przyjmuje się koncepcję ograniczenia:

- liczby badanych produktów do tzw. „koszyka duńskiego”
- liczby badanych dodatków do najpowszechniej stosowanych lub powodujących największe zagrożenie. Nierealne jest wprowadzenie do monitoringu wszystkich zgłoszonych dotychczas przez kraje członkowskie substancji.

Wyłączenia dodatków stosowanych w celach dietetycznych, np. słodzików, których spożycie przez diabetyków jest bardzo wysokie, natomiast niskie przez inne grupy ludności.

Przedstawiony powyżej zakres problematyki monitoringu dodatków do żywności wskazuje, że mając na uwadze zarówno przyszłe przystąpienie do Unii, a szczególnie potrzeby bezpiecznej żywności w kraju, konieczne jest jak najszybsze podjęcie prac przygotowawczych w zakresie monitoringu dodatków do żywności przez wyspecjalizowane laboratoria.

## **1.7. Materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością**

Ustawodawstwo Unii Europejskiej dotyczące materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością zawarte jest w 18 Dyrektywach, łącznie z uzupełnieniami.

Przez „materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością” rozumie się:

- wszystkie rodzaje opakowań żywności,
- sprzęt i urządzenia stosowane w gospodarstwie domowym do przygotowywania potraw,
- naczynia kuchenne i stołowe oraz sztucze,
- powierzchnie robocze oraz blaty stołów,
- sprzęt i urządzenia stosowane w przemyśle spożywczym i gastronomii.

**Podstawowym założeniem ustawodawstwa Unii Europejskiej jest harmonizacja przepisów i niestwarzanie barier w handlu międzynarodowym w obrębie państw członkowskich, przy jednoczesnej ochronie zdrowia konsumenta.**

Dyrektywy, w miarę postępu technicznego i integracyjnego w ramach państw Wspólnoty Europejskiej poddawane są nowelizacji i wydawane jako kolejne Dyrektywy uzupełniające.

Wśród wymienionych Dyrektyw podstawowe znaczenie ma **Dyrektywa 89/109/EWG**, zwana ramową. Znowelizowała ona i całkowicie zastąpiła Dyrektywę 76/893/EWG, która była pierwszą Dyrektywą utworzoną w celu zharmonizowania przepisów i umożliwienia swobodnego przepływu materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością w obrębie państw należących do Unii i odnosi się do finalnych materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu ze środkami spożywczymi oraz wodą do picia.

Dyrektywa 89/109/EWG podaje:

- ogólne wymagania dotyczące materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu ze środkami spożywczymi oraz wodą do picia,
- zasady tworzenia Dyrektyw szczegółowych oraz zakres jaki mogą one obejmować,
- zakres możliwych odstępstw dla państw członkowskich przy umieszczaniu nowych substancji na liście pozytywnej lub dotyczących zakazu stosowania substancji dopuszczonych,
- sposób znakowania wyrobów przeznaczonych do kontaktu ze środkami spożywczymi,
- wykaz materiałów i wyrobów, jakie będą objęte Dyrektywami szczegółowymi.

Dyrektywy szczegółowe obejmą 10 różnych rodzajów materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością.

Dyrektywa podaje również kryteria zdrowotne, jakie powinny być stosowane przy opracowywaniu Dyrektyw szczegółowych. Dotyczą one zasad tworzenia list pozytywnych substancji dozwolonych oraz akceptacji związków do umieszczenia na takiej liście.

Z omówionymi powyżej Dyrektywami ściśle wiąże się Dyrektywa Rady 89/397/EWG z 14 czerwca 1989 r. dotycząca urzędowej kontroli żywności, która reguluje przeprowadzanie urzędowej kontroli zarówno żywności jak i materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością.

## 1.8. Urzędowa kontrola żywności w Unii Europejskiej

Wprowadzane obecnie w Polsce zmiany prawa żywnościowego zakładają całkowitą zgodność uregulowań legislacyjnych z prawem Unii Europejskiej. Realizowana jest zatem koncepcja jakości, rozumiana jako zespół właściwości i charakterystyk wyrobu lub usług, które wpływają na ich zdolność do zaspokojenia potrzeb odbiorcy, w tym ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, funkcjonalności i cech użytkowych oraz bezpieczeństwa ekonomicznego konsumenta.

W tym systemie kontrola żywności oparta jest na modelu dbałości o zapewnienie jakości produktu będącego podmiotem obrotu na wszystkich etapach jego tworzenia, tzn. w czasie projektowania, produkcji, przetwarzania, dystrybucji a nawet przygotowania do spożycia. Model ten wymaga zaistnienia umowy między dostawcą i odbiorcą na podstawie udokumentowanej zdolności dostawcy do zapewnienia jakości, na wszystkich wspomnianych etapach. Ten system w ramach nowych relacji z klientem nakłada na producenta żywności odpowiedzialność za jakość i obowiązek wykonywania badań zamiast obarczania nimi urzędowej kontroli żywności.

Prawo żywnościowe Unii Europejskiej stanowi, że producent surowców rolnych lub żywności przetworzonej jest gwarantem, że oferowany produkt jest bezpieczny z punktu widzenia zdrowotnego i zgodny z odpowiednimi przepisami prawa żywnościowego. Żywność nie może być zafałszowana, a informacja na etykiecie nie może wprowadzać w błąd konsumenta.

### **urzędowa kontrola żywności**

Nowoczesna urzędowa kontrola żywności to planowe działanie inspekcyjne, wsparte w miarę potrzeb wiarygodnym serwisem badawczym; jak również wprowadzanie i wspomaganie dobrej praktyki rolnej (GAP – Good Agriculture Practice), dobrej praktyki przetwórstwa (GMP – Good Manufacture Practice), dobrej praktyki laboratoryjnej (GLP – Good Laboratory Practice), systemów zapewnienia jakości (QA – Quality Assurance), systemów zarządzania jakością (TQM – Total Quality Management), systemów HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point) oraz nowych technologii i obrotu żywnością, upowszechnianie informacji i edukacja konsumenta.

Produkcja żywności, przetwórstwo i obrót regulowane są w Unii Europejskiej wieloma Dyrektywami i regulacjami. W 1985 roku UE zaniechała swego poprzedniego podejścia do szczegółowej harmonizacji wymagań dotyczących poszczególnych produktów na korzyść podejścia horyzontalnego opartego na harmonizacji

zasadniczych przepisów potrzebnych do zapewnienia bezpieczeństwa artykułów spożywczych, informacji i zabezpieczenia konsumenta oraz niezbędnego poziomu urzędowej kontroli. Opracowano horyzontalne przepisy prawne dotyczące dodatków do żywności, materiałów mających kontakt z żywnością, skażeń żywności i surowców rolnych, znakowania żywności, wartości odżywczych, higieny żywności i urzędowej kontroli żywności. Prawo to stanowi ramy dla działania kontroli urzędowej żywności.

Dzisiaj z perspektywy wielu lat tworzenia i doskonalenia dorobku prawnego Unii Europejskiej można stwierdzić, że opracowanie wspólnotowych rozwiązań prawnych w zakresie rolnictwa i gospodarki żywnościowej zajęło wiele lat. Proces ten był tak długi, ponieważ obejmował wszystkie kraje członkowskie, w tym stworzenie odpowiednio przygotowanych i wyszkolonych zasobów osobowych na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym, aby zapewnić realizację polityki zgodności, harmonizacji i egzekwowania prawa wspólnoty w krajach członkowskich

Doskonalone prawo wspierało procesy rynkowe wewnątrz Wspólnoty, likwidację granic wewnętrznych, tworzenie wspólnego, a następnie jednolitego rynku. Zatem powstała naturalna konieczność współpracy między krajami członkowskim w zakresie obrotu artykułami żywnościowymi dla zapewnienia warunków wymiany handlowej opartej o wspólne dla wszystkich rozwiązania.

Można przyjąć, że początkiem wspólnych skoordynowanych działań urzędowej kontroli żywności było powołanie w 1978 roku pierwszego systemu „wczesnego ostrzegania”, dotyczącego skażeń chemicznych i innych przypadków zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli wspólnoty.

W roku 1985 przyjęto Dyrektywę 85/591/EWG dotyczącą wprowadzenia ujednoczonych metod w zakresie próbobrania i badań monitorowych artykułów żywnościowych przeznaczonych do konsumpcji przez ludzi.

W celu dalszego pogłębienia współpracy między krajami członkowskim z zakresu nadzoru nad jakością żywności, ochrony zdrowia i interesów ekonomicznych obywateli państw członkowskich Wspólnoty przyjęto w czerwcu 1989 roku Dyrektywę dotyczącą urzędowej kontroli artykułów żywnościowych (Dyrektywa 89/397/EWG) i określono terminy jej wprowadzenia w legislacji krajów członkowskich oraz sposoby przekazywania informacji do Komisji na temat jej wprowadzenia do stosowania.

W momencie likwidacji kontroli granicznych wraz z utworzeniem Jednolitego Rynku, co miało miejsce w 1989 roku, musiała

istnieć pewność, że wszystkie kraje członkowskie będą spełniać wymagania dotyczące produktów określone w prawie żywnościowym. Dyrektywa jako dokument prawny Unii Europejskiej kierowana jest do państw członkowskich przy zachowaniu pewnej dowolności tych państw w realizacji jej celów. Dyrektywa o urzędowej kontroli żywności harmonizując zasady kontroli żywności, ze względu na swój charakter, pozwoliła zachować wypracowane już systemy kontrolne najlepiej odpowiadające sytuacji i warunkom poszczególnych państw członkowskich. Stąd też w krajach członkowskich stosowano różne metody i różne rozwiązania organizacyjne kontroli produktów żywnościowych.

Kontrolę urzędową Dyrektywa definiuje jako „inspekcję przeprowadzaną przez kompetentne władze w zakresie zgodności: żywności, dodatków do żywności, witamin, soli mineralnych, elementów śladowych i innych dodatków oraz materiałów i wyrobów wchodzących w kontakt z żywnością z przepisami prawa mającymi na celu zapobieganie zagrożeniu zdrowia, zagwarantowanie uczciwych praktyk handlowych oraz zapewnienie rzetelnej informacji, a zatem mające na celu ochronę konsumenta”.

**Zgodnie z Dyrektywą kontrola powinna obejmować wszystkie stadia produkcji, przetwarzania i obrotu.**

W takim samym zakresie kontroli poddawane są produkty żywnościowe przeznaczone na rynek wewnętrzny, jak i wysyłane do innego kraju członkowskiego. Dyrektywa podaje, że kontrola winna obejmować: inspekcję, pobieranie prób i dokonywanie analiz, inspekcję higieny personelu, inspekcję dokumentacji i wewnętrznych (np. zakładowych) systemów kontrolnych. Inspekcji podlegać powinny: stan i wykorzystanie pomieszczeń, maszyn i urządzeń, surowce, półprodukty wyroby gotowe, materiały mające wejść w kontakt ze środkami spożywczymi, środki czystości i konserwacji urządzeń, procesy produkcji lub przetwarzania, etykiety i prezentacja środków spożywczych, metody konserwacji. W dalszej części Dyrektywa określa metody działania inspekcyjnego, jak wywiad, pobieranie prób. Dyrektywa nakłada obowiązek na kraje członkowskie zapewnienia uzyskania niezależnej opinii pokontrolnej, dokonywania analiz przez urzędowe lub upoważnione laboratoria badawcze. Ponadto na mocy tej Dyrektywy kraje członkowskie zobowiązane zostały do poinformowania Komisji o organizacji własnych, krajowych urzędowych służb kontroli wraz z zakresem ich funkcji i odpowiedzialności oraz listy urzędowych lub upoważnionych przez kompetentne władze laboratoriów odpowiedzialnych za wykonywanie analiz

związanych z kontrolą i inspekcją żywności. W Dyrektywie podkreślono, że kontrolowani muszą współpracować i brać udział w procedurze kontroli, ale mają także prawo odwoływania się od rezultatów kontroli. Dyrektywa 89/397 podaje zakres przedsięwzięć uzupełniających, w szczególności artykuł 13 tej Dyrektywy wymaga, aby kraje Unii przygotowały i zharmonizowały standardy jakościowe dla urzędowych laboratoriów biorących udział w inspekcji i próbobraniu. Przy omawianiu tej Dyrektywy należy podkreślić, że dokument ten nie odnosił się do aspektów metrologicznych i ilościowych produkcji o przetwarzania żywności.

W wyniku prac grup ekspertów zaproponowano uzupełnienie Dyrektywy 89/397/EWG o dodatkowe środki, które służyłyby dalszej harmonizacji urzędowej inspekcji żywności w krajach członkowskich.

W Dyrektywie 93/99/EWG określono dodatkowe środki dotyczące urzędowej inspekcji żywności oraz określono terminy wdrożenia postanowień Dyrektywy w krajach członkowskich. Dla wszystkich wymogów termin ten wyznaczono na dzień 1 maja 1995, z wyjątkiem art.3 dotyczącego kryteriów, którym powinny sprostać autoryzowane laboratoria wykonujące urzędowe badania oraz metod analizy, którego termin realizacji ustalono na 1 listopada 1998 roku.

W Dyrektywie 93/99/EWG wymagania dotyczące laboratoriów urzędowej kontroli znacznie rozszerzono i tak Artykuł 3 tej Dyrektywy stwierdza:

- Kraje członkowskie powinny podjąć wszelkie niezbędne kroki, aby zapewnić, że laboratoria, o których mowa w artykule 7 Dyrektywy 89/397/EWG są zgodne z ogólnymi kryteriami pracy laboratoriów badawczych ustanowionych przez Normę Europejską EN 45001 uzupełnionymi o procedury postępowania, audyty zgodności oraz zapewnienia kwalifikacji personelu, zgodnie z zasadami OECD dobrej praktyki laboratoryjnej nr 2 i 7 wskazanymi w sekcji II aneksu 2 Decyzji Rady OECD z 12 marca 1981 roku dotyczącej obopólnej akceptacji danych dotyczących oceny chemikaliów.
- W ocenie laboratoriów, o których mowa w artykule 7 Dyrektywy 89/397/EWG kraje członkowskie powinny:
  - a) stosować kryteria ustanowione Normą Europejską N 45002;
  - b) wymagać stosowania testów biegłości tak dalece, jak jest to właściwe.
- Kraje członkowskie powinny wytypować jednostki odpowiedzialne za ocenę laboratoriów, do których odnosi się Arty-

kuł 7 Dyrektywy 89/397/EWG. Powinny one spełniać ogólne kryteria dla jednostek akredytujących laboratoria ustanowione Normą Europejską EN 45003.

- Akredytacja i ocena laboratoriów badawczych, o których mowa w tym artykule, może odnosić się do pojedynczych metod badań lub grup analiz.

**Ponieważ producent ponosi odpowiedzialność za jakość i bezpieczeństwo swoich wyrobów sam musi przeprowadzić pierwszy etap kontroli (kontrole wewnętrzne). Producenci powinni opracowywać i stosować plan kontroli wewnętrznej wytwarzania swoich wyrobów, które jednocześnie powinny być nadzorowane przez stosowne urzędowe służby kontroli. W ramach kontroli własnej producent powinien korzystać z wyników badań kompetentnego laboratorium własnego lub prywatnego, państwowego lub urzędowego.**

Produkt znajdujący się na rynku, np. w hurtowni, czy w sprzedaży detalicznej, podlega urzędowej kontroli szczebla lokalnego lub centralnego. Badania próbek winny być wykonane przez kompetentne laboratorium akredytowane, zgodnie z normą europejską EN 45001. Zakres i częstotliwość kontroli urzędowej powinien wynikać z analizy zagrożeń i krajowych programów monitorowania.

Państwo winno wybrać skuteczny system kontroli mając na względzie zasadę powiązania efektywności kontroli z jej kosztami i celami. Poprzez system swoich laboratoriów referencyjnych i odwoławczych, urzędowa kontrola może również służyć m.in. rozstrzygnięciu sporów między konsumentem a producentem w zakresie prawa żywnościowego.

Istnieją także regulacje prawne UE odnoszące się do kontroli importowanych produktów żywnościowych, w tym rozporządzenie nr 339/93 dotyczące sprawdzania zgodności z przepisami na temat bezpieczeństwa produktów w przypadku produktów importowanych z krajów trzecich.

Omówione dotychczas wymagania ustawodawstwa UE odnoszące się do urzędowej kontroli artykułów żywnościowych wskazują jak bardzo są złożonym tematem do wdrożenia i w warunkach Polski będzie to wymagało czasu i nakładów finansowych.

Budowa systemu kontroli i nadzoru nad produkcją, przetwarzaniem i obrotem żywności jest procesem długotrwałym i wymaga zaangażowania wielu instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i jakość. Większość działań urzędowej kontroli powinna być planowa-

na i dotyczyć tych części sektora rolno-spożywczego, w których mogą występować największe zagrożenia dla bezpieczeństwa zdrowotnego i jakości. Analiza ryzyka powinna stanowić podstawę do ustanawiania priorytetów działania urzędowej kontroli żywności. Z praktyki stosowanej w krajach Unii wynika, że prowadzona na bieżąco analiza ryzyka jest wspierana systemami monitorowania bezpieczeństwa i jakości produktów rolnych oraz artykułów spożywczych lub wspierana badaniami przeglądowymi. Te dwa systemy (system urzędowej kontroli żywności i monitoringu żywności i produktów rolnych w sektorze rolniczym i przetwórstwa rolno-spożywczego), mimo że działają niezależnie od siebie, wzajemnie uzupełniają się, stanowiąc kolejny czynnik zapewnienia konsumenta o jakości i bezpieczeństwie żywności krajowej i zagranicznej. Na szczególne podkreślenie zasługuje, że system monitoringu (lub badań przeglądowych, ukierunkowanych) stanowi źródło identyfikacji zagrożeń i wskazuje urzędowej kontroli żywności kierunki planowania działań kontrolnych. Ponadto system ten pozwala na skoncentrowanie urzędowej kontroli jakości żywności na zagadnienia związane z przestrzeganiem prawa żywnościowego, ocenie skuteczności jego wdrożenia do praktyki produkcji i przetwórstwa oraz chronienia interesów ekonomicznych państwa i konsumenta.

Jedną z konsekwencji Dyrektywy dotyczącej urzędowej kontroli żywności, było rekomendowanie od roku 1992 przez Komisję Europejską prowadzenia w krajach członkowskich UE wspólnych, planowych i koordynowanych badań. Celem tych działań jest ocena jakości i bezpieczeństwa żywności na terenie Unii. W latach 1992–1999 koordynacja obejmowała m.in.: oznaczanie występowania aflatoksyn, fałszowanie produktów spożywczych, skażenia mikrobiologiczne, skażenia chemiczne benzo(a)pirenem produktów mięsnych, migrację plastyfikatorów do żywności. Koordynowane badania służą zapewnieniu bezpieczeństwa i interesów konsumenta oraz zagwarantowaniu uczciwego handlu. Tematyka ich wynika z analizy corocznych raportów składanych do Komisji Europejskiej przez służby urzędowej kontroli żywności krajów członkowskich, oceny sytuacji na rynku żywnościowym oraz analizy ryzyka.

Na podstawie raportów szczegółowych dotyczących poszczególnych krajów członkowskich można stwierdzić, co następuje:

1. Żywność produkowana, przetwarzana i dystrybuowana na terenie Wspólnoty jest przedmiotem urzędowej kontroli (i nadzoru) w zakresie zabezpieczenia zdrowia konsumenta, zdrowia publicznego i uczciwej konkurencji.
2. Kontrola żywności w krajach członkowskich jest prowadzona niezależnie od jej miejsca pochodzenia w ramach Wspólnoty.

3. Kontrola jest prowadzona na wszystkich etapach produkcji, przechowywania i dystrybucji.

**standardowy  
nadzór  
i kontrola  
żywności**

Należy w tym miejscu nadmienić, że Unia Europejska swoimi Dyrektywami nie narzuca standardowej organizacji nadzoru i kontroli żywności, a jedynie określa cele i priorytety kontroli. W kilku krajach Wspólnoty prowadzone są obecnie prace nad reorganizacją urzędowej kontroli żywności związane z przekazaniem lub innego umiejscowienia odpowiedzialności w zakresie nadzorczo-kontrolnym oraz z uwagi na to, iż w kilku krajach Wspólnoty duże jednostki organizacji terytorialnej zabezpieczają nadzór poprzez własne służby. Podkreśla się, że podział odpowiedzialności i zadań między kilka ministerstw może prowadzić do ryzyka dwuznaczności, wzajemnego pokrywania się zakresów działania, mało precyzyjnego rozdziału kompetencji. W efekcie może to powodować niedostateczny nadzór w jednym sektorze, lub pokrywających się kontroli w innych sektorach. W szczególności w przypadku rozdziału odpowiedzialności i zadań pomiędzy kilka ministerstw niezbędnym jest zapewnienie koordynacji zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym.

W zależności od kraju środki finansowe na prowadzenie urzędowej kontroli pochodzą z budżetu państwa lub budżetów samorządowych lub lokalnych albo stanowią ich kombinację. Czynności kontrolne (łącznie z kosztami badań) są bezpłatne, ale w kilku krajach pobiera się opłaty za zezwolenia sanitarne, pobieranie próbek lub przeprowadzenie inspekcji.

W większości krajów instytucje centralne lub komitety koordynujące ustanawiają priorytety kontroli, biorąc pod uwagę: ocenę wdrożenia prawa do praktyki produkcji i przetwórstwa, informację o rezultatach kontroli w przeszłości, zadania wynikające z programów koordynowanych urzędowej kontroli ustanawianych każdego roku przez Komisję Europejską oraz opinię komitetów naukowych. Efektywność przyjętych sposobów ustalania priorytetów jest różna dla krajów – członków UE. Stwierdzono, że największym problemem jest drożność przepływu informacji i jej wykorzystanie przez jednostki terenowe i agregowanie danych kontrolnych na szczeblu krajowym lub terytorialnym. Przyjęte priorytety działań znajdują swoje odzwierciedlenie w planach rocznych kontroli i próbobrania, programach celowych, planie realizacji skoordynowanego programu.

Kraje członkowskie różnią się znacznie w zakresie trybu udzielania zezwoleń i rejestracji podmiotów w zakresie działalności gospodarczej w sektorze rolno-spożywczym. Różnice generalnie wynikają z trybu wydawania zezwoleń sanitarnych dla przedsię-

biorstw oraz dla działalności rynkowej. Stwierdzono, że w kilku krajach członkowskich występują problemy z bieżącą inwentaryzacją zezwoleń i rejestracji, co wynika z faktu ich wydawania przez władze różnego szczebla.

Zazwyczaj częstotliwość podejmowanych kontroli jest wynikiem analizy i oceny ryzyka.

We wszystkich krajach wszystkie naruszenia wymagań mogą powodować różne środki oddziaływania – ostrzeżenie, pouczenie, kary administracyjne lub sankcje różnego rodzaju. Niektóre kraje stosują praktykę korekty błędów poprzez szkolenia, inne preferują oddziaływanie fiskalne.

Dyrektywa dotycząca urzędowej kontroli żywności (89/336/EWG) określiła ogólne zasady harmonizacji procedur kontrolnych w krajach członkowskich. Dyrektywa 93/99/EWG określiła dodatkowe wymagania w zakresie szkolenia inspektorów, stosowania znormalizowanych systemów jakości w laboratoriach urzędowej kontroli, zasad współpracy Komisji i krajów członkowskich w zakresie urzędowej kontroli oraz usprawnienia wdrażania procedur kontrolnych.

Dalszy postęp w harmonizacji prawa w dziedzinie kontroli żywności we Wspólnocie Europejskiej zakłada istnienie odpowiednich krajowych systemów regulacji prawnych i instytucjonalnych, działających szczególnie poprzez ocenę ryzyka (risk analysis) i systemy zarządzania ryzykiem (risk management systems) oraz poprzez wdrożenie polityki zgodności wdrażanej w produkcji rolnej i przetwórstwie rolno-spożywczym przez organizacje urzędowej kontroli żywności. Nowoczesna koncepcja doskonalenia prawa żywnościowego, wyłożona w Zielonej Księdze Komisji Europejskiej, kładzie rosnący nacisk na pojęcie samoregulacji, to jest na odpowiedzialności wytwórców za wypracowanie odpowiednich systemów analizy ryzyka i krytycznych punktów kontroli (HACCP), akcentując znaczenie roli służb kontroli urzędowej w ocenie ich zgodności stosowania przez producentów z wymogami prawnymi UE. Według informacji napływających z Komisji Europejskiej w okresie najbliższych lat należy się spodziewać szeregu działań, które będą miały istotny wpływ na sferę rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Należać do nich będą:

- modernizacja prawa europejskiego w kierunku zwartego i komunikatywnego prawa żywnościowego w celu zastąpienia przeszło 100 Dyrektyw związanych z rolnictwem i żywnością przetworzoną,

- stworzenie efektywnego systemu doradztwa naukowego,
- wdrożenie kontroli urzędowej od „farmy do stołu”,
- ulepszenie systemu szybkiego reagowania włączając do systemu produkcję pasz i żywności,
- wprowadzenie zasad higieny żywności w jednym zwartym i wyczerpującym akcie prawnym,
- wzmocnienie wymagań w zakresie skażeń mikrobiologicznych (Salmonella, E-coli, Listeria),
- wprowadzenie bardziej jasnych informacji w zakresie oznakowania, łącznie z GMO,
- oraz ulepszenie zasad dotyczących pozostałości chemicznych w roślinach.

Nawet najlepsze rozwiązania prawne wymagają skutecznego systemu ich wdrożenia do codziennej praktyki oraz struktur zapewniających ocenę ich skuteczności działania i przestrzegania przez operatorów rynku rolnego i żywnościowego. Najważniejszym elementem wydaje się być pozyskanie zaufania konsumenta europejskiego do systemu zabezpieczenia jego zdrowia i interesów ekonomicznych, szczególnie w aspekcie ostatnich problemów związanych z BSE oraz dioksynami w Belgii. Przedstawia się nawet propozycję powołanie niezależnej Europejskiej Administracji Żywności (European Food Authority).

Wynika z tego, że proces dostosowania się Polski do norm prawnych w Unii Europejskiej nie może się tylko ograniczać do adaptacji regulacji prawnych, ale musi mieć charakter dynamiczny dostosowując się do nowych regulacji w Unii Europejskiej oraz trybu i sposobów działania.

## 2. Zmiany dostosowawcze polskiego prawa

W prasie fachowej i codziennej ukazuje się szereg artykułów poświęconych procesowi dostosowania polskiego prawa do przepisów i pryncypiów Unii Europejskiej. Proces dostosowawczy uległ w ostatnim okresie odczuwalnemu przyspieszeniu. W swojej istocie poprzez harmonizację prawa, polegającą na przeniesieniu Dyrektyw i regulacji UE i ich wdrożeniu do praktyki dnia codziennego dostosowuje Polskę instytucjonalnie do standardów bezpieczeństwa i jakości życia przeciętnego obywatela Europy. Proces tych przemian powinien być coraz bardziej pozytywnie odbierany przez społeczeństwo.

Systematyczne i systemowe wdrożenie dorobku Wspólnoty w zakresie prawa żywnościowego powinno sprzyjać wzrostowi zaufania konsumenta polskiego do bezpieczeństwa żywności, produkowanej, przetwarzanej i dystrybuowanej zgodnie z wysokimi wymaganiami prawa żywnościowego Unii Europejskiej.

Jak wspomnieliśmy w poprzednim artykule, proces dostosowania Polski do standardów unijnych nie może mieć charakteru statycznego, ale powinien być to proces dynamiczny. W okresie ostatnich lat dynamika tego procesu wynikać powinna z planowanych i proponowanych zmian w zakresie prawa żywnościowego Unii.

W marcu 1997 Komisja Europejska opublikowała dokument – komunikat dotyczący zdrowia konsumenta i żywności. Mając na względzie znane problemy z produkcją i przetwórstwem żywności (BSE, stosowanie niedozwolonych anaboliików lub antybiotyków, glikolu dwuetylowego w produkcji win i innych niewłaściwych praktyk), zaniepokojeniem konsumenta tymi zjawiskami oraz niedoskonałością systemu na szczeblu Wspólnoty przeciwdziałania tym praktykom. Komisja publikując ten dokument zaproponowała nowe podejście oparte na pełnej przejrzystości i otwartości działania. Dokument ten proponował zmiany w zakresie działania doradczych komitetów naukowych, podkreślał rolę analizy ryzyka jako podstawy do zmian w legislacji oraz działań korygujących i zapobiegawczych zagrożeniu bezpieczeństwa żywności oraz nowe podejście do inspekcji i kontroli. Ówczesnie rosła również świadomości, że prawo żywnościowe UE było raczej oparte na jego tworzeniu *ad hoc* mając na względzie ekonomiczne i rynkowe potrzeby Wspólnoty (np. rozwój wewnętrznego rynku). Opublikowana w 1997 „Zielona Księga” na temat „ogólnych zasad prawa żywnościowego w Unii

Europejskiej” przedstawiała pod publiczną dyskusję propozycję zmian w prawie żywnościowym Wspólnoty, zdyspergowanym w rozporządzeniach, Dyrektywach i rekomendacjach, co nie zapewniło harmonijnego ich wdrożenia w prawie krajów członkowskich oraz budziło zastrzeżenia co do skuteczności i kompatybilności prawa, co ujawnił kryzys związany z BSE.

Publiczna debata nad tym dokumentem miała dać odpowiedź na pytania:

- w jakim stopniu istniejąca legislacja wychodzi naprzeciw potrzebom i oczekiwaniom konsumenta, producenta, przetwórcy i dystrybutora,
- w jakim stopniu środki gwarantujące niezależność i obiektywność, równość i efektywność kontroli i inspekcji spełniają swoje cele – zapewnienie bezpiecznej i pożywnej żywności,
- w jaki sposób prawo żywnościowe Wspólnoty należy rozwijać, aby zapewnić prawne ramy i nadzór nad całym łańcuchem żywnościowym od „farmy do talerza”.

### **Zielona Księga**

W okresie dyskusji nad „Zieloną Księgą” wydarzenia związane z ogniskami BSE w innych poza Wielką Brytanią krajach członkowskich, afera dioksynowa w Belgii i jej reperkusje dla wspólnego rynku – potwierdziły uprzednio zdiagnozowane niedoskonałości systemu tworzenia prawa żywnościowego Unii Europejskiej i metod jego wdrażania. Z jednej strony ujawniły pewną bezsilność urzędowej kontroli żywności, niedoskonałość mechanizmów szybkiego reagowania na zagrożenia i ograniczenia ryzyka, oraz systemu rzetelnego, przejrzystego oraz zrozumiałego komunikowania o zagrożeniach konsumentowi.

Następstwem „Zielonej Księgi” było opublikowanie w styczniu 2000 roku „Białej Księgi”, zawierającej kierunki strategii działania Komisji w zakresie prawa żywnościowego i bezpieczeństwa żywności wraz ambitny – dwuletni plan opracowania propozycji rozwiązań prawnych i ich przedstawienia Parlamentowi i Radzie Europy.

Wspomniana strategia komisji jest realizowana poprzez publikowanie propozycji „ogólnych zasad prawa żywnościowego w Unii Europejskiej” (Bruksela, 8.11.2000, COM(2000)n716 final, 2000/0286(COD), które są ogólnie dostępne od wglądu na stronach internetowych Komisji Europejskiej, Dyrekcji Generalnej XXIV. Od tego czasu opublikowano szereg propozycji Komisji Europejskiej w tym zakresie.

**Fundamentalnym dokumentem jest Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd Bezpieczeństwa Żywności oraz ustalający procedury w sprawach bezpieczeństwa żywności.**

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że jest to rozporządzenie – czyli dokument obowiązujący wprost wszystkie kraje członkowskie. Podstawowym celem jego jest zharmonizowanie podejścia do prawa żywnościowego na obszarze Wspólnoty wszystkich krajów członkowskich. Zatem Polska zarówno jako kraj kandydujący lub członkowski będzie zobowiązana do efektywnego wdrożenia przyjętych rozwiązań (w czasie ustanowienia tych regulacji w UE), aby zapewnić harmonizację prawną i instytucjonalną z Wspólnotą i równość ochrony konsumentów i producentów.

Projekt określa:

- (1) ogólne definicje i zasady rządzące w ogólnym zakresie żywnością i paszami, a szczególnie bezpieczeństwem żywności i pasz we Wspólnocie Europejskiej;
- (2) powołuje Europejski Urząd Bezpieczeństwa Żywności;
- (3) określa sposoby postępowania w sprawach mających bezpośredni lub pośredni wpływ na bezpieczeństwo żywności.

Rozporządzenie odnosi się do wszystkich etapów produkcji i dystrybucji żywności, a zatem obejmuje pełny cykl od „farmy do talerza”. Nie dotyczy produkcji pierwotnej na prywatne potrzeby domowe ani przygotowywania żywności do spożycia w domu. Rozporządzenie to będzie oddziaływać na wszystkie podmioty gospodarcze działające w zakresie produkcji i obrotu żywnością oraz usług w łańcuchu żywnościowym w całej Wspólnocie.

W projekcie ramowego prawa żywnościowego nakłada się określone obowiązki na operatorów przedsiębiorstw spożywczych zajmujących się produkcją, przetwórstwem, obrotem, dystrybucją. Lista tych obowiązków jest długa oto niektóre z nich:

- zagwarantowanie, że wszystkie etapy produkcji i dystrybucji, za które są odpowiedzialni, przebiegają w taki sposób, by produkty spożywcze spełniały wymagania odnośnego prawa żywnościowego a zwłaszcza bezpieczeństwa żywności i ochrony interesów konsumentów,
- informowanie właściwych władz jeżeli uzna lub będzie podejrzewał, że żywność lub pasza wprowadzona na rynek nie spełnia odnośnych wymagań bezpieczeństwa,

- informowanie właściwych władz o działaniach podjętych w celu zapobieżenia zagrożeniom dla ostatecznego konsumenta. W przypadkach gdy żywność stanowi poważne zagrożenie dla zdrowia, operator przedsiębiorstwa spożywczego lub paszowego będzie postępować według ustanowionych procedur,
- współpraca z właściwymi władzami zgodnie z zaleceniami tych ostatnich w zakresie działań podjętych w celu uniknięcia ryzyka stwarzanego przez żywność, którą dostarcza lub dostarczył,
- identyfikacja dostawców żywności, paszy, zwierzęcia wytwarzającego żywność lub wszelkich innych substancji przeznaczonych do dodania do żywności lub paszy, i udostępnienia tych informacji na żądanie właściwym władzom,
- posiadanie systemów i procedur pozwalających na określenie innych podmiotów gospodarczych, do których ich produkty zostały dostarczone. Na żądanie informacje te będą udostępniane właściwym władzom,
- stosowne etykietowanie i/lub identyfikowanie żywności i pasz wprowadzanych na rynek lub przewidzianych do wprowadzenia na rynek Wspólnoty w celu zapewnienia możliwości odtworzenia ich pochodzenia, zgodnie z odpowiednimi postanowieniami przepisów szczegółowych,
- uruchomienie procedur wycofywania produktu spożywczego z rynku, jeżeli operator uważa lub podejrzewa, że produkt spożywczy, który wyprodukował, przetworzył lub wytworzył nie spełnia wymagań bezpieczeństwa żywności lub interesy konsumentów zostaną poważnie naruszone dalszym obrotem tym produktem spożywczym,
- odpowiednie i efektywne poinformowanie konsumentów o przyczynie tego wycofania, a w ostateczności odebranie od konsumentów produktów już im dostarczonych, jeśli inne środki będą niewystarczające,
- dołożenie wszelkich starań dla zapewnienia zgodności z wymaganiami bezpieczeństwa żywności oraz że obrót tą żywnością nie będzie miał niekorzystnego wpływu na interesy konsumentów,
- wdrożenie, w zakresie swych działań, procedur wycofania takich produktów z rynku i przekazanie stosownych informacji niezbędnych do odtworzenia pochodzenia produktu spożywczego, współpracę w działaniach podejmowanych przez producentów, przetwórców, wytwórców i/lub właściwe władze,
- wstrzymanie eksportu do krajów nie będących członkami Wspólnoty niebezpiecznych produktów zgodnie z kryteriami Dyrektywy lub wymaganiami bezpieczeństwa określono-

nymi w prawodawstwie wspólnotowym stosującym się do danego produktu, o ile nie można udowodnić, że zużycie tych produktów zapewni wysoki poziom ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów zgodnie z warunkami i wymaganiami technicznymi kraju przeznaczenia.

Niniejsza propozycja ustanowi efektywne i spójne ramy gwarantowania ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumenta i takie same wymagania względem wszystkich operatorów przedsiębiorstw spożywczych i paszowych w zakresie niniejszego rozporządzenia. Niektóre postanowienia sprzyjają poprawie konkurencyjności przedsiębiorstw. Obecnie podmioty, które nie respektują takich samych standardów w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów mają nieuczciwą przewagę nad tymi, które je respektują. Bardziej efektywne prawo żywnościowe ograniczy taką nieuczciwą konkurencję między przedsiębiorcami rynku wewnętrznego oraz w kontekście globalizacji handlu światowego.

Rozporządzenie pomoże w ustalaniu jasnych punktów odniesienia dla podmiotów i konsumentów w definiowaniu wymagań wobec operatorów przedsiębiorstw spożywczych i bezpiecznej żywności. To z kolei pomoże podmiotom a zwłaszcza małym i średnim przedsiębiorstwom w penetrowaniu rynku wewnętrznego, gdyż standardy, jakie należy osiągnąć, będą ujednocnione i obejmować będą całość łańcucha żywnościowego. Wspólne kryteria oceny i standardy bezpieczeństwa żywności umożliwią podmiotom gospodarczym konkurowanie na równych prawach poprzez zapewnienie im równych szans.

Rozporządzenie to ustanawia Europejski Urząd Bezpieczeństwa Żywności, którego działalność będą wspierały Zespoły Naukowe. Przewiduje się powołanie następujących Zespołów:

- Zespołu ds. dodatków do żywności, przypraw, materiałów pomocniczych i materiałów wchodzących w kontakt z żywnością,
- Zespołu ds. dodatków i produktów lub substancji wykorzystywanych w paszach dla zwierząt,
- Zespołu ds. zdrowia roślin, produktów ochrony roślin i ich pozostałości,
- Zespołu ds. organizmów modyfikowanych genetycznie,
- Zespołu ds. produktów dietetycznych, żywienia i alergii,
- Zespołu ds. zagrożeń biologicznych,
- Zespołu ds. zanieczyszczeń w łańcuchu żywnościowym,
- Zespołu ds. zdrowia i dobrostanu zwierząt.

Do głównych zadań EUBŻ należeć będzie:

- przygotowywanie opinii dla Komisji Europejskiej, Parlamentu, krajów członkowskich,
- doradztwo techniczne – merytoryczne w sprawach dotyczących żywności z zakresie bezpieczeństwa i żywienia, zdrowia i dobrostanu zwierząt i roślin,
- zbieranie informacji i analiza danych dotyczących nawyków żywieniowych, ekspozycji na czynniki szkodliwe, ryzyko – czyli monitorowanie bezpieczeństwa żywnościowego w UE,
- identyfikacja nowych zagrożeń i ryzyka,
- nadzór nad systemem wczesnego ostrzegania w zakresie żywności i pasz,
- jasne i przejrzyste komunikowanie informacji związanych z mandatem działania Urzędu dla społeczeństwa Unii. Zatem Urząd ten będzie poprzez analizę ryzyka, opartą o wiedzę naukową dokonywał oceny zagrożeń, podejmował kroki związane z ich zarządzaniem, przekazywał wnioski do Komisji Europejskiej i informował opinię publiczną o proponowanych i podjętych działaniach.

Przewiduje się, że Urząd będzie zatrudniał około 330 pracowników, z których 250 będzie zatrudnionych w okresie najbliższych trzech lat, a budżet po jego powołaniu wyniesie około 40 milionów euro.

W dokumencie określa się również *zasadę ostrożności*, stosowaną w szczególnych sytuacjach, w których po wstępnej ocenie informacji naukowych i innych pokrewnych, stwierdzi się istnienie ryzyka dla zdrowia, które zostanie uznane przez zarządzających ryzykiem za ryzyko niedopuszczalne, zaś do uzyskania kompleksowej oceny ryzyka niezbędne są dalsze informacje naukowe. W tych sytuacjach można przyjąć przejściowe środki zarządzania ryzykiem w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia w czasie oczekiwania na bardziej kompleksową ocenę ryzyka.

W przedstawianym dokumencie dużą uwagę przywiązuje się do problematyki ochrony interesów konsumentów stwierdzając:

*„Prawo żywnościowe ma na celu ochronę interesów konsumentów oraz zapewnienie konsumentom możliwie najpełniejszej i odpowiedzialnej do okoliczności podstawy do dokonywania świadomych wyborów w zakresie żywności, którą spożywają. Dążyć będzie do zapobiegania:*

- *oszukiwaniu praktykom w odniesieniu do żywności,*
- *fałszowaniu żywności oraz*

- *wszelkim innym praktykom, które mogą w znaczącym stopniu wprowadzić konsumenta w błąd,*
- *z zastrzeżeniem bardziej szczegółowych przepisów prawa żywnościowego, ani etykiety, reklama czy prezentacja żywności, w tym jej kształt, wygląd czy opakowanie, użyte materiały opakowaniowe, sposób wyeksponowania czy prezentacji ani informacja udostępniana na temat żywności w jakichkolwiek mediach nie może w znaczącym stopniu wprowadzać konsumenta w błąd”.*

Przedstawione omówienie nie ujmuje wszystkich zagadnień zawartych w tym obszernym opracowaniu. Zawarte zasady i definicje stanowią zapewne będą podstawę dalszych prac legislacyjnych. Dużą uwagę przywiązuje się do mechanizmów zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa żywności oraz postępowania w przypadku wystąpienia ryzyka. Wydaje się, że przyjęcie proponowanych rozwiązań sprzyjać będzie dalszej pogłębionej harmonizacji prawa krajów członkowskich i sposobów nadzoru nad jego przestrzeganiem w Wspólnocie.

Strategia UE w zakresie bezpieczeństwa żywności wyraża się również w wydanych przez Komisję Wspólnot Europejskich 14 lipca 2000 roku propozycji pięciu rozporządzeń, których wprowadzenie na terenie Wspólnoty w znacznym stopniu ujednocili wymagania w zakresie higieny środków spożywczych, w tym w znacznym stopniu uszczegółowi wymagania dla żywności pochodzenia zwierzęcego oraz sprecyzuje jednoznacznie zasady i wymagania w zakresie organizacji urzędowej kontroli produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do konsumpcji.

### **higiena środków spożywczych**

W omawianym pakiecie znajdują się następujące rozporządzenia:

- 2000/178 OCD – w sprawie higieny środków spożywczych;
- 2000/179 OCD – ustanawiające szczegółowe wymagania w zakresie higieny dla żywności pochodzenia zwierzęcego;
- 2000/180 OCD – ustanawiające szczegółowe wymagania dotyczące organizacji urzędowej kontroli produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi;
- 2000/181 OCD – ustanawiające zasady wymagane przy produkcji, wprowadzaniu na rynek i imporcie produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do konsumpcji przez ludzi;
- 2000/182 OCD – odwołująca określone Dyrektywy w zakresie higieny żywności i wymagań zdrowotnych dotyczących produkcji i wprowadzania na rynek określonych produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spo-

życia przez ludzi i uzupełniająca Dyrektywy 89/662/EWG i 91/67/EWG.

Bazowym dokumentem w zakresie higieny środków spożywczych będzie Rozporządzenie Parlamentu i Komisji Europejskiej w sprawie higieny środków spożywczych, które zastąpi Dyrektywę Rady 93/43/EWG o takiej samej nazwie i która była podstawą do propozycji tego rozporządzenia.

W dokumencie tym proponuje się, aby ogólne wymagania w zakresie higieny żywności zostały również przeniesione do produkcji wstępnej – tzn. na poziom gospodarstwa, w ten sposób obejmą one cały łańcuch żywnościowy – od gospodarstwa do stołu, przy czym nie widzi się potrzeby rozszerzania wymagań na pasze, gdyż odpowiednie ustawodawstwo w tym zakresie już zostało zaproponowane.

Rozporządzenie to ustanawia następujące reguły odnoszące się do higieny środków spożywczych, a w szczególności:

- standardy higieny we wszystkich etapach przygotowania, przetwarzania, przerabiania, pakowania, magazynowania, transportu, dystrybucji, handlu i oferowania do sprzedaży lub dostawy do konsumenta,
- potrzebę umocowania standardów w zakresie higieny z zastosowaniem analizy zagrożeń, oceny ryzyka i innych technik zarządzania w identyfikowaniu, kontroli (w znaczeniu panowania nad) oraz monitorowania punktów krytycznych,
- możliwość stosowania kryteriów mikrobiologicznych i wymagań w zakresie kontroli temperatury dla szczególnych rodzajów żywności w zgodzie z naukowo zaakceptowanymi zasadami,
- opracowanie wytycznych w zakresie dobrych praktyk higienicznych, do których mogliby odnosić się działający w sektorze żywnościowym,
- potrzebę prowadzenia obserwacji zasad higieny przez kompetentne władze krajów członkowskich, w celu zapewnienia ochrony konsumentów przed zagrożeniem ze strony żywności nieodpowiedniej do konsumpcji,
- dla działających w sektorze obowiązek zapewnienia, że tylko żywność nie stanowiąca zagrożenia dla zdrowia konsumentów znajduje się na rynku.

Główną przyczyną zmiany zasad higieny jest to, że działający w sektorze spożywczym ponoszą pełną odpowiedzialność za bezpieczeństwo żywności, jaką produkują. Uważa się, że wdrożenie analizy zagrożeń i zasad kontroli oraz przestrzeganie zasad hi-

gienia musi zapewnić to bezpieczeństwo. Stosowanie wymagań Dyrektywy 93/43 wykazało, że zasady, które wdrożyła pozostają nadal wartościowe i ich stosowanie powinno zostać rozszerzone dla wszystkich środków spożywczych oraz o zakres, jakiego obecnie nie obejmuje.

W zakresie Systemu HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point) w proponowanym rozporządzeniu następuje zastosowanie zasad przyjętych przez Kodeks Żywnościowy, dotyczących stosowania i wdrażania systemu HACCP Ponadto w omawianej Propozycji Rozporządzenia:

- nałożono na Komitety Naukowe obowiązek opracowania kryteriów mikrobiologicznych i temperaturowych oraz wynikających z tego standardów, a także we współpracy z Komitetem Weterynaryjnym i Stałym Komitetem ds. środków spożywczych opracowanie wytycznych Wspólnoty w zakresie GHP i HACCP,
- ustalono obowiązek opracowania krajowych wytycznych w zakresie dobrej praktyki i wytycznych dotyczących stosowania systemu HACCP,
- ustalono zasady rejestracji i zezwoleń na prowadzenie działalności w sektorze spożywczym,
- wprowadzono wymóg potrzeby stosowania procedur wycofywania wyrobów nie spełniających wymagań w zakresie jakości zdrowotnej z rynku, a także stosowania metod znakowania pozwalających na odtworzenie drogi wyrobu i zawartych w nim składników (identyfikowalność).

Projekt rozporządzenia w sprawie higieny środków spożywczych zawiera dwa załączniki, które mogą być zmienione i/lub uzupełnione zgodnie z funkcjonującymi w tym zakresie zasadami prawa UE, we współpracy z odpowiednimi Komitetami.

W Załączniku 1 podano Ogólne zasady higieny dla produkcji pierwotnej. Załącznik ten ma zastosowanie w produkcji surowców i zawiera działania, jakie powinny być realizowane na poziomie gospodarstwa rolniczego, ogrodniczego, podczas polowania itp.

W Rozdziale I tego Załącznika podano wymagania dla całej żywności, które wykazują m.in.:

- z jednej strony potrzebę stosowania wytycznych dobrej praktyki, w których przedstawione zostaną potencjalne zagrożenia w produkcji podstawowej i metody ich kontroli,
- z drugiej strony zaś wskazują, że produkcja podstawowa powinna być prowadzona z zasadami podanymi w wyżej

wymienionych wytycznych, które pozwolą na takie zarządzanie i monitorowanie zagrożeń, że zostaną one zminimalizowane do akceptowalnego poziomu oraz z uwzględnieniem:

- stosowania praktyk i środków zapewniających produkcję żywności w warunkach z zachowaniem odpowiednich zasad higieny,
- stosowania środków uwzględniających zagrożenia ze strony ochrony środowiska,
- kontroli zanieczyszczeń, szkodników, chorób i infekcji zwierząt i roślin,
- obowiązku informowania kompetentnych władz w przypadkach podejrzenia o narażenie zdrowia konsumenta.

W Rozdziale II podano wymagania dla produktów pochodzenia zwierzęcego. Podano:

- Zakres wytycznych dla tej dziedziny produkcji, który powinien m.in. obejmować:
  - wdrożenie odpowiednich procedur mycia i dezynfekcji w pomieszczeniach, gdzie przetrzymywane są zwierzęta, urządzeń, w tym środków transportu itp.,
  - podejmowanie odpowiednich środków ostrożności przy wprowadzaniu nowych zwierząt, ryb itp. Do gospodarstwa,
  - odpowiednie używanie środków weterynaryjnych oraz dodatków do pasz,
  - odpowiednie zagospodarowywanie padłych zwierząt, odpadów i nawozów,
  - wdrożenie kontroli szkodników, izolowanie chorych zwierząt,
  - wdrożenie programów kontroli higieny, zoonoz i stanu zdrowotności gospodarstwa,
  - działania zapobiegawcze przed wprowadzeniem chorób lub chorób przenoszonych na ludzi.
- Rodzaje zapisów jakie powinni prowadzić producenci produktów pochodzenia zwierzęcego:
  - Rodzaj i pochodzenie pasz,
  - Stan zdrowia zwierząt i warunki na farmie,
  - Używane środki weterynaryjne,
  - Występowanie zachorowań mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo produktu,
  - Wyniki analiz, badań i prób pobranych z gospodarstwa,
  - Jakiegokolwiek raporty z rzeźni dotyczące badań przed- i poubojowych.

W Rozdziale III, w podobnym jak wyżej układzie podano wymagania dla producentów produktów roślinnych, czyli:

- Zawartość przewodników – wytycznych dobrej praktyki obejmująca:
  - Właściwe i odpowiednie używanie środków ochrony roślin i nawozów,
  - Sposoby i działania pozwalające uniknąć zanieczyszczeń biologicznych, chemicznych i fizycznych,
  - Używanie wody w produkcji podstawowej,
  - Gospodarka odpadami,
  - Mycie i tam gdzie potrzeba dezynfekcja maszyn, wyposażenia i środków transportu,
- Rodzaje zapisów prowadzonych przez producentów:
  - Dotyczących stosowanych środków ochrony roślin i nawozów,
  - Dotyczących wyników analiz próbek pobranych z produktów uzyskanych w gospodarstwie.

Omawiana propozycja Rozporządzenia w sprawie higieny środków spożywczych zawiera analogiczny do Dyrektywy 93/43 Załącznik podający w 10 rozdziałach Ogólne wymagania higieny do stosowania przez wszystkich (poza produkcją rolniczą) działających w sektorze spożywczym.

Drugim niezwykle istotnym aktem prawnym zmieniającym dotychczasowe ustawodawstwo Wspólnoty w zakresie wymagań higienicznych jest Rozporządzenie Parlamentu i Komisji Europejskiej ustanawiające zasady higieny dla żywności pochodzenia zwierzęcego.

W Rozporządzeniu tym, które zawiera siedem artykułów o charakterze porządkowym, załącznik zawierający definicje podano wymagania specyficzne dla następujących produktów pochodzenia zwierzęcego: mięso zwierząt kopytnych, mięso drobiowe, zwierząt udomowionych, zwierząt łownych, mięso odkostnione i preparaty mięsne, produkty mięsne, skorupiaki, produkty rybne, jaja i produkty z jaj, mleko i produkty mleczne, żabie udka, ślimaki, tłuszcze zwierzęce, przetwarzane żołądki, pęcherze i jelita, żelatyna.

W jednolitej formie Załącznik II do tego rozporządzenia ujednolica, upraszcza i wprowadza jako jednolicie obowiązujące we wszystkich krajach członkowskich Wspólnoty od 1 stycznia 2004 roku. Po wprowadzeniu tego rozporządzenia tracą swą moc następujące Dyrektywy:

- Dyrektywa Rady 84/433/EWG z dnia 26 czerwca 1964 ustanawiająca zasady warunków zdrowotnych produkcji i wprowadzania na rynek mięsa świeżego wraz z ostatnim uzupełnieniem przez Dyrektywę 95/23/UE,
- Dyrektywa Rady 71/118 z 15 stycznia 1971 roku dotycząca problemów zdrowotnych wpływających na produkcję i wprowadzanie na rynek mięsa drobiowego wraz z ostatnimi zmianami zawartymi w Dyrektywie 97/79/UE,
- Dyrektywa Rady 77/96/EWG z 21 grudnia 1976 roku w sprawie badań na trychninę, jak ostatnio uzupełniono przez Dyrektywę 94/59/UE,
- Dyrektywa Rady 77/99/EWG z 21 grudnia 1976 roku w sprawie problemów zdrowotnych wpływających na produkcję i obrót mięsnymi produktami oraz określonymi produktami pochodzenia zwierzęcego, jak ostatnio uzupełniono przez Dyrektywę 97/76/UE,
- Dyrektywa Rady 91/492/EWG z 15 lipca 1991 ustanawiająca zasady warunków zdrowotnych produkcji i wprowadzania na rynek żywych skorupiaków, wraz ze zmianami przez Dyrektywę 97/79/UE,
- Dyrektywa Rady 91/493/EWG z 22 lipca 1991 ustanawiająca zasady warunków zdrowotnych produkcji i wprowadzania na rynek produktów rybnych, wraz ze zmianami przez Dyrektywę 97/79/UE,
- Dyrektywa Rady 91/495/EWG z 27 listopada 1990 ustanawiająca zasady warunków zdrowotnych produkcji i wprowadzania na rynek żywych skorupiaków, wraz ze zmianami po przystąpieniu Austrii, Finlandii i Szwecji,
- Dyrektywa Rady 92/445/EWG z 16 czerwca 1992 w sprawie zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt w związku z zabijaniem dziczyzny i wprowadzania na rynek, wraz ze zmianami przez Dyrektywę 97/79/UE,
- Dyrektywa Rady 92/46/EWG z 16 czerwca 1992 ustanawiająca zasady warunków zdrowotnych produkcji i wprowadzania na rynek mleka i przetworów mlecznych, wraz ze zmianami przez Dyrektywę 96/23/UE,
- Dyrektywa Rady 92/48/EWG z 16 czerwca 1992 ustanawiająca minimalne zasady higieny dla produktów rybnych,
- Dyrektywa Rady 92/118/EWG z 16 czerwca 1992 ustanawiająca warunki zdrowotne zwierząt i zdrowia publicznego w handlu i imporcie do Wspólnoty;
- Dyrektywa Rady 94/65/UE z 14 grudnia 1994 ustanawiająca zasady warunków zdrowotnych produkcji i wprowadzania na rynek mięsa rozdrobnionego i preparatów mięsnych.

Propozycje Komisji dla Parlamentu i Rady Europy ustanawiające fundamentalne zasady i wymagania prawa żywnościowego są elementami aktywnej strategii i polityki obejmującej cały łańcuch żywnościowy. Podstawą jest dbałość o zapewnienie ochrony życia i zdrowia ludzkiego uwzględniając efektywne działanie rynku wewnętrznego. Proponowane regulacje są częścią pakietu, który nie tylko przyczyni się do wysokiego poziomu dbałości o bezpieczeństwo żywności, ale również sprzyjać ma odbudowie i utrzymaniu zaufania konsumenta do żywności wytwarzanej na terenie Wspólnoty i stanowi podstawę do kreowania nowej polityki w zakresie bezpieczeństwa konsumenta.



### 3. Główne zasady organizacji rynków rolnych w Unii Europejskiej

Organizację rolnictwa w UE jednym z najistotniejszych uregulowań Wspólnej Polityki Rolnej jest wieloletnie planowanie. Dotyczy ono szerokiego zakresu, m.in.: wielkości produkcji (mleko, cukier), cen minimalnych bądź innych zasad interwencjonizmu, dopłat wyrównawczych czy też możliwości zdobywania funduszy z działalności na rzecz środowiska przyrodniczego. Jednym słowem rolnik unijny, chociaż nie zawsze zadowolony z wysokości cen, ma w porównaniu z polskim rolnikiem ten komfort, że zna perspektywy i przyszłe ekonomiczne warunki gospodarowania.

Rynek produktów rolnych we Wspólnotach europejskich podzielony jest na różne branże. Dwadzieścia jeden branż podlega ścisłym regulacjom Wspólnej Polityki Rolnej. Zakres i szczegółowość tych regulacji zależy od znaczenia danej gałęzi. Nie ma w rolnictwie Unii Europejskiej wolnego rynku, rynki te są odgórnie sterowane, uregulowane różnymi przepisami. Ogólnie rzecz ujmując wyróżnić można cztery główne formy regulowania rynków rolnych:

**rynki  
producentów  
rolnych**

#### 1. Towary objęte interwencją wewnętrzną oraz protekcją zewnętrzną

- tu zalicza się: zboża i przetwory zbożowe, mleko i produkty mleczarskie, wołowinę, wieprzowinę, baraninę i mięso kozie, cukier, ryż, wina stołowe, skrobia ziemniaczana, niektóre warzywa i owoce,
- towary te stanowią 60–70% produkcji rolnej UE,
- regulacja rynku tych produktów polega na:
  - ustalaniu minimalnych cen interwencyjnych jednakowych na poszczególne produkty na terenie całej Unii Europejskiej
  - interwencyjnych zakupach nadwyżek produkcyjnych
  - ochronie przed tanim importem (cła, opłaty, kontyngenty, decyzje sanitarne)
  - dotowaniu eksportu do krajów poza Unią
  - dotowaniu prywatnego magazynowania nadwyżek rynkowych
  - dotowaniu zagospodarowania produktów na cele dobroczynne lub nie żywnościowe

#### 2. Grupa produktów z protekcją zewnętrzną

- dotyczy takich towarów jak: drób, jaja, wina inne niż stołowe, rośliny ozdobne, wiele owoców i warzyw
- grupa ta stanowi około 25% produkcji rolnej UE

- regulacja rynku tych produktów polega na ochronie granicznej, czyli zaporowi przed tańszymi produktami spoza Unii, co dokonywane jest poprzez:
    - cła
    - kontyngenty, czyli określenie maksymalnej ilości tych towarów jaką można wwieźć na teren UE
    - stosowane rygorystycznych standardów jakościowych w imporcie
- 3. Ochrona przetwórstwa rolnego**
- stosuje się w przypadku przetwórstwa nasion rzepaku i słonecznika, przetwórstwa bawełny, roślin białkowych, oliwy z oliwek oraz tytoniu
  - towary te stanowią około 5% produkcji rolnej UE
  - system ten został wprowadzony w związku z zobowiązaniami utrzymania niskich ceł na te surowce (GATT) i polega na:
    - zachęcania przetwórców do zaopatrywania się w ww. surowce od unijnych rolników, a nie kupowania tańszych z importu
    - stosowaniu dotacji dla przetwórców zakupujących droższe surowce od rolników „unijnych” (dotacje te wyrównują różnice w cenach surowców z importu, a cenach w UE)
- 4. System pomocy ryczałtowej**
- stosuje się do powierzchni upraw lnu, konopi, chmielu i nasion w celu utrzymania opłacalności rynkowej na te produkty
  - w przypadku nierównowagi rynkowej istnieje możliwość dodatkowego wsparcia w zakresie prywatnego magazynowania, zwłaszcza słomy z konopi

Takie sterowanie rolnictwem jest jednak kosztowne. W roku 1999 na realizację Wspólnej Polityki Rolnej Unia Europejska przeznaczyła aż 42,2% budżetu. Najwięcej pochłonęło finansowanie wszelkich regulacji dotyczących upraw polowych, na kolejnych miejscach były regulacje rynku wołowiny i rynku mleka. Jest to i tak mniej niż w roku 1998, kiedy na Wspólną Politykę Rolną wydano ponad połowę budżetu Unii. Naciski podatników jak i perspektywa rozszerzenia Unii o kolejne kraje chętne do korzystania z opisywanych wyżej dobrodziejstw skłoniły do wprowadzenia zmian w regulacjach rynku.

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej obok zmniejszenia wydatków ma na celu zmniejszenie produkcji rolnej w obszarach występowania nadwyżek. Odbywa się to głównie poprzez odchodzenie od wsparcia produkcji i zmniejszanie wydatków na stabilizację

rynku rolnego. W zamian za to wprowadzono płatności bezpośrednie dla rolników (dopłaty kompensacyjne zwane też dopłatami wyrównawczymi).

Zmiany niektórych zasad finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, a zwłaszcza regulacje rynków zaproponowane w Agencji 2000, były w odczuciu rolników unijnych mocno restrykcyjne. Po protestach „lobby rolniczego” złagodzone pewne posunięcia i tak w rozwiązaniach przyjętych w marcu 1999 na „szczyście berlińskim” redukcja wysokości cen interwencyjnych na wołowinę zamiast planowanych 30% wyniosła 20%, ceny zbóż, roślin oleistych i białkowych obniżone będą tylko o 15% a nie o 20, jak planowano wcześniej. Przesunięto w czasie również reformę sektora mleczarskiego z roku 2000 na rok 2005. Pomimo wprowadzanych w polityce rolnej zmian, zasady funkcjonowania rynków poszczególnych artykułów rolnych dla polskich rolników będą i tak korzystne, o ile przystąpimy do Unii przed rokiem 2006. Po tym terminie Unia Europejska może zastosować inne uregulowania, które dla osłabionych polskich gospodarstw mogą okazać się niewystarczające do rozwoju i funkcjonowania.

### **3.1. Fundusze strukturalne i ich zadania**

Podstawowym instrumentem polityki strukturalnej w Unii Europejskiej są Fundusze Strukturalne. Działają tam cztery podstawowe fundusze oraz jeden dodatkowy.

Cztery podstawowe fundusze strukturalne to:

1. Europejski Fundusz Socjalny (*ESF – European Social Fund*)
2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (*ERDF – European Regional Development Fund*)
3. Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji w Rolnictwie (*EAGGF – European Agriculture Guarantee and Guidance Fund*)
4. Jednolity Instrument Finansowania Rybołówstwa (*FIFG – Financial Instrument for Fisheries Guidance*)

Dodatkowy piąty fundusz to Fundusz Spójności (*Cohesion Fund*).

#### **3.1.1. Europejski Fundusz Socjalny (ESF – European Social Fund)**

Jest to najwcześniej działający fundusz w Unii Europejskiej. Został powołany na podstawie artykułu 123 Traktatu Rzymskiego ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą w 1957 roku. Działa od 1960 roku. Fundusz Socjalny przeznaczony jest na pomoc dla poszczególnych regionów i grup społecznych. Jest on skierowany głównie do młodzieży (do 25 roku życia) i osób

zagrożonych długotrwałym bezrobociem. Pomoc w ramach tego funduszu realizowana jest poprzez:

- organizowanie szkoleń rozwijających umiejętności zawodowe, mogą to być praktyki zawodowe oraz szkolenia wewnątrzzakładowe, zwiększające możliwość uzyskania lepszej bądź innej pracy,
- poprawa systemów kształcenia i dostosowywanie ich do potrzeb aktualnego zapotrzebowania na rynku pracy,
- kształcenie i przygotowywanie kadr, ekspertów oraz personelu dydaktycznego, wspieranie firm i instytucji zajmujących się doradztwem i informacją zawodową oraz wspieraniem pośrednictwa pracy,
- wspieranie różnorodnych działań mających na celu tworzenie nowych stałych miejsc pracy, ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich przedsiębiorstw,
- wyrównywanie szans kobiet na rynku pracy, walka z dyskryminacją zawodową,
- wspieranie grup ludzi odrzuconych i żyjących poza marginesem życia społecznego (np. narkomanów, alkoholików, bezdomnych itp.),
- promowanie nowych technologii, pomocy technicznej, organizacji badań naukowych.

### **3.1.2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF – European Regional Development Fund)**

Fundusz ten powstał w roku 1975 jako odpowiedź na coraz większe zróżnicowanie poszczególnych rejonów. Różnicowanie to było spowodowane kryzysem gospodarczym oraz przystąpieniem do Unii Europejskiej Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii. Dania nie miała wpływu na utworzenie tego funduszu, gdyż problemy, których skutki ma łagodzić ERDF szczęśliwie tego kraju nie dotyczą. Fundusz ten powołany został do usuwania lub zmniejszania różnic pomiędzy różnymi regionami krajów członkowskich. Do głównych zadań tego funduszu należy promowanie:

- inwestycji, których celem jest tworzenie i utrzymanie stałych miejsc pracy,
- inwestycji w infrastrukturę oraz sieci transeuropejskie,
- inwestycji w edukację oraz opiekę zdrowotną w rejonach,
- pomocy w rozwoju lokalnego potencjału gospodarczego (głównie małe i średnie przedsiębiorstwa),
- działalności rozwojowej i badawczej,
- inwestycji proekologicznych.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego zajmuje się również rozwojem i dostosowaniem strukturalnym rejonów opóźnionych oraz przekształceniami strukturalnymi terenów silnie uzależnionych od upadających gałęzi przemysłu.

### **3.1.3. Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji w Rolnictwie (EAGGF – European Agriculture Guarantee and Guidance Fund)**

Jest to fundusz strukturalny, na który Unia Europejska przeznaczają największe kwoty. Powstał on w roku 1964 roku na podstawie Traktatu Rzymskiego. Fundusz ten zajmuje się wspieraniem przekształceń strukturalnych w rolnictwie oraz wspomaganie rozwoju szeroko rozumianych obszarów wiejskich. Środki na działanie tego funduszu pochodzą z budżetu unijnego (w roku 1999 przeznaczone zostało 42,2% całości budżetu) oraz z opłat nakładanych na towary pochodzenia rolniczego sprowadzane zza unijnych granic.

Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji w Rolnictwie składa się z dwóch sekcji.

**Sekcja Gwarancji** – zadaniem tej sekcji finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej (*CAP – Common Agricultural Policy*), to znaczy:

- zakupy interwencyjne produktów rolnych,
- dotacje bezpośrednie produkcji rolniczej.

**Sekcja Orientacji** jest drugą sekcją EAGGF, wspiera ona przekształcenia i modernizację rolnictwa i terenów wiejskich w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Głównymi celami tej sekcji są:

- rozwój i modernizacja terenów wiejskich,
- współfinansowanie i popieranie wszelkich inicjatyw mających na celu zmiany struktury zawodowej ludności wiejskiej – kształcenie rolników oraz kursy i szkolenia mające na celu przekwalifikowanie ludności odchodzącej z rolnictwa,
- przekształcenia i modernizacja gospodarstw rolniczych celem dostosowania ich potencjału produkcyjnego do wymogów rynku,
- wspieranie wszelkich działań mających na celu poprawienie konkurencyjności produktów rolnych,
- pomoc dla młodych rolników w osiedlaniu się,
- wspieranie turystyki wiejskiej,
- wspieranie rzemiosła rustykalnego,
- rozwój i prawidłowa eksploatacja terenów leśnych,

- wspieranie inwestycji w zakresie ochrony środowiska,
- pomoc rolnikom dotkniętym klęskami żywiołowymi,
- wyrównywanie szans gospodarstw górskich i podgórskich.

### **3.1.4. Jednolity Instrument Finansowania Rybołówstwa (FIFG – Financial Instrument for Fisheries Guidance)**

Jest to najmłodszy z funduszy strukturalnych. Powstał w roku 1993 jako jeden z wyników reformy tych funduszy. Celem FIFG jest wspieranie i restrukturyzacja rybołówstwa krajów państw członkowskich Unii Europejskiej:

- rozwój hodowli ryb,
- restrukturyzacja i modernizacja floty rybackiej oraz metod połowu i przetwarzania ryb,
- promowanie rozwoju infrastruktury portów rybackich oraz ich wyposażenia w niezbędne zaplecze i urządzenia,
- promowanie i podnoszenie konkurencyjności produktów rybnych.

### **3.1.5. Fundusz Spójności (Cohesion Fund)**

Fundusz Spójności został utworzony w roku 1993 na mocy Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht. Powstał jako pomoc dla krajów nowo przyjętych do Unii Europejskiej, których stopień rozwoju stanowił odbieg od średniej krajów Unii. Fundusz ten ma zgodnie z priorytetowym zadaniem zniwelować różnice w rozwoju gospodarczym i socjalnym poszczególnych krajów członkowskich. Zakres działania tego funduszu obejmuje pomoc o zasięgu krajowym, a nie regionalnym jak w przypadku czterech Funduszy Strukturalnych. Różnica polega też na okresie działania pomocy. Początkowo był zaplanowany na lata 1993–99 i przeznaczony dla wsparcia nowych członków Unii Europejskiej, (wynosiło to w latach 1994–1999 – 15,5 mld euro). Obecnie fundusz ten planuje się do roku 2006. Fundusz ten jest jednak instrumentem polityki strukturalnej, ze względu na charakter i cel swojego działania. Głównym zadaniem tego funduszu jest wspieranie rozwoju i współpracy regionalnej oraz przekształcenia strukturalne rejonów słabych gospodarczo i socjalnie. Jest to zgodne z dążeniem Unii Europejskiej do tego, aby wszystkie kraje i regiony charakteryzowały się w miarę jednakowym rozwojem gospodarczym i socjalnym. Środki Funduszu Spójności przeznaczone są dla państw członków Unii Europejskiej, w których PKB (Produkt Krajowy Brutto) jest niższy niż 90% średniego w Unii.

W chwili obecnej takimi krajami są: Grecja, Portugalia, Irlandia, Hiszpania. Pomoc, na jaką mogą być przeznaczone środki z Funduszu Spójności to głównie inwestycje dotyczące ochrony środowiska oraz infrastruktury transportowej. Środki Funduszu Spójności rozdzielane są na poszczególne kraje z uwzględnieniem liczby ludności, wielkości Produktu Krajowego Brutto oraz powierzchni danego kraju. Budżet funduszu na lata 2000–2006 wynosi 18 mld euro i został podzielony następująco:

- Hiszpania – 52–58% całości budżetu,
- Grecja – 16–20% całości budżetu,
- Portugalia – 16–20% całości budżetu,
- Irlandia – 7–10% całości budżetu.

### **3.2. Istota kwot i limitów produkcyjnych w Unii Europejskiej**

Proces integracji Polski z Unią Europejską, wzbudzający tyle sporów i nieporozumień, nadziei i wątpliwości, rozpoczął się od 16 grudnia 1991 r. podpisaniem Układu Europejskiego, którym ustanowiono stowarzyszenie między Polską a krajami członkowskimi Wspólnot Europejskich. Proces ten pociągnie za sobą (wymusi) wiele głębokich zmian w polskim ustawodawstwie, szczególnie w tej jego części, która odnosi się do gospodarki rolnej oraz obszarów wiejskich. Ten dział naszej gospodarki jest najbardziej nieprzystającym do rozwiązań prawnych, a także do modeli gospodarczych, sprawnie funkcjonujących w UE. Na przestrzeni lat 1958 do 2000 kraje dzisiejszej Unii Europejskiej wypracowały spójny, w miarę wydolny system Wspólnej Polityki Rolnej, dzięki któremu osiągnięto trzy podstawowe cele:

- Osiągnięto samowystarczalność, a nawet poważne nadwyżki w produkcji żywności.
- Udzielono rolnictwu niezbędnej ochrony i wsparcia, przez co zapewniono ludności rolniczej godziwe warunki życia.
- Stworzono konsumentom możliwość kupna produktów rolnych po możliwie niskich (rozsądnych) cenach.

W efekcie prowadzenia tak przemyślanej polityki w skali makro, osiągnięto akceptowane przez społeczeństwa UE zrównanie parytetu dochodowego pomiędzy grupami społecznymi obszarów wiejskich i miast.

Są to cele, na które polska gospodarka i społeczeństwo czeka od zawsze, dlatego sukces Polski w złożonym procesie integracyjnym z Unią Europejską zależeć będzie w głównej mierze od

umiejętności wkomponowania polskiego sektora rolno-spożywczego w gotowy, sprawnie funkcjonujący model Wspólnej Polityki Rolnej w Unii Europejskiej. Niewątpliwym fenomenem w kapitalistycznej gospodarce rynkowej jest system subwencji, ulg i dopłat gwarantujący opłacalność produkcji rolniczej. Ponieważ gwarancja opłacalności w gospodarce rynkowej prowadzi do nieograniczonego wzrostu produkcji, co w konsekwencji staje się przyczyną nadprodukcji i załamania koniunktury, należało wprowadzić mechanizmy ograniczające niekontrolowany wzrost podaży produktów rolnych na wspólnym rynku. Najskuteczniejszym mechanizmem równoważącym podaż z popytem okazał się system kwotowania i limitowania produkcji. Od 1 kwietnia 1984 r. w krajach dzisiejszej UE wprowadzono na mocy Rozporządzeń Rady Ministrów 856/8 i 857/84 z 31 marca 1984 roku kwoty mleczne w oparciu o ceny obowiązujące w roku mlecznym, który trwa od 1 lipca do 30 czerwca. Kwotowaniu podlega również produkcja cukru, natomiast interwencja na pozostałych rynkach odbywa się poprzez mechanizmy wspierania cen, odłogowania gruntów etc.

Myliłby się ten, kto w systemie kwotowanej produkcji widziałby ostateczne rozwiązanie problemu. Gwarancje opłacalności bez zastosowania ograniczeń nawet w tak silnych gospodarkach jakie funkcjonują w krajach Wspólnot Europejskich, wywołały niebezpieczny kryzys budżetowy Wspólnoty. Tak więc skądinąd atrakcyjne rozwiązanie w postaci kwotowania produkcji stało się de facto jej skutecznym stabilizatorem. Zagadnienie organizacji rynku mleka musiało zostać rozciągnięte również na rynek produktów mleczarskich. Objęło przetwórstwo, przechowalnictwo, a także części produkcji przetworzonego mleka i włączenia go jako surowca do produkcji pasz dla zwierząt. Ponieważ powyższy temat jest aktualny pod wieloma względami jednocześnie i cieszy się głębokim zainteresowaniem, na obecnym etapie zasygnalizuję podstawowe mechanizmy, które składają się na całość systemu, który tworzy spójny całościowo system organizacji rynku mleka i produktów mleczarskich w UE. System ten jako wzorzec sprawdzony w praktyce będzie prawdopodobnie odwzorowany i wprowadzony w życie na gruncie polskiego rolnictwa. Jest to system przejrzysty, choć bardzo złożony – zgodnie z zasadą: „im mniejsza rzecz tym większa ścisłość”.

- Systemy cen.
- Kwoty produkcyjne na mleko, cukier i inne produkty.
- Rodzaje kwot.
- Transfer kwot.
- System administrowania kwotami i limitami produkcyjnymi.

- Dodatkowy podatek (super-levy), stosowany w przypadku przekroczenia krajowej kwoty.
- Zagospodarowanie nadwyżek produkcyjnych.
- Czasowe wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej – odłogowanie.

### **3.3. Przygotowanie przetwórstwa do warunków Unii Europejskiej**

Rolnictwo jest niewątpliwie najtrudniejszym działem gospodarki. Wiele czynników, które mają bardzo duży wpływ na efekty końcowe, nie zależy od producenta, a nakłady i koszty zwracają się w długim czasie. Możliwość zbytu wielu produktów rolnych zależy w dużej mierze od sprawnie działającej sieci skupu oraz przetwórstwa rolno-spożywczego. Jak dotychczas, pomimo różnorodnych perturbacji i narzekań na skup, nie było na ogół takiej sytuacji, gdzie wystąpił całkowity brak możliwości sprzedania podstawowych produktów rolnych.

W krajach Unii sytuacja w przetwórstwie rolno-spożywczym jest zróżnicowana. Jednak w większości państw po początkowym etapie rozdrobnienia zakłady przetwórcze ulegały bądź to likwidacji, bądź też łączyły się w większe organizmy. Działania te wymusiła ekonomika. I jak niektórzy powiadają, że „małe jest piękne” to na ogół „duży może więcej”. Duże zakłady przy dobrym zarządzaniu mogą zgromadzić więcej kapitału potrzebnego na inwestycje, modernizacje, przystosowanie do wymagań rynku. A wymagania te są coraz większe: klienci żądają towarów o coraz to lepszej jakości, za coraz to niższą cenę. No i do tego trzeba spełnić wszelkie normy dotyczące higieny produkcji oraz ochrony środowiska. Normy te w świetle naszej akcesji do Unii Europejskiej są bardzo rygorystyczne, ostrzejsze od tych, które dotychczas obowiązywały w Polsce. Czy wszyscy, zwłaszcza drobnoprzetwórcy, będą mieli możliwość przystosować swoje zakłady tak, aby zapewniały bezpieczeństwo zdrowotne żywności zgodnie z systemem HACCP, który w przemyśle spożywczym staje się niezbędnym minimum? Bez pomocy z zewnątrz wydaje się to raczej niemożliwe. Unia Europejska przeznaczyła na taką pomoc fundusze w ramach programu SAPARD. I choć wiele wskazuje na to, że program ten jeszcze nieprędko zostanie uruchomiony, to jest on jakąś nadzieją dla małych zakładów mięsnych, dla mleczarni czy dla przetwórci owocowo-warzywnych. Aby możliwe było dalsze funkcjonowanie tych zakładów, w niedalekiej przyszłości podmioty te muszą dostosować się do odpowiednich wymagań.

## **przepisy sanitarno- -weterynaryjne**

W Unii Europejskiej gdzie na piedestale jest konsument i jego zdrowie, w świetle ostatnich „afer” żywnościowych (BSE u bydła, dioksyny w kurczakach) przepisy sanitarno-weterynaryjne jeszcze bardziej ulegną zaostrzeniu. Komisja Europejska zaproponowała uchylenie istniejących dotychczas ustaw w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego i higieny żywności i zastąpić je pakietem spójnych przepisów. Dotyczyć one będą całości łańcucha powstawania żywności, od rolników poprzez przetwórców do handlowców. W gospodarstwach, transporcie zwierząt, ubojniach, mleczarniach, młynach itp. zakładach przetwórczych prowadzone będą surowe kontrole. W zasadzie zaczną się one jeszcze wcześniej, bo już na etapie produkcji pasz. Prawdopodobnie wymagana będzie jeszcze dokładniejsza niż obecnie ewidencja działań rolnika, jak np. zapisy każdego podania leku zwierzętom, czy analizy laboratoryjne chemicznie chronionych roślin. Wprowadzie takie zapisy prowadzone są już w Wielkiej Brytanii, jednak dla innych może to stanowić pewne obciążenie. W dalszej czy bliższej przyszłości także nasi rolnicy muszą być przygotowani, że zapisy w gospodarstwie będą niezbędne i to już nie tylko dla uzyskiwania ewentualnych dopłat, ale dla możliwości sprzedaży swoich produktów.

### **3.3.1. Rynek mięsa wołowego i jego przetworów w Unii Europejskiej**

Aktem założycielskim wspólnego rynku mięsa wołowego i jego przetworów w **Unii Europejskiej** jest Rozporządzenie Komisji (EWG) Nr 805/68 z 27 czerwca 1968 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mięsa wołowego i cielęcego. Organizacja rynku obejmuje zwierzęta żywe, mięso: świeże, chłodzone, mrożone, solone, suszone i wędzone; przetwory i konserwy mięsne.

Rynek wołowiny opiera się na działaniu czterech głównych instrumentów:

- ceny interwencyjnej, której celem jest przede wszystkim kształtowanie poziomu cen rynkowych wołowiny i jej przetworów w krajach członkowskich,
- dopłat kompensacyjnych, które wspierają dochody rolników zajmujących się chowem i hodowlą bydła,
- dopłat do prywatnego przechowywania,
- refundacji eksportowych, które mają ułatwić zdejmowanie z rynku nadwyżek w podaży mięsa, w celu utrzymania na nim równowagi.

Cenami interwencyjnymi objęte jest mięso pochodzące od walców i byczków ubijanych w wieku poniżej dwóch lat. Cena interwencyjna określana jest dla klasy R<sub>3</sub> (klasyfikacja wg systemu

EUROP). Mięso skupowane w innych klasach jest przeliczane odpowiednimi przelicznikami na klasę R<sub>3</sub>. Ceny interwencyjne nie są rzeczywistymi cenami rynkowymi. Ich zadaniem jest ukazanie momentu, kiedy niezbędne jest rozpoczęcie skupu interwencyjnego. Do rozpoczęcia takiego skupu dochodziło wówczas, gdy spełnione zostają jednocześnie dwa warunki:

- średnia cena rynkowa w Unii Europejskiej stanowi mniej niż 84% ceny interwencyjnej,
- średnia cena w danym państwie członkowskim stanowi mniej niż 80% ceny interwencyjnej.

Reforma MacSharry'ego, której celem było, między innymi ograniczenie zapasów mięsa, wprowadziła limity wołowiny skupowanej w ramach tzw. skupu zwykłego. Limity te miały być zmniejszane co roku. W roku 1993 limit wynosił 750 tys. ton, w roku 1995 – 550 tys. ton, a w roku 1998 planowany był skup wołowiny na poziomie 350 tys. ton. Pojawienie się w roku 1996 BSE (gąbczastej encefalopatii bydła) wymusiło zwiększenie tych limitów do wielkości 720 tys. ton w roku 1996 i 550 tys. ton w roku 1997. W ramach zdejmowania nadwyżek na rynku wołowiny, poza limitem ilościowym można, w wyjątkowych wypadkach, uruchomić skup w ramach siatki bezpieczeństwa. Skup taki uruchamiany jest wówczas, kiedy ceny rynkowe są bardzo niskie. Przykładem jest tu sytuacja na rynku wołowiny po wystąpieniu gąbczastej encefalopatii bydła:

- średnia cena rynkowa w Unii stanowiła wówczas 78% ceny interwencyjnej,
- średnia cena w niektórych państwach członkowskich stanowiła 60% ceny interwencyjnej.

Kształtowanie się i wielkość ceny interwencyjnej zależy głównie od potrzeb i możliwości rynku wołowiny w danym okresie. W latach 1987/88–1989/90 cena ta była stała i wynosiła 3440 ECU/tonę. W roku 1990/91 została obniżona o 0,3% i wynosiła 3430 ECU/tonę. Dopiero rok 1993 (Reforma MacSharry'ego) przyniósł odczuwalne obniżenie ceny interwencyjnej. Dalsze obniżenie tej ceny zgodnie z Reformą MacSharry'ego planowane było na lata 1993/94–1995/96 jednak w wyniku zmiany kursu ECU cena ta nie osiągnęła zadowalającego poziomu.

### **3.3.2. Dopłaty do prywatnego przechowalnictwa**

O dopłaty do prywatnego przechowalnictwa mogą ubiegać się wyłącznie handlowcy, którzy zobowiążą się do przechowywania wołowiny w prywatnych, koncesjonowanych przez Unię Euro-

pejską chłodniach. Dopłatami tymi objęte są praktycznie wszystkie gatunki wołowiny (mięso z byczków, wolców, krów, jałówek, cieląt, mięso z kością i bez kości itp.). Lista asortymentów, co do których mogą być stosowane dopłaty do prywatnego przechowalnictwa, jest uzależniona od sytuacji na rynku, w miarę potrzeby zmieniana, a każda taka zmiana jest zatwierdzana przez Radę Europy. Do roku 2000 dopłaty do prywatnego przechowalnictwa stanowiły marginalną część regulacji rynku wołowiny. Dopiero „Agenda 2000” uczyniła z tego podstawowy instrument wspierania cen rynku.

Wraz z nadaniem mu tak ważnej rangi nastąpiły też zmiany w zasadach rozdzielania dopłat. Od 1.07.2003 r. dopłaty do prywatnego przechowalnictwa udzielane będą wówczas, kiedy cena rynkowa wołowiny klasy R<sub>3</sub> wynosiła będzie nie więcej niż 103% ceny bazowej, ustalonej na wysokości 2224 euro/tonę. Ceny w krajach członkowskich Unii notowane są na podstawie klasyfikacji EUROP. Zgodnie z założeniami „Agendy 2000” wpływ cen interwencyjnych na kształtowanie się cen rynkowych będzie coraz wyraźniej drugoplanowy, o ile nie znikomy. Zmniejszony będzie także skup interwencyjny, który wprowadzony będzie jedynie w sytuacjach krytycznych.

Biorąc pod uwagę planowany spadek cen interwencyjnych w latach 2000–2006, nastąpi zubożenie hodowców bydła mięsnego. Aby temu zapobiec „Agenda 2000” modyfikuje i rozbudowuje dopłaty bezpośrednie – kompensacyjne.

### **3.3.3. Dopłaty kompensacyjne (premie)**

Kolejnym instrumentem na rynku wołowiny Unii Europejskiej są dopłaty kompensacyjne. Udział tego instrumentu, jego zakres i sposób rozdziału zmieniał się w zależności stanu i potrzeb rynku, na którym działają. Do początku lat dziewięćdziesiątych na rynku funkcjonowały dwa rodzaje dopłat kompensacyjnych (premierii), były to:

- specjalna premia wołowa – w roku 1991/1992 wynosiła 40 ECU/sztukę,
- premia za krowy mamki – 60 ECU/sztukę.

Premie te były dostępne bez jakichkolwiek ograniczeń ilościowych. W roku 1993, przy wprowadzaniu reformy MacSharry’ego, w celu ekstensyfikacji produkcji wołowiny, premie zostały uzależnione od obsady zwierząt w gospodarstwie. Przy naliczaniu limitów obsady uwzględnione były wszystkie zwierzęta, na które można było uzyskać dopłatę (bydło, owce, kozy). W chwili

wprowadzenia reformy MacSharry'ego limit taki wynosił 3,5 jednostki przeliczeniowej (LU)\*\* na hektar. Po przekroczeniu limitu obsady gospodarstwo traciło prawo do poszczególnych premii. Celem dalszego obniżania wielkości produkcji wołowiny, limit obsady ulegał obniżeniu. W roku 2000 wynosił on 2 LU\*\*/ha. Wraz z coraz bardziej restrykcyjnym zmniejszaniem limitów zaczęto wprowadzać nowe rodzaje premii dla producentów wołowiny:

- **za ekstensyfikację produkcji** – dla gospodarstw utrzymujących bydło, w którym obsada zwierząt nie przekracza 1,4 LU\*\*/ha. Premia taka przysługuje za samce bydła domowego oraz za krowy mamki. W roku 1999/2000 premia ta wynosiła 36,2 euro/sztukę;
- **za ubój cieląt** – przeznaczona dla tych gospodarstw, które zdecydują się na ubój cieląt ras mlecznych (byczków i jałoweczek) przed ukończeniem przez cielęta 20 dnia życia – mięso z tych zwierząt nie mogło być przeznaczone do spożycia. Premia ta przez rolników unijnych zwana jest „herodową”. W roku 1999/2000 premia wynosiła 120,75 euro/sztukę;
- **za ubój poza sezonem** – jest ona wypłacana w krajach, w których ponad 40% kastrowanego bydła płci męskiej jest ubijane w okresie od 1 września do 30 listopada. Premia taka jest wypłacana głównie w Irlandii Północnej, Niemczech, Danii i Portugalii. W roku 1999/2000 premia wynosiła 74,2 euro/sztukę.

Efektom wprowadzenia nowych premii miało być zrekompensowanie dochodów rolników (zgodnie z założeniami reformy MacSharrey'go) obniżających się wraz z wprowadzeniem limitów obsady bydła. W roku 1993 wprowadzono natomiast premie za krowy mamki oraz specjalne premie wołowe, które miały rekompensować spadek dochodów rolników związany ze zmniejszającymi się cenami interwencyjnymi.

Kolejną zmianą w sposobie podziału premii jest reforma „Agendy 2000”. Wprowadzono limity produkcji wołowiny, które co-rocennie przyznawane są poszczególnym krajom członkowskim. Premie (dopłaty kompensacyjne) w poszczególnych krajach wypłacane są gospodarstwom, w których obsada zwierząt nie przekracza 2LU\*\*/ha.

#### **Dopłaty kompensacyjne w ramach „Agendy 2000” to:**

- specjalna premia wołowa – ustalona na dwóch poziomach (byczki i wolce), limit zwierząt w gospodarstwie, na które można uzyskać premię wynosi – 90 sztuk fizycznych wolców i byczków;

- premia za krowy mamki – produkcja mleka w gospodarstwach, które mogą ubiegać się o tę premię nie może przekroczyć 120 tysięcy kg rocznie. Sprzedaż mleka i jego przetworów bezpośrednio z gospodarstwa nie jest powodem do wstrzymania wypłaty premii;
- premia za ubój poza sezonem – w ramach „Agendy 2000” uzależniono wysokość wypłat od terminu uboju. W pierwszych piętnastu tygodniach roku premia ta wynosi 18,11 euro/sztukę, a maleje w 22 i 23 tygodniu;
- premia za ubój – przysługuje producentowi za ubój lub eksport zwierzęcia. Byki, woły, krowy, jałówki po ukończeniu ósmego miesiąca życia – są objęte tą premią. Premia taka przysługuje również za ubój lub eksport cieląt w wieku do siedmiu miesięcy;
- dotacja do rozwoju – ubiegać się o nie mogą gospodarstwa uzyskujące specjalną premię wołową lub premię za krowy mamki. Możliwość i wielkość dotacji do rozwoju uzależniona jest od obsady zwierząt w gospodarstwie. W roku 2000/01 premia ta wynosi 100 euro do każdej premii pod warunkiem, że obsada w gospodarstwie wynosi maksymalnie 1,4 LU\*\*/ha. W przypadku, kiedy obsada w gospodarstwie mieści się w przedziale 1,6–2,0 LU\*\*/ha premia taka wynosi 33 euro. Od roku 2002 stawki te zostaną zmniejszone, podobnie jak uprawniający do ich otrzymania limit zwierząt przypadający na 1 ha. 40 euro przy obsadzie 1,8–1,4 LU\*\*/ha oraz 80 euro przy obsadzie do 1,4 LU\*\*/ha;
- dopłaty do ilości posiadanej ziemi – przyznawane są za każdy hektar pastwisk stałych.

### **3.3.4. Instrumenty polityki handlu zagranicznego**

Subsydia eksportowe określają ilość wołowiny, jaka może być corocznie eksportowana na preferencyjnych warunkach. Wysokość rocznych subsydiów określana jest w oparciu o kontyngenty w ramach WTO (*World Trade Organization* – Światowa Organizacja Handlu) oraz o kwoty ilościowe zgodne z dwustronnymi umowami handlowymi zawartymi z USA, Kanadą i innymi.

Cła – za ich pomocą ogranicza się dostępność rynku Unii Europejskiej dla mięsa i przetworów wołowych z krajów trzecich. Co roku wyznaczany jest parytet wołowiny, który jest sprowadzany po niższych stawkach celnych. Wielkość tego uprzywilejowanego importu jest określany podobnie jak wielkości subsydiów. Na jego wielkość mają więc wpływ umowy zawarte w ramach WTO (*World Trade Organization* – Światowa Organizacja Handlu) oraz

umowy dwustronne zawierane z krajami trzecimi (np. Turcja, Litwa) oraz ugrupowaniami gospodarczymi (CEFTA – *Central European Free Trade Association* – Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu). Cło w ramach umów WTO musi być o około 80% niższe od stawki obowiązującej w danym roku. Umowy dwustronne pomiędzy Unią Europejską a krajami trzecimi bądź ugrupowaniami gospodarczymi gwarantują zazwyczaj cła około 20–90% niższe od stawki obowiązującej.

Rozpatrywanie instrumentów polityki handlu zagranicznego w chwili obecnej jest prawie czysto akademicką dyskusją. W chwili pojawienia się BSE (gąbczastej encefalopatii bydła), coraz więcej krajów w Unii Europejskiej nie może eksportować wołowiny bez względu na dopłaty. Coraz więcej krajów trzecich zamyka swe rynki przed wołowiną i jej przetworami pochodzącymi z krajów Unii Europejskiej. Jest to oczywiście spowodowane obawą przed wystąpieniem zarówno BSE u zwierząt jak i chorobą Creutzfeldta-Jacoba u ludzi. Załamanie się eksportu w tych krajach odbija się również na rynku wewnętrznym i tak zachwianym już z tej samej przyczyny. Końcowy efekt pojawienia się BSE (pierwszy opis tej choroby to rok 1986) i jej wpływu na chów i hodowlę bydła na świecie jest jeszcze trudny do określenia.

*\*\* jednostka przeliczeniowa LU jest w przybliżeniu równa naszej sztuce dużej (SD) i dla naszych przeliczeń można pomiędzy tymi jednostkami postawić znak równości.*

### **3.3.5. Rynek mięsa drobiowego w Unii Europejskiej**

Rynek drobiowy należy do grupy towarów stanowiących 25% produkcji rolnej państw członkowskich w **Unii Europejskiej**, których regulacje dotyczą głównie protekcji przed napływem konkurencyjnych produktów spoza Wspólnoty. Oznacza to, że nie przewiduje się żadnych skupów interwencyjnych drobiu ani ustalania cen minimalnych, a rynek przed deregulacją chroniony jest systemem ceł importowych.

Jak w przypadku każdego towaru dopuszczonego do obrotu, tak i w przypadku drobiu określone są szczegółowe wymagania sanitarno-weterynaryjne, oraz standardy jakościowe w obrocie handlowym.

Do rynku drobiowego zalicza się:

- żywe zwierzęta – kurczęta, kaczki, gęsi, indyki i perliczki,
- mięso i podroby łącznie z wątrobami i tłuszczem zarówno świeże jak i schłodzone, mrożone i solone oraz niektóre wędzone.

W UE duży nacisk kładziony jest na możliwość kontrolowania produkcji zwierzęcej począwszy od skarmianych pasz, poprzez warunki odchowu, ubój i handel, aż do momentu trafienia gotowego produktu do rąk konsumenta. Każde państwo członkowskie wyznacza instytucję uprawnioną do kontroli. Obowiązkiem hodowcy jest prowadzenie szczegółowej dokumentacji odnośnie do ilości wyprodukowanych i sprzedanych brojlerów wraz z adresami odbiorców. Każda ubojnia posiada specjalny numer rejestracyjny i musi stosować zgodne z normami sposoby klasyfikowania towaru.

Nawet sposób prezentacji jest ściśle określony normami. Zwolnione z konieczności stosowania tej części normatywów są jedynie fermy utrzymujące mniej niż 10 tys. ptaków rocznie, przeznaczające towar na rynek lokalny.

Równoległe ze standardami jakościowymi stosowane są klasy handlowe na drobiowe mięso. Asortymenty handlowe są bardziej zróżnicowane niż w Polsce, oferowane są nawet tuszki z bardzo młodych zwierząt.

Dokładne oznakowanie mięsa jest obligatoryjne i musi zawierać:

- klasę handlową,
- cenę,
- temperaturę (mięso schłodzone, zamrożone itp.) oraz temperaturę przechowywania,
- numer ubojni,
- oraz kraj pochodzenia w przypadku importu.

Na wewnętrznym rynku drobiowym w UE brak uregulowań podobnych jak na rynku mięsa wołowego czy zbóż. Nie ma więc tak mocno popieranym przez rolników działań interwencyjnych typu skup nadwyżek, określanie cen, dopłaty dla producentów itp. Rynek drobiowy jest pozbawiony takich mechanizmów. Ustalana jest wprawdzie tzw. reprezentatywna cena rynkowa na potrzeby obliczania wysokości ceł, a i to nie jest ona narzucana odgórnie, lecz wynika z cen bieżących na rynku. Jediną formą wsparcia producentów mięsa drobiowego jest pośredni wpływ na ceny pasz poprzez interwencję na rynku zbożowym. Dużo więcej uregulowań prawnych dotyczy rynku zewnętrznego.

Składają się na to:

- licencje dotyczące importu i eksportu,
- kontyngenty importowo-eksportowe,
- cła,

- taryfy importowe,
- dopłaty do eksportu.

Licencje są przyznawane po złożeniu finansowego depozytu, który ma gwarantować zrealizowanie importu lub eksportu wyłącznie w okresie ważności wydanej licencji. Importerzy muszą ponadto wykazać się wysokością przywozu za ostatnie dwa lata, co najmniej 80 ton mięsa drobiowego. Potencjalni eksporterzy muszą prowadzić taką działalność przez minimum 12 miesięcy, a do niektórych krajów nawet 24 miesiące. Licencje na eksport drobiu są ważne do końca drugiego miesiąca od daty otrzymania. Zgodnie z porozumieniami w ramach Światowej Organizacji Handlu Unia Europejska zobowiązała się do większego otwarcia swoich rynków na mięso z importu.

Dopłaty eksportowe przyznawane są tylko przy wywozie elementów z kośćmi i całych tuszek kurcząt i indyków oraz kilku innych asortymentów. Subwencje wypłacane są dopiero po udowodnieniu, że towar dotarł do miejsca przeznaczenia określonego w licencji eksportowej. Wysokość dotacji zarówno jednostkowo jak i w kwocie globalnej ulegają obniżaniu.

### **3.3.6. Rynek owoców i warzyw w Unii Europejskiej**

Rynek owoców i warzyw jest stosunkowo liberalny. Jednak nie oznacza to całkowitego braku ograniczeń lub pozbawienia protekcji (czytaj: obrony interesów) sadowników i producentów warzyw. Regulacjami typowymi dla rynku owocowo-warzywnego Wspólnej Polityki Rolnej objętych jest większość gatunków, z wyjątkiem winogron na wino, ziemniaków, bananów, oliwek oraz strączkowych na pasze, które podlegają zupełnie innym przepisom WPR. Rynek owoców i warzyw obejmują przepisy dotyczące: – ścisłego przestrzegania norm jakościowych, – wspierania unijnych producentów owoców i warzyw, – wsparcia rynku przetworzonych owoców i warzyw, – stosowania ochrony przed tanim importem, – wspierania eksportu, – dotacji za ograniczanie produkcji.

Standardy jakościowe określono dla 16 gatunków owoców i 21 gatunków warzyw. Obowiązują one na wszystkich etapach, od producenta poprzez dystrybucję, aż do handlu detalicznego. Praca nad jakością towarów dopuszczanych do sprzedaży jest ciągła. W roku 1998 zaowocowało to zakazem obrotu towarów klasy III. Spod restrykcyjnego systemu standardów jakościowych wyłączone są towary oferowane w sprzedaży bezpośredniej z plantacji czy sadu, co w Unii jest coraz popularniejsze. Również inne wymagania dotyczą owoców i warzyw przeznaczonych do prze-

twórstwa. W UE obowiązuje cały system urzędowej kontroli jakości, który będzie omówiony w przyszłości odrębnym artykułem.

Wsparcie producentów owoców i warzyw polega na dwóch działaniach. Pierwsze z nich to rekompensaty za wycofywanie niektórych (15 gatunków) towarów z rynku. Spośród towarów tych dla Polski znaczenie mają kalafiory, pomidory, jabłka i gruszki. Dzieje się tak w przypadku drastycznej nadprodukcji owoców i warzyw, a wycofanie ich części z rynku może nie dopuścić do znacznego spadku cen. Od roku 2002 wycofać będzie można do 10% towaru puszczonego na rynek, w przypadku jabłek i gruszek ilość tę ograniczono do 8,5%. Przysługuje za to rekompensata w kwocie określonej na dany rok i różnej dla różnych gatunków. Co charakterystyczne, kwota ta jest coraz mniejsza i nie wiadomo jaka będzie ta rekompensata, gdy Polska już stanie się członkiem UE. Wycofywania towarów dokonać można tylko za pośrednictwem grupy producenckiej. Wycofane towary nie mogą trafić do obrotu handlowego, należy je zagospodarować na paszę lub przekazać instytucjom charytatywnym, szkołom szpitalom itp. lub poddać biodegradacji. Jak dotychczas w przypadku przekazania owoców i warzyw na cele społeczne, zwracany jest dystrybutorom koszt transportu.

Wsparcie rynku przetworzonych owoców i warzyw jest kolejną formą pomocy dla producentów niektórych owoców i warzyw. Pomoc ta dzieli się na: – dopłaty dla przetwórci, – dotacje na powierzchnię niektórych upraw – oraz dopłaty za przechowywanie. Przetwórci mogą ubiegać się o dofinansowanie tylko wówczas, gdy płacą dostawcom pomidorów na różne przetwory, brzoskwiń i gruszek do przerobu w syropie oraz fig i śliwek do suszenia cenę nie mniejszą niż ustalona cena minimalna, rezygnując z zakupu tańszego surowca z krajów spoza Unii Europejskiej. Taka pomoc to wypłata różnicy w cenie surowca zakupionego od „własnych” rolników a ceny spoza Unii. Zapewniony tym samym jest zbyt dla plantatorów oraz konkurencyjność cenowa przetworów. Każdego roku ustalane są ilościowe limity produkcji objętej wsparciem.

Dotacje na uprawę niektórych winogron wprowadzono w celu utrzymania tych plantacji w tradycyjnych rejonach upraw. Natomiast wsparcie obszarów uprawy szparagów przeznaczonych dla przetwórstwa wprowadzono z uwagi na podtrzymanie dochodowości ważnych ekologicznie i lokalnie upraw będących pod wpływem silnej konkurencji spoza Unii Europejskiej. Dopłaty do przechowywania dotyczą tylko suszonych fig i winogron.

Jakby mało było wymienionych wyżej sposobów pomocy unijnym producentom owoców i warzyw dodatkowo Wspólnota stworzyła system ochrony własnego rynku przed konkurencją z zewnątrz. Ochrona ta to przede wszystkim bariery celne o zmiennej wysokości, limity ilościowe wwożonych towarów oraz dotkliwa dla eksporterów spoza Unii konieczność dostosowania się do tzw. ceny wejścia, która nie może być niższa niż ustalona przez organa UE. Istnieje cały system opłat dodatkowych i depozytowych oraz licencje.

Pomimo ustaleń w ramach Światowej Organizacji Handlu wciąż istotną rolę we wsparciu rynku owoców i warzyw mają dopłaty do eksportu jabłek, cytryn, pomarańczy, brzoskwiń i nektaru, winogron, pomidorów i niektórych orzechów. Ilość dotowanych towarów na eksport ulega jednak zmniejszeniu.

W prawie Unii Europejskiej dopuszczalne jest zastosowanie radykalnych posunięć w celu ograniczenia nadprodukcji świeżych owoców czy warzyw. Jak do tej pory skorzystano z tego tylko raz w odniesieniu do normalnie plonujących plantacji jabłek, gruszek i brzoskwiń. Każdy właściciel, który zdecydował się na wykarczowanie części lub całości sadu, otrzymał odpowiednio 4 lub 5 tysięcy euro za hektar. Poza ostatnią z wymienionych regulacji rynku owoców i warzyw znakomita większość leży w gestii grup producenckich. Trzeba podkreślić, że rynek ten jest w poważnym stopniu opanowany i sterowany za pośrednictwem formalnie zarejestrowanych grup, których funkcjonowanie jest dodatkowo wspierane finansowo.

Ustalenia prawne mające na celu uregulowanie organizacji rynku owoców i warzyw w UE po raz pierwszy zostały opracowane w 1972 roku. Jest to Rozporządzenie Rady Numer 1035/72.

Zgodnie z nim na listę warzyw i owoców wpisano:

### **I. Warzywa:**

pomidory; cebula, szarotka, czosnek, por i inne cebulowe; kapusta czerwona i biała, jarmuż, kalafior, brukselka, kalarepa i inne kapustne; sałata, endywia, cykoria i inne; marchew, rzepa, burak, skorzonera, seler naciowy, rzodkiewka i inne naciowe; ogórki i korniszony; warzywa strączkowe łuskane lub nie łuskane; inne z wyjątkiem pieprzu dla przemysłu chemicznego, oliwek i kukurzydy cukrowej.

### **II. Owoce:**

figi, ananasy, awokado, guawa, mango, smaczelina; owoce cytrusowe, świeże lub suszone; winogrona stołowe, świeże; jabłka, gruszki, pigwy; morele, wiśnie, brzoskwinie (łącznie z nektaryn-

kami), śliwki świeże; inne owoce świeże; mieszanki lub suszone orzechy.

Pierwszym instrumentem działającym na tym rynku (podobnie jak na większości rynków unijnych) były ceny interwencyjne. W tym przypadku było to wycofywanie nadmiaru produktów z rynku, połączone z wypłatą odpowiednich rekompensat. W 1996 roku nastąpiła zmiana regulacji prawnych na rynku owoców i warzyw. Opracowanie nowych zasad organizacji tego rynku zostało wymuszone tym, iż od roku 1972 znacznie wzrosły koszty interwencyjnego skupu, oraz zaobserwowano nadużywanie tego systemu przez producentów. Nowe zasady zostały zredagowane i ogłoszone w ramach Rozporządzenia Rady Nr 2200 z 1996 roku o „*Wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw*”. Zgodnie z tym rozporządzeniem organizacja rynku świeżych owoców i warzyw oparta jest na trzech ogólnych zasadach: – zasady wspólnych wymagań jakościowych, – zasady pierwszeństwa organizacji producenckich (tworzenie i działanie spotyka się z pełną akceptacją władz Rady Europy), – zasady prowadzenia interwencji na rynku.

Na rynkach europejskich wymaganiami jakościowymi objęte są kolejno:

**warzywa:**

bakłażan, cebula, cukinia, cykorja, czosnek, fasola szparagowa, groch w strąkach, kalafior, kapusta brukselska, kapusta głowiasta, karczochy, marchew, ogórek, papryka słodka, pomidor, melon, por, sałaty i endywie, seler naciowy, szparag, szpinak.

**owoce:**

banany, brzoskwinie i nektaryny, jabłka, gruszki, morele, owoce cytrusowe, owoce kiwi, śliwki, truskawki, winogrona, wiśnie i czereśnie, awokado, arbuzy, orzechy laskowe w łupinach, migdały w łupinach.

Wspólne standardy jakościowe są podstawą prawidłowej i uczciwej wymiany handlowej na tym rynku. Normy obowiązujące na rynkach określają właściwości organoleptyczne, fizykochemiczne, wymagania w zakresie klasyfikacji, opakowania i prezentacji poszczególnych owoców i warzyw. Normami nie objęte są natomiast wymagania sanitarne i fitosanitarne. Problemami tymi zajmuje się prawo żywnościowe Unii. Standardy jakościowe obejmują warzywa i owoce świeże przeznaczone bezpośrednio do spożycia. Określają one wymagania jakościowe poszczególnych klas (Ekstra, I i II; klasa III została zniesiona w 1998 roku) oraz przedział tolerancji w poszczególnych klasach. Zgodnie z norma-

mi europejskimi istnieje zasada jednorodności wielkości i jakości w jednym opakowaniu. Do każdego opakowania musi być dołączona wyczerpująca informacja dotycząca jego zawartości. W przypadku, kiedy towar dostarczany jest luzem wszelkie informacje dotyczące towaru muszą znajdować się w dokumencie towarzyszącym. Wspólne normy jakościowe obowiązują w obrocie krajowym od producentów aż do poziomu handlu detalicznego, w eksporcie, imporcie oraz czasie transportu. Przestrzeganie norm świeżych owoców i warzyw jest obowiązkiem właściciela towaru.

Odstąpienie od obowiązujących norm możliwe jest tylko w niewielu, ściśle określonych przypadkach:

- Przestrzeganie norm nie jest wymagane, gdy produkt jest przeznaczony dla przetwórci.
- Z przestrzegania norm zwolnione są produkty przeznaczone na rynki hurtowe w obrębie danego regionu bądź transponowane do punktów wstępnej obróbki lub pakowania położonych w tym samym regionie.
- Zwolnione z przestrzegania norm jakościowych są produkty dostarczane przez producenta bezpośrednio do magazynów lub punktów wstępnego przygotowania w ramach jednego regionu.
- Zwolnione z przestrzegania norm są produkty sprzedawane bezpośrednio konsumentom w gospodarstwie producenta, oraz gdy konsumpcja produktu nie objętego normami jest uwarunkowana silną lokalną tradycją.
- Produkty mogą być zwolnione z norm lub takie normy mogą być uchylone (i n plus lub in minus) w momencie nadwyżki lub niedoboru poszczególnych produktów na rynkach europejskich.

Interwencja na rynku owoców i warzyw ma na celu utrzymanie dochodów producentów na stałym przeciętnym krajowym poziomie. Wraz z rozwojem rynku zmienia się sposób interwencji mającej na celu utrzymanie oczekiwanych cen owoców i warzyw. Stopniowo zmniejszają się dopłaty bezpośrednio dla producentów, zwiększają się natomiast dopłaty dla organizacji producenckich, które same sprzedają wyprodukowane towary. Zmienia się więc kierunek interwencji na rynku owoców i warzyw. Producent nie może produkować licząc na interwencję i wycofanie z rynku produktu, którego nie jest w stanie sprzedać. W chwili obecnej producent musi starać się produkować tyle, ile jest w stanie wchłonąć rynek, jak i starać się odpowiednio sprzedać wyprodukowany towar. Obecnie większość dotacji (trend ten będzie się w przyszłości nasilał) skierowana jest na wspieranie finansowe tworzenia się organizacji producenckich zajmujących się owocami i warzywami, oraz na wspieranie działania tych organizacji.

### **3.3.7. Rekompensaty za produkty wycofane z rynku**

Główną formą wsparcia finansowego grup producenckich jest rekompensata za produkty wycofane z rynku. Rekompensaty te obejmują 15 gatunków owoców i warzyw mających na rynku europejskim duże znaczenie:

**Warzywa** – kalafior, pomidory, bakłażany, melony,

**Owoce** – arbuzy, jabłka, gruszki, winogrona, morele, nektarynki, brzoskwinie, pomarańcze, mandarynki, klementynki, cytryny. Fundusze przeznaczone na rekompensaty za wycofane z rynku produkty są stopniowo obniżane. Zmniejszają się również wielkości partii owoców i warzyw, które mogą być wycofane z rynku. Od roku przyszłego będzie można wycofać jedynie 10% produktu wprowadzonego na rynek, w przypadku jabłek i gruszek tylko 8,5%. Rekompensatę za wycofane produkty można uzyskać tylko wtedy, kiedy nie trafią one z powrotem na rynek. Praktycznie niedozwolone jest również niszczenie towaru. Można to zrobić jedynie w skrajnych przypadkach, kiedy zawiodły wszystkie inne sposoby jego zagospodarowania. Zaleca się, aby towary wycofane z rynku zostały:

- bezpłatnie przekazane instytucjom charytatywnym zatwierdzonym przez państwo,
- bezpłatnie przekazane zakładom karnym,
- bezpłatnie przekazane instytucjom zajmującym się opieką nad dziećmi, osobami starszymi lub niepełnosprawnymi, (jeśli te zakłady, organizacje czy instytucje znajdują się na terenie Unii Europejskiej przekazywana nieodpłatnie ilość owoców i warzyw może być tylko uzupełnieniem ich potrzeb), przeznaczone na paszę dla zwierząt,
- przekazane do wytwórni, pod warunkiem iż nie zakłóci konkurencji w odniesieniu do zakładów przetwórczych lub produktów importowanych,
- owoce bezpłatnie przekazane szkołom dla uczniów poza wydawanymi posiłkami,
- jabłka, gruszki i nektarynki mogą być przetwarzane na alkohol o zawartości spirytusu powyżej 80% objętościowo na drodze bezpośredniej destylacji produktów,
- po wyczerpaniu tych możliwości produkty można zniszczyć jedynie poprzez biodegradację lub kompostowanie.

Unia Europejska pokrywa również koszty transportu wycofanych z rynku produktów, jeśli są one objęte bezpłatną dystrybucją. W przypadku wywozu owoców lub warzyw poza granice Unii,

zwrot kosztów obejmuje tylko transport w granicach Unii Europejskiej. Dodatkowo przy wycofywaniu z rynku jabłek i owoców cytrusowych można uzyskać zwrot kosztów sortowania i pakowania tych produktów, jeśli organizacja producencka i organizacja charytatywna, obejmująca dany towar, zawrą ze sobą umowy kontraktacyjne. Aby zapobiec różnego rodzaju malwersacjom **organizacje producenckie muszą każdorazowo informować odpowiednie władze Unijne o zamiarze wycofania z rynku danej partii towarów.**

Kolejną formą interwencji na rynku owoców i warzyw są dotacje pieniężne skierowane do organizacji producenckich działających na tym rynku. Dotacje przeznaczone dla grup producenckich to głównie dopłaty do funduszu inwestycyjnego oraz możliwość uzyskania specjalnych pożyczek na pokrycie kosztów inwestycyjnych. Ta druga forma pomocy przeznaczona jest dla nowo powstających grup.

Istnieje możliwość rozszerzenia wprowadzanych przez organizację producencką zasad na producentów z danego regionu nie będących jednak jej członkami. Ma to służyć większemu wpływowi tych organizacji na rynek świeżych owoców i warzyw. Rozszerzenie takie dokonywane jest przez odpowiednie władze państwa członkowskiego na wniosek odpowiedniej organizacji producenckiej (organizacja taka musi zrzeszać, co najmniej 2/3 ogółu producentów danego regionu oraz sprzedawców, co najmniej 2/3 produkcji danego regionu).



## 4. Koszty dostosowań sektora produkcji i handlu artykułami spożywczymi do wymagań Unii Europejskiej

Z przeprowadzonych analiz wynika, że łączne koszty dostosowania do wymogów UE oraz niezbędnych działań modernizacyjnych oszacowano w okresie 1999–2004 na ok. 24,5 mld zł. Z kwoty tej 13 635 mln zł wyniosą koszty dostosowania i modernizacji w okresie przedakcesyjnym (1999–2002). Szacuje się również, że sektor prywatny – gospodarstwa rolne i firmy przetwórcze – poniesie koszty wysokości 7,2 mld zł.

Najbardziej kosztowne dostosowania muszą nastąpić w sektorze mleczarskim. Do roku 2004 mogą one łącznie wynieść ok. 15,5 mld zł, w tym:

- koszty dostosowań przemysłu mleczarskiego – ok. 2,5 mld zł (ocenia się, że przemysł mleczarski i mięsny są w stanie ponieść koszty procesów dostosowawczych),
- koszty dostosowań gospodarstw rolnych sprzedających mleko (niezbędne będą inwestycje umożliwiające poprawę jakości mleka dostarczanego do skupu) – 15,5 mld zł.

Ponieważ gospodarstw rolnych nie stać na tak ogromne wydatki inwestycyjne, w celu umożliwienia sprostania wysiłkowi inwestycyjnemu, dla podmiotów prywatnych przewiduje się kredyt preferencyjny udzielany przy finansowaniu nakładów inwestycyjnych.

Obecnie ceny środków produkcji i koszty produkcji rolniczej są w Polsce niższe niż w krajach UE. Wzrosną one po przyjęciu regulacji unijnych (dotyczących np. kwot mlecznych), jednak w początkowym okresie członkostwa pozostaną nadal niższe o około 15% od przeciętnych w UE.

W najtrudniejszej sytuacji znajdują się te sektory polskiego rolnictwa, w których wystąpi wzrost kosztów, natomiast nie wystąpi wzrost przychodów (np. drób, wieprzowina). W takiej sytuacji niezmiernie ważne jest objęcie polskich rolników systemem dotacji bezpośrednich, w celu niwelowania skutków wzrostu produkcji rolniczej.

Dodatkowe koszty poniosą również konsumenci (wzrost ceny mleka, żywca wołowego i niektórych zbóż). Całkowity wzrost wydatków konsumpcyjnych ludności wyniesie jednak zaledwie 1,4%.

Od początku lat 90. ma miejsce zróżnicowane zbliżanie poziomów cen na większości rynków rolnych w Polsce i UE. Na ogół

**koszty  
produkcji  
rolnej**

największe różnice istnieją w przypadku produktów, dla których UE stosuje wyższy poziom protekcji i wsparcia (np. mleko, wołowina). Taki układ cen, po akcesji Polski do UE, mógłby okazać się korzystny dla krajowych producentów rolnych i producentów żywności oraz przetwórców działających w sektorze rolnym. Mogliby oni korzystać z wyższych cen rynku europejskiego. Wiązałoby się to jednak z koniecznością poniesienia kosztów niezbędnych do uzyskania porównywalnej jakości produktów, jak również z podniesieniem kosztów dotarcia do odbiorcy. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej i objęciu jej systemem wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej nastąpi zbliżenie cen towarów rolno-spożywczych w Polsce.

Potencjalne korzyści dla polskiego rolnictwa wynikają głównie z objęcia go wspólną polityką rolną Unii Europejskiej, zakładającą dopłaty bezpośrednie do: zbóż, oleistych, wysokobiałkowych, chmielu, tytoniu, skrobi ziemniaczanej, suszu paszowego, bydła i owiec.

Wprowadzenie dopłat, których kwota przypadająca na gospodarstwo rolne jest tym większa, im większy jest obszar gospodarstwa, będzie czynnikiem stymulującym przemianę agrarne w Polsce. Od momentu akcesji w 2004 r., korzyści z tytułu wyższych cen (ok. 4,2 mld zł) i dopłat bezpośrednich (faktyczna kwota dotacji ok. 13,2 mld zł) można szacować na około 14,1–17,7 mld zł. W latach następnych (od 2007 r.) kwota dopłat bezpośrednich wzrośnie o dalsze 1,3 mld zł z powodu rozszerzenia dotacji bezpośrednich na produkcję mleka.

Pozostałe korzyści dla sektora:

- dostęp do funduszy strukturalnych,
- ograniczenie ryzyka handlowego producentów rolnych,
- poprawa jakości wytwarzanych produktów (głównie mleka i jego przetworów oraz mięsa),
- poprawa infrastruktury gospodarczej na obszarach wiejskich,
- wzrost o ok. 240 tys. liczby nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich z tytułu wykorzystania środków SAPARD,
- w wyniku postępującej koncentracji produkcji gospodarstwa mniej efektywne będą musiały czerpać dochody ze źródeł pozarolniczych.

#### **4.1. Harmonogram harmonizacji prawa**

Dla określenia ram czasowych procesu harmonizacji i implementacji prawa wspólnotowego Rząd Rzeczypospolitej Polskiej przyjął 31 grudnia 2002 r. za datę gotowości Polski do członkostwa

do Unii Europejskiej. Polska akceptuje i wdroży całość prawa wspólnotowego w obszarze „Rolnictwo” i do 31 grudnia 2002 roku wprowadzi rozwiązania prawne i instytucjonalne, które umożliwią stosowanie w Polsce instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej (CAP).

Zgodnie z deklaracją złożoną podczas inauguracji negocjacji akcesyjnych Polska występuje o:

- objęcie polskiego rolnictwa pełnym zakresem Wspólnej Polityki Rolnej;
- przyznanie Polsce limitów wielkości produkcji na poziomie uwzględniającym potencjał przyrodniczy produkcji rolniczej przyjaznej środowisku oraz zapewniającym utrzymanie stabilnych źródeł dochodów ludności rolniczej;
- włączenie polskiego rynku towarów rolno-spożywczych do europejskiego obszaru Jednolitego Rynku.

Strona polska przekazała stronie unijnej stanowisko negocjacyjne w przekonaniu, że możliwe jest znalezienie rozwiązań pozwalających na objęcie polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich pełnym instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej. Dotyczy to również dostępu polskich rolników do instrumentów cenowych, dochodowych i strukturalnych. Za wspólne dobro, dostępne dla polskich rolników po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, uważamy zatem prawo do korzystania z płatności bezpośrednich, wynikające z dorobku prawnego Wspólnot Europejskich.

Polska zadeklarowała przeprowadzenie dostosowań administracyjno-instytucjonalnych, niezbędnych do objęcia polskiego rolnictwa całością instrumentów WPR. Szczegółowy harmonogram działań dostosowawczych został przedstawiony Unii Europejskiej w czasie porównawczego przeglądu prawa, dotyczącego poszczególnych rozdziałów (podobszarów) obszaru negocjacyjnego „Rolnictwo”. Jest on przedstawiony także w Narodowym Programie Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej. Program działań dostosowawczych jest tworzony przy wsparciu ekspertów z krajów członkowskich UE w ramach tzw. „współpracy bliźniaczej” („twinning”) oraz w ramach programów pomocowych.

Prowadzony w Polsce proces dostosowawczy pozwoli m.in. na to, aby z dniem członkostwa w Unii Europejskiej:

- system prawno-administracyjny i instytucjonalny zapewniał funkcjonowanie w Polsce wspólnotowych organizacji poszczególnych rynków rolnych z uwzględnieniem ich specyficznych wymogów,

- system kontroli na granicy polskiej z państwami nie będącymi członkami UE spełniał wymogi wynikające z prawa wspólnotowego. W tym celu stworzone będą niezbędne warunki techniczne i kadrowe na przejściach granicznych, zapewniające prowadzenie kontroli weterynaryjnej i fitosanitarnej zgodnie z wymogami Unii Europejskiej,
- system ewidencji obrotu towarami rolno-spożywczymi z państwami trzecimi spełniał unijne wymogi dotyczące licencjonowania eksportu i importu, monitorowania poziomu obrotów i cen w obrocie zagranicznym,
- nadzór nad bezpieczeństwem trafiającej do obrotu żywności spełniał wymogi prawa wspólnotowego. Będzie to możliwe dzięki przygotowaniu wyspecjalizowanych instytucji (w tym służb weterynaryjnych i fitosanitarnych) do nadzoru oraz standaryzacji produktów rolnych i żywnościowych, ich dostosowaniu do wymogów unijnych, jak też dzięki rozbudowie sieci laboratoriów kontrolujących proces przygotowywania i produkcji żywności. W zakładach przetwórstwa i obrotu artykułami rolno-spożywczymi warunki sanitarne, higieniczne i techniczne zostaną dostosowane do wymogów unijnych. Utworzony zostanie system rejestracji zwierząt, zaś zakłady utylizacji odpadów dostosowane będą do wymogów unijnych.

Już obecnie proces dostosowania polskiego prawa do ustawodawstwa wspólnotowego w obszarze „Rolnictwo” jest znacznie zaawansowany i przebiega zgodnie z podstawowymi przepisami Wspólnoty Europejskiej, regulującymi funkcjonowanie rynków poszczególnych produktów rolnych, kwestii związanych z ochroną zwierząt i roślin oraz zasad handlu towarami rolno-spożywczymi. Stopień dostosowania prawa polskiego do prawa wspólnotowego jest różny w poszczególnych podobszarach. Rozbieżności w sferze legislacyjnej usuwane będą poprzez nowelizację istniejących lub propozycje nowych, kompleksowych uregulowań prawnych. Rząd RP dokłada wszelkich starań w celu przyspieszenia prac legislacyjnych. Towarzyszyć temu będą niezbędne działania implementacyjne, poprzez wzmocnienie istniejącej struktury instytucjonalnej oraz budowę nowych struktur, niezbędnych do wprowadzenia mechanizmów WPR oraz usprawnienia procedur wykonawczych.

Polskie rolnictwo jest znaczącym sektorem polskiej gospodarki. Miarą jego znaczenia jest wysoki (27,3%) udział osób pracujących w rolnictwie, rybołówstwie i leśnictwie oraz ok. 4,8% udział w tworzeniu PKB. Rolnictwo nie jest w stanie w pełni wykorzy-

stać posiadanych zasobów siły roboczej – blisko 70% pracujących w rolnictwie pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy. W gospodarstwach rolnych znajduje się znacząca część ogólnych zasobów mieszkaniowych kraju. Gospodarstwa rolne odgrywały istotną rolę bufora socjalnego w okresie transformacji ustrojowej polskiej gospodarki. Wchłaniały one nadwyżki siły roboczej, uwalniane z zakładów przemysłowych przechodzących restrukturyzację. Przychody z produkcji rolniczej oraz możliwość produkcji żywności na potrzeby rodziny, łagodziły presję na zapewnienie przez państwo zabezpieczenia socjalnego. Spowodowało to jednak zahamowanie przekształceń strukturalnych w rolnictwie – w tym postępu specjalizacji i koncentracji oraz zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie.

Warunki ekonomiczne produkcji rolnej w ciągu ostatnich lat nie zapewniają wystarczających możliwości finansowania z własnych źródeł modernizacji gospodarstw rolnych. Rząd RP wspiera, w miarę możliwości budżetowych, programy modernizacji i przekształceń strukturalnych w rolnictwie uważając, że zaniechanie tych dostosowań może spowodować zmniejszenie dostaw żywności na rynek krajowy, uzyskiwanych przy wykorzystaniu krajowych zasobów przyrodniczych, majątku produkcyjnego rolnictwa i zakładów przetwórstwa oraz znaczących rodzimych zasobów siły roboczej. Możliwości innego niż rolnicze wykorzystania tych zasobów są bardzo ograniczone.

## **warunki ekonomiczne**

Integracja Polski z Unią Europejską oznaczać będzie zdynamizowanie procesów przekształceń rolnictwa i obszarów wiejskich. Główne założenia polityki strukturalnej zostały przyjęte przez Rząd RP w lipcu 1999 r. w dokumencie strategicznym „*Spójna Polityka Strukturalna Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa*”, obejmującym okres do roku 2006. Za dziedziny priorytetowe uznano w nim:

- rozwój rynku pracy na obszarach wiejskich, tj. zwiększenie zatrudnienia poza rolnictwem, przy jednoczesnym tworzeniu miejsc pracy dla uzupełnienia dochodów z rolnictwa w drodze podejmowania dodatkowej, pozarolniczej działalności zarobkowej (dwuzawodowość);
- kształcenie ludności wiejskiej tak, aby posiadane kwalifikacje umożliwiały efektywną pracę w rolnictwie, zatrudnienie poza rolnictwem lub łączenie tych dwóch rodzajów zatrudnienia;
- poprawę infrastruktury technicznej i społecznej wsi tak, aby obszary wiejskie były korzystną lokalizacją dla różnych rodzajów działalności gospodarczej i atrakcyjnym miejscem zamieszkania;

- poprawę struktury agrarnej, w tym struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz struktury i jakości produkcji;
- rozwój więzi producentów rolnych z rynkiem produktów rolno-spożywczych;
- ochronę krajobrazu, zasobów naturalnych i środowiska przyrodniczego obszarów wiejskich wraz z ich dziedzictwem kulturowym;
- poprawę struktury administracyjnej i instytucjonalnej, służących rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich.

Na realizację zaplanowanych w tym programie zadań zaplanowano niezbędne środki w budżecie państwa.

Działania Rządu RP obejmują także wsparcie rozwoju przetwórstwa rolno-spożywczego oraz wdrożenie zharmonizowanych z przepisami Wspólnoty Europejskiej wymogów fitosanitarnych i weterynaryjnych w celu poprawy bezpieczeństwa i jakości żywności.

Realizowana przez Polskę polityka gospodarcza będzie służyła zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich. W perspektywie integracji europejskiej ten cel ściśle wiąże się z wyrównywaniem opóźnień cywilizacyjnych istniejących między Polską i państwami członkowskimi UE oraz z możliwie pełnym dostosowaniem sektora rolnictwa do prawa wspólnotowego. Założenia polityki rozwoju wsi i rolnictwa realizowane będą przy wsparciu ze środków publicznych – krajowych i zagranicznych, w tym m.in. w ramach unijnego programu przedakcesyjnej pomocy strukturalnej dla wsi i rolnictwa SAPARD. Program ten, oparty na zasadach funduszy strukturalnych WE, służyć będzie nie tylko wzmocnieniu skuteczności polityki na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa, ale także pozwoli na zbudowanie struktur instytucjonalnych i wypracowanie procedur dla przyszłego pełnego wdrożenia działań strukturalnych opartych na współfinansowaniu WE. Jako członek Unii Europejskiej, Polska korzystając z szans, jakie stwarza wspólnotowe ustawodawstwo w zakresie polityki spójności społeczno-gospodarczej, będzie ubiegać się o środki wspólnotowe na dalszy rozwój wsi i rolnictwa.

### **renty strukturalne**

Istotne znaczenie dla przyspieszenia przemian strukturalnych w rolnictwie będzie miało wdrożenie w okresie przedczłonkowskim programu rent strukturalnych, finansowanych z budżetu państwa. Duże znaczenie będą miały także programy zalesiania gruntów użytkowanych do celów rolniczych. Jednym z elementów realizacji Spójnej Polityki Strukturalnej Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa jest wdrażany od roku 2000 Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich, częściowo finansowany w ramach pożyczki Banku Światowego.

Istotnym elementem polityki państwa wobec wsi i rolnictwa pozostaje wsparcie systemu rent i emerytur rolniczych. Jest to ważny składnik dochodów rodzin rolniczych. Skala problemów strukturalnych w polskim rolnictwie wymaga dostosowania tempa przemian do możliwości gospodarki i budżetu państwa. W Polsce nie istnieją obecnie warunki do przyspieszonych przemian strukturalnych w rolnictwie takie, jakie istniały w państwach UE na początku wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej.

Objęcie polskiego rolnictwa instrumentami WPR nie doprowadzi do destabilizacji wspólnotowego rynku rolnego. Przekonanie to opiera się na obserwowanym w ciągu ostatnich lat znaczącym zmniejszeniu różnic w poziomie cen skupu podstawowych produktów rolnych w Polsce i we Wspólnocie Europejskiej. W przypadku takich produktów jak: zboża, wieprzowina i drób, ceny skupu w Polsce są obecnie na poziomie porównywanym do cen w UE, a nawet okresowo wyższym. Jest to wynikiem zarówno wzrostu cen żywności w Polsce w latach dziewięćdziesiątych oraz aprecjacji złotego w stosunku do walut europejskich. Dla towarów takich jak mleko i wołowina występuje nadal istotna różnica średnich cen płaconych rolnikom w Polsce i w UE. Postępujący proces poprawy jakości i przyjmowania standardów unijnych będzie sprzyjał wyrównaniu cen.

Polska wychodzi z założenia, że przystępując do UE zwiększa możliwości Wspólnoty wytwarzania żywności w warunkach przyjaznych środowisku, przy względnie niskich kosztach. W Polsce zużycie nawozów (90,8 kg NPK/ha UR) oraz pestycydów (0,61 kg substancji biologicznie czynnej na 1 ha gruntów ornych i sadów) jest kilkukrotnie niższe niż przeciętnie w państwach UE.

Polska uważa przyjęcie zasad WPR, jako jednego z filarów dobrobytu prawnego Wspólnot Europejskich, za spełnienie ważnego warunku członkostwa. Polska, po przystąpieniu do UE będzie wspierać dążenie do obrony rozwiązań zapewniających zachowanie modelu rolnictwa europejskiego z jego wielofunkcyjnością. Polskie rolnictwo zachowało szereg cech decydujących o jego wielofunkcyjności. Niski jest w nim poziom zużycia środków chemicznych ochrony roślin oraz nawozów mineralnych, niska jest obsada zwierząt inwentarskich, a metody żywienia zwierząt zapewniają zachowanie bezpieczeństwa żywności i jej wysokich walorów smakowych oraz ekologicznych. Gospodarstwa rolne są źródłem dochodów dla milionów rodzin wiejskich, kultuwujących tradycje regionalne. Mając na uwadze rosnącą wagę pozaprodukcyjnych funkcji gospodarstw rolnych, Polska wspiera na forum międzynarodowym tzw. europejski model rolnictwa.

Polska wynegocjowała w GATT/WTO dopuszczalny poziom stawek celnych w imporcie produktów rolnych na poziomie zbliżonym do stosowanego w zewnętrznej taryfie celnej WE. Z tego względu przejście przez Polskę zewnętrznej taryfy celnej Wspólnoty Europejskiej nie przysporzy Wspólnocie dodatkowych trudności. Podobnie, Polska ma zagwarantowany w WTO wysoki poziom dopuszczalnego wsparcia wewnętrznego sektora rolnego, tzw. Aggregate Measurement of Support (AMS).

W polskim rolnictwie podstawowe znaczenie mają gałęzie, które w ramach WPR są objęte dużym zakresem interwencji i wsparcia bezpośredniego, w tym mleko, wołowina, zboża i buraki cukrowe. Są to produkty decydujące o przychodach finansowych podstawowej grupy polskich gospodarstw rolnych.

Przystosowania polskich gospodarstw rolnych oraz zakładów przetwórstwa spożywczego do wymogów Jednolitego Rynku zostały już rozpoczęte i będą intensywnie prowadzone w okresie poprzedzającym członkostwo w Unii Europejskiej. Dostosowania w okresie przedczłonkowskim osiągną poziom zapewniający funkcjonowanie w Polsce europejskiego Jednolitego Rynku. Jednak w pierwszym okresie po uzyskaniu przez Polskę członkostwa niezbędne będzie kontynuowanie wsparcia procesu modernizacji gospodarstw rolnych i zakładów przetwórstwa. Proces ten po akcesji będzie mógł być współfinansowany z funduszy strukturalnych Wspólnoty Europejskiej. Polska występuje także o stworzenie możliwości dofinansowania ze środków WE programów osłonowych dla ludności wiejskiej, dotkniętej skutkami przemian strukturalnych w tym sektorze, związanych z członkostwem w UE.

Polska dążyła w toku negocjacji do znalezienia rozwiązań pozwalających na objęcie polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich pełnym instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej, tj. wsparciem cenowym, dochodowym i strukturalnym, w tym także korzystaniem z płatności bezpośrednich. Do istotnych problemów negocjacyjnych należało ustalenie limitów produkcyjnych mleka, cukru i izoglukozy, skrobi ziemniaczanej, suszu paszowego i surowca tytoniowego. Wysokość przyznanych limitów decyduje bowiem o skali wykorzystania istniejącego w Polsce potencjału produkcyjnego, utrzymania miejsc pracy oraz źródeł dochodów w polskim rolnictwie. Akceptując mechanizmy handlu obowiązujące na jednolitym rynku UE, Polska wystąpiła o ustanowienie niezbędnych mechanizmów ochronnych w sytuacji, w której wymiana handlowa pomiędzy Polską i Unią Europejską, w pierwszych latach członkostwa, powodowałaby poważne zakłócenia na rynku rolnym.

Na wniosek Polski Unia Europejska wyraziła zgodę na umieszczenie w Traktacie Akcesyjnym postanowień dotyczących klauzuli ochronnej w rolnictwie, która może być uruchomiona w przypadku wystąpienia poważnych i długotrwałych utrudnień w funkcjonowaniu sektora rolnego albo powodujących istotne pogorszenie sytuacji w tym sektorze. Biorąc pod uwagę specyficzne problemy sektora rolnictwa w Polsce, środki stosowane przez Komisję Europejską dla zapobieżenia zakłóceniom na rynku mogą obejmować monitorowanie strumieni handlu między Polską a innymi państwami członkowskimi UE.

W wyniku zakończenia negocjacji z Komisją Europejską dotyczącą wzajemnej liberalizacji obrotów towarami rolnymi między Polską i UE w ramach Porozumienia tzw. „double profit” Polska uzyskała:

- Całkowicie wolny dostęp do rynków UE dla polskiego eksportu (zniesienie cel bez ograniczeń kwotowych), takich produktów jak np.: większość przetworów drobiowych, przetwory wołowe, przetwory z dziczyzny, miód, gryka, produkty ogrodnicze i ich przetwory, takie jak: przetwory z ziemniaków, buraki sałatkowe, kapusta czerwona i kapusta kwaszona, bakłażany, szpinak, selery, ogórki konserwowe, wiśnie mrożone i przetworzone, pomidory, gruszki, jabłka, cebula mrożona, groszek konserwowy, pomidory suszone, warzywa konserwowe, dżemy, gruszki, morele i śliwki przetworzone, przeciery z wiśni, truskawek, malin, jabłek, śliwek, sok pomidorowy oraz żywiec i mięso baranie i kozie, substytuty kawy, trufle.
- Dodatkowe preferencje dla Polski w postaci powiększenia kontyngentów bezcłowych lub obniżenia stawki celnej do 0% w ramach kontyngentów na: mleko w proszku (powiększenie kontyngentu bezcłowego o 2,3 tys. ton), masło (powiększenie kontyngentu o 1 380 ton), sery (powiększenie kontyngentu o 2 070 ton), dwie pozycje przetworów drobiowych (dodatkowy kontyngent bezcłowy 1000 t), bydło i trzoda chlewna żywe, jaja, ziemniaki sadzeniaki, jabłka, skrobia ziemniaczana (obniżenie stawki celnej do 0% w ramach istniejących kontyngentów). Ponadto UE przyznała Polsce kontyngent bezcłowy na szyszki chmielowe w wysokości 1000 ton.

## **4.2. Dopłaty obszarowe i inne korzyści po wejściu Polski do UE**

Wejście Polski do Unii Europejskiej jest obecnie jedyną realną szansą na odbudowanie silnego polskiego rolnictwa, które w niedalekiej przyszłości będzie mogło korzystniej konkurować za-

równy na europejskim, jak i światowym rynku. Polscy rolnicy w dniu akcesji zostaną włączeni w system i zasady europejskiej Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), funkcjonującej już z powodzeniem od ponad czterdziestu lat. To dzięki niej stworzono w Europie nowoczesny sektor rolny oraz konkurencyjną gospodarkę żywnościową na najwyższym światowym poziomie. Przyjrzyjmy się więc bliżej temu, co przyniesie rolnikom wejście naszego kraju do Unii Europejskiej. Głównym atutem europejskiej WPR jest stabilizacja koniunktury w rolnictwie. Polski rolnik będzie miał zagwarantowane ceny najważniejszych artykułów rolnych na kilka lat do przodu – rozwiąże to problem niepewności finansowej, który jest obecnie jedną z największych bolączek polskich rolników. Ten mechanizm zapewni rolnikom zarówno poczucie bezpieczeństwa, jak i umożliwi racjonalne planowanie inwestycji w gospodarstwie. System cen gwarantowanych bezpośrednio przełoży się również na wiarygodność kredytową rolników wobec banków.

Polskie interesy w negocjacjach rolnych w ramach WTO (Światowej Organizacji Handlu) i porozumień handlowych z innymi krajami będą reprezentowane przez Komisję Europejską – zapewni to lepszą ochronę interesów polskich rolników w porównaniu z sytuacją, w której Polska musiałaby to robić na własny rachunek. Aby zapobiec ewentualnym problemom w sektorze rolnym w momencie wejścia do UE, Polska wprowadzi klauzulę ochronną na produkty rolne. Oznacza to w praktyce możliwość wprowadzenia systemu licencji importowych m.in. na te towary z krajów Unii Europejskiej, które będą zagrażały produkcji rolnej w Polsce.

**Obecnie polskie rolnictwo ze względu na swoją specyfikę nie jest zdolne do otwartej konkurencji na rynkach światowych. Niewystarczająca ilość środków w budżecie narodowym na wsparcie i modernizację polskiego rolnictwa w jeszcze większym stopniu powiększa tę niekorzystną dla polskich rolników tendencję. Szanse, które wynikają z wejścia Polski do Unii Europejskiej dla rodzimego rolnictwa są niezwykle istotne. Dzięki Wspólnej Polityce Rolnej polscy rolnicy będą mogli liczyć na poprawę i stabilizację koniunktury w rolnictwie, opłacalność produkcji i zwiększoną zdolność gospodarstw rolnych do finansowania swojego rozwoju.**

Wejście Polski do UE wpłynie również na stabilizację rynków rolnych, rozwój produkcji rolnej, poprawę struktury agrarnej, modernizację gospodarstw rolnych, dostęp do nowych rynków zbytu oraz wsparcie dla specyficznych potrzeb poszczególnych regionów.

Rolnicy w Polsce w pierwszych trzech latach członkostwa otrzymają odpowiednio 55%, 60% i 65% płatności bezpośrednich. Chociaż w Unii Europejskiej obowiązują jedynie dopłaty i premie do określonej produkcji w gospodarstwie, rząd polski podjął decyzję o zastosowaniu prostego systemu dopłat. Oznacza to, że każdy właściciel ziemi w Polsce powyżej 1 ha otrzyma odpowiednio 41 euro/ha w 2004, 51 euro/ha w 2005 i 61 euro/ha w 2006 roku. Ponadto rolnik otrzyma dopłaty powierzchniowe na produkcję upraw roślinnych (zboża, oleiste, wysokobiałkowe, len i konopie włókniste, strączkowe, tytoń, chmiel i ziemniaki na skrobię) w wysokości 70 euro/ha w 2004, 71 euro/ha w 2005 i 72 euro/ha w 2006. Dodatkowo rolnik otrzyma dopłatę powierzchniową od posiadanych łąk i pastwisk wykorzystywanych w produkcji zwierzęcej (bydła, owiec i mleka) w wysokości 45 euro/ha w 2004, 56 euro/ha w 2005 i 69 euro/ha w 2006 roku.

Polskie rolnictwo otrzyma również znaczące wsparcie dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Będą to zarówno obszary nizinne (charakteryzujące się m.in. niską jakością gleb, niesprzyjającymi warunkami klimatycznymi czy niekorzystną rzeźbą terenu), jak i górskie (powyżej 350 m n.p.m.), gdzie produkcja rolna jest utrudniona. Rolnicy gospodarujący na takich obszarach – a może to być około połowa użytków rolnych Polski – będą otrzymywali co roku dopłaty do każdego hektara. Dopłata z tego tytułu wyniesie od 56 do 113 euro/ha.

Od 2004 roku polscy rolnicy chcący zwiększyć rentowność gospodarstwa otrzymają również znaczące środki na modernizację gospodarstw rolnych. W ramach specjalnego programu wsparcia modernizacji polskich gospodarstw niskotowarowych, właściciel gospodarstwa przez 5 lat otrzymywać będzie 1250 euro rocznie na jego unowocześnianie. Środki te przede wszystkim umożliwią rolnikowi dodatkowe inwestycje w gospodarstwie.

Dodatkowo, przez dwa pierwsze lata członkostwa Polski w UE (2004–2006) rolnicy otrzymają płatność w wysokości 200 euro/ha rocznie na dostosowania do standardów Unii Europejskiej. Będzie to rekompensata finansowa za inwestycje w gospodarstwie w zakresie wymogów środowiskowych, higieny, dobrostanu zwierząt, bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa pracy.

Aby zachęcić rolnika będącego w wieku przedemerytalnym, który posiada przynajmniej 3 ha użytków rolnych do zaprzestania działalności rolniczej, umożliwia się mu skorzystanie z programu rent strukturalnych (wcześniejsze emerytury). Rolnik może przekazać ziemię osobie fizycznej lub prawnej, zatrzymując jednocześnie działkę o powierzchni 1 ha wraz z siedliskiem. Renta strukturalna wyniesie minimalnie 1119,11 PLN, czyli 210% najniższej emerytury, ale maksymalna wysokość renty strukturalnej może wynieść w przybliżeniu nawet do 1800 PLN.

Kolejną formą długoterminowej inwestycji będzie niezwykle atrakcyjny program zalesiania gruntów rolnych dostępny w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE. Program ten będzie opierał się na trzech typach pomocy finansowej. Zgodnie z nim rolnik zalesiający swoje grunty otrzyma: dotację na zalesianie wypłacaną w dwóch ratach w wysokości do 6000 PLN/ha (pokrywającą koszty założenia uprawy i ochrony przed zwierzyną); premię pielęgnacyjną (do 520 PLN/ha) za utrzymanie nowej uprawy przez 5 lat oraz premię zalesieniową (600 PLN/ha) za utracone dochody z produkcji rolnej, wypłacaną przez 20 lat od założenia uprawy.

Młodzi rolnicy (do 40 lat) przejmujący gospodarstwo otrzymają znaczne wsparcie z funduszy Unii Europejskiej. Pomoc finansowa w celu ułatwienia działalności i modernizacji przejmowanego gospodarstwa będzie wypłacana młodemu rolnikowi, który będzie rozpoczynać samodzielne prowadzenie gospodarstwa. Ponadto polscy rolnicy będą mogli korzystać z innych programów UE w ramach rozwoju wsi, takich jak, m.in.: inwestycje w gospodarstwach rolnych, szkolenia, wsparcie doradztwa rolniczego, scalanie gruntów czy programy rolno-środowiskowe.

Gwarancją powodzenia przyszłych programów rozwoju rolnictwa jest unijna **zasada pomocniczości finansowej**, czyli obowiązkowy wkład finansowy Unii Europejskiej na poziomie 80% wydatków. Oznacza to, że budżet krajowy zostanie obciążony tylko w niewielkim (20%) stopniu. Taka forma finansowania jest od wielu lat praktykowana z powodzeniem dla rolnictwa w krajach Unii Europejskiej. Wejście Polski do UE umożliwi polskim rolnikom korzystanie w pełni z tego systemu.

Rolnikowi nadal będzie przysługiwała 3% stawka VAT na środki produkcji rolnej, produkty pochodzenia rolniczego (nieprzetworzone i niskoprzetworzone) oraz usługi rolnicze. Natomiast te gospodarstwa, które nie produkują na rynek, będą nadal zwolnione z podatku dochodowego, zaś tradycyjnie niski podatek rolny z szerokim zakresem zwolnień i ulg zostanie zachowany. Komisja Europejska nie będzie również ingerowała w stawki podatku leśnego, od spadków i darowizn.

### **4.3. Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (ang.: Integrated Administration and Control System – IACS)**

IACS – jest to złożone narzędzie zarządzające oraz monitorujące stosowane w szeroko rozumianych procesach produkcyjnych na wsi, między innymi w celu skutecznej realizacji polityki cen żywności oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Kom-

ponenty tego systemu pozwalają efektywnie dystrybuować i administrować środkami wspólnymi krajów członkowskich Unii Europejskiej przeznaczanych na stabilizację i rozwój obszarów wiejskich.

Wprowadzenie Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli umożliwi po przystąpieniu Polski do Unii stosowanie dopłat do produkcji roślinnej i zwierzęcej według standardów i prawodawstwa Unii Europejskiej.

Wnioski o dopłaty będą wprowadzane do Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli. Jest to jeden z warunków uzyskania dopłaty. Brak systemu uniemożliwiłby stosowanie tych dopłat. Po przystąpieniu Polski do Unii środki na dopłaty adresowane do rolników pochodzić będą z funduszy Unii Europejskiej oraz budżetu krajowego.

Dopłaty z tytułu produkcji roślinnej obejmą: zboża, rośliny oleiste, roślinny wysokobiałkowe, len oleisty, tytoń, skrobię, susz paszowy, zaś przy produkcji zwierzęcej będą obejmowały: bydło, owce, kozy a od 2005 roku mleko. Będą też dopłaty z tytułu odłogowania gruntu oraz środki towarzyszące, w których dopłaty kierowane będą do upraw ekologicznych, zalesień, wcześniejszych emerytur i obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarczych.

### **Zboża, rośliny oleiste i wysokobiałkowe, len oleisty**

Podwyższony został obszar bazowy uprawy zbóż z 9 217 667 ha do 9 454 671 ha oraz podniesiony plon referencyjny z 2,96 t/ha do 3,0 t/ha.

### **Cukier**

Przyznana Polsce kwota produkcyjna cukru to 1 671 927 ton (w tym 1 580 210 ton w kwocie A i 91 926 ton w kwocie B) oraz izogłukozy w wysokości 26 781 ton.

### **Skrobia ziemniaczana**

Uzyskana kwota produkcyjna to 144 985 ton.

### **Susze paszowe**

Przyznana Polsce kwota produkcji suszu paszowego wynosi 13 539 t.

### **Owoce i warzywa**

Uznany został polski postulat dotyczący kwoty pomidorów świeżych do przetwórstwa do wysokości 94 639 ton.

## **Produkty alkoholowe**

Dobrym wynikiem negocjacyjnym jest również akceptacja UE, pomimo wyrażonego uprzednio zdecydowanego sprzeciwu, dla wytwarzania w Polsce wina z importowanego soku gronowego i moszczu pod nazwą „Polskie Wino/Polish Wine” oraz zapewnienie ochrony prawnej nazw kilku wytwarzanych w Polsce gatunków wódek.

## **Len i konopie**

Kwota produkcyjna dla Polski produkcyjną lnu i konopi uprawianych na włókno wynosi:

- włókna długie – 924 ton,
- włókna krótkie – 462 ton.

## **Tytoń**

Strona polska uzyskała kwotę produkcyjną tytoniu w wysokości 37 933 t, uzyskała także 5-letni okres przejściowy na określenie minimalnej wielkości produkcji surowca tytoniowego, niezbędnej do uznania grupy producentów.

## **Mleko i produkty mleczarskie**

Podstawowa kwota mleczna dla Polski wynosić będzie 8 964 020 ton. Polska uzyskała także roczny okres przejściowy na ustalenie indywidualnych kwot dla producentów surowca mlecznego.

Istotny zysk nastąpił w odniesieniu do kwoty mlecznej poprzez przesunięcie 1,5 mln ton do kwoty sprzedaży hurtowej, co nie tylko gwarantuje producentom indywidualnym zbyt mleka, lecz również zaspokaja potrzeby surowcowe zakładów przetwórczych na poziomie uwzględniającym rozwój tego sektora w najbliższych latach. Polska wynegocjowała ponadto dodatkową kwotę produkcyjną w wielkości 416 126 ton jako rezerwę restrukturyzacyjną od 2006 r., co nie było przewidziane w wyjściowym stanowisku UE.

UE zaakceptowała, początkowo odrzucane, postulaty:

- przyznania okresu przejściowego (do 31 marca 2005 r.) dotyczącego przestrzegania mechanizmów zarządzania kwotą mleczną (niestosowanie kar wobec producentów przekraczających przyznane kwoty mleczne),
- 3-letni okres przejściowy na określenie minimalnej partii towaru podlegającej skupowi interwencyjnemu,
- 5-letni okres przejściowy na zawartość tłuszczu w mleku pitnym

- oraz 5-letni na spełnienie wymogów uznania grup producentów.

### **Rynek mięsa wołowego**

Polski pułap premii wołowej za ubój – buhaje, woły, krowy i jałówki wynosi 1 815 430 sztuk,

cielęta w wieku powyżej 1 miesiąca i poniżej 7 miesięcy oraz o wadze tuszy poniżej 160 kg – 839 518 sztuk. Premia wołowa wynosi 926 000 sztuk.

Polsce przyznano też pułap premii dla hodowli krów mamek w wysokości 325 581 sztuk.

Unia Europejska przyznała też Polsce 3-letni okres przejściowy na kwalifikowanie ras mających prawo do premii dla krów mamek.

### **Rynek mięsa baraniego**

Polsce przyznano pułap premii dla owiec macierek w wysokości 335 880 sztuk.

## **4.4. Okresy przejściowe i dopłaty po wstąpieniu do UE**

Ważnymi celami Polski w negocjacjach akcesyjnych było zapewnienie polskim rolnikom równych warunków konkurencji na jednolitym rynku UE oraz uzyskanie mechanizmów gwarantujących pełne wykorzystanie środków finansowych UE przyznanych Polsce na lata 2004–2006.

Uzgodnione warunki finansowe członkostwa zakładają przeznaczenie w budżecie UE środków na dopłaty bezpośrednie dla nowych państw członkowskich w wysokości 25% pełnego poziomu w 2004 roku, 30% w 2005 roku, 35% w 2006 roku, 40% w 2007 roku wraz z ich stopniowym wzrostem o 10% w kolejnych latach. Należy zwrócić w tym kontekście uwagę, że w swym wyjściowym stanowisku, opartym o ramy finansowe ustalone w Berlinie w 1999 roku, UE nie przewidywała w ogóle przyznania nowym państwom członkowskim płatności bezpośrednich.

Mając na celu wyrównanie pozycji konkurencyjnej polskiego rolnictwa po akcesji, Polska wystąpiła o przesunięcie części środków finansowych przewidzianych na rozwój wsi i obszarów wiejskich na rzecz podniesienia poziomu dopłat bezpośrednich. Użytkano zgodę UE na realokację na ten cel maksimum 20% środków na zobowiązania przewidziane w ujęciu rocznym w okresie

2004–2006 lub 25% w 2004 roku, 20% w 2005 roku oraz 15% w 2006 roku. Przesunięcie to doprowadzi do podwyższenia stopnia absorpcji dostępnych po akcesji środków UE.

Polska uzyskała zgodę na sumaryczne podniesienie wysokości dopłat bezpośrednich do następujących poziomów:

- w roku – 2004 – 55%,
- w roku – 2005 – 60%,
- w roku – 2006 – 65%

poziomu obowiązującego w obecnych państwach członkowskich UE.

Na wielkość dopłat składają się środki przewidziane w budżecie UE na dopłaty bezpośrednie, środki uzyskane w rezultacie przesunięcia z funduszy na rozwój wsi oraz ewentualne dopłaty z budżetu krajowego. Od 2007 roku Polska będzie mogła uzupełniać poziom dopłat bezpośrednich o 30% ponad poziom odpowiedni dla danego roku.

Analiza potrzeb sektora rolnego oraz efektywności wykorzystania przyznanych środków na dopłaty bezpośrednie spowodowała, iż Polska wybrała uproszczony system wypłacania dopłat bezpośrednich, polegający na wsparciu finansowym dla gospodarstw rolnych proporcjonalnie do ich powierzchni, niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności rolniczej. System ten umożliwi pełniejsze wykorzystanie i łatwiejszy dostęp do środków finansowych przyznanych na dopłaty bezpośrednie, nie wymaga skomplikowanych procedur stosowanych przy systemie standardowym. System uproszczony będzie można stosować przez 5 lat. Możliwe będzie także wcześniejsze przejście na system standardowy. Polska utrzyma większość dotychczas stosowanych form pomocy państwa dla sektora rolnego, wycofując jedynie niektóre z nich w związku z istnieniem analogicznych instrumentów pomocy w ramach Planu Rozwoju Wsi i Rolnictwa finansowanego ze środków Wspólnej Polityki Rolnej. Oprócz dotychczas stosowanych instrumentów UE, pod naciskiem Polski, podwyższyła instrument dodatkowego wsparcia finansowego dla gospodarstw niskotowarowych do wysokości 1250 euro rocznie na gospodarstwo, to jest znacznie powyżej poziomu pierwotnej propozycji w wysokości 750 euro. Ponadto UE przyznała Polsce pomoc finansową na tworzenie grup producentów. Uzyskała też 5-letni okres przejściowy w zakresie spełnienia wymogów tworzenia organizacji producentów. Wsparcie inwestycji w produkcyjnych gospodarstwach rolnych na dostosowanie się do standardów UE oraz finansowanie pomocy technicznej. Uproszczone zostały zasady i podniesiony zakres wsparcia z funduszy UE na inwestycje w gospodarstwach rolnych, poprawę marketingu artykułów rol-

## **formy pomocy dla sektora**

nych oraz wsparcie służb doradztwa rolnego. Na wniosek Polski Unia Europejska wyraziła zgodę na umieszczenie w Traktacie Akcesyjnym postanowień dotyczących klauzuli ochronnej w rolnictwie, która może być uruchomiona w przypadku wystąpienia poważnych i długotrwałych utrudnień w funkcjonowaniu sektora rolnego albo powodujących istotne pogorszenie sytuacji w tym sektorze. Biorąc pod uwagę specyficzne problemy sektora rolnictwa w Polsce, środki stosowane przez Komisję Europejską dla zapobieżenia zakłóceniom na rynku mogą obejmować monitorowanie strumieni handlu między Polską a innymi państwami członkowskimi UE.

Negocjacje w obszarze „Rolnictwo” były trudne ze względu na brak do ostatniej fazy rokowań stanowiska UE w kwestiach finansowych, w tym – w sprawie dopłat bezpośrednich. Stanowisko to UE przyjęła dopiero 24 października 2002 r. Do tego czasu UE utrzymywała, iż Agenda 2000 nie przewiduje środków na dopłaty bezpośrednie dla rolników nowych krajów członkowskich. Do połowy 2002 r. UE nie zajmowała również konkretnego stanowiska wobec większości naszych postulatów dotyczących nie tylko zasadniczych kwestii, jak wielkość plonu referencyjnego i powierzchni bazowej, lecz także w odniesieniu do kwot produkcyjnych. Większość polskich postulatów była w całości odrzucana lub też proponowane wielkości znacznie odbiegały od polskich postulatów. Intensywne negocjacje w finalnej fazie doprowadziły do zmiany stanowiska UE w odniesieniu do szeregu problemów.

Najistotniejszym osiągnięciem negocjacyjnym była akceptacja wprowadzenia dopłat bezpośrednich w sytuacji, gdy opcja taka nie była rozważana w wyjściowym stanowisku UE, opierającym się na założeniach Agendy 2000. Szczególnym sukcesem było wyrażenie przez UE zgody na polski wniosek w sprawie podniesienia poziomu dopłat bezpośrednich poprzez realokację części środków przeznaczonych na rozwój wsi i obszarów wiejskich. Wymagało ono zmiany konsekwentnie podtrzymywanego przez UE stanowiska odrzucającego ten postulat.

Ważnym osiągnięciem negocjacyjnym jest także odrzucana początkowo przez UE klauzula ochronna polskiego rynku rolnego.

Uzyskane rezultaty negocjacyjne stwarzają dogodne warunki dla szybkiego integrowania się polskiego rolnictwa z jednolitym rynkiem UE w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Przyspieszeniu ulegnie proces restrukturyzacji polskiej wsi i rolnictwa, powstaną nowe, korzystniejsze warunki dla wymiany handlowej w ramach UE oraz z krajami trzecimi. Interesy polskiego rolnictwa reprezentowane będą na forum WTO przez Unię Europejską, zapewniając Polsce

identyczne warunki udziału w handlu światowym, jak państw UE, identyczny poziom ochrony celnej oraz możliwości korzystania z instrumentów wsparcia rynku rolnego, np. poprzez dopłaty do eksportu. Pierwsze lata po akcesji wymagać będą jednakże od Polski dużego wysiłku organizacyjnego w celu jak najszybszego efektywnego wejścia w strukturę i mechanizmy UE, co warunkuje uzyskanie odpowiedniego poziomu absorpcji środków finansowych postawionych do dyspozycji polskiego rolnictwa.

#### **4.4.1. Sprawy weterynaryjne i fitosanitarne**

Akty prawne Unii Europejskiej w dziedzinie weterynarii stanowią istotną część dorobku prawnego UE, najbardziej rozbudowaną w porównaniu z innymi dziedzinami. Legislacja horyzontalna reguluje kwestie dotyczące m.in. systemu informatycznego dla weterynaryjnej kontroli importu z krajów trzecich, identyfikacji i rejestracji zwierząt, weterynaryjnej kontroli żywych zwierząt i ich produktów pochodzących z krajów trzecich oraz państw członkowskich UE, certyfikacji weterynaryjnej i in. Pozostałe akty prawne należące do tzw. legislacji pionowej regulują m.in. wymagania sanitarno-weterynaryjne w zakresie obrotu zwierzętami i artykułami pochodzenia zwierzęcego, sprawy prewencji i zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, dobrostanu zwierząt, niektóre aspekty zootechniczne, nadzór nad środkami żywienia zwierząt i produktami pochodzenia zwierzęcego, sprawy związane z farmacją weterynaryjną oraz kompetencje organów i osób wykonujących nadzór weterynaryjny. W wyjściowym stanowisku negocjacyjnym Polska zobowiązała się do wprowadzenia niezbędnych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, tak aby z dniem uzyskania członkostwa w UE zapewnić zgodność z wymogami prawa wspólnotowego w zakresie:

- systemu kontroli weterynaryjnej i fitosanitarnej na granicy polskiej z państwami nie będącymi członkami UE oraz na granicy morskiej i w portach lotniczych;
- systemu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności dopuszczonej do obrotu;
- weterynaryjnych i fitosanitarnych standardów produktów żywnościowych;
- sanitarnych i higienicznych i technicznych warunków w zakładach przetwórstwa i produktów żywnościowych;
- utworzenia systemu rejestracji i identyfikacji zwierząt;
- systemu monitorowania chorób zakaźnych zwierząt;
- zakładów utylizacji odpadów zwierzęcych.

W chwili rozpoczęcia negocjacji polski system kontroli weterynaryjnej nie spełniał wszystkich standardów wspólnotowych. Brak

było również ogólnego systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt. Istniała potrzeba całkowitego zharmonizowania polskich przepisów z unijnymi. W tym celu została uchwalona tzw. ustawa weterynaryjna z 25 lipca 2001 r., która znowelizowała ustawę z 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej oraz ustawę z 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, a także wprowadziła do polskiego prawa normy unijne i umożliwiła pełną implementację legislacji pionowej w rozporządzeniach wykonawczych. Ponadto znowelizowane przepisy ustawy z 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia oraz ustawa z 23 sierpnia 2001 r. o środkach żywienia zwierząt w całości implementują postanowienia właściwych Dyrektyw.

W dniu przystąpienia Polski do UE polska granica wschodnia stanie się zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. W związku z tym konieczne było dostosowanie istniejących punktów kontroli granicznej do standardów unijnych oraz budowa dodatkowych przejść, gwarantujących właściwą kontrolę zwierząt i towarów. Realizacja tych celów, jak również budowa spełniającego wymogi wspólnotowe systemu identyfikacji zwierząt, odbywała się w ramach programów PHARE.

Wielkim wyzwaniem było wdrożenie wysokich standardów wspólnotowych w zakresie ochrony zdrowia publicznego, do których Unia Europejska – w trosce o bezpieczeństwo żywności i zdrowie konsumenta – przywiązuje szczególną wagę. Większość zakładów sektora przetwórstwa produkcji pochodzenia zwierzęcego nie odpowiadała wymogom unijnym. Pomimo intensywnej restrukturyzacji przeprowadzonej w ostatnich latach w zakładach przetwórstwa, całkowite spełnienie wymogów unijnych do dnia uzyskania członkostwa przez wszystkie zakłady byłoby zadaniem niezmiernie trudnym. W rezultacie trudnych negocjacji Polska uzyskała okresy przejściowe dotyczące dostosowania strukturalnego dla:

- 113 zakładów przetwórstwa mleka – do 31 grudnia 2006 r.,
- 332 zakładów przetwórstwa mięsnego – do 31 grudnia 2007 r.
- oraz 40 zakładów przetwórstwa rybnego – do 31 grudnia 2006 r.

Produkty pochodzące z powyższych zakładów będą dopuszczone do obrotu i spożycia wyłącznie na terytorium Polski, do zakończenia okresów przejściowych.

Polsce przyznany został także okres przejściowy do końca 2006 r. na dostosowania strukturalne dla gospodarstw produkujących mleko.

Bardzo złożoną kwestią negocjacyjną, wiążącą się ze zdrowiem konsumenta, była konieczność osiągnięcia pełnej zgodności sektora mlecznego z wymaganiami wspólnotowymi. Oznaczało to obowiązek poprawienia jakości mleka surowego kierowanego do przerobu, pod względem zawartości bakterii i komórek somatycznych. Pomimo istotnego postępu dokonanego w ostatnim czasie oraz osiągnięcia wysokiego udziału mleka odpowiadającego normom unijnym w ogólnej skali przetwórstwa, uzyskanie pełnej zgodności byłoby procesem trudnym społecznie i ekonomicznie. Potrzeba wydłużenia terminu dostosowań w tym zakresie spotkała się z brakiem zrozumienia po stronie UE, spowodowanym wysoką wrażliwością w odniesieniu do przestrzegania standardów produktów mleczarskich. W efekcie długotrwałych negocjacji Polska uzyskała okres przejściowy do końca 2006 r., podczas którego mleko nie spełniające standardów wspólnotowych będzie mogło być przetwarzane nie tylko w zakładach objętych okresem przejściowym na dostosowanie, ale również w wielu zakładach, które spełniają standardy unijne i już uzyskały bądź uzyskają w chwili uzyskania członkostwa certyfikaty dopuszczenia swoich produktów na rynek UE. Warunkiem uzyskania powyższego okresu przejściowego było zagwarantowanie, że produkty wytwarzane z mleka gorszej jakości będą dopuszczone wyłącznie na rynek krajowy. Polska jako jedyna wynegocjowała powyższe rozwiązanie, stanowiące istotne odstępstwo od wspólnotowych norm dotyczących produktów mleczarskich. Prawo do równoległego przetwarzania mleka spełniającego i nie spełniającego standardy unijne uzyskało 56 zakładów mleczarskich dostosowanych do standardów wspólnotowych w dniu uzyskania członkostwa w UE.

Uzyskano także okres przejściowy w odniesieniu do wrażliwej społecznie w UE dziedziny – dobrostanu zwierząt, w zakresie dostosowania do norm wspólnotowych dotyczących kur-niosek. Powyższy okres przejściowy na dostosowanie parametrów baterii dla kur będzie trwał do końca 2009 r. Ze względu na długość okresu, jego dobrodziejstw nie będą mogli dyskutować wszyscy producenci. Ci, którzy nie będą mogli z niego skorzystać, uzyskają wsparcie z budżetu państwa w celu wyrównania pozycji konkurencyjnej. Polska wynegocjowała dwa rozwiązania przejściowe w zakresie problematyki fitosanitarnej, mające istotne znaczenie dla polskiego rolnictwa:

- do końca 2006 r. na wydłużenie przewidzianego w prawodawstwie wspólnotowym terminu na dostosowanie dokumentacji rejestracyjnej następujących czterech substancji używanych w produkcji środków ochrony roślin produkowanych w Polsce: 2, 4 – D, MCPA, Carbendazim i Mecoprop (MCP),

- przyznanie 10-letniego okresu przejściowego, podczas którego możliwa będzie uprawa w Polsce wyłącznie odmian ziemniaka odpornych na raka ziemniaczanego.

W odniesieniu do większości przedstawionych wyżej kwestii z zakresu problematyki weterynaryjnej i fitosanitarnej Polska osiągnęła rezultaty zakładane w momencie rozpoczęcia rokowań. Jako jedyny kraj wśród pozostałych państw negocjujących Polska uzyskała tak liczne rozwiązania przejściowe ułatwiające polskim rolnikom oraz zakładom przetwórstwa żywności włączenie się do funkcjonowania w ramach jednolitego rynku UE.

#### **4.4.2. Rybołówstwo**

W swym wstępnym stanowisku Polska zaakceptowała zasady Wspólnej Polityki Rybackiej w zakresie dostępu do zasobów biologicznych, w tym reguły względnej stabilności oparte na kwotach połowowych dla poszczególnych państw członkowskich. Oznacza to dostęp Polski do wszystkich łowisk Unii Europejskiej na Bałtyku oraz na innych obszarach morskich w oparciu o reguły Wspólnej Polityki Rybackiej. Polskie jednostki połowowe będą mogły także prowadzić działalność rybacką na łowiskach dalekomorskich, którymi dysponuje UE. Kutry rybackie UE uzyskują zaś dostęp do polskich łowisk, w ramach przyznaných kwot połowowych, z wyłączeniem pasa wód terytorialnych. Z uwagi na wyłączne kompetencje Wspólnoty Europejskiej w zakresie polityki rybackiej, kwoty, jakimi dysponuje Polska na mocy umów międzynarodowych zostaną włączone do zasobów połowowych Wspólnoty. Polska zachowa jednakże prawo do połowów w dotychczasowych wielkościach posiadanych w ramach istniejących umów bilateralnych z krajami trzecimi.

W wyniku negocjacji UE zaakceptowała wniosek Polski o rozszerzenie regulacji prawnych UE poprzez włączenie szprot bałtyckiego do systemu interwencji rynkowej. Wobec drastycznego obniżenia się wielkości żywych zasobów Morza Bałtyckiego, w szczególności dorsza, istnieje pilna konieczność zredukowania floty rybackiej na Bałtyku i ograniczenia połowów. Oznacza to restrukturyzację sektora rybackiego, która przeprowadzana jest przy znacznym wsparciu z funduszy UE. Największe wsparcie dla tego sektora udzielane jest poprzez jeden z funduszy strukturalnych, Finansowy Instrument Sterowania Rybołówstwem (FIFG). Celem funduszu jest utrzymanie równowagi pomiędzy zasobami rybołówstwa i ich eksploatacją, poprawa rentowności i konkurencyjności sektora oraz zapewnienie zrównoważonego rozwoju regionów zależnych od rybołówstwa wraz z pomocą socjalną dla rybaków.

Przekształcenia sektora rybackiego przy wsparciu funduszy strukturalnych UE spowodują poprawę jego rentowności i konkurencyjności dzięki modernizacji floty rybackiej, inwestycje w infrastrukturę portową oraz przetwórstwo rybne, a także promocję produktów rybołówstwa. Integracja z Unią Europejską umożliwi polskim rybakom uzyskanie wyższych cen zbytu, a także zapewni dostęp do wydajniejszych obecnie łowisk zachodniego Bałtyku. Poprawi się sytuacja polskich portów rybackich i przetwórci ze względu na zniesienie barier i przyciągnięcie rybaków z nowych krajów członkowskich – Litwa, Łotwa, Estonia. Polska uzyskała korzystne warunki udziału we Wspólnej Polityce Rybackiej poprzez:

- zachowanie obecnych praw do kwot połowowych i uzyskanie dostępu do łowisk unijnych;
- objęcie interwencjonizmem rynkowym podstawowych gatunków ryb poławianych w polskich obszarach morskich (rekompensaty za wycofywanie nadwyżek surowca z rynku);
- zastosowanie instrumentów finansowych w ramach funduszy strukturalnych począwszy od pierwszego roku członkostwa.