

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wkład społeczeństwa obywatelskiego w rozwój kompleksowej polityki żywnościowej w UE”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2018/C 129/04)

Sprawozdawca: **Peter SCHMIDT**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	23.2.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	21.11.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	6.12.2017
Sesja plenarna nr	530
Wynik głosowania	131/3/7
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES ponownie wzywa do opracowania kompleksowej polityki żywnościowej w UE w celu zapewnienia zdrowej diety w ramach zrównoważonych systemów żywnościowych, połączenia rolnictwa z żywieniem i usługami ekosystemowymi oraz zapewnienia łańcuchów dostaw gwarantujących ochronę zdrowia publicznego dla wszystkich grup społeczeństwa europejskiego. Kompleksowa polityka żywnościowa UE powinna poprawić spójność między poszczególnymi obszarami polityki związanymi z żywnością, przywrócić wartość żywności oraz promować trwałe przejście od systemu faworyzującego produkcję żywności i konsumpcjonizm do koncepcji odpowiedzialnego obywatelstwa żywnościowego.

1.2. Obecne ramy polityki UE nie są dostosowane do przejścia na bardziej zrównoważone systemy żywnościowe mające zapewnić skuteczne wdrożenie celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju, a także realizację prawa do pożywienia oraz innych praw człowieka. Jakkolwiek ramy te mogły być skuteczne w rozwiązywaniu poszczególnych problemów, nie zapewniają one całościowej spójności niezbędnej do poradzenia sobie z szeregiem przewidywanych wyzwań dla globalnych i unijnych systemów żywnościowych. EKES podkreśla, że trzeba wzajemnie dostosować i zharmonizować istniejące narzędzia polityki UE, aby uzyskać systemy żywnościowe zrównoważone pod względem środowiskowym, gospodarczym i społeczno-kulturowym. EKES powtarza ponadto, że kompleksowa polityka żywnościowa powinna uzupełniać przekształconą WPR, nie może jej natomiast zastępować⁽¹⁾.

1.3. EKES podkreśla potrzebę utrzymania kultury, w której docenia się znaczenie żywieniowe i kulturowe żywności oraz jej wpływ społeczny i środowiskowy. W tym względzie bogaty wybór produktów spożywczych oraz regionalnych i lokalnych specjalności dostępnych w UE jest prawdziwym atutem, który należy wykorzystać w jeszcze większym stopniu. Kompleksowa polityka żywnościowa powinna sprzyjać większemu docenianiu żywności przez konsumentów, propagować zapobieganie powstawaniu odpadów spożywczych i ograniczanie ich ilości oraz ułatwić takie dostosowanie cen żywności, by ponownie odzwierciedlały one także inne wartości związane z produktami spożywczymi. W szczególności polityka ta powinna zapewniać uczciwe ceny dla producentów, tak aby utrzymać opłacalność rolnictwa.

1.4. EKES podkreśla, że wszystkie zainteresowane strony w łańcuchu dostaw żywności mają do odegrania rolę w opracowaniu kompleksowych ram, aby zapewnić uczciwą dystrybucję w całym łańcuchu. Żaden sektor nie jest w stanie poradzić sobie z tym indywidualnie. Kompleksowa polityka żywnościowa powinna wykorzystać siłę przemysłu i handlu detalicznego, aby przyspieszyć przestawianie się konsumentów na zrównoważoną konsumpcję. Przejście na zrównoważone systemy żywnościowe wymaga również zaangażowania konsumentów dążących do tego, by stać się

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie możliwego przekształcenia wspólnej polityki rolnej (Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 10).

aktywnymi obywatelami w zakresie żywienia. Oznacza to również, że kompleksowa polityka żywnościowa musi zapewniać, że europejski sektor rolno-spożywczy jest w stanie sprzedawać produkty o poziomie jakości utrzymującym jego pozycję opcji preferowanej przez większość konsumentów.

1.5. EKES przyznaje, że jest coraz więcej inicjatyw realizowanych na poziomie regionalnym i lokalnym w celu wsparcia alternatywnych systemów żywnościowych. Inicjatywy te pozwalają ustanowić bliższe powiązania między producentami i konsumentami, stwarzają możliwości dla lokalnych przedsiębiorstw oraz nowe miejsca pracy, a także odbudowują więź między społecznościami a żywnością. EKES podkreśla również rolę miast w rozwoju bardziej zintegrowanej polityki żywnościowej. Kompleksowa polityka żywnościowa powinna opierać się na wspólnym zarządzaniu na wszystkich szczeblach – lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim – a jednocześnie inicjować i rozwijać takie wspólne zarządzanie. Dzięki temu powstałyby ramy umożliwiające rozwój tych inicjatyw, bez względu na ich skalę.

1.6. EKES apeluje o nowy inteligentny system zrównoważonego etykietowania żywności. Polityka koncentrowała się dotychczas na żywieniu i innych kwestiach zdrowotnych, lecz EKES odnotowuje coraz większe obawy związane z brakiem informacji dla konsumentów na temat wpływu żywności na środowisko i na społeczeństwo. Przemysł spożywczy ma świadomość, że do pewnego stopnia może łagodzić ten wpływ, ale ostatecznie potrzebne są informacje i zaangażowanie konsumentów.

1.7. Z myślą o wsparciu ustanowienia kompleksowych ram łączących wszystkie obszary polityki UE związane z żywnością EKES proponuje, aby w perspektywie krótko- i średnioterminowej stworzyć międzysektorową i międzyinstytucjonalną grupę zadaniową, obejmującą różne dyrekcje generalne Komisji i inne instytucje UE. Grupa ta byłaby odpowiedzialna za opracowanie planu działania dotyczącego zrównoważonej gospodarki żywnościowej w celu wsparcia UE w realizowaniu celów zrównoważonego rozwoju związanych z żywnością. Plan działania powinien zostać opracowany w procesie zapewniającym uczestnictwo zainteresowanych stron z całego łańcucha dostaw żywności, społeczeństwa obywatelskiego oraz badaczy. EKES proponuje zorganizowanie i stworzenie przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego, aby zapewnić jego zaangażowanie i aktywny udział w tym procesie.

1.8. EKES w szczególności zaleca opracowanie tablicy wyników UE dotyczącej zrównoważonej żywności, dzięki której w ramach wieloletniego podejścia zajmowano by się wyzwaniami w zakresie systemów żywnościowych, a tym samym wspierano dostosowanie polityki na poszczególnych szczeblach sprawowania rządów. Tablica wyników obejmowałaby określone wskaźniki, zachęcając w ten sposób do postępów i monitorując realizację wyznaczonych celów.

1.9. W perspektywie długoterminowej i w zależności od ustaleń grupy zadaniowej EKES zachęca Komisję do zbadania możliwości ustanowienia specjalnej dyrekcji generalnej ds. żywności, dzięki czemu powstałby widoczny ośrodek kompetencji UE we wszystkich obszarach polityki związanych z żywnością, który służyłby w stosownych przypadkach za źródło regulacji, legistacji i egzekwowania przepisów. Taki organ mógłby mieć swoje odpowiedniki we wszystkich państwach członkowskich UE w postaci ministerstw ds. żywności.

2. Wprowadzenie

2.1. W swej opinii rozpoznawczej w sprawie bardziej zrównoważonych systemów żywnościowych, sporządzonej na wniosek prezydencji niderlandzkiej UE w 2016 r., EKES zaapelował o kompleksową politykę żywnościową ułatwiającą przedstawianie się na bardziej zrównoważone systemy żywnościowe i zapewniającą większą spójność celów politycznych związanych z żywnością (takich jak zrównoważona produkcja rolna, zdrowa dieta, ochrona środowiska, bardziej sprawiedliwe stosunki handlowe itd.). Niniejsza opinia opiera się na przedstawionych we wcześniejszej opinii zaleceniach dotyczących dalszego rozwijania przesłanek stojących za kompleksowymi ramami, a także wizji tych ram.

2.2. W międzyczasie stworzono bardziej sprzyjające warunki do opracowania bardziej całościowego podejścia do polityki żywnościowej. ONZ ogłosiło obecny okres dekadą działania w zakresie żywienia, uznając potrzebę przekształcenia systemów żywnościowych w celu zapewnienia zdrowszej diety i lepszego żywienia. Zespół ekspertów wysokiego szczebla Komitetu ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego dodatkowo uwypuklił tę kwestię w sprawozdaniu z września 2017 r.⁽²⁾ Na szczeblu UE Komitet Regionów przyjął niedawno opinię, w której zaapelował o kompleksową, wyważoną politykę żywnościową UE łączącą różne obszary polityki związane z żywnością. Międzynarodowa grupa ekspertów ds. zrównoważonych systemów żywnościowych (IPES Żywność) zainicjowała trzyletni proces uczestnictwa w celu opracowania do 2018 r. wizji wspólnej polityki żywnościowej z udziałem grup naukowych, zainteresowanych stron, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i decydentów politycznych. Wiele inicjatyw międzysektorowych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym zmienia już europejskie systemy żywnościowe przy aktywnym udziale społeczeństwa obywatelskiego.

⁽²⁾ HLPE, 2017. Odżywianie i systemy żywnościowe.

2.3. EKES uważa, że realizacja celów zrównoważonego rozwoju w Europie odgrywa kluczową rolę w dążeniu do osiągnięcia zarówno kompleksowego podejścia obejmującego różne obszary polityki (rolnictwo, zdrowie, środowisko, handel, rozwój, innowacje itd.) i różne szczeble sprawowania rządów (unijny, krajowy, lokalny), jak i bardziej zrównoważonych wzorców produkcji i konsumpcji żywności. Bieżąca debata w sprawie wspólnej polityki rolnej (WPR) po 2020 r. jest również ważną okazją, by zapewnić spójność między przekształconą polityką rolną a innymi celami politycznymi związanymi z żywnością⁽³⁾.

2.4. Niektóre państwa członkowskie (np. Finlandia, Francja, Niemcy, Niderlandy, Szwecja) stają się coraz aktywniejsze w tej dziedzinie polityki związanej z żywnością, która dotyczy zdrowia, środowiska i zrównoważonego rozwoju. EKES przestrzega przed sytuacją, w której różne sposoby podejścia stosowane w poszczególnych państwach członkowskich staną się szkodliwe dla konsumentów i przedsiębiorstw. Uważa, że jest to dodatkowy powód, by zaapelować o kompleksowe ramy na szczeblu UE.

3. Diagnoza – które elementy obecnych ram politycznych są nieskuteczne

3.1. Pojawia się coraz więcej dowodów naukowych wskazujących na wpływ żywności na zdrowie, środowisko i całe społeczeństwo. Sektor żywności, z myślą o którym stworzono WPR, stał się bardziej złożony. Europa nie zмага się z niedoborami, co jest zasługą WPR i rosnących dochodów, a także lepszych metod produkcji w sektorze rolnym. Zatrudnienie w sektorze żywności i wartość dodana przeniosły się z ziemi i morza do fabryk, sektora detalicznego i usług spożywczych. Program zdrowotny poszerzył się o kwestie inne niż niedostateczne spożycie żywności. Nieodpowiednia dieta związana z nierównościami społecznymi oraz nowym rodzajem niedostatku żywności, lecz większym problemem są choroby niezakaźne występujące na masową skalę. Należą do nich choroba serca, udar serca, cukrzyca i otyłość. Choroby układu krążenia powodują co roku w UE 1,8 mln zgonów – 37 % wszystkich zgonów w UE⁽⁴⁾. W 2015 r. niemal 49 mln osób w UE cierpiało na chorobę układu krążenia.

3.2. Tendencje społeczne w Europie pociągnęły za sobą ogromne zmiany w zakresie produktów spożywczych, upodobań i gotowania. Wzorce konsumpcji i styl życia uległy zmianie od czasu wprowadzenia WPR. Ewolucja zwyczajów kulinarnych dotyczy w szczególności kobiet, które podobnie jak w przeszłości nadal są w dużym stopniu odpowiedzialne za jedzenie w domu. Rozwój technologii żywności ma zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki społeczne. Co prawda zwiększył się wybór, niekiedy jednak za cenę osłabienia zróżnicowanego i bogatego dziedzictwa kulturowego Europy. Korzystając z dużych budżetów na reklamę, przedsiębiorstwa spożywcze powszechnie zachęcają konsumentów do jedzenia wysoko przetworzonej żywności. Dane branżowe pokazują, że np. dwie trzecie kalorii przyjmowanych przez Belgów pochodzi z wstępnie przetworzonych, pakowanych produktów – wyprzedzają oni nawet Brytyjczyków⁽⁵⁾. Agencje ds. zdrowia publicznego są zaniepokojone nadmierną konsumpcją przetworzonej żywności o wysokiej zawartości soli, cukru i tłuszczu. Jest to tania żywność, co zachęca do jej zakupu osoby o niskich dochodach i, przeciętnie rzecz biorąc, gorszym stanem zdrowia. W ten sposób dieta sprzyja utrzymywaniu się nierówności społecznych w Europie⁽⁶⁾. W okresie tzw. wielkiej recesji i od tamtej pory w Europie wzrasta ilość żywności przekazywanej na cele dobroczynne. Tego rodzaju nadzwyczajna pomoc żywnościowa nie może zastępować działań podejmowanych przez Europę w celu eliminowania nierówności społecznych, które wywołują choroby dietozależne.

3.3. Udokumentowano i uznano wpływ żywności na środowisko. Zmianę klimatu uznaje się za zagrożenie. UE zdecydowanie poparła Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych 2015 w sprawie zmian klimatu uzgodnioną w Paryżu. Zapewniła również lepsze przepisy ochrony środowiska i sposoby zapobiegania szkodom, na przykład w ramowej dyrektywie wodnej. Niemniej europejskie upodobania smakowe przyczyniają się do szerszenia wzorców konsumpcji opartych na ukrytym lub pośrednim dużym zużyciu wody, co stanowi zagrożenie dla państw członkowskich⁽⁷⁾ i wymaga bardziej zintegrowanego podejścia do ziemi, rolnictwa i wody⁽⁸⁾. Powodem do zaniepokojenia jest również fakt, że europejskie grunty są wrażliwe. Modelowanie Wspólnego Centrum Badawczego UE sugeruje, że erozja gleby przez wodę wpłynęła na 130 mln ha powierzchni w UE-27, a prawie 20 % powierzchni dotykają ubytki gleby wynoszące ponad 10 ton/ha rocznie⁽⁹⁾. Zarówno na lądzie, jak i morzu następuje duża utrata różnorodności biologicznej.

⁽³⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁴⁾ <http://www.ehnheart.org/cvd-statistics.html>

⁽⁵⁾ Euromonitor International, Passport Nutrition 2017.

⁽⁶⁾ Oxfam (2015). *A Europe for the many, not the few*.

⁽⁷⁾ Np. Hoekstra & Mekonnen (2016).

⁽⁸⁾ OECD (2014).

⁽⁹⁾ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/soil-erosion-by-water-1/assessment>

Stwierdza się, że różnorodność stad znajduje się pod presją⁽¹⁰⁾. Mimo to państwa członkowskie nadal doradzają konsumentom, by spożywali ryby ze względów żywieniowych, bez świadomości konsekwencji dla środowiska.

3.4. Uznano, że pod względem gospodarczym ostatnich 60 lat było sukcesem. Żywność jest wszechobecna. Średni udział wydatków gospodarstw domowych na żywność spadł z 30 % do 15 %. W wyniku powstania olbrzymich sieci handlu detalicznego żywnością ceny dla konsumenta spadły. Lecz obecnie ekonomiści zastanawiają się, czy ceny żywności odzwierciedlają prawdziwe koszty produkcji czy też pewnych kosztów nie udaje im się w pełni przedstawić. EKES odnotowuje z zainteresowaniem bieżące prace FAO nad pełną oceną kosztów związanych z rolnictwem⁽¹¹⁾. Pogłębił się również brak równowagi sił w łańcuchu dostaw żywności, co prowadzi do niesprawiedliwych praktyk handlowych i związanych z nimi konsekwencji⁽¹²⁾. W cenie dla konsumenta coraz mniejszy udział ma też część stanowiąca dochód dla rolnika.

3.5. Tendencja do nadmiernej produkcji doprowadziła do spadku cen, lecz również zinstytucjonalizowała marnowanie żywności. Podczas gdy konsumenci w krajach o niskim dochodzie marnują około 8 % żywności, konsumenci w UE marnują około jednej trzeciej kupowanej żywności. W finansowanym przez UE projekcie *Fusions* szacuje się, że co roku marnowanych jest 88 mln ton żywności, co kosztuje UE 143 mld EUR⁽¹³⁾. Ten aspekt kulturowy marnowania żywności nie został w pełni uwzględniony w podejściu opartym na gospodarce o obiegu zamkniętym czy też w planie działania na rzecz zasobooszczędnej Europy, które pojmują wprawdzie żywność jako dobro materialne, lecz nie biorą pod uwagę jej wartości konsumenckiej lub kulturowej. Wyzwanie dla Europy polega na tym, jak zbudować nową koncepcję obywatelstwa żywnościowego w oparciu o zrównoważone spożycie.

3.6. Dane i badania przeprowadzone przez naukowców i przemysł spożywczy poprawiły zrozumienie tego, w jaki sposób europejskie systemy żywnościowe wpływają na społeczeństwo, środowisko i wyniki zdrowotne. Wspólnie sugerują one, że potrzebne jest bardziej zintegrowane podejście. Jakkolwiek obecne ramy polityczne mogły być skuteczne w rozwiązywaniu poszczególnych problemów, nie zapewniają one całościowej spójności niezbędnej do poradzenia sobie z szeregiem przewidywanych wyzwań dla globalnych i unijnych systemów żywnościowych. Kierunki polityki związanej z żywnością są opracowywane głównie w oderwaniu od siebie i często brakuje im spójności. Strategie polityczne na różnych szczeblach sprawowania rządów są również od siebie oderwane. Jednym z przykładów potwierdzających potrzebę bardziej zintegrowanego podejścia jest odporność na środki przeciwdrobnoustrojowe, która rozpowszechniła się w wyniku stosowania antybiotyków w hodowli zwierząt i stanowi obecnie zagrożenie dla zdrowia człowieka. Znaczenie zintegrowanej polityki żywnościowej w kontekście tego problemu zostało również podkreślone ostatnio w wystąpieniu przez komisarza Vytenisa Andriukaitisa. Innym przykładem jest konflikt między użytkowaniem gruntów do produkcji żywności a ich użytkowaniem do celów wytwarzania energii, mieszkalnictwa i innych potrzeb. Marnotrawienie żywności jest częściowo wynikiem przyrostu wydajności produkcji; przez system nieustannie przepływają ogromne ilości żywności. Odwoływanie się do racjonalnych zachowań konsumentów w celu rozwiązania tego problemu nie przynosi skutków.

3.7. Jeżeli UE startowałaby dzisiaj na nowo, opracowałaby kompleksową politykę żywnościową ukierunkowaną na stworzenie zrównoważonej diety w ramach zrównoważonych systemów żywnościowych, łącząc produkcję rolniczą z żywieniem i usługami ekosystemowymi i zapewniając łańcuchy dostaw żywności gwarantujące ochronę zdrowia publicznego wszystkim grupom społeczeństwa europejskiego⁽¹⁴⁾. Wyzwaniem politycznym jest sposób zaprowadzenia niezbędnych zmian. Polityka UE rozwija się tradycyjnie w ramach procesu przemian demokratycznych. Bardziej niespodziewane zmiany następują w związku z kryzysami, jak to miało miejsce w wypadku bezpieczeństwa żywności w 2000 r., a następnie afery z koniną w latach 2013–2015.

4. Rola społeczeństwa obywatelskiego w rozwoju bardziej wyważonej polityki żywnościowej

4.1. EKES odnotowuje, że duże grupy społeczeństwa europejskiego dostrzegają nowe wyzwania strukturalne dla zarządzania żywnościowego w UE. UE może odejść od dostosowywania polityki i reagowania na problemy i zacząć stosować podejście proaktywne. W swej ostatniej opinii KR wyznacza istotne precedensy. Wzrost nowego zainteresowania

⁽¹⁰⁾ <https://www.eea.europa.eu/highlights/fish-to-fork-a-need>

⁽¹¹⁾ www.fao.org/nr/sustainability

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 130).

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste_en

⁽¹⁴⁾ Mason & Lang (2017). *Sustainable Diets*. Abingdon: Routledge.

tworzeniem lepszej polityki żywnościowej dla unijnych miast należy teraz odnieść i do obszarów wiejskich. Wiele europejskich miast uczestniczy obecnie w działaniach za pośrednictwem rad ds. polityki żywnościowej, miejskich sieci zrównoważonego rozwoju i działań w dziedzinie klimatu, a także programu WHO „Zdrowe miasta”. Podpisanie mediolańskiego paktu na rzecz miejskiej polityki żywnościowej w 2015 r. odzwierciedla to zainteresowanie.

4.2. Ostatnio na różne sposoby zaczęto reorganizować łańcuchy dostaw żywności w celu stworzenia nowych powiązań producentów z konsumentami oraz powrotu do lokalnej produkcji rolnej i lokalnej produkcji żywności. Obejmuje to rolnictwo wspierane przez społeczność, krótkie łańcuchy dostaw, alternatywne sieci żywności, lokalne systemy rolnicze i sprzedaż bezpośrednią. Również spółdzielnie konsumenckie mogą odgrywać kluczową rolę przez ściśle powiązanie ze społecznością oraz ukierunkowanie społeczne, edukacyjne i środowiskowe. Instytucje publiczne mają programy, które są również częścią tego procesu, np. programy zamówień publicznych dla szkół i szpitali zachęcające do dostarczania lokalnej żywności ekologicznej, np. w Danii i w szwedzkim Malmö. Wpisuje się to w podejście UE oparte na gospodarce o obiegu zamkniętym.

4.3. Dzięki ściślejszym powiązaniom producentów i konsumentów bardziej lokalne systemy żywnościowe i inicjatywy oddolne mogłyby odegrać kluczową rolę w zachęcaniu do zdrowszego i bardziej zrównoważonego spożycia żywności. Udział społeczeństwa obywatelskiego i społeczności lokalnych umacnia te więzi, o czym świadczą liczne zrównoważone inicjatywy żywnościowe w miastach całej Europy. Jednak obecnie polityka UE jest słabo dostosowana do tego, by wyciągać wnioski z tych eksperymentów, a jeszcze mniej do tego, by je wspierać, gdy są obiecujące. Kompleksowa polityka żywnościowa może zatem wspierać i rozwijać wspólne zarządzanie tymi inicjatywami. Przedsiębiorstwa rolne dopasowują się do potrzeb rynku, lecz ogranicza je charakter produkcji rolnej. Zmiana systemów produkcji wymaga czasu.

4.4. Gospodarka żywnościowa stoi w obliczu poważnych wyzwań technicznych, finansowych i społecznych⁽¹⁵⁾, które uznano w głównych programach inwestycyjnych na rzecz innowacji i postępu technologicznego. W Europie jest około 289 tys. przedsiębiorstw produkujących żywność, przy czym 3 tys. z nich reprezentuje niemal połowę unijnego rynku⁽¹⁶⁾. Badania sugerują, że w ramach odpornych systemów żywnościowych trzeba utrzymać kombinację dużych i małych przedsiębiorstw rolnych. Istnieją głębokie podziały między największymi europejskimi przedsiębiorstwami spożywczymi a sektorem MŚP. Można by je lepiej zintegrować dzięki Europie socjalnej. Gospodarka cyfrowa oferuje możliwości stworzenia ściślejszego powiązania między konsumentami a producentami. Środowisko biznesu odnosi się pozytywnie do postępowego przywództwa w kwestiach zrównoważonego rozwoju i domaga się jasnych ram.

4.5. Europejscy obywatele mają żywotny interes w tym, by ich żywność pochodziła ze zrównoważonych źródeł. Systemy etykietowania nie są w stanie zapewnić przejrzystości ze względu na złożoność. W ostatnim sprawozdaniu autorstwa Karla Falkenberga zasugerowano, że marka europejskiej żywności powinna opierać się na zrównoważonym rozwoju: „[...] dobra jakość życia i sprawiedliwy podział z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”⁽¹⁷⁾. Wiąże się to z położeniem nacisku zarówno na kwestie społeczne, jak i środowiskowe i gospodarcze. Niektóre kwestie kulturowe wykraczają poza kompetencje instytucji europejskich, takie jak napięcie między pracą zarobkową w sektorze spożywczym (w łańcuchach dostaw) i niezarobkową (w kuchniach gospodarstw domowych), lecz pewne elementy europejskiego systemu żywnościowego mają kluczowe znaczenie dla europejskiej koncepcji żywności (czy też marki). Europa słynie z różnorodności kulinarnej i produkcyjnej, co należy nie tylko chronić, lecz również aktywnie promować. System logo jakości UE (ChOG, ChNP, gwarantowana tradycyjna specjalność) jest przydatny, lecz obejmuje wyłącznie specjalności i nie dotyczy trendów w zakresie masowej żywności. Karl Falkenberg proponuje, by dążyć do sprawiedliwości, co powinno z pewnością pociągać za sobą nowy ład w wynagrodzeniu i sprawiedliwym traktowaniu migrantów zarobkowych pracujących w przedsiębiorstwach spożywczych UE. Są to kontrowersyjne, lecz istotne kwestie, w oparciu o które kompleksowa polityka żywnościowa może w praktyczny sposób wspierać harmonię społeczną w Europie.

4.6. Szczególnym problemem dla rodziców i agencji ds. zdrowia są nierówne nakłady finansowe na rozpowszechnianie informacji o produktach spożywczych kierowanych do dzieci. WHO uważa, że jest to kwestia priorytetowa, ponieważ duża część tych komunikatów dotyczy produktów o wysokiej zawartości soli, cukru i tłuszczu⁽¹⁸⁾. Wraz z przejściem od

⁽¹⁵⁾ Freibauer, Mathijs i in. (2011), trzecie sprawozdanie SCAR dla KE.

⁽¹⁶⁾ <http://www.fooddrinkurope.eu/publication/data-trends-of-the-european-food-and-drink-industry-2016/>

⁽¹⁷⁾ Falkenberg K. (2016). Sustainability Now! A European Vision for Sustainability. EOSP, numer 18, 20 lipca.

⁽¹⁸⁾ Europejski region WHO (2013), http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/191125/e96859.pdf.

tradycyjnych do cyfrowych mediów argumenty za kompleksowym podejściem stają się coraz silniejsze. Szacuje się, że w 2016 r. w Europie Zachodniej wydano 37 mld USD na samą reklamę cyfrową żywności⁽¹⁹⁾. EKES zwraca uwagę na niedawny apel konsumentów do przedsiębiorstw spożywczych i przedsiębiorstw sprzedaży detalicznej, by zaprzestali wykorzystywania swoich maskotek firmowych w kampaniach reklamowych i marketingowych produktów o wysokiej zawartości tłuszczu, soli i cukru. W przypadku braku odpowiednich działań ze strony przemysłu żywnościowego powinny rozważyć wprowadzenie środków regulacyjnych⁽²⁰⁾.

4.7. Celem polityki żywnościowej UE w ciągu następnych 50 lat powinno być promowanie przestawienia się z konsumpcjonizmu żywnościowego (cechującego się marnowaniem żywności) na obywatelstwo żywnościowe (cechujące się troską i odpowiedzialnością). Aby przejście na zrównoważoną dietę w ramach zrównoważonych systemów żywnościowych faktycznie się dokonało, konsumenci muszą chcieć stać się aktywnymi obywatelami w zakresie żywienia. EKES ponawia swoją propozycję uruchomienia ogólnoeuropejskiej kampanii informacyjnej i podnoszącej świadomość na temat wartości żywności. Będzie to konieczne dla zagwarantowania długoterminowej zmiany zachowań konsumentów⁽²¹⁾.

5. Wizja – cele i struktura kompleksowej polityki żywnościowej w UE

5.1. Polityka żywnościowa ma nadrzędny charakter, organizuje i wspiera ramy systemów żywnościowych od produkcji podstawowej (rolnicy) przez produkcję (przetwarzanie) po konsumpcję. Uwidacznia to wyraźnie to, co często znajduje się pod powierzchnią i jest ukrywane. Ponieważ żywność jest częścią wielu dziedzin życia, takich jak edukacja, zdrowie, środowisko, handel, relacje społeczne i kultura, wartość płynąca z posiadania kompleksowej polityki żywnościowej polega na tym, że społeczeństwo zyskuje możliwość określenia, jakie są jego oczekiwania względem systemu żywnościowego oraz co społeczeństwo może osiągnąć w ramach tego systemu. Polityka ta łączy elementy, które w przeciwnym wypadku łatwo uległyby oderwaniu i rozproszeniu. To, co jemy, i sposób, w jaki jemy, a także jak i w jakiej cenie produkujemy dziś żywność ma konsekwencje dla przyszłości.

5.2. Polityka żywnościowa wywiera silny wpływ na rozwój obszarów wiejskich i miejskich. Prowadzi do tworzenia miejsc pracy we wszystkich powiązanych sektorach takich jak rolnictwo i jego infrastruktura techniczna, przetwórstwo spożywcze, transport, handel, pakowanie, sprzedaż detaliczna, usługi żywnościowe itp. Wpływa na warunki utrzymania milionów obywateli. W sektorze produkcji żywności UE zatrudnienie znajduje 4,25 mln osób; jego obroty wynoszą 1098 mld EUR, zaś ponoszone przez niego wydatki na badania i rozwój 2,5 mld EUR. Ma on nadwyżkę w wysokości 25,2 mld EUR, jeżeli chodzi o handel przetworzoną żywnością⁽²²⁾. Pomimo znaczenia gospodarczego żywności dla gospodarki UE nie ma obecnie unijnej polityki żywnościowej jako takiej. Zamiast tego na kształt systemów żywnościowych wpływa szereg różnych ram politycznych, co omówiono powyżej.

5.3. Polityka żywnościowa dostosowana do XXI wieku musi spełniać wiele kryteriów, takich jak: jakość żywności (np. smak, przyjemność, wygląd i autentyczność); zdrowie (np. bezpieczeństwo, wartość odżywcza, dostępność i wiedza); środowisko (np. emisja CO₂, woda, wykorzystanie gruntów, gleba, bioróżnorodność, jakość powietrza i odporność systemowa), wartości społeczne i kulturowe (np. tożsamość, równość dostępu, zaufanie, wybór i umiejętności); gospodarka oparta na solidnych podstawach (np. prawdziwa konkurencja i sprawiedliwe zyski, godne miejsca pracy, pełna internalizacja kosztów oraz uzasadnione, konkurencyjne ceny) oraz dobre sprawowanie rządów (np. demokratyczna rozliczalność, przejrzystość, etyczne procesy i korzystanie z solidnych dowodów naukowych). Wszystkie aktualne kierunki polityki związanej z żywnością można rozpatrywać pod kątem tych aspektów.

5.4. Kompleksowa polityka żywnościowa musi zwiększać odporność ekosystemów oraz zapewniać wszystkim zainteresowanym stronom i uczestnikom w łańcuchu dostaw żywności godziwe dochody w UE i poza nią. Ceny żywności nie odzwierciedlają pełnych kosztów produkcji, a koszty leczenia, środowiskowe i społeczne są w dużym stopniu przerzucane na zewnątrz. Pogoń za tańszą żywnością „po przystępnych cenach” nie może powodować traktowania bez należytej uwagi innych cech i skutków produkcji i konsumpcji żywności. Kompleksowa polityka żywnościowa może ułatwić takie dostosowanie cen żywności, by ponownie odzwierciedlały one także inne wartości związane z produktami spożywczymi.

5.5. Kompleksowa polityka żywnościowa powinna łączyć istniejące i nowe kierunki polityki w celu ostatecznego stworzenia zrównoważonych systemów żywnościowych i zapewnienia zdrowej diety. Nie powinno to oznaczać powielania istniejących rozwiązań przez opracowanie zupełnie nowej polityki lub przyznanie UE nowych uprawnień, gdyż celem nie jest narzucenie jednej normy. Oznacza to raczej przyjęcie reform na szczeblu UE, by zachęcić do wyznaczenia nowego,

⁽¹⁹⁾ <https://www.statista.com/statistics/237928/online-advertising-spending-in-western-europe/>

⁽²⁰⁾ *Cartoon characters and food: just for fun?*, dokument przedstawiający stanowisko, BEUC, 2017.

⁽²¹⁾ Zob. przypis 12.

⁽²²⁾ http://www.fooddrinkeurope.eu/uploads/publications_documents/Data_and_trends_Interactive_PDF_NEW.pdf

bardziej zrównoważonego kierunku działania na każdym szczeblu (lokalnym/gminnym, regionalnym, krajowym, przedsiębiorstw), a także poszerzenie już realizowanych inicjatyw, co pozwoli zapewnić większą spójność. Oznacza to zintegrowanie działań na szczeblu UE z działaniami, które można w najlepszy sposób podjąć na innych szczeblach sprawowania rządów. Można wysunąć argumenty przemawiające za systemami podatkowymi, które poprawiają dostęp do zdrowej diety za pomocą miejskiego planowania przestrzennego i zamówień publicznych, a tym samym rozwijają lokalne rynki i zatrudnienie.

5.6. Kompleksowa polityka żywnościowa powinna stać się również podstawą dla działań prowadzących do ukrócenia nieuczciwych praktyk handlowych, polegających na produkcji i sprzedaży w określonych państwach członkowskich produktów spożywczych o niższej jakości – mimo opakowania identycznego z pełnowartościowymi produktami rozprowadzanymi w innych państwach członkowskich ⁽²³⁾.

5.7. Do osiągnięcia tych celów konieczna jest koordynacja środków politycznych zarówno po stronie podaży, jak i popytu. Oznacza to, że niezbędne jest również skoordynowanie dostępności i przystępności cenowej żywności w ramach zrównoważonej produkcji żywności, a jednocześnie zapewnienie większego dostępu i mocnej pozycji konsumentów, tak by wybierali zdrową i smaczną dietę. Trzeba zapewnić połączenie *zmian legislacyjnych* mających na celu usunięcie przeszkód regulacyjnych i dostarczenie zachęt podatkowych ze *zmianami postaw* wynikającymi z lepszego informowania, kształcenia i uświadamiania konsumentów i przetwórców. Głównym celem jest podnoszenie świadomości na temat wartości żywności oraz jej wspieranie na wszystkich szczeblach, a także propagowanie stopniowych, lecz ważnych zmian. Na przykład zmniejszanie spożycia soli ma największe szanse powodzenia, jeśli jest realizowane powoli, lecz systematycznie. Niestety przedsiębiorstwa nie mają zachęt do zmiany składu swoich produktów.

5.8. By po stronie podaży kompleksowa europejska polityka żywnościowa miała prawdziwe znaczenie dla europejskich konsumentów, żywność produkowana w sposób zrównoważony w UE musi być konkurencyjna. Oznacza to, że europejski sektor rolno-spożywczy musi być w stanie dostarczać żywność konsumentom po cenach zawierających dodatkowe koszty takich elementów jak zrównoważoność, dobrostan zwierząt, bezpieczeństwo żywności, odżywianie, a także godziwy dochód dla rolników, a zarazem utrzymać swą pozycję, tak by dla przeważającej większości konsumentów żywność ta była preferowanym wariantem.

5.9. Realizacja celów zrównoważonego rozwoju stanowi niezbędne ramy wspólnych działań mających doprowadzić do zrównoważonego żywienia ludności na świecie do roku 2030. Kwestie związane z żywnością i rolnictwem dotyczą 17 celów zrównoważonego rozwoju. W szczególności WHO stwierdza, że dwanaście celów zrównoważonego rozwoju wymaga działań w dziedzinie odżywiania. Z natury rzeczy realizacja celów zrównoważonego rozwoju wymaga całościowych rozwiązań opartych na współpracy z udziałem różnych wydziałów, ministerstw, sektorów i całego łańcucha dostaw żywności. Daje to ogromne możliwości dla przywódców UE na poziomie kontynentalnym.

5.10. Kompleksowa polityka żywnościowa powinna łączyć różne podejścia z myślą o realizacji celów zrównoważonego rozwoju i powinna uwzględniać obecne wielopoziomowe i wielosektorowe sprawowanie rządów, aby zapewnić jeszcze większą integrację procesu opracowywania polityki. Europa wypracowuje stanowiska w odniesieniu do poszczególnych filarów systemu żywnościowego, takich jak:

- rolnictwo (przekształcona WPR ⁽²⁴⁾), przyspieszone rozwijanie modeli zrównoważonej produkcji, wymiana pokoleń, pewny dochód dla rolników, dobra publiczne za publiczne pieniądze, dobrostan zwierząt),
- zrównoważony rozwój terytorialny/rozwój obszarów wiejskich (Cork 2.0 ⁽²⁵⁾),
- zrównoważony przemysł przetwórczy (zmiana składu produktów),
- gospodarka o obiegu zamkniętym ⁽²⁶⁾ (marnowanie żywności, efektywność energetyczna),
- zrównoważona konsumpcja żywności (wybieranie produktów spożywczych służących zdrowiu i środowisku, główna rola sektora detalicznego),
- wpływ społeczny (sprawiedliwa dystrybucja zarobków i dochodów, ochrona socjalna),

⁽²³⁾ Wyniki badań Uniwersytetu Chemii i Technologii w Pradze, 2015, <http://www.sehnalova.cz/soubory/rozdily-potravin/Prezentace.pdf>.

⁽²⁴⁾ Zob. przypis 1.

⁽²⁵⁾ Opinia EKES-u „Od Deklaracji Cork 2.0 do konkretnych działań” (Dz.U. C 345, z 13.10.2017, s. 37).

⁽²⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98).

- wpływ kulturowy (tożsamość lokalna bądź regionalna),
- zdrowie, żywienie (zdrowsza dieta/bezpieczeństwo żywności),
- ochrona środowiska (gleba ⁽²⁷⁾), różnorodność biologiczna, jakość wody i powietrza),
- kształcenie (edukacja szkolna, wartość żywności, sposób gotowania, co to znaczy dobra żywność),
- Handel, w tym handel międzynarodowy (bardziej sprawiedliwe praktyki handlowe w łańcuchu dostaw żywności ⁽²⁸⁾, suwerenność żywnościowa)
- rozwój (spójność polityki z myślą o rozwoju).

5.11. To nowe kompleksowe podejście powinno być dynamiczne i obejmować zainteresowane strony z całego łańcucha dostaw żywności i społeczeństwa obywatelskiego, zapewniając odpowiedzialną i przejrzystą demokrację żywnościową.

5.12. Ta więc kompleksowa polityka żywnościowa powinna być *zrównoważona* ze środowiskowego, społeczno-kulturowego i gospodarczego punktu widzenia, *zintegrowana* we wszystkich sektorach i na wszystkich szczeblach sprawowania rządów, jak również musi *obejmować* wszystkie grupy społeczne oraz umacniać sprawiedliwe warunki pracy na każdym poziomie.

6. Plan działania – jakie kroki są potrzebne do zapewnienia kompleksowej polityki żywnościowej?

6.1. Założyciele wspólnego rynku w latach 50. ubiegłego wieku postrzegali żywność jako kluczowy aspekt lepszej i spokojniejszej Europy. Podobnie dziś – po sześciu dziesięcioleciach – EKES podkreśla potrzebę rozpoczęcia tworzenia bardziej zrównoważonego systemu żywnościowego dla Europy. Czynniki presji są już dobrze znane i zostały udokumentowane. Problem musi być i będzie rozwiązywany na szczeblu lokalnym i szczeblu państw członkowskich. Potrzebne są jednak również ogólnoeuropejskie działania.

6.2. EKES proponuje utworzenie międzysektorowej i międzyinstytucjonalnej grupy zadaniowej, obejmującej różne dyrekcje generalne Komisji i inne instytucje UE, w celu opracowania planu działania dotyczącego zrównoważonej gospodarki żywnościowej z myślą o wsparciu UE w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju związanych z żywnością. Plan działania powinien zostać opracowany w procesie zapewniającym uczestnictwo zainteresowanych stron z całego łańcucha dostaw żywności, społeczeństwa obywatelskiego oraz badaczy.

6.3. EKES dostrzega szansę zorganizowania i stworzenia przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego, aby zapewnić jego zaangażowanie i aktywny udział w tym procesie, z wykorzystaniem sprzyjających warunków uzyskanych w wyniku przeprowadzonych przez EKES wysłuchań ekspertów na ten temat.

6.4. Apeluje się do Wspólnego Centrum Badawczego, DG ds. Badań Naukowych i Innowacji oraz agencji badawczych państw członkowskich o opracowanie takiej tablicy wyników UE dotyczącej zrównoważonej żywności, która będzie zachęcać do postępów oraz monitorować realizację wyznaczonych celów. Niezbędne będzie połączenie nowych i starych wskaźników w celu włączenia i przeniesienia na grunt europejski celów zrównoważonego rozwoju związanych z żywnością i innych międzynarodowych celów (dotyczących np. emisji gazów cieplarnianych).

6.5. Komisja, Parlament i Rada powinny zbadać możliwości ustanowienia specjalnej dyrekcji generalnej ds. żywności, co poprawiłoby koordynację zadań i kompetencji we wszystkich obszarach polityki związanej z żywnością – od wspólnej metodologii dotyczącej analizy cyklu życia aż po duże zbiory danych nt. żywności i zrównoważonego żywienia. Taka nowa DG stanowiłaby niezbędne ramy pozwalające priorytetowo potraktować kwestie związane z żywnością i byłyby źródłem regulacji, legislacji i egzekwowania przepisów w stosownych przypadkach.

6.6. Należy stworzyć nową Europejską Radę ds. Polityki Żywnościowej. W niektórych państwach członkowskich istnieją już takie organy (np. w Niderlandach; działa też *Nordic Food Policy Lab*). Rada ta zapewniałaby doradztwo w zakresie zmian, które zgodnie z sugestiami naukowców są niezbędne do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju i celów porozumienia klimatycznego z Paryża.

⁽²⁷⁾ Opinia w sprawie użytkowania gruntów na rzecz zrównoważonej produkcji żywności i usług ekosystemowych (przyjęta 18 października 2017 r., nieopublikowana jeszcze w Dz.U.).

⁽²⁸⁾ Zob. przypis 12.

6.7. Przejście na europejskie zrównoważone systemy żywnościowe wymaga lepszej integracji doradztwa w zakresie zdrowia, żywienia, środowiska i gospodarki. EKES popiera rozwijanie wytycznych UE w zakresie zrównoważonej diety w oparciu o inicjatywy realizowane przez Niemcy, Niderlandy, Szwecję i Francję. Celem jest zagwarantowanie konsumentom i branży bardziej przejrzystych wskazówek dotyczących zachowania równowagi między zdrowym odżywianiem a potrzebą zmniejszenia wpływu na środowisko oraz uniknięcia fałszywych twierdzeń dotyczących ekologiczności i oświadczeń zdrowotnych, a jednocześnie uwzględnienie preferencji kulturowych. Powinno to również znaleźć odzwierciedlenie w nowym inteligentnym systemie zrównoważonego etykietowania żywności.

Bruksela, dnia 6 grudnia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
