

Warszawa, 6 maja 2013 r.

BAS-WASGIPIU-918/13

*Przebiegała
od Pani
Poset 15/5/2013
bnp.*

Pani Poset

Dorota Niedziela

Przewodnicząca Podkomisji
nadzwyczajnej do spraw zmian
legislacyjnych dotyczących
sprzedaży bezpośredniej
produktów rolnych

**Podstawowe bariery organizacyjne i prawne ograniczające sprzedaż
bezpośrednią produktów rolnych w Polsce.**

Sprzedaż bezpośrednia, w założeniach, jest działalnością dodatkową rolników, umożliwiającą sprzedaż części lub nawet całości produkcji z gospodarstwa klientowi ostatecznemu czyli konsumentowi. Pozwala na ominięcie pośredników, prowadząc w efekcie do zwiększenia dochodu uzyskiwanego przez producenta. Jest również korzystna dla konsumenta ze względu na niższą cenę produktów kupowanych bezpośrednio od rolnika, ich wyższą świeżość i jakość. W większości państw UE istnieją ułatwienia prawne, proceduralne i finansowe wspierające taką działalność.

Należy jednak pamiętać, że nie każda sprzedaż produktów wytworzonych przez rolnika klientowi docelowemu to „sprzedaż bezpośrednia”. Pojęcie to zostało zdefiniowane w prawodawstwie unijnym w rozporządzeniu (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych jako „dostawy dokonywane przez producenta małych ilości surowców do konsumenta końcowego lub lokalnego zakładu detalicznego bezpośrednio zaopatrującego konsumenta końcowego”. Jednocześnie w rozporządzeniu znajduje się definicja surowca, który „oznacza produkty produkcji pierwotnej, w tym produkty ziemi, pochodzące z hodowli, polowań i połowów”,

natomiast definicja produkcji pierwotnej (w polskiej wersji językowej tego rozporządzenia zapisana jako „produkcja podstawowa”) zamieszczona została w artykule 3 pkt 17 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady (z dnia 28 stycznia 2002 r. *ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności*) i „oznacza produkcję, uprawę lub hodowlę produktów podstawowych, w tym zbiory, dojenie i hodowlę zwierząt gospodarskich przed ubojem. Oznacza także łowiectwo i rybołówstwo oraz zbieranie runa leśnego”. Reasumując, sprzedaż bezpośrednia dotyczy jedynie niewielkiej grupy towarów, których sprzedażą zainteresowani są producenci rolni.

Od pewnego czasu rolnicy, zwłaszcza posiadający niewielkie gospodarstwa rolne, zaczynają coraz bardziej interesować się sprzedażą bezpośrednią różnego rodzaju surowców oraz produktów przetworzonych pochodzących z ich gospodarstwa, licząc na zwiększenie dochodów na coraz bardziej konkurencyjnym rynku. Część producentów z powodzeniem rozpoczyna działalność, część niestety zostaje zniechęcona rzeczywistymi bądź, niekiedy, wyolbrzymionymi barierami.

Wśród problemów zgłaszanych przez samych rolników w ankietach i raportach z różnego rodzaju spotkań, najczęściej pojawiającym się zagadnieniem są **zbyt zawile i niezrozumiałe przepisy**. Pojawiają się również propozycje zawarcia wszystkich przepisów (również skarbowych) dotyczących szeroko rozumianej sprzedaży bezpośredniej **w jednym akcie prawnym** oraz jednoczesnego **poszerzenia katalogu produktów o przetwory pochodzenia roślinnego**.

Ujęcie wszystkich regulacji dotyczących sprzedaży bezpośredniej w jednym akcie prawnym nie jest możliwe z wielu powodów, m.in. ze względu na podział kompetencji pomiędzy poszczególne resorty w naszym kraju. W Polsce, w kompetencjach ministra właściwego ds. rolnictwa leży opracowanie przepisów higienicznych odnoszących się do tematyki sprzedaży bezpośredniej, jedynie w odniesieniu do małych ilości produktów pochodzenia zwierzęcego. Nadzór nad tego rodzaju sprzedażą w zakresie bezpieczeństwa żywności sprawuje podległa Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi Inspekcja Weterynaryjna. Natomiast przepisy higieniczne odnoszące się do tematyki sprzedaży bezpośredniej produktów pochodzenia roślinnego leżą w kompetencjach ministra właściwego ds. zdrowia. W tym zakresie

Op: no tak! bo jak
miałoby przepisy o
resortach są, nie o OBOWIĄZKI!

nadzór nad bezpieczeństwem żywności sprzedawanej przez rolników sprawuje Państwowa Inspekcja Sanitarna, podległa Ministrowi Zdrowia.

Ograniczenie listy produktów możliwych do sprzedaży bezpośredniej jest kolejnym wymienianym przez rolników utrudnieniem, jakie spotykają na swojej drodze, chcąc rozpocząć sprzedaż własnych płodów rolnych. Aby przedłużyć czas, w którym mogliby oferować swoje wyroby, wielu producentów chciałoby produkować różnego rodzaju **przetwory**. Nie jest to możliwe w obecnej sytuacji prawnej, gdyż jak wspomniano powyżej, sprzedaż bezpośrednia jest wyraźnie zdefiniowana w prawodawstwie unijnym. Ponadto, sprzedaż ta jest również uregulowana przepisami krajowymi, obejmującymi osobno sprzedaż produktów pochodzenia zwierzęcego (rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej (Dz. U. z 2007 nr 5 poz. 38)) i roślinnego (rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych (Dz. U. z 2007 nr 112 poz. 774)).

Pierwszy z wymienionych aktów prawnych obejmuje produkty takie jak drób, jajeczaki, zwierzęta łowne, produkty rybołówstwa, żywe ślimaki, mleko surowe i surowa śmietana, jaja konsumpcyjne, produkty pszczele nieprzetworzone. Natomiast rozporządzenie Ministra Zdrowia obejmuje produkty produkcji pierwotnej pochodzenia roślinnego, takie jak: zboża, owoce, warzywa, zioła, grzyby uprawne, pochodzące wyłącznie z własnych upraw lub hodowli producentów produkcji pierwotnej, oraz pozostałe surowce pochodzące z dokonywanych osobiście zbiorów ziół i runa leśnego. Rozporządzenie dopuszcza obróbkę w postaci kiszenia lub suszenia.

Powyższe przepisy nie pozwalają na sprzedaż bezpośrednią przetworów produktów pochodzenia roślinnego oraz zwierzęcego. Można natomiast dokonywać sprzedaży przetworzonej żywności pochodzenia zwierzęcego w ramach działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej (rozporządzenie MRIRW z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uznania działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej). Rozporządzenie obejmuje rozbiór świeżego mięsa różnych gatunków zwierząt, w tym łownych, produkcję mięsa mielonego, surowych wyrobów mięsnych, gotowych posiłków (potraw) wyprodukowanych z mięsa, a także produkcję obrobionych lub przetworzonych produktów rybołówstwa oraz „produkcję produktów

!sic

ROL

↓
tak, ale rybołówstwo jest³ nie zwierzęcej natury! firmy!

lpp: ok, Latem Informacja do w "innych warunkach"

mlecznych wyprodukowanych z mleka pozyskanego w gospodarstwie produkcji mleka w rozumieniu przepisów rozporządzenia nr 853/2004 lub w gospodarstwie rolnym, w którym jest prowadzona działalność w zakresie produkcji mleka surowego lub surowej śmietany, przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej".

Należy podkreślić, iż poszerzenie katalogu rodzajów towarów oferowanych w ramach sprzedaży bezpośredniej, nie jest możliwe. Barierą nie jest tu brak dobrej woli po stronie instytucji konstruujących prawo krajowe, a zakres jednoznacznie wskazany w przepisach UE.

Kolejnym z pojawiających się postulatów rolników jest **obniżenie wymogów higienicznych** obowiązujących przy produkcji żywności pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej. Ustanowione wymogi zostały jednak określone na poziomie gwarantującym bezpieczeństwo żywności. Nie jest możliwe złagodzenie tej części przepisów, gdyż mogło by ono skutkować obniżeniem jakości żywności i zwiększeniem zagrożenia wystąpienia zatruc pokarmowych.

Producenci są również zdania, że potrzebne jest **zdefiniowanie „małego gospodarstwa” i „niewielkich ilości”**. Określenie „małe ilości surowca” znajduje się w definicji sprzedaży bezpośredniej zawartej w art. 1 ust. 2 pkt c rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych. Ustęp 3 tego samego artykułu zobowiązuje państwa członkowskie do określenia przepisów prawa krajowego, które „przepisy krajowe zapewniają osiągnięcie celów niniejszego rozporządzenia”. Polska wywiązała się z tego wymogu i posiada, przytaczane powyżej, rozporządzenia regulujące ilości produktów, zarówno pochodzenia roślinnego jak i zwierzęcego. W rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych, górnym limitem ilości dostarczanych surowców jest ilość surowców pochodzących z dokonywanych osobiście zbiorów ziół i runa leśnego osoby dostarczającej te surowce, a w przypadku plonów, wielkości plonów (w skali roku) poszczególnych surowców uzyskanych z gospodarstw rolnych, których dana osoba jest właścicielem lub użytkownikiem (na podstawie innych niż własność tytułów prawnych użytkowania gruntów rolnych). Natomiast w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej w § 2 i § 3 określone są maksymalne ilości poszczególnych produktów, które mogą zostać przeznaczone do sprzedaży. Nie ma zatem potrzeby wprowadzania definicji

→ słup do pernośc!
nie słychać o takich zatruc...
nie słychać o takich zatruc...

"małych ilości", gdyż w prawie polskim funkcjonują już bardzo precyzyjne ograniczenia ilościowe. Powstaje także pytanie, w jakim celu miała by zostać wprowadzona definicja „małego gospodarstwa”? Prawdopodobnie, aby jednocześnie wprowadzić dodatkowe ulgi finansowe lub złagodzone wymogi sanitarne dla produktów pochodzących z tego rodzaju gospodarstw.

Odwołanie
TALU!

Kolejnym, bardzo istotnym z punktu widzenia rolników ograniczeniem w rozwijaniu ich dodatkowej działalności jest **mała ilość propozycji edukacyjnych i doradczych**. To właśnie dlatego producenci postulują o zebranie wszystkich przepisów w jednym akcie prawnym. Brak jest dobrze funkcjonującego systemu doradztwa rolniczego. Mało jest miejsc, gdzie rolnik może się wybrać i uzyskać informacje, jak konkretnie ma zacząć działalność, co musi przygotować, gdzie zgłosić i co może sprzedawać. Propozycje rolników są różne, np.: utworzenie stanowiska „konsultanta” przy Urzędach Gmin oraz Powiatowych Inspektoratach Sanitarnych i Weterynarii, a także opracowanie i wydanie przewodników i poradników. Pozycje takie powinny być napisane w dwojaki sposób, zarówno tematycznie – produktami, tzn. co i w jakiej kolejności powinien zrobić rolnik chcący sprzedawać pasztety lub dzemy i powidła, jak i działami - co i w jaki sposób można oferować w ramach sprzedaży bezpośredniej a co jako np. MLO (działalność marginalna, lokalna i ograniczona). Należy wspomnieć, iż w wielu krajach UE działalność edukacyjna jest w większości finansowana ze środków z budżetu państwa. Rolnicy są zachęceni do rozpoczęcia tego typu działalności i wspierani m.in. poprzez organizowanie dla nich różnego rodzaju kursów i szkoleń, podczas których mogą zdobyć wiedzę zarówno teoretyczną jak i praktyczną.

FALU!

Rolnicy skarżą się także na małą ilość miejsc, gdzie mogli by oferować swoje wyroby, **małą ilość placów targowych** i kiermaszów czy festynów promocyjnych. Jak widać z przeprowadzonych ankiet, mimo środków przeznaczonych z budżetu UE w ramach PROW 2007-2013 („Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”) oraz EFROW, nadal ilość targowisk stałych jest niewystarczająca.

Kolejną bolączką producentów rolnych jest **brak jednakowej interpretacji obowiązujących przepisów** przez jednostki kontrolujące i certyfikujące w całym kraju. Skarżą się, że co urząd, co powiat, to inna interpretacja. Wydaje się zatem zasadne opracowanie jednakowej interpretacji przepisów i rozpowszechnienie jej w odpowiednich instytucjach.

Jeszcze jedną, bynajmniej nie najmniej istotną, jest kwestia **przepisów skarbowych**. Rolnicy chcieliby, aby wszystkie rodzaje produktów (przetworzone i surowce) mogły być sprzedawane w ramach sprzedaży bezpośredniej ze względu na zwolnienie dochodu z tego rodzaju działalności od podatku. Wydaje się jednak wskazane zwolnienie tylko części produkcji z opodatkowania. Należy pamiętać, iż zabezpieczenie wpływów do budżetu jest sprawą bardzo istotną, przekładającą się w sposób mniej lub bardziej pośredni na późniejszą możliwość przekazywania różnego rodzaju dofinansowań np. Ośrodków Doradztwa Rolniczego, szkół rolniczych oraz wspierania rozwoju rolnictwa.

Podsumowanie

Sprzedaż bezpośrednia jest tylko jedną z wielu form oferowania produktów przez rolników bezpośrednio konsumentowi ostatecznemu. Nie wszystkie produkty mogą być oferowane w ramach sprzedaży bezpośredniej, która jest zwolniona z obowiązku zatwierdzania, a podlega jedynie rejestracji. Jest to podyktowane zarówno względami bezpieczeństwa konsumentów jak i chęcią zagwarantowania określonych wpływów do budżetu. Wymogi higieniczno-sanitarne nie mogą zostać złagodzone, muszą pozostawać na poziomie gwarantującym bezpieczeństwo żywności.

Z pewnością po sześciu latach obowiązywania krajowych rozporządzeń regulujących sprzedaż bezpośrednią uwidoczniły się pewne trudności w ich stosowaniu, które należy usunąć. Należą do nich: umożliwienie sprzedaży jaj konsumpcyjnych bezpośrednio z gospodarstwa, a nie jak jest to obecnie możliwe - jedynie na targowiskach. Kolejnym zagadnieniem przewidzianym „do poprawki” jest kwestia mlekomatów, sprzedaży przez internet oraz pakowanie produktów do opakowań własnych i w obecności konsumentów końcowych. Brakuje również rozporządzenia regulującego sprzedaż przetworzonych produktów pochodzenia roślinnego. Należałoby zatem rozważyć wprowadzenie, w odniesieniu do przetworów roślinnych, regulacji zbliżonej do istniejącego rozporządzenia w sprawie produkcji MLO pochodzenia zwierzęcego.

Na pewno na dzień dzisiejszy niezbędne są działania pozwalające na bardzo poważne zwiększenie oferty edukacyjnej dla rolników. Najpilniejsze wydaje się opracowanie poradników i przewodników pozwalających producentom na zorientowanie się, jaka działalność byłaby dla nich najlepsza lub jakiej mogą się podjąć ze względu na posiadane środki i możliwości. Niezbędne jest również

zwiększenie ilości kompetentnych osób, do których mogliby się zwrócić rolnicy z konkretnymi pytaniami lub prośbą o pomoc przy wypełnianiu niezbędnych formularzy czy pisanie pism. Stale rosnąca ilość podmiotów prowadzących sprzedaż bezpośrednią w naszym kraju świadczy bowiem o dużym zainteresowaniu tego typu działalnością.

Autor:

dr Dorota Ogryczak

specjalista ds. systemu gospodarczego
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor

Biura Analiz Sejmowych



Grzegorz Gołębiowski

WPŁYNĘŁO

do Komisji
dnia 6.05.15 znak akt 1600-25/13(2)

podpis
mm