

JAKUB ALI FARHAN

Uniwersytet w Białymstoku, Polska
e-mail: j.farhan@uwb.edu.pl
ORCID: 0000-0002-3360-1553

MACIEJ PERKOWSKI

Uniwersytet w Białymstoku, Polska
e-mail: m.perkowski@uwb.edu.pl
ORCID: 0000-0002-3909-3967

Pojęcia zdrowej żywności i zdrowego odżywiania w polityce i prawie Unii Europejskiej*

Concepts of healthy food and healthy eating
in European Union policy and law

Le nozioni di cibo sano e alimentazione sana
nella politica e nel diritto dell'Unione europea

The aim of this study was to determine how the concepts of healthy food and healthy eating are used in EU policy documents and whether there emerges a coherent understanding of these concepts from them. In pursuing this aim, the authors attempted to define both concepts, by referring to policy document and relevant EU legislation. Among other things, they concluded that under EU law, the use of the title concepts should in practice be regarded as health claims. The absence of nutrient profiles results in an inconsistency between what food companies may refer to as healthy food or healthy eating under EU law and the common understanding of these terms derived from EU policy documents.

Keywords: healthy food, healthy eating, European Union food law, nutrition and health claims

L'articolo si propone di determinare come le nozioni di cibo sano e alimentazione sana vengano utilizzate nei documenti di carattere politico dell'UE e se il modo in cui esse sono intese nel diritto dell'UE e nei documenti richiamati sia coerente. Per raggiungere l'obiettivo gli autori hanno intrapreso un tentativo di definire le due nozioni facendo riferimento a documenti di carattere politico e al diritto dell'UE. Nella parte conclusiva, hanno constatato, tra l'altro, che in conformità al diritto dell'UE il ricorso alle nozioni in questione dovrebbe essere trattato in termini di indicazioni sulla salute. Una mancante definizione di profili nutrizionali fa sì che ciò che, ai sensi del diritto dell'UE, le aziende alimentari possono defi-

* Praca została sfinansowana ze środków projektu badawczego nr 2021/41/N/HS5/01316 z Narodowego Centrum Nauki.

nire come cibo sano oppure alimentazione sana non sia coerente né con il modo comune di intendere queste nozioni né con quello presente nei documenti analizzati.

Parole chiave: cibo sano, alimentazione sana, diritto alimentare dell'Unione europea, indicazioni nutrizionali e sulla salute

Wprowadzenie

Tytułowe pojęcia nie zostały zdefiniowane w prawie Unii Europejskiej. „Zdrowa żywność” nie jest nawet pojęciem prawnym, a „zdrowe odżywianie” pojawia się w prawie UE tylko raz¹. Nie oznacza to jednak, że z funkcjonowaniem tych pojęć nie mają istotnego związku niektóre normy prawa UE. Pojęcia te są coraz częściej stosowane w dokumentach politycznych. Państwa korzystają z prawa do zachęcania ludzi do dokonywania wyborów prozdrowotnych, przy okazji zniechęcając ich do wyborów, które mogą szkodzić zdrowiu². W literaturze odnotowuje się, że rosnąca rola przemysłu spożywczego (a w konsekwencji podaż żywności wysokoprzetworzonej) prowadzi do wielu zaburzeń zdrowotnych i konieczne jest promowanie zdrowego sposobu odżywiania³.

Na gruncie ustawodawstwa polskiego jako przykłady zachęcania do zdrowego odżywiania (nie oceniając skuteczności i zasadności tych przykładów, a kierując się jedynie *ratio legis*) można wskazać tzw. opłatę cukrową⁴,

¹ Państwa członkowskie UE, tworząc swoje plany strategiczne Wspólnej Polityki Rolnej, jako rodzaj interwencji w określonych sektorach rolnych mogły wskazać działalność ukierunkowaną na zwiększenie wiedzy konsumentów o unijnych systemach jakości i znaczeniu zdrowego odżywiania się. Nie jest to zatem pojęcie w żaden sposób istotne dla prawa UE. Zob. art. 47 ust. 1 lit. f rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.Urz. UE L 435, s. 1 ze zm.).

² Zob. obszerną literaturę o *nudgingu*, m.in. C.R. Sunstein, *Nudging: A Very Short Guide*, „Journal of Consumer Policy” 2014, t. 37, nr 4.

³ R. Budzinowski, *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 19.

⁴ Art. 12a ustawy z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1608).

zakaz reklamy i promocji napojów alkoholowych, z wyjątkiem piwa⁵, czy ograniczenie grup środków spożywczych, które mogą być sprzedawane w jednostkach systemu oświaty⁶. Zainteresowanie zdrowym odżywianiem wykazuje również UE. Jak wskazała Komisja Europejska w strategii „od pola do stołu” (ang. *farm to fork*), „ogólnie rzecz biorąc, europejskie diety nie są zgodne z krajowymi zaleceniami żywieniowymi”, a „środowisko żywnościowe [...] nie gwarantuje tego, by zdrowy wariant był zawsze najłatwiejszym wariantem”⁷. Pojęcia zdrowej żywności i zdrowego odżywiania są wykorzystywane również w strategii Europejski Zielony Ład⁸.

Rozważania o tytułowych pojęciach wpisują się w badania doktryny prawa żywnościowego w obszarze regulacji prawnych wpływających na ryzyko dla zdrowia związane ze sposobem odżywiania. Na przykład Alberto Alemanno i Amandine Garde poddali analizie m.in. kwestie regulacji ryzyka spożycia alkoholu i niezdrowych diet⁹. Amandine Garde dokonała oceny możliwości i ograniczeń wykorzystania regulacji prawnych w celu zapobiegania otyłości, argumentując za silną interwencją UE przez regulację, a nie samoregulację¹⁰. W związku z rozwojem prawa żywnościowego w tym obszarze Wieke Huizing Edinger posłużyła się nawet terminem „EU food health law” (prawo UE dotyczące zdrowia w dziedzinie żywności)¹¹.

Brakuje jednak badań dotyczących samych pojęć zdrowej żywności i zdrowego odżywiania. Warto zastanowić się nad ich treścią z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, określenie znaczenia tych pojęć na poziomie unijnym mogłoby ułatwić tworzenie prawa uwzględniającego wpływ spożywanej żywności na zdrowie. Po drugie, można zauważyć rosnącą

⁵ Art. 13¹ ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 165 ze zm.).

⁶ Art. 52c ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2132 ze zm.).

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, CELEX 52020DC0381 (dalej: strategia „od pola do stołu”), s. 4.

⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejski Zielony Ład, 2019, CELEX 52019DC0640 (dalej: Europejski Zielony Ład).

⁹ A. Alemanno, A. Garde, *Regulating Lifestyle Risks: The EU, Alcohol, Tobacco and Unhealthy Diets*, Cambridge 2014.

¹⁰ A. Garde, *The Regulation of Food Advertising and Obesity Prevention in Europe: What Role for the European Union?* EUI Law Working Paper 2006, nr 16.

¹¹ W.H. Edinger, *EU food health law: Regulating the grey area between risk and safety*, Copenhagen 2015.

powszechność dobrowolnych oświadczeń w postaci systemów znakowania żywności, takich jak system Nutriscore. Zważywszy, że w ostatnich latach toczyła się dyskusja o nadaniu temu systemowi na poziomie prawa UE charakteru obligatoryjnego, analiza tytułowych pojęć może stanowić wartościowy wkład do tej dyskusji¹².

Celem artykułu jest ustalenie, jak pojęcia zdrowej żywności i zdrowego odżywiania wykorzystywane są w dokumentach politycznych UE oraz czy z prawa i dokumentów politycznych UE wyłania się spójny sposób rozumienia tych pojęć. Do realizacji tego celu konieczne było zdefiniowanie zdrowej żywności i zdrowego odżywiania na podstawie definicji słownikowych i legalnych wyrazów składających się na te pojęcia, a także dokonanie przeglądu dokumentów politycznych UE w zakresie, w którym odnoszą się do przedmiotowych pojęć. Ponadto przedstawiono i przeanalizowano przepisy prawa UE dotyczące tego, co można określać jako zdrową żywność lub zdrowe odżywianie.

1. Próba definicji zdrowej żywności i zdrowego odżywiania

Żywność jest pojęciem zdefiniowanym przez unijnego prawodawcę w art. 2 rozporządzenia nr 178/2002¹³. Zgodnie z tą definicją żywnością są jakiegokolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać. Według *Słownika języka polskiego PWN* odżywianie należy rozumieć jako dostarczanie organizmowi lub jakiejś jego części substancji niezbędnych do wzrostu, rozwoju i dobrego funkcjonowania¹⁴. Warto nadmienić, że „dieta” wydaje się najczęściej wykorzystywanym synonimem odżywiania lub „systemem odżywiania się”, zakładającym pewną powtarzalność i uporządkowanie sposobu odżywiania¹⁵.

¹² International Agency for Research on Cancer (IARC), *Nutri-Score: Harmonized and Mandatory Front-Of-Pack Nutrition Label Urgently Needed at the European Union Level and beyond*, komunikat prasowy nr 301, Lyon 2021.

¹³ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 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. UE L 031, s. 1 ze zm.).

¹⁴ *Odżywiać*, w: *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/odzywiac.html> [dostęp: 11.04.2023].

¹⁵ *Dieta*, w: *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/dieta.html> [dostęp: 11.04.2023].

Związek żywności i odżywiania jest już *prima facie* oczywisty – każda żywność spożywana przez ludzi składa się na ich odżywianie. Zestawiony z powyższymi wyrazami przymiotnik „zdrowy” należy rozumieć jako „korzystnie wpływający na zdrowie”¹⁶. Warto tu podkreślić, że pojęcie zdrowej żywności nie implikuje istnienia „chorej żywności”, a co najwyżej „niezdrowej żywności”, rozumianej jako żywność niekorzystna dla zdrowia. Zdrową żywnością są zatem produkty przeznaczone do jedzenia, które korzystnie wpływają na zdrowie. Z kolei zdrowe odżywianie to dostarczanie organizmowi żywności, które nie tylko pozwala na przeżycie człowieka, ale także korzystnie wpływa na jego zdrowie. Z uwagi na ścisły związek tych pojęć oraz na to, że te pojęcia najczęściej występują w dokumentach politycznych UE razem lub w zbliżonym kontekście, uzasadnione jest analizowanie ich łącznie.

Przedmiotem artykułu nie jest pojęcie żywności niebezpiecznej, czyli takiej, która w rozumieniu art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 178/2002 jest szkodliwa dla zdrowia lub nie nadaje się do spożycia przez ludzi¹⁷. Tego typu produkty nie mogą być wprowadzane na rynek, w związku z czym nie mogą zgodnie z prawem być określane ani funkcjonować na rynku, odwołując się do pojęć zdrowej żywności lub zdrowego odżywiania. Warunkiem *sine qua non* ewentualnych rozważań nad konkretnym środkiem spożywczym w kategoriach zdrowej żywności jest więc spełnianie przez ten środek spożywczy norm i standardów unijnych dotyczących takich kwestii, jak: pozostałości środków ochrony roślin lub leków weterynaryjnych, najwyższych dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń, składu w zakresie niezawierania substancji niedopuszczonych do stosowania w żywności i stosowania wyłącznie dopuszczalnych substancji w dozwolonych warunkach i ilościach etc.

2. Zdrowa żywność i zdrowe odżywianie w dokumentach Unii Europejskiej

Rezolucja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z 7 lipca 1986 r. w sprawie programu działań Wspólnot

¹⁶ Zdrowy, w: *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/zdrowy.html> [dostęp: 11.04.2023].

¹⁷ Szerzej o systemie bezpieczeństwa żywności: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 253–264; o rozróżnieniu między żywnością niebezpieczną a pozostałą żywnością: W. Edinger, *Food Health Law: A Legal Perspective on EU Competence to Regulate the „Healthiness” of Food*, „European Food and Feed Law Review” 2014, t. 9, nr 1, s. 11–19.

Europejskich przeciwko rakowi stanowi jeden z pierwszych dokumentów, w których na poziomie wspólnotowym zwraca się uwagę na związane z odżywianiem problemy zdrowia publicznego¹⁸. W ramach zainicjowanej wówczas kampanii „Europe against cancer” prowadzono kampanię informacyjną dotyczącą poprawy odżywiania (*improvement in nutrition*)¹⁹. Warto podkreślić, że miało to miejsce jeszcze przed traktatem z Maastricht z 1992 r., który formalnie włączył zdrowie publiczne do kompetencji UE²⁰. W związku z podjętymi wtedy działaniami powstał zainicjowany i współfinansowany przez Komisję Europejską *Europejski kodeks walki z rakiem (European Code Against Cancer)*. Zgodnie z najnowszą wersją tego kodeksu wytyczne dla utrzymania zdrowej diety są następujące: jedz dużo produktów pełnoziarnistych, roślin strączkowych, warzyw i owoców; ogranicz spożycie wysokokalorycznych produktów spożywczych (o wysokiej zawartości cukru lub tłuszczu) i unikaj napojów słodzonych; unikaj przetworzonego mięsa; ogranicz spożycie mięsa czerwonego i żywności z dużą ilością soli²¹.

Zwiększona aktywność UE w obszarze zdrowego stylu życia i zdrowego odżywiania jest dostrzegalna jednak dopiero od 2000 r., czyli od rezolucji Rady z 14 grudnia 2000 r. w sprawie zdrowia i odżywiania. W dokumencie tym Rada UE wyraziła zaniepokojenie konsekwencjami wzrostu liczby przypadków otyłości i nadwagi w Unii Europejskiej, zwłaszcza wśród dzieci i nastolatków²². Odnotowała również, że działania mające na celu poprawę dostępu do zdrowej żywności oraz informacji na temat zdrowej diety są ważnymi składnikami polityki żywieniowej (*nutrition policy*). Rezolucja ta dała również sygnał Komisji Europejskiej, żeby uwzględniała zdrowie żywieniowe (*nutritional health*) przy projektowaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk wspólnotowych oraz opracowała narzędzia oceny wpływu innych

¹⁸ Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 7 July 1986, on a programme of action of the European Communities against cancer (Dz.Urz. UE C 184, s. 19).

¹⁹ Decision of the Council and of representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 21 June 1988 adopting a 1988 to 1989 plan of action for an information and public awareness campaign in the context of the ‘Europe against cancer’ programme (Dz.Urz. UE L 160, s. 52).

²⁰ Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 191, s. 1).

²¹ Międzynarodowa Agencja Badań nad Rakiem, *European Code Against Cancer – 12 ways to reduce your cancer risk*, <https://cancer-code-europe.iarc.fr/index.php/pl/> [dostęp: 11.04.2023].

²² Pkt 5 Council Resolution of 14 December 2000 on health and nutrition (Dz.Urz. UE C 20, s. 1).

polityk wspólnotowych na zdrowie żywieniowe²³. Od tego czasu Rada UE przedstawiła wiele konkluzji dotyczących zdrowego odżywiania w ogólności²⁴, a także dotyczących szczegółowych zagadnień związanych ze zdrowym odżywianiem, takich jak zmniejszenie spożycia soli²⁵ czy zwalczanie szkodliwego używania alkoholu²⁶.

Najważniejszym dokumentem politycznym Komisji Europejskiej w sprawie zdrowej żywności i zdrowego odżywiania jest „Biała księga – strategia dla Europy w sprawie zagadnień zdrowotnych związanych z odżywianiem, nadwagą i otyłością”²⁷. Głównym celem tego dokumentu było „określenie zintegrowanego podejścia Unii Europejskiej mającego na celu przyczynienie się do zmniejszenia występowania chorób wynikających z nieprawidłowego odżywiania, nadwagi i otyłości”²⁸. W sekcji dotyczącej „udostępniania zdrowych produktów spożywczych” znalazła się zapowiedź utworzenia schematu dostarczania owoców i warzyw w szkołach²⁹.

²³ Ibidem, pkt 18.

²⁴ Konkluzje Rady z 3 czerwca 2005 r. w sprawie otyłości, żywienia i aktywności fizycznej, dok. 9181/05 SAN 67; konkluzje z 5 czerwca 2006 r. na temat promowania zdrowego trybu życia i zapobiegania cukrzycy typu 2 (Dz.Urz. C 147 z 23.06.2006 r., s. 1); konkluzje Rady z 30 listopada 2006 r. w sprawie kwestii zdrowotnych we wszystkich dziedzinach polityki, dok. 16167/06 SAN 261; konkluzje Rady z 6 grudnia 2007 r. dotyczące realizacji strategii UE w sprawie zagadnień zdrowotnych związanych z odżywianiem, nadwagą i otyłością, dok. 15612/07 SAN 227 DENLEG 118; konkluzje Rady z 8 czerwca 2010 r. w sprawie równości i zdrowia we wszystkich obszarach polityki: Solidarność w zdrowiu, dok. 9947/10 SAN 120 SOC 355; konkluzje Rady z 20 czerwca 2014 r. w sprawie odżywiania i aktywności fizycznej (Dz.Urz. C 213 z 8.07.2014 r., s. 1); konkluzje Rady z 17 czerwca 2016 r. w sprawie ulepszania produktów spożywczych (Dz.Urz. C 269 z 23.07.2016 r., s. 21); konkluzje Rady w sprawie przyczynienia się do powstrzymania wzrostu nadwagi i otyłości u dzieci (Dz.Urz. C 205 z 29.06.2017 r., s. 46).

²⁵ Konkluzje Rady z 8 czerwca 2010 r. w sprawie działań na rzecz zmniejszenia spożycia soli w celu poprawy stanu zdrowia ludności – Przyjęcie konkluzji (Dz.Urz. C 305 z 11.11.2010 r., s. 3).

²⁶ Konkluzje Rady – Transgraniczne aspekty polityki alkoholowej – zwalczanie szkodliwego używania alkoholu (Dz.Urz. UE C 441 z 22.12.2017 r., s. 3).

²⁷ Biała księga – strategia dla Europy w sprawie zagadnień zdrowotnych związanych z odżywianiem, nadwagą i otyłością, 2007, CELEX 52007DC0279.

²⁸ Ibidem, s. 2.

²⁹ Program „Owoce w szkole” został wprowadzony w 2009 r. na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 13/2009 z 18 grudnia 2008 r. zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej oraz (WE) nr 1234/2007 ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) w celu ustanowienia programu „Owoce w szkole” (Dz.Urz. UE L 5, s. 1; dalej: rozporządzenie nr 13/2009).

Pozwala to uznać, że jako zdrowe produkty spożywcze można byłoby rozumieć owoce i warzywa. Nie ma natomiast definicji tego, czym mogłyby być niezdrowe produkty spożywcze. Z dokumentu wynika jednak, że sklasyfikowania żywności jako niezdrowej powinno dokonywać się przez pryzmat składników odżywczych środka spożywczego, np. w odniesieniu do zawartości tłuszczów, tłuszczów nasyconych i trans, soli oraz cukru³⁰. Znajduje to potwierdzenie w rozporządzeniu Rady (WE) nr 13/2009 z 18 grudnia 2008 r. zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 1290/2005³¹ w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej oraz (WE) nr 1234/2007³² ustanawiającym wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) w celu ustanowienia programu „Owoce w szkole”³³. W motywie 9 tego rozporządzenia wskazano, że program nie powinien obejmować produktów niezdrowych, np. produktów o dużej zawartości tłuszczu lub z dużym dodatkiem cukru. Komisja Europejska została ponadto zapytana przez Hansa-Petera Martina, czy ma swoją definicję niezdrowej żywności. W odpowiedzi stwierdzono, że nie istnieje oficjalna definicja europejska niezdrowej żywności, choć Komisja Europejska uznaje negatywne konsekwencje zdrowotne nadmiernego spożywania niektórych składników odżywczych³⁴.

Kolejnym istotnym w badanym kontekście dokumentem jest rezolucja Parlamentu Europejskiego „Promowanie zdrowego żywienia i aktywności fizycznej: europejski wymiar zapobiegania nadwadze, otyłości i chorobom przewlekłym”³⁵. Nie wskazano w niej, czym jest zdrowa żywność, ale odniesiono się do zdrowej diety. Za „zdrową dietę należy uznać dietę o pewnych właściwościach ilościowych i jakościowych, takich jak zawartość energii

³⁰ Ibidem, s. 8 i 12.

³¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.Urz. UE L 209, s. 1).

³² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (Dz.Urz. UE L 299, s. 1).

³³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 13/2009 z 18 grudnia 2008 r. zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej oraz (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) w celu ustanowienia programu „Owoce w szkole” (Dz.Urz. UE L 5, s. 1).

³⁴ Pytania pisemne skierowane przez posłów do Parlamentu Europejskiego i odpowiedzi na te pytania udzielone przez instytucję Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 241 E / 164).

³⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku „Promowanie zdrowego żywienia i aktywności fizycznej: europejski wymiar zapobiegania nadwadze, otyłości i chorobom przewlekłym” (Dz.Urz. UE C 250 E, s. 93).

zgodnie z indywidualnymi potrzebami i zawsze zgodnie z zasadami dietyki³⁶. Warto zwrócić uwagę, że w tej rezolucji Parlament Europejski wzywał „do większej spójności pomiędzy WPR a politykami dotyczącymi zdrowia wdrażanymi przez Unię Europejską oraz do przeprowadzania szczegółowej kontroli subsydiów europejskich otrzymywanych przez niektóre sektory przemysłu, które w żadnym wypadku nie powinny posłużyć do sfinansowania kampanii promocyjnej, w której w pozytywnym świetle przedstawiano by produkty wysokokaloryczne³⁷. Z uwagi na to, że wśród chorób niezakaźnych szczególnie powszechna staje się otyłość (wraz z prowadzącą do niej nadwagą), Parlament Europejski zaznaczył, że produkty wysokokaloryczne należałoby wykluczyć z katalogu produktów, których spożycie powinno być promowane.

Z przywołanych dokumentów wynika, że kwestia zdrowej żywności i zdrowego odżywiania leży na sercu unijnym decydom. Jest to zresztą pożądane w kontekście dyspozycji art. 168 ust. 1 i art. 169 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczących ochrony konsumentów i zdrowia publicznego³⁸. Znajduje to odzwierciedlenie w strategiach UE, takich jak Europejski Zielony Ład i „od pola do stołu”. Ta pierwsza w swoich głównych założeniach stanowi realizację zobowiązania Komisji Europejskiej do rozwiązania problemów dotyczących klimatu i środowiska naturalnego, określanego jako „najważniejsze zadanie, jakie stoi przed obecnym pokoleniem³⁹. W strategii tej zawarta została ogólna koncepcja unijnego wzrostu gospodarczego. Strategia „od pola do stołu” jest natomiast elementem strategii Europejski Zielony Ład w zakresie zagadnień związanych ze zrównoważonymi systemami żywnościowymi wynikających z uznania nierozzerwalnych związków między zdrowymi ludźmi, zdrowymi społeczeństwami i zdrową planetą⁴⁰.

Główne cele Europejskiego Zielonego Ładu w stosunku do żywności są związane z utworzeniem „przyjaznego środowisku systemu żywnościowego”, ale silnie podkreśla się również znaczenie żywności dla zdrowia. Przede wszystkim stwierdzono, że „europejska żywność słynie z bezpieczeństwa, bogactwa w wartości odżywcze i wysokiej jakości”, a „żywność słabej jakości przyczynia się do otyłości i chorób, takich jak rak⁴¹. Ponadto Europejski

³⁶ Ibidem, lit. J.

³⁷ Ibidem, pkt 50.

³⁸ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326, s. 47).

³⁹ Europejski Zielony Ład, s. 2.

⁴⁰ Strategia „od pola do stołu”, s. 2.

⁴¹ Europejski Zielony Ład, s. 13–14.

Zielony Ład określa założenia strategii „od pola do stołu”, zgodnie z którymi będzie ona miała na celu m.in. propagowanie przystępnej cenowo, zdrowej żywności dla wszystkich. Komisja Europejska została zobowiązana do zaproponowania działań mających pomóc konsumentom wybierać zdrowe i zrównoważone sposoby odżywiania oraz zbada nowe sposoby lepszego informowania konsumentów, również cyfrowo, o pochodzeniu żywności, jej wartościach odżywczych i śladzie środowiskowym⁴². Strategia „od pola do stołu” uzupełnia to, wskazując, że Europejski Zielony Ład jest szansą na pozytywną odpowiedź na aspiracje Europejczyków dotyczące zdrowej, sprawiedliwej i przyjaznej dla środowiska żywności⁴³.

Interesujący z perspektywy badań nad pojęciami zdrowej żywności i zdrowego odżywiania jest cel strategii „od pola do stołu” w postaci „ułatwienia przejścia na zdrową dietę”. Wymaga on zaangażowania przemysłu spożywczego i sektora detalicznego, które „powinny wskazywać drogę, zwiększając dostępność i przystępność cenową zdrowej i zrównoważonej żywności”. Jako niepożądane zjawisko w obecnej strukturze konsumpcji w UE wskazano, że „podczas gdy średnie spożycie energii, mięsa czerwonego [...], cukrów, soli i tłuszczów w UE nadal przekracza zalecenia, spożycie produktów pełnoziarnistych, owoców i warzyw, roślin strączkowych i orzechów jest niewystarczające”. Tym samym jako przykłady zdrowej żywności są podane produkty pełnoziarniste, owoce, warzywa, rośliny strączkowe i orzechy. W ocenie Komisji Europejskiej „żywność słabej jakości” przyczynia się do otyłości i chorób, takich jak rak⁴⁴.

Z badań socjologicznych wyłania się podobne rozumienie tej kwestii w społeczeństwie. W obszernej metaanalizie z 2005 r., obejmującej wiele badań z różnych krajów, zauważono, że postrzeganie zdrowego odżywiania jest dość jednolite. Owoce i warzywa, czyli produkty naturalne (nieprzetworzone), zasadniczo o niskiej zawartości tłuszczu i bez dodatku cukrów, powszechnie były uznawane za podstawowe składniki zdrowej diety. Jako cechy, które stanowiły kryteria uznania danej żywności za zdrową, wskazywano: naturalność oraz zawartość tłuszczów, cukrów i soli. Między innymi na ich podstawie konsumenci kwalifikują żywność jako zdrową żywność (*healthy food pattern*)⁴⁵.

⁴² Ibidem, s. 15.

⁴³ Strategia „od pola do stołu”, s. 22.

⁴⁴ Europejski Zielony Ład, s. 14.

⁴⁵ M.C. Paquette, *Perceptions of healthy eating: state of knowledge and research gaps*, „Canadian Journal of Public Health” 2005, nr 96, s. 15.

Z badania ankietowego przeprowadzonego w Polsce w 2023 r. wynika, że cechami, które sugerują konsumentom, że dana żywność jest zdrową żywnością, są: niska zawartość tłuszczu, niska zawartość cukru, wysoka zawartość błonnika pokarmowego, zawartość białka czy tzw. prosty skład, czyli przede wszystkim brak sztucznych dodatków⁴⁶.

3. Zdrowa żywność i zdrowe odżywianie w prawie Unii Europejskiej

Sfera dyskursu politycznego i sfera prawodawstwa są ze sobą ściśle związane, dlatego optymalne byłoby, gdyby to, jak rozumiane są powyższe pojęcia we wskazanych dokumentach, było spójne i tożsame z treścią przepisów prawa żywnościowego. W praktyce jednak ta zbieżność nie jest pełna.

Z jednej strony zauważalna jest fragmentaryczna spójność politycznego i prawnego rozumienia pojęć zdrowej żywności i zdrowego odżywiania, co znalazło odzwierciedlenie w nowelizacji dyrektywy o usługach audiowizualnych z 2018 r.⁴⁷ Do dyrektywy zostały wówczas wprowadzone przepisy art. 9 ust. 4 i art. 28b ust. 2, w których jako przedmiot regulacji przyjęto kategorię „artykułów żywnościowych lub napojów, które zawierają składniki odżywcze i substancje o działaniu odżywczym lub fizjologicznym, zwłaszcza tłuszcze, kwasy tłuszczowe trans, sól lub sól oraz cukry, niezalecane w nadmiernych ilościach w codziennej diecie”, dążąc do ograniczenia efektu perswazyjnego reklamy tej kategorii żywności na dzieci. Kategoria ta jest zakreślona w sposób paradoksalny, ponieważ wydaje się, że nic nie jest „zalecane w nadmiernych ilościach”, a użyte w tym kontekście pojęcie „nadmiaru” samo w sobie ma charakter pejoratywny. Jednak powyższe przepisy stanowią przejaw włączenia do systemu prawnego kategorii oddającej treść pojęć „zdrowa żywność” i „zdrowe odżywianie”, określanej według kryteriów składników odżywczych – w sposób spójny ze wskazanymi w punkcie 2 dokumentami.

Z drugiej strony w praktyce występuje niespójność między tym, co zgodnie z prawem może być określane jako zdrowa żywność, a zdrową żywnością

⁴⁶ J.A. Farhan, P. Kaczyński, M. Perkowski, *Spoleczna percepcja zdrowej żywności w świetle interdyscyplinarnej pewności naukowej. Raport z wynikami badania ankietowego*, Białystok 2023, <https://zdrowazywnosc.edu.pl/1127-2-2023-raport-z-wynikami-badania-ankietowego/> [dostęp: 6.05.2023].

⁴⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (Dz.Urz. L 95 z 15.04.2010 r., s. 1 ze zm.).

w rozumieniu wynikającym z punktu 2 niniejszego artykułu. Na fali zmian związanych z żywnością i ochroną zdrowia i życia ludzi uchwalone zostało rozporządzenie w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności⁴⁸. Warto też powtórzyć za Agnieszką Szymecką-Wesołowską opinię, która znajduje powszechne uznanie w doktrynie prawa żywnościowego, że rozporządzenie regulujące oświadczenia żywieniowe i zdrowotne „można uznać za jedną z najbardziej kontrowersyjnych i skomplikowanych regulacji z zakresu prawa żywnościowego przyjętych kiedykolwiek w Unii Europejskiej”⁴⁹.

Oświadczenie żywieniowe to każde oświadczenie, które stwierdza, sugeruje lub daje do zrozumienia, że dana żywność ma szczególne właściwości odżywcze ze względu na dostarczanie, dostarczanie w zmniejszonej lub zwiększonej ilości bądź niedostarczanie energii, a także ze względu na zawieranie, zawieranie w zmniejszonej lub zwiększonej ilości, lub niezawieranie substancji odżywczych lub innych substancji⁵⁰. Zamknięty katalog oświadczeń żywieniowych dopuszczonych do stosowania oraz warunki ich stosowania znajdują się w załączniku do rozporządzenia nr 1924/2006. Jako przykłady oświadczeń żywieniowych można wymienić: „niska zawartość tłuszczu”, „bez dodatku cukru”, „źródło [nazwa witaminy/witamin]” czy „o podwyższonej zawartości [nazwa składnika odżywczego]”.

Natomiast oświadczenie zdrowotne oznacza zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia nr 1924/2006 każde oświadczenie, które stwierdza, sugeruje lub daje do zrozumienia, że istnieje związek między kategorią żywności, daną żywnością lub jednym z jej składników a zdrowiem. Dopuszczone do stosowania oświadczenia zdrowotne są określone w wykazie utworzonym na podstawie art. 13 rozporządzenia nr 1924/2006. Stosowanie oświadczeń innych niż te zawarte w tym rejestrze wymaga uzyskania zezwolenia Komisji Europejskiej, która po uprzednim zasięgnięciu opinii Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności może wydać zezwolenie na stosowanie danego oświadczenia zdrowotnego i włączyć je do rejestru⁵¹. Co istotne, poza oświadczeniami określonymi w powyższym rejestrze art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 1924/2006 przewiduje możliwość odwołania się do

⁴⁸ Rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności (Dz.Urz. UE L 404, s. 9; dalej: rozporządzenie nr 1924/2006).

⁴⁹ A. Szymecka-Wesołowska, *Wstęp*, w: A. Balicki, D. Szostek, A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Oświadczenia żywieniowe...*, s. 15.

⁵⁰ Art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 1924/2006.

⁵¹ Art. 15 rozporządzenia nr 1924/2006.

„ogólnych, nieswoistych korzyści, jakie przynosi dany składnik odżywczy lub dana żywność dla ogólnego dobrego stanu zdrowia i dla związanego ze zdrowiem dobrego samopoczucia”, pod warunkiem że takiemu odniesieniu towarzyszy zarejestrowane oświadczenie zdrowotne.

Warto podkreślić, że ogólne oświadczenia zdrowotne już na etapie legislacyjnym budziły kontrowersje. Komisja Europejska proponowała wprowadzenie zakazu stosowania oświadczeń odnoszących się do ogólnego dobrego stanu zdrowia lub dobrego samopoczucia⁵². Ponadto w terminie do 19 stycznia 2009 r. miały zostać ustalone profile składników odżywczych, wraz ze zwolnieniami, którym musi odpowiadać żywność lub pewne kategorie żywności, aby mogły być opatrzone oświadczeniem żywieniowym lub zdrowotnym, oraz warunki stosowania oświadczeń żywieniowych lub zdrowotnych w stosunku do żywności lub kategorii żywności w odniesieniu do profilów składników odżywczych⁵³.

Profile składników odżywczych dla żywności lub niektórych kategorii żywności miały być ustalone z uwzględnieniem takich elementów, jak: ilość określonych składników odżywczych i innych substancji zawartych w żywności, takich jak tłuszcz, nasycone kwasy tłuszczowe, izomery trans kwasów tłuszczowych, cukry i sól/sód; rola i znaczenia danego produktu spożywczego (lub kategorii żywności) oraz ich udział w sposobie żywienia populacji ogółem lub, w stosownych przypadkach, niektórych grup ryzyka, w tym dzieci, czy ogólny skład odżywczy produktu spożywczego oraz obecność składników odżywczych, które zostały naukowo uznane za wywierające wpływ na stan zdrowia⁵⁴. Ustalenie ich ma na celu „uniknięcie sytuacji, w których oświadczenia żywieniowe lub zdrowotne maskują ogólny status żywieniowy produktu żywnościowego, co mogłoby wprowadzać w błąd konsumentów próbujących uwzględniać aspekty zdrowotne przy dokonywaniu wyborów w kontekście zbilansowanego sposobu żywienia”⁵⁵. Jednak na razie profile składników odżywczych nie zostały ustalone.

Nieustalenie profili składników odżywczych powoduje, że możliwe jest oznaczenie produktu np. oświadczeniami „Źródło biotyny” i „Biotyna przyczynia się do utrzymania zdrowych włosów”⁵⁶, gdy produkt zawiera

⁵² A. Balicki, art. 10, w: A. Balicki, D. Szostek, A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Oświadczenia żywieniowe...*, s. 230.

⁵³ Art. 4 rozporządzenia nr 1924/2006.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Motyw 10 rozporządzenia nr 1924/2006.

⁵⁶ Załącznik do rozporządzenia Komisji (WE) NR 983/2009 z 21 października 2009 r. w sprawie udzielania i odmowy udzielenia zezwoleń na oświadczenia zdrowotne dotyczące

co najmniej znaczącą ilość biotyny, niezależnie od ogólnej zawartości składników odżywczych danego produktu (np. bardzo wysokiej zawartości cukru)⁵⁷. Zgodnie z art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 1924/2006 obok takiego oświadczenia może zostać zastosowane jeszcze oświadczenie ogólne, np. „zdrowa żywność” właśnie. Jako oświadczenie ogólne można potraktować również kwestie odnoszące się do zdrowego odżywiania, typu „element zdrowej diety” czy „odżywiaj się zdrowo”⁵⁸. W konsekwencji to, co może być oznaczone przez przedsiębiorstwa spożywcze jako zdrowa żywność lub w nawiązaniu do zdrowego odżywiania, jest po prostu żywnością, wobec której można zastosować którekolwiek z zarejestrowanych oświadczeń zdrowotnych. Jednocześnie taki produkt może nie być kwalifikowany jako zdrowa żywność w rozumieniu przytoczonych i omówionych w punkcie 2 dokumentów niewiążących, np. ze względu na wysoką zawartość tłuszczu, cukru lub soli⁵⁹.

Podsumowanie

Przedstawione rozważania uprawniają do sformułowania kilku wniosków. Zdrowa żywność i zdrowe odżywianie w świetle dokumentów UE ściśle wiążą się z zagadnieniem składników odżywczych. Zauważalna jest również preferencja określonych kategorii środków spożywczych, takich jak owoce i warzywa. Ewentualne definicje zdrowej żywności i zdrowego odżywiania powinny uwzględniać co najmniej te dwa komponenty. Dokonana analiza potwierdza też, że w dokumentach UE poza rozważania o zdrowej żywności i zdrowym odżywianiu wyłączona została kwestia bezpieczeństwa żywności. Żywność może być zdrowa dopiero wtedy, gdy jest bezpieczna. W ocenie autorów jest to słuszne podejście. Utrzymanie tego rozgraniczenia pozwoli bardziej precyzyjnie analizować odrębne w wielu wymiarach tematy, jakimi są bezpieczeństwo żywności oraz zdrowa żywność i zdrowe odżywianie. Swoistość rodzajów „ryzyka żywieniowego”, które obejmuje tematyka zdrowej żywności i zdrowego odżywiania, uzasadnia rozgraniczanie tych dwóch zagadnień.

żywności i odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz do rozwoju i zdrowia dzieci (Dz.Urz. UE L 277, s. 3 ze zm.).

⁵⁷ Art. 28 rozporządzenia 1924/2006.

⁵⁸ S. R. Melchor, *Spain: „Plunge into the world of health” is a general well-being claim, Autocontrol rules*, „European Food and Feed Law Review” 2010, t. 5, nr 1, s. 46–47.

⁵⁹ Należy podkreślić, że zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1924/2006 napoje o zawartości alkoholu większej niż 1,2% objętości nie mogą być opatrywane oświadczeniami zdrowotnymi.

W naukach o zdrowiu wskazuje się, że profilowanie składników odżywczych jako metoda kategoryzowania żywności według jakości odżywczej jest zarówno wykonalne, jak i może wspierać wiele inicjatyw związanych ze zdrowiem publicznym⁶⁰. Do pewnego stopnia za prywatnoprawną próbę opracowania profili składników odżywczych można uznać system Nutriscore, który służy jednak porównywaniu „zdrowotności” wyłącznie między produktami należącymi do tej samej kategorii i ma pewne wady⁶¹. Jego stworzenie można natomiast zinterpretować jako odpowiedź na potrzebę ułatwienia konsumentom odróżniania środków spożywczych korzystnie wpływających na zdrowie od tych, które lepiej jest ograniczać. Można mieć przy tym wątpliwość, czy dobrowolne systemy oznaczania żywności opracowywane przez podmioty prywatne będą w pełni obiektywne w sytuacji, gdy rzetelne informowanie o „zdrowotności” żywności miałyby negatywny wpływ na ich dochody. Tym bardziej więc kwestia zdrowej żywności i zdrowego odżywiania wymaga uwagi prawodawcy i nadzoru nad rozwojem regulacji prywatnoprawnych, takich jak powyższe systemy, pod kątem ochrony konsumenta.

Obecne regulacje prawne dotyczące oświadczeń zdrowotnych, a zatem odnoszące się do tego, co przedsiębiorstwa spożywcze mogą zgodnie z prawem określać jako zdrową żywność, wymagają pilnego uzupełnienia. Zwłoka prawodawcy w zakresie ustalenia profili składników odżywczych może być utrudnieniem dla konsumentów chcących dokonywać zdrowych wyborów żywieniowych, a w niektórych przypadkach może nawet wprowadzać ich w błąd. Wydaje się też, że należałoby pogłębić badania, aby ustalić, czy pojęcia zdrowej żywności i zdrowego odżywiania, jako potencjalne instytucje systemu prawa żywnościowego UE, nie powinny obejmować jeszcze innych kryteriów, takich jak stopień przetworzenia czy indeks glikemiczny.

BIBLIOGRAFIA

- Alemanno A., Garde A. (2014), *Regulating Lifestyle Risks: The EU, Alcohol, Tobacco and Unhealthy Diets*, Cambridge.
- Balicki A., Szostek D., Szymecka-Wesołowska A. (red.) (2015), *Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne w oznakowaniu, prezentacji i reklamie żywności*, Warszawa.

⁶⁰ T. Lobstein, S. Davies, *Defining and labelling „healthy” and „unhealthy” food*, „Public Health Nutrition” 2008, nr 1.

⁶¹ *Opinia specjalistów z zakresu żywienia na temat znakowania produktów spożywczych wartością odżywczą*, Wydział Nauk o Zdrowiu, Warszawski Uniwersytet Medyczny, https://wnoz.wum.edu.pl/sites/wnoz.wum.edu.pl/files/13-07-222-raport-final-version_wersja-do-dystrybucji.pdf [dostęp: 11.08.2023]. Warto wspomnieć, że prowadzone są prace nad Nutriscore 2.0, który ma poprawić obecną wersję systemu.

- Budzinowski R. (2014), *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Edinger W.H. (2014), *Food Health Law: A Legal Perspective on EU Competence to Regulate the „Healthiness” of Food*, „European Food and Feed Law Review” nr 9(1).
- Edinger W.H. (2015), *EU food health law: Regulating the grey area between risk and safety*, Copenhagen.
- Korzycka M., Wojciechowski P. (2017), *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Lobstein T., Davies S. (2008), *Defining and labelling „healthy” and „unhealthy” food*, „Public Health Nutrition” nr 1.
- Melchor S. R. (2010), *Spain: „Plunge into the world of health” is a general well-being claim, Autocontrol rules*, „European Food and Feed Law Review” t. 5, nr 1.
- Paquette M.C. (2005), *Perceptions of healthy eating: state of knowledge and research gaps*, „Canadian Journal of Public Health” nr 96.
- Srogosz T. (2020), *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, Warszawa.
- Sunstein C.R. (2014), *Nudging: A Very Short Guide*, „Journal of Consumer Policy” t. 37, nr 4.