



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

LLO.410.005.01.2018
P/18/082

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/082 – Nadzór nad stosowaniem dodatków do żywności.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontrolerzy	1. Andrzej Pietrzyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/45/2018 z dnia 21 marca 2018 r. 2. Stanisław Włazło, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/67 /2018 z dnia 12 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 1529-1530)
Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Sanitarny, ul. Targowa 65, 03 – 729 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Posobkiewicz – Główny Inspektor Sanitarny ² (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nadzór Państwowej Inspekcji Sanitarnej nad jakością zdrowotną żywności zawierającej substancje dodatkowe w badanym okresie nie był w pełni skuteczny. Nadzór ten sprawowany był głównie poprzez prowadzenie urzędowych kontroli żywności i monitoringu.

Uznając, że dodatki do żywności są jednym z wielu obszarów bezpieczeństwa żywności określonych przepisami prawa żywnościowego i kontrolowanych przez organy Inspekcji Sanitarnej w ramach nadzoru bieżącego, Główny Inspektor Sanitarny nie wyszczególnił badań w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego stosowania dodatków do żywności w wytycznych do planowania i działalności Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz w planach zasadniczych zamierzeń Głównego Inspektoratu Sanitarnego na lata objęte kontrolą. Badanie żywności w kierunku substancji dodatkowych uwzględniono jedynie w planach poboru próbek na poszczególne lata okresu 2016-2018. W planach poboru próbek nie zakładano wykonywania analiz zawartości wszystkich substancji obecnych w danej próbce żywności, ani spodziewanych z punktu widzenia zafałszowań. Próbkę badano w zakresie ograniczonym do wybranych substancji dodatkowych, głównie z grupy substancji konserwujących i barwników. W okresie objętym kontrolą organy Inspekcji Sanitarnej zbadały 8817 próbek żywności. Nieprawidłowości stwierdzono w 26 próbkach (0,3%).

Główny Inspektor Sanitarny uznając, że nie posiada kompetencji, nie szacował ryzyka i nie identyfikował ewentualnych zagrożeń wynikających z kumulacji wielu

¹ Zwany dalej także „GIS” lub „Inspektorat”.

² Zwany dalej także „Głównym Inspektorem”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

substancji dodatkowych w jednym środku spożywczym czy kumulacji wielu dodatków pochodzących z różnych źródeł oraz ewentualnego działania synergicznego lub utajonego, a także możliwych (negatywnych) interakcji z innymi składnikami produktu oraz innymi składnikami diety. Nie wdrażał i nie inicjował mechanizmów/rozwiązań, które potwierdziłyby lub zaprzeczyły istnieniu takich ryzyk. Nie angażował do tych celów Rady Sanitarno-Epidemiologicznej, w składzie której znajdowali się pracownicy naukowcy zajmujący się zagadnieniami bezpieczeństwa żywności, w tym problematyką dodatków do żywności. NIK wskazuje, że prawo unijne dotyczące substancji dodatkowych wymaga zapewnienia bezpieczeństwa dodatków spożywanych osobno, natomiast nie odnosi się do ryzyka wynikającego z obecności w środkach spożywczych więcej niż jednego dodatku do żywności, czy oddziaływań synergistycznych. W ocenie NIK ta sfera działań, związana ściśle z bezpieczeństwem żywności powinna być w zainteresowaniu organu, który sprawuje nadzór nad jakością zdrowotną żywności.

W ramach prowadzonego monitoringu spożycia i stosowania dodatków do żywności Główny Inspektor Sanitarny zlecał Instytutowi Żywności i Żywienia opracowanie właściwych raportów, które następnie przekazywał do Europejskiego Urzędu do spraw Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) i Komisji Europejskiej (KE). W latach 2003-2017 monitoringiem w zakresie spożycia przez populację polską objęto ok. 50 substancji dodatkowych. Wyniki monitoringu wskazywały, że w przypadku 22 substancji (44%) pobranie z diety przez populację polską w pewnych grupach wiekowych przekraczało ustalone ADI (akceptowalne dzienne pobranie). Najbardziej narażone były dzieci, głównie w wieku do 10 lat. Poza przekazaniem przedmiotowych raportów do instytucji unijnych Główny Inspektor Sanitarny na szczeblu krajowym nie podejmował skutecznych działań, inicjatyw społecznych, edukacyjnych, czy informacyjnych związanych ze stwierdzonymi przekroczeniami i ich ewentualnymi skutkami. W tej kwestii w ograniczonym zakresie prowadził działalność oświatowo-zdrowotną w celu ukształtowania odpowiednich postaw i zachowań zdrowotnych. Nie inicjował i nie wytyczał kierunków przedsięwzięć zmierzających do zaznajomienia społeczeństwa z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia w aspekcie przekroczeń ADI i narażenia na oceniane dodatki. Do takich działań Główny Inspektor Sanitarny był zobligowany przez art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Sprawowanie nadzoru nad jakością zdrowotną żywności w aspekcie zawartych w niej substancji dodatkowych.

1. W strukturze organizacyjnej GIS nie utworzono stanowiska i nie wyodrębniono komórki organizacyjnej realizującej obowiązki w zakresie dotyczącym nadzoru nad jakością zdrowotną żywności zawierającej substancje dodatkowe. Zadania merytoryczne w zakresie nadzoru nad jakością zdrowotną żywności, w tym zawierającej substancje dodatkowe realizowane były głównie przez Departamenty: Bezpieczeństwa Żywności i Żywienia oraz Żywności Prozdrowotnej⁵. Do zakresu działania tych komórek należało m.in. ustalanie priorytetów i kierunków działań Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁶ w zakresie bezpieczeństwa żywności, opracowywanie rocznych planów działań w zakresie doskonalenia systemu

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1261 ze zm.

⁵ W doniesieniu do środków spożywczych specjalnego przeznaczenia, suplementów diety, środków spożywczych do których dodawane są witaminy, składniki mineralne i inne substancje (o których mowa w załączniku III część B i C do rozporządzenia Komisji WE nr 1925/2006 (Dz. Urz. UE L 404 z 30.12.2006, str. 26 ze zm.) oraz nowej żywności.

⁶ Dalej także „Inspekcja Sanitarna”.

bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz krajowego planu pobierania próbek i badania żywności w ramach urzędowej kontroli i monitoringu, prowadzenie Krajowego Punktu Kontaktowego i koordynowanie działań w zakresie systemu RASFF⁷.

(dowód: akta kontroli str. 10-152)

2. W okresie objętym kontrolą problematyka dodatków do żywności była elementem dwóch szkoleń zorganizowanych przez GIS: „Nadzór organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej nad bezpieczeństwem żywności i żywienia” oraz „Szkolenie z zakresu bezpieczeństwa żywności, ze szczególnym uwzględnieniem systemu RASFF”. Programy tych szkoleń obejmowały zagadnienia dodatków do żywności w aspekcie zafałszowań środków spożywczych oraz problematyki postępowania wyjaśniającego w zakresie obecności substancji dodatkowych w środkach spożywczych, a skierowane były odpowiednio do: kierowników Oddziałów Nadzoru Higieny Żywności, Żywienia i Przedmiotów Użytku wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych oraz pracowników tych oddziałów w wojewódzkich i powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych zaangażowanych w funkcjonowanie sieci RASFF w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 252-317)

3. Dodatki do żywności nie były szczególnie wymieniane w wytycznych Głównego Inspektora Sanitarnego do planowania i działalności Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz w planach zasadniczych zamierzeń Głównego Inspektoratu Sanitarnego na lata objęte kontrolą.

Główny Inspektor wyjaśnił, że dodatki do żywności są jednym z wielu obszarów bezpieczeństwa żywności określonych przepisami prawa żywnościowego i kontrolowanych przez organy Inspekcji Sanitarnej w ramach nadzoru bieżącego. W ramach kontroli substancji dodatkowych w zakładach produkcyjnych organy Inspekcji Sanitarnej sprawdzają przestrzeganie warunków stosowania substancji dodatkowych określonych w obowiązujących przepisach oraz dokumentach związanych z procesem technologicznym, znakowanie, identyfikowalność.

Główny Inspektor Sanitarny opracował procedury wewnętrzne kontroli⁸, ujednolicił sposób prowadzenia kontroli. Procedury te umożliwiały identyfikację stosowanych dodatków do żywności, sprawdzenie przestrzegania warunków ich użycia określonych w obowiązujących przepisach oraz ocenę znakowania, a także weryfikację stosowanej w zakładzie procedury kontroli wewnętrznej i zarządzania produkcją. Przy ich pomocy przeprowadzający kontrolę potwierdzali (bądź nie) deklaracje producenta z dokumentacją zakładową. W GIS opracowano także listę pytań kontrolnych dla zakładów produkcji żywności stosujących dodatki do żywności⁹. Listą weryfikowano m.in.: czy stosowane dodatki do żywności odpowiadają specyfikacjom zawartym w przepisach prawa żywnościowego¹⁰, czy są

⁷ System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach RASFF (ang. Rapid Alert System for Food and Feed)

⁸ W okresie objętym kontrolą określone w:

- zarządzeniu nr 153/2014 Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie procedury przeprowadzania urzędowej kontroli żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością,

- zarządzeniu nr 104/17 Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 8 maja 2017 r. w sprawie procedury przeprowadzania urzędowej kontroli żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością (załącznik 1)

- zarządzeniu nr 146/17 Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 7 lipca 2017 r. w sprawie procedury pobierania próbek żywności, materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością oraz próbek sanitarnych

⁹ W okresie objętym kontrolą lista stanowiła załącznik do zarządzenia nr 153/2014 Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 1 lipca 2014 r. oraz zarządzenia nr 104/17 Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 8 maja 2017 r. w sprawie procedury przeprowadzania urzędowej kontroli żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością.

¹⁰ art. 4 i 14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1333/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności (Dz. U. UE L 354 z 31.12.2008, s. 16, ze zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem (WE) nr 1333/2008” i rozporządzenie Komisji (UE) nr 231/2012 z dnia 9 marca 2012 r. ustanawiające specyfikacje dla dodatków do żywności wymienionych w załącznikach II i III do rozporządzenia (WE) nr 1333/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. U. UE L 83 z 22.03.2012 r. s. 1).

prawidłowo oznakowane¹¹ i stosowane zgodnie z założonym procesem technologicznym – z uwzględnieniem maksymalnych poziomów określonych w przepisach prawa¹². Weryfikowano ponadto obecność w gotowych wyrobach dodatków do żywności w wyniku wprowadzenia wraz z jednym ze składników (zasada przenoszenia carry over)¹³. Lista zawierała też pytania z zakresu zarządzania zakładem i kontroli wewnętrznej, a także znakowania wyrobów gotowych oraz dotyczące substancji pomocniczych w przetwórstwie.

(dowód: akta kontroli str. 912-916, 810-953)

4. W ramach urzędowej kontroli i monitoringu organy Inspekcji Sanitarnej zgodnie z Planem pobierania próbek¹⁴ badały żywność m.in. pod kątem substancji dodatkowych. Próbki pobierane były z obrotu detalicznego i hurtowego, w zakładach przemysłu spożywczego i zakładach żywienia zbiorowego. Zgodnie z zapisami Planów poboru próbek liczbę próbek i kierunki badań określano na podstawie:

- dostępnych wyników urzędowej kontroli żywności w kierunku substancji dodatkowych w ostatnich latach;
- powiadomień zgłoszonych w systemie RASFF dotyczących środków spożywczych nieodpowiadających przepisom w zakresie substancji dodatkowych;
- specyfiki rynku spożywczego w Polsce, wraz z uwzględnieniem liczby konsumentów w poszczególnych województwach;
- danych naukowych, w tym wyników ponownej oceny EFSA dotyczącej substancji dodatkowych.

Główny Inspektor wskazał ponadto, że do oznaczania zawartości substancji dodatkowych w żywności muszą być stosowane akredytowane metody analityczne.

Plan pobierania próbek był realizowany obligatoryjnie przez organy Inspekcji Sanitarnej na terenie wszystkich województw.

W 2016 i 2017 r. w ramach kontroli urzędowych i monitoringu zbadano ogółem 8.817 próbek głównie pod kątem substancji konserwujących (np. azotyn sodu i potasu, azotan sodu i potasu, dwutlenek siarki i siarczyny) oraz barwników, substancji słodzących i innych wybranych substancji dodatkowych, których zawartość w środkach spożywczych była limitowana. Ponadto zakres badań obejmował substancje dodatkowe niedozwolone do żywności m.in. wykrywanie obecności barwników typu Sudan w oleju palmowym pochodzącym z krajów trzecich.

Do badań pobierano próbki m. in. z następujących grup żywności: mięso, podroby i produkty mięsne; wyroby cukiernicze i ciastkarskie; ryby, owoce morza i ich przetwory; wyroby garmażeryjne i kulinarne; suplementy diety; wody mineralne i napoje bezalkoholowe.

Zdyskwalifikowanych zostało 26 próbek, w tym próbki z grup: suszone owoce; wody mineralne i napoje bezalkoholowe; suplementy diety; ryby, owoce morza i ich przetwory; wyroby cukiernicze i ciastkarskie; wyroby garmażeryjne i kulinarne; środki spożywcze zaspokajające zapotrzebowanie organizmu przy intensywnym wysiłku fizycznym. Próbki zostały zdyskwalifikowane za użycie w procesie produkcji niedozwolonych substancji dodatkowych lub przekroczenie dopuszczalnego poziomu substancji dodatkowej w środku spożywczym.

¹¹ art. 21 i 22 rozporządzenia (WE) nr 1333/2008.

¹² art. 11 i załącznik II rozporządzenia (WE) nr 1333/2008.

¹³ art. 18 rozporządzenia (WE) nr 1333/2008.

¹⁴ „Plan pobierania próbek do badania żywności w ramach urzędowej kontroli i monitoringu dla Państwowej Inspekcji Sanitarnej”

W ramach badań monitoringowych w 2016 i 2017 r. zbadano ogółem 365 próbek głównie produktów mięsnych i surowych wyrobów mięsnych, w zakresie poziomów azotanów i azotynów.

Główny Inspektor Sanitarny nie badał wpływu procesów kulinarnych, smażenia, pieczenia (długotrwałej obróbki termicznej) mięsa ryb i innych zwierząt, do których dodano azotyny i azotany stosowane jako dodatki podczas produkcji lub jako konserwanty do gotowych produktów mięsnych.

(dowód: akta kontroli str. 153-212, 977-984, 1248-1249, 1551-1553)

Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił m.in., że ze względu na fakt, iż Komisja Europejska zapowiedziała rewizję dopuszczalnych poziomów azotynów i azotanów w produktach mięsnych, celowe jest dokonanie oceny obecnego narażenia konsumentów w Polsce na te związki pochodzące z produktów mięsnych i drobiowych znajdujących się w obrocie. Wyniki badań monitoringowych mogą być podstawą do ewentualnej dyskusji nad obniżeniem dopuszczalnych poziomów azotynów i azotanów w produktach mięsnych. Wyjaśnił ponadto, że kwestia wpływu procesów technologicznych na zawartość azotanów i azotynów w produktach mięsnych i rybnych oraz ich wpływu na zmniejszenie wartości odżywczej artykułów rolno-spożywczych była wielokrotnie badana przez różne instytucje naukowe w wielu krajach i istnieje obszerna literatura naukowa w tym zakresie.

Dane źródłowe dotyczące ww. zagadnień zostały uwzględnione przez EFSA przy ponownej ocenie bezpieczeństwa azotanów i azotynów stosowanych jako substancje dodatkowe¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 1043-1129)

W Planach poboru próbek nie zakładano wykonywania analiz zawartości wszystkich substancji obecnych w danym środku spożywczym.

Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił m.in., że badanie wszystkich substancji dodatkowych w każdym środku spożywczym nie znajduje uzasadnienia. Nie jest celowe wykonywanie analiz w przypadku substancji ujętych na tzw. listach *quantum satis*. Dla substancji tych nie określa się bowiem dopuszczalnych dawek w żywności i są one stosowane w danym produkcie w dawce zgodnej z dobrą praktyką produkcyjną, indywidualnie przez producenta danego środka spożywczego. Wskazał, że Plany pobierania próbek do badania żywności w zakresie substancji dodatkowych były opracowywane w oparciu o ocenę ryzyka. W zakresach badań uwzględniano substancje, które posiadają ustalony poziomy akceptowanego, dziennego pobrania (ADI)¹⁶ oraz, dla których wprowadzono limity stosowania w poszczególnych kategoriach żywności.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 153-210)

W ramach prowadzonych kontroli urzędowych organy Inspekcji Sanitarnej nie weryfikowały procesu technologicznego/receptur środków spożywczych w aspekcie zasadności stosowania w danym wyrobie dodatków do żywności.

Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił, że w przypadku wątpliwości organów kontroli, czy stosowany dodatek do żywności znajduje uzasadnienie technologiczne do danego produktu, organ kontroli może poprosić producenta o przedstawienie takiego uzasadnienia. Obowiązek przedstawienia uzasadnienia technologicznego dla danego dodatku w danym produkcie spoczywa na producencie żywności, a nie

¹⁵ opinia EFSA z dnia 5 kwietnia 2017 r. „Re-evaluation of potassium nitrite (E 249) and sodium nitrite (E 250) as food additives, EFSA Journal 2017; 15(6):4786; opinia EFSA z dnia 5 kwietnia 2017 „Re-evaluation of sodium nitrate (E 251) and potassium nitrate (E 252) as food additives, EFSA Journal 2017; 15(4):4787”.

¹⁶ ADI (od ang. acceptable daily intake) – wskaźnik określający maksymalną ilość substancji w przeliczeniu na kilogram masy ciała, która może być spożywana codziennie z żywnością bez znaczących negatywnych skutków dla zdrowia przez całe życie

na organie kontroli. Podkreślił, że uzasadnienie technologiczne dodatku danej substancji do danego produktu jest rozpatrywane na poziomie Komisji Europejskiej (grupa robocza ds. dodatków do żywności) podczas dopuszczania danej substancji do danego środka spożywczego (zał. II do rozporządzenia 1333/2008). Jeżeli uzasadnienie technologiczne jest niewystarczające, dana substancja nie zostaje dopuszczona do proponowanego środka spożywczego.

(dowód: akta kontroli str. 791-809)

5. Stosownie do art. 27 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1333/2008 państwa członkowskie UE utrzymują systemy monitorujące spożycie i stosowanie dodatków do żywności, stosując podejście oparte na ocenie ryzyka, i z odpowiednią częstotliwością przedstawiają swoje wyniki Komisji Europejskiej i EFSA.

W zakresie monitoringu pobrania substancji dodatkowych z diety Główny Inspektor Sanitarny współpracował z Instytutem Żywności i Żywienia w Warszawie¹⁷. Propozycje substancji dodatkowych, dla których wskazane było oszacowanie pobrania przez populację polską wskazywał Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny (NIZP-PZH). Główny Inspektor wyjaśnił, że propozycje te przygotowywane były w oparciu o:

- wyniki ponownej oceny substancji dodatkowych przez EFSA,
- zakres stosowania w żywności danego dodatku (celowe jest monitorowanie spożycia substancji powszechnie stosowanych w żywności),
- dostępność nowych wyników badań naukowych (np. barwniki z Southampton),
- dane zawarte w sprawozdaniu KE nt. spożycia dodatków do żywności w Unii Europejskiej z 2001 r.¹⁸ (NIZP-PZH wskazywał te substancje, których spożycie wg raportu może przekraczać ustalone wartości akceptowalnego dziennego pobrania ADI).

W okresie objętym kontrolą IŻŻ oszacował wielkości pobrania z dietą przez polską populację:

- substancji konserwujących – kwasu sorbowego E 200, sorbinianu potasu E 202 i sorbinianu wapnia E 203¹⁹;
- barwników - błękitu patentowego V E 131 i błękitu brylantowego FCF E 133²⁰.

W okresie wcześniejszym (lata 2003-2015) oszacowaniu wielkości pobrania z dietą przez populację polską podlegały:

- barwniki - tartrazyna E 102, żółcień chinolinowa E 104, żółcień pomarańczowa FCF/żółcień pomarańczowa S E 110, azurbina, karmiozyna E 122, pąs 4 R, czerwień koszenilowa E 124, czerwień Allura AC E 129²¹;
- barwniki – karmele E 150a-d, substancje konserwujące - kwas benzoesowy E 210, benzoesan sodu E 211, benzoesan potasu E 212, benzoesan wapnia E 213²²;

¹⁷ Dalej także „IŻŻ”.

¹⁸ Report from the Commission on Dietary Food Additive Intake in the European Union, COM(2001) 542 final, 01.10.2001

¹⁹ Instytut Żywności i Żywienia, Raport z realizacji tematu: Monitoring pobrania wybranych substancji dodatkowych z diety w polskiej populacji (zgodnie z wymaganiami rozporządzenia WE 1333/2008) na podstawie oceny ryzyka opartej na istniejących dowodach naukowych (art. 6 rozporządzenia 178/2002) i przygotowanie raportu w celu przedstawienia Komisji Europejskiej. Kwas sorbowy i sorbiniany (E 200-203). Uzupełniony o aktualnie obowiązujące przepisy dotyczące akceptowalnego dziennego pobrania kwasu sorbowego i sorbinianów. Warszawa 2017.

²⁰ Instytut Żywności i Żywienia, Raport z realizacji tematu: Monitoring pobrania wybranych substancji dodatkowych z diety w polskiej populacji (zgodnie z wymaganiami rozporządzenia WE 1333/2008) na podstawie oceny ryzyka opartej na istniejących dowodach naukowych (art. 6 rozporządzenia 178/2002). Błękit patentowy V (E 131) i błękit brylantowy FCF (E 133). Warszawa 2017.

²¹ Instytut Żywności i Żywienia, Raport z realizacji tematu: Monitoring pobrania wybranych substancji dodatkowych z diety w polskiej populacji (zgodnie z wymaganiami rozporządzenia WE 1333/2008) na podstawie oceny ryzyka opartej na istniejących dowodach naukowych (art. 6 rozporządzenia 178/2002) i przygotowanie raportu w celu przedstawienia Komisji Europejskiej. Warszawa 2012.

- substancje konserwujące - dwutlenek siarki E 220, siarczyny sodu E 221, wodorosiarczyny sodu E 222, pirosiarczyny sodu E 223, pirosiarczyny potasu E 224, siarczyny wapnia E 226, wodorosiarczyny wapnia E 227, wodorosiarczyny potasu E 228, azotyn potasu E 249, azotyn sodu E 250, azotan sodu E 251, azotan potasu E 252²³;
- barwniki - kurkumina E 100, koszenila, kwas karminowy, karminy E 120²⁴.

W ramach tego opracowania przygotowano także raport zbiorczy z monitoringu wybranych dodatków do żywności prowadzone w latach 2003-2015 (m.in. estrów sorbitolu (E 493-494), stearoilomleczanów (E 481-482) oraz polisorbatów (E 432-436), fosforanu glinowo-sodowego (E 541) i siarczanów glinu (E 520-523), krzemianów (E 554-556), glutaminianu sodu (E 621)).

Analiza uzyskanych wyników pobrania substancji dodatkowych z dietą wykazała, że pobranie z dietą kwasu sorbowego i sorbinianów, kwasu benzooesowego i jego soli, dwutlenku siarki i siarczyny, azotynów, estrów sorbitolu, stearoilomleczanów oraz polisorbatów w pewnych grupach wiekowych przekraczało ustalone ADI. I tak:

- średnie pobranie kwasu sorbowego i sorbinianów z pożywieniem przez dzieci i młodzież przekraczało ustalone wartości ADI i wynosiło 251% ADI (dopuszczalny poziom ADI 3 mg/kg masy ciała/dzień). Najwyższe średnie narażenie na oceniane dodatki wynoszące 291% ADI stwierdzono w grupie dzieci w wieku 4-10 lat. U 5% dzieci i młodzieży (1-17 lat) pobranie kwasu sorbowego i sorbinianów znacząco przekraczało poziom ADI i wynosiło 681%;
- narażenie polskiej populacji na kwas benzooesowy i jego sole wynosiło średnio 33% ADI. Najwyższe narażenie na oceniane konserwaty wynoszące 44,1% ADI stwierdzono w grupie nastolatków w wieku 11-17 lat. We wszystkich badanych grupach wiekowych u 5% populacji narażenie na E 210-213 przekraczało akceptowalne dzienne pobranie i wahało się od 107% (u kobiet w wieku powyżej 75 lat) do 180% ADI u dzieci w wieku 4-10 lat;
- średnie narażenie populacji na dwutlenek siarki i siarczyny oszacowano na poziomie 21,2% ADI. Najwyższe wykazano w dietach u dzieci w wieku 4-10 lat. U 5% badanych stwierdzono pobranie tych dodatków na poziomie przekraczającym 100% ADI, najwyższe – wynoszące 145% - w dietach u dzieci 4-10 lat;
- narażenie populacji polskiej na azotyny było duże i u znacznej części badanych przekraczało 100% ADI. Głównie u najmłodszych dzieci – 160,8% ADI i mężczyzn w wieku 18-74 lata – 121,8% ADI. U 5% populacji narażenie na azotyny przekraczało znacząco akceptowalne dzienne pobranie i mieściło się w granicach od 183% u kobiet w wieku powyżej 75 lat do 562% u dzieci w wieku 1-3 lat;
- średnie narażenie związane z pobraniem przez populację estrów sorbitolu E 493-494 odpowiadało 341,6% ADI, a 5% najbardziej narażonej populacji pobiera je dziennie w ilości stanowiącej 1007,8% ADI. Największe ilości tych

²² Instytut Żywności i Żywienia, Raport z realizacji tematu: Monitoring pobrania wybranych substancji dodatkowych z dietą w polskiej populacji (zgodnie z wymaganiami rozporządzenia WE 1333/2008) na podstawie oceny ryzyka opartej na istniejących dowodach naukowych (art. 6 rozporządzenia 178/2002) i przygotowanie raportu w celu przedstawienia Komisji Europejskiej. Karnele (E 150 a-d). Kwas benzooesowy i benzooesany (E 210-213). Warszawa 2013.

²³ Instytut Żywności i Żywienia, Raport z realizacji tematu: Monitoring pobrania wybranych substancji dodatkowych z dietą w polskiej populacji (zgodnie z wymaganiami rozporządzenia WE 1333/2008) na podstawie oceny ryzyka opartej na istniejących dowodach naukowych (art. 6 rozporządzenia 178/2002) i przygotowanie raportu w celu przedstawienia Komisji Europejskiej. Dwutlenek siarki i siarczyny: E 220-228. Azotyny: E 249-250. Azotany: E 251-252. Warszawa 2014.

²⁴ Instytut Żywności i Żywienia, Raport z realizacji tematu: Monitoring pobrania wybranych substancji dodatkowych z dietą w polskiej populacji (zgodnie z wymaganiami rozporządzenia WE 1333/2008) na podstawie oceny ryzyka opartej na istniejących dowodach naukowych (art. 6 rozporządzenia 178/2002) i przygotowanie raportu w celu przedstawienia Komisji Europejskiej. Warszawa 2015.

substancji zawierają diety młodzieży i mężczyzn, a największe narażenie na estry sorbitolu dotyczy dzieci od 4 do 10 lat (747,2% ADI);

- zawartość w diecie populacji polskiej stearoilomleczanów (E 481-482) i polisorbatów (E 432-436) stanowiła średnio odpowiednio 104% i 63,2% ADI. Najwyższe narażenie stwierdzono w grupie dzieci i młodzieży – 168,2% ADI dla stearoilomleczanów i 108,9% ADI dla polisorbatów. Obie grupy tych substancji w 5% diet dzieci i młodzieży o najwyższym ich pobraniu występowały w ilościach od 300 do 367% ADI.

Dla barwników: błękitu patentowego V, błękitu brylantowego FCF, tartrazyny, żółcieni chinolinowej FCF, żółcieni pomarańczowej, azorubiny, czerwieni koszenilowej i czerwieni Allura AC, karmeli, kurkuminy i koszenili oraz azotanów sodu i potasu, fosforanu glinowo-sodowego (E 541) i siarczanów glinu (E 520-523) nie stanowiło zagrożenia zdrowia polskiej populacji i było niższe od ustalonego ADI.

I tak:

- średnie pobranie błękitu patentowego V z dietą w polskiej populacji wyniosło 24,5 mg/osobę/dzień, co stanowiło 9,9% ADI, a błękitu brylantowego FCF – odpowiednio: 24,2 mg/osobę/dzień i 8,1% ADI. Największe narażenie na te barwniki stwierdzono w grupie najmłodszych dzieci (1-10 lat). Dla błękitu patentowego 28,3% ADI w grupie dzieci do lat 3 i 24% ADI w grupie dzieci 4-10 lat. Dla błękitu brylantowego FCF – 23% ADI w grupie dzieci do 10 lat. U 5% dzieci (1-3 lat) pobranie błękitu patentowego V wynosiło 64,6%, a błękitu brylantowego FCF 53,8% ADI;
- oszacowane średnie pobranie tartrazyny, żółcieni chinolinowej FCF, żółcieni pomarańczowej, azorubiny, czerwieni koszenilowej i czerwieni Allura AC było znacznie poniżej wartości ADI. Jednak u 5% dzieci zaobserwowano wyższe wartości pobrania, sięgające 60% ADI;
- zawartość karmeli w diecie była niska i stanowiła 7,4% ADI. Największe narażenie na karmele stwierdzono u dzieci i młodzieży wynoszące 15,8% ADI, przy czym najwyższe u dzieci 4-10 lat (19,6% ADI);
- pobranie azotanów nie stanowiło zagrożenia zdrowia polskiej populacji i wynosiło przeciętnie 1% ADI;
- oszacowana średnia zawartość kurkuminy i koszenili w dietach polskiej populacji była niska i wynosiła odpowiednio 13,4% i 6,8% ADI. Najwyższe narażenie na te substancje występowało w grupie dzieci w wieku 1-3 lata i stanowiło dla kurkuminy 38,9% ADI i 19,3% ADI dla koszenili. U 5% najmłodszych dzieci narażenie na ww. dodatki wynosiło 106,1% ADI.

We wnioskach raportów każdorazowo wskazywano, iż konieczne jest prowadzenie kampanii edukacyjnych dotyczących czytania etykiet produktów spożywczych i prawidłowego komponowania diety, opartej na różnorodnych produktach, najmniej przetworzonych. Zalecano także:

- przeprowadzenie w grupie dzieci badań częstotliwości spożycia produktów będących potencjalnym źródłem azotanów i przeprowadzenie oceny ryzyka narażenia zdrowia (raport z 2014 r.);
- przeprowadzenie powtórnych badań dotyczących monitoringu pobrania z dietą substancji stanowiących największe narażenie w oparciu o aktualne dane o sposobie żywienia w Polsce (raport z 2015 r.);
- kontrolę znakowania produktów spożywczych zawierających monitorowane barwniki, w kierunku podawania przez producentów oprócz nazwy lub numeru E barwnika dodatkowej informacji o następującej treści: „może mieć szkodliwy wpływ na aktywność i skupienie uwagi u dzieci” (raport z 2012 r.);
- prowadzenie dalszych szczegółowych badań monitorujących, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży oraz podejmowanie szeregu działań edukacyjnych w celu

ograniczenia spożycia produktów będących głównym źródłem kwasu sorbowego i jego soli (raport z 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1165-1504)

Do EFSA (za pośrednictwem NIZP-PZH) przekazywane były także wyniki z urzędowej kontroli i monitoringu żywności pod kątem zawartości substancji dodatkowych, zebrane w formie sprawozdań z realizacji planu pobierania próbek. Jednakże, jak wyjaśnił Główny Inspektor, wyniki te obecnie nie stanowią priorytetu dla EFSA.

(dowód: akta kontroli str. 1547)

6. Zgodnie z art. 85 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia²⁵ Główny Inspektor Sanitarny prowadził krajowy punkt kontaktowy systemu RASFF²⁶, do którego w okresie objętym kontrolą zgłoszono łącznie 32 sprawy związane ze stosowaniem dodatków do żywności (zarówno przez krajowe organy urzędowej kontroli – 15 zgłoszeń, jak i inne kraje członkowskie UE – 17 zgłoszeń). Zgłoszenia dotyczyły obecności w produktach spożywczych niezadeklarowanych przez producentów substancji dodatkowych (sześć zgłoszeń), obecności niedozwolonych substancji dodatkowych (osiem zgłoszeń) oraz przekroczenia dopuszczalnego poziomu substancji dodatkowych (18 zgłoszeń). Każdorazowo podejmowano stosowne działania w celu wyeliminowania niebezpiecznych produktów z rynku i ochrony zdrowia konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 318-377)

7. W okresie objętym kontrolą funkcjonowały dwie kadencje Rady Sanitarno-Epidemiologicznej²⁷ - organu doradczego Głównego Inspektora Sanitarnego. W ramach Rady obu kadencji utworzone zostały m.in.: Komisja bezpieczeństwa żywności i żywienia oraz Zespół do spraw Suplementów Diety, w skład których powołano ekspertów zajmujących się zagadnieniami bezpieczeństwa żywności, w tym problematyką dodatków do żywności – pracowników naukowych m.in. z takich instytucji jak: Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego - Państwowy Zakład Higieny, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Instytut Żywności i Żywienia w Warszawie oraz z Ministerstwa Zdrowia.

Rada Sanitarno - Epidemiologiczna w latach 2016 - 2018 nie wydawała opinii i dokumentów w sprawach związanych ze stosowaniem w żywności substancji dodatkowych.

Przewodniczący Komisji bezpieczeństwa żywności i żywienia poinformował, że na pierwszym posiedzeniu Komisji (w drugiej połowie września 2018 r.) jednym z punktów spotkania, wstępnie uzgodnionym z Głównym Inspektorem Sanitarnym, będą substancje dodatkowe.

(dowód: akta kontroli str. 791-794)

8. GIS współpracował w zakresie jakości zdrowotnej środków spożywczych z innymi służbami i inspekcyjnymi. Współpraca ta polegała m.in. na wzajemnej wymianie

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 149 ze zm.

²⁶ System działa na podstawie: rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności oraz rozporządzenia Komisji (UE) nr 16/2011 z dnia 10 stycznia 2011 r. ustanawiającego środki wykonawcze dla systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach żywnościowych i środkach żywienia zwierząt. Członkami sieci RASFF są punkty kontaktowe RASFF, które reprezentują: Komisję Europejską, Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, kraje członkowskie UE, kraje członkowskie EFTA (Islandia, Lichtenstein, Norwegia i Szwajcaria).

²⁷ X kadencja w latach 2013 - 2016 oraz XI kadencja w latach 2017 - 2020.

informacji, ustaleniach co do zakresów kontroli oraz wypracowywaniu jednolitego podejścia, co do zasad przeprowadzania kontroli

Współpraca z Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (GIJHARS) dotyczyła przypadków zgłaszanych do systemu AAC²⁸ punktu kontaktowego ds. oszustw związanych z żywnością dla Polski²⁹. W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor Sanitarny otrzymał od GIJHARS cztery informacje dotyczące oszustw związanych z żywnością w zakresie substancji dodatkowych do żywności. Dotyczyły one:

- niedozwolonych w żywności barwników: z grupy Sudan w oleju palmowym i rodaminy B w marynowanej rzepie (zgłoszenie także w systemie RASFF),
- obecności w winach barwników: tartrazyna E 102 i azorubina E 122.

W związku z powyższymi informacjami Główny Inspektor wprowadził do planu pobierania próbek na 2017 i 2018 rok po 60 próbek oleju palmowego do badania w kierunku obecności ww. barwników z grupy Sudan oraz po 50 próbek napojów alkoholowych w kierunku barwników, których zawartość jest limitowana.

(dowód: akta kontroli str. 965-984, 1043-1129)

Główny Inspektorat Sanitarny koordynował przygotowywanie instrukcji na posiedzenia grupy roboczej ds. substancji dodatkowych, w których Polskę reprezentował przedstawiciel z NIZP-PZH. GIS koordynował również opracowanie sprawozdań z tych posiedzeń. Instrukcje dla przedstawiciela Polski na posiedzenia ww. grupy, jak również na posiedzenia Stałego Komitetu ds. Roślin, Zwierząt, Żywności – Sekcja Bezpieczeństwo Toksykologiczne Łańcucha Żywnościowego oraz Grupy Roboczej Rady UE ds. Kodeksu Żywnościowego³⁰ były poddawane konsultacjom z: innymi organami administracji publicznej, z organizacjami pozarządowymi, a także instytucjami naukowymi. W ramach prac ww. grupy m.in. został opracowany projekt przewodnika Komisji Europejskiej dotyczący zasady przenoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 222-788)

9. Do GIS w okresie objętym kontrolą wpływały pisma konsumentów, które nie zawierały zarzutów do konkretnych dodatków do żywności, a dotyczyły „wpływu na zdrowie szeroko pojętych substancji dodatkowych, w tym barwników i konserwantów”. Do GIS składano również interpelacje i zapytania poselskie w sprawie substancji dodatkowych. Objęte kontrolą sprawy w powołanych wyżej zakresach dotyczyły substancji dodatkowych, w tym: barwników – czerwieni koszenilowej E 124, koszenili E 120 i dwutlenku tytanu E 171, substancji wypełniającej - celulozy mikrokryształicznej E 460(i), substancji zagęszczającej - gumy ksantanowej E 415, substancji konserwujących - dwutlenku siarki E 220 (bezwodnika kwasu siarkawego), propionianu wapnia E 282, sorbinianu potasu E 202.

Odpowiedzi GIS zawierały pisemne wyjaśnienia dotyczące przepisów prawa żywnościowego prowadzące do konkluzji, „*że dozwolone substancje dodatkowe mogą być stosowane w żywności zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach prawa żywnościowego. Polska (...) jest zobowiązana do przestrzegania przepisów wspólnotowych*”.

(dowód: akta kontroli str. 222-251)

²⁸ ang. Administrative Assistance and Cooperation - narzędzie służące eliminacji produktów zafalszowanych na rynku europejskim

²⁹ Decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych został wyznaczony jako Punkt kontaktowy ds. oszustw związanych z żywnością dla Polski

³⁰ W okresie objętym kontrolą miały miejsce posiedzenia grup roboczych/komitetu dotyczące spraw związanych bezpośrednio lub w sposób pośredni z problematyką dodatków do żywności: 15 grudnia 2017 r., 2 lutego 2018 r., 12 marca 2018 r.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Główny Inspektor Sanitarny przyjmował bierną postawę wobec zidentyfikowanych zagrożeń związanych ze stosowaniem dodatków do żywności, wskazywanych w raportach z monitoringu spożycia z dietą przez populację polską wybranych substancji dodatkowych. Nie informował konsumentów o wynikach tych raportów i ryzyku narażenia zdrowia w kontekście przekroczeń ADI. Jego działania ograniczały się jedynie do przekazywania przedmiotowych raportów do EFSA i Komisji Europejskiej. Na poziomie krajowym nie inicjował rozwiązań ochronnych i edukacyjnych związanych ze stwierdzonymi przekroczeniami wartości ADI badanych substancji dodatkowych.

Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił, że w kontekście ograniczania spożycia produktów zawierających substancje dodatkowe oraz produktów przetworzonych wpisują się wymagania w zakresie żywienia dzieci i młodzieży w ramach żywienia zbiorowego w jednostkach systemu oświaty³¹, wprowadzone w celu wzmocnienia ochrony zdrowia ogółu dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym, poprzez ograniczenie spożycia przez dzieci i młodzież żywności zawierającej znaczne ilości składników niezalecanych dla ich prawidłowego rozwoju oraz promowania zasad racjonalnego żywienia. W zakresie prowadzonej działalności oświatowo-zdrowotnej uwzględniającej zagadnienia dodatków do żywności Główny Inspektor Sanitarny wskazał realizowany Ogólnopolski Program Edukacyjny „Trzymaj Formę!”, skierowany do uczniów szkół gimnazjalnych oraz klas V i VI szkół podstawowych, poruszający zagadnienia aktywnego stylu życia i zbilansowanej diety, a także wybrane elementy edukacji konsumenckiej, w tym znakowanie produktów.

Nie podważając znaczenia tych działań dla ochrony zdrowia, NIK ocenia, że były one niewystarczające. Biorąc pod uwagę wyniki monitoringu (w przypadku 22 substancji wystąpiły przekroczenia ADI, a najbardziej narażone były dzieci w wieku do 10 lat) działania edukacyjne i informacyjne powinny być prowadzone systematycznie i skierowane do szerokiego kręgu konsumentów, zwłaszcza jeśli istnieją dowody na szkodliwe działanie substancji dodatkowych.

NIK wskazuje chociażby na wyniki ponownej oceny bezpieczeństwa stosowania azotanów i azotynów jako dodatków do żywności, z której wynika m.in., że w przypadku małych dzieci istnieje ryzyko przekroczenia wyznaczonej dziennej dopuszczalnej dawki ADI, zaś analizując wyniki przyjmowania azotanów i azotynów z dietą ogółem, niezależnie od źródła obecności tych związków w żywności, w przypadku wszystkich grup społecznych możliwe jest przekroczenie dziennej dopuszczalnej dawki. Podczas ponownej oceny bezpieczeństwa stosowania azotanów i azotynów stwierdzono także, iż nawet jeśli azotany i azotyny stosowane są na dopuszczalnym poziomie mogą przyczyniać się do wzrostu ogólnego narażenia organizmu na nitrozoaminy - związki powstające w żywności, z których część została uznana za rakotwórcze. Warto też dodać, że badania monitoringowe pobrania z dietą azotynów przeprowadzone w 2014 r. na polskiej populacji wykazały, że narażenie na te substancje jest duże, szczególnie dotyczy najmłodszych dzieci i mężczyzn w wieku 18-74 lata. Spożycie w tych grupach wynosiło odpowiednio: 160,8% i 121,8% ADI. U 5% populacji mieściło się w granicach od 183% (u kobiet w wieku powyżej 75 lat) do 562% (u dzieci w wieku 1-3 lat).

³¹ uregulowane w art. 52 c ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie grup środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty oraz wymagań, jakie muszą spełniać środki spożywcze stosowane w ramach żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży w tych jednostkach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1154)

Także ponowna ocena bezpieczeństwa stosowania w przemyśle spożywczym kwasu glutaminowego i jego soli wykazała, że oszacowane narażenie na te substancje może przekraczać wyznaczony na podstawie badań toksykologicznych bezpieczny poziom i tym samym szkodliwie oddziaływać na ludzkie zdrowie.

2. Główny Inspektor Sanitarny nie szacował ryzyka z punktu widzenia kumulacji wielu substancji dodatkowych zarówno w ramach jednego produktu, jak i pochodzących z wielu źródeł oraz ewentualnego działania synergicznego lub utajonego, a także możliwych (negatywnych) interakcji z innymi składnikami produktu oraz innymi składnikami diety. Główny Inspektor Sanitarny nie inicjował i nie dokonywał ani nie zlecał także analiz/badań w zakresie wpływu na zdrowie kumulacji wielu dodatków przyjmowanych z dietą oraz interakcji substancji dodatkowych z innymi składnikami. Nie wdrażał i nie inicjował mechanizmów i rozwiązań, które potwierdziłyby lub zaprzeczyły istnieniu takich ryzyk.

Główny Inspektor wyjaśnił, że nie posiada kompetencji do wykonywania badań dotyczących kumulacji substancji dodatkowych, czy ich synergistycznego oddziaływania i, że są to zagadnienia, które powinna wziąć pod uwagę EFSA przy ocenie bezpieczeństwa substancji dodatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 810-953)

NIK nie podważa braku kompetencji Głównego Inspektora do wykonywania tego typu badań, zauważa jednak, że Inspekcja Sanitarna powołana do realizacji zadań m.in. w zakresie bezpieczeństwa żywności, powinna przynajmniej inicjować działania zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, zmierzające do określenia potencjalnych ryzyk związanych z kumulacją czy synergistycznym oddziaływaniem substancji dodatkowych. W ocenie NIK w realizację zadań w powyższym zakresie można byłoby zaangażować chociażby Radę Sanitarno-Epidemiologiczną, w skład której wchodzi pracownicy naukowcy zajmujący się zagadnieniami bezpieczeństwa żywności, w tym problematyką substancji dodatkowych. Zasadność takiej oceny poświadczył Główny Inspektor Sanitarny wyjaśniając, że wyniki dotychczasowych badań wskazują na konieczność podjęcia decyzji odnośnie ewentualnych badań w kierunku oceny spożycia substancji dodatkowych bardziej dokładnym niż *worst case scenario* i planując podjęcie dyskusji w tym zakresie na forum Komisji Bezpieczeństwa Żywności i Żywienia działającej w ramach Rady Sanitarno-Epidemiologicznej.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Raporty z monitoringu pobrania wybranych substancji dodatkowych z dietą w polskiej populacji opracowane w latach 2012-2017 oparte zostały o nieaktualne dane o spożyciu żywności, z uwagi na przeprowadzenie badań ankietowych na potrzeby tych raportów w 2000 r.

Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił m.in. że korzystanie z reprezentatywnych badań o spożyciu żywności w całej polskiej populacji z 2000 r. jest na dzień dzisiejszy uzasadnioną koniecznością, bowiem są to jedyne w Polsce tego typu badania. Wskazał także, iż od wielu lat Instytut Żywności i Żywienia zgłasza propozycje i gotowość do realizacji zadań dotyczących stałego monitoringu w zakresie sposobu żywienia i stanu odżywienia populacji polskiej, jednak nie otrzymuje środków finansowych na ww. cel. W 2016 r. IŻŻ uzyskał granty w ramach współpracy z EFSA na realizację zadania pt.: „Wsparcie Krajowych Badań Sposobu Żywienia prowadzonych zgodnie z metodologią zalecaną przez UE (piąta edycja) - Część 1 - „Badania dzieci” obejmujące osoby od 3 miesiąca do 9 lat; Część 2 - „Badania dorosłych” obejmujące osoby od 10 do 74 lat. Środki finansowe z EFSA były jednak niewystarczające do przeprowadzenia tego typu projektu w skali całego kraju. IŻŻ czyni starania o dofinansowanie celem realizacji tych badań.

(dowód: akta kontroli str. 1131-1132, 1165-1239)

Wskazane trudności finansowe nie zmieniają faktu, że dane o spożyciu z 2000 r. nie były aktualne. Brak aktualności wiąże się z tym, że na przestrzeni tych kilkunastu lat wystąpiły chociażby zmiany w zakresie preferencji żywieniowych, technologii w zakresie produkcji żywności i żywienia, czy struktury spożycia. Ponadto już w zaleceniach raportu z monitoringu sporządzonego w 2015 r. wnioskowano m.in. o przeprowadzenie powtórnych badań dotyczących monitoringu pobrania z diety substancji stanowiących największe narażenie w oparciu o aktualne dane o sposobie żywienia w Polsce.

2. NIK zauważa, iż – jak wyjaśnił Główny Inspektor – dotychczas nie została ustalona wspólna metodologia gromadzenia przez państwa członkowskie informacji dotyczących spożycia dodatków do żywności, o której mowa w art. 27 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1333/2008. Wskazać także należy, że przekazywane do EFSA i KE, w ramach współpracy, wyniki z urzędowej kontroli i monitoringu żywności pod kątem zawartości substancji dodatkowych, zebrane w formie sprawozdań z realizacji planu pobierania próbek – jak wskazał Główny Inspektor - nie stanowią obecnie priorytetu dla EFSA.

(dowód: akta kontroli str. 1539, 1547)

W ocenie NIK tak działający system przekazywania i wykorzystywania informacji jest systemem niedoskonałym i może nie spełniać głównego celu, tj. zapewnienia bezpieczeństwa żywności.

3. W laboratoriach Inspekcji Sanitarnej niemożliwe było wykonanie badań laboratoryjnych wszystkich substancji, dla których w rozporządzeniu (WE) nr 1333/2008 określony został maksymalny poziom. Z danych uzyskanych od wojewódzkich inspektorów sanitarnych wynikało, że laboratoria te posiadają możliwości analityczne wobec ok. 65 substancji dodatkowych (na ponad 200 limitowanych dozwolonych do stosowania).

Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił ogólnie, że w przypadku niektórych substancji dodatkowych, dla których w rozporządzeniu (WE) nr 1333/2008 zostały ustalone limity, laboratoria Inspekcji Sanitarnej nie wykonują analiz ich zawartości z uwagi na brak znormalizowanych, wiarygodnych metod analitycznych pozwalających na oznaczanie zawartości tych substancji. Dodał także, iż w przypadku gdy laboratoria nie wykonują badań danej substancji dodatkowej, nie oznacza to, że Inspekcja Sanitarna nie sprawuje nadzoru nad prawidłowością stosowania tej substancji. W ramach kontroli podmiotów produkujących żywność sprawdzane są receptury produktów i stosowane dawki substancji dodatkowych oceniane są w kontekście zgodności z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 1333/2008. Dotyczy to również substancji dodatkowych wprowadzonych do produktu finalnego na zasadzie przenoszenia. Wskazał ponadto, że badanie wszystkich substancji dodatkowych w każdym środku spożywczym nie znajduje uzasadnienia, bowiem nie jest celowe wykonywanie analiz w przypadku substancji ujętych na tzw. listach *quantum satis*, czy w przypadku gdy wstępna ocena środka spożywczego wyklucza zastosowanie pewnych substancji dodatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 1531-1533)

W ocenie NIK tak zorganizowany system badania substancji dodatkowych nie gwarantuje pełnego bezpieczeństwa żywności, w której stosowane są substancje dodatkowe niepodlegające z ww. przyczyn badaniom laboratoryjnym.

3. NIK zwraca uwagę na niewielką liczbę szkoleń organizowanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego w przedmiocie substancji dodatkowych. Zagadnienia dodatków do żywności były jedynie elementem dwóch szkoleń zorganizowanych

w okresie objętym kontrolą. Wskazać należy w tym miejscu, że Komisja Europejska w 2015 r. po przeprowadzonej w Polsce misji rozpoznawczej w celu zgromadzenia informacji na temat systemu kontroli urzędowych działającego w odniesieniu do dodatków do żywności i środków aromatyzujących dymu wędzarniczego wskazała, iż „...lokalny personel urzędniczy posiada zróżnicowany, czasem ograniczony poziom wiedzy na temat przepisów prawnych UE”.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³², wnosi o:

- inicjowanie i wytyczanie kierunków przedsięwzięć zmierzających do zaznajomienia społeczeństwa z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia w aspekcie przekroczeń ADI i narażeń związanych ze spożyciem dodatków do żywności,
- podejmowanie działań w celu wdrożenia mechanizmów oceny ryzyk związanych z kumulacją, synergistycznym oddziaływaniem oraz interakcjami substancji dodatkowych z innymi składnikami produktu i diety. W przypadku zaistnienia ryzyka niekorzystnego wpływu na zdrowie konsumentów podjęcie skutecznych działań (prawnych, organizacyjnych, badawczych, informacyjnych itp.) w celu jego eliminacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

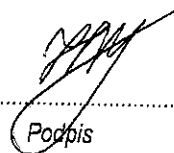
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 19 lipca 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



Podpis

³² Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

