

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie bardziej zrównoważonych systemów żywnościowych

(opinia rozpoznawcza)

(2016/C 303/08)

Sprawozdawca: Mindaugas MACIULEVIČIUS

Dnia 16 grudnia 2015 r. przysłała niderlandzka prezydencja Rady Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

bardziej zrównoważonych systemów żywnościowych

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 11 maja 2016 r.

Na 517. sesji plenarnej w dniach 25–26 maja 2016 r. (posiedzenie z dnia 26 maja 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 152 do 1 (1 osoba wstrzymała się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Uznając pilną potrzebę przewyciężenia wielu gospodarczych, środowiskowych i społecznych skutków produkcji i konsumpcji żywności, EKES wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie do opracowania jednoznacznej unijnej polityki i planu wdrażania z myślą o stworzeniu zrównoważonego, odpornego, zdrowego, sprawiedliwego i przyjaznego dla klimatu systemu żywnościowego, który będzie sprzyjał współpracy i wzajemnemu zrozumieniu wśród wszystkich zainteresowanych stron w całym łańcuchu dostaw żywności. Konieczne jest zapewnienie większej spójności i integracji celów i instrumentów polityki żywnościowej (dotyczących np. rolnictwa, środowiska, zdrowia, klimatu, zatrudnienia itp.) przy uwzględnieniu trzech filarów zrównoważenia.

1.2. Pilnie potrzebne jest przejście do bardziej zrównoważonych systemów żywnościowych obejmujących wszystkie etapy: od produkcji do konsumpcji – producenci muszą wytwarzać coraz więcej żywności przy jednoczesnym zmniejszaniu wpływu na środowisko, zaś konsumenci należy zachęcać do przechodzenia na diety oparte na zdrowych i odżywczych produktach, które charakteryzują się mniejszym śladem węglowym. UE powinna zintensyfikować wysiłki zmierzające do realizacji celów zrównoważonego rozwoju ONZ, ponieważ stanowią one niezbędne ramy wspólnych działań na rzecz zrównoważonego wyżywienia ludności na świecie do roku 2030.

1.3. EKES przyznaje, że żaden system produkcji żywności nie jest w stanie sam bezpiecznie wyżywić całej planety, lecz połączenie różnych konwencjonalnych, innowacyjnych i agroekologicznych praktyk mogłoby przyczynić się do lepszego radzenia sobie ze środowiskowymi i klimatycznymi skutkami obecnych systemów produkcji żywności. W szczególności połączenie rolnictwa precyzyjnego, w tym dalszego rozwoju systemów ICT i satelitarnych oraz agroekologii, mogłoby stanowić uzupełnienie rolnictwa konwencjonalnego poprzez dostarczanie zbioru zasad i praktyk mających na celu większe zrównoważenie systemów rolniczych – chodzi tu na przykład o lepsze zastosowanie biomasy oraz lepsze jej przechowywanie i wykorzystywanie, zapewnianie korzystnych warunków glebowych, promowanie dywersyfikacji upraw i ograniczanie do minimum stosowania pestycydów. Dalsze promowanie zamkniętych modeli rolnictwa mogłoby prowadzić do stworzenia rolnictwa wolnego od paliw kopalnych. W ramach reformy WPR wprowadzono zestaw środków (zazielenianie, programy rolno-środowiskowo-klimatyczne itp.), które można uznać za krok w dobrym kierunku.

1.4. Stabilne i godziwe dochody dla wszystkich podmiotów w łańcuchu dostaw żywności są konieczne do zapewnienia zrównoważonych i stałych dalszych inwestycji w technologie rolnośrodowiskowe i techniki przyjazne dla klimatu.

1.5. Zapobieganie marnotrawstwu żywności i ograniczanie tego zjawiska jest wspólną powinnością wszystkich podmiotów w łańcuchu żywnościowym. EKES z zadowoleniem przyjmuje plan Komisji, aby w ramach pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym utworzyć platformę dla zainteresowanych stron, która ma pomóc w określeniu koniecznych środków oraz umożliwić wymianę najlepszych praktyk w zakresie zapobiegania marnotrawstwu żywności i jego ograniczania. EKES wzywa Komisję do zbadania, w jaki sposób hierarchia wykorzystania żywności jest stosowana w praktyce przez państwa członkowskie, w tym również w odniesieniu do zachęt gospodarczych, z których mogą płynąć niejasne sygnały dla przedsiębiorstw. Popierając skuteczne stosowanie hierarchii postępowania z odpadami, EKES wzywa również do przeglądu rozporządzenia (WE) nr 1069/2009, tak aby zapewnić możliwość wykorzystania żywności nienadającej się do spożycia przez ludzi jako paszy, o ile jest to bezpieczne.

1.6. Konieczne jest propagowanie zrównoważonych wyborów żywieniowych poprzez zapewnienie konsumentom częstszych okazji do podejmowania takich decyzji. Należy zachęcać do konsumpcji zrównoważonych produktów żywnościowych przez tworzenie silniejszego popytu rynkowego, ekologiczne zamówienia publiczne lub inne metody. W związku z tym EKES wzywa państwa członkowskie do zmiany krajowych wytycznych żywieniowych w taki sposób, aby odzwierciedlały one zasady zrównoważonego rozwoju, oraz do wspierania edukacji żywieniowej w szkolnych programach nauczania. Ponadto UE powinna promować wskazywanie miejsca pochodzenia, tworzenie etykiet wyraźnie informujących o produktach spożywczych w aspekcie zrównoważonego rozwoju, a także ogólnounijne kampanie reklam wizualnych na rzecz zdrowszej żywności i zdrowszych sposobów odżywiania.

1.7. Polityka UE, w powiązaniu z konkretnymi programami badań i innowacji połączonymi z zachętami finansowymi dla producentów żywności, powinna:

- wspierać stopniowe przechodzenie na modele rolnictwa wolnego od paliw kopalnych,
- wspierać efektywniejsze wykorzystanie zasobów, w tym gruntów, wody i składników pokarmowych, w całym systemie produkcji.

1.8. Przechodzenie na zrównoważone systemy żywnościowe wymaga kompleksowej polityki żywnościowej, zintegrowanej z szeroko zakrojoną strategią na rzecz biogospodarki, a nie tylko samej polityki rolnej. Zamiast angażować się w debatę tworzącą podziały, trzeba przyjąć interdyscyplinarne podejście, angażujące dyrekcje generalne Komisji, liczne ministerstwa i instytucje państw członkowskich oraz władze lokalne i regionalne i zainteresowane strony reprezentujące systemy żywnościowe, w celu sprostania powiązanim ze sobą wyzwaniom przedstawionym w niniejszej opinii. EKES wyraża nadzieję na dostrzeżenie wzajemnej zależności produkcji i konsumpcji żywności oraz na opracowanie odpowiedniej europejskiej polityki obejmującej różne inicjatywy prywatne i nakreślającej drogę do zrównoważonego rozwoju, zdrowia i odporności. Jednakże wspólna polityka rolna i wspólna polityka rybołówstwa będą również w przyszłości odgrywać ważną rolę w UE.

2. Wstęp

2.1. Działając na podstawie wniosku o wydanie opinii złożonego przez niderlandzką prezydencję UE, EKES sporządza niniejszą opinię w celu zwrócenia uwagi na rosnące obawy społeczeństwa obywatelskiego związane ze środowiskowymi, zdrowotnymi, gospodarczymi i społecznymi skutkami produkcji i konsumpcji żywności oraz powiązane wyzwania dotyczące wyżywienia rosnącej ludności Ziemi w obliczu ograniczenia zasobów. Żywność odgrywa bardzo istotną rolę w każdym społeczeństwie; jest zarówno zależna od zasobów naturalnych, jak i wywiera na nie wpływ; oddziałuje na zdrowie publiczne i ma kluczowe znaczenie dla gospodarki europejskiej, stanowiąc największy sektor Unii pod względem zatrudnienia i wkładu w PKB.

2.2. Według panelu ekspertów wysokiego szczebla (HLPE) ds. bezpieczeństwa żywnościowego i żywienia Komitetu ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego zrównoważony system żywnościowy definiuje się jako „system żywnościowy, który zapewnia bezpieczeństwo żywnościowe i żywienie dla wszystkich w sposób niezagrażający gospodarczym, społecznym i środowiskowym podstawom bezpieczeństwa żywnościowego i żywienia dla przyszłych pokoleń”⁽¹⁾. Przejście na bardziej odporne i zrównoważone systemy żywnościowe dotyczy zatem wszystkich wzajemnie powiązanych działań w zakresie produkcji, przetwarzania, transportu, przechowywania i konsumpcji żywności oraz obrotu nią. Dostrzegana jest również rola globalnych trendów w konsumpcji jako czynnika wpływającego na sposób produkcji żywności i rodzaje produkowanej żywności.

2.3. EKES zajmie się kwestią zrównoważonych systemów żywnościowych w sposób całościowy oraz skupi się przede wszystkim na kontekście Unii Europejskiej, chociaż rozważone zostaną także skutki zewnętrzne, ponieważ Unia Europejska jest największym eksporterem i importerem produktów rolnych i spożywczych na świecie.

2.4. Komunikat w sprawie zrównoważonej żywności był planowany na 2014 r., lecz później został wycofany z programu prac Komisji. W planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym z grudnia 2015 r. podjęto niektóre z tych kwestii i wskazano ograniczenie zjawiska marnowania żywności jako kluczowy priorytet, co odzwierciedliło zobowiązanie podjęte przez UE i państwa członkowskie w kontekście celów zrównoważonego rozwoju ONZ do 2030 r. do zmniejszenia o połowę ilości odpadów spożywczych w przeliczeniu na osobę na poziomie handlu detalicznego i konsumentów oraz ograniczenia strat żywności w łańcuchu produkcji i łańcuchu dostaw (cel zrównoważonego rozwoju 12.3).

3. Główne wyzwania dla obecnych systemów żywnościowych

3.1. Międzynarodowy panel ONZ ds. zasobów uznaje, że produkcja żywności ma największy **wpływ na środowisko** spośród wszystkich sektorów pod względem wykorzystania zasobów na poziomie światowym⁽²⁾, przy czym jest on znacznie mniejszy w UE. Systemy żywnościowe wykorzystują wiele zasobów naturalnych, w tym grunty, glebę, wodę i fosfor oraz energię, na potrzeby produkcji nawozów azotowych, przetwarzania, pakowania, transportu i schładzania. Nic zatem dziwnego, że mają także wpływ na środowisko na poziomie globalnym, w tym na utratę różnorodności biologicznej, wylesianie, degradację gleby, zanieczyszczenie wód i powietrza oraz emisję gazów cieplarnianych. Ciągła utrata różnorodności biologicznej na poziomie gospodarstw rolnych pozostaje kwestią budzącą poważne zaniepokojenie⁽³⁾. W ujęciu globalnym większość sektorów gospodarki rybnej jest w pełni lub nadmiernie eksploatowana. Zarządzanie tymi wszystkimi zasobami w sposób wydajny i zrównoważony jest w związku z tym konieczne do zapewnienia ciągłych dostaw zdrowej i niedrogiej żywności.

3.2. W ujęciu globalnym jedna trzecia żywności produkowanej do spożycia przez ludzi jest tracona lub marnotrawiona, co stanowi 1,6 mld ton żywności i generuje 8 % globalnych emisji gazów cieplarnianych⁽⁴⁾. Produkowanie żywności, która nie zostanie skonsumowana, generuje ponad 20 % globalnej presji wywieranej na różnorodność biologiczną i odpowiada za wykorzystanie niemal 30 % gruntów rolnych na całym świecie.

3.3. Rocznie w UE **marnuje się** około 100 mln ton **żywności**⁽⁵⁾, przy czym przewiduje się, że ta ilość wzrośnie o 20 % do 2020 r., jeśli nie zostaną podjęte działania zapobiegawcze. Odpady spożywcze w Europie generowane są w całym łańcuchu dostaw, przy czym szacuje się, że wskaźnik nagromadzenia odpadów na poziomie gospodarstwa domowego wynosi 46 %⁽⁶⁾. Należy zauważyć, że w ostatnich latach sektor detaliczny i przemysł wytwórczy poczyniły znaczące starania w celu lepszego zapobiegania marnotrawieniu żywności i ograniczenia go. Wysiłki podejmowane na rzecz większego zrównoważenia łańcucha produkcji i dostaw mają niewiele sensu bez zdecydowanych działań w kierunku ograniczenia ilości odpadów.

⁽¹⁾ HLPE, *Food losses and waste in the context of sustainable food systems* [Straty żywności i odpady spożywcze w kontekście zrównoważonych systemów żywnościowych], sprawozdanie HLPE, Rzym, 2014.

⁽²⁾ http://www.unep.org/resourcepanel/Portals/24102/PDFs/PriorityProductsAndMaterials_Summary_EN.pdf.

⁽³⁾ COM(2013) 838 final, http://ec.europa.eu/agriculture/genetic-resources/pdf/com-2013-838_pl.pdf.

⁽⁴⁾ FAO, *Global food losses and food waste* [Globalne straty żywności i jej marnotrawienie], 2011.

⁽⁵⁾ Przyjęta przez ONZ definicja żywności i jej marnotrawienia dostępna jest na stronie: <http://thinkeatsave.org/index.php/be-informed/definition-of-food-loss-and-waste>.

⁽⁶⁾ FUSIONS (2016), *Estimates of European food waste levels* [Szacunki dotyczące poziomu marnotrawienia żywności w Europie], <http://eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>.

3.4. Bardzo mało wiadomo obecnie na temat strat żywności i wytwarzania odpadów spożywczych na poziomie gospodarstw rolnych⁽⁷⁾. Do strat żywności i jej marnotrawienia dochodzi na przykład z powodu braku modernizacji niektórych gospodarstw rolnych, anulowania zamówień i zmienności cen towarów, w wyniku czego dochodzi do zaorywania upraw, jeśli zbieranie plonów jest ekonomicznie nieopłacalne (ale przynajmniej ma to korzystny wpływ na środowisko, gdyż przyczynia się do poprawy zawartości materii organicznej w glebie), lub do wyrzucania i kompostowania żywności nienadającej się do odsprzedaży. Istotny wpływ, jaki zmiana klimatu wywiera na warunki pogodowe, a także na możliwość występowania chorób, to kolejne ważne wyzwanie, z którym będziemy mieli w coraz większym stopniu do czynienia. Uwzględnienie tych skutków pozwala stwierdzić, że co roku ma miejsce wiele działań, które można uznać za marnotrawienie żywności. W porównaniu z resztą świata UE bardzo aktywnie zajęła się tą kwestią, w związku z czym powinna wspierać rozpowszechnianie swoich dobrych praktyk i fachowej wiedzy w tej dziedzinie.

3.5. Systemy żywnościowe są jedną z przyczyn **zmiany klimatu**, nieuchronnie pozostając również pod jej wpływem⁽⁸⁾. Zmiana klimatu będzie miała wpływ na dostępność podstawowych zasobów naturalnych (wody, gleby), co doprowadzi do istotnych zmian w warunkach produkcji żywności i produkcji przemysłowej na niektórych obszarach⁽⁹⁾. Ekstremalne warunki klimatyczne, takie jak powódzie, susze, pożary i silne wiatry, a także dalsze rozprzestrzenianie się chorób roślin i zwierząt związane z klimatem, już dziś wpływają na produkcję żywności, a wpływ ten będzie się w przyszłości zwiększał.

3.6. Obecnie na świecie obserwuje się jednocześnie niedożywienie oraz skutki nadmiaru żywności w niektórych częściach świata. Około 795 mln ludzi odczuwa głód, podczas gdy liczba osób z nadwagą bądź otyłych na świecie przekroczyła 1,4 mld, co stanowi około 30 % całej dorosłej populacji, przy czym liczba chorób związanych z otyłością szybko rośnie zarówno w krajach rozwijających się, jak i w krajach rozwiniętych⁽¹⁰⁾. Te dane liczbowe wskazują na **ogromne dysproporcje w sposobie produkcji, dystrybucji i konsumpcji żywności**. Rosnąca liczba ludności i przewidywane zwiększenie o 82 % globalnej konsumpcji mięsa do 2050 r. sprawią, że oba te problemy będą narastać⁽¹¹⁾. W ostatnich 20 latach, w ciągu których państwa na całym świecie doświadczały urbanizacji i wzrostu gospodarczego, doszło do zmiany żywieniowej, która zmieniła sposób produkcji i konsumpcji żywności. Na całym świecie następuje zmiana zwyczajów żywieniowych polegająca na zwiększaniu ilości produktów złożonych, mięsa i nabiału oraz cukrów i napojów zawierających cukier⁽¹²⁾. Jednocześnie coraz więcej ludzi prowadzi siedzący tryb życia, którego skutkiem jest brak aktywności fizycznej.

3.7. Zwierzęta gospodarskie stanowią ważną i niezbędną część systemów żywnościowych jako źródło białek o wysokiej jakości i innych składników odżywczych, takich jak witaminy i minerały. Zwierzęta gospodarskie odgrywają także istotną rolę w obiegu składników pokarmowych w gospodarstwie i w regionie, jak również w ochronie otwartych i zróżnicowanych krajobrazów, łąk stałych i półnaturalnych siedlisk oraz w ochronie różnorodności gatunkowej. Zapewniają także ludziom dochody, aktywność i środki do życia. Jednocześnie w UE istnieje również wiele gruntów rolnych, które w praktyce nadają się wyłącznie do wypasu zwierząt gospodarskich. W okresie ostatnich 50 lat doszło jednak do ponadczterokrotnego wzrostu globalnej produkcji mięsa i jajek oraz ponaddwukrotnego wzrostu produkcji mleka. W tym samym czasie liczba ludności na świecie uległa jedynie podwojeniu⁽¹³⁾. Należy zauważyć, że struktura popytu również uległa zmianie i że zwiększenie produkcji mięsa, mleka i jaj jest powiązane ze wzrostem dochodów, podczas gdy ceny utrzymują się na niskim poziomie.

3.8. Biorąc pod uwagę żywność roślinną uprawianą na potrzeby ludzi, pasze roślinne uprawiane na potrzeby zwierząt gospodarskich oraz uprawę roślin spożywczych do pozyskiwania nasion i do celów przemysłowych, takich jak biopaliwa, produkujemy obecnie półtorakrotnie więcej żywności niż jest to konieczne do wyżywienia ludności dzisiejszego świata, co powinno wystarczyć do wyżywienia ludności w 2050 r. Jednak obecne światowe poziomy odpadów spożywczych oraz produkcja paszy niezbędnej do podtrzymania rosnącego spożycia mięsa stwarzają popyt na znaczący wzrost produkcji żywności. Aby żywić świat w sposób zrównoważony w roku 2050 i później, wymagane jest połączenie wzrostu i optymalizacji wydajności istniejących gruntów rolnych i rybołówstwa, z zachowaniem stabilności i jakości otoczenia, bezpieczeństwa i zdrowia pracowników oraz sprawiedliwości społecznej, jak również przejście na zrównoważoną dietę oraz trwałe ograniczenie strat żywności i marnotrawstwa żywności.

⁽⁷⁾ FUSIONS EU data set 2015 [Zbiory danych UE 2015]; EC Preparatory Study on Food Waste, 2011 [Wstępna analiza KE nt. marnotrawienia żywności, 2011] <http://eu-fusions.org/index.php/publications>, http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf.

⁽⁸⁾ EEA (2015) <http://www.eea.europa.eu/signals/signals-2015/articles/agriculture-and-climate-change>.

⁽⁹⁾ Zob. „Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu” (COM(2013) 216 final).

⁽¹⁰⁾ WHO, dane Światowego Obserwatorium Zdrowia [Global Health Observatory (GHO)] (2015). Dostępne pod adresem: http://www.who.int/gho/ncd/risk_factors/obesity_text/en/.

⁽¹¹⁾ WRR, *Towards a food policy* [W kierunku polityki żywieniowej], 2015.

⁽¹²⁾ Rząd Niderlandów (2015) *Food agenda: for safe, healthy and sustainable food* [Program działań na rzecz bezpiecznej, zdrowej i zrównoważonej żywności].

⁽¹³⁾ FAOSTAT, 2015.

3.9. Rosnące ceny produktów i materiałów rolnych oraz zmienność cen w ostatnim dziesięcioleciu stanowiły wyzwanie dla bezpieczeństwa żywnościowego i solidności systemu żywnościowego, jednocześnie rodząc poważne obawy zarówno wśród konsumentów, jak i producentów. Z jednej strony wysokie ceny końcowe nie przyniosły wyższych dochodów producentom żywności: wręcz przeciwnie, zmniejszenie lub zamrożenie dochodów wpłynęło negatywnie na czynnik pracy, zagrażając stabilności dochodów wszystkich podmiotów, z drugiej zaś kryzys gospodarczy nadwyrężył siłę nabywczą konsumentów. Stabilne i godziwe dochody dla wszystkich podmiotów w łańcuchu dostaw żywności są konieczne do zapewnienia zrównoważonych i stałych dalszych inwestycji w technologie rolnośrodowiskowe i techniki przyjazne dla klimatu.

3.10. Niedawne wydarzenia na rynkach rolnych, zwłaszcza w sektorze mleczarskim, dostarczają jasnych dowodów na takie potencjalne zaburzenia równowagi, których przyczynę stanowi nie tylko nadmierna podaż na rynku, ale także wprowadzanie umotywowanych politycznie zakazów na dotychczasowych rynkach eksportowych. Przyszła stabilność będzie w dużej mierze zależeć od odporności bazy dostaw na kryzysy, w szczególności na najpoważniejszy z nich, czyli zmianę klimatu. Polityka UE powinna intensywnie promować dywersyfikację gospodarstw rolnych, innowacyjne finansowanie, systemy ubezpieczeń na wypadek utraty dochodów oraz inne innowacyjne instrumenty zarządzania rynkiem zapewniające ochronę w przypadku zaburzeń klimatu lub niepokojów na rynkach.

3.11. Skutki społeczne i skutki w zakresie redystrybucji związane z cenami żywności należy rozpatrywać z perspektywy zarówno producenta, jak i konsumenta. Wielu konsumentów nie stać dziś na żywność najwyższej jakości. W ostatnich latach zmienił się układ sił w łańcuchu dostaw żywności, prowadząc do coraz większej koncentracji producentów żywności i sprzedawców detalicznych na rynku, a w rezultacie do zmiany układu sił przetargowych, w większości z korzyścią dla sektora detalicznego i ze szkodą dla producentów surowców. Kwestia ta będzie przedmiotem odrębnej opinii EKES-u w sprawie bardziej sprawiedliwego łańcucha dostaw żywności.

3.12. Należy w pełni uwzględnić skutki środowiskowe i klimatyczne, jakość żywności i normy zdrowotne, szerzej zakrojone normy sanitarne i fitosanitarne oraz proces produkcji (ekosystem przemysłowy, w którym dochodzi do produkcji, warunki pracy, kulturowy kontekst produkcji i stosunki pracy), w miarę jak w obliczu braku konkluzji rundy dauhańskiej WTO coraz silniejszy nacisk w światowym handlu kładzie się na negocjacje dwustronne i megaregionalne. Dla UE kluczowe znaczenie ma uniknięcie wszelkiego przenoszenia produkcji żywności do państw trzecich w przypadkach, w których wynikałoby to wyłącznie lub głównie z faktu, że przepisy dotyczące produkcji żywności są w tych państwach mniej restrykcyjne niż w UE. Polityka UE ma ważną rolę do odegrania w ujęciu globalnym poprzez zachęcanie do bezpiecznej i zdrowej produkcji żywności oraz zabranianie importowania wszelkich środków spożywczych niespełniających norm sanitarnych i fitosanitarnych bądź europejskich norm bezpieczeństwa żywności.

3.13. Od 140 lat spółdzielnie producentów wyraźnie pokazują, że są bardziej odporne na zawirowania na rynkach rolnych oraz starają się przeciwdziałać delokalizacji produkcji rolnej. W związku z tym kluczowe znaczenie ma dalsze, jeszcze intensywniejsze promowanie ukierunkowanej na sektory i regiony współpracy między producentami a spółdzielniami, zwłaszcza małymi. Należy zwłaszcza położyć szczególny nacisk na sektory i regiony o słabo rozwiniętej współpracy.

4. Kluczowe obszary działania w celu przejścia na bardziej zrównoważone systemy żywnościowe

Promowanie bardziej zasobooszczędnej i odpornej na zmianę klimatu produkcji żywności

4.1. Ograniczenie wpływu rolnictwa, akwakultury i rybołówstwa na środowisko, w tym zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, wymaga zmiany sposobu produkcji żywności. Aby powstrzymać wyczerpywanie zasobów naturalnych oraz przystosować się do zmiany klimatu i łagodzić jej skutki, wymagane jest przyjęcie bardziej zrównoważonych praktyk. Szereg działań mogłoby poprawić wydajność, zwiększając jednocześnie zrównoważenie środowiskowe i odporność na zmianę klimatu. Obejmują one zwiększenie różnorodności odmian roślin i ras zwierząt, poprawę jakości bydła poprzez hodowlę, hodowlę roślin, poprawę funkcjonalności ekosystemów rolniczych i gospodarki wodnej, promowanie badań naukowych i innowacji oraz stosowanie ich wyników, optymalizację funkcji gleby, ułatwienie transferu wiedzy i szkoleń oraz promowanie zmian technologicznych poprzez wspieranie inwestycji. Należy promować dalszy rozwój unijnych systemów satelitarnych i ośrodków przetwarzania dużych zbiorów danych w celu ułatwienia wczesnego wykrywania ekstremalnych warunków pogodowych i różnych chorób oraz zapobiegania im bądź bycia gotowym na ich wystąpienie. Należy również promować rolnictwo precyzyjne.

4.2. Zasadnicze znaczenie ma także utrzymanie modelu rodzinnych gospodarstw rolnych w Europie, z czym wiązałaby się konieczność promowania zastępowalności pokoleń w gospodarstwach w celu przeciwdziałania starzeniu się społeczeństwa. Miałoby to pozytywny wpływ na tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich. Ważne jest także, by móc utrzymać zróżnicowanie produkcji rolnej we wszystkich regionach UE. Szczególną uwagę należy zwrócić na regiony rolnicze znajdujące się w niekorzystnej sytuacji. Należy uznać różne rodzaje gospodarstw oraz wprowadzić w tym celu specyficzne ukierunkowane narzędzia.

4.3. W ostatnich latach zaczęto reorganizować łańcuchy dostaw żywności w celu stworzenia nowych powiązań producentów z konsumentami oraz powrotu do lokalnej produkcji rolnej i lokalnej produkcji żywności. Reorganizacja ukierunkowana jest na rolnictwo wspierane przez społeczność lokalną, krótkie łańcuchy dostaw, alternatywne sieci żywności, lokalne systemy rolnicze i sprzedaż bezpośrednią. Nawet jeśli dany sektor jest stosunkowo mały, należy nadal go wspierać, ponieważ wpływa on bardzo pozytywnie na sprzedaż wysokiej jakości świeżej, zdrowej i tradycyjnej żywności, z pozytywnymi skutkami pod względem społecznym i gospodarczym. Duży wkład mają tu również MŚP. Należy podkreślić szczególną rolę gmin miejskich, gdyż ułatwienie producentom sprzedaży bezpośredniej wymaga zapewnienia na obszarach miejskich koniecznej infrastruktury i odpowiednich inwestycji. Dobre praktyki stosowane przez sektor prywatny również zasługują na wsparcie, na przykład gdy taka infrastruktura tworzona jest z prywatnej inicjatywy lokalnych centrów handlowych.

4.4. Aby stymulować bardziej zasobooszczędną produkcję żywności, za sprawą reformy wspólnej polityki rolnej (WPR) wprowadzono zestaw środków, w tym obowiązkowe zazielenianie, programy rolnośrodowiskowe oraz szerokie wsparcie ze strony systemu doradztwa rolniczego i badań stosowanych, z myślą o rozwiązaniu problemów związanych z bezpieczeństwem żywnościowym, zmianą klimatu i zrównoważonym gospodarowaniem zasobami naturalnymi, dbając przy tym o tereny wiejskie i o utrzymanie gospodarki wiejskiej. Wprowadzenie tego zestawu można uznać za ważny krok w dobrym kierunku, przy czym możliwe jest dalsze usprawnienie jego wdrażania zarówno pod względem ograniczania biurokracji, jak i zwiększania związanych z tym korzyści.

4.5. W odniesieniu do łańcucha w obszarze rybołówstwa ważne jest zapewnienie odpowiedniej równowagi między kwestiami zdrowotnymi a zrównoważonym rozwojem, gdyż konsumpcja ryb jest zdrowa, ale nadmierna presja wywierana na sektor gospodarki rybnej stoi często w jaskrawej sprzeczności ze zrównoważonością ekologiczną. Przeprowadzona w 2013 r. reforma wspólnej polityki rybołówstwa powinna zapewnić wkład w bardziej wydajne wykorzystanie zasobów rybnych, w szczególności poprzez obowiązkowy cel, jakim jest maksymalny podtrzymywalny połów ustanowiony w odniesieniu do wszystkich europejskich stad. Ważny jest także zrównoważony rozwój modeli akwakultury morskiej i śródlądowej.

Promowanie ograniczania marnowania żywności i zapobiegania mu w łańcuchu dostaw żywności

4.6. W pakiecie dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym UE i państwa członkowskie zobowiązały się zrealizować przyjęty przez ONZ cel zrównoważonego rozwoju nr 12.3 dotyczący zmniejszenia o połowę ilości odpadów spożywczych do 2030 roku. Aby przyczynić się do realizacji tego celu, hierarchia wykorzystania żywności powinna stanowić wiodącą zasadę zarządzania zasobami żywnościowymi, a każda polityka UE w tym zakresie powinna obejmować zachęty gospodarcze wspierające tego rodzaju działalność. Pomogłoby to uniknąć występującej obecnie sytuacji, kiedy to często tańszym rozwiązaniem jest składowanie nadającej się do spożycia żywności na wysypiskach odpadów niż jej przygotowanie i dostarczenie do banków żywności.

4.7. Zrównoważone zarządzanie zasobami wymaga także zwiększenia wysiłków na rzecz ponownego użycia odpadów z zachowaniem ich jak największej wartości. Nowe badania porównujące koszt przygotowywania żywności w 28 państwach UE na potrzeby jej redystrybucji, wykorzystania jako paszy, przeznaczenia do rozkładu beztlenowego lub unieszkodliwienia na składowiskach odpadów pomogłyby określić rolę zachęt gospodarczych we właściwym stosowaniu unijnej hierarchii postępowania z odpadami. Sektor hotelarstwa i gastronomii nadal napotyka problemy w przekazywaniu żywności w formie darowizn, a związane z tym przepisy są mało znane. Jest to kluczowy obszar, w którym szczególnie użyteczne byłyby europejskie wytyczne szeroko rozpowszechniane wśród przedsiębiorstw w sektorze gastronomii i hotelarstwa.

4.8. W pakiecie dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym wskazano również potrzebę sprecyzowania obecnych wytycznych dotyczących wykorzystania jako paszy żywności nienadającej się do spożycia przez ludzi. Solidne prawodawstwo regulujące stosowanie nowych technologii sterylizacji odpadów spożywczych na scentralizowanym szczeblu przemysłowym mogłoby zapewnić bezpieczeństwo mikrobiologiczne pasz, a jednocześnie doprowadzić do stworzenia nowych miejsc pracy i możliwości inwestycyjnych oraz osiągnięcia korzyści dla środowiska wynikających z bardziej efektywnego stosowania hierarchii postępowania z odpadami.

4.9. Zważywszy, że świadomość konsumenta i akceptacja ze strony konsumentów mają zasadnicze znaczenie, należy rozpowszechniać materiały szkoleniowe dotyczące żywności, zrównoważenia produktów spożywczych i marnotrawienia żywności, w celu zwiększania wartości środków spożywczych i wspierania systemowych zmian w zachowaniu. Dostępne już są moduły dla szkół podstawowych i średnich oraz uniwersytetów, a także specjalistyczne programy w sektorze rolnictwa, produkcji oraz gastronomii i hotelarstwa, opracowane w oparciu o zestaw różnorodnych dobrych praktyk.

4.10. Od kilku już lat UE proaktywnie wspiera działania na rzecz zmniejszenia marnotrawienia żywności. Wiodący przykład UE w realizacji celu 12.3 będzie odgrywał kluczową rolę w osiągnięciu tego celu w skali globalnej, na przykład poprzez rozpowszechnianie europejskich dobrych praktyk i wiedzy fachowej.

Wzmocnienie powiązania między systemami żywnościowymi a strategiami dotyczącymi zmiany klimatu

4.11. Wpływ zmiany klimatu odczuwany jest we wszystkich aspektach bezpieczeństwa żywnościowego – nie tylko w odniesieniu do plonów i upraw, ale także w kontekście zdrowia rolników, rozprzestrzeniania się szkodników i chorób, utraty różnorodności biologicznej, braku stabilności dochodów, jakości wody itp. Obawy może budzić również utrata gruntów ornych w wyniku degradacji gleby i urbanizacja użytków rolnych. W związku z tym nadal należy traktować priorytetowo wykorzystanie gruntów do produkcji żywności. Instytucje i sektor prywatny odgrywają bardzo istotną rolę w zapewnianiu odporności systemów żywnościowych, np. poprzez udoskonalanie systemów zabezpieczenia społecznego w celu ograniczenia wstrząsów odczuwanych przez gospodarstwa domowe oraz zapewnianie ciągłych inwestycji w technologie niskoemisyjne w sektorze rolnym i spożywczym; poprawę dywersyfikacji upraw i rozwój zasobów genetycznych; inwestowanie w odporny rozwój rolnictwa zarówno na terenie gospodarstw, jak i poza nimi; oraz wdrażanie systemów sprzyjających lepszemu zarządzaniu ryzykiem związanym ze zmianą klimatu.

4.12. Mając na uwadze gospodarczy filar zrównoważenia, Komisja i państwa członkowskie muszą uwzględnić możliwości zarówno w zakresie łagodzenia, jak i sekwestracji, zapewniając jednocześnie wszelkie środki w ramach wsparcia finansowego na potrzeby wdrożenia i promowania innowacyjnych mechanizmów współpracy partnerstw publiczno-prywatnych. Dodatkowe wskaźniki dotyczące wzrostu wydajności rolnictwa, dostępnych gruntów, sposobów odżywiania oraz strat żywności i jej marnotrawienia dopełniłyby obrazu wpływu systemów żywnościowych na zmianę klimatu.

Promowanie zdrowszego i bardziej zrównoważonego odżywiania

4.13. Zdrowe wybory żywieniowe są często wyborami zrównoważonymi⁽¹⁴⁾, zwłaszcza w ramach zbilansowanej diety. Na przykład spożywanie większej ilości sezonowej, lokalnej i zróżnicowanej żywności pochodzenia roślinnego jest korzystne zarówno dla zdrowia, jak i dla środowiska. Zdrowsze nawyki żywieniowe zmniejszają również ryzyko występowania chorób przewlekłych, obniżają koszty opieki zdrowotnej oraz ograniczają zmniejszenie wydajności pracy w gospodarce. Należy ustanowić zasady opracowywania wytycznych dotyczących zdrowego i zrównoważonego odżywiania, które mogłyby być uwzględniane przez państwa członkowskie. Wytyczne dotyczące odżywiania i zamówień publicznych mają bezpośredni wpływ na konsumpcję, jeśli są stosowane przez instytucje publiczne, takie jak szkoły i szpitale. Należy także wziąć pod uwagę zmianę żywieniową, jaka zachodzi na całym świecie, oraz rolę UE w tworzeniu pozytywnego wzorca zrównoważonego odżywiania. Za dobry przykład w tym zakresie można uznać fleksitarianizm, polegający na ograniczaniu konsumpcji mięsa co najmniej raz w tygodniu, propagowany na przykład w Niderlandach.

4.14. Inicjatywy takie jak unijny program dopłat do żywności w szkołach, obejmujące doradztwo w zakresie odżywiania oraz dystrybucję pełnowartościowych produktów, przyczyniają się do bardziej zrównoważonego sposobu odżywiania. Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do zachęcania do zdrowej i zrównoważonej konsumpcji. Należy promować ogólnounijne kampanie reklam wizualnych na rzecz zdrowej żywności; może to być również dobrym sposobem na zwiększenie konsumpcji lokalnej podczas zawirowań na światowych rynkach.

⁽¹⁴⁾ Niderlandzka Rada ds. Zdrowia, *Guidelines for a healthy diet: the ecological perspective* [Wytyczne dotyczące zdrowego odżywiania: perspektywa ekologiczna], publikacja nr 2011/08, Haga, niderlandzka Rada ds. Zdrowia (Gezondheidsraad).

4.15. Jako że konsumenci coraz bardziej przyzwyczajają się do kupowania produktów spożywczych po niskiej cenie, należy ponownie zwrócić uwagę na prawdziwą wartość żywności. W takich produktach nie uwzględnia się efektów zewnętrznych takich jak koszty związane z uzdatnianiem wody. Jak wspomniano wyżej, niezbędna jest edukacja żywieniowa w szkołach, jak również zrozumienie prawidłowych wzorców żywieniowych i nabycie podstawowych umiejętności kucharskich sprzyjających dobremu zdrowiu dzięki domowym posiłkom przygotowywanym zgodnie z zaleceniami żywieniowymi oraz zasadą ograniczania marnowania żywności.

4.16. Warto odnotować, że niderlandzkie Ministerstwo Zdrowia, Opieki Społecznej i Sportu zainicjowało ze związkami producentów, sprzedawców detalicznych oraz stowarzyszeniami z sektora gastronomii i hotelarstwa porozumienie w sprawie udoskonalenia składu żywności, co sprawia, że produkty są zdrowsze, a zdrowe wybory są wyborami najprostszymi. Porozumienie to obejmuje ambitne cele w odniesieniu do stopniowego ograniczenia ilości soli i tłuszczów nasyconych w środkach spożywczych oraz kaloryczności środków spożywczych do 2020 r. przy jednoczesnej minimalizacji zauważalnych zmian w profilach smakowych⁽¹⁵⁾. W niniejszej opinii wzywa się do wdrożenia unijnych ram dla krajowych inicjatyw dotyczących wybranych składników odżywczych, tj. niedawno zatwierdzonego załącznika dotyczącego dodatku cukrów.

4.17. Rozwój produktów, rozwój rynku i tworzenie kluczowych partnerstw mogą przyczynić się do ułatwiania i uatrakcyjniania zdrowszych i zrównoważonych wyborów żywieniowych. Branża i społeczeństwo obywatelskie powinny przeanalizować i wykorzystać możliwości zwiększania spożycia sezonowych i lokalnych owoców i warzyw oraz innych produktów naturalnie bogatych we włókna pokarmowe, takich jak produkty pełnoziarniste czy suche nasiona roślin strączkowych. Ustanowienie przez ONZ bieżącego roku Międzynarodowym Rokiem Suchych Nasion Roślin Strączkowych należy uznać za pierwszy krok w tym kierunku.

4.18. Wprowadzenie przejrzystych etykiet zawierających informacje dotyczące pochodzenia, środków produkcji i wartości odżywczej produktów ułatwiłoby konsumentom dokonywanie wyboru. Identyfikowalność jest również bardzo ważna zarówno dla producentów żywności, jak i konsumentów, gdyż pozwala zapewnić bezpieczeństwo żywności. Należy rozważyć wprowadzenie jednolitej i łatwej do zrozumienia etykiety „zrównoważonej żywności”, a Komisja powinna ocenić wykonalność tego projektu. Powinno się także jeszcze bardziej zachęcać do kładzenia większego nacisku na takie technologie jak aplikacje mobilne czy wyświetlacze dla konsumentów w sektorze handlu detalicznego, które zapewniają wszystkie wymagane informacje i pełną identyfikowalność.

Rozwój bazy wiedzy oraz wspieranie badań naukowych i innowacji

4.19. Wiele wyzwań związanych z globalnym bezpieczeństwem żywnościowym i żywieniowym wymaga zaangażowania środowiska badawczego w celu generowania wiedzy, promowania innowacji, współpracy ze społeczeństwem oraz udzielania wsparcia w kształtowaniu bardziej zrównoważonego systemu żywnościowego. Na ten cel udostępniono znaczną pulę środków finansowych na podstawie programu ramowego UE w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020” oraz wcześniejszego siódmego programu ramowego. Niedostateczną uwagę poświęcono jednak badaniom dotyczącym sposobów odżywiania, strat żywności i jej marnotrawienia, w związku z czym w tych obszarach należy podjąć wzmożone wysiłki. EKES zdecydowanie popiera inicjatywę Komisji dotyczącą opracowania długoterminowej strategii na rzecz europejskich badań i innowacji w dziedzinie rolnictwa, jak również niedawną ambitną decyzję DG ds. Badań Naukowych i Innowacji w sprawie opracowania kompleksowej strategii na rzecz europejskiej przestrzeni badań dotyczących żywności; Europa może również promować zrównoważone zmiany żywieniowe oraz ograniczanie strat żywności i jej marnotrawienia w innych regionach świata za pośrednictwem programu SWITCH⁽¹⁶⁾.

4.20. Naukowy Komitet Sterujący Unii Europejskiej w ramach wystawy Expo 2015 w Mediolanie określił wyzwania naukowe w siedmiu rozległych obszarach oraz podkreślił znaczenie promowania podejść systemowych oraz inwestowania w inter- i transdyscyplinarne badania naukowe. Zalecił również utworzenie międzynarodowego panelu ds. bezpieczeństwa żywnościowego i żywieniowego, co stanowiłoby wyraźny krok wspierający podejście interdyscyplinarne i międzysektorowe.

⁽¹⁵⁾ Izba niższa parlamentu niderlandzkiego, 2014–2015, 32793 nr 162.

⁽¹⁶⁾ <http://www.switch-asia.eu>.

4.21. Badania, innowacje i rozwój są głównym motorem przestawiania się na zrównoważony system żywnościowy zgodnie z celami polityki dotyczącej klimatu. EKES wzywa instytucje UE i państwa członkowskie do zwiększenia finansowania działań w tej dziedzinie i apeluje o wspólne wysiłki, w ramach których środowiska badawcze, osoby zajmujące się tą kwestią zawodowo oraz inne zainteresowane strony będą się dzieliły wynikami. Europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa (EIP-AGRI), wspierane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), ma do odegrania zasadniczą rolę w zacieśnianiu współpracy między różnymi zainteresowanymi stronami oraz zapewnianiu ściślejszego związku pomiędzy osobami zajmującymi się tą kwestią zawodowo a naukowcami. Ponadto wielopodmiotowe podejście przyjęte w ramach programu „Horyzont 2020” jest ważnym narzędziem zapewniającym, że rolnicy są kluczowymi podmiotami tego procesu. Kluczem do udanego wdrażania innowacji jest ich aktywne promowanie za pośrednictwem organów konsultacyjnych i edukacyjnych wśród użytkowników końcowych w systemie żywnościowym, a także aktywne włączanie użytkowników końcowych w działania w zakresie badań naukowych i innowacji.

4.22. EKES podkreśla, że wykorzystanie w sektorze rolnictwa nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) oraz istniejących programów Komisji, takich jak Galileo i Copernicus, przyczynia się do poprawy metod zrównoważonej produkcji surowców w UE. EKES apeluje o dalsze działania badawczo-rozwojowe w kontekście stosowania ICT we wszystkich sektorach produkcji żywności. Metody te mają kluczowe znaczenie w promowaniu dalszych precyzyjnych i bardziej zasobooszczędnych technik produkcji żywności oraz we wczesnym wykrywaniu chorób, zakłóceń klimatycznych i ekstremalnych warunków pogodowych. To może z kolei doprowadzić do ograniczenia zjawiska strat żywności w produkcji podstawowej. Więcej badań należy również poświęcić ocenie potencjału innowacyjnych rodzajów gospodarki rolnej (takich jak rolnictwo miejskie) i poprawie paszy dla zwierząt.

Zwalczanie chorób zwierząt i roślin w celu zwiększenia odporności systemu żywnościowego

4.23. Rozprzestrzenianie się chorób i szkodników atakujących zwierzęta i rośliny, nasilone przez zglobalizowany handel i zmianę klimatu, ma niekorzystny wpływ na systemy żywnościowe. Niedawne przypadki wystąpienia afrykańskiego pomoru świń i inwazji bakterii *Xylella fastidiosa* atakującej drzewa oliwne w południowych Włoszech stanowią jedynie przykłady tego, jak choroby roślin i zwierząt mogą negatywnie oddziaływać na system żywnościowy i generować straty żywności. Choć UE posiada niemal najlepszy system wczesnego wykrywania i zapobiegania na świecie, polityka UE i ramy legislacyjne w sprawie zdrowia zwierząt i roślin mogą być dalej rozwijane i wzmocnione, z większym naciskiem na zapobieganie kryzysom, lepszy nadzór i wczesne wykrywanie, gotowość i zarządzanie, a także na wykrywanie i ocenę już pojawiających się lub nowych zagrożeń zarówno w UE, jak i poza nią. Istnieją już laboratoria referencyjne ds. chorób zwierząt, lecz nie utworzono analogicznych laboratoriów ds. chorób roślin. Wiedza i badania stanowią najważniejsze filary zapobiegania. EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do wyznaczenia jeszcze ambitniejszych celów w zakresie pilnego finansowania ośrodków badań naukowych w dziedzinie chorób zwierząt oraz ustanowienia laboratoriów referencyjnych ds. chorób roślin. Należy również wzmocnić systemy wczesnego wykrywania i zapobiegania, zapewniając jednocześnie odpowiednie rekompensaty producentom żywności i innym operatorom (np. pracownikom rolnym) za wszelkie poniesione straty, m.in. za straty finansowe ponoszone przez rolnika, gdy na skutek wybuchu epidemii nałożono ograniczenia w handlu w ogólnym interesie publicznym. Ponadto należy położyć nacisk na ustanowienie bardziej zróżnicowanych systemów rolniczych, które są bardziej odporne na stresy biotyczne.

4.24. Inwestycje w badania naukowe powinny koncentrować się na zapobieganiu i wczesnym wykrywaniu, jako że leczenie i zwalczanie istniejącej choroby może być bardzo kosztowne i uciążliwe. Budowanie zdolności i zwiększanie świadomości mają kluczowe znaczenie, podobnie jak transfer wiedzy od naukowców do rolników i innych podmiotów. Transfer wiedzy i współpraca z państwami trzecimi mają fundamentalne znaczenie. UE powinna być źródłem miękkiego prawa, wytycznych i narzędzi do celów lepszego nadzoru, przy czym niezbędna jest także bardziej restrykcyjna kontrola przywozu. Kluczowe znaczenie ma również zwalczanie odporności na antybiotyki. Należy też przyjąć zintegrowane podejście łączące opiekę zdrowotną ludzi i zwierząt (podejście „Jedno zdrowie”).

Bruksela, 26 maja 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS