
Stanisław Kowalczyk

Podwójna jakość żywności: nowe zjawisko rynkowe czy protekcjonizm państwowy

Streszczenie: Artykuł dotyczy nowego zjawiska na rynku unijnym, jakim od kilku lat jest tzw. podwójna jakość żywności. Zagadnienie to stało się przedmiotem wielu spotkań i dyskusji, tak na szczeblu poszczególnych krajów unijnych, jak i na forum głównych organów UE (Parlament, Rada i Komisja). Wprowadzono nowe uregulowania prawne, prowadzone są kontrole oraz badania żywności w zakresie jej jakości, a w zasadzie jej jakościowego zróżnicowania w poszczególnych krajach członkowskich. W artykule podjęto próbę oceny, na ile jest to rzeczywisty problem gospodarczy i rynkowy, a na ile działania zmierzające do wprowadzenia na wspólnym rynku nowych form protekcjonizmu państwowego w zakresie produkcji i obrotu żywnością, a więc tej części rynku, która i tak jest w największym stopniu objęta zharmonizowanym prawem unijnym.

Słowa kluczowe: żywność, podwójna jakość żywności, rynek unijny, protekcjonizm

Double food quality: new market phenomenon or state protectionism

Summary: The article deals with the new phenomenon on the EU market, which has been the so-called dual food quality. This issue was the subject of many meetings and discussions, both at the level of individual EU countries and at the forum of the main EU bodies (Parliament, Council and Commission). New legal regulations were introduced, food inspections and tests are carried out in terms of its quality, and in principle its qualitative differentiation in individual Member States. The article attempts to assess to what extent this is a real economic and market problem, and to what extent the activities aimed at introducing new forms of state protectionism in the field of production and trade in food on the common market, i.e. the part of the market that is the most covered by harmonized EU law.

Keywords: food, dual food quality, the EU market, protectionism

JEL: O13, Q13, Q 17, Q18

Zarys problemu

We współczesnej gospodarce dominują dwie przeciwstawne tendencje. Z jednej strony postępująca liberalizacja stosunków ekonomicznych, prowadząca do minimalizacji funkcji państwa i rosnącego znaczenia podmiotów gospodarczych (korporacji). Z drugiej, podejmowane są na różnych szczeblach wysiłki zmierzające do ograniczenia narastających turbulencji, nieskuteczności mechanizmu rynkowego oraz nieprzewidywalności zachodzących zmian. Widoczne jest to szczególnie w sektorze żywności oraz jego otoczeniu. Zasadniczym argumentem na rzecz takich działań jest konieczność ochrony zdrowia i życia konsumentów, wobec coraz bardziej agresywnych zachowań producentów żywności, powodujących wprowadzanie na rynek żywności zafałszowanej i niebezpiecznej pod względem zdrowotnym. Przyczyniło się to zarówno do podejmowania działań ograniczających wynaturzenia mechanizmu rynkowego, jak i wzmagających bezpieczeństwo żywnościowe konsumentów i żywności.

Procesy te zostały dodatkowo skomplikowane pandemią koronawirusa w 2020 r., która w sposób istotny wpłynęła nie tylko na powyższe procesy, lecz była przyczyną nowych zjawisk, jak załamanie rytmiczności dostaw żywności na rynek, turbulencje na światowych giełdach rolnych, ogólne zmniejszenie stanu bezpieczeństwa żywnościowego wielu regionów i państw.

Podejmowane działania mają różny charakter, lecz generalnie dominuje ustanawianie kolejnych restrykcji, ograniczeń oraz limitacji, zazwyczaj w formie regulacji prawnych, zaliczanych przez D.C. North'a do instytucji formalnych (North, 1994). Prowadzą one do wyhamowania, czy redukcji niekorzystnych zjawisk rynkowych, lecz także do zaburzenia warunków konkurencyjności, szczególnie gdy obowiązują wyłącznie w pojedynczym kraju lub wybranej grupie państw.

Procesom tym towarzyszą zmieniające się zachowania konsumentów rozumiane jako procesy wyboru, akceptowania i odrzucania produktów (Solomon, 2006), czy jako czynności związane z zaspokajaniem potrzeb konsumpcyjnych (Kieźel red., 2010), a także co istotne, nowe formy i modele organizacji biznesu, czyli sposoby jakimi firmy tworzą, dostarczają i przechwytyują wartość, zapewniając sobie zyski (Osterwalder, Pigneur, 2012), będące z kolei konsekwencją procesów dostosowawczych po stronie firm i podmiotów gospodarczych. Następuje zatem swoista konfrontacja zachowań konsumentów oraz firm, w tym drugim przypadku przybierających postać ewoluujących modeli biznesowych.

Przykładem powyższych procesów są kraje unijne oraz rozbudowany system regulacji obowiązujący w tej grupie. W pierwszej kolejności dotyczy to rynku żywności. Zapewnia to wprawdzie wysoki poziom bezpieczeństwa unijnym konsumentom, lecz prowadzi także do wzrostu kosztów produkcji i osłabienia pozycji konkurencyjnej firm spożywczych z UE na rynku globalnym. Może być także narzędziem wewnętrznej walki konkurencyjnej pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi. Jak wiele na to wskazuje, takim kontrowersyjnym i spornym obszarem jest od kilku lat tzw. podwójna jakość żywności (*dual food quality*).

Celem tego opracowania jest wykazanie, jak współcześnie kształtują się relacje pomiędzy konsumentami a rynkowym zachowaniem firm, na przykładzie tzw. podwójnej jakości żywności. Celem dodatkowym – nie mniej ważnym – jest próba wykazania, jak polityka, a dokładniej cele polityczne, mogą dominować nad życiem ekonomicznym w odniesieniu do regulacji prawnym w krajach Unii Europejskiej. Innymi słowy, w tym drugim wymiarze jest to próba odpowiedzi na pytanie, czy działania organów unijnych w zakresie tzw. podwójnej jakości żywności to *jeszcze* dbałość o uczciwe warunki konkurencji, czy *już* forma protekcji państwowej? Protek-

cji zaburzającej warunki konkurencyjności, tym bardziej, że obowiązującej wyłącznie w wybranej grupie krajów (tu: krajów UE), choć realizowanej pod hasłem ochrony interesów wszystkich konsumentów.

Tak postawiony cel główny opracowania wymaga zdefiniowania pojęcia „podwójna jakość żywności”. Według Komisji Europejskiej, oznacza ono: *towary wprowadzane do obrotu na jednolitym rynku pod tą samą marką lub znakiem towarowym, lecz o różnej zawartości, składzie lub jakości w poszczególnych państwach członkowskich UE* (Komisja Europejska, 2017b). Ujęcie takie jest dosyć ogólne, ponadto, jak podkreślono w dalszej części *Komunikatu* KE, powyższe określenie:

- (1) nie oznacza, że wszystkie produkty w każdej części jednolitego rynku muszą być identyczne,
- (2) przedsiębiorstwa spożywcze mają prawo wprowadzać do obrotu i sprzedawać towary o różnym składzie lub o różnych właściwościach,
- (3) tzw. stała jakość nie jest jednak koniecznie tożsama z wprowadzaniem identycznych produktów na różnych obszarach geograficznych. Produkty są bowiem dostosowywane do preferencji lokalnego konsumenta oraz do nawyków żywnościowych, które w poszczególnych regionach/krajach mogą być diametralnie różne, a także mogą występować obiektywne różnice w zaopatrzeniu, wynikające z dostępności geograficznej lub sezonowości surowców. Przyznano to nawet w materiale Parlamentu Europejskiego, w którym omawiano wyniki testów tzw. podwójnej jakości żywności, w czasie których okazało się, że np. konsumenci czescy preferowali wersję wędlin z mniejszą zawartością mięsa i większą tłuszczu, pomimo że generalnie uznawano taki produkt za mniej wartościowy (European Parliament, 2017).

Już nawet to pobieżne zestawienie może wprowadzić sporo niejasności co do rzeczywistego statusu zjawiska, jakim jest tzw. podwójna jakość. W zasadzie nie ma wątpliwości tylko w jednej podstawowej sprawie, że każdy producent musi przestrzegać prawa i postępować zgodnie z jego literą.

Skąd zatem powstał problem tzw. podwójnej jakości żywności w UE? Oficjalnie, po raz pierwszy na forum organów UE pojawił się 6 marca 2017 r. na posiedzeniu Rady Ministrów Rolnictwa i Rybołówstwa. Został wniesiony przez delegacje trzech państw, tj. Słowacji, Czech i Węgier (Council, 2017). Przyjęto, że państwa członkowskie będą informowały Komisję o stwierdzonych przypadkach sprzedaży produktów spożywczych tej samej marki, w identycznych opakowaniach, lecz o różnej jakości i różnej zawartości poszczególnych składników. Komisja podejmie stosowne działania zmierzające do ochrony ekonomicznych interesów konsumentów w poszczególnych krajach, zagrożonych stwierdzonymi praktykami. Rada Unii Europejskiej zaakceptowała 9 marca 2017 r. propozycję Komisji o podjęciu prac nad uregulowaniem kwestii podwójnej jakości żywności w UE (Conclusions, 2017).

Tzw. czeska lista

Problem podwójnej jakości żywności na forum jednolitego rynku pojawił się jednak znacznie wcześniej, bo już w 2012 r., wprawdzie za sprawą Czech, a następnie Słowacji. Przedstawiciele tych dwóch krajów określone zastrzeżenia kierowali przede wszystkim pod adresem polskich firm spożywczych. Zarzuty dotyczyły tego, że polskie produkty spożywcze przeznaczone na rynek czeski oraz słowacki są znacznie niższej jakości, niż te przeznaczone na rynek polski.

Tak powstał problem podwójnej jakości żywności, aczkolwiek jego sens był odmienny od obecnego rozumienia tego zjawiska. Czeskie – a także słowackie – służby kontrolne starały się wykazywać, że produkty wyższej klasy kierowane są na rynek polski, natomiast te jakościowo gorsze, na rynki państw sąsiednich, w tym głównie czeski i słowacki. Nie było to zatem równoznaczne z próbą wprowadzenia klienta w błąd poprzez oferowanie produktu pod taką samą marką i identycznie opakowanego, lecz o zmienionym składzie, co oferowanie produktu o różnej jakości na różnych rynkach. Z samej istoty nie było to jednak działanie kolidujące z prawem. Źródło sprzeciwu wynikało z faktu, że polskie produkty były tańsze i chętniej kupowane przez konsumentów czeskich czy słowackich, co odbijało się negatywnie na rodzimych producentach żywności. Ograniczało konkurencyjność firm tych krajów oraz możliwości rozwoju i to w sytuacji, gdy ich samowystarczalność żywnościowa kształtowała się znacznie poniżej 100 proc., podczas gdy Polski – znacznie powyżej tej granicy. Czechy i Słowacja rozpoczęły zatem działania zmierzające do ograniczenia dostępu polskiej żywności do swoich rynków.

Początkiem były poszerzone kontrole produktów spożywczych, w tym zwłaszcza polskich. Pretekstem była tzw. afera solna w Polsce, związana ze stosowaniem soli wypadowej w produkcji żywności przez niektóre firmy spożywcze¹. Czeska Państwowa Inspekcja Rolniczo-Żywnościowa (*Státní zemědělská a potravinářská inspekce*) w połowie 2012 r. uruchomiła stronę internetową: <http://www.potravinynapranari.cz/>, działającą do dziś, na której zamieszczano wyniki prowadzonych kontroli. Produkty kwalifikowane były do trzech kategorii: o zaniżonej jakości, zafałszowane i niebezpieczne dla zdrowia konsumentów. W pierwszych miesiącach działania listy większość produktów pochodziła z Polski. Problem w tym, że znalazły się na niej produkty sieci handlowych, działających w wielu krajach, w tym w Polsce i Czechach. I to sieci handlowe decydowały o zakupach produktów wprowadzanych do obrotu, także na terenie Czech, a nie polscy producenci żywności. Po drugie, zakwestionowano znaczną część polskich produktów – głównie w detalu – z uwagi na wady mikrobiologiczne (pleśń, zepsucie, zgniliznę, niewłaściwy zapach, przeterminowanie, itd.). Jak stosunkowo łatwo stwierdzić, taki stan żywność osiąga przez niewłaściwe przechowywanie oraz transport w nieodpowiednich warunkach. Żywność „wychodząca” z firmy spożywczej raczej nie zawiera pleśni czy śladów zepsucia, była bowiem stosunkowo niedawno wytworzona. Jednak służby czeskie konsekwentnie przestrzegały przed zepsutą, przeterminowaną polską żywnością (Havel, 2013; Svoboda, 2016). Było to zatem działanie mające wprost na celu zdyskredytowanie polskiej żywności w oczach czeskiego konsumenta.

W pierwszym roku (2012) na liście znalazło się prawie 700 produktów, jednak nie tylko z Polski, także z samych Czech oraz Słowacji, Wietnamu, Turcji, Chin, Hiszpanii, Indii, Grecji, itd. Analiza produktów „zakwestionowanych” przez czeskie służby kontroli żywności, poza etycznymi czy moralnymi, budzi jednak także inne wątpliwości. Całą kampanię rozpoczęto pod hasłami walki z podwójną jakością żywności. Jednak na tzw. czeskiej liście, na około 5260 produktów (stan na dzień: 31.01.2021), jakie znalazły się na niej od 2012 r., podział według przyczyny zakwestionowania jest następujący: niewłaściwa jakość – 25,3 proc. produktów,

¹ Sól wypadowa to zanieczyszczony chlorek sodu, powstający jako produkt uboczny procesów wykorzystujących solankę. Większość właściwości fizycznych soli wypadowej jest identyczna z właściwościami chlorku sodu, będącego podstawą soli kuchennej. Sól wypadowa jest stosowana głównie do posypywania zimą nawierzchni dróg. Nie jest przeznaczona do celów spożywczych, chociaż spożyta w niewielkich ilościach nie stanowi zagrożenia dla zdrowia człowieka.

zafałszowanie – 30,5 proc., żywność niebezpieczna – 44,2 proc. Oznacza to, że głównym problemem rynku żywności w Czechach w pierwszej kolejności jest bezpieczeństwo zdrowotne żywności a nie zaniżona czy podwójna jej jakość. W następnej kolejności fałszowanie żywności, a dopiero na końcu zaniżona jakość. Powstaje zatem pytanie, z jakiego powodu właśnie „podwójną jakość” uczyniono *clou* całej kampanii? Wiele wskazuje, że wytłumaczenie może być następujące. Fałszowanie żywności jest praktyką tak starą, jak stare jest wytwórstwo żywności w celach handlowych. Ludzie mają świadomość, że część żywności jest zafałszowana. Nie są jednak tego w stanie sami stwierdzić, ponieważ z reguły do wykrycia fałszerstwa niezbędne są badania laboratoryjne, więc nie przywiązują do tego zjawiska większej wagi. Z kolei bezpieczeństwo zdrowotne „staje się” obiektem zainteresowania, gdy dojdzie już do aktu zatrucia. I to zazwyczaj masowego. W trakcie codziennych zakupów konsumenci raczej nie rozważają, czy przypadkiem nie kupują żywności skażonej lub zatrutej. Bezpieczeństwo zdrowotne gwarantują im bowiem przepisy prawa oraz zaufanie do sprzedawców. Zaufanie, które może zniknąć, lecz dopiero po wystąpieniu niekorzystnego zdarzenia. W powyższej sytuacji najbardziej skuteczne jest dotarcie do konsumentów poprzez informowanie ich o tym, że są oszukiwani na jakości, a w konsekwencji i cenie żywności. A już zdecydowanie, gdy przekona się ich, że taki proceder ma wymiar ponadnarodowy. Przedstawiciele jednego narodu, chcą oszukać (sic!), żerować na wierze, a raczej naiwności drugiego. I oczywiście tym sposobem prowadzić dobry dla siebie biznes. Przykładów jest wiele. Czechom jako nieuczciwe przedstawia się firmy polskie, Polakom – niemieckie, Niemcom – francuskie, itd. Strategia taka jest o tyle skuteczna, że zwyczajowa oś konfliktu „rynkowego”, dokładnie pokrywa się z tradycyjną osią konfliktów narodowych, politycznych oraz międzysąsiedzkich. Jednak bez względu na formę oraz wykorzystywane kanały informacyjne, cel takiej akcji pozostaje jeden – działanie na rzecz interesu jednej firmy/firm, kosztem innej/innych. Zazwyczaj, co naturalne, na rzecz tych krajowych – swoich, kosztem zagranicznych – obcych.

Polityczne podłoże afery „podwójnej jakości żywności” zostało uwidocznione na posiedzeniu Grupy Wyszehradzkiej (V4) 30 maja 2017 r. w Bratysławie (MRiRW, 2017). Zaproponowano wówczas przedstawienie tego problemu na forum UE. Wszystkie kraje Grupy wniosek poparły, w tym także Polska, pomimo że zastrzeżenia Czech i Słowacji w dużym stopniu dotyczyły właśnie żywności pochodzącej z naszego kraju. Władze UE uznały zasadność problemu postawionego przez V4. Prawdziwą przyczyną zainteresowania problemem podwójnej jakości ze strony władz UE była jednak chęć nieantagonizowania krajów regionu Europy Środkowo-Wschodniej w obliczu problemu migracyjnego. Było to zatem polityczne zwycięstwo V4 (*political win*), przede wszystkim takich krajów jak Czechy i Słowacja (Teffer, 2017), jednak co może zastanawiać, interes konsumentów nie był przedmiotem szerokich konsultacji i dyskusji, a przecież teoretycznie i praktycznie, to właśnie interes konsumentów jest w pierwszej kolejności zagrożony gdy dochodzi do nieuczciwych praktyk handlowych.

Podwójna jakość na forum UE

Problem podwójnej jakości żywności został przez niektóre media określony jako *domniemane praktyki ochrzczone mianem podwójnej jakości* (Teffer, 2017). W innym wydaniu natomiast jako *przepis na unijne starcie na osi Wschód – Zachód* (Teffer, 2018).

Pomimo „drażliwego” kontekstu, działania w sprawie podwójnej jakości żywności na forum UE zostały podjęte. Stało się to po *Orędziu o stanie Unii 2017*, wygłoszonym przez przewodni-

czącego KE Jean-Claude'a Junckera. Powiedział on wówczas m.in.: *Nie mogę zaakceptować tego, że w niektórych częściach Europy, w Europie Środkowej i Wschodniej, sprzedaje się żywność niższej jakości niż w innych krajach, pomimo identycznego opakowania i marki. (...) Unijne prawo już obecnie zakazuje takich praktyk. Teraz jednak musimy nadać większe uprawnienia organom krajowym, aby wyeliminować te nielegalne praktyki, gdziekolwiek mają one miejsce* (Juncker, 2017). W ślad za tym wystąpieniem KE 29.09.2017 opublikowała *Komunikat w sprawie stosowania prawa UE w zakresie żywności i ochrony konsumenta w odniesieniu do kwestii związanych z podwójną jakością produktów* (Komisja Europejska, 2017b). Zasadniczym jego celem była próba identyfikacji samego problemu, jakim jest, lub może być, tzw. podwójna jakość żywności.

Naturalnie obowiązujące prawo UE już dzisiaj chroni interesy konsumentów. Stosowne przepisy znajdują się zarówno w unijnym prawie żywnościowym, jak i prawie ogólnym, regulującym stosunki handlowe oraz warunki konkurencyjności. W powyższym dokumencie KE zostały natomiast sformułowane kryteria uznania danej praktyki za „nieuczciwą praktykę handlową” w odniesieniu do wprowadzania do obrotu towarów w tym samym opakowaniu i w ramach tej samej marki, ale o różnym składzie i profilu sensorycznym. Sytuacja powyższa ma miejsce, gdy:

- konsumenci mają konkretne i uzasadnione oczekiwania względem danego produktu w porównaniu z tzw. „produktem referencyjnym”, inaczej będącym podstawą odniesienia, a produkt ten znacznie odbiega od tych oczekiwań,
- przedsiębiorca pomija dokładne informacje (o produkcie – przypis S.K.) lub nie przekazuje ich konsumentom,
- niedokładne lub niewystarczające informacje mogą zaburzać zachowania rynkowe przeciętnego konsumenta, na przykład w ten sposób, że mogą skłonić go do kupna produktu, którego w innym przypadku by nie kupił (Komisja Europejska, 2017b).

Kryteria te nie należą do precyzyjnych, dlatego zaproponowano, by w każdym przypadku prowadzić oddzielną analizę, a ponadto organy unijne zostały zobowiązane do opracowania większej liczby wskaźników pomocnych przy prowadzeniu testów porównawczych żywności. Jest to o tyle ważne, iż problem identyfikacji „oryginalnego” produktu jest utrudniony z uwagi na to, że postrzegane przez konsumentów cechy markowe produktu nie przekładają się wprost na obiektywny, wymierny i wyraźny opis tworzący markę.

Dodatkowym problemem, lecz niezmiernie istotnym dla eliminacji zjawiska podwójnej jakości żywności, są tzw. znaczące różnice porównywanych produktów. W produkcji żywności, jednym z większych problemów jest bowiem zapewnienie precyzyjnej powtarzalności partii. Właściwości składników do produkcji żywności nieustannie zmieniają się w czasie. Zmienny jest poziom tłuszczu w rybach w zależności od pory roku, różny skład mleka w zależności od sezonu oraz rodzaju stosowanej paszy, różne właściwości mięsa w zależności od składu stosowanej karmy, itd. Różnice te przenoszą się naturalnie na finalny produkt spożywczy. Firmy spożywcze dokładają wprawdzie starań by wykorzystywać wyłącznie zestandaryzowane surowce, lecz tu decyduje także, a może przede wszystkim, przyroda oraz organizmy żywe (rośliny i zwierzęta). Różnice we właściwościach fizykochemicznych poszczególnych partii muszą zatem występować. Rzecz w tym, by nie były to różnice znaczące. Powstaje jednak pytanie – od jakiego momentu są one znaczące i czy są one konsekwencją opisanych wyżej naturalnych zjawisk, czy manipulacji producenta żywności? Próba wyjaśnienia tego problemu w analizo-

wanym *Zawiadomieniu* jest wyjątkowo niejasna. Stwierdza się bowiem, że znacząca różnica w głównych właściwościach produktu może wystąpić, gdy co najmniej jeden kluczowy składnik lub jego procentowa zawartość w produkcie *znacznie odbiega od jego zawartości w produkcie referencyjnym* (Komisja Europejska, 2017b). Innymi słowy, różnica jest *znacząca*, gdy *znacznie odbiega* od jakiegoś poziomu (!). Wymaga to naturalnie doprecyzowania, jeżeli ma przekładać się na decyzje administracyjne podejmowane przez organy urzędowej kontroli żywności, w tym nakładane kary finansowe.

Pakiet: *New Deal for Consumers*

Pakiet „Nowy ład dla konsumentów” (*New Deal for Consumers*) jest konsekwencją priorytetów Komisji w sprawie wzrostu znaczenia polityki konsumenckiej w UE. Został on także powtórzony w liście intencyjnym z okazji orędzia o stanie Unii w 2017 r.

Projekt „Nowego ładu dla konsumentów”, w sposób kompleksowy odnoszący się do polityki konsumenckiej, opublikowano 11 kwietnia 2018 r. (Komisja Europejska, 2017a). Jego celem ogólnym było, jak stwierdza się we wstępie, stworzenie „nowego ładu dla konsumentów” zapewniającego na przyszłość uczciwy jednolity rynek dla konsumentów i przedsiębiorstw. Do celów szczegółowych zaliczono m.in.:

- likwidację luk w istniejącym prawnym dorobku w zakresie ochrony konsumentów,
- zapewnienie konsumentom lepszych możliwości dochodzenia roszczeń,
- zapewnienie równego traktowania konsumentów na jednolitym rynku,
- zagwarantowanie krajowym organom możliwości rozwiązywania wszelkich problemów związanych z „podwójną jakością” produktów konsumpcyjnych, nie tylko żywności,
- działania na rzecz zwiększenia wiedzy konsumentów o ich prawach (Komisja Europejska, 2018).

Jak wskazuje powyższy wykaz, cele szczegółowe *Pakietu* odnoszą się do całego jednolitego rynku oraz wszystkich jego sektorów. Dla zjawiska podwójnej jakości towarów konsumpcyjnych – nie tylko zresztą spożywczych – wyłącznie jeden cel. Na Pakiet Nowego ładu dla konsumentów składają się dwa zasadnicze instrumenty, a w rzeczywistości akty prawne (dyrektywy):

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta (Dz.U. L 328 z 18.12.2019),
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie powództw przedstawicielskich wytaczanych w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylająca dyrektywę 2009/22/WE (Dz.U. L 409 z 04.12.2020).

Nowe prawo ma zapewnić przede wszystkim: (i) lepsze możliwości dochodzenia roszczeń przez konsumentów, (ii) skuteczne egzekwowanie prawa, (iii) pogłębioną współpracę organów publicznych na jednolitym rynku, (iv) poprawę bezpieczeństwa produktów nieżywnościowych oraz wreszcie, (v) rozwiązanie problemu „podwójnej jakości” towarów konsumpcyjnych.

Realizacja tego ostatniego wymogu będzie możliwa głównie dzięki powołaniu Wspólnego Centrum Badawczego Komisji, prowadzącego monitoring jakościowy produktów spożywczych

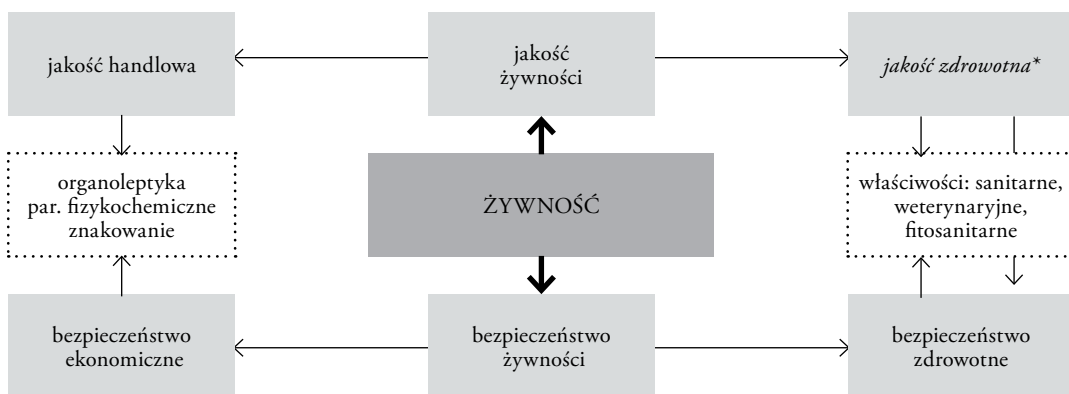
sprzedawanych na jednolitym rynku w większej liczbie państw członkowskich oraz wypracowaniu zharmonizowanych metod badania żywności. Nie oznacza to wszakże, co wyraźnie podkreślono, że produkty tej samej marki, w drodze wyjątku, nie mogą mieć różnych właściwości, co jednak może potencjalnie wprowadzać konsumentów w błąd. W dalszym ciągu mamy zatem do czynienia z „dualnym” stanowiskiem KE, która z jednej strony dostrzega problem, z drugiej zaś ma prawdopodobnie świadomość, że próby ujednoczenia składu produktów na terenie kilkudziesięciu państw i prawie półmiliardowym rynku, mogą prowadzić do zupełnie nowych wynaturzeń i nieprawidłowości.

Zharmonizowane badanie żywności

Skuteczne przeciwdziałanie fałszerstwom żywności, jak i zaniżaniu standardów jakości tej żywności, wymaga nowoczesnej bazy laboratoryjnej oraz ujednoczonych metod badawczych. Szczególnie ten ostatni warunek jest istotny, bowiem stosowanie różnych metod i technik badawczych prowadzi do otrzymywania różnych, a więc i nieporównywalnych wyników. Jest to o tyle istotne, że problem bezpieczeństwa i jakości żywności ma dzisiaj wymiar transgraniczny. Taki też charakter muszą mieć stosowane procedury i metody badania żywności. Komisja Europejska zadanie rozwiązania kwestii podwójnej jakości żywności powierzyła Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności (*The High-Level Forum for a Better Functioning of the Food Supply Chain*), a ten organ z kolei zobowiązał w czerwcu 2017 r. Wspólne Centrum Badawcze UE do opracowania stosownej metodyki badania żywności. Naturalnie metodyki zharmonizowanej na szczeblu UE. Dokument taki został opublikowany 25 kwietnia 2018 r. (Directorate_General, 2018).

W podejściu do zagadnienia badania żywności wychodzi się od zdefiniowania pojęcia „jakości żywności”, co jest ze wszech miar słuszne. Podkreślono także, że jest to pojęcie wielowymiarowe, na które składają się takie chociażby charakterystyki jak pochodzenie, autentyczność, funkcjonalność, właściwości odżywcze czy estetyka. Wymiar tych cech decyduje, czy mamy do czynienia z żywnością wysokiej czy niskiej jakości. Jednak włączenie do tego wykazu

Rysunek 1 Zależności pomiędzy bezpieczeństwem i jakością żywności



* Zagadnienia związane z jakością zdrowotną żywności obecnie coraz częściej włączane są do kategorii bezpieczeństwa zdrowotnego.

Źródło: opracowanie własne.

także bezpieczeństwa żywności jest zupełnie niezrozumiałe i niewłaściwe. Jakość i bezpieczeństwo żywności to bowiem dwa zupełnie odmienne atrybuty żywności.

Jakość odnosi się bowiem do każdego dobra ekonomicznego (produktu i usługi). Są jednak takie dobra, w odniesieniu do których atrybut bezpieczeństwa nie jest istotny, jeżeli w ogóle rozważanie o nim ma sens i uzasadnienie (obraz, książka, dzieło sztuki). Interesuje nas jakość takich produktów (walory/cechy użytkowe lub artystyczne), a nie ich bezpieczeństwo dla konsumenta. W tym znaczeniu bezpieczeństwo produktu traktujemy jako atrybut wtórny do jakości tegoż produktu (Kowalczyk, 2016). Jednak w odniesieniu do żywności, zarówno jakość jak i bezpieczeństwo są istotne i najczęściej rozważane łącznie, pomimo iż są to dwa różne atrybuty żywności, jako dobra ekonomicznego. Rzecz jasna, pomiędzy tymi dwoma atrybutami/właściwościami żywności – jej jakością oraz bezpieczeństwem – zachodzą określone relacje (rysunek 1). Żywność może być wysokiej, ale także niskiej jakości. Gdybyśmy założyli, że bezpieczeństwo jest jedną z charakterystyk jakości, to wówczas konsekwentnie należałoby przyjąć, że jeżeli żywność jest bezpieczna to jest wysokiej jakości, a gdy jest niebezpieczna dla zdrowia i życia konsumentów – jest niskiej jakości. Tymczasem, brak cechy bezpieczeństwa sprawia, że produkt spożywczy z założenia traci status żywności.

Nie istnieje zatem żywność wysokiej czy niskiej jakości, jeżeli jest ona niebezpieczna dla zdrowia i życia człowieka. Zupełnie oddzielnym problemem jest natomiast to, że takie produkty są spożywane, lecz wyłącznie dlatego, że konsument w chwili zakupu nie ma wiedzy o statusie zdrowotnym, czyli bezpieczeństwie takich produktów.

Zasady, przyjęte w ramach badania tzw. podwójnej jakości żywności, zostały oparte na dorobku *Codex Alimentarius*, a konkretnie na dokumencie *the Principles for the Use of Sampling and Testing in International Food Trade* (CAC/GL 83-2013).

W celu sprawdzenia, na ile problem tzw. podwójnej jakości żywności rzeczywiście ma miejsce w ramach rynku unijnego, przeprowadzono w 2018 r. stosowne badania. Łącznie pobrano 1380 próbek żywności reprezentujących 145 produktów żywnościowych. Ponieważ dla 17 produktów próbki przekazały tylko trzy kraje członkowskie, uznano je za niereprezentatywne i ostatecznie w badaniu uczestniczyło 128 produktów spożywczych. Produkty objęte badaniem zostały sklasyfikowane w skali trójstopniowej: identyczny, podobny, różny, według dwóch głównych kryteriów: (1) podobieństwo opakowania produktu oraz (2) podobieństwo składu produktu spożywczego tej samej marki (Komisja Europejska, 2019a).

Z przeprowadzonych badań wynika, że tylko 9 proc. produktów charakteryzowało się identycznym opakowaniem, lecz różnym składem produktów. Są to przypadki, kiedy w takim samym opakowaniu oferowano konsumentom produkty o różnym składzie, co można zakwalifikować jako produkty o tzw. podwójnej jakości. Produkty o identycznym składzie oraz identycznym bądź podobnym opakowaniu stanowiły 31 proc. próbek. Przy czym różnice w opakowaniu polegały zazwyczaj na częściowo innej kolorystyce etykiety lub częściowo innej grafice. Z kolei produkty o różnym składzie i różnym bądź podobnym opakowaniu stanowiły aż 49 proc. zbadanych (European Commission, 2019a).

Warto też podkreślić, że nie stwierdzono powszechnych różnic w składzie produktów o identycznym wyglądzie opakowań, a więc o podwójnej jakości w układzie EU-West ↔ EU-East. Więcej takich przypadków było w układzie EU-Nord ↔ EU-South, co przeczy obiegowym opiniom, jakoby stare kraje unijne wysyłały do nowych krajów unijnych produkty o zdecydowanie niższej jakości.

Z przeprowadzonych badań wynika zatem, że produktów, które można by uznać za posiadające podwójną jakość, jest na unijnym rynku mniej niż 10 proc. całości oferty żywności. Z tego właśnie powodu została jednak uruchomiona potężna akcja polityczna i legislacyjna w ramach unijnego rynku. Ponadto, warto dokładnie przeanalizować główne przyczyny tej podwójnej jakości, czyli zmienności składu oraz identyczności opakowań wybranych produktów. Według przytoczonych już unijnych badań, do głównych powodów takiej sytuacji należały:

- odmienność lokalnych oraz kulturowych oczekiwań i preferencji konsumentów w poszczególnych regionach i krajach (głównie dotyczy to zmiennych preferencji w zakresie zawartości w produktach spożywczych takich składników jak cukier, sól i tłuszcz) oraz w efekcie funkcjonowanie dwóch i więcej receptur tego samego produktu (dotyczy to np. takich produktów jak: Fanta Orange, Black Ice Tea Peach Hibiscus, Nestlé Fitness Nature Cereals, Nestlé KitKat, Nestlé Nesquik),
- odmienność regulacji prawnych obowiązujących w poszczególnych krajach członkowskich (np. niemieckie prawo czystości piwa, zakaz fortyfikacji wybranych produktów minerałami i witaminami w Danii i Estonii),
- różna wartość odżywcza surowców wykorzystywanych do produkcji żywności pochodzących z różnych regionów i krajów UE (np. mleka, ryb, ziemniaków, pomidorów, papryki, kawy, ananasów),
- stosowanie częściowo różnych procesów produkcyjnych w fabrykach tej samej firmy zlokalizowanych w różnych krajach członkowskich (European Commission, 2019b).

Jak zatem wynika z przeprowadzonych badań, trudno powyższe przyczyny uznać za świadome, nieuczciwe postępowanie ze strony unijnych firm spożywczych, zmierzające do wprowadzania konsumentów w błąd. Zidentyfikowane odmienności były bowiem generalnie konsekwencją różnych preferencji konsumenckich w poszczególnych krajach, a nawet regionach, jak i różnych właściwości surowców używanych do produkcji żywności. Nie oznacza to naturalnie, że nieuczciwych praktyk na wspólnym rynku nie ma. One istnieją, co ewidentnie dowodzi System Zarządzania Informacjami w Zakresie Kontroli Urzędowych żywności (The Information Management System for Official Controls – IMSOC), który został stworzony do monitorowania takich właśnie przypadków. I to w ramach systemu IMSOC należy kontrolować i penaliżować powyższe praktyki, a nie podejmować próby „standaryzacji” w ramach unijnego rynku przysłowiowego paluszka rybnego czy polskiego schabowego.

Uwagi końcowe

Portal internetowy iDNES.cz, już w pierwszej połowie 2013 r. przeprowadził ankietę wśród czeskich konsumentów na temat jakości żywności. Ku wielkiemu zaskoczeniu, na ponad 12 tys. respondentów aż prawie 85 proc. odpowiedziało, że polska żywność jest smaczniejsza od czeskiej². Jakie następstwa przyniosła zatem tak szeroko zakrojona kampania przeciwko polskiej żywności na rynku czeskim czy słowackim?

Przeprowadzona analiza zrealizowanych oraz planowanych działań ze strony UE wyraźnie wskazuje na głównie polityczny charakter zamierzeń inicjatorów akcji zwalczania tzw. po-

² *Polskie jedzenie jest lepsze niż czeskie*, „National Geographic Polska”, 27.05.2013 r. <http://www.national-geographic.pl/aktualnosci/polskie-jedzenie-jest-lepsze-niz-czeskie>. Dostęp: 12.12.2017 r.

dwójnej jakości żywności. Podejmowane działania wskazują, że na forum unijnym nie ma jasności co do charakteru zjawiska tzw. podwójnej jakości żywności, ani sposobów radzenia sobie z nim. Propozycje są ogólnikowe, a efekty ich możliwego wdrożenia zupełnie niejasne. Nie oszacowano także skutków takich rozwiązań dla konkurencyjności unijnych firm spożywczych. Podejmowane próby „wtłoczenia” ogółu produktów spożywczych w jednolite normy standardowe przypominają raczej instrumenty z arsenału byłej gospodarki centralnie planowanej, a nie współczesnej gospodarki zglobalizowanej. Bo i jaka miałyby być przykładowo norma jakościowa na polski sztandarowy produkt, jakim jest kotlet schabowy. Jak zestandaryzować polskiego schabowego by nie był podwójnej jakości, skoro mogą być co najmniej następujące jego wersje: (i) *sauté*, (ii) z małą ilością panierki, (iii) z panierką tylko z bułki tartej, (iv) z panierką z bułki oraz jajka, (v) z panierką z otrąb owsianych, itd. Czy nie brzmi to jak surrealizm gospodarczy i rynkowy? Inaczej ujmując, ile ma być mięsa, a ile panierki, jaka ich proporcja, by nie było problemu podwójnej jakości. Pomijam w tym miejscu preferencje poszczególnych konsumentów. I konsekwentnie, jak miałyby zostać przeprowadzona standaryzacja produktów w sektorze HoReCa? Bo jeżeli obrót detaliczny ma zostać zestandaryzowany, to inne sektory łańcucha żywnościowego także powinny podlegać tym regułom.

W tym kontekście powstaje pytanie – czy przenosząc konflikty polityczne i społeczne na grunt ekonomii oraz mechanizmu konkurencyjnego, nie prowadzimy świadomie lub raczej nieświadomie do strat w całym unijnym łańcuchu żywnościowym? Co zatem jest ważniejsze – tzw. podwójna jakość czy fałszowanie żywności? Czesi, uruchamiając swoją listę kwestionowanych produktów, być może w sposób zupełnie niezamierzony odpowiedzieli na to pytanie. Zasadniczym problemem zglobalizowanego rynku jest bowiem zafałszowanie żywności i jego skala. Więc możliwe działania oraz wysiłek instytucji unijnych winien zmierzać w tym właśnie kierunku. W kierunku ograniczenia zjawiska fałszowania żywności. A jak bardzo rozpozsechniony to problem, a poprzez to ważny, ujawniła tzw. afera *horsemeat scandal* z 2013 r. (Kowalczyk, Oleszczuk, 2017). Od tego czasu upłynęło już kilka ważnych lat, a głównym ich wyznacznikiem był i pozostaje słabnący, niestety, zapal do eliminacji zjawiska fałszerstw żywności z rynku unijnego. Jeszcze w styczniu 2014 r. Parlament Europejski (PE) przyjął stanowisko w sprawie kryzysu żywnościowego i oszustw w łańcuchu dostaw żywności, w którym stwierdzono: PE ...*ubolewa, że zwalczanie oszustw w branży spożywczej jest stosunkowo nową kwestią w europejskiej agendzie. I dalej ...wzywa zatem Komisję, by skierowała na oszustwa w branży spożywczej całą uwagę, której te zjawiska wymagają oraz podjęła wszelkie niezbędne działania, by zapobieganie oszustwom w branży spożywczej i ich zwalczanie stało się integralną częścią polityki UE* (European Parliament, 2014). Po siedmiu latach, niestety, niewiele z tych postulatów zostało zrealizowanych.

Nie oznacza to wszakże, iż problemu nie ma i nie trzeba podejmować żadnych działań. Działania są niezbędne bowiem rynek unijny nie funkcjonuje idealnie i jego korekta jest konieczna. Nie mogą to być jednak działania kolidujące z zasadami wolnego rynku, a po części i zdrowym rozsądkiem. Jakże zatem aktywności i ustalenia można i trzeba rekomendować:

- po pierwsze, należy zapewnić przestrzeganie istniejącego już prawa żywnościowego (głównie rozporządzeń 1169/2011, 178/2002, 2017/625),
- po drugie, produkty posiadające unormowania (zestandaryzowane) w prawie unijnym, mogą być dopuszczone do obrotu wyłącznie bez jakichkolwiek odstępstw,
- po trzecie, należy rozpocząć prace nad standaryzacją jakościową grup produktów istotnych

dla diety unijnego konsumenta, a aktualnie nie posiadających praktycznie jakichkolwiek regulacji w tym zakresie, np. przetwory mięsne, rybne, pieczywo, itd.,

- po czwarte, należy zintensyfikować prace nad skutecznymi zharmonizowanymi regulacjami w zakresie zwalczania oszustw, w tym głównie fałszerstw żywnościowych,
- po piąte, wszelkie stwierdzone odstępstwa od obowiązujących przepisów, szczególnie w zakresie informowania konsumentów, muszą być eliminowane (potrzeba wzmocnienia krajowych instytucji kontroli żywności),
- po szóste, stwierdzone nieuczciwe praktyki rynkowe muszą być ujawniane i penalizowane.

Powyższy wykaz nie jest naturalnie pełnym katalogiem działań niezbędnych w zakresie poprawy funkcjonowania unijnego rynku żywnościowego. Jest on wyborem poczynionym według kryterium przeciwdziałania takim zjawiskom, jak wprowadzanie konsumentów w błąd oraz fałszowanie żywności i zaniżanie jej jakości. Jednak nie według kryterium lepiej lub gorzej rozumianej ochrony interesów firm krajowych poszczególnych członków UE. Nie według kryterium ograniczania oferty rynkowej, przejmowania odpowiedzialności za konsumentów przez „życzliwe” władze państwowe czy ograniczania inicjatywy firmom spożywczym. W globalizowanym, turbulentnym i coraz mniej przewidywalnym świecie, regulacje prawne są niezmiernie ważne i potrzebne, lecz muszą one wynikać z utrwalonych, racjonalnych zasad społecznych i gospodarczych, a nie z chwilowych oczekiwań jednostek czy poszczególnych grup interesu.

W opracowaniu wykorzystano materiały zgromadzone oraz opracowane przez dr Darię Kowalczyk z Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie.

Bibliografia:

1. Conclusions (2017); by the President of the European Council, Brussels, 9 March 2017, (OR.EN), <http://www.consilium.europa.eu/media/24113/09-conclusions-pec.pdf>. Dostęp: 12.05.2017 r.
2. Council (2017) of the European Union, Outcome of the Council Meeting, 3524th Council meeting Agriculture and Fisheries, Brussels, 6 March 2017, 7015/17 (OR. en), PRESSE 12 PR CO 12, s. 7, <http://www.consilium.europa.eu/media/22346/st07015en17.pdf>. Dostęp: 12.05.2017 r.
3. Directorate-General (2018) Joint Research Centre, *Framework for selecting and testing of food products to assess quality related characteristics: EU harmonised testing methodology*. 25 April 2018, <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/eu>.
4. European Commission (2019a), *Results of an EU wide comparison of quality related characteristics of food products*, JRC117088, Luxembourg: Publications Office of the European Union, June.
5. European Commission (2019b), *Results of an EU wide comparison of quality related characteristics of food products*, Annex – Dashboards of products, JRC117088, Luxembourg: Publications Office of the European Union, June.
6. European Parliament (2017), *Dual quality of branded food products: Addressing a possible east-west divide*, Briefing, June 2017, s. 4. European Parliamentary Research Service, <http://www.europarl.europa.eu/2017/607265.pdf>. Dostęp: 29.08.2017 r.
7. European Parliament (2014), *Food crisis, fraud in the food chain and the control thereof*, European Parliament resolution of 14 January 2014 on the food crisis, fraud in the food chain and the control thereof (2013/2091(INI)), P7_TA(2014)0011. <http://www.europarl.europa.eu//PL>.

8. Havel P. (2013), Polskie potrawy mają znaki jakości. Ale takové se k nám nevozí. "Vitalia.cz", <https://www.vitalia.cz/clanky/polske-potraviny-maji-znacky-kvality-ale-takove-se-k-nam-nevozi/>. Dostęp: 27.01.2021 r.
9. Juncker J-C (2017), *Orędzie o stanie Unii 2017*, Bruksela, 13 września 2017 r. SPEECH/17/3165. s. 6, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_pl.htm.
10. Kieźel E. (red.) (2010), *Konsument i jego zachowania na rynku europejskim*, PWE, Warszawa.
11. Komisja Europejska (2018), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Nowy ład dla konsumentów, Bruksela, dnia 11.4.2018r. COM(2018) 183 final, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/PL/COM-2018-183-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF>.
12. Komisja Europejska (2017a), *State of the Union 2017, Letter of Intent to President Antonio Tajani and to Prime Minister Jüri Ratas*, s. 9, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_en.pdf.
13. Komisja Europejska (2017b), Zawiadomienie Komisji w sprawie stosowania prawa UE w zakresie żywności i ochrony konsumenta w odniesieniu do kwestii związanych z podwójną jakością produktów – Szczególny przypadek żywności, 2017/C 327/01, (Dz. Urz. UE C 327/1, z dnia 29.09.2017 r.).
14. Komisja Europejska (2015), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Stworzenie nowego ładu dla odbiorców energii {SWD(2015) 141 final}, Bruksela, dnia 15.7.2015 r. COM(2015) 339 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0339&from=PL>.
15. Kowalczyk S., Oleszczuk D. (2017), *Zmiany regulacji w zakresie prawa żywnościowego a konkurencyjność firm spożywczych w Unii Europejskiej*, (w:) *Instytucje a konkurencyjność przedsiębiorstwa*, M. Poniatowska-Jaksch, R. Sobiecki (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2017.
16. Kowalczyk S. (2016), *Bezpieczeństwo i jakość żywności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
17. MRiRW (2017), *Podwójna jakość artykułów spożywczych – Spotkanie Grupy Wyszehradzkiej, 31 maja 2017 r.*, <http://www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe>.
18. North C.D. (1994), *Economic Performance Through Time*, "The American Economic Review", Vol. 84, No. 3 (Jun., 1994) s. 360, <https://www.iei.liu.se/nek/2/flarkiv-2013/del-1a-andersson/1.516346/NorthEcpferfthroughtime.pdf>.
19. Osterwalder A., Pigneur Y. (2012), *Tworzenie modeli biznesowych. Podręcznik wizjonera*, (Business Model Generation), Wydawnictwo Helion.
20. *Polskie jedzenie (2013) jest lepsze niż czeskie*, „National Geographic Polska”, 27.05.2013 r., <http://www.national-geographic.pl/aktualnosci/polskie-jedzenie-jest-lepsze-niz-czeskie>, 27.01.2021.
21. Solomon M.R. (2006), *Zachowania i zwyczaje konsumentów*, Wydanie VI, One Press, Gliwice,
22. Svoboda J. (2016), *Polské jídlo: jedovatý hnus nebo kvalita za pěknou cenu?* „InvestPortal.cz”, <http://www.investportal.cz/polske-jidlo-jedovaty-hnus-nebo-kvalita-za-peknou-cenu>.
23. Teffer P. (2018), *Dual food quality: a recipe for east-west EU friction*, "EUobserver", 11, April 2018, <https://euobserver.com/business/141352>.
24. Teffer P. (2017), *Visegrad lobby makes food quality an EU issue*, "EUobserver", 27, July 2017, <https://euobserver.com/political/138631>.