

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W kierunku ram etykietowania zrównoważonej żywności pomagających konsumentom dokonywać zrównoważonych wyborów żywieniowych”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2023/C 75/14)

Sprawozdawca: **Andreas THURNER**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	20.1.2022
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	5.10.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	27.10.2022
Sesja plenarna nr	573
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	147/5/1

1. Wnioski i zalecenia

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES)

1.1. **Z zadowoleniem przyjmuje** inicjatywę Komisji Europejskiej dotyczącą ustanowienia ram prawnych dla zrównoważonych systemów żywnościowych, obejmujących również przepisy dotyczące etykietowania zrównoważonej żywności. Jasne jest, że istnieje potrzeba uregulowania oraz wprowadzenia pewnego stopnia normalizacji i harmonizacji, aby zapewnić wiarygodność i równe zasady działania.

1.2. **Podkreśla**, że zrównoważony rozwój jest wieloaspektowym pojęciem, w którym należy zawsze w równym stopniu uwzględniać wymiar gospodarczy, środowiskowy i społeczny.

1.3. **Zwraca uwagę**, że nawyki żywieniowe ludzi są bardzo zróżnicowane, zależne od różnych czynników i bardzo trwałe. Zatem od samego początku oczekiwania wobec systemu etykietowania zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju powinny być realistyczne. Istnieje jednak ogólne zainteresowanie przestawieniem się na bardziej zrównoważoną strukturę spożycia.

1.4. **Zaleca** w związku z tym ustanowienie przejrzystych, opartych na nauce oraz jak najprostszyc i najbardziej pragmatycznych ram etykietowania zrównoważonej żywności, które zarówno pomogą przedsiębiorcom w ocenie i poprawie zrównoważoności produktów, jak i będą służyć za przydatną wskazówkę dla konsumentek i konsumentów, która umożliwi im świadome decyzje.

1.5. **Proponuje**, aby z uwagi na prostotę i pragmatyzm zadowolić się częściowymi aspektami kompleksowo określonej i ocenionej zrównoważoności, takimi jak na przykład dobrostan zwierząt czy kryteria społeczne lub środowiskowe. W tym przypadku nie należy jednak posługiwać się określeniem „zrównoważony”, gdyż powinno być ono używane wyłącznie w ramach całościowego podejścia do oceny.

1.6. **Opowiada się za początkowo** dobrowolnym podejściem, które w przypadku zastosowania powinno jednak nakładać obowiązkowe warunki. Trzeba zatem wprowadzić zakaz stosowania oznaczeń lub oświadczeń dotyczących zrównoważonego rozwoju, które nie opierają się na tych warunkach.

1.7. **Jest zdania**, że formy etykietowania oparte na skali oceny (np. w postaci systemu oznaczeń kolorystycznych) mogą pomóc konsumentkom i konsumentom w dokonywaniu świadomych wyborów. Taki system oceny może również sprzyjać zdobyciu pozycji lidera w zakresie zrównoważonego rozwoju i zachęcać w tym celu przedsiębiorstwa do poprawy procesów w całym łańcuchu żywnościowym.

1.8. **Zwraca przy tym uwagę**, że algorytmy oceny mają decydujące znaczenie dla modelu opartego na skali. Muszą one opierać się na podstawach naukowych, a także być odpowiednio przejrzyste dla konsumentek i konsumentów.

1.9. **Uważa**, że istniejące systemy jakości UE, takie jak ekologiczne rolnictwo bądź oznaczenia geograficzne, zawierają już elementy przyczyniające się do większego zrównoważenia systemu żywnościowego. Należy to odpowiednio uwzględnić. Zaleca również, by obowiązujące systemy zostały poddane kontroli zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju i – w stosownych przypadkach – zostały uzupełnione o odpowiednie przepisy dotyczące zrównoważoności.

1.10. **Podkreśla** decydującą rolę kształcenia w zapewnianiu podstawowej znajomości aspektów zrównoważonego rozwoju związanych z żywnością. Kampanie uświadamiające i odpowiednie środki wspierające przystępność cenową zrównoważonych produktów spożywczych mogą również przyczynić się do przejścia na bardziej zrównoważone systemy żywnościowe.

2. Kontekst opinii

2.1. Strategia „Od pola do stołu”⁽¹⁾ jest kluczowym elementem Europejskiego Zielonego Ładu. Jej celem jest uczynienie systemów żywnościowych sprawiedliwymi, zdrowymi i przyjaznymi dla środowiska. Plan działania dotyczący strategii przewiduje m.in. środki promujące zrównoważoną konsumpcję żywności i ułatwiające przejście na zdrowy i zrównoważony sposób odżywiania. W międzyczasie Komisja Europejska rozpoczęła już prace przygotowawcze nad horyzontalnymi przepisami ramowymi w celu przyspieszenia i ułatwienia transformacji w stronę modelu zrównoważonego. Trzeba również zadbać o to, by żywność wprowadzana do obrotu w UE stawała się coraz bardziej zrównoważona.

2.2. EKES opracował już solidne ramy działania za pomocą projektu strategicznej wizji propagowania kompleksowej polityki żywnościowej. Podstawy tej wizji przedstawiono w opiniach dotyczących takich kwestii, jak kompleksowa polityka żywnościowa⁽²⁾, zdrowe i zrównoważone odżywianie⁽³⁾, krótkie łańcuchy dostaw żywności/rolnictwo ekologiczne⁽⁴⁾, zrównoważona konsumpcja⁽⁵⁾ oraz dostosowanie strategii i działań przedsiębiorstw sektora spożywczego do celów zrównoważonego rozwoju na rzecz zrównoważonej odbudowy gospodarczej po pandemii COVID-19⁽⁶⁾.

2.3. Na przedsiębiorstwach spoczywa duża odpowiedzialność za – z jednej strony – zachęcanie konsumentów do podejmowania zdrowych i mniej szkodliwych dla środowiska wyborów, a – z drugiej strony – za zrównoważoną transformację systemów żywnościowych poprzez przyjęcie zrównoważonych praktyk w zakresie rolnictwa, przetwarzania i pakowania. Przedsiębiorstwa powinny być częścią całego procesu zmierzającego do opracowania ram etykietowania zrównoważonej żywności.

2.4. Oprócz przedsiębiorstw i zainteresowanych podmiotów w dziedzinie produkcji żywności decydującą rolę w przechodzeniu na bardziej zrównoważone systemy żywnościowe odgrywają również konsumentki i konsumenci. Każda decyzja o zakupie przekłada się zasadniczo na kolejne zamówienie na produkcję. Większy popyt na zrównoważoną żywność przyczyni się zatem również do większej zrównoważoności po stronie podaży.

2.5. Dlatego też w niniejszej opinii z inicjatywy własnej postawiono sobie za cel przeanalizowanie możliwych wariantów ram etykietowania zrównoważonej żywności oraz przedstawienie wniosków i zaleceń w celu wsparcia Komisji już na wczesnym etapie opracowywania tego rodzaju ram politycznych.

3. Uwagi ogólne

3.1. Zrównoważony rozwój jest wieloaspektowym pojęciem, w którym należy zawsze w równym stopniu uwzględniać wymiar gospodarczy, środowiskowy i społeczny. Zgodnie z definicją FAO zrównoważony system żywnościowy to „system żywnościowy, który zapewnia bezpieczeństwo żywnościowe i żywienie dla wszystkich w sposób niezagrażający

⁽¹⁾ https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_pl

⁽²⁾ Opinia z inicjatywy własnej EKES-u „Wkład społeczeństwa obywatelskiego w rozwój kompleksowej polityki żywnościowej w UE” (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 18).

⁽³⁾ Opinia z inicjatywy własnej EKES-u „Promowanie zdrowego i zrównoważonego odżywiania w UE” (Dz.U. C 190 z 5.6.2019, s. 9).

⁽⁴⁾ Opinia z inicjatywy własnej EKES-u „Wspieranie krótkich i alternatywnych łańcuchów dostaw żywności w UE: rola rolnictwa ekologicznego” (Dz.U. C 353 z 18.10.2019, s. 65).

⁽⁵⁾ Opinia z inicjatywy własnej EKES-u „W kierunku strategii UE na rzecz zrównoważonej konsumpcji” (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 51).

⁽⁶⁾ Opinia z inicjatywy własnej EKES-u „Dostosowanie strategii i działań przedsiębiorstw sektora spożywczego do celów zrównoważonego rozwoju” (Dz.U. C 152 z 6.4.2022, s. 63).

gospodarczym, społecznym i środowiskowym podstawom bezpieczeństwa żywnościowego i żywienia dla przyszłych pokoleń⁽⁷⁾). Krótko mówiąc, jednostronne skupienie się na aspekcie ekologicznym zrównoważonego rozwoju, co ma obecnie często miejsce, bądź na jego społeczno-gospodarczych podstawach jest z definicji niezrównoważone. Celem powinno być uwzględnienie całego łańcucha wartości we wszystkich trzech wymiarach zrównoważonego rozwoju.

3.2. Ramy etykietowania nie powinny mieć na celu klasyfikowania żywności jako zrównoważonej lub niezrównoważonej, lecz raczej wsparcie rozwoju w kierunku osiągnięcia bardziej zrównoważonego systemu żywnościowego. Powinny pomagać przedsiębiorcom w ocenie i poprawie zrównoważoności produktów (metody zachęcające do ulepszeń, na przykład system wskaźników lub system odniesienia), a także zapewniać konsumentkom i konsumentom przydatne wskazówki. Powinny powstać w otwarty i przejrzysty sposób z udziałem odpowiednich zainteresowanych stron i powinny bazować na jasnej metodyce opartej na nauce. W tym celu przedsiębiorstwa powinny mieć dostęp do wskaźników, metod i wyników osiągniętych na podstawie systemu etykietowania. Ramy etykietowania muszą być przede wszystkim proste.

3.3. Potrzebne są jasne zasady w celu zmniejszenia obecnego zamętu na rynku wynikającego z nadmiernego stosowania pojęcia „zrównoważony” (co jest formą pseudoekologicznego marketingu). Trzeba wprowadzić zakaz stosowania oznaczeń bądź oświadczeń dotyczących zrównoważoności, które nie opierają się na powszechnie uznanym systemie certyfikacji.

3.4. Etykietowanie zrównoważonej żywności powinno następować w oparciu o cały proces wytwarzania i być na razie dobrowolne. Wszelkie ramy etykietowania zrównoważonej żywności muszą jednak od samego początku bazować na jasnej definicji/metodologii opierającej się równocześnie na wszystkich trzech filarach zrównoważonego rozwoju (środowiskowym, społecznym i gospodarczym). Powinno to obejmować cały łańcuch wartości żywności, od produkcji do konsumpcji. Na późniejszym etapie należałoby się zastanowić, czy konieczne jest wprowadzenie obowiązku etykietowania zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju. Ramy UE powinny zapewniać krajowym i regionalnym systemom odpowiednie pole manewru. Ponadto konieczne jest ujednoczenie definicji i zasad oceny w całej UE.

3.5. Nie należy jednak przeceniać roli etykietowania. Trzeba mieć realistyczny i pragmatyczny obraz tego, co można, a czego nie można osiągnąć za pomocą etykietowania zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju. Według Światowej Organizacji Zdrowia konsumenci powinni znać i rozpoznawać etykiety, rozumieć ich znaczenie, być w stanie je prawidłowo stosować i być do tego zmotywowani, tak by dzięki nim mogli podejmować świadome decyzje o zakupie żywności z myślą o zdrowszym sposobie odżywiania⁽⁸⁾. Istotne będzie podnoszenie świadomości na temat unijnych systemów zrównoważonego rozwoju i znakowania jakości. W połączeniu z zamówieniami publicznymi i środkami edukacyjnymi może to zwiększyć popyt na zrównoważone produkty żywnościowe. Decydenci powinni również rozważyć odpowiednie środki wspierające przystępność cenową i dostępność zrównoważonej żywności.

3.6. Etykietowanie zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju jest bardzo istotne w przypadku, gdy producent nie może bezpośrednio dostarczyć niezbędnych informacji. Jeżeli może bezpośrednio przekazać konsumentowi stosowne informacje (np. na lokalnym targu rolnym lub w punkcie sprzedaży przy gospodarstwie rolnym), system etykietowania nie jest konieczny. Jest to również ważne, aby uniknąć obciążeń biurokratycznych dla drobnych producentów.

3.7. Kształcenie ma decydujący wpływ na podstawową znajomość aspektów zrównoważonego rozwoju związanych z żywnością. Trzeba inwestować w działania edukacyjne dotyczące zrównoważonego odżywiania już od wczesnego dzieciństwa, tak by młodzi ludzie mogli nauczyć się doceniać wartość żywności. Ponadto można się spodziewać, że dzieci nauczą rodziców zachowań bardziej zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju, co można było zaobserwować na przykład w wypadku sortowania i recyklingu odpadów. Na przykład unijny program dla szkół („Owoce, warzywa i mleko w szkole”) powinien w większym stopniu naświetlić również istotne aspekty zrównoważonego rozwoju.

3.8. EKES ponawia zalecenie dotyczące opracowania nowych wytycznych w sprawie zrównoważonego odżywiania, które uwzględnią różnice kulturowe i geograficzne między państwami członkowskimi i w ich obrębie. Byłyby one pomocną wskazówką dla rolników, przetwórców, sprzedawców detalicznych i lokali gastronomicznych. System rolno-spożywczy odniósłby korzyści z nowych ram dotyczących produkcji, przetwarzania, dystrybucji i sprzedaży zdrowszej i bardziej zrównoważonej żywności po uczciwszej cenie⁽⁹⁾.

(7) <https://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/produccion-agricola/contexto-general/en/>

(8) <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/336988/WHO-EURO-2020-1569-41320-56234-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

(9) Opinia z inicjatywy własnej EKES-u „Promowanie zdrowego i zrównoważonego odżywiania w UE” (Dz.U. C 190 z 5.6.2019, s. 9).

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Nawyki żywieniowe ludzi są zróżnicowane i w dużym stopniu kształtują się pod wpływem kontaktów osobistych i otoczenia kulturowego. Są one ponadto bardzo trwałe: ich zmiana udaje się wyłącznie dzięki zastosowaniu metody „małych kroków” i w dłuższej perspektywie czasowej. Inne istotne czynniki decydujące o tym, czy zrównoważony rozwój odgrywa rolę w strukturze spożycia, to styl życia ludzi i ich środowisko społeczne. Duży i rosnący odsetek konsumentów twierdzi jednak, że są gotowi zmienić swoje nawyki konsumpcyjne z myślą o zrównoważonym rozwoju. Istnieje zainteresowanie informacjami na temat zrównoważonego rozwoju, które umożliwiają dokonywanie świadomych wyborów.

4.2. Ogólnie rzecz biorąc, etykietowanie zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju często przemawia do tych osób, które już i tak interesują się tą kwestią. Powinno ono ułatwić tej podstawowej grupie dokonywanie zrównoważonych wyborów konsumpcyjnych.

4.3. W związku z tym rodzi się pytanie, czy docierać do osób, które nie interesują się w ogóle kwestią zrównoważonego rozwoju, a jeżeli tak – to w jaki sposób. Można jednak doprowadzić do zmiany zachowania poprzez naśladowanie kluczowych grup, które dają innym przykład w zakresie zrównoważonego rozwoju. Postęp następuje również wówczas, gdy grupy docelowe – które nie interesują się tak bardzo tą kwestią – przynajmniej sporadycznie lub w niektórych częściowych dziedzinach dokonują zrównoważonych wyborów żywieniowych. Są to tylko nieliczne aspekty, dzięki którym uwzględnieniu oczekiwania dotyczące etykietowania zrównoważonej żywności mogą być od samego początku realistyczne.

4.4. Kluczowymi warunkami wstępnymi powodzenia w etykietowaniu zrównoważonej żywności są odpowiednia świadomość i akceptacja ze strony konsumentów, a także czytelny przekaz. Sama etykieta musi być zrozumiała, prosta i wiarygodna. Po stronie konsumentów należy równolegle przedsięwziąć środki wspomagające, które będą sprzyjać edukowaniu i informowaniu o zrównoważonym odżywianiu, zwiększać zaufanie do systemu etykietowania i jego akceptację, a także motywować do bardziej zrównoważonej konsumpcji.

4.5. Oświadczenia dotyczące zrównoważonego rozwoju powinny się opierać na następujących zasadach: wiarygodności, przejrzystości, adekwatności, dostępności i przejrzystości (zob. wytyczne ONZ w sprawie udostępniania informacji o zrównoważonym charakterze produktów⁽¹⁰⁾). W systemie certyfikacji trzeba zadbać o odpowiednie uwzględnienie kontekstu strukturalnego, aby nie stawiać w niekorzystnej sytuacji małych podmiotów, takich jak rolnicy, MSP, punkty sprzedaży w gospodarstwie rolnym, cotygodniowe targi itd.

4.6. Etykiety oparte na skali oceny (np. w postaci systemu oznaczeń kolorystycznych) mogłyby pomóc konsumentkom i konsumentom w dokonywaniu świadomych wyborów. Taki system oceny może również sprzyjać zdobyciu pozycji lidera w zakresie zrównoważonego rozwoju i zachęcać w tym celu przedsiębiorstwa do poprawy procesów w całym łańcuchu żywnościowym. Aby uniknąć dezorientacji, niezbędne jest jednak zapewnienie pewnego stopnia spójności między różnymi systemami etykietowania.

4.7. Przy opracowywaniu odpowiednich ram etykietowania zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju należy w miarę możliwości przyjąć całościowe podejście w znaczeniu „odpowiedzialnej konsumpcji i produkcji”, a nie tylko „zrównoważonej żywności”. Zachowanie konsumentów jest zasadniczym elementem ogólnie pojętego zrównoważonego systemu żywnościowego. Równie istotne są pakowanie i transport (pochodzenie produktu). Jednocześnie określając stosowne wskaźniki zrównoważonego rozwoju (np. które informacje/dane są dostępne w wiarygodnej formie), trzeba będzie wykazać się pewnym pragmatyzmem. W każdym razie należy jak najszybciej ustanowić zharmonizowany zbiór przepisów dotyczących etykietowania zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju. Coraz większa liczba różnych etykiet dotyczących zrównoważonego rozwoju na szczeblu krajowym i na poziomie przedsiębiorstw powoduje jedynie zamęt i prowadzi do utraty zaufania.

4.8. Europejscy detaliści spożywczy gromadzą już pierwsze doświadczenia w realizacji projektów pilotażowych odnoszących się do etykietowania zrównoważonej żywności. Płyną z tego między innymi następujące, wstępne wnioski: postrzeganie etykietowanych produktów jest zazwyczaj bardziej pozytywne niż produktów nieopatrzonych etykietą, lecz ma jedynie znikomy wpływ na decyzję o zakupie, pozytywne uwagi zgłaszają szczególnie młodsze grupy docelowe, system punktów czasami mylony jest z oznakowaniem wartości odżywczej (Nutriscore) i konsumenci wyrażają życzenie, by informacje znajdowały się na opakowaniu (a nie tylko na etykiecie cenowej). Kluczowe znaczenie mają m.in. wiarygodność systemu oceny (niezależny, oparty na nauce), klarowność informacji (czytelność), jak najbardziej zharmonizowane podejście w całym sektorze oraz przejrzystość (wyjaśnienie zamiast uproszczenia, na przykład poprzez zastosowanie kodu kreskowego zawierającego stosowne informacje).

⁽¹⁰⁾ <https://www.oneplanetnetwork.org/knowledge-centre/resources/guidelines-providing-product-sustainability-information>

4.9. Decydujące znaczenie ma uwzględnienie wymiaru społecznego i społeczno-gospodarczego, chociaż wskaźniki w tym zakresie wciąż nie zawsze są oczywiste. Państwa członkowskie mają różne przepisy prawne szczególnie w dziedzinie społecznej (warunki pracy, płaca minimalna), co może utrudniać zharmonizowane podejście w całej UE. Pomimo tego w etykietowaniu zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju istotne jest uwzględnienie aspektu społeczno-gospodarczego.

4.10. Zgodnie z pragmatycznym podejściem, aby promować zrównoważony rozwój w systemie żywnościowym, logiczne wydaje się uznanie istniejących unijnych systemów certyfikacji, takich jak ekologiczne rolnictwo, chronione oznaczenie geograficzne (ChOG), chroniona nazwa pochodzenia (ChNP) lub gwarantowane tradycyjne specjalności (GTS). Chociaż te systemy mogą nie obejmować w pełni kwestii zrównoważonego rozwoju, zawierają one jednak elementy, które przyczyniają się do większej zrównoważoności w systemie żywnościowym. Obowiązujące zasady powinny zostać poddane kontroli zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju i – w stosownych przypadkach – zostać uzupełnione o odpowiednie przepisy dotyczące zrównoważoności.

4.11. Regionalne/lokalne produkty i krótkie łańcuchy dostaw mogą odegrać pewną rolę w zwiększaniu zrównoważonego charakteru systemów żywnościowych. Producenci regionalni często wytwarzają produkty w bezpośrednim sąsiedztwie lokalnej ludności, podlegając w ten sposób pewnej kontroli społecznej, która może zazwyczaj sprzyjać zrównoważonym metodom produkcji.

4.12. Sezonowość ma wpływ na poziom zrównoważoności, zwłaszcza w przypadku owoców i warzyw. Dostarczanie informacji i wyjaśnień może zwiększyć świadomość na temat wymagającej niewielu zasobów konsumpcji tej kategorii żywności, która szybko się psuje i zawiera dużo wody.

4.13. Niedawna reforma WPR i wdrożenie Europejskiego Zielonego Ładu (strategia na rzecz bioróżnorodności, strategia „Od pola do stołu”) w europejskim rolnictwie mają na celu zapewnienie jeszcze większej zrównoważoności produkcji rolnej w Europie. Oznaczanie pochodzenia surowców rolnych pozwala zatem na wyciągnięcie wniosków na temat ich poziomu zrównoważoności.

Bruksela dnia 27 października 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
