

*Dominik Adamczyk**

Bezpieczeństwo żywnościowe w Unii Europejskiej

Wprowadzenie

W latach 50. i 60. XX w. głównym założeniem polityk państw Europy w dziedzinie rolnictwa było zapewnienie wystarczającej ilości pożywienia dla kontynentu zmagającego się z powojennymi niedoborami żywności. W celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego państwa subwencjonowały produkcję rolną lub skupowały jej nadwyżki od producentów. Tego typu działania nie są stosowane w obecnych czasach bądź należą do mniejszości. Unia Europejska skupiła się na tworzeniu warunków dla rolników, producentów żywności, zamiast, jak to wspomniano wcześniej, bezpośredniej ingerencji w rynek. Unia postawiła na długofalowe konsekwencje tworzenia własnego, w pełni wydajnego systemu produkcji przez umożliwienie producentom wszystkich podstawowych artykułów spożywczych (np. owoców, zboża, mięsa) produkowania żywności wysokiej jakości w optymalnych ilościach. Ważnym obszarem działania jest stawianie na rozwój terenów wiejskich, modernizowanie ich w celu zwiększenia wydajności i bezpieczeństwa produkcji. Całość działań i planów realizowana jest w zgodzie z poszanowaniem środowiska naturalnego, dobrostanu zwierząt i ich ochrony.

W 2010 roku na zlecenie Komisji przeprowadzono konsultacje, w których Europejczycy opowiedzieli się za polityką rolną UE uwzględniającą ochronę środowiska naturalnego i bezpieczeństwo zwierząt przy wspieraniu rolników w produkcji¹. Skutkiem konsultacji są propozycje reform

* **Dominik Adamczyk** – absolwent Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego.

przedstawione przez UE, w których poruszone zostały zagadnienia dotyczące innowacji czy udoskonalonego systemu wsparcia dla rolników w celu zapewnienia bezpieczeństwa w nadchodzących latach.

1. Strategie i programy

Unia Europejska w reakcji na rosnące wyzwania w związku z potrzebami żywnościowymi zdecydowała się na uruchomienie programów, które mają na celu usprawnienie i zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego. Dotyczy ono przede wszystkim mieszkańców Europy, lecz także osób zamieszkujących pozostałe obszary globu, np. Afrykę. Przewodnią zasadą unijnej polityki żywnościowej pozostaje wielopłaszczyznowe zwrócenie uwagi na poszczególne procesy, poczynając od producentów i produkcji, warunków, sposobów przechowywania, transportu, aż po dobrostan zwierząt i zdrowie roślin. Ostatecznie jakość i bezpieczeństwo żywności opiera się na wspólnych wysiłkach każdego elementu, który jest zaangażowany w złożony proces żywnościowy. Unia Europejska wraz ze Światową Organizacją Zdrowia (WHO) zwięźle przedstawia charakter omawianych procesów. Bezpieczeństwo żywności spoczywa na dzielonej odpowiedzialności wszystkich podmiotów w łańcuchu dostaw żywności „od pola do stołu” (ang. *from farm to fork*).

Polityka bezpieczeństwa żywności UE obejmuje całość zwierzęcego i ludzkiego łańcucha żywienia. Skutkiem jest zapewnienie rozległego ustawodawstwa i stworzenie schematu odpowiedzialności producentów i dostawców w celu zapewnienia bezpiecznych produktów spożywczych o wysokiej jakości. Regulacje unijne należą do najbardziej rygorystycznych na świecie.

W celu uczynienia obszaru regulacji żywności bardziej przejrzystym i mającym podłoże naukowe, UE przeprowadzała od początku lat 90. XX w. modernizację struktur bezpieczeństwa. W 1997 r. powstał nowy naukowy ośrodek doradczy. Powołano do życia osiem komitetów naukowych wraz z Komitetem Sterującym. W ramach programu mającego na celu zapewnienie stabilnego bezpieczeństwa żywnościowego utworzono Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA)². Jest on kamieniem milowym w unijnej polityce zarządzania ryzykiem dotyczącym pożywienia i jego bezpieczeństwa. Dzięki bliskiej współpracy z władzami poszczególnych

¹ http://www.dardni.gov.uk/summary_of_responses_cap_reform_post_2013.pdf [dostęp 16.03.2013].

² http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/efsa/index_pl.htm [dostęp 17.03.2013].

państw oraz ich partnerami EFSA zapewnia niezależne naukowe wsparcie podczas obecnych i potencjalnych zagrożeń. Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności powstał 28 lutego 2002 r. na mocy rozporządzenia nr 178/2002³, w następstwie serii kryzysów żywnościowych pod koniec lat 90. XX w., jako niezależne źródło doradztwa naukowego i komunikacji w zarządzaniu ryzykiem tzw. łańcucha żywnościowego. Do pierwotnych zadań EFSA należało poprawienie europejskiego bezpieczeństwa żywnościowego, zapewniając wysoki poziom ochrony konsumentów, przechowywania żywności oraz podtrzymywania pewności dostępu do żywności w Unii. W europejskim systemie bezpieczeństwa żywnościowego ocena ryzyka dokonywana jest niezależnie od zarządzania tym ryzykiem. EFSA jako organizacja zajmująca się oceną ryzyka sporządza naukowe opinie i oferuje doradztwo w celu dostarczenia gruntownej podstawy dla europejskich polityk i procesów legislacyjnych, a także zapewnienia wsparcia Komisji Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu oraz członkom Wspólnoty w podejmowaniu efektywnych decyzji dotyczących zarządza ryzykiem.

Do kompetencji omawianego organu należy dbanie o bezpieczeństwo żywienia, odżywiania, kontrolowanie zdrowia zwierząt i ich dobrostanu, ochrona roślin uprawnych. Wykonując swoje zadania, EFSA bierze również pod uwagę możliwy wpływ ingerencji człowieka na środowisko, bioróżnorodność i środowiska naturalne zwierząt. W tym celu przeprowadzane są oceny ryzyka dotyczące wprowadzenia genetycznie modyfikowanych organizmów (GMO) do środowiska, używania pestycydów, wspomagaczy pasz dla zwierząt oraz zagrożeń ze strony szkodników. Niezależne naukowe doradztwo EFSA stanowi trwałą podbudowę dla europejskiego systemu żywności i jego bezpieczeństwa. Dzięki temu systemowi Europejczycy należą do jednych z najlepiej chronionych i poinformowanych grup konsumentów na świecie. Komisja Europejska, spełniając swoją rolę strażnika traktatów Wspólnot Europejskich, odpowiedzialna jest za unijne ustawodawstwo dotyczące bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt w sferze należytej implementacji i egzekwowania prawa. Komisja przeprowadza także inspekcje na terenie UE, jak i poza jej granicami, na obszarach, z którymi Wspólnota prowadzi wymianę handlową. W przedstawionym zakresie kompetencji pomocy udziela wyspecjalizowana agencja: Biuro ds. Żywności i Weterynarii.

Zadania Biura ds. Żywności i Weterynarii (ang. FVO), wykonywane przy pomocy audytów, inspekcji i innych powiązanych z tym aktywności, to:

- 1) sprawdzanie zgodności z wymogami Unii Europejskiej dotyczącymi bezpieczeństwa żywności i wysokiej jakości zdrowia zwierząt i roślin,

³ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Dz. Urz. L 31 z 1.2.2002 r., s. 1–23.

- doradztwo podczas procesów legislacyjnych oraz przestrzeganie wymogów importowych oraz eksportowych w handlu z państwami trzecimi,
- 2) wkład w rozwój polityki bezpieczeństwa żywnościowego Unii Europejskiej,
 - 3) wkład w rozwój i implementację efektywnego systemu kontroli żywności, dobrostanu i zdrowia zwierząt oraz sektora roślin.

Każdego roku Biuro ds. Żywności i Weterynarii rozbudowuje programy inspekcyjne, identyfikując obszary priorytetowe i kraje, które zostaną poddane inspekcji. W celu zapewnienia rzetelności i aktualności danemu programowi, poddaje się go rewizji w półrocznych okresach. Wszystkie programy publikowane są na stronie Komisji Europejskiej⁴. Wyniki każdej z inspekcji przeprowadzonej w ramach programu umieszczane są w raportach razem z wnioskami i rekomendacjami. Kompetentny organ danego państwa, w którym została przeprowadzona inspekcja, ma możliwość skomentowania treści we wstępnym etapie sporządzanego raportu. Biuro ds. Żywności i Weterynarii sporządza zalecenia dla odpowiedniego organu państwowego, który bazując na ich treści, ma za zadanie uporać się z wykrytymi wadami. Upoważniony organ państwowy proszony jest o zaprezentowanie FVO planu działania i jego wpływu na zlikwidowanie wszelkich niedoskonałości. Razem z innymi agencjami działającymi w ramach kompetencji Komisji Europejskiej FVO ocenia plan przedstawiony przez państwowy organ, a także kontroluje jego wykonanie przez szereg działań uzupełniających.

Tam, gdzie to konieczne, Biuro ds. Żywności i Weterynarii może zwrócić uwagę Komisji dotyczącą uproszczenia i poprawy legislacji lub obszarów, które wymagają nowych ram prawnych. Biuro to publikuje także roczne raporty ze swojej działalności, w których wykazuje postęp w programach inspekcji i prezentuje globalne wyniki. W 2011 r. Komisja Europejska opublikowała raport zatytułowany „Roadmap to a resource-efficient Europe” (Droga do wydajnej zasobowo Europy), w którym zakwalifikowała żywność do kluczowego sektora, wymagającego usprawnienia w kategoriach wydajności produkcji i zużywania zasobów. Ogłoszono, że ponadto Komisja oceni, jak najlepiej ograniczyć marnotrawstwo spożywcze w łańcuchu dostaw żywności i będzie szukać sposobów na zmniejszenie przynajmniej o połowę tego negatywnego zjawiska w UE do roku 2020⁵. Komisja analizuje w ścisłej współpracy z partnerami, specjalistami

⁴ Strona zawiera pełen spis programów Biura ds. Żywności i Weterynarii, z którymi można się zapoznać, patrz: http://ec.europa.eu/food/fvo/inspectprog/index_en.htm [dostęp 18.03.2013].

⁵ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/pdf/com2011_571.pdf [dostęp 22.03.2013].

i państwami członkowskimi, w jaki sposób efektywnie zredukować odpady spożywcze, bez narażania na szwank bezpieczeństwa żywnościowego, oraz dyskutuje nad możliwymi do podjęcia działania całej Wspólnoty. Grupa Robocza do spraw Odpadów Spożywczych, działająca w ramach Komitetu Doradczego do spraw Łańcucha Żywnościowego, Zdrowia Zwierząt i Roślin, odbyła spotkanie w październiku 2012 r., którego efektem jest raport dotyczący dobrej praktyki, przeszkód i możliwości Unii Europejskiej w procesie zmniejszenia marnotrawstwa żywności⁶. Grupa ta odbyła ponowne spotkanie w lutym 2013 r. Spotkania i prace poświęcone są szerokiej liczbie kwestii, takich jak: oddawanie nadwyżek spożywczych bankom żywności, etykietowanie produktów, krótkie łańcuchy dostaw spożywczych, bioenergia etc. Równocześnie Komisja rozpowszechnia informacje, we wszystkich językach Unii, dotyczące tego, w jaki sposób zredukować odpady spożywcze na poziomie gospodarstwa domowego⁷.

Unia Europejska do obszarów swojej działalności zalicza także rybołówstwo, które stanowi oddzielną kategorię regulacyjno-prawną w stosunku do ogólnej polityki bezpieczeństwa żywienia. Kwestie gospodarki morskiej i rybołówstwa należą do sektora mającego szczególne znaczenie dla gospodarek państw UE i ochrony środowiska⁸. Część obywateli Unii Europejskiej traktuje morze jak miejsce swojej pracy, a pozyskiwane z wód dobra jako towar umożliwiający zarobek. Chodzi tu przede wszystkim o ryby, mięczaki, lecz także o surowce naturalne, będące źródłem energii, pochodzące z przybrzeżnych pól naftowych i gazowych. Działalność floty handlowej UE zależy od oceanów. Istotna rola mórz i oceanów dla gospodarek państw zmusiła Unię Europejską do wdrożenia programów i ram prawnych, których celem jest stworzenie warunków do rozsądnej eksploatacji zasobów morskich, zminimalizowania problemu wyniszczającej eksploatacji łowisk oraz zadbania o bezpieczne warunki wydobywania ropy naftowej i gazu bez narażania środowiska morskiego na zanieczyszczenie. Przemysł połowowy Unii Europejskiej plasuje się na czwartym miejscu tego rodzaju działalności w skali światowej. Zapewnia około 6,4 mln ton ryb każdego roku, a szeroko rozumiany przemysł rybny oferuje pracę dla ponad 350 tysięcy mieszkańców Unii⁹.

Do głównych zadań unijnej polityki rybołówstwa należy zapewnienie stabilności połowów. Kwestia europejskiej polityki rybołówstwa wy-

⁶ http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/docs/ag/summary_ahac_05102012_en.pdf [dostęp 22.03.2013].

⁷ http://ec.europa.eu/food/food/sustainability/your_role_en.htm [dostęp 22.03.2013].

⁸ http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp2008_pl.pdf [dostęp 1.04.2013].

⁹ http://europa.eu/pol/fish/index_pl.htm [dostęp 26.03.2013].

wołuje żywą dyskusję. Powoduje to działania ze strony Unii prowadzące do jej reformy, której celem jest korygowanie pięciu strukturalnych wad polityki rybołówstwa¹⁰. Statki poławiają ryby w ilościach przekraczających bezpieczny próg reprodukcji. Znaczne uszczuplenie populacji danego gatunku ryby czy mięczaka może grozić jego wymarciem, co będzie wywierało swój wpływ na równowagę ekosystemu morskiego, w konsekwencji prowadząc do zmniejszenia bezpieczeństwa żywnościowego i samowystarczalności krajów UE w tym sektorze żywności. Eliminując ryzyko niesione przez nadmierne połowy, nowa wspólna polityka rybołówstwa (WPRyb) ma zapewnić mieszkańcom Europy pewne, stabilne zaopatrzenie w zdrową żywność w długofalowej perspektywie. Do celów polityki należy m.in. zachęcanie sektora do bardziej racjonalnego i odpowiedzialnego zarządzania zasobami morskimi i oceanicznymi. 13 lipca 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła swoje propozycje odnośnie do reformy WPRyb, a 2 grudnia 2011 r. zaprezentowała wniosek dotyczący działalności Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR)¹¹ na lata 2014–2020¹². Obecny program, którym jest Europejski Fundusz Rybacki, realizuje m.in. działania wspierające restrukturyzację sektora rybackiego. Rynek rybołówstwa w UE to nie tylko poławianie ryb, skorupiaków i hodowla roślin wodnych. Chcąc usprawnić proces produkcji, zorganizowano rynek rybołówstwa w szereg naczyń połączonych. Na każdym etapie procesów rynkowych można dostrzec wpływ wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb). Po pierwsze, tzw. wspólna organizacja rynku¹³, czyli unijny system organizacji rynku pozwala neutralizować naturalne wahania rynku, które dotyczą podaży i ceny. Działania pozwalające ustabilizować koniunkturę na rynku rybołówstwa są korzystne dla rybaków, zapewniając im stały, przewidywalny dochód, także dla przetwórców i konsumentów, którzy mogą spodziewać się łagodnych wahań cen. Po drugie, rynek rybołówstwa jest sektorem, w którym w wielu regionach przedsiębiorstwa rybne są skupione w organizacje producentów (OP). Mają one umożliwić wszystkim podmiotom związanym z produkcją ryb współpracę, w taki sposób, żeby zracjonalizować ekonomicznie i ekologicznie zarządzanie zasobami. Działania polegają

¹⁰ [http://ec.europa.eu/fisheries/reform/sec\(2010\)0428_pl.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/reform/sec(2010)0428_pl.pdf) [dostęp 1.04.2013].

¹¹ Na portalu internetowym Komisji Europejskiej można dowiedzieć się o historii, założeniach i regulacjach prawnych projektu, http://ec.europa.eu/fisheries/reform/emff/index_pl.htm [dostęp 1.04.2013].

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011PC0804:EN:NOT> [dostęp 1.04.2013].

¹³ http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/cfp_factsheets/market_pl.pdf [dostęp 3.04.2013].

na szykowaniu rocznych programów operacyjnych, których postanowienia są obligatoryjne dla wszystkich członków organizacji producentów. Uczestnicy programu wspólnie określają ilości i rodzaje połowów czy też produkcji, tak aby uniknąć nadmiernej podaży lub niedostatecznych ilości towaru. Organizacje uprawnione są do nakładania kar na członków nieprzestrzegających planów produkcji. Tylko członkowie OP mają prawo dostępu do unijnego systemu wspierania cen.

Komisja współpracuje z podmiotami, które wyrażają chęć oznakowywania oferowanych przez siebie produktów, co umożliwi konsumentom zapoznanie się z dokładnymi informacjami dotyczącymi pochodzenia produktów. Unijny sektor rybołówstwa wspiera handel zewnętrzny z innymi krajami, co spowodowane jest faktem, że UE jest największym na świecie rynkiem produktów rybołówstwa. Ostatnią konsekwencją funkcjonowania WPRybn są surowe normy higieny żywności obowiązujące wszystkie produkty rybne.

Odpowiadając na potrzeby rynku i zwiększającego się popytu na produkty „wodne”, unijny rynek prężnie rozwija tzw. akwakulturę. Akwakultura to forma gospodarki związana z hodowlą i chowem ryb, skorupiaków oraz roślin wodnych (np. glonów), mająca na celu zwiększenie pozyskiwania zwiększonej ilości pożywienia ze środowiska wodnego. Sektor ten należy do jednego z najszybciej rozwijających się na świecie, zapewniając około połowy produkcji spożywanych na świecie ryb, a w Europie stanowi niemalże 20% wyprodukowanych na obszarach farm rybnych ryb i owoców morza. W sektorze akwakultury odnotowywany jest systematyczny wzrost jakości, jednak nie pociąga to za sobą wzrostu produkcji, której poziom jest względnie stały od 2000 r. Rośnie produkcja ryb morskich, lecz jest ona równoważona przez spadek produkcji mięczaków i ryb słodkowodnych. Unia Europejska, chcąc zapobiegać zachwianiu dobrobytu obywateli Europy, powierzyła rozwój bardziej konkurencyjnego sektora akwakultury Europejskiemu Funduszowi Rybackiemu (EFR), który finansuje działania zmierzające do osiągnięcia założonego celu.

W 2009 r. Komisja Europejska opublikowała raport omawiający kwestie zapobieżenia spadku produkcji w sektorze akwakultury i pobudzenia jej rozwoju. Zarysowana strategia opiera się na trzech filarach:

- 1) wsparcie dla sektora w celu stymulacji konkurencyjności przez wzmożone badania naukowe, bardziej efektywne planowanie zagospodarowania przestrzennego obszarów nadbrzeżnych wraz z dorzeczami, a także przyznawanie pomocy w ramach polityki dotyczącej rynku produktów rybołówstwa,
- 2) stworzenie takich metod produkcji, które zapewnią trwałą, systematyczny wzrost, z uwzględnieniem ochrony środowiska i będą spełnia-

- ły wysokie standardy w zakresie zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz ochrony środowiska,
- 3) usprawnienie zarządzania i stworzenie przyjaznych warunków przedsiębiorstwom na rynku, które obejmowałyby wszystkie poziomy – od lokalnego, przez krajowy, aż po unijny, co umożliwi maksymalne wykorzystanie potencjału sektora akwakultury¹⁴.

2. Standardy produkcji żywności

Przetwórstwo spożywcze musi spełniać wysokie standardy produkcji, sprostać wymogom prawnym i dostarczyć wiarygodne produkty w trosce o bezpieczeństwo konsumentów. W tej kwestii Unia Europejska, oprócz własnych systemów, korzysta ze sprawdzonych mechanizmów działających w skali światowej. Pozwala to na ujednoczenie standardów i większą przejrzystość procedur i standardów produkcji. Producenci żywności opierają swoją działalność na nowoczesnych systemach zarządzania jakością w celu zapewnienia wysokiego poziomu i bezpieczeństwa wytwarzanych produktów. Dla osiągnięcia tych założeń wykorzystywane są trzy kluczowe systemy:

1) Dobra Praktyka Produkcyjna (ang. *Good Manufacturing Practice*, GMP) i Dobra Praktyka Higieniczna (*Good Hygienic Practice*, GHP)¹⁵ to systemy, które wiążą się z warunkami przetwarzania i procedurami, które dostarczają stałą, pewną jakość produktów i ich bezpieczeństwo na podstawie długiego doświadczenia. Są to systemy obligatoryjne, których wdrożenie daje prawo do ubiegania się o certyfikat GMP, będący podstawą do wprowadzenia systemu HACCP. Dobra Praktyka Produkcyjna obejmuje szczegółową i regularną kontrolę wszystkich elementów procesu produkcji żywności, rozpoczynając od źródła zaopatrzenia w surowce, przez magazynowanie, produkcję, pakowanie, znakowanie, składowanie, po dystrybucję gotowego produktu. Zadaniem GMP jest wykluczenie zdarzeń przypadkowych z procesu produkcji przez zharmonizowanie tych procesów wedle instrukcji i procedur. Przy wdrażaniu GMP producent musi zwrócić uwagę na wykluczenie wszelkich możliwości zanieczyszczenia towaru substancjami chemicznymi, fizycznymi oraz pochodzenia biologicz-

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0162:PL:NOT> [dostęp 1.04.2013].

¹⁵ Praktyki Produkcyjne mają swoje źródła w prawodawstwie unijnym, krajowym oraz normach prawa międzynarodowego. Przykładem prawodawstwa unijnego jest rozporządzenie (WE) nr 2023/2006 z dnia 22 grudnia 2006 r. w sprawie dobrej praktyki produkcyjnej w odniesieniu do materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością (Dz. Urz. UE L 384 z 29.12.2006, s. 75 ze zm.).

nego. Od producentów wymagane jest prowadzenie poprawnej dokumentacji procesu produkcji. Uznaje się, że w systemie GMP wszystko, co nie zostało zarejestrowane w odpowiednich dokumentach, nie miało miejsca, nie istnieje, a zatem nie zostało wykonane. Zapewnia to m.in. możliwość odtworzenia procesu produkcji w razie odkrycia np. skażenia w towarze i prześledzenie możliwych etapów zanieczyszczenia. Pozwala również na wymuszenie większej odpowiedzialności od osób zajmujących się poszczególnymi etapami produkcji żywności, lepszy nadzór i rzetelność¹⁶.

2) Systemy HACCP (ang. *Hazard Analysis and Critical Control Point* – system analizy zagrożeń i krytyczny punkt kontrolny). Podczas gdy tradycyjne programy zapewniające bezpieczeństwo produkcji żywności koncentrują się na stwierdzeniu problemów w gotowym produkcie, HACCP kładzie nacisk na identyfikowanie potencjalnych problemów i panowanie nad nimi podczas projektu i procesu produkcyjnego. System chroni interesy odbiorców produktów żywnościowych, zwiększając bezpieczeństwo żywności, podnosząc tym samym zaufanie do producentów żywności. HACCP jest korzystne dla samych producentów przez zmniejszenie zagrożenia chorobami przenoszonymi drogą pokarmową, dając możliwość obrony przed niesłusznymi reklamacjami. System jest obligatoryjny, poprzedza go wdrożenie systemów GMP/GHP.

3) Kontrola jakości standardów (ang. *Quality Assurance Standards*) pozwala na przestrzeganie norm ustalonych przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną¹⁷ (np. ISO 9000) i norm Unii Europejskiej (ES 29000). Zapewnia, że przetwórstwo spożywcze, catering i inne formy działalności związane z przemysłem żywieniowym, dostosowywane są do standardów, nakazów i zasad dokumentacji. Norma ISO 22000 to norma o zasięgu międzynarodowym, niezbędna dla każdej z organizacji uczestniczących w tzw. łańcuchu żywnościowym. Jest to międzynarodowy standard harmonizujący wymagania dotyczące bezpieczeństwa żywności. Z kolei norma ISO 9000 dotyczy różnych aspektów zarządzania jakością (także żywności). Standardy ISO zapewniają pewnego rodzaju wskazówki i narzędzia dla podmiotów zajmujących się produkcją żywności, które chcą zapewnić, że ich produkty i usługi spełniają oczekiwania klienta, a ich jakość jest systematycznie poprawiana. Wymienione systemy zarządzania jakością i bezpieczeństwem używane są przez wszystkie podmioty biorące udział w produkcji pożywienia, zapewniając obywatelom Unii zdrową, bezpieczną żywność w erze stosowania na szeroką skalę wzmac-

¹⁶ Pod danym adresem dostępny jest zbiór dokumentów dotyczących dobrej praktyki produkcyjnej (GMP). <http://ec.europa.eu/health/documents/eudralex/vol-4/> [dostęp 2.04.2013].

¹⁷ <http://www.iso.org/iso/home.html> [dostęp 2.04.2013].

niaczy, takich jak pestycydy czy hormony wzrostu stosowane w paszach. Kontrola jakości odbywa się podczas każdego etapu procedury produkcyjnej. Zapakowanie produktu, oprócz oczywistych względów zachowania maksymalnie długiej jego świeżości, pozwala na umieszczenie specjalnych etykiet klasyfikujących żywność do pewnej kategorii, np. produkt bio (zdrowa żywność)¹⁸. Ponadto kody kreskowe na opakowaniu zawierają datę i miejsce produkcji, co pozwala przetwórcom, dostawcom i detalistom nadzorować produkty, zarówno dla kontroli, jak i potencjalnych zagrożeń. Bezpieczeństwo żywności może być zapewnione wyłącznie przez dzielenie odpowiedzialności każdego z uczestników łańcucha żywnościowego, tzn. od producenta po konsumenta. Całość zróżnicowanych procedur i mechanizmów kontroli procesu produkcji zostało implementowanych w celu zapewnienia, że każdy produkt, który dociera na stół konsumenta, nadaje się do konsumpcji. Ryzyko zanieczyszczenia pożywienia jest zminimalizowane, a więc obywatele UE mogą wieść znacznie zdrowsze życie dzięki wysokiej jakości produktów spożywczych. Pomimo istnienia szeregu programów chroniących zdrowie mieszkańców Europy należy pamiętać, że ryzyko zawsze będzie istniało, niezależnie od doskonałości legislacyjnej i skuteczności systemów kontroli.

3. Normy prawne dotyczące żywności

We wszystkich państwach członkowskich UE i wielu krajach trzecich, z którymi Unia utrzymuje kontakty handlowe, najistotniejsze zasady dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego i ochrony konsumentów zostały ustalone na drodze krajowego ustawodawstwa. Pomimo oddolnego rozwoju prawnego w dziedzinie żywności na szczeblu unijnym legislacja dotycząca żywności rozwinęła się bez korzystania z części krajowych podstaw. 28 stycznia 2002 r. Parlament Europejski wraz z Komisją Europejską przyjął rozporządzenie (WE) nr 178/2002¹⁹, ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności. Celem Generalnych regulacji prawa żywnościowego²⁰ jest ustanowienie ram umoż-

¹⁸ „Żywność wytworzona bez udziału środków ochrony roślin, nawozów mineralnych, regulatorów wzrostu roślin i biologicznie aktywnych dodatków paszowych”, http://sloownik.ekologia.pl/115_Leksykon_ekologii_i_ochrony_srodowiska/4416_1_Z_1_zdrowa_zywnosc.html [dostęp 22.05.2013].

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R0178:PL:NOT> [dostęp 22.05.2013].

²⁰ Zielona księga w sprawie generalnych zasad prawa żywnościowego (1997) i Biała księga w sprawie bezpieczeństwa żywności (2000).

liwiających całościowe i spójne podejście do kwestii rozwoju ustawodawstwa dotyczącego żywności. Generalne regulacje zawierają terminy, zasady i zobowiązania dotyczące wszystkich stadiów produkcji żywności i jej dystrybucji. Wszystkie najważniejsze postanowienia zostały zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002²¹. Prawo żywnościowe skupia się przede wszystkim na zapewnieniu bezpieczeństwa konsumentom, ich życiu i zdrowiu, biorąc pod uwagę dobro zwierząt, ochronę roślinności i środowiska. Pierwszym ważnym punktem, który ustanawia omawiane rozporządzenie, jest analiza ryzyka. Rozporządzenie w tej kwestii powołało do życia Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (ang. EFSA), którego zasady funkcjonowania zostały opisane we wcześniejszej części pracy.

Prawo żywnościowe i jego regulacje muszą być wspierane przez wiarygodne naukowe dowody. Unia Europejska w tej kwestii stanowiła czołówkę rozwoju zasad oceny ryzyka i ich międzynarodowych odpowiedników. Rozporządzenie (WE) 178/2002 wprowadziło trzy wzajemnie połączone części mechanizmu analizy ryzyka, tj. ocenę ryzyka, zarządzanie ryzykiem i wymianę informacji na temat ryzyka. Tym samym zapewniono pewną podstawę prawa żywnościowego w kategoriach naukowej miarodajności. Kolejną podstawową zasadą jest przejrzystość. Bezpieczeństwo żywnościowe i ochrona dobra konsumentów stają się przedmiotem coraz żywszego zainteresowania publicznego, organizacji pozarządowych, specjalistycznych stowarzyszeń czy międzynarodowych organizacji handlu. Rozporządzenie (WE) 178/2002 dostarczyło mechanizmy zaangażowania udziałowców rynku żywności we wszystkie stadia rozwoju prawa, tworząc regulacje niezbędne do zwiększenia przekonania konsumentów co do pewności unijnego prawa żywnościowego. Pewność konsumentów jest istotnym rezultatem efektywnej polityki żywnościowej prowadzonej przez Wspólnotę.

Artykuł 7 omawianego rozporządzenia dotyczy zasady zapobiegliwości. Pozwala ona „menedżerom ryzyka” na podejmowanie decyzji mających na celu ochronę zdrowia konsumenta w sytuacjach, gdy badania naukowe dotyczące danego zagrożenia nie zawierają dokładnej konkluzji lub istnieje podejrzenie co do ich wiarygodności. Dotyczy to także sytuacji, w których jakość danych nie pozwala na utworzenie kompleksowego planu zarządzania ryzykiem. Takie zapobiegawcze środki powinny współgrać z resztą zasad, np. z zasadą niedyskryminacji przez unikanie arbitralnego stanowienia o tym, co może być potencjalnym zagrożeniem, czy z zasadą proporcjonalności. Powinny także stanowić tymczasowe rozwiązanie na czas zebrania i przeanalizowania wiarygodnych informacji²².

²¹ Ibidem.

²² Commission Communication on Precautionary Principle, <http://eurlex.europa>.

Identyfikacja miejsca pochodzenia żywności stanowi naczelną zasadę ochrony konsumentów unijnych, zwłaszcza gdy żywność okazuje się wadliwej jakości. Artykuł 18 omawianego rozporządzenia (WE) 178/2002 dotyczy identyfikacji żywności, definiując proces jako zdolność do śledzenia i podążania za żywnością przez wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji. Oprócz podstawowych kryteriów zawartych w rozporządzeniu sektor żywności sam wytworzył praktyki znakowania poszczególnych kategorii produktów żywnościowych, takich jak miód i oliwa z oliwek, co pozwala konsumentowi na zapoznanie się z dokładną informacją o kraju pochodzenia składników czy produkcji. Praktyki identyfikacyjne pozwalają na wybór autentycznej, regionalnej żywności. Istnieją także specjalne zasady identyfikacji produktów żywnościowych powstałych przy użyciu organizmów genetycznie modyfikowanych (ang. GMO). Każdy taki produkt musi mieć wyraźne oznaczenie GMO, co pozwala konsumentom na dokonywanie świadomego wyboru. W kwestii zwierząt każda sztuka musi zostać oznakowana w sposób wskazujący miejsce pochodzenia mięsa, miejsce uboju i kod rzeźni. Narzędzia używane do znakowania (kolczyki, paszporty, kody kreskowe) mogą różnić się w zależności od kraju, lecz muszą zawierać te same informacje²³. Żywność genetycznie modyfikowana doczekała się własnych, oddzielnych regulacji na rynku europejskim w rozporządzeniu (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy²⁴. Drugim opublikowanym dokumentem było rozporządzenie (WE) nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. dotyczące możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniające dyrektywę 2001/18/WE²⁵. Celem wymienionych aktów jest:

- 1) Wprowadzenie szeroko dostępnej informacji dotyczącej obowiązkowego znakowania produktów GMO,
- 2) Ochrona ludzkiego i zwierzęcego zdrowia przez rygorystyczne warunki sprzedaży żywności i pasz modyfikowanych,

[eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=52000DC0001](http://eu.smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=52000DC0001) [dostęp 5.05.2013].

²³ Zeszyt wydany przez Komisję Europejską pt. „Factsheet Food Traceability”, zawiera informacje dotyczące identyfikowania żywności, sposoby i kryteria znakowania żywności, przykłady programów unijnych dotyczących identyfikacji produktów spożywczych – http://ec.europa.eu/food/food/foodlaw/traceability/factsheet_trace_2007_en.pdf [dostęp 5.05.2013].

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R1829:PL:NOT> [dostęp 5.05.2013].

²⁵ *Ibidem*.

3) Zagwarantowanie, że powszechne procedury oceny ryzyka i autoryzacji są skuteczne, przejrzyste i nie podlegają zbyt dużej biurokratyzacji.

W połowie 2010 r. Komisja Europejska zaproponowała nowe zasady autoryzacji żywności genetycznie modyfikowanej. Jeżeli te propozycje zostaną przyjęte, to kraje członkowskie UE będą miały prawo do decydowania o tym, czy GMO zostanie zakazane, czy dopuszczone na terenie ich państw²⁶. Sierpień 2012 r. przyniósł legalizację 48 produktów GMO na terenie Unii. Większość zatwierdzonych pozycji dotyczyło pasz i procesów obróbki żywności²⁷. Państwa członkowskie Unii, które chciałyby tymczasowo ograniczyć bądź zakazać używania, a także sprzedawania produktów GMO na swoich terytoriach, mogą skorzystać z klauzuli bezpieczeństwa zawartej w art. 23 dyrektywy 2001/18/WE²⁸. Warunkiem koniecznym użycia klauzuli jest wykazanie, w oparciu o badania naukowe, że stosowanie żywności genetycznie zmodyfikowanej w charakterze lub w składzie produktu może stanowić ryzyko dla ludzkiego zdrowia i środowiska. Procedura skorzystania z klauzuli i wprowadzenia zakazu przez państwo członkowskie obejmuje zgodę i zatwierdzenie przez Komisję Europejską. Komisja jest zobligowana do zbadania zgłoszonego przez państwo wniosku i zmiany obowiązujących ograniczeń bądź przekonanie państwa do odstąpienia od ograniczeń. Dotychczas siedem państw skorzystało z klauzuli: Austria, Francja, Grecja, Węgry, Niemcy, Luksemburg i Wielka Brytania. Komisja zbadała i odrzuciła sześć wniosków, uzasadniając swoją decyzję brakiem wystarczająco wiarygodnych wyników badań przy obecnym stanie wiedzy, a siódmy wniosek został zawieszony (Wielka Brytania).

To właśnie w związku z klauzulą bezpieczeństwa Komisja Europejska 13 lipca 2010 r. przedstawiła wyżej wspomniany wniosek legalizacyjny dotyczący autoryzacji GMO na terenie poszczególnych państw członkowskich. Każdy z członków Unii będzie mógł decydować o dostępności produktów GMO na swoim terytorium, bez uprzedniej zgody Komisji. Mimo tego państwa członkowskie będą musiały poinformować o swojej decyzji pozostałych członków Unii, a także będą je obowiązywały zasady traktatów oraz reguły wspólnotowego rynku, zgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami UE. W lutym 2014 r. 12 krajów (w tym Polska)

²⁶ Jest to portal internetowy Komisji Europejskiej poświęcony tematyce żywności GMO. Liczne akty prawne i sprawozdania z posiedzeń Komisji pozwalają na zapoznanie się z procedurami wdrażania żywności GMO oraz praktykami związanymi z jej obrotem, http://ec.europa.eu/food/plant/gmo/legislation/future_rules_en.htm [dostęp 6.05.2013].

²⁷ http://ec.europa.eu/food/dyna/gm_register/index_en.cfm [dostęp 6.05.2013].

²⁸ http://www.biosafety.be/GB/Dir.Eur.GB/Del.Rel./2001_18/2001_18_TC.html [dostęp 25.07.2013].

wystąpiło ze sprzeciwem zawartym w liście skierowanym do komisarza Unii Europejskiej do spraw zdrowia. Wszyscy sygnatariusze listu wyrazili swój sprzeciw wobec dopuszczenia do uprawy na terenie Unii kukurydzy GMO 1507. Głosowanie na posiedzeniu Rady UE dotyczące kwestii modyfikowanej kukurydzy nie przyniosło jednoznacznych rezultatów, które byłyby wiążące dla Komisji²⁹. Sprawująca prezydenturę w pierwszej połowie 2014 r. Grecja próbowała przełamać impas, wysuwając propozycję projektu podobnego do tego z 2010 r., który pozwoliłby państwom zakazywać upraw GMO na swoich terytoriach. Jednak do tej pory nie udało się rozwiązać problemu.

²⁹ Przeciwko propozycji Komisji Europejskiej głosowały Austria, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Dania, Francja, Grecja, Holandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry i Włochy. Za opowiedziało się pięć państw: Estonia, Finlandia, Hiszpania, Szwecja i Wlk. Brytania, a wstrzymały się cztery – Belgia, Czechy, Niemcy i Portugalia. Reasumując, dało to 77 głosów za, 210 przeciw, 65 wstrzymujących, a także 25,07% ludności za, 52,64% przeciw i 22,29% wstrzymującej się. Rozłożenie głosów nie pozwoliło na poparcie wniosku KE, lecz także nie wystarczyło do jego odrzucenia – zabrakło 50 głosów i prawie 10% populacji. Przepisy dotyczące głosowania w Radzie określają, że przy braku opowiedzenia się większością kwalifikowaną za konkretnym rozwiązaniem Komisja Europejska musi przyjąć propozycję, której dotyczyło nierozstrzygnięte głosowanie. Dlatego też obecny komisarz do spraw zdrowia zapowiadał dopuszczenie do uprawy kukurydzy 1507.