



Regulacje bezpiecznej żywności a rozwój międzynarodowego handlu żywnością

Aleksander Surdej

Katedra Studiów Europejskich

Akademia Ekonomiczna w Krakowie

Wstęp

Podaż żywności przeznaczonej bezpośrednio do konsumpcji w skali świata wzrosła pomiędzy latami 1961-63 a latami 1992-94 o 19%. Dzięki temu liczba ludności konsumującej żywność w dawce poniżej 2200 kalorii dziennie (ta dawka energetyczna jest uznawana przez Światową Organizację Zdrowia za niską, lecz dopuszczalną wielkość odżywiania) zmalała z 56% ludności świata w końcu lat 1960-tych do 10% w połowie lat 1990-tych. Pomimo relatywnego spadku liczba ludności niedożywionej liczona w wielkościach absolutnych nie uległa zmianie i szacowana była w końcu lat 1990-tych na 800 milionów ludzi. Ponadto kolejne kilkaset milionów ludzi cierpi nie z powodu braku niezbędnej ilości kalorii, lecz z powodu złego żywienia (złej kompozycji spożywanej żywności).

Ocenia się, że w skali globu nie istnieją poważniejsze bariery dla dalszego wzrostu produkcji żywności i zmniejszania liczby głodujących i niedożywionych. Możliwość osiągnięcia globalnej nadwyżki nie oznacza, że nie istnieją wielkie obszary Ziemi o ograniczonych możliwościach wzrostu produkcji żywności i zmniejszania głodu – obszary deficytowe pod względem żywności i skazane na jej import. Ze względów klimatycznych nie wszystkie kraje mogą powtórzyć sukces Chin we wzroście produkcji żywnościowej i zmniejszaniu liczby ludności spożywającej zbyt niskie dawki żywności. I tak na przykład w ciągu ostatnich dwudziestu pięć lat, gdy Chiny odnotowywały spektakularny wzrost produkcji i konsumpcji żywności, w krajach Afryki Subsaharyjskiej wielkość spożywanej żywności per capita uległa zmniejszeniu, a w Azji Południowo-Wschodniej pozostała na niezmiernie niskim poziomie (głównie wskutek szybkiego wzrostu liczby ludności).

Istnienie obszarów dysponujących nadwyżką żywności i obszarów w żywność deficytowych jest podstawowym motorem międzynarodowego handlu żywnością. Czynniki ten, wspomagany przez dywersyfikację potrzeb w zakresie żywienia i korzyści z międzynarodowej specjalizacji produkcji rolnej, będzie sprzyjał wzrostowi międzynarodowego handlu żywnością w przyszłości.

Na ogół uważa się, że dynamizacja międzynarodowego handlu żywnością wymaga zmniejszenia stawek celnych na import produktów rolnych (tzw. liberalizacji zewnętrznej) oraz likwidacji specjalnych programów wspierających produkcję rolną, dochody rolników i eksport produktów rolnych (tzw. liberalizacji wewnętrznej). Nie ulega wątpliwości, że są to ważne wymogi, a dyskusja na temat sposobów ich realizacji zajmuje tak środowiska akademickie, jak i praktyków polityki. W artykule tym nie są podejmowane kwestie liberalizacji rynków rolnych i handlu żywnością, lecz jest analizowany inny, na ogół pomijany, czynnik warunkujący rozwój międzynarodowego handlu żywnością – problem bezpiecznej żywności i międzynarodowej współpracy regulacyjnej w celu zmniejszenia negatywnych reperkusji wynikających z istnienia rozbieżnych standardów regulacyjnych dotyczących bezpieczeństwa żywności.

Artykuł podzielony jest na dwie części: pierwsza część jest poświęcona przedstawieniu czynników kształtujących globalną podaż żywności oraz globalny popyt na żywność, druga część dotyczy problemów handlu międzynarodowego wynikających z rozbieżności w regulacjach bezpieczeństwa żywności. W zakończeniu krótko omawiam główne kierunki rozwoju międzynarodowej współpracy regulacyjnej.



I. Uwarunkowania wzrostu globalnej podaży żywności i popytu na żywność

Po okresie lat 1970-tych, w którym dominowały katastroficzne, iście malthusjańskie, przepowiednie dotyczące zasobowych granic wzrostu, przyszedł okres optymizmu w odniesieniu do możliwości rozwoju gospodarczego, gdyż poprzednio formułowane przewidywania (np. co do terminu wyczerpywania się zasobów nieodnawialnych nośników energii) nie spełniły się. Wydaje się, że optymizm ten na nowo uległ wyhamowaniu i wzrasta świadomość tego, że choć ekologiczne ograniczenia wzrostu są mniejsze niż wcześniej sądzono, to jednak realnie istnieją¹.

Szacuje się, że światowa produkcja żywności będzie rosła do 2010 roku w tempie 1,8% rocznie, a gros tego wzrostu będzie pochodzić ze wzrostu produkcji w krajach rozwijających.

W tym samym okresie popyt na żywność będzie rósł w tempie rocznym 2,6%, a głównym czynnikiem jego wzrostu będzie wzrost liczby ludności w krajach rozwijających się, co zmniejszy (o czym w dalszej części pracy) samowystarczalność żywnościową tej grupy krajów.

A) Determinanty wzrostu popytu światowego na żywność

W odniesieniu do bezpieczeństwa żywnościowego podstawową kwestią pozostaje zdolność do wyprodukowania żywności w ilości zaspokajającej popyt mieszkańców ziemi. Poniżej zostaną omówione główne czynniki kształtujące ów popyt.

1) Wpływ dynamiki demograficznej

Podstawowym czynnikiem wpływającym na wzrost popytu na żywność jest wzrost liczby ludności świata. Choć prognozy wzrostu liczby ludności są zawsze obciążone ryzykiem dużego błędu, to istnieje szeroki konsensus co do tego, że wzrost liczby ludności świata będzie trwał, a liczba mieszkańców ziemi najprawdopodobniej przekroczy, według szacunków ONZ, 9 miliardów w 2050 roku.

Co więcej, jest raczej pewne, że wzrost liczby ludności będzie wynikał wyłącznie ze wzrostu liczby mieszkańców w krajach rozwijających się, gdyż liczba ludności w krajach rozwiniętych ustabilizuje się około roku 2010 na poziomie 1,2 miliarda osób. Wzrost liczby

ludności będzie odnotowany jednak nie tam, gdzie można oczekiwać znacznego wzrostu podaży żywności. Można przypuszczać, że wzrost podaży żywności będzie pochodzić głównie (o czym w dalszej części pracy) ze wzrostu produkcji w krajach rozwiniętych. Kraje, które będą odnotowywać szybki wzrost ludności, nie będą w stanie sprostać wzrostowi liczby ludności poprzez zwiększenie produkcji żywności, co zwiększy ich zależność od importu żywności. Najważniejszym problemem dotyczącym globalnego bezpieczeństwa żywnościowego jest geograficzne niedopasowanie pomiędzy obszarami wzrostu liczby ludności a obszarami potencjalnego wzrostu produkcji żywności. Niedopasowanie to może zrodzić, jako jeden ze skutków, silną presję migracyjną w kierunku obszarów żywnościowej nadwyżki.



Tabela 1

Zmiany liczby ludności świata w latach 1950 – 2050

	Świat	Kraje rozwinięte		Kraje rozwijające się	
	W milionach osób	W milionach osób	Jako % ludności świata	W milionach osób	Jako % ludności świata
1950	2524	813	32%	1711	68%
1970	3702	1008	27,2%	2694	72,8%
1990	5282	1148	21,7%	4134	78,3%
2010	6891	1206	17,5%	5684	62,5%
2030	8372	1212	14,4%	7159	85,6%
2050	9367	1162	12,4%	8205	87,6%

Źródło: Estymacje liczby ludności według ONZ 1996

2) Wpływ wzrostu poziomu dochodów

Drugim czynnikiem generującym wzrost popytu na żywność jest oczekiwany wzrost przeciętnych dochodów ludności świata. Zależność pomiędzy wzrostem dochodów a wzrostem wydatków na żywność i ostatecznie wzrostem konsumpcji żywności nie ma charakteru liniowego. Wydatki na żywność, zgodnie z prawem Engela, wzrastają wolniej niż poziom dochodów, a po osiągnięciu pewnego poziomu mogą nie wzrastać wcale. Porównanie udziału wydatków na żywność w strukturze wydatków ludności w krajach o niskim poziomie rozwoju z krajami o wysokim poziomie rozwoju dobrze ilustruje tę prawidłowość. W tej pierwszej grupie krajów wynosi on 40-45%, w drugiej grupie krajów pozostaje w granicach 15-18%ⁱⁱ.

Ponieważ szybki wzrost ludności jest zjawiskiem dotyczącym krajów rozwijających się i posiadających

znaczny potencjał rozwoju, wzrost globalnego popytu na żywność będzie wynikiem łącznego oddziaływania obu czynników, przy czym z czasem wzrost zamożności będzie wpływać bardziej na strukturę konsumowanej żywności, niż na ilość.

To ostatnie zjawisko widać wyraźnie w zamieszczonej poniżej tabeli. Wzrost konsumpcji żywności w krajach rozwijających się wiąże się ze wzrostem popytu na żywność pochodzenia zwierzęcego, a produkcja żywności roślinnej będzie rosła nie wskutek wzrostu

popytu ludzi, lecz wskutek wykorzystania tej żywności do produkcji żywności pochodzenia zwierzęcego.

Tabela 2

Zmiany konsumpcji żywności pochodzenia zwierzęcego (w kg)

	Mięso i produkty mięsne			Mleko i produkty mleczne		
	1969/71	1992/94	2010	1969/71	1992/94	2010
Świat ogółem	26	33	37	75	74	72
Kraje rozwinięte	63	76	87	188	188	198
Kraje rozwijające się	11	20	25	27	39	42

Źródło: FAOSTAT



Względne nasycenie żywnością mieszkańców krajów rozwiniętych nie wyklucza zmian w preferencjach żywnościowychⁱⁱⁱ. Od lat 1960-tych był obserwowany wzrost zainteresowania żywnością gotową do spożycia, a wynikał on ze wzrostu aktywności zawodowej kobiet i ze zmian w stylu życia ludności. Obecne trendy rynkowe nakazują oczekiwać, że konsumenci w krajach wysoko rozwiniętych będą częściej sięgać po żywność zawierającą organiczne komponenty. Wzrost zamożności oraz łatwość importu będzie umożliwiać wzrost różnorodności spożywanej żywności, a w krajach takich jak Stany Zjednoczone, zamieszkiwanych przez silnie wyodrębnione grupy etniczne, wzrost importu „żywności etnicznej”, to znaczy żywności dostosowanej do nawyków żywnościowych wyniesionych z kraju pochodzenia.

B. Determinanty wzrostu podaży żywności w skali świata

W debacie nad problemami światowego bezpieczeństwa żywnościowego wyodrębnić można dwa stanowiska. Pierwsze, które można określić mianem „instytucjonalnego” głosi, że podstawową barierą wzrostu produkcji żywności jest błędna polityka państwa, w tym tłumienie mechanizmów rynkowych oraz brak dobrze określonych praw własności do zasobów wykorzystywanych do produkcji rolnej, w tym głównie do ziemi uprawnej. Receptą, w tym przypadku, są zmiany instytucjonalne, w tym zmiana polityki rolnej państw. Drugie stanowisko, które określić można by mianem „zasobowego”, zwraca uwagę na naturalne, przyrodnicze ograniczenia wzrostu produkcji żywności. Jest to także stanowisko bardziej pesymistyczne w ocenie możliwości wzrostu produkcji żywności, a szanse na ten wzrost dostrzega w racjonalizacji sposobów użytkowania ziemi uprawnej – racjonalizacji, która nie powinna naruszać długookresowej równowagi środowiska naturalnego. Poniżej rozwijam argumentację, która zgodna jest ze stanowiskiem drugim.

1) Dostępność użytków rolnych

W krótkim okresie możliwości wzrostu produkcji żywnością są ograniczone przez areal użytków rolnych. Polska jest pod tym względem krajem uprzywilejowanym, gdyż użytki rolne stanowią 59,2% powierzchni kraju (18,5 miliona hektarów), a po przystąpieniu do Unii Europejskiej stanowią około 12% użytków

rolnych całego ugrupowania. Kraje rozwijające się dysponują obecnie powierzchnią uprawną wynoszącą około 600 milionów hektarów (nie licząc Chin), a powierzchnia ta może ulec zwiększeniu co najwyżej do 720 milionów hektarów dzięki zagospodarowaniu ziemi na obszarach względnie obfitujących w powierzchnię nadającą się do upraw, czyli głównie w Ameryce Łacińskiej i w obszarze Karaibów. Wzrost ten, o około 15%, jest prawdopodobnie maksymalną granicą wzrostu rolniczego wykorzystania ziemi.

W skali świata w nadchodzących dekadach areal ziemi uprawnej nie będzie rosł. Głównymi czynnikami ograniczającymi ów wzrost będą wzrost powierzchni terenów zabudowanych konieczny dla zasiedlenia rosnącej liczby ludności^{iv} oraz konieczności zachowania znaczących obszarów leśnych w celu ograniczenia szybkości niekorzystnych zmian klimatycznych.

2) Intensyfikacja produkcji rolnej

Wskutek ograniczeń we wzroście podaży ziemi uprawnej, wzrost podaży żywności zależy w dużej mierze od wzrostu intensywności produkcji rolnej. W szczególności zaś w krajach rozwijających się celem powinno być zmniejszenie rozpiętości pomiędzy osiąganymi plonami. I tak na przykład obecnie średni plon ryżu z hektara w krajach rozwijających się wynosi 3,7 tony, ale średnia ta ukrywa znaczące rozbieżności w wielkości plonów (od 2 ton w niektórych krajach do 10 w innych); średnie zbiory kukurydzy wynoszą 3,8 tony z hektara, maskując rozpiętości idące od 1,6 tony do 7,9 tony z hektara.

Oczywiście trzeba pamiętać o tym, że wydajność produkcji rolnej zależy od klasy żyzności gleby. Wpływ nawadniania i stosowania lepszych środków ochrony roślin na wydajność produkcji rolnej zależy od żyzności gleby, która na ogół nie podlega znaczącej modyfikacji.

Do niedawna najważniejszymi działaniami służącymi wzrostowi plonów było stosowanie nawozów sztucznych i środków ochrony roślin. Od końca lat 1970-tych kraje rozwijające się zwiększyły czterokrotnie ilość stosowanych nawozów tak, że w połowie lat 1990-tych zużywały średnio 62 kilograma nawozów na hektar ziemi uprawnej (w porównaniu z 90,8 kilograma w Polsce). Wciąż jest to kilkakrotnie mniej niż w krajach



wysokorozwiniętych (w tym wśród „piętnastki UE”). Inną metodą poprawy wydajności produkcji rolnej w krajach rozwijających się jest upowszechnienie stosowania środków ochrony roślin (pestycydów). Jednakże zastępowanie przez kraje rozwijające się tradycyjnych metod ochrony produkcji rolnej (takich jak wypalanie, płodozmian itp) przez stosowanie pestycydów (1/5 światowego zużycia w połowie lat 1990-tych) oraz insektycydów (połowa światowego zużycia) rodzi z kolei problemy z spełnieniem norm bezpiecznej żywności (o czym w dalszej części pracy) i grozi negatywnymi reperkusjami dla międzynarodowego handlu taką żywnością^v.

Od początku lat 1990-tych nadzieja na znaczący wzrost podaży żywności jest wiązana z postęпами w zastosowaniu biotechnologii^{vi}, w tym z modyfikacją gatunków uprawnych w celu ich adaptacji do lokalnych warunków uprawy oraz z genetyczną modyfikacją uodporniającą rośliny i zwierzęta przed chorobami. W 1999 roku żywność genetycznie modyfikowaną produkowano na 3,4% światowej powierzchni uprawnej (około 40 milionów hektarów). Obszar ten rośnie bardzo szybko, gdyż jeszcze w 1996 roku żywność genetycznie modyfikowana zajmowała 3 miliony ziemi uprawnej^{vii}. Chociaż Bank Światowy ocenia, że zastosowanie transgenicznych technologii produkcji żywności może zwiększyć produkcję ryżu w Azji od 10 do 25%^{viii}, to zastosowanie biotechnologii budzi wiele obaw o odległe skutki stosowania takich odmian dla konsumentów i dla środowiska naturalnego. Natężenie tych obaw jest zróżnicowane: są one najmniejsze w Ameryce Północnej i Południowej oraz ubogich krajach Azji^{ix}, a największe w krajach Unii Europejskiej i zamożniejszych krajach Azji. Różnice w postrzeganiu zagrożeń płynących ze spożycia żywności modyfikowanej genetycznie mogą prowadzić (o ile okażą się trwałe) do segmentacji międzynarodowego handlu żywnością, oraz do tego, że każdy z gatunków będzie produkowany w dwóch odmianach (genetycznie modyfikowanej i nie-modyfikowanej) przeznaczonych na różne rynki. Współistnienie dwóch trudnych do rozróżnienia odmian tego samego gatunku będzie wiązać się koniecznością regulacji ich produkcji i handlu, w tym certyfikacji produkcji i identyfikacji w kolejnych fazach obrotu gospodarczego (problemy te omawiam w dalszej części pracy).

II. Regulacje bezpieczeństwa żywności a międzynarodowy handel żywnością

Chociaż rozmowy dotyczące liberalizacji handlu międzynarodowego trwały w ramach GATT od 1947, aż do zakończenia w roku 1993 Rundy Urugwajskiej tych negocjacji uczestnicy tych rozmów nie podejmowali zobowiązań do liberalizacji handlu żywnością. Na skutek zobowiązań podjętych w 1993 roku do końca 2000 roku sygnatariusze GATT zmniejszyli cła na produkty żywnościowe średnio o 37%^x. Oczekuje się, że trwająca od 2001 roku kolejna runda negocjacji w sprawie liberalizacji handlu międzynarodowego rozpoczęta w Doha przyniesie dalszą obniżkę średnich taryf importowych. Wobec malejących stawek celnych rozwój światowego handlu żywnością coraz bardziej będzie zależeć od rozwiązania problemów z tzw. technicznymi barierami dla handlu,^{xi} w tym kwestii zapewnienia bezpieczeństwa żywności. Temu zagadnieniu zostanie poświęcona następną część artykułu.

A) Dynamika międzynarodowego handlu żywnością

Międzynarodowa wymiana żywności sięga 10% światowej produkcji żywności, lecz w grupie krajów OECD penetracja importu w 2000 roku wynosiła 20% (oznacza to znaczny wzrost z poziomu 7% w 1992 roku): lata 1990-te były okresem wzrostu międzynarodowej wymiany żywności, a wzrost ten był generowany głównie przez wzrost wymiany żywności pomiędzy krajami wysoko rozwiniętymi.



Tabela 3

Produkcja globalna i udział eksportu w głównych grupach żywności

Typ żywności	Globalna produkcja (w milionach ton)	Relacja wielkości eksportu do wielkości całkowitej produkcji (w %)	
	Średnia 1996-98	Średnia 1961-63	Średnia 1996-98
Zboża	1891	10	14
Cukier	1505	<1	<1
Warzywa	608	3	6
Owoce	432	9	19
Przyprawy	5	12	22
Mleko i produkty mleczne	549	5	12
Mięso	251	6	9
Ryby	120	31	35
Drób	58	3	12
Tłuszcze zwierzęce	30	19	23

Zródło: FAOSTAT, Commodity Balances

W skali świata eksporterami netto żywności są kraje rozwinięte. Choć jeszcze w 1994 roku import żywności przez kraje wysoko rozwinięte stanowił 72,5% światowego importu żywności, to wielkość ta będzie maleć, gdyż można oczekiwać, że w związku z rozbieżnością pomiędzy dynamiką demograficzną a podażą żywności udział penetracji importu w konsumpcji żywności w krajach rozwijających się będzie szybko wzrastał. I tak na przykład o ile jeszcze w latach 1960-tych kraje rozwijające się produkowały zboże w ilości zaspokajającej 97% ich potrzeb konsumpcyjnych, to w końcu lat 1990-tych wskaźnik ten spadł do 91%, a około 2010 roku może wynieść 89%.

B) Problemy regulacji bezpieczeństwa żywności w handlu międzynarodowym

Harmonizacja regulacji bezpieczeństwa żywności staje się koniecznym warunkiem rozwoju międzynarodowego handlu żywnością^{xii}. Harmonizacja ta może przybrać formę ustanowienia wspólnych, pełnych lub minimalnych, międzynarodowych standardów bezpieczeństwa żywności lub stworzenia procedur wzajemnego uznawania rozbieżnych standardów.

Współpraca międzynarodowa w zakresie ustanawiania standardów bezpieczeństwa żywności zaczyna się na poziomie poszukiwania naukowych dowodów świadczących o istnieniu (lub nie-istnieniu) ryzyka związanego z konsumpcją danej żywności. W tej

fazie współpraca międzynarodowa jest współpracą implicite, gdyż standardy nauki są standardami uniwersalnymi, a teorie i dowody naukowe są (lub nie są) ważne niezależnie od lokalizacji danego laboratorium. W praktyce jednakże, wobec niepewności dowodów naukowych, nawet ta faza stwarza możliwość sporów o możliwe skutki stosowania pewnych technologii produkcyjnych czy materiałów^{xiii}.

Zgoda co do istnienia ryzyka dla zdrowia nie musi implikować konieczności tworzenia i wprowadzania publicznych regulacji chroniących konsumentów, o ile istnieją bodźce dla producentów żywności do produkcji i dystrybucji bezpiecznej żywności, a sami konsumenci są dobrze poinformowani o skutkach spożywania danego rodzaju żywności^{xiv}. Często warunki te są jednak niespełnione i regulacja publiczna ustanawiająca standardy bezpieczeństwa żywności staje się niezbędna.

Regulacje bezpieczeństwa żywności mogą przybierać formy regulacji określających standardy wynikowe (jak na przykład zmniejszenie liczby zakażeń bakterią Salmonella enteritidis o 15%), standardy określające dozwolone sposoby produkcji (na przykład minimalne temperatury przy smażeniu lub gotowaniu żywności) lub standardy produktowe, czyli obowiązkowe cechy, które musi spełniać dany produkt.

Standardy wynikowe są standardami dającymi producentom największą elastyczność w doborze metod produkcji, spełnianie standardów produktowych jest z kolei



najłatwiejsze do kontroli. W przypadku standardów produkcji kontrola jest możliwa poprzez tworzenie metodologii kontroli w rodzaju Analizy Zagrożeń w Krytycznych Punktach (HACCP- Hazard Analysis Critical Control Point) lub standardów ISO.

Regulacje określające standardy bezpieczeństwa żywności mogą być tworzone (lub narzucane) przez organizacje międzynarodowe, mogą być kopiowane od krajów będących liderami regulacyjnymi, mogą też być ustanawiane autonomicznie przez poszczególne państwa.

Autonomiczne ustanawianie regulacji stwarza ryzyko konfliktów, co do (patrz Tabela 4) zakresu, poziomu i dyskryminacyjności przyjmowanych standardów. Istnienie standardów międzynarodowych rodzi potencjalne konflikty, co do rygorystyczności ich wdrażania.

Tabela 4

Standardy bezpieczeństwa żywności jako źródło konfliktów międzynarodowych

Standardy międzynarodowe			Standardy krajowe		
Wynikowe (target)	Procesowe	Produktowe	Wynikowe (target)	Procesowe	Produktowe
Potencjalne konflikty implementacyjne			Potencjalne konflikty, co do zakresu, poziomu i dyskryminacyjnych skutków standardów		

Zródło: Opracowanie własne

C) Typy konfliktów międzynarodowych związanych z rozbieżnością standardów bezpieczeństwa i jakości żywności

Kwestie bezpieczeństwa żywności generują i będą generować konflikty międzynarodowe i spory handlowe. Poniżej zostaną krótko omówione najważniejszy typy konfliktogennych problemów.

1) *Problem kontroli sanitarnych i weterynaryjnych* – Istnienie rozbieżnych standardów kontroli sanitarnej i weterynaryjnej może wpływać na możliwości eksportu żywności. Artykuł 10 Protokołu SPS (wymogi sanitarne i fitosanitarne - *Sanitary and Phytosanitary Requirements*) Światowej Organizacji Handlu (WTO) zaleca, ażeby ustanawiane standardy bezpieczeństwa żywności opierały się na dowodach naukowych, lecz dopuszcza także, aby uwzględniały one specjalne potrzeby krajów rozwijających się, a w szczególności preferencje ich obywateli, poziom dochodów oraz słonność do płacenia za zmniejszenie ryzyka chorób będących skutkiem spożywania żywności o niskiej jakości. Zapis ten nie wyklucza sytuacji, w której z jednej strony kraj taki jak India składa skargę do WTO, że ostre wymogi sanitarne Unii Europejskiej niesprawiedliwie blokują eksport żywności na ten rynek, a organizacje konsumenckie w krajach wysoko rozwiniętych, z drugiej strony, zalecają bojkot żywności importowanej z krajów o niskich standardach żywności;

2) *Problem stosowania zasady ostrożności (precautionary principle)* – Wiele krajów wprowadziło do swojego ustawodawstwa zasadę ostrożności (początkowo rozwiniętą w Niemczech jako *Vorsorgeprinzip* w stosunku do ochrony środowiska). Zasada ta zaleca interwencję państwa w sytuacjach, gdy istnieje zagrożenie powstania znaczącej szkody dla środowiska lub zdrowia publicznego, choć prawdopodobieństwo tego zagrożenia nie jest dokładnie znane. Zasada ostrożności zapisana została w art. 5.7 Protokołu SPS, jednakże zasada ta nie dostarcza precyzyjnych wskazówek, co do jej stosowania^{xv}. Oznacza to, że odwołując się do tej zasady państwa mogą prowadzić działania, które mają dyskryminacyjny charakter (jeśli nie w intencjach, to w swoich praktycznych skutkach). I tak na przykład w 1997 roku Stany Zjednoczone wprowadziły ograniczenia importu wołowiny z krajów Unii Europejskiej powołując się na, wynikającą z zasady ostrożności, możliwość przeciwdziałania importowi produktów, których spożycie wiązałoby się z ryzykiem zachorowania na chorobę Creutzfeldta-Jacoba (popularnie zwaną chorobą "wściekłych krów"). Rozbieżność interpretacji tej zasady oraz rozbieżność w sposobach jej stosowania jest oczywistym podłożem międzynarodowych sporów handlowych.

3) *Problem określania dopuszczalnej zawartości szkodliwych substancji chemicznych* – Pomimo uniwersalności wiedzy biochemicznej, standardy dopuszczalnej zawartości substancji chemicznych, w tym chemicznych środków ochrony roślin, różnią się



między krajami^{xvi}. Skutkiem istnienia tych różnic są bariery dla międzynarodowego handlu produktami zawierającymi takie substancje. Regulacje określające dopuszczalne dawki zawartości mogą działać dyskryminująco nawet wtedy, gdy są jednolicie stosowane w stosunku do krajowych i importowanych produktów. Przykładem takiej sytuacji jest kwestia stosowania środka grzybobójczego procymidonu dla ochrony winnej latorośli. Grzyb, przeciwko któremu procymidon jest skuteczny nie występuje w winnicach Kalifornii, amerykańskie ustawodawstwo zakazuje jednak stosowania procymidonu w każdej ilości - nawet w dawkach nie zagrażających zdrowiu człowieka. Producenci win, którzy stosują procymidon nie mogą jednak eksportować swoich win do Stanów Zjednoczonych. Powyższy przykład wiąże się z kwestią restrykcyjności i małej elastyczności standardów. I tak na przykład częścią amerykańskiego ustawodawstwa służącego bezpieczeństwu żywności jest od 1958 roku tzw. klauzula Delaney, zgodnie z którą żywność nie może zawierać żadnych dodatków substancji, które są rakotwórcze. Klauzula Delaney, choć wydawać by się mogła uosobieniem zasady przestrogi, rodzi dwa typy problemów. Po pierwsze, postęp technologiczny sprawia, że obecnie wykrywane są znacznie mniejsze partycykły zanieczyszczających substancji. O ile pod koniec lat 1950-tych urządzenia analityczne pozwalały na wykrycie zanieczyszczeń w minimalnej wysokości jednego mikrograma (jedna część na milion), to obecnie dostępna aparatura umożliwia wykrycie zanieczyszczeń mierzonych w nanogramach (jedna część na miliard) lub nawet w picogramach (jedna część na bilion)^{xvii}. Klauzula ogranicza więc stosowanie środka, nawet wtedy gdy prowadzi on do niegroźnych dla zdrowia zanieczyszczeń. Po drugie, dany środek chemiczny jest stosowany ze względu na korzyści, które przynosi w zwiększaniu czy ochronie plonów. Negatywne skutki jego stosowania powinny więc być analizowane w kontekście skutków pozytywnych. Klauzula Delaney jednak zabrania tego, dlatego też amerykańska agencja zajmująca się ochroną (FDA – Food and Drug Administration) przeforsowała w 1996 roku modyfikację klauzuli Delaney, która obecnie dopuszcza wyjątki od jej obowiązywania.

- 4) *Problem niepewności, co do odległych skutków spożycia żywności* – Od ponad 10 lat trwa spór pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a krajami Unii Europejskiej o dopuszczalność stosowania hormonów wzrostu w hodowli bydła. Ustawodawstwo UE zakazuje stosowania takich środków, co jest odczytywane przez administrację Stanów Zjednoczonych jako działanie ograniczające import z krajów trzecich. Stany Zjednoczone rozpoczęły więc spór w ramach procedur Światowej Organizacji Handlu domagając się uznania regulacji UE jako nie uzasadnionego działania dyskryminującego i wydania nakazu jego zaprzestania. W analizie panelu decyzyjnego WTO regulacja UE została zinterpretowana jako działania nie mające wystarczającej podstawy naukowej, to znaczy, że przedstawiciele UE nie potrafili dowieść istnienia negatywnych skutków stosowania hormonów wzrostu dla zdrowia ludzi. "Brak naukowych dowodów istnienia" szkodliwych skutków został jednak przeciwstawiony "brakowi naukowych dowodów nieistnienia szkodliwych skutków" i przekonaniu, uprawnionemu przez zapisy protokołu SPS WTO, że czynniki takie jak reakcje konsumentów czy opinii publicznej i inne względy społeczne powinny być brane pod uwagę przy określaniu dopuszczalności regulacji na równi z dowodami naukowymi.
- 5) *Problem niezgodności procedur kontrolnych funkcjonujących w przedsiębiorstwach i na poziomie gałęzi przetwórstwa żywności* – Bezpieczeństwo żywności może być kontrolowane albo poprzez kontrolę produktu finalnego zanim trafi on w ręce konsumenta, albo poprzez kontrolę procesu produkcji. Nie są to wprawdzie dwa wykluczające się sposoby kontroli, ale wysoka jakość procedur kontroli procesu produkcji zmniejsza koszty kontroli finalnej lub nawet czyni ją zbędną. Jedną z procedur kontroli jakości jest metoda Analizy Zagrożeń w Krytycznych Punktach (HACCP- Hazard Analysis Critical Control Point)^{xviii}. HACCP formułuje jednakże tylko ogólne zasady zapewnienia bezpieczeństwa żywności, konkretne, rzec by można narodowe odmiany systemu HACCP mogą się między sobą różnić i stanowić bariery dla międzynarodowego handlu żywnością. Dyskryminująco mogą oddziaływać także systemy kontroli bezpieczeństwa żywności ustanawiane przez wielkie przedsiębiorstwa, w tym



głównie korporacje ponadnarodowe, które ujednolicają wymagania, co do standardów bezpieczeństwa żywności w obrębie własnych sieci dostawców i odbiorców. Niekiedy uważa się, że głównym źródłem "popytu na zmniejszenie regulacyjnej różnorodności" są przedsiębiorstwa ponadnarodowe^{xix}. Zgodnie z tym rozumowaniem przedsiębiorstwa działające na wielu narodowych rynkach są zainteresowaniem zmniejszeniem kosztów związanych z koniecznością dostosowywania się do różniących się regulacji. Rozumowaniu takiemu można przeciwstawić wskazanie, że istnienie regulacji różniących się stopniem restrykcyjności umożliwia korporacjom ponadnarodowym "arbitraż regulacyjny", czyli wykorzystywanie różnic regulacyjnych dla własnych korzyści lub wywieranie nacisku w celu liberalizującej reregulacji. Istnienie standardów bezpieczeństwa żywności wprowadzanych przez same przedsiębiorstwa jest zjawiskiem pozytywnym, przyjmuje się, że przedsiębiorstwa tworzą autoregulacje najlepiej dostosowane do warunków funkcjonowania i w pełni wykorzystujące lokalne informacje. Założenia te są jednakże kwestionowane przez grupy konsumenckie, które uznają autoregulacje za zbyt „permisywną” metodę obrony interesu publicznego i domagają się jednolitych regulacji publicznych, których przestrzeganie wsparte jest przez sankcję karną.

- 6) *Problem pogodzenia ochrony autentyczności produktów z korzyściami z ich rozpowszechniania* – Od wielu lat przedmiotem sporów pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a krajami Unii Europejskiej są kwestie ochrony autentyczności produktów i ochrony regionalnego charakteru ich produkcji. Unia Europejska rozwija więc regulacje chroniące regionalne nazwy produktów w celu potwierdzania ich autentyczności, a także ochrony ich producentów. Przykładami takich regulacji są regulacje odnoszące się do używania nazw regionalnych win takich jak Bordeaux, Chianti czy Porto. Autentyczność jest definiowana jako samoistna cecha produktu i jest traktowana odrębnie od innych zwykłych „jakościowych” cech produktu. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawstwo takie ma charakter dyskryminacyjny, i, w przeciwieństwie do ochrony patentowej, wiąże produkt lub sposób produkcji, z danym regionem na zawsze.

Przedstawione powyżej implikacje regulacji bezpieczeństwa żywności rodzą międzynarodowe konflikty redystrybucyjne o wymiernych skutkach dla uczestniczących w nich stron. I tak na przykład John S. Wilson i Tsunehiro Otsuki^{xx} przeprowadzili analizę wpływu różnic w ilości dopuszczalnej zawartości pozostałości środków ochrony roślin w bananach i stwierdzili, że ostrzejsze wymogi UE w stosunku do dopuszczalnej zawartości środków zawierających chlorpyrifos^{xxi} powodują spadek eksportu bananów z krajów Ameryki Łacińskiej, Azji i Afryki do krajów UE o 14,8 procenta i przynoszą tym krajom straty w postaci utraconych wpływów z eksportu równe 5,3 miliarda dolarów w skali rocznej. Skutki zaostrzonych standardów dla eksportu z pewnej grupy krajów są oczywiście tylko jedną stroną równania; drugą stroną jest ocena zasadności podwyższania standardów z poziomu 2 ppm sugerowanego przez międzynarodowy organ standaryzacyjny (Codex Alimentarius), do poziomu 0.05 ppm. W szczególności powstaje konieczność oceny czy korzyści w postaci zmniejszonego ryzyka zachorowań nie powodują nadmiernych kosztów w postaci utraty dostępu do tańszej żywności.

Przykład bananów pokazuje, że dopuszczalna pozostałość środków ochrony roślin^{xxii} rodzi problemy dla handlu międzynarodowego, gdyż a) nie istnieją w tym zakresie powszechnie obowiązujące standardy międzynarodowe, kraje UE prowadzą od 1993 roku swoją politykę harmonizacji wymogów, a Stany Zjednoczone czynią to także na swój użytek, b) kraje rozwijające się, w tym szczególnie kraje najbardziej zagrożone z obszarów Afryki Subsaharyjskiej, powszechnie stosują środki ochrony roślin o najgorszej jakości, a Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) szacuje, że 30% pestycydów używanych w krajach rozwijających się nie spełnia minimalnych wymogów bezpieczeństwa dla zdrowia^{xxiii}.

Zakończenie

Rozwój międzynarodowego handlu żywnością w coraz większym stopniu zależy od rozwiązania kwestii bezpieczeństwa żywności. Problem zapewnienia bezpieczeństwa żywności na lokalnych i regionalnych rynkach nie jest oczywiście całkowicie nowy, gdyż występował już w przeszłości na przykład w wielonarodowych imperiach, a Cesarstwo Austro-Węgierskie próbowało go rozwiązać tworząc w latach 1897-1911 swój własny *Codex Alimentarius Austriacus*^{xxiv}.



Współcześnie jednak i skala problemu (w związku z intensyfikacją kontaktów gospodarczych), i jego zasięg (w związku z globalizacją gospodarczą) są znacznie większe. Istnieje już szereg międzynarodowych instytucji, które podejmują wysiłki w celu międzynarodowej koordynacji i harmonizacji standardów bezpieczeństwa żywności^{xxv}. Jednakże istniejące instytucje nie posiadają odpowiednich uprawnień do tworzenia i egzekwowania uprawnień i polityk służących wzrostowi bezpieczeństwa żywności i zmniejszaniu liczby i intensywności międzynarodowych sporów dotyczących żywności.

Istnienie rozbieżności pomiędzy transnarodowością problemów bezpieczeństwa żywności a dominacją narodowych uprawnień w zakresie kontroli bezpieczeństwa żywności wymaga koordynacji (i harmonizacji) działań regulacyjnych. Koordynację tę można zapewnić na wiele sposobów. I tak na przykład można postulować stworzenie Światowego Urzędu do Spraw Bezpieczeństwa Żywności (lub wyposażenie organizacji Codex Alimentarius w nowe uprawnienia i środki). Można także uznać, że problemy te muszą najpierw być rozwiązywane regionalnie (w obrębie UE, w strefie NAFTA lub a Azji), a regionalne bloki handlowe będą między sobą uzgadniać (lub uznawać) ustanawiane normy (także i w tym przypadku potrzebne byłoby ponadregionalne forum dla dokonywania uzgodnień). Niezależnie od konkretnej formy instytucjonalnej, w której współpraca będzie się odbywać, pewne jest to, że bez międzynarodowego konsensusu i kooperacji w zakresie bezpieczeństwa żywności zagrożony będzie i międzynarodowy handel żywnością, i bezpieczeństwo żywnościowe wielu obszarów świata.

ⁱ W związku z odłożonym w czasie, lecz nieuchronnym wyczerpaniem się odnawialnej energii pojawiają się propozycje zastąpienia ropopochodnych paliw płynnych wodorem (zob. głośna książka Jeremyego Rifkina, *The hydrogen economy: the creation of the world-wide energy web and the redistribution of power on earth*, J P Tarcher Putnam 2002.

ⁱⁱ Udział wydatków na żywność w krajach OECD waha się w granicach 15-18% (np. Japonia 19% w 1995 roku, Wielka Brytania 18% w 1994 roku, lecz w latach 2005-2010 udziały te w obu krajach spadną do odpowiednio 14-15%).

ⁱⁱⁱ Zob. min. George Ritzer, *Explorations in the sociology of consumption: fast food, credit cards and casinos*, Londyn, Thousand Oaks, SAGE, 2001

^{iv} Szacuje się, że obecnie na jednego mieszkańca krajów rozwijających się przypada 0,03 hektara powierzchni zabudowanej i infrastruktury technicznej (jak np. drog). Jak łatwo obliczyć wzrost liczby ludności o 3 miliardy wiąże się z zajęciem dla siedlisk ludzkich dodatkowych 90 milionów hektarów. Część z tej nowej powierzchni będzie pochodzić z przekwalifikowania ziemi uprawnej.

^v Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) ocenia, że każdego roku zdarza się 25 milionów zatruc pozostałościami pestycydów i 20

tysięcy niezamierzonych przypadków śmierci (głównie a krajach rozwijających się). O ile kraje rozwinięte zużywają 80% pestycydów, to 99% zatruc zdarza się w krajach rozwijających się, gdzie standardy regulacyjne i edukacja rolników są najsłabsze. W odpowiedzi na ten problem Rada FAO przyjęła 4 listopada 2002 roku projekt „*International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides*”, którego stosowanie przez rządy i przedsiębiorstwa może ograniczyć ryzyko dla zdrowia wynikające ze stosowania pestycydów w krajach rozwijających się.

^{vi} Produktem stosowania biotechnologii jest żywność określaną mianem żywności modyfikowanej genetycznie lub żywności transgenicznej.

^{vii} Zob. Ch. Pohl Nielsen, S. Robinson, *Genetic Engineering and Trade: Panacea or Dilemma for Developing Countries*; w *World Development*, nr 8/2001.

^{viii} C. James i A. Krattiger (1999), *Biotechnology for developing country agriculture: Problems and opportunities: Focus 2: A 2002 vision for food agriculture and the environment*, International Food Policy Research Institute, Washington.

^{ix} Stany Zjednoczone, Kanada, Argentyna i Chiny są największymi producentami żywności modyfikowanej genetycznie.

^x Zob. S. Henson, R. Loader, (2001) *Barriers to Agricultural Exports from Developing Countries: The Role of Sanitary and Phytosanitary Requirements*, w *World Development*, nr 1/2001.

^{xi} „Istnieją dwa rodzaje technicznych barier dla handlu: są to techniczne regulacje narzucone przez rządy, głównie w celu ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i środowiska naturalnego oraz nie-regulacyjne bariery narzucane przez grupy przemysłowe, stowarzyszenia, instytucje ubezpieczeniowe lub przez nie-obowiązkowe zalecenia rządowe lub wskazówki dla konsumentów” w *Technical Barriers to Trade, The Single Market Review*, subseries III, vol. 1, s. 1, Kogan Page 1998.

^{xii} „Kwestie regulacyjne wiążące się z ochroną środowiska i bezpieczeństwem żywności bez wątpienia zyskują na znaczeniu w najbliższych latach. Istnieje ryzyko, że rygorystyczne regulacje w tych dziedzinach, wprowadzane pod naciskiem opinii publicznej lub grup interesu, mogą zostać nadużyte w celach protekcyjnych oraz mogą mieć negatywny wpływ na produkcję oraz innowacje” [Reza Lahidji, Wolfgang Michalski and Barrie Stevens, *The Future of Food: An overview of trends and key issues*, w *The Future of Food. Long-term Prospects for the Agro-food Sector*, OECD, Paris 1998, s. 11]

^{xiii} Sytuację tę ilustruje przypadek sporów o konsekwencje produkowania i spożywania transgenicznej żywności pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a krajami UE.

^{xiv} Analizę warunków, w których regulacja publiczna jest niezbędna zawiera praca W. Kip Viscusi, *Rational Risk Policy*, Clarendon Press, 1998.

^{xv} Kenneth Calman and Denis Smith, *Works in Theory but not in Practice? The Role of the Precautionary Principles in Public Health Policy*, w *Public Administration*, vol. 79, no. 1, 2001, s. 185-204.

^{xvi} Zob. J. V. Mazurek (1996), *The role of health risk assessment and cost-benefit analysis in environmental decision making in selected countries: an initial survey*, Discussion Paper nr 36, Resources for the Future, Washington, DC.

^{xvii} J. M. Antle (1995). *Choice and Efficiency in Food Safety Policy*, The AEI Press, Washington, s. 15.

^{xviii} System HACCP służy rozpoznania i kontroli zagrożeń, które mogą pojawić się w jakimkolwiek momencie procesu produkowania i składowania żywności, przy czym za zagrożenie jest uznawane wszystko to, co może przynieść szkodę konsumentowi. Zagrożenie jest rozpoznawane poprzez obserwację każdego etapu procesu produkowania żywności i stawianie pytania "co złego mogłoby się wydarzyć" i w efekcie dopuścić do wyprodukowania niebezpiecznej żywności. Następnie należy zdecydować, gdzie musi zostać ustanowiony nadzór i kontrola tego procesu, aby zlikwidować zagrożenie i uniknąć przez to komplikacji. Są to Kontrolne Punkty Krytyczne (Critical Control Points). Uważa się, że minimalny poziom bezpieczeństwa żywności zostanie osiągnięty przez skuteczne codzienne funkcjonowanie Kontrolnych Punktów Krytycznych. Wśród wielu prac poświęconych stosowaniu HACCP warto odnotować Sara Mortimore i Carol Wallacem, *HACCP*, Blackwell, 2001.

^{xix} Zob. min. G. Majone (red.) *Regulating Europe*, Routledge 1996.

^{xx} J. S. Wilson, T. Otsuki, *To Spray or Not to Spray: Pesticides, Banana Exports, and Food Safety*, Development Research Group, World Bank, March 2002.

^{xxi} Chlorpyrifos jest środkiem mogącym negatywnie oddziaływać na układ nerwowy powodując nudności, bóle klatki piersiowej,



problemy z oddychaniem, a przy wysokim stopniu zatrucia także paraliż i śmierć.

^{xxii} Standard ten jest określany poprzez wskaźnik maksymalnego poziomu zawartości mierzony w mg/kg.

^{xxiii} WHO (2001).FAO/WHO: Amount of Poor-Quality Pesticides Sold in Developing Countries Alarmingly High, *Press Release WHO-04*, February 1, 2001, Geneva. <http://www.who.int/inf-pr-2001-04.html/>

^{xxiv} Zob. <http://www.aeiou.at/aeiou.encyclop.c/c580392.htm>

^{xxv} Wystarczy wymienić w kolejności powstawania: Office international des epizooties (1924), zajmujący się tworzeniem dobrowolnych standardów w zakresie zakaźnych chorób zwierzęcych; International Plant Protection Convention (1952), opracowujący dobrowolne standardy w zakresie ochrony zdrowia roślin; Codex Alimentarius (1962), organizacja opracowująca standardy dotyczące etykietowania żywności i bezpieczeństwa żywności. Poza tym szereg inicjatyw w tym zakresie podejmowało OECD, a w 2001 roku Unia Europejska stworzyła wyspecjalizowaną agencję (European Food Safety Authority) zajmującą się koordynacją krajowych standardów i działań w zakresie bezpieczeństwa żywności.