

Sprawozdanie specjalne

Zwalczanie marnotrawienia żywności – szansa dla UE na poprawę efektywności gospodarowania zasobami w łańcuchu dostaw żywności

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę kontroli I, której przewodniczy członek Trybunału Phil Wynn Owen i która zajmuje się obszarem wydatków związanym ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Kontrolą kierowała Bettina Jakobsen, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Katja Mattfolk, szef gabinetu; Kim Storup, attaché; Michael Bain, kierownik; Maria Eulàlia Reverté i Casas, koordynator zadania. W skład zespołu kontrolnego weszli: Els Brems, Klaus Stern, Diana Voinea i Paulo Oliveira.



Od lewej: K. Storup, K. Mattfolk, D. Voinea, B. Jakobsen, M. Bain, M. E. Reverté i Casas, P. Oliveira.

SPIS TREŚCI

	Punkt
Wykaz pojęć i skrótów	
Streszczenie	I-IV
Wstęp	1-17
Temat kontroli	2-14
Marnotrawienie żywności a UE	15-17
Kontrola	18-25
Zakres kontroli i podejście kontrolne	18-25
Uwagi	26-80
Deklaracje polityczne wysokiego szczebla nie przełożyły się na wystarczające działania	26-32
Malejące ambicje na przestrzeni czasu w dokumentach strategicznych Komisji	27-29
Na poziomie technicznym działania były fragmentaryczne i nieregularne	30-32
Można było lepiej dostosować istniejące polityki w celu skuteczniejszego zwalczania marnotrawienia żywności	33-80
Dostosowanie polityk w celu lepszego zapobiegania marnotrawieniu żywności	34-69
Doprecyzowanie i dostosowanie polityk i przepisów w celu ułatwienia przekazywania darów żywnościowych	70-80
Wnioski i zalecenia	81-87
Załącznik I – Rola mechanizmów rynkowych w generowaniu marnotrawienia żywności	
Załącznik II – Przegląd instrumentów UE, które mogą mieć wpływ na walkę z marnotrawieniem żywności	
Załącznik III – Najważniejsze deklaracje polityczne dotyczące marnotrawienia żywności od 2009 r.	
Odpowiedzi Komisji	

WYKAZ POJĘĆ I SKRÓTÓW

COPA COGEGA	COPA – Komitet Rolniczych Organizacji Zawodowych (europejska organizacja reprezentująca rolników), COGEGA – Generalna Konfederacja Spółdzielni Rolniczych
DAS	coroczne poświadczenie wiarygodności wydawane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy
DG	działy i służby Komisji Europejskiej określane jako dyrekcje generalne
DG AGRI	Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich
DG CNECT	Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii
DG EMPL	Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego
DG ENER	Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Energii
DG ENV	Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Środowiska
DG GROW	Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP
DG MARE	Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa
DG MARKT	Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług Nowa nazwa: Dyrekcja Generalna ds. Stabilności Finansowej, Usług Finansowych i Unii Rynków Kapitałowych (DG FISMA)
DG RTD	Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Badań Naukowych i Innowacji
DG SANCO	Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Zdrowia i Konsumentów. Nowa nazwa: Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności (DG SANTE)
DG SANTE	Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności
DG TAXUD	Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Podatków i Unii Celnej
DG ENTR	Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu Nowa nazwa: Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (DG GROW)
Dopłaty do prywatnego przechowywania	Dopłaty za przechowywanie produktów na składzie. Pomagają one ustabilizować rynek danego produktu w przypadku, gdy pojawia się jego nadwyżka, a ceny spadają.

EFMR	Europejski Fundusz Morski i Rybacki
EFR	Europejski Fundusz Rybacki
EFRG	Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji
EFROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EIP	Europejskie partnerstwo innowacyjne
EKG ONZ	Europejska Komisja Gospodarcza Organizacji Narodów Zjednoczonych
EUROSTAT	Urząd Statystyczny Unii Europejskiej
FAO	Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa
FAOSTAT	Departament Statystyki w Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa
FEAD	Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym
G20	Grupa Dwudziestu – międzynarodowe forum współpracy rządów i prezesów banków centralnych 20 głównych gospodarek
Interwencja publiczna	Gdy ceny rynkowe niektórych produktów rolnych spadają poniżej określonego poziomu, Komisja Europejska może podjąć decyzję o ustabilizowaniu rynku poprzez skup nadwyżek produktów, które następnie mogą być magazynowane w państwach członkowskich do czasu, gdy ceny rynkowe wzrosną.
MDP	program dystrybucji żywności wśród osób najbardziej potrzebujących
Niezbieranie plonów	Niezbieranie produktów komercyjnych z powierzchni upraw w trakcie normalnego cyklu produkcyjnego. Nie obejmuje zniszczenia produktów w wyniku zdarzeń klimatycznych lub chorób.
Refundacje wywozowe	UE może wypłacać refundacje wywozowe przedsiębiorstwom handlowym, które sprzedają niektóre produkty rolne w krajach trzecich. Refundacja zazwyczaj pokrywa różnicę między ceną na rynku UE a ceną na rynku światowym.
Rozwój obszarów wiejskich	Unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich uzupełnia system płatności bezpośrednich i działań rynkowych, a jej celem jest poprawa niektórych aspektów sytuacji gospodarczej, środowiskowej i społecznej na obszarach wiejskich w UE.
VAT	podatek od wartości dodanej
WORR	wspólna organizacja rynku produktów rolnych
WPR	wspólna polityka rolna
WPRyb	wspólna polityka rybołówstwa
WRAP	(ang. Waste & Resources Action Programme) – Organizacja charytatywna i spółka w Zjednoczonym Królestwie współpracująca

z organami administracji rządowej, przedsiębiorstwami i społecznościami lokalnymi w celu wypracowania praktycznych rozwiązań mających poprawić efektywność gospodarowania zasobami i przyspieszyć przechodzenie na zrównoważoną, zasobooszczędną gospodarkę.

Wycofanie z obrotu Wycofanie produktów z rynku (niewystawianie ich na sprzedaż)

STRESZCZENIE

I. Marnotrawienie żywności stanowi globalny problem, który w ostatnich latach zyskał znaczenie polityczne i społeczne. Będzie on odgrywał coraz większą rolę, zwłaszcza w kontekście potrzeby wyżywienia rosnącej populacji światowej. Żywność jest cennym towarem, a jej produkcja może pochłaniać wiele zasobów. Obecnie szacuje się, że w skali świata około jednej trzeciej żywności produkowanej do spożycia przez ludzi jest marnotrawione lub wyrzucane, co pociąga za sobą koszty gospodarcze i środowiskowe.

II. W tym kontekście Trybunał zbadał, jaką rolę w zwalczaniu marnotrawienia żywności może odegrać UE. Trybunał przeanalizował podjęte do tej pory działania oraz zbadał, w jaki sposób różne instrumenty polityki unijnej przyczyniają się do ograniczenia marnotrawienia żywności. Kontrolerzy skoncentrowali się na zapobieganiu marnotrawieniu i na przekazywaniu darów żywnościowych, które to działania są preferowane w walce z tym problemem.

III. Celem kontroli było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy UE przyczynia się do efektywnego gospodarowania zasobami w łańcuchu dostaw żywności poprzez skuteczne zwalczanie jej marnotrawienia. Kontrolerzy stwierdzili, że obecnie tak nie jest. W sprawozdaniu przedstawiono jednak sposoby skuteczniejszego stosowania realizowanych polityk w odpowiedzi na ten problem. Wiele spośród potencjalnych usprawnień nie wymaga podjęcia nowych inicjatyw ani większego finansowania ze środków publicznych, lecz lepszego dostosowania istniejących polityk, poprawy koordynacji działań i jasnego wskazania ograniczenia marnotrawienia żywności jako celu polityki. W wyniku kontroli ustalono w szczególności, co następuje:

- i. Mimo rosnącego znaczenia politycznego kwestii marnotrawienia żywności ambicje Komisji na przestrzeni czasu zmniejszyły się. Podjęte dotychczas działania są fragmentaryczne i nieregularne, brakuje też koordynacji na poziomie Komisji. Brak wspólnej definicji marnotrawienia żywności i brak uzgodnionego poziomu podstawowego służącego za punkt odniesienia w działaniach zmierzających do ograniczenia marnotrawienia żywności stanowią przeszkody w walce z tym problemem.
-

- ii. Marnotrawienie to problem występujący na całej długości łańcucha dostaw żywności i w związku z tym na każdym jego odcinku należy podejmować dobrze ukierunkowane działania. Potencjalne korzyści mogą odnieść wszyscy zaangażowani. Należy położyć nacisk na zapobieganie, ponieważ korzyści wynikające z niedopuszczenia do marnotrawienia żywności przewyższają korzyści, jakie można odnieść na późniejszych etapach. Istnieją wprawdzie różne polityki unijne, które mogą przyczynić się do zwalczania marnotrawienia żywności, ów potencjał nie jest jednak realizowany, a możliwości w tym zakresie na razie nie zostały wykorzystane. Odnotowano też widoczny brak oceny skutków różnych polityk unijnych na walkę z marnotrawieniem żywności. Główne obszary polityki, takie jak rolnictwo, rybołówstwo i bezpieczeństwo żywności, mają do odegrania pewną rolę i mogłyby zostać wykorzystane do skuteczniejszej walki z tym problemem. Trzeba jednak przyznać, że na przestrzeni czasu zmiany polityki, w tym także reformy WPR i polityki rybołówstwa, wywarły pozytywny wpływ. Przykładowo odstąpienie od polityki rolnej opartej na interwencjach ograniczyło nadprodukcję. W sprawozdaniu przedstawiono przykłady dobrych praktyk, lecz ich pozytywny wpływ był raczej przypadkowy, a nie stanowił efektu ukierunkowanych działań w ramach polityki.
 - iii. Jeśli chodzi o przekazywanie darów żywnościowych, należałoby wyeliminować istniejące obecnie bariery, takie jak różnice w interpretacji przepisów prawnych, w celu ułatwienia przekazywania darowizn w postaci żywności, która w przeciwnym razie zostałaby zmarnotrawiona.
- IV. W sprawozdaniu sformułowano trzy zalecenia:
- i. Strategia UE dotycząca zwalczania marnotrawienia żywności powinna zostać wzmocniona i być lepiej skoordynowana. Komisja powinna opracować plan działania na kolejne lata, opierając się na pierwszych podjętych przez siebie krokach.
 - ii. Komisja, w ramach koordynacji różnych polityk mogących przyczynić się do zwalczania marnotrawienia żywności, powinna uwzględnić marnotrawienie żywności w swoich przyszłych ocenach skutków i lepiej dostosować różne polityki UE, które mogą prowadzić do zwalczania tego problemu.
-

- iii. Komisja mogłaby wyjaśnić interpretację przepisów prawnych mogących zniechęcać do przekazywania darowizn, co ułatwiłoby przekazywanie darów w postaci żywności, która w przeciwnym razie zostałaby zmarnotrawiona. Komisja powinna zachęcać do szerszego wykorzystywania istniejących możliwości przekazywania darów żywnościowych i rozważyć, jak wspierać je w innych obszarach polityki.
-

WPROWADZENIE

1. Marnotrawienie żywności stanowi znany problem, który w ostatnich latach zyskał znaczenie polityczne i społeczne. Potrzebę zwalczania marnotrawienia żywności wyrażono w wielu deklaracjach politycznych wysokiego szczebla sformułowanych w ciągu ostatniej dekady. Do marnotrawstwa dochodzi na wszystkich etapach łańcucha dostaw żywności: na etapie produkcji, przetwarzania, handlu detalicznego i konsumpcji. Marnotrawienie żywności można zdefiniować na wiele różnych sposobów i nie ma jednej metodyki pomiaru tego zjawiska. Zasadniczo uznaje się jednak, że na poziomie globalnym około jednej trzeciej żywności produkowanej do spożycia przez ludzi jest marnotrawione lub wyrzucane¹. ONZ szacuje, że związane z tym światowe koszty gospodarcze i środowiskowe wynoszą około 1,7 biliona dolarów rocznie.

Temat kontroli

Jak zdefiniować marnotrawienie żywności?

2. Na poziomie UE nie ma dotychczas uzgodnionej definicji marnotrawienia żywności. Państwa członkowskie wykorzystują różne definicje, podobnie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), która stosuje swoją własną definicję².
3. W lipcu 2014 r. w ramach europejskiego projektu badawczego FUSIONS zaproponowano inne ramy w celu zdefiniowania pojęcia odpadów spożywczych³, a w marcu 2016 r. –

¹ Wagowo. FAO, 2011. „Global food losses and food waste—extent, causes and prevention” [Straty żywności i marnotrawienie żywności na świecie – zakres, przyczyny i zapobieganie]. Rzym, FAO.

² „Straty żywności” (ang. *food loss*) oznaczają „zmniejszenie ilości lub pogorszenie jakości żywności”. Marnotrawienie żywności należy do strat żywności i dotyczy wyrzucania lub alternatywnego wykorzystywania (do celów niespożywczych) bezpiecznej i pożywnej żywności przeznaczonej do spożycia przez ludzi na wszystkich etapach łańcucha dostaw żywności, począwszy od produkcji podstawowej aż do poziomu konsumenta końcowego – gospodarstw domowych (<http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/food-waste/definition/en/>).

³ Odpady spożywcze to wszelka żywność oraz niejadalne części żywności wyłączone z łańcucha dostaw żywności w celu odzysku lub składowania (co obejmuje kompostowanie, zbiory zaorane lub niezebrane, fermentację beztlenową, produkcję bioenergii, kogenerację, spalanie, odprowadzenie do kanalizacji lub na składowisko lub wyrzucenie do morza) (<http://www.eu-fusions.org/index.php/about-food-waste/280-food-waste-definition>).

metodykę pomiaru i monitorowania ilości tych odpadów⁴. W czerwcu 2016 r. z kolei w ramach partnerstwa skupiającego wiele podmiotów⁵ opublikowano normę dotyczącą sprawozdawczości i księgowości w odniesieniu do strat i marnotrawienia żywności (FLW).

4. Do celów niniejszego sprawozdania „marnotrawstwo żywności” odnosi się do wszelkich produktów lub części produktów, przetworzonych, częściowo przetworzonych lub nieprzetworzonych, przeznaczonych do spożycia przez ludzi, które zostałyby spożyte, gdyby były inaczej przetwarzane lub przechowywane. Definicja ta wprawdzie może nie być całkowicie zgodna z obecnymi unijnymi ramami regulacyjnymi, jednak inne definicje, takie jak te stosowane w projekcie FUSIONS, przez FAO lub przez skontrolowane państwa członkowskie, są również niezgodne z tymi ramami.

Hierarchia postępowania z odpadami w przypadku marnotrawienia żywności

5. Hierarchia postępowania z odpadami pozwala uszeregować działania w zakresie przetwarzania odpadów – od najbardziej do najmniej pożądanym – na podstawie stopnia zrównoważenia środowiskowego. Unijna dyrektywa ramowa w sprawie odpadów⁶ określa unijną hierarchię postępowania z odpadami⁷. Hierarchia ta może być stosowana w odniesieniu do marnotrawienia żywności, jednak wymaga lekkiej modyfikacji i uwzględnienia szczególnych cech żywności. Kilka państw członkowskich przyjęło hierarchię postępowania z odpadami w odniesieniu do żywności, pokazaną na **rys. 1**.

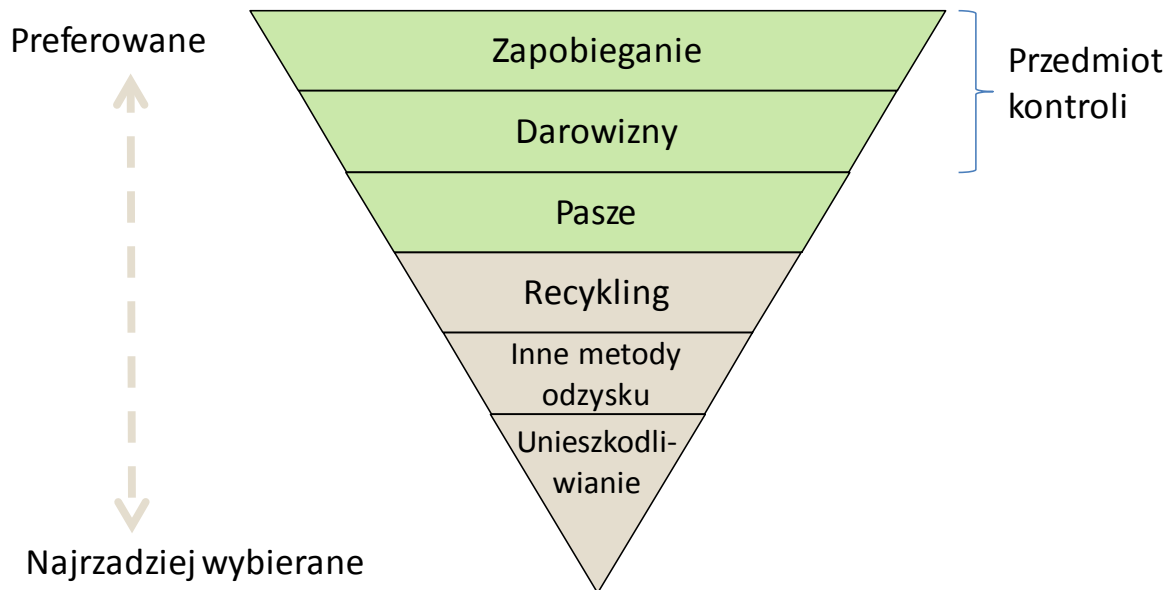
⁴ <http://www.eu-fusions.org/index.php/download?download=254:fusions-quantification-manual>

⁵ Najważniejszymi partnerami są Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska (UNEP), Światowa Rada Biznesu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (WBCSD), Forum Towarów Konsumenckich, projekt FUSIONS prowadzony przez UE oraz WRAP (<http://flwprotocol.org/>).

⁶ Art. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3).

⁷ a) Zapobieganie; b) przygotowywanie do ponownego użycia; c) recykling; d) inne metody odzysku, np. odzysk energii; e) unieszkodliwianie.

Rys. 1 – Hierarchia postępowania z odpadami w przypadku marnotrawienia żywności¹



¹ Obecnie nie ma przepisów unijnych ani szczegółowych wytycznych dotyczących tego, w jaki sposób zastosować hierarchię postępowania z odpadami do marnotrawienia żywności. Wykres na rys. 1 opiera się na następujących istniejących systemach hierarchii postępowania w przypadku marnotrawienia żywności: piramida Moermana opracowana na Uniwersytecie w Wageningen, piramida marnotrawienia żywności z Londynu, hierarchia postępowania w przypadku marnotrawienia żywności Flamandzkiej Agencji Gospodarki Odpadami (OVAM), hierarchia postępowania w przypadku marnotrawienia żywności opracowana przez federację firm przemysłu spożywczego FEVIA (*Fédération de l'Industrie Alimentaire/Federatie Voedingsindustrie*) oraz hierarchia postępowania w przypadku marnotrawienia żywności przyjęta przez amerykańską Agencję Ochrony Środowiska.

6. Marnotrawieniu żywności, zgodnie z definicją przyjętą na potrzeby tego sprawozdania, odpowiadają trzy dolne poziomy piramidy (recykling, inne metody odzysku i unieszkodliwianie). Trzy górne poziomy (zapobieganie marnotrawieniu, przekazywanie darów żywnościowych i pasze) obejmują działania możliwe do podjęcia, zanim żywność zostanie zmarnotrawiona i przekształci się w odpady spożywcze (z perspektywy gospodarczej i środowiskowej). Niniejsza kontrola dotyczy głównie zapobiegania i przekazywania darów żywnościowych, czyli dwóch najwyższych poziomów w hierarchii.

Dane dotyczące marnotrawienia żywności

7. Według Komisji Europejskiej co roku w UE marnotrawione jest około 88 mln ton żywności⁸. Ocenia się, że do 2020 r. ilość marnowanej żywności wzrośnie w przybliżeniu do

⁸ Na podstawie danych z 2012 r. (http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/index_en.htm). Wartość 88 mln ton marnotrawionej żywności, podana przez Komisję, odpowiada najnowszym szacunkom dotyczącym ilości odpadów spożywczych generowanych w UE-28, opublikowanym

126 mln ton, o ile nie zostaną podjęte dodatkowe działania lub środki zapobiegawcze⁹. Dane dotyczące marnotrawienia żywności różnią się znacznie w zależności od źródła. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy są oczywiście różnice w interpretacji tego, czym jest marnotrawienie żywności (tj. brak uzgodnionej definicji), oraz stosowanie różnych metod jego pomiaru. W różnych badaniach przedstawiane są rozbieżne dane dotyczące każdego z sektorów łańcucha dostaw żywności. W **tabeli 1** przedstawiono wyniki niektórych z tych badań i pokazano, że marnotrawienie żywności ma miejsce na każdym odcinku łańcucha dostaw. Należy jednak zachować ostrożność, porównując przedstawione wyniki, ponieważ zastosowane definicje i metody pomiaru poziomu marnotrawienia żywności nie są jednorodne.

Tabela 1 – Poziom marnotrawienia żywności na poszczególnych etapach łańcucha dostaw żywności (w %) na podstawie różnych badań¹

	FAO (Europa)	Foodspill (Finlandia)	FH Münster (Niemcy)	Bio Intelligence Service (UE)	Fusions ² (UE)
Sektor produkcji	23	19-23	22	34,2	11
Sektor przetwórstwa	17	17-20	36	19,5	19
Sektor sprzedaży detalicznej	9	30-32	3	5,1	17
Konsumenci	52	28-31	40	41,2	53

¹ Analiza Światowego Instytutu Zasobów na podstawie badania FAO 2011 „Global food losses and waste – extent, causes and prevention” [Globalne straty i marnotrawstwo żywności – zasięg, przyczyny i zapobieganie], Rzym, UN FAO. Czerwiec 2013; <http://www.mtt.fi/foodspill>, 2011; <https://www.fh-muenster.de/isun/lebensmittelabfall-projekte.php>, 2012; obliczenia ITAS (Instytutu ds. Oceny Technologii i Analizy Systemów) na podstawie metodyki SIK (Gustavsson et al., 2013); FUSIONS, „Estimates of European food waste levels” [Szacunki dotyczące poziomu marnotrawienia żywności w Europie], 2016.

² W badaniu stwierdzono, że „te szacunki są obciążone umiarkowanie wysokim stopniem niepewności” (s. 27). W szczególności w przypadku danych dotyczących sektora produkcji szacunki są oparte na danych

w ramach projektu FUSIONS realizowanym w ramach 7PR (szacunki dotyczące europejskich poziomów marnotrawienia żywności, FUSIONS, 2016 <http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>). Nie uwzględniono podziału na żywność produkowaną w UE i importowaną.

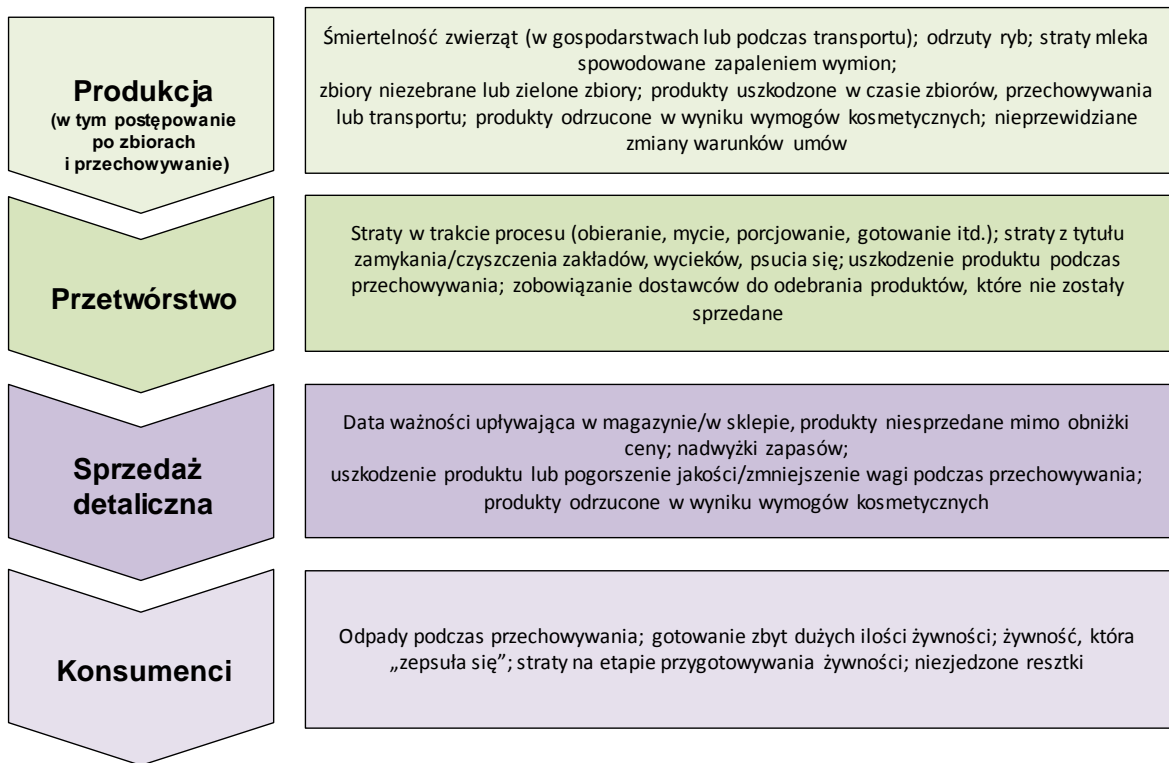
⁹ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Środowiska, „Preparatory study on food waste across EU 27” [Analiza przygotowawcza na temat odpadów spożywczych w UE-27], 2010.

tylko z sześciu krajów, a „niepewność oceniana na poziomie $\pm 17\%$ jest prawdopodobnie niedoszacowana” (s. 21).

Do marnotrawienia dochodzi na wszystkich odcinkach łańcucha dostaw żywności

8. Sytuacje prowadzące do marnotrawienia żywności mogą bardzo się od siebie różnić. Występują one jednak na każdym odcinku łańcucha dostaw żywności. W kilku badaniach przeanalizowano różne sposoby marnotrawienia żywności¹⁰. Niektóre z nich przedstawiono na **rys. 2**

Rys. 2 – Sytuacje prowadzące do marnotrawienia i wyrzucania żywności na wszystkich odcinkach łańcucha dostaw żywności



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

¹⁰ Franke, U., Einarson, E., Andrésen, N., Svanes, E., Hartikainen, H., L. Mogensen, *Kartläggning av matsvinnet i primärproduktionen*, Rada Nordycka, Kopenhaga, 2013. (www.norden.org/sv/publikationer/publikationer/2013-581); Hanssen, O. J., Ekegren P., Gram-Hanssen, I., et al., *Food Redistribution in the Nordic Region*, Nordycka Rada Ministrów, Kopenhaga, 2014. (<http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A784307&dswid=9068>); sprawozdanie Izby Lordów „Counting the Cost of Food Waste: EU Food Waste Prevention” [Obliczanie kosztu marnotrawstwa żywności – zapobieganie marnotrawieniu żywności w UE], 10. sprawozdanie komisji ds. Unii Europejskiej, sesja 2013-1204, s. 12.

Koszt marnotrawienia żywności

9. Na koszt związany z marnotrawieniem żywności składają się co najmniej dwa różne rodzaje kosztów: koszty gospodarcze i środowiskowe. Koszt gospodarczy obejmuje nie tylko koszt związany z wartością samych produktów, lecz także koszty łączące się z produkcją, transportem i przechowywaniem odpadów, a ponadto koszty ich przetwarzania. Ze środowiskowego punktu widzenia marnotrawienie żywności oznacza brak efektywności w gospodarowaniu takimi zasobami jak grunty, woda, energia i inne środki na wszystkich etapach cyklu życia produktu, a także wzrost emisji gazów cieplarnianych będący jego następstwem.

10. Ze względu na trudności w uzyskaniu kompletnych, wiarygodnych i zharmonizowanych danych na temat ilości marnotrawionej obecnie żywności wszelkie szacunki dotyczące kosztów tego problemu są naznaczone brakiem wiarygodności. W niektórych badaniach podjęto jednak próbę określenia kosztu marnotrawienia żywności, a uzyskane dane mogą zostać wykorzystane jako wskaźniki potencjalnej skali tego problemu.

11. FAO dokonała oceny kosztu marnotrawienia żywności w wymiarze globalnym i stwierdziła, że poza szacowanym kosztem gospodarczym w wysokości 1 bln dolarów rocznie (wartość zmarnotrawionych produktów i dotacji wypłaconych w celu ich wyprodukowania) koszty środowiskowe (takie jak emisje gazów cieplarnianych, niedobór wody i erozja) sięgają ok. 700 mld dolarów¹¹.

Marnotrawienie żywności i mechanizmy rynkowe

12. Czynniki generujące marnotrawienie żywności różnią się w zależności od roli poszczególnych uczestników w łańcuchu dostaw żywności. Przedsiębiorcy (producenci, przetwórcy i sprzedawcy), podejmując decyzje, zasadniczo kierują się celem polegającym na maksymalizacji zysku, nawet jeśli niektóre ich decyzje mogą prowadzić do marnotrawienia

¹¹ FAO, Food wastage footprint. Impacts on natural resources [„Ślad marnotrawstwa żywności – wpływ na surowce naturalne”], FAO Rzym, 2013 (<http://www.fao.org/nr/sustainability/food-loss-%c2%adand-waste/en/>).

żywności na pewną skalę. Choć przedsiębiorcy nie dążą do generowania strat żywności, często jednak do takich strat dochodzi w konsekwencji ich działań.

13. Konsumenci podejmują decyzje, które mogą prowadzić do marnotrawienia żywności, z całkiem innych przyczyn. W ich przypadku chodzi raczej o uzyskanie satysfakcji, czy to w zakresie spełnienia potrzeb żywieniowych, czy w innym (jakość, obfitość, różnorodność, cena itd.).

14. Przyczyny marnotrawienia żywności są nieodłącznie związane z problemem dotyczącym tego, kto ponosi koszty tego marnotrawienia. Jeżeli chodzi o gospodarczy koszt marnotrawstwa żywności, wyróżnić można przynajmniej trzy różne grupy uczestników łańcucha dostaw, które go ponoszą: konsumenci, konkretni przedsiębiorcy uczestniczący w łańcuchu dostaw żywności i organizacje charytatywne.

- Przedsiębiorcy dokonują internalizacji kosztów marnotrawienia żywności w łańcuchu dostaw żywności i włączają je do końcowej ceny produktu, którą płać konsumenci. Przykładowo sprzedawca najprawdopodobniej ustali cenę produktu na takim poziomie, aby pokryła zarówno koszt sprzedanych produktów, jak i tych, które mogą się nie sprzedać.
- Część kosztu strat żywności może zostać przeniesiona z jednego producenta sektora spożywczego na innego. Przykładowo jeśli pomiędzy przedsiębiorcami istnieje znaczna nierównowaga dotycząca sił przetargowych, koszt marnotrawienia żywności może zostać przesunięty na słabszego przedsiębiorcę.
- Część kosztu marnotrawienia żywności może także zostać przesunięta na zewnątrz, na organizacje charytatywne, w formie przekazywanych im darów żywnościowych. Organizacje te często ponoszą koszty sortowania, składowania, obróbki i przetwarzania, które w innym przypadku ponieśliby przedsiębiorcy przekazujący tę żywność.

Środowiskowy koszt marnotrawienia żywności ponosi natomiast całe społeczeństwo. Ma on postać rosnącego niedoboru zasobów naturalnych (co w perspektywie długoterminowej może przełożyć się na wzrost ceny tych zasobów). W **załączniku I** pokazano, na podstawie

dwóch konkretnych przykładów, w jaki sposób mechanizmy rynkowe generują marnotrawienie żywności. W sprawozdaniu nie skoncentrowano się na tych mechanizmach, mimo to kontrolerzy uznają ich wagę w zwalczaniu marnotrawienia żywności. Komisja i Parlament Europejski¹² przyjęły do wiadomości rolę, jaką odgrywają te mechanizmy w łańcuchu dostaw żywności.

Marnotrawienie żywności a UE

15. Marnotrawienie żywności to problem na skalę światową. Mimo że działania UE dotyczące marnotrawienia żywności z definicji mają ograniczone oddziaływanie w skali światowej, UE jako ważny podmiot na arenie międzynarodowej może wpłynąć na ograniczenie ilości marnotrawionej żywności poprzez różne polityki, za które odpowiada (takie jak wspólna polityka rolna, wspólna polityka rybołówstwa, polityka bezpieczeństwa żywności, polityka gospodarowania odpadami). W tym kontekście odpowiedzialność spoczywa na Komisji, która jest organem dysponującym inicjatywą ustawodawczą w zakresie przepisów unijnych mogących mieć wpływ na generowanie marnotrawienia żywności.

16. Na poziomie Komisji Europejskiej za sprawy związane z marnotrawieniem żywności odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności. W obszarze tym podejmuje ona różne działania (takie jak tworzenie grup roboczych i grup ekspertów) i inicjatywy w zakresie komunikacji. Kilka innych dyrekcji generalnych Komisji także odgrywa rolę w zapobieganiu marnotrawieniu żywności, ponieważ wiele obszarów polityki i przepisy unijne mogą mieć wpływ na generowanie marnotrawienia żywności (przykładowo polityka rolna, polityka rybołówstwa, polityka dotycząca odpadów) (zob. [załącznik II](#)).

17. Równie ważna jest odpowiedzialność, jaką w tym obszarze ponoszą państwa członkowskie, które mogą sprzyjać zapobieganiu marnotrawienia i przekazywaniu darów żywnościowych lub je utrudniać, w zależności od tego, w jaki sposób wdrażają prawodawstwo unijne. Ich odpowiedzialność w tym zakresie jest zapewne jeszcze większa

¹² Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego, rynek wewnętrzny i ochrona konsumentów. „Nieuczciwe praktyki handlowe między podmiotami gospodarczymi w łańcuchu dostaw żywności” ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI\(2015\)563430_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI(2015)563430_EN.pdf)).

dzięki temu, że mogą one także podejmować własne inicjatywy (poza ramami UE) zmierzające do ukrócenia marnotrawienia żywności¹³.

KONTROLA

Zakres kontroli i podejście kontrolne

18. Istnieje wiele badań dotyczących marnotrawienia żywności, lecz żadne z nich nie koncentruje się na odpowiedzialności UE¹⁴ w tym zakresie. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał miała w związku z tym na celu dokonanie kompleksowej analizy kwestii marnotrawienia żywności w ogólnej perspektywie unijnej.

19. Trybunał zdaje sobie sprawę, że polityki i przepisy prawne objęte przeglądem w kontekście tej kontroli mają inne cele niż zapobieganie marnotrawieniu żywności. Różne unijne instrumenty, choć nie uwzględniają konkretnie kwestii marnotrawienia żywności, mają jednak wpływ na zachowanie poszczególnych uczestników łańcucha dostaw żywności. Zachowanie to może prowadzić do zwiększenia bądź zmniejszenia ilości marnotrawionej żywności. UE może wywierać wpływ na marnotrawienie żywności za pośrednictwem różnorodnych funduszy, które ma do dyspozycji, oraz poprzez różne przepisy regulujące funkcjonowanie uczestników łańcucha dostaw żywności. Niniejsza kontrola dotyczyła wyłącznie zapobiegania marnotrawieniu i przekazywania darów żywnościowych, gdyż są to dwa preferowane sposoby zwalczania marnotrawienia żywności w hierarchii postępowania dotyczącej tego problemu (zob. ***rys. 1***).

20. Kontrolerzy odnotowali, że instrumenty UE (fundusze i przepisy prawne nie dotyczące funduszy) wymienione w ***załączniku II*** wywierają wpływ pod względem zapobiegania marnotrawieniu żywności i wspomagania przekazywania darów żywnościowych. Do celów

¹³ Inicjatywy własne państw członkowskich nie wchodzą w zakres niniejszej kontroli. Obejmuje ona jedynie przykłady konkretnych praktyk uwzględnione w celu zilustrowania zjawiska.

¹⁴ UE rozumiana jako instytucje unijne (którym powierzono opracowanie różnych obszarów polityki i ustanowienie różnych przepisów prawnych) wraz z państwami członkowskimi (którym powierzono wdrożenie tych polityk i przepisów).

niniejszego sprawozdania sektory łańcucha dostaw żywności podzielono na cztery grupy (producenci, przetwórcy, sprzedawcy i konsumenci).

21. Głównym celem kontroli była ocena, czy unijne przepisy prawne i ich wdrażanie przez państwa członkowskie przyczyniają się do pozytywnych zachowań w kontekście marnotrawienia żywności przez różnych uczestników łańcucha dostaw żywności. Ogólne pytanie kontrolne brzmiało:

Czy UE przyczynia się do efektywnego gospodarowania zasobami w łańcuchu dostaw żywności poprzez skuteczne zwalczanie jej marnotrawienia?

22. Kontrola objęła tylko skutki oddziaływania polityk i przepisów prawnych dotyczących marnotrawienia żywności na terenie UE, nie objęła natomiast oddziaływania w krajach spoza UE.

23. W niniejszym sprawozdaniu oceniono po pierwsze, w jakim zakresie Komisja, organ wykonawczy UE, przełożyła deklaracje polityczne wysokiego szczebla dotyczące zwalczania marnotrawienia żywności na działania. Po drugie opisano możliwości zwalczania marnotrawienia żywności, których nie uwzględniono w istniejących politykach.

24. Ramy czasowe kontroli były następujące:

- w przypadku funduszy wspólnej polityki rolnej (WPR) – zarówno okres 2007-2013, jak i 2014-2020;
 - w przypadku Europejskiego Funduszu Rybackiego i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) – odpowiednio okresy 2007-2013 i 2014-2020;
 - w przypadku Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) – okres 2014-2020;
 - w przypadku przepisów prawnych nie dotyczących funduszy – w kontroli wzięto pod uwagę przepisy prawne obowiązujące w chwili przeprowadzania kontroli, a także opublikowane wnioski dotyczące nowych przepisów.
-

25. Kontrola została przeprowadzona w okresie od lipca 2015 r. do maja 2016 r.¹⁵, a dowody kontroli zostały zgromadzone w drodze:

- przeglądu dokumentacji i wywiadów przeprowadzonych w departamentach Komisji. Kontrola objęła sześć dyrekcji generalnych: Dyрекcję Generalną ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności (DG SANTE), Dyрекcję Generalną ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (DG GROW), Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI), Dyрекcję Generalną ds. Środowiska (DG ENV), Dyрекcję Generalną ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (DG MARE) i Dyрекcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL);
- wizyt kontrolnych w pięciu państwach członkowskich: we Włoszech (Lacjum), w Niderlandach, Portugalii, Rumunii i Finlandii. W każdym z tych państw członkowskich wizyty odbywały się zwykle w ministerstwie rolnictwa (w odniesieniu do WPR i EFMR), ministerstwie środowiska (w odniesieniu do strategii i zagadnień dotyczących dyrektywy w sprawie odpadów), ministerstwie spraw społecznych (w odniesieniu do FEAD), ministerstwie zdrowia (w odniesieniu do pakietu dotyczącego higieny żywności) oraz w ministerstwie finansów (w odniesieniu do zachęt finansowych). Przeprowadzono także wizyty na miejscu u odpowiednich beneficjentów unijnych;
- spotkań konsultacyjnych z odpowiednimi podmiotami zainteresowanymi, takimi jak Komitet Rolniczych Organizacji Zawodowych (COPA) i Generalna Konfederacja Spółdzielni Rolniczych (COGECA), Independent Retail Europe, przedstawicielami WRAP (organizacja charytatywna w Zjednoczonym Królestwie), SOMARO (rumuńska organizacja non-profit), unijnego projektu badawczego FUSIONS, a także z parlamentarzystą z francuskiego Zgromadzenia Narodowego, przedstawicielami komitetu roboczego Izby Lordów w Zjednoczonym Królestwie oraz z przedstawicielem Zjednoczonego Królestwa na posiedzenia Komitetu Standardów w EKG ONZ.

¹⁵ Sprawozdanie obejmuje jednak stosowne deklaracje polityczne dotyczące marnotrawienia żywności z okresu do 1 lipca 2016 r.

UWAGI

Deklaracje polityczne wysokiego szczebla nie przełożyły się na wystarczające działania

26. W ostatnich latach walka z marnotrawieniem żywności nabrała znaczenia i zaczęła pojawiać się w programach działań publicznych na wszystkich szczeblach politycznych (zob. **załącznik III**). Parlament Europejski wielokrotnie zwracał się do Komisji (w 2011, 2012, 2015 i 2016 r.) o podjęcie działań mających na celu ograniczenie marnotrawienia żywności. Państwa członkowskie zaczęły ustalać odpowiednie wartości docelowe, aby ograniczyć marnotrawienie żywności, a Rada Unii Europejskiej, grupa G20 i ONZ podkreśliły potrzebę zwalczania marnotrawstwa żywności na całej długości łańcucha dostaw żywności. Widać to na następujących przykładach:

- Parlament Europejski „wzywa Komisję do opracowania konkretnych działań ukierunkowanych na ograniczenie o połowę zjawiska marnotrawienia żywności do 2025 r., a jednocześnie na zapobieganie produkcji odpadów żywnościowych” (2011 r.);
 - grupa G20 jest zdania, że „ograniczenie strat żywności i marnotrawstwa żywności stanowi dobry cel dla wspólnych działań grupy G20” (2015 r.);
 - ONZ wskazał w swoim programie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju, że do 2030 r. będzie dążył do „zmniejszeni[a] o połowę ilości marnowanej żywności na mieszkańca na świecie na poziomie sprzedaży detalicznej i na poziomie konsumenta oraz ograniczeni[a] strat żywności w łańcuchach produkcji i dostaw, w tym strat pozbiornych” (2015 r.);
 - Rada Unii Europejskiej „popiera wysiłki wszystkich podmiotów na rzecz zmniejszenia marnowania żywności, co przyczyni się do osiągnięcia celu zrównoważonego rozwoju 12.3, polegającego na zmniejszeniu o połowę światowego marnowania żywności w przeliczeniu na osobę na poziomie handlu detalicznego i konsumenta
-

oraz na zmniejszeniu strat żywności w ramach łańcuchów produkcji i dostaw, w tym strat po zbiorach, do 2030 r.” (2016 r.)¹⁶.

Mimo powtarzających się deklaracji politycznych Komisja z czasem reagowała w sposób coraz mniej ambitny, a podjęte dotychczas działania były fragmentaryczne i nieregularne.

Malejące ambicje na przestrzeni czasu w dokumentach strategicznych Komisji

27. Komisja, jako organ wykonawczy UE, powinna zareagować na deklaracje polityczne wysokiego szczebla formułowane na przestrzeni czasu. Od 2011 r. Komisja opublikowała szereg dokumentów, w których zobowiązała się do zwalczania marnotrawienia żywności:

- we wrześniu 2011 r. w planie działania na rzecz zasobooszczędnej Europy¹⁷ Komisja Europejska wskazała żywność jako jeden z głównych sektorów, w których należy poprawić efektywność gospodarowania zasobami. W planie działania zapowiedziano także publikację w 2013 r. komunikatu w sprawie zrównoważonej żywności, w którym Komisja przedstawiłaby dalszą ocenę między innymi tego, jak ograniczyć marnotrawienie żywności na wszystkich odcinkach łańcucha dostaw żywności. Do czerwca 2016 r. komunikat ten nie został jeszcze opublikowany;
- po konsultacjach publicznych przeprowadzonych przez Komisję latem 2013 r. na temat zrównoważonego charakteru systemu żywnościowego, obejmujących część dotyczącą zapobiegania marnotrawieniu żywności i ograniczaniu go, w lipcu 2014 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady¹⁸

¹⁶ Konkluzje Rady w sprawie planu działania UE dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym z dnia 20 czerwca 2016 r. (10444/16 – przyjęte w wyniku 3476. posiedzenia Rady). Konkluzje te zostały szczegółowo omówione w konkluzjach Rady w sprawie marnotrawienia żywności i strat żywności z dnia 28 czerwca 2016 r. (10730/16 – przyjętych w wyniku 3479. posiedzenia Rady).

¹⁷ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm

¹⁸ COM(2014) 397 z dnia 2 lipca 2014 r. „Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów, 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego”.

zmieniającej między innymi dyrektywę w sprawie odpadów. Wniosek dotyczący nowej dyrektywy w sprawie odpadów został wycofany przez Komisję Europejską w grudniu 2014 r. z intencją zastąpienia go „czymś ambitniejszym”¹⁹;

- W grudniu 2015 r. Komisja przyjęła pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, który obejmował zmiany we wnioskach ustawodawczych dotyczących odpadów. Kwestia zwalczania marnotrawienia żywności została włączona do tych wniosków.

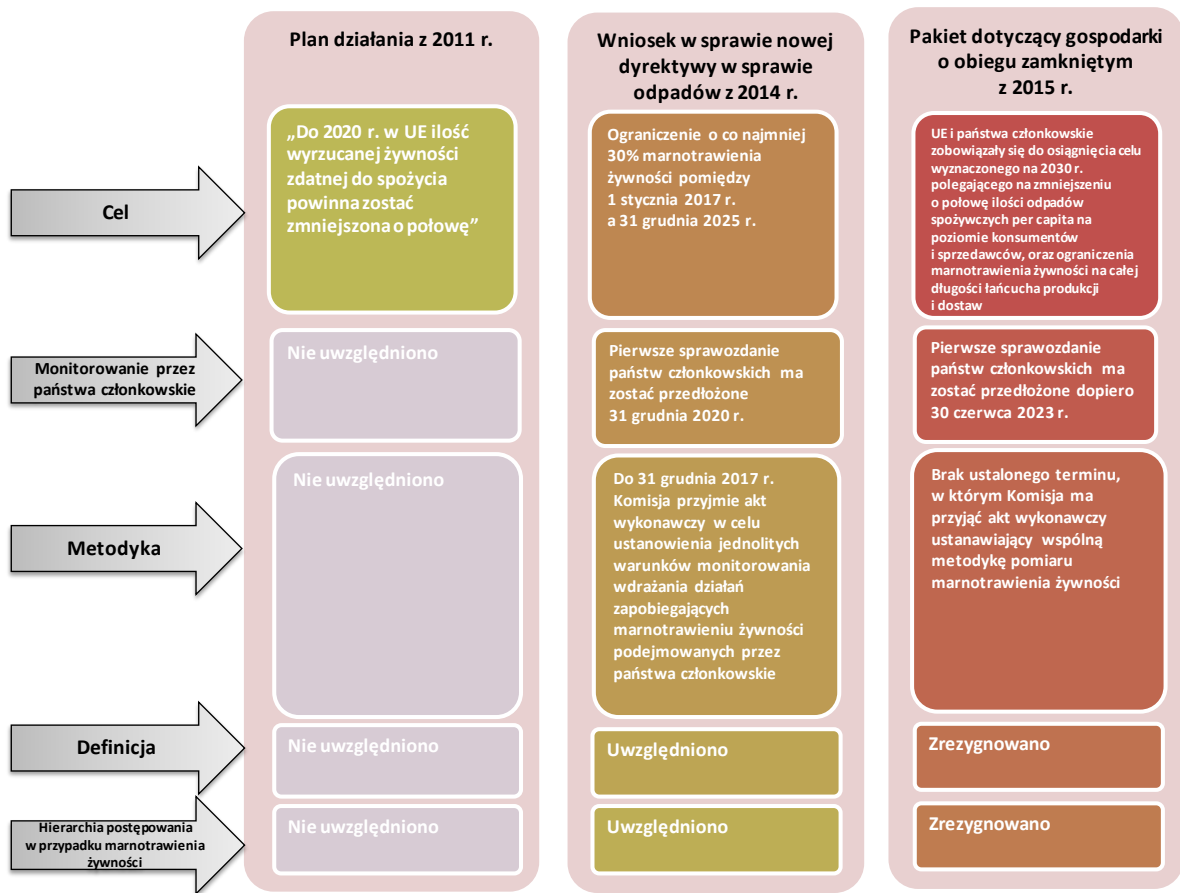
28. Podczas analizy tych dokumentów stwierdzono jednak, że ambicje Komisji w odniesieniu do marnotrawienia żywności zmniejszały się na przestrzeni czasu. Jak pokazano na **rys. 3**, wartości docelowe w zakresie redukcji marnotrawstwa zostały obniżone, odroczone terminy w zakresie obowiązku sprawozdawczości państw członkowskich na temat marnotrawienia żywności, kilkakrotnie odraczano termin przyjęcia przez Komisję aktu wykonawczego w celu ustanowienia wspólnej metody pomiaru poziomu marnotrawienia żywności, a ponadto wciąż nie ma ogólnounijnej definicji marnotrawienia żywności. Nie określono też dotychczas poziomu podstawowego służącego za punkt odniesienia w działaniach zmierzających do ograniczenia marnotrawienia żywności (zob. **ramka 1**).

Ramka 1 – Dlaczego poziom podstawowy jest ważny?

W celu ustalenia konkretnych wartości docelowych dotyczących ograniczenia marnotrawienia żywności, a także w celu umożliwienia pomiarów skutków wszelkich inicjatyw, jakie mogą zostać podjęte, niezbędny jest uzgodniony „poziom podstawowy” określający obecny poziom marnotrawienia żywności. Mimo deklaracji, że inicjatywy podjęte do tej pory przez państwa członkowskie i inne organizacje pozarządowe doprowadziły do znacznej procentowej redukcji poziomu marnotrawstwa, bez wspólnej podstawy trudno jest ocenić, w jakim stopniu takie inicjatywy są skuteczne. Konieczne jest zatem uzgodnienie unijnego poziomu podstawowego jako części przyszłej unijnej polityki dotyczącej marnotrawienia żywności.

¹⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-2723_en.htm

Rys. 3 – Jak zmieniały się główne aspekty w dokumentach strategicznych Komisji dotyczących marnotrawienia żywności



29. O ile nie istnieje konkretna polityka unijna dotycząca marnotrawienia żywności, o tyle różne unijne polityki mają lub mogłyby mieć wpływ na to zjawisko. Komisja nie dokonała jednak przeglądu tych polityk w celu oceny, czy w wystarczającym stopniu odpowiadają one na potrzebę zwalczania marnotrawienia żywności (problem ten opisano szczegółowo w pkt 33-80). Państwa członkowskie uznały potrzebę zwalczania marnotrawienia żywności, a biorąc pod uwagę brak skoordynowanej polityki na poziomie UE, zajęły się tą kwestią na wiele sposobów, w tym przyjmując rozwiązania ustawodawcze (zob. **ramka 2**). Niektóre państwa członkowskie zwróciły się także bezpośrednio do Komisji, by podjęła działania na poziomie UE (zob. **ramka 3**).

Ramka 2 – Odpowiedź państw członkowskich na kwestię marnotrawienia żywności – od zachęt do działań ustawodawczych

We Francji ustawę dotyczącą zwalczania marnotrawienia żywności przyjęto w dniu 11 lutego 2016 r. Charakteryzuje się ona tym, że: a) objaśnia hierarchię odpadów w przypadku marnotrawienia żywności; b) wprowadza grzywny w przypadku gdy przedsiębiorcy celowo doprowadzają do tego, że bezpieczna żywność staje się niejadalna; c) nakłada na supermarkety obowiązek podpisania umowy z organizacjami non-profit w celu przekazywania żywności, która w innym przypadku zostałaby zniszczona. Jeżeli chodzi o ten ostatni punkt, francuskie prawo nie określa, jaki procent żywności ma zostać przekazany. Supermarket przestrzega więc prawa nawet w przypadku, gdy podpisze umowę na przekazanie tylko 1% żywności.

Ramka 3 – Państwa członkowskie podejmowały skoordynowane działania na szczeblu UE w obszarze walki z marnotrawieniem żywności

W lipcu 2015 r. brytyjska Izba Lordów wydała, w imieniu rządu brytyjskiego, pierwszą zieloną kartę²⁰ dotyczącą marnotrawienia żywności, podpisaną wspólnie przez przewodniczących komisji w 15 innych parlamentach i izbach krajowych, w której wzywa ona Komisję Europejską do przyjęcia strategicznego podejścia do ograniczenia marnotrawienia żywności. W zielonej karcie stwierdzono, że „strategia na poziomie UE mogłaby pomóc zapewnić skoordynowane podejście do wyeliminowania tego zjawiska”. W swojej odpowiedzi Komisja obiecała, że „zwróci szczególną uwagę na sugestie” w ramach pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym. (Ograniczenia tego pakietu w stosunku do walki z marnotrawieniem żywności opisano w pkt 28 i przedstawiono na *rys. 3*).

Na poziomie technicznym działania były fragmentaryczne i nieregularne

30. Komisja co prawda przyznała, że marnotrawienie żywności było przedmiotem dyskusji na licznych forach (np. Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności), jednak jej działania na poziomie technicznym ograniczały się do

²⁰ Zielona karta to nowa inicjatywa, przewidziana w art. 9 protokołu 1 do Traktatu z Lizbony, która umożliwia parlamentom państw członkowskich UE połączenie sił w celu przedstawienia Komisji konkretnych wniosków i w ten sposób wpływanie na rozwój polityki UE.

powołania grup roboczych i grup ekspertów. Grupy te zostały utworzone w celu przeprowadzenia konsultacji z zainteresowanymi podmiotami oraz w celu wsparcia Komisji i państw członkowskich w poszukiwaniu sposobów zapobiegania marnotrawieniu żywności i ograniczaniu go bez szkody dla bezpieczeństwa żywności. W 2012 r. Komisja powołała grupę roboczą ds. marnotrawienia żywności i strat żywności (zwaną dalej grupą roboczą), w której uczestniczyły podmioty zaangażowane w łańcuch dostaw żywności²¹ i przedstawiciele różnych służb Komisji Europejskiej²².

31. W 2014 r. Komisja ustanowiła grupę ekspertów ds. marnotrawienia żywności i strat żywności (zwaną dalej grupą ekspertów). Należeli do niej głównie przedstawiciele państw członkowskich i przedstawiciele różnych właściwych dyrekcji Komisji Europejskiej²³. Dotychczas grupa ta spotkała się dwa razy. Jesienią 2015 r. Komisja zaprosiła ekspertów z państw członkowskich, aby wzięli udział w konferencji poświęconej zapobieganiu marnotrawieniu żywności w październiku 2015 r. w kontekście EXPO 2015. W kwietniu 2016 r. Komisja opublikowała zaproszenie do składania wniosków o uczestnictwo w nowej platformie uruchomionej w związku z kwestiami dotyczącymi marnotrawienia żywności. Nie sprecyzowano, czy platforma ta będzie funkcjonowała dodatkowo do grupy ekspertów, czy ją zastąpi.

32. Spotkania grup roboczych i grup ekspertów nie odbywały się na tyle często, aby dać impet do wprowadzenia rzeczywistych zmian (zob. **ramka 4**). Ponadto działania w dziedzinie ograniczania marnotrawienia żywności charakteryzuje brak ciągłości związany ze zmianami

²¹ Głównie europejskie organizacje zrzeszające producentów, przetwórców, zakłady żywienia, sprzedawców, przemysł opakowań i jednostki badawcze.

²² DG SANCO, DG ENV i DG AGRI we wszystkich spotkaniach grupy oraz DG RTD, DG TAXUD, DG ENER, DG ENTR i DG MARKT w części spotkań.

²³ DG SANCO/SANTE, DG AGRI i zależnie od spotkania: DG CNECT, DG ENTR, DG TAXUD, DG GROW, DG RTD i EUROSTAT.

w obszarach odpowiedzialności w ramach Komisji²⁴ z jednej strony oraz zmianami składu uczestników spotkań z drugiej.

Ramka 4 – Brak rzeczywistych oznak postępów w pracach grupy roboczej i grupy ekspertów

- Od pierwszego spotkania w październiku 2012 r. podkreślano potrzebę doprecyzowania kwestii przekazywania darów żywnościowych. W maju 2014 r. DG SANCO stwierdziła, że przystąpi do opracowania unijnych wytycznych w celu ułatwienia przekazywania takich darowizn. Do czerwca 2016 r. nie opublikowano żadnych wytycznych (zob. także pkt 72).

- W lutym 2013 r. Komisja zapowiedziała, że przeanalizuje fakt, iż niektóre państwa członkowskie wycofują z rynku produkty, w przypadku których minęła data przydatności do spożycia. W listopadzie 2014 r. grupa ekspertów stwierdziła, że istnieje potrzeba opracowania wytycznych unijnych dotyczących wprowadzania do obrotu żywności, dla której data „Najlepiej spożyć przed...” minęła. Do czerwca 2016 r. nie opracowano takich wytycznych.

- W maju 2014 r. Komisja wspomniała o możliwości rozszerzenia listy produktów, które nie wymagają wskazania daty przydatności do spożycia (załącznik X do rozporządzenia (UE) nr 1169/2011²⁵)
Z powodu braku informacji (dotyczących np. rzeczywistego wpływu takiego działania na marnotrawienie żywności, zachowania konsumentów, czy sposobu określenia, które produkty dodać do listy) do tej pory nie podjęto konkretnych działań. Komisja stwierdziła, że przeprowadzi badanie dotyczące oznaczania daty ważności i zapobiegania marnotrawieniu żywności.

- W odniesieniu do pewnych kwestii, o których była mowa na posiedzeniach, nie podjęto działań następczych. Poruszane kwestie obejmowały potencjał europejskiego partnerstwa innowacyjnego w zakresie ograniczenia marnotrawienia żywności, możliwości wspierania krótkich łańcuchów dostaw czy potrzebę przekrojowego spojrzenia na wszystkie właściwe obszary polityki.

²⁴ Mimo że kwestią marnotrawienia żywności od 2012 r. zajmowała się DG SANTE, uprawnienia do zajmowania się tą kwestią przeniesiono z DG ENV do DG SANTE (dział A6) dopiero 1 stycznia 2015 r. W ramach DG SANTE przeniesiono ją ponownie, do działu E1, 1 lutego 2016 r.

²⁵ Rozporządzenie (UE) nr 1169/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 18).

Można było lepiej dostosować istniejące polityki w celu skuteczniejszego zwalczania marnotrawienia żywności

33. UE wpływa na codzienne życie mieszkańców Europy na wiele sposobów, przykładowo poprzez rozporządzenia lub dyrektywy, czasem także poprzez finansowanie projektów, inwestycji lub niektórych praktyk, stymulując w ten sposób pewne rodzaje zachowań. Trybunał przeanalizował szereg obszarów polityki unijnej, które mogą wpływać na zachowanie różnych podmiotów łańcucha dostaw żywności w odniesieniu do marnotrawienia żywności (rolnictwo, rybołówstwo, bezpieczeństwo żywności, środowisko, sprawy społeczne i podatki). Unikanie marnotrawienia żywności nie jest co prawda głównym celem tych polityk, jednak kontrolerzy skupili się przede wszystkim na tych aspektach, które mogły albo przyczynić się do zapobiegania marnotrawieniu żywności, albo ułatwić przekazywanie darów żywnościowych. Trybunał wskazał szereg możliwości włączenia walki z marnotrawieniem żywności do istniejących polityk. Możliwości te powinny zostać zbadane.

Dostosowanie polityk w celu lepszego zapobiegania marnotrawieniu żywności

Wspólna polityka rolna (WPR)

34. Marnotrawienie żywności ma miejsce na każdym odcinku łańcucha dostaw żywności (zob. **tabela 1**). WPR może – poprzez płatności bezpośrednie, działania rynkowe i płatności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich – wywierać wpływ na generowanie marnotrawstwa żywności na etapach produkcji, przetwarzania i sprzedaży w łańcuchu dostaw żywności. Dodatkowo, biorąc pod uwagę, że w nowej WPR położono silny nacisk na koncepcję efektywnego gospodarowania zasobami²⁶, można oczekiwać, że w polityce tej uwzględnione zostanie także zagadnienie marnotrawienia żywności.

²⁶ Zgodnie z art. 39 ust. 1 lit. a) i c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) celami WPR są wspieranie opłacalności działalności sektora rolnictwa oraz stabilizacja rynków produktów rolnych. Zgodnie z art. 39 ust. 1 lit. a) wymagane jest także „optymalne wykorzystanie czynników produkcji”, to znaczy zrównoważone i efektywne gospodarowanie zasobami naturalnymi. W tym kontekście znaczenie ma także art. 11: „Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska”.

Rozwój WPR i obecny charakter płatności bezpośrednich

35. We wczesnych latach obowiązywania WPR stałe ceny produktów i refundacje wywozowe stanowiły zachęty dla rolników do wytwarzania produktów rolnych. W okresie, który rozpoczął się w latach siedemdziesiątych XX w. i trwał do wczesnych lat dziewięćdziesiątych, doprowadziło to do powstania w całej UE nadwyżek i nagromadzenia wielkich zapasów takich produktów, jak masło, odtłuszczone mleko w proszku, zboża i wołowina. W ramach reformy WPR z 1992 r. znacznie obniżono stawki pomocy, a w celu zrównoważenia tej obniżki wprowadzono płatności bezpośrednie powiązane z wielkością produkcji²⁷. Od 2005 r. oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji stanowiło kolejną zmianę, której celem było oparcie WPR na zasadach rynkowych. Od lat dziewięćdziesiątych XX w. zmniejszyły się wydatki na refundacje wywozowe i teraz wysokość wszystkich stawek refundacji ustalona jest na zero.

36. W wyniku tych kolejnych reform WPR nadwyżki produkcyjne drastycznie się zmniejszyły, a poziom zapasów interwencyjnych obniżył się. Nadprodukcja z wcześniejszych lat została skutecznie ograniczona poprzez odejście od wsparcia produktów na rzecz wsparcia producentów, co prawdopodobnie wpłynęło na ograniczenie marnotrawienia żywności.

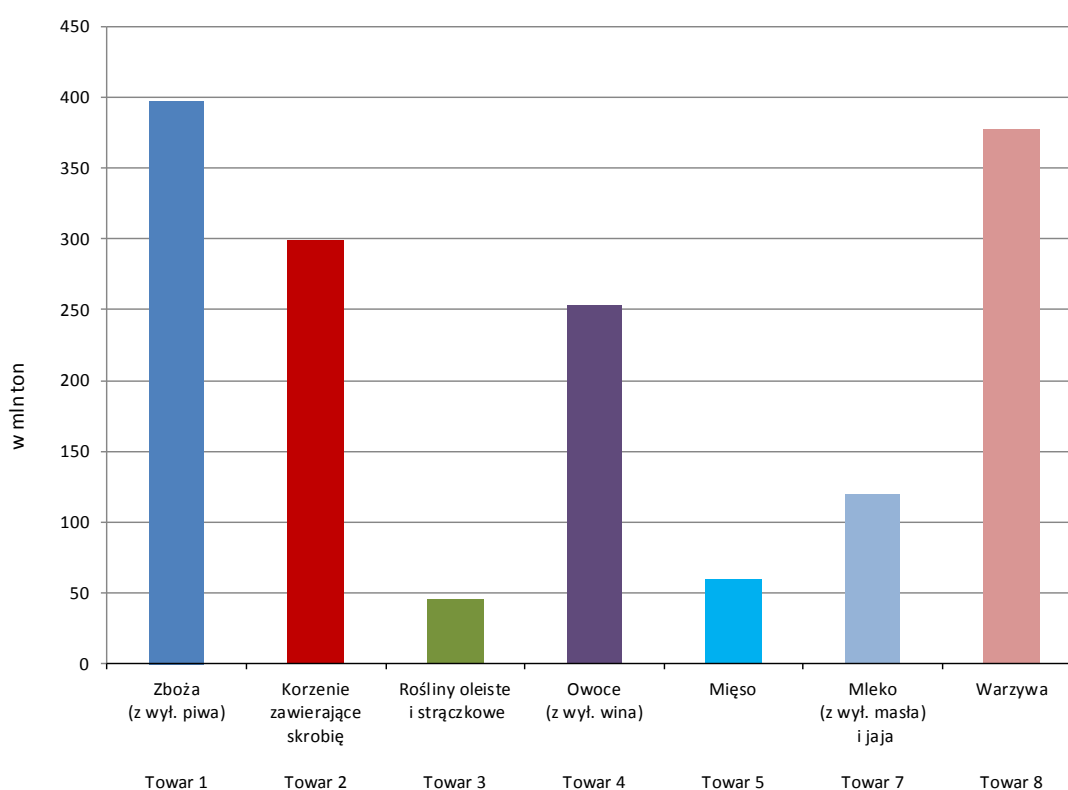
37. Dzisiaj większość płatności bezpośrednich nie służy już bezpośredniemu wsparciu konkretnej uprawy lub produktu. Płatności tylko pośrednio przyczyniają się do wytwarzania produktów rolnych, stanowiąc wsparcie finansowe dla producentów. W 2013 r. bezpośrednie płatności unijne wyniosły 41,7 mld euro. Według danych FAOSTATU tego samego roku UE wyprodukowała następujące ilości produktów rolnych (zob. **tabela 2**). Na **rys. 4** pokazano, ile żywności marnotrawionej jest rocznie na świecie w poszczególnych kategoriach produktów rolnych. Te dwa zestawienia danych nie są wprawdzie bezpośrednio porównywalne, wskazują jednak na to, że wsparcie unijne jest zapewniane, pośrednio lub bezpośrednio, na rzecz produktów, które na poziomie globalnym są w dużej mierze marnotrawione.

²⁷ Płatności kompensacyjne dla rolników, które są powiązane albo z ustalonymi obszarami (lub ustalonymi plonami), albo z ustaloną liczbą zwierząt.

Tabela 2 – Wielkość unijnej produkcji rolnej w 2013 (w mln ton)

	Korzenie zawierające skrobię	Rośliny oleiste i strączkowe	Owoce	Mięso	Mleko i jaja	Warzywa
309,55	54,44	34,62	62,19	44,3	164,33	64,66

Źródło: FAOSTAT.

Rys. 4 – Ilość żywności marnotrawionej rocznie na świecie w poszczególnych kategoriach produktów rolnych (w podziale na towary)

Źródło: FAO „Technical Report on Food Wastage Footprint – Impacts on Natural Resources” [Sprawozdanie techniczne na temat skutków marnotrawienia żywności – wpływ na zasoby naturalne], Rzym, 2013, s. 103 (<http://www.fao.org/docrep/018/ar429e/ar429e.pdf>).

38. Niewielka część unijnych płatności bezpośrednich (około 6% w 2014 r.) jest wciąż powiązana z produkcją. W tym kontekście państwa członkowskie mogą korzystać z dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją. Za pomocą tego programu (dostępnego od 2015 r.) większość państw członkowskich zwiększyła udział wsparcia związanego z produkcją w płatnościach bezpośrednich. W dziesięciu państwach członkowskich udział płatności związanych z produkcją wzrósł o ponad 10 punktów procentowych (np. w Polsce

w 2014 r. stanowiły one 3,5% płatności bezpośrednich, a w roku 2015 r. wzrosły do 15%). W pięciu kolejnych państwach członkowskich udział ten wzrósł o ponad siedem punktów procentowych. Produkty, na rzecz których jest przeznaczane największe wsparcie związane z produkcją, to: wołowina (41% całego wsparcia), mleko (20%), owce i kozy (12%) i rośliny wysokobiałkowe (11%).

39. Wsparcie związane z produkcją „można przyznawać jedynie tym sektorom lub tym regionom państwa członkowskiego, w których określone typy rolnicze lub określone sektory rolnictwa, które mają szczególne znaczenie ze względów gospodarczych, społecznych lub środowiskowych i znajdują się w trudnej sytuacji”²⁸. Jeśli chodzi o sektor mleczarski, dane wskazują na to, że niektóre państwa członkowskie (Republika Czeska, Francja, Polska, Włochy, Hiszpania, Litwa, Słowacja i Malta) zapewniają wsparcie wszystkim producentom mleka, stosując dobrowolne wsparcie związane z produkcją. Ponieważ wsparcie jest powiązane z liczbą krów mlecznych zgłoszonych przez państwa członkowskie, w praktyce może ono stanowić zachętę do utrzymania lub nawet zwiększenia aktualnego poziomu produkcji, nawet jeśli rozporządzenie ma temu zapobiegać²⁹. W trakcie kontroli wykryto przykłady sytuacji, w których wsparcie odniosło taki efekt, a Komisja przyznaje, że w przeprowadzanych przez nią kontrolach ryzyko to nie jest uwzględniane. W kontekście marnotrawienia żywności można powiedzieć, że płatności związane z produkcją pobudzają produkcję konkretnych produktów, w przypadku których istnieje ryzyko, że brakuje na nie popytu.

40. Komisja nie przedsięwzięła żadnych badań dotyczących wpływu kolejnych reform WPR (w tym oddzielenia płatności od produkcji) na wielkość produkcji rolnej oraz szacowanego wpływu na generowanie marnotrawienia żywności. Nie uwzględniła też kwestii marnotrawienia żywności w swoich ocenach skutków unijnych płatności bezpośrednich ani

²⁸ Art. 52 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 608).

²⁹ Art. 52 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.

nie oceniła, w jakim stopniu płatności związane z produkcją wpływają na pobudzenie podaży konkretnych produktów, w przypadku których istnieje ryzyko, że nie ma na nie popytu (zob. rys. 4).

Działania rynkowe

41. Działania interwencji rynkowej (interwencja publiczna, prywatne przechowywanie, wycofanie produktów z obrotu, zbieranie zielonych plonów oraz rekompensaty z tytułu niezbięcia plonów) stanowią małą część budżetu WPR, a od połowy lat dziewięćdziesiątych – czyli od reformy WPR w 1992 r. – ich wykorzystanie stopniowo się zmniejszało. Działania te są wykorzystywane w celu wspierania likwidacji (przyszłych) zapasów, które stanowią nadwyżki w stosunku do popytu, gdy ceny spadają. Produkty mogą albo być przechowywane do czasu, gdy cena rynkowa wzrośnie, a wtedy wrócić na rynek w celu ich sprzedaży, eksportu lub przekazania jako darów, lub można nimi dysponować w inny sposób (np. je zniszczyć). W związku z tym w przypadku zielonych plonów oraz rekompensat z tytułu niezbięcia plonów działania rynkowe generują bezpośrednio marnotrawstwo i mogą powodować, zwłaszcza w przypadkach wycofania z obrotu, marnotrawstwo konkretnej żywności.

42. Według Komisji działania rynkowe mają dwa podstawowe cele: a) dalsze ukierunkowanie na produkcję rynkową oraz b) zapewnienie sieci bezpieczeństwa dla rolników na wypadek wystąpienia silnych zakłóceń rynku³⁰. Komisja nie określiła jednak zasięgu sieci bezpieczeństwa, a w zależności od tego, jak wykorzystywane są działania rynkowe, można osiągnąć tylko jeden z tych dwóch celów. Cytat ze szwedzkiego badania³¹ ilustruje relację pomiędzy wykorzystaniem działań rynkowych a marnotrawieniem żywności: „Gdy ceny są tak niskie, że sytuacja uznawana jest za kryzysową, w ramach polityki rolnej UE plantatorom oferowane jest wsparcie. Jeżeli jednak środki te są wykorzystywane do umacniania strukturalnej nadprodukcji, a nie tylko w sytuacji bezpośredniego kryzysu, może to

³⁰ SEC(2011) 1153 final/2 z dnia 20 października 2011 r. „Ocena skutków. Wspólna polityka rolna do 2020 r.”, załącznik 5 Działania rynkowe, s. 12.

³¹ Mattson, K., „Why do we throw away edible fruit and vegetables?” [Dlaczego wyrzucamy jadalne owoce i warzywa?], sprawozdanie 2014:5 EN, Wydział Handlu i Rynków, sfinansowane przez szwedzką Państwową Agencję Żywności (s. 22).

przyczynić się nie tylko do utrwalenia nierównowagi strukturalnej, lecz także do zwiększenia poziomu marnotrawstwa”.

43. Od czasu reformy WPR w 1992 r. wykorzystanie mechanizmów interwencji publicznej stale malało. Większość produktów przechowywanych w ramach interwencji publicznej wróciła na rynek lub została przekazana w darach osobom potrzebującym. Obecny poziom zapasów jest więc bardzo niski. Ostatnio zapasy te zaczęły jednak znów rosnać³². W tym kontekście znaczenia może nabrać możliwość bezpłatnej dystrybucji produktów. Brakuje jednak obecnie rozwiązań prawnych, które by to umożliwiły (zob. pkt 75 i 76).

44. Od 2008 do 2015 r. w UE wycofano z rynku 1,8 mln ton owoców i warzyw, a z ponad 45 000 ha gruntów zebrano plony, zanim dojrzały, lub w ogóle ich nie zebrano. UE wypłaciła producentom, których zjawisko to dotyczyło, 380 mln euro odszkodowania. Według danych Komisji 66% wycofanych z rynku produktów zostało zmarnotrawionych. Poza tym kosztem bezpośrednim (odszkodowanie wypłacone producentom) w całkowitym koszcie związanym z marnotrawieniem żywności należy uwzględnić koszty produkcji i transportu produktów, a także koszty unieszkodliwienia powstałych w ten sposób odpadów. Dodatkowo należy wziąć pod uwagę związane z tym koszty środowiskowe na wszystkich etapach cyklu życia produktu.

45. Co roku tymi działaniami rynkowymi objęte są tysiące ton produktów, których pewna część zostaje zniszczona. Planowane działania rynkowe należy zatem ocenić pod kątem ich potencjalnych skutków z perspektywy generowania marnotrawienia żywności lub zapobiegania mu. Ocena tego rodzaju nie została przeprowadzona w kontekście ostatniej reformy WPR ani w odniesieniu do działań rynkowych podejmowanych od 2014 r. (w odpowiedzi na rosyjski zakaz importu i kryzys cenowy); stało się tak pomimo rezolucji Parlamentu Europejskiego z lipca 2015, która „wzywa Komisję, aby dokonując oceny skutków nowych odnośnych wniosków ustawodawczych, oceniała ich potencjalny wpływ na odpady żywnościowe” (zob. załącznik III).

³² Dane opublikowane w sierpniu 2016 r. przez centrum obserwacji rynku mleka Komisji wskazują na to, że zapasy ostatnio wzrosły. http://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk/pdf/eu-stocks-butter-smp_en.pdf

Refundacje wywozowe

46. Refundacje wywozowe w przeszłości mogły stanowić zachętę do wytwarzania produktów rolnych, w przypadku których poziom generowania marnotrawienia żywności w skali światowej jest znaczny. Na posiedzeniu Światowej Organizacji Handlu w Nairobi w dniu 19 grudnia 2015 r. uzgodniono zniesienie subsydiów wywozowych. Decyzja ta może się przyczynić do powstrzymania takiej potencjalnej nadprodukcji.

Programy „Mleko w szkole” i „Owoce w szkole”

47. W ramach programu „Mleko w szkole” UE zapewnia dopłaty do kosztów mleka i różnych przetworów mlecznych udostępnianych dzieciom w szkołach. W ramach programu „Owoce w szkole” UE zapewnia uczniom szkół owoce i warzywa w celu promowania dobrych nawyków żywieniowych u młodych ludzi³³. W obu programach przewidziano środki towarzyszące, które są obowiązkowe w przypadku programu owoców i opcjonalne w przypadku programu mleka. Zgodnie z obowiązującym obecnie rozporządzeniem środki towarzyszące w przypadku obu programów „mogą obejmować informacje w zakresie środków nauczania o [...] przeciwdziałaniu marnotrawstwu żywności”³⁴. Do czasu przeprowadzenia kontroli żadne państwo członkowskie nie skorzystało jeszcze z możliwości zastosowania środków towarzyszących programowi „Mleko w szkole”, by upowszechnić wiedzę na temat generowania marnotrawienia żywności i przeciwdziałania mu. Jeżeli chodzi o program „Owoce w szkole”, tylko niektóre państwa członkowskie wykorzystały obowiązkowe środki towarzyszące do tego celu³⁵.

³³ Od 1 sierpnia 2017 r. programy „Mleko dla szkół” i „Owoce w szkole” zostaną połączone.

³⁴ Art. 23 ust. 2 i art. 26 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 671).

³⁵ Tylko Włochy, Niderlandy, Chorwacja, Słowacja i Belgia uwzględniły informacje o charakterze edukacyjnym dotyczące marnotrawienia żywności w środkach towarzyszących programowi „Owoce w szkole”.

Rozwój obszarów wiejskich

48. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) może przyczynić się do ograniczenia marnotrawienia żywności na etapie produkcji podstawowej i w sektorze przetwórstwa spożywczego (np. poprzez pomoc w ograniczaniu śmiertelności zwierząt w gospodarstwach, pomoc w ograniczeniu strat w zbiorach, poprawę warunków przechowywania lub pomoc w ograniczaniu strat na etapie przetwarzania).

49. Mimo faktu, że w różnych rozporządzeniach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich nie ma mowy konkretnie o ograniczaniu marnotrawienia żywności, działania na jego rzecz mogą być finansowane za pośrednictwem kilku środków, takich jak transfer wiedzy i działania informacyjne, inwestowanie w środki trwałe (np. mniej szkodliwy sprzęt, ulepszone przechowywanie po zbiorach, dostosowane pomieszczenia dla zwierząt w celu ograniczenia zapadalności na choroby i śmiertelności), płatności z tytułu dobrostanu zwierząt lub współpraca na rzecz rozwoju³⁶. Art. 53 ust. 3 to jedyny artykuł rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, który odnosi się bezpośrednio do potencjału europejskiego partnerstwa innowacyjnego (EPI) w zakresie „zmniejszania strat po okresie zbiorów i ograniczania marnotrawstwa żywności”.

50. Komisja nie zachęcała państw członkowskich w konkretny sposób do korzystania ze środków EFRROW w celu zwalczania marnotrawienia żywności. Skontrolowane państwa członkowskie ze swojej strony nie określiły konkretnie marnotrawienia żywności ani nie wskazywały zwalczania go jako potrzeby lub celu w swoich programach na lata 2007-2013 i 2014-2020, nawet jeśli miały taką możliwość. Władze kilku państw członkowskich, w których odbyły się wizyty w ramach kontroli, potwierdziły jednak potencjał EFRROW w zakresie ograniczenia marnotrawienia żywności i przedstawiły przykłady konkretnych projektów w celu wykazania tego potencjału (zob. **ramka 5**). Przykłady te nie są jednak rezultatem strategicznego i planowego podejścia do zwalczania marnotrawienia żywności, lecz raczej przypadkowym efektem wdrażania EFRROW w tych konkretnych państwach

³⁶ Art. 14, 15, 17, 33 i 35 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 487).

członkowskich. Większość państw członkowskich rozpoczęła opracowywanie umów i projektów w ramach EPI na krótko przed przeprowadzeniem kontroli, co oznacza, że obecnie trudno jest przedstawić przegląd tych kwestii związanych z marnotrawieniem żywności, które zostały objęte działaniami EPI.

Ramka 5 – Przykłady projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich realizowanych we Włoszech, które przyczyniły się do ograniczenia marnotrawienia żywności

A. Sfinansowanie silosu do składowania zbóż, co drastycznie ograniczyło straty zbóż (z 12% do 0,2%) powstałe w wyniku pleśni i zanieczyszczenia przez ptaki i gryzonie;

B. Sfinansowanie inwestycji w udojnię krów (przejście z obory z systemem uwięziowym na oborę wolnostanowiskową z materacami, zgarniarkami itd.) doprowadziło do poprawy dobrostanu zwierząt i warunków higieny, co z kolei spowodowało ograniczenie liczby krów z zapaleniem wymion i ilości marnowanego mleka.

51. Mimo że istnieją pewne dobre przykłady w zakresie ograniczenia marnotrawienia żywności na poziomie producentów i przetwórców, nie wykorzystano jeszcze w pełni potencjału EFRROW w tym względzie.

Wspólna polityka rybołówstwa (WPRyb)

52. Rybacy poławiają nie tylko te ryby, które stanowią cel ich połowów lub na których połów posiadają zezwolenie. Do niedawna przypadkowe części połowów były wyrzucane z powrotem do morza. Często były to martwe ryby. Było to najczęściej postrzegane jako nieakceptowalne marnotrawienie ograniczonych zasobów. W 2013 r. przyjęto reformę wspólnej polityki rybołówstwa, która położyła kres tej praktyce poprzez wprowadzenie obowiązku wyładunku. Za pośrednictwem europejskich funduszy rybackich³⁷ państwa członkowskie mają/miały okazję sfinansowania projektów mających na celu przygotowanie do wprowadzenia obowiązku wyładunku i wywarcie pozytywnego wpływu na wskaźnik przeżywalności ryb hodowanych w akwakulturze. Innym elementem reformy WPRyb, który

³⁷ Europejskiego Funduszu Rybackiego na okres 2007-2013 oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego na okres 2014-2020.

potencjalnie wywiera wpływ na generowanie marnotrawienia żywności, jest zniesienie odszkodowań za wycofanie ryb z obrotu (zob. pkt 61).

Odrzuty do morza i obowiązek wyładunku

53. Parlament Europejski i Rada są zdania, że „przypadkowe połowy i odrzuty są znacznym marnotrawstwem zasobów”, i w związku z tym ustanowiły obowiązek wyładunku wszystkich połowów („obowiązek wyładunku”)³⁸. Obowiązek wyładunku wprowadzany jest stopniowo w okresie od 2015 do 2019 r. W ramach tego obowiązku wszystkie połowy muszą zostać przechowane na statku, wyładowane i odliczone od kwot. Gatunki, które mają dużą szansę przeżycia w chwili uwolnienia do morza, w pewnych okolicznościach mogą zostać wyłączone spod tego obowiązku. Zgodnie z rozporządzeniami niewymiarowe ryby nie mogą zostać wprowadzone do obrotu w celu bezpośredniego spożycia przez ludzi.

54. Według Komisji cel polega na zmniejszeniu wskaźników odrzutów z 15-25% do 5%³⁹. Wskaźniki odrzutów zmieniają się w zależności od kategorii połowów, gatunków i roku (np. odrzuty w przypadku połowów blisko dna morza lub na dnie (połowy denne) na Morzu Północnym stanowią średnio 40% połowionych ryb⁴⁰, natomiast odrzuty na Morzu Śródziemnym są oceniane na 18,6% połowów ogółem⁴¹). Komisja planuje ustalić bardziej precyzyjne wartości docelowe w odniesieniu do gatunków lub obszarów geograficznych w wieloletnich planach unijnych, które obecnie są opracowywane.

55. Jest oczywiste, że obowiązek wyładunku potencjalnie może pomóc w ograniczeniu marnotrawienia żywności, jeżeli będzie poprawnie wdrażany, to znaczy jeśli będzie prowadził

³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE (Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 22).

³⁹ Określony w art. 15 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 1380/2013 jako „wyłączenia *de minimis* do 5% całkowitych rocznych połowów wszystkich gatunków”.

⁴⁰ „Discard Atlas of North Sea Fisheries” [Atlas odrzutów w rybołówstwie na Morzu Północnym], IMARES Wageningen UR, Wageningen, sierpień 2014.

⁴¹ „Obowiązek wyładunku wszystkich połowów – konsekwencje dla rejonu Morza Śródziemnego. Szczegółowa analiza.” Parlament Europejski, 2014.

do większej wybiórczości połowów, ograniczając w ten sposób ilość przypadkowych połowów (np. ryb niewymiarowych). Z drugiej strony, jeżeli działalność połowowa nie będzie miała bardziej selektywnego charakteru, wszystkie jadalne złowione ryby, których nie można przeznaczyć do konsumpcji przez człowieka (np. z powodu wymogów dotyczących minimalnej wielkości), będą stanowiły marnotrawstwo żywności zgodnie z definicją stosowaną na potrzeby tego sprawozdania.

56. Aby skuteczniej monitorować wdrażanie obowiązku wyładunku, ważne jest, by dysponować wiarygodnymi danymi dotyczącymi połowów i odrzutów. Niektóre z tych danych nie są jednak jeszcze dostępne na poziomie Komisji, ponieważ:

- elektroniczny dziennik połowowy⁴² dla statków rybackich pewnej wielkości nie został w pełni wdrożony w państwach członkowskich;
- pomimo obowiązku nałożonego z dniem 1 stycznia 2010 r. na wszystkich rybaków polegającego na rejestrowaniu w dzienniku połowowym szacunkowych danych dotyczących wszystkich odrzutów przekraczających 50 kg państwa członkowskie nie mają obowiązku przekazywania Komisji tych danych o odrzutach;
- wymóg rejestrowania dozwolonych odrzutów, a także gatunków poniżej minimalnego rozmiaru ochronnego (wcześniej odrzucanych) jako oddzielnych pozycji w elektronicznym dzienniku połowowym został wprowadzony dopiero w maju 2015 r.

Wobec braku danych trudno jest uzyskać informacje na temat skali marnotrawienia żywności w odniesieniu do ryb.

⁴² Wymagany na mocy art. 15 rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009 z dnia 20 listopada 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 847/96, (WE) nr 2371/2002, (WE) nr 811/2004, (WE) nr 768/2005, (WE) nr 2115/2005, (WE) nr 2166/2005, (WE) nr 388/2006, (WE) nr 509/2007, (WE) nr 676/2007, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 1300/2008, (WE) nr 1342/2008 i uchylającego rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1627/94 oraz (WE) nr 1966/2006 (Dz.U. L 343 z 22.12.2009, s. 1).

Fundusze rybackie

57. Za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rybackiego i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) państwa członkowskie miały/mają okazję sfinansowania projektów, których celem jest ułatwienie wdrażania obowiązku wyładunku, takich jak inwestycje w selektywne narzędzia połowowe, sprzęt na wypadek postępowania z niezamierzonymi połowami na pokładzie, badania dotyczące wskaźnika przeżywalności ryb, inwestycje dotyczące przetwórstwa odrzutów na lądzie itd. Cztery z pięciu skontrolowanych państw członkowskich wykorzystywały Europejski Fundusz Rybacki w szczególności do sfinansowania projektów badawczych w celu opracowania i przetestowania bardziej selektywnych narzędzi połowowych (zob. **ramka 6**), lecz liczba tego typu projektów w dwóch z tych państw członkowskich była bardzo mała. Projekty ułatwiające wdrażanie obowiązku wyładunku mogą być również finansowane za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR), ale ponieważ programy operacyjne zostały zatwierdzone do grudnia 2015, w czasie przeprowadzania kontroli nie zostały wybrane jeszcze żadne projekty do finansowania.

58. Za pośrednictwem EFMR państwa członkowskie mogą też finansować projekty mające pozytywny wpływ na wskaźnik przeżywalności ryb hodowanych w akwakulturze. W jednym ze skontrolowanych państw członkowskich z Europejskiego Funduszu Rybackiego finansowano projekty mające na celu zwalczanie chorób ryb, podnosząc w ten sposób wskaźnik przeżywalności ryb w gospodarstwach rybackich objętych projektami⁴³.

59. Zarówno Europejski Fundusz Rybacki, jak i Europejski Fundusz Morski i Rybacki mogą potencjalnie przyczynić się do ograniczenia marnotrawienia żywności, nawet jeśli nie zostało to wyraźnie określone w stosownych rozporządzeniach. Potencjał ten nie został jednak jeszcze w pełni wykorzystany w skontrolowanych państwach członkowskich.

⁴³ Od stycznia 2007 r. do listopada 2015 r. władze fińskie zatwierdziły 14 projektów mających na celu zwalczanie chorób ryb (3 projekty badawcze i 11 projektów pilotażowych).

Ramka 6 – Dobry przykład projektu finansowanego z Europejskiego Funduszu Rybackiego w Niderlandach, który przyczynił się do przygotowania sektora rybackiego do wdrożenia obowiązku wyładunku

Projekt dotyczył: 1) utworzenia bardziej selektywnej sieci do połowu płastug, 2) opracowania automatycznego systemu rozdziału odrzutów na pokładzie i 3) wprowadzenia usprawnień linii przetwórstwa ryb na statku, w celu zwiększenia szans przeżywalności ryb (aby dzięki temu uzyskać wyłączenie z obowiązku wyładunku).

Wykazano, że w wyniku projektu, dzięki nowej sieci do połowu, ograniczono poziom odrzutów (10-15% szacowanych odrzutów po realizacji projektu w stosunku do 22% odrzutów przed nią). Połowy są jednak także mniejsze, ponieważ część ryb objętych połowem ucieka z sieci. Automatyczny system rozdziału odrzutów ma na celu zminimalizowanie dodatkowych nakładów pracy na pokładzie spowodowanych obowiązkiem wyładunku wszystkich połowów. Dzięki wykorzystaniu zbiorników z wodą na początku łańcucha przetwórczego schwytane ryby pozostają żywe aż do czasu sortowania, a dzięki temu mogą mieć większe szanse na przeżycie po odrzuceniu do morza. Trwają badania mające na celu pomiar wskaźników przeżywalności.



Bardziej selektywna sieć do połowów kamery

© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014



System wykrywania i sortowania wykorzystujący

© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014

Wycofywanie ryb z rynku

60. W okresie 2007-2013 UE wypłacała państwom członkowskim odszkodowania za wycofywanie ryb z rynku, gdy ceny ryb były zbyt niskie. W latach 2007-2014 państwom członkowskim wypłacono 25,4 mln euro rekompensat za ryby wycofane z rynku (średnio 3,2 mln euro rocznie), co odpowiada 51 386 tonom ryb (średnio 6 423 tony ryb rocznie). Brak jest dostępnych informacji na temat ilości ryb, które zostały zniszczone lub wykorzystane do innych celów, takich jak produkcja mączki rybnej. Według Komisji w odniesieniu do

ostatecznego przeznaczenia tych ryb uzyskano jedynie pewność co do tego, że nie zostały one przeznaczone do spożycia przez człowieka.

61. W komunikacie na temat reformy WPRyb Komisja Europejska stwierdza, że „wydawanie publicznych pieniędzy na niszczenie ryb nie jest już uzasadnione”. Zostało to również potwierdzone w trakcie konsultacji publicznych przeprowadzonych przez Komisję w 2009 r.⁴⁴. Ponadto system ten nie odzwierciedla już „zmieniającej się równowagi podaży i popytu”. Nowe rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury, które weszło w życie w 2014 r.⁴⁵, nie przyznaje już żadnej rekompensaty finansowej za wycofywanie ryb z rynku i niszczenie ich. Organizacje producentów mogą nadal podjąć decyzję o wycofaniu ryb z rynku⁴⁶, lecz na własny koszt. Znosząc odszkodowanie za wycofywanie ryb z rynku, Unia Europejska dała jasny sygnał sektorowi rybołówstwa w krajach UE, by wyeliminować marnotrawienie zasobów i lepiej dostosować działalność połowową do zapotrzebowania.

Polityka bezpieczeństwa żywności

62. Polityka bezpieczeństwa żywności Komisji Europejskiej ma na celu zapewnienie, by produkty spożywcze były bezpieczne do spożycia. W tym celu Komisja podejmuje działania ustawodawcze i monitoruje, czy państwa członkowskie dopilnowują, by sprzedawcy, wytwórcy i producenci żywności stosowali się do przepisów. Przepisy dotyczące bezpieczeństwa żywności i higieny mają przede wszystkim zagwarantować, że środki spożywcze są bezpieczne do spożycia. Jednak wcielając te przepisy w życie, należy zadbać o to, by nie ryzykować generowania marnotrawienia żywności, przekraczając zasadnicze wymogi bezpieczeństwa żywności. W wyniku kontroli wskazano obszary, w których

⁴⁴ COM(2011) 417 final, SEC(2011) 884 final i SEC(2010) 428 final.

⁴⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1379/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1184/2006 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 104/2000 (Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 1).

⁴⁶ Przykładowo w 2014 r. niderlandzkie organizacje producentów na własny koszt wycofały z rynku 875 ton gładzicy (około 2% wyładunków sprzedanych na aukcji) w wyniku tego, że nie osiągnięto ceny progowej. W 2015 r. było to tylko 5 ton, ze względu na lepszą cenę.

konieczne jest wprowadzanie dalszych ulepszeń przez Komisję i państwa członkowskie w zakresie zapobiegania marnotrawieniu żywności, związanych z wymianą dobrych praktyk higieny, wymogami dotyczącymi identyfikowalności i oznaczaniem terminu ważności produktów spożywczych.

Wytyczne dobrej praktyki higieny

63. „Wytyczne dobrej praktyki higieny” to praktyczne wytyczne opracowane przez konkretne sektory w państwach członkowskich (np. sektor sprzedawców, sektor młynarstwa, sektor wody butelkowanej) dotyczące sposobu przestrzegania ogólnych przepisów w zakresie higieny żywności i wynikających z nich wymogów. Wytyczne zawierają porady i wskazówki dla przedsiębiorstw na temat sposobu przestrzegania obowiązujących rozporządzeń dotyczących higieny, przykładowo: w jaki sposób w przedsiębiorstwach przeprowadzać ocenę ryzyka w zakresie bezpieczeństwa żywności, w jaki sposób stosować środki ostrożności w celu zaradzenia tym zagrożeniom lub w jaki sposób regulować temperaturę, zwalczać szkodniki itd. Wytyczne takie pozwalają na dostosowanie wymogów bezpieczeństwa do konkretnych sytuacji, a także na potencjalne ograniczenie marnotrawienia żywności, ponieważ ustanowione wymagania są rygorystyczne jedynie na tyle, na ile jest to faktycznie potrzebne w celu osiągnięcia wymaganego poziomu bezpieczeństwa.

64. Komisja Europejska prowadzi rejestr krajowych wytycznych dobrej praktyki higieny w celu umożliwiania wymiany dobrych praktyk pomiędzy państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami sektora spożywczego. Jednakże w odniesieniu do niektórych państw członkowskich rejestr zawiera nieaktualne informacje i wytyczne, które nie mają już zastosowania. Inne państwa członkowskie nie obligują prywatnych przedsiębiorstw, które opracowały te wytyczne, do upublicznienia ich. Mimo istnienia rejestru niektóre skontrolowane państwa członkowskie wyraziły obawę co do tego, że na poziomie UE nie ma wystarczającej wymiany wiedzy w tym obszarze.

Wycofanie z obrotu i z użytku

65. W przypadku wycofania produktów z obrotu lub z użycia ze względu na bezpieczeństwo żywności kluczowa jest identyfikowalność. Im bardziej precyzyjny jest system identyfikowalności, tym mniejsze ryzyko marnotrawienia żywności, ponieważ produkty,

które mają zostać wycofane z obrotu lub użytku, mogą być dokładniej zidentyfikowane. Ogólne prawo żywnościowe⁴⁷ wymaga od przedsiębiorców posiadania systemu identyfikowalności, dzięki któremu będą oni mogli prześledzić drogę produktu za pomocą podejścia „krok do przodu i krok do tyłu”⁴⁸. Dyrektywa 2011/91/UE⁴⁹ określa, że środki spożywcze powinny być oznaczone za pomocą oznaczeń lub oznakowań identyfikacyjnych partii towaru, do której należą, nie wymaga jednak żadnych informacji co do wielkości partii towaru. Sposób wcielenia w życie takiej identyfikowalności partii towaru różni się w zależności od przedsiębiorstwa.

66. Cztery z pięciu państw członkowskich skontrolowanych w trakcie wizyty⁵⁰ nie ustanowiły żadnych dodatkowych wymagań ani wytycznych dotyczących wielkości partii towaru, a władze jedynie dwóch ze skontrolowanych państw członkowskich⁵¹ zadeklarowały, że zachęcają producentów i przetwórców do przyjmowania małych partii towaru (zob. **ramka 7**). Z informacji uzyskanych w skontrolowanych państwach członkowskich wynika, że niekiedy trudno jest oszacować ilości wycofanych produktów, a dane wymagane do wskazania produktów, które mają zostać wycofane, są za mało precyzyjne. Kod służący do identyfikacji ilości produktów, które mają zostać wycofane, nie jest jednorodny; może to być numer partii lub data przydatności do spożycia, a odpowiadające im ilości na partię mogą być bardzo różne, nawet w odniesieniu do tych samych produktów.

⁴⁷ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. L 31 z 1.2.2002, s. 1).

⁴⁸ Oznacza to, że muszą oni być w stanie zidentyfikować przedsiębiorstwa, do których dostarczono ich produkty, i prześledzić całą drogę, jaką pokonały wkłady do łańcucha żywnościowego, aż do etapu bezpośredniego dostawcy.

⁴⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/91/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oznaczeń lub oznakowań identyfikacyjnych partii towaru, do której należy dany środek spożywczy. Tekst mający znaczenie dla EOG (Dz.U. L 334 z 16.12.2011, s. 1).

⁵⁰ Włochy, Niemcy, Portugalia i Rumunia.

⁵¹ Portugalia i Finlandia.

Ramka 7 – Przykład dobrej praktyki dotyczącej identyfikowalności w Finlandii

Organy fińskie opracowały przewodnik informacyjny dotyczący żywności, ustalając, że maksymalna wielkość jednej partii powinna odpowiadać wielkości jednodniowej produkcji. Produkty żywnościowe wyprodukowane tego samego dnia i zawierające te same składniki mogą w związku z tym stanowić partię.

Według organów fińskich zapobieganie marnotrawieniu żywności w przypadku produktów wycofanych przeanalizowano dla każdego przypadku oddzielnie. Jednym z przykładów jest decyzja rządowa z 2014 r., która miała doprowadzić do ograniczenia marnotrawienia żywności spowodowanego wyjątkowym zakazem importu w Rosji i która zezwoliła na sprzedaż żywności z etykietami jedynie w języku rosyjskim pod pewnymi warunkami i tylko w wypadku, gdy informacja na temat składu produktu będzie dostępna w pobliżu produktu w formie pisemnej w języku fińskim.

Daty na etykietach

67. Niejednoznaczne oznaczanie dat na etykietach środków spożywczych jest głównym czynnikiem powodującym dezorientację dotyczącą bezpieczeństwa żywności wśród konsumentów. Etykiety z datami powinny być wystarczająco jasne dla konsumentów, tak aby uniknąć spożycia niebezpiecznej żywności i wyrzucania żywności bezpiecznej do spożycia. Według przepisów UE⁵² na etykiecie musi znaleźć się data poprzedzona sformułowaniem „Najlepiej spożyć przed...” albo „Należy spożyć do...”. Data poprzedzona sformułowaniem „Najlepiej spożyć przed...” (bądź „data minimalnej trwałości środka spożywczego”) oznacza datę, do której środek spożywczy zachowuje swoje charakterystyczne właściwości, o ile jest odpowiednio przechowywany, natomiast data „Należy spożyć do...” wskazuje ostatni dzień, w którym produkt uważany jest za bezpieczny do spożycia.

68. Mimo inicjatyw podejmowanych przez odpowiednie organy w celu rozpowszechniania informacji na ten temat w skontrolowanych państwach członkowskich, producenci, przetwórcy lub sprzedawcy stosują oba rodzaje dat w inny sposób. Identyczne (lub bardzo podobne) produkty mogą być oznaczone datami „Najlepiej spożyć do...” lub „Najlepiej

⁵² Rozporządzenie (UE) nr 1169/2011.

spożyć przed...”, które mogą być mylone i co może prowadzić do wyrzucania żywności całkowicie zdatnej do spożycia, co ilustrują przykłady zgromadzone podczas kontroli (zob. **ramka 8**). Ponadto, jak wskazują wyniki badania nr 425 Flash Eurobarometru, konsumenci nie są całkowicie świadomi różnic pomiędzy datą „Najlepiej spożyć przed...” a datą „Należy spożyć do...”. Tylko 47% uczestników badania poprawnie wskazało definicję daty „Najlepiej spożyć przed...”, a tylko 40% – daty „Należy spożyć do...”, przy czym między państwami członkowskimi występowały znaczne różnice w tym zakresie⁵³.

Ramka 8 – Praktyki oznaczania terminu ważności – przykłady

Badanie zatytułowane „Oznaczanie terminu ważności w krajach nordyckich”⁵⁴ koncentrowało się na tym, jak przedsiębiorstwa określają okres przydatności do spożycia swoich produktów. W przypadku wszystkich produktów objętych badaniem wystąpiły istotne różnice w okresie przydatności do spożycia pomiędzy podobnymi produktami. W przypadku niektórych produktów najdłuższy możliwy okres przydatności do spożycia określony w dniach przez jednego sprzedawcę był dwa razy dłuższy niż okres przydatności do spożycia określony przez innego sprzedawcę.

W trakcie kontroli Trybunał wykrył kilka przykładów produktów, które były bardzo podobne, lecz w przypadku których wykorzystano różne rodzaje dat:

- szynka parmeńska (Włochy) – jeden z produktów posiadał datę „Należy spożyć do...” (*da consumare entro*), podczas gdy inny produkt opatrzone datą „Najlepiej spożyć do...” (*da consumarsi preferibilmente entro*);

- ser (Rumunia) – jeden z produktów posiadał datę „Należy spożyć do...” (*expira la*), podczas gdy inny produkt opatrzone datą „Najlepiej spożyć do...” (*a se consuma, de preferinta, inainte de*).

Różne daty mogą wywoływać dezorientację wśród konsumentów, prowadząc do wyrzucania żywności całkowicie bezpiecznej do spożycia.

⁵³ Flash Eurobarometer 425, Food waste and date marking [Marnotrawienie żywności i oznaczanie daty ważności]. Wrzesień 2015.

⁵⁴ Møller, H., Lødrup, N., et al., „Date labelling in the Nordic countries: Practice of legislation” [Oznaczanie terminu ważności w krajach nordyckich – praktyka legislacyjna], Nordycka Rada Ministrów, 2014.

69. Zgodnie z przepisami unijnymi produkty, które wymagają umieszczenia na nich daty „Najlepiej spożyć przed...”, mogą być jeszcze sprzedawane po tej dacie. Mimo to dotychczas w niektórych państwach członkowskich nielegalne jest sprzedawanie produktów, w przypadku których data „Najlepiej spożyć przed...” minęła (np. Rumunia, Słowacja) (zob. także **ramka 9**).

Ramka 9 – Przykłady niepoprawnego stosowania przepisów dotyczących oznaczania daty ważności (Rumunia)

W rumuńskim prawodawstwie krajowym (decyzja rządu nr 984/2005) brak jest rozróżnienia między datą „Najlepiej spożyć przed...” i datą „Należy spożyć do...”. W przepisach jest mowa o „upływie daty ważności produktu”. Ta sama decyzja zakazuje sprzedaży, wprowadzania na rynek lub przekazywania w darach produktów żywnościowych, których „data ważności” minęła.

W rozporządzeniu rządowym nr 21/1992 dotyczącym ochrony konsumentów (zaktualizowanym w 2008 r.) wykorzystano poprawne określenia dat ważności. Jest w nim jednak także mowa o tym, że sprzedawane mogą być tylko produkty, których data „Należy spożyć do...” / „Data minimalnej trwałości” jeszcze nie minęła. Znaczenie różnych dat i możliwość dalszego sprzedawania i spożywania produktu po dacie „Najlepiej spożyć przed...” nie zostały więc w Rumunii objaśnione.

Doprecyzowanie i dostosowanie polityk i przepisów w celu ułatwienia przekazywania darów żywnościowych

70. Przekazywanie darów żywnościowych jest drugą najpopularniejszą opcją postępowania w przypadku ryzyka marnotrawienia żywności (zob. pkt 5 i 6). W UE istnieje rozwinięta kultura przekazywania darów żywnościowych, a Komisja uznała także wagę wspierania tego zjawiska, stanowi ono bowiem sposób na ograniczenie marnotrawienia żywności⁵⁵. Na poziomie różnych obszarów polityki UE istnieje wciąż szereg barier utrudniających przekazywanie darów żywnościowych, takich jak brak jasności w obowiązujących przepisach prawnych, brak przepisów prawnych lub przepisy prawne, które w praktyce nie są stosowane. Pokonanie tych barier przyczyniłoby się do dostosowania polityk UE, które ułatwiłyby przekazywanie darów żywnościowych.

⁵⁵ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/index_en.htm

Brak jasności w obowiązujących przepisach prawnych

Hierarchia postępowania z odpadami w przypadku marnotrawienia żywności

71. Zarówno art. 4 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów⁵⁶, jak i wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej szereg dyrektyw w sprawie odpadów określają hierarchię postępowania z odpadami, jaka ma być stosowana w Unii Europejskiej (zob. pkt 5), lecz nie precyzują, w jaki sposób należy zastosować tę kolejność priorytetów w przypadku żywności i nie obejmują definicji terminu „marnotrawienie żywności”. W konsekwencji dokumenty unijne nie precyzują, czy żywność przekazana w darze powinna zostać zaliczona jako żywność zmarnotrawiona, czy też przeciwnie, przekazywanie jej należy uznać za sposób zapobiegania marnotrawieniu żywności⁵⁷. To z kolei ma znaczenie dla monitorowania marnotrawienia żywności⁵⁸ i dla podejmowania działań w celu ograniczenia marnotrawienia żywności.

Polityka bezpieczeństwa żywności

72. Obowiązujące od 2002 r. przepisy w zakresie higieny żywności nie określają jasno zobowiązań banków żywności ani innych organizacji charytatywnych w przypadku postępowania z darami żywnościowymi. W szczególności przepisy UE⁵⁹ nie precyzują, czy banki żywności i organizacje charytatywne mają być uważane za „podmioty działające na rynku spożywczym”⁶⁰, a w związku z tym czy mają przestrzegać przepisów dotyczących żywności. Państwa członkowskie przyjęły zatem różne interpretacje w przypadku banków żywności i organizacji charytatywnych mających do czynienia z darami żywnościowymi

⁵⁶ Dyrektywa 2008/98/WE.

⁵⁷ Analogicznie, wobec braku jasnej definicji, niektóre państwa członkowskie mogą uważać przeznaczanie żywności na paszę za jej marnotrawienie, inne zaś – za przeciwieństwo jej marnotrawienia.

⁵⁸ Zgodnie z definicją marnotrawienia żywności przyjętą na potrzeby tego sprawozdania jasne jest, że Trybunał uznaje przekazywanie darów żywnościowych za sposób zapobiegania jej marnotrawieniu.

⁵⁹ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002.

⁶⁰ Art. 3 rozporządzenia (WE) nr 178/2002: „podmiot działający na rynku spożywczym” oznacza osoby fizyczne lub prawne odpowiedzialne za spełnienie wymogów prawa żywnościowego w przedsiębiorstwie spożywczym pozostającym pod ich kontrolą.

(zob. **ramka 10**). Od 2013 r. niektóre państwa członkowskie samodzielnie opracowały własne wytyczne dotyczące banków żywności i organizacji charytatywnych zajmujących się żywnością, wyjaśniając kwestię odpowiedzialności w przypadku darów żywnościowych i wyjaśniając, jak interpretować zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa żywności, takie jak daty ważności, identyfikowalność, etykietowanie i zamrażanie środków spożywczych. Komisja zgromadziła wytyczne krajowe i sektorowe na temat redystrybucji żywności, udostępniane przez różne podmioty, na swojej stronie internetowej w celu wspierania wymiany dobrych praktyk przez państwa członkowskie. Mimo że od 2012 r. Komisja wielokrotnie wnioskowała o wyjaśnienie tego zagadnienia w unijnych wytycznych na temat przekazywania żywności, w czerwcu 2016 r., w czasie przeprowadzania kontroli, wyjaśniła ona, że wciąż prowadzi prace nad pierwszą wersją tych wytycznych⁶¹. W związku z tym Komisja nadal ma możliwości, aby doprecyzować istniejące przepisy prawne w tym zakresie.

Ramka 10 – Przykłady różnych interpretacji przyjętych w państwach członkowskich w odniesieniu do roli i zakresu odpowiedzialności banków żywności i organizacji charytatywnych w odniesieniu do przepisów w zakresie higieny żywności

W Rumunii organizacje charytatywne lub pozarządowe nie są uważane za podmioty działające na rynku spożywczym. Powoduje to niejasną sytuację dotyczącą ich odpowiedzialności w przypadku postępowania z darami żywnościowymi. W Portugalii organizacje charytatywne są uznawane za podmioty działające na rynku spożywczym, lecz ponieważ nie są głównymi podmiotami, których dotyczą rozporządzenia w zakresie higieny, przepisy i zasady wynikające z tych rozporządzeń są do nich stosowane z pewną elastycznością. We Włoszech uznane organizacje charytatywne, które bezpłatnie dystrybuują żywność wśród osób najbardziej potrzebujących, są traktowane w taki sam sposób, jak inne podmioty działające na rynku spożywczym z punktu widzenia odpowiedzialności za właściwe przechowywanie, transportowanie i wykorzystanie środków spożywczych.

⁶¹ Parlament Europejski także zwrócił się do Komisji o przedstawienie wytycznych dotyczących darów żywnościowych (Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności PE, projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (COM(2015) 595 final – C8-0382/2015 – 2015/0275(COD)).

Podatek od wartości dodanej

73. Wiele podmiotów uważa zachęty podatkowe za najsilniejsze narzędzie zachęcające do przekazywania darów żywnościowych. Debaty na szczeblu unijnym na temat zachęt podatkowych dotyczyły głównie tego, w jaki sposób należy stosować podatek VAT w przypadku darów żywnościowych. Było to przedmiotem wielu posiedzeń zorganizowanych przez Komisję. Unijne prawodawstwo dotyczące VAT nie stanowi samo w sobie bariery dla przekazywania tych rodzajów darów żywnościowych, lecz interpretacja tego prawodawstwa przez niektóre państwa członkowskie może wciąż stanowić barierę w przekazywaniu darów (zob. **ramka 11**).

Ramka 11 – Stosowanie VAT w odniesieniu do przekazanych darów żywnościowych⁶²

W następstwie wniosków państw członkowskich w 2012 i 2013 r. zarówno europejski Komitet ds. VAT, jak i Komisja kilkakrotnie podejmowały próby doprecyzowania, w jaki sposób należy stosować VAT w odniesieniu do przekazywanych artykułów spożywczych, zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie VAT. W wyjaśnieniach tych stwierdzają, że od przekazywanej żywności należy odprowadzić VAT, lecz państwa członkowskie mogą uznać, że wartość, na podstawie której VAT jest obliczany, może być niska lub bliska zera, jeżeli produkt jest przekazywany na krótko przed datą określającą, do kiedy najlepiej go spożyć, lub jeśli produkty nie nadają się do sprzedaży. W związku z tym w przypadku gdy VAT, jaki należy zapłacić od przekazanych jako dary artykułów spożywczych, jest niski lub bliski zera, artykuły te do celów VAT są traktowane tak samo jak artykuły wyrzucone.

Określenie „nienadający się do sprzedaży” może być jednak interpretowane na różne sposoby i w związku z tym może powodować niepewność wśród potencjalnych dawców darów, zwłaszcza w tych państwach członkowskich, w których interpretację pozostawiono potencjalnym darczyńcom. Organizacje zrzeszające zakłady producentów wyraziły zaniepokojenie co do tego, że taka niepewność może zniechęcać darczyńców z uwagi na obawy przed naruszeniem przepisów. W praktyce państwa członkowskie różnie podchodzą do kwestii naliczania podatku VAT od darów żywnościowych. W Portugalii VAT od przekazywanych darów żywnościowych wynosi zero, jeżeli

⁶² Unijny system VAT opisano w dyrektywie Rady 2006/112/WE, przy czym artykuł 16 dyrektywy odnosi się do przekazywania darów żywnościowych. Zgodnie z unijnymi przepisami finansowymi VAT od przekazanych w darach środków spożywczych odprowadzany jest w szeregu sytuacji, określanych przez państwa członkowskie. Wartość, na podstawie której obliczana jest wysokość VAT, może być dość niska lub nawet bliska zera.

żywność jest przekazywana pewnym podmiotom. We Włoszech tylko niektóre artykuły spożywcze objęte są zerową stawką VAT. W Niderlandach i Finlandii darczyńcy mogą sami zdecydować, od kiedy dany produkt spożywczy nie nadaje się już do sprzedaży i w związku z tym jest objęty zerową stawką VAT. W Rumunii w czasie przeprowadzania kontroli nadal trwały prace nad odpowiednimi dokumentami doprecyzowującymi tę kwestię.

Niewykorzystane możliwości wspierania przekazywania darów żywnościowych ze względu na brak przepisów prawnych

Wspólna polityka rybołówstwa

74. Według Komisji podczas negocjacji dotyczących reformy WPRyb omawiano z ustawodawcą możliwość włączenia przekazywania żywności w darach do zreformowanej WPRyb, lecz ostatecznie ją odrzucono. W związku z tym wciąż nie ma mechanizmu, który zachęcałby do przekazywania ryb wycofanych z obrotu. Nie ma też mechanizmu zachęcającego do przekazywania ryb, które nie mogą zostać wprowadzone do obrotu (tj. ryb niewymiarowych).

Wspólna polityka rolna

75. Jak wyjaśniono w pkt 35, przez wiele lat UE posiadała znaczne zapasy masła, odtłuszczonego mleka w proszku, zbóż itd. W ramach WPR ustanowiono specjalny program (program dystrybucji żywności wśród osób najbardziej potrzebujących we Wspólnocie), który służył przekazywaniu części tych zapasów interwencyjnych za pośrednictwem organizacji charytatywnych osobom potrzebującym.

76. Od lat dziewięćdziesiątych do chwili obecnej wykorzystanie mechanizmu interwencji publicznej stale malało, podobnie zresztą jak stan zapasów. W 2014 r. program dystrybucji żywności wśród osób najbardziej potrzebujących we Wspólnocie zastąpiono innym programem, realizowanym poza WPR, nazwanym Europejskim Funduszem Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD). Oba mające zastosowanie rozporządzenia⁶³ przewidują co prawda możliwość wykorzystywania produktów z zapasów interwencyjnych za

⁶³ Odpowiednio rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 i rozporządzenie (UE) nr 223/2014.

pośrednictwem FEAD, lecz brakuje niezbędnych aktów wykonawczych Komisji ustanawiających stosowne procedury.

Możliwości ułatwiania przekazywania darów żywnościowych nie zostały wystarczająco wykorzystane

Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym

77. FEAD istnieje od 2014 r. Inaczej niż w przypadku programu dystrybucji żywności wśród osób najbardziej potrzebujących we Wspólnocie, głównym celem FEAD⁶⁴ nie jest udostępnianie produktów z zapasów interwencyjnych najbardziej potrzebującym, lecz zapewnienie im materialnego i niematerialnego wsparcia.

78. Rozporządzenie ustanawiające FEAD⁶⁵ określa inne sposoby wspierania przekazywania żywności, lecz Komisja nie propagowała aktywnie tego aspektu FEAD w państwach członkowskich i tylko kilka z nich rzeczywiście z niego skorzystało:

- Art. 23 ust. 4 przewiduje możliwość bezpłatnego udostępniania osobom najbardziej potrzebującym, za pośrednictwem FEAD, żywności pochodzącej z zapasów interwencyjnych. W praktyce tylko jedno z 28 państw członkowskich (Finlandia) uwzględniło tę możliwość w swoim programie operacyjnym dotyczącym FEAD.
- Art. 26 ust. 2 lit. d) przewiduje możliwość finansowania kosztów gromadzenia, transportu, magazynowania i dystrybucji darów żywnościowych. Według Komisji tylko cztery państwa członkowskie uwzględniły tę możliwość w swoich programach operacyjnych (Estonia, Włochy, Luksemburg i Słowacja) jako działanie w programie, nie przeznaczając jednak na nie konkretnego budżetu.

⁶⁴ Cele FEAD, zgodnie z art. 3, to wspieranie spójności społecznej, podwyższenie poziomu włączenia społecznego i w konsekwencji przybliżenie realizacji celu, jakim jest likwidacja ubóstwa, zgodnie ze strategią „Europa 2020”. FEAD przyczynia się do realizacji szczegółowego celu, jakim jest złagodzenie najcięższych form ubóstwa, poprzez udzielanie niefinansowego wsparcia osobom najbardziej potrzebującym.

⁶⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (Dz.U. L 72 z 12.3.2014, s. 1).

Wspólna polityka rolna

79. Gdy producenci wycofują z rynku owoce i warzywa, mogą uzyskać finansowanie unijne w celu ich zniszczenia (zob. pkt 44). Gdy przekazują produkty pewnym podmiotom, otrzymują wyższe odszkodowanie niż w przypadku, gdy je niszczą. Pomimo tego wyższego odszkodowania dane uzyskane w trakcie kontroli wskazują na to, że w latach 2007-2015 mniej niż 40% owoców i warzyw wycofanych z rynku zostało faktycznie przekazane jako dary żywnościowe. Istnieją duże różnice pomiędzy danymi pochodzącymi z różnych państw członkowskich i z różnych lat. Kontrola wykazała, że w jednym ze skontrolowanych państw członkowskich występują poważne problemy dotyczące wiarygodności danych (zob. **ramka 12**).

Ramka 12 – Niespójności w danych dotyczących produktów wycofanych z obrotu, zielonych zbiorów i niezbiierania plonów (Włochy)

Państwa członkowskie są zobowiązane do przedkładania Komisji Europejskiej dorocznych sprawozdań dotyczących ilości, wartości i przeznaczenia owoców i warzyw, które zostały wycofane z rynku. Według danych uzyskanych od włoskich organów z regionu Lacjum za rok 2011 r. łączna ilość produktów przekazanych do bezpłatnej dystrybucji wyniosła 139 kt, co stanowi prawie trzykrotność wszystkich produktów wycofanych z rynku (50 kt). Wartość ta nie może być jednorazowo popełnionym błędem, ponieważ stwierdzono dziewięć różnych kategorii produktów, w których ilość produktów bezpłatnie dystrybuowanych przekraczała łączną ilość produktów wycofanych z rynku.

Ponadto kontrolerzy poprosili o trzy przykłady sytuacji, w których organizacja producentów przekazała w darze produkty żywnościowe do bezpłatnej dystrybucji. Z otrzymanej dokumentacji wynikało, że w 2014 r. pewna organizacja producentów przekazała 24 tony arbuźów organizacji charytatywnej. Dokumentacja poświadczająca wskazywała także na to, że organizacja ta po raz siódmy w 2014 r. przekazała wycofane z rynku produkty do bezpłatnej dystrybucji. Według sprawozdania rocznego za 2014 r. przesłanego do Komisji ta konkretna organizacja w ciągu tego roku nie wycofała jednak z rynku żadnych produktów.

Władze przyznały, że w danych pojawiły się błędy, i nie były w stanie tego wyjaśnić.

80. Jedną z trudności zgłoszonych przez organy państw członkowskich w odniesieniu do bezpłatnej dystrybucji owoców i warzyw wycofanych z rynku wśród pewnych placówek publicznych⁶⁶ polega na tym, że zgodnie z przepisami unijnymi niedozwolone jest, by produkty przekazane w ramach bezpłatnej dystrybucji zastąpiły ilości produktów zwykle kupowane przez te instytucje. Przepis ten powstał w celu uniknięcia ingerencji na rynku, jednak w praktyce, ze względu na trudności w sprawdzaniu, czy jest on przestrzegany, niektóre organy są w ogóle zniechęcane do przekazywania produktów tego rodzaju placówkom.

WNIOSKI I ZALECENIA

81. Marnotrawienie żywności jest problemem na skalę światową, który w ostatnich latach zyskał znaczenie polityczne i społeczne. Prawdopodobnie będzie on odgrywał coraz większą rolę, zwłaszcza w kontekście potrzeby wyżywienia rosnącej populacji światowej. Żywność jest cennym towarem, a jej produkcja może pochłaniać bardzo wiele zasobów. Obecnie szacuje się, że w skali świata około jednej trzeciej żywności produkowanej do spożycia przez ludzi jest marnotrawione lub wyrzucane, co pociąga za sobą koszty gospodarcze i środowiskowe.

82. W tym kontekście Trybunał zbadał, jaką rolę w zwalczaniu marnotrawienia żywności może odegrać UE. Chociaż Trybunał uznaje znaczenie mechanizmów rynkowych w walce z marnotrawieniem żywności, w ramach kontroli zbadano podjęte dotychczas działania i przeanalizowano, w jaki sposób różne instrumenty polityki UE przyczyniają się do ograniczenia marnotrawienia żywności. Podczas kontroli skoncentrowano się na zapobieganiu marnotrawieniu i na przekazywaniu darów żywnościowych, które to działania są preferowane w walce z tym problemem.

83. Celem kontroli było uzyskanie odpowiedzi na pytanie „Czy UE przyczynia się do efektywnego gospodarowania zasobami w łańcuchu dostaw żywności poprzez skuteczne zwalczanie jej marnotrawienia?”. Kontrolerzy stwierdzili, że obecnie tak nie jest,

⁶⁶ Zakłady karne, szkoły, placówki, o których mowa w art. 22, obozy wypoczynkowe dla dzieci, szpitale i domy spokojnej starości wyznaczone przez państwa członkowskie.

W sprawozdaniu przedstawiono jednak sposoby skuteczniejszego stosowania realizowanych inicjatyw i polityk w odpowiedzi na problem marnotrawienia żywności. Wiele spośród potencjalnych usprawnień nie wymaga podjęcia nowych inicjatyw ani większego finansowania ze środków publicznych, lecz lepszego dostosowania istniejących polityk, poprawy koordynacji działań w ramach Komisji i pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi oraz jasnego wskazania ograniczenia marnotrawienia żywności jako jednego z celów istniejących polityk.

84. Zarówno Parlament Europejski, jak Rada i Komisja oraz państwa członkowskie wyrazili chęć zwalczania problemu marnotrawienia żywności. Dotychczas podjęte działania w celu realizacji tego celu były fragmentaryczne i nieregularne, a poza tym nie ma uzgodnionej ogólnounijnej strategii oraz brak jest koordynacji na poziomie Komisji. Mimo rosnącego znaczenia politycznego kwestii marnotrawienia żywności ambicje Komisji na przestrzeni czasu zmniejszyły się (pkt 26-32), i to wbrew temu, że walka z marnotrawieniem żywności to obszar, w którym wydawałoby się, że panuje zgoda co do możliwości odgrywania wiodącej roli przez Komisję. Dalsze postępy w tym zakresie są utrudnione z uwagi na brak wspólnej definicji marnotrawienia żywności i brak uzgodnionego poziomu podstawowego służącego za punkt odniesienia w działaniach zmierzających do ograniczenia marnotrawienia żywności. W związku z tym Trybunał sformułował następujące zalecenia.

Zalecenie 1

Należy zintensyfikować działania UE w zakresie zwalczania marnotrawienia żywności i usprawnić ich koordynację. Aby tego dokonać, UE mogłaby bardziej zaangażować się na odpowiednich forach na poziomie globalnym. Wymaga to skoordynowanych działań ze strony organów UE i państw członkowskich w celu jak najszybszego uzgodnienia wspólnej strategii.

Na poziomie technicznym Komisja powinna teraz opracować plan działania na nadchodzące lata, obejmujący różne obszary polityki. Powinny znaleźć się w nim uzgodnione opisy tego, co stanowi marnotrawienie żywności na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego, oraz metodyka pomiaru oddziaływania jej strategii.

85. Trybunał przeanalizował szereg obszarów polityki unijnej, które mogą wpływać na zachowanie różnych podmiotów łańcucha dostaw żywności w odniesieniu do marnotrawienia żywności (rolnictwo, rybołówstwo, bezpieczeństwo żywności, środowisko, sprawy społeczne i podatki). Działania powinny być ukierunkowane na wszystkie etapy łańcucha dostaw żywności, a wszyscy zaangażowani powinni odnieść potencjalne korzyści. Należy też podkreślić, że trzeba położyć nacisk na zapobieganie, ponieważ korzyści wynikające z niedopuszczenia do marnotrawstwa znacznie przewyższają korzyści, jakie można odnieść na późniejszych etapach.

86. Istnieją wprawdzie różne polityki unijne, które mogą przyczynić się do zwalczania marnotrawienia żywności, ów potencjał nie jest jednak realizowany, a możliwości na razie nie zostały wykorzystane. Odnotowano też widoczny brak oceny skutków różnych polityk unijnych na walkę z marnotrawieniem żywności. Pewną rolę do odegrania w tym zakresie mają główne obszary polityki, takie jak wspólna polityka rolna, obejmująca rozwój obszarów wiejskich, wspólna polityka rybołówstwa oraz polityka bezpieczeństwa żywności. Mogłyby one zostać wykorzystane do skuteczniejszego zwalczania marnotrawienia żywności (pkt 34-69). Z upływem czasu zmiany w polityce, w tym reforma WPR i zmiany w polityce rybołówstwa, wywierały pozytywny wpływ. Przykładem może tu być odstąpienie od polityki rolnej opartej na interwencjach, która prowadziła do nadprodukcji. W sprawozdaniu przedstawiono co prawda przykłady dobrych praktyk, lecz ich pozytywne oddziaływanie na marnotrawienie żywności było raczej przypadkowe i nie stanowiło efektu ukierunkowanych działań w ramach polityki. W związku z tym Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 2

W celu skoordynowania różnych polityk niosących w sobie potencjał w zakresie zwalczania marnotrawienia żywności Komisja powinna uwzględnić to zagadnienie w swoich przyszłych ocenach skutków. Powinna też lepiej dostosować różne polityki i rozważyć takie ich ukształtowanie, by przyczyniały się do rozwiązania problemu. W szczególności:

- a) w odniesieniu do WPR temat marnotrawienia żywności należy uwzględnić w zbliżającym się przeglądzie polityki. Komisja powinna także zachęcać państwa członkowskie do nadania wysokiego priorytetu problemowi zwalczania marnotrawienia żywności podczas programowania przyszłych wydatków, na przykład poprzez uznanie go za jednego z celów w następnym okresie programowania rozwoju obszarów wiejskich;
- b) w odniesieniu do wspólnej polityki rybołówstwa niezbędne jest bardziej szczegółowe monitorowanie obowiązku wyładunku ryb; Komisja powinna też odtąd ułatwiać wykorzystywanie dostępnych środków unijnych w celu dokonywania inwestycji służących zwalczaniu marnotrawienia żywności;
- c) podczas opracowywania polityki bezpieczeństwa żywności Komisja powinna podjąć dalsze działania w celu wsparcia wymiany dobrych praktyk w zakresie higieny i monitorować wdrażanie wymogów dotyczących identyfikowalności. Jeżeli chodzi o etykietowanie żywności, Komisja powinna ocenić potrzebę interwencji w celu zapobiegania praktykom etykietowania generującym marnotrawienie żywności.

87. W UE ma już miejsce przekazywanie w darach żywności, która w przeciwnym razie zostałaby zmarnotrawiona, np. poprzez banki żywności. Istnieje jednak jeszcze szereg barier w zakresie przekazywania darów żywnościowych, a w niektórych odnośnych przepisach prawnych brakuje jasności i spójności. Nie wykorzystano szeregu możliwości ułatwiających przekazywanie w darach żywności, która w przeciwnym razie zostałaby zmarnotrawiona (pkt 70-80). W związku z tym, podkreślając równocześnie, że działania należy zasadniczo nakierować na zapobieganie marnotrawieniu żywności, Trybunał zaleca, co następuje:

Zalecenie 3

Komisja powinna promować możliwość przekazywania w darach żywności, którą można bezpiecznie spożyć i która w przeciwnym razie zostałaby zmarnotrawiona. W szczególności i w miarę możliwości poprzez:

- a) objaśnienie interpretacji przepisów prawnych, które zniechęcają do przekazywania żywności, w szczególności w przypadku dyrektywy ramowej w sprawie odpadów i ogólnego prawa żywnościowego;
- b) przeprowadzenie oceny skutków rozszerzenia możliwości przekazywania darów na te obszary polityki, w których się ono nie odbywa, zwłaszcza na wspólną politykę rybołówstwa;
- c) dopracowanie wymogów legislacyjnych, tak aby pozwolić na wykorzystanie żywności pochodzącej z zapasów rolnych z interwencji publicznych;
- d) promowanie wśród państw członkowskich korzystania z istniejących przepisów dotyczących przekazywania darów, ze szczególnym odniesieniem do owoców i warzyw wycofanych z rynku oraz do FEAD.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczył Phil WYNN OWEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 10 listopada 2016 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

Rola mechanizmów rynkowych w generowaniu marnotrawienia żywności

Gospodarki rynkowe mają na celu zapewnienie dobrobytu społeczeństwu jako całości oraz pobudzenie konkurencyjności jako zachęty do innowacyjności. Na całej długości łańcucha dostaw żywności mogą jednak wystąpić negatywne efekty zewnętrzne¹, generujące marnotrawienie żywności i koszty, które będą ponosić uczestnicy łańcucha i społeczeństwo jako całość. W związku z tym generowanie marnotrawienia żywności może do pewnego stopnia być uważane za wynik niedoskonałości rynku. Dodatkowo konsumenci nie są w pełni informowani o marnotrawieniu żywności związanym z każdym z produktów, jakie spożywają. O ile nie zostaną podjęte odpowiednie działania w celu zmiany tych negatywnych efektów zewnętrznych, zachęta dla uczestników całego łańcucha żywności do ograniczenia marnotrawienia żywności będzie niewystarczająca, a społeczeństwo będzie nadal ponosiło związane z tym koszty. Poniżej przedstawiono dwa konkretne przykłady wpływu mechanizmów rynkowych na generowanie marnotrawienia żywności.

Pierwszy przykład – normy handlowe dla owoców i warzyw

Normy handlowe to normy jakości i estetyki służące do klasyfikacji produktów rolnych. UE stosuje system norm handlowych dla owoców i warzyw. Poza normami publicznymi firmy mogą ustanowić swoje własne prywatne normy handlowe, które mogą także obejmować elementy estetyki.

Normy handlowe są użyteczne, ponieważ pozwalają na ustanowienie wspólnego języka, a co za tym idzie – ułatwienie handlu. Mogą wspomagać produkcję wykazującą się dobrą jakością, zwiększać zyski i chronić interesy konsumentów. Publiczne normy handlowe mogą także stanowić ochronę przed mnożeniem się licznych norm prywatnych.

Jednak ze względu na te normy całkowicie jadalne produkty mogą zostać wyeliminowane z łańcucha dostaw żywności z przyczyn estetycznych (określonych wymogami dotyczącymi

¹ Negatywny efekt zewnętrzny następuje wtedy, gdy osoba lub przedsiębiorstwo, podejmując decyzję, nie musi ponieść całego kosztu tej decyzji (<http://economics.fundamentalfinance.com/negative-externality.php>).

rozmiaru i kształtu)². Istnieje niewiele badań wskazujących na to, że produkty, które nie trafiają do sprzedaży jako produkty dwóch najwyższych kategorii („kategoria I” lub „ekstra”), mogą faktycznie zostać sprzedane przemysłowi przetwórczemu. Ponadto w przemyśle przetwórczym, z przyczyn technicznych, mogą istnieć jeszcze ściślejsze normy dotyczące rozmiaru i kształtu³⁴.

Istnieje zatem potrzeba prowadzenia dalszych badań dotyczących relacji pomiędzy normami handlowymi a marnotrawieniem żywności⁵. Marnotrawienie żywności wynikające z korzystania z norm stanowiło ostatnio przedmiot dyskusji na forum Grupy Roboczej ds. Norm Jakości Produktów Rolnych EKG/ONZ⁶. Komisja i państwa członkowskie UE mogą wpływać na normy publiczne EKG/ONZ, które zostaną przyjęte, a następnie wdrożone przez UE. W takich debatach można by uwzględnić kwestie będące w interesie publicznym, takie jak unikanie marnotrawienia zasobów poprzez zapobieganie generowaniu marnotrawienia żywności, zarówno z powodów gospodarczych, jak i społecznych.

Drugi przykład – nieuczciwe praktyki handlowe i znaczne różnice w sile przetargowej

Nieuczciwe praktyki handlowe to praktyki, które rażąco odbiegają od dobrego postępowania handlowego i są sprzeczne z zasadą dobrej wiary i uczciwego obrotu. Zazwyczaj są one narzucane w sytuacji nierównowagi przez stronę silniejszą stronie słabszej i mogą zaistnieć po każdej stronie relacji pomiędzy przedsiębiorstwami⁷. Nieuczciwe praktyki handlowe

² FAO, „Global food losses and food waste—extent, causes and prevention” [Straty żywności i marnotrawienie żywności na świecie – zakres, przyczyny i zapobieganie], Rzym, FAO, 2011.

³ <http://www.fao.org/docrep/V5030e/V5030E0q.htm#Chapter>

⁴ Maintaining the post-harvest quality of fruits and vegetables [Utrzymywanie dobrej jakości owoców i warzyw po zbiorach]; J. Aked, Cranfield University.

⁵ <http://www.unece.org/index.php?id=41420#/>

⁶ ECE/TRADE/C/WP.7/GE.1/2015/10, ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/2, ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/10. W dokumencie do dyskusji przygotowanym przez kilka przedstawicielstw zaproponowano możliwą weryfikację struktury norm i norm dotyczących jabłek, pomidorów i porów. Podczas omawiania dokumentu w kwietniu 2015 r. zdecydowano o przeglądzie norm dotyczących porów i pomidorów. W posiedzeniu wzięli udział także przedstawiciele Światowego Stowarzyszenia Producentów Jabłek i Gruszek (WAPA).

⁷ Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego, rynek wewnętrzny i ochrona konsumentów. „Nieuczciwe praktyki handlowe między podmiotami gospodarczymi w łańcuchu dostaw żywności” ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI\(2015\)563430_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI(2015)563430_EN.pdf)).

i sytuacji nierównych sił przetargowych pomiędzy podmiotami handlowymi stanowią dwie różne koncepcje, które mogą wystąpić równocześnie.

Obie te sytuacje mogą prowadzić do marnotrawienia żywności (zob. **ramka**). W obu przypadkach, jeżeli dojdzie do marnotrawienia żywności, podmiotowi dominującemu udaje się „zepchnąć” część kosztów na słabszy, zdominowany podmiot w relacji biznesowej.

Ramka – Relacje biznesowe, które mają skutki dla marnotrawienia żywności

Przykłady nieuczciwych praktyk handlowych, które mogą mieć wpływ na marnotrawienie żywności:

- brak umów pisemnych;
- jednostronne zmiany uzgodnionych warunków po zawarciu umowy.

Marnotrawstwo żywności może mieć miejsce w przypadku anulowania lub zmian ilości produktów wcześniej zamówionych dokonanych w ostatniej chwili, gdy dostawca nie jest w stanie znaleźć innego kupca.

Przykłady uczciwych praktyk handlowych mających miejsce w sytuacjach nierówności w sile przetargowej, które mogą mieć wpływ na marnotrawienie żywności:

- zapisy w umowach ustanawiające wysoki poziom dostępności produktu bez gwarancji zakupu;
- dążenie dostawcy do wysokiego poziomu dostępności produktu w celu nieponoszenia ryzyka braku kontynuacji relacji z klientem.

Takie sytuacje mogą doprowadzić do marnotrawienia żywności, jeżeli kupiec potrzebuje mniej produktów niż zostało udostępnione przez dostawcę.

Związek pomiędzy nierównościami siły przetargowej, nieuczciwymi praktykami handlowymi i marnotrawieniem żywności był wielokrotnie podkreślany przez Parlament Europejski, który uznał, że „uczciwe praktyki handlowe miały z kolei przeciwdziałać nadprodukcji i marnotrawstwu żywności⁸”. Komisja i władze państw członkowskich przyznają, że istnieją nieuczciwe praktyki handlowe pomiędzy przedsiębiorstwami i że należy im przeciwdziałać. W niedawnym sprawozdaniu Komisji⁹ stwierdzono, że „Komisja nie widzi wartości dodanej konkretnego zharmonizowanego podejścia regulacyjnego na szczeblu UE na tym etapie”.

Jednakże pomimo (i) wysiłków na rzecz wzmocnienia sektora podstawowego poprzez wspieranie tworzenia i rozwoju organizacji producentów¹⁰, (ii) istnienia tzw. inicjatywy

⁸ Komunikat prasowy – Rolnictwo/Przemysł– 7 czerwca 2016 r. o godz. 13.14.

⁹ COM(2016) 32 final „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami”.

¹⁰ Wspieranie tworzenia i rozwoju organizacji producentów jest dostępne w ramach drugiego filaru WPR i w ramach WPRyb. Elementy pierwszego filaru WPR także mają na celu ograniczenie

łańcucha dostaw¹¹ od 2011 r. w kontekście Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności¹² i (iii) istnienia konkretnych przepisów dotyczących zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych w większości państw członkowskich, te złożone kwestie pozostają, przynajmniej do pewnego stopnia, nierozwiązane, a rozważanie wpływu nieuczciwych praktyk handlowych na generowanie marnotrawstwa żywności nadal jest problemem.

różnicy pod względem siły przetargowej pomiędzy rolnikami a innymi stronami w łańcuchu dostaw żywności.

¹¹ <http://www.supplychaininitiative.eu/about-initiative>

¹² Celem Inicjatywy było podniesienie poziomu uczciwości w pionowych relacjach handlowych przy dobrowolnym udziale uczestników w łańcuchu dostaw żywności.

Przegląd instrumentów UE, które mogą mieć wpływ na walkę z marnotrawieniem żywności

Na poziomie Komisji Europejskiej za sprawy związane z marnotrawieniem żywności odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności. W obszarze tym podejmuje ona różne działania (takie jak tworzenie grup roboczych i grup ekspertów) i inicjatywy w zakresie komunikacji. Kilka innych dyrekcji generalnych Komisji także odgrywa rolę w zapobieganiu marnotrawieniu żywności, ponieważ w pewnym zakresie polityka i przepisy unijne mogą mieć wpływ na generowanie marnotrawienia żywności (przykładowo polityka rolna, polityka rybołówstwa, polityka dotycząca odpadów).

W ramach kontroli Trybunał przeanalizował unijne polityki i przepisy prawne oraz wskazał te instrumenty (zarówno fundusze UE, jak i przepisy prawne, które nie są związane z żadnymi funduszami), które mogą mieć wpływ na zachowanie¹ różnych uczestników łańcucha dostaw żywności w zakresie zapobiegania marnotrawieniu lub przekazywania żywności, która w przeciwnym razie zostałaby zmarnotrawiona. Wynik przedstawiono w tabeli poniżej. Jest to przegląd tych instrumentów unijnych, które mają wpływ na walkę z marnotrawieniem żywności, wskazujący na to, w której części łańcucha dostaw żywności można wpłynąć na zachowanie różnych jego uczestników.

Instrumenty UE, które mają wpływ na walkę z marnotrawieniem żywności		Zapobieganie marnotrawieniu żywności				Darowizny
		Producenci	Przetwórcy	Sprzedawcy	Konsumenci	
<i>Fundusze UE</i>	EFRG	x	x		x	x
	EFRROW	x	x			
	EFMR	x	x			x
	FEAD					x
<i>Przepisy prawne niezwiązane z funduszami</i>	Dyrektywa w sprawie odpadów ¹	x	x	x		x
	Zasady bezpieczeństwa żywności ²	x	x	x		x
	Etykietowanie ³	x	x	x	x	x
	Identyfikowalność ²	x	x	x		x
	Normy handlowe ⁴	x	x	x	x	
	(Nie)uczciwe praktyki handlowe	x	x	x		
	VAT ⁵ i zachęty finansowe	x	x	x		x

¹ DDyrektywa 2008/98/WE.

² Ogólne prawo żywnościowe (rozporządzenie (WE) nr 178/2002) i pakietu dotyczącego higieny żywności (rozporządzenie (WE) nr 852/2004, rozporządzenie (WE) nr 853/2004, rozporządzenie (WE) nr 854/2004 i dyrektywa 2004/41/WE).

³ Trwałość żywności i oznaczanie daty ważności (rozporządzenie (WE) nr 1169/2011).

⁴ Rozporządzenie Komisji nr 1580/2007 (zmienione, w szczególności rozporządzeniem Komisji nr 1221/2008).

⁵ Dyrektywa Rady 2006/112/WE.

W powyższej tabeli wyszczególniono instrumenty UE, które są ustanowione w rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzeniach Komisji albo w dyrektywach Parlamentu Europejskiego i Rady. W zależności od rodzaju dokumentu wpływ na wdrożenie przepisów może być albo bezpośredni (w przypadku rozporządzeń), albo pośredni (w przypadku dyrektyw), czyli pozostawiać państwom członkowskim pewne możliwości interpretacji co do sposobu wprowadzenia w życie prawodawstwa unijnego.

Odpowiedzialność państw członkowskich w zakresie wymienionych wyżej instrumentów UE, w odniesieniu do marnotrawienia żywności, polega zatem na wykorzystywaniu funduszy oraz na wprowadzaniu w życie prawodawstwa unijnego w taki sposób, by sprzyjać zapobieganiu marnotrawienia żywności i przekazywaniu darów żywnościowych.

¹ Do celów niniejszego sprawozdania, oraz zakładając, że jest to uproszczenie na wielu różnych istniejących poziomach, Trybunał podzielił sektory łańcucha dostaw żywności na cztery grupy (producenci, przetwórcy, sprzedawcy i konsumenci).

Najważniejsze deklaracje polityczne dotyczące marnotrawienia żywności od 2009 r.

2009	<ul style="list-style-type: none"> • Była komisarz duńska p. Fischer Boel¹
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Wspólna deklaracja przeciwko marnotrawieniu żywności² „Przyjmujemy tę deklarację, aby wyraźnie potwierdzić nasze zaangażowanie na poziomie krajowym, regionalnym i światowym na rzecz ograniczenia o 50% ilości marnotrawionej żywności na całej długości łańcucha żywności. [...] Należy pilnie podjąć kroki w celu określenia, za pomocą jakich działań można sprawić, by cel ten stał się realistyczny i by można go było zrealizować do 2025 r.”
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego pt. „Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategie na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE”³ „wzywa Komisję do opracowania konkretnych działań ukierunkowanych na ograniczenie o połowę zjawiska marnotrawienia żywności do 2025 r., a jednocześnie na zapobieganie produkcji odpadów żywnościowych”
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2012 r. Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategie na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE⁴ „wzywa Komisję do opracowania konkretnych działań ukierunkowanych na ograniczenie o połowę zjawiska marnotrawienia żywności do 2025 r., a jednocześnie na zapobieganie produkcji odpadów żywnościowych” „wzywa Radę i Komisję do ogłoszenia roku 2014 Europejskim Rokiem Przeciwdziałania Marnotrawieniu Żywności”
2013	<ul style="list-style-type: none"> • Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”⁵ „Z wniosków prac konferencji Rio+20 wynika konieczność znaczącego ograniczenia strat po okresie zbiorów i innych strat żywnościowych oraz marnotrawstwa żywności w całym łańcuchu produkcji. Komisja powinna przedstawić kompleksową strategię zwalczania problemu niepotrzebnego marnotrawstwa żywności i współpracować z państwami członkowskimi w walce z nadmiernym marnotrawstwem żywności.”
2015	<ul style="list-style-type: none"> • 13 postów do Parlamentu Europejskiego – Pisemna deklaracja na temat marnotrawienia żywności⁶ Wzowano także Komisję do tego, by rok 2016 ustanowiła Europejskim Rokiem przeciwko Marnotrawstwu Żywności. • Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie wystawy Expo 2015 w Mediolanie zatytułowanej „Wyżywić planetę: energia do życia”⁷ „wzywa Komisję do walki przeciwko marnotrawieniu żywności za pomocą ambitnych, wyraźnie określonych i wiążących celów w celu zachęcania państw członkowskich do podejmowania działań przeciw marnotrawieniu żywności na każdym etapie łańcucha dostaw żywności, od pola do stołu konsumenta” „zachęca państwa członkowskie do kształcenia obywateli, propagowania i rozpowszechniania najlepszych praktyk, do prowadzenia analiz oraz do inicjowania w szkołach kampanii społecznych i edukacyjnych poświęconych marnotrawieniu żywności oraz znaczeniu zdrowego i zrównoważonego żywienia, w którym priorytet nadaje się lokalnym produktom rolnym, poprzez ustanowienie roku 2016 Europejskim Rokiem Przeciwko Marnotrawieniu Żywności” • Posiedzenie ministrów rolnictwa grupy G20 (Stambuł, 7–8 maja 2015 r.) – komunikat końcowy⁸ „Zauważamy z poważnym zaniepokojeniem powstawanie strat żywności i odpadów spożywczych na dużą skalę w całym łańcuchu dostaw żywności oraz negatywne konsekwencje tego zjawiska dla bezpieczeństwa żywności, żywienia, wykorzystania zasobów naturalnych i środowiska. Podkreślamy, że jest to globalny problem o ogromnym znaczeniu gospodarczym, środowiskowym i społecznym i zachęcamy państwa grupy G20 do podejmowania większych wysiłków mających na celu rozwiązanie go. Wierzymy, że ograniczenie strat żywności i ilości odpadów spożywczych jest dobrym celem dla wspólnych działań grupy G20 i że G20 może zapewnić w tym zakresie przywództwo na skalę światową. Przypominamy też zalecenia polityczne Komitetu ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego. W kontekście spójności polityki zachęcamy grupę roboczą ds. rozwoju do podejmowania dalszych działań na rzecz ograniczenia strat żywnościowych oraz marnotrawstwa żywności w ramach realizacji planu wdrożenia ram bezpieczeństwa żywnościowego i odżywienia G20”. • Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie oszczędnego gospodarowania zasobami: ku gospodarce o obiegu zamkniętym⁹ „wzywa Komisję, aby do końca 2015 r. zaproponowała cele, środki i instrumenty w zakresie skutecznego postępowania z odpadami spożywczymi, włącznie z określeniem wiążącego celu ograniczenia odpadów spożywczych o co najmniej 30% do 2025 r. w sektorach produkcji, handlu detalicznego/ dystrybucji, usług gastronomicznych/ hotelarskich oraz w sektorze gospodarstw domowych” „wzywa Komisję, aby dokonując oceny skutków nowych odnośnych wniosków ustawodawczych, oceniała ich potencjalny wpływ na odpady żywnościowe” • Rezolucja Europejskiego Komitetu Regionów „Zrównoważona żywność”¹⁰ „ponawia apel do Komisji Europejskiej, by promowała zmniejszanie ilości odpadów spożywczych i ponownie przedłożyła propozycję wytyczenia celu dotyczącego ograniczenia ilości odpadów spożywczych o co najmniej 30% do roku 2025, w oparciu o wycofany wniosek z 2014 r. zmieniający dyrektywę ramową w sprawie odpadów z myślą o propagowaniu gospodarki o obiegu zamkniętym [...]; w tym kontekście popiera postulat Parlamentu Europejskiego, by rok 2016 został ogłoszony Europejskim Rokiem przeciw Marnotrawstwu Żywności.” • Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 70/1 z 25 września 2015 r. Przekształcamy nasz świat: program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030¹¹ „12.3. Do 2030 r. zmniejszenie o połowę ilości marnowanej żywności na mieszkańca na świecie na poziomie sprzedaży detalicznej i na poziomie konsumenta oraz ograniczenie strat żywności w łańcuchach produkcji i dostaw, w tym strat pozbiorczych”

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1059_pl.htm

² Wspólna deklaracja przeciwko marnotrawieniu żywności – podpisana przez pracowników naukowych i naukowców z uniwersytetów w różnych krajach świata, postów do PE, polityków i przedstawicieli organizacji międzynarodowych i społeczeństwa obywatelskiego
http://www.lastminutemarket.it/media_news/wp-content/uploads/2010/12/JOINT-DECLARATION-FINAL-english.pdf

³ Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego pt. „Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategie na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE” (2011/2175(INI))
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0014+0+DOC+XML+V0//PL>

- ⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2012 r. Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategię na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE (2011/2175(INI))
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+WDECL+P8-DCL-2015-0001+0+DOC+WORD+V0//PL>
 - ⁵ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”.
 - ⁶ 13 posłów do Parlamentu Europejskiego – Pisemna deklaracja na temat marnotrawienia żywności
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+WDECL+P8-DCL-2015-0001+0+DOC+WORD+V0//PL>
 - ⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie wystawy Expo 2015 w Mediolanie zatytułowanej „Wyżywić planetę: energia do życia” (2015/2574(RSP))
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0184+0+DOC+XML+V0//PL>
 - ⁸ Posiedzenie ministrów rolnictwa grupy G20 (Stambuł, 7–8 maja 2015 r.) – komunikat końcowy.
 - ⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie oszczędnego gospodarowania zasobami: ku gospodarce o obiegu zamkniętym (2014/2208(INI))
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0266+0+DOC+XML+V0//PL>
 - ¹⁰ Rezolucja Europejskiego Komitetu Regionów „Zrównoważona żywność”.
 - ¹¹ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 70/1 z 25 września 2015 r. Przekształćmy nasz świat: program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
 - ¹² Projekt sprawozdania na temat wniosku Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (COM(2015) 0595 – C8-0382/2015 – 2015/0275(COD)). Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności. 2015/0275(COD).
-

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„WALKA Z MARNOTRAWIENIEM ŻYWNOSCI – SZANSA DLA UE NA POPRAWĘ EFEKTYWNOŚCI GOSPODAROWANIA ŁAŃCUCHEM DOSTAW ŻYWNOSCI”

STRESZCZENIE

I. Komisja w pełni zdaje sobie sprawę z tego, że marnotrawienie żywności stanowi globalny problem, i podejmuje działania, aby temu zapobiec i zoptymalizować wykorzystanie zasobów w całym łańcuchu wartości żywności. W 2015 r. w ramach pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym Komisja ponownie potwierdziła zaangażowanie UE w osiągnięcie celu, jakim jest ograniczenie marnotrawienia żywności, przewidzianego w programie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030.

III. W nowym pakiecie dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym przyjętym przez Komisję w 2015 r. uznano zapobieganie marnotrawieniu żywności za obszar priorytetowy i zaproponowano rozwiązanie tego problemu w drodze opracowania w sposób kolegialny przez wszystkie dyrekcje generalne wieloaspektowego planu działania.

(i). Komisja uważa, że jej poziom ambicji nie zmniejszył się z czasem i raczej zapewniła, aby przepisy dotyczące marnotrawienia żywności były jasne, możliwe do wdrożenia i spójne z ramami prawnymi UE. W związku z tym dokumenty programowe Komisji przeobraziły się z oświadczeń przedstawiających wizję w bardziej konkretne propozycje niezbędne do wspierania realizacji programów zapobiegania marnotrawieniu żywności przez wszystkie podmioty. W tym kontekście Komisja wykorzystwała szeroko zakrojony dialog na temat ewentualnych inicjatyw prowadzony z wieloma zainteresowanymi stronami od 2012 r.

Komisja uważa, że niepotrzebna jest żadna nowa wspólna definicja „marnotrawienia żywności”, ponieważ definicje pojęć „żywność” i „marnotrawienie” są już ugruntowane w ramach prawnych UE.

Aby krajowe programy zapobiegania marnotrawieniu żywności i ustalenie celów w tym zakresie można było oprzeć na rzetelnych dowodach, UE rozpoczęła prace nad metodyką pomiaru ilości marnotrawionej żywności.

(ii). Zapobieganie marnotrawieniu żywności wymaga działań w całym łańcuchu wartości żywności oraz ściślejszej współpracy międzysektorowej. Zapobieganie marnotrawieniu żywności i optymalizacja wykorzystania zasobów mogą przyczynić się do powstania innowacyjnych modeli produkcji, marketingu, dystrybucji i konsumpcji żywności.

Komisja dążyła do wsparcia wysiłków zainteresowanych stron poprzez plan działania zaproponowany w planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym. W szczególności nowa platforma UE ds. strat żywności i marnotrawienia żywności ma na celu wspieranie wszystkich podmiotów w określaniu środków niezbędnych do zapobiegania marnotrawieniu żywności, wymianę najlepszych praktyk i ocenianie postępów osiągniętych na przestrzeni czasu.

(iii). Komisja przyznaje, że różne przepisy mające znaczenie dla przekazywania darów żywnościowych (na przykład w zakresie higieny żywności oraz informacji na temat żywności udzielanych konsumentom) są w całej UE interpretowane w różny sposób. W konsekwencji możliwości przekazywania darów żywnościowych nie zostają w pełni wykorzystane. Jak określono

w komunikacie dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym¹, Komisja podejmie kroki w celu ułatwienia jednolitej interpretacji przepisów prawnych UE mających znaczenie dla przekazywania darów żywnościowych. Obejmuje to zobowiązanie do opracowania unijnych wytycznych dotyczących przekazywania darów żywnościowych i zgodności z odpowiednimi przepisami UE w obecnych ramach prawnych (na przykład w zakresie bezpieczeństwa żywności, higieny żywności, identyfikowalności, odpowiedzialności itp.) na potrzeby darczyńców i banków żywności.

IV.

(i). Konkretny plan działania mający wspierać wysiłki UE w zakresie zapobiegania marnotrawieniu żywności i ograniczenia tego zjawiska został przyjęty w ramach planu działania UE dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym z 2015 r. Komisja, państwa członkowskie i podmioty w łańcuchu wartości żywności będą kierować się tym wieloletnim planem działania w swoich wysiłkach na rzecz osiągnięcia poziomu przewidzianego w celach zrównoważonego rozwoju. Platforma UE ds. strat żywności i marnotrawienia żywności będzie wspierała wszystkie podmioty między innymi w określaniu środków niezbędnych do zapobiegania marnotrawieniu żywności.

(ii). Komisja uważa, że marnotrawienie żywności mogłoby stanowić dodatkowy element analizowany w przyszłych ocenach skutków odpowiednich polityk UE.

(iii). Obecnie Komisja podejmuje działania mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych UE ułatwiających przekazywanie darów żywnościowych (zob. odpowiedź Komisji do pkt III ppkt (iii)).

W ramach wniosku dotyczącego zmiany rozporządzenia finansowego, przyjętego w dniu 14.09.2016 r., Komisja zaproponowała wprowadzenie szeregu zmian w rozporządzeniu w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Jedną z tych zmian, jeżeli zostanie zatwierdzona, zapewni państwom członkowskim możliwość stosowania opcji kosztów uproszczonych przy finansowaniu darów żywnościowych. Jest to środek mający na celu ułatwienie korzystania z przekazywania darów żywnościowych w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym.

W ramach WPRyb nie przewiduje się przekazywania ryb wycofanych z obrotu, jednak państwa członkowskie mogą promować i wspierać tworzenie struktur umożliwiających przekazywanie ryb, które nie mogą zostać wprowadzone do obrotu w celu bezpośredniego spożycia przez ludzi. Przekazywanie ryb może być również ułatwione dzięki dopłatami EFMR do przechowywania: mechanizm ten służy kompensowaniu kosztów poniesionych w celu stabilizacji i składowania produktów, które nie mogą być sprzedawane powyżej określonej ceny. Po upływie okresu przechowywania organizacje producentów z sektora rybołówstwa mogą przy ponownym wprowadzaniu produktów do bezpośredniego spożycia przez ludzi udostępnić je na rynku bezpłatnie. Po upływie okresu obowiązywania tego mechanizmu w 2019 r. organizacje producentów z sektora rybołówstwa mogą zorganizować podobny mechanizm ze środków własnych.

WPROWADZENIE

1. Choć istnieje duża niepewność, jeżeli chodzi o dane dotyczące marnotrawienia żywności w UE, ilość żywności produkowanej w UE, która jest marnotrawiona, wydaje się być mniejsza niż wskazują na to globalne szacunki. W ramach finansowanego przez UE projektu badawczego „Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies” (FUSIONS) (wykorzystanie żywności na rzecz innowacji społecznych poprzez optymalizację strategii zapobiegania

¹ COM(2015) 614 final.

marnotrawieniu żywności) oszacowano, że marnotrawione jest około 20 % żywności produkowanej w UE, przy czym marnotrawienie żywności jest głównie powiązane z konsumpcją².

2. Komisja uważa, że w celu zapobiegania marnotrawieniu żywności konieczne jest opisanie, jaki materiał stanowi marnotrawioną żywność na każdym etapie łańcucha dostaw żywności, tj. na etapach produkcji, dystrybucji i konsumpcji. W tym celu Komisja opracuje metodykę³, która w świetle unijnych definicji pojęć „odpady” i „żywność”⁴ zilustruje, jaki materiał na każdym etapie łańcucha dostaw żywności jest uważany za odpady spożywcze, a jaki nie, w szczególności biorąc pod uwagę wyłączenia określone w art. 2 i 5 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów (z 2008 r.) (na przykład produktów ubocznych produkcji lub żywności wykorzystywanej w gospodarstwie lub do produkcji bioenergii nie uznaje się za odpady). Podstawa prawna monitorowania, pomiaru i sprawozdawczości w odniesieniu do ilości odpadów spożywczych stanowi element wniosku Komisji⁵ dotyczącego zmiany dyrektywy ramowej w sprawie odpadów (z 2008 r.).

Metodyka ta zapewni szczegółowe zasady dotyczące sposobu określania ilości odpadów spożywczych, przedmiotowych sektorów łańcucha dostaw żywności oraz rodzaju danych, które mają być gromadzone i przekazywane do celów spełniania obowiązków w zakresie monitorowania i sprawozdawczości ustanowionych we wniosku zmieniającym dyrektywę ramową w sprawie odpadów. W świetle powyższego Komisja uważa, że zaproponowanie szczegółowej i unikalnej definicji „odpadów spożywczych” nie wniosłoby żadnej wartości dodanej.

3. Ramy definicyjne zaproponowane w projekcie FUSIONS stanowiły pierwszy etap prac nad podręcznikiem mającym pomóc państwom członkowskim w opracowaniu spójnych metod pozyskiwania krajowych danych dotyczących odpadów spożywczych ze wszystkich sektorów łańcucha wartości żywności. Opracowany w ramach projektu FUSIONS kompleksowy podręcznik dotyczący określania ilości odpadów spożywczych miał stanowić funkcjonalne narzędzie oparte na ramach definicyjnych tego projektu badawczego, które nie zawsze są zgodne z definicjami w nich zawartymi, chociaż pokrywają się z ramami prawnymi UE (w przypadku pojęć „odpady” i „żywność”). W szczególności definicja sformułowana w ramach projektu FUSIONS obejmuje więcej surowców rolnych niż surowce, które można uważać za odpady zgodnie z ramami prawnymi UE (zob. pkt 2).

5. Komisja uważa, że hierarchia postępowania z odpadami określona w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów w pełni stosuje się do odpadów spożywczych. Komisja jest zdania, że nie ma konieczności ustanowienia w przepisach UE dotyczących odpadów konkretnej hierarchii postępowania z odpadami spożywczymi.

7. Dane z obszaru UE dotyczące marnotrawienia żywności są jak dotąd niewystarczające. Wniosek ustawodawczy dotyczący odpadów ma zlikwidować tę lukę, ponieważ nie da się zarządzać tym, co nie zostało zmierzone.

² Estimates of European food waste levels, FUSIONS, marzec 2016 r. (<http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>)

³ Planowane podejście Komisji do opracowania metodyki pomiaru ilości odpadów spożywczych na każdym etapie łańcucha dostaw żywności zostało omówione na posiedzeniu z ekspertami z państw członkowskich w dniu 22 czerwca 2016 r. http://ec.europa.eu/food/safety/docs/fw_eu-actions_ms_20160622_p06.pdf

⁴ W prawie Unii żywność jest zdefiniowana w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującym Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającym procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności. Odpady zostały zdefiniowane w dyrektywie 2008/98/WE.

⁵ COM(2015) 595 final: wniosek Komisji dotyczący zmiany dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów.

15. Dialog na szczeblu unijnym i międzynarodowym na temat optymalizacji działań mających na celu zapobieganie marnotrawieniu żywności i ograniczanie tego zjawiska będzie kontynuowany i intensyfikowany, ponieważ do udziału w platformie UE dotyczącej strat żywności i marnotrawienia żywności zostały zaproszone kluczowe podmioty na szczeblu międzynarodowym (Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa, Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska).

Zapobieganie marnotrawieniu żywności wymaga zintegrowanych planów działania obejmujących wszystkie podmioty w łańcuchu wartości żywności, a także podmioty publiczne⁶. Potrzebne są zarówno środki ustawodawcze, jak i środki o charakterze nieustawodawczym. To podejście do zapobiegania marnotrawieniu żywności jest odzwierciedlone w planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym.

Zwalczanie marnotrawienia żywności nie należy do celów WPR określonych w art. 39 TFUE. Obecna WPR zapewnia wiele różnych środków służących zapobieganiu stratom żywności i marnotrawieniu żywności w produkcji podstawowej i przetwórstwie oraz ograniczaniu tych strat i marnotrawienia. W odniesieniu do etapów łańcucha żywnościowego, które nie wchodzą w ten zakres, w ramach WPR nie istnieje żadna podstawa prawna uzasadniająca podejmowanie działań.

UWAGI

26. Już w 2011 r. Komisja wydała wytyczne dotyczące zapobiegania marnotrawieniu żywności⁷, a Europejska Agencja Środowiska zorganizowała seminaria internetowe poświęcone konkretnie zapobieganiu powstawaniu odpadów, aby ułatwić wymianę informacji i wiedzy między państwami członkowskimi od 2012 r., w tym w ramach specjalnych sesji na temat odpadów spożywczych (np. seminarium internetowe z października 2013 r.).

Od 2012 r. Komisja nawiązała kontakty i aktywnie współpracowała z wszystkimi podmiotami, aby określić, na jakich etapach łańcucha żywnościowego występuje marnotrawienie żywności, gdzie napotkano przeszkody w zapobieganiu marnotrawieniu żywności oraz w jakich obszarach potrzebne są działania na poziomie UE. Wynikiem tego było opracowanie zintegrowanego planu działania na rzecz zapobiegania marnotrawieniu żywności przyjętego przez Komisję w 2015 r. w ramach pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym.

Wspólna odpowiedź do pkt 26 i tytułu poprzedzającego pkt 27

Komisja uważa, że jej poziom ambicji nie zmniejszył się z czasem i raczej zapewniła, aby przepisy dotyczące marnotrawienia żywności były jasne, możliwe do wdrożenia i spójne z ramami prawnymi UE. W związku z tym dokumenty programowe Komisji przeobraziły się z oświadczeń przedstawiających wizję w bardziej konkretne propozycje niezbędne do wspierania realizacji programów zapobiegania marnotrawieniu żywności przez wszystkie podmioty w całym łańcuchu wartości żywności. Przede wszystkim zobowiązanie państw członkowskich UE do zapobiegania marnotrawieniu żywności, w tym ustalenie celów krajowych i określenie wskaźników na potrzeby oceny postępów poczynionych na przestrzeni czasu, ma decydujące znaczenie dla realizacji ambicji określonych w pakiecie dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym.

Wspólna odpowiedź do pkt 27 tiret pierwsze i drugie

Zgodnie z wytycznymi politycznymi, które przełożyły się na program prac Komisji na rok 2015 Komisja zastosowała zasadę braku kontynuacji politycznej w odniesieniu do wszystkich

⁶ Komitet ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego (2014). Policy recommendations. Food Losses and Waste in the Context of Sustainable Food Systems (<http://www.fao.org/3/a-av037e.pdf>).

⁷ http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf

czekających na rozpatrzenie wniosków ze względu na ich spójność z tymi priorytetami. Dotyczyło to również komunikatu w sprawie zrównoważonych systemów żywnościowych. Prace podjęte na rzecz zapobiegania marnotrawieniu żywności, w tym konsultacje społeczne⁸ przeprowadzone w kontekście przygotowywania komunikatu w sprawie zrównoważonych systemów żywnościowych, umożliwiły wykorzystanie informacji w planie działania na rzecz zapobiegania marnotrawieniu żywności przedstawionym w ramach pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym. W związku z tym Komisja uważa, że oddzielne opublikowanie komunikatu wniosłoby na tym etapie jedynie niewielką wartość dodaną.

28. Komisja uważa, że jej poziom ambicji w odniesieniu do marnotrawienia żywności został utrzymany, a narzędzia zaproponowane w celu osiągnięcia wyników i monitorowania postępów zostały udoskonalone. We wniosku ustawodawczym Komisji dotyczącym odpadów zobowiązuje się państwa członkowskie do oceniania postępów na podstawie pomiaru ilości odpadów spożywczych oraz do stosowania wskaźników i wartości docelowych w celu monitorowania odpadów spożywczych. Wskaźnik bazowy dla całej UE będzie można określić dopiero wtedy, gdy państwa członkowskie zgromadzą wystarczające dane w spójny sposób. Ponadto platforma UE ds. strat żywności i marnotrawienia, która zbierze się po raz pierwszy w listopadzie 2016 r., ułatwi osiągnięcie postępów przez wszystkie podmioty.

W kwestii definicji marnotrawienia żywności oraz wskaźnika bazowego zob. również odpowiedź Komisji do pkt 2.

Ramka 1 – Dlaczego wskaźnik bazowy jest ważny?

Określenie wskaźnika bazowego nie może odbywać się w oderwaniu od prac prowadzonych nad opracowywaniem narzędzi do pomiaru ilości marnotrawionej żywności, definicji wskaźników i wartości docelowych oraz monitorowania środków służących zapobieganiu marnotrawieniu żywności na poziomie krajowym. Dane dotyczące marnotrawienia żywności zgromadzone zgodnie z unijną wspólną metodyką będą miały zasadnicze znaczenie dla określenia wspólnego wskaźnika bazowego na potrzeby wyznaczenia wartości docelowych w zakresie zapobiegania marnotrawieniu żywności.

Kwestia ta będzie dalej rozważana z państwami członkowskimi: w ramach obowiązków sprawozdawczych nałożonych przez Organizację Narodów Zjednoczonych w związku z celami zrównoważonego rozwoju; podczas dyskusji nad wnioskiem ustawodawczym dotyczącym odpadów w kontekście obowiązków w zakresie sprawozdawczości i monitorowania; przy opracowywaniu wspólnej metodyki pomiaru ilości marnotrawionej żywności; oraz w ramach platformy UE dotyczącej strat żywności i marnotrawienia żywności. W procesach tych uwzględnione zostaną środki i praktyki istniejące w państwach członkowskich, w szczególności krajowe wskaźniki bazowe i metody pomiaru na potrzeby krajowych wskaźników i wartości docelowych.

29. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 26 i 32.

30. Aby zapobieganie marnotrawieniu żywności było skuteczne, niezbędne jest działanie na wszystkich poziomach (światowym, unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym) i zaangażowanie wszystkich kluczowych podmiotów. Wszystkie podmioty zgadzają się co do konieczności zapobiegania marnotrawieniu żywności i większość z nich podejmowała działania w tym kierunku.

Komisja nawiązała współpracę z wieloma zainteresowanymi stronami, aby zidentyfikować kwestie wymagające uwzględnienia na poziomie UE w celu wsparcia działań tych stron w terenie. Zastosowane podejście miało charakter otwarty, ponieważ Komisja starała się zaangażować

⁸ http://ec.europa.eu/environment/archives/eussd/pdf/food_results.pdf

zarówno podmioty prywatne, jak i publiczne. Ze względu na wieloaspektowy charakter zapobiegania marnotrawieniu żywności temat ten był omawiany nie tylko w grupach eksperckich zajmujących się specjalnie tą kwestią, lecz także na innych forach o szerszym zakresie kompetencji⁹.

Grupa zainteresowanych stron zwołana przez Komisję w 2012 r. omówiła wiele różnych tematów związanych z zapobieganiem marnotrawieniu żywności (na przykład redystrybucję żywności, oznaczanie daty, bezpieczne stosowanie wycofanych środków spożywczych w paszach, pomiar ilości marnotrawionej żywności itp.) oraz uściśliła, gdzie zainteresowane podmioty napotykały przeszkody w zapobieganiu marnotrawieniu żywności. Informacje dostarczone przez tę grupę pomogły zatem ukierunkować i sprecyzować plan działania UE na rzecz zwalczania marnotrawienia żywności. Grupa ta przyczyniła się również do wymiany dobrych praktyk, dostarczając informacje na potrzeby repozytorium opublikowanego na stronie internetowej Komisji¹⁰.

31. Szczególna rola grupy ekspertów z państw członkowskich polega na doradzaniu i zapewnianiu wiedzy fachowej zarówno Komisji, jak i państwom członkowskim, w kontekście przygotowywania ewentualnych inicjatyw politycznych i poprawy spójnego wdrażania przepisów, programów i polityki UE w zakresie zapobiegania marnotrawieniu żywności.

Na tym etapie Komisja nie uważa za konieczne zastąpienia grupy ekspertów z państw członkowskich platformą UE ds. strat żywności i marnotrawienia żywności (zrzeszającą zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne). Komisja ponownie oceni tę kwestię, kiedy platforma zostanie utworzona, związane z nią procesy robocze zdefiniowane, a zaangażowanie wszystkich stron sprecyzowane.

32. Chociaż grupy ekspertów mogą pomóc w mobilizowaniu do zmian oraz ich ułatwianiu i optymalizowaniu, impuls w odniesieniu do zapobiegania marnotrawieniu żywności nie zależy wyłącznie od liczby zorganizowanych posiedzeń. Ważne jest, żeby Komisja zagwarantowała, aby działania podejmowane na poziomie UE zapewniały rzeczywistą wartość dodaną i koncentrowały się na kluczowych rezultatach. W zasadzie zmianie uległa potrzeba nawiązania przez Komisję współpracy zarówno z zainteresowanymi stronami, jak i z państwami członkowskimi, a nie skład uczestników posiedzeń jako takich. Na przykład w dniu 22 czerwca 2016 r. odbyło się wspólne

⁹ W latach 2010–2014 na Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności omówiono sposoby poprawy zrównoważonego charakteru systemu żywnościowego, w tym zapobieganie marnotrawieniu żywności (https://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum_pl). Europejski Okrągły Stół na rzecz Zrównoważonej Konsumpcji i Produkcji Żywności, inicjatywa pod wspólnym przewodnictwem Komisji i partnerów z łańcucha dostaw żywności, również zajmuje się problemami marnotrawienia żywności w swoich pracach nad oceną śladu środowiskowego europejskiego łańcucha dostaw żywności (<http://www.food-scp.eu/>). Forum Detalistów zostało powołane w 2009 r. przez Komisję wraz z przedstawicielami EuroCommerce i Europejskiego Okrągłego Stołu Sprzedawców Detalicznych w celu prowadzenia wymiany najlepszych praktyk i podejmowania działań służących wzmocnieniu zrównoważonego charakteru w europejskim sektorze detalicznym, w tym zapobieganiu marnotrawieniu żywności (http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/index_en.htm). Europejska Agencja Środowiska i Komisja zorganizowały warsztaty dla państw członkowskich w celu wymiany doświadczeń i rozpowszechnienia najlepszych praktyk w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, w tym odpadów spożywczych. W projekcie FUSIONS, realizowanym w ramach 7PR z udziałem 21 partnerów z 13 państw, utworzono wykaz innowacji społecznych zapobiegających marnotrawieniu żywności oraz powiązanych projektów pilotażowych (<http://www.eu-fusions.org/index.php/social-innovations>) oraz ułatwiono współpracę wielu zainteresowanych stron (rządów, przemysłu, organizacji pozarządowych na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym) w latach 2012–2016. Realizowany w ramach programu „Horyzont 2020” projekt REFRESH (<http://eu-refresh.org/about-refresh>) zapewni wsparcie na rzecz postępów UE w osiągnięciu docelowej wartości ograniczenia marnotrawienia żywności, którą to wartość przewidziano w celach zrównoważonego rozwoju, poprzez ustanowienie „ram działania” dotyczących marnotrawienia żywności, które zostaną opracowane i przetestowane w Niemczech, na Węgrzech, w Hiszpanii i w Niderlandach razem z partnerami reprezentującymi sektor przedsiębiorstw, społeczeństwo obywatelskie i rządy.

¹⁰ (http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/good_practices/index_en.htm).

posiedzenie w celu omówienia dokumentu roboczego na potrzeby przygotowania wytycznych UE dotyczących przekazywania darów żywnościowych. Nowa platforma UE ds. strat żywności i marnotrawienia żywności zgromadzi wszystkie zainteresowane podmioty (publiczne i prywatne) w celu zacieśnienia współpracy wszystkich tych podmiotów i ułatwienia opracowania zintegrowanych programów i rozwiązań w dziedzinie zwalczania marnotrawienia żywności.

Decyzja Komisji o powierzeniu kwestii marnotrawienia żywności jednej dyrekcji generalnej (DG ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności) – wdrożona w ramach organizacji nowej Komisji w 2014 r. – pomogła usprawnić prace dzięki jasnemu określeniu odpowiedzialności i zapewnieniu, aby zapobieganie marnotrawieniu żywności było zawsze rozpatrywane w świetle bezpieczeństwa żywności i pasz. Zapewniono ciągłość działań, a odpowiednia wiedza fachowa i spójne podejście były utrzymywane przez cały czas.

Ramka 4 – Brak rzeczywistych oznak postępów grupy roboczej i grupy ekspertów:

Odpowiedź do tiret pierwszego odnoszącego się do wytycznych UE w sprawie przekazywania darów żywnościowych: aby opracować wytyczne w dziedzinie tak złożonej jak przedmiotowa, w której przypadku konieczne jest zgromadzenie dowodów wspomagających kształtowanie polityki w wielu obszarach, jak również rzeczywistych praktyk na rynku, niezbędne jest przeprowadzenie szeroko zakrojonych konsultacji. Komisja przedstawi projekt wytycznych nowej platformie UE ds. strat żywności i marnotrawienia żywności na jej pierwszym posiedzeniu w listopadzie 2016 r. z uwagi na przyjęcie przez Komisję ostatecznej wersji wytycznych przed końcem 2017 r.

Odpowiedź do tiret drugiego: Fakt, że przepisy UE nie zakazują wprowadzania do obrotu żywności, której data „Najlepiej spożyć przed...” minęła, był podnoszony na kilku posiedzeniach ekspertów. Komisja również zajmie się tym zagadnieniem w kontekście swoich prac nad wytycznymi UE służącymi ułatwieniu przekazywania darów żywnościowych.

Odpowiedź do tiret trzeciego: Oznaczanie daty: Komisja rozpoczęła badanie mające na celu ustalenie, w jaki sposób podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze i organy kontrolne rozumieją i stosują oznaczanie daty oraz potencjalny wpływ tych praktyk na marnotrawienie żywności. Wyniki tego badania, które wykonawca rozpoczął we wrześniu 2016 r., oczekiwane są pod koniec 2017 r. i będą miały wpływ na przyszłe kształtowanie polityki w zakresie oznaczania daty i zapobiegania marnotrawieniu żywności. Dalsze informacje na temat prac Komisji w odniesieniu do oznaczania daty¹¹, w tym materiały informacyjne, opublikowano we wszystkich językach urzędowych UE, aby ułatwić lepsze rozumienie terminów „Najlepiej spożyć przed...” i „Należy spożyć do...”.

Odpowiedź do tiret czwartego: W trakcie wstępnych posiedzeń, które odbyły się w latach 2012–2013, zidentyfikowano wiele różnych obszarów potencjalnie wpływających na zapobieganie marnotrawieniu żywności. Działania ujęte w planie działania na rzecz zapobiegania marnotrawieniu żywności, który stanowi część pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym, są wynikiem konsultacji i określenia priorytetów w ramach Komisji.

Informacje na temat działań grup operacyjnych, projektów i działań w zakresie tworzenia sieci kontaktów realizowanych w ramach europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa, sprawozdanie końcowe grupy dyskusyjnej tego partnerstwa ds. krótkich łańcuchów dostaw oraz ostatnie warsztaty tego partnerstwa pt. „Miasta i żywność – łączenie konsumentów i producentów” są dostępne pod adresem <http://ec.europa.eu/eip/agriculture>. Ponadto informacje o pracach Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w dziedzinie inteligentnych łańcuchów dostaw, w tym wybrane przykłady i zalecenia dotyczące

¹¹ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm

lepszej realizacji, zostały opracowane i opublikowane na stronie internetowej tej sieci. Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich zorganizowała również warsztaty dla instytucji zarządzających poświęcone lepszemu wdrażaniu środka współpracy, który jest środkiem służącym wspieraniu rozwoju krótkich łańcuchów dostaw i rynków lokalnych w ramach EFRROW. Ponadto straty żywności i marnotrawienie żywności uważa się za najważniejsze tematy programu prac europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa na 2017 r.

34. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 15.

35. Kolejne reformy polityki, w tym najnowsza z 2013 r., doprowadziły do przejścia od wsparcia związanego bezpośrednio z produkcją określonych produktów do wspierania rolników w sposób niezakłócający rynku i handlu.

37. Komisja uważa, że wsparcie ze strony UE jest niezależne od stopnia marnotrawienia żywności oraz że płatności bezpośrednie ani bezpośrednio, ani pośrednio nie stanowią zachęty do wytwarzania produktów rolnych. Większość płatności bezpośrednich (około 90 %) jest oddzielona od produkcji i nie jest powiązana z żadną konkretną produkcją. Rolnicy, którzy je otrzymują, mogą prowadzić taką działalność rolniczą jak utrzymywanie gruntów rolnych w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy bez produkcji. Łatwo psująca się żywność wyraźnie ulega marnotrawieniu w większym stopniu.

Wspólna odpowiedź do pkt 38 i 39

Dobrowolne wsparcie związane z produkcją można przyznawać jedynie w zakresie, który jest niezbędny, aby zapewnić zachętę do utrzymania aktualnych poziomów produkcji w danych sektorach lub regionach. Od 2015 r. może ono stanowić 10 % wszystkich płatności bezpośrednich. Rosnący udział wsparcia związanego z produkcją odzwierciedla dokonywane przez państwa członkowskie wybory przynoszące sektorom, które znajdują się w trudnej sytuacji, korzyści w zakresie niezbędnym do stworzenia zachęty do utrzymania poziomów produkcji. Komisja uważnie monitoruje przekraczanie tych poziomów referencyjnych.

40. Chociaż w UE nie przeprowadzono żadnych badań konkretnie na temat potencjalnego związku marnotrawienia żywności z płatnościami bezpośrednimi, w badaniach i ocenach polityki rynku rutynowo uwzględnia się analizę wielkości produkcji.

Wspólna odpowiedź do pkt 41 i 42

Komisja uważa, że środki interwencji na rynku nie przyczyniają się do marnotrawienia żywności. Produkty zakupione w ramach interwencji publicznej lub składowane w celu uzyskania dopłaty do przechowywania muszą być przechowywane w sposób zapewniający zachowanie ich jakości. Bez takich środków plony te nie zostałyby zebrane przy cenach niższych od kosztów zbioru, a tym samym zostałyby „zmarnotrawione”.

Interwencje na rynku, takie jak interwencja publiczna lub prywatne przechowywanie, mogą być stosowane wyłącznie jako zabezpieczenie w przypadku wystąpienia poważnego kryzysu wpływającego na rynek, aby uniknąć wspierania nierównowagi strukturalnej.

Środki zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego, takie jak: wycofanie z obrotu, zielone zbiory i niezбиieranie plonów, służą zapobieganiu nadużyciom. Poziom wsparcia jest taki, by dla producentów korzystniejsze było sprzedawanie swoich produktów na rynku niż wycofanie ich z obrotu.

Ani bezpłatna dystrybucja, ani wycofanie z obrotu do innych przeznaczeń nie służą zapewnieniu alternatywnego rynku zbytu, lecz są narzędziami pomagającymi w zarządzaniu kryzysem. Ilości, jakie można wycofać z obrotu, są ograniczone. Wycofanie produktów z obrotu wiąże się ze

szczególnym przeznaczeniem wycofanych produktów (np. na rzecz organizacji charytatywnych lub szkół).

43. Komisja obecnie przygotowuje zasady możliwego wykorzystania przez państwa członkowskie zapasów interwencyjnych w ramach programu pomocy osobom najbardziej potrzebującym.

Zob. także odpowiedź Komisji do pkt 41.

44. Komisja zauważa, że 1,8 mln ton odpowiada około 0,002 % produkcji w latach 2008–2015 oraz że wycofanie produktów z obrotu musi spełniać wymogi środowiskowe dotyczące unieszkodliwiania odpadów.

Komisja uważa, że środki zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego nie powodują marnotrawienia żywności. Na przykład zielone zbiory nie wpływają na produkcję żywności.

45. Interwencja publiczna nie przyczynia się do marnotrawienia żywności. Polega na wycofaniu z obrotu produktów o niewystarczających rynkach zbytu, co w innym wypadku wiązałoby się z ryzykiem generowania marnotrawstwa żywności. Po wzroście cen rynkowych produkty są wprowadzane do obrotu na sprzedaż lub rozprowadzane innymi sposobami lub przekazywane do wykorzystania w żywności w ramach programu pomocy osobom najbardziej potrzebującym.

Jeżeli chodzi o nadzwyczajne środki wprowadzone w celu zrównoważenia rosyjskiego zakazu importu oraz pilną potrzebę wywarcia faktycznego wpływu na kryzys rynkowy ocena skutków nie jest potrzebna ze względu na sam charakter środków (tryb pilny).

47. W swoich strategiach dotyczących programu „Mleko w szkole” 10 państw członkowskich (Bułgaria, Estonia, Hiszpania, Finlandia, Chorwacja, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Malta i Rumunia) przewiduje środki wspierające. Strategia jednego państwa członkowskiego na rok szkolny 2016–2017 (Chorwacji) zawiera odniesienie do działalności edukacyjnej, która przyczynia się do zapobiegania marnotrawieniu żywności.

49. Inne środki, takie jak inwestycje w środki trwałe, których celem jest zwiększenie wydajności przetwarzania produktów rolnych lub stosowanie wydajniejszych maszyn, przyczyniają się do ograniczenia marnotrawienia żywności w UE.

Wspólna odpowiedź do pkt 50 i 51

Zwalczanie marnotrawienia żywności nie stanowi celu szczegółowego polityki rozwoju obszarów wiejskich, dlatego państwa członkowskie nie są zobowiązane do uwzględniania go w swoich strategiach. Państwa członkowskie miały jednak możliwość uwzględnienia kwestii marnotrawienia żywności w swoich strategiach i programach za pośrednictwem wielu środków, takich jak: transfer wiedzy, działania informacyjne, inwestycje w środki trwałe, dobrostan zwierząt i współpraca.

56. Komisja zgadza się z uwagą Trybunału, że do skutecznego monitorowania wdrażania obowiązku wyładunku konieczne są bardziej wiarygodne dane.

Odpowiedź do tiret drugiego: Chociaż rozporządzenie w sprawie kontroli nie zawiera przepisu jednoznacznie nakazującego przekazywanie danych dotyczących odrzutów, Komisja włączyła się w proces gromadzenia danych dotyczących odrzutów na potrzeby monitorowania wdrażania obowiązku wyładunku. Może również gromadzić dane dotyczące odrzutów do celów naukowych za pośrednictwem ram gromadzenia danych.

Odpowiedź do tiret trzeciego: Dokładnych i graficznych danych dotyczących odsetka odrzutów brakuje przede wszystkim ze względu na fakt, że zmianę przepisów wykonawczych dotyczących deklaracji w dzienniku połowowym zawierających szczegółowe informacje na temat odrzutów i rozróżnienie odrzutów według rodzaju (poniżej minimalnego rozmiaru odniesienia do celów

ochrony, gatunki objęte zakazem połowów lub inny rodzaj odrzutu) można było przyjąć dopiero w październiku 2015 r., po uzgodnieniu rozporządzenia zbiorczego w maju 2015 r. Na wprowadzenie nowych wymogów dotyczących deklaracji w dzienniku połowowym w codziennej działalności tego sektora, jak również na zmiany wymagane przez organy kontroli potrzeba czasu. Do tego czasu Komisja i administracje opierają się na danych szacunkowych dotyczących połowów zgłoszonych jako odrzuty, przekazanych w ramach danych dotyczących zarządzania nakładem połowowym oraz za pośrednictwem ram gromadzenia danych.

63. W rozporządzeniu w sprawie higieny środków spożywczych¹² zachęca się do opracowywania wytycznych dobrej praktyki higieny. Są to wytyczne unijne ocenione i zatwierdzone przez Stały Komitet ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz albo wytyczne krajowe ocenione przez organy krajowe (zob. pkt 64 w odniesieniu do tych ostatnich).

Zgodnie z tym rozporządzeniem z inicjatywą opracowania wytycznych unijnych muszą wystąpić organizacje zainteresowanych stron. Komisja przy każdej okazji zachęca przedmiotowe organizacje do korzystania z tego narzędzia do celów wdrażania wymogów w zakresie higieny i udostępnia bezpłatne tłumaczenie na wszystkie języki. Opublikowano zasady opracowywania takich wytycznych¹³, a Komisja jak dotąd nigdy nie odmówiła oceny przedłożonych projektów. Komisja sama wystąpiła z inicjatywą opracowania pewnych wytycznych. W szczególności w odniesieniu do ograniczenia marnotrawienia żywności Stały Komitet niedawno dokonał przeglądu zasad UE dotyczących przekazywania darów żywnościowych pt. „Every Meal Matters” (Każdy posiłek się liczy) i zasady te oczekują na ostateczne zatwierdzenie.

64. Chociaż odpowiedzialność za opracowanie i aktualizowanie wytycznych krajowych spoczywa na szczeblu krajowym, Komisja odpowiada za prowadzenie systemu rejestracji i udostępnienie go państwom członkowskim.

Latem 2016 r. wprowadzono nowy elektroniczny format i rejestr. Ułatwia to również wyszukiwanie konkretnych tematów wśród ponad 700 wytycznych krajowych opublikowanych w rejestrze¹⁴.

Wspólna odpowiedź do pkt 65 i 66

Wielkość partii towaru musi być określona przez podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze. Zależy ona od systemu produkcji tego podmiotu, np. od tego, w jakiej ilości wyprodukowanej żywności można wykryć zagrożenie, od możliwości czyszczenia i dezynfekcji w przerwach między poszczególnymi partiami produkcji, od wielkości pojemników (i częstości ich opróżniania), możliwości wewnętrznej identyfikowalności itd. Wycofanie mniejszych partii żywności może być uzasadnione tylko wtedy, gdy można wykazać, że taka partia została wyprodukowana niezależnie od innych i że zanieczyszczenie krzyżowe było niemożliwe. Ponadto konieczne byłoby przeprowadzenie bardziej szczegółowej oceny, czy mniejsze partie faktycznie przyczyniłyby się do realizacji strategii mającej na celu ograniczenie marnotrawienia żywności podczas produkcji.

W świetle ogólnie wysokiego poziomu bezpieczeństwa żywności w UE produkty wycofane z obrotu i używania stanowią tylko bardzo niewielką część marnotrawionej żywności.

67. Za oznaczanie datą odpowiadają podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze, które ustalają, czy produkt będzie wymagał oznaczenia „Należy spożyć do...” czy „Najlepiej spożyć przed...”, jak również określają okres przydatności do spożycia, biorąc pod uwagę względy

¹² Rozporządzenie (WE) nr 852/2004.

¹³ http://ec.europa.eu/food/safety/docs/biosafety_fh_legis_guidelines_good_practice_en.pdf

¹⁴ Zob.: <https://webgate.ec.europa.eu/dyna/hygienelegislation/>

bezpieczeństwa, jakości i marketingu. Niektóre środki spożywcze są wyłączone z obowiązku opatrywania ich oznaczeniem „Najlepiej spożyć przed...”, na przykład świeże owoce i niepsująca się żywność, taka jak: sól, cukier, ocet. Jediną kategorią żywności, w odniesieniu do której oznakowanie datą jest określone w prawodawstwie UE, są jaja spożywcze¹⁵.

68. Komisja aktywnie bada sposoby poprawienia stosowania i rozumienia oznaczenia dat przez wszystkie podmioty w łańcuchu dostaw żywności, jak również organy kontroli¹⁶ (zob. odpowiedź do pkt 32 w odniesieniu do trwającego badania rozpoczętego przez Komisję).

70. Komisja przyznaje, że różne przepisy mające znaczenie dla przekazywania darów żywnościowych (na przykład w zakresie higieny żywności oraz informacji na temat żywności udzielanych konsumentom) są w całej UE interpretowane w różny sposób. W konsekwencji możliwości przekazywania darów żywnościowych nie zostają w pełni wykorzystane. Jak określono w komunikacie dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym¹⁷, Komisja podejmie kroki w celu ułatwienia jednolitej interpretacji przepisów prawnych UE mających znaczenie dla przekazywania darów żywnościowych. Obejmuje to zobowiązanie do opracowania unijnych wytycznych dotyczących przekazywania darów żywnościowych i zgodności z odpowiednimi przepisami UE w obecnych ramach prawnych (na przykład w zakresie bezpieczeństwa żywności, higieny żywności, identyfikowalności, odpowiedzialności itp.) na potrzeby darczyńców i banków żywności.

71. Przekazywanie darów żywnościowych stanowi formę środka zapobiegania marnotrawieniu żywności. Zostało to odzwierciedlone również w wytycznych DG ds. Środowiska dotyczących zapobiegania marnotrawieniu żywności¹⁸. Żywność można udostępniać użytkownikom końcowym za pośrednictwem komercyjnych kanałów dystrybucji albo organizacji zajmujących się redystrybucją (tj. banków żywności lub organizacji charytatywnych). Przekazywanie darów żywnościowych stanowi zatem część łańcucha dostaw żywności i może również pomóc w zapobieganiu marnotrawieniu żywności.

Monitorowanie redystrybucji żywności w ramach zapobiegania marnotrawieniu żywności zostanie dokładniej omówione w ramach platformy UE ds. strat żywności i marnotrawienia żywności.

72. Przepisy UE zawierają szereg odniesień do działań, które są objęte zwolnieniem albo podlegają mniej uciążliwym wymogom. Przepisy te, np. w dziedzinie higieny i etykietowania żywności, są jednak różnie interpretowane w UE. Komisja bardziej szczegółowo wyjaśni zatem obowiązki podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze i banków żywności lub organizacji charytatywnych w przypadku postępowania z darami żywnościowymi, opracowując w tym celu wytyczne UE służące ułatwieniu przekazywania darów żywnościowych (zob. odpowiedź Komisji do pkt III ppkt (iii) i pkt 32).

Przekazywanie darów żywnościowych to złożony temat obejmujący liczne i zróżnicowane podmioty, z praktyką zmieniającą się w czasie w zależności od potrzeb zarówno darczyńców (rolników, producentów żywności, sprzedawców detalicznych itd.), jak i odbiorców (banków żywności, organizacji charytatywnych i użytkowników końcowych). Aby ułatwić te praktyki, w

¹⁵ Data poprzedzona sformułowaniem „Najlepiej spożyć przed...” stosuje się w przypadku jaj sprzedawanych jako klasa „A/świeże” (jaja spożywcze) i jest określona w rozporządzeniu (WE) nr 589/2008 (art. 2) w sprawie norm handlowych w odniesieniu do jaj. Ponadto w rozporządzeniu (WE) nr 853/2004 ustanawiającym szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego termin dostarczenia jaj konsumentowi określono na maksymalnie 21 dni (załącznik III sekcja X rozdział I pkt 3).

¹⁶ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm

¹⁷ COM(2015) 614 final.

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf.

wytycznych UE należy uwzględnić wszystkie te elementy i zapewnić, aby bezpieczne praktyki zostały wdrożone oraz aby organy regulacyjne mogły te praktyki skontrolować (zob. również odpowiedź Komisji do pkt 32 i ramki 4).

73. Stosowanie przepisów dotyczących VAT w odniesieniu do przekazanych darów żywnościowych jest jedną z kwestii, którymi Komisja zajmie się w trakcie opracowywania wytycznych UE służących ułatwieniu przekazywania darów żywnościowych (zob. pkt III ppkt (iii) i pkt 32).

Ramka 11 – Stosowanie VAT w odniesieniu do przekazanych darów żywnościowych

Komisja uważa, że wartość, na podstawie której oblicza się wysokość VAT, może być niska lub bliska zeru, jeżeli produkt jest przekazywany na krótko przed datą określającą, do kiedy najlepiej go spożyć, lub jeśli produkty nie nadają się do sprzedaży. Jeżeli żywność faktycznie nie ma żadnej wartości, wspomniana wartość może nawet wynosić zero.

74. W ramach nowej WPRyb nie przewiduje się przekazywania ryb wycofanych z obrotu, jednak państwa członkowskie mogą promować i wspierać tworzenie struktur umożliwiających przekazywanie ryb, które nie mogą zostać wprowadzone do obrotu w celu bezpośredniego spożycia przez ludzi.

Przekazywanie ryb może być również ułatwione dzięki mechanizmowi dopłat EFMR do przechowywania. Mechanizm ten przyczynia się do kompensowania kosztów poniesionych w celu stabilizacji i składowania produktów, które nie mogą być sprzedawane powyżej określonej ceny. Po upływie okresu przechowywania organizacje producentów z sektora rybołówstwa mogą przy ponownym wprowadzaniu produktów do bezpośredniego spożycia przez ludzi udostępnić je na rynku bezpłatnie. Okres obowiązywania tego mechanizmu upływa w 2019 r., lecz organizacje producentów z sektora rybołówstwa mogą zorganizować podobny mechanizm ze środków własnych.

76. Procedur ułatwiających wykorzystywanie zapasów interwencyjnych na rzecz osób najbardziej potrzebujących nie wprowadzono jeszcze do stosownego aktu wykonawczego, a dyskusje z państwami członkowskimi wciąż trwają. Należy również zauważyć, że w 2014 r. nie było żadnych zapasów interwencyjnych. Skup interwencyjny odtłuszczonego mleka w proszku rozpoczął się w 2015 r. i był kontynuowany w 2016 r. w reakcji na spadające ceny w sektorze mleczarskim. Rynki mleczarskie nie powróciły jeszcze do poprzedniego stanu, zatem zgodnie z art. 16 ust. 1 lit. a) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku warunki rynkowe nadal uniemożliwiają uwolnienie zapasów interwencyjnych. Na tym etapie interwencja nie obejmowała żadnych innych produktów oprócz odtłuszczonego mleka w proszku.

78. W trakcie programowania zasobów Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym najważniejszą kwestią dla Komisji było zapewnienie, aby programy Funduszu były zgodne z jego celami określonymi powyżej. Państwa członkowskie miały możliwość dokonania wyboru między różnymi wariantami przewidzianymi w rozporządzeniu w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym i dostosowania wsparcia z uwzględnieniem potrzeb osób najbardziej potrzebujących.

Wspólna odpowiedź do tირet pierwszego i drugiego

W art. 9 rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym określono procedurę zmiany programów operacyjnych. Z uwagi na końcową datę kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (dzień 31 grudnia 2023 r.) nie jest wykluczone, że programy w obecnym brzmieniu mogą ulec zmianie w przyszłości.

Nawet jeżeli możliwość ułatwienia przekazywania darów żywnościowych nie zostanie ujęta w programie, nie oznacza to jednak, że w państwie członkowskim nie przekazuje się darów żywnościowych. Na przykład w fińskim programie operacyjnym skupiono się na żywności zakupionej, ale w praktyce organizacje partnerskie prowadzą również dystrybucję darów żywnościowych, którymi są na ogół świeże produkty spożywcze.

79. Za jakość danych odpowiedzialne są państwa członkowskie.

Komisja regularnie przeprowadza audyty, aby zapewnić prawidłowe wdrażanie polityki i odzyskiwać nienależnie wydane środki. Komisja przeprowadza również kontrole jakości sprawozdań rocznych, aby uniknąć niespójności. Środki wypłacane są wyłącznie w odniesieniu do operacji zrealizowanych i skontrolowanych.

Komisja zauważa również, że organizacje producentów mogą przekazywać produkty do bezpłatnej dystrybucji bez ubiegania się o wsparcie UE.

80. Konieczne są środki ochronne zapewniające, aby środki zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego spełniały swój cel oraz aby środki finansowe UE były prawidłowo wydatkowane.

W przepisach przewiduje się wyższy poziom wsparcia w odniesieniu do bezpłatnej dystrybucji niż w odniesieniu do wycofania z obrotu do innych przeznaczeń. Wyraźny priorytet nadano udzielaniu pomocy za pośrednictwem organizacji charytatywnych i innych instytucji zatwierdzonych przez państwa członkowskie.

WNIOSKI I ZALECENIA

81. Komisja w pełni zdaje sobie sprawę z konieczności podjęcia działań w celu zapobiegania marnotrawieniu żywności i zoptymalizowania wykorzystania zasobów w całym łańcuchu wartości żywności. W 2015 r. w ramach pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym Komisja ponownie potwierdziła zaangażowanie UE w osiągnięcie celu, jakim jest ograniczenie marnotrawienia żywności, przewidzianego w programie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030.

83. Zapobieganie marnotrawieniu żywności uznano za obszar priorytetowy w pakiecie dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym z 2015 r. Na potrzeby zwalczania marnotrawienia żywności w UE przedstawiono zintegrowany plan działania, zawierający zarówno inicjatywy ustawodawcze, jak i inicjatywy o charakterze nieustawodawczym. Nowa platforma UE ds. strat żywności i marnotrawienia żywności gromadzi podmioty publiczne i podmioty należące do łańcucha wartości żywności, w tym organizacje konsumenckie oraz inne organizacje pozarządowe. Będzie ona wspierała wszystkie podmioty we wdrażaniu środków służących osiągnięciu docelowej wartości ograniczenia marnotrawienia żywności, którą to wartość przewidziano w celach zrównoważonego rozwoju, oraz wymianie najlepszych praktyk. Oczekuje się, że platforma UE ds. strat żywności i marnotrawienia żywności określi nowe inicjatywy i możliwości w dziedzinie zapobiegania marnotrawieniu żywności na poziomie UE.

84. Komisja uważa, że jej ambicje nie zmniejszyły się na przestrzeni czasu. W 2015 r. Komisja przyjęła pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, w którym uznano zapobieganie marnotrawieniu żywności za obszar priorytetowy i zaproponowano rozwiązanie tego problemu w drodze opracowania w sposób kolegialny przez wszystkie służby Komisji wieloaspektowego planu działania. Pakiet ten umacnia integrację środków dotyczących marnotrawienia żywności nie tylko w polityce zapobiegania powstawaniu odpadów, lecz także w programach zapobiegania powstawaniu odpadów wprowadzonych przez państwa członkowskie. Komisja dążyła do zapewnienia, aby przepisy dotyczące marnotrawienia żywności były jasne, możliwe do wdrożenia i spójne z ramami prawnymi UE.

We wniosku Komisji nakłada się na państwa członkowskie wymóg ograniczenia marnotrawienia żywności na każdym etapie łańcucha dostaw żywności, monitorowania ilości marnotrawionej żywności i zgłaszania postępów w dziedzinie zapobiegania temu marnotrawieniu. Wdrażanie programów monitorowania marnotrawienia żywności w państwach członkowskich UE, wsparte zharmonizowaną metodyką pomiaru, zapewni bazę dowodów niezbędną do ustanowienia skutecznych krajowych środków zapobiegania marnotrawieniu żywności oraz do wyznaczenia wartości docelowych w zakresie ograniczenia marnotrawienia żywności.

Zalecenie 1

Komisja przyjmuje zalecenie 1 w odniesieniu do swojej roli we wspieraniu wysiłków państw członkowskich UE.

Szereg działań jest już w toku. Udział organizacji międzynarodowych (Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa, Programu Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska) w platformie UE ds. strat żywności i marnotrawienia żywności pozwoli ułatwić współpracę i koordynację wysiłków na poziomie krajowym, unijnym i światowym.

Komisja już wdraża inicjatywy na rzecz zwalczania marnotrawienia żywności w ramach planu działania UE dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym z 2015 r. Na podstawie istniejących ram prawnych Komisja opracowuje już metodykę, która pozwoli zobrazować, co jest marnotrawieniem żywności na każdym etapie łańcucha wartości żywności. Metodyka ta będzie pomocna w spójnym mierzeniu ilości marnotrawionej żywności niezbędnym do oceny skutków zastosowanych środków.

86. Komisja zgadza się, że zapobieganie marnotrawieniu żywności wymaga działań w całym łańcuchu wartości żywności oraz ściślejszej współpracy międzysektorowej. Zapobieganie marnotrawieniu żywności i optymalizacja wykorzystania zasobów mogą przyczynić się do powstania innowacyjnych modeli produkcji, marketingu, dystrybucji i konsumpcji żywności.

Komisja dążyła do wsparcia wysiłków zainteresowanych stron poprzez plan działania zaproponowany w planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym. W szczególności nowa platforma UE ds. strat żywności i marnotrawienia żywności ma na celu wspieranie wszystkich podmiotów w określaniu środków niezbędnych do zapobiegania marnotrawieniu żywności, wymianę najlepszych praktyk i ocenianie postępów osiągniętych na przestrzeni czasu.

Zwalczanie marnotrawienia żywności nie należy do celów WPR określonych w art. 39 TFUE. Obecna WPR zapewnia wiele różnych środków służących zapobieganiu marnotrawieniu żywności w produkcji podstawowej i przetwórstwie oraz ograniczaniu tego marnotrawienia. W odniesieniu do etapów łańcucha żywnościowego, które nie wchodzą w ten zakres, w ramach WPR nie istnieje żadna podstawa prawna uzasadniająca podejmowanie działań.

Zalecenie 2

a) Komisja nie przyjmuje zalecenia 2 lit. a), jednak uwzględni straty żywności i marnotrawienie żywności w swoich pracach związanych z przygotowaniem następnej WPR, biorąc pod uwagę, że:

- podstawowa produkcja rolna generuje tylko niewielkie straty żywności, co jest zupełnie inną kwestią niż odpady spożywcze (objęte zakresem stosowania dyrektywy ramowej w sprawie odpadów). Powstawanie odpadów spożywczych ma miejsce głównie na dalszych etapach łańcucha dostaw żywności, w tym na etapach przetwarzania, sprzedaży detalicznej i konsumpcji;
- w polityce rozwoju obszarów wiejskich przewidziano już zbiór środków, które można wykorzystać do zapobiegania marnotrawieniu żywności i stratom żywności oraz do ograniczania tych zjawisk;

– inwestycje w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich już wspierają zapobieganie marnotrawieniu żywności w sektorze przetwórstwa (np. poprzez tworzenie spółdzielni w celu zwiększenia zdolności przechowywania), a wysiłki podejmowane w przyszłości powinny być proporcjonalne do wagi problemu, który jest niewielki.

b) Komisja przyjmuje zalecenie 2 lit. b).

Komisja przyjmuje zalecenie Trybunału dotyczące tego, że w odniesieniu do wspólnej polityki rybołówstwa niezbędne jest bardziej szczegółowe monitorowanie obowiązku wyładunku. Chociaż zwalczanie marnotrawienia żywności samo w sobie nie jest celem wspólnej polityki rybołówstwa, która ma zapewnić, aby rybołówstwo i akwakultura były zrównoważone pod względem środowiskowym, gospodarczym i społecznym, Komisja zgadza się, że zwalczanie marnotrawienia żywności można ułatwić poprzez wdrażanie istniejących instrumentów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

c) Komisja przyjmuje zalecenie 2 lit. c). W odniesieniu do higieny żywności w 2016 r. poprawiono dostęp za pośrednictwem internetu do wytycznych dotyczących higieny żywności, co w dalszym stopniu ułatwi wymianę dobrych praktyk. Jeżeli chodzi o identyfikowalność, Komisja przeprowadza już audyt systemów kontroli państw członkowskich w odniesieniu do wdrażania wymogów zgodnie z ramami prawnymi dotyczącymi bezpieczeństwa żywności. Jeżeli chodzi o oznaczanie daty, jak wskazano w planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym, Komisja bada sposoby propagowania skuteczniejszego stosowania i zrozumienia systemu oznaczania daty przez wszystkie zainteresowane podmioty. W celu uzyskania informacji niezbędnych do tych prac Komisja rozpoczęła nowe badanie, którego wyników należy spodziewać się w 2017 r. (zob. sekcja dotycząca „oznaczania daty” w pkt 32).

87. Jak określono w komunikacie dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym¹⁹, Komisja zastosuje środki mające na celu wyjaśnienie przepisów UE na potrzeby ułatwienia przekazywania darów żywnościowych. Obejmuje to zobowiązanie do opracowania unijnych wytycznych dla darczyńców i banków żywności dotyczących przekazywania darów żywnościowych i zgodności z odpowiednimi przepisami UE w obecnych ramach prawnych (np. w zakresie bezpieczeństwa żywności, higieny żywności, identyfikowalności, odpowiedzialności itp.).

Zalecenie 3

a) Komisja przyjmuje zalecenie 3 lit. a) i jest już w trakcie jego wdrażania. Aby promować zharmonizowaną interpretację stosownych przepisów prawnych UE, Komisja opracuje we współpracy z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami wytyczne UE ułatwiające przekazywanie darów żywnościowych. Pierwszy projekt tych wytycznych zostanie poddany przeglądowi w listopadzie 2016 r. w ramach platformy UE ds. strat żywności i marnotrawienia żywności, a przyjęcie ostatecznej wersji wytycznych przez Komisję ma nastąpić przed końcem 2017 r.

b) Komisja nie przyjmuje zalecenia 3 lit. b) z tego powodu, że w ramach reformy WPRyB oraz jednego z jej filarów – wspólnej organizacji rynku – Komisja zaproponowała „bezpłatną dystrybucję wyładowanych produktów na cele dobroczynne lub charytatywne”. Propozycja ta została odrzucona przez Radę i Parlament.

c) Komisja przyjmuje zalecenie 3 lit. c). Zbywanie produktów rolnych zakupionych w ramach interwencji publicznej może odbywać się w drodze ich udostępniania w ramach programu

¹⁹ COM(2015) 614 final.

dystrybucji żywności wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii, jeżeli system ten przewiduje takie rozwiązanie.

d) Komisja przyjmuje zalecenie 3 lit. d) i podejmuje kroki w celu propagowania przekazywania darów żywnościowych.

W ramach wniosku dotyczącego zmiany rozporządzenia finansowego, przyjętego w dniu 14.09.2016 r., Komisja zaproponowała wprowadzenie szeregu zmian w rozporządzeniu w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Jedną z tych zmian, jeżeli zostanie zatwierdzona, zapewni państwom członkowskim możliwość stosowania opcji kosztów uproszczonych przy finansowaniu darów żywnościowych. Jest to środek mający na celu ułatwienie korzystania z przekazywania darów żywnościowych w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym.

Chociaż Komisja jest zobowiązana do upraszczania wdrażania Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, w tym w zakresie przekazywania darów żywnościowych, zawsze będzie się skupiała na osiągnięciu celów Funduszu, które dotyczą zwiększania spójności społecznej i włączenia społecznego, a także przyczyniania się do łagodzenia skrajnych form ubóstwa w UE. Ograniczanie marnotrawienia żywności samo w sobie nie jest celem Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym.

Wycofanie produktu z obrotu w celach charytatywnych stanowi obecnie formę zorganizowanego bezpłatnego przekazania produktu ostatecznym odbiorcom. W powiązanych przepisach przewiduje się wyższy poziom wsparcia w odniesieniu do bezpłatnej dystrybucji (wycofanie z obrotu w celach charytatywnych) niż w odniesieniu do wycofania z obrotu do innych przeznaczeń. Przewidziane jest również określone etykietowanie służące promowaniu źródła i wykorzystania finansowania z UE. Z priorytetowego przydziału produktów wycofanych z obrotu wyraźnie wynika, że osoby potrzebujące otrzymują pomoc za pośrednictwem organizacji charytatywnych i innych instytucji zatwierdzonych przez państwa członkowskie. Inne przeznaczenia produktów wycofanych z obrotu stanowią alternatywę dla bezpłatnej dystrybucji.

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	15.7.2015
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	16.9.2016
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontryktoryjnego	10.11.2016
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	6.12.2016

Marnotrawienie żywności stanowi globalny problem, który w ostatnich latach zyskał znaczenie polityczne i społeczne. Żywność jest cennym towarem, a jej produkcja może pochłaniać bardzo wiele zasobów. Z danych szacunkowych wynika, że aż do jednej trzeciej żywności jest marnotrawione lub wyrzucane, co pociąga za sobą ogromne koszty środowiskowe i gospodarcze.

W ramach kontroli zbadano, jaką rolę odgrywa UE w walce z marnotrawieniem żywności, jakie podjęto dotychczas działania, a także w jaki sposób różne instrumenty polityki unijnej przyczyniają się do ograniczenia tego zjawiska. Podczas kontroli skoncentrowano się na zapobieganiu marnotrawieniu żywności i na przekazywaniu darów żywnościowych, które to działania są preferowane w walce z tym problemem.

W niniejszym sprawozdaniu stwierdzono, że dotychczas podjęte działania nie były wystarczające i że należy ulepszyć i lepiej skoordynować unijną strategię dotyczącą marnotrawienia żywności. Komisja powinna zbadać, w jaki sposób można wykorzystać obecne polityki do skuteczniejszej walki z marnotrawieniem i wyrzucaniem żywności.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1
Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ontactForm.aspx
Strona internetowa: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditorsECA

© Unia Europejska, 2016

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W celu wykorzystania lub powielenia rys. 4 na s. 27 i zdjęć w ramce 6 na s. 37 należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właściciela praw autorskich.