

Rozdział 2

Zmiany regulacji w zakresie prawa żywnościowego a konkurencyjność firm spożywczych w Unii Europejskiej

Stanisław Kowalczyk, Daria Oleszczuk

Wstęp

Złożoność dokonujących się obecnie zmian, przejawiająca się między innymi w działaniach podejmowanych na rzecz stworzenia powszechnie akceptowanych, skutecznych rozwiązań prawnych (instytucji) w zakresie produkcji i obrotu żywnością, coraz silniej oddziałuje na konkurencyjność firm z sektora spożywczego. Dotyczy to zarówno szczebla krajowego, jak i regionalnego, a nawet działań o zasięgu globalnym. Celem tego opracowania jest próba określenia wpływu, jaki na konkurencyjność sektora spożywczego w Unii Europejskiej wywierają zmiany w obrębie unijnych regulacji prawnych, które wprowadzono po 2010 roku, oraz tych, które, jak należy się spodziewać, zostaną wprowadzone w najbliższych latach, a obecnie są analizowane lub konsultowane przez kraje członkowskie.

Według Northa instytucje są wytworzonymi przez ludzi ograniczeniami, które strukturyzują, określają zachodzące między nimi relacje¹. Autor tej koncepcji wszystkie instytucje, a w zasadzie ograniczenia (*constraints*), nazywane przez niego także „regułami gry” (*rules of the games*), dzieli na: (1) formalne,

¹ D.C. North, *Economic performance through time*, “American Economic Review” 1994, vol. 84, no. 3, s. 360, <https://tu-dresden.de/gsw/phil/iso/mak/ressourcen/dateien/lehre/download/rntexte/north.pdf?lang=de> (1.07.2016).

(2) nieformalne oraz (3) przynależne im właściwości wykonawcze (egzekucyjne, ang. *enforcement characteristics*)². W tym przypadku przedmiotem zainteresowania będą przede wszystkim instytucje (ograniczenia) formalne, do których North zalicza przyjęte zasady postępowania, prawo (regulacje prawne) czy dekrety oraz odpowiadające im właściwości/cechy egzekucyjne, czyli sankcje oraz bodźce stosowane do postępowania zgodnego zarówno z zasadami formalnymi, jak i nieformalnymi. Trzy powyższe rodzaje instytucji tworzą strukturę bodźców (zachęt) dla społeczeństw oraz gospodarek.

Instytucje wykorzystywane są głównie do kreowania wyższego tempa wzrostu gospodarek krajowych³, szczególnie w sytuacji gdy koszty transakcyjne mają coraz większy udział w kosztach produkcji. Wówczas, gdy koszty transakcyjne wynoszą zero, siła przetargowa poszczególnych graczy rynkowych nie wpływa na efektywność zawieranych transakcji, a tym samym na ich wyniki. Oddziaływanie takie ma jednak miejsce, kiedy koszty transakcyjne są dodatnie, co z kolei rodzi potrzebę powoływania instytucji⁴, które „wyrównują” szanse rynkowe graczy dysponujących różną siłą przetargową.

Przedmiotem niniejszego opracowania, zgodnie z podejściem ekonomii instytucjonalnej, są przede wszystkim unijne tzw. reguły formalne (rozporządzenia, decyzje, zalecenia) oraz w mniejszym zakresie mechanizmy przymusu, takie jak kary, sankcje, dodatkowe ograniczenia i reżimy produkcyjne, rynkowe czy środowiskowe, które obowiązują podmioty działające na wspólnym unijnym rynku żywnościowym. Wychodzimy przy tym z założenia, że zjawiska rynkowe oraz ekonomiczne ostatnich 20–25 lat wymusiły na prawodawcy unijnym wprowadzenie dodatkowych, często bardziej restrykcyjnych rozwiązań i regulacji prawnych w celu poprawy stanu bezpieczeństwa konsumentów na terenie UE.

Rozważania oraz analizy zawarte w tej pracy odnoszą się przede wszystkim do jednolitego rynku unijnego. W przypadku wybranych zagadnień dotyczą one także rozwiązań przyjętych wyłącznie w prawodawstwie polskim, w tym przede wszystkim w zakresie bezpieczeństwa żywności w Polsce. W pracy analizowane są przesłanki dotyczące nowych reguł formalnych ustanowionych na terenie UE po 2010 roku. Zjawiska, które doprowadziły do stworzenia tych reguł (rozwiązań prawnych), zachodziły w sposób intensywny w latach 90.

² Ibidem, s. 360.

³ D.C. North, *Understanding the Process of Economic Change*, Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Economic Growth, George Mason University and The IRIS Center, 24 June 2003, Washington, s. 19, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacx402.pdf (1.07.2017).

⁴ D.C. North, *Economic performance through time...*, op.cit., s. 361.

XX wieku i w pierwszej dekadzie XXI wieku i taki okres badawczy przyjęto również w tej pracy.

2.1. Główne przyczyny powstawania nowych regulacji prawnych w zakresie funkcjonowania rynku żywności w UE

2.1.1. Nasilające się turbulencje polityczne i gospodarcze

Jednym z dominujących i jednocześnie nowych zjawisk, jakie pojawiły się na ekonomicznej mapie świata na przełomie lat 80. i 90. XX wieku, była nadzwyczaj dynamicznie postępująca fala turbulencji politycznych i gospodarczych oraz towarzyszących im wahań koniunkturalnych, które doprowadziły do narastania nierówności społecznych i gospodarczych na świecie.

Głównym źródłem przyczyn nasilających się turbulencji jest postępująca globalizacja, która poza zjawiskami pozytywnymi, takimi jak wolny handel czy transfer technologii, wywołuje także cały szereg zjawisk negatywnych, związanych z eksploatacją regionów słabiej rozwiniętych, degradacją ekonomiczną znacznych obszarów globu czy wreszcie powszechnym konsumeryzmem. W konsekwencji prowadzi to do systematycznego wzrostu nierówności ekonomicznych i społecznych między państwami i regionami. Ilustracją tego zjawiska może być skala zróżnicowania dochodu przypadającego na jednego mieszkańca. O ile według szacunków F. Bourguignon i Ch. Morrisson w ubóstwie żyło w 1820 roku 94,4% ludności świata i odpowiednio 89,6% w 1870 roku, 82,4% w 1910, 71,9% w 1950 i 51,3% w 1992 roku⁵, o tyle współcześnie (2005) udział osób żyjących w ubóstwie wynosi 47,0%⁶, przy czym w 1820 roku statystyczny mieszkaniec Afryki dysponował rocznym dochodem w wysokości 450 USD, a w Azji 550 USD. W tym czasie mieszkaniec Europy Wschodniej dysponował kwotą 772 USD, a w przypadku Europy Zachodniej było to 1292 USD⁷. Różnica

⁵ F. Bourguignon, Ch. Morrisson, *Inequality among World Citizens: 1820–1992*, "The American Economic Review" 2002, vol. 92, no. 4, s. 731–732.

⁶ Udział osób dysponujących środkami w wysokości 2 USD dziennie. Za 1,25 USD dziennie żyje co czwarty mieszkaniec globu. S. Chen, M. Ravallion, *The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty*, "Policy Research Working Paper" 2008, no. 4703, s. 41.

⁷ A. Maddison, *Monitoring the world economy*, OECD, Paris 1995, *Appendix G Regional and World Totals, 1820–1992*, http://www.ggdc.net/maddison/Monitoring_the_world/1995_Monitoring_the_World/App_G.pdf (1.07.2016).

między najbiedniejszymi i najbogatszymi mieszkańcami globu wynosiła zatem niecałe 1 do 3. Przyjmując, że średnia światowa jest równa 100, w odniesieniu do Afryki osiągnęła ona poziom 69% i 198% w przypadku Europy Zachodniej. Kolejne dziesięciolecia przyniosły jednak zupełne przewartościowanie tych proporcji. Międzyregionalne maksymalne zróżnicowanie bogactwa i ubóstwa w 1870 roku wynosiło już 1 do 5, w 1900 roku – 1 do 8, w 1950 – 1 do 11, w 1975 – 1 do 12 i w 1992 roku 1 do 16⁸. Współcześnie (2015) różnice w poziomie PKB na osobę – abstrahując od adekwatności tego wskaźnika do pomiaru bogactwa narodowego – na poziomie poszczególnych krajów, tj. między krajami najbogatszymi i najbiedniejszymi, kształtują się w proporcji 1 (Burundi) do 368 (Luksemburg).

Dysproporcje dotyczące rozwoju oraz bogactwa narodowego kształtują procesy i relacje między najbogatszymi i najbiedniejszymi krajami oraz regionami. Te pierwsze starają się osiągnąć jak największe korzyści z liberalizacji i globalizacji, drugie zaś czują się wykorzystywane i oszukiwane. Jest to podłoże, które w znacznie większym stopniu sprzyja konfrontacji niż współpracy i rozwojowi, co z kolei przekłada się raczej na destabilizację zamiast na stabilne warunki (współ)działania.

Fala turbulencji, wahań oraz powstające w ich efekcie nierówności tworzą wyjątkowo korzystną sytuację dla podmiotów oraz osób zainteresowanych realizacją swoistego „arbitrażu” z udziału w takich procesach rynkowych i gospodarczych, tj. procederach zachodzących na granicy prawa, pół- lub wręcz nielegalnych praktykach, wykorzystywaniu niejasności oraz różnic międzypaństwowych i międzyregionalnych, wysokiej zmienności warunków wymiany czy działań polegających na omijaniu sformalizowanych procedur. W interesie zarówno podmiotów uczciwych, jak i konsumentów leży przeciwdziałanie takim zachowaniom, co oznacza konieczność wprowadzania dodatkowych regulacji, zmian w prawie oraz bardziej restrykcyjnych przepisów.

2.1.2. Nowe zjawiska na rynku unijnym (skandale żywnościowe nowego typu – oszustwa żywnościowe dużej skali)

Opisane w poprzednim punkcie nieprawidłowości dotyczą także rynku żywności, gdzie pojawiają się nowe wręcz, nieznanie wcześniej lub nie występujące

⁸ S. Kowalczyk, *Wzrost turbulencji na rynku globalnym a bezpieczeństwo i jakość żywności*, w: *Przeciwdziałanie turbulencjom w gospodarce*, red. R. Sobiecki, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015, s. 16.

na taką skalę zjawiska. Należy do nich zaliczyć wyjątkowo silną falę oszustw żywnościowych, występujących także w krajach wysoko rozwiniętych, oraz skandali żywnościowych z udziałem największych i jak dotychczas najbardziej renomowanych koncernów spożywczych. To także fałszowanie żywności, konieczność obrony żywności, skażenie/zatrucie żywności, nieprawidłowe znakowanie (*misbranding, mislabeling*), bioterroryzm itd. Wszystkie powyższe zjawiska w większym lub mniejszym stopniu są ze sobą powiązane, a punktem odniesienia jest w tym przypadku żywność oraz jej zabezpieczenie (ochrona) przed utratą wartości użytkowych (właściwości odżywczych, zdrowotnych, ekonomicznych)⁹.

Do najbardziej niebezpiecznych dla konsumentów zjawisk należy zaliczyć wzbierającą falę fałszerstw żywności. Świadczy o tym dobitnie fakt, że z ponad 700 znaczących incydentów i afer żywnościowych, jakie miały miejsce w latach 1828–2015, aż 475 przypadków, czyli 66% ogółu, miało miejsce w XXI wieku¹⁰. Oznacza to, że w ciągu zaledwie 15 lat (2000–2015) zidentyfikowano 2/3 znaczących afer żywnościowych z ostatnich prawie 200 lat. Ponadto w pierwszej połowie drugiej dekady XXI wieku (lata 2011–2015) odnotowano średniorocznie ponad 2-krotnie więcej znaczących incydentów, niż miało to miejsce w pierwszej dekadzie bieżącego stulecia (lata 2001–2010), co świadczy o dalszym nasilaniu się tego zjawiska. Wszystko to wskazuje, że mamy do czynienia z tzw. drugą falą fałszerstw żywnościowych na świecie, po pierwszej, która miała miejsce w połowie XIX wieku¹¹. Fałszowanie żywności lub wprowadzanie do obrotu żywności skażonej to współcześnie praktyka stosowana nie tylko przez małych czy nieświadomych wytwórców. Na liście firm, które wprowadzały żywność zafałszowaną lub skażoną, znajdują się takie znane koncerny jak: McDonald's, KFC, Starbucks, Burger King, Nestlé, Cargill Meat Solutions, ConAgra Foods, The General Mills, Gerber Products Company, H.J. Heinz Company, Cadbury Schweppes, Dole Food Company Inc., Taco Bell, Danish Crown czy Fonterra Co-operative Group¹². Incydenty żywnościowe występują współcześnie nie tylko na obszarach wiejskich Azji i Afryki czy na dalekiej Syberii, lecz także w ekskluzywnych hotelach oraz centrach konferencyjnych Europy, Ameryki Północnej i Australii.

⁹ S. Kowalczyk, *Bezpieczeństwo żywności w epoce nierówności*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2016, t. 39, nr 2, s. 9.

¹⁰ S. Kowalczyk, *Bezpieczeństwo i jakość żywności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016, s. 161.

¹¹ Ibidem, s. 163.

¹² Ibidem, s. 162.

Na rynku unijnym do bardziej znaczących perturbacji doszło w 2013 roku, kiedy to ujawniono przypadki fałszowania wyrobów wołowych mięsem końskim. Poziom zaskoczenia i obaw był tak wysoki, że Komisja Europejska już po kilku tygodniach zleciła przeprowadzenie pierwszego w krajach unijnych tzw. skoordynowanego planu kontroli kwestionowanych i podejrzanych wyrobów wołowych. Tak szybkiego tempa działania organów unijnych nie odnotowano od 1978 roku, kiedy to wykrycie skażenia pomarańczy izraelskich rtęcią doprowadziło do uruchomienia systemu RASFF, czyli Systemu Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach¹³.

W ostatnich dwóch, trzech dekadach dokonało się istotne przewartościowanie w postrzeganiu bezpieczeństwa żywności tak na szczeblu krajowym, jak i regionalnym (unijnym). Przyczynił się do tego cały szereg zjawisk wcześniej nieznanych bądź znanych, lecz nie występujących dotąd z takim nasileniem. Na przełomie XX i XXI wieku miały miejsce przykładowo:

- szybkie przenoszenie się chorób zakaźnych między krajami (w następstwie szybkiego rozwoju handlu międzynarodowego);
- równoczesne występowanie zjawisk epidemicznych chorób odzwierzęcych wśród wielu krajów jako konsekwencja powyższego zjawiska (przykładowo szczyt epidemii BSE w Wielkiej Brytanii odnotowano w latach 1992–1994, a na przełomie 2000 i 2001 roku za kraje wolne od BSE w Europie uznano już tylko Szwecję, Finlandię i Austrię)¹⁴; wcześniejsze epidemie tego typu miały charakter głównie lokalny;
- występowanie skażeń żywności nie tylko na poziomie kraju, lecz także grupy krajów (przykładowo epidemia *E. coli* O104: H4 w 2011 roku wystąpiła w 17 krajach); w przeszłości zjawiska takie jak skażenie żywności miały charakter głównie lokalny;
- coraz liczniejsze przypadki fałszowania żywności na skalę międzynarodową (dla odbiorców z odległych rynków);
- fałszowanie żywności występujące w kilku kolejnych ogniwach łańcucha żywnościowego (w przeszłości zafałszowanie żywności dotyczyło zazwyczaj jednego ogniwa: z reguły produkcji wyrobu finalnego lub punktu sprzedaży – przykładowo rzeźnik dodawał mięsa wieprzowego do kiełbasy drobiewej); obecnie zafałszowany jest surowiec, następnie półprodukt i w efekcie

¹³ S. Kowalczyk, *Wzrost turbulencji na rynku globalnym...*, op.cit., s. 41 i nast.

¹⁴ FAPA, *Kryzys rynku rolnego w UE związany z BSE i pryszczycą a szanse polskiego rolnictwa*, FAPA SAEPR, Warszawa, październik 2001, s. 5.

produkt finalny (przykładem takiego zjawiska jest partia kontrolowanej w UE żywności w 2013 roku, gdzie, jak ustalono, pierwotnie zafalszowany był już trimming wołowy, następnie wytworzone z niego mięso mielone i ostatecznie wyprodukowane z tego mięsa burgery wołowe);

- pojawienie się zorganizowanych grup przestępczych na rynku żywności.

Ze wskazanymi zjawiskami próbują uporać się zarówno służby kontrolne poszczególnych krajów członkowskich, jak i organy UE (Komisja Europejska, Parlament Europejski). Charakter tych zjawisk, w tym przede wszystkim ich ponadpaństwowy zasięg, wymaga podejmowania działań w takim samym wymiarze, a więc na szczeblu transnarodowym. Patologii w skali międzynarodowej nie da się bowiem zlikwidować za pomocą rozwiązań stosowanych na poziomie pojedynczego kraju. Przyczyniła się do tego globalizacja, która była głównym motorem napędzającym opisywane tu procesy i sprawiła, że współczesny biznes ma wymiar globalny. Potwierdza to przykład jednej z kontrolowanych w 2013 roku partii mięsa, która „przeszła” przez aż 70 firm z 18 krajów¹⁵.

Dodatkowym zjawiskiem, które zagraża bezpieczeństwu żywności i w rezultacie także konsumentom, jest stały i właściwie niekontrolowany wzrost udziału żywności przetworzonej. W tym przypadku nabywca nie ma szans na ocenienie walorów odżywczych danego produktu. W procesie przetwarzania nieodwracalnie zostaje bowiem zniszczona pierwotna struktura składników. Całą wiedzę o produkcie konsument uzyskuje zatem na podstawie informacji zamieszczonych na etykiecie produktu, dlatego tak ważne są odpowiednie regulacje oraz skuteczny mechanizm ich egzekwowania. Producenci wykazują bowiem naturalną skłonność do ukrywania tego, co nie stanowi o renomie i chlubie ich produktu. Z reguły są to surowce niskiej jakości oraz takie składniki jak cukier, sól i tłuszcz, które decydują o tzw. smakowitości produktu oraz łatwo „uzależniają” potencjalnych nabywców od ich konsumpcji. Jak pisze bowiem M. Moss, z badań nad żywnością wynika jeden zasadniczy wniosek: „aby potrawa była naprawdę kusząca, trzeba naszpikować ją cukrem i tłuszczem”¹⁶, a „bez soli producenci wysoko przetworzonej żywności przestaliby istnieć”¹⁷. Problem

¹⁵ E. Poudelet, *Fighting against food fraud, horsemeat, state of play*, DG SANCO, Safety of the Food Chain, prezentacja przedstawiona przez Komisję Europejską podczas I spotkania Punktów Kontaktowych ds. Oszustw Związanych z Żywnością w Brukseli, 8 lipca 2013.

¹⁶ M. Moss, *Cukier, sól, tłuszcz. Jak uzależniają nas konserwny spożywcze*, Galaktyka, Łódź 2014, s. 49.

¹⁷ Ibidem, s. 328.

w tym, że konsument często nawet nie spodziewa się, ile tego typu składników znajduje się w produkcie, który właśnie spożywa.

2.1.3. Niewydolność dotychczasowych rozwiązań (głównie w zakresie nadzoru weterynaryjnego)

Funkcjonujący obecnie unijny nadzór nad bezpieczeństwem żywności został ukształtowany na podstawie doświadczeń związanych z aferami żywnościowymi końca XX wieku, spowodowanymi głównie przez epidemie chorób odzwierzęcych, takich jak choroba Creutzfeldta-Jakoba (BSE) i pryszczycza. System bezpieczeństwa żywności odnosił się zatem dotychczas przede wszystkim do zagadnień weterynaryjnych. Podejście to znajduje swoje odzwierciedlenie nawet w obowiązującym stanie prawnym UE, gdzie w podstawowym zbiorze prawa żywnościowego, czyli rozporządzeniu nr 178/2002 oraz tzw. pakiecie higienicznym, na który składa się zbiór 4 rozporządzeń zawierających przepisy mające przyczynić się do zagwarantowania bezpieczeństwa całego łańcucha żywnościowego, dwa rozporządzenia (853/2004 i 854/2004¹⁸) w całości odnoszą się do zagadnień weterynarii oraz żywności pochodzenia zwierzęcego, jedno zostało natomiast poświęcone tej problematyce w zdecydowanej większości (852/2004). Regulacje te – jak już zauważono – powstały w odpowiedzi na afery żywnościowe związane z chorobami odzwierzęcymi lat 80. i 90. XX wieku, kiedy to uznano, że główne zagrożenie dla bezpieczeństwa żywności oraz zdrowia ludzi pochodzi właśnie z obszaru produkcji zwierzęcej. Wpłynęło to nie tylko na „nadwartościowanie obszaru weterynaryjnego” w prawodawstwie unijnym, lecz także na nadmierne eksponowanie roli i znaczenia służb weterynaryjnych kosztem innych instytucji kontrolnych. W rezultacie „zapomniano” jednak o konsumencie i jego prawach rynkowych, nie wspominając już o samym problemie fałszowania żywności. Dopiero kolejne skandale żywnościowe, głównie te, które miały miejsce po 2000 roku, uświadomiły wszystkim, że poza czynnikami weterynaryjnymi istnieją także inne istotne problemy, takie jak chociażby warunki fitosanitarne czy też oszustwa żywnościowe, nie mniej groźne niż choroby odzwierzęce.

Spowodowało to rozpoczęcie prac nad nowymi regulacjami w obrębie prawa żywnościowego, czego najistotniejszym wyrazem jest obecnie rozporządzenie

¹⁸ Rozporządzenie nr 854/2004 zostało zastąpione przez rozporządzenie nr 625/2017 z 15 marca 2017 roku.

nr 1169/2011, które harmonizuje w ramach prawodawstwa unijnego (*acquis communautaire*) problemy znakowania żywności, a poza tym, co niezmiernie ważne, na pierwszym miejscu stawia przede wszystkim interes konsumenta.

Do budowy systemu przeciwdziałania fałszowaniu żywności przystąpiono natomiast dopiero po wybuchu *horsemeat scandal* (2013). Problem ułomności czy wręcz nieskuteczności systemu unijnego w tym obszarze dostrzegły główne organy UE, w tym Parlament Europejski (PE). W rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 14 stycznia 2014 roku w sprawie kryzysu żywnościowego, oszustw w łańcuchu dostaw żywności i nadzoru nad nimi (2013/2091 (INI)) stwierdza się między innymi, że PE:

- „wzywa Komisję, by skierowała na oszustwa w branży spożywczej całą uwagę (...), by zapobieganie oszustwom w branży spożywczej i zwalczanie ich stało się integralną częścią polityki UE;
- zauważa, że prawo UE obecnie nie zawiera definicji oszustwa w branży spożywczej oraz że państwa członkowskie przyjmują różne podejścia do definicji takiego oszustwa; uważa, że jednolita definicja jest kluczowa dla opracowania europejskiego podejścia w kwestii zwalczania oszustw w branży spożywczej;
- nie można dłużej tolerować faktu, że popełnienie oszustwa w branży spożywczej w UE jest bardzo dochodowe, a szanse na wykrycie oszustwa są stosunkowo niewielkie;
- wzywa do utworzenia sieci zajmującej się zwalczaniem oszustw w branży spożywczej, która usprawniłaby koordynację między różnymi organami europejskimi;
- z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji w sprawie zaostrzenia kar, aby przynajmniej zrównoważyć szacowaną korzyść gospodarczą możliwą do uzyskania w wyniku naruszenia, jednak uważa, że nie są one wystarczająco odstrasżające; uważa, że państwa członkowskie powinny określić kary za oszustwa w branży spożywczej w wysokości odpowiadającej przynajmniej dwukrotnej szacowanej wartości korzyści gospodarczej możliwej do uzyskania w wyniku działań oszukańczych”¹⁹.

Ustalenia te świadczą o wielkim znaczeniu, jakie Parlament Europejski przypisuje walce z oszustwami żywnościowymi. Stosowne stanowisko wypracowała także Rada Unii Europejskiej. W rezultacie przystąpiono do budowy unijnego

¹⁹ [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2013/2091 \(INI\) \(1.07.2016\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2013/2091 (INI) (1.07.2016)).

systemu przeciwdziałania fałszowaniu żywności, tj. *Administrative Assistance and Cooperation (AAC)*²⁰. Razem z funkcjonującym od 1979 roku systemem RASFF tworzy on rozwiązanie gwarantujące bezpieczeństwo ekonomiczne i zdrowotne konsumentów unijnych.

Jak wynika zatem z powyższych uwag, działania podejmowane na przełomie XX i XXI wieku skupiały się głównie na zapewnieniu bezpieczeństwa zdrowotnego żywności i pasz. Problem fałszowania żywności był praktycznie niedostrzegany, i to zarówno od strony prawnej, jak i funkcjonalnej. Nie podejmowano także działań mających na celu identyfikację oraz określenie skali procederu fałszowania żywności. Do początku drugiej dekady XXI wieku bezpieczeństwo ekonomiczne pozostawało praktycznie poza aktywnością organów unijnych, a działania w zakresie poprawy bezpieczeństwa żywności, prowadzone jeszcze po dziś dzień, ukierunkowane są głównie na eliminację skutków podejmowanych wcześniej błędnych decyzji związanych z nadmiernym ekspozowaniem spraw weterynaryjnych kosztem zagadnień związanych z fałszowaniem żywności. W dalszym ciągu z wielu aktów prawnych UE wynika bowiem pierwszeństwo interesu przedstawicieli weterynarii przed interesem konsumenta.

2.2. Nowe regulacje w zakresie ochrony konsumentów i poprawy bezpieczeństwa żywności

Zmiany, jakie w ostatnich latach wprowadzane są w obrębie prawodawstwa unijnego, dotyczą przede wszystkim takich zagadnień jak: poprawa skuteczności urzędowych kontroli żywności, tworzenie płaszczyzny współpracy służb kontrolnych z poszczególnymi państwami członkowskimi, monitorowanie zafałszowanej żywności, wprowadzenie nowych lub zaostreżenie obowiązujących sankcji za łamanie prawa żywnościowego itp. Wszystkie te działania mają na celu poprawę bezpieczeństwa żywności produkowanej na terenie UE, a w efekcie końcowym zapewnienie ochrony konsumentów. Oba wskazane obszary, tj. bezpieczeństwo żywności i ochrona konsumentów, są ze sobą ściśle powiązane, dlatego podział zagadnień prezentowanych w punkcie 2.2.1. i 2.2.2. jest w dużym stopniu umowny. Wszystkie regulacje prawne służą bowiem w ostatecznym rozrachunku ochronie konsumenta. Kryterium podziału spraw omawianych w obu punktach stanowi bezpośredni „adresat” poszczególnych

²⁰ Szerzej na ten temat: S. Kowalczyk, *Bezpieczeństwo i jakość żywności...*, op.cit., s. 242 i nast.

regulacji i aktów prawnych, przy czym w punkcie 2.2.1 jest nim konsument, a w przypadku zagadnień omawianych w punkcie 2.2.2. – sektor żywnościowy (producenci żywności, służby kontrolne itd.).

2.2.1. Nowe regulacje prawne w zakresie ochrony konsumentów

Zmiany, jakie wprowadzono w ostatnich latach w zakresie bezpieczeństwa żywności i ochrony konsumenta na rynku unijnym, zostały zainicjowane przez rozporządzenie nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności²¹. Akt ten harmonizuje w ramach prawodawstwa unijnego zagadnienia dotyczące informowania konsumentów o żywności znajdującej się na rynku, czyli inaczej wytyczne odnoszące się do znakowania żywności. Wcześniej były one w prawie unijnym traktowane bardziej ogólnie. Przede wszystkim konsumenta nie można było wprowadzać w błąd (art. 16 rozporządzenia 178/2002). Jeszcze wcześniejszy dokument miał charakter dyrektywy i dotyczył „zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych” (dyrektywa 2000/13/WE)²². Dodatkowo obowiązywało kilka dyrektyw w przypadku wybranych produktów lub składników wyrobów spożywczych (np. alkohole, produkty zawierające kofeinę lub chininę), a także funkcjonowały przepisy w ramach tzw. legislacji wertykalnej, odnoszącej się do standardów lub norm wybranych produktów (np. oliwa z oliwek, jajka, czekolada, soki owocowe, mleko).

Szczegółowe zasady dotyczące znakowania stanowiące były na szczeblu krajowym przez członków EWG/UE. W efekcie przepisy dotyczące znakowania żywności znacznie różniły się między poszczególnymi krajami. Sytuacja uległa dodatkowemu skomplikowaniu po akcesji w 2004 roku dziesięciu, a w 2007 roku kolejnych dwóch krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W nowych krajach członkowskich przepisy o znakowaniu żywności istotnie odbiegały od rozwiązań stosowanych w starych krajach unijnych. Na jednolitym rynku UE

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 roku 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 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz.Urz. UE z dnia 22 listopada 2011 roku, L 304.

²² Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of The Council of 20 March 2000 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs, Official Journal of the European Communities of 6th May 2000, L 109.

pojawiło się zatem wkrótce bardzo dużo żywności oznakowanej w sposób znacząco odmienny, co nie ułatwiało konsumentom podjęcia decyzji o zakupie, nie wspominając już o tym, że często wprowadzani byli w błąd. W efekcie obowiązujący w UE system znakowania żywności konsumenci ocenili jako „niespójny i nieefektywny”²³. Przystąpiono więc do opracowania nowego wspólnotowego prawa o znakowaniu.

Komisja Europejska, a konkretnie DG SANCO, już w 2006 roku przeprowadziła specjalne konsultacje wśród państw członkowskich na temat znakowania żywności²⁴. Stosowny projekt rozporządzenia przedstawiony został dwa lata później, tj. 30 stycznia 2008 roku²⁵, a ostatecznie uchwalony 25 października 2011 roku²⁶.

Rozporządzenie nr 1169/2011

Nowe prawo wiązało się z nałożeniem na podmioty rynku spożywczego wielu dodatkowych obowiązków. Wynikało to z dwóch zasadniczych powodów: z konieczności zarówno dostosowania oznakowania produkowanych wyrobów do ujednoliconych przepisów, jak i uwzględnienia w tymże oznakowaniu nowych, często skomplikowanych wymogów.

W rozporządzeniu nr 1169/2011 ujednolicono przepisy dotyczące między innymi takich obszarów znakowania artykułów spożywczych, które dotychczas regulowało głównie prawodawstwo wewnętrzne poszczególnych krajów członkowskich, jak:

- zasady rzetelnego informowania konsumentów (art. 7),
- zakres odpowiedzialności podmiotów działających na rynku spożywczym (art. 8),

²³ Commission of the European Communities, *Impact Assessment Report on General Food Labelling Issues*, Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers, COM (2008) 40 final, Brussels, 30 January 2008, SEC (2008) 92, s. 6, http://ec.europa.eu/food/safety/docs/labelling-nutrition_better-reg_general-food-labelling_en.pdf (1.07.2016).

²⁴ DG SANCO, *Summary of results for the consultation document on: "Labelling: competitiveness, consumer information and better regulation for the EU"*, Directorate E – Safety of the Food Chain, December 2006, http://ec.europa.eu/food/safety/docs/labelling-nutrition_better-reg_cons-summary.pdf (1.07.2016).

²⁵ Komisja Wspólnot Europejskich, Wniosek: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, Bruksela, 30 stycznia 2008 roku, COM (2008) 40, wersja ostateczna, 2008/0028 (COD), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/8PC0040&from=EN> (1.07.2016).

²⁶ Dz.Urz. UE z dnia 22 listopada 2011 roku, L 304, t. 54.

- wykaz danych obowiązkowych do podania w oznakowaniu środka spożywczego (art. 9 i 10),
- sposób prezentacji danych szczegółowych, w tym ich czytelność – rozmiar czcionki, tło, główne pole widzenia itd. (art. 13),
- nazwa środka spożywczego – wyłącznie nazwa przewidziana w przepisach, nazwa zwyczajowa lub nazwa opisowa, lecz nie nazwa wymyślona (art. 17),
- prezentacja składników środka spożywczego (art. 18–22),
- wartość odżywcza środka spożywczego (art. 29–33).

Do drugiego obszaru spraw uregulowanego przepisami rozporządzenia nr 1169/2011, czyli nowych wymogów w zakresie znakowania, należy zaliczyć między innymi zapisy dotyczące:

- zasady sprzedaży żywności na odległość (art. 14),
- obowiązku podawania kraju lub miejsca pochodzenia środka spożywczego, lub głównego składnika (art. 26),
- częściowo wartości odżywczej środka spożywczego (art. 29–33), ponieważ znacznie poszerzono zakres obowiązkowych informacji o wartości odżywczej w stosunku do wytycznych obowiązujących w prawie większości krajów członkowskich (m.in. o kwasy tłuszczowe nasycone oraz dodatkowo kwasy tłuszczowe jednonienasycone, kwasy tłuszczowe wielonienasycone, alkohole wielowodorotlenowe, skrobię oraz błonnik),
- sposobu prezentacji wybranych informacji szczegółowych, np. alergenów (konieczność odpowiedniego wyróżnienia z grona składników – art. 21 ust. 1 lit. b),
- rodzaju stosowanego liternictwa („musi być widoczne, wyraźnie czytelne oraz, w stosownych przypadkach, nieusuwalne. Nie może być w żaden sposób ukryte, zasłonięte, pomniejszone ani przerwane jakimikolwiek innymi nadrukami, ilustracjami czy innym materiałem” – art. 13 ust. 1),
- zastosowanych do wytworzenia produktu lub składnika produktu nanomateriałów (art. 18).

Jak wynika z powyższej analizy, rozporządzenie nr 1169/2011 przyniosło daleko idące zmiany w obrębie prawa żywnościowego UE. Regulacja ta daje konsumentom szerokie możliwości porównywania i oceny produktów spożywczych. Dostarcza informacji na temat składu produktu, jego pochodzenia oraz wartości odżywczej, a więc tych aspektów, które poza ceną żywności interesują konsumenta w największym stopniu. Jednocześnie rozporządzenie nakłada jednak istotne obowiązki na podmioty rynku spożywczego. Praktycznie cała odpowiedzialność za jakość i bezpieczeństwo produktu została przeniesiona

na producenta. Co więcej, jeżeli podmiot nie ma wpływu na informacje na temat żywności, nie może dostarczać takiej żywności, o której wie lub w stosunku do której ma podejrzenia, że jest niezgodna z prawem żywnościowym oraz z wymogami odpowiednich przepisów krajowych (art. 8 ust. 3).

Znaczna część zapisów zawartych w rozporządzeniu rozpoczyna się lub zawiera zwrot „podmiot działający na rynku spożywczym jest odpowiedzialny/ jest zobowiązany”, co jednoznacznie wskazuje na odpowiedzialność rynkową operatorów. Nowe obowiązki na rzecz rynku i konsumentów nie mogą oczywiście pozostawać bez wpływu na koszty ponoszone przez tychże operatorów. Przewodawca unijny ma tę świadomość, określając często potrzebę pewnych działań mających na celu „uniknięcie niepotrzebnych obciążeń dla podmiotów działających na rynku spożywczym”. Nie zawsze daje się ich jednak uniknąć, chociażby z uwagi na konieczność zapewnienia informacji o wartości odżywczej środka spożywczego, co nie jest możliwe bez przeprowadzenia kosztownych badań laboratoryjnych. Także „standaryzacja” treści etykiet żywności, którą wymusza rozporządzenie, pozostaje nie bez wpływu na koszty produkcji, podobnie jak konieczność zamieszczania informacji o kraju/miejscu pochodzenia, co wiąże się z reguły z koniecznością prowadzenia (zbierania) dodatkowej dokumentacji przez wytwórcę żywności, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części pracy.

Kolejną regulację wprowadzoną w ostatnich latach, wiążącą się z nałożeniem na firmy spożywcze dodatkowych obowiązków w stosunku do konsumentów, stanowi rozporządzenie nr 1337/2013²⁷. Jest to akt wykonawczy do rozporządzenia nr 1169/2011, który ustanawia zasady wskazania kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia mięsa (świeżego, schłodzonego i zamrożonego) używanego do wytwarzania produktów mięsnych lub innych produktów zawierających w składzie mięso.

Rozporządzenie nr 1337/2013

Na mocy tego rozporządzenia rozszerzono dotychczasowy obowiązek znakowania miejscem pochodzenia mięsa wołowego²⁸ na pozostałe gatunki mięsa

²⁷ Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 1337/2013 z dnia 13 grudnia 2013 roku ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wskazania kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia świeżego, schłodzonego i zamrożonego mięsa ze świń, z owiec, kóz i drobiu, Dz.Urz. UE z dnia 14 grudnia 2013 roku, L 335.

²⁸ Obowiązek znakowania wołowiny miejscem pochodzenia wprowadzono po kryzysie BSE z lat 90. XX wieku. Było to rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97 z dnia 21 kwietnia 1997 roku

(tj. mięso wieprzowe, baranie/jagnięce, kozie oraz drobiowe). Ustanowiono tym samym zasady dotyczące wskazania kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia na etykiecie świeżego, schłodzonego i zamrożonego mięsa ze świń, mięsa z owiec lub kóz oraz mięsa z drobiu (art. 1).

Wprowadzony system identyfikacji mięsa umożliwia powiązanie każdej partii mięsa ze zwierzęciem lub grupą zwierząt, z których to mięso uzyskano. Na etapie uboju obowiązek identyfikacji spoczywa na rzeźni. Na kolejnych etapach łańcucha żywnościowego obowiązkiem tym objęty jest każdy podmiot wykorzystujący mięso czy to do przetwórstwa, czy też do dalszego obrotu.

Etykieta mięsa zawiera informację o państwie (członkowskim lub trzecim), w którym odbywał się chów, o państwie, w którym zwierzę zostało ubite, oraz kod partii pozwalającej zidentyfikować mięso. System ten wymaga od firm spożywczych gromadzenia znacznej ilości informacji, ponieważ chów zwierzęcia, z którego wyprodukowano mięso, mógł odbywać się przykładowo w kilku państwach. Wybrano zatem wariant określania miejsca pochodzenia mięsa zarówno najbardziej radykalny, tj. ze wskazaniem na kraj pochodzenia (scenariusz 3), jak i najbardziej skomplikowany²⁹.

Mięso jako składnik żywności przetworzonej

Propozycja obowiązkowego znakowania miejsca pochodzenia mięsa użytego jako składnik żywności jest kolejną sugestią, która powstała w ostatnich latach w związku z przyjęciem rozporządzenia o informowaniu konsumentów (1169/2011). Jak wynika bowiem z badania opinii konsumenckich, to właśnie wyroby oraz przetwory mięsne należą do tej grupy żywności, w przypadku której informacja o pochodzeniu jest najbardziej pożądana. Zdaniem 92,3% respondentów UE jest ona „bardzo ważna” lub „ważna”³⁰.

ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła oraz odnośnie oznakowania wołowiny i produktów na bazie wołowiny, Dz.Urz. UE z dnia 7 maja 1997 roku, L 117, vol. 40.

²⁹ Inne rozpatrywane warianty (scenariusze) to: scenariusz 1 – znakowanie dobrowolne, scenariusz 2 – znakowanie obowiązkowe według wzoru EU/non-EU (EU/third country).

³⁰ European Commission, DG for Health and Consumers, *Study on the application of rules on voluntary origin labelling of foods and on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of meat used as an ingredient*, Final Report – Assessment B: *Study on the application of rules on mandatory indication of country of origin or place of provenance of meat used as an ingredient (MCOOL)*, Brussels, 10 July 2013, s. 11, http://ec.europa.eu/food/safety/docs/labelling_legislation_fcec_labelling_part_b_en.pdf (1.07.2016).

Mimo tak wysokiej oceny informacji o miejscu pochodzenia produktów mięsnych deklaracje konsumentów w sprawie zgody na ponoszenie dodatkowej opłaty z tego tytułu są znacząco odmienne (tzw. paradoks konsumentki, *paradox in consumer attitudes*). Przykładowo gdyby w związku z zamieszczeniem na etykiecie informacji o kraju pochodzenia mięsa, z którego wytworzono dany produkt, cena tegoż artykułu wzrosła o 6% w stosunku do ceny produktu bez tej informacji, udział konsumentów aprobujących takie rozwiązanie spadłby o ponad 60% w porównaniu z osobami akceptującymi podstawową cenę artykułu³¹.

Opracowano trzy warianty (scenariusze) możliwego informowania o miejscu pochodzenia mięsa użytego jak składnik żywności, tj. (1) znakowanie wg wzoru EU/non-EU, (2) znakowanie krajem pochodzenia według wzoru *the Member State or third country*, (3) znakowanie nazwą geograficzną (np. region)³².

Z analizy stanowisk krajów członkowskich wynika mniej więcej równe poparcie dla wariantu (scenariusza) 1 i 2. Z kolei firmy spożywcze opowiedziały się zdecydowanie za wariantem 1, co wydaje się zrozumiałe z uwagi na to, że jest on najmniej kosztochłonny. Wariant 3 uznany został natomiast w ogóle za niewykonalny, przede wszystkim ze względu na brak jednolitej definicji regionu, wysokiej kosztochłonności systemów *traceability* oraz powielania się proponowanych rozwiązań z zapisami dotyczącymi funkcjonowania unijnego systemu produktów regionalnych³³.

Mimo że od przeprowadzonych badań oraz sformułowania stosownych propozycji upłynęło kilka lat (2013), przepisy w zakresie informowania konsumentów o pochodzeniu mięsa użytego jako składnik żywności nie zostały przyjęte. Wiele wskazuje na to, że działają tu siły przeciwne takim regulacjom, nie tyle nawet z powodu dodatkowych kosztów, jakie należy w tym celu wydatkować, ile raczej z uwagi na obawy co do możliwych perturbacji rynkowych oraz zachowań konsumentów informowanych o źródłach pochodzenia mięsa używanego do produkcji przetworów mięsnych.

Tę zwołkę w stanowieniu nowych regulacji prawnych ocenił Parlament Europejski (PE), przyjmując 12 maja 2016 roku rezolucję (2016/2583 (RSP)),

³¹ European Commission, DG for Health and Consumers, *Study on the application of rules on voluntary origin labelling of foods and on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of meat used as an ingredient*, Annex D – consumer survey Assessment B: *Study on the application of rules on mandatory origin labelling of meat ingredients (MCOOL)*, Food Chain Evaluation Consortium, Brussels, 10 July 2013, s. 18, http://ec.europa.eu/food/safety/docs/labelling_legislation_fcec_labelling_part_a_en.pdf (1.07.2016).

³² Ibidem, s. 77.

³³ Ibidem, s. 90.

w której „wzywa Komisję do przedstawienia wniosków ustawodawczych wprowadzających obowiązek wskazywania pochodzenia mięsa zawartego w przetworzonych środkach spożywczych w celu zapewnienia większej przejrzystości w całym łańcuchu żywnościowym oraz lepszego informowania konsumentów w kontekście skandalu związanego z mięsem końskim i innych przypadków fałszowania żywności”³⁴. Według Parlamentu jest to istotne także w kontekście negocjacji handlowych prowadzonych przez UE.

Informowanie o miejscu pochodzenia mleka

Rozporządzenie nr 1169/2011 przewiduje wprowadzenie dodatkowych danych na temat miejsca pochodzenia także innych niż mięso produktów. Są to przykładowo: mleko, mleko wykorzystywane jako składnik w produktach mlecznych, nieprzetworzone środki spożywcze, produkty jednoskładnikowe czy składniki, które stanowią więcej niż 50% środka spożywczego (art. 26 ust. 4).

Mleko oraz przetwory mleczne należą w prawodawstwie unijnym do jednego z najszerzej uregulowanych obszarów³⁵. Rozporządzenie nr 1308/2013 określa między innymi, jakie produkty zalicza się do przetworów mlecznych (np. śmietanka, jogurt, ser, kefir itd.), oraz standardy dotyczące części z nich (np. masła, tłuszczu do smarowania itp.). Prawodawca postanowił jednak dodatkowo zobowiązać producentów do informowania także o kraju pochodzenia mleka oraz produktów z niego wytworzonych.

Oznaczenia dotyczące pochodzenia, jakie przyjęto w analizie, to: EU/non-EU, grupa krajów (... albo, ... albo) oraz pochodzenie więcej niż jednego kraju³⁶. Przeprowadzone badania wykazały, że koszt dodatkowego oznakowania może spowodować wzrost cen u producentów (UE-15) o 2,5% w przypadku świeżego

³⁴ Parlament Europejski, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 maja 2016 roku w sprawie obowiązkowego wskazania kraju lub miejsca pochodzenia niektórych rodzajów żywności, 2016/2583 (RSP, P8_TA-PROV (2016) 0225, <http://www.europarl.europa.eu/sides/pubRef=-//EP//8-TA-2016-0225+0+DOC+PDF+V0//PL> (1.07.2016).

³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz.Urz. UE z dnia 20 grudnia 2013 roku, L 347.

³⁶ Directorate General for Agriculture and Rural Development, *Study on mandatory origin labelling for milk, milk used as an ingredient in dairy products, and unprocessed meat other than beef, pig, poultry, and sheep and goat meat*, AGRI-2013-EVAL-03, Study Report Part A – Milk and milk used as an ingredient in dairy products, September 2014, http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2014/milk-meat-origin-labelling/milk_en.pdf (1.07.2016), s. 42.

mleka i o 1,3% w przypadku sera, co automatycznie przełoży się na ceny detaliczne tych wyrobów. Spowoduje to spadek produkcji i konsumpcji świeżego mleka w UE-27 o 0,6%, a sera o 0,3–0,4%. W wybranych krajach (Niemcy, Austria) spadek ten może wynieść nawet 5–6%³⁷.

W końcowym Sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady (2015) przedstawiono trzy warianty: znakowanie dobrowolne, znakowanie obowiązkowe poprzez wskazywanie miejsca pochodzenia (UE/ spoza UE) oraz obowiązkowe wskazywanie miejsca pochodzenia państwa członkowskiego lub państwa trzeciego³⁸.

Kolejny obszar, który proponuje się poddać obowiązkowemu znakowaniu miejscem pochodzenia, dotyczy takich produktów jak: nieprzetworzone środki spożywcze (np. mąka, ryż, pocięta zielona sałata), produkty jednoskładnikowe (np. cukier, przecier pomidorowy, oleje roślinne z jednej rośliny, mrożone frytki, bez dodatków i soli) oraz składniki, które stanowią więcej niż 50% środka spożywczego (np. pomidor w sosie pomidorowym, owoce w sokach owocowych, mąka w chlebie).

Bez względu na to, czy dana regulacja została już włączona do prawodawstwa unijnego, czy też jest dopiero na etapie konsultacji, zakres wprowadzanych zmian wskazuje na wyjątkowość tych działań. Nowych rozwiązań prawnych oraz wynikających stąd obowiazków dla operatorów (producentów) rynku spożywczego pojawia się bowiem coraz więcej. Jest to konsekwencja zarówno intensyfikacji zjawisk zagrażających bezpieczeństwu żywności, jak i podejmowanych prób przeciwdziałania im.

2.2.2. Nowe regulacje w zakresie poprawy bezpieczeństwa żywności

Zmiany w zakresie obowiązujących w przemyśle spożywczym UE regulacji prawnych wprowadzone po 2010 roku dotyczą nie tylko rozwiązań warunkujących dodatkowe, bardziej wszechstronne informowanie konsumentów o znajdującej się na rynku żywności, lecz są także ukierunkowane wprost na wykrywanie niekorzystnych dla bezpieczeństwa żywności zjawisk, takich jak fałszowanie

³⁷ Ibidem, s. 62–64.

³⁸ Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie obowiązkowego określenia kraju lub miejsca pochodzenia mleka, mleka wykorzystywanego jako składnik w przetworach mlecznych oraz rodzajów mięsa innych niż mięso wołowe, wieprzowe, baranie, kozie i drobiowe*, Bruksela, 20 maja 2015 roku COM (2015) 205 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/C0205&from=PL> (1.07.2016), s. 7.

produktów spożywczych. Do tej grupy rozwiązań należą przykładowo propozycje dotyczące poprawy skuteczności kontroli żywności w krajach UE, monitorowania łańcuchów dostaw żywności w zakresie działań związanych z jej fałszowaniem czy systematycznych kontroli żywności na szczeblu unijnym w postaci skoordynowanych planów kontroli (*coordinated control plans* – CCPs).

Skoordynowane plany kontroli UE

Skoordynowane plany kontroli (CCPs) są, jak napisano w uzasadnieniu do jednego z nich (CCP: Ryby 2015), ze strony KE „elementem kontynuacji obserwacji następstw kryzysu z 2013 roku, gdzie systematyczne kontrole w celu oceny stopnia możliwych oszukańczych praktyk w określonych branżach spożywczych były jednym z podejmowanych działań”³⁹. Z kolei w uzasadnieniu do CCP: Miód (2015) stwierdza się, że skoordynowane plany kontroli są użytecznym narzędziem służącym lepszemu zrozumieniu zakresu nadużyć lub oszukańczych praktyk w branży spożywczej⁴⁰.

Ogólnie rzecz biorąc, CCPs są nowym instrumentem kontrolnym stosowanym w UE, wprowadzonym w życie po skandalu żywnościowym z 2013 roku (*horsemeat scandal*) w celu monitorowania zjawiska fałszowania żywności na terenie krajów unijnych. CCPs charakteryzują się tym, że zleca je KE, są obowiązkowe dla wszystkich krajów członkowskich (mimo że bezpośrednia podstawa ich uruchomienia określana jest jako „zalecenie” – *recommendation*), finansowane są w części ze środków UE, a częściowo z budżetów krajowych oraz mają określone podstawowe założenia, takie jak: badana grupa produktów, czas kontroli, liczba próbek do pobrania przez poszczególne kraje członkowskie, metody badawcze, kontrolowane grupy podmiotów spożywczych. CCPs pozwalają na rozpoznanie określonego obszaru unijnego agrobiznesu z punktu widzenia jego wpływu na bezpieczeństwo żywności i konsumentów.

Pierwszy skoordynowany plan kontroli uruchomiony został bezpośrednio po wybuchu afery związanej z fałszowaniem wyrobów wołowych mięsem końskim w 2013 roku. Dane dotyczące CCPs z lat 2013–2015 zestawiono w tabeli 2.1.

³⁹ http://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/food_fraud/fish_substitution/index_en.htm (1.07.2016).

⁴⁰ http://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/food_fraud/honey/index_en.htm (1.07.2016).

Tabela 2.1. Skoordynowane plany kontroli UE (CCPs) w latach 2013–2015

Lp.	Okres realizacji	Kontrolowana grupa produktów	Zalecana liczba próbek do pobrania	Faktycznie pobrana liczba próbek	Próbki niezgodne (zafałszowane)	
					liczba	(w %)
Pierwszy skoordynowany plan kontroli (First CCP)						
1	2013 ¹	produkty wołowe:				
		UE	2250	4144	193	4,66
		EFTA ²	0	353	7	1,98
		fenylobutazon:				
UE	0	3115	16	0,51		
EFTA ³	0	117	1	0,85		
Drugi skoordynowany plan kontroli (Second CCP)						
2	IV–VI 2014 ⁴	produkty wołowe:				
		UE	2300	2512	16	0,64
EFTA ⁵	0	110	0	0		
Trzeci skoordynowany plan kontroli (Third CCP)						
3	VI–X 2015 ⁶	miód	2310	2237 ⁷	425	19,00
Czwarty skoordynowany plan kontroli (Fourth CCP)⁸						
4	VI–X 2015 ⁹	ryby	3400	3906	232	5,94

¹ *Outcome of the coordinated control plan with a view to establish the prevalence of fraudulent practices in the marketing of certain foods*, Commission Recommendation 2013/99/EU.

² Szwajcaria i Norwegia.

³ Szwajcaria.

⁴ *Outcome of the coordinated control plan with a view to establish the prevalence of fraudulent practices in the marketing of certain foods*, Commission Recommendation 2014/180/EU, http://ec.europa.eu/food/food/horsemeat/docs/results_competent_authorities_2014_en.pdf (1.07.2016).

⁵ Szwajcaria, Norwegia, Islandia.

⁶ *Coordinated control plan to establish the prevalence of fraudulent practices in the marketing of honey*, December 2015, http://ec.europa.eu/food/safety/official-controls_food-fraud_honey_control-plan-results.pdf (1.07.2016).

⁷ Łącznie z próbkami pobranymi przez Szwajcarię i Norwegię.

⁸ European Commission, Commission Recommendation of 12 March 2015 on a coordinated control plan with a view to establishing the prevalence of fraudulent practices in the marketing of certain foods, Brussels, 12 March 2015, C (2015) 1558 final, http://ec.europa.eu/food/safety/docs/official-controls_food-fraud_fish_recom-2015-1558_act-annexes_en.pdf (1.07.2016).

⁹ http://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/food_fraud/fish_substitution/tests/index_en.htm (1.07.2016).

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji DG SANTE.

Wyniki pierwszego CCP wykazały skuteczność tej formy nadzoru agrobiznesu UE ze strony organów unijnych, choć skłaniały również do pilnego podjęcia działań w obrębie dwóch praktyk. Po pierwsze, zafałszowane koniną produkty wołowe zidentyfikowano w aż 22 spośród 27 krajów członkowskich, a dodatkowo także w Szwajcarii i Norwegii, czyli w 24 na 29 krajów (ponad 80% krajów) biorących udział w badaniu. Po drugie, stwierdzono znaczne skomplikowanie przepływów międzynarodowych w przypadku poszczególnych partii

wyrobów. Jedną z analizowanych partii mięsa „przeszła” – jak zaznaczono już wcześniej – przez aż 70 firm z 18 krajów⁴¹. Wyniki kontroli nie pozostawiały wątpliwości: fałszowanie żywności w krajach unijnych – i nie tylko – przybrało rozmiary, z jakich nie zdawano sobie dotąd sprawy. Niezbędne okazało się zatem podjęcie natychmiastowych działań organizacyjnych i legislacyjnych.

Ogólnie rzecz biorąc, nowa forma nadzoru nad bezpieczeństwem żywności w UE, jaką są skoordynowane plany kontroli (CCPs), wykazała swoją skuteczność. Wyboru grup produktów do kontroli dokonuje KE na podstawie propozycji złożonych przez kraje członkowskie⁴². Poszczególne kraje nie mają możliwości uniknięcia kontroli zleconej przez KE (mogą jedynie wnioskować o redukcję przyznanej liczby próbek do pobrania). Otrzymane wyniki są podstawą do planowania dalszych działań na szczeblu unijnym w zakresie ochrony interesów konsumentów. Należy zatem oczekiwać kontynuacji tej formy nadzoru unijnego nad firmami spożywczymi UE.

System AAC

Nowym rozwiązaniem służącym poprawie bezpieczeństwa żywności w UE jest także wdrażany od lipca 2013 roku system informowania o żywności zafałszowanej. Jego nazwa *Administrative Assistance and Cooperation* (AAC) pochodzi od tytułu IV rozporządzenia 882/2004. System AAC stanowi drugi filar unijnego, a w zasadzie europejskiego⁴³ systemu bezpieczeństwa żywności, obok systemu RASFF, który monitoruje bezpieczeństwo zdrowotne żywności na rynku unijnym. AAC ma natomiast zapewniać bezpieczeństwo ekonomiczne, czyli skutecznie przeciwdziałać zjawisku fałszowania żywności.

System AAC opiera się na bilateralnej lub wielostronnej wymianie informacji w ramach państw członkowskich. Z założenia ma on pozwalać na udzielanie informacji, podejmowanie działań lub pomoc administracyjną (urzędową), niezbędną do identyfikacji oraz rozwiązania problemu w tych krajach, których dana sprawa dotyczy, czyli kraju pochodzenia zidentyfikowanej partii żywności zafałszowanej. Kraj członkowski, do którego zwrócił się inny kraj o wyjaśnienie sprawy związanej z podejrzeniem lub stwierdzeniem zafałszowania żywności, nie może odmówić takiej pomocy. Jest to zatem obowiązek nałożony na służby

⁴¹ Patrz: punkt 2.1.2.

⁴² Przykładowo trzeci CCP poświęcony kontroli miodu zrealizowano na wniosek Polski.

⁴³ Do systemu ACC należą także kraje EOG, takie jak Szwajcaria, Islandia i Norwegia.

urzędowej kontroli żywności w danym kraju obligujący do wyjaśnienia sprawy, zebrania informacji i podjęcia wszelkich możliwych działań mających na celu wyeliminowanie z obrotu partii żywności zafałszowanej.

W 2013 roku utworzono zręby infrastruktury organizacyjnej systemu AAC, tj. specjalną jednostkę ds. oszustw żywnościowych (*Food Fraud Team*) w ramach DG SANCO (*Directorate Safety of the Food Chain, Unit E 5: Enforcement*)⁴⁴ oraz sieć punktów kontaktowych ds. oszustw żywnościowych w krajach członkowskich (*Food Fraud Contact Points*). W ten sposób powstała Sieć Oszustw Żywnościowych – *Food Fraud Network* (FFN), a w zasadzie Sieć Przeciwdziałania Oszustwom Żywnościowym.

W pierwszym okresie funkcjonowania (lata 2013–2015) system AAC działał na podstawie rozporządzenia nr 882/2004, dopiero 22 października 2015 roku uzyskał bowiem własną podstawę prawną. Jest nią decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2015/1918, ustanawiająca system pomocy i współpracy administracyjnej na podstawie rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady⁴⁵. System służy – jak określono to w preambule – do wymiany informacji, które są niezbędne, aby umożliwić weryfikację zgodności z prawem żywnościowym i paszowym UE⁴⁶.

O zainteresowaniu państw członkowskich wymianą informacji o fałszerstwach żywnościowych na terenie UE, a pośrednio także o skali tych fałszerstw, świadczy liczba spraw, które były przedmiotem wymiany informacji. Od chwili uruchomienia systemu AAC (w pierwszym okresie funkcjonowania bez aplikacji informatycznej, obowiązywała wymiana wyłącznie mailowa lub z wykorzystaniem aplikacji systemu RASFF) do końca 2015 roku wymieniono informacje o ponad 200 przypadkach fałszerstw żywnościowych zidentyfikowanych na obszarze UE⁴⁷, przy czym było to 30 spraw z 2013, 60⁴⁸ z 2014 i 108 spraw z 2015 roku.

⁴⁴ Obecnie DG SANTE.

⁴⁵ Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2015/1918 z dnia 22 października 2015 roku ustanawiająca system pomocy i współpracy administracyjnej na podstawie rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regulacjami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, Dz.Urz. UE z dnia 24 października 2015 roku, L 280.

⁴⁶ Szerzej na temat systemu AAC: S. Kowalczyk, *Bezpieczeństwo i jakość żywności...*, op.cit., s. 246–250.

⁴⁷ European Commission, *Food Fraud Network Activity Report 2015*, http://ec.europa.eu/food/safety/docs/official-controls_food-fraud_network-activity-report_2015.pdf (1.07.2016).

⁴⁸ European Commission, *Food Fraud Network Activity Report 2014*, http://ec.europa.eu/food/safety/docs/official-controls_food-fraud_network-activity-report_2014.pdf (1.07.2016).

Nowe warunki kontroli urzędowych w UE (rewizja rozporządzenia nr 882/2004)

W systemie bezpieczeństwa żywności UE, obok przywoływanego już rozporządzenia nr 178/2002, jedną z najważniejszych regulacji jest rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym (882/2004)⁴⁹. Harmonizuje ono na szczeblu unijnym przepisy w sprawie planowania, organizacji oraz przeprowadzania urzędowych kontroli żywności. Zawiera także przepisy dotyczące między innymi wyznaczenia krajowych organów kontrolnych, prowadzenia czynności kontrolnych, pobierania próbek żywności oraz organizacji badań laboratoryjnych, pokrywania kosztów prowadzonych kontroli i współpracy międzynarodowej w sprawie kontroli żywności. Ponieważ powyższe rozporządzenie było, począwszy od 2004 roku, wielokrotnie zmieniane (około 40 razy), uznano, że nowe zjawiska z obszaru agrobiznesu, w tym zwłaszcza te dotyczące bezpieczeństwa żywności, wymagają zastosowania nowych rozwiązań prawnych.

Przygotowano zatem propozycję wprowadzenia nowych regulacji w zakresie omawianego tu obszaru urzędowych kontroli żywności. Ogólnym celem nowelizacji rozporządzenia nr 882/2004 jest „modernizacja i zaostrenie narzędzi egzekwowania przepisów, a w szczególności kontroli urzędowych zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem, a także uproszczenie ram prawnych, ułatwienie ich stosowania oraz zwiększenie ich efektywności”⁵⁰. Oznacza to, że obowiązujące dotąd regulacje uznano za mało skuteczne w walce o bezpieczną żywność dla unijnego konsumenta. Tym samym sprawne funkcjonowanie systemu urzędowych kontroli żywności stało się podstawowym celem projektowanych od 2009 roku zmian.

⁴⁹ Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku..., op.cit.

⁵⁰ Wniosek: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin, materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1099/2009, 1069/2009, 1107/2009, rozporządzenia (UE) nr 1151/2012, [...] /2013 [...] oraz dyrektywy 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE, 2008/120/WE i 2009/128/WE (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych), SWD (2013) 166 final, SWD (2013) 167 final, Bruksela, 6 maja 2013 roku, COM (2013) 265 final, 2013/0140 (COD), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0265&from=EN> (1.07.2016), s. 4.

Ostatecznie nowe rozporządzenie przyjęto 15 marca 2017 roku (2017/625)⁵¹. Wprowadzone zmiany dotyczą między innymi takich zagadnień jak:

- rozszerzenie zakresu stosowania rozporządzenia na nowe obszary, takie jak zdrowie roślin, zdrowie materiału rozmnożeniowego roślin oraz produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, a tym samym objęcia całego łańcucha żywnościowego systemem kontroli urzędowych;
- dostosowanie wymogów kontrolnych do potrzeb sektorów wymagających innego niż standardowe podejścia (np. kontrole mięsa, kontrole produktów ekologicznych, kontrole dobrostanu zwierząt);
- zwiększenie przejrzystości działań prowadzonych w ramach kontroli urzędowych przez władze krajowe i zgoda, pod pewnymi warunkami, na publikowanie informacji o wynikach kontroli u poszczególnych producentów żywności;
- rozszerzenie obowiązkowych opłat pobieranych od producentów za większość urzędowych kontroli w celu zapewnienia przez państwa członkowskie odpowiednich zasobów finansowych dla własnych organów kontrolnych;
- wzmocnienie mechanizmów pomocy administracyjnej i współpracy między państwami członkowskimi w przypadku stwierdzenia transgranicznych naruszeń reguł łańcucha żywnościowego;
- zapewnienie, że kary finansowe stosowane przez państwa członkowskie za intencjonalne naruszenia prawa żywnościowego będą odzwierciedlały, w zgodzie z prawem krajowym, korzyść ekonomiczną odniesioną przez podmiot lub, w stosownych przypadkach, odsetek jego obrotów;
- przyznanie KE większych uprawnień w zakresie żądania od państw członkowskich skutecznego przeprowadzania kontroli i badań w ramach skoordynowanych planów kontroli (CCPs) oraz ustanawiania specyficznych wymagań kontrolnych w odniesieniu do poszczególnych sektorów i/lub nowo zidentyfikowanych zagrożeń;

⁵¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 roku w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych), Dz.Urz. UE z dnia 7 kwietnia 2017 roku, L 95.

- wprowadzenie zasady, że regularne, niezapowiedziane kontrole urzędowe, ukierunkowane na identyfikację możliwych (celowych) naruszeń zasad funkcjonowania łańcucha żywnościowego, będą stałym elementem zintegrowanych krajowych planów kontroli⁵².

Wprowadzone zmiany w zakresie urzędowych kontroli żywności zmierzają zatem w kierunku zwiększenia zakresu (powszechności) tych kontroli, ich obligatoryjności, odpłatności ze strony operatorów rynku oraz wyższej dotkliwości stosowanych kar, a jednocześnie zwiększenia uprawnień nadzorczych organów KE. Nowe rozwiązania już na etapie ich konsultacji spotkały się ze znaczną krytyką ze strony przedstawicieli przemysłu spożywczego oraz organizacji branżowych, a także części służb kontrolnych, wobec przewidywanej intensyfikacji urzędowych kontroli żywności.

2.2.3. Wpływ zmian regulacji prawa żywnościowego na konkurencyjność firm spożywczych w UE

Nie ulega wątpliwości, że każda zmiana prawa wywiera wpływ na interesariuszy danego rynku, w tym na warunki prowadzenia biznesu. W przypadku rozległego uregulowania jakiegoś obszaru rynku – a taka sytuacja dotyczy rynku żywności – staje się to tym bardziej oczywiste.

O ostatecznym kształcie wdrażanych regulacji w dużym stopniu przesądza stanowisko głównych interesariuszy rynku. W przypadku rynku żywności oraz prawa żywnościowego ścierają się interesy głównie dwóch grup: konsumentów oraz firm spożywczych, a także handlowych. Być może mają rację autorzy raportu *Impact Assessment Report on General Food Labelling Issues*, zauważając, że konsumenci wymagają od znakowania żywności, by etykieta dostarczała „jasnych, zrozumiałych, prostych, kompleksowych, użytecznych, znormalizowanych oraz miarodajnych” informacji. Oczekiwania przemysłu są natomiast tak zróżnicowane, że „(...) ich spełnienie jest bardzo trudne, o ile wreszć możliwe. I co oczywiste mają one związek z kosztami”⁵³.

W tej sytuacji zdecydowanie łatwiej jest spełnić oczekiwania konsumentów, co nie oznacza jednak, że musi się to odbywać kosztem producentów, choć wiele pozycji kosztów wprowadzenia nowych regulacji przeniesiono właśnie

⁵² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625, op.cit.

⁵³ Commission of the European Communities, *Impact Assessment Report on General Food Labelling Issues*, op.cit., s. 14.

na przemysł spożywczy. Pomijamy w tym miejscu rozważania, na ile udało się ten dodatkowy koszt producentom żywności przenieść na kolejne ogniwa łańcucha żywnościowego, w tym zwłaszcza na konsumentów.

W przypadku rozporządzenia nr 1169/2011 zasadniczym problemem był koszt nowych regulacji. Na etapie analizowania proponowanych zmian dotyczyło to głównie „przeetykietowania” produktów spożywczych, czyli dodatkowych kosztów produkcji żywności, jakie musi ponieść przemysł spożywczy. Przy czym pierwotnie przyjęto założenie, że koszt zmiany oznakowania jest standardowym elementem kosztów produkcji żywności, ponieważ nawet bez zmiany regulacji prawnych przedsiębiorcy co jakiś czas z wielu różnych powodów zmieniają oznakowanie (może dotyczyć to zmiany receptur, potrzeby unowocześnienia etykiet czy dobrowolnego załączania dodatkowych wiadomości na etykietach)⁵⁴. W następstwie badania ankietowego przeprowadzonego wśród firm spożywczych okazało się jednak, że przyczyną prawie 42% zmian w przypadku etykiet żywności są zmiany przepisów dotyczących znakowania⁵⁵. Nie można było zatem kwestii kosztów zmiany etykiet pomijać. Postanowiono mimo to zbadać częstotliwość występowania tego problemu. Z badań przeprowadzonych przez firmę RAND Europe w 2006 roku⁵⁶ wynikało, że firmy spożywcze zmieniają etykiety najczęściej co trzy lub więcej lat. Tak więc 3-letnie *vacatio legis* (w swojej zasadniczej części rozporządzenie obowiązuje od 2019 roku) w przypadku nowych przepisów o znakowaniu żywności było wyjściem naprzeciw potencjalnym protestom firm spożywczych. Z uzyskanych informacji wiadomo bowiem, że w okresie 3-letnim i dłuższym 80% firm potraktuje zmianę etykiet jako normalne działanie biznesowe⁵⁷. Na podstawie badań ustalono również, że pełny koszt zmiany etykiety mieści się w szerokim przedziale 2–13 tys. EUR⁵⁸. Koszty wynikające z wdrożenia nowego prawa o znakowaniu żywności to jednak nie tylko koszty opracowania i wydrukowania etykiet. Na pełny koszt oznakowania składają się bowiem chociażby następujące elementy:

- zapoznanie się z nowymi regulacjami (nabycie, pozyskanie tekstu nowej regulacji, udział w szkoleniach, wyjaśnianie wątpliwości, konsultacje itd.),

⁵⁴ Ibidem, s. 37.

⁵⁵ Ibidem, s. 39.

⁵⁶ RAND Europe to europejskie odgałęzienie amerykańskiego *think tanku*, którego korzenie sięgają lat 40. XX wieku. Jest on instytutem badawczym o charakterze *non-profit*.

⁵⁷ Commission of the European Communities, *Impact Assessment Report on General Food Labeling Issues*, op.cit., s. 41.

⁵⁸ Ibidem, s. 44.

- zgromadzenie niezbędnych informacji do opracowania etykiety (część z nich wiąże się ze znacznymi kosztami – przykładowo informacje o wartości odżywczej produktu z reguły wymagają zlecenia profesjonalnych badań laboratoryjnych),
- wybór firmy, która opracuje wzór nowej etykiety (opracowanie etykiety we własnym zakresie jest współcześnie coraz mniej spotykane),
- opracowanie wzoru nowej etykiety (*redesign*),
- druk i transport nowych etykiet,
- wdrożenie nowych etykiet w firmie.

Dopiero „wycena” powyższych elementów pozwala oszacować pełny koszt wdrożenia nowych rozwiązań prawnych. Są one zróżnicowane na poziomie branżowym oraz krajowym z przyczyn omówionych wyżej.

Koszty wdrożenia nowych regulacji w zakresie znakowania oszacowano w skali 0,01%–0,69% przychodów ogółem unijnego przemysłu spożywczego, co w przypadku 2004 roku⁵⁹ mieściło się w przedziale między 85 mln EUR a 5880 mln EUR dla UE-27⁶⁰, z kolei w odniesieniu do 2013 roku⁶¹ były to kwoty rzędu analogicznie 124 mln EUR i 8580 mln EUR. Szacunki te przychodzi jednak uznać za dosyć ostrożne, przynajmniej w relacji do innych szacowanych wydatków związanych z wybranymi dodatkowymi obszarami objętymi rozporządzeniem nr 1169/2011. Można zaliczyć do nich przykładowo znakowanie mięsa krajem lub miejscem pochodzenia oraz znakowanie produktu stanowiącego nieprzetworzony środek spożywczy czy zawierający składnik stanowiący ponad 50% wyrobu.

W przypadku wdrożenia obowiązku znakowania mięsa krajem pochodzenia wzrost kosztów operacyjnych (kosztów produkcji) firm spożywczych oszacowano w przedziale od „nieistotnego” do 50%, czyli wyjątkowo dużo⁶². W poszczególnych sytuacjach przyrost kosztów był oczywiście różny, i tak w odniesieniu do włoskiej Mortadeli oszacowano go na maksymalnie 30%,

⁵⁹ Takimi danymi dysponowano w 2006 roku.

⁶⁰ Ibidem, s. 89.

⁶¹ *European Food and Drink Industry 2014–2015*, Data & Trends, FoodDrinkEurope, Brussels, September 2015, http://www.fooddrinkeurope.eu/uploads/publications_documents/Data_and_Trends_2014–20151.pdf (1.07.2016).

⁶² European Commission, *Origin labelling for meat used as an ingredient: consumers' attitude, feasibility of possible scenarios and impacts*, Commission Staff Working Document, Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council regarding the mandatory indication of the country of origin or place of provenance for meat used as an ingredient, COM (2013) 755 final, Brussels, 17 December 2013, SWD (2013) 437 final, s. 51, <http://ec.europa.eu/food/safety/labelling> (1.07.2016).

włoskiej szynki gotowanej – 35%, brytyjskiej kiełbasy – 35%, a w przypadku brytyjskich burgerów na 45%⁶³.

Według *Food Chain Evaluation Consortium* (FCEC) – grupy przeprowadzającej badania – na przyrost kosztów o 15–20% wpływają następujące czynniki: określenie źródeł pochodzenia mięsa (wzrost kosztów o 3–5%), produkcja wyrobu końcowego – reorganizacja produkcji i składowania wyrobów (3–5%), zmiana etykiet i opakowania (3–5%), dodatkowe wydatki na marketing (3–5%) oraz koszty *traceability* (3–5%)⁶⁴. Koszty wprowadzenia tego jednego elementu w oznakowaniu żywności, czyli znakowania mięsa krajem pochodzenia, są zatem wyjątkowo wysokie. Nawet jeżeli uwzględnimy konieczność wdrożenia wielu dodatkowych procedur w firmach spożywczych, trudno jednoznacznie uznać te regulacje za w pełni uzasadnione. Jednym z wyjaśnień może być w tym przypadku to, że FCEC w swoich szacunkach opierało się na danych/informacjach dostarczanych przez firmy spożywcze, które w zasadzie nie były zainteresowane nowymi rozwiązaniami prawnymi, dążyły bowiem do udowodnienia, jak wysokie koszty będzie generowało nowe rozwiązanie prawne.

Poza kosztami związanymi z identyfikowaniem kraju pochodzenia mięsa firmy spożywcze będą zmuszone ponieść także inne dodatkowe koszty operacyjne, takie jak: koszty marketingu, potencjalne koszty zmiany dostawców (np. w sytuacji braku akceptacji przez konsumentów danych źródeł zaopatrzenia w mięso) czy dodatkowe kontrole i audyty wewnętrzne. W rezultacie szacuje się, że łączne koszty produkcji z tytułu wdrożenia rozporządzenia nr 1337/2013 mogą wzrosnąć maksymalnie od 15–20% do 50%⁶⁵. W skali UE daje to sumaryczny wzrost kosztów branży spożywczej (mięsnej) o 1,35 mld EUR. Biorąc pod uwagę znaczną liczbę produktów wytwarzanych przez zakłady mięsne (w istocie one są głównym adresatem regulacji nr 1337/2013) oraz ich zróżnicowaną bazę zaopatrzeniową, szacunki te można uznać za bardziej wiarygodne niż w przypadku innych omawianych tu kosztów wdrożenia nowych regulacji prawnych.

Wyższe koszty wdrożenia regulacji dotyczących pochodzenia mięsa użytego jako składnik żywności będą musiały ponieść także służby kontrolne państw

⁶³ European Commission, DG for Health and Consumers, *Study on the application of rules on voluntary origin labelling of foods and on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of meat used as an ingredient*, Final Report – Assessment B: *Study on the application of rules on mandatory indication of country of origin or place of provenance of meat used as an ingredient* (MCOOL), Brussels, 10 July 2013, s. 105–106, http://ec.europa.eu/food/safety/docs/labelling_part_b_en.pdf (1.07.2016).

⁶⁴ European Commission, *Origin labelling for meat used as an ingredient...*, op.cit., s. 53.

⁶⁵ Ibidem, s. 99.

członkowskich. Oszacowano je na 10% do 30% dotychczasowych wydatków tych organizacji. Wdrożenie wskazanej regulacji może istotnie wpłynąć także na handel międzynarodowy, prowadząc do zwiększenia udziału wymiany w ramach UE kosztem handlu z krajami trzecimi. Wynikało to będzie głównie z łatwiejszego i przez to również tańszego zapewnienia identyfikowalności pochodzenia mięsa od dostawców wewnątrzunijnych w porównaniu z południowoamerykańskimi czy azjatyckimi dystrybutorami.

Z dodatkowymi kosztami wiąże się także propozycja wskazywania kraju pochodzenia mleka oraz mleka wykorzystywanego jako składnik w przetworach mlecznych. Koszty te związane są głównie z określeniem miejsca udoju mleka, kupowanego przede wszystkim przez duże firmy mleczarskie, które prowadzą skup mleka w wielu regionach, a nawet krajach. Koszty związane z pozyskaniem, przetwarzaniem oraz przechowywaniem takich informacji mogą zawierać się w przedziale od naprawdę nieistotnych wartości w przypadku niewielkich zakładów mleczarskich (prowadzących skup mleka i działalność gospodarczą w jednym regionie) do 8% kosztów produkcji, a w mało sprzyjających okolicznościach, związanych z posiadaniem rozproszonej bazy surowcowej zlokalizowanej w wielu regionach/państwach, nawet do 45% kosztów produkcji wyrobów mleczarskich⁶⁶. Te ostatnie szacunki są jednak mało prawdopodobne.

Wzrost kosztów administracyjnych wynikających z wprowadzenia nowej regulacji w zakresie przetwórstwa mleka związany jest przede wszystkim ze scenariuszem opartym na wzorze *the multi country origin*, czyli ze wskazaniem miejsca pierwszego udoju i przetworzenia surowego mleka. Wówczas szacowane koszty administracyjne mogłyby zwiększyć się średnio o około 10% kosztów produkcji⁶⁷. W przypadku przyjęcia pozostałych wariantów informowania o miejscu pochodzenia mleka przyrost nie powinien przekroczyć 0,5% kosztów ogółem.

Do wyjątkowo złożonych zagadnień należy zaliczyć oszacowanie kosztów wdrożenia regulacji w zakresie obowiązkowego podawania państwa lub miejsca pochodzenia żywności nieprzetworzonej, produktów jednoskładnikowych oraz składników, które stanowią więcej niż 50% środka spożywczego. Wynika to zarówno z szerokiego zakresu produktów przewidzianych do objęcia powyższą

⁶⁶ Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie obowiązkowego określenia kraju lub miejsca pochodzenia mleka...*, op.cit., s. 9.

⁶⁷ Directorate General for Agriculture and Rural Development, *Study on mandatory origin labelling for milk...*, op.cit., s. 58.

regulacją, jak i złożoności samych procesów podlegających obowiązkowemu monitoringowi oraz ewidencji związanych z nimi kosztów.

Rachunek dodatkowych kosztów operacyjnych odnosi się tu zatem do wybranych produktów, reprezentujących poszczególne kategorie objęte analizą, oraz różnych możliwości (opcji) podawania informacji o miejscu pochodzenia. Ogólnie rzecz biorąc, przyrost kosztów produkcji zwłaszcza w przypadku części wariantów i opcji należy uznać za znaczący. Koszty te mogą wzrosnąć przykładowo o:

- 5,5% do 13,4% rocznych przychodów z produkcji mąki w zależności od wariantu i opcji regulacji,
- co najmniej 12% do 30% (!) kosztów produkcji ryżu,
- 10% do 15% kosztów produkcji świeżej zielonej sałaty,
- 9% do 35% ceny sprzedaży rafinowanego oleju słonecznikowego,
- 25% do 30% (!) kosztów produkcji wyrobów z ryb⁶⁸.

Oszacowany poziom wzrostu kosztów produkcji po wprowadzeniu obligatoryjnego znakowania miejscem pochodzenia powyższych produktów wydaje się jednak zdecydowanie zawyżony. Dotyczy to przynajmniej części produktów, takich jak ryż czy wyroby z ryb. Częściowe uzasadnienie tych wątpliwości zapewnia dokładna analiza poszczególnych pozycji uwzględnionych w szacunkach. Poza tak oczywistymi dodatkowymi kosztami, jak konieczność gromadzenia informacji o miejscach pochodzenia surowców czy reorganizacji procesów produkcyjnych oraz separacji miejsc składowania surowców pochodzących z różnych źródeł – regionów (krajów) i wreszcie zamiana etykiet, w kalkulacjach uwzględniono bowiem również takie pozycje jak spadek efektywności produkcji, obniżka elastyczności działania firmy, koszty odpadów z opakowań (?), zmiana oprogramowania, koszty ewentualnej redukcji popytu na produkty spoza UE (np. oleju słonecznikowego), czyli faktyczne koszty alternatywne produkcji. Wskazuje to na znaczne w pewnych przypadkach zawyżenie kosztów wdrożenia proponowanych regulacji prawnych.

Ponadto uwzględniono także koszty dodatkowej pracy administracyjnej realizowanej przez firmy spożywcze, a związanej z gromadzeniem odpowiedniej dokumentacji na potrzeby administracji państw członkowskich. W przeliczeniu na jedną firmę koszty te oceniono na minimum 16 tys. EUR rocznie (przemysł młynarski) do 210 tys. EUR rocznie (przemysł olejarski)⁶⁹.

⁶⁸ European Commission, DG Health and Consumers, *Study on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of unprocessed foods...*, op.cit., s. 130–134.

⁶⁹ Ibidem, s. 144.

Wreszcie koszty dodatkowych kontroli przestrzegania omawianych tu przepisów realizowanych przez służby państw członkowskich oszacowano na 10% do 30% dotychczasowych kosztów ponoszonych przez te organy⁷⁰.

Zasadnicza konkluzja, jaką pozwala sformułować analiza skutków wprowadzania nowych regulacji w zakresie prawa żywnościowego, sprowadza się do stwierdzenia o znaczącym wpływie tychże zmian na koszty produkcji, a w efekcie na konkurencyjność firm spożywczych UE. Nawet przy założeniu, że część szacunków dotyczących możliwych kosztów implementacji w przypadku nowych rozwiązań została zawyżona, co podkreślaliśmy wyżej, to i tak skumulowany wzrost kosztów produkcji z tytułu przedstawionych tylko w tym opracowaniu nowych regulacji może sięgać co najmniej kilkunastu procent dotychczasowych kosztów produkcji. Nie pozostanie to bez wpływu na konkurencyjność firm spożywczych. Wpływ ten będzie jednak zróżnicowany i pozostanie zdeterminowany przez takie kryteria – poza wyborem proponowanych wariantów nowych regulacji – jak:

- a) branża spożywcza (w jednych branżach koszty implementacji będą istotnie wyższe niż w innych, co może dotyczyć przykładowo sektora mięsnego i mleczarskiego),
- b) kraj (wpływ struktury krajowego przemysłu spożywczego na ogólne koszty implementacji nowych regulacji z uwagi na różne koszty wymienione w punkcie a).

Wpłyne to niewątpliwie na zmianę konkurencyjności poszczególnych firm spożywczych, i to zarówno w ramach przemysłu krajowego, jak i na poziomie unijnym, a także firm unijnych w stosunku do firm spożywczych spoza UE. Innym rodzajem konsekwencji wynikających z wprowadzenia nowych regulacji będą z pewnością zmiany popytu na poszczególne produkty z uwagi zarówno na zmiany ich cen, jak i precyzyjne wskazywanie w oznakowaniu kraju pochodzenia składników danego wyrobu.

Oczywiście poza samym przemysłem spożywczym nowe regulacje mają / będą miały wpływ także na inne obszary społeczne i gospodarcze, w tym przede wszystkim na bezpieczeństwo żywności i prawa konsumentów (prawo do informacji) oraz zdrowie publiczne. Wprowadzenie obowiązku podawania kraju pochodzenia produktu lub surowca w przypadku coraz większej liczby wyrobów spożywczych oddziałuje na rynek i w efekcie na gospodarkę poszczególnych krajów członkowskich za sprawą zjawiska tzw. etnocentryzmu/

⁷⁰ Ibidem, s. 130.

patriotyzmu konsumenckiego (*consumer ethnocentrism*). Konsekwencje wprowadzenia nowych regulacji odczuwa także środowisko, przede wszystkim za sprawą redukcji kosztów transportu, strat żywności itd.

2.2.4. Sankcje jako instytucje w obszarze prawa żywnościowego

Z instytucjami formalnymi, do jakich według Northa zaliczane są regulacje prawne, nierozzerwalnie wiążą się ich właściwości wykonawcze, inaczej egzekucyjne. Stanowią je przede wszystkim sankcje za nieprzestrzeganie „ograniczeń” formalnych, a więc regulacji prawnych. Najlepsze pod względem legislacyjnym oraz merytorycznym prawo pozostanie „martwe”, jeżeli nie będą towarzyszyły mu skuteczne normy sankcyjne.

W obszarze *acquis communautaire*, czyli prawa unijnego, konstrukcja sankcji jest szczególna. Oznacza ona, że w przypadku znacznej większości regulacji ustawodawca unijny prawo do stanowienia przepisów w tym zakresie scedował na organy państw członkowskich. Przepisy unijne zawierają wyłącznie ogólne zasady dotyczące stanowienia sankcji oraz odpowiedzialności za nieprzestrzeganie obowiązujących regulacji prawnych. Jednym z wyjątków jest rozporządzenie nr 2017/625 (a także wcześniejsze nr 882/2004), gdzie w art. 139 określono, że „państwa członkowskie zapewniają, aby kary finansowe w przypadku naruszeń niniejszego rozporządzenia (...), do których dochodzi za sprawą nieuczciwych lub oszukańczych praktyk, odzwierciedlały – w zgodzie z prawem krajowym – korzyść ekonomiczną odniesioną przez podmiot lub, w stosownych przypadkach, odsetek jego obrotów”.

Systemy sankcji określane są natomiast w ramach prawodawstwa krajowego. Są one zatem bardzo zróżnicowane, a ich wymiar zależy od zastosowania odpowiednich reguł w zakresie danego prawa krajowego. Ogólnie rzecz biorąc, sankcje za nieprzestrzeganie prawa żywnościowego nie należą do restrykcyjnych. Przykładowo kary pozbawienia wolności z tego tytułu orzekane były dotychczas w niewielu krajach, takich jak np. Wielka Brytania, Włochy⁷¹ czy Holandia⁷².

W Polsce kary za nieprzestrzeganie prawa żywnościowego w zakresie fałszowania żywności należą teoretycznie do surowych. Ustawa o jakości handlowej

⁷¹ S. Kowalczyk, *Bezpieczeństwo i jakość żywności*, op.cit. Do wyjątkowo restrykcyjnych, włącznie z karą śmierci, należą kary za fałszowanie żywności w Chinach.

⁷² *Horsemeat scandal: Dutch trader found guilty and jailed*, BBC News, 7 April 2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-32202995> (1.07.2016).

artykułów rolno-spożywczych⁷³ daje możliwość nałożenia kary pieniężnej do wysokości 10% przychodów firmy, co oznacza, że może ona wynieść kilkadziesiąt, a nawet kilkaset milionów złotych, lecz najwyższa dotychczas nałożona i zapłacona kara osiągnęła poziom kilkuset tysięcy złotych.

W rozporządzeniu nr 2017/625 przewidziano także obowiązek poinformowania przez państwo członkowskie KE o sankcjach wprowadzonych do prawa krajowego za nieprzestrzeganie postanowień ww. rozporządzenia oraz o każdej zmianie takich przepisów. Oznacza to, że już na poziomie prawa unijnego przewiduje się dodatkowe obostrzenia w ramach systemu sankcji stosowanych w prawie żywnościowym. Jest to rozszerzenie kompetencji organów UE, które przysługiwały im dotychczas w tym zakresie.

2.3. Pozalegislacyjne inicjatywy w zakresie regulacji rynku żywnościowego UE

Niekorzystne zjawiska, jakie wystąpiły w globalnym agrobiznesie w ostatnich latach, uruchomiły nowe, niewystępujące wcześniej przedsięwzięcia. Są to różnego typu akcje oraz działania podejmowane przez organizacje wielu państw, w tym służby kontroli żywności, organy dochodzeniowo-śledcze, instytucje naukowe, organizacje typu *non-profit* czy wreszcie same firmy spożywcze oraz organizacje konsumenckie. Ich głównym celem jest przeciwdziałanie coraz bardziej szerzącemu się zjawisku fałszowania żywności oraz obniżaniu w związku z tym poziomu bezpieczeństwa. Koncentrują się one z jednej strony na działaniach analitycznych i monitoringowych w odniesieniu do rynku żywności, z drugiej zaś na akcjach egzekucyjnych w stosunku do procederów oraz osób wchodzących w konflikt z prawem żywnościowym, a szerzej handlowym. Do działań takich należy przykładowo operacja OPSON oraz inicjatywa *Food Integrity Project*.

2.3.1. Operacja OPSON

Operacja OPSON jest wspólnym przedsięwzięciem realizowanym przez Interpol oraz Europol we współpracy z zainteresowanymi krajami. Obejmuje

⁷³ Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 roku o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (DzU 2005, nr 187, poz. 1577, z późn. zm.) i przepisy wykonawcze.

ona działania ukierunkowane na dwa zasadnicze obszary związane z fałszowaniem żywności, tj. (1) podrabianie żywności i napojów, głównie znanych marek spożywczych, oraz (2) fałszowanie żywności głównie poprzez zastępowanie składników lepszych tańszymi, prowadzące do zaniżania jakości produktów spożywczych.

Realizacja operacji OPSON rozpoczęła się w 2011 roku. Początkowo uczestniczyło w niej 11 państw, w tym 10 z UE oraz Demokratyczna Republika Konga (tabela 2.2). Zainteresowanie zwalczaniem nieuczciwej konkurencji w ramach operacji OPSON wzrasta jednak z roku na rok. Na przełomie 2014 i 2015 roku uczestniczyło w niej 47 państw, w tym 21 z UE oraz 26 z innych kontynentów, przy czym aż 11 z Afryki i 6 z Ameryki Płd./Płn.⁷⁴, z kolei w operacji OPSON V, która trwała od listopada 2015 do lutego 2016 roku, wzięło udział już 57 państw, w tym 24 z UE i 33 spoza UE. Warto podkreślić duże i stale rosące zainteresowanie zwalczaniem fałszerstw żywności ze strony państw pozaeuropejskich, w tym zwłaszcza biednych krajów afrykańskich czy azjatyckich. W tej sytuacji zupełnie niezrozumiałe jest, że w latach 2011–2016 w operacjach OPSON nie brała udziału żadna instytucja z Polski.

W przedsięwzięciu tym biorą udział głównie organizacje policyjne oraz celne z poszczególnych państw. Uczestniczą w nim także instytucje rządowej kontroli żywności, przede wszystkim jednak takie, które posiadają uprawnienia dochodzeniowo-śledcze, jak: Arma dei Carabinieri i Guardia di Finanza (Włochy), FDA, Intellectual Property Office i National Crime Agency (Wielka Brytania), Policía Nacional – Dirección de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera (Kolumbia), Anti-Counterfeiting Agency (Kenia), Food and Economic Safety Agency (Portugalia) czy National Food Agency (Szwecja)⁷⁵.

Uczestnictwem w operacjach dotyczących zwalczania podróbek i fałszerstw żywności zainteresowane są także korporacje, firmy spożywcze oraz stowarzyszenia producentów żywności. W 2013/2014 roku w operacji OPSON III uczestniczyło 16 firm prywatnych, z kolei w OPSON IV w 2014/2015 roku wzięło udział 18 firm. Były to przykładowo takie podmioty i stowarzyszenia jak: The Coca Cola Company, Consorzio di Tutela Gorgonzola DOP (stowarzyszenie producentów), Unaprol Consorzio Olivicolo Italiano (stowarzyszenie producentów), Danone, Ferrero, Mars, Moët Hennessy, Nestlé, Red Bull, Unilever,

⁷⁴ *Report: Operation OPSON IV*, INTERPOL/EUROPOL, 029-FP Copy, May 2015, no. 775692, s. 20.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 23–26.

Scotch Whisky Association (stowarzyszenie producentów), Tequila Regulatory Council (stowarzyszenie producentów)⁷⁶.

Tabela 2.2. Wybrane informacje na temat operacji OPSON w latach 2011–2015

Wyszczególnienie	OPSON I (XII 2011)	OPSON II (XII 2012)	OPSON III (XII 2013 – I 2014)	OPSON IV (X/XII 2014 – I 2015)	OPSON V (X 2015 – II 2016) ⁴
– Liczba uczestników razem:					
• w tym:	11	29	31	47	57
• z UE	10	20	18	21	24
• spoza UE	1	9	13	26	33
– Uczestnicy prywatni	–	–	16	18	–
– Ilość kontroli ogółem:	–	–	8 660	3 986	–
– w tym kontroli wynikowych ¹	84	164	1 813	308	–
– Udział kontroli wynikowych (w %)	–	–	20,9	7,7	–
– Wyniki operacji ² :					
• tony	2 654	263	5 661	11 592	> 10 000
• litry	13 003	35 702	739 816	814 563	> 1 000 000
• butelki	5 820	394 763	170 175	1 233 911 ³	–

¹ Ilość kontroli wynikowych – kontrole ze stwierdzonymi przypadkami produktów podrabianych i/lub zafalszowanych.

² Ilość skonfiskowanych produktów (żywność i napoje).

³ Sztuki (butelki, opakowania jednostkowe).

⁴ Wyniki wstępne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów dotyczących operacji OPSON prowadzonych w latach 2011–2015, www.interpol.int (1.07.2016).

Rezultaty poszczególnych operacji są zmienne, systematycznie wzrasta jednak ilość zarekwirowanych towarów od 2654 ton i 13 tys. litrów w 2011 roku do 11592 ton i 814,6 tys. litrów w 2014/2015 roku (tabela 2.2). Jak wskazują wstępne wyniki OPSON V, ilość przejętych towarów jest zbliżona do poziomu poprzedniej operacji – OPSON IV.

Należy w tym przypadku podkreślić, że prawdziwa wartość inicjatywy OPSON nie polega na wyeliminowaniu z rynku podrabianych i zafalszowanych produktów spożywczych, choć pozostaje to oczywiście również nie bez znaczenia. O wiele istotniejsze jest jednak współdziałanie służb kontrolnych oraz samych firm spożywczych z różnych krajów i kontynentów w celu usunięcia z rynku nieuczciwych producentów oraz wytwarzanych przez nich

⁷⁶ Ibidem, s. 27.

zafałszowanych produktów. Warunki konkurowania na globalnym i bardzo wymagającym rynku żywności czyni to bardziej przejrzystymi i adekwatnymi do oczekiwań wszystkich interesariuszy tego rynku, w tym zwłaszcza konsumentów. Wdrażanie zaś nowych, zwiększających bezpieczeństwo żywności rozwiązań instytucjonalnych, takich jak regulacje prawne, normy i standardy handlowe, staje się dzięki temu bardziej zasadne.

2.3.2. Food Integrity Project

Odmienny charakter ma przedsięwzięcie znane pod nazwą *Food Integrity Project* (FIP), które zostało zainaugurowane w 2014 roku.

Głównymi obszarami zainteresowania FIP są: harmonizacja metod badawczych żywności, konsolidacja opinii naukowych na temat autentyczności i zafałszowania żywności, prowadzenie i udostępnianie baz danych o żywności, jej bezpieczeństwie i jakości, oddziaływanie na przemysł spożywczy i konsumentów, prognozowanie oszustw żywnościowych oraz ukierunkowywanie badań naukowych w zakresie żywności i jej autentyczności⁷⁷.

Celem FIP jest ochrona wartości dodanej w produkcji żywności i zwiększenie zaufania konsumentów do branży spożywczej. Realizacji tego zadania ma służyć podejmowanie takich inicjatyw jak: (1) konsolidacja i koordynacja doświadczeń związanych z funkcjonowaniem rynku żywności, (2) ustanowienie wymiany informacji między grupami interesariuszy, (3) harmonizacja procesu wykorzystania istniejących baz danych na temat żywności i jej autentyczności, (4) ustanowienie systemu wczesnego ostrzegania o oszustwach żywnościowych, (5) powołanie platformy eksperckiej dotyczącej autentyczności żywności, (6) działania na rzecz lepszego zrozumienia wpływu oszustw żywnościowych na rynek i konsumentów⁷⁸.

FIP jest wielowymiarowym przedsięwzięciem zorientowanym na dwie podstawowe grupy interesariuszy rynku żywności: producentów żywności oraz konsumentów. Jego misją jest zapewnienie każdej z grup docelowych niezbędnej wiedzy, umiejętności oraz narzędzi, by uchronić się przed ryzykiem związanym z oszustwami żywnościowymi, w tym fałszowaniem i porabianiem

⁷⁷ P. Brereton, *Food Integrity Overview*, Fera, DG SANCO, Food Fraud Network Meeting, 30 April 2014, <https://www.Paul+Brereton,+Food+Integrity+overview> (1.07.2016).

⁷⁸ P. Brereton, *European Research Initiatives on Food Authenticity*, FERA, 2012, <https://secure.fera.defra.gov.uk/foodintegrity> (1.07.2016).

żywności, mającymi bezpośredni związek z jej bezpieczeństwem oraz zdrowiem konsumentów.

Jednocześnie należy zauważyć, że FIP nie prowadzi działalności operacyjnej na rynku żywnościowym tak, jak ma to miejsce w przypadku operacji OPSON, lecz funkcjonuje w obszarze tzw. czynności miękkich, zorientowanych na wiedzę, umiejętności oraz kwalifikacje. Stanowi on zatem uzupełnienie w odniesieniu do projektów oraz inicjatyw takich jak OPSON (działalność operacyjna). W FIP uczestniczy około 40 podmiotów z wielu różnych krajów, reprezentujących instytucje związane z kontrolą żywności, uczelnie i instytuty naukowe, organizacje międzynarodowe, wreszcie laboratoria oraz jednostki badawcze i certyfikujące.

Przykład FIP jest wyrazem zaniepokojenia ze strony różnych grup i ośrodków zarówno administracyjnych, jak i naukowych oraz organizacji międzynarodowych (FAO) sytuacją w zakresie bezpieczeństwa żywności, jaka kształtuje się pod wpływem dynamicznie zachodzących procesów globalizacji oraz towarzyszących im gwałtownych zmian politycznych, społecznych i gospodarczych (rynkowych). Jest on pomyślany jako wsparcie – przede wszystkim intelektualne – dla organizacji oraz ciał zajmujących się statutowo bezpieczeństwem żywności i konsumentów.

Podsumowanie

W pracy poddano analizie dwie główne instytucje wymienione w klasyfikacji Northa, tj. ograniczenia formalne oraz sankcje, czyli przynależne tym ograniczeniom właściwości wykonawcze w zakresie bezpieczeństwa żywności na rynku unijnym. Przeprowadzone badania wykazały, że po 2010 roku nastąpiły pod tym względem istotne zmiany. Wprowadzono cały pakiet nowych regulacji prawnych dedykowanych poprawie stanu bezpieczeństwa żywności oraz rynkowej pozycji konsumenta. Przyjęte rozporządzenia odnoszą się do takich obszarów jak: obowiązkowy zakres informacji o żywności przekazywanych konsumentom, znakowanie nowych grup artykułów spożywczych krajem pochodzenia (produkty przetwórstwa mięsnego, produkty mleczne, produkty jednoskładnikowe) czy nowe zasady prowadzenia urzędowych kontroli żywności.

Nowe regulacje implikują dodatkowe koszty przede wszystkim po stronie firm spożywczych, a także służb kontrolnych, i oddziałują na konkurencyjność unijnego sektora żywnościowego. Według dostępnych szacunków w wybranych

branżach spożywczych wzrost kosztów produkcji może wynieść nawet kilkadziesiąt procent, co pozostanie nie bez wpływu na poziom cen unijnej żywności.

Ostatnie lata wiążą się również z zaostrzeniem postępowania ze strony organów unijnych w zakresie przeciwdziałania fałszowaniu żywności. Wprowadzono nową formę monitorowania, jaką są skoordynowane plany kontroli (CCPs), utworzono system informowania o żywności zafałszowanej (AAC), a także wprowadzono zasadę wiązania sankcji za nieprzestrzeganie prawa żywnościowego z wysokością korzyści ekonomicznych (finansowych) uzyskanych w następstwie zabronionych praktyk.

Zmiany, jakie zachodzą we współczesnej, zglobalizowanej i turbulentnej gospodarce, inspirują do podejmowania działań przejawiających się między innymi w tworzeniu rozwiązań prawnych (formalnych instytucji) w zakresie produkcji i obrotu, w tym także na rynku żywności, które to coraz silniej oddziałują na konkurencyjność firm sektora spożywczego. Dotyczy to szczebla krajowego, regionalnego, a nawet działań o zasięgu globalnym. Wprowadzane nowe instytucje w postaci regulacji prawnych skutkują szeregiem następstw dotyczących zarówno warunków funkcjonowania firm spożywczych oraz ich otoczenia, jak i w rezultacie realizacji finalnej funkcji łańcucha żywnościowego, czyli konsumpcji. Nowe regulacje mają na celu przede wszystkim poprawę bezpieczeństwa żywności oraz konsumentów. Prowadzi to zatem do powstania sprzężenia zwrotnego, kiedy to zmiany w prawie rynkowym przeprowadzane w interesie określonej grupy interesariuszy, w tym przypadku konsumentów, powiązane są z koniecznością ponoszenia przez nich dodatkowych kosztów z tego tytułu. Z badań wynika natomiast jasno, że grupa ta wyjątkowo niechętnie akceptuje dodatkowe wydatki związane w tym przypadku z nowymi regulacjami prawnymi.

Ustanawianie nowych instytucji unijnego rynku żywności prowadzi także do daleko idącego zaburzenia warunków konkurencyjności firm spożywczych UE. Koszty nowych regulacji prawnych nie rozkładają się bowiem równomiernie, ani w układzie krajów członkowskich, ani w obrębie branż spożywczych, ani wreszcie wśród różnych grup firm spożywczych. Powstaje zatem problem dotyczący rachunku zysków i strat, wynikający z wprowadzania tychże regulacji oraz ich podziału między różnych interesariuszy rynku żywności. Jest to tym bardziej istotne, że odnosi się do obszaru bezpieczeństwa żywności i w efekcie również do konsumentów oraz przewidywanego dalszego nasilania się zjawisk wymuszających wprowadzanie kolejnych regulacji i ponoszenie związanych z nimi nowych kosztów.

Powyższe rozważania wskazują jednoznacznie, że bezpieczeństwo żywności będzie w przyszłości osiągane coraz wyższym kosztem, wpływając tym samym istotnie na warunki konkurencyjności oraz możliwość sprostania im przez poszczególne firmy spożywcze. Z kolei z uwagi na to, że dotyczy to tak wrażliwego obszaru, jak bezpieczeństwo żywności, wydatków tych nie sposób uniknąć.

Bibliografia

- Brereton P., *European Research Initiatives on Food Authenticity*, FERA, 2012, <https://secure.fera.defra.gov.uk/foodintegrity> (1.07.2016).
- Brereton P., *Food Integrity overview*, Fera, DG SANCO, Food Fraud Network Meeting, 30 April 2014, <https://www.Paul+Brereton,+Food+Integrity+overview> (1.07.2016).
- Bourguignon F., Morrisson Ch., *Inequality among World Citizens: 1820–1992*, "The American Economic Review" 2002, vol. 92, no. 4.
- Chen S., Ravallion M., *The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty*, "Policy Research Working Paper" 2008, no. 4703.
- Commission of the European Communities, *Impact Assessment Report on General Food Labelling Issues*, Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers, COM (2008) 40 final, Brussels, 30 January 2008, SEC (2008) 92, http://ec.europa.eu/food/safety/docs/labelling-nutrition_better-reg_general-food-labelling_en.pdf (1.07.2016).
- Coordinated control plan to establish the prevalence of fraudulent practices in the marketing of honey*, December 2015, http://ec.europa.eu/food/safety/official-controls_food-fraud_honey_control-plan-results.pdf (1.07.2016).
- Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2015/1918 z dnia 22 października 2015 roku ustanawiająca system pomocy i współpracy administracyjnej na podstawie rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, Dz.Urz. UE z 24 października 2015 roku, L 280.
- DG SANCO, *Summary of results for the consultation document on: "Labelling: competitiveness, consumer information and better regulation for the EU"*, Directorate E – Safety of the Food Chain, December 2006, http://ec.europa.eu/food/safety/docs/labelling-nutrition_better-reg_cons-summary.pdf (1.07.2016).

- Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of The Council of 20 March 2000 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs, Official Journal of the European Communities of 6th May 2000, L 109.
- Directorate General for Agriculture and Rural Development, *Study on mandatory origin labelling for milk, milk used as an ingredient in dairy products, and unprocessed meat other than beef, pig, poultry, and sheep and goat meat*, AGRI-2013-EVAL-03, Study Report Part A – *Milk and milk used as an ingredient in dairy products*, September 2014, http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2014/milk-meat-origin-labelling/milk_en.pdf (1.07.2016).
- European Commission, Commission Recommendation of 12.3.2015 on a coordinated control plan with a view to establishing the prevalence of fraudulent practices in the marketing of certain foods, Brussels, 12 March 2015, C (2015) 1558 final, http://ec.europa.eu/food/safety/docs/official-controls_food-fraud_fish_recom-2015-1558_act-annexes_en.pdf (1.07.2016).
- European Commission, *Food Fraud Network Activity Report 2015*, http://ec.europa.eu/food/safety/docs/official-controls_food-fraud_network-activity-report_2015.pdf (1.07.2016).
- European Commission, *Food Fraud Network Activity Report 2014*, http://ec.europa.eu/food/safety/docs/official-controls_food-fraud_network-activity-report_2014.pdf (1.07.2016).
- European Commission, *Origin labelling for meat used as an ingredient: consumers' attitude, feasibility of possible scenarios and impacts*, Commission Staff Working Document, Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council regarding the mandatory indication of the country of origin or place of provenance for meat used as an ingredient, COM (2013) 755 final, Brussels, 17 December 2013, SWD (2013) 437 final, <http://ec.europa.eu/food/safety/labelling> (1.07.2016).
- European Commission, DG Health and Consumers, *Study on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of unprocessed foods, single ingredient products and ingredients that represent more than 50% of a food*, Final Report, 10 September 2014, Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), European Union, Brussels 2015, http://ec.europa.eu/food/safety/labelling_legislation_final_report_en.pdf (1.07.2016).
- European Commission, DG for Health and Consumers, *Study on the application of rules on voluntary origin labelling of foods and on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of meat used as an ingredient*, Final Report – Assessment B: *Study on the application of rules on mandatory indication of country of origin or place of provenance of*

- meat used as an ingredient (MCOOL)*, Brussels, 10 July 2013, http://ec.europa.eu/food/safety/docs/labelling_legislation_fcec_labelling_part_b_en.pdf (1.07.2016).
- European Commission, DG for Health and Consumers, *Study on the application of rules on voluntary origin labelling of foods and on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of meat used as an ingredient*, Annex D–Consumer Survey Assessment B: *Study on the application of rules on mandatory origin labelling of meat ingredients (MCOOL)*, Food Chain Evaluation Consortium, Brussels, 10 July 2013, http://ec.europa.eu/food/safety/docs/labelling_legislation_fcec_labelling_part_a_en.pdf (1.07.2016).
- European Commission, DG for Health and Consumers, *Study on the application of rules on voluntary origin labelling of foods and on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of meat used as an ingredient*, Final Report – Assessment B: *Study on the application of rules on mandatory indication of country of origin or place of provenance of meat used as an ingredient (MCOOL)*, Brussels, 10 July 2013, http://ec.europa.eu/food/safety/docs/labelling_part_b_en.pdf (1.07.2016).
- European Commission, DG Health and Consumers, Guidance Document for Competent Authorities for the Control of Compliance with EU Legislation on: Regulation (EU) no. 1169/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the provision of food information to consumers, amending Regulations (EC) no. 1924/2006 and (EC) no. 1925/2006 of the European Parliament and of the Council, and repealing Commission Directive 87/250/EEC, Council Directive 90/496/EEC, Commission Directive 1999/10/EC, Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council, Commission Directives 2002/67/EC and 2008/5/EC and Commission Regulation (EC) No 608/2004 and Council Directive 90/496/EEC of 24 September 1990 on nutrition labelling of foodstuffs And Directive 2002/46/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002 on the approximation of the laws of the Member States relating to food supplements with regard to the setting of tolerances for nutrient values declared on a label, December 2012, http://ec.europa.eu/food/safety/docs/labelling_nutrition-vitamins_minerals-guidance_en.pdf (1.07.2016).
- European Food and Drink Industry 2014–2015*, Data & Trends, FoodDrinkEurope, Brussels, September 2015, http://www.fooddrinkeurope.eu/uploads/publications_documents/Data_and_Trends_2014–20151.pdf (1.07.2016).
- FAPA, *Kryzys rynku rolnego w UE związany z BSE i pryszczycą a szanse polskiego rolnictwa*, FAPA SAEPR, Warszawa, październik 2001.
- Horsemeat scandal: Dutch trader found guilty and jailed*, BBC News, 7 April 2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-32202995> (1.07.2017).
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie obowiązkowego określenia kraju lub miejsca pochodzenia mleka, mleka wykorzystywanego*

- jako składnik w przetworach mlecznych oraz rodzajów mięsa innych niż mięso wołowe, wieprzowe, baranie, kozie i drobiowe*, Bruksela, 20 maja 2015 roku, COM (2015) 205 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/C0205&from=PL> (1.07.2016).
- Komisja Wspólnot Europejskich, Wniosek: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, Bruksela, 30 stycznia 2008 roku, COM (2008) 40, wersja ostateczna, 2008/0028 (COD), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/8PC0040&from=EN> (1.07.2016).
- Kowalczyk S., *Bezpieczeństwo i jakość żywności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016.
- Kowalczyk S., *Bezpieczeństwo żywności w epoce nierówności*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2016, t. 39, nr 2.
- Kowalczyk S., *Wzrost turbulencji na rynku globalnym a bezpieczeństwo i jakość żywności*, w: *Przeciwdziałanie turbulencjom w gospodarce*, red. R. Sobiecki, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.
- Maddison A., *Monitoring the world economy*, OECD, Paris 1995, *Appendix G Regional and World Totals, 1820–1992*, http://www.ggdc.net/maddison/Monitoring_the_world/1995_Monitoring_the_World/App_G.pdf (1.07.2016).
- Moss M., *Cukier, sól, tłuszcz. Jak uzależniają nas koncerty spożywcze*, Galaktyka, Łódź 2014.
- North D.C., *Economic performance through time*, “American Economic Review” 1994, vol. 84(3), <https://tu-dresden.de/gsw/phil/iso/mak/ressourcen/dateien/lehre/download/rntexte/north.pdf?lang=de> (1.07.2016).
- North D.C., *Understanding the Process of Economic Change*, Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Economic Growth, George Mason University and The IRIS Center, 24 June 2003, Washington, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacx402.pdf (1.07.2017).
- Outcome of the coordinated control plan with a view to establish the prevalence of fraudulent practices in the marketing of certain foods*, Commission Recommendation 2014/180/EU, http://ec.europa.eu/food/food/horsemeat/docs/results_competent_authorities_2014_en.pdf (1.07.2016).
- Parlament Europejski, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 maja 2016 roku w sprawie obowiązkowego wskazania kraju lub miejsca pochodzenia niektórych rodzajów żywności, 2016/2583 (RSP), P8_TA-PROV (2016) 0225, <http://www.europarl.europa.eu/sides/pubRef=-//EP//8-TA-2016-0225+DOC+PDF+V0//PL> (1.07.2016).
- Poudelet E., *Fighting against food fraud, horsemeat, state of play*, DG SANCO, Safety of the Food Chain, prezentacja przedstawiona przez Komisję Europejską podczas I spotkania Punktów Kontaktowych ds. Oszustw Związanych z Żywnością w Brukseli, 8 lipca 2013.
- Report: Operation OPSON IV*, INTERPOL/EUROPOL, 029-FP Copy, May 2015, no. 775692.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 roku 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 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004, Dz.Urz. UE z dnia 22 listopada 2011 roku, L 304.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz.Urz. UE z dnia 20 grudnia 2013 roku, L 347.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/ 74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/ EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych), Dz.Urz. UE z dnia 7 kwietnia 2017 roku, L 95.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97 z dnia 21 kwietnia 1997 roku ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła oraz odnośnie oznakowania wołowiny i produktów na bazie wołowiny, Dz.Urz. UE z dnia 7 maja 1997 roku, L 117.
- Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regulacjami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, Dz.Urz. UE z dnia 30 kwietnia 2004 roku, L 191.
- Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 1337/2013 z dnia 13 grudnia 2013 roku ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wskazania kraju pochodzenia lub miejsca pochodzenia świeżego, schłodzonego i zamrożonego mięsa ze świń, z owiec, kóz i drobiu, Dz.Urz. UE z dnia 14 grudnia 2013 roku, L 335.
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 roku o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (DzU 2005, nr 187, poz. 1577, z późn. zm.) i przepisy wykonawcze.

Wniosek: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin, materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1099/2009, 1069/2009, 1107/2009, rozporządzenia (UE) nr 1151/2012, [...] /2013 [...] oraz dyrektywy 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE, 2008/120/WE i 2009/128/WE (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych), SWD (2013) 166 final, SWD (2013) 167 final, Bruksela, 6 maja 2013 roku, COM (2013) 265 final, 2013/0140 (COD), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0265&from=EN> (1.07.2016).

Zalecenie Komisji z dnia 19 lutego 2013 roku w sprawie skoordynowanego planu kontroli w celu ustalenia skali występowania oszukańczych praktyk przy wprowadzaniu do obrotu określonych rodzajów żywności, (2013/99/UE), Dz.Urz. UE z dnia 21 lutego 2013 roku, L 48.

Zalecenie Komisji z dnia 27 marca 2014 roku w sprawie drugiego skoordynowanego planu kontroli w celu ustalenia skali występowania oszukańczych praktyk przy wprowadzaniu do obrotu określonych rodzajów żywności, (2014/180/UE), Dz.Urz. UE z dnia 29 marca 2014 roku, L 95.