

Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane problemy

Na wstępie chciałabym podkreślić, że intencją niniejszego opracowania nie jest podjęcie próby uporządkowania miejsca prawa żywnościowego w systemie prawa, które przez długi czas plasowało się w odczuciu części doktryny pomiędzy prawem handlowym, z jego nadrzędną zasadą w postaci „uczciwego handlu” i ignorowaniem przy tym zasady ochrony zdrowia a powstałym nie tak dawno prawem konsumenckim, eksponującym cele przeciwne, to jest ochronę konsumentów, w szczególności ich zdrowia oraz interesów ekonomicznych¹.

Ponieważ pozycja powstałego niedawno prawa żywnościowego we współczesnym rozumieniu jest co najmniej niejasna i nie stanowi, jak dotąd, przedmiotu większego zainteresowania doktryny², chciałabym wyłącznie – w formie przyczynku o wycinkowym charakterze – wskazać na ściśle związki, bądź wręcz przynależność do materii prawno–rolnej pewnych fragmentów prawa żywnościowego. Przynajmniej częściowe pokrywanie się problematyki prawno–rolnej i żywnościowej wynika przede wszystkim ze wspólnego przedmiotu odniesienia, jakim pozostają produkty rolne. Co prawda, ten sam przedmiot zainteresowań może być regulowany w różnych płaszczyznach, z punktu widzenia różnych podmiotów i w różnych relacjach, co też ma miejsce i w naszym przypadku; obecnie jednak chciałabym się skupić na tych aspektach, które bardziej lub mniej łączą prawo rolne z żywnościowym.

Poszukując kryterium rozróżnienia pomiędzy nimi wskazano³, że być może kryterium takim jest pojęcie produktów rolnych i produktów żywnościowych. Mianowicie, mówiąc w uproszczeniu, prawo rolne dotycząc produktów rolnych być może kończy się w miejscu, w którym zamieniają się one w produkty żywnościowe, poddając się regulacjom prawa żywnościowego. Koncepcja ta wydaje się

1 Zob. A. Jurcewicz: Wybrane problemy prawne sektora produktów spożywczych, Przegląd Prawa Europejskiego nr 6, 1999 r.

2 Zob. M. Korzycka–Iwanow: Obszary ryzyka w regulacjach prawa rolnego i żywnościowego, Studia Iuridica Agraria, t. II pod red. A. Jurcewicz i S. Prutisa, Temida 2, Białystok 2001; Ochrona zdrowia konsumenta w nowej ustawie o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, Kwartalnik Prawa Publicznego nr 3, 2001.

3 W trakcie dyskusji na Ogólnopolskim Zjeździe Katedr i Zespołów Prawa Rolnego w Rydzynie w dniach 27–30 września 2000 r.

atrakcyjna głównie z powodu tego na pozór bardzo jasnego i wyraźnego kryterium. Niestety, nie jest to takie proste; bowiem właśnie pojęcie produktów rolnych zawarte w Traktacie Rzymskim i poddane interpretacji Trybunału stoi na przeszkodzie w przyjęciu tej koncepcji.

Rozpocząć należy od niekwestionowanego stwierdzenia, że do „istoty”, „sedna” wspólnej polityki rolnej⁴, obok m.in. wykorzystania art. 37 (według Traktatu Amsterdamskiego, dawny 43) jako podstawy prawnej ustawodawstwa rolnego, należy określenie w drodze pojęcia produktów rolnych zakresu owej wspólnej polityki. Innymi słowy, definicja produktów rolnych zawarta w Traktacie Rzymskim, ich lista w Aneksie I (stanowiącym załącznik do traktatu, poprzednio Aneksie II) oraz rozszerzająca (uzupełniająca) lista z rozporządzenia 7a Rady wyznaczają granice (zakres) wspólnotowego prawa rolnego. Dlatego też warto skoncentrować się na tym pojęciu⁵.

W postanowieniach art. 32 traktatu produkty rolne określone są w dwojaki sposób. Mianowicie ust. 1 określa je jako „płody ziemi, produkty hodowli i rybołówstwa oraz produkty pierwszego stopnia przetworzenia, bezpośrednio związane z tymi produktami”. Orzeczenia Trybunału w sprawie nr 185/73 Biefel–Konig⁶ nadało wyraźną interpretację ostatniemu określeniu utrzymując, że decydujący jest ekonomiczny związek pomiędzy produktem podstawowym a produktem przetworzonym, a nie ilość kolejnych etapów przetwórstwa. Stwierdzono, że powinna istnieć wyraźna ekonomiczna współzależność pomiędzy produktem podstawowym a produktem przetworzonym. Natomiast produkty przetworzone, których koszty przetworzenia były tak znaczne, iż w porównaniu z nimi cena produktów podstawowych wydaje się kosztem marginalnym nie zostają objęte tą definicją.

Podczas gdy ustęp 1 art. 32 w ogólny, przedstawiony powyżej sposób definiuje „produkty rolne”, ograniczając tę kategorię do podstawowych produktów rolnych, ustęp 3 wprowadza bardziej specyficzne odniesienie, które dotyczy listy zawartej w Aneksie I do traktatu oraz jej uzupełnieniach na mocy decyzji Rady w formie wspomnianego już rozporządzenia 7a, rozszerzającego listę o inne produkty. Relacje pomiędzy produktami określonymi w ustępie 1 i w ustępie 3 były przedmiotem wielu kontrowersji we wczesnych komentarzach do traktatu, które wynikały z istnienia pomiędzy nimi szeregu rozbieżności. Z jednej strony Aneks I zawiera produkty, które nie pokrywają się z definicją z ust. 1, jak np. alkohol ety-

4 Zob. A. Jurcewicz: Uwagi dotyczące integralności i granic wspólnej polityki rolnej, w pracy zbiorowej pod red. S. Prutisa: *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Temida 2, Białystok 1998, s. 73.

5 Bliżej A. Jurcewicz: Rola orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w kształtowaniu wspólnej polityki rolnej, *Studia Iuridica...* op. cit., s. 71–3.

6 *European Court Reports* 1974 (dalej ECR), s. 607.

lowy, margaryna, ser, skrobia czy też przetworzone owoce. Uwzględnienie takich produktów w aneksie było konieczne, ponieważ na ich pozycję na rynku silnie oddziałują instrumenty regulacji rynkowych dotyczące produktów podstawowych. Z drugiej strony aneks pomija pewne (mniej ważne) produkty, które jednakże mieszczą się w definicji z ust. 1, jak np. skóry, drewno, pióra, bawełna, jedwab czy juta. Jak orzekł Trybunał⁷, pomimo tych różnic, ust. 3 ma pierwszeństwo przed ust. 1 niezależnie od tego, czy produkty o których mowa są przetworzone, czy nie nadające się do konsumpcji ani jako surowiec dla przemysłu przetwórczego. Les travaux préparatoires do ówczesnego Tytułu II Traktatu wyjaśniały tę sprzeczność. Mianowicie wstępne francuskie propozycje zakładały, że wspólny rynek powinien objąć zarówno rolnictwo, jak i produkty żywnościowe. Definicja z ustępu 1 miała za zadanie wyjaśnić, które produkty winny być rozumiane jako rolne, podczas gdy wyczerpująca lista miała wskazać produkty żywnościowe. Z nieznanymi powodami w tekście końcowym odwołanie się do produktów żywnościowych znikło; pozostały natomiast zarówno lista, jak i definicja produktów rolnych. Trzeba przy tym jednak pamiętać, że pomimo istnienia definicji z ust. 1, realny zakres postanowień rolnych określony jest poprzez listę produktów, na którą składają się w dużej mierze produkty żywnościowe. Istotne jest przy tym, że lista ta zawiera też pewną liczbę pozycji Wspólnego Systemu Taryf Celnych.

Stąd też, formalnie rzecz biorąc, w efekcie produkty nie wymienione w aneksie oraz nie włączone do listy na podstawie ust. 3 art. 32 nie są i nie mogą być objęte postanowieniami Traktatu dotyczącymi rolnictwa, nawet jeśli pokrywają się z definicją produktów rolnych, zawartą w ust. 1 art. 32. W początkowym okresie Trybunał orzekł,⁸ że aneks jest wyczerpujący. Stąd też jedyna metoda rozszerzenia zakresu wspólnej polityki rolnej sprowadza się do interpretacji różnych pozycji Wspólnego Systemu Taryf Celnych (CCT). W tym samym celu można też odwoływać się do komentarzy do konwencji brukselskiej (the Explanatory Notes). Reasumując: skoro same listy obejmują precyzyjnie określone produkty i stosują tę samą nomenklaturę, co Wspólny System Taryf Celnych, pociąga to za sobą dwa podstawowe skutki prawne. Po pierwsze, warunkiem uznania produktów za rolne jest ich wyszczególnienie w Aneksie I lub rozporządzeniu 7a. Po drugie, interpretując te listy bierze się pod uwagę inne pozycje CCT oraz wytyczne w zakresie interpretacji tego systemu. Formalnie też rzecz ujmując, własna interpretacja tejże taryfy przez instytucje Wspólnot dopóty, dopóki oparta jest na nomenklaturze brukselskiej jest w istocie dla celów rozszerzenia Aneksu I wyłączona, chociaż wydaje się, że Trybunał ma w tej sprawie dość łagodne stanowisko.

7 W sprawie 131/80 Stremmel, ECR 1981, s. 851; w sprawie 77/83 Cilfit, ECR 1984, s. 1257.

8 W sprawie 2 i 3/62 Gingerbread, ECR 1962, s. 425.

W takim stanie prawnym faktyczne poszerzenie aneksu wynikało z tzw. „twórczej” interpretacji. Na przykład: aneks ten nie odnosi się do rozdziału 50 nomenklatury brukselskiej, dotyczącego m.in. jedwabiu, jakkolwiek rozdział I tej nomenklatury, który dotyczy zwierząt żyjących jest włączony do aneksu. W drodze interpretacji jedwabników, jako zwierząt żyjących, regulacje dotyczące produkcji jedwabiu mogły być podjęte (na podstawie art. 37). Porównywalnym przykładem było uwzględnienie izoglukozy, która była już dobrze znana w latach 50., ale która nie miała handlowego znaczenia przez następne 10 lat. Jako silny konkurent cukru produkt ten trzeba było włączyć w zakres regulacji rolnych w celu podtrzymania reżimu cukru. Przeprowadzono to, włączając izoglukozę do pozycji „inne cukry” (17.05 CCT), która to pozycja została włączona do Aneksu I w drodze rozporządzenia 7a Rady.

Pomimo wskazanych powyżej poważnych ograniczeń w rozszerzaniu zakresu wspólnej polityki rolnej w drodze interpretacji pewnych pozycji Wspólnego Systemu Taryf Celnych i komentarzy do konwencji brukselskiej zmierzających do objęcia nią nie wymienionych w aneksie ani w liście z rozporządzenia 7a produktów, konieczne okazało się – w przypadku zaistnienia związków funkcjonalnych, rozciągnięcie postanowień rolnych Traktatu na takie właśnie produkty. W pewnych przypadkach produkcja, sprzedaż i przeznaczenie na potrzeby konsumpcji lub przemysłu produktów zawartych w Aneksie I ma miejsce z zastosowaniem produktów w nim nie zawartych. Przykładami służyć mogą pestycydy używane przy produkcji owoców i warzyw oraz podawanie substancji hormonalnych zwierzętom gospodarskim. W takich przypadkach, jak wynika to z prawa precedenso-⁹, właśnie art. 37 stanowi właściwą podstawę prawną do podjęcia środków dotyczących takich, nie zawartych w aneksie, produktów. Na takiej też podstawie Trybunał podtrzymał moc wiążącą dyrektywy regulującej podawanie zwierzętom substancji hormonalnych, chociaż same jako takie nie są włączone do aneksu. Okazuje się zatem, że w sytuacjach wydawałoby się pozbawionych możliwości oddziaływania, gdy w grę wchodzi zdrowie i interes konsumenta, podstawą prawną regulacji może być i jest art. 37, stanowiący fundament dla całej legislacji prawno-rolnej.

Sytuacja ta nie pozostawia wątpliwości. Wspólnotowe prawo rolne z zasady obejmuje swym zakresem produkty żywnościowe a nawet inne, nie zawarte na listach, jeśli w grę wchodzi ważne interesy. Są i inne argumenty prawne przemawiające za ścisłymi związkami prawa żywnościowego i rolnego.

Pozostajemy jeszcze przy treści art. 32 traktatu, który *prima facie* ogranicza zakres wspólnej polityki rolnej do produkcji i handlu. Jednakże przy bliższym

⁹ Sprawa 68/86 UK kontra Council (hormones), ECR 1988, s. 855; sprawa 11/88 Commission kontra Council (pesticides residues), ECR 1989, s. 379.

wejrzeniu okazuje się, że nie wyklucza to możliwości, aby w oparciu o art. 37 podejmowane były środki dotyczące dalszych etapów, np. drugiego stopnia przetworzenia, konsumpcji czy wykorzystania przemysłowego o tyle, o ile środki te spełniają podwójne kryterium. Mianowicie winny one dotyczyć produktów z Aneksu I oraz muszą być konieczne i właściwe w świetle art. 33 (dawny 39 wg TWE). Ponieważ obydwa warunki nie zawsze są spełniane na tych dalszych etapach, główna część regulacji rolnych odnosi się do produkcji i handlu produktami z aneksu. Ustawodawstwo rolne może zatem obejmować sferę konsumpcji, a do zadań wspólnej polityki rolnej (art. 33 ust. 1d) należy, obok innych, bezpieczeństwo zaopatrzenia rozumiane w pełnym tego słowa znaczeniu, a więc jako ilościowe zabezpieczenie dostaw oraz jako bezpieczeństwo dostarczanej żywności z punktu widzenia jego jakości w celu ochrony zdrowia publicznego i uwzględniania preferencji konsumentów.¹⁰ Jeśli wziąć pod uwagę, że również na mocy art. 36 (dawny 42) możliwe jest nakładanie takich obowiązków na podmioty gospodarcze, jakich nie nakładają na nie art. 85–94, a należą do nich między innymi zasady dotyczące jakości produktów, to można przyjąć, że kwestie te w ogólności należą do prawa rolnego.

Można by powiedzieć, że zadania wspólnej polityki rolnej, wyrażone w art. 33 traktatu mają różny „ciężar gatunkowy”, a we wczesnych komentarzach część autorów wręcz ustalała „hierarchię” owych zadań z jednej strony, z drugiej zaś stała „hierarchię” pomiędzy interesami producentów i konsumentów.¹¹ Poglądy te nie znajdują uzasadnienia przy bliższej analizie postanowień traktatu, a w szczególności prac przygotowawczych. Jak pokazują bowiem les travaux préparatoires, zadaniem art. 33 (1) nie miało być wprowadzanie hierarchii między różnorodnymi interesami, wyrażonymi w zadaniach wspólnej polityki rolnej, ale miał on stanowić katalog celów, charakteryzujących ówczesne narodowe polityki rolne. Również charakter art. 33 (1) jako zbioru częstokroć wykluczających się interesów skłania do odrzucenia stałej hierarchii pomiędzy interesami producentów i konsumentów. Niemniej istotne jest przy tym podkreślenie, iż samo brzmienie punktu b art. 33 ust. 1, (w szczególności użycie określenia „equitable” zamiast proponowanego przez Francję „suffisant” dla odniesienia „poziomu życia” ludności rolniczej) wyłącza interpretację treści tego postanowienia, zgodnie z którą interesy producenta miałyby pierwszeństwo przed interesami konsumenta. Fakt, że w art. 33(1) więcej się mówi o produkcji niż konsumpcji nie przysparza argumentu, że zgodnie z jego naturą polityka rolna odnosi się przede wszystkim do produkcji rolnej i handlu, podczas gdy środki ochrony interesów konsumenta zazwyczaj tworzą część ogólnej polityki gospodarczej.

10 Zob. orzeczenia w sprawach wskazanych w przypisie 9.

11 Zob. w szczególności C. Megret: *La politique agricole commune en question*, Paris 1982, s. 5.

Ponieważ art. 33(1) zawiera różne sprzeczne interesy, jak to już wspomniano, pozostawało albo ustanowienie pewnej hierarchii między nimi albo ustalenie priorytetów w drodze swobodnego uznania przez instytucje Wspólnoty. Trybunał wybrał tę drugą możliwość poprzez zastosowanie do art. 33 zasad i interpretacji, które wypracowane zostały w odniesieniu do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. Tymczasem na wczesnym etapie Trybunał stwierdził, „że te zadania, które mają chronić zarówno interesy rolników jak i konsumentów, nie mogą być jednocześnie w pełni osiągnięte, co prowadzi do wniosku, że Wspólnota winna wyważać te interesy”.¹² Później Trybunał sformułował to jeszcze dobitniej: „Przy realizacji tych celów instytucje Wspólnoty muszą zapewnić stałą harmonizację, wynikającą z konfliktu między tymi zadaniami wziętymi indywidualnie oraz gdzie to jest niezbędne przyznać jednemu z nich pierwszeństwo w celu zaspokojenia potrzeb ekonomicznych lub warunków, w kontekście których decyzja jest podejmowana”.¹³

Formuła ta stała się obowiązującym prawem precedensowym. Zazwyczaj jako uzasadnienie szerokiego swobodnego uznania Trybunał wskazuje charakter polityki rolnej, wymagający ciągłej oceny „ogólnej sytuacji gospodarczej”. Różnorodny charakter zadań z art. 33(1) pokazuje, że nie ustanawia on konkretnych (rzeczywistych) ograniczeń swobodnego uznania przynależnego Wspólnocie w oparciu o art. 37. Dlatego instytucje Wspólnot w interpretacji różnych interesów mogą, zależnie od potrzeb i poglądów, ustanawiać priorytety i wybierać niemal każdy kierunek działania.

Jednakże w wykonywaniu swobodnego uznania Wspólnota winna brać pod uwagę różne kwestie „horyzontalne”, które zależnie od okoliczności są właściwe (adekwatne) do oceny sytuacji w sektorze rolnym oraz do doboru odpowiednich środków. Zgodnie z Trybunałem „działania w celu osiągnięcia zadań wspólnej polityki rolnej (w szczególności za pomocą wspólnych organizacji rynku), nie mogą pomijać wymogów odnoszących się do interesu publicznego, takiego jak ochrona konsumentów, czy ochrona zdrowia i życia ludzi i zwierząt, wymogów które instytucje Wspólnoty muszą brać pod uwagę przy wykonywaniu swoich uprawnień”.¹⁴ Jeśli weźmie się też pod uwagę, że prawo do swobodnego uznania w wyznaczaniu priorytetów polityki rolnej winno być wykonywane w interesie ogółu, a nie w interesie określonych grup,¹⁵ to w kontekście znacznie zmienionych warunków społecznych na tle powtarzających się poważnych zaburzeń w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności (np. choroba BSE bydła wołowego, wystę-

12 Sprawa 5/67 Beus, ECR 1968, s. 83.

13 Sprawa 5/73 Balkan, ECR 1973, s. 1091; sprawa 311/90 Hierl, ECR 1992, s. 2061.

14 Sprawa 68/86 powołana w przypisie 9.

15 Sprawy 9 i 11/71, Cie d'Approvisionnement, ECR 1972, s. 391.

powanie dioksyn w produktach), stwarzało to asumpt do istotnych przesunięć w formułowaniu tychże priorytetów w kierunku skuteczniejszego zabezpieczenia jakości produktów rolnych z punktu widzenia ochrony zdrowia publicznego. Wymogi te posunęły się znacznie dalej po traktacie z Maastricht, który zdecydowany nacisk położył na ochronę zdrowia oraz jakości i bezpieczeństwa produktów rolnych, a w ramach nowego, integracyjnego podejścia zobowiązał do prowadzenia takiej wspólnej polityki rolnej, która przyczyniałaby się do osiągnięcia tych celów.

Można przyjąć, że w orbicie wspólnotowego prawa rolnego pozostają bardzo istotne „pola” prawa żywnościowego. Podstawa prawna dla rozległej i ważnej części prawa żywnościowego jest ta sama (art. 37), co dla ustawodawstwa stricte rolnego. Wspólny przedmiot regulacji, tj. produkty rolne, określony jest w drodze siatki pojęciowej rolnego rodowodu i obejmując produkty żywnościowe nie tylko pierwszego stopnia przetworzenia, ale i kolejnych przetworzeń – pod warunkiem zachowania pewnych wymogów, wyznacza zakres prawa rolnego. Co więcej, w pewnych przypadkach podstawą prawną regulacji dotyczących stosowania w produkcji lub w przetwórstwie żywności pewnych produktów nierolnych (pestycydy, hormony) również stanowi art. 37 traktatu. I chociaż wiele postanowień rolnych traktatu służyło pierwotnie przede wszystkim realizacji zasady swobodnego przepływu towarów, to z upływem czasu straciła ona na znaczeniu, a stosownie do zmieniającej się sytuacji nastąpiło istotne przeformułowanie zadań i priorytetów wspólnej polityki rolnej w kierunku wzmocnienia jakości produktów rolnych w celu ochrony zdrowia publicznego oraz uwzględniania preferencji konsumentów.