



dr Olga Śniadach

Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Europejskiego i Komparatystyki Prawniczej, Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1707-4535>).

Unijna strategia „od pola do stołu” – sprawiedliwy, zdrowy i przyjazny środowisku system żywnościowy

Słowa kluczowe: zrównoważoność, produkty rolne, wspólna polityka rolna, zrównoważona konsumpcja żywności

Strategia „od pola do stołu” została określona jako serce Zielonego Ładu. W swoich założeniach ma przyczynić się do tego, aby system żywnościowy był sprawiedliwy, zdrowy i przyjazny środowisku. Transformacja będzie wymagała działań ze strony wszystkich podmiotów: producentów żywności oraz konsumentów. Komisja zaproponowała harmonogram działań oraz konkretne inicjatywy ustawodawcze. Jednak planowane zmiany już na etapie ich ogłoszenia wzbudziły ogromne kontrowersje. Celem artykułu jest przybliżenie strategii oraz próba jej oceny.

1. Wprowadzenie

Europejski Zielony Ład został ogłoszony w komunikacie Komisji w 2019 r.¹ jako odpowiedź Komisji na problemy związane z klimatem i środowiskiem naturalnym. Przedstawia on inicjatywy polityczne, które mają pomóc UE osiągnąć neutralność klimatyczną do 2050 r. oraz zbudować nowoczesną zasobooszczędną i konkurencyjną gospodarkę. Następnie pakiet trafił do Rady Europejskiej, która w konkluzjach² z 2019 r. zaaprobowała cel w postaci neutralności klimatycznej do 2050 r i potwierdziła, że Unia postanowiła odgrywać decydującą rolę w globalnej walce ze zmianami klimatycznymi. Zielony Ład ma za zadanie pomóc wdrożeniu agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 oraz celów zrównoważonego rozwoju. Główna idea tego projektu koncentruje się na transformacji gospodarki UE z myślą o zrównoważonej przyszłości. Wśród elementów Zielonego Ładu znalazły się również takie, które zapowiadają stworzenie sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego środowisku systemu żywnościowego.

Dla zrównoważonej produkcji żywności szczególne znaczenie ma zapowiedziana w komunikacie Komisji strategia „od pola do stołu” (ang. *farm to fork* – F2F)³, która została przedstawiona przez Komisję wiosną 2020 r. W Zielonym

Ładzie Komisja podkreśliła kluczową rolę, jaką do odegrania w zapowiadany procesie transformacji mają rolnicy i rybacy. Komisja zaproponowała, aby 40% budżetu Wspólnej Polityki Rolnej i 30% budżetu Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego zostały przeznaczone na rzecz walki ze zmianami klimatu. Strategia „od pola do stołu” została ogłoszona jako nowe kompleksowe podejście, które ma przyczynić się do wzmacniania zrównoważonej gospodarki żywnościowej. Podstawowym celem postawionym w strategii jest budowanie zrównoważonego łańcucha żywnościowego, który działa na rzecz konsumentów, producentów, klimatu i środowiska. W strategii znalazły się cele ogólne takie jak: zmniejszenie śladu środowiskowego i klimatycznego unijnego systemu żywnościowego, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w obliczu zmiany klimatu i utraty różnorodności biologicznej oraz doprowadzenie to tego, aby Unia Europejska stała się liderem globalnej transformacji.

W założeniu strategia ma się przyczynić do zbudowania globalnych standardów dla zrównoważonych systemów żywnościowych. Środkami do osiągnięcia tych celów będą przede wszystkim nowe inicjatywy polityczne, egzekwowanie obowiązującego prawodawstwa, wykorzystanie istniejących instrumentów UE takich jak fundusz spójności czy fundusz rolny oraz zaangażowania się Komisji w przygotowanie inicjatyw ustawodawczych służących wdrażaniu ram prawnych dla zapewnienia podnoszenia standardów zrównoważoności. W tym miejscu warto zauważyć, że Komisja konsekwentnie w swoim komunikacie posługuje się określeniem „zrównoważoności”, jednocześnie nie definiując samego terminu. Wydaje się, że cała koncepcja zrównoważoności ogranicza się do listy bliższych i dalszych celów. Pojęcie to mogłoby być traktowane jako synonim dobrze

1 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640 final.

2 Konkluzje Rady Europejskiej z 20.06.2019, EUCO 9/1, CO EUR 12 CONCL 5.

3 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego*, COM(2020) 381 final.

znanej koncepcji zrównoważonego rozwoju obecnej w unijnym prawie i politykach od Traktatu z Amsterdamu. Jak wskazuje F. Ekaradt, punktem wyjścia dla współczesnej debaty o zrównoważoności jest nadal koncepcja zaproponowana przez komisję Brundtlanda⁴. Jednak pojęcie zrównoważoności w systemach żywnościowych będzie wymagało w najbliższym czasie stworzenia jednolitej siatki pojęciowej oraz katalogu ogólnych zasad, które przyczynią się do budowania zrównoważonych systemów żywnościowych i żywności.

2. Strategia „od pola do stołu” – proponowane działania

Analiza konstrukcji komunikatu prowadzi do wniosku, że Komisja, wskazując na celowość zaplanowanych działań, pokazuje, iż transformacja w kierunku zrównoważonego systemu żywnościowego może przynieść korzyści środowiskowe, zdrowotne, społeczne, a także zyski gospodarcze zmierzające do budowania zrównoważoności. Zdaniem Komisji zrównoważony system żywnościowy będzie miał zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów klimatycznych i środowiskowych Zielonego Ładu. Ma się również przyczynić do zwiększenia dochodów producentów surowców oraz wzmocnić konkurencyjność UE, a także przyczynić do zmiany zachowań konsumenckich. Dla realizacji tych celów Komisja wyznaczyła cel ogólny określony jako: „budowanie łańcucha żywnościowego, który działa na rzecz konsumentów, producentów, klimatu i środowiska”⁵. Oprócz określenia celów Komisja zaproponowała rozwiązania, które mają pomóc w umożliwieniu transformacji poprzez badania, innowacje, technologię i inwestycję oraz wspieranie wymiany wiedzy, doświadczeń i szeroko rozumianego doradztwa. Ponadto Komisja wskazała na potrzebę wspierania działań o charakterze globalnym. Cele ogólne mają się materializować poprzez realizację celów bardziej szczegółowych, realizowanych według załączonego do komunikatu harmonogramu⁶. Cele szczegółowe to: zapewnienie zrównoważonej produkcji żywności, stymulowanie zrównoważonych praktyk w zakresie przetwórstwa spożywczego; sprzedaży hurtowej i detalicznej, hotelarstwa i gastronomii; promowanie konsumpcji zrównoważonej żywności; ograniczenia strat żywności i marnotrawienia żywności; zwalczanie fałszowania żywności.

Pierwszym ze wskazanych celów jest zapewnienie zrównoważonej produkcji żywności. Komisja słusznie wskazuje, że wszystkie podmioty z łańcucha produkcji muszą być zaangażowane w system transformacji. Rolnicy, rybacy, producenci akwakultury będą zmuszeni do zmiany metod produkcji tak, aby jak najczęściej korzystać z rozwiązań opartych na środowisku naturalnym przy jednoczesnym ograniczeniu i zoptymalizowaniu stosowania pestycydów i nawozów⁷. Ten aspekt wymaga szczególnego podkreślenia, albowiem Komisja zapowiedziała działania mające na celu zmniejszenie stosowania pestycydów o 50% do 2030 r. W związku z tym na pierwszy kwartał 2022 r. został zapowiedziany wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów oraz wprowadzenie zmian do rozporządzenia w sprawie statystyk

dotyczących pestycydów⁸. Kolejnym ważnym aspektem jest wypracowanie systemu zrównoważonego nawożenia oraz zrównoważonej gospodarki składnikami odżywczymi.

Pochwały wymaga zapowiedź Komisji intensyfikacji działań na rzecz rolnictwa ekologicznego, czyli takiego, które ze względu na zrównoważoną produkcję roślinną i zwierzęcą stanowi alternatywę dla konwencjonalnego rolnictwa⁹. Rolnictwo ekologiczne jest przedmiotem rozporządzenia 2018/848¹⁰, które określa zasady, na jakich funkcjonuje taki rodzaj produkcji rolnej. Z komunikatu Komisji można wyczytać, że rynek żywności ekologicznej ma nadal rosnąć, w związku z czym Komisja zadeklarowała się do przedstawienia planu działania na rzecz tego typu rolnictwa. Plan taki został przedstawiony w marcu 2021 r., a w lipcu tego samego roku Rada przyjęła konkluzje do planu¹¹. Ministrowie zgodzili się co do faktu, że rolnictwo ekologiczne jest ważne dla zrównoważoności całego europejskiego rolnictwa, a rozwój produkcji ekologicznej zapewni bezpieczne dochody i nowe miejsca pracy. Jednak przy definiowaniu celów należy uwzględnić specyfikę i różnorodność sytuacji w państwach członkowskich oraz zaangażować interesariuszy publicznych i prywatnych.

3. Strategia „od pola do stołu” – obszary planowanych działań

Niewątpliwie głównym obszarem działania dla realizacji założonych celów będzie Wspólna Polityka Rolna (WPR), której priorytetem jest zapewnienie obywatelom Unii bezpieczeństwa żywnościowego. Od samego początku, czyli od 1962 r., WPR była nastawiona na zwiększenie wydajności rolnictwa w celu zapewnienia konsumentom stałych dostaw żywności po przystępnych cenach, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego standardu życia rolników. Cechą charakterystyczną dla tej polityki jest fakt, że w sposób ewolucyjny, co kilka lat, poddawana jest ona istotnym modyfikacjom. Jednak aktualnie polityka ta stoi przed ogromnym wyzwaniem wynikającym z potrzeby „nakarmienia” świata w obliczu zmian klimatycznych. W czerwcu 2021 r. w odpowiedzi na zaproponowaną przez Komisję Europejską kolejną reformę WPR zawarto porozumienie polityczne pomiędzy Radą i Parlamentem Europejskim – nowa polityka rolna ma być bardziej sprawiedliwa, bardziej zielona, bardziej przyjazna zwierzętom i bardziej elastyczna¹². Cele środowiskowe i klimatyczne mają zostać wdrożone do nowej polityki rolnej od stycznia 2023 r. Nowy model WPR zakłada, że każde państwo będzie kształtować swoją własną politykę rolną, uwzględniając oczywiście poszczególne specyfiki sektorów rolnych oraz

4 F. Ekaradt, *Sustainability. Transformation, Governance, Ethics, Law*, Springer 2020, s. 28.

5 *Strategia „od pola do stołu”...*, pkt 2.

6 Załącznik do komunikatu: *Strategia „od pola do stołu”...*

7 *Strategia „od pola do stołu”...*, pkt 2.1.

8 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1185/2009 z 25.11.2009 r. w sprawie statystyk dotyczących pestycydów (Dz.Urz. UE L 324, s. 1).

9 Na temat unijnych rozwiązań prawnych w obszarze rolnictwa ekologicznego zob. O. Śniadach, *Ekopravo w rolnictwie i produkcji żywności* [w:] *Ekopravo. Prawo środowiskowe*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2019, s. 153–170.

10 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z 30.05.2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 (Dz.Urz. UE L 150, s. 1).

11 Konkluzje Rady w sprawie planu działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej – Zatwierdzenie, Bruksela, 14.07.2021 r., 10788/21.

12 Komunikat prasowy Komisji z 25.06.2021 r., *Political agreement on new Common Agricultural Policy: fairer, greener, more flexible*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2711 (dostęp: 24.01.2022 r.).

ekonomiczne i przyrodnicze uwarunkowania jego funkcjonowania¹³. Wspólna Polityka Rolna przyczyni się do realizacji celów strategii „od pola do stołu” i strategii ochrony różnorodności biologicznej oraz będzie aktualizowana w celu uwzględniania zmian w prawodawstwie dotyczącym klimatu i środowiska wynikających z Europejskiego Zielonego Ładu.

Warto wskazać, że w strategii „od pola do stołu” szczególną uwagę poświęcono akwakulturze¹⁴, która jest częścią wspólnej polityki rybołówstwa. W strategii mowa jest o przyjęciu planów zrównoważonej akwakultury państw członkowskich oraz wsparciu ze strony Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Również w tym obszarze zwrócono szczególną uwagę na konieczność ograniczenia stosowania środków przeciwdrobnoustrojowych oraz rozwój ekologicznej produkcji. W konsekwencji Komisja w maju 2021 r. przyjęła „Strategiczne wytyczne dotyczące bardziej zrównoważonej i konkurencyjnej akwakultury w UE na lata 2021–2030¹⁵, komunikat, w którym zarysowała potrzebę nowej strategii na rzecz akwakultury¹⁶.

W strategii „od pola do stołu” w sposób bardzo wyraźny, wręcz niespotykany do tej pory w unijnych dokumentach, znalazło się odniesienie do bezpieczeństwa żywnościowego¹⁷. Bezpieczeństwo żywnościowe dotyczy w zasadzie fizycznej dostępności żywności i definiuje się poprzez trzy wymiary: rozporządzalność, dostępność i adekwatność¹⁸. Rozporządzalność oznacza posiadanie odpowiedniej ilości żywności dla całej ludzkości w każdym czasie. Dostępność należy rozumieć jako nieograniczoną podaż żywności, adekwatność zaś jako zbilansowaną rację pokarmową. Komisja zauważyła, że trwająca pandemia uświadomiła nam, jak wiele zagrożeń może mieć wpływ na funkcjonowanie systemów żywnościowych w przyszłości. Zakłócenia łańcuchów dostaw, niedobory siły roboczej, zmiana wzorców konsumpcji może spowodować, że brak bezpieczeństwa żywnościowego, który generalnie nie jest problemem dzisiejszej Unii, może stać się jej udziałem. W związku z tym Komisja zapowiedziała zwiększenie koordynacji wspólnej europejskiej reakcji na sytuacje kryzysowe mające wpływ na systemy żywnościowe.

Kolejnym pakietem działań zapowiedzianych przez Komisję jest pakiet adresowany do szeroko rozumianej branży spożywczej, począwszy od producentów żywności, poprzez jej sprzedawców, a na gastronomii kończąc. W tym aspekcie Komisja zapowiedziała stymulowanie zrównoważonych praktyk w zakresie przetwórstwa spożywczego. Zdaniem Komisji to przedstawiciele przetwórców żywności, podmiotów świadczących usługi gastronomiczne oraz sprzedawcy detaliczni kształtują rynek, a przez to również modelowego konsumenta. Dlatego Komisja zadeklarowała opracowanie unijnego kodeksu postępowania dobrych praktyk w zakresie biznesu. Kodeks ma zostać opracowany z udziałem wszystkich zainteresowanych stron i będzie miał raczej charakter fakultatywny, oparty na mechanizmie *opt in*¹⁹. W przemyśle żywnościowym funkcjonują już standardy ujęte w różnego rodzaju kodeksy dobrych praktyk tworzone jako standardy prywatne przez przedsiębiorców, stowarzyszenia i organizacje pozarządowe oraz standardy dobrowolne tworzone zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne²⁰. Proponowane przez Komisję rozwiązanie wpisze się w tę drugą kategorię.

Jeżeli myślimy na poważnie o kompleksowej zmianie, konieczne są działania nakierowane na zmianę wzorców konsumpcji żywności. Powołując się na dane statystyczne, w komunikacie Komisji zostało podkreślone, że Europejczycy spożywają zbyt dużo czerwonego mięsa, soli, cukrów i tłuszczów, a spożycie roślin, warzyw i roślin strączkowych jest niewystarczające. Te dane przekładają się na problem otyłości mieszkańców UE. Potrzebę zwiększania dostępności zrównoważonej żywności oraz potrzebę wzmocnienia konsumentów tak, aby mogli dokonywać świadomych, zdrowych i zrównoważonych wyborów żywieniowych, może okazać się kluczowym elementem w osiągnięciu celu, jakim jest budowanie koncepcji zrównoważonego konsumenta. Zrównoważona konsumpcja żywności ma uwzględniać aspekty środowiskowe, gdyż cykl produkcji żywności jest w bardzo znaczącym stopniu odpowiedzialny za emisje gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń trafiających do gleby i powietrza. Koncepcja zrównoważonego konsumenta w ustawodawstwie unijnym pojawiła się już wcześniej, chociaż dotyczyła konsumenta w ogólności, a nie tylko konsumenta żywności. W komunikacie Komisji dotyczącym planu działań na rzecz zrównoważonej konsumpcji²¹ zrównoważona konsumpcja została określona jako ta, która ma na celu zwiększenie efektywności środowiskowej produktu, zwiększenie świadomości konsumentów oraz popytu na zrównoważone towary. Uznaje się, że zrównoważona konsumpcja ma na celu maksymalizację wydajności i efektywności produktu tak, aby zaspokoić dzisiejsze potrzeby bez narażania zdolności przyszłych pokoleń. Ma być wyrazem holistycznego podejścia ukierunkowanego na minimalizację wpływu społecznych systemów produkcyjno-konsumpcyjnych na środowisko. W tym duchu wypowiada się również Komisja w komunikacie dotyczącym strategii „od pola

13 A. Wąs, A. Malak-Rawlikowska, E. Majewski, *Nowy model funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej UE po roku 2020 – wyzwania dla Polski*, „Problems of Agricultural Economics. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2018/4, s. 40.

14 Akwakultura oznacza „hodowlę oraz chów organizmów wodnych za pomocą technik opracowanych w celu zwiększenia produkcji przedmiotowych organizmów poza naturalną zdolność środowiska, gdzie organizmy takie pozostają własnością osoby fizycznej bądź prawnej w ciągu całej hodowli, chowu, do odłowu włącznie” – zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z 11.12.2013 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 nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE (Dz.Urz. UE L 354, s. 30).

15 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Strategiczne wytyczne dotyczące bardziej zrównoważonej i konkurencyjnej akwakultury w UE na lata 2021–2030*, COM(2021) 236 final.

16 Więcej na temat akwakultury w UE zob. O. Śniadach, *Akwakultura morska a bezpieczeństwo żywnościowe w UE* [w:] *Europeizacja Prawa Morskiego*, red. M. Adamowicz, J. Nawrot, Gdańsk 2016, s. 83–100.

17 Zob. więcej: S. Henneberry, C. Carrasco, *Food Security Issues: Concepts and the Role of Emerging Markets* [w:] *Food Security in an Uncertain World*, red. A. Schmitz, P.L. Kennedy, T.G. Schmitz, Emerald 2015, s. 63–76; M. Adamczak-Retecka, O. Śniadach, *Cliamte Change and Food Securit. The Legal Aspects with Special Focus on the European Union*, Gdańsk 2018, s. 95–118.

18 J. Małysz, *Ekonomiczna interpretacja bezpieczeństwa żywnościowego* [w:] *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, red. S. Kowalczyk, Warszawa 2009, s. 75.

19 H. Schebesta, N. Bernaz Ch. Macchi, *The European Union Farm to Fork Strategy: Sustainability and Responsible Business in the Food Supply Chain*, „European Food and Feed Law Review” 2020/5, s. 425.

20 Zob. więcej P. Wojciechowski, *Prywatne prawo żywnościowe* [w:] *System prawa żywnościowego*, red. M. Korzycka, P. Wojciechowski, Warszawa 2017, s. 473.

21 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów dotyczący planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej, COM(2008) 397 final.

do stołu”, wskazując już na konkretne rozwiązanie, chociażby w postaci zachęt podatkowych, które mają przyczynić się do wdrożenia takiej postawy. Ważnym aspektem osiągnięcia zrównoważoności jest przeciwdziałanie stratom i marnotrawieniu żywności. Komisja zobowiązała się do zmniejszenia o połowę ilości odpadów żywnościowych, w związku z czym zapowiedziała, że określi prawnie wiążące cele w zakresie marnotrawienia żywności w całej Unii. W związku z tym Komisja rozpoczęła prace nad nowelizacją dyrektywy 2018/851²², w październiku 2021 r. odbyły się publiczne konsultacje w tym temacie. Zgodnie w harmonogramem wniosek legislacyjny dotyczący celów na szczelbu UE w zakresie ograniczenia marnotrawienia żywności ma być przedstawiony w 2023 r.

Transformacja sektora żywności na skalę, jaką rysuje w swoim komunikacie Komisja Europejska, wymaga zaangażowania nie tylko ogromnych środków finansowych, ale również włączenia w te procesy środowiska naukowego oraz współpracy wielu podmiotów. Komisja przewidziała kwotę 10 mld EUR na badania naukowe i innowacje dotyczące żywności, biogospodarki, zasobów naturalnych, rolnictwa i akwakultury²³. Komisja zamierza współpracować z państwami członkowskimi, tworząc europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa (EIP-AGRI), a Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego będzie inwestował w innowacyjne rozwiązania w łańcuchach żywności. Ponadto Komisja planuje wpierać system wiedzy i innowacji w dziedzinie rolnictwa (AKIS), którego zadaniem będzie świadczenie usług doradczych potrzebnych do osiągnięcia ogólnych i szczegółowych celów Zielonego Ładu.

Ostatnim z działań zaproponowanych przez Komisję jest działanie nastawione na wspieranie globalnej transformacji. W komunikacie mowa jest o zawieraniu sojuszy ekologicznych w ramach zrównoważonych systemów żywnościowych ze wszystkimi swoimi partnerami. Przede wszystkim Unia zamierza wykorzystać politykę handlową do promowania standardów opartych na wysokich normach bezpieczeństwa i zrównoważoności. Ponadto Komisja deklaruje współpracę międzynarodową w wielu obszarach w dziedzinie żywności, w zakresie zmniejszania globalnego wylesiania, walki z nielegalnymi połowami. Jednocześnie Komisja podkreśla, że bardziej zrównoważony system żywnościowy UE wymaga bardziej zrównoważonych praktyk ze strony unijnych partnerów handlowych.

4. Ocena

Komisja Europejska, publikując strategię „od pola do stołu”, wyznaczyła nowe standardy dotyczące żywności produkowanej i dystrybuowanej na obszarze UE. Komisja postanowiła promować i wdrażać zrównoważoność w obszarze środowiska naturalnego, społecznego i gospodarczego. Niewątpliwie jest to kolejny krok w kreowaniu zrównoważonej polityki żywnościowej UE. Polityki, która będzie musiała sprostać interesom różnorodnych grup, od producentów żywności zaczynając, a na konsumentach kończąc. W szczególności ta pierwsza grupa może czuć pewien

niepokój w związku z ilością i tempem zmian. Z perspektywy producentów istotne będzie systematyczne przeprowadzanie ocen skutków proponowanych rozwiązań²⁴. Jednak już dzisiaj słychać, że wprowadzenie reform zaproponowanych w strategii spowoduje spadek produkcji rolnej, a ograniczenia w stosowaniu pestycydów, nawozów i antybiotyków może spowodować przeniesienie się produkcji poza UE²⁵.

Podmioty działające w ramach systemu żywnościowego mogą mieć zasadniczo różne pomysły na to, jak może wyglądać taki zrównoważony system²⁶. Obawy organizacji łańcucha rolno-spożywczego zostały wyartykułowane w liście otwartym, pod którym podpisało się 26 organizacji²⁷. Również polscy rolnicy głośno artykułują swoje obawy związane ze strategią. Podnoszą, że planowane zmiany mogą doprowadzić do wyprzedzenia produkcji żywności z Unii, co w rezultacie doprowadzi do zwiększenia jej cen. Obawiają się również, że reforma uderzy głównie w małe, rozproszone gospodarstwa rolne, których w Polsce jest jeszcze stosunkowo dużo. Organizacje pozarządowe działające na rzecz szeroko rozumianego środowiska naturalnego opublikowały również swój list otwarty, w którym podkreśliły, że zaproponowana przez Komisję strategia jest pierwszą w historii UE przekrojową inicjatywą polityczną, której celem jest zajęcie się całością łańcucha żywnościowego dla przejścia do prawdziwie sprawiedliwego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego²⁸. Te dwie postawy obrazują, jak wielkie emocje rodzi strategia i jak dużo trudności może napotkać na swojej drodze. Wiele będzie zależało od społeczeństw i ich woli transformacji, w tym woli konsumentów do zmiany swoich nawyków konsumenckich oraz działań zmierzających do wprowadzenia bardziej zbilansowanej diety i przeciwdziałania marnotrawieniu żywności.

Ambitne plany Komisji Europejskiej zostały rozpisane na konkretne cele i działania do 2030 r. W efekcie ma dojść do zmian w wielu obszarach unijnego ustawodawstwa: aktów prawnych dotyczących środków ochrony roślin oraz użycia pestycydów²⁹, etykietowania³⁰. W przedmiocie ochrony

22 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 30.05.2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz.Urz. UE L 150, s. 109).

23 Strategia „od pola do stołu”..., pkt 3.1.

24 A. Starzyńska, *Od pola do stołu. Nowa strategia Komisji Europejskiej*, „Food Lex” 2020/3, s. 39.

25 M. Tyszka, *Co myślą organizacje rolnicze o przyjęciu przez PE strategii „Od „pola do stołu”?*, <https://www.farmer.pl/produkcja-roslinna/ochrona-roslin/co-mysla-organizacje-rolnicze-o-przyjeciu-przez-pe-strategii-od-pola-do-stolu,112229.html> (dostęp: 24.01.2022 r.).

26 H. Schebesta, J.J.L. Candel, *Game-changing potential of the EU's Farm to Fork Strategy*, „Nature Food” 2020/1, s. 586–588, <https://www.nature.com/articles/s43016-020-00166-9.pdf> (dostęp: 2.02.2022 r.).

27 List dostępny na stronie: https://twitter.com/COPACOGECA/status/1450846596019666947?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etwetembed%7Ctwtterm%5E1450860251125850114%7Ctwtgr%5E%7Ctwtcon%5Es3_&ref_url= (dostęp: 24.01.2022 r.).

28 List dostępny na stronie: <https://epha.org/wp-content/uploads/2021/10/joint-cso-statement-f2f-ini-report.pdf> (dostęp: 24.01.2022 r.).

29 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z 21.10.2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.Urz. UE L 309, s. 1); rozporządzenie (WE) nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.02.2005 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz na ich powierzchni, zmieniające dyrektywę Rady 91/414/EWG (Dz.Urz. UE L 70, s. 1); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE z 21.10.2009 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów (Dz.Urz. UE L 309, s. 71).

30 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25.10.2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE)

i dobrostanu zwierząt mowa jest o ocenie i przeglądzie obowiązującego prawodawstwa. Niestety już teraz słychać głosy, że: „strategii rolniczej na ostatniej prostej wybito zęby i choć mówi jasno o szkodliwości produkcji mięsa, nie proponuje działań zmierzających do jej ograniczenia”³¹. Chów zwierząt, który odpowiada za emisję metanu do środowiska, jest czynnikiem poważnie wpływającym na zmiany klimatyczne. Metan jest gazem znacznie silniej wpływającym na ocieplenie klimatu niż CO₂, a hodowle zwierząt odpowiadają za 44% światowej emisji³². Ponadto masowa produkcja zwierzęca wykorzystuje prawie 70%³³ całkowitej powierzchni gruntów rolnych oraz odpowiada za wylesienie terenów pod produkcję paszy. Działania Komisji ułatwiające wprowadzenie na rynek zrównoważonych dodatków paszowych oraz zmniejszenie do 2030 r. o 50% sprzedaży środków przeciwdrobnoustrojowych dla zwierząt to jedyne deklaracje, które dotyczą tego sektora rolnictwa. Niestety w strategii nie pojawiają się nowe standardy w ochronie praw zwierząt hodowlanych oraz brak zapowiedzi wyraźnych zmian w rolnictwie przemysłowym. W szczególności – jak słusznie zauważa S. Spurek³⁴ – zabrakło determinacji, aby w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wprowadzić zasadę „zanieczyszczający płaci” w stosunku do emitentów dwutlenku węgla pochodzącego z rolnictwa przemysłowego.

Komisja zdecydowała się raczej na kontynuację działań sygnalizowanych już wcześniej w ramach bądź to realizacji Strategii 2020, bądź ostatniej reformy WPR. W strategii brakuje nowych, rewolucyjnych rozwiązań, żywność nadal traktowana jest jako element wspólnego rynku – towar, a nie wartość, którą moglibyśmy traktować w kategoriach dobra wspólnego lub praw człowieka³⁵. W sprawozdaniu w sprawie strategii komisji Parlamentu Europejskiego można przeczytać: „udana transformacja w kierunku bardziej zrównoważonego systemu żywnościowego leży w interesie europejskich konsumentów, rolników i przedsiębiorstw; zwraca uwagę, że lepsze informowanie zainteresowanych stron i polityka rolna mogą wesprzeć tę transformację; podkreśla, że transformacja ekologiczna w produkcji żywności i wynikający z niej wkład w łagodzenie zmiany klimatu mogą przynieść korzyści producentom surowców, środowisku, gospodarce i całemu społeczeństwu, zapewniając zrównoważoną, bezpieczną, wystarczającą, przystępną cenowo, zdrową i bogatą w składniki odżywcze żywność”³⁶. Niewątpliwie udana transformacja w kierunku

zrównoważonego systemu żywnościowego leży w interesie nas wszystkich. Stanowi ona jednak ogromne wyzwanie dla wszystkich zaangażowanych podmiotów od decydentów politycznych począwszy przez producentów żywności, na konsumentach kończąc. Wymagane będzie nie tylko dostosowanie regulacji prawnych i reguł rynku, ale też ukształtowanie na nowo świadomości konsumenckiej. Do tego należy pamiętać, że Unia powinna „wypromować” koncepcję sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego środowisku systemu żywnościowego na arenie ogólnoswiatowej. Poprzeczka została postawiona bardzo wysoko, jednak to jest najwyższy czas, aby uświadomić sobie, że w obliczu katastrofy klimatycznej, rosnącej liczby ludności na świecie, paradoksu marnowania żywności przy jednoczesnym problemie głodu na świecie możemy nie mieć już czasu na inną drogę.

Abstract

dr Olga Śniadach

The author is an assistant professor at the Department of European Law and Comparative Law, Faculty of Law and Administration, University of Gdansk, Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1707-4535>).

EU Farm to Fork Strategy: A Fair, Healthy, and Environmentally-Friendly Food System

Keywords: *sustainability, agricultural products, common agricultural policy, sustainable food consumption*

The Farm to Fork Strategy has been described as the heart of the Green Deal. In its assumptions, it is meant to contribute to the food system being fair, healthy, and environmentally-friendly. The transformation will require action from all actors: both food producers and consumers. The Commission has proposed a roadmap and concrete legislative initiatives. However, the planned changes already at the stage of their announcement aroused great controversy. The article aims to present the Farm to Fork strategy and tries to evaluate it.

Bibliografia / References

- Adamczak-Retecka M., Śniadach O., *Climate Change and Food Security. The Legal Aspects with Special Focus on the European Union*, Gdańsk 2018.
- Ekardt F., *Sustainability. Transformation, Governance, Ethics, Law*, Springer 2020.
- Greenpeace, *Tuczenie problemu. Niebezpieczna intensyfikacja hodowli zwierząt w Europie*, https://storage.googleapis.com/planet4-poland-stateless/2019/06/d8f852c0-d8f852c0-tuczenie_problemu_reportgp.pdf (dostęp: 23.01.2022 r.).
- Henneberry S., Carrasco C., *Food Security Issues: Concepts and the Role of Emerging Markets* [w:] *Food Security in an Uncertain World*, red. A. Schmitz, P.L. Kennedy, T.G. Schmitz, Emerald 2015.
- Małysz J., *Ekonomiczna interpretacja bezpieczeństwa żywnościowego* [w:] *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, red. S. Kowalczyk, Warszawa 2009.
- Niedźwiedzka B., *Przemysłowe hodowle zwierząt- środowiskowa i etyczna katastrofa*, <https://naukadlaprzyrody.pl/2021/04/05/przemyslowe-hodowle-zwierzat-srodowiskowa-i-etyczna-katastrofa/> (dostęp: 23.01.2022 r.).

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.Urz. UE L 304, s. 18).

31 Zob. <https://www.greenpeace.org/poland/aktualnosci/28591/piekne-slowa-to-za-malo-by-zawrocic-nas-znad-przepasci/> (dostęp: 2.02.2022 r.).

32 B. Niedźwiedzka, *Przemysłowe hodowle zwierząt – środowiskowa i etyczna katastrofa*, <https://naukadlaprzyrody.pl/2021/04/05/przemyslowe-hodowle-zwierzat-srodowiskowa-i-etyczna-katastrofa/> (dostęp: 23.01.2022 r.).

33 Greenpeace, *Tuczenie problemu. Niebezpieczna intensyfikacja hodowli zwierząt w Europie*, https://storage.googleapis.com/planet4-poland-stateless/2019/06/d8f852c0-d8f852c0-tuczenie_problemu_reportgp.pdf (dostęp: 23.01.2022 r.).

34 Zob. <https://liberte.pl/wizja-to-za-malo/> (dostęp: 2.02.2022 r.).

35 Zob. więcej O. Śniadach, *Czy potrzebujemy prawa do żywności?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017/2, s. 279–289.

36 Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi: *Sprawozdanie w sprawie strategii „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego* (2020/2260(INI)).

Schebesta H., Bernaz N. Macchi Ch., *The European Union Farm to Fork Strategy: Sustainability and Responsible Business in the Food Supply Chain*, „European Food and Feed Law Review” 2020/5.

Schebesta H., Candel J.J.L., *Game-changing potential of the EU's Farm to Fork Strategy*, „Nature Food” 2020/1, <https://www.nature.com/articles/s43016-020-00166-9.pdf> (dostęp: 2.02.2022 r.).

Starzyńska A., *Od pola do stołu. Nowa strategia Komisji Europejskiej*, „Food Lex” 2020/3.

Śniadach O., *Akwakultura morska a bezpieczeństwo żywnościowe w UE* [w:] *Europeizacja Prawa Morskiego*, red. M. Adamowicz, J. Nawrot, Gdańsk 2016.

Śniadach O., *Czy potrzebujemy prawa do żywności?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017/2.

Śniadach O., *Ekoprawo w rolnictwie i produkcji żywności* [w:] *Ekoprawo. Prawo środowiskowe*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2019.

Tyszka M., *Co myślą organizacje rolnicze o przyjęciu przez PE strategii „Od „pola do stołu”?*, <https://www.farmer.pl/produkcja-roslinna/ochrona-roslin/co-mysla-organizacje-rolnicze-o-przyjeciu-przez-pe-strategii-od-pola-do-stolu,112229.html> (dostęp: 24.01.2022 r.).

Wąs A., Malak-Rawlikowska A., Majewski E., *Nowy model funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej UE po roku 2020 – wyzwania dla Polski*, „Problems of Agricultural Economics. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2018/4.

Wojciechowski P., *Prywatne prawo żywnościowe* [w:] *System prawa żywnościowego*, red. M. Korzycka, P. Wojciechowski, Warszawa 2017.

REKLAMA

Całe prawo w jednym miejscu **Prawo.pl**

Serwis
Prawo.pl to:

aktualne
informacje
prawne

wywiady, opinie
i komentarze
ekspertów

najnowsze
wyroki polskich
i unijnych sądów

zespół
doświadczonych
dziennikarzy

 Wolters Kluwer

LEX