

Bezpieczeństwo żywnościowe z perspektywy państw Unii Europejskiej

Joanna Michalczyk*

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo żywnościowe jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka, która w dużym uproszeniu, przez pryzmat piramidy potrzeb Masłowa, sprowadza się do konieczności zapewnienia ciągłego dostępu do żywności. Odnosi się ono zatem jednocześnie do uniknięcia głodu i do poczucia bezpieczeństwa. Zaspokojenie tych fundamentalnych w rozwoju człowieka potrzeb stało się jedną z najważniejszych kwestii, jeśli chodzi o działalność państw na świecie, które zarówno indywidualnie, jak i w ramach ogólnoswiatowej i regionalnej współpracy podejmują liczne inicjatywy, aby podtrzymać i polepszyć możliwości wyżywienia ludzkości.

Unia Europejska jest jednym z wiodących podmiotów zaangażowanych w rozwiązywanie wielu globalnych problemów. Wynika to nie tylko z samej istoty utworzenia takiej organizacji, ale również z powodu postępującej integracji gospodarki światowej, która przyniosła ludzkości wiele korzyści, ale także wyzwania. Jednym z nich jest zmaganie się z problemem destabilizacji bezpieczeństwa żywnościowego – u jego źródeł leży wiele zjawisk, których człowiek nie może przewidzieć ani na które nie jest w stanie w pełni wpłynąć. Zagadnienie bezpieczeństwa żywnościowego mieści się wprawdzie w katalogu podstawowych celów polityki rolnej Unii zapisanych w jeszcze traktacie rzymskim, jednak jego stosunkowo wąski kontekst – odnoszący się głównie do poprawy wydajności produkcji rolnej, zapewnienia odpowiedniego zaopatrzenia w produkty rolnictwa oraz nabywania przez konsumentów żywności po „rozsądnych” cenach – wymusił rozszerzenie go o bardzo ważną kwestię, tj. o bezpieczeństwo żywności. Spra-

* Joanna Michalczyk – doktor nauk ekonomicznych, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych, joanna.michalczyk@ue.wroc.pl.

wa ta została poruszona po raz pierwszy w 1996 roku na Światowym Szczycie Żywnościowym w Rzymie przez Organizację Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO). Podkreślenie zdrowotnej adekwatności pojedynczego produktu żywnościowego i spożywanej racji żywnościowej, a zatem odejście od nastawienia wyłącznie ilościowego w kierunku uwrażliwienia również na aspekty jakościowe bezpieczeństwa żywnościowego, jest wynikiem, po pierwsze, coraz większej świadomości, jeśli chodzi o skład spożywanych produktów i sposób ich wytwarzania. Po drugie, wynika w dużej mierze z nieuczciwej działalności niektórych przedsiębiorstw oferujących towary wątpliwej jakości, a nawet w skrajnym przypadku szkodliwe dla zdrowia, często trudne do zauważenia w nazbyt rozbudowanych łańcuchach wytwórczych, w których możliwe stało się ukrycie, a przynajmniej utrudnienie identyfikacji tożsamości producenta. Ponadto wiele koncernów promuje także niezdrowe wzorce konsumpcji, zachęcając do spożywania żywności nadmiernie przetworzonej, często wzbogaconej zbędnymi dodatkami, ale także do konsumowania produktów w nadmiarze, co w konsekwencji prowadzi do wielu chorób. Nadkonsumpcja również utrudnia zachowanie bezpieczeństwa żywnościowego. Warto też zwrócić uwagę na marnotrawstwo żywności, które w dużym stopniu przyczynia się do pogorszenia bezpieczeństwa żywnościowego.

Celem opracowania jest wskazanie istoty problemu bezpieczeństwa żywnościowego oraz określenie, w jaki sposób państwa członkowskie Unii Europejskiej angażują się w jego rozwiązywanie. W związku z tym przedstawiona zostanie problematyka i zarys ewolucji koncepcji bezpieczeństwa żywnościowego oraz jej aktualna percepcja. Ponadto wskazane zostaną czynniki destabilizujące bezpieczeństwo żywnościowe oraz działania krajów UE ukierunkowane na jego zachowanie. W opracowaniu posłużono się metodą opisową oraz krytyczną analizą literatury.

Istota i ewolucja pojęcia „bezpieczeństwo żywnościowe”

Pojęcie bezpieczeństwa żywnościowego rozpatruje się nie tylko jako konieczność zaspokojenia fizjologicznych potrzeb człowieka – jest ono również ważnym atrybutem politycznym i ekonomicznym każdego społeczeństwa. Wynika to chociażby z umiejscowienia tej kategorii w tzw. triadzie bezpieczeństwa ekonomicznego kraju, obok bezpieczeństwa surowcowego i bezpieczeństwa finansowego (Książopolski 2011, s. 32). Wielowątkowość i złożoność tego zagadnienia jest efektem powiązania go m.in. z aspektami ekonomicznymi, ekologicznymi, socjalnymi i energetycznymi. W dodatku może być ono rozpatrywane na wielu płaszczynach: gospodarstwa domowego, kraju, ugrupowania integracyjnego oraz w skali światowej. Trudność stanowi też jednoznaczne rozgraniczenie wskazanych wymiarów, co wiąże się z ich wzajemnym powiązaniem i oddziaływaniem (Kapusta 2012, s. 29). Należy podkreślić, że pomimo

znaczącego wzrostu produkcji żywności w skali świata, wystarczającego na pokrycie obecnych potrzeb żywieniowych całej ludzkości, głównie za sprawą postępu technicznego i technologicznego oraz rozwoju działalności międzynarodowej przedsiębiorstw, w większości państw rozwijających się nadal głoduje ponad miliard osób (1,02 mld – 2009; 108 mln – 2017).

Jak już wspomniano, z pojęciem bezpieczeństwa żywnościowego, rozumianego w kategoriach podstawowych potrzeb ludzkich, określonych przez amerykańskiego psychologa A. Masłowa jako dążenie do trwałego zaspokojenia głodu, można było się zetknąć już w latach 50. XX wieku. Jednak dopiero 20 lat później, w związku z eskalacją kryzysu żywnościowego na świecie, stało się ono przedmiotem międzynarodowej polityki wielu państw.

W literaturze funkcjonuje wiele definicji bezpieczeństwa żywnościowego. Warto z pewnością przytoczyć tę sformułowaną na zjeździe państw członkowskich FAO w 1974 roku. W związku z drastycznymi zwyżkami cen żywności na świecie podkreślono wówczas jej wymiar podażowy, odnosząc się jedynie do jej dostępności w każdym czasie na poziomie krajowym i międzynarodowym. Miało to na celu zapobiegnięcie dalszym fluktuacjom produkcji i cen oraz zagwarantować nieprzerwany wzrost konsumpcji żywności. Dziewięć lat później, na kolejnej konferencji, pojęcie bezpieczeństwa żywnościowego rozszerzono, wydzielając w nim dwie kategorie dostępności do żywności: fizyczną i ekonomiczną. Na dalszych spotkaniach, w czasie zorganizowanego w 1996 roku wspomnianego Światowego Szczytu Żywnościowego, pogłębiono pojęcie bezpieczeństwa, uzupełniając je o kwestie jakościowe. Dotyczyły one bezpieczeństwa żywności, walorów odżywczych, indywidualnych preferencji żywieniowych oraz potraktowania żywności jako podstawy zdrowego i aktywnego życia (Kowalczyk 2009, s. 13–14). W efekcie w 2004 roku Rada FAO stworzyła tzw. „Dobrowolne wytyczne na rzecz wspierania stopniowej realizacji prawa do odpowiedniej żywności w związku z narodowym bezpieczeństwem żywnościowym” (*The Right to Food*). W dokumencie tym zwrócono uwagę m.in. na konieczność wzmocnienia bezpieczeństwa żywności w wyniku kontroli całego łańcucha dostaw – z uwzględnieniem etapu żywienia zwierząt. Skupiono się na wypracowaniu wspólnie przestrzeganych standardów dotyczących jakości żywności i jej bezpieczeństwa. Podkreślono ponadto, że prawo do odpowiedniej żywności mieści się w katalogu podstawowych praw każdego człowieka (FAO 2005, s. 19–20, 37).

Innym wartym uwagi podejściem do idei bezpieczeństwa żywnościowego jest koncepcja przyjęta przez Departament Rolnictwa Stanów Zjednoczonych Ameryki (USDA), która definiuje to pojęcie w odniesieniu do gospodarstwa domowego, mającego w tym kontekście rangę priorytetową jako podstawowy podmiot w sferze konsumpcji, o niskim stopniu zorganizowania, a zatem potrafiący w bardzo ograniczonym stopniu wpływać na warunki bezpieczeństwa (Kapusta 2012, s. 31; Małysz 2008, s. 87). Bezpieczeństwo jest tu rozumiane jako dostęp do żywności wszystkich członków gospodarstwa, w każdym momencie, w ilości

zaspokajającej ich indywidualne potrzeby aktywnego i zdrowego trybu życia, bez uciekania się w jej nabywaniu do skrajnych rozwiązań typu kradzież, żebranie czy pomoc społeczna (Kowalczyk 2009, s. 14–15).

Dla pełniejszego zobrazowania pojęcia „bezpieczeństwo żywnościowe” warto także odnieść się do definicji stworzonej przez dwóch amerykańskich socjologów agrarnych, L. Busha i W.B. Lacey’a, którzy stwierdzają, że „bezpieczeństwo żywnościowe ma co najmniej trzy wymiary: pierwszym jest rozporządzalność, tj. posiadanie wystarczającej ilości dostępnej żywności dla całej ludności w każdym czasie, aby podtrzymać życie ludzkie. Drugim wymiarem bezpieczeństwa żywnościowego jest dostępność. Podaż żywności nie powinna być ograniczana przez to, co ekonomiści nazywają efektywnym popytem (...). Trzecim wymiarem jest adekwatność (...). Adekwatność może być rozumiana w kategorii zbilansowanej racji pokarmowej, przy czym adekwatna podaż żywności jest wolna od chorób i trujących substancji” (Bush, Lacey 1984, s. 2; Małysz 2008, s. 85–86).

Inne, bardziej rozbudowane, podejście do bezpieczeństwa żywnościowego uwzględnia cztery czynniki: odpowiednią podaż żywności (*food availability*), dostęp do niej (*access to food*), jej wykorzystanie (*food utilization*) oraz stabilność (*stability*). Pierwszy wymiar dotyczy wystarczającej ilości żywności zarówno pochodzącej z zasobów naturalnych, jak i znajdującej się w obrocie na rynku. Wyznaczają ją produkcja krajowa i import oraz możliwości jej gromadzenia i przechowywania. Ponadto istotne są zaangażowanie władz w pomoc żywnościową oraz charakter prowadzonej polityki w zakresie wyżywienia społeczeństwa. Drugi wymiar odnosi się do dostępu fizycznego oraz ekonomicznego i wyznacza dążenie do zachowania go na jednakowym poziomie przez wszystkie grupy społeczne i wiekowe oraz do utrzymania przystępności cenowej żywności. Wśród czynników go regulujących znajdują się m.in. siła nabywcza społeczeństwa, jego dochód oraz rozwój infrastruktury. Kolejny wymiar bezpieczeństwa żywnościowego, który obejmuje wykorzystanie żywności, jest determinowany głównie jej jakością zdrowotną. Zagwarantowanie jej jest możliwe dzięki zachowaniu bezpieczeństwa żywności (*food safety*) oraz bezpieczeństwa żywienia (*nutrition security*). Ostatni wymiar ma na celu zapewnienie stabilności dostaw – niezależnie od wahań koniunkturalnych, warunków położeniowych i klimatycznych kraju czy prowadzonej przez niego polityki na arenie międzynarodowej (Obiedzińska 2016, s. 128–129).

Na podstawie przytoczonych ujęć bezpieczeństwa żywnościowego można stworzyć jego powszechnie funkcjonującą definicję, która musi uwzględniać co najmniej trzy warunki konieczne. Są to:

1. fizyczna dostępność żywności – gwarancja pokrycia przez gospodarkę krajową przynajmniej minimalnego zapotrzebowania fizjologicznego na nią (import dostarcza pożywienia wyłącznie ponad to minimum);
2. ekonomiczna dostępność żywności – jej osiągalność nawet przez najsłabsze ekonomicznie gospodarstwa, w tym w ramach pomocy żywnościowej;

3. odpowiedniość żywności – pod kątem zdrowotnym (brak zanieczyszczeń) i spożywanej racji pokarmowej (niezbędny poziom kaloryczny i właściwa odżywczość) (Małysz 2008, s. 82).

Kraje UE należą do grona państw istotnie angażujących się w zadania związane z zapewnianiem bezpieczeństwa żywnościowego. Przejawia się to nie tylko aktywnym udziałem w cyklicznie zwoływanych konferencjach FAO, ale także indywidualnie podejmowanymi działaniami. Jak wspomniano, pierwsze odniesienia do tego zagadnienia pojawiły się już na etapie formułowania głównych celów polityki rolnej ugrupowania (art. 39 traktatu rzymskiego) i były powiązane głównie z niedostatkami żywności odczuwalnymi po II wojnie światowej. Osiągnięcie w dość krótkim czasie, tj. do lat 70., nadprodukcji żywności sprawiło, że kwestia zapewnienia ciągłych i wystarczających jej dostaw straciła w następnych latach swój priorytetowy status. Polityka rolna ewoluowała w zakresie wdrażanych zachęt, ukierunkowanych na zmniejszanie wielkości produkcji rolnej, oraz intensywniejszego włączania rolnictwa w realizację zadań związanych z szeroko rozumianą ochroną środowiska. Podkreślano znaczenie podtrzymania żywotności wiejskich społeczności. Kierunek reformy polityki ugrupowania polegał zatem na przesunięciu akcentu ze wsparcia produkcji na wspieranie producentów. Wprowadzono szereg programów wspomagających rozwój obszarów wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem działań proekologicznych. Ścisłe powiązanie produkcji rolnej z rynkiem oraz rozbudowa polityki strukturalnej miały uodpornić państwa członkowskie na problemy wewnętrzne i globalne wyzwania. W tym celu zaczęto wdrażać promowaną przez państwa ONZ koncepcję zrównoważonego rozwoju w każdej dziedzinie życia człowieka, w tym w sektorze rolno-spożywczym (FAPA 2011, s. 4).

Intensywna produkcja rolna w Unii Europejskiej w warunkach postępującej liberalizacji handlu oraz rozwoju łańcuchów dostaw żywności i sieci jej dystrybucji zaowocowała nadmiernie pobudzonym wytwórstwem żywności, które postanowiono przyhamować, a producentów ukierunkować na spełnianie dodatkowych wymogów jakościowych. Kwestie te stały się jednymi z ważniejszych na zorganizowanej w 2003 roku w Luksemburgu konferencji na temat reformy wspólnej polityki rolnej (WPR). Zdecydowano wówczas m.in. o wprowadzeniu trzech ważnych dla bezpieczeństwa żywnościowego instrumentów:

1. decouplingu – oddzielenia wysokości wsparcia finansowego od wielkości produkcji,
2. cross-compliance – dotyczącego warunków prowadzenia działalności,
3. modulacji – polegającej na przesunięciu zaoszczędzonych środków finansowych z pierwszego filaru polityki rolnej do drugiego na cele związane z rozwojem obszarów wiejskich.

Zastosowanie pierwszej zasady miało zwiększyć samodzielność producentów rolnych, jeśli chodzi o asortyment i wielkość produkcji, jednak w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego została ona uznana przez część ekspertów za

rozwiązanie mu zagrażające. Przejawem tego była destabilizacja produkcji podstawowej, nadmierne fluktuacje cen żywności oraz niepewna sytuacja jej wytwórców. Ponadto przyjętą zasadę uznano za niezgodną z celami traktatu rzymskiego, ponieważ w związku z radykalnym ograniczaniem wsparcia cenowego, zniesieniem barier taryfowych i brakiem innych kompensujących te regulacje rozwiązań dla producentów ich dochody zostały wyraźnie ograniczone. Ostatecznie można było zaobserwować wycofywanie się rolników z niedochodowych już obszarów działalności. Wspomniana destabilizacja produkcji rolnej była czynnikiem utrudniającym zapewnienie konsumentom dostępu do żywności po „rozsądnych” cenach (Leśkiewicz 2012, s. 190).

Jeśli chodzi o zasadę cross-compliance, to jej znaczenie dla zachowania bezpieczeństwa żywnościowego można było uznać za jednoznacznie pozytywne, ponieważ uzależniała przysługujące producentom wsparcie finansowe od spełnienia przez nich wymogów jakościowych, m.in. w odniesieniu do ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i bezpieczeństwa żywności. Ten ostatni element stał się szczególnie ważny w kontekście szybko postępującego uprzemysłowienia rolnictwa, intensyfikacji produkcji i liberalizacji handlu, które sprzyjają dostępności żywności, ale stoją w opozycji do zapewnienia jej bezpieczeństwa, obniżając jej jakość zdrowotną (FAPA 2011, s. 3–4). Zastosowanie zasady modulacji pozwoliło z kolei na skorzystanie w większym zakresie z instrumentów pomocowych polityki rozwoju obszarów wiejskich, także jeśli chodzi o poprawę bezpieczeństwa żywnościowego, o czym będzie mowa dalej.

Warto zaznaczyć, że zarówno w obecnym, jak i w minionym okresie programowym WPR problematyce bezpieczeństwa żywnościowego poświęcono szczególną uwagę i znacznie ją rozszerzono – o wspomniany aspekt zdrowotnej odpowiedniości żywności i jej zbilansowania pod kątem energetycznym i odżywczym. Co więcej, bezpieczeństwo żywnościowe, obok kwestii ochrony środowiska, zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi, przeciwdziałania zmianom klimatycznym oraz zachowania równowagi terytorialnej, stało się jednym z fundamentów unijnej polityki rolnej.

Zostało to dobitnie podkreślone w komunikacie Komisji wydanym pod koniec 2010 roku (Komunikat 2010a). Ponadto w przyjętej przez Parlament Europejski w połowie 2011 roku rezolucji wskazano potrzebę włączenia zachowania bezpieczeństwa żywnościowego do polityki rolnej i uznania ją za wiodącą problematykę – z powodu braku poczucia bezpieczeństwa żywnościowego nie tylko w państwach Unii, ale także na całym świecie (Rezolucja 2011). Zwrócono uwagę na wiele niepokojących zjawisk destruktywnie wpływających na bezpieczeństwo żywnościowe bądź zagrażających mu, zwłaszcza na postępujący wzrost globalnego zapotrzebowania na żywność – któremu UE jako podmiot międzynarodowy zobowiązała się podolać – na spadek rezerw żywności na świecie oraz na eskalację kryzysu żywnościowego w latach 2006–2007, skutkującego fluktuacjami cen i pogorszeniem dostępu do żywności również w następnych latach, także na obszarze

Unii (FAPA 2011, s. 3–4). Podkreślono dodatkowo to, że dochody w rolnictwie są znacznie niższe w porównaniu z dochodami w innych sektorach ze względu na jego słabszą pozycję w często zbyt rozbudowanych łańcuchach dostaw. Wykazano, że jednym ze sposobów poprawy sytuacji dochodowej producentów rolnych, wpływającym na rozwój sektora rolnego, a także na bezpieczeństwo żywnościowe, jest skracanie tych łańcuchów. Pozwala ono na przechwytywanie większej wartości dodanej przez rolników, a podtrzymywana w efekcie rodzima wytwórczość pozytywnie oddziałuje na bezpieczeństwo żywnościowe, m.in. w kontekście zwiększonej samowystarczalności kraju, dywersyfikacji produkcji czy bardziej transparentnych dostaw, pozwalających natychmiast eliminować zagrożające zdrowiu i życiu ludzkiemu produkty żywnościowe.

Zadecydowano ponadto, że w wysoce konkurencyjnym środowisku międzynarodowym, ukształtowanym przez liberalizację handlu i globalizację, utrzymanie ważnej i strategicznej dla całej UE pozycji branży rolnej jest możliwe w wyniku promowania jej jako dostawcy dużego wyboru produktów wysokiej jakości, często o unikatowych walorach. Jest to istotne zwłaszcza w kontekście coraz powszechniejszego stosowania w światowym handlu rolno-spożywczym barier pozataryfowych odnoszących się do sfery jakości, w tym do kwestii sanitarnych, fitosanitarnych, weterynaryjnych, składu żywności, jej zdrowotności czy sposobu pakowania. Unijne rolnictwo ma do zaoferowania żywność produkowaną w różnych systemach jakości, ze szczególnym uwzględnieniem produktów regionalnych i tradycyjnych pochodzących z dostaw lokalnych czy ekologicznych. Oparcie produkcji rolnej w dużej mierze na kryteriach jakościowych i zapewniające jej rozpoznawalność certyfikowanie wyrobów uznano zatem za gwarancję zbytu i osiągnięcia wyższych i stabilnych dochodów oraz za jeden ze sposobów utrzymania i dywersyfikacji produkcji rolnej w krajach Unii. W kontekście zapewnienia fizycznej dostępności żywności na terenie Unii, rozumianej w kategoriach podtrzymania miejscowej produkcji, szczególnie istotne wydaje się też rozwijanie i promowanie lokalnych dostaw żywności.

Należy zauważyć, że wzmocnienie filaru jakości i bezpieczeństwa żywności w stosunku do pozostałych filarów bezpieczeństwa żywnościowego jest nieuniknioną konsekwencją działalności przedsiębiorstw oraz zmian zachodzących w trendach konsumpcyjnych społeczeństwa. Co więcej, brak bezpieczeństwa żywności może w skrajnej sytuacji wywołać podobne konsekwencje, jak niezapewnienie jej fizycznej i ekonomicznej dostępności, a więc – głód, niedożywienie, a nawet śmierć. Dlatego osiągnięcie bezpieczeństwa żywności stało się poważnym wyzwaniem dla wielu państw oraz dla Unii Europejskiej, realizującej przez lata politykę żywnościową w warunkach szybkiej industrializacji rolnictwa oraz intensyfikacji produkcji i wymiany, w których spełnienie coraz bardziej złożonych standardów bezpieczeństwa i jakości staje się ogromnym wyzwaniem.

Znaczenie bezpieczeństwa żywności jako komponentu bezpieczeństwa żywnościowego

Jak już wspomniano, bezpieczeństwo żywności w przeciwieństwie do pozostałych składników bezpieczeństwa żywnościowego ma wymiar jakościowy, w którym akcentowane są przede wszystkim walory zdrowotne i odżywcze oraz zgodność z normami i standardami. Ich przestrzeganie pozwala uniknąć ryzyka pogorszenia jakości na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego, począwszy od produkcji rolnej, przez przetwórstwo, a skończywszy na dystrybucji (Kowalczyk 2009, s. 15). Bezpieczeństwo żywności jest zatem zagadnieniem wielodyscyplinarnym, odnoszącym się nie tylko do przetwórstwa spożywczego, ale także do sektora rolnego, handlu oraz do standardów środowiska naturalnego, hodowli roślin i dobrostanu zwierząt. Jest ono pojmowane jako wypadkowa walorów prozdrowotnych i prożywnieniowych składników – także antyżywnieniowych i toksycznych – obecnych bądź przenikających do łańcucha żywnościowego w trakcie produkcji i przetwórstwa. Na stopień złożoności pojęcia bezpieczeństwa żywności ma wpływ także sposób jego definiowania. W bardzo szerokim ujęciu można w jego ramach wyróżnić bezpieczeństwo fizjologiczne, dietozależne, mikrobiologiczne, sensoryczne i toksykologiczne. To ostatnie często traktowane jest jako uproszczony synonim bezpieczeństwa żywności wolnej od substancji toksycznych i przeciwżywnieniowych (Obiedziński 2011, s. 43–45).

Podkreślając szczególne znaczenie jakości żywności, warto zaznaczyć, że składają się na nią trzy elementy – zdrowotność, atrakcyjność sensoryczna oraz dyspozycyjność. W zapewnieniu jakości żywności szczególne miejsce zajmuje zdrowotność (wartość odżywcza, kaloryczna i dietetyczna oraz najważniejszy element – bezpieczeństwo, traktowane nadrzędnie względem pozostałych komponentów stanowiących o jakości produktu (Trziszka 2009, s. 270–272).

Uwypuklenie w ostatnich kilku dekadach znaczenia jakości, w tym bezpieczeństwa zdrowotnego żywności, stało się zasadne ze względu na wiele niepokojących i trudnych do opanowania zjawisk takich jak: międzynarodowe epidemie chorób odzwierzęcych (BSE, ptasia grypa, bruceloza), nadmierna chemizacja rolnictwa, nadużywanie w hodowli zwierząt hormonów i antybiotyków czy obecność różnej natury zanieczyszczeń, których ryzyko wystąpienia w żywności rośnie wraz ze stopniem jej przetworzenia. W związku z intensyfikacją obrotów handlowych, globalizacją działalności przedsiębiorstw i postępem technicznym niezmiernie ważne stało się zatem wnikliwe uregulowanie sektora rolno-spożywczego na poziomie ogólnoświatowym w zakresie standardów, norm, procedur postępowania i innych aspektów dotyczących jakości.

Spośród wiodących organizacji, które przyczyniły się do ukształtowania światowego systemu bezpieczeństwa żywności, normalizując zasady funkcjonowania sektora rolno-spożywczego, na uwagę zasługuje Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (ISO). Zajmuje się ona określaniem i aktualizacją

standardów w różnych branżach, w tym w rolnictwie i przetwórstwie spożywczym. Ich stosowanie jest zalecane w krajach na całym świecie. Organizacja ta opracowała też serię norm ISO 22000 dotyczących zarządzania bezpieczeństwem żywności w całym łańcuchu jej produkcji. Inną ważną organizacją zajmującą się standaryzacją i ujednocnianiem światowych norm żywnościowych jest powołana przez FAO oraz Światową Organizację Zdrowia (WHO) Komisja Kodeksu Żywnościowego. Komisja ta stworzyła system Codex Alimentarius, czyli zbiór norm żywnościowych ukierunkowanych na ochronę zdrowia konsumentów oraz rozpowszechnianie uczciwych praktyk w handlu żywnością. Na uwagę zasługują także Europejska Komisja Gospodarcza ONZ (EKG), która opracowuje normy jakości handlowej w odniesieniu do wybranych branż spożywczych, oraz wąsko wyspecjalizowana Międzynarodowa Federacja Mleczarstwa. Na poziomie europejskim za normalizację żywności odpowiada głównie Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN) (Wiśniewska, Malinowska 2011, s. 50–55).

Poszczególne systemy jakości składają się na globalny system bezpieczeństwa żywności. Wśród systemów jakości produkcji można wskazać te uniwersalne, np. ISO, HACCP, GMP, GHP, TQM, oraz dotyczące wyłącznie żywności, odnoszące się do jej przetwórstwa i obrotu oraz do rolnictwa (Kowalczyk 2009, s. 69). W pierwszej grupie znajduje się m.in. BRC Global Standard for Food Safety, który wyznacza standardy dla działalności sieci handlowych nie tylko w Europie, ale też poza nią. Podobne zastosowanie ma International Featured Standard (IFS), stosowany np. przez sieci Lidl, Aldi, Auchan i Walmart, czy Qualität und Sicherheit (QS), dotyczący kontroli produkcji żywności, począwszy od przemysłu paszowego, a skończywszy na jej dystrybucji. Z kolei wśród systemów stosowanych głównie w rolnictwie można wskazać np. europejski system dotyczący rolnictwa ekologicznego oraz produktów regionalnych i tradycyjnych, system GlobalGAP, określający standardy dla producentów podstawowych (np. ponad 90% owoców i warzyw importowanych przez Tesco Polska pochodzi z gospodarstw legitymujących się certyfikatem tego systemu) czy UTZ Certified, mający zastosowanie w przypadku kawy, herbaty i kakao produkowanych i przetwarzanych w warunkach zrównoważonego rolnictwa. Na uwagę zasługuje także system bezpieczeństwa pasz GMP+ Feed Safety Assurance, który początkowo służył poprawie konkurencyjności producentów pasz, jednak ze względu na potencjalne zagrożenia dla produkcji zwierzęcej, jakie niesie ze sobą nieprzestrzeganie standardów bezpieczeństwa w łańcuchu paszowym, bardzo szybko stał się integralną częścią procesu produkcji żywności (Wiśniewska, Malinowska 2011, s. 68–81; UTZ 2018; QS 2018).

Innym ważnym przejawem pogłębiania regulacji w zakresie bezpieczeństwa żywności na poziomie światowym stało się utworzenie w 2000 roku Global Food Safety Initiative (GFSI). Jest to organizacja non-profit skupiająca ponad 500 producentów i dystrybutorów żywności z ponad 150 krajów. Misją tej organizacji jest doskonalenie systemów zarządzania bezpieczeństwem żywności w wyniku

zwiększania ich wiarygodności oraz znaczenia w łańcuchu dostaw (Wiśniewska, Malinowska 2011, s. 83). W związku z tym organizacja ta zajmuje się rekomendacją pożądaných z jej punktu widzenia standardów zapewniających bezpieczeństwo żywności. Warto dodać, że wśród rekomendowanych systemów nie znalazł się ISO 22000, uznawany za zbyt ogólny i „niewystarczający”. Stał się on jednak podstawą stworzenia globalnego systemu certyfikacji FSSC 22000 (Food Safety System Certification), który w przeciwieństwie do ISO odnosi się wyłącznie do producentów i przetwórców żywności (Wiśniewska, Malinowska 2011, s. 89–90).

Wzrost znaczenia bezpieczeństwa żywności na świecie sprawił, że jest to jedna z podstawowych i najważniejszych determinant jakości produktu, warunkująca jego dopuszczenie do obrotu, szczegółowo regulowana w europejskim prawie żywnościowym. Chociaż proces tworzenia prawa żywnościowego UE rozpoczął się już w latach 60., to wówczas stopień zaangażowania władz w tworzenie regulacji obejmujących bezpieczeństwo żywności był niewielki (Jakóbowska 2008). Działania zostały zainicjowane w 1962 roku wydaniem dyrektywy w sprawie ujednoczenia przepisów państw członkowskich dotyczących substancji wykorzystywanych do barwienia żywności.

Dopiero wiele lat później, w roku 1997, Komisja Europejska opracowała tzw. Zieloną Księgę – bardzo ważny dokument w rozwoju prawa żywnościowego. Zawarto w niej jego podstawowe założenia oraz propozycje niezbędnych usprawnień działalności Wspólnoty w tym obszarze. Przyjęto, że odpowiedzialność za bezpieczeństwo żywności spoczywa na przemyśle, producentach oraz dostawcach – stosujących systemy analizy ryzyka i zagrożeń, które powinny być wspierane przez urzędową kontrolę (Stankiewicz 2001, s. 1; Jakóbowska 2008).

Trzy lata później w tzw. Białej Księdze zawarto wiele istotnych rozwiązań dotyczących reformy prawa UE pod kątem bezpieczeństwa żywności, w tym m.in. postulat powołania Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA), zachowania spójności regulacji prawnych Unii w zakresie bezpieczeństwa żywności oraz sprawnego przepływu informacji w układzie międzynarodowym. Ponadto wyraźnie podkreślono konieczność opracowania rzetelnego systemu kontroli i nadzoru nad żywnością – począwszy od produkcji, przez przetwórstwo i przechowywanie, a na jej dystrybucji skończywszy (Jakóbowska 2008).

W tym kontekście szczególnie ważnym dokumentem było rozporządzenie Parlamentu i Rady z roku 2002 ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące do życia wspomniany EFSA oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Wiśniewska, Malinowska 2011, s. 37). EFSA została zobowiązana do dostarczania instytucjom unijnym oraz państwom członkowskim bezstronnych i niezależnych opinii naukowych na temat zagrożeń, dzięki czemu jest cennym wsparciem badawczym dla instytucji zarządzających ryzykiem, a zarazem źródłem wiarygodnych informacji dla społeczeństwa.

W UE funkcjonuje również system szybkiego reagowania i powiadamiania o produktach zagrażających zdrowiu ludzkiemu RASFF (Rapid Alert System

for Food and Feed), w którego działanie zostały zaangażowane obowiązkowo wszystkie państwa członkowskie. RASFF stał się ważnym narzędziem polityki ochrony zdrowia ludności opartym na zbieraniu i szybkim przekazywaniu informacji o produktach żywnościowych i paszach mogących stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzkiego. Według raportu RASFF w 2016 roku odnotowano największą dotychczas liczbę różnej kategorii powiadomień, tj. ponad dziesięć tysięcy (Ostaszewski 2017; RASFF 2017, s. 36), przy czym część nie miała statusu ostrzeżenia i nie wymagała dalszej interwencji ze strony unijnych władz. Grupami produktów wątpliwej jakości okazały się wówczas głównie ryby i ich przetwory oraz owoce i warzywa. Można zauważyć, że utrzymująca się na wysokim poziomie liczba powiadomień (w latach 2012–2015 były bliskie poziomowi z 2016 roku) świadczy o sprawności systemu i zasadności jego funkcjonowania (Rogalska 2016, s. 197; RASFF, s. 36).

Aby usprawnić funkcjonowanie europejskiej polityki żywnościowej w zakresie zachowania bezpieczeństwa żywności, wprowadzono określone zasady, w szczególności holistyczne podejście do łańcucha produkcyjnego żywności pod kątem zapewnienia jej bezpieczeństwa – *from farm to table policy* (polityka „od farmy do stołu”) – oraz przypisanie głównej odpowiedzialności za bezpieczeństwo żywności i pasz jej wytwórcom, a także zobowiązanie państw członkowskich do nadzoru kontrolnego tych podmiotów. Kolejna zasada, analizy ryzyka, nakazuje je oceniać, zarządzać nim i informować o nim. Inną ważną zasadą polityki żywnościowej jest koncepcja *traceability*, polegająca na rozpoznawaniu i śledzeniu pochodzenia żywności, jej składników oraz pasz. Umożliwia ona natychmiastowe wycofanie produktu lub określonego składnika z rynku, jeśli wystąpi zagrożenie dla zdrowia konsumentów. Ponadto stosowana jest tzw. zasada ostrożności, dająca możliwość wprowadzenia zakazu obrotu produktami, w przypadku których uzasadnione jest podejrzenie szkodliwego oddziaływania. Takie podejście wpisuje się w praktykowaną przez Wspólnotę filozofię *better safe than sorry* („lepiej dmuchać na zimne”), stosowaną m.in. w odniesieniu do produktów genetycznie modyfikowanych (Wróblewska-Łysik 2011, s. 462; Kowalczyk 2009, s. 165–174). Z kolei zasada przejrzystości zapewnia społeczeństwu pełen dostęp do informacji na temat zagrożeń oraz możliwość przeprowadzenia otwartych konsultacji społecznych na etapie przygotowywania, przeglądu i oceniania prawa żywnościowego.

Państwa UE głęboko angażują się w zapewnianie bezpieczeństwa żywności nie tylko na terenie Wspólnoty – podejmują działania na skalę pozaeuropejską, a nawet światową. Przejawia się to stworzeniem regionalnych systemów ostrzegawczych, na wzór funkcjonującego w Unii systemu RASFF, np. w państwach ASEAN (Rapid Alert System for Food and Feed – ARASFF) czy Mercosur. Na poziomie globalnym funkcjonuje stworzona przez organizacje WHO oraz FAO Międzynarodowa Sieć Organów Bezpieczeństwa Żywności – INFOSAN (The International Food Safety Authorities Network) (Kowalczyk 2010, s. 104–106), z którą UE pozostaje w ścisłym kontakcie, dzieląc się wszystkimi doniesieniami.

Warto również wspomnieć o Globalnym Systemie Wczesnego Ostrzegania i Reagowania – GLEWS (Global Early Warning and Response System), który powstał w ramach kooperacji WHO, FAO oraz Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt – OIE (Brzostek-Kasprzak 2011, s. 88).

Opisane inicjatywy dotyczące zachowania bezpieczeństwa żywności, prowadzone na poziomie zarówno regionalnym, jak i ogólnosiwiatowym, świadczą o rosnącej potrzebie podejmowania działań zapobiegawczych i naprawczych w tym obszarze. Przyczyniają się one zresztą nie tylko do zapewnienia bezpieczeństwa żywności i żywnościowego, ale także do szerzenia koncepcji zrównoważonego rozwoju. Odbywa się to m.in. w wyniku promowania krótkich łańcuchów dostaw żywności, których większa transparentność sprzyja zachowaniu jakości i bezpieczeństwa żywności, oraz rozwijania lokalnej wytwórczości w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Z kolei zachęcanie do produkcji żywności ekologicznej, oprócz wspomnianego wsparcia rozwoju rolnictwa, sprzyja ochronie środowiska naturalnego, warunkującej zrównoważony rozwój. Ze względu na złożoność działań na rzecz zachowania bezpieczeństwa żywności oraz jego bieżące i przyszłe znaczenie strategiczne niezmiernie ważne jest wskazanie czynników destabilizujących to bezpieczeństwo i utrudniających jego podtrzymanie.

Zagrożenia dla bezpieczeństwa żywnościowego

Nasilające się na przełomie XX i XXI wieku procesy globalizacji i internacjonalizacji działalności człowieka doprowadziły do uwypuklenia bądź zaostrzenia wielu zjawisk zagrażających bezpieczeństwu żywnościowemu na wszystkich poziomach, począwszy od gospodarstwa domowego, a skończywszy na poziomie ogólnosiwiatowym. Są one powiązane m.in. z liberalizacją handlu, komercjalizacją systemów żywnościowych, urbanizacją oraz zmianą nawyków żywieniowych, które przyczyniły się do zmiany sposobu produkcji żywności, jej przetwórstwa oraz dystrybucji.

Uwzględniając złożoność bezpieczeństwa żywnościowego, na które składają się – jak już wspomniano – trzy główne elementy, tj. dostępność fizyczna i ekonomiczna oraz adekwatność zdrowotna, można bardzo ogólnie sklasyfikować główne czynniki utrudniające jego zachowanie. Warto też wspomnieć o konflikcie pomiędzy realizacją przedsięwzięć dotyczących dwóch pierwszych składowych bezpieczeństwa żywnościowego (tj. dostępności fizycznej i dostępności ekonomicznej) a tych skupiających się na adekwatności zdrowotnej. Wynika to z trudności w pogodzeniu praktyk nastawionych na intensyfikację produkcji żywności z działaniami chroniącymi środowisko naturalne i zapewniającymi wysoką jakość produktów.

Obecnie do głównych czynników utrudniających zachowanie bezpieczeństwa żywnościowego, a zarazem oddziałujących na popyt można zaliczyć ciągły

wzrost zapotrzebowania na żywność i pasze. Zjawisko to jest wynikiem zwiększania się liczby ludności na świecie (Niebawem 2018). Warto zaznaczyć, że w latach 1950–2010 liczebność populacji wzrosła z 2,6 mld do 6,8 mld. W 2025 roku, według prognoz ONZ, ma ona wynieść 7,8 mld, a w 2050 roku – przekroczyć 9 mld. Szczególnie znaczące przyrosty liczby ludności, uwzględniając jej istotny udział w światowej populacji, dotyczą regionu Azji (głównie Chin i Indii) oraz Afryki, zwłaszcza Subsaharyjskiej. Przewidywane jest także zwiększenie liczby Europejczyków oraz mieszkańców Ameryki Łacińskiej i Karaibów, Ameryki Północnej, rejonu Bliskiego Wschodu i Oceanii.

Wzrost zapotrzebowania na żywność jest dodatkowo uwarunkowany wieloma innymi czynnikami, szczególnie wydłużeniem życia człowieka – głównie za sprawą postępu w medycynie czy np. pojawienia się na rynku produktów żywnościowych o przeznaczeniu leczniczym – a także zmianą modelu konsumpcyjnego, który ewoluował znacząco m.in. w wyniku działalności koncernów międzynarodowych oraz upowszechniania się miejskiego trybu życia. W efekcie do obrotu weszły różne rodzaje żywności, także znacząco przetworzonej, do której produkcji wykorzystuje się wiele składników. Konsumpcja żywności służy nie tylko zaspokojeniu potrzeb fizjologicznych, ale także celebrowaniu wspólnie spędzanego czasu, co również nie pozostaje bez wpływu na zapotrzebowanie na nią. Nie bez znaczenia jest także powszechny wzrost gospodarczy, który przyczynił się do poprawy standardu życia i zamożności wielu społeczeństw, wywołując w nich potrzebę zwiększonej konsumpcji produktów pochodzenia zwierzęcego – głównie mięsa, mleka, ryb – oraz owoców i warzyw. Przykładowo: dostępność żywności w Chinach, mierzona jako dzienna wartość energetyczna przypadająca na jednego obywatela, zwiększyła się z 1 524 kcal w latach 1961–1963 do 3 000 kcal w latach 2007–2009. Wartość spożywanych produktów roślinnych wzrosła o ponad 2%, a produktów pochodzenia zwierzęcego – o blisko 7%. Dodatkowo konsumpcja białka wzrosła o prawie 120%, w tym zwierzęcego – aż o około 750% (Kwasek 2013, s. 4–6). Co więcej, prognozy Banku Światowego wskazują na 50-procentowy wzrost popytu na żywność na świecie do 2030 roku, a na mięso i jego przetwory – o 85% (Evans 2009, s. 7).

Innym ważnym czynnikiem warunkującym wielkość zakupów żywności są jej ceny, które od drugiej połowy pierwszej dekady XXI wieku w przypadku wybranych grup produktów znacząco wzrosły. Warto także odnieść się do okresowych fluktuacji cenowych żywności spowodowanych jej niedoborami na skutek zmian klimatycznych czy klęsk żywiołowych, które sprawiają, że państwa dotknięte niedoborami kupują jej więcej, co wpływa na wzrost cen surowców żywnościowych na świecie. Ponadto na zmienności cen próbują skorzystać spekulanci giełdowi, co dodatkowo utrudnia zachowanie bezpieczeństwa żywnościowego (Kwasek 2013, s. 6; Robles, Torero, von Braun 2009; Komorowski 2011). Warto również zaznaczyć, że produkcja żywności pochodzenia zwierzęcego jest zasadniczo droższa niż żywności pochodzenia roślinnego, co wiąże się w dużej

mierze z koniecznością zużycia zbóż na cele paszowe (a to dodatkowo wywiera presję na zwiększanie areału upraw rolnych) oraz z większymi nakładami pracy, energii oraz czasu.

W przypadku procesów dotyczących zachowania bezpieczeństwa żywnościowego i kształtujących podaż żywności na uwagę zasługują takie zjawiska jak zwiększanie się powierzchni obszarów objętych niedoborem wody, erozja i pustynnienie gleb, postępująca urbanizacja oraz zmieniający się klimat, któremu towarzyszą coraz częściej ekstremalne zjawiska pogodowe (susze, powodzie itd.). Zasoby wody, które są niezbędne do bieżącej konsumpcji oraz działalności rolnohodowlanej – a warto podkreślić, że na rolnictwo przypada 70% globalnego zużycia wody słodkiej – są w skali świata bardzo nierównomiernie rozłożone. Obecnie ich niedobór jest bardzo dotkliwy przede wszystkim dla Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej oraz Azji Południowej (FAPA 2011, s. 8). Warto zaznaczyć, że zasoby wody kurczą się nie tylko z powodu przyrostu ludności, ale także na skutek zwiększenia produkcji energii (biopaliw) oraz zmian wzorców konsumpcji, ukierunkowanych na zwiększone spożycie mięsa. Zużycie wody w produkcji np. 1 kg wołowiny to średnio 15,5 tys. l, mięsa drobiowego – 3,9 tys. l, a pszenicy – 1,3 tys. l (Kwasek 2013, s. 7).

Często omawianym na forum międzynarodowym zagrożeniem dla bezpieczeństwa żywnościowego jest utrata bioróżnorodności. Jej zachwianie jest spowodowane rozbudową infrastruktury miejskiej, wycinaniem lasów, melioracją oraz zanieczyszczeniem środowiska. Genetyczne zasoby fauny i flory zostały drastycznie uszczuplone z powodu działalności człowieka. W efekcie tylko kilkanaście gatunków odpowiada za 90% dostaw białka pochodzenia zwierzęcego, a tylko cztery gatunki roślin odpowiadają za połowę wartości energetycznej spożywanej przez ludzi żywności. Zachowanie bioróżnorodności postrzegane jest jako strategia radzenia sobie z utrzymaniem bezpieczeństwa żywnościowego w wymiarze wieloletnim. Im większa różnorodność gatunków, tym większe prawdopodobieństwo zwalczania przez któreś z nich naturalnych lub wymuszonych, niekorzystnych zmian w ekosystemie (FAPA 2011, s. 9). Różnorodność organizmów zmniejsza ponadto prawdopodobieństwo pojawienia się szkodników i chorób, ponieważ liczba żywicieli, na których mogłyby się one rozwijać, jest ograniczona (FAPA 2011, s. 9).

Kontrowersyjnym zagadnieniem, jeśli chodzi o utrzymanie bioróżnorodności oraz bezpieczeństwa żywnościowego, pozostaje produkcja żywności genetycznie modyfikowanej (GMO). Z jednej strony nosi ona znamiona produkcji o mniejszej czaso- i energochłonności upraw. Rośliny typu GMO są m.in. odporne na czynniki zewnętrzne, w tym na niedobory wody, oraz na szkodliwe działanie chemicznych środków ochrony roślin. Niektóre rośliny GMO nie wymagają tak częstego stosowania pestycydów jak tradycyjne uprawy, a nawet wykazują zdolność samodzielnego zwalczania szkodników. Mogą również oczyszczać środowisko, np. pochłaniając metale ciężkie z gleby. A bezorkowy system ich upraw pozwala

zachować równowagę biologiczną gleby oraz wiąże się z mniejszą emisją gazów cieplarnianych do atmosfery (Michalczyk 2016, s. 111–112). Z drugiej strony produkcja GMO niesie ze sobą ryzyko niekontrolowanego rozprzestrzeniania się zmodyfikowanego materiału siewnego na sąsiadujące uprawy, co może doprowadzić do szerzenia się monokulturowych upraw oraz do tworzenia się kolejnych gatunków roślin, o gorszych cechach, co w konsekwencji może zaburzyć funkcjonowanie całego ekosystemu, a zatem pogorszyć warunki bezpieczeństwa żywnościowego (Michalczyk 2016, s. 111–112). Nie do końca zbadano również wpływ konsumowania żywności GMO na zdrowie człowieka.

Dyskusyjnym zagadnieniem, jeśli chodzi o zachowanie bezpieczeństwa żywnościowego i adekwatnej podaży żywności, jest globalna polityka paliwowa państw, opierająca się na promowaniu produkcji biopaliw, która przez część środowiska naukowego jest uważana za korzystną dla ochrony środowiska. W związku z tym nasiliła się konkurencja o ziemię uprawną pomiędzy dostawcami energii a producentami żywności. Zjawisko to jest kontrowersyjne, ponieważ dotyczy m.in. takich surowców jak kukurydza, soja czy trzcina cukrowa, które są podstawą diety ludności wielu państw Południa. Uprawy te, zamiast żywić lokalną społeczność, są przeznaczane na dostawy energetyczne do państw rozwiniętych (Kwasek 2013, s. 6). Według danych ONZ w 2016 roku z powodu głodu cierpiało blisko 1 mld ludności, głównie z państw rozwijających się, m.in. z Afryki i Azji (Tomaszkiewicz 2016). Walkę o dostęp do ziemi pod uprawy żywności zaostrzają ponadto wspomniane procesy urbanizacji oraz jałowienie i pustyńnienie gleb.

Jednym ze środków zaradczych są tzw. pionowe farmy, które jeszcze nie są bardzo popularne, ale można przypuszczać, że w związku z eskalacją problemów z pozyskiwaniem żywności już niedługo przestaną być jedynie pionierskimi rozwiązaniami. Taki system upraw jest wydajniejszy, jeśli chodzi o zużycie wody, a także pozwala na eliminację pestycydów (Zimowska 2015). Rozwiązanie to pozwala na produkcję żywności w miejscach najbardziej zurbanizowanych, dzięki czemu koszty dostaw oraz ewentualne straty w czasie jej dowozu na większe odległości przestają być problemem.

Kolejnym procesem utrudniającym zachowanie bezpieczeństwa żywnościowego jest postępująca degradacja środowiska naturalnego. Coraz większa społeczna świadomość skutków tego zjawiska przyczyniła się do powstawania ruchów konsumenckich promujących świadome i zdrowe odżywianie, wolne od zanieczyszczeń. Ich działalność służy rozpowszechnianiu praktyk ograniczających chemizację upraw i promowaniu rolnictwa ekstensywnego. Takie inicjatywy są z pewnością pożądane dla zachowania bezpieczeństwa żywnościowego, jednak wiążą się z mniejszymi ilościami dostaw.

Innym wartym uwagi czynnikiem regulującym podaż żywności jest polityka handlowa poszczególnych państw. We współczesnej gospodarce pozostaje ona pod dużym wpływem postępującej liberalizacji wymiany prowadzonej pod auspicjami Światowej Organizacji Handlu. Jej skutkiem jest coraz większa współ-

zależność międzynarodowa dotycząca dostaw towarów, w tym żywności, która może być przyczyną ich ograniczenia, przynajmniej w krótkim okresie. Zaha-mowanie handlu może nastąpić, jeśli państwo podejmie autonomiczne decyzje podyktowane np. przesłankami dotyczącymi ochrony zdrowia i życia ludzkiego bądź zwierząt, ekonomicznymi, związanymi np. ze stabilizacją cen lub wymusze-niem rozwoju rodzimej produkcji, a niekiedy także politycznymi. Wydaje się, że te ostatnie są jedną z głównych determinant kształtowania stosunków gospodar-czych z zagranicą (w tym z Polską) przez Rosję – w 2014 roku Rosja nałożyła embargo na importowane z Polski jabłka w odpowiedzi na sankcje zastosowane przez USA i UE w związku z działaniami zbrojnymi Rosji na Ukrainie (Nowe 2014). Z kolei np. wstrzymanie dostaw, aby wspomóc rozwój krajowej produk-cji, może w dłuższej perspektywie poprawić bezpieczeństwo żywnościowe kraju, który dzięki temu uniezależni się od zewnętrznych zakupów. Innym ważnym spo-sobem osiągnięcia bezpieczeństwa dostaw jest ich geograficzna dywersyfikacja. W związku z coraz większą rolą barier natury jakościowej oraz politycznej w han-dlu aktywna konfrontacja, również eksporterów, z otoczeniem międzynarodowym daje możliwość szybkiego znalezienia alternatywnych miejsc zbytu.

Niepokojącymi zjawiskami ściśle powiązаныmi z zapewnieniem podaży żywności są jej straty i marnotrawstwo. To pierwsze dotyczy przede wszystkim państw najuboższych i jest związane z błędami w technikach upraw, hodowli i w późniejszym przetwórstwie oraz z niedorozwojem infrastruktury logistycz-nej, w tym służącej przechowywaniu. Straty powstają głównie na etapie produk-cji, w mniejszym stopniu – dystrybucji i konsumpcji. Uznaje się, że niewłaści-wa produkcja i przechowywanie powodują około 40% strat żywności. Z kolei marnotrawienie żywności to domena przede wszystkim państw wysoko rozwiniętych i dokonuje się w głównej mierze w trakcie transportu, dystrybucji oraz konsumpcji – zarówno indywidualnej, jak i zbiorowej (Kwasek 2013, s. 7; Skle-py 2017). Warto również zaznaczyć, że w kontekście tego, że marnotrawstwo dotyczy głównie krajów bogatych, zasadniczo obfitych w zasoby żywności, na globalne bezpieczeństwo żywnościowe wpływają bardziej straty, mające miejsce przede wszystkim w państwach rozwijających się (Obiedzińska 2017, s. 133). Straty i marnotrawstwo żywności oddziałują na środowisko, gospodarkę i spo-łeczeństwo, a także, bezpośrednio bądź pośrednio, na poszczególne komponenty bezpieczeństwa żywnościowego – mogą powodować np. zmniejszenie wolumenu produkcji, wzrost jej cen czy chociażby pogorszenie walorów odżywczych. Po-nadto mogą występować na różnych poziomach, tj. mikro- (gospodarstwa domo-we), mezo- (łańcuchy dostaw) i makro- (kraj) (Obiedzińska 2017, s. 132–133).

Warto zaznaczyć, że straty i marnotrawstwo żywności są zjawiskiem trudno mierzalnym – z wielu powodów, zwłaszcza ze względu na wieloznaczność tego pojęcia (nawet w samej Unii Europejskiej), różne metodyki pomiaru oraz brak zaangażowania wszystkich podmiotów łańcucha dostaw w ewidencjonowanie ubytków żywności. Dlatego można mówić jedynie o szacunkowej skali marno-

trawionego pożywienia. Według prognoz, jeśli nie zostaną wdrożone skuteczne działania zaradcze, wzrośnie ona na terenie państw Unii z obecnego poziomu prawie 90 mln t rocznie do blisko 130 mln t w 2020 roku (ETO 2016, s. 9–12). Ponadto podczas gdy jeden mieszkaniec UE marnuje średnio blisko 180 kg żywności rocznie (a Polski – nawet 240 kg), w Azji Południowo-Wschodniej czy w Afryce Subsaharyjskiej marnotrawione jest jedynie 8,5 kg żywności na osobę rocznie (Kwasek 2013, s. 7; Sklepy 2017). Co ciekawe, Polska jest w czołówce państw Unii najbardziej marnotrawiących żywność. Przed nią znajdują się jedynie Holandia, z najwyższym i wyróżniającym się szacowanym wskaźnikiem marnotrawstwa żywności wynoszącym 541 kg na osobę, oraz Belgia, Cypr i Estonia (Marnotrawienie 2017).

Problem marnowania żywności jest nie tylko bezpośrednim zagrożeniem dla zachowania bezpieczeństwa żywnościowego, ale także pośrednim – jako przyczyna zwiększenia emisji gazów cieplarnianych, zużycia energii i nadmiernej eksploatacji zasobów naturalnych. Nasilanie się tych zjawisk powoduje pogorszenie dostępności do żywności, ponieważ przekładają się one na zmiany klimatu, wyższe ceny produktów rolno-spożywczych czy coraz bardziej ograniczony dostęp do energii i zasobów naturalnych.

Wybrane inicjatywy państw Unii mające na celu zachowanie bezpieczeństwa żywnościowego

Państwa członkowskie UE, świadomej coraz większego znaczenia i złożoności problemu, podejmują wiele działań ukierunkowanych bezpośrednio bądź pośrednio na zachowanie bezpieczeństwa żywnościowego. Część jest realizowana na poziomie regionalnym, część jest wynikiem zaangażowania ugrupowania w inicjatywy o zasięgu globalnym.

Jak już zauważono, w minionych latach państwa UE wypracowały skuteczny i kompleksowy instrument służący m.in. do rozwiązywania wielu problemów dotyczących zapewniania bezpieczeństwa żywnościowego – Wspólną Politykę Rolną. Poczyniły one istotne starania, aby zwiększyć wydajność produkcji rolnej, bardziej ustabilizować rynki rolne oraz zapewnić stałe i przystępne cenowo dostawy produktów, dbając jednocześnie o ich jakość. Władze skupiły się ponadto – zarówno w ramach starego, jak i nowego okresu programowego polityki rolnej – na podtrzymaniu i rozwoju zróżnicowanej rodzimej wytwórczości. Jak zaznaczono, obecnie jednym z najważniejszych problemów dotyczących zachowania bezpieczeństwa żywnościowego na terenie państw Unii jest właśnie podtrzymanie i rozwój wytwórczości oraz zachowanie jej jakości. Głównym inicjatorem działań w zakresie zapewnienia jakości żywności jest Francja, która istotnie przyczyniła się do promowania praktyk i opracowania rozwiązań legislacyjnych dla całego ugrupowania – na wzór własnych, już obowiązujących (Michalczyk 2014,

s. 115–116). Jeśli chodzi o działania podnoszące jakość żywności, to na szczególną uwagę zasługują ustanowione w minionym okresie programowym działania dotyczące wsparcia rolników w ramach systemów jakości żywności czy działanie zachęcające do podejmowania działalności promocyjnej i informacyjnej, również w odniesieniu do systemów jakości. Do wspólnotowych systemów tego rodzaju należą: System Chronionych Nazw Pochodzenia (POD), System Chronionych Oznaczeń Geograficznych (PGI), System Gwarantowanych Tradycyjnych Specjalności (TSG) oraz System Rolnictwa Ekologicznego. W Polsce funkcjonują następujące systemy krajowe: Integrowana Produkcja (IP), System „Jakość Tradycja”, System Jakości Wołowiny (QMP), System Jakości Wieprzowiny (PQS) oraz System Gwarantowanej Jakości Żywności (QAFP) (Michalczyk 2014, s. 119).

Innymi wartymi uwagi działaniami nastawionymi na podnoszenie jakości i bezpieczeństwa żywności są rozmaite programy realizowane w różnych częściach Europy, będące efektem współpracy na linii B2C. Oprócz jakości i bezpieczeństwa skupiają się one na unikatowych walorach produktu, produkcji, a także na warunkach wytwarzania, wpływie na środowisko naturalne czy na dobrostan zwierząt. Do programów tego typu należy m.in. opracowany w Niemczech QS – Prüfsystem. Działalność w tym wysoce restrykcyjnym systemie stanowi gwarancję jakości produktów rolno-spożywczych w obrębie całego łańcucha żywnościowego. W systemie pracuje ponad 130 tysięcy podmiotów, także spoza Europy. Kolejny ważny system wspierający jakość to powstały w 2000 roku w Wielkiej Brytanii AFS – Assured Food Standard, dotyczący produkcji rolnej, hodowli zwierząt i dbałości o środowisko naturalne. W tym samym miejscu zrodził się rozpowszechniony na skalę międzynarodową system jakości MSC – Marine Stewardship Council odnoszący się do hodowli wodnej i produktów akwakultury. Z kolei we Francji od 1960 roku funkcjonuje program Label Rouge, opracowany na potrzeby produktów rolno-spożywczych wysokiej jakości, pochodzących głównie z tego kraju.

Warto dodać, że uzupełnieniem praktyk w zakresie zapewniania jakości i bezpieczeństwa żywności jest stosowanie krajowych programów proekologicznych, takich jak niemieckie Demeter lub Naturland, szwedzki KRAV czy polski Ekoland. W Polsce wypracowano także wiele programów promujących jakość i bezpieczeństwo spożywanych produktów, np. Poznaj Dobrą Żywność, Teraz Polska czy Polski Producent Żywności (Wiśniewska, Malinowska 2011, s. 96–105). Ważną inicjatywą wspierającą producentów rolnych, zwłaszcza lokalną wytwórczość i jej jakość, jest zawiązana w 1995 roku Europejska Sieć Dziedzictwa Kulinarnego, zrzeszająca regiony nastawione na rozwój dzięki promowaniu lokalnej i tradycyjnej żywności, także polskiej (Michalczyk 2014, s. 122). Działania na rzecz poprawy jakości i bezpieczeństwa żywności uzupełnia przyjęty przez Komisję Europejską w 2010 roku tzw. pakiet jakości. Przyczynił się on do zwiększenia spójności stosowanych rozwiązań w zakresie norm handlowych (podkreślono potrzebę wskazywania miejsca produkcji rolnej) i systemów jakości, także dobrowolnych systemów certyfikacji żywności, których w UE jest już ponad 400 (Komisja 2010).

W nowej polityce rolnej ugrupowania jakość żywności zachowała swoją strategiczną pozycję. Świadczy o tym wsparcie działań realizowanych w ramach trzeciego priorytetu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 – „Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie” – poświęconego dbałości o rozwój systemów jakości żywności i podkreślającego znaczenie krótkich cykli dostaw, które sprzyjają podtrzymaniu lokalnej wytwórczości oraz zachowaniu jakości i bezpieczeństwa zdrowotnego produktów (MRiRW 2013, s. 15–17). Warto zaznaczyć, że wyrazem troski o rodzimą wytwórczość oraz o jej jakość stał się projekt badawczy Facilitating Alternative Agro-food Networks (FAAN), realizowany przez wybrane państwa UE, w tym Polskę, ze środków siódmego Programu Ramowego Unii Europejskiej w minionym okresie budżetowym. Jego celem było zwrócenie uwagi na konieczność rozbudowy różnorodnych sieci dystrybucji żywności sprzyjających lokalnej wytwórczości i niosących wielorakie korzyści dla unijnego rolnictwa, m.in. bezpieczeństwo dostaw oraz zagwarantowanie wysokiej jakości (Grudziecka, Goszczyński 2010, s. 8–9).

Polityka unijna jest nastawiona na zapewnienie bezpieczeństwa żywności w całym łańcuchu jej dostaw, począwszy od hodowli, po konsumpcję, w związku z czym wprowadzono szereg regulacji i działań pozwalających na zapewnienie bezpieczeństwa jej przepływu:

1. korzystanie z doradztwa naukowego EFSA, który jako autorytet w kwestii bezpieczeństwa został upoważniony m.in. do opiniowania walorów zdrowotnych produktów, do przeprowadzania kontroli produktów pod kątem spełniania ustalonych norm, zwłaszcza w przypadku dodatków i środków aromatyzujących oraz materiałów mających styczność z żywnością;
2. zwiększenie higieny żywności m.in. dzięki wprowadzeniu w 2003 roku programów kontroli salmonelli w stadach drobiu we wszystkich państwach członkowskich;
3. zmniejszanie poziomu zanieczyszczenia żywności – np. wydanie przepisów ustanawiających maksymalny poziom toksyn, metali ciężkich, azotanów.

Warto zaznaczyć, że unijne regulacje dotyczące zanieczyszczeń opierają się na zasadzie, zgodnie z którą poziomy zanieczyszczeń powinny być tak niskie, jak to racjonalnie możliwe w ramach dobrych praktyk pracy. W przypadku niektórych zanieczyszczeń, np. dioksyn, metali ciężkich, azotanów, maksymalne poziomy określono na podstawie dostępnych opinii naukowych, aby chronić zdrowie publiczne. Ponadto skupiono się na promowaniu lepszego żywienia, w tym produktów regionalnych i tradycyjnych oraz o wysokiej jakości, zachowując jednocześnie wyczerpujące informacje na etykietach produktów oraz wspierając innowacje w wytwarzaniu żywności. Aby uniknąć destabilizacji bezpieczeństwa żywności, skupiono się też na działaniach prewencyjnych – szczepieniach czy przymusowym wycofywaniu z rynku zwierząt objętych ryzykiem zachorowalności. W ten sposób ograniczono ich zapadalność m.in. na wściekliznę, BSE, salmonellozę (Komisja 2014a, s. 3–14).

Aby zwiększyć skuteczność polityki bezpieczeństwa żywności, Unia współpracuje z partnerami handlowymi i organizacjami w układzie międzynarodowym. Dotyczy to m.in. dbania o spełnianie jednakowych norm jakości produktów importowanych z państw spoza terenu Wspólnoty czy wspomnianej kooperacji z organizacjami FAO i WHO w ramach sieci informacyjnej INFOSAN – dzięki temu do każdego ze 160 państw mogą dotrzeć na czas informacje o zagrożeniach związanych z żywnością.

W budżecie Unii na lata 2014–2020 wydzielono kwotę 2,2 mld euro na prowadzenie polityki bezpieczeństwa żywności. Jest ona przeznaczona głównie na zwalczanie chorób zwierząt oraz na unijny fundusz nadzwyczajny mający na celu ich zwalczanie, a także na finansowanie referencyjnych laboratoriów, programów szkoleniowych oraz banków szczepionek. Ponadto podkreślono znaczenie dobrostanu zwierząt, który ma wpływ na jakość żywności, oraz wdrożono obligatoryjny w przypadku przemieszczających się żywych zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego w handlu skomputeryzowany system ich śledzenia (TRACES). W 2017 roku objęto nim również produkty ekologiczne (Komisja 2014a, s. 3–14).

Innym ważnym dla zachowania bezpieczeństwa żywnościowego zagadnieniem jest ochrona materiału rozmnożeniowego roślin, będąca podstawą funkcjonowania rolnictwa, ogrodnictwa i produkcji leśnej. Nasiona i młode rośliny występują na początku łańcuchów żywnościowych i paszowych, więc decydują o jakości i różnorodności całej produkcji roślinnej. Warto podkreślić, że aż 60% światowego eksportu nasion pochodzi z UE, a sektor materiału rozmnożeniowego funkcjonuje na bardzo wysokim poziomie innowacyjności i jest wspierany od 1995 roku przez unijny system ochrony odmian roślin. System ten zachęca hodowców do inwestowania w badania i innowacje, chroniąc nabyte przez nich prawa własności intelektualnej do nowych odmian. Na takim rozwiązaniu korzystają także plantatorzy i konsumenci (Komisja 2014a, s. 11; Wspólnotowy 2018). Kraje członkowskie i cała Unia ratyfikowały także międzynarodowy traktat o zasobach genetycznych roślin dla żywności i rolnictwa. Jego ustanowienie wynika z wielu przesłanek, m.in. z braku samowystarczalności państw w zakresie zasobów genetycznych, z wzajemnego uzależnienia krajów odnośnie do typów hodowanych roślin oraz z konieczności podjęcia niezbędnej współpracy i swobodnej wymiany zasobów genetycznych, które są konieczne dla zachowania bezpieczeństwa żywnościowego w skali światowej (Nowosielska 2014).

W kontekście bezpieczeństwa żywnościowego istotne są również unijne regulacje dotyczące organizmów genetycznie modyfikowanych. Aby stosować GMO w produkcji żywności czy pasz, należy uzyskać zezwolenie potwierdzające ich bezpieczeństwo dla zdrowia ludzkiego, zwierząt i dla środowiska. Takie produkty podlegają szczególnemu monitoringowi na wypadek nieprzewidzianych szkodliwych zdarzeń oraz muszą być odpowiednio oznakowane. Ostrożność w podejściu UE do rozpowszechniania GMO w działalności człowieka potwierdza fakt, że o ich wykorzystaniu decydują nie tylko organy unijne, ale także kraje członkowskie. W tym

celu w dyrektywach i rozporządzeniach unijnych zawarto ograniczenia czasowe dotyczące udzielanej zgody na obrót GMO (Michalczyk 2016, s. 107–108).

Warto jednak zaznaczyć, że pomimo obaw o wystąpienie nieodwracalnych szkód dla zdrowia i życia ludzkiego oraz środowiska, UE – podobnie jak wiele innych państw – dostrzega szereg potencjalnych korzyści związanych ze stosowaniem żywności transgenicznej, pozwalających rozwiązać niektóre globalne problemy: odwrócenia procesu degradacji środowiska naturalnego czy zachowania bezpieczeństwa żywnościowego, chociażby dzięki możliwości wdrożenia tańszej i bardziej przewidywalnej produkcji. Szczególne znaczenie w tym przypadku mają rośliny i uprawy odporne na susze, herbicydy lub na pewne gatunki owadów (a nawet je zwalczające) oraz te o ulepszonych wartościach odżywczych. Ze względu na stosunkowo krótki czas wykorzystywania hodowli roślin transgenicznych oraz odmienne zdania różnych gremiów co do zasadności jej rozpowszechniania i jej wkładu w zaspokajanie potrzeb żywnościowych ludzkości – nie tylko w sensie ilościowym, ale także jakościowym – skutki jej prowadzenia są obecnie trudne do przewidzenia. UE zezwoliła na stosowanie w żywności i paszach 58 organizmów genetycznie zmodyfikowanych, w szczególności kukurydzy, soi, rzepaku oraz buraka cukrowego. Warto podkreślić, że na terenie państw UE udział GMO w żywności jest zdecydowanie mniejszy od skali ich obecności w paszach, głównie w soi i mączce sojowej (Więcej 2015), których import do Unii jest znaczący.

Jak już wspomniano, na zachowanie bezpieczeństwa żywnościowego – ponieważ marnotrawstwo żywności dotyczy głównie państw rozwiniętych, które generalnie nie borykają się z problemem niedostatku żywności – duży wpływ mają straty, występujące przeważnie w państwach rozwijających się (m.in. z powodu niedostatków infrastrukturalnych czy technologicznych) (Obiedzińska 2017, s. 130, 133). W państwach Unii Europejskiej każdego roku marnuje się blisko 90 mln t żywności (Komisja 2018), a dane te nie uwzględniają jeszcze odpadów rolno-spożywczych oraz odrzutów ryb. Władze zaplanowały w związku z tym zmniejszenie do 2020 roku o połowę ilości odpadów zdatnych jeszcze do spożycia. Jest to jeden z celów strategii na rzecz efektywnego wykorzystania zasobów. Wśród wielu unijnych inicjatyw przeciwdziałających marnotrawstwu żywności warto wskazać rozpoczętą w 2012 roku kampanię informacyjną wyjaśniającą sens oznaczeń: „najlepiej spożyć przed”, który odnosi się do jakości produktu, i „spożyć do”, który dotyczy bezpieczeństwa (Komisja 2014a, s. 15). Zasadność tej kampanii potwierdza m.in. to, że według badań w ramach FUSIONS (Food Use for Social Innovations by Optimising Waste Strategies) – projektu ważnego dla podjęcia ogólnoswiatowych działań na rzecz ograniczenia marnotrawstwa, w którego realizację włączono FAO, mające służyć pomocą państwom ugrupowania (Ruta, Pawlak 2012) – za marnotrawstwo żywności w krajach Unii w ponad 50% odpowiadają gospodarstwa domowe (Parlament 2016, s. 9).

Ponadto Parlament Europejski ustanowił rok 2014 Europejskim Rokiem Przeciwdziałania Marnotrawieniu Żywności, podkreślając w ten sposób wagę

odpowiedzialnego gospodarowania zasobami żywnościowymi. Marnotrawienie bądź straty żywności mają znacznie szerszy kontekst, bo wiążą się też z marnotrawstwem zasobów naturalnych, takich jak woda, ziemia czy paliwa kopalniane. Władze Unii podkreśliły w jednym z raportów Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego konieczność przeorientowania polityki żywnościowej i osadzenia jej w wielu obszarach, m.in. polityce rolnej, zdrowotnej, handlowej, transportowej czy przemysłowej, zwracając uwagę na spójność realizowanych działań na wszystkich szczeblach współpracy, począwszy od europejskiego, przez krajowy, regionalny, na lokalnym skończywszy (Ciobanu 2017). W ten sposób można oddziaływać kompleksowo na unijny system żywnościowy, dbając o zrównoważony rozwój, jakość żywności oraz o jej dostępność dla coraz większej części społeczeństwa. Podkreślono nie tylko coraz rosnące znaczenie rolnictwa ekologicznego dla społeczeństwa europejskiego, ale także potrzebę zmiany nawyków żywieniowych, np. rezygnację, przynajmniej częściową, z konsumpcji mięsa czerwonego, którego produkcja pochłania ogromne ilości wody. Inne rozwiązanie sprzyjające bezpieczeństwu żywnościowemu to wprowadzony we Francji w 2017 roku system kolorowego oznakowania produktów w zależności od zawartości składników odżywczych. Ma on zwrócić uwagę konsumentów nie tylko na cenę i smak produktów, ale także na kaloryczność i jakość spożywanej żywności. Warto dodać, że jest to inicjatywa spójna z działaniami realizowanymi przez państwa OECD, upowszechniającymi zdrowe nawyki żywieniowe (Ciobanu 2017; OECD 2017).

Według unijnych szacunków najwięcej żywności marnotrawi się w Holandii (541 kg rocznie na osobę), a najmniej w Słowenii, na Malcie oraz w Rumunii (poniżej 100 kg rocznie na osobę) (Tony 2017). W tym kontekście inną ważną inicjatywą mającą poprawić bezpieczeństwo żywnościowe jest zaangażowanie UE w latach 2014–2020 we współfinansowanie Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa ze środków Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD). Wsparcie to ma na celu ograniczenie ubóstwa oraz promowanie włączenia społecznego i jest przeznaczone przede wszystkim dla najbiedniejszych rodzin. Podejmowane działania to warsztaty kulinarne, dietetyczne oraz dotyczące prowadzenia domowego budżetu czy programy edukacyjne przeciwdziałające marnotrawstwu żywności (FEAD 2018). Inną możliwością ograniczenia marnotrawstwa są projektowane mechanizmy finansowe mające na celu np. zobligowanie dużych sklepów do podpisywania umów z organizacjami pomocowymi w sprawie darmowych dostaw żywności pod groźbą naliczania opłaty na rzecz takich organizacji w przypadku utylizacji tych produktów (Marnotrawstwo 2018). Kolejną inicjatywą dotyczy zwolnienia darowizn żywności z podatku. Instytucją zawiadującą infrastrukturą logistyczną darowanych produktów miałyby zostać FEAD (Wawryszuk 2017).

Odniesienie do bezpieczeństwa żywnościowego jako wyzwania, któremu należy stawić czoła, znajduje się m.in. w strategii Europa 2020 – zwiększenie światowego bezpieczeństwa żywnościowego jest zawarte w jednym z siedmiu

priorytetów przewodnich. Ma ono nastąpić dzięki efektywnemu korzystaniu z zasobów, wynikającemu z niskoemisyjnej gospodarki, zachowania bioróżnorodności oraz realizacji polityki spójności, zwłaszcza w sektorze rolnictwa i obszarów wiejskich oraz rybołówstwa (Komunikat 2010b, s. 18). Ponadto w programie ramowym UE w zakresie badań naukowych i innowacji Horizon 2020 za jeden z priorytetów, jeśli chodzi o wyzwania społeczne, uznano zachowanie bezpieczeństwa żywnościowego oraz, wspomagające jego osiągnięcie, zrównoważone rolnictwo. Uzasadnieniem realizacji projektów wspierających bezpieczeństwo żywnościowe jest ciągły wzrost liczby ludności na świecie, który wymusza zmiany sposobów produkcji, konsumpcji, przetwórstwa żywności, jej przechowywania i dystrybucji, a także zagospodarowywania odpadów, tak aby minimalizować ich negatywne oddziaływanie na środowisko naturalne (Komisja 2014b, s. 11–12).

Opisane inicjatywy podejmowane na poziomie regionalnym są spójne z inicjatywami globalnymi, w które włączają się także państwa członkowskie. Na szczególną uwagę zasługuje ustanowiona przez ONZ Agenda 2030, w której bezpośrednie odniesienia do bezpieczeństwa żywnościowego znajdują się w celach:

1. drugim, dotyczącym eliminacji głodu, osiągnięcia bezpieczeństwa żywnościowego i poprawy odżywiania oraz promocji zrównoważonego rolnictwa;
2. dwunastym, poświęconym rozpowszechnianiu wzorców zrównoważonej konsumpcji oraz produkcji;
3. czy piętnastym, ukierunkowanym m.in. na zrównoważone korzystanie z ekosystemów lądowych oraz zapobieganie utracie bioróżnorodności.

Podsumowanie

W minionych latach znacząco zmieniła się percepcja pojęcia bezpieczeństwa żywnościowego zarówno we współpracy globalnej, jak i regionalnej. Szczególnie wnikliwe i kompleksowe podejście do problemu zachowania bezpieczeństwa żywnościowego prezentuje UE. Przejawia się to m.in. skupieniem się państw ugrupowania w działaniach ukierunkowanych na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego na kwestii zachowania jakości. Wynika to m.in. z postępującej liberalizacji handlu, z umiędzynarodowienia działalności przedsiębiorstw, z rozwoju przetwórstwa żywności, a co za tym idzie – z wydłużenia łańcuchów jej dostaw, sprawiających niekiedy trudności w zapewnieniu pełnej kontroli nad jej przepływem. Te właśnie zjawiska oraz inne zagrażające zdrowiu i życiu ludzkiemu na skalę międzynarodową, takie jak choroba wściekłych krów, pryszczycza, obecność glikolu w winach, dioksyn w paszach i żywności, melaminy w mleku czy bakterii *E. coli* w ogórkach, sprawiły, że państwa Unii poczyniły starania, aby zwiększyć bezpieczeństwo żywności i żywieniowe. Przejawia się to nie tylko w przyjętym kierunku zreformowanej polityki rolnej ugrupowania, ale także w licznych inicjatywach dotyczących realizacji polityki żywnościowej.

Warto również zwrócić uwagę na działania państw Unii na szczeblu ponadregionalnym, np. na współpracę z państwami OECD czy w ramach ONZ. Działania podejmowane w ramach FAO są szczególnie ważne nie tylko z powodu ich globalnego wymiaru i korzyści z tego płynących, ale także z powodu złożoności kwestii bezpieczeństwa żywnościowego i jego głębokich powiązań z innymi równie ważnymi dla ludzkości problemami – postępującą degradacją środowiska naturalnego czy kurczącymi się zasobami naturalnymi. Wydaje się, że ich rozwiązywanie jest najefektywniejsze dzięki filozofii zrównoważonego rozwoju, podejścia stosowanego przez państwa ONZ we wszystkich obszarach działalności.

Bibliografia

- 1.02 Billion People Hungry: One Sixth of Humanity Undernourished, More Than Ever Before* (2009), „Science Daily”, www.sciencedaily.com/releases/2009/06/090619121443.htm (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- 108 mln cierpiało głód lub ciężkie niedożywienie. Więcej niż rok wcześniej* (2017), www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/fao-108-mln-osob-cierpialo-glod-lub-ciezkie-niedozywienie-w-2016-r,728481.html (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- Brzostek-Kasprzak B. (2011), *Systemy bezpieczeństwa żywności w Polsce oraz wybranych krajach Unii Europejskiej* [w:] Kwasek M. (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (13). Jakość i bezpieczeństwo żywności a zdrowie konsumenta*, IERiGŻ, Warszawa, s. 71–90.
- Bush L., Lacey W. B. (red.) (1984), *Food Security in the United States*, Westview Press, Boulder–London–Colorado.
- Ciobanu V.V. (2017), *EKES: UE potrzebuje kompleksowej polityki żywnościowej*, www.euractiv.pl/section/rolnictwowpr/news/ekes-ue-potrzebujekompleksowej-polityki-zywnosciowej (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- Evans A. (2009), *The Feeding of the Nine Billion. Global Food Security for the 21st Century*, Chatham House, Londyn.
- ETO (2016), *Zwalczanie marnotrawienia żywności – szansą dla UE na poprawę efektywności gospodarowania zasobami w łańcuchu dostaw żywności*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Luksemburg.
- FAO (2005), *Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*, FAO, Rzym.
- FAPA (2011), *Wspólna Polityka Rolna jako europejska polityka żywnościowa*, FAPA, Warszawa.
- FEAD Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014–2020* (2018), <http://bzsos.pl/program-operacyjny-pomoc-zywnosciowa-2014-2020> (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- Grudziecka L., Goszczyński W. (2010), *Alternatywne sieci produkcji i dystrybucji żywności – doświadczenia polskie i europejskie*, UMK, Toruń–Warszawa.
- Jakóbowska M. (2008), *Ustawodawstwo Unii Europejskiej – prawo żywnościowe*, <https://ikmj.com/ustawodawstwo-unii-europejskiej-prawo-zywnosciowe> (data dostępu: 5 sierpnia 2018).

- Kapusta F. (2012), *Agrobiznes*, Difin, Warszawa.
- Komisja Europejska (2010), *Lepsza polityka unijna pomoże skuteczniej informować o jakości produktów żywnościowych*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1692_pl.htm (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- Komisja Europejska (2014a), *Bezpieczeństwo żywności „Od pola do stołu” – bezpieczna i zdrowa żywność dla każdego*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
- Komisja Europejska (2014b), *Horyzont 2020 w skrócie. Program Ramowy UE w zakresie badań naukowych i innowacji*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
- Komisja Europejska (2018), *Food Waste*, https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste_en (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- Komorowski Z. (2011), *Możemy być rolną potęgą*, „Rzeczpospolita”, 18.07.2011, s. B12.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi* (2010a), KOM (2010) 672 z 18.11.2010 (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- Komunikat Komisji EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (2010b), KOM (2010) 2020 z 3.03.2010.
- Kowalczyk S. (2010), *Bezpieczeństwo żywności – moda czy konieczność?*, „Biuletyn Informacyjny ARR”, nr 9–10, s. 100–112.
- Kowalczyk S. (red.) (2009), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, SGH, Warszawa.
- Książkowski K.M. (2011), *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Elipsa, Warszawa.
- Kwasek M. (2013), *Bezpieczeństwo żywnościowe na świecie. Współczesne problemy*, „Przemysł Spożywczy”, nr 3, s. 2–7.
- Leśkiewicz K. (2012), *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego”, nr 1 (10), s. 179–198.
- Małysz J. (2008), *Bezpieczeństwo żywnościowe strategiczną potrzebą ludzkości*, Almamer, Warszawa.
- Marnotrawienie żywności w UE: miliony ton jedzenia do kosza* (2017), www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170505STO73528/marnowanie-zywnosci-w-ue-miliony-ton-jedzenia-do-kosza-infografika (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- Marnotrawstwo żywności będzie opodatkowane* (2018), <http://wiescirolnicze.pl/newsy/marnotrawstwo-zywnosci-bedzie-opodatkowane/> (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- Michalczyk J. (2014), *Systemy jakości żywności i inne formy wyróżnienia produktów wysokiej jakości w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „International Business and Global Economy”, nr 33, s. 113–124.
- Michalczyk J. (2016), *Międzynarodowe znaczenie żywności genetycznie modyfikowanej i jej rola w rozwiązywaniu ekonomiczno-społecznych problemów świata*, „Ekonomia XXI wieku”, nr 1 (9), s. 100–115.

- MRiRW (2013), *Wstępny zarys. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020*, MRiRW, Warszawa.
- Niebawem na Ziemi będzie 8 mld ludzi. Wzrost liczby ludności można śledzić w Internecie (2018), www.polsatnews.pl/wiadomosc/2018-01-03/niebawem-na-ziemi-bedzie-8-mld-ludzi-wzrost-liczby-ludnosci-mozna-sledzic-w-internecie (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- Nowe sankcje USA i Unii Europejskiej wobec Rosji (2014), <https://wiadomosci.wp.pl/nowe-sankcje-usa-i-unii-europejskiej-wobec-rosji-6027736293470849a> (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- Nowosielska D. (2014), *Międzynarodowy Traktat o zasobach genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa*, www.izoo.krakow.pl/zalaczniki/aktualnosci/content/1250_Międzynarodowy_Traktat_o_zasobach_genetycznych_roślin_dla_wyżywienia_i_rolnictwa-Nowosielska.pdf (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- Obiedzińska A. (2016), *Wybrane aspekty zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w Unii Europejskiej*, „Studia BAS”, nr 4 (48), s. 123–161.
- Obiedzińska A. (2017), *Wpływ strat i marnotrawstwa żywności na bezpieczeństwo żywnościowe*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego”, t. 17 (XXXII), z. 1, s. 125–141.
- Obiedziński M. (2011), *Obszary ryzyka w łańcuchu rolno-żywnościowym* [w:] Kwasek M. (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (13). Jakość i bezpieczeństwo żywności a zdrowie konsumenta*, IERiGŻ, Warszawa, s. 43–62.
- OECD (2017), *Obesity Update 2017*, www.oecd.org/els/health-systems/Obesity-Update-2017.pdf (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- Ostaszewski J. (2017), *Raport RASFF 2016 – podsumowanie działalności systemu*, <https://foodfakty.pl/raport-rasff-2016-podsumowanie-dzialalnosci-systemu> (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- Parlament Europejski (2016), *Sprawozdanie w sprawie inicjatywy dotyczącej efektywnego gospodarowania zasobami: ograniczenie marnotrawienia i zwiększenie bezpieczeństwa żywności*, 2016/2223(INI) z 28.04.2017.
- QS – System (2018), www.bestquality.pl/qs-system (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- RASFF (2017), *The Rapid Alert System for Food and Feed. 2016 Annual Report*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnym (2011), 2011/2051(INI), Dz.U. UE C 390 E/49 z 18.12.2012.
- Robles M., Torero M., von Braun J. (2009), *When speculation matters*, „IFPRI Issue Brief”, nr 57, s. 1–8.
- Rogalska Z. (2016), *Co w RASFF-ie piszczy? Przegląd powiadomień z 2016 roku*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 461, s. 188–198.
- Ruta Ch., Pawlak A. (2012), *Szokujące marnotrawstwo jedzenia. Liczy się zastraszające*, <https://wiadomosci.onet.pl/szokujace-marnotrawstwo-jedzenia-liczby-sa-zastraszajace/bpy29> (data dostępu: 5 sierpnia 2018).

- Sklepy wyrzucają żywność? Niech płacą* (2017), www.rm24.pl/fakty/polska/news-sklepy-wyrzucaja-zywnosc-niech-placa,nId,2362032 (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- Stankiewicz D. (2001), *Reforma prawa żywnościowego w Unii Europejskiej – Biała Księga dotycząca bezpieczeństwa żywności*, „Informacja BSiE”, nr 782, s. 1–11.
- Tomaszkiewicz M. (2016), *Codziennie niemal miliard ludzi cierpi z powodu głodu*, <http://www.newsweek.pl/swiat/glod-na-swiecie-ktore-kraje-najbardziej-dotknie-te-sa-glodem-raport,artykuly,377357,1.html> (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- Tony jedzenia na unijnych śmietnikach. Europosłowie walczą z marnotrawstwem żywności* (2017), www.tvp.info/29904645/tony-jedzenia-na-unijnych-smietnikach-europoslowie-walczą-z-marnotrawstwem-zywnosci.
- Trziszka T. (red.) (2009), *Zarządzanie jakością i bezpieczeństwem żywności*, Uniwersytet Przyrodniczy, Wrocław.
- UTZ Certified* (2018), www.millano.com.pl/standardy-jakosci.
- Wawryszuk B. (2017), *Europosłowie za ograniczeniem marnowania jedzenia. Darowizny żywności zwolnione z podatku?*, www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/artykul/marnowanie-zywnosci-europoslowie-darowizny,155,0,2319515.html (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- Więcej GMO w Europie? KE chce dać krajom większą swobodę* (2015), <https://tvn24bis.pl/prawo,82/wiecej-gmo-w-europie-ke-chce-dac-krajom-ue-wiecej-swobody-ws-importu,535772.html> (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- Wiśniewska M., Malinowska E. (2011), *Zarządzanie jakością żywności*, Difin, Warszawa.
- Wróblewska-Łysik M. (2011), *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności* [w:] Żukrowska K. (red.) *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, IUSatTAX, Warszawa, s. 453–464.
- Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin* (2018), https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/cpvo_pl (data dostępu: 5 sierpnia 2018).
- Zimowska S. (2015), *Największa na świecie farma wertykalna stanie w USA jeszcze w tym roku*, www.chip.pl/2015/07/najwieksza-na-swiecie-farma-wertykalna-stanie-w-usa-jeszcze-w-tym-roku (data dostępu: 5 sierpnia 2018).

Streszczenie

Bezpieczeństwo międzynarodowe należy do głównych zainteresowań państw Unii Europejskiej. Wynika to m.in. z nasilania się globalnych zjawisk takich jak: dodatni przyrost liczby ludności, degradacja środowiska naturalnego czy coraz większa współzależność między krajami, będąca efektem pogłębianej kooperacji. Postępująca liberalizacja działalności międzynarodowej zmusiła państwa członkowskie do skrupulatniejszej kontroli przepływów produktów rolno-spożywczych w coraz bardziej rozbudowanych łańcuchach dostaw. Ma to związek m.in. z zagrażającym zdrowiu, a nawet życiu ludzi pogorszeniem ich jakości odżywczo-zdrowotnej.

Dlatego niezmiernie ważne stało się opracowanie rozwiązań skupiających się nie tylko na zapewnianiu fizycznego i ekonomicznego dostępu do żywności, lecz również na spełnianiu przez nią określonych standardów gwarantujących jej jakość.

Celem opracowania jest wskazanie istoty problemu bezpieczeństwa żywnościowego oraz przedstawienie sposobu, w jaki kraje członkowskie zaangażowały się w jego rozwiązywanie. W związku z tym zarysowano ewolucję koncepcji bezpieczeństwa żywnościowego oraz jego percepcję, a także wskazano czynniki destabilizujące bezpieczeństwo żywnościowe oraz działania państw UE mające na celu jego zachowanie. W opracowaniu posłużono się metodą opisową oraz krytyczną analizą literatury.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczeństwo żywności, Unia Europejska

Summary

Food Security from the Perspective of European Union Member States

International security is one of the main areas of interest of European Union countries. It results from intensifying global phenomena such as population growth, degradation of the natural environment or the growing interdependence between countries, which is an effect of closer cooperation. The progressive liberalization of international activities has also forced member states to take greater control over the flow of agri-food products in increasingly developed supply chains. It is connected with, among others, the deterioration in their nutritional value and healthful quality, which could be prejudicial to people's health. Hence, it has become extremely important to develop solutions to ensure not only physical and economic access to food, but also that its quality meets certain standards. Not ensuring it may reduce access to food products and, in extreme situations, can even lead to the death of consumers. The aim of the study is to indicate the essence of the problem of food security and to identify how member states are dealing with it. The essence and outline of the evolution of the concept of food security and its current perception will be presented. In addition, factors which destabilize food security and the actions of EU countries aimed at preserving it will be indicated. The study uses a descriptive method and a critical analysis of the literature.

Keywords: food security, food safety, European Union

JEL: F52, O13, Q18