

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne

1. Uwagi wstępne

W ostatnich latach często mówi się o bezpieczeństwie żywnościowym i równie często o bezpieczeństwie żywności. Wspomniane pojęcia bywają rozmaicie tłumaczone i wyjaśniane. W szczególności interesujące jest ekonomiczne ujęcie bezpieczeństwa żywnościowego, które w języku angielskim oznacza *food security*, jego zaprzeczeniem zaś jest *food insecurity*. W literaturze wskazuje się trzy wymiary bezpieczeństwa żywnościowego: „rozporządzalność”, „dostępność”, „adekwatność”¹. Rozporządzalność oznacza „posiadanie wystarczającej ilości dostępnej żywności dla całej ludności w każdym czasie, aby podtrzymać życie ludzkie”, „dostępność” to nieograniczenie podaży żywności, zaś „adekwatność” rozumiana jest jako „zbilansowana racja pokarmowa”, „wolna od chorób i substancji trujących”².

W języku prawniczym „bezpieczeństwo żywnościowe” może być ujmowane jako pewien optymalny stan zakładany przez ustawodawcę, który winien być osiągnięty zgodnie z właściwymi przepisami zarówno prawa międzynarodowego, unijnego, jak i krajowego³. Na szczeblu unijnym do bezpieczeństwa żywnościowego odwołano się, określając cele Wspólnej Polityki Rolnej. W sferze międzynarodowej bezpieczeństwo żywnościowe jest związane z prawem człowieka do żywności oraz z możliwością jej

¹ J. Małyś, *Ekonomiczna interpretacja bezpieczeństwa żywnościowego*, w: S. Kowalczyk (red.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, Warszawa 2009, s. 79 i n.

² Ibidem.

³ Ch. Certomà, *Diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare*, „Rivista di Diritto Alimentare” 4, 2010, nr 2 (wersja elektroniczna).

zapewnienia. Zjawisko niemożliwości zapewnienia żywności nie jest obce nawet najbardziej rozwiniętym krajom świata, dlatego działania służące jego zwalczaniu podejmowane są zarówno w Unii Europejskiej, jak i na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Z kolei bezpieczeństwo żywności (*food safety*) – według ustawodawcy – to „ogół warunków, które muszą być spełniane [...] i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka”⁴. Jak widać, definicja ustawowa jest bardzo szeroka. Wymaga ona interpretacji w świetle wielu różnorodnych aktów prawa żywnościowego dotyczących poszczególnych produktów żywnościowych. Chodzi w niej o zagwarantowanie, by żywność była bezpieczna dla zdrowia i życia ludzi, gdyż te wartości są przedmiotem ochrony prawnej. Współcześnie tworzy się terytorialne systemy bezpieczeństwa żywności, na które składają się instytucje prawa żywnościowego, normy i procedury. Unia Europejska wykształciła własny system bezpieczeństwa żywności oparty na systemie wczesnego ostrzegania, Urzędzie ds. Bezpieczeństwa Żywności z krajowymi punktami kontroli. Jednakże systemy bezpieczeństwa żywności występują także w innych regionach świata, na przykład w Stanach Zjednoczonych.

Problematyka bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego cieszy się ogromnym zainteresowaniem w literaturze prawa rolnego oraz z dziedziny ekonomii rolnictwa, zarówno krajowej, jak i zagranicznej. Na uwagę zasługują prace zbiorowe⁵, a także poszczególne artykuły i monografie odnoszące się do bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa żywności⁶. Poza tym za podjęciem tematyki określonej w tytule artykułu przemawia kilka względów, zwłaszcza prawne i społeczno-ekonomiczne.

Wśród kluczowych „kategorii” prawa żywnościowego wymienić można między innymi bezpieczeństwo żywności, a ostatnio także często

⁴ Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. 2010, Nr 136, poz. 914 ze zm.

⁵ Zob. np. S. Kowalczyk (red.), op. cit.; L. Costato, F. Albinini, *European Food Law*, Seggiano di Piottello, 2012.

⁶ Zob. np. M. Korzycka-Iwanow (red.), *Studia z prawa żywnościowego*, Warszawa 2007; eadem, *Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007; L. Costato, *Dalla food security alla food insecurity*, „Rivista di Diritto Agrario” 2011, s. 3 i n.; L. Costato, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020*, „Agricoltura, Istituzioni, Mercati” 2011, nr 2, s. 13 i n.; F. Adornato, *La politica agricola comune verso il 2020: tra mercati e sistemi territoriali*, „Agricoltura, Istituzioni, Mercati” 2011, nr 2, s. 5 i n.

dyskutowane bezpieczeństwo żywnościowe. Bezpieczeństwo żywności jako niezbędna „cecha-element” każdego produktu żywnościowego stanowi minimum wymogów, których spełnienia konsument może oczekiwać, a którym producent musi sprostać. Taką treść pojęcia bezpieczeństwa żywności wyinterpretować można choćby z ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁷. Treść wspomnianego pojęcia winna być odczytywana przez pryzmat zmieniających się i mnożących regulacji prawa żywnościowego oraz tła społeczno-gospodarczego – odpowiedniego dla przedmiotu oraz chronionych wartości.

W ostatnich latach dostrzec można przejawy słabości systemu bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego powodowane rozmaitymi czynnikami. Mimo prób wzmocnienia unijnego systemu bezpieczeństwa żywności i systemu wczesnego ostrzegania, wciąż dochodzi do wypadków mogących mieć negatywne skutki dla zdrowia konsumentów. Wspomnieć można choćby stosowanie podrobionego suszu jajecznego w produkcji żywności⁸ czy stosowanie soli wypadowej jako dodatku w produkcji wędlin w Polsce⁹. Sytuacje te negatywnie oddziałują na zaufanie konsumentów do żywności i instytucji nadzorujących produkcję oraz do prawa.

W kategoriach priorytetów ochrony dóbr bezpieczeństwo żywności zdaje się niekiedy wyprzedzać pojęcie bezpieczeństwa żywnościowego. Pierwsze z pojęć zakłada *a priori*, że każdy ma prawo do żywności bezpiecznej, drugie – że każdy ma prawo do żywności. Rozważać zatem można, jakim wartościom w systemie prawnym winno nadawać się „pierwszeństwo”. Aksjologia przywołanych pojęć jest zgoła odmienna. Mówiąc o bezpieczeństwie żywności, należy mieć na względzie – jak się wydaje – potrzeby „wyższego rzędu”. Natomiast mówiąc o bezpieczeństwie żywnościowym, w obliczu potrzeby jej zapewnienia w ogóle – o żywności bezpiecznej myśli się w szerszej perspektywie, niejako na dalszym planie. Niezbędne z punktu widzenia zapewnienia życia ludzkiego jest bezpieczeństwo żywnościowe, jednakże równie ważne wydaje się

⁷ Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. 2010, Nr 136, poz. 914 ze zm.

⁸ Zob. np. <http://www.rm24.pl/fakty/swiat/>.

⁹ Według informacji prasowych podanych przez rzecznika Prokuratury Okręgowej w Poznaniu, firmom wykorzystującym sól wypadową jako sól spożywczą – odpowiedzialnym za ten proceder osobom stawia się zarzuty popełnienia przestępstwa z art. 96 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, dotyczące wprowadzania do obrotu żywności powszechnie spożywanej szkodliwej dla zdrowia lub życia, źródło informacji: <http://epoznan.pl/>.

zapewnienie bezpieczeństwa żywności. Wspólnym mianownikiem obu pojęć jest słowo „bezpieczeństwo”, które odnoszone do różnych sytuacji, może mieć przecież różny sens.

W ostatnich latach oba pojęcia prawne współlistnieją, niektórzy autorzy twierdzą nawet, że pojęcia te konkurują ze sobą¹⁰. Jak się jednak wydaje, bardzo trudno jest rozstrzygnąć, które z tych pojęć ma większą „wagę”. Na zapewnienie bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego można patrzeć, a nawet trzeba patrzeć przez pryzmat regulacji prawnej. Podmioty stosujące prawo regulujące te kwestie ponoszą bowiem odpowiedzialność za wypełnianie treści norm prawnych i realizację celów określonych przez ustawodawcę. Są to zatem kwestie należące także do sfery prawa.

Jak widać, problematyka bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego jest bardzo rozległa. Przez jej pryzmat można badać wiele zagadnień prawa żywnościowego. Ograniczone ramy artykułu zmuszają do wyboru problematyki badawczej. Otóż celem rozważań jest próba ustalenia treści i wzajemnych relacji pojęć bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego w świetle prawa unijnego i międzynarodowego.

2. Ekonomiczne i filozoficzne aspekty pojęć bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa żywności

Pojęcia bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego mogą być analizowane w różnych aspektach. Mają one swoje miejsce w naukach ekonomicznych zajmujących się rolnictwem, filozofii, doktrynach politycznych czy socjologii. Przy rozważaniu relacji obu pojęć w kategoriach prawnych warto także mieć na uwadze różne pozaprawne ich ujęcia.

Bezpieczeństwo żywnościowe jako synonim możliwości zapewnienia żywności każdemu człowiekowi jest stanem pożądanym od wielu lat, bez względu na ustrój polityczny i warunki społeczno-gospodarcze. Przeciwnieństwem bezpieczeństwa żywności jest głód i bieda. E. Fromm pisał niegdyś, traktując o wolności – socjalizmie demokratycznym, że nie można sobie pozwolić na utratę fundamentalnych osiągnięć nowoczesnej de-

¹⁰ Zob. bliżej, F. Albisinni, „Reformy reform” *Wspólnej Polityki Rolnej a art. 39 i 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 136.

mokracji, zwłaszcza „narazić na szwank nowszej zasady demokratycznej głoszącej, że nie można dopuścić, by ktokolwiek głodował, że społeczeństwo odpowiada za wszystkich swoich członków, że nikogo nie wolno zmuszać do uległości ani utraty ludzkiej godności obawą przed bezrobociem i głodem”¹¹. To oryginalne ujęcie postulatów demokratycznych od strony psychologii społecznej, mimo odniesienia do faszyzmu, zdaje się pozostawać nadal aktualne. W filozofii głód jako przeciwieństwo bezpieczeństwa żywnościowego bywa utożsamiany z substancją – wyrazem „cielesności człowieka” wyrażającej się w „pożądaniu”, w realizmie pożądań¹².

Z kolei wspomniane ekonomiczne trzy wymiary bezpieczeństwa żywnościowego należy rozpatrywać na kilku płaszczyznach: międzynarodowej, narodowej i z punktu widzenia pojedynczego gospodarstwa domowego¹³. Jak widać, bezpieczeństwo żywnościowe w tym znaczeniu odwołuje się do bezpieczeństwa żywności w aspekcie „adekwatności” pod względem braku w żywności substancji wywołujących choroby oraz zanieczyszczeń. Ten ostatni aspekt nawiązuje ściśle do walorów zdrowotnych żywności¹⁴, a zatem można by powiedzieć – do bezpieczeństwa żywności w znaczeniu prawnym, o czym niżej.

W szczególności bezpieczeństwo żywnościowe w wymiarze międzynarodowym postrzegane jest w kontekście konieczności walki z głodem. Mówiąc o bezpieczeństwie żywnościowym i ryzyku dotyczącym tego zjawiska, nawiązuje się także do bezpieczeństwa rynku i zagrożenia rynku albo odpowiednio do skuteczności i nieskuteczności rynku. Podkreśla się jednak, że wspomniane kategorie wymagają odniesienia do dóbr pierwszej potrzeby – zaspokojenia potrzeb żywnościowych, traktowanych jako *public good*, którym przeciwstawia się *merit good*¹⁵. Wydaje się, że zaprezentowane podejście obrazuje wzrost znaczenia przypisywanego takim dobrom, jak zdrowie i życie w porządku publicznym, skoro żywność (tudzież dostęp do niej) traktowane są jako dobro publiczne.

Działania zorientowane na bezpieczeństwo żywnościowe charakteryzuje współcześnie wieloaspektowość uwarunkowana relacjami i powiązaniem instytucjonalnymi, krajowymi i międzynarodowymi, zwłaszcza o charakterze prawnym. Bezpieczeństwo żywnościowe na płaszczyźnie międzyarodo-

¹¹ E. Fromm, *Ucieczka od wolności*, Warszawa 1993, s. 253.

¹² J. Tischner, *Spór o istnienie człowieka*, Kraków 2011, s. 106 i n.

¹³ Zob. J. Małysz, op. cit., s. 79 i n.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ S. Amorozino, *Sicurezza ed insicurezza in campo alimentare tra regolazioni e programazioni*, „Rivista di Diritto Alimentare” 4, 2010, nr 3, s. 1 i n. (wersja elektroniczna).

wej stało się wartością stojącą w opozycji do głodu utożsamianego z niedostatkiem, ubóstwem, co z kolei wydaje się pokłosiem paradoksalnego zjawiska współistnienia biedy i bogactwa na świecie¹⁶. W sferze międzynarodowej bezpieczeństwo żywnościowe może być zarówno przedmiotem globalizacji, jeśli celem politycznym rządzących będzie właściwa redystrybucja dóbr i gospodarowanie zasobami, jak i jej skutkiem – gdy procesy te przebiegać będą niewłaściwie, wówczas mówić będzie można o *food insecurity*.

Patrząc na bezpieczeństwo żywnościowe z punktu widzenia krajów czy instytucji, oczywiste jest, że ich udział w tworzeniu ram omawianego zagadnienia jest przejawem władzy politycznej i wyrazem polityki prowadzonej na różnych szczeblach. Warunki geopolityczne na świecie oraz płynące z nich zależności, jak również tworzenie i stosowanie prawa dotyczącego mechanizmów regulujących bezpieczeństwo dostaw, determinują tak zwaną „suwerenność żywnościową” państw¹⁷. Wielokrotne deklaracje na arenie międzynarodowej w zakresie obniżenia wskaźników i liczby głodujących świadczą o wadze problemu, przede wszystkim jednak pokazują trudności związane z jego rozwiązywaniem. Wszakże głód i niedożywienie nie są skutkiem braku żywności w sensie jej nieistnienia, ale są efektem złej dystrybucji, braku dostępu do żywności czy środków produkcji. W literaturze wśród przyczyn istnienia *food insecurity* dostrzega się między innymi przewagę silnych podmiotów z sektora rolno-spożywczego nad drobnymi producentami uprawiającymi niewielkie tereny rolne, co w efekcie powoduje wyeliminowanie tych ostatnich z rynku czy stosowanie metod produkcji szkodliwych dla środowiska.

Istnieje wiele czynników i działań, które mogą determinować stan *food security* na świecie, na przykład rozwiązania prawne, ustrój polityczny, warunki geograficzne, klimat. Wśród środków, które mogą przeciwdziałać powstawaniu zjawiska *food insecurity*, wskazać można dwie grupy: środki, których celem może być zapobieganie wskazanemu zjawisku, oraz te, których celem jest zwalczanie skutków zaistniałej sytuacji. Wydaje się, że wśród tych pierwszych wymienić można na przykład zapasy żywnościowe (zwłaszcza dostępność zbóż), środki płatnicze, rozwiązania prawne dotyczące produkcji rolnej. Natomiast do drugiej grupy zaliczyć można wszelkie programy pomocowe, działalność rozmaitych instytucji charytatywnych, państwowych i prywatnych.

¹⁶ Zob. bliżej, J. Małysz, op. cit., s. 122.

¹⁷ Ch. Certomà, op. cit.

Pojęcie „bezpieczeństwo żywności” w języku prawniczym odnosi się do takich cech produktu żywnościowego, które zapewniają, że nie wywoła on szkodliwych skutków dla zdrowia konsumentów (aspekt jakościowy), „bezpieczeństwo żywnościowe” zaś obejmuje profil bezpieczeństwa żywności w aspekcie produkcji pod względem ilościowym¹⁸. Bezpieczeństwo żywnościowe nawiązuje do możliwości i zdolności zapewnienia samowystarczalności w zakresie dostaw produktów żywnościowych. Nie sposób nie zauważyć, że bezpieczeństwo żywności na tle powyższych rozważań stanowi kategorię bliską krajom, społeczeństwom rozwiniętym, w których nie występują problemy z samowystarczalnością żywności.

3. Bezpieczeństwo żywnościowe w prawie międzynarodowym

Prawo do żywności wpisuje się w prawa człowieka do życia, dożywienia, godności ludzkiej. Wszakże brak żywności często łączy się z upokorzeniem, złym stanem psychofizycznym ludzi. Według Powszechnej deklaracji praw człowieka ONZ uchwalonej 10 grudnia 1948 r. (art. 3): „Każdy człowiek ma prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa swej osoby”. Ponadto w myśl art. 26 ust. 1 Deklaracji: „Każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne, oraz prawo do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny”¹⁹.

Warto także przypomnieć, że kwestie prawa do żywności uregulował również Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych z 19 grudnia 1966 r.²⁰ Pakt określił w art. 11 prawo do żywności oraz jej właściwą dystrybucję pomiędzy krajami importującymi i eksportującymi. Wspomniany akt prawny uznał za prawo podstawowe – prawo każdego człowieka do wolności od głodu. W celu jego wdrożenia Pakt wskazał na konieczność „ulepszenia metod produkcji, konserwacji i dystrybucji żywności przez pełne wykorzystanie wiedzy technicznej i na-

¹⁸ S. Bolognini, *Food Security, Food Safety e agroenergie*, „Rivista di Diritto Agrario” 2010, z. 2, s. 308 i n.

¹⁹ Zob. http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (dalej jako: Deklaracja).

²⁰ Zob. <http://www.irinnews.org/Theme/FOO/Food-Security> (dalej jako: Pakt).

ukowej, przez rozpowszechnianie wiedzy o zasadach żywienia oraz przez rozwijanie lub reformowanie systemów rolnych w taki sposób, aby osiągnąć najbardziej sprawny rozwój i wykorzystanie zasobów naturalnych”. Ponadto Pakt ustanowił konieczność „zapewnienia sprawiedliwego podziału światowych zasobów żywności stosownie do potrzeb, uwzględniając problemy krajów importujących i krajów eksportujących żywność”. Zważywszy na obecną sytuację na świecie – brak żywności i wody w niektórych krajach, jak choćby Somalia, Etiopia, Sudan, wskazać należy, że przywołana regulacja jest bardzo istotna.

4. Bezpieczeństwo żywności i bezpieczeństwo żywnościowe w porządku unijnym

O bezpieczeństwie żywności traktowała Biała Księga Komisji Europejskiej²¹. W Białej Księdze zaproponowano strategię zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa żywności, określającą około 80 działań dotyczących między innymi materii legislacji. Wśród najbardziej istotnych kwestii objętych „planami” Komisji wymienionymi w dokumencie wskazano zapewnienie bezpieczeństwa żywności i pasz w całym łańcuchu produkcji, włącznie z paszami, w tym zwłaszcza urzędowe kontrole. Podkreślono konieczność zapewnienia konsumentom bezpieczeństwa żywności przez jak najlepsze informowanie ich o produktach. Przywołane formuły były załączkiem polityki unijnej w zakresie bezpieczeństwa żywności, w której istotną pozycję zajęła informacja dla konsumentów.

Nowa wówczas polityka dotycząca żywności miała opierać się na wysokim standardzie bezpieczeństwa żywności, zapewniającym zdrowie konsumentów. Zdrowie konsumentów stało się priorytetem. Dokument podkreślał znaczenie produkcji żywności jako „faktu” o społeczno-ekonomicznej doniosłości, powiązanego ze środowiskiem. Jednocześnie zwracano uwagę na potrzebę koordynacji i integracji działań w zakresie bezpieczeństwa żywności, ku czemu „ramy” wyznaczała Biała Księga.

Biała Księga określiła zasady dotyczące bezpieczeństwa żywności, wśród których znalazła się zasada kompletności i integracji, zakładająca podejście „od pola do stołu” obejmujące wszystkie sektory żywnościowe, wszystkie państwa członkowskie, granice UE oraz rynek wewnętrzny UE, wszystkie polityczne „poziomy decyzyjne”, zarówno na szczeblu unij-

²¹ Biała Księga o bezpieczeństwie żywności z 12 stycznia 2000 r., COM (1999), 719, def.

nym, jak i międzynarodowym. Kolejną zasadą była zasada analizy ryzyka i zasada ostrożności, zaangażowanie innych podmiotów uczestniczących w ochronie zdrowia konsumentów, w tym związanych z ochroną środowiska, dobrostanem zwierząt i zrównoważonego rolnictwa.

Ponadto Biała Księga koncentrowała uwagę na informacji dla konsumenta. Przede wszystkim założono informowanie konsumentów o ryzyku. Komisja widziała ten element jako opartą na interaktywnym dialogu wymianę pomiędzy wszystkimi uczestnikami przekazu informacji, włącznie z informacją zwrotną (tzw. *feedback*). Następną znaczącą kwestią było etykietowanie i reklama; stwierdzono, że konsumenci winni poznać charakterystykę produktu, która determinuje ich wybór. Również informacja o walorach odżywczych produktów została uwzględniona jako załączek polityki w tym zakresie.

Pojęcie bezpieczeństwa żywności od czasu wydania Białej Księgi nabrało nowych treści. W ciągu ostatnich jedenastu lat było ono poddane różnym wpływom: procesom innowacji w dziedzinie produkcji rolnej oraz kryzysom polityczno-gospodarczym, a także prądom społecznym. Ten pierwszy aspekt znalazł wyraz w toczącej się od lat dyskusji o GMO, jak również dyskusji o nowej żywności. Kwestie te stanowią interesujący wątek prawa żywnościowego, ujmowany także z punktu widzenia bezpieczeństwa żywności.

Gdy chodzi o prądy (ruchy) społeczne, które są bezpośrednio lub pośrednio związane z bezpieczeństwem żywności, wskazać należy tak zwany *fast food*, w opozycji do którego ukształtował się nurt *slow food*. Ścieranie się wskazanych tendencji przez wiele lat świadczy o swoistym podziale rynku żywności, dyktowanym podażą i popytem, związanym ze stylem życia i wartościami aprobowanymi przez konsumentów. Ruch społeczny pod nazwą *slow food*, włączając się w dyskusję o przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po 2014 r. wskazał na brak równości między zasobami I filaru i w ich rozdziale między kraje członkowskie, gospodarstwa rolne różnej wielkości. Ruch *slow food*, powołując się na raport Eurostat z 2010 r. zarzuca Wspólnej Polityce Rolnej również „niezrównoważony model konsumenta”, co wyraża się w tym, że spośród 500 milionów mieszkańców Unii aż połowa z nich ma nadwagę, a aż 42 miliony żyje w ubóstwie, podczas gdy jednocześnie wyrzuca się aż 90 milionów ton żywności²².

Ponadto podkreśla się spadek zatrudnienia w rolnictwie i spadek dochodów rolników w Unii, co jest między innymi przyczyną zanikania

²² Zob. bliżej, *Slow Food. W stronę nowej Wspólnej Polityki Rolnej*, <http://www.slowfood.pl>.

niektórych produktów rolnych²³. Poruszone kwestie są znaczące zarówno dla bezpieczeństwa żywności, jak i bezpieczeństwa żywnościowego.

Bezpieczeństwo żywności zyskało nowy wymiar. Przede wszystkim, obok zmian wynikających z innowacji, które wtargnęły niemal w każdą dziedzinę gospodarki, treść bezpieczeństwa żywności powiązana została z informowaniem konsumenta o żywności. Można śmiało stwierdzić, że na szczycie ustawowej piramidy „ogółu wymogów” i działań, które muszą być spełnione i podjęte w celu zapewnienia zdrowia i życia ludzi, znajduje się informacja o żywności. Wyrazem nowego podejścia ustawodawcy w zakresie *food safety* są przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności²⁴. Rozporządzenie powołuje się na Traktat i konieczność zapewnienia wysokiego poziomu zdrowia, którego osiągnięcie następować powinno przez zagwarantowanie konsumentom prawa do informacji. Na wybory dokonywane przez konsumentów wpływać mogą między innymi względy zdrowotne, ekonomiczne, środowiskowe lub społeczne. Podkreślić należy zatem wpływ informacji na sposób bezpiecznego i właściwego odżywiania.

Treści składające się na pojęcie bezpieczeństwa żywności ewoluowały przez lata. Początkowo wymogi związane z bezpieczeństwem żywności były ograniczone. W 2004 r. wprowadzono regulację dotyczącą urzędowych kontroli żywności oraz tak zwany pakiet higieniczny. W 2006 r. przyjęto regulację dotyczącą oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych oraz opakowań i materiałów mających styczność z żywnością. Ostatecznie *food safety* zyskało nowoczesne oblicze, wzmocnione o prawo konsumenta do informacji. Wydaje się, że zostały zrealizowane założenia dotyczące bezpieczeństwa żywności przyjęte w Białej Księdze, zwieńczone nową regulacją prawną.

Oczywiście nie oznaczało to, że wyeliminowano ryzyko występujące w produkcji żywności, jednakże znacznie przeorientowano kierunki myślenia o produkcie i kryteria jego oceny. Wyraźnie widać przesunięcie akcentów w odpowiedzialności producentów za produkt z odpowiedzial-

²³ Ibidem.

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 1924/2006 i WE nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji nr 1999/10/WE, dyrektywy nr 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywy Komisji nr 2002/67/WE i nr 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz. Urz. UE L 304/18 z 22 listopada 2011 r.

ności za produkt (jego jakość i bezpieczeństwo) na odpowiedzialność za informację o produkcie. W dobie społeczeństwa informacyjnego rozłożeniu pomiędzy producentów i konsumentów uległ zakres odpowiedzialności za bezpieczeństwo produktu. W miarę wzrostu produkcji żywności z użyciem nowoczesnych komponentów (coraz więcej składników pochodzenia nierolniczego) zwiększają się wymogi dotyczące informacji o produkcji po stronie producentów, zaś po stronie konsumentów wzrasta poziom wolności i świadomego decydowania o zakupie lub nie produktu na podstawie podawanych informacji o produkcie.

W ten sposób część ryzyka związanego z produktem przesuwa się na konsumenta, umożliwiając mu świadomy wybór. Takie podejście przypomina politykę informacyjną związaną z produkcją i dystrybucją wyrobów tytoniowych, w której dominuje zasada informowania o ryzyku przez podawanie wyraźnych haseł na opakowaniu wskazujących wprost na szkodliwość tych produktów dla zdrowia i życia konsumentów. Należy wyrazić nadzieję, że ustawodawca w zakresie ewentualnej szkodliwości komponentów pochodzenia nierolniczego w środkach spożywczych dla zdrowia ludzi nie dopuści do takiego poziomu ryzyka, jak ryzyko występujące przy wyrobach tytoniowych.

W Unii Europejskiej kwestie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego uregulował Traktat rzymski (obecnie Traktat z Lizbony²⁵), określając w art. 39 cele Wspólnej Polityki Rolnej, według którego celem tej polityki jest między innymi zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw oraz racjonalnych cen konsumentom. W 1958 r. cele Wspólnej Polityki Rolnej wynikały z potrzeb i sytuacji po II wojnie światowej. Wskazuje się, że Wspólnej Polityce Rolnej udało się przewyciężyć braki żywności występujące w Europie w latach 50.²⁶ Wspólna Polityka Rolna przechodziła znaczne przemiany w trakcie prowadzonych w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat reform. Przez lata próbowano sformułować reguły i określić instrumenty mające z jednej strony realizować podstawową, ale niewyłączną funkcję rolnictwa, jaką jest produkcja rolna, a z drugiej – wspierać ją z uwzględnieniem surowych wymogów środowiskowych. Ciągłym problemem było równoważenie skutków wynikających z różnic cenowych w Unii i w krajach trzecich. W szczególności jednak należy mieć na uwa-

²⁵ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE C 2007, nr 306, poz. 1 (dalej jako: Traktat z Lizbony lub Traktat).

²⁶ A. Massot Martí, *Reformy wspólnej polityki rolnej*, http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/agriculture/article_7209_pl.htm.

dze, że przez lata Wspólna Polityka Rolna nastawiona była na wzrost wydajności rolnictwa, co uległo zmianie przez ukierunkowanie jej na zrównoważony rozwój i w efekcie doprowadziło do zmniejszenia zapasów interwencyjnych²⁷.

Na kształt obecnego unijnego rolnictwa wywarła piętno średniookresowa reforma sfinalizowana w 2003 r., której celem był tak zwany *decoupling*, mający doprowadzić do rozerwania więzi pomiędzy wysokością wsparcia unijnego a wielkością produkcji. W szczególności z powodu nadwyżki żywności podkreślano konieczność wspierania dochodów rolników, a nie dopingowania produkcji rolnej. W Unii, a także na świecie wciąż występuje problem biedy i znacznych dysproporcji w poszczególnych regionach²⁸. Mówi się nawet o formie „neokolonializmu” w relacjach między państwami²⁹.

Nie bez znaczenia zatem jest podejście przyjmowane w reformach Wspólnej Polityki Rolnej, która winna przeciwdziałać wspomnianym zjawiskom. Skutki reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. nie wytrzymują krytyki we wspomnianym kontekście i rodzą obawy o niemożliwość zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego (*food security*). L. Costato uważa nawet, że przyczyny zagrożenia dla bezpieczeństwa żywnościowego w Unii Europejskiej (*food insecurity*) tkwią w średniookresowej reformie Wspólnej Polityki Rolnej³⁰. Autor ten podkreśla przy tym, że rozporządzenia nr 1782/2003 i 73/2009 spowodowały niestabilność cen dla konsumentów i niepewność dla dostawców żywności, jak również destabilizację produkcji podstawowej³¹. Co więcej, zdaniem tego autora, *decoupling* przyjęty przez Unię jest niezgodny z Traktatem (wcześniej: TWE, obecnie: TfUE). Wszakże *decoupling* i ograniczenie prawie do fikcyjnego wsparcia cen oraz redukcja ceł, wobec braku innych działań pozbawiła Unię zdolności do wsparcia dochodów rolników, stabilności rynku produktów rolnych i żywnościowych i zapewnienia racjonalnych cen konsumentom, a w efekcie pociągnęła za sobą rezygnację z prowadzenia produkcji tam, gdzie jest to nieopłacalne³².

²⁷ Zob.: Zmieniony wniosek rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady nr 1290/2005 i rozporządzenie Rady nr 1234/2007 w odniesieniu do dystrybucji produktów żywnościowych wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii, Bruksela, 3 października 2011 r., KOM (2011) 634 wersja ostateczna, 2008/0183 (COD).

²⁸ Zob. F. Adornato, op. cit., s. 5.

²⁹ Ibidem.

³⁰ L. Costato, *Regime disaccoppiato...*, s. 13 i n.

³¹ Ibidem, s. 18.

³² L. Costato, *Dalla food security...*, s. 3 i n.

5. Bezpieczeństwo żywnościowe a przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej

Problem bezpieczeństwa żywnościowego brany jest pod uwagę w kolejnej reformie Wspólnej Polityki Rolnej. Nawiązując do dokumentu Komisji: „WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi, oraz aspektami terytorialnymi”³³, warto wspomnieć, że według szacunków FAO popyt na żywność wzrośnie o 70% do 2050 r. Stąd wśród wyzwań stojących przed reformą Wspólnej Polityki Rolnej wskazano między innymi bezpieczeństwo żywnościowe, w ramach którego istotne stało się zapewnienie zdolności produkcji unijnego rolnictwa z poszanowaniem przyjętych na szczeblu międzynarodowym zobowiązań.

Już w tym miejscu należy zauważyć, że niezwykle trudnym zadaniem jest wyważenie interesów produkcyjnych rolnictwa wynikających z istniejącego zagrożenia samowystarczalności z interesami wolnego handlu w relacjach międzynarodowych. Jednocześnie kontrowersyjne pozostają zasady wsparcia dochodów rolników w Unii. Naturalnie przywołana formuła dokumentu Komisji jest zbyt ogólnikowa, by możliwa była ocena *in concreto* przyszłych rozstrzygnięć reformy. Niemniej wyraźnie widać, że dokument Komisji bardzo pobieżnie traktuje tę sprawę. Komisja, co prawda, zwraca uwagę na problem poziomu dochodów rolników i ich spadku w 2009 r., jak również na prawie 50-procentową dysproporcję dochodów na wsi w stosunku do dochodów osiąganych w mieście. W uzasadnieniu potrzeby przeprowadzenia reformy Wspólnej Polityki Rolnej wskazuje się także „rosnące obawy dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego zarówno na poziomie UE, jak i w skali globalnej”.

Z punktu widzenia „instrumentów” służących rozwiązywaniu problemu *food insecurity* warto wspomnieć, że pierwsza propozycja rozwiązań ściśle związanych z dystrybucją żywności pomiędzy potrzebujących obywateli Unii zakładała ograniczenie programu pomocowego³⁴. Podkreślano przy tym, że w związku z rozszerzeniem Unii liczba osób potrzebujących się zwiększa, co pociąga konieczność zwiększenia pomocy. Natomiast

³³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „WPR do 2020: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”, Bruksela, 18 listopada 2010 r., KOM (2010), 672 wersja ostateczna.

³⁴ Zob. bliżej: Zmieniony wniosek rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady nr 1290/2005 i rozporządzenie Rady nr 1234/2007, op. cit.

wśród celów reformy Wspólnej Polityki Rolnej wskazano trzy główne, wśród których na pierwszym miejscu znajduje się „opłacalna produkcja żywności”.

Nie ulega wątpliwości, że Unia musi zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe w warunkach poszanowania środowiska i przy zachowaniu równowagi terytorialnej. Kolejna reforma Wspólnej Polityki Rolnej jest okazją do dostosowania tej polityki do celów określonych w Traktacie. Polityka unijna powinna przy tym być nastawiona na wsparcie ograniczania kryzysów żywnościowych na świecie i mieć określoną strategię tworzenia zapasów³⁵. F. Adornato zwraca uwagę na konieczność zapewnienia różnych modeli rolnictwa, również „na małą skalę”, gdyż daje ono zatrudnienie, jak również zróżnicowania jakości żywności, produktów lokalnych i rzemiosła, wyżywienia w całej Europie, opowiada się za rolnictwem pluralistycznym, pisząc o „pluralizmie rządonym”³⁶. Z kolei L. Costato dostrzega silne zależności między sektorem rolnym podstawowym a przemysłem spożywczym i dlatego widzi potrzebę wzmocnienia tego pierwszego, by możliwe było zapewnienie przemysłu spożywczego konkurencyjnego w wysokim stopniu. Przede wszystkim jednak istotne jest wsparcie dochodów rolników i zapewnienie opłacalności produkcji rolnej³⁷.

Stanowisko Polski w zakresie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej wskazuje, że polski rząd oponuje przeciwko utrzymaniu wsparcia w oparciu o wskaźniki historyczne, a proponuje jego utrzymanie co najmniej na poziomie dotychczasowym. Próba obarczenia państw członkowskich dopłatami stanowi niedopuszczalną – zdaniem rządu – renacjonalizację Wspólnej Polityki Rolnej. Stanowisko polskiego rządu uwzględnia także problem niezapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, którego nadejście jest już powszechnie prognozowane.

Planowane reformy są oceniane rozmaicie, wspólnym ich mianownikiem jest jednak interes ekonomiczny poszczególnych krajów członkowskich i pojedynczych producentów, który bywa oceniany z różnych punktów widzenia. Wydaje się, że Wspólna Polityka Rolna winna opierać się na całościowym podejściu do kwestii zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Przesunięcia środków pomiędzy poszczególne filary winny uwzględniać cele Wspólnej Polityki Rolnej określone w Traktacie, zarówno w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, jak i rozsądnych cen konsumentom.

³⁵ F. Adornato, op. cit., s. 5.

³⁶ Ibidem.

³⁷ L. Costato, *Regime disaccoppiato...*, s. 26.

Tak sformułowany postulat zgodności z prawem zapadających decyzji politycznych należy uzasadniać wnioskami z ocen dotychczasowych reform Wspólnej Polityki Rolnej. W szczególności europejski model rolnictwa winien racjonalizować wsparcie dochodów rolników odpowiednio do potrzeb rynkowych, przy określeniu zdolności do zapewnienia samowystarczalności żywnościowej. W szczególności potrzeba pozostawienia, a nawet wzmocnienia wsparcia dochodów rolników wydaje się pilna w świetle obecnej sytuacji *food insecurity*, przy jednoczesnym istnieniu obowiązków rolników w zakresie tak zwanych usług środowiskowych. Jak widać, bezpieczeństwo żywnościowe jest między innymi wypadkową stosowanych instrumentów i przyjętych założeń politycznych Wspólnej Polityki Rolnej. Jego zapewnienie zaś jest prawnym obowiązkiem wynikającym z Traktatu, co implikuje wymóg zgodności reform z Traktatem.

Z problematyką bezpieczeństwa żywnościowego wiąże się zagadnienie przyszłości funkcjonowania sektora produkcji rolnej. Jak wiadomo, produkcja rolna i pochodzące z niej produkty stanowią o istnieniu rolnictwa w ogóle. Chociaż w TfUE nadal definicja produktów rolnych wraz z załącznikiem nadaje główną treść unijnemu rolnictwu, rolnictwo nie jest jednak nastawione wyłącznie na dostarczanie produktów rolnych, lecz obejmuje również usługi o charakterze środowiskowym.

Rolnictwo unijne cechuje różnorodność ze względu na rodzaj produkcji i jej przeznaczenia, w tym również usługi, wielofunkcyjność. Dlatego nie dziwi fakt, że istnienie tego rolnictwa zależy od różnych czynników (np. ekonomicznych, warunków środowiskowych, klimatycznych, w jakich rolnictwu temu przyjdzie funkcjonować w przyszłości, oraz kierunków produkcji rolnej). Rolnictwo jest silnie zależne od mechanizmów ekonomicznych i politycznych. Choćby finansowanie unijnego rolnictwa zależy i zależy będzie od decyzji politycznych pociągających skutki finansowe.

Kwestią wyważenia racji poszczególnych krajów członkowskich jest określenie modelu finansowania unijnego rolnictwa. Równie istotne jest rozdzielanie środków finansowych na poszczególne filary Wspólnej Polityki Rolnej. W tym kontekście doniosłe stanie się określenie kierunków produkcji (rodzajów), które znajdą „uprzywilejowanie” w nowej perspektywie finansowej. Rolnictwo jest i pozostanie w orbicie oddziaływania instrumentów rynku. W istocie pozycja rolnictwa względem dobrze zorganizowanego łańcucha firm sektora rolno-spożywczego będzie zawsze słabsza. Stąd ważne pozostaną właściwa organizacja i funkcjonowanie rynków rolnych oraz wsparcie dochodów rolników.

Ponadto kluczowe dla przyszłości rolnictwa jest przeznaczanie gruntów rolnych na wytwarzanie produktów rolnych do celów innych niż żywnościowe, które musi uwzględniać sytuację zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego. Zwłaszcza produkcja rolna na cele energetyczne, jeżeli jest uzasadniona z punktu widzenia polityki uwzględniającej zmiany klimatyczne, powinna być konfrontowana z normami Traktatu oraz potrzebami wynikającymi z niestabilności rynkowych związanych z bezpieczeństwem dostaw. Wreszcie na wskaźnik bezpieczeństwa żywnościowego wpływać może nadal stan klimatu i jego zmiany³⁸.

Zwraca się także uwagę na istotną rolę lasów, jaką odgrywają one w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego na świecie. Lasy zajmują około 30% powierzchni ziemi i mogą zapewnić najbiedniejszej części społeczeństwa wpływy z takich produktów leśnych, jak grzyby, owoce, jadalne owady, bambus, ratan. Produkty te silnie uzależniły *food security* zbieraczy i osób polujących na zwierzynę leśną, gdyż pozwalają im na zakup droższych produktów żywnościowych. Podkreśla się, że dla tych osób rolnictwo nie stanowi alternatywy, ponieważ nie mają one dostępu do gruntów rolnych, a korzystanie z lasu także nie stanowi właściwego rozwiązania w świetle ochrony bioróżnorodności oraz zrównoważonego rozwoju całej gospodarki leśnej³⁹.

W tym miejscu warto zauważyć wzmacniające się więzi między bezpieczeństwem żywnościowym (*food security*) a bezpieczeństwem żywności (*food safety*) powodowane zależnościami sektora produkcji rolnej pierwotnej i wspomnianych czynników. W ostatnich latach zauważa się coraz większy udział w produkcji środków pochodzenia przemysłowego nowoczesnych technologii przetwarzania, a także często długą drogę dostawy rozumianą jako odległość między miejscem wytwarzania produktów a miejscem ich konsumpcji⁴⁰. Efekty tego zjawiska widoczne są także w treści pojęcia *food security*, o czym była mowa powyżej.

Zapewnienie zarówno bezpieczeństwa żywności, jak i bezpieczeństwa żywnościowego wymaga przedsięwzięcia różnych środków. Bezpieczeństwo żywności jest jednym z priorytetów unijnego systemu bezpieczeństwa żywności, w tym systemu wczesnego ostrzegania (*Rapid Alert System*

³⁸ Zob. bliżej, K. Błażejewska, *Klimatyczne wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1 s. 135 i n.

³⁹ Takie wnioski płyną wprost z analiz i opracowań FAO, zob. *The State of Food Insecurity in the World*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome 2011.

⁴⁰ Zob. bliżej, M. Distaso, *La sicurezza e la qualità degli alimenti di fronte alle nuove incertezze*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2009, nr 4, s. 37 i n.

for Food). Właściwe funkcjonowanie systemu zapewnić mają powołane w tym celu instytucje, podmioty administracji na szczeblu unijnym i krajowym w poszczególnych krajach członkowskich. Określono także stosowne procedury działania w sytuacjach kryzysowych. Przepisy regulujące produkcję i dystrybucję żywności oraz procedury kontroli i nadzoru objęły niemal każdą sferę tej dziedziny.

Wydaje się zatem, że w sferze tak zwanych *regulations* osiągnięto poziom wyczerpujący. Naturalnie badanie skuteczności prawa w tym zakresie nie może sprowadzać się wyłącznie do analizy aktów prawnych, ale przede wszystkim do praktyki jego stosowania. Przykłady nadużyć przedsiębiorców produkujących żywność świadczą o tym, że nie zawsze prawo żywnościowe spełnia swoje funkcje. Diagnoza przyczyn występujących problemów przy tak rozbudowanej i szczegółowej regulacji prawnej jest bardzo trudna, wydawać by się bowiem mogło, że w sferze prawa zrobiono już wiele, żeby sytuacje kryzysowe ograniczyć. Tymczasem potrzeba poszukiwania środków i sposobów na osiągnięcie celów prawa żywnościowego pozostaje nadal aktualna.

6. Podsumowanie

Treści pojęć bezpieczeństwa żywnościowego oraz bezpieczeństwa żywności osadzone są w różnych płaszczyznach, zwłaszcza krajowej i unijnej oraz międzynarodowej. Prawne pojęcia bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego nawiązują do poszczególnych elementów ekonomicznego ujęcia bezpieczeństwa żywności. Aspekt ekonomiczny w prawnym znaczeniu bezpieczeństwa żywnościowego przejawia się w niemożliwości zapewnienia dobra podstawowej potrzeby, jakim jest żywność lub dostęp do niej.

Z bezpieczeństwem żywności i bezpieczeństwem żywnościowym łączą się prawne obowiązki związane z ich zapewnieniem. W sferze decyzji politycznych pozostaje sposób i forma ich realizacji. O ile jednak niezapewnienie bezpieczeństwa żywności obwarowane jest różnymi sankcjami administracyjnymi czy karnymi, o tyle z niezapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego (bezpieczeństwa dostaw) łączyć się może jedynie odpowiedzialność i sankcje polityczne. W tym kontekście bezpieczeństwo żywności wydaje się bliższe i chyba bardziej potrzebne poszczególnym krajom członkowskim i ich społeczeństwu, niż ma to miejsce na szczeblu ponadkrajowym. Bezpieczeństwo żywności jest wypadkową zindywiduali-

zowanych potrzeb państw dobrze prosperujących i świadomego społeczeństwa. Natomiast bezpieczeństwo żywnościowe jest wynikiem konieczności krajów mających trudności z jego zapewnieniem lub obawiających się nadejścia sytuacji kryzysowej.

Znamienne jest bowiem to, że bezpieczeństwo żywnościowe uregulowane jest w aktach prawnych „wyższego rzędu” – w Traktacie czy w aktach prawa międzynarodowego, których stroną są poszczególne państwa. Bezpieczeństwo żywnościowe w Unii Europejskiej związane jest z zagadnieniem opłacalności produkcji żywności. W obliczu zmniejszania się w ostatnich latach udziału sektora podstawowej produkcji rolnej na rzecz sektora przemysłu spożywczego można mówić o zagrożeniu dla bezpieczeństwa żywnościowego. Początkowo to rozwój rolnictwa implikował rozwój przemysłu spożywczego. Postęp techniczny i naukowy sprawiły, że produkty rolne mogły ulegać złożonemu przetwarzaniu i stawać się produktami żywnościowymi. Tak też ukształtował się choćby rynek dodatków i substancji wspomagających przetwarzanie produktów rolnych, rozwinął się przemysł spożywczy w różnych dziedzinach.

Zjawisko ustępowania sektora produkcji pierwotnej na rzecz przemysłu spożywczego pokazuje negatywne efekty. Wraz z zanikaniem produkcji rolnej podstawowej postępuje wzrost rynku produktów wysoko przetworzonych, gdzie coraz większą rolę odgrywa bezpieczeństwo żywności. Jednocześnie wskazuje to na utratę „rolnych właściwości” przez produkty żywnościowe. To ostatnie zjawisko może jednocześnie przyczynić się do zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego. Trudno jednak wyobrazić sobie produkt żywnościowy bez uprzedniego powstania produktu rolnego, chyba że produkt żywnościowy byłby rozumiany już tylko jako produkt pochodzący z syntezy chemicznej, czego przecież nie można wykluczyć. Wszakże w świetle definicji żywności zawartej w rozporządzeniu nr 178/2002, w niedosłownym jej znaczeniu, żywnością może być każda substancja, produkt, nadający się do spożycia przez ludzi. Produkt rolny jest podstawową kategorią prawa rolnego, paradoksalnie też koncepcje unijnego rolnictwa propagują rolnictwo związane z ziemią, a nie oparte na produkcji bez ziemi. Wskazać tu można rolnictwo ekologiczne czy tak zwane tradycyjne.

Gdy chodzi o relacje między bezpieczeństwem żywnościowym a bezpieczeństwem żywności, można sformułować następujące wnioski. Przede wszystkim prawo nie określa wprost wspomnianych relacji, mimo że oba pojęcia są pojęciami prawnymi. Relacje te wyznacza Wspólna Polityka Rolna i przyjmowane w niej instrumenty realizacji. Wydaje się, że relacja

pojęć *food security* i *food safety* to współistnienie, którego przejawem może być tożsamość skutków w razie ich niezapewnienia. *Food security* otwiera możliwość zapewnienia żywności i bezpieczeństwa żywnościowego. Natomiast *food safety*, nawet przy zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, jeśli żywność byłaby szkodliwa dla zdrowia, mogłaby doprowadzić do takich samych skutków, jak *food insecurity*, z tym że w inny sposób. W tym ostatnim przypadku nie dochodziłoby do śmierci z głodu, lecz z przyczyn szkodliwości produktów dla zdrowia żywności. W teorii ekonomicznej wspomniany aspekt współistnienia wyraża się w trzecim wymiarze bezpieczeństwa żywnościowego – adekwatności „zdrowotnej odpowiedniości pojedynczego produktu żywnościowego”⁴¹.

Ujęcie ekonomiczne zdaje się zatem traktować relacje bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego w sposób węższy w porównaniu z ujęciem prawnym. W świetle prawa, przyjmując, że konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego uzasadniona jest ochroną najważniejszych wartości – zdrowia i życia, relacje te zdają się mieć szerszy zakres niż w interpretacji ekonomicznej. Należy jednak podkreślić, że prawne i ekonomiczne znaczenia pojęć *food security* i *food safety* są powiązane. Kryzys bezpieczeństwa żywności wynikać może z chęci osiągnięcia zysku małym kosztem, skutkiem czego są zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi w postaci nadwagi, zaburzeń zdrowia i tym podobne. Z kolei zjawisko *food insecurity* może wynikać z braku środków finansowych, nieopłacalności produkcji lub niewłaściwej dystrybucji środków.

FOOD SECURITY AND FOOD SAFETY – LEGAL ASPECTS

Summary

The subject of the analysis concerns legal aspects of food security and food safety. These two terms, even though similar in wording, have quite different meanings. Both terms refer to the highest, legally protected values: health and life. They differ, however, in their importance in the legal system. The purpose of the study was to define the content and mutual relations between the two terms.

Food safety and food security are coupled with legal obligations to secure them, but the decision how this objective is to be achieved remains a political choice. However, although the failure to secure food safety is subjected to multiple administrative or penal

⁴¹ Zob. bliżej J. Małysz, op. cit., s. 82.

sanctions, the deficiency in food security (security of supply) may entail the political responsibility and sanctions. It seems that the relationship between the term 'food security' and 'food safety' takes the form of coexistence that may lead to identical results in the event of a failure to secure them. Food security opens up the ways to ensure food safety, while even if the food security were in place, but the food were unsafe and hazardous to human health, its consequences might lead to the same effects as those caused by food insecurity, just in a different way.

SICUREZZA ALIMENTARE E IGIENE DEGLI ALIMENTI – ASPETTI GIURIDICI

Riassunto

Le considerazioni hanno per oggetto gli aspetti giuridici della sicurezza alimentare e igiene degli alimenti. I concetti elencati condividono un comune denominatore – la sicurezza dei consumatori. Tuttavia essi hanno differenti significati. Ognuno di essi fa riferimento ai valori fondamentali tutelati dalla legge: la salute e la vita. Ma diverso è il loro peso nel sistema giuridico. Lo scopo delle considerazioni è, tra l'altro, un tentativo di determinare il contenuto di questi concetti e il rapporto tra di loro.

Alla sicurezza alimentare e igiene degli alimenti sono connessi gli obblighi giuridici volti a garantirle. Nella sfera della decisione politica rimangono il modo e la forma della loro attuazione. Se, tuttavia, la mancata garanzia dell'igiene degli alimenti è soggetta a una serie di sanzioni amministrative oppure penali; alla mancata garanzia della sicurezza alimentare (sicurezza dell'approvvigionamento) possono essere collegate la responsabilità e le sanzioni politiche.

Pare che il rapporto fra i termini *food security* e *food safety* sia una coesistenza che, nel caso della loro violazione, potrebbe portare all'identità delle conseguenze. La *food security* apre possibilità di soddisfare il fabbisogno alimentare e di garantire la sicurezza alimentare. Per contro, la *food safety*, anche se la sicurezza alimentare rimane garantita, se il cibo fosse dannoso per la salute, potrebbe portare alle conseguenze identiche alla *food insecurity*, ma in modi diversi.