

STUDIA I RAPORTY IUNG - PIB

ZESZYT 6

2007

Jerzy Szymona

*Katedra Ekologii Rolniczej
Akademia Rolnicza w Lublinie*

SYSTEM CERTYFIKACJI W ROLNICTWIE EKOLOGICZNYM

Wstęp

Rolnictwo ekologiczne jest systemem produkcji rolniczej opartym na wykorzystaniu naturalnych procesów zachodzących w gospodarstwie rolniczym. Wszystkie środki produkcji potrzebne w uprawie roślin czy chowie zwierząt powinny być wytworzone w obrębie gospodarstwa, z wyjątkiem listy środków dozwolonych do stosowania w gospodarstwie ekologicznym pochodzących z zewnątrz, traktowanych jako dodatki uzupełniające (6). Produkcja żywności ekologicznej podlega regulacjom prawnym, obejmującym uprawy rolnicze, chów zwierząt, przetwórstwo i rynek żywności ekologicznej. Przestrzeganie obowiązujących przepisów prawnych powierzono kontroli zewnętrznej, którą sprawują upoważnione jednostki certyfikujące.

Komentarzem objęto europejskie i polskie przepisy prawne dotyczące rolnictwa ekologicznego. Wskazano na sprzeczności pomiędzy europejskim a polskim prawodawstwem w zakresie kontroli i certyfikacji rolnictwa ekologicznego. W pracy wykorzystano dane publikowane przez Międzynarodową Federację Ruchów Rolnictwa Ekologicznego wraz z komentarzami i opracowaniami o rolnictwie ekologicznym.

Europejskie przepisy prawne

Rolnictwo ekologiczne w krajach Unii Europejskiej zostało uregulowane Rozporządzeniem Rady Ministerialnej Wspólnoty Europejskiej Nr 2092/91 z 24 czerwca 1991 r. ogłoszonym w oficjalnym dzienniku Nr L-198/9 w dniu 22 lipca 1991 r. (2). Rozporządzenie jest aktem prawnym nadrzędnym w stosunku do prawa krajowego, obowiązującym wszystkich i musi być wdrożone w państwowy system prawny bez zmian (skrótów, poprawek, interpretacji) przez każdego z członków – państw Unii Europejskiej.

Omawiane rozporządzenie reguluje funkcjonowanie rynku żywności ekologicznej w Unii Europejskiej. Charakterystyczną cechą tego rynku jest kontrola zewnętrzna procesu produkcji i dystrybucji po to, żeby konsument był pewien, iż otrzymuje żywność faktycznie ekologiczną. Unia Europejska nie powołała ponadnarodowej jednostki certyfikującej, nie ustanowiła „super rewizora” kontrolującego cały unijny rynek

żywności ekologicznej. Natomiast rozporządzenie nr 2092/91 daje każdemu rządowi państwa członkowskiego uprawnienie do powołania własnego krajowego systemu kontroli. Systemy te nie zamykają się do granic państwa członkowskiego, ale są uznawane w całej Unii. Produkty rolnictwa ekologicznego wytworzone i uznane w poszczególnych krajach mogą być sprzedawane w całej Unii jako towary pochodzenia ekologicznego. Jednak jest co najmniej dziwne, że nie dotyczy to działalności jednostek kontrolnych. Zdecydowana większość jednostek certyfikujących, mimo braku formalnych przeszkód, działa wyłącznie na terenie własnego kraju. Aktualnie w krajach Unii Europejskiej działa kilkadziesiąt organizacji kontrolujących. Muszą one uzyskać akceptację rządu państwa, w którym są zarejestrowane oraz Komisji Europejskiej, która wpisuje je na listę uznanych organizacji (1).

Rozporządzenie nr 2092/91 składa się z 16 artykułów i 8 załączników. Na wstępie rozporządzenie porządkuje nazewnictwo (artykuł 2). W krajach UE funkcjonują różne nazwy rolnictwa ekologicznego. Rozporządzenie nie narzuca jednej, ale przyjmuje trzy równorzędne, oficjalne nazwy rolnictwa: ekologiczne, biologiczne, organiczne. Jednak w każdym państwie członkowskim obowiązuje jedna nazwa prawnie chroniona, a pozostałe traktowane są jako nieoficjalne synonimy. Ostatnia aktualizacja rozporządzenia nr 2092/91 z dnia 12 sierpnia 2005 r. informuje, że w Polsce oficjalną nazwą określającą ten system rolnictwa jest przymiotnik „ekologiczne”. W rozporządzeniu nr 2092/91 podaje się, że nazwy równorzędne (ekologiczne, biologiczne, organiczne) są zastrzeżone wyłącznie dla produktów pochodzenia ekologicznego. Także nazwy mogące sugerować nabywcy, że jest to żywność ekologiczna, na przykład słowa z przedrostkami bio- lub eko- nie mogą być używane. Złamanie tego zakazu pociąga za sobą karne konsekwencje prawne.

Rozporządzenie nr 2091 jest milowym krokiem na drodze rozwoju rolnictwa ekologicznego w Europie. Co ciekawe większość treści zajmują nie zasady produkcji rolnej na poziomie gospodarstwa, ale problemy dystrybucji żywności. Ustawodawca celnie ocenił, że problematyka funkcjonowania rynku stanowi istotę powodzenia idei żywności o dużej wartości biologicznej, nawet w krajach o wysokiej organizacji społecznej.

System kontroli w Unii Europejskiej powołany rozporządzeniem nr 2092/91 wyklucza sprzedaż produktów ekologicznych bez potwierdzenia nadanego przez jednostkę certyfikującą. Jeżeli gospodarstwo rolnicze spełnia wymogi art. 6 i 7 rozporządzenia, ale nie zostanie poddane kontroli upoważnionej jednostki, to nie może wprowadzać do obrotu wytworzonych tam faktycznie ekologicznych płodów. Ekologiczny towar na rynku musi być objęty programem kontroli upoważnionej jednostki certyfikującej. W tym momencie wiarygodność tego produktu rozkłada się na dwa podmioty: producenta i jednostkę kontrolną. Prowadzi to do wzrostu zaufania konsumenta, że ekologiczny produkt, którego on poszukuje jest nim faktycznie. Wszystkie zabezpieczenia prawnosystemowe kontroli i certyfikacji mają jeden cel: udowodnienie ekologicznej jakości produktu oferowanego konsumentowi.

Rozporządzenie nr 2092/91 dotyczy, najogólniej rzecz biorąc, zasad produkcji żywności ekologicznej. Obejmuje ono także środki do produkcji rolnej, takie jak: nawozy, pasze, środki ochrony roślin. Jednak zgodnie z art. 1 rozporządzenia obligatoryjną

kontrolą jednostek certyfikujących objęte są wyłącznie wszystkie nieprzetworzone płody rolne oraz przetworzone płody rolne, ale tylko te, które są przeznaczone do spożycia przez ludzi i w postaci paszy dla zwierząt.

System kontroli ustanowiony w rozporządzeniu obejmuje wbrew pozorom nie gospodarstwa rolnicze, przetwórnice, zakłady produkcyjne, tylko producentów rozumianych jako osoby fizyczne lub prawne, mające zdolność do czynności prawnych. Producentem jest więc osoba odpowiedzialna za kontrolowany podmiot gospodarczy, identyfikowany nazwiskiem właściciela lub nazwą firmy, w którym prowadzona jest produkcja zgodna z zasadami wymienionymi w rozporządzeniu. Produkcją jest wytwarzanie, przetwarzanie i import z trzeciego kraju. Jest nią także konfekcjonowanie produktów ekologicznych, przeznaczonych do sprzedaży. Państwo członkowskie może zwolnić z obowiązkowej kontroli sklepy prowadzące sprzedaż produktów wcześniej przygotowanych do handlu detalicznego, czyli zapakowanych i oznakowanych etykietą producenta. W takim przypadku sklep, w którym sprzedawane są produkty ekologiczne zapakowane i oznakowane w opakowania jednostkowe nie podlega kontroli, ale sklep, w którym produkty ekologiczne sprzedaje się luzem musi posiadać certyfikat jednostki kontrolnej.

Rozporządzenie przyjmuje, że wszyscy producenci produktów rolnictwa ekologicznego posiadają stosowną wiedzę o tym systemie. Znają wszelkie przepisy prawne, także te, które tylko dotyczą zagadnień związanych z rolnictwem ekologicznym. Stąd też producent ponosi pełną odpowiedzialność za zgodność swoich produktów uznanych za ekologiczne z zasadami rozporządzenia. Jeżeli jednostka certyfikująca wykonując obowiązkową kontrolę stwierdzi, po prawidłowo wykonanej i udokumentowanej kontroli, że producent spełnia wymogi rozporządzenia, honorując jego działalność stosownym certyfikatem, a inny organ kontrolny lub konsument udowodni fałszerstwo producenta, to odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosi producent, a nie jednostka certyfikująca.

Każde państwo członkowskie ustanawia własny krajowy system kontroli, prowadzony przez wyznaczony urząd lub urzędy administracji publicznej. Rozporządzenie wskazuje warianty krajowych systemów kontroli:

- pierwszy, polega na utworzeniu państwowego systemu kontroli, w którym rząd powołuje własną organizację (np. Dania);
- drugi, gdy rząd danego państwa zatwierdza systemy kontrolne prywatnych organizacji. W większości krajów europejskich funkcjonuje ten drugi model;
- może także istnieć model mieszany (Wielka Brytania), gdzie obok państwowego systemu kontroli działają organizacje prywatne.

Niezależnie od przyjętego modelu systemu kontroli, odpowiedzialność za właściwe jego funkcjonowanie spoczywa na władzach państwowych danego kraju członkowskiego.

Każdy producent prowadzący w danym kraju członkowskim UE działalność zgodną z rozporządzeniem zobowiązany jest w pierwszej kolejności zgłosić ten fakt do urzędu państwowego. W Polsce urzędem tym jest Główny Inspektorat Jakości Handlowej

Artykułów Rolno-Spożywczych. Następnie producent musi poddać się kontroli upoważnionej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi jednostki kontrolnej. Administracja publiczna nie kontroluje producentów, ale nadzoruje działalność zatwierdzonych jednostek certyfikujących.

Kontrole producentów wykonuje tylko jednostka certyfikująca, według własnej procedury kontroli. W trakcie kontroli inspektorzy jednostki kontrolnej zbierają tylko informacje niezbędne do stwierdzenia zgodności działalności producenta z rozporządzeniem. Wszelkie inne dane nie powinny być pozyskiwane w czasie kontroli. Art. 8.2 rozporządzenia upoważnia państwa członkowskie do żądania dodatkowych informacji, które uznają za niezbędne do właściwego nadzoru nad producentami. Jednak te informacje mogą także dotyczyć tylko zagadnień związanych z realizacją rozporządzenia. Jednostka kontrolna jest zobligowana dostarczyć tego typu informacje nadzorowi państwowemu.

Jednostka kontrolna corocznie sporządza raport dla nadzoru państwowego, zawierający wykaz producentów i zwięzłe sprawozdanie ze swojej działalności. Wykaz producentów składa się z listy nazwisk lub nazw firm oraz adresów producentów, podlegających systemowi kontroli. Raport powinien zostać złożony do końca stycznia przyszłego roku, za rok ubiegły.

Art. 8.3 rozporządzenia nakłada na nadzór państwowy obowiązek prowadzenia aktualnej listy zawierającej nazwy (nazwiska) i adresy producentów, udostępnianej na żądanie zainteresowanych stron. Lista ta może zawierać wyłącznie nazwy (nazwiska) i adresy producentów. Potwierdza to jeszcze dobitniej art. 9.7b podając, że wszelkie informacje i dane szczegółowe uzyskane przez jednostkę kontrolną w trakcie wykonywania kontroli nie mogą być udostępnione nikomu poza producentem i właściwym nadzorem państwowym.

Polskie przepisy prawne

W Polsce ustawą z dnia 16 marca 2001 r. (7) przyjęto system prywatnych jednostek kontrolnych, nakładający na strony zaangażowane w systemie (służby państwowe, jednostki kontrolne, producenci) określone obowiązki. Urzędami odpowiedzialnymi nad naszym systemem są: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Takie rozwiązanie jest niezgodne z europejskimi rozwiązaniami. Artykuł 9.4 rozporządzenia nr 2092/91 przewiduje, że „w przypadku przeprowadzania kontroli przez prywatne jednostki, państwa członkowskie wyznaczają urząd zatwierdzający i nadzorujący takie organa”. Nasze przepisy w tej ustawie przewidziały aż dwa urzędy kontrolno-nadzorujące.

Dostosowując polskie prawo do przepisów unijnych sejm przyjął w dniu 20 kwietnia 2004 roku ustawę kompetencyjną o rolnictwie ekologicznym (8), która zastąpiła „starą” ustawę z dnia 21 marca 2001 roku. Nowa ustawa określa zadania polskich jednostek organizacyjnych, pracujących – co podkreślono – zgodnie z przepisami Unii Europejskiej. Ustawa powieliła przepisy dotyczące obowiązków Ministra Rolnictwa

i Rozwoju Wsi, Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, jednostek certyfikujących, które znajdowały się w ustawie z dnia 21 marca 2001 roku. Wprowadza jednak do systemu rolnictwa ekologicznego nowe podmioty. Takim novum jest Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, któremu jednostka certyfikująca przekazuje do dnia 31 października wykaz producentów, którzy spełnili wymagania rolnictwa ekologicznego, w celu przyznania płatności przewidzianych w programach rolnośrodowiskowych dla gospodarstw ekologicznych. Drugą nową jednostką przywołaną w ustawie jest Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, któremu zleca się prowadzenie wykazu nasion, materiału siewnego i rozmnożeniowego dozwolonego w rolnictwie ekologicznym. Ponadto ustawa zobowiązuje Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do powołania drogą rozporządzenia jednostek zatwierdzających nawozy, środki ochrony roślin i materiał rozmnożeniowy dozwolony do stosowania w rolnictwie ekologicznym.

W rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (3) podano, że organem zatwierdzającym i publikującym listę nawozów dozwolonych w rolnictwie ekologicznym jest Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa (IUNG) w Puławach. Jednostką odpowiedzialną za dopuszczenie do stosowania biologicznych środków ochrony roślin jest Instytut Ochrony Roślin (IOR) w Poznaniu (4).

W przygotowywanej w pośpiechu przed akcesją ustawie nie ustrzeżono się przed błędami stojącymi w sprzeczności z przepisami europejskimi. Takim przykładem jest zapis uprawniający Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych do sprawdzenia u producentów skuteczności kontroli wykonywanych przez upoważnione jednostki certyfikujące. Takiego przepisu nie ma w rozporządzeniu nr 2092/91, wręcz przeciwnie, podkreśla się, że producenta kontroluje wyłącznie jednostka kontrolna, a nadzór państwowy sprawuje pieczę tylko nad jednostkami kontrolnymi (5). Ponadto polska ustawa zobowiązuje jednostki kontrolne do uzyskania akredytacji w zakresie rolnictwa ekologicznego zgodnie z normą PN-EN 45011 „Wymagania ogólne dotyczące działania jednostek prowadzących systemy certyfikacji wyrobów”, gdy z kolei przepisy europejskie mówią tylko o spełnieniu wymagań normy EN 45011, bez konieczności uzyskiwania akredytacji przez jednostkę kontrolną. Wpływa z tych rozważań wniosek, iż polskie przepisy prawne w obszarze rolnictwa ekologicznego są ostrzejsze od przepisów europejskich, co może być przyczyną zawetowania ich przez Komisję Europejską.

Kontrola i certyfikacja gospodarstw rolniczych

Rolnik po podjęciu decyzji o przekształcaniu swojego gospodarstwa w kierunku produkcji ekologicznej, wypełnia standardowy druk zgłoszeniowy opracowany przez Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Jeden egzemplarz zgłoszenia wysyłany jest do Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, a drugi do wybranej jednostki certyfikującej. Data zgłoszenia staje się początkiem przedstawiania gospodarstwa na produkcję ekologiczną.

Okres przejściowy do osiągnięcia statusu gospodarstwa ekologicznego trwa minimum dwa lata, z wyjątkiem trwałych użytków zielonych, których czas transformacji może zostać skrócony do jednego roku oraz upraw wieloletnich (sadów, plantacji jagodowych itp.), których czas przestawiania nie może być krótszy niż trzy lata.

Jednostka certyfikująca przeprowadza co rok obowiązkową kontrolę. Po okresie przejściowym jednostka certyfikująca potwierdza stosownym certyfikatem status gospodarstwa ekologicznego. Kontrola obejmuje przegląd obiektów gospodarczych i wszystkich pól gospodarstwa. Inspekcja jednostki ocenia uprawy polowe i chów zwierząt na zgodność z przepisami o rolnictwie ekologicznym. Sprawdza rzetelność prowadzonej przez rolnika dokumentacji, a w przypadkach wątpliwych pobierane są próbki do analiz.

Kontrola przetwórstwa produktów ekologicznych

Całość procesu produkcyjnego podlega ocenie jednostki kontrolującej. Właściciel zakładu przetwórczego podejmujący decyzję o przetwarzaniu surowców ekologicznych zgłasza się do jednostki kontrolującej, dostarczając dokumenty potrzebne do oceny zakładu i procesu przetwórstwa.

Wstępna dokumentacja obejmuje:

1. Pełny opis zakładu, z podaniem:

- obiektów używanych do przyjmowania surowców ekologicznych,
- linii technologicznych służących do przetwarzania surowców ekologicznych,
- pomieszczeń do pakowania przetworzonych produktów ekologicznych,
- magazynów do przechowywania gotowych produktów,
- jeżeli surowiec nie jest przetwarzany w jednym zakładzie, to do opisu zakładu dołącza się opis sposobu transportu pomiędzy obiektami biorącymi udział w procesie przetwórstwa.

2. Wstępna dokumentacja zawiera także:

- opis procesu przetwarzania, zgodny z wymogami przetwórstwa ekologicznego,
- źródła pozyskiwania surowców ekologicznych,
- dodatki biorące udział w procesach przetwórczych,
- opakowania produktów ekologicznych.

Dostarczone dokumenty są weryfikowane przez jednostkę. Jeżeli nie wykazują braków podpisywana jest umowa obejmująca całość dostarczonej wstępnie dokumentacji, plus zobowiązanie do stosowania przepisów rozporządzenia nr 2092/91 oraz deklarację poddania się restrykcjom w przypadku złamania zasad przetwórstwa ekologicznego.

Na podstawie dostarczonych dokumentów jednostka kontrolna przeprowadza wstępną kontrolę. Jeżeli jednostka kontrolna zaakceptuje obiekty i procesy technologiczne oraz zatwierdzi nabór surowców ekologicznych, to właściciel przetwórci uzyskuje certyfikat i może z dniem jego dostarczenia zacząć przetwórstwo produktów ekologicznych.

Wnioski

1. Polskie przepisy prawne dotyczące certyfikacji w rolnictwie ekologicznym, oparte na regulacjach europejskich, różnią się w niektórych zapisach od prawa europejskiego. Należałoby zmienić treść niektórych artykułów ustawy o rolnictwie ekologicznym i rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

2. Należy usprawnić polski system certyfikacji poprzez powołanie, zgodnie z przepisami europejskimi, jednej jednostki nadzoru państwowego nad prywatnymi jednostkami certyfikującymi.

Adres do korespondencji:

*dr hab. Jerzy Szymona
Katedra Ekologii Rolniczej
Akademia Rolnicza
ul. Akademicka 13
20-950 Lublin
tel. (+ 81) 445-68-95*

