

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Strategia »od pola do stołu« na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego”**

[COM(2020) 381]

(2020/C 429/34)

Sprawozdawca: **Peter SCHMIDT (DE-II)**

Współsprawozdawca: **Jarmila DUBRAVSKÁ (SK-I)**

Wniosek	Komisja, 17.6.2020
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	8.7.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	16.9.2020
Sesja plenarna nr	554
Wynik głosowania	208/4/7
(za/przeciw/wstrzymało się)	

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komunikat Komisji Europejskiej „Strategia »od pola do stołu« na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego” ma na celu wzmocnienie zrównoważonego charakteru systemów żywnościowych pod względem gospodarczym, środowiskowym i społecznym. Kryzys związany z COVID-19 był testem sprawności i odporności dla europejskiego sektora rolno-spożywczego, który – choć zakończył się pomyślnie i wyraźnie dowiódł bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność w UE – to pokazał również, że idea „od pola do stołu” nie jest czymś oczywistym. Należy skorzystać z możliwości oferowanych przez strategię „od pola do stołu”, by przebudować dynamikę łańcucha dostaw i trwale poprawić warunki dla producentów, przetwórców i detalistów.

1.2. Zdaniem EKES-u wszechstronna polityka żywnościowa UE powinna zadbać o: i) zrównoważony rozwój pod względem gospodarczym, środowiskowym i społeczno-kulturowym; ii) integrację między sektorami, obszarami politycznymi i szczeblami sprawowania rządów; iii) procesy inkluzywnego podejmowania decyzji oraz iv) powiązanie środków obligatoryjnych (przepisy i opodatkowanie) z zachętami (premie cenowe, dostęp do kredytów, środków finansowych i ubezpieczenia), by przyspieszyć przemiany w kierunku zrównoważonych systemów żywnościowych. Tymczasem proponowana strategia nie odzwierciedla wystarczająco tych celów.

1.3. Budżet WPR nie może zostać ani obniżony, ani utrzymany na tym samym poziomie, lecz powinien zostać zwiększony zgodnie z tymi celami. Cięcia w finansowaniu rozwoju obszarów wiejskich mogą mieć bardzo negatywne skutki, biorąc pod uwagę, że obejmuje ono niektóre z najistotniejszych narzędzi wspierania transformacji. Choć dodatkowe środki – 15 mld EUR zaproponowane w ramach pakietu na rzecz odbudowy po COVID-19 – są mile widziane i konieczne, nie zastąpią one długoterminowych zobowiązań.

1.4. Warunkiem zatwierdzenia planów strategicznych WPR powinno być przyjęcie przez państwa członkowskie wszechstronnych planów ponownego ukształtowania otoczenia żywnościowego, które łączą zachęty do zrównoważonej produkcji zdrowej żywności z tworzeniem nowych rynków zbytu tych produktów.

1.5. Uczciwe ceny żywności (odzwierciedlające rzeczywiste koszty produkcji dla środowiska i społeczeństwa) są jedynym sposobem na zbudowanie zrównoważonych systemów żywnościowych w perspektywie długoterminowej. UE i państwa członkowskie powinny podjąć działania, by zagwarantować, że ceny „loco gospodarstwo” będą utrzymywały się powyżej kosztów produkcji oraz że zdrowe odżywianie będzie łatwiej dostępne. Aby to zrobić, niezbędne będzie zastosowanie pełnego wachlarza narzędzi sprawowania rządów, od twardych środków polityki budżetowej po podejście oparte na informacji, w celu uwidocznienia faktycznych kosztów.

1.6. Tani import często pociąga za sobą wysokie koszty społeczne i środowiskowe w państwach trzecich. Nie można zrealizować założeń strategii bez zmian w polityce handlowej UE. Komitet wzywa UE do zapewnienia rzeczywistej wzajemności standardów w preferencyjnych umowach handlowych.

1.7. Strategia niestety nie zajmuje się zrównoważonym zarządzaniem gruntami i dostępem do gruntów. Jest to poważne pominięcie, biorąc pod uwagę, że kwestia ta stanowi jedną z głównych przeszkód na drodze do odmłodzenia populacji rolników, bez czego utracimy w UE podstawy zrównoważonego i wydajnego rolnictwa.

1.8. Należy przeprowadzić ocenę skutków w odniesieniu do różnych sposobów realizacji każdego z celów określonych w strategii, biorąc pod uwagę aktualną sytuację w każdym państwie członkowskim.

1.9. Należy przeanalizować możliwość utworzenia Europejskiej Rady ds. Polityki Żywnościowej zaproponowanej we wcześniejszej opinii EKES-u (w tym rentowność finansową). Rady ds. polityki żywnościowej działają już na szczeblu lokalnym, skupiając różne podmioty systemu żywnościowego z danego obszaru w celu reagowania na wyzwania, ponownego powiązania miast z produkcją żywności w rejonach podmiejskich oraz zapewnienia skutecznego zarządzania lokalną i regionalną polityką żywnościową.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Komunikat Komisji Europejskiej „Strategia »od pola do stołu« na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego” to kluczowy element Europejskiego Zielonego Ładu. Ma on wnieść wkład w realizację europejskich celów w zakresie zmiany klimatu, ochronę środowiska naturalnego i utrzymanie różnorodności biologicznej, zadbanie o odpowiednie miejsce rolników i rybaków w łańcuchu wartości, zachęcanie do zrównoważonej konsumpcji żywności i promowanie przystępnej cenowo i zdrowej żywności dla wszystkich bez narażania szwank bezpieczeństwa, jakości i przystępności cenowej żywności. Jest to pierwsza strategia UE, która ma objąć cały łańcuch żywnościowy.

2.2. Pandemia COVID-19 sprawiła, że zwiększenie odporności systemów żywnościowych w UE i na świecie jest pilniejsze niż kiedykolwiek, gdyż w przyszłości z pewnością systemy te będą poddawane próbie w związku ze zmianą klimatu, pojawieniem się nowych chorób oraz niedoborami na rynku pracy<sup>(1)</sup>. Kryzys pokazał, że idea „od pola do stołu” nie jest czymś oczywistym oraz uwidocznili wzajemne powiązania podmiotów i działań w rolnictwie i w całym łańcuchu żywnościowym. Wymaga to kryzysowych środków wsparcia, jak również kroków w kierunku zadbania o długoterminową naprawę i odbudowę. Komunikat „od pola do stołu” oraz unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej prawidłowo uznają potrzebę budowania postpandemicznej odporności przez wzmocnienie gospodarczej, środowiskowej i społecznej zrównoważoności systemów żywnościowych. W tej chwili podstawowe znaczenie ma przełożenie tych strategii na znaczące i podejmowane w odpowiednim czasie działania.

2.3. Rolnicy w całej UE podjęli już kroki w celu zwiększenia zrównoważoności i dalszego rozwinięcia norm. Rolnicy i pracownicy systemów żywnościowych (w rolnictwie, przetwórstwie i dystrybucji) znaleźli się na pierwszej linii frontu podczas pandemii COVID-19 i zapewniali Europejczykom nieprzerwane dostawy żywności. Cały czas mierzą się z ryzykiem, a jednocześnie zachowują niewielki udział wartości dodanej systemu żywnościowego. Także w przyszłości trzeba oczekiwać od rolników jeszcze większego niż obecnie zaangażowania w budowanie zrównoważoności i odporności. Z uwagi na trudną sytuację gospodarczą, w jakiej znajduje się obecnie przeważająca większość rolników, te konieczne zasadnicze zmiany będą możliwe jedynie wtedy, jeśli stworzone zostaną odpowiednie zachęty polityczne i gospodarcze. Zdaniem EKES-u propozycje reformy WPR nie prowadzą skutecznie do zamierzonego celu. Dlatego niezbędne jest stworzenie znacznie lepszych warunków, by zapewnić konkurencyjność lokalnej i zrównoważonej produkcji żywności w UE wobec produktów importowanych<sup>(2)</sup>, a nie tylko równomierny rozkład rachunku kosztów i korzyści transformacji (między różnymi grupami społecznymi, branżami i regionami oraz między obecnymi i przyszłymi pokoleniami). Ponadto pieniądze muszą być kierowane na wspieranie zrównoważonego rolnictwa. Należy skorzystać ze sposobności stwarzanej przez strategię „od pola do stołu”, by całkowicie przebudować dynamikę łańcucha dostaw oraz trwale poprawić przychody rolników i źródła ich utrzymania. Komitet ponownie podkreśla, że Europejski Zielony Ład musi – we wszystkich swych wymiarach – być porozumieniem ekologicznym i odpowiedzialnym społecznie.

(1) COVID-19 and the crisis in food systems: Symptoms, causes, and potential solutions [COVID-19 i kryzys systemów żywnościowych: objawy, przyczyny i potencjalne rozwiązania]. Komunikat IPES-Food, kwiecień 2020 r.

(2) „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”. Opinia „Wkład społeczeństwa obywatelskiego w rozwój kompleksowej polityki żywnościowej w UE”, punkt 5.8 (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 18).

2.4. Jeśli chodzi o import surowców rolnych i żywności, EKES oczekiwałby, że strategia „od pola do stołu” będzie zawierała podobnie jednoznaczne stwierdzenie jak zapowiedź Komisji dotycząca mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO<sub>2</sub> w odniesieniu do produktów przemysłowych, ponieważ nasi rolnicy (i konsumenci) muszą być chronieni przed importem niespełniającym europejskich kryteriów zrównoważonego rozwoju. Jest to tym bardziej istotne, że jest jasne, że nasze obecne standardy muszą zostać jeszcze podniesione. W tej kwestii strategia „od pola do stołu” zawodzi na całej linii.

2.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje publikację strategii „od pola do stołu”, która stanowi doskonałą okazję do osiągnięcia powyższych celów. W niniejszej opinii Komitet wskazuje na pewne luki w komunikacie Komisji poświęconym strategii „od pola do stołu” (w odniesieniu do ambitnych celów Europejskiego Zielonego Ładu i propozycji Komitetu w zakresie wszechstronnej polityki żywnościowej<sup>(3)</sup>) i przedstawia wytyczne dotyczące sposobu, w jaki można by rozwinąć strategię „od pola do stołu” i przedłożyć ją na skuteczny plan działania w kierunku przemian.

### 3. Podstawy skutecznej strategii „od pola do stołu”: zarządzanie, odpowiedzialność, cele i zasoby

3.1. Od 2016 r. EKES 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 chroniących zdrowie publiczne na rzecz całego społeczeństwa europejskiego<sup>(4)</sup>. Zawiązała się także szeroka koalicja społeczeństwa obywatelskiego, by współtworzyć szczegółowy plan wspólnej polityki żywnościowej dla UE w trzyletnim procesie pod patronatem IPES-Food<sup>(5)</sup>.

3.2. Zgodnie z zaleceniami we wspomnianych powyżej tekstach wszechstronna polityka żywnościowa UE powinna zadbać o: i) zrównoważony rozwój pod względem gospodarczym, środowiskowym i społeczno-kulturowym; ii) integrację między sektorami, obszarami politycznymi i szczeblami sprawowania rządów; iii) procesy inkluzywnego podejmowania decyzji; iv) powiązanie środków obligatoryjnych (premie cenowe, dostęp do kredytów, środków finansowych i ubezpieczenia), by przyspieszyć przemiany w kierunku zrównoważonych systemów żywnościowych. Powinna także przyspieszyć rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym oraz ograniczyć wpływ branży przetwarzania żywności i branży detalicznej na środowisko przez podjęcie działań w odniesieniu do transportu, magazynowania, pakowania i marnotrawienia żywności. Polityka ta powinna również być tak skonstruowana, by zająć się nową rzeczywistością po pandemii COVID-19, w szczególności jeżeli chodzi o poprawę zarządzania kryzysowego i wzmocnienie bezpiecznych i sprawliwych warunków pracy w całym łańcuchu.

3.3. Choć komunikat i plan działania w sprawie strategii „od pola do stołu” wskazują na wiele właściwych narzędzi, brakuje skutecznych mechanizmów zarządzania. Po pierwsze, należy pogrupować działania w szeregu nadrzędnych, ukierunkowanych na cel kategorii odnoszących się do systemu żywnościowego, który UE planuje stworzyć w średniej i długiej perspektywie<sup>(6)</sup>. Te ukierunkowane na cel kategorie powinny być przekrojowe, a nie stanowić kolejne ogniwa łańcucha<sup>(7)</sup>. Ma to zasadnicze znaczenie dla: i) podkreślenia potrzeby przyjęcia sposobów podejścia obejmujących cały łańcuch oraz sprawliwego podziału kosztów, by zająć się wyzwaniami, przed którymi staje rolnictwo; ii) umożliwienia priorytetowego potraktowania różnych rozwiązań i unikania podejścia „à la carte” obejmującego niekompatybilne rozwiązania; iii) zadbania o wprowadzenie alternatywnych środków (o równoważnych skutkach) w przypadku opóźnienia lub niepowodzenia pierwotnie przewidzianych działań; iv) zadbania o to, by celom jakościowym i ilościowym towarzyszyła cała gama środków pozwalających na ich realizację (co przekłada się na ich osiągnięcie) oraz dodania kolejnych celów niezbędnych dla osiągnięcia założeń; v) stworzenia mocnych podstaw pozwalających zadbać o dopasowanie różnych sektorowych strategii politycznych (np. WPR, handel, środowisko, rozwój ochrony zdrowia i bezpieczeństwo żywności) do strategii „od pola do stołu”.

3.4. Aby strategia „od pola do stołu” była skuteczna, muszą jej towarzyszyć jasne ramy z ustalonymi celami i wskaźnikami oraz solidnym mechanizmem monitorowania, jednak bez zwiększania biurokracji. EKES zalecał już opracowanie tablicy wyników UE dotyczącej zrównoważonej żywności, dzięki której w ramach wieloletniego podejścia

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 18.

<sup>(4)</sup> Zob. przypis 3.

<sup>(5)</sup> IPES-Food, Towards a Common Food Policy for the European Union [Ku wspólnej polityce żywnościowej Unii Europejskiej], Bruksela, IPES Food, 2019 r.

<sup>(6)</sup> Konkretnie cele, istotne z punktu widzenia kompleksowej strategii, oraz rodzaje działań niezbędnych, by osiągnąć te cele, zostały wyszczególnione poniżej w oparciu o opinie przygotowane przez EKES.

<sup>(7)</sup> Jedynym wyjątkiem w strategii „od pola do stołu” jest odniesienie do wypracowania zdrowych i zrównoważonych sposobów odżywiania się. Choć to założenie jest ukierunkowane na konkretny cel, postrzega się je raczej jako ważny wybór po stronie konsumenta, a nie jako kwestię do poruszenia w całym łańcuchu żywnościowym.

zajmowano by się wyzwaniem w zakresie systemu żywnościowego, 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<sup>(8)</sup>.

3.5. Skuteczna strategia „od pola do stołu” powinna ograniczyć kosztowne efekty zewnętrzne działalności rolnej i zadbać o to, by wszyscy rolnicy byli sprawiedliwie wynagradzani przez rynki. W dłuższej perspektywie byłyby zatem bardzo wydajna pod względem kosztów. Jednak przejście do konkurencyjnych systemów żywnościowych o zrównoważonym charakterze wymaga natychmiastowych inwestycji. W szczególności niezbędne są zasadnicze wysiłki i inwestycje kapitałowe, by zrealizować działania na rzecz klimatu i środowiska naturalnego na poziomie zdefiniowanym w Europejskim Zielonym Ładzie i pomóc rolnikom wdrożyć zrównoważone podejścia. Nie można osiągnąć tych celów, jeśli zostaną zaburzone przepływy finansowe z kluczowych źródeł. Cięcia w finansowaniu rozwoju obszarów wiejskich mogą mieć bardzo negatywne skutki, biorąc pod uwagę, że finansowanie to obejmuje niektóre z najistotniejszych narzędzi wspierania przemian, co odnotowano w komunikacie poświęconym strategii „od pola do stołu”. Komitet podkreśla również ponownie znaczenie przeznaczenia 10 mld EUR na badania w zakresie rolnictwa, rozwoju obszarów wiejskich i biogospodarki, zgodnie z postanowieniami, które zaproponowała Komisja Europejska w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 (WRF). Choć dodatkowe środki – 15 mld EUR na rozwój obszarów wiejskich i badania w sektorze rolno-spożywczym zaproponowane w ramach pakietu na rzecz odbudowy po COVID-19 – są mile widziane i konieczne, nie zastępują one długoterminowych zobowiązań.

3.6. W nadzorowaniu tworzenia i wdrażania strategii „od pola do stołu” wiele podmiotów w systemach żywnościowych ma do odegrania swoją rolę. Choć współpracę między istniejącymi organami należy potraktować priorytetowo, prawdopodobnie niezbędne okaże się stworzenie struktury zarządzania opartej na współpracy wielu podmiotów. Podczas analizy opcji należy zadbać o to, by nowa struktura zarządzania: i) stosowała demokratyczne i inkluzywne podejście zgodne z najlepszymi sposobami postępowania wypracowanymi dotąd przez różnego rodzaju gremia, zwłaszcza wielostronną platformę wysokiego szczebla na rzecz realizacji celów zrównoważonego rozwoju; ii) miała jasny mandat obejmujący rozważania nad tym, jak dalece sektorowe strategii polityczne, takie jak WPR, są zbieżne ze strategią „od pola do stołu”; iii) uwzględniała silną i zróżnicowaną reprezentację grup rolników, społeczeństwa obywatelskiego (w tym organizacje szczebla UE, organizacje krajowe i lokalne) i podmioty łańcucha dostaw. Należy unikać sytuacji, w której zainteresowane rolnictwem podmioty zajmują się tylko WPR, zaś społeczeństwo obywatelskie tylko strategią „od pola do stołu”: trzeba stawić czoła napięciom, a wszystkie zainteresowane podmioty powinny wypracować drogę ku przemianom.

3.7. Należy przeanalizować możliwość utworzenia Europejskiej Rady ds. Polityki Żywnościowej<sup>(9)</sup> zaproponowanej w poprzedniej opinii EKES-u (w tym rentowność finansową). Europejska Rada ds. Polityki Żywnościowej byłaby gremium, które należałoby konsultować w zakresie wdrażania strategii „od pola do stołu”. Taka rada powinna zostać powołana jak najszybciej. Rady ds. polityki żywnościowej działają już na szczeblu lokalnym, skupiając różne podmioty systemu żywnościowego z danego obszaru w celu reagowania na wyzwania, ponownego powiązania miast z produkcją żywności w rejonach podmiejskich oraz zapewnienia skutecznego zarządzania lokalną i regionalną polityką żywnościową<sup>(10)</sup>. Kryzys związany z COVID-19 wykazał, że odporne łańcuchy dostaw zależą od podejmowania skutecznych działań na szczeblu lokalnym, gdzie społeczeństwo obywatelskie może współpracować z partnerami publicznymi i handlowymi, by zaradzić lukom w dostawach żywności<sup>(11)</sup>. Europejska Rada ds. Polityki Żywnościowej przyspieszyłaby dostosowanie strategii politycznych na szczeblu unijnym, krajowym i lokalnym (tj. wielopoziomowe sprawowanie rządów). Stałaby się forum współpracy przedstawicieli lokalnych rad ds. polityki żywnościowej oraz zainteresowanych podmiotów ze społeczeństwa obywatelskiego i całego łańcucha dostaw (w tym rolników), stanowiła dla zainteresowanych podmiotów platformę wzajemnego uczenia się przez dzielenie się dobrymi praktykami, dbała o uwzględnienie wszystkich punktów widzenia z różnych sektorów i określała przeszkody w promocji zrównoważonej żywności na szczeblu lokalnym.

#### 4. Kluczowe obszary, w których niezbędne są dalsze działania

##### 4.1. Zdrowy sposób odżywiania o zrównoważonym charakterze

4.1.1. Zdrowe i zrównoważone odżywianie stanowi podstawowy filar wszechstronnej polityki żywnościowej z uwagi na pilną potrzebę odmiennego ukierunkowania naszego odżywiania, tak by poprawić stan ekosystemów, stan zdrowia ogółu społeczeństwa oraz vitalność obszarów wiejskich<sup>(12)</sup>. Komunikat „od pola do stołu” uznaje potrzebę zadbania o to,

<sup>(8)</sup> Zob. przypis 3.

<sup>(9)</sup> To nowe gremium działałoby jako platforma pod patronatem istniejących instytucji.

<sup>(10)</sup> Proces ponownego powiązania miast z położonymi nieopodal obszarami produkcji żywności jest realizowany w wielu miejscach (np. w Mediolanie we Włoszech, w Montpellier we Francji, w Gandawie, Brukseli i Liège w Belgii oraz w Toronto w Kanadzie) i z pewnością przyspieszy w konsekwencji COVID-19.

<sup>(11)</sup> COVID-19 and the crisis in food systems: Symptoms, causes, and potential solutions [COVID-19 i kryzys systemów żywnościowych: objawy, przyczyny i potencjalne rozwiązania] Komunikat IPES-Food, kwiecień 2020 r.

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 190 z 5.6.2019, s. 9.

by opcje zdrowe i zrównoważony były również najprostszym dla konsumenta wyborem (czyli by konsument miał do nich dostęp i mógł z nich skorzystać w przystępnej cenie) oraz przyznaje, że „środowisko żywnościowe” kształtuje wybory obywateli.

4.1.2. Strategia „od pola do stołu” mogłaby stanowić niepowtarzalną okazję, by na nowo ukształtować środowisko żywnościowe, co wymaga dostosowania szeregu strategii politycznych po stronie popytu i podaży oraz na poziomie unijnym, krajowymi i lokalnym, w tym działań pozwalających: i) zająć się niezdrowym marketingiem i niewłaściwą reklamą poprzez regulacje; ii) zadbać o przygotowanie łatwych w użyciu, wiarygodnych i niezależnych informacji dla konsumentów na temat żywienia; iii) wprowadzić zdrową politykę cenową; iv) wspierać zrównoważone zamówienia publiczne żywności; v) dążyć do zmiany receptur produktów; vi) stworzyć zdrową atmosferę w handlu detalicznym, restauracjach, miastach i szkołach; vii) inwestować w edukację konsumentów. Krokami tym musi towarzyszyć polityka społeczna, by zadbać o lepszy dostęp grup o niskich dochodach i grup w niekorzystnej sytuacji do zdrowej diety o zrównoważonym charakterze.

4.1.3. Jednakże komunikat w sprawie strategii „od pola do stołu” i plan działania nie nakreślają wszechstronnych działań w tych obszarach politycznych i opierają się na kodeksach postępowania, zobowiązaniach i innych mechanizmach samoregulacji<sup>(13)</sup>, które dotychczas się nie sprawdziły. EKES z zadowoleniem przyjmuje plan Komisji Europejskiej, by (w ramach planów strategicznych WPR) przygotować zalecenia dla państw członkowskich w zakresie tego, jak zrealizować założenia WPR i strategii „od pola do stołu”, w tym cele w zakresie zdrowia. Jednak działania w zakresie sposobów odżywiania się nie mogą być fakultatywne. Warunkiem zatwierdzenia planów strategicznych WPR powinno być przyjęcie przez państwa członkowskie wszechstronnych planów ponownego ukształtowania środowiska żywnościowego, które łączą zachęty do produkcji zdrowej i zrównoważonej żywności z tworzeniem nowych rynków zbytu tych produktów. Byłoby to również zbieżne ze zobowiązaniem Komisji do promowania produkcji i konsumpcji żywności ekologicznej.

4.1.4. W odniesieniu do doradzania i wiarygodnych informacji na temat żywności EKES wzywał do przyjęcia wytycznych dotyczących zrównoważonego odżywiania uwzględniających różnice kulturowe i geograficzne zarówno w państwach członkowskich, jak i między nimi. Wytyczne dotyczące zrównoważonego odżywiania pomogłyby wyznaczyć jasny kierunek dla gospodarstw rolnych, przetwórców, detalistów i branży hotelarsko-gastronomicznej, a system rolno-spożywczy skorzystałby z nowych ram, by produkować, przetwarzać, dystrybuować i sprzedawać zdrowszą i bardziej zrównoważoną żywność po uczciwszych cenach<sup>(14)</sup>.

## 4.2. Sprawiedliwy łańcuch dostaw żywności po uczciwych cenach

4.2.1. EKES wzywał już do zakazu nieuczciwych praktyk handlowych<sup>(15)</sup>. Łańcuch dostaw żywności jest szczególnie podatny na nieuczciwe praktyki handlowe z uwagi na duże zakłócenia równowagi między małymi i dużymi podmiotami oraz między producentami z długoterminowymi zobowiązaniami i bardziej elastycznymi przedsiębiorcami. Sposobem skutecznego zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych na poziomie UE jest podejście regulacyjne i przyjęcie ram prawnych zapewniających skuteczne i solidne mechanizmy egzekwowania prawa.

4.2.2. W komunikacie w sprawie strategii „od pola do stołu” słusznie uznaje się niezbędną pracę rolników i pracowników w całym łańcuchu żywnościowym (w tym osób zatrudnionych na niepewnych warunkach) oraz potrzebę zadbania o ich zdrowie i bezpieczeństwo zgodnie ze zobowiązaniami w ramach Europejskiego filaru praw socjalnych. Komitet wyraża jednak ubolewanie, że nie towarzyszą temu konkretne kroki w planie działania. Ponadto EKES wyraża ubolewanie, że nie udało się powiązać sprawiedliwych warunków z uczciwymi cenami żywności, i uważa, że uczciwe ceny żywności (odzwierciedlające rzeczywisty społeczny i środowiskowy koszt produkcji) są jedynym sposobem doprowadzenia do stworzenia w dłuższej perspektywie zrównoważonych i równościowych systemów żywnościowych. Obecnie najwięksi przetwórcy detaliczni i wielonarodowi osiągają największe zyski, podczas gdy ceny „loco gospodarstwo” są zbyt niskie, by zagwarantować rolnikom możliwość utrzymania się i godne warunki pracy, a czasem nie pokrywają nawet kosztów produkcji. Odsetek wartości unijnego łańcucha żywności przypadający na rolników spadł z 31 % w 1995 r. do 24 % w 2005 r.<sup>(16)</sup>, a ostatnio szacuje się go na ok. 21 %<sup>(17)</sup>. Obniżanie cen „loco gospodarstwo” było możliwe z powodu wąskiej interpretacji prawa konkurencji UE, gdzie dobro konsumenta zrównuje się z możliwie najniższą ceną. Należy to zmienić, w tym w traktatach UE.

<sup>(13)</sup> W komunikacie w sprawie strategii „od pola do stołu” stwierdzono, że „Komisja zwróci się do przedsiębiorstw i organizacji sektora spożywczego o to, by zobowiązały się do podjęcia konkretnych działań w zakresie zdrowia i zrównoważonego rozwoju”.

<sup>(14)</sup> Zob. przypis 12.

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 165.

<sup>(16)</sup> Parlament Europejski, Sprawozdanie w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie (2009/2237(INI)), 2009 r., <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0225+0+DOC+XML+V0//PL>.

<sup>(17)</sup> Parlament Europejski, pytanie parlamentarne – odpowiedź udzielona przez komisarza Phila Hogana w imieniu Komisji, 27 lutego 2015r., [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-000521-ASW\\_EN.html?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-000521-ASW_EN.html?redirect) [brak wersji w języku polskim].

4.2.3. UE i państwa członkowskie powinny w ramach strategii „od pola do stołu” podjąć wszechstronne działania, by zagwarantować, że ceny „loco gospodarstwo” utrzymają się powyżej kosztów produkcji oraz że zdrowe odżywianie o zrównoważonym charakterze stanie się bardziej dostępne i przystępne cenowo. Aby to zrobić, niezbędne będzie zastosowanie pełnego wachlarza narzędzi sprawowania rządów, od twardych środków polityki budżetowej po podejścia oparte na informacji, tak by uwidocznili faktyczne koszty, korzystając z najlepszych powstających metodologii wyliczania rzeczywistych kosztów<sup>(18)</sup>. EKES ponownie podkreśla znaczenie inwestowania w edukację na temat zrównoważonego odżywiania od najmłodszych lat, aby pomóc młodym ludziom docenić wartość żywności i uczciwych cen. Szczególną uwagę należy zwrócić na grupy znajdujące się w niekorzystnej sytuacji, zwłaszcza osoby starsze i osoby o niskich dochodach. Należy przeanalizować nowe formy oznakowania, które pokazują, jaka część wartości trafia do rolników. Wszelkie kroki wpływające na ceny powinny być wdrażane ostrożnie i stopniowo, by uniknąć gwałtownych zmian; należy również monitorować ich skutki dla rodzin o niskich dochodach<sup>(19)</sup>, by zadbać o szerszy dostęp tych rodzin do zdrowego odżywiania, a nie spowodować jego ograniczenie z uwagi na prowadzoną politykę.

4.2.4. Targowiska dla rolników, rolnictwo wspierane przez społeczność lokalną, spółdzielnie konsumentów i inne inicjatywy w ramach krótkiego łańcucha dają rolnikom, szczególnie tym zaangażowanym w rolnictwo ekologiczne lub stosującym inne przyjazne dla środowiska metody produkcji nieobjęte oznakowaniem, ważną możliwość zwiększenia wartości dodanej i otrzymywania uczciwych cen. Władze lokalne i regionalne są często zaangażowane w tworzenie lokalnych systemów zarządzania żywnością łączących różne zainteresowane podmioty a przede wszystkim sprzyjających wykorzystaniu produktów lokalnych w sektorze żywienia zbiorowego. EKES ubolewa nad tym, że Komisja nie uwzględniła jego wcześniejszych opinii w tej sprawie.

4.2.5. Taki powrót do produktów lokalnych przekłada się na miejsca pracy i kształtuje lokalną dynamikę. Zwiększa również odporność na kryzys, o czym świadczą reakcje na pandemię COVID-19 na wszystkich poziomach łańcucha dostaw (producenci, przetwórcy i detaliści). Obszary wiejskie to jeden z przykładów miejsc, gdzie spółdzielnie konsumentów są zazwyczaj ostatnimi podmiotami gospodarczymi. Krótkie łańcuchy dostaw oferują konsumentom dostęp do świeżych produktów wysokiej jakości, które zyskują na znaczeniu dzięki swojej historii i stosunkom międzyludzkim oraz stymulują zainteresowanie opinii publicznej i edukują ludzi na temat wartości żywności, jak również odbudowują zaufanie do systemów żywnościowych<sup>(20)</sup>. Spółdzielnie opierające się na solidarności również odgrywają kluczową rolę w tworzeniu materiałów edukacyjnych dla szkół i organizacji prężnych kampanii uświadamiających, by walczyć z marnotrawstwem żywności i otyłością, szczególnie wśród dzieci. Choć komunikat w sprawie strategii „od pola do stołu” uznaje korzyści płynące z krótkich łańcuchów dostaw, niezbędne jest podjęcie konkretnych działań i przyznanie finansowania (w tym w ramach planów strategicznych WPR), by dalej rozwijać takie łańcuchy i usunąć wszelkie bariery dla ich prężnego rozwoju w UE.

### 4.3. Wzmocnienie zewnętrznego wymiaru strategii „od pola do stołu”

4.3.1. Nie można zrealizować założeń strategii „od pola do stołu” bez zmian w polityce handlowej UE. Komunikat i plan działania w sprawie strategii „od pola do stołu” zawierają istotne kroki mające na celu wzmocnienie przepisów dotyczących zrównoważonego rozwoju w zawieranych przez UE dwustronnych umowach o wolnym handlu oraz lepsze egzekwowanie tych przepisów. Jednakże – jak zauważyły władze Francji i Holandii<sup>(21)</sup> – można zrobić więcej, by zapewnić zgodność z umowami międzynarodowymi oraz odpowiednio ukierunkować procedury powiadamiania i podchodzenia do naruszeń zobowiązań w zakresie zrównoważonego rozwoju. Ponadto Komitet wzywa UE, by zadbała o faktyczną wzajemność standardów w preferencyjnych umowach handlowych, w szczególności w odniesieniu do dobrostanu, zrównoważoności i identyfikacji produktu „od pola do stołu”, w oparciu o wypracowane w niedawno zawartych umowach dwustronnych zapisy, które należy uwzględnić we wszystkich działaniach<sup>(22)</sup>. Transgraniczny podatek od emisji dwutlenku węgla, do którego przyjęcia upoważniono wiceprzewodniczącego wykonawczego do spraw Europejskiego Zielonego Ładu w piśmie określającym zadania<sup>(23)</sup>, pozostaje istotnym narzędziem, by zapobiegać negatywnemu wpływowi importu z krajów, które nie podchodzą poważnie do łagodzenia zmiany klimatu, odbijającemu się na rolnikach UE i przedsiębiorstwach sektora spożywczego. Milczenie w zakresie tego podatku, opłat za emisje i monitorowania emisji gazów cieplarnianych towarów importowanych jest zatem godne pożałowania i szkodzi ambitnym założeniom strategii „od pola do stołu” i Europejskiego Zielonego Ładu.

<sup>(18)</sup> <http://www.fao.org/nr/sustainability/full-cost-accounting/>

<sup>(19)</sup> Zob. przypis 12.

<sup>(20)</sup> Dz.U. C 353 z 18.10.2019, s. 65.

<sup>(21)</sup> Dokument roboczy władz Francji i Niderlandów w sprawie handlu, skutków społeczno-gospodarczych i zrównoważonego rozwoju.

<sup>(22)</sup> Na przykład bezcłowy dostęp do rynków jaj w UE został obwarowany wymogiem dostosowania się do unijnych norm w zakresie dobrostanu kur po raz pierwszy w umowie o wolnym handlu UE-Mercosur: <https://www.theguardian.com/environment/2019/oct/02/eu-imposes-hen-welfare-standards-on-egg-imports-for-first-time>.

<sup>(23)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-frans-timmermans-2019\\_en.pdf?fbclid=I-wAR3MP8zmxW1jBVJhtBUtP2PKkEct5ibFjKVTCoaxgRX6thxcdsylXhTPIk](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-frans-timmermans-2019_en.pdf?fbclid=I-wAR3MP8zmxW1jBVJhtBUtP2PKkEct5ibFjKVTCoaxgRX6thxcdsylXhTPIk)

4.3.2. W strategii „od pola do stołu” pominięto wpływ eksportu UE na producentów na małą skalę w krajach rozwijających się oraz udział wielonarodowych przedsiębiorstw z siedzibą w UE w niezrównoważonej działalności na świecie. Nowe możliwości w zakresie egzekwowania przepisów należy przede wszystkim skierować na przedsiębiorstwa zarejestrowane w UE, które muszą być odpowiedzialne za zapewnienie, że ich łańcuchy dostaw nie przyczyniają się do wylesiania, masowego wykupu i dzierżawy ziemi oraz naruszania praw. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie komisarza do spraw wymiaru sprawiedliwości Didiera Reyndersa, by wprowadzić wymogi w zakresie należytej staranności w dziedzinie praw człowieka i ochrony środowiska dla przedsiębiorstw w UE, i wzywa do rozważenia dodatkowych środków sektorowych w ramach strategii „od pola do stołu”. Jak zauważył Parlament Europejski<sup>(24)</sup>, wymogi w zakresie należytej staranności są szczególnie pilne w przypadku podmiotów w łańcuchach dostaw towarów zagrażających lasom (np. wołowiny, soi czy oleju palmowego).

4.3.3. Co najważniejsze, strategia „od pola do stołu” nie uwzględnia obiegu zamkniętego światowych rynków rolnych i wzajemnego wpływu, jaki wielkość wymiany handlowej wywiera zarówno na kraj importujący, jak i eksportujący. Strategia ta stanowi przede wszystkim istotną okazję do ponownego ustalenia zewnętrznych celów UE zgodnie z ambicjami komunikatu Komisji „Handel z korzyścią dla wszystkich”<sup>(25)</sup>. W komunikacie poświęconym strategii „od pola do stołu” brakuje takiej długofalowej refleksji. Umowy o wolnym handlu nadal napędzają wzrost niezrównoważonej konsumpcji o ogromnym wpływie środowiskowym w krajach trzecich – w szczególności w postaci wylesiania<sup>(26)</sup>. Należy zatem kwestionować ciągłą ekspansję obrotów handlowych jako ostateczny cel polityki UE (szczególnie w sektorach o wysokiej emisji gazów cieplarnianych i sektorach strategicznych wymagających zróżnicowanych, solidnych łańcuchów dostaw w następstwie pandemii COVID-19). Istotne jest także znalezienie nowych sposobów podnoszenia standardów, promowania zrównoważonych praktyk oraz zapewnienia, że drobni rolnicy w UE i krajach rozwijających się będą mogli skorzystać z nowych możliwości w zakresie zrównoważonej produkcji. Refleksje takie należy prowadzić na wielostronnych forach takich jak Komitet ONZ ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego i Komisja Kodeksu Żywnościowego, a nie ograniczać je do negocjacji dwustronnych, w których rolnicy i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają niewielki udział, brak jest równowagi sił, a liberalizacja handlu stanowi nadrzędny cel. Planowane ramy legislacyjne dotyczące zrównoważonych systemów żywnościowych mogą stać się punktem wyjściowym. Przede wszystkim musi to służyć ustaleniu jasnej definicji zrównoważonych systemów żywnościowych zgodnej z obowiązującymi w UE definicjami zrównoważenia środowiskowego<sup>(27)</sup>.

#### 4.4. Wspieranie rolników w transformacji w kierunku odpornych, zróżnicowanych agroekologicznych systemów

4.4.1. Komunikat w sprawie strategii „od pola do stołu” oraz strategia na rzecz bioróżnorodności obejmują kluczowe kroki pozwalające odbudować i chronić gleby i ekosystemy rolnicze, a mianowicie cele dla użytków rolnych z elementami krajobrazu o wysokiej różnorodności (10 %) i gruntów rolnych pod uprawy ekologiczne (25 %). Należy jednak rozważyć pozycję wyjściową poszczególnych państw członkowskich. Komunikat w sprawie strategii „od pola do stołu” niestety nie zajmuje się zrównoważonym zarządzaniem gruntami i dostępem do gruntów. Jest to poważne pominięcie, biorąc pod uwagę, że kwestia ta stanowi jedną z głównych przeszkód na drodze do odmłodzenia populacji rolników, bez którego utracimy w UE podstawy zrównoważonego i wydajnego rolnictwa. EKES proponuje w związku z tym unijne ramy mające na celu ochronę w państwach członkowskich gruntów rolnych cennych dla produkcji żywności<sup>(28)</sup>. Jednak te godne pochwały cele wymagałyby odpowiedniego wsparcia finansowego, którego brakuje w obecnych wnioskach budżetowych. Podobnie komunikat nie zawiera wskazówek co do tego, w jaki sposób należy dalej zwiększać popyt na produkty ekologiczne. Dla niektórych rolników cel dotyczący cech krajobrazowych będzie bardzo kosztowny. EKES wzywa do przeprowadzenia oceny skutków wdrożenia tego celu.

4.4.2. EKES uważa, że agroekologia jest celem, do którego powinno dążyć europejskie rolnictwo<sup>(29)</sup>, wymagającym zmiany paradygmatu, który polegałby na rozwijaniu różnorodności na każdym poziomie (gatunki, gospodarstwa rolne, krajobrazy i źródła utrzymania). Agroekologia jako nauka, technologia i ruch społeczny uwzględnia system żywnościowy jako całość i ma na celu przybliżenie producenta do jego środowiska, z zachowaniem, a nawet przywróceniem, złożoności

<sup>(24)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 11 września 2018 r. w sprawie przejrzystego i odpowiedzialnego zarządzania zasobami naturalnymi w krajach rozwijających się – kwestia lasów 2018/2003(INI).

<sup>(25)</sup> [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf)

<sup>(26)</sup> [https://ec.europa.eu/environment/forests/impact\\_deforestation.htm](https://ec.europa.eu/environment/forests/impact_deforestation.htm)

<sup>(27)</sup> Ta definicja może opierać się na definicji zrównoważenia środowiskowego w przyjętym przez Komisję *Planie działania: finansowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego* i być zbieżna z tą definicją.

<sup>(28)</sup> Użytkowanie gruntów na rzecz zrównoważonej produkcji żywności i usług ekosystemowych (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 72).

<sup>(29)</sup> Zob. przypis 20.

i bogactwa systemu rolno-eko-społecznego. Niemniej komunikat w sprawie strategii „od pola do stołu” wciąż uważa agroekologię za rozwiązanie niszowe, które należy wspierać pośród innych rozwiązań przez badania i w ramach ekoprogramów WPR. W związku z tym komunikat nie wskazuje na potrzebę ponownego ukształtowania i ponownej dywersyfikacji rolnictwa w całej UE, choć taka zmiana byłaby potrzebna, by zrealizować założenia i cele strategii „od pola do stołu” i strategii na rzecz bioróżnorodności (w tym cele w zakresie ograniczenia użycia pestycydów, nawozów i antybiotyków).

4.4.3. EKES nalega, by oprócz opisanego powyżej rozwoju rolnictwa ekologicznego lepiej przeanalizowano i promowano inne praktyki rolnicze, które prowadziłyby do zwiększenia różnorodności biologicznej i mniejszego stosowania środków produkcji. Może to obejmować również wspieranie rolnictwa precyzyjnego, w którym trzeba również uwzględnić wysokie koszty inwestycji; wiele małych i średnich gospodarstw rolnych może nie być w stanie im samodzielnie poddać. Potencjał przyjaznych dla zasobów, gleby i środowiska praktyk rolniczych można zrealizować dzięki połączeniu danych dotyczących gleby, nawozów, pestycydów i plonów, co wymaga lepszego dostępu do informacji zawartych w krajowych bazach danych, większej mobilności i większej przyjazności dla użytkownika itd. Należy również promować wykorzystywanie technologii informacyjno-komunikacyjnych. Należy również promować wykorzystywanie technologii informacyjno-komunikacyjnych

4.4.4. W świetle pandemii COVID-19 restrukturyzacja sektora hodowli bydła w sposób, który pozwala ograniczyć słabe strony i wpływ na pracowników, środowisko i dobrostan zwierząt, wydaje się jeszcze pilniejsza. Strategia „od pola do stołu” zupełnie nie pomaga zmierzyć się z tym wyzwaniem. Musiałaby na przykład opisywać i uwzględniać kroki pozwalające na ograniczenie uzależnienia od importowanych pasz białkowych i ponownie uwzględnić zwierzęta gospodarskie w mieszanych systemach agroekologicznych. Od lat prowadzi się na przykład w Europie polityczne dysputy na temat „europejskiej strategii dotyczącej białka”, ale nie podejmuje się żadnych działań. Strategia „od pola do stołu” także w tej kwestii zawiera zbyt mało wypowiedzi i są one niedostatecznie wiążące. W ogóle nie podejmuje się rozważań dotyczących tego, co tak wielokrotnie zachwalana zasada gospodarki o obiegu zamkniętym miałaby oznaczać dla europejskiego rolnictwa. EKES zastanawia się na przykład, w jaki sposób ogromne ilości pasz przywożone np. z Ameryki Południowej, które również są częściowo odpowiedzialne za katastrofalne wycinanie lasów deszczowych, są do pogodzenia z zasadą obiegu zamkniętego.

4.4.5. Komunikat w sprawie strategii „od pola do stołu” nie zawiera dostatecznych szczegółów na temat sposobów wsparcia rolników w stosowaniu nowych praktyk. Podczas gdy związane z transformacją płatności w ramach ekoprogramów wymagałyby pokaznego finansowania, by zrealizować nowe ambitne cele, funkcją wsparcia dochodów, jaką mają płatności w ramach WPR, odgrywa i będzie odgrywać zasadniczą rolę, nawet jeśli podjęte zostaną kroki pozwalające zagwarantować, że ceny żywności odzwierciedlają rzeczywiste koszty jej produkcji (zob. pkt 4.2). Usługi doradcze będą wymagać odpowiednich zasobów, by mogły wspierać rolników w kontekście zasadniczych zmian sposobu produkcji. Jeżeli cele Europejskiego Zielonego Ładu i strategii „od pola do stołu” mają zostać zrealizowane, budżet WPR nie może zostać ani obniżony, ani utrzymany na tym samym poziomie, lecz powinien zostać zwiększony zgodnie z wyznaczonymi celami. Koszty związane z realizacją założeń Europejskiego Zielonego Ładu wychodzą poza bieżący okres programowania. Należy wyjaśnić, jakie będą wymagania wobec przyszłych budżetów krajowych, by zrealizować działania Europejskiego Zielonego Ładu i spełnić jego cele i wskaźniki.

4.4.6. W komunikacie w sprawie strategii „od pola do stołu” słusznie zauważono potrzebę wzięcia pod uwagę różnej sytuacji wyjściowej w państwach członkowskich. W praktyce obserwuje się duże różnice, jeżeli chodzi o intensywność rolnictwa na hektar, gęstość obsady na hektar, stosowanie pestycydów, nawozów i antybiotyków na hektar i na zwierzę oraz dobrostan zwierząt. Należy przeprowadzić analizę skutków dla każdego celu wyznaczonego w Europejskim Zielonym Ładzie i strategii „od pola do stołu”, biorąc pod uwagę różną sytuację poszczególnych państw członkowskich. Jednak EKES również podkreśla potrzebę stworzenia równych warunków działania między państwami członkowskimi i wnioskuje o większą jasność w zakresie tego, jak w ramach wdrażania strategii „od pola do stołu” i strategicznych planów WPR oraz w jakim czasie UE zajmie się ryzykiem rozbieżnych standardów. Komitet uważa, że odpowiednio dostosowane podejścia powinny odnosić się właśnie do prędkości transformacji, ale nie do ostatecznych celów, jakie mają zostać osiągnięte.

Bruksela, dnia 16 września 2020 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego