

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Promowanie zdrowego i zrównoważonego odżywiania w UE”****(opinia z inicjatywy własnej)**

(2019/C 190/02)

Sprawozdawca: **PeterSCHMIDT**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	12.7.2018
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	31.1.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.2.2019
Sesja plenarna nr	541
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	183/7/5

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. W przyjętej w grudniu 2017 r. opinii dotyczącej kompleksowej polityki żywnościowej UE EKES opowiedział się za bardziej zintegrowanym podejściem do kwestii żywności w Unii Europejskiej. Zdrowe i zrównoważone odżywianie stanowi podstawowy filar takiej polityki żywnościowej, ponieważ istnieje pilna potrzeba ukierunkowania naszego odżywiania na poprawę witalności obszarów wiejskich oraz zdrowia ekosystemów i społeczeństwa – a nie powodowanie szkód dla nich.

1.2. Nadszedł czas, by przyspieszyć zmianę paradygmatu, a dowody, jakimi dysponujemy, są mocne i jest ich coraz więcej. EKES podkreśla, że strategie takie jak Dekada Działań w zakresie Żywnienia ONZ, realizacja celów zrównoważonego rozwoju ONZ, porozumienie paryskie w sprawie zmiany klimatu i nowe wnioski dotyczące przyszłości wspólnej polityki rolnej nabrały obecnie politycznego impulsu. Coraz więcej dowodów naukowych wskazuje również na pilną potrzebę transformacji europejskich i światowych systemów żywnościowych, czego przykładem są sprawozdania Międzypaństwowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC), komisji EAT-Lancet, Komitetu ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego i InterAcademies Partnership <sup>(1)</sup>. Ponadto istnieje silne zapotrzebowanie ze strony społeczeństwa obywatelskiego (np. ze strony koalicji zawiązanej przez Międzynarodowy Panel Ekspertów ds. Zrównoważonych Systemów Żywnościowych IPES Food), przedsiębiorstwa uznają swoją odpowiedzialność w zakresie pomocy w przeprowadzeniu zmian (np. w kwestiach marnotrawienia żywności, gospodarki o obiegu zamkniętym, zmniejszania otyłości, ochrony różnorodności biologicznej, podniesienia kultury itp.) oraz podejmowane są działania na szczeblu regionów i miast, np. za pośrednictwem mediolańskiego paktu miast na rzecz polityki żywnościowej, francuskiego projektu „Alimentaires Territoriaux” i grupy przywództwa miast świata ds. klimatu C40 <sup>(2)</sup>.

1.3. EKES uznaje i wspiera już podjęte inicjatywy Komisji mające na celu promowanie zdrowego i zrównoważonego odżywiania, np. włączenie do najnowszej propozycji reformy WPR przepisów dotyczących poprawy reakcji rolnictwa unijnego na społeczne potrzeby w zakresie żywności i zdrowia, w tym bezpiecznej, pożywnej i zrównoważonej żywności, marnotrawienia żywności i dobrostanu zwierząt <sup>(3)</sup>. Brakuje jednak skoordynowanego podejścia do tych inicjatyw.

<sup>(1)</sup> <http://www.interacademies.org/48945/Global-food-systems-are-failing-humanity-and-speeding-up-climate-change>.

<sup>(2)</sup> <https://www.c40.org/>.

<sup>(3)</sup> COM(2017) 713 final.

1.4. Złożoność powiązania między żywnością, zdrowiem, środowiskiem i społeczeństwem wymaga bardziej kompleksowego podejścia do odżywiania, a nie tylko podejścia związanego z zachowaniem konsumentów. Aby zapewnić spójność i wspólny cel, EKES wzywa do opracowania nowych wytycznych dotyczących zrównoważonego odżywiania, uwzględniających różnice kulturowe i geograficzne zarówno między państwami członkowskimi, jak i wewnątrz nich. Samo ograniczenie wykorzystania zasobów w produkcji i zmiana składników nie przekłada się na lepsze lub zdrowsze odżywianie.

1.5. Nowe wytyczne dotyczące zrównoważonego odżywiania pomogłyby wyznaczyć wyraźniejszy kierunek dla gospodarstw rolnych, przetwórców, sprzedawców detalicznych i sektora usług gastronomicznych. System rolno-spożywczy odniósłby korzyść z nowych ram dla produkcji, przetwarzania, dystrybucji i sprzedaży zdrowszej i bardziej zrównoważonej żywności po uczciwszej cenie.

1.6. EKES apeluje o utworzenie grupy ekspertów, która miałaby sformułować w ciągu dwóch lat ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące zrównoważonego odżywiania. Powinna ona reprezentować odpowiednie organizacje zawodowe i naukowe z dziedziny żywienia, zdrowia publicznego, żywności, nauk środowiskowych i społecznych. Komitet jest gotów wziąć udział w pracach takiej grupy ekspertów, aby zapewnić wkład organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza za pośrednictwem tymczasowej grupy analitycznej ds. zrównoważonych systemów żywnościowych.

1.7. EKES przypomina o znaczeniu inwestowania w edukację na rzecz zrównoważonego odżywiania od najmłodszych lat, aby pomóc młodym ludziom docenić „wartość żywności”. Szczególną uwagę należy zwrócić na grupy znajdujące się w niekorzystnej sytuacji, zwłaszcza na osoby o niskich dochodach.

1.8. EKES podkreśla, że podejście oparte na wspólnej europejskiej etykiecie żywności odzwierciedlającej wytyczne dotyczące zrównoważonego odżywiania zwiększyłyby przejrzystość i zniechęciło do używania niepotrzebnie tanich surowców, które są zarówno niezdrowe, jak i niezrównoważone (np. tłuszcze trans, olej palmowy i nadmiar cukru). Konsumentom mogłoby odnieść korzyść z dodatkowych etykiet żywności uwzględniających aspekty środowiskowe i społeczne. Pomogłoby to zachęcać konsumentów do wyboru zdrowszych i bardziej zrównoważonych opcji.

1.9. Oprócz wspomagania sektora handlu wytyczne dotyczące zrównoważonego odżywiania mogłyby dostarczyć także wspólnych wyraźnych kryteriów do wykorzystania w zamówieniach publicznych. Europa potrzebuje żywności, która stanie się podstawą zielonych zamówień publicznych (GPP). W tym kontekście EKES wzywa do pilnego przyjęcia zmiany unijnych kryteriów dotyczących GPP w odniesieniu do usług związanych z żywnością i usługami gastronomicznymi.

1.10. Przy opracowywaniu wytycznych dotyczących zrównoważonego odżywiania prawo konkurencji nie powinno stanowić przeszkody. Przepisy powinny zostać dostosowane tak, aby pomóc lokalnej gospodarce, a nie utrudniać zrównoważony rozwój. Aby zapewnić lepszą dystrybucję wartości dodanej między poszczególne podmioty w łańcuchu dostaw żywności, EKES z zadowoleniem przyjmuje możliwość wprowadzoną w 2013 r. dla wszystkich sektorów dzięki reformie rozporządzenia w sprawie wspólnej organizacji rynku umożliwiającej organizacjom międzybranżowym zgłoszenie uzgodnień służących podniesieniu standardów zrównoważoności produktów do Komisji Europejskiej w celu ich zatwierdzenia zgodnie z regułami konkurencji. Produkty, które są wytwarzane w bardziej zrównoważony sposób pod względem norm ochrony środowiska, zdrowia zwierząt i jakości, mogą umożliwić podmiotom w łańcuchu dostaw żywności uzyskanie lepszych cen. Wstępne rozmowy z Komisją mogą pomóc organizacjom międzybranżowym w przygotowaniu ewentualnych przyszłych notyfikacji.

1.11. EKES podkreśla, że należy rozważyć cały zestaw narzędzi publicznego zarządzania jako instrumenty polityki zniechęcające do produkcji i konsumpcji niezdrowych produktów spożywczych oraz promujące zdrowe nawyki żywieniowe. Eksternalizowane koszty niezrównoważonego odżywiania są ukrytym obciążeniem dla społeczeństwa, gospodarki i środowiska i muszą zostać zmniejszone lub zinternalizowane. EKES apeluje o przyjęcie odpowiednich strategii politycznych w celu wdrożenia wytycznych dotyczących zrównoważonego odżywiania. Należy przy tym skupić się szczególnie na korzyściach dla rolników i przedsiębiorstw.

1.12. Europa jest orędownikiem prawa konsumenta do dokładnych informacji. Jeśli chcemy, aby zdrowe i zrównoważone wybory żywieniowe były normą i stanowiły najłatwiejszy wybór, Europa potrzebuje otwartego zestawu kryteriów opartego na dowodach, takiego jak uzgodnione wytyczne dotyczące zrównoważonego odżywiania.

## 2. Wprowadzenie

2.1. W swojej opinii z inicjatywy własnej zatytułowanej „Wkład społeczeństwa obywatelskiego w rozwój kompleksowej polityki żywnościowej w UE” przyjętej w grudniu 2017 r. (NAT/711) EKES wezwał do opracowania kompleksowej polityki żywnościowej w UE w celu zapewnienia zdrowego odżywiania dzięki zrównoważonemu systemom żywnościowym, powiązaniu rolnictwa z usługami żywieniowymi i ekosystemowymi oraz zapewnieniu łańcuchów dostaw, które chronią zdrowie publiczne wszystkich grup społeczeństwa europejskiego<sup>(4)</sup>. Do osiągnięcia tych celów konieczna jest koordynacja środków politycznych zarówno po stronie podaży, jak i popytu. Oznacza to, że niezbędne jest również skoordynowanie dostępności i przystępności cenowej żywności w ramach zrównoważonej produkcji żywności, a jednocześnie zapewnienie większego dostępu i mocnej pozycji konsumentów, tak by wybierali zdrową i smaczną dietę. Ta opinia z inicjatywy własnej ma na celu zajęcie się zdrowym i zrównoważonym odżywianiem jako jednym z najważniejszych filarów kompleksowej polityki żywnościowej UE.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 18.

## 2.2. Dyskusja o zdrowym i zrównoważonym odżywianiu się otrzymała polityczny impuls:

- Zgodnie z najnowszym sprawozdaniem pt. „Brak bezpieczeństwa żywnościowego na świecie”(SOFI) <sup>(5)</sup> przedstawionym w październiku 2018 r. w Komitecie ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego, trzeci rok z rzędu odnotowano wzrost światowego głodu. Bezwzględna liczba osób niedożywionych wzrosła z ok. 804 mln w 2016 r. do niemalże 821 mln w 2017 r. Pogłębia się również problem otyłości u osób dorosłych. Na otyłość cierpi więcej niż jedna na 8 dorosłych osób lub ponad 672 mln osób na świecie. Globalna pandemia otyłości pociąga za sobą ogromne koszty ekonomiczne – prawie 3 % globalnego PKB, co odpowiada kosztom palenia tytoniu i konsekwencjom konfliktów zbrojnych. Nawet w Europie połowa populacji ma nadwagę a 20 % zmagają się z otyłością.
- ONZ ogłosiła obecny okres Dekadą Działań w zakresie Żywnienia, uznając potrzebę przekształcenia systemów żywnościowych w celu zapewnienia zdrowszej diety i lepszego żywienia. Zespół ekspertów wysokiego szczebla Komitetu ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego dodatkowo uwypuklił tę kwestię w sprawozdaniu z września 2017 r. <sup>(6)</sup> FAO i Światowa Organizacja Zdrowia pracują obecnie nad nową definicją zdrowej i zrównoważonej diety oraz planują zorganizowanie międzynarodowych konsultacji w marcu 2019 r. w celu zbadania wielowymiarowego charakteru zrównoważonego odżywiania.
- Odżywianie odgrywa kluczową rolę w osiągnięciu zrównoważonego rozwoju i całej Agendy 2030, w szczególności w celu zapewnienia wszystkim ludziom dostępu do bezpiecznej i pożywej żywności w wystarczającej ilości przez cały rok i wyeliminowania wszystkich postaci niedożywienia do 2030 r. (cel nr 2), jak również zapewnienia zdrowego życia i propagowania dobrostanu wszystkim ludzi w każdym wieku (cel 3). Dlatego też wdrożenie celów zrównoważonego rozwoju daje możliwość zmiany wzorców konsumpcji i produkcji żywności na bardziej zrównoważone i zdrowe.
- Osiągnięcie celów paryskiego porozumienia w sprawie zmian klimatu wymaga również głębokiej transformacji systemu żywnościowego, a specjalne sprawozdanie IPCC przyjęte w październiku 2018 r. potwierdziło naukowo potrzebę pilnych działań w dziedzinie klimatu <sup>(7)</sup>.
- Na szczeblu unijnym reforma WPR będzie stanowić okazję do promowania bardziej zrównoważonej produkcji i zdrowego odżywiania, jeśli ułatwi dostęp obywateli UE do odżywczych produktów takich jak owoce, warzywa i nabiał.
- Komitet Regionów również przyjął ostatnio opinię pt. „Zachęty ze strony samorządu lokalnego i regionalnego mające na celu promowanie zdrowego i zrównoważonego odżywiania się” <sup>(8)</sup>.
- Międzynarodowy Panel Ekspertów ds. Zrównoważonych Systemów Żywnościowych (IPES Food) wkrótce przedstawi raport na temat „Wspólnej polityki żywnościowej” w UE, który zawierać będzie także konkretne zalecenia dotyczące zdrowego i zrównoważonego odżywiania.

2.3. Władze miejskie (oraz wspólnoty terytorialne) stają się najważniejszymi podmiotami w propagowaniu bardziej zrównoważonych systemów żywnościowych. Poprzez zintegrowane, międzysektorowe działania miasta gromadzą różne zainteresowane strony wokół opracowywania polityki żywnościowej, która pozwala rozwiązywać palące problemy (związane np. z brakiem bezpieczeństwa żywnościowego i otyłością), a jednocześnie dotyczy szerszych kwestii, w tym wyzwań związanych ze środowiskiem, nierównościami społecznymi i ubóstwem. Pakt mediolański na rzecz miejskiej polityki żywnościowej, podpisany przez ponad 180 miast na całym świecie i obejmujący 450 mln mieszkańców <sup>(9)</sup>, jest w tym kontekście ważnym krokiem.

<sup>(5)</sup> State of Food Insecurity in the world (SOFI) report 2018: <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en/>.

<sup>(6)</sup> HLPE, 2017. Odżywianie i systemy żywnościowe.

<sup>(7)</sup> [http://www.ipcc.ch/news\\_and\\_events/pr\\_181008\\_P48\\_spm.shtml](http://www.ipcc.ch/news_and_events/pr_181008_P48_spm.shtml).

<sup>(8)</sup> Podstawowe informacje o opinii KR-u „Zachęty ze strony samorządu lokalnego i regionalnego mające na celu promowanie zdrowego i zrównoważonego odżywiania się”.

<sup>(9)</sup> <http://www.milanurbanfoodpolicyact.org/>.

2.4. Oprócz politycznego impulsu coraz pilniejsze staje się podejście do tej kwestii z uwzględnieniem nauki i społeczeństwa, co dokładniej wyjaśniono w rozdziale 3.

### 3. Skutki niezdrowego i nierównoważonego odżywiania

3.1. Wybory żywieniowe mają wiele skutków – zarówno pozytywnych, jak i szkodliwych. Europejczycy potrzebują wsparcia, aby ograniczyć szkodliwe skutki diety, a uzyskać pozytywne. Dawna idea samego dążenia do zapewnienia wystarczającej podaży żywności nie jest już odpowiednią polityką. Musimy zastanowić się, w jaki sposób żywność jest produkowana i konsumowana oraz jakie są tego długoterminowe i bezpośrednie skutki. To, w jaki sposób konsumenci europejscy jedzą, ma niezamierzone konsekwencje dla zanieczyszczenia (np. stosowanie opakowań jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych), klimatu, zdrowia, różnorodności biologicznej itd. Skutki te zagrażają przyszłości i wymagają zmian w sposobie jedzenia i konsumpcji. Łańcuchy dostaw żywności, od gospodarstwa do restauracji, muszą odbierać różne sygnały polityczne. Nauka zaczęła na nowo definiować, czym jest dobra dieta na miarę XXI wieku: zrównoważone odżywianie korzystające ze zrównoważonych systemów żywnościowych. Polityka musi teraz sprostać temu wyzwaniu.

#### 3.2. Wpływ diety na zdrowie publiczne

Niewłaściwe odżywianie jest w Europie główną przyczyną przedwczesnej śmierci i chorób, którym można zapobiegać. Zdrowie leży w gestii państw członkowskich, a Komisja Europejska głównie ułatwia wymianę danych i informacji. Niemniej Unia Europejska ma możliwości, aby poprawić zrozumienie przez konsumentów znaczenia, jakie ma dla zdrowia spożywanie zrównoważonej diety. Z powodu chorób niezakaźnych w UE rocznie umiera przedwcześnie 550 tys. osób w wieku produkcyjnym. Na świecie choroby niezakaźne wyprzedziły choroby zakaźne jako przyczyna przedwczesnej śmierci. Choroby niezakaźne stanowią obecnie przyczynę większości wydatków na opiekę zdrowotną w państwach członkowskich, co według OECD kosztuje gospodarki UE 115 mld EUR lub 0,8 % PKB rocznie<sup>(10)</sup>. Poważnym zagrożeniem dla zdrowia publicznego w przyszłości będzie rozprzestrzenianie się oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe<sup>(11)</sup>. Chociaż Komisja i Region Europejski WHO przyjęły właściwe i mocne stanowisko w sprawie oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe, należy podjąć więcej starań, aby ograniczyć stosowanie tych środków w gospodarstwach rolnych w UE oraz zapobiec przywozowi mięsa z państw trzecich, w których dopuszcza się profilaktyczne stosowanie antybiotyków.

#### 3.3. Społeczny wpływ diety

Dieta jest zarówno kluczowym wskaźnikiem nierówności społecznych, jak i ich motorem. W Europie ludzie o niskich dochodach gorzej się odżywiają i doświadczają poważniejszych i wcześniejszych chorób związanych z dietą. Obszary o niskim dochodzie mają mniejszą siłę nabywczą niż obszary zamożniejsze. Ludzie o niskich dochodach mają bardziej ograniczoną dietę i spożywają mniej owoców i warzyw. Tłuste, słone, słodkie i wysokoprzetworzone produkty spożywcze mają wyższą pozycję w ich diecie po prostu dlatego, że są tańsze.

#### 3.4. Kulturowy i psychologiczny wpływ diety

Europa słynie z różnorodnych i bogatych tradycji kulinarnych. Chociaż UE zrobiła wiele w celu ochrony żywności cieszącej się specjalnym i lokalnym zainteresowaniem wprowadzając programy chronionej nazwy pochodzenia (ChNP), chronionego oznaczenia geograficznego (ChOG) i gwarantowanej tradycyjnej specjalności (GTS)<sup>(12)</sup>, ujednoczenie żywności przebiega powoli, ponieważ przetwórcy zwiększają produkcję w celu obniżenia kosztów i znalezienia nowych rynków. Europa potrzebuje nowych wysiłków na rzecz odbudowy i dywersyfikacji kultur żywnościowych – nie po to, aby zamknąć je za murami, lecz aby zbudować różnorodność w celu zapewnienia odporności. Bardziej zróżnicowana dieta zwiększa gamę składników odżywczych i smaków.

#### 3.5. Wpływ diety na środowisko

Produkcja żywności i jej konsumpcja mają istotny wpływ na środowisko pod względem wykorzystania zasobów na poziomie światowym. Wpływ ten jest znacznie mniejszy w UE. System rolnictwa i produkcji żywności wywiera znaczący wpływ na środowisko (np.

<sup>(10)</sup> Komisja Europejska (2018). Choroby niezakaźne [https://ec.europa.eu/health/non\\_communicable\\_diseases/overview\\_pl](https://ec.europa.eu/health/non_communicable_diseases/overview_pl).

<sup>(11)</sup> Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (2017), Podsumowanie najnowszych danych dotyczących antybiotykoooporności w Unii Europejskiej. <https://ecdc.europa.eu/sites/portal/files/documents/EAAD%20EARS-Net%20summary.pdf>.

<sup>(12)</sup> Komisja Europejska (2015) Oznaczenia geograficzne i tradycyjne specjalności [http://ec.europa.eu/agriculture/quality/schemes/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/quality/schemes/index_en.htm).

emisje gazów cieplarnianych, różnorodność biologiczna, woda, gleba). Europa może obniżyć wpływ systemów niepotrzebnie przetworzonej żywności przez zachęcanie do stosowania prostszych składników odżywczych zamiast diety o wysokiej gęstości energetycznej. Systemy żywienia mogą stać się źródłem odbudowy i zwiększenia odporności, jeżeli żywność będzie uprawiana, przetwarzana i spożywana inaczej<sup>(13)</sup> (14). To prawie na pewno oznacza, że bydło w mniejszym stopniu karmione będzie ziarnem, a konsumenci będą spożywać mniej mięsa. Oznacza to korzystny wpływ zarówno na klimat, jak i zdrowie<sup>(15)</sup>. Musimy promować bardziej zrównoważone systemy rolnicze i zauważać na przykład pozytywny wpływ obszarów trawiastych na środowisko (zwiększona różnorodność biologiczna, sekwestracja dwutlenku węgla). Zachęcałoby to również konsumentów do zdrowego, zbilansowanego i zrównoważonego odżywiania się.

### 3.6. Skutki gospodarcze diety

Sukces Europy polega na tym, że co roku gwarantuje się wyżywienie 550 mln Europejczyków, ale obecnie musimy sprawić, by system ten był bardziej zrównoważony. Wielu ekonomistów krytycznie odnosi się do dopłat w ramach wspólnej polityki rolnej, które reprezentują dużą część budżetu UE. Kontrargumentem jest to, że dopłaty utrzymują rolników europejskich. Ich koszty wzrosły, ale odsetek wartości dodanej brutto otrzymywanej przez rolników jest niski. Większość wartości dodanej brutto w sektorze spożywczym nie pochodzi z rolnictwa, ale z innych etapów produkcji żywności. Sektor żywności jest jednym z największych sektorów gospodarczych w UE. Na przykład w branży produkcji żywności w UE zatrudnionych jest 4,2 mln pracowników, a jej obroty wynoszą 1089 mld GBP<sup>(16)</sup>. Konsumenci skorzystali na długoterminowym spadku kosztów żywności liczonych jako odsetek wydatków krajowych. Ale ten spadek kosztów niekoniecznie obejmuje pełne koszty produkcji. Badanie brytyjskiego systemu żywnościowego przeprowadzone w 2017 r. wykazało, że podczas gdy konsumenci w Zjednoczonym Królestwie wydają 120 mld GBP rocznie bezpośrednio na żywność, niesie ona ze sobą dodatkowe koszty w tej samej wysokości w innych „pozycjach budżetowych” w rzeczywistej gospodarce, w tym 30 mld GBP związane z degradacją gruntów i 40 mld GBP związane ze zdrowiem<sup>(17)</sup>. Badania takie jak to sugerują potrzebę „prawdziwego rachunku kosztów”, podejścia propagowanego przez Program Środowiskowy ONZ<sup>(18)</sup>.

## 4. Strategie polityczne i narzędzia wspierające zdrowe i zrównoważone odżywianie

4.1. Wspieranie lepszego odżywiania i zdrowszej diety jest pilną koniecznością w Europie, dlatego też należy nadal badać możliwości promowania żywienia za pomocą lepszych systemów żywnościowych<sup>(19)</sup>. Przystawienie się na systemy żywnościowe zapewniające pełnowartościową żywność umożliwiającą zdrowe nawyki żywieniowe wymagałoby zmian politycznych zarówno po stronie podaży, jak i popytu. Po stronie podaży produkcja żywności i sposób przetwarzania (np. przez zmianę składu środków spożywczych), dystrybucji i udostępniania żywności konsumentom mają kluczowe znaczenie dla dostępności i przystępności cenowej żywności, która sprzyja zdrowszym nawykom żywieniowym. Po stronie popytu polityka publiczna powinna umożliwiać konsumentom wybór zdrowszej diety, np. poprzez edukację w szkołach i kampanie podnoszenia świadomości, wytyczne dotyczące odżywiania, etykietowania, zamówienia publiczne itp. Strategie i polityki mające na celu zwiększenie podaży i popytu na pożywne produkty spożywcze są wzajemnie powiązane i współzależne. Należy zatem przyjąć kompleksowe, wielosektorowe i wielopoziomowe podejście obejmujące wszystkie odpowiednie instytucje, społeczeństwo obywatelskie i zainteresowane strony w całym systemie żywnościowym.

4.2. Ponadto problem polega częściowo na tym, że jak dotąd przemysł spożywczy podejmował wiele decyzji w oparciu o krótkoterminowe przesłanki ekonomiczne, które czasami kierowały produkcją i przetwórstwem na niewłaściwe tory i prowadziły do uprawiania i stosowania niezdrowych składników (np. oleju palmowego, tłuszczów trans, nadmiaru cukru i soli). Podejście oparte na zrównoważonym rozwoju oznacza nie tylko uwzględnianie wpływu ekonomicznego, ale także społecznego i środowiskowego. Takie podejście musi mieć perspektywę długoterminową i stwarzać warunki dla krótszych i bardziej terytorialnych łańcuchów dostaw żywności. Z tego powodu ważne jest również promowanie nowych ram dla przemysłu spożywczego, w tym dla MŚP, w zakresie produkcji, przetwarzania, dystrybucji i sprzedaży zdrowszej i bardziej zrównoważonej żywności. Na przykład działania UE powinny ułatwiać producentom reklamowanie zmiany składu, nawet jeśli odbywa się ona stopniowo, co nie jest możliwe zgodnie z obowiązującymi przepisami. Natomiast WPR powinna zachęcać rolników do produkowania na poziomie lokalnym składników mających lepszy wpływ na zdrowie. EKES apeluje także o szybkie wprowadzenie na szczeblu UE prawodawstwa ograniczającego ilość produkowanych przemysłowo tłuszczów trans w żywności.

<sup>(13)</sup> Berners-Lee M., et al. (2018) „Current global food production is sufficient to meet human nutritional needs in 2050 provided there is radical societal adaptation”, *Elementa*, 6, 1, 52: <http://doi.org/10.1525/elementa.310>.

<sup>(14)</sup> Ritchie H, D Reay i P Higgins (2017). „Beyond Calories: A Holistic Assessment of the Global Food System”, *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 2, 57, doi: 10.3389/fsufs.2018.00057.

<sup>(15)</sup> Zob. sprawozdania takie jak WRI (2018) „Creating a Sustainable Future”. <https://www.wri.org/publication/creating-sustainable-food-future>; oraz raport komisji EAT-Lancel na temat zdrowego żywienia w ramach zrównoważonych systemów żywnościowych (2019) „Food in the Anthropocene”, <https://eatforum.org/initiatives/eat-lancel/>.

<sup>(16)</sup> FDE (2018). Sprawozdanie roczne za 2018 r. [https://www.fooddrinkurope.eu/uploads/publications\\_documents/FoodDrinkEurope\\_Annual\\_Report\\_INTERACTIVE.pdf](https://www.fooddrinkurope.eu/uploads/publications_documents/FoodDrinkEurope_Annual_Report_INTERACTIVE.pdf).

<sup>(17)</sup> Sustainable Food Trust (2017). „The Hidden Cost of Food”. Bristol. <http://sustainablefoodtrust.org/wp-content/uploads/2013/04/HCOF-Report-online-version.pdf>.

<sup>(18)</sup> UNEP (2017). Sprawozdanie wstępne inicjatywy TEEB na rzecz rolnictwa i żywności. Nairobi: Program ONZ ds. Środowiska. <http://teeb-web.org/agrifood/home/teeb-for-agriculture-food-interim-report/>.

<sup>(19)</sup> Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 18.

4.3. Istnieje już kilka polityk i inicjatyw UE, które mają na celu promowanie zdrowego żywienia, na przykład inicjatywy Komisji, takie jak platforma UE ds. żywienia, aktywności fizycznej i zdrowia, środki regulacyjne dotyczące informacji o żywności dla konsumentów oraz oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych, biała księga na temat otyłości z 2017 r., plan działania UE w sprawie otyłości u dzieci w latach 2001–2020, niektóre przepisy nowego wniosku w sprawie WPR (np. „poprawa reakcji rolnictwa UE na potrzeby społeczne dotyczące żywności i zdrowia, w tym bezpiecznej, bogatej w składniki odżywcze i zrównoważonej żywności, jak też dobrostanu zwierząt”), unijny program owoców, warzyw i mleka w szkołach itp. Brakuje jednak skoordynowanego podejścia. Nowe wytyczne UE dotyczące zrównoważonego odżywiania zapewnią spójność i „wielokryteriove” ramy dla państw członkowskich w celu opracowania krajowych wytycznych, co opisano poniżej.

## 5. Wytyczne dotyczące zrównoważonego odżywiania

5.1. Z uwagi na fakt, że pojawia się coraz więcej dowodów na wpływ diety na zdrowie, środowisko i gospodarkę, wzrosło zainteresowanie opracowaniem tzw. wytycznych dotyczących zrównoważonego odżywiania. Prawie wszystkie państwa narodowe mają oficjalne wytyczne żywieniowe lub dietetyczne. Są one znane jako porady, aby używać mniej soli, jeść kilka porcji owoców i warzyw, spożywać określone ilości ryb itp. Biorąc pod uwagę liczne dowody wpływu na środowisko, wydaje się obecnie logiczne włączenie do porad żywieniowych szerszych kryteriów – stąd rosnące apele o wytyczne dotyczące zrównoważonego odżywiania <sup>(20)</sup>.

5.2. Państwa członkowskie UE już zaczęły opracowywać różne formy wytycznych dotyczących zrównoważonego odżywiania <sup>(21)</sup>. Niektóre z nich powstały z inicjatywy ich ekspertów ds. zdrowia i żywienia <sup>(22)</sup> <sup>(23)</sup>, inne powstały dzięki współpracy między ministerstwami i agencjami <sup>(24)</sup>, a niektóre z inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego i przemysłu <sup>(25)</sup>. Ta różnorodność była przydatna w eksperymentach, ale teraz, gdy konsumenci mają odnieść korzyści w ramach jednolitego rynku, musi uzyskać wyraźne, spójne i wspólne ramy. Wdrożenie wytycznych dotyczących zrównoważonego odżywiania oraz powiązanych środków będzie wymagać zagwarantowania skutecznych kontroli.

5.3. Należy utworzyć grupę ekspertów, aby sformułować ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące zrównoważonego odżywiania. Powinna ona reprezentować odpowiednie organizacje zawodowe i naukowe z dziedziny żywienia, zdrowia publicznego, żywności, nauk środowiskowych i społecznych. Grupa ekspertów sformułowałaby w ciągu dwóch lat wytyczne, które dostarczą konsumentom jasnych porad dotyczących zrównoważonej diety, w oparciu o badania i dane dostarczone przez Wspólne Centrum Badawcze, Food 2030, SCAR i inne. Wytyczne te byłyby dostępne dla państw członkowskich do wykorzystania na szczeblu krajowym, na przykład w służbie zdrowia i instytucjach publicznych oraz na szczeblu UE, w celu pomocy w opracowaniu wyraźnych zintegrowanych ram dla łańcucha dostaw żywności. Wytyczne pomogłyby osiągnąć ogólne cele UE, takie jak wsparcie dla celów zrównoważonego rozwoju, paryskiego porozumienia w sprawie zmiany klimatu oraz innych zobowiązań i programów zrównoważonego rozwoju, takich jak FOOD2030 <sup>(26)</sup>. Grupa ekspertów powinna obejmować kluczowe organy, takie jak: Federacja Europejskich Stowarzyszeń Odżywiania (FENS), IPES-Food, Europejskie Stowarzyszenie Zdrowia Publicznego (EUPHA) i Europejska Federacja Ekologiczna, wraz z wkładem eksperckim źródeł naukowych, takich jak SCAR, oraz przy wsparciu DG ds. Rolnictwa, DG ds. Środowiska, DG SANTE, Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności, Europejskiej Agencji Środowiska i Stałego Komitetu ds. Rolnictwa i Biogospodarki (SCAR). Komitet jest gotów wziąć udział w pracach takiej grupy ekspertów, aby zapewnić wkład organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza za pośrednictwem tymczasowej grupy analitycznej ds. zrównoważonych systemów żywnościowych.

## 6. Systemy zrównoważonego etykietowania żywności

6.1. Wytyczne dotyczące zrównoważonego odżywiania powinny również być podstawą szerszego stosowania etykiet żywności, które będą czytelne oraz które zwiększyłyby przejrzystość i zniechęciły do stosowania niepotrzebnie tanich surowców, które są zarówno niezdrowe, jak i niezrównoważone (np. tłuszcze trans, olej palmowy i nadmiar cukru). Konsumenci mogliby odnieść korzyść z dodatkowych etykiet na żywności, w tym systemu oznaczeń jakości UE (ChOG, ChNP, GTS), uwzględniających aspekty środowiskowe, społeczne, zdrowotne i żywieniowe.

<sup>(20)</sup> Gonzalez-Fischer C, T Garnett (2016). „Plates, pyramids, planet: Developments in national healthy and sustainable dietary guidelines: a state of play assessment”. Rzym i Oksford: FAO i Food Climate Research Network.

<sup>(21)</sup> Zob. przegląd w Lang T, P Mason (2017). „Sustainable diet policy development: implications of multi-criteria and other approaches”, 2008–2017, Proceeding of the Nutrition Society, doi: 10.1017/S0029665117004074.

<sup>(22)</sup> Niderlandzka Rada Zdrowia (2011) „Guidelines for a Healthy Diet: the Ecological Perspective”. Nr kontraktu: publikacja nr 2011/08E Haga: Niderlandzka Rada Zdrowia.

<sup>(23)</sup> Voedingscentrum (2016). Wytyczne Wheel of Five, niderlandzkie Centrum Żywienia (dodatek 13 na temat zagadnień zrównoważonego rozwoju). Den Haag: Voedingscentrum.

<sup>(24)</sup> Krajowa Administracja Żywności, Agencja ds. Środowiska (2008) „Environmentally Effective Food Choices: Proposal notified to the EU”. Sztokholm: Krajowa Administracja Żywności.

<sup>(25)</sup> Niemiecka Rada ds. Zrównoważonego Rozwoju (RNE) (2014) „The Sustainable Shopping Basket - A Guide to Better Shopping”. Berlin: Rat für Nachhaltige Entwicklung/Niemiecka Rada ds. Zrównoważonego Rozwoju <https://www.nachhaltigkeitsrat.de/en/projects/the-sustainable-shopping-basket/>.

<sup>(26)</sup> <http://ec.europa.eu/research/bioeconomy/index.cfm?pg=policy&lib=food2030>.

6.2. Polityka koncentrowała się dotychczas na żywnieniu i innych kwestiach zdrowotnych, lecz EKES odnotowuje coraz większe obawy związane z brakiem informacji dla konsumentów i brakiem edukacji na temat wpływu żywności na środowisko i na społeczeństwo. Wprowadzenie przejrzystych etykiet zawierających informacje dotyczące pochodzenia, środków produkcji i wartości odżywczej produktów ułatwiłoby konsumentom dokonywanie wyboru. Bardzo ważna jest również identyfikowalność, zarówno dla producentów żywności, jak i dla konsumentów, aby zapewnić bezpieczeństwo żywności<sup>(27)</sup>. EKES ponawia w związku z tym wezwanie do opracowania nowego inteligentnego systemu zrównoważonego znakowania żywności, który powinien zostać zharmonizowany na poziomie UE<sup>(28)</sup>. Powinien on także opierać się na nowych procesach identyfikowalności i certyfikacji i będzie dalej rozwijany w przyszłych pracach tymczasowej grupy analitycznej EKES-u ds. zrównoważonych systemów żywnościowych. Należy także zachęcać do zwracania większej uwagi na takie technologie jak aplikacje mobilne czy ekrany dla konsumentów w sektorze handlu detalicznego, które zapewniają wszystkie wymagane informacje i pełną identyfikowalność.

## 7. Zamówienia publiczne

7.1. Dzięki zamówieniom publicznym władze lokalne będą mogły stopniowo stosować wytyczne dotyczące zrównoważonego odżywiania w wielu instytucjach publicznych, zwłaszcza w szkołach i szpitalach. Produkcja, sprzedaż i konsumpcja zdrowych, lokalnych i sezonowych produktów żywnościowych zapewniających zrównoważony rozwój przyczyniłyby się do realizacji celu 12.7 Agendy 2030 dotyczącego zrównoważonych zamówień publicznych. W celu promowania zdrowej diety i rozwoju gospodarki lokalnej, w ramach procedur zamówień publicznych należy dać pierwszeństwo producentom lokalnym.

7.2. Istnieje już szereg inicjatyw promujących zrównoważone zakupy żywności, co świadczy o rosnącym zainteresowaniu i zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego i władz lokalnych w tym zakresie. Na przykład ICLEI (Samorzady na rzecz Zrównoważonego Rozwoju) promuje obecnie inicjatywę mającą na celu wprowadzenie obowiązkowych, progresywnych i zrównoważonych zamówień żywnościowych we wszystkich europejskich szkołach i przedszkolach – z 20-procentowym udziałem żywności ekologicznej do 2022 r. jako celem początkowym.

7.3. EKES przyjmuje do wiadomości bieżące prace podjęte przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji mające na celu dokonanie przeglądu unijnych kryteriów zielonych zamówień publicznych (GPP) w odniesieniu do usług związanych z żywnością i usługami gastronomicznymi. Komitet wzywa do włączenia do GPP wyraźnych i ambitniejszych kryteriów zrównoważonego rozwoju w zakresie żywności, a także usunięcia przeszkód prawnych, szczególnie w odniesieniu do zasad konkurencji.

## 8. Reguły konkurencji

8.1. Prawo konkurencji jest czasem przedstawiane jako przeszkoda dla produkcji i dystrybucji zrównoważonej i zdrowej żywności. Konsultacje z DG ds. Konkurencji powinny prowadzić do doprecyzowania i dostosowania istniejących przepisów, tak aby europejskie łańcuchy dostaw żywności miały lepsze warunki i szybciej dokonały transformacji w kierunku zrównoważonej gospodarki.

8.2. Art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>(29)</sup> zakazuje porozumień między co najmniej dwoma niezależnymi podmiotami rynkowymi, które ograniczają konkurencję. Zakaz ten dotyczy w szczególności porozumień w sprawie ustalania cen. Zgodnie z art. 101 ust. 3 TFUE porozumienia są zwolnione z zakazu określonego w art. 101 ust. 1, jeżeli przynoszą obiektywne korzyści ekonomiczne przewyższające negatywne skutki ograniczenia konkurencji, np. poprzez przyczynienie się do polepszenia produkcji lub dystrybucji produktów, a jednocześnie umożliwiają konsumentom sprawiedliwy udział w wynikających z tego korzyściach.<sup>(30)</sup>

8.3. Uznane organizacje międzybranżowe mogą – pod pewnymi warunkami – powołać się na odstępstwo od art. 101 ust. 1 TFUE. Mają one możliwość zgłaszania swoich porozumień do Komisji zgodnie z art. 210 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 (rozporządzenie w sprawie wspólnej organizacji rynków). Jeżeli w terminie dwóch miesięcy po otrzymaniu kompletnego zgłoszenia Komisja nie uzna, że porozumienie jest niezgodne z przepisami Unii, art. 101 ust. 1 TFUE nie ma zastosowania. Porozumienia takie nie mogą obejmować ustalania cen lub kwot ani prowadzić do podziału rynku lub innych zakłóceń konkurencji. Korzystając z możliwości, jakie daje rozporządzenie w sprawie wspólnej organizacji rynków, organizacje międzybranżowe mogłyby wypracować porozumienia podnoszące standardy zrównoważoności.

<sup>(27)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 64.

<sup>(28)</sup> Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 18.

<sup>(29)</sup> Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 1.

<sup>(30)</sup> COM(2018) 706 final [http://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/report\\_on\\_competition\\_rules\\_application.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/report_on_competition_rules_application.pdf).

## 9. Informowanie i podnoszenie świadomości

9.1. EKES ponawia swoją propozycję uruchomienia ogólnoeuropejskiej kampanii informacyjnej i podnoszącej świadomość na temat wartości żywności. Będzie to konieczne dla zagwarantowania długoterminowej zmiany zachowań konsumentów <sup>(31)</sup>.

9.2. Należy również zainwestować więcej środków w edukację w zakresie żywności w szkołach, a także w szkolenia zawodowe.

9.3. EKES ponownie wzywa do przeprowadzenia wizualnych kampanii reklamowych w całej UE promujących zdrowszą żywność i zdrowsze odżywianie <sup>(32)</sup>. Inspirację można tu czerpać z pozytywnych społecznych kampanii reklamowych na niektórych kanałach telewizyjnych skierowanych do dzieci, np. zachęcających do bardziej zbilansowanej diety. Należy wprowadzić skuteczniejsze kontrole kierowanych do dzieci reklam żywności o dużej zawartości tłuszczów nasyconych, tłuszczów trans, cukrów prostych i/lub soli – nie tylko w czasie największej oglądalności dziecięcych programów, ale także za pośrednictwem mediów społecznościowych i innych szlaków handlowych, które kształtują nawyki żywieniowe u dzieci <sup>(33)</sup> <sup>(34)</sup>.

Bruksela, dnia 20 lutego 2019 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

<sup>(31)</sup> Zob. przypis 12.

<sup>(32)</sup> Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 64.

<sup>(33)</sup> Biuro Regionalne WHO dla Europy (2018). „Policies to limit marketing of unhealthy foods to children”. Kopenhaga: Biuro Regionalne WHO dla Europy <http://www.euro.who.int/en/health-topics/disease-prevention/nutrition/news/news/2018/10/policies-to-limit-marketing-of-unhealthy-foods-to-children-fall-short-of-protecting-their-health-and-rights>.

<sup>(34)</sup> Food Active & Children's Food Campaign (2018). „Junk Food Marketing to Children: a study of parents' perceptions”. Londyn. <http://www.foodactive.org.uk/wp-content/uploads/2018/06/Junk-Food-Marketing-to-Children-a-study-of-parents-perceptions.pdf>.