



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 6.12.2013 r.
COM(2013) 866

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie systemu etykietowania dotyczącego rolnictwa lokalnego i sprzedaży
bezpośredniej**

{SWD(2013) 501 final}

SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie.....	3
2.	Kontekst i źródła danych uwzględnionych w sprawozdaniu	3
3.	sytuacja w odniesieniu do rolnictwa lokalnego i sprzedaży bezpośredniej	4
3.1.	Znaczenie społeczno-ekonomiczne rolnictwa lokalnego i sprzedaży bezpośredniej ..	5
3.2.	Kryteria środowiskowe	6
4.	Ustalenia dotyczące istniejących systemów etykietowania w państwach członkowskich.....	9
5.	Czy istnieje uzasadnienie dla systemu etykietowania na poziomie UE?.....	9
5.1.	Szczegółowy system etykietowania	10
5.2.	Podejście alternatywne.....	11
6.	Wniosek.....	12

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie systemu etykietowania dotyczącego rolnictwa lokalnego i sprzedaży bezpośredniej

1. WPROWADZENIE

Rozporządzenie (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych¹ weszło w życie dnia 3 stycznia 2013 r. Zgodnie z art. 55 do dnia 4 stycznia 2014 r. Komisja przedstawia „Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie w sprawie nowego systemu etykietowania dotyczącego rolnictwa lokalnego i sprzedaży bezpośredniej, aby wspomóc producentów we wprowadzaniu ich produktów na rynek lokalny”. Sprawozdanie to „będzie się koncentrowało na możliwości wykorzystania nowej etykiety przez rolnika do nadania swojemu produktowi wartości dodanej i powinno uwzględnić inne kryteria, takie jak: możliwość zmniejszenia emisji dwutlenku węgla i odpadów poprzez krótkie łańcuchy produkcji i dystrybucji”.

Poza tym sprawozdaniu temu „w razie konieczności towarzyszyć będą stosowne wnioski ustawodawcze dotyczące stworzenia systemu etykietowania dotyczącego rolnictwa lokalnego i sprzedaży bezpośredniej”.

W sprawozdaniu zostanie dokonana ocena społeczno-ekonomicznego i środowiskowego wpływu rolnictwa lokalnego i sprzedaży bezpośredniej oraz omówione zostaną możliwości wprowadzenia narzędzia etykietowania na poziomie UE.

2. KONTEKST I ŹRÓDŁA DANYCH UWZGLĘDNIONYCH W SPRAWOZDANIU

W rezolucji „Sprawiedliwe wynagrodzenie dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie”² Parlament Europejski wzywa Komisję do: „zaproponowania przyjęcia instrumentów wsparcia i promocji sektorów łańcucha dostaw żywności zarządzanych przez rolników, krótkich łańcuchów dostaw oraz rynków zarządzanych bezpośrednio przez rolników (farmers' markets) w celu nawiązania bezpośredniego kontaktu z konsumentami i umożliwienia rolnikom uzyskania sprawiedliwszej części końcowej ceny sprzedaży przez zmniejszenie liczby pośredników i etapów przejściowych”.

W rezolucji „Przyszłość WPR po 2013 r.”³ Parlament Europejski wyjaśnia, że poprawa konkurencyjności na różnych poziomach, w tym na rynkach lokalnych, powinna stanowić zasadniczy cel WPR po 2013 r.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, Dz.U. L 343 z 14.12.2012, s. 1.

² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 września 2010 r. w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie, P7_TA(2010)0302.

³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r., P7_TA(2010)0286.

Komitet Regionów uważa⁴, że Komisja powinna „przyjąć definicje »lokalnych produktów żywnościowych« i »lokalnych systemów żywnościowych« oraz wprowadzić nowe oznakowanie i określić wspólny symbol i identyfikację systemu w przypadku produktów lokalnych [...]”.

W odniesieniu do wyzwań WPR po 2013 r.⁵ Komisja podkreśla, że „mieszkańcy UE domagają się szerokiego asortymentu produktów żywnościowych, w tym produktów lokalnych, o wysokiej jakości, odzwierciedlających normy w zakresie wysokiego poziomu bezpieczeństwa, jakości i dobrostanu”.

Aby lepiej zapoznać się z rolnictwem lokalnym i sprzedażą bezpośrednią w całej Unii Europejskiej (UE), Komisja podjęła szereg działań, między innymi polegających na konsultacjach z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami, utworzeniu specjalnej grupy roboczej i badaniu zewnętrznym⁶. Komisja zaprosiła zainteresowane strony do udziału w konferencji wysokiego szczebla pt. „Local agriculture and short food supply chains” („Rolnictwo lokalne i krótkie łańcuchy dostaw żywności”), która odbyła się w kwietniu 2012 r. Więcej szczegółowych informacji na temat tych działań można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji⁷ towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu.

Działania te w dużym stopniu przyczyniły się do opracowania niniejszego sprawozdania. Niniejsze sprawozdanie obejmuje także informacje zaczerpnięte ze zweryfikowanej literatury naukowej oraz innych zewnętrznych dokumentów i artykułów.

3. SYTUACJA W ODNIESIENIU DO ROLNICTWA LOKALNEGO I SPRZEDAŻY BEZPOŚREDNIEJ

Do celów niniejszego sprawozdania:

- „rolnictwo lokalne” oznacza produkcję produktów rolnych i środków spożywczych w celu ich sprzedaży na obszarze znajdującym się stosunkowo blisko produkującego je gospodarstwa;
- „sprzedaż bezpośrednia” oznacza sprzedaż konsumentowi przez rolnika bez pośredników po stronie sprzedaży;
- „krótkie łańcuchy dostaw żywności” oznaczają sprzedaż konsumentowi przez rolnika przy ograniczonej liczbie pośredników;
- „lokalne systemy żywnościowe” oznaczają, że produkcja i przetwarzanie żywności, obrót tą żywnością i jej spożycie występują na stosunkowo małym obszarze geograficznym.

⁴ Opinia perspektywiczna Komitetu Regionów „Lokalne systemy żywnościowe”, 2011/C 104/01.

⁵ WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi, COM(2010)672 final.

⁶ Knefsey, M., Schmutz, U., Venn, L., Balint, B., Trenchard, E., „Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics.”, Unia Europejska, 2013 r.

⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/quality/reports/index_en.htm

Nie istnieje jednolita definicja terminu „obszar lokalny”. Choć różne źródła potwierdzają, że termin ten oznacza stosunkowo mały obszar geograficzny, nie ma jednak zgodności co do jego zasięgu od miejsca produkcji, który może wynosić 20–100 km. Biorąc pod uwagę różne rozumienie terminu „obszar lokalny”, definicja na poziomie UE byłaby arbitralna. W zasadzie to konsument decyduje, czy produkt pochodzi z „obszaru lokalnego”.

Przed rolnictwem lokalnym i sprzedażą bezpośrednią stoi szereg wyzwań, które były omawiane podczas konferencji w kwietniu 2012 r. Wezwano Komisję do: zapewnienia odpowiedniego wsparcia rozwoju rolnictwa lokalnego i krótkich łańcuchów dostaw żywności, przyjęcia zasad udzielania zamówień publicznych UE, wyjaśnienia przepisów UE dotyczących higieny i zastanowienia się nad sposobem poprawienia dostępu do rynków, na przykład za pomocą szczegółowego systemu etykietowania. W dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu omawia się te problemy i sposoby ich rozwiązania za pomocą istniejących lub nowych instrumentów UE.

3.1. Znaczenie społeczno-ekonomiczne rolnictwa lokalnego i sprzedaży bezpośredniej

W badaniu struktury gospodarstw rolnych 2007 przeprowadzonym przez Eurostat⁸ wykazano istotne różnice między państwami członkowskimi pod względem rozwoju sprzedaży bezpośredniej. Średnio około 15 % gospodarstw rolnych sprzedaje ponad 50 % swojej produkcji bezpośrednio konsumentom, przy czym występują istotne różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi: od blisko jednej czwartej wszystkich gospodarstw rolnych w Grecji do 0,1 % gospodarstw w Hiszpanii. Godne uwagi jest, że małe gospodarstwa rolne są zaangażowane w stosunkowo większym stopniu w krótkie łańcuchy dostaw żywności.

W badaniach empirycznych dotyczących zachowań nabywczych wskazuje się wysoki poziom zainteresowania kupowaniem lokalnej żywności. Z jednego z badań⁹ wynika, że w Zjednoczonym Królestwie 70 % konsumentów chce kupować żywność lokalną, blisko 50 % chce kupować jej więcej w przyszłości, a 60 % konsumentów kupuje ją obecnie. Zgodnie z badaniem Natural Marketing Institute¹⁰ 71 % konsumentów francuskich oraz 47 % hiszpańskich i brytyjskich twierdzi, że kupowanie produktów lokalnych jest ważne.

Działania ukierunkowane na zaspokojenie rosnącego popytu na produkty lokalne mogą umocnić i rozwinąć konkurencyjność obszarów wiejskich. Zaopatrywanie lokalnych systemów żywnościowych nie tylko stanowi szansę dla producentów rolnych. Wpływa także na działania będące następstwem produkcji podstawowej, takie jak przetwórstwo, dystrybucja oraz sprzedaż detaliczna, i w związku z tym wywiera efekt mnożnikowy na społeczność lokalną, tworząc możliwości zatrudnienia. W świetle bieżącego kryzysu ekonomicznego nabrało to jeszcze większego znaczenia. Wsparcie publiczne rolnictwa lokalnego i sprzedaży bezpośredniej mogłoby przyczynić się do zmaksymalizowania tych korzyści.

⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Farm_structure_survey_2007

⁹ Local Government Regulation, Buying food with geographical descriptions – How ‘local’ is ‘local’?, 2011 r.

¹⁰ „Les chiffres de la consommation responsable”, wersja z 2010 r., dostępne na stronie internetowej: <http://www.mescoursespourlaplanete.com/medias/pdf/RapportwebVF-2010.pdf>

W ramach projektu badawczego IMPACT¹¹, prowadzonego na skalę europejską, ustalono, że chociaż proporcja całkowitej liczby gospodarstw rolnych biorących udział w sprzedaży bezpośredniej znacznie się różni w poszczególnych państwach członkowskich (od 0,5 % w Irlandii do 34,6 % we Włoszech), szacowany odsetek gospodarstw w odniesieniu do UE-15 wynosił 20,2 %. Dodatkową wartość netto wytworzoną w efekcie sprzedaży bezpośredniej na obszarze UE-15 oszacowano na 2,7 % całkowitej wartości dodanej netto. W jednym z wniosków badania stwierdzono, że w szeregu państw członkowskich rozwój sprzedaży bezpośredniej stał się kluczowym elementem rozwoju obszarów wiejskich.

Brak danych ilościowych został zrekompensowany oceną ekonomicznego znaczenia sektora. Na przykład w ocenie dotyczącej wybranych państw członkowskich, przedstawionej w *Przeglądzie Obszarów Wiejskich UE*¹², wykazano występowanie znaczącego zróżnicowania na terenie całej UE: o ile na przykład w Danii tylko około 3 % producentów uczestniczy w sprzedaży bezpośredniej, w Austrii uczestniczy w niej jedna trzecia wszystkich gospodarstw rolnych.

W ramach badania krótkich łańcuchów dostaw żywności przeprowadzono analizę 84 takich systemów w całej UE, stosując model pięciu rodzajów aktywów kapitałowych¹³. Wynika z niego, że większość systemów (54) jest silnie ukierunkowana na tworzenie kapitału społecznego i zacieśnianie kontaktu społecznego między ludźmi, poczucia wspólnoty i zaufania, a także współpracę między przedsiębiorstwami z jednej strony oraz między producentami i konsumentami z drugiej strony. W badaniu wykazano również, że bliskie relacje między producentami i konsumentami zwiększają wiedzę konsumentów w zakresie żywności i zrozumienie informacji na jej temat oraz pozytywnie wpływają na działalność rolniczą i kwestie środowiskowe. W niektórych przypadkach może to prowadzić do zmian zachowań, na przykład pod względem zwyczajów żywieniowych i decyzji o zakupie. Ponadto z badania wynika, że stosowanie krótkich łańcuchów dostaw żywności jest bardziej pracochłonne dla gospodarstw rolnych niż sprzedaż produktów rolnych i środków spożywczych na konwencjonalnych rynkach zbytu ze względu na działania związane z przetwarzaniem, pakowaniem i wprowadzaniem do obrotu.

3.2. Kryteria środowiskowe

W przypadku łańcuchów dostaw żywności istniejąca literatura z reguły dotyczy zużycia energii i emisji dwutlenku węgla związanych z działalnością rolniczą, przetwarzaniem, przechowywaniem i dystrybucją produktów spożywczych. Ponieważ sektor spożywczy jest odpowiedzialny za około 30 % całkowitego zużycia energii¹⁴, ma on bezpośredni wpływ na zamianę klimatu.

¹¹ Projekt IMPACT, „The socio-economic impact of rural development policies: realities and potentials (CT-4288)”, 4. program ramowy FAIR, 2002 r. Uczestniczące państwa członkowskie: Niderlandy, Zjednoczone Królestwo, Irlandia, Niemcy, Włochy, Hiszpania i Francja.

¹² *Przegląd Obszarów Wiejskich UE*, nr 12 (2012 r.), s. 11–12.

¹³ Model pięciu aktywów kapitałowych to badanie skutków dla kapitału ludzkiego, finansowego, rzeczowego, społecznego i naturalnego.

¹⁴ FAO Policy Brief 2011, „The case for energy-smart food systems”, 2011 r., dostępne na stronie: <http://www.fao.org/docrep/014/i2456e/i2456e00.pdf>

W badaniu przeprowadzonym przez **Jonesa**¹⁵, opartym na analizie wpływu na środowisko komponentu transportowego łańcucha dostaw żywności, ustalono, że zaopatrywanie się w lokalnie uprawiane jabłka w Zjednoczonym Królestwie skutkuje mniejszą emisją dwutlenku węgla niż ma to miejsce w przypadku nabywania w supermarkecie jabłek importowanych z Nowej Zelandii. Z drugiej strony w badaniu przeprowadzonym przez **Saundersa i in.**¹⁶, w którym zastosowano inne podejście, wyciągnięto zupełnie odwrotny wniosek. W tym przypadku to Nowa Zelandia była bardziej efektywna niż Zjednoczone Królestwo pod względem całkowitego komponentu energetycznego, biorąc pod uwagę energię wykorzystywaną bezpośrednio i pośrednio w produkcji jabłek oraz ich transporcie i przechowywaniu.

W badaniu sytuacyjnym przeprowadzonym w Hiszpanii z zastosowaniem modelu transportu wykazano, że przestawienie się na większe spożycie lokalne prowadzi do oszczędności energii (**Aranda i in.**¹⁷).

W ramach innego badania (**Sundkvist i in.**¹⁸) przeprowadzono analizę konsekwencji dla środowiska lokalnej produkcji chleba na małą skalę, porównując ją ze scentralizowaną produkcją chleba na dużą skalę. Wyniki badania wskazują, że emisje CO₂, SO₂ i NO_x z lokalnych piekarni są niższe niż z dużych piekarni w kontynentalnej części Szwecji.

Badanie przeprowadzone przez **Coley i in.**¹⁹ dotyczy zużycia energii przez konsumenta, który jedzie do punktu sprzedaży przy gospodarstwie rolnym w celu nabycia produktu, oraz wytworzonego przez niego śladu węglowego. W badaniu stwierdza się, że graniczną odległością wyjazdu w celu nabycia produktu jest odległość 7,4 km – jeżeli odległość ta jest większa, emisje dwutlenku węgla są większe niż w przypadku konwencjonalnego łańcucha dostaw żywności.

Jeżeli chodzi o wpływ odpadów żywnościowych na środowisko, w badaniach wzięto pod uwagę dwa aspekty. Pierwszym jest kwestia wielkości strat energii i wody w procesie produkcji. Drugim jest kwestia dodatkowych ilości dwutlenku węgla, metanu i amoniaku powstałych na etapie rozpadu gnilnego²⁰.

W ramach badania przeprowadzonego przez **Gustavssona i in.**²¹ wykazano, że największą część odpadów żywnościowych stanowią owoce, warzywa i zboża. W przypadku Europy dane wykazują stratę na poziomie ponad 30 % w odniesieniu do zbóż i około 45 % w odniesieniu do owoców i warzyw. Straty wynoszą 20 % w

¹⁵ Jones, A., „An environmental assessment of Food Supply Chains: a case study on dessert Apple”, [w:] *Environmental Management*, tom 30, 4 (2002 r.), s. 560–576.

¹⁶ Saunders, S.; Barber, A.; Taylor, G., „Food miles- Comparative energy/emissions performance of New Zealand's agriculture industry”, Research Report, 2006 r. (nr 285).

¹⁷ Aranda, A.; Scarpellini, S.; Zabalza, I.; Valero Capelli, A., „An analysis of the present food's transport model based on a case study carried out in Spain.”, 6. *Międzynarodowa konferencja dotycząca oceny cyklu życia w sektorze rolno-spożywczym*, Zurych, 2008 r., s. 12–14.

¹⁸ Sundkvist, A., Jansson A., Larsson, P., „Strengths and limitations of localizing food production as a sustainability building strategy — an analysis of bread production on the island of Gotland, Sweden”, [w:] *Ecological Economics*, 37 (2001 r.), s. 217–227.

¹⁹ Coley, D., Howard, M., Winter, M., „Local food, food miles and carbon emissions: a comparison of farm shop and mass distribution approaches”, [w:] *Food Policy*, 34 (2009 r.), s. 150–155.

²⁰ Hall, K. D., Guo, J., Dore, M., Chow, C. C., „The progressive increase of food waste in America and its environmental impact”, [w:] *PLoS ONE*, tom 4, 11 (2009 r.).

²¹ Gustavsson, J., Cederberg, C., Sonesson, U., „Global food losses and food waste. Extent, causes and prevention”, FAO, 2011 r.

przypadku nasion, ponad 20 % w przypadku mięsa i ponad 10 % w przypadku produkcji mleczarskiej.

W ramach tego samego badania podkreślono potrzebę zachowania ostrożności podczas interpretacji wyników związanych z kwestią odpadów ze względu na brak wystarczających danych, niepewność w odniesieniu do dostępnych danych oraz przyjęcie wielu założeń co do ilości odpadów żywnościowych. Podobnie **Hall i in.**²² podkreślają, że ilościowe określenie odpadów żywnościowych jest trudne, ponieważ metody opierają się na stosowaniu wskaźników odpadów mierzonych w społeczeństwach stanowiących próbę. Ponadto **Parfitt i in.**²³ wskazują, że stosowanie różnych metod i definicji w pomiarach odpadów żywnościowych jeszcze bardziej utrudnia porównywanie badań.

Badanie Komisji dotyczące odpadów żywnościowych²⁴ obejmowało różne przyczyny powstawania takich odpadów w następujących sektorach: produkcyjnym, sprzedaży hurtowej / sprzedaży detalicznej, usług gastronomicznych i gospodarstw domowych. W ramach badania stwierdzono, że wyciągnięcie konkretnych wniosków w tej sprawie jest trudne z powodu ograniczonych danych, które odnoszą się tylko do dwóch sektorów (mleczarskiego i mięsnego). Ponadto w tym badaniu nie wspomniano o ewentualnej roli krótkiego łańcucha dostaw żywności w redukcji odpadów żywnościowych.

Aby móc wyciągnąć wiarygodne wnioski, należy przeprowadzić więcej badań dotyczących w szczególności związku między rodzajem łańcucha dostaw żywności, postawami konsumentami i redukcją odpadów. Wydaje się, że konsumenci zwykle wyżej cenią sobie produkty nabywane bezpośrednio w gospodarstwach rolnych lub na rynkach zarządzanych bezpośrednio przez rolników (farmers' markets), co może prowadzić do mniejszej ilości odpadów. Biorąc pod uwagę stosunkowo mały udział krótkich łańcuchów dostaw żywności i lokalnych systemów żywnościowych w produkcji, przetwarzaniu i dystrybucji na poziomie globalnym, nie należy jednak przeceniać potencjalnego wpływu tych systemów.

W badaniu dotyczącym krótkich łańcuchów dostaw żywności wykazano, że w celu zminimalizowania negatywnych skutków dla środowiska krótkie łańcuchy dostaw żywności powinny mieć charakter lokalny i sezonowy, a jednocześnie należy stosować w nich metody produkcji nieszkodliwe dla środowiska i uwzględniać niski ślad węglowy. Połączenie lokalnego i sezonowego charakteru ogranicza potrzebę przechowywania, natomiast nieszkodliwe dla środowiska metody produkcji mogą także przyczynić się do ograniczenia stosowania pestycydów, zanieczyszczenia gleb i wody oraz degradacji gleby, a także mogą wpłynąć na poprawę bioróżnorodności i zrównoważonego wykorzystania wody.

²² Hall, K. D., Guo, J., Dore, M., Chow, C. C., „The progressive increase of food waste in America and its environmental impact”, [w:] *PLoS ONE*, tom 4, 11 (2009 r.).

²³ Parfitt, J., Macnaughton, S., „Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050”, [w:] *Philosophical Transactions of the Royal Society: Biology*, 365 (2010 r.), s. 3065–3081.

²⁴ Komisja Europejska: Wstępne badanie dotyczące odpadów żywnościowych w UE-27, dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf

4. USTALENIA DOTYCZĄCE ISTNIEJĄCYCH SYSTEMÓW ETYKIETOWANIA W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

W UE występuje duża różnorodność systemów. Większość z nich polega na sprzedaży w pobliżu miejsca produkcji. Jest to sprzedaż w gospodarstwach rolnych (na przykład punkt sprzedaży przy gospodarstwie rolnym, sprzedaż przydrożna, punkty „zbierz sam” (pick your own)) lub sprzedaż poza gospodarstwami rolnymi (na przykład targi organizowane przez rolników i inne, systemy dowozu, sprzedaż detalistom lub sektorowi gastronomicznemu). Niektóre z nich to sprzedaż na odległość, na przykład systemy dowozu i sprzedaż internetowa. W ramach badania dotyczącego krótkich łańcuchów dostaw żywności wykazano, że etykiety i oznakowania najczęściej stosuje się w systemach, które utworzono na dłuższy czas lub w ramach większej inicjatywy regionalnej, natomiast w przypadku konsumentów dokonujących zakupów na poziomie bardziej lokalnym, w którym występuje bezpośrednia komunikacja między producentem a konsumentem, stosuje się je rzadziej.

Odpowiedzi państw członkowskich na kwestionariusz dotyczący sprzedaży bezpośredniej i lokalnej produktów rolnych i środków spożywczych wykazały różnice w rozwoju i wspieraniu tych rodzajów sprzedaży. Podobnie w ramach badania dotyczącego krótkich łańcuchów dostaw żywności ustalono, że na poziomie unijnym i krajowym jest dostępnych wiele narzędzi, które mogą wspomóc rolników, ale nie stosuje się ich jednakowo w całej UE, co doprowadziło do nierównego rozwoju krótkich łańcuchów dostaw żywności. Wyzwania w odniesieniu do angażowania się w lokalną produkcję rolną różnią się między sobą w poszczególnych częściach UE i w związku z tym państwa członkowskie powinny wybrać zestaw działań dostosowanych do potrzeb swojego rozwoju.

W ramach badania dotyczącego krótkich łańcuchów dostaw żywności wykazano, że etykiety są także przydatne w celu informowania, że produkt został certyfikowany. Aspekt ten jest ważny dla ochrony produktów przed ich imitowaniem: etykiety z regulowaną treścią stanowią narzędzie do zwalczania informacji wprowadzających w błąd, a nawet oszustw.

W ramach badania dotyczącego krótkich łańcuchów dostaw żywności stwierdzono także, że konsumenci czują się zdezorientowani z powodu różnych systemów etykietowania. Przede wszystkim konsumenci oczekują informacji na etykietach, z których dowiedzą się, jaka jest cena produktu i jaki jest jego okres przydatności do spożycia. Pochodzenie geograficzne i identyfikacja producenta są drugie w kolejności. Ważna jest także informacja o charakterze łańcucha dostaw: czy produkt jest sprzedawany po cenie uczciwej zarówno dla producenta, jak i konsumenta?

Poza tym wyniki badania i ustalenia konsultacyjne sugerują, że systemy etykietowania wiążą się nieuchronnie z kosztami dla producentów i może to spowodować wzrost cen ich produktów.

5. CZY ISTNIEJE UZASADNIENIE DLA SYSTEMU ETYKIETOWANIA NA POZIOMIE UE?

Podczas konferencji, która odbyła się w kwietniu 2012 r., położono nacisk na wspólną wizję, w której pierwszeństwo mają jakość, środowisko, etyka, kultura, więzy społeczne i serdeczność. Głównymi czynnikami „podejścia lokalnego” są:

tworzenie sieci kontaktów, zaufanie i wzajemne poznanie oraz edukacja rolników i konsumentów. We wnioskach wyciągniętych z konferencji wskazuje się na możliwość promowania tych wartości przez nową etykietę na potrzeby łańcuchów dostaw, pod warunkiem że byłaby ona dobrowolnym i prostym narzędziem, niewiążącym się z dodatkowymi kosztami dla producentów.

Na forach dotyczących kwestii rolnictwa lokalnego i sprzedaży bezpośredniej podkreślano potrzebę ułatwienia dostępu do inwestycji i wiedzy, umożliwienia uczestnictwa w przetargach publicznych oraz przyjęcia przepisów dotyczących higieny, których brak może często stanowić przeszkody dla tego rodzaju działalności rolniczej i sprzedaży. W dokumencie roboczym służb Komisji, uzupełniającym niniejsze sprawozdanie, wyjaśnia się instrumenty mające na celu wspieranie producentów i sugeruje się państwom członkowskim, jakie mogą podjąć działania. Państwa członkowskie powinny odgrywać bardziej aktywną rolę i, jeżeli to możliwe, przyjąć ustawodawstwo szczególnie korzystne dla drobnych producentów rolnych i sprzedaży bezpośredniej. Sektory spożywczy i gastronomiczny należą do sektorów priorytetowych w odniesieniu do zielonych zamówień publicznych. W celu zapewnienia stołówkom publicznym żywności lokalnej organy publiczne powinny zastosować innowacyjne podejście do umów ekologicznych, natomiast rolnicy, aby być w stanie wspólnie składać oferty w przetargach publicznych, powinni zorganizować się i stosować różne modele współpracy.

Konsumenci, którzy chcieliby kupować żywność produkowaną lokalnie, często nie potrafią jej rozpoznać na rynku²⁵. W badaniu Eurobarometru dotyczącym uprawnień konsumentów²⁶ ujawniono brak wiedzy i umiejętności ze strony konsumentów, w tym dotyczących interpretacji etykiet i oznakowań. Ustalenia te zostały potwierdzone także przez wyniki badania dotyczącego funkcjonowania rynku mięsa w odniesieniu do konsumentów²⁷.

W badaniu dotyczącym krótkich łańcuchów dostaw żywności przedstawiono kilka przypadków skarg w odniesieniu do wprowadzającego w błąd lub bezprawnego etykietowania, które skutkowało nieuczciwą konkurencją. Ochrona przed imitacjami, polegająca na umieszczaniu odpowiednich informacji na etykietach na poziomie UE, mogłaby zmniejszyć ryzyko wprowadzania konsumentów w błąd.

5.1. Szczegółowy system etykietowania

Podczas analizowania wariantów stworzenia systemu etykietowania Komisja poprosiła o poradę eksperta²⁸.

Porada eksperta była jasna: gdyby miano stworzyć system etykietowania, powinien on:

- być nieobowiązkowy dla producentów;

²⁵ Specjalne badanie Eurobarometru nr 389: „Europeans’ attitudes towards food security, food quality and the countryside”, 2012 r.

²⁶ Specjalne wydanie Eurobarometru nr 342, „Consumer Empowerment”, 2011 r.

²⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_follow-up_study_2012_en.pdf

²⁸ Utworzono grupę roboczą w ramach grupy doradczej ds. jakości produkcji rolnej.

- być niezależny od procedur certyfikacji i akredytacji, które postrzega się jako długotrwałe i kosztowne;
- określać jasne kryteria kwalifikowalności w odniesieniu do produktów objętych systemem.

Eksperti sugerują, że szczegółowy system etykietowania byłby korzystny tylko wówczas, gdyby został zintegrowany lub związany z innymi środkami pomagającymi rolnikom znaleźć alternatywne kanały sprzedaży. Środki takie są dostępne w kontekście polityki rozwoju obszarów wiejskich, w szczególności: wsparcie w formie udzielania porady i informacji, inwestycje w aktywa rzeczowe, rozwój gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw, współpraca horyzontalna i wertykalna między podmiotami łańcucha dostaw i działania promocyjne w kontekście lokalnym, wspieranie uczestniczenia w systemach jakości oraz działania informacyjne i promocyjne.

Zastanawiając się nad ewentualnym systemem, należy zwrócić uwagę na rodzaj łańcucha dostaw. „Sprzedaż bezpośrednia” oznacza bezpośrednią sprzedaż konsumentowi przez rolnika bez pośredników po stronie sprzedaży. Celem informacji umieszczanych na etykiecie jest zastąpienie tego bezpośredniego kontaktu, w przypadkach gdy jest on niemożliwy. Im większa jest liczba pośredników między producentem a konsumentem, tym więcej traci się informacji zwykle przekazywanych przy sprzedaży bezpośredniej i tym więcej informacji jest wymagane na etykiecie. Można wyciągnąć wniosek, że system etykietowania ograniczony do sprzedaży bezpośredniej miałby ograniczone skutki.

5.2. Podejście alternatywne

Podejście alternatywne do samodzielnego systemu certyfikacji mogłoby polegać na zastrzeżeniu określenia jakościowego stosowanego fakultatywnie.

W ocenie skutków²⁹ stwierdzono, że używanie określeń jakościowych stosowanych fakultatywnie stanowi skuteczne narzędzie w odniesieniu do informowania przez rolników o wartości, jaką dodali produktom, i zapewniania, aby te dodatkowe wysiłki zostały nagrodzone.

Takie dodatkowe określenie jakościowe stosowane fakultatywnie mogłoby spełniać główne oczekiwania konsumentów: posiadanie informacji o pochodzeniu produktu i charakterystyce łańcucha dostaw. Ze względów prawnych określenie jakościowe stosowane fakultatywnie nie wiązałoby się jednak z oznakowaniem/symbolem, ale jedynie ze sformułowaniem tekstowym.

Korzyści z zastrzeżenia określenia jakościowego stosowanego fakultatywnie byłyby następujące:

- uważa się je za lekki instrument, który pociąga za sobą stosunkowo niewielkie obciążenie administracyjne, obciążenie związane z kontrolą i obciążenie budżetowe;

²⁹ Agricultural product quality policy: Impact assessment. Annex A(II): Marketing standards, 2009 r., dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009_234/ia_annex_a2_en.pdf

- może zapewnić ochronę przed nadużyciem, oszustwem i praktykami wprowadzającymi w błąd;
- umożliwia stosowanie innych mechanizmów wsparcia UE, w szczególności wsparcia w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

W odniesieniu do współistnienia i dalszego stosowania krajowych, regionalnych i lokalnych systemów etykietowania, państwowych lub prywatnych, z ewentualnym narzędziem na poziomie UE, należy zastanowić się, w jaki sposób zapewnić to współistnienie i czy mogłoby ono prowadzić do większych komplikacji z punktu widzenia konsumentów.

6. WNIOSEK

Lokalne rolnictwo i sprzedaż bezpośrednia są faktem w Unii Europejskiej i nadal będą stanowiły część europejskiego rolnictwa. W niniejszym sprawozdaniu wykazano, że:

- istnieje popyt na prawdziwy produkt rolny sprzedawany w ramach krótkich łańcuchów dostaw żywności oraz potrzeba identyfikowania go;
- w odniesieniu do rozwoju sprzedaży bezpośredniej występują duże różnice wśród państw członkowskich, które prawdopodobnie wynikają z krajowych i regionalnych różnic w strukturach gospodarstw rolnych i sieciach dystrybucji oraz z różnic kulturowych;
- jak opisano szczegółowo w dokumencie roboczym służb Komisji, rozwój krótkich łańcuchów dostaw boryka się z licznymi problemami, które należy rozwiązać za pomocą narzędzi innych niż system etykietowania. Istnieje szereg instrumentów dostępnych na poziomie unijnym i krajowym, ale nie są one jednakowo stosowane. Zainteresowane strony uważają, że niektóre przepisy UE hamują rozwój rolnictwa lokalnego;
- ewentualna nowa etykieta powinna być prosta i nieuciążliwa dla producentów i jednocześnie powinna istnieć możliwość jej kontroli, a także powinna ona zapewniać konsumentom wystarczającą wiarygodność. Etykieta powinna także mieć na celu zmniejszenie ryzyka dezorientacji konsumenta, chociaż istniejące prawodawstwo UE, jeżeli jest poprawnie egzekwowane, umożliwia podjęcie działań przeciwko praktykom wprowadzającym w błąd;
- nowa etykieta mogłaby nadać produktom wytwarzanym w rolnictwie lokalnym wartość dodaną, jeżeli jej stosowanie wykraczałoby poza sprzedaż bezpośrednią i gdyby państwa członkowskie były zobowiązane zapewnić jej integralność lub związek z innymi środkami.

W niniejszym sprawozdaniu Komisja określiła się faktyczne elementy mające na celu ułatwienie debaty na temat tego, czy należy wprowadzić nową etykietę UE oraz na temat związany z szerszymi kwestiami dotyczącymi rolnictwa lokalnego i sprzedaży bezpośredniej. W załączniku do niniejszego sprawozdania znajduje się zestaw pytań, które ułatwią prowadzenie tej debaty.

Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do omówienia niniejszego sprawozdania i przedstawienia swoich uwag.