

STANISŁAW TYSZKIEWICZ

DOSKONALENIE PRAWA ŻYWNOŚCIOWEGO UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA I OCHRONY ZDROWIA KONSUMENTÓW

Streszczenie

Trwa proces doskonalenia światowego i regionalnie stosowanego prawa żywnościowego. Działania Komisja Kodeksu Żywnościowego FAO/WHO i większość jej roboczych Komitetów. Trwają działania mające na celu udoskonalenie przepisów prawa żywnościowego Unii Europejskiej, do członkostwa w której kraj nasz pretenduje. Mając na względzie konieczność zharmonizowania przepisów naszego prawa żywnościowego z prawem Unii, musimy analizować i wprowadzać do naszego prawa poszczególne akty uwzględniając nie tylko ich aktualną treść, ale i dające się przewidzieć zmiany. Unia Europejska przeprowadziła w ostatnich latach szeroko zakrojoną dyskusję nad stanem swojego prawa żywnościowego zapoczątkowaną Zieloną Księgą Komisji z 1997 r. „Zasady Ogólne Prawa Żywnościowego Unii Europejskiej” i ją podsumowała w części dotyczącej ochrony zdrowia konsumentów Białą Księgą Komisji z 2000 r. dotyczącą bezpieczeństwa żywności (White Paper on food safety). Na treść postanowień dotyczących zmian w przepisach niewątpliwie miały wpływ silnie nagłośnione afery z mięsem wołowym w kontekście choroby wściekłych krów w Wielkiej Brytanii oraz mięsem drobiu skażonym dioksynami w Belgii. W artykule przedstawiono i skomentowano podstawowe zapisy Białej Księgi oraz omówiono stan aktualny wdrażania unijnych przepisów dotyczących ochrony zdrowia konsumentów do przepisów prawa polskiego.

Wprowadzenie

Kończy się wiek XX, wiek wielkich wydarzeń i przemian globalnych. Kończy się wiek dwóch wyniszczających wojen światowych i klęsk społecznych wywołanych totalitaryzmem, ale zarazem wiek powstania światowego społeczeństwa informatycznego, wiek energii atomowej, wiek opanowania licznych wcześniej nieuleczalnych chorób epidemicznych, wiek rewolucji w rolnictwie redukującej klęski głodu do ograniczonej skali lokalnej uwarunkowanej nie brakiem żywności w skali światowej, ale trudnościami jej dystrybucji.

Wśród godnych zauważenia sukcesów cywilizacyjnych XX wieku należy zauważyć wypracowanie i uzgodnienie w skali światowej zasad prawa żywnościowego w postaci Kodeksu Żywnościowego FAO/WHO. Profesor Ch. Castang, w swoim czasie przewodniczący Europejskiego Towarzystwa Prawa Żywnościowego, nazwał ostatnich pięćdziesiąt lat światowego wysiłku dla ustalenia zasad światowego prawa żywnościowego „pięćdziesiątką chwalebną (cinquante glorieuse)” [1]. Powstała w 1962 roku Komisja Kodeksu Żywnościowego FAO/WHO, bazując na pracach wcześniej już działającego Komitetu FAO/WHO Ekspertów Rządowych ds. Mleka i Produktów Mleczarskich, dopracowała się imponującego zbioru norm i przewodników praktycznych uzgadnianych w czasochłonnym, ale skutecznym wieloetapowym trybie proceduralnym kończącym się oficjalną ratyfikacją rządów krajów członków ONZ. Równoległe trwały jeszcze trudniejsze działania, na rzecz wprowadzenia uzgodnionych reguł do praktyki światowego handlu żywnością. Powstałe w 1948 roku Generalne Porozumienie w sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT) funkcjonujące jako substytut organizacji międzynarodowej w związku z nie wejściem w życie porozumienia Hawańskiego z 1947 r. o powołaniu Światowej Organizacji Handlu, przez cały czas swojej działalności, podzielonej na tzw. Rundy, zajmowało się między innymi zagadnieniami światowego handlu żywnością, najczęściej z dobrym skutkiem.

Najbardziej obfite w zdarzenia i efektywne w skutkach okazały się lata dziewięćdziesiąte kończącego się wieku, w których nasz kraj po radykalnych zmianach ustrojowych roku 1989 wszedł w bezpośrednią orbitę zdarzeń o europejskim i globalnym wymiarze.

Ważne wydarzenia lat dziewięćdziesiątych XX wieku i ich skutki dla polskiego prawa żywnościowego

W grudniu 1991 r. Polska zawarła porozumienie z Unią Europejską (wówczas jeszcze Europejskimi Wspólnotami Gospodarczymi) o stowarzyszeniu, podpisując tzw. Traktat Europejski. Na jego mocy zobowiązaliśmy się harmonizować nasze przepisy z przepisami Unii, w tym również w zakresie dotyczącym żywności.

W kwietniu 1994 r. zakończyła się Runda Urugwajska GATT podpisaniem w Marakeszu umowy o utworzeniu Światowej Organizacji Handlu – World Trade Organisation (WTO). Przyjęto zasadę, że w wymianie towarowej żywności między krajami sygnatariuszami umowy obowiązywać będą zasady określone w dokumentach Kodeksu Żywnościowego FAO/WHO.

Traktatem o Unii Europejskiej z Maastricht w roku 1992 zostały zmodyfikowane zasady prawne Unii Europejskiej obowiązujące od chwili powstania Europejskich Wspólnot Gospodarczych na mocy Traktatu Rzymskiego. Traktat z Maastricht wprowadził pojęcie „konsumenta” jako podmiotu prawa wspólnotowego, uregulował pod-

stawowe zasady ochrony środowiska oraz usankcjonował zasadę wzajemności (subsidiarity).

W grudniu 1994 r. na posiedzeniu w Essen została przyjęta przez Radę Unii Europejskiej „Biała Księga” pt.: „Przygotowanie krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z jednolitym rynkiem Unii” (zwana Białą Księgą z Essen) [2]. Opisano w niej przede wszystkim zasady funkcjonowania Wspólnego Rynku oraz wyszczególniono w jej aneksie przepisy prawne Unii, które muszą zostać wdrożone przez kraje aspirujące do członkostwa. Przewidziano dwa etapy wdrażania tych dokumentów, ale nie określono żadnych konkretnych dat. Można się było domyślić, że zrealizowanie I etapu będzie traktowane jako kryterium naszej gotowości do wejścia do Unii.

W latach dziewięćdziesiątych w Unii Europejskiej ogłoszono i wprowadzono w życie przepisy szeregu dyrektyw i rozporządzeń z zakresu prawa żywnościowego dotyczących bezpośrednio bezpieczeństwa żywności, z których najważniejsze to przepisy horyzontalne dotyczące higieny żywności [3], wprowadzenia do obrotu nowych produktów spożywczych i ich składników [16] w nawiązaniu do przepisów dotyczących wprowadzenia do środowiska organizmów modyfikowanych metodami inżynierii genetycznej [4] oraz stosowania dodatków do żywności [6-10].

W 1997 r. opublikowano Zieloną Księgę Komisji dotyczącą prawa żywnościowego [22], w której zreferowano stan harmonizacji prawa żywnościowego w krajach Unii oraz postawiono szereg pytań dotyczących kierunków rozwojowych. W Zielonej Księdze pojawiło się pojęcie analizy ryzyka i zasady ostrożności jako podstaw kreowania przepisów prawa żywnościowego w zakresie ochrony zdrowia i życia konsumentów. Nie bez znaczenia dla podjęcia tej problematyki przez Komisję Unii były wielkie afery związane ostatnio z chorobą wściekłych krów (BSE) w Wielkiej Brytanii i stwierdzenie dioksyn w mięsie drobiu w Belgii.

W połowie 1999 r. niewątpliwie również w związku z tymi aferami ukazała się Zielona Księga Komisji zatytułowana „Odpowiedzialność za wadliwy produkt” [12], poddająca pod dyskusję potrzebę zreformowania zasad ponoszenia przez producenta odpowiedzialności za skutki wywołane wadami jego produktów określone dotychczas dyrektywą 85/374/EEC [5].

W styczniu 2000 r. ukazała się Biała Księga Komisji Unii Europejskiej dotycząca bezpieczeństwa żywności [20]. Ze zrozumiałych względów poświęcimy jej najwięcej uwagi, nawiązując przy okazji do niektórych zagadnień stanowiących treść Piątego Programu Ramowego na lata 1998–2002 zatytułowanego „Jakość życia i zarządzanie zasobami żywymi”, przyjętego decyzją Rady i Parlamentu Unii Europejskiej z 22.12.1998 r. w części dotyczącej zadań na rok 2000 [18].

Stan i perspektywy bezpieczeństwa żywności i ochrony zdrowia konsumenta w Unii Europejskiej w świetle zapisów Białej Księgi Bezpieczeństwa Żywności

Zasady bezpieczeństwa żywności zostały określone w rozdziale 2 Białej Księgi. Zacytujemy najważniejsze z nich:

- Wiodącą zasadą, obowiązującą w całej Białej Księdze, jest założenie, że polityka dotycząca bezpieczeństwa żywności musi opierać się na wszechstronnym, zintegrowanym podejściu. Oznacza to branie pod uwagę całego łańcucha żywnościowego („od farmy do stołu”); poprzez wszystkie sektory żywności; pomiędzy krajami członkowskimi; na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej oraz wewnątrz Unii.
- Role wszystkich zainteresowanych stron w łańcuchu żywnościowym muszą być wyraźnie określone: producenci pasz, rolnicy i przetwórcy żywności ponoszą główną odpowiedzialność za bezpieczeństwo żywności; kompetentne władze monitorują i wymuszają tę odpowiedzialność poprzez działanie krajowych systemów nadzoru i kontroli; natomiast Komisja koncentruje się na ocenianiu możliwości kompetentnych władz utworzenia tych systemów, poprzez audyty i inspekcje na poziomie krajowym. Konsumenci muszą także uznać swoją odpowiedzialność za właściwe obchodzenie się z żywnością, przechowywanie i gotowanie.
- Skuteczna polityka żywnościowa wymaga możliwości prześledzenia drogi wytwarzania pasz i żywności oraz ich składników. Muszą zostać wprowadzone odpowiednie procedury dla ułatwienia możliwości takiego śledzenia. Obejmują one zobowiązanie biznesu paszowego i żywnościowego do zapewnienia realizacji odpowiednich procedur wycofywania pasz i żywności z rynku w przypadkach stwierdzenia ryzyka dla zdrowia konsumenta.
- Wszechstronne, zintegrowane podejście będzie prowadzić do bardziej spójnej, efektywnej i dynamicznej polityki żywnościowej. Jednocześnie, tworzenie tego podejścia musi być przejrzyste, angażujące wszystkie zainteresowane strony i umożliwiające im efektywny udział w tych opracowaniach.
- Analiza ryzyka musi stanowić fundament, na którym opiera się polityka bezpieczeństwa żywności. Unia Europejska musi oprzeć swoją politykę żywnościową na stosowaniu trzech elementów analizy ryzyka: oceny ryzyka (opinia naukowa oraz analiza informacji), zarządzania ryzykiem (regulacje prawne i kontrola) oraz komunikacji ryzyka (informacje adresowane do zainteresowanych).
- Komisja będzie nadal wykorzystywała najlepszą, dostępną wiedzę naukową w opracowaniu swoich działań dotyczących bezpieczeństwa żywności. Służyć temu będzie organizacja niezależnego doradztwa naukowego oraz nowego Europejskiego Urzędu ds. Żywności. Konsumenci oraz przemysł spożywczy muszą być pewni, iż ta opinia jest opracowywana według najwyższych standardów niezależności, doskonałości oraz przejrzystości.

- Przy podejmowaniu decyzji związanych z zarządzaniem ryzykiem, tam gdzie jest to stosowane, zastosowana zostanie zasada ostrożności. Komisja zamierza przedstawić w tej sprawie komunikat. (Zainteresowanych terminologią i zasadami metodycznymi analizy ryzyka i zasady ostrożności odsyła się do artykułu poświęconego tej tematyce [19]).
- W procesie podejmowania decyzji w UE, mogą również być uwzględniane inne, uzasadnione czynniki, istotne dla ochrony zdrowia konsumenta lub promocji dobrych praktyk w handlu żywnością. Definicja zakresu takich uzasadnionych czynników jest obecnie analizowana na poziomie międzynarodowym, szczególnie przez instytucje Codex Alimentarius. Przykładami takich innych, uzasadnionych czynników są sprawy związane ze środowiskiem naturalnym, opieką nad zwierzętami, zrównoważonym rolnictwem, oczekiwaniami konsumenta co do jakości produktu, rzetelnymi informacjami i opisem podstawowych charakterystyk produktów i ich procesów oraz metod produkcji.

Biała Księga zwraca uwagę na rolę jaką spełnia zbieranie informacji o stanie żywności oraz rolę doradztwa naukowego opartego na analizie tych informacji. „Zbieranie informacji i analizy są podstawowymi elementami polityki bezpieczeństwa żywności i są szczególnie ważne dla rozpoznawania potencjalnych zagrożeń związanych z paszą i żywnością”. W Unii zbiera się znaczne ilości informacji pochodzących z sieci nadzoru i monitoringu zdrowia publicznego oraz działa System Szybkiego Ostrzegania o Żywności. Mówi się: „Na ogół, System Szybkiego Ostrzegania dla Żywności działa dobrze w odniesieniu do środków spożywczych przeznaczonych dla „końcowego” konsumenta. Różne inne typy systemów powiadamiania istnieją w różnych obszarach takich, jak: obszar chorób przenoszonych przez ludzi i zwierzęta, produktów pochodzenia zwierzęcego zatrzymanych na zewnętrznych granicach Unii, przemieszczania żywych zwierząt oraz system ECURIE w przypadku zagrożenia radiologicznego. Niezbędne jest utworzenie wszechstronnych i zharmonizowanych prawnych ram rozszerzających zakres obecnego Systemu Szybkiego Ostrzegania o żywności na całą żywność i pasze. System ten powinien być rozszerzony na kraje trzecie celem przyjmowania i wysyłania informacji.”

Ważną rolę przypisuje się badaniom i współpracy naukowej. „Doskonałość naukowa wymaga inwestowania w prace badawczo-rozwojowe celem rozszerzenia bazy wiedzy naukowej w zakresie bezpieczeństwa żywności”. Służą temu realizowane Programy Ramowe. „Piąty Program Ramowy został ukierunkowany na rozwiązywanie problemów, mając głównie na względzie obywateli i ich potrzeby. Przeprowadzane badania będą dotyczyły, w szczególności, zaawansowanych metod produkcji i dystrybucji żywności, nowych metod oceniania ryzyka z powodu zanieczyszczeń i ryzyka chemicznego oraz ekspozycji, roli żywności w promowaniu zdrowia, zharmonizowanych systemów analiz żywności..... Informacja naukowa o szerokim zakresie spraw

dotyczących bezpieczeństwa żywności jest opracowywana przez krajowe instytucje i organizacje w całej Wspólnocie, w ramach systemu Współpraca Naukowa lub SCOOP. Powinna być także odpowiednio inicjowana współpraca naukowa z krajami trzecimi”.

Postęp w dziedzinie metod badań żywności ma zostać osiągnięty przy pomocy laboratoriów referencyjnych.

„Ustalony został system Laboratoriów Referencyjnych Wspólnoty dla produktów pochodzenia zwierzęcego, stanowiący specjalistyczne, analityczne wsparcie dla Komisji oraz dla laboratoriów w krajach członkowskich. Laboratoria te opracowały metody oznaczania i pomagają laboratoriom w krajach członkowskich we wdrażaniu tych metod. Istnieje potrzeba utworzenia efektywnego, centralnego zarządzania w celu zapewnienia, że laboratoria te staną się rzeczywistą siecią laboratoriów Wspólnoty i będą służyć polityce Unii Europejskiej. Ponadto, należy rozważyć utworzenie Laboratoriów Referencyjnych Wspólnoty dla nowych obszarów.”

Dla potrzeb władz Unii opracowuje się opinie naukowe. „System opracowywania opinii naukowych dla Komisji został całkowicie zreorganizowany w 1997 roku, kładąc nacisk na fundamentalne zasady doskonałości, przejrzystości i niezależności. Opinie naukowe są obecnie opracowywane w ośmiu sektorowych Komitetach Naukowych, (Żywność; Żywnienie Zwierząt; Weterynaria-Zdrowie Publiczne; Rośliny; Zdrowie Zwierząt i opieka nad Zwierzętami; Produkty kosmetyczne i produkty nieżywnościowe; Produkty medyczne i urządzenia medyczne; Toksyczność, Ekotoksyczność i Środowisko Naturalne), z których pięć obejmuje - bezpośrednio lub pośrednio - obszary pasz i żywności. Ponadto, został utworzony Naukowy Komitet Sterujący, który opracowuje opinie w sprawach wielodyscyplinarnych, takich jak BSE, zharmonizowane procedury oceny ryzyka oraz koordynowanie spraw objętych mandatami, więcej niż jednego Komitetu Sektorowego (np. odporność przeciwbakteryjna). To zadanie koordynacyjne jest szczególnie ważne ze względu na to, iż kwestie bezpieczeństwa żywności coraz bardziej związane są z całą drogą żywności od farmy do stołu.....”

„Od czasu zreformowania, Komitety dostarczyły 256 opinii, z których wiele zawiera ocenę dużej ilości poszczególnych substancji. Stało się oczywiste, iż istniejący system jest ułomny ze względu na brak odpowiedniej wydolności i zmaga się ze wzrastającymi wymaganiami na niego nałożonymi. Ponadto, obecny kryzys dioksynowy mógł być zażegnany jedynie kosztem opóźnienia prac w innych obszarach i wykazał potrzebę istnienia systemu zdolnego do szybkiego i elastycznego reagowania.....”

„Ocena ryzyka zależy od osiągalności dokładnych, aktualnych danych naukowych. Mogą one obejmować, na przykład, informacje epidemiologiczne, dane o rozpowszechnieniu i narażeniach. Mechanizmy wspierające dostarczanie takich danych są znikome i powinny być odpowiednio ustanowione. Wraz z powiększeniem się Unii Europejskiej, dane dotyczące nowych krajów członkowskich będą musiały być również wzięte pod uwagę. Potrzeba opracowania efektywnych systemów zbierania infor-

macji, na poziomie europejskim oraz światowym, wymaga nowego podejścia, które pozwoli na najlepsze wykorzystanie dostępnych źródeł.”

Komisja przewiduje utworzenie niezależnego Europejskiego Urzędu ds. Żywności, ze szczególną odpowiedzialnością zarówno za ocenę ryzyka, jak i za komunikację w sprawach bezpieczeństwa żywności. „Rola Urzędu musi być zdefiniowana w kontekście procesu analizy ryzyka, który obejmuje ocenę ryzyka, zarządzanie ryzykiem oraz komunikację ryzyka.

Celem oceny ryzyka jest dostarczenie opinii naukowej. Warunkiem wstępnym opracowania rzetelnej i aktualnej opinii naukowej jest zbieranie obszernych informacji i analizy. Sieci monitorowania i nadzoru w obszarze zdrowia publicznego oraz zdrowia zwierząt, systemy informacyjne w sektorze rolniczym oraz systemy szybkiego ostrzeżenia, jak również programy badawczo-rozwojowe – odgrywają ważną rolę w powstawaniu wiedzy naukowej.

Legislacja i kontrola stanowią dwa składniki zarządzania ryzykiem. Legislacja obejmuje legislację pierwotną (podstawową), przyjętą przez samą Radę lub wspólnie z Parlamentem Europejskim oraz legislację wdrożeniową, przyjętą przez Komisję na podstawie nadanych jej uprawnień. Legislacja implikuje decyzję polityczną oraz wprowadza oceny oparte nie tylko na podstawach naukowych lecz na szerszym uznaniu życzeń i potrzeb społeczeństwa. Musi istnieć wyraźne rozdzielenie pomiędzy ryzykiem i oceną ryzyka.”

Z tego też powodu nie przewiduje się przeniesienia do Urzędu Kompetencji Zarządzania ryzykiem, natomiast widzi jego rolę w dziedzinie komunikacji ryzyka. „Komunikacja ryzyka stanowi kluczowy element w zapewnieniu stałego informowania konsumenta oraz zmniejszania ryzyka powstawania nieuzasadnionych obaw związanych z bezpieczeństwem żywności. Wymaga to szybko osiągalnych obszernych opinii naukowych, konsumenci powinni mieć możliwość korzystania z łatwo dostępnej i zrozumiałej informacji, związanej nie tylko z tymi opiniami lecz również z szerszymi aspektami dotyczącymi ochrony zdrowia konsumenta.”

Przewiduje się współpracę Urzędu z krajowymi agencjami i ośrodkami naukowymi: „... powinien on działać w ścisłej współpracy z krajowymi ośrodkami naukowymi oraz instytucjami zajmującymi się bezpieczeństwem żywności i opierać się na ich wiedzy eksperckiej. W wyniku takiego działania mogłaby powstać sieć pozwalająca na zapewnienie najlepszego i najbardziej efektywnego wykorzystania istniejących struktur i zasobów. Przewiduje się też współpracę z krajami kandydującymi do Unii: „Kraje kandydackie będą współdziałać w pracach Urzędu zgodnie z ustaleniami z posiedzenia Rady Europy w Luksemburgu, w których podkreślono znaczenie zapoznania się tych krajów z metodami pracy oraz polityką Unii. W kolejnych pracach, związanych z ustanowieniem Urzędu, opracowane zostaną określone ustalenia w tej sprawie.”

Ustalono harmonogram ustanawiania Urzędu z terminem roku 2002: „Przedstawiony harmonogram jest ambitny, szczególnie biorąc pod uwagę skalę podjętego zadania. Wzmocnienie obecnego systemu oceny ryzyka oraz komunikacji będzie kluczową częścią zakresu działań niezbędnych do zapewnienia, by Urząd mógł rzeczywiście rozpocząć swoją działalność w przeciągu dwóch lat.”

Biała Księga informuje o zamiarze władz Unii znowelizowania przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności: „Komisja zamierza przygotować projekty nowych ram prawnych, określających zasady dla zapewnienia spójnego podejścia do rozpatrywanego zagadnienia oraz ustalenia zasad, zobowiązań i definicji stosowanych w tym obszarze. Celem tych projektów będzie odzwierciedlenie wyników szerokich konsultacji, jakie Komisja zainicjowała w 1997 r., publikując swoją Zieloną Księgę prawa żywnościowego, wyznaczenie ogólnych zasad zapowiadających legislację dotyczącą żywności oraz uznanie bezpieczeństwa żywności jako głównego celu prawa żywnościowego Unii Europejskiej. Komisja przygotowuje projekty zawierające Ogólne Prawo Żywnościowe, które będzie obejmować zasady bezpieczeństwa żywnościowego. Poszczególne akty prawne muszą być jasne, proste i zrozumiałe dla wszystkich, którzy je stosują. Również musi istnieć ścisła współpraca z kompetentnymi władzami, na odpowiednich poziomach, w krajach członkowskich, aby zapewnić właściwe i konsekwentne zastosowanie prawa oraz jego przestrzeganie, jak również uniknięcie zbytecznych procedur administracyjnych. Projekty te zawierać będą również ogólne ustalenia dla tych obszarów, które nie są objęte przez określone uzgodnione zasady, lecz w których działanie Rynku Wewnętrznego jest zagwarantowane poprzez wzajemne uznawanie, jak to zostało określone przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (European Court of Justice) w jego prawodawstwie w przypadku „Cassis de Dijon”. Według tej zasady, w przypadku braku uzgodnień Wspólnoty, kraje członkowskie tylko wtedy mogą ograniczać dostęp do rynku produktów legalnie sprzedawanych w innym kraju członkowskim, kiedy będzie to mogło być usprawiedliwione prawnie uzasadnionym interesem, takim jak ochrona zdrowia publicznego, oraz podjęte działania będą proporcjonalne do sytuacji.”

Przewiduje się powstanie przepisów dotyczących pasz: „Istnieje potrzeba wyraźnego określenia materiałów, które mogą lub nie mogą być użyte w produkcji pasz, włączając w to produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego. Zostaną przedłożone projekty legislacyjne w sprawie oceny, autoryzacji oraz znakowania „nowych pasz”, a szczególnie organizmów modyfikowanych genetycznie oraz pochodzących z nich produktów paszowych.

Konieczne jest zdefiniowanie różnych rodzajów produktów, stosowanych w żywieniu zwierząt (dodatki, produkty medyczne, suplementy), w celu usunięcia szarych stref oraz sprecyzowania, jakie wymagania należy stosować w poszczególnych przypadkach. Komisja będzie również dążyć do zakazu lub ograniczenia stosowania w Unii

Europejskiej antybiotyków jako stymulatorów wzrostu, w zależności od ich potencjalnego zastosowania w medycynie człowieka i weterynarii, jako część szerszej strategii kontroli i ograniczenia odporności na antybiotyki. Obecnie, kiedy źródła powstania i konsekwencje kryzysu dioksynowego stają się bardziej zrozumiałe, oczywiste jest, że przemysł paszowy powinien podlegać takim samym rygorystycznym wymaganiom oraz kontroli jak sektor produkujący żywność. Celem dopasowania struktury sektora paszowego do struktury sektora żywnościowego, system szybkiego ostrzegania dla pasz powinien być włączony w system szybkiego ostrzegania dla żywności.

Przewiduje się też, szersze zainteresowanie Komisji zagadnieniami zdrowia zwierząt w aspekcie możliwości przenoszenia się chorób zwierząt na ludzi czyli tzw. zoonoz. „... Biała Księga zawiera propozycje wyraźnie opracowane w celu promocji zdrowia i stanu zwierząt jedynie w takim stopniu, w jakim to bezpośrednio dotyczy polityki Bezpieczeństwa Żywności. Komisja uznaje, że sprawy zdrowia i stanu zwierząt, rozważane w szerszym kontekście, są bardzo ważne. W zakresie Białej Księgi uznaje się, że sprawy stanu zwierząt powinny być pełniej zintegrowane, biorąc pod uwagę politykę żywnościową. W szczególności, w legislacji powinna znaleźć swoje odbicie sprawa znaczenia jakości i bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego, przeznaczonych do spożycia przez człowieka.”

Biała Księga odnosi się również do „klasycznych” zagadnień prawa żywnościowego: zasad higieny, zanieczyszczeń i pozostałości (pestycydów lub leków weterynaryjnych) oraz skażeń radioaktywnych, zasad wprowadzania na rynek nowej żywności, dodatków do żywności i substancji aromatyzujących oraz wchodzących w kontakt z żywnością, zapowiadając między innymi rozszerzenie przepisów i norm na pasze będące ważnym elementem łańcucha powstawania żywności oraz zaostrzone i usprawnione procedury związane z wprowadzeniem na rynek nowych produktów spożywczych. Zostanie skorygowana struktura i przejrzystość dyrektyw dotyczących tworzyw sztucznych stosowanych do produkcji opakowań dla żywności oraz zostaną opracowane nowe dyrektywy dotyczące listy produktów mogących być utrwalonych promieniami jonizującymi oraz składu naturalnych wód mineralnych.

Doskonać się będzie proces podejmowania decyzji w przypadkach nagłych. Chodzi głównie o szybsze podejmowanie decyzji poprzez uproszczenie i ujednoczenie procedur – powinny być ustalone jasne, dokładne terminy, ostateczne dla Komisji – na przygotowanie poprawki lub decyzji, dla Stałego Komitetu – na uzyskanie opinii oraz dla Komisji – sfinalizowanie poprawki lub decyzji. We wszystkich stadiach procesu tworzenia prawa należy wziąć pod uwagę potrzebę zwiększenia przejrzystości tego procesu.

W zakresie kontroli „zapropozowany będzie obszerny pakiet legislacyjny w celu znowelizowania różnych wymagań dotyczących kontroli. Wzięta będzie pod uwagę

ogólna zasada, że wszystkie części łańcucha produkcyjnego żywności muszą podlegać urzędowej kontroli”.

Biała Księga dużą wagę przywiązuje do sprawy informacji konsumenckiej. Stwierdza się, że „komunikacja ryzyka nie powinna być pasywnym przekazywaniem informacji, lecz powinna być interaktywna, obejmująca dialog ze wszystkimi zainteresowanymi grupami oraz odpowiedzi (stanowisko) tych grup...

...We wszystkich aspektach związanych z bezpieczeństwem żywności podstawową sprawą jest fakt, że konsument jest w pełni uznaną, zainteresowaną stroną oraz, że interesy konsumenta są uwzględnione przez:

- konsultowanie ze społeczeństwem wszystkich aspektów bezpieczeństwa żywności,
- tworzenie możliwości odbywania dyskusji (publiczne przesłuchania) pomiędzy ekspertami naukowymi i konsumentami,
- ułatwianie międzynarodowego dialogu konsumenckiego, zarówno na poziomie europejskim, jak i światowym.

...Jest ważne, aby wszystkie kroki w tworzeniu polityki były podejmowane z pełną otwartością. Jakkolwiek dobry może być nowy system, bez takiej przejrzystości konsument nie będzie w stanie śledzić rozwoju sytuacji, będącej wynikiem podejmowanych nowych działań oraz w pełni docenić poprawy, jakie te działania przynoszą. Efektem tej przejrzystości będzie niezbędny nadzór społeczny oraz zapewnienie demokratycznej kontroli i odpowiedzialności...”

Duże znaczenie ma „...komunikowanie nieuniknionego ryzyka dla pewnych części populacji. Na przykład kobiety w wieku rozrodczym, kobiety w ciąży, niemowlęta, ludzie starsi oraz ludzie z obniżoną odpornością immunologiczną powinni być bardziej aktywnie ostrzegani przed możliwym ryzykiem stwarzanym przez określoną żywność.”

Przewiduje się wprowadzenie do dyrektywy o znakowaniu (89/112/EEC) poprawki zapewniającej pełną informację o składnikach części produktu (np. sosu) nawet gdy stanowi on mniej niż 25 % produktu końcowego: „pełne oznaczenie składników nie tylko zapewni najkorzystniejszą informację konsumenta co do składu produktu spożywczego, ale jednocześnie zapewni niezbędną informację dla tych konsumentów, którzy z przyczyn zdrowotnych, czy też etycznych, muszą, lub chcą, unikać określonych składników..... Ponadto, w przypadku składników znanych jako alergeny, kiedy powinna być podana jedynie nazwa rodzaju składnika, wskazanie obecności takich alergenów będzie brane pod uwagę, celem umożliwienia podatnym na alergię konsumentom uniknięcia użycia takich produktów.” Rozważone też będzie wprowadzenie deklaracji żywieniowych oraz informacji związanych z wartością odżywczą dla zaspokojenia potrzeb i oczekiwań konsumenta. Wreszcie informuje się, że Komisja przedstawi projekty dwóch nowych dyrektyw dotyczących „suplementów żywności” (tj. skoncentrowanych źródeł składników odżywczych, takich jak witaminy i składniki

mineralne) oraz drugi – w sprawie żywności wzbogaconej (tj. żywności, do której dodane zostały składniki odżywcze).”

Biała Księga odnosi się również do spraw międzynarodowych w tym postulując ujednoczenie przepisów prawa żywnościowego na kraje kandydujące do Unii lub sąsiadujące z nią i aktywnie współpracujące takie, jak: Norwegia, Szwecja lub Andora. W stosunku do nas stwierdza się: „Biorąc pod uwagę przyszłe rozszerzenie Wspólnoty podstawową sprawą jest wdrożenie przez kraje kandydackie podstawowych zasad Traktatu, legislacji dotyczącej bezpieczeństwa żywności i systemów kontroli równorzędnych z tymi, jakie są we Wspólnocie. Stanowi to znaczne wyzwanie dla tych krajów zarówno w zakresie dostosowania ich produkcyjnych i przetwórczych urządzeń, jak i wdrożenia niezbędnych aktów legislacyjnych i systemów kontroli. Istniejąca struktura pomocy udzielanej przez Wspólnotę będzie, gdy to niezbędne, pomagać krajom kandydackim w przyjmowaniu niezbędnej legislacji, włączając w to powoływanie odpowiednich instytucji do wdrażania i wymuszania stosowania tej legislacji, zgodnie z priorytetami określonymi w Accession Partnerships.”

W załączniku do Białej Księgi określono 84 zadania przewidziane do realizacji w ramach Planu Działania w zakresie Bezpieczeństwa Żywności. Dla każdego wyartykułowanego działania określa się cel osiągnięcia oraz terminy przyjęcia przez Komisję oraz przez Radę i Parlament Unii. Zwracają uwagę bardzo bliskie terminy osiągania zakładanych celów. Tylko w dwóch przypadkach: projektu zmiany dyrektywy 96/25/EU oraz projektu zmiany dyrektywy 91/414/EU przyjęto termin 2003 r. W pozostałych przypadkach przyjęto lata 2000, 2001 i 2002 ze znaczną przewagą dwóch pierwszych.

Stan i perspektywy polskich przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności i ochrony zdrowia konsumentów

Funkcjonujące aktualnie przepisy polskiego prawa żywnościowego mają charakter przejściowy w związku z perspektywą naszej akcesji do Unii Europejskiej.

Stopień harmonizacji polskiego prawa żywnościowego z przepisami obowiązującymi w Unii Europejskiej należy uznać za wysoce niezadowalający. Nadal obowiązuje przestarzała ustawa z 1970 r. *O warunkach zdrowotnych żywności i żywienia*. Nie daje ona koniecznych uprawnień do wydawania rozporządzeń transformujących przepisy zawarte w dyrektywach Unii w przepisy prawa krajowego.

Po długiej i raczej bezowocnej dyskusji nad kilkoma kolejnymi wersjami nowej ustawy zdecydowano się na nowelizację starej ustawy. W dniu 3 lutego br. na Konferencji zorganizowanej w Instytucie Żywności i Żywienia dyskutowano nad projektem „Ustawy o zmianie ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia oraz niektórych innych ustaw [21]. Z założenia znowelizowana ustawa miałaby służyć mniej więcej do chwili wejścia polski do Unii i zostać zastąpiona nową ustawą, być może

Ustawą prawo żywnościowe aktualnie opracowywaną przez grono ekspertów Federacji Polskich Producentów Żywności.

Istnieją przesłanki merytoryczne uzasadniające tymczasowy charakter znowelizowanej Ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, między innymi te, że szereg przepisów prawa żywnościowego w Unii Europejskiej ustanawiane jest rozporządzeniami (regulation), a te funkcjonują niezależnie i nadrzędnie w stosunku do przepisów prawnych krajów członkowskich. Tworzenie na czas przejściowy przepisów własnych dublujących te przepisy nie miałyby większego sensu, szczególnie, że liczymy na stosunkowo szybkie wejście do Unii. Z drugiej strony część przepisów unijnego prawa żywnościowego zostało w międzyczasie wprowadzonych do przepisów prawa polskiego na podstawie delegacji ustawy *O zwalczaniu chorób zakaźnych, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej* z 1997 r. Dotyczy to na przykład wymagań dotyczących warunków technicznych produkcji oraz jakości mięsa mielonego określonych w dyrektywie Unii [11] a wprowadzanych do stosowania w naszym kraju rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w sprawie szczegółowych warunków weterynaryjnych wymaganych przy przetwórstwie mięsa i składowaniu przetworów mięsnych [15]. Również szereg przepisów Unijnych, a szczególnie przepisów dotyczących wymogów handlowych dla poszczególnych sortymentów artykułów rolnych i żywnościowych obowiązuje u nas w postaci Norm Polskich ustanowionych do obowiązkowego stosowania na podstawie Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na podstawie delegacji ustawy z 1993 r. *O normalizacji*. Ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt wymaga nowelizacji, a na tryb ustanawiania przepisów prawnych poprzez ustanawianie obligatoryjności norm nie zgadzają się negocjatorzy Unii Europejskiej. W Unii Europejskiej normy mają z zasady charakter nieobligatoryjny i takimi mają pozostać. Merytoryczna harmonizacja nowych przepisów prawa żywnościowego z przepisami Unii w zakresie, w którym nie istnieją przeszkody formalne jest też niezadowolająca. Przykładem może być kolejny projekt Rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie dodatków do żywności (wersja z 4.08.1999 r.), w którym nadal, mimo pewnego postępu w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów [14] i wersji projektu pochodzącego z opracowanego w 1998 r. w ramach projektu PHARE SIERRA studium „Harmonizacja prawa polskiego z prawem Wspólnot Europejskich w zakresie ochrony życia i zdrowia ludzi” [13] wymagania są dużo bardziej restrykcyjne niż w Unii Europejskiej. Wyjątek stanowi lista i zakres stosowania barwników, która w dniu wejścia Polski do Unii ma być zgodna z listą i zakresem stosowania dyrektywy 94/36/EC [9]. Przełamanie impasu w merytorycznym dostosowywaniu krajowych przepisów prawa żywnościowego w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności widziałbym w powołaniu na mocy znowelizowanej ustawy *O warunkach zdrowotnych żywności i żywienia* kolegiального organu doradczego grupującego przedstawicieli zainteresowa-

nych resortów, kompetentnych w zakresie zdrowia, rolnictwa i ochrony środowiska, przedstawicieli producentów i konsumentów oraz niezależnych ekspertów, zobowiązanego do przeprowadzenia analizy ryzyka w stosunku do wszelkich dających się zidentyfikować zagrożeń zdrowotnych związanych z żywnością. Formalne przeszkody w harmonizacji przepisów znikną zapewne dopiero po uchwaleniu przez Sejm nowej ustawy o żywności odpowiednio uzupełniającej się z przepisami tzw. weterynaryjnymi i przepisami o ochronie środowiska uszczegółowionymi w zakresie zasad wprowadzania do środowiska organizmów modyfikowanych genetycznie zgodnie z zasadami określonymi w dyrektywie 90/220/EEC [4].

Wdrożenie do praktyki nowych standardów higieny warunkiem faktycznej poprawy bezpieczeństwa żywności

Pełna harmonizacja przepisów naszego prawa żywnościowego z przepisami obowiązującymi w Unii Europejskiej to tylko część, i to łatwiejsza spośród czekających nas zadań. Najważniejszym i najtrudniejszym zadaniem jest wprowadzenie nowych zasad prawnych do praktyki, uwarunkowane nie tylko zaangażowaniem i dobrą wolą producentów i handlujących żywnością, ale również ich możliwościami technicznymi i finansowymi. Już samo spełnienie wymagań technicznych obowiązujących dla zakładów przetwórczych żywności wydaje się zadaniem ponad siły dla wielu producentów, szczególnie reprezentujących małe i średnie zakłady. Dla przykładu, według informacji pochodzących z Inspekcji Weterynaryjnej [17] aktualnie w branży mięsnej tylko 1% zakładów ubojowych spełnia wymagania techniczne Unii Europejskiej, a 31% ma szansę im sprostać. W przetwórstwie mięsa te odsetki są tylko nieco wyższe i wynoszą odpowiednio 4% i 35%. Wszystkie zakłady produkujące żywność będą musiały opracować i wdrożyć zakładowe systemy analizy zagrożeń i zapobiegania im w krytycznych punktach kontroli HACCP. W tej sytuacji pocieszającym zjawiskiem jest ukazanie się na rynku wydawniczym kilku publikacji o charakterze praktycznych poradników oraz rosnąca liczba zakładów, które takie systemy z powodzeniem wdrożyły. Zdobyte przy wdrażaniu doświadczenia ułatwią konsultantom działającym w instytutach naukowo-badawczych, wyższych uczelniach rolniczych oraz zespołach rzeczoznawców Stowarzyszenia Naukowo-Technicznego Inżynierów i Techników Przemysłu Spożywczego szkolenie personelu inżynierskiego zakładów oddelegowanego do Zakładowych Zespołów HACCP oraz prowadzenia doradztwa i auditów na terenie zakładów.

Wszystkim zaangażowanym w proces wdrażania nowych przepisów do codziennej praktyki należy życzyć wytrwałości w działaniu oraz by przepisy były jasno sformułowane i nie zmieniały się zbyt często.

Referat przedstawiony na Kongresie 2000 Polskiej Gospodarki Żywnościowej i Nauki o Żywieniu Człowieka w dniu 27.04.00 pod tytułem „Rola prawa żywnościowego jako gwaranta bezpieczeństwa żywności i ochrony zdrowia konsumenta”.

LITERATURA

- [1] Castang Ch.: Analyse perspective des systèmes de controle alimentaire ...ans l'Union Européenne Alimentalex nr 14 grudzień 1995.
- [2] Biała Księga „Przygotowania Krajów Stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z jednolitym rynkiem Unii”. Rynki Zagraniczne dodatek do nr 62 (5902) z 25.05.1995.
- [3] Dyrektywa Rady 93/43/EEC w sprawie higieny środków spożywczych. Official Journal. Seria L (OJL) nr 175/1 z 19.07.1993.
- [4] Dyrektywa Rady 90/220/EEC o wprowadzeniu do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie OJL nr 117 z 08.05.1990.
- [5] Dyrektywa Rady 85/374/EEC w sprawie określenia przepisów prawnych, rozporządzeń oraz działań administracyjnych w Krajach Członkowskich dotyczących odpowiedzialności za wadliwy produkt OJL nr 210 z 07.08.1985.
- [6] Dyrektywa Rady 89/107/EEC o ujednoczeniu treści przepisów prawa państw członkowskich w zakresie dodatków do żywności dopuszczonych do stosowania w artykułach żywnościowych przeznaczonych dla ludzi OJL nr 40 z 11.02.1988.
- [7] Dyrektywa Rady 94/34/EC wnosząca poprawki do dyrektywy 89/107/EEC o ujednoczeniu przepisów dotyczących substancji dodatkowych OJL nr 48 z 19.02.1997.
- [8] Dyrektywa Rady 94/36/EC i 96/83/EU o substancjach słodzących do stosowania w artykułach żywnościowych OJL nr 237 z 10.09.1994 i OJL nr 48 z 19.02.1997.
- [9] Dyrektywa Rady 94/36/EC o barwnikach do stosowania w artykułach żywnościowych OJL nr 237 z 10.09.1994.
- [10] Dyrektywa 95/2/EC i 96/85/EC o dodatkach do żywności innych niż barwniki i substancje słodzące. OJL nr 61 z 18.03.1985 i corrigendum OJL nr 248 z 14.10.1995 oraz OJL nr 86 z 28.03.1997.
- [11] Dyrektywa Rady 94/65/EC ustanawiająca wymagania dotyczące produkcji i wprowadzania na rynek mielonego mięsa oraz przetworów mięsnych OJL nr 368 z 31.12.1994.
- [12] Green Paper Liability for defective product. Commission of the European Communities. Brussels. 28.07.1999. COM (1999) 396 final.
- [13] Raport końcowy z realizacji projektu PHARE SIERRA PL 921/01/04/L001/045/95 „Harmonizacja prawa polskiego z prawem Wspólnot Europejskich w zakresie ochrony życia i zdrowia ludzi” 1998 Instytut Medycyny Pracy im. prof. J.Nofera w Łodzi Tom 13. Przepisy dotyczące produktów spożywczych.
- [14] Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 31.03.1993 r. w sprawie wykazu substancji dodatkowych dozwolonych w środkach spożywczych i używkach oraz wykazu zanieczyszczeń, które mogą znajdować się w środkach spożywczych, używkach i substancjach dodatkowych dozwolonych M.P. nr 22 z 1993, poz. 233.
- [15] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 20 stycznia 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków weterynaryjnych wymaganych przy przetwórstwie mięsa i składowaniu przetworów mięsnych. Dz. U. nr 10 poz. 91 z 1999, s. 372.

- [16] Rozporządzenie 258/97 Europejskiego Parlamentu i Rady w sprawie nowych produktów spożywczych i nowych składników żywności. OJL nr 043 z 14.02.1997.
- [17] Szymborski J.: Wdrażanie w przemyśle mięsnym przepisów wydanych na podstawie ustawy z dnia 24.04.1997 o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz inspekcji weterynaryjnej. Referat na XII Dniach Przemysłu Mięsnego, Warszawa, 2-3.12.1999.
- [18] The Fifth Framework Programme 1998 - 2002. Quality of Life and Management of Living Resources. Draft updated Workprogramme for 2000. Grudzień 1999 A-WP-EN-199901.doc.
- [19] Tyszkiewicz St.: Pojęcia analizy ryzyka i zasady ostrożności w prawie żywnościowym, *Żywność. Nauka Technologia Jakość*, **22**, 1, 2000, 5-17.
- [20] White Paper on food safety. Commission of the European Communities. Brussels 12.01.2000. COM (1999) 719 final.
- [21] Wstępny projekt – wersja z 05.01.2000 Ustawy o zmianie Ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia oraz niektórych innych ustaw (maszynopis Instytutu Żywności i Żywienia).
- [22] Zasady Ogólne Prawa Żywnościowego w Unii Europejskiej. Zielona Księga Komisji COM (97)176. Wersja polskojęzyczna, Wydawca anonimowy.

PERFECTIONING OF FOOD LAW OF THE EUROPEAN UNION IN RESPECT OF SAFETY AND HEALTH PROTECTION OF THE CONSUMERS

S u m m a r y

The process of improving the international and local food law is found under the continuation. The Commission of FAO/WHO Codex Alimentarius and most of its Committees are conducting their activity. The measures, aimed at the improvement of the EU food rules are undertaken. As the necessity of harmonizing the regulations of our food law with the European law arises, we have to analyse and introduce the particular acts to our legislation with consideration not only of their current contents but also of the foreseeable changes. During the recent years, the European Union has conducted a wide-scale debate on the status of its food law, being initiated by Green Paper of the Commission, dated 1997 and entitled: „General Principles of Food Law of the European Union”. Summing up of the discussion in a part concerning consumer health protection has been found in the White Paper 2000 on food safety. The contents of provisions concerning amendments in the regulations were undoubtedly affected by famous scandals with beef contamination and BSE disease in Great Britain and poultry meat contamination with dioxins in Belgium. In the article, the major provisions of the White Paper have been presented and furnished with the comments. The current state of practical introduction of the EU regulations concerning consumer health protection into the rules of Polish law, has been discussed. ❀