

Aleksandra Kowalska

Problematyka oszustw żywnościowych w przepisach prawa i standardach branżowych

Problem fałszowania żywności istnieje od zarania dziejów. Już w starożytności rozcieńczano piwo wodą a szafran mieszano z barwionymi otrębami zbożowymi, o czym nie informowano konsumentów.

Od początku oszustwa w branży spożywczej były najczęściej umotywowane ekonomicznie [Sawicki, 2009; Kowalczyk 2014]. Główną ich ofiarą był zwykle konsument, którego bezpieczeństwo ekonomiczne, a nieraz i bezpieczeństwo zdrowotne były zagrożone. Liczne działania służące ochronie konsumenta, podejmowane na szczeblu krajowym, unijnym i ogólnosiwiatowym przynoszą niewątpliwie pozytywne skutki (m.in. stanowienie przepisów prawa żywnościowego, działania organów urzędowej kontroli żywności, rozwój systemów wczesnego ostrzegania, rozwój systemowego zarządzania obroną żywności). Niemniej jednak, postępująca globalizacja i liberalizacja handlu, wydłużające się i coraz bardziej złożone łańcuchy dostaw, zwiększająca się anonimowość rynku i zmniejszająca się transparentność kontaktów handlowych, rosnąca popularność sklepów dyskontowych stosujących politykę niskich cen, przy jednoczesnym rozwieraniu się nożyc między ludnością o najniższych dochodach a najbogatszym „1%” [Kowalczyk, 2016 b], coraz bardziej wysublimowane i coraz trudniejsze do

wykrycia metody fałszowania żywności sprawiają, że coraz trudniejsza staje się prewencja, walka i łagodzenie skutków oszustw żywnościowych.

Działania służące ochronie konsumenta i obronie żywności przed celowym zanieczyszczeniem i/lub skażeniem to nie tylko działania twarde polegające na tworzeniu prawa, zwiększaniu skuteczności instytucji kontroli żywności, proponowaniu kolejnych rozwiązań systemowych i doskonaleniu istniejących systemów, skracaniu łańcucha dostaw itp., ale także działania miękkie [Kowalczyk, 2016 a]. Wśród nich można wspomnieć o edukacji konsumentów w różnych przedziałach wiekowych, przy wykorzystaniu nowoczesnych instrumentów marketingu społecznego, o promocji żywności lokalnej, o poparciu dla ruchów konsumenckich itd. Działania miękkie są w zdecydowanej mniejszości, jednak podniesienie świadomości konsumentów w obszarze oszustw żywnościowych prawdopodobnie zdyscyplinowałoby dodatkowo przedsiębiorców z branży spożywczej.

Praca ma charakter przeglądowy. Jej celem jest konceptualizacja pojęcia oszustwa żywnościowego i fałszowania żywności oraz przedstawienie i próba oceny wiodących działań twardych podejmowanych na rzecz obrony żywności w Polsce i na świecie. Do realizacji postawionego

celu przeprowadzono krytyczny przegląd literatury przedmiotu oraz aktów prawa żywnościowego.

Oszustwa żywnościowe w literaturze przedmiotu

W swojej pracy z 2011 r., J. Spink i D.C. Moyer podkreślają, że oszustwo żywnościowe (*food fraud*) jest działaniem intencjonalnym, którego przesłanką jest chęć zwiększenia zysku ekonomicznego. W artykule z 2017 r. autorstwa D.C. Moyera, J.W. DeVriesa i J. Spinka, poświęconego ekonomiczemu incydentowi oszustwa żywnościowego, sformułowano definicję, że takie praktyki (*food fraud*) to niezgodne z prawem oszustwo umotywowane chęcią zwiększenia zysku ekonomicznego przy użyciu środka spożywczego. Nieco węższy zakres znaczeniowy ma pojęcie fałszerstwa umotywowanego względami ekonomicznymi (*Economically Motivated Adulteration of Food* – EMA). EMA zostało zdefiniowane przez Administrację ds. Żywności i Leków (Food and Drug Administration – FDA) w USA, jako nieuczciwa (oszukańcza) umyślna podmiana lub dodanie składników do żywności w celu pozornego zwiększenia jej wartości lub zredukowania kosztu jej produkcji, umotywowana chęcią zwiększenia zysku ekonomicznego [Johnson, 2014]. J. Spink jest liderem globalnej kampanii służącej prewencji przeciw oszustwom żywnościowym na świecie, zainicjowanej na Uniwersytecie Stanowym w Michigan (Food Fraud Initiative at Michigan State University) i autorem licznych prac z tego zakresu. Szkoła J. Spinka ma swój wkład przy stanowieniu prawa i opracowywaniu standardów na całym świecie. Komisja Europejska (KE), odwołując się do szkoły J. Spinka, wyróżnia 4 kryteria operacyjne dla oszustw żywnościowych, tj.: łamanie przepisów prawa żywnościowego UE, umyślność, chęć osiągnięcia zysku ekonomicznego oraz wprowadzanie konsumenta w błąd. J. Spink i D.C. Moyer [2011]

twierdzą, że w holistycznej perspektywie oszustwa żywnościowe (*food fraud*) obejmują takie działania, jak:

- *adulteration* – fałszowanie żywności, w tym obniżanie jej jakości poprzez podmianę składników, rozcieńczanie, zanieczyszczanie domieszkami, ukrywanie składników itd. i nie informowanie o tym konsumenta (oszustwo ze względu na wykaz składników),
- *tampering* – manipulacja, np. poprzez nieuprawnioną zmianę kodu daty czy ponowne napełnienie pojemnika (niezgodna z prawdą informacja na opakowaniu),
- *theft* – dystrybucja żywności pochodzącej z kradzieży dokonanej podczas załadunku, w miejscu sprzedaży, przez pracownika itd.,
- *diversion* – oszustwa typu działania w szarej strefie, handel paralelny itd. (np. sprzedaż żywności na rynkach, na które nie miały one trafić),
- *unauthorized production* – nieautoryzowana produkcja,
- *simulation / counterfeiting* – podrabianie produktów żywnościowych polegające m.in. na naruszaniu własności intelektualnej; *simulation* – podrobiony (nielegalny) produkt żywnościowy jest tak opracowany, by wyglądać jak produkt oryginalny (legalny), ale nie być wierną jego kopią, *counterfeit* – replika właściwego (legalnego) produktu przy uwzględnieniu wszystkich jego cech wraz z opakowaniem.

Wszystkie rodzaje oszustw żywnościowych są zagrożeniem dla zdrowia publicznego, a skutki ich występowania są wielowymiarowe. Konsekwencje oszustw żywnościowych mają charakter polityczny, ekonomiczny, społeczny, psychologiczny, legislacyjny, zdrowotny itd. Trudno oszacować ile kosztują oszustwa żywnościowe światową gospodarkę, zwłaszcza, że wiele z nich nigdy nie wyszło na jaw. J. Spink twierdzi, że z uwa-

gi na popełniane oszustwa żywnościowe branża spożywcza ponosi straty rzędu 40 miliardów dolarów rocznie. Zapobieganie i walka z oszustwami żywnościowymi jest wspólną sprawą rządów, organizacji non-profit, przedsiębiorców i konsumentów. Zmniejszenie skali oszustw żywnościowych powinno przełożyć się na zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw i zmniejszenie wydatków społeczeństwa na żywność. Zafalszowywanie żywności przez jednego producenta ma wpływ na wynik ekonomiczny innych wytwórców zaangażowanych w produkcję podobnych wyrobów [Targoński, Stój, 2005]. Utrata zaufania w stosunku do producenta i jego marki, produktu i jego wizerunku czy miejsca sprzedaży, determinuje wybory konsumenta w przyszłości i wpływa na cały rynek i jego otoczenie. Skutki oszustw i skandali żywnościowych, a także aktów terroryzmu żywnościowego są odczuwalne przez państwo, które musi ponieść nieprzewidziane wydatki z budżetu (związane m.in. z dodatkowymi testami wykonywanymi przez jednostki urzędowej kontroli żywności, z kwarantanną, leczeniem, w tym hospitalizacją poszkodowanych). Konsument jest najsłabszym ogniwem w łańcuchu dostaw. Na ogół nie jest on w stanie samodzielnie wykryć fałszerstwa, a to jego bezpieczeństwo zdrowotne i ekonomiczne jest zwłaszcza zagrożone. Dlatego też, obowiązkiem każdego państwa jest ochrona konsumenta. Ważne by uświadomić sobie, że priorytetem powinno być zapobieganie oszustwom żywnościowym oraz redukcja/eliminacja podatności na oszustwa. Na drugim miejscu znajdują się dopiero takie działania, jak:

- wykrywanie zafalszowań, w co zaangażowane są zwłaszcza instytucje urzędowej kontroli żywności,
- upublicznianie informacji na temat wykrytych fałszerstw artykułów rolno-spożywczych (np. w Polsce na stronie Inspekcji Jakości Handlowej

Artykułów Rolno-Spożywczych, czy za pomocą systemu Rapid Alert System for Food and Feed – RASFF, Systemu Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznych Produktach Żywnościowych i Środkach Żywnościowych i Środkach Żywnościowych,

- identyfikacja fałszujących, karanie ich w drodze postępowania administracyjnego, karnego i/lub cywilnego,
- zakaz wprowadzania do obrotu produktów zafalszowanych, wycofywanie produktów zafalszowanych z rynku i odpowiednie ich zagospodarowanie, kontrola graniczna.

Zanim jednak podjęte zostaną działania zaradcze, przeprowadzona powinna być dogłębna analiza ryzyka związanego z żywnością. Modele zależności w obszarze ryzyka związanego z żywnością Food Risk Matrix (macierz ryzyka żywności) oraz Food Protection Risk Matrix (macierz ochrony żywności), zostały skonstruowane przez J. Spinka i D.C. Moyera [2011]. S. Kowalczyk [2016 b] proponuje autorski model JOOB, gdzie J oznacza jakość żywności, O – oszustwa żywnościowe, O – obronę żywności i B – bezpieczeństwo żywności. Z kolei J. Spink, D.C. Moyer i C. Speier-Pero [2016] opracowali Food Fraud Initial Screening Model. Problematyczną kwestią w analizie ryzyka związanego z żywnością jest zwłaszcza potwierdzenie intencjonalności działań wpływających na bezpieczeństwo zdrowotne i/lub bezpieczeństwo ekonomiczne konsumentów.

Falszowanie żywności w przepisach prawa

Przed zafalszowywaniem żywności ma chronić, po pierwsze – prawo żywnościowe, po drugie – kolejne inicjatywy podejmowane przez KE, naukowców i przedsiębiorców, w ramach których powstały już nowoczesne narzędzia służące prewencji i pomocne w walce z celowym zanieczyszczeniem czy skażeniem żywności.

Tablica 1 Definiowanie zafałszowanych środków spożywczych w przepisach polskiego prawa

Środek spożywczy zafałszowany (wg ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia)	Artykuł rolno-spożywczy zafałszowany (wg ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych)
<ul style="list-style-type: none"> • środek spożywczy, którego skład lub inne właściwości zostały zmienione, a konsument nie został o tym poinformowany w sposób określony w przepisach Rozporządzenia nr 1169/2011, • albo środek spożywczy, w którym zostały wprowadzone zmiany mające na celu ukrycie jego rzeczywistego składu lub innych właściwości. Środek spożywczy jest środkiem spożywczym zafałszowanym w szczególności jeżeli: <ul style="list-style-type: none"> • dodano do niego substancje zmieniające jego skład lub obniżające jego wartość odżywczą, • odjęto składnik lub zmniejszono zawartość jednego lub kilku składników decydujących o wartości odżywczej lub innej właściwości środka spożywczego, • dokonano zabiegów, które ukryły jego rzeczywisty skład lub nadały mu wygląd środka spożywczego o należytej jakości, • niezgodnie z prawdą podano jego nazwę, skład, datę lub miejsce produkcji, termin przydatności do spożycia lub datę minimalnej trwałości albo w inny sposób nieprawidłowo go oznakowano wpływając tymi działaniami na bezpieczeństwo środka spożywczego. 	<ul style="list-style-type: none"> • to produkt, którego skład jest niezgodny z przepisami dotyczącymi jakości handlowej poszczególnych artykułów rolno-spożywczych, • albo produkt, w którym zostały wprowadzone zmiany, w tym zmiany dotyczące oznakowania, mające na celu ukrycie jego rzeczywistego składu lub innych właściwości, jeżeli niezgodności te lub zmiany w istotny sposób naruszają interesy konsumentów, w szczególności jeżeli: <ul style="list-style-type: none"> • dokonano zabiegów, które zmieniły lub ukryły jego rzeczywisty skład lub nadały mu wygląd produktu zgodnego z przepisami dotyczącymi jakości handlowej, • w oznakowaniu podano nazwę niezgodną z przepisami dotyczącymi jakości handlowej poszczególnych artykułów rolno-spożywczych albo niezgodną z prawdą, • w oznakowaniu podano niezgodne z prawdą dane w zakresie składu, pochodzenia, terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości, zawartości netto lub klasy jakości handlowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

Ustawa o jakości handlowej [2000], Ustawa o bezpieczeństwie żywności [2006].

ności. W dokumencie o podstawowym znaczeniu dla stanowienia prawa żywnościowego UE w przyszłości, czyli w Rozporządzeniu (WE) nr 178/2002, w art. 8 powiedziane jest, że prawo żywnościowe ma na celu ochronę interesów konsumentów i powinno stanowić podstawę dokonywania przez konsumentów świadomego wyboru związanego ze spożywaną przez nich żywnością, a także ma na celu zapobieganie oszukańczym lub podstępny praktykom, fałszowaniu żywności oraz wszelkim innym praktykom mogącym wprowadzać konsumenta w błąd [Rozporządzenie, 2002]. Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych przewiduje obowiązek przestrzegania i stosowania zasad systemu HACCP we wszystkich podmiotach zajmujących się produkcją, dystrybucją, magazynowaniem i transportem żywności, poza producentami pierwotnymi [Rozporządzenie, 2004/852]. Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 porządkuje sprawę urzędowych kontroli przeprowadzanych

w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regulacjami dotyczącymi zdrowia i dobrostanu zwierząt [Rozporządzenie, 2004/882]. Kolejnym ramowym przepisem prawa, istotnym dla ochrony interesów konsumentów i obrony żywności, jest Rozporządzenie (WE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, które ujednoliciło ogólne zasady znakowania środków spożywczych w krajach UE [Rozporządzenie, 2011].

W praktyce gospodarczej Rozporządzenie nr 1169/2011 ma zastosowanie do wszystkich podmiotów działających na poszczególnych etapach łańcucha dostaw żywności, których działania obejmują przekazywanie konsumentom informacji na temat żywności. Dotyczy zwłaszcza producentów żywności i zagadnień związanych z etykietowaniem, a także zakładów żywienia zbiorowego. Potencjalne zanieczyszczenie/skażenie żywności znajdującej się w ofercie zakładu żywie-

nia zbiorowego ma stosunkowo szeroki zasięg. Rozporządzenie ma zastosowanie do wszelkich środków spożywczych przeznaczonych dla konsumenta finalnego. W Polsce nowe wymagania wynikające z Rozporządzenia nr 1169/2011 zaczęły obowiązywać stopniowo i dopiero w grudniu 2016 r. w całości weszły w życie. Rozporządzenie wprowadziło wiele istotnych zmian w zakresie zasad znakowania produktów spożywczych. Analiza zapisów tego przepisu prawnego pozwala przypuszczać, iż większa będzie rzetelność w przekazywaniu informacji konsumentom na temat żywności, a poziom ochrony zdrowia i interesów ekonomicznych konsumenta wzrośnie [Rozporządzenie, 2011; Majchrzak, 2014]. Prawo żywnościowe UE wprowadza jedne z najsurowszych norm bezpieczeństwa żywności na świecie. Dlatego też pewne grupy konsumentów przeciwstawiają się liberalizacji handlu i podpisywaniu umów z krajami, gdzie funkcjonują mniej rygorystyczne rozwiązania (np. USA, Kanada, Chiny).

Wśród przepisów prawa krajowego, zasadnicze znaczenie dla spraw związanych z fałszowaniem żywności mają ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych i z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia [Ustawa, 2000; Ustawa, 2006]. Ponadto, art. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (IH) mówi, że do zadań IH należy m.in. kontrola produktów znajdujących się w obrocie handlowym lub przeznaczonych do wprowadzenia do takiego obrotu, w tym w zakresie oznakowania i zafalszowań, oraz kontrola usług [Ustawa o Inspekcji Handlowej, 2000]. Ochrona konsumenta żywności nie wynika jedynie z przepisów prawa żywnościowego. Art. 546 Kodeksu cywilnego mówi, że jeżeli kupującym jest konsument, sprzedawca jest obowiązany udzielić mu przed zawarciem umowy jasnych, zrozumiałych

i niewprowadzających w błąd informacji w języku polskim, wystarczających do prawidłowego i pełnego korzystania z rzeczy sprzedanej [Ustawa Kodeks Cywilny, 1964]. Fałszowanie żywności i inne formy oszustw żywnościowych są nielegalne i godzą w interesy konsumenta, choćby dlatego, że polegają na działaniach celowo wprowadzających konsumenta w błąd.

W polskich przepisach prawa żywnościowego można znaleźć dwie definicje żywności zafalszowanej (tablica 1). Są one w większości zbieżne. Warto zaznaczyć, iż w obu definicjach punkt ciężkości leży na nieprawidłowym oznakowaniu środka spożywczego, zwłaszcza w odniesieniu do wykazu składników, który najczęściej jest przedmiotem oszukańczych praktyk w Polsce. Tym problemem, w odniesieniu do oszustw żywnościowych, zajmują się zwłaszcza inspekcje nadzoru. IH funkcjonująca w strukturach Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) oraz IJHAR-S, to dwie główne instytucje w Polsce powołane m.in. do walki z fałszowaniem żywności. IH przeprowadza kontrole w jednostkach handlu detalicznego i w momencie stwierdzenia zafalszowania przekazuje sprawę do IJHAR-S, która przeprowadza kontrole w miejscu produkcji [Kowalska, 2016 b].

Wskazując na różnice w definiowaniu zafalszowanego środka spożywczego w polskim prawie można stwierdzić, iż w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia ustawodawca koncentruje się na negatywnym wpływie zafalszowań na bezpieczeństwo środka spożywczego, zaś w ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych ustawodawca koncentruje się na ewentualnym naruszeniu interesów konsumentów. Uregulowanie spraw zafalszowań przez dwie ustawy wpływa na stosowanie dwóch rodzajów sankcji za wprowadzanie do obrotu żywności zafalszowanej. Odpowiedzialność

Tablica 2 System Zarządzania Bezpieczeństwem Żywności proponowany przez GFSI

Bezpieczeństwo żywności	Obrona żywności	Łagodzenie skutków oszustw żywnościowych
HACCP <i>hazards</i>	TACCP <i>threats</i>	VACCP <i>vulnerabilities</i>
zapobieganie zanieczyszczeniom nieumyślnym/przypadkowym	zapobieganie zanieczyszczeniom celowym	zapobieganie zanieczyszczeniom celowym
podjęcie oparte na nauce zapobieganie zatruciom pokarmowym	motywacja o podłożu ideologicznym i behawioralnym	motywacja o charakterze ekonomicznym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Food Fraud Initiative [2014], PWC [2017].

karną w tym zakresie przewiduje ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia, a odpowiedzialność administracyjną – ustawa o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Warto zaznaczyć, iż podstawą odpowiedzialności karnej jest zawinione działanie przedsiębiorcy, zaś odpowiedzialność administracyjna jest niezależna od winy przedsiębiorcy [Kowalska, 2016 b].

Rozwiązania systemowe na rzecz ochrony konsumenta i obrony żywności

Od 2005 r., w dyskusjach pomiędzy przedstawicielami rządów i różnych instytucji międzynarodowych coraz częściej zaczęło pojawiać się nowe pojęcie, tj. obrona żywności (*food defense*). Zdaniem M.Z. Wiśniewskiej [2016], obrona żywności to zbiór różnych działań składających się z zapobiegania, nadzorowania, gotowości i reagowania, a także wspierających ich warunków służących osiągnięciu stanu, pozwalającego na zagwarantowanie, iż żywność jest wolna od zagrożeń i ich skutków wywołanych celowym zanieczyszczeniem żywności. Rosnąca podatność łańcucha dostaw żywności na celowe ataki znajduje odzwierciedlenie w rosnącej liczbie incydentów żywnościowych na świecie [Kowalczyk, 2015]. W tej sytuacji, pod znakiem zapytania należy postawić także poziom zaufania konsumentów do jakości, bezpieczeństwa i autentyczności żywności wprowadzanej na rynek. Nagłośnione w mediach w latach 2012-2013 zafałszowywanie produktów wołowych

koniną zwróciło uwagę KE na zagrożenie oszustw żywnościowych, która w odpowiedzi na ten incydent powołała w 2013 r. – EU Food Fraud Network. Jej członkami zostało 28 państw członkowskich UE oraz Szwajcaria, Norwegia, Islandia i KE (w Polsce Krajowym Punktem Kontaktowym jest IJHAR-S). Jednocześnie, wśród przedstawicieli branży rolno-spożywczej rośnie świadomość oszustw żywnościowych i aktów terroryzmu żywnościowego [Spink, Moyer, Speier-Pero, 2016]. Co najważniejsze, wprowadzenie obrony żywności ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności (*criticality*) i bezpieczeństwa żywnościowego (*food security*), przy założeniu, że każdy obywatel ma prawo do bezpiecznej żywności i każdy obywatel ma prawo do żywności w ogóle. Zagadnienie obrony żywności jest zatem w stosunku do problematyki bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego warunkowe i komplementarne [Wiśniewska, 2016 b].

Od 2002 r. system RASFF odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu swobodnego przepływu bezpiecznej i zdrowej żywności na terenie Europy (podobny system działał już od 1978 r.). Podstawą do stworzenia systemu było Rozporządzenie (WE) nr 178/2002. Organem zarządzającym systemem jest KE, a członkami systemu są: KE, państwa członkowskie UE, European Food Safety Authority – EFSA (Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności), kraje kandydujące do UE, państwa trzecie i organizacje międzynarodowe [Buczkowska, Sadowski, Ga-

domska, 2014]. Zasadą działania systemu RASFF jest, że państwo członkowskie tworzy punkt kontaktowy, który zbiera wszelkie informacje dotyczące bezpośredniego lub pośredniego niebezpieczeństwa, pochodzącego z żywności lub pasz, a następnie przekazuje je do KE, która niezwłocznie powiadamia pozostałych członków sieci. W Polsce Państwowa Inspekcja Sanitarna prowadzi Krajowy Punkt Kontaktowy (KPK) i koordynuje działania w zakresie systemu RASFF. Warto zaznaczyć, iż system RASFF obejmuje cztery kategorie powiadomień w zależności od stopnia zagrożenia (powiadomienia o zagrożeniu – przekazywane do KE w ciągu 48 godzin; powiadomienia informacyjne, powiadomienia o odrzuceniu na granicy, powiadomienia uzupełniające – przekazywane do KE bez zbędnej zwłoki), przy czym jedynie część z nich odnosi się do fałszowania żywności.

Jednym z pierwszych na świecie rozwiązań systemowych służących obronie żywności był system CARVER+Shock, będący adaptacją amerykańskich procedur militarnych w branży rolno-spożywczej. Podstawowe komponenty tej zaproponowanej przez FDA metody to: krytyczność, istotność (*critically*), czyli pomiar wpływu danego ataku na zdrowie publiczne i gospodarkę; dostępność (*accessibility*), czyli możliwość fizycznego dostępu i opuszczenia danego celu ataku; zdolność powrotu do stanu normalnego (*recuperability*), podatność (*vulnerability*), czyli łatwość przeprowadzenia ataku; efekt, skutek (*effect*), czyli wielkość strat produkcyjnych poniesionych w wyniku ataku; rozpoznawalność (*recognizability*), czyli łatwość identyfikacji celu ataku; szok (*shock*), czyli szok powstały po przeprowadzeniu ataku, odczuwalny przez społeczeństwo, gospodarkę, kulturę narodową itd. Metoda CARVER+Shock jest pracochłonna, wymaga dużej wiedzy, pracy zespołowej, konsensusu, rozsądku i dy-

stansu w ocenie. Nie jest to prosty system, dlatego jego wprowadzeniu powinno towarzyszyć przekonanie, że zastosowanie metody przyczyni się do poprawy stanu bezpieczeństwa produktu i wniesie dodatkową wartość do tworzonego systemu obrony żywności [Wiśniewska, 2016 b].

Ważną rolę w tworzeniu warunków na rzecz obrony żywności odgrywa specyfikacja PAS 96, wydana po raz pierwszy w 2008 r. Najświeższa jej publikacja pochodzi z 2014 r. PAS 96 to praktyczny przewodnik służący zapewnieniu autentyczności żywności poprzez zminimalizowanie prawdopodobieństwa celowego ataku w łańcuchu żywnościowym i złagodzeniu skutków ewentualnych ataków [Manning, Soon, 2016]. Dokument opracowano w Wielkiej Brytanii, przy udziale Centre for the Protection of National Infrastructure – CPNI (Centrum Ochrony Infrastruktury Narodowej), The British Standards Institution – BSI (Brytyjskiej Instytucji Normalizacyjnej), a także największych producentów, liczących się stowarzyszeń przemysłu spożywczego oraz największych sieci handlowych [Wiśniewska, 2016 b]. W przewodniku zaproponowano nowe narzędzie – *Threat Assessment and Critical Control Points* – TACCP (System Oceny Zagrożeń Zanieczyszczeniem Celowym i Krytyczne Punkty Kontroli), system wzorowany na *Hazard Analysis and Critical Control Points* – HACCP (Analiza Zagrożeń i Krytyczne Punkty Kontroli). Zdobyte przez kilkadziesiąt lat doświadczenie stosowania systemu HACCP w branży spożywczej pokazało, że system jest efektywny wobec przypadkowych zanieczyszczeń żywności, jednak niewystarczający w sytuacji celowych zafałszowań. Zaproponowano zatem system TACCP, którego rolą jest systematyczne zarządzanie ryzykiem poprzez ocenę zagrożeń zanieczyszczeniem celowym, identyfikację podatności, wprowadzenie środków kontroli wobec surowca, produktu, zakupów, procesów,

obiektów, sieci dystrybucji i systemów biznesowych – przy udziale doświadczonego i zaufanego zespołu osób uprawnionych do wprowadzania zmian w istniejących procedurach postępowania. Różnice między założeniami systemu HACCP i TACCP można wykazać odwołując się do terminologii. Zarówno pojęcie *hazard*, jak i pojęcie *threat* oznacza zagrożenie, jednak *hazard* łączone jest z takimi terminami jak „traf”, „przypadek”, natomiast *threat* – „pogróżka”, „groźba”, „strach”, „terror” [Wiśniewska, 2016 b; TBSI, 2014].

Kolejne narzędzie skonstruowane w celu prewencji i walki z zagrożeniem zanieczyszczeniem celowym, które koncentruje się na identyfikacji i ocenie podatności na takie zagrożenie to *Food Fraud and Vulnerability Assessment* – VACCP (System Analizy Podatności i Krytyczny Punkt Kontroli) [Kowalska, 2016 a]. Wytyczne stosowania tego systemu zostały opracowane przez Ministra Rolnictwa i Rybołówstwa we Francji i rozesłane do podmiotów funkcjonujących w sektorze rolno-spożywczym [Wiśniewska, 2016 b]. Organizacja Global Food Safety Initiative – GFSI (Globalna Inicjatywa na rzecz Bezpieczeństwa Żywności), stanowiąca forum na rzecz harmonizacji wymagań systemów zarządzania jakością i/lub bezpieczeństwem żywności zaleca, by System Zarządzania Bezpieczeństwem Żywności opierał się na trzech filarach służących do walki z zanieczyszczeniem celowym bądź przypadkowym: HACCP, TACCP oraz VACCP. Tworzą one niejako *Food Safety Management Umbrella* (Parasol Zarządzania Bezpieczeństwem Żywności) (tablica 2). L. Manning i J.M. Soon [2016] zalecają, by wykorzystać kombinację HACCP, VACCP i TACCP do oceny ryzyka w celu ochrony i obrony łańcucha dostaw żywności. Według J. Spinka i D.C. Moyera [2011], problematyka ochrony żywności jest dość szeroka i obejmuje zapobieganie, interweniowanie i odpowiadanie na incy-

denty istotne dla jakości i bezpieczeństwa żywności, oszustwa żywnościowe i obronę żywności.

Rosnąca potrzeba włączenia do systemów zarządzania bezpieczeństwem żywności zagadnień z zakresu obrony żywności sprawia, że kolejne wersje standardów rekomendowanych przez GFSI uwzględniają zanieczyszczenia wprowadzane do łańcucha dostaw celowo (International Featured Standard – IFS, British Retail Consortium–BRC, GLOBALG.A.P Standard, Standard FSSC 22000 – Food Safety System Certification i inne).

Mimo, że są to standardy dobrowolne dla podmiotów z branży rolno-spożywczej, to z uwagi na wymagania rynkowe stawiane dostawcom przez sieci handlowe, liczba wdrożeń jest ogromna i ciągle rośnie [Kowalska, 2013; Wiśniewska, 2016 b]. Przykładowo, w grudniu 2016 r. opublikowano nową czwartą wersję globalnego systemu FSSC 22000, która obejmuje zagadnienia związane z oszustwami żywnościowymi i obroną żywności. Standard wymaga wprowadzenia systematycznej oceny podatności na oszustwo żywnościowe (*Food Fraud Vulnerability Assessment*) oraz strategii przeciwdziałania wszelkim rodzajom oszustw żywnościowych, obejmującej wszystkie produkty wzdłuż całego łańcucha dostaw, począwszy od pozyskania surowców aż do gotowych produktów dostarczanych finalnym nabywcom [Spink, 2016].

Wprowadzenie przez amerykańską ustawę modernizacyjną bezpieczeństwa żywności *Food Safety Modernization Act* – FSMA, uchwaloną przez FDA, obowiązku przestrzegania i stosowania zasad systemu *Hazard Analysis and Risk-Based Preventive Controls* – HARPC (System Analizy Zagrożeń i Opartych na Ryzyku Środków Zapobiegawczych wobec Żywności) wydaje się być ważnym etapem w ewolucji systemów zarządzania bezpie-

czeństwem i jakością żywności na świecie. System HARPC jest swoistą modyfikacją powszechnie znanego systemu HACCP, w którym znaczenia nabierają zagrożenia celowo wprowadzane do łańcucha dostaw żywności [Wiśniewska, 2016 a]. FDA jest instytucją nadzoru wobec stosowania zasad systemu HARPC w poszczególnych podmiotach branży spożywczej. HARPC jest przeznaczony zwłaszcza dla dużych przedsiębiorstw i importerów żywności na rynek amerykański. Wyłączone z obowiązku wdrażania HARPC są podmioty niektórych branż, np. branży owoców morza, mleczarskiej, soków, nisko kwasowej żywności konserwowej, mięsna i jajeczna; małe i bardzo małe przedsiębiorstwa, i/lub te, które charakteryzują się ograniczoną roczną wartością sprzedaży; restauracje i mniejsze gospodarstwa rolne. Podmioty te nadal mają obowiązek stosowania się do zasad systemu HACCP.

Trzonem systemu HARPC jest stworzenie planu bezpieczeństwa żywności w danym zakładzie, który obejmuje siedem udokumentowanych elementów, takich, jak: analiza zagrożeń, środki zapobiegawcze, program kontroli dostawców, program wycofania wyrobu, procedury dotyczące monitorowania, procedury działań korygujących i procedury weryfikacyjne. Istotną zmianą wprowadzoną w ustawie modernizacyjnej jest wprowadzenie wymogu, by plan bezpieczeństwa żywności był opracowany i następnie weryfikowany wyłącznie przez osoby o odpowiednich, udokumentowanych i potwierdzonych kwalifikacjach, uczestniczących uprzednio w akredytowanych warsztatach prowadzonych przez uprawnione do tego instytucje. Kolejną ważną kwestią jest to, iż system HARPC (podobnie jak system TACCP) rozszerza obowiązkową opiekę nad produktem i jego bezpieczeństwem poza granice danego zakładu spożywczego, obejmując ją zwłaszcza dostawców.

Wdrożenie systemu HARPC może być naturalną konsekwencją istniejącej

go w organizacji systemu HACCP, który należy wyposażyć w dodatkowe wartości, takie jak: koncentrowanie się zarówno na zagrożeniach przypadkowych, jak i celowych, systematyczna analiza i ocena ryzyka wystąpienia każdego z zagrożeń oraz wdrożenie środków zapobiegawczych.

W systemie HARPC po raz kolejny przywiązuje się dużą wagę do prewencji, a także do weryfikacji planu i realizacji jego założeń, zwłaszcza w odniesieniu do nowych zagrożeń (*new emerging risks*) [Wiśniewska, 2016 a].

Można przypuszczać, iż zasady systemu HACCP, do których obligatoryjnie muszą stosować się uczestnicy łańcucha dostaw żywności w UE czy USA od wczesnych lat 90., okażą się w wielu przypadkach niewystarczające, zwłaszcza wobec nowych wyzwań, przed którymi staje branża spożywcza. Ułatwieniem dla przedsiębiorców z branży rolno-spożywczej jest to, że nowe standardy często bazują na systemie HACCP, który jest powszechnie znany. Ustawa modernizacyjna USA i stopniowo powstający obowiązek wdrożenia i utrzymywania systemu HARPC w kolejnych podmiotach branży spożywczej, w tym także wśród importerów na rynek amerykański, to milowy krok w systemowym zarządzaniu obroną żywności na świecie.

Podsumowanie

Od czasów starożytności, mierzenie się rządów, przedsiębiorców i konsumentów z problemem fałszowania żywności świadczy o złożoności tego zagadnienia. Szerszym problemem są oszustwa żywnościowe, których znaczna większość jest związana z fałszowaniem żywności, o czym świadczy chociażby fakt, iż dotyczy tego ponad 70 proc. informacji przekazanych w ramach EU Food Fraud Network w 2015 r. [EC, 2015]. Oszustwa żywnościowe są umotywowane chęcią zwiększenia zysku ekonomicznego i dopóki będą

opłacalne dla sprawców, dopóty rynek będzie na nie narażony. Jednak zadaniem każdego państwa jest podejmowanie działań, zarówno tych twardych jak i miękkich, na rzecz ochrony żywności ze względu na bezpieczeństwo konsumenta i uczciwą konkurencję. W erze globalizacji sprawą dużej wagi jest angażowanie się państw we współpracę międzynarodową w zakresie kontroli i walki z oszustwami żywnościowymi [Kowalczyk, 2016 b].

W dobie globalizacji i liberalizacji handlu ważne jest, by zharmonizować działania służące przeciwdziałaniu i walce z oszustwami żywnościowymi. Praca takich ludzi jak J. Spink, M.Z. Wiśniewska, S. Kowalczyk, takich organizacji jak FFI, GFSI czy KE oraz rządów poszczególnych krajów temu służy. Nowelizacja przepisów prawa żywnościowego ma z założenia przyczynić się do coraz większej ochrony konsumenta. Niestety, prawo to jest bardzo rozbudowane i często trudne do stosowania i interpretacji przez zarządzających, a nawet prawników. Praktycznie w każdym kraju funkcjonuje urzędowa kontrola żywności. W Polsce powoli podejmowane są działania na rzecz usprawnienia pracy instytucji urzędowej kontroli żywności, jednak ciągle jest jeszcze dużo do zrobienia w tym zakresie. Zdarza się, że zadania pięciu funkcjonujących w Polsce instytucji kontroli żywności, czyli Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej (PIW), Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcji Handlowej oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej pokrywają się. Od lat planuje się połączenie tych instytucji w jedną Państwową Inspekcję ds. Bezpieczeństwa Żywności, co ma zwiększyć ochronę konsumenta i zmniejszyć koszty urzędowej kontroli żywności. Ponadto, wyniki prowadzonych corocznie kontroli jakości produktów żywnościowych (np. przez IH) są trudne do porównania, gdyż

z roku na rok zmienia się obszar objęty kontrolą oraz kompleksowość podejścia [UOKiK, 2015].

Obligatoryjnie stosowany przez przedsiębiorców z branży spożywczej system HACCP jest ciągle efektywny wobec zagrożeń przypadkowych, jednak wydaje się być coraz częściej niewystarczający wobec zagrożeń intencjonalnie wprowadzanych do łańcucha dostaw żywności. Wobec rosnącej podatności łańcucha dostaw żywności na celowe ataki, w tym oszustwa żywnościowe i akty terroryzmu żywnościowego, opracowywane są kolejne systemy zarządzania bezpieczeństwem żywności (np. CARVER+Shock, TACCP, VACCP, HARPC), a nowe wersje dotychczas funkcjonujących standardów uwzględniają kwestie związane z obroną żywności (np. IFS, BRC, FSSC 22000). Nowoczesne podejście do obrony żywności oparte jest na prewencji oraz zmniejszeniu podatności na zagrożenia celowo wprowadzane do łańcucha dostaw. Mimo, że większość tych standardów jest dobrowolnych, liczba wdrożeń jest duża i stale rośnie. Rynek wymusza niejako na przedsiębiorcach angażowanie się w systemowe zarządzanie bezpieczeństwem, jakością i obroną żywności, które coraz częściej jest podstawą budowania zaufania interesariuszy do działań organizacji, a zatem warunkuje jej sukces. Powstają kolejne systemy o strukturze sieci, w obrębie których następuje wymiana informacji na temat zagrożeń istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa zdrowotnego i ekonomicznego konsumentów żywności (np. RASFF, EU Food Fraud Network). Niestety, systemy te dość często są mało czytelne i niezrozumiałe, zwłaszcza dla przeciętnego konsumenta. Wydaje się też, iż niewiele jest podejmowanych działań o charakterze miękkim, a konsument, najłabsze ogniwo w łańcuchu dostaw żywności, ma ciągle bardzo małą wiedzę o funkcjonowaniu rynku rolno-spożywczego, i nie wie, jakie ma prawa i gdzie

może znaleźć informację istotną z punktu widzenia swojego bezpieczeństwa zdrowotnego i ekonomicznego. Podniesienie

świadomości konsumenta w tym obszarze mogłoby dodatkowo zdyscyplinować przemysł spożywczy.

Bibliografia:

1. Buczkowska M., Sadowski T., Gadomska J. [2014], *System wczesnego ostrzegania dotyczący żywności i pasz*, „Probl Hih Epidemiol”, nr 95 (3), 550-555.
2. EC [2015], *Activity Report 2015*, Food Fraud Network, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/official-controls_food-fraud_network-activity-report_2015.pdf, dostęp 23/05/2017.
3. EC [2017], https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud_en, dostęp 23/05/2017.
4. Food Fraud Initiative [2014], <http://foodfraud.msu.edu/2014/05/08/gfsi-direction-on-food-fraud-and-vulnerability-assessment-vaccp/>, dostęp 30/12/2016.
5. PWC [2017], *Food fraud vulnerability assessment. Think like a criminal to fight food fraud*, <https://www.pwc.nl/nl/assets/documents/pwc-food-fraud-vulnerability-assessment.pdf>, dostęp 22/05/2017.
6. Johnson R. [2014], *Food Fraud and 'Economically Motivated Adulteration' of Food and Food Ingredients*, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43358.pdf>, dostęp 16/05/2016.
7. Kowalczyk S. [2014], *Prawo czystej żywności. Od Kodeksu Hammurabiego do Codex Alimentarius*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH.
8. Kowalczyk S. [2015], *Wzrost turbulencji na rynku globalnym a bezpieczeństwo i jakość żywności*, w: *Przeciwdziałanie turbulencjom w gospodarce*, R. Sobiecki (red.), Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH, s. 13-64.
9. Kowalczyk S. [2016 a], *Bezpieczeństwo i jakość żywności*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 285-302.
10. Kowalczyk S. [2016 b], *Bezpieczeństwo żywności w epoce nierówności*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie”, nr 39 (2), s. 5-14.
11. Kowalska A. [2013], *Uwarunkowania wdrażania systemów zarządzania jakością żywności u dostawców sieci handlowych w Polsce*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 4, s. 122-132.
12. Kowalska A. [2016 a], *HACCP, TACCP, VACCP – what is the difference between these management methodologies used in food industry?*, in: *Determinants and consequences of network society*, A. Skrzypek (eds.), Lublin, Faculty of Economics, UMCS, p. 97-109.
13. Kowalska A. [2016 b], *Problem fałszowania żywności w Polsce*, „Problemy Jakości”, nr 9, s. 28-35, <http://dx.doi.org/10.15199/47.2016.9.4>
14. Majchrzak B. [2014], *Nowe wymagania dotyczące znakowania ważne od 13 grudnia 2014 r.*, „Przemysł Spożywczy”, nr 8 (68), s. 26-30.
15. Manning L., Soon J.M. [2016], *Food Safety, Food Fraud, and Food Defense: A Fast Evolving Literature*, “Journal of Food Science”, Vol. 81 (4), R823-R834, <http://dx.doi.org/10.1111/1750-3841.13256>.
16. Moyer D.C., DeVries J.W., Spink J. [2017], *The economics of a food fraud incident – Case studies and examples including Melamine in Wheat Gluten*, “Food Control”, Vol. 71, p. 358-364, <http://dx.doi.org/10.1016/j.foodcont.2016.07.015>.
17. Rozporządzenie [2002], Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. WE L 31 z 01.02.2002, str. 1, ze zm.).

18. Rozporządzenie [2004/852], Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004, str. 1, ze zm.).
19. Rozporządzenie [2004/882], Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. 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 L 165 z 30.04.2004, str. 1, ze zm.).
20. Rozporządzenie [2011], Rozporządzenie (WE) nr 1169/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2011 r. 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 L 304 z 22.11.2011, str. 18, ze zm.).
21. Sawicki W. [2009], *Falszowanie żywności od czasów starożytnych do dziś*, „Przemysł Spożywczy”, nr 12 (63), s. 2-6.
22. Spink J. [2016], *Review – New FSSC 22000 Version 4 regarding Food Fraud and Food Defense*, FFI Report, <http://foodfraud.msu.edu/wp-content/uploads/2016/12/MSU-FFTT-FFIR-FSSC-22000-update-Edition-4-2017-v8-b.pdf>, dostęp 23/05/2017.
23. Spink J., Moyer D.C. [2011], *Defining the Public Health Threat of Food Fraud*, „Journal of Food Science”, Vol. 76 (9), <http://dx.doi.org/10.1111/j.1750-3841.2011.02417.x>.
24. Spink J., Moyer D.C., Speier-Pero C. [2016], *Introducing the Food Fraud Initial Screening model (FFIS)*, „Food Control”, Vol. 69, p. 306-314, <http://dx.doi.org/10.1016/j.foodcont.2016.03.016>.
25. Targoński Z., Stój A. [2005], *Zafalszowania żywności i metody ich wykrywania*, „Żywność. Nauka. Technologia. Jakość”, nr 4 (45) Supl., s. 30-40.
26. TBSI [2014], *Guide to protecting and defending food and drink from deliberate attack*, The British Standards Institution, PAS 96:2014, <http://www.food.gov.uk/sites/default/files/pas96-2014-food-drink-protection-guide.pdf>, dostęp 10/02/2016.
27. UOKiK [2015], *Sprawozdanie z działalności Inspekcji Handlowej w 2014 r.*, UOKiK, https://www.uokik.gov.pl/raporty_z_kontroli_inspekcji_handlowej.php, dostęp 23/05/2017.
28. Ustawa o bezpieczeństwie żywności [2006], Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. 2006 nr 171 poz. 1225, ze zm.).
29. Ustawa o Inspekcji Handlowej [2000], Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. 2001 nr 4 poz. 25, ze zm.).
30. Ustawa o jakości handlowej [2000], Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. 2001 nr 5 poz. 44, ze zm.).
31. Ustawa Kodeks Cywilny [1964], Kodeks cywilny (Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93, ze zm.).
32. Wiśniewska M.Z. [2016 a], *System HARPC – nowy oręż w służbie bezpieczeństwa żywności*, „Problemy Jakości”, nr 9, s. 13-19, <http://dx.doi.org/10.15199/47.2016.9.2>.
33. Wiśniewska M.Z. [2016 b], *Systemowe zarządzanie obroną żywności przed terroryzmem*, Gdańsk, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, s. 111-114, 153-161, 167-187.

Dr **Aleksandra Kowalska**, Katedra Zarządzania Jakością i Wiedzą,
Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.