

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Unia Europejska wobec światowych wyzwań w zakresie wyżywienia”

(2009/C 100/08)

Dnia 25 października 2007 r. francuska prezydencja Rady, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do przewodniczącego Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Dimitrisa DIMITRIADISA o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

„Unia Europejska wobec światowych wyzwań w zakresie wyżywienia”

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 października 2008 r. Sprawozdawcą był Seppo KALLIO.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 21–23 października 2008 r. (posiedzenie z 22 października 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 73 do 11 – 27 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES jest zdania, że UE powinna dokonać oceny długoterminowych celów polityki rolnej i handlowej oraz stwierdzić, czy w zmienionych warunkach, które zaistniały obecnie w UE i na całym świecie, zapewnione jest bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność.

1.2 UE musi uczynić dostępność żywności najistotniejszym elementem polityki rolnej, która gwarantuje opłacalną produkcję we wszystkich regionach UE. Należy tego dokonać w kontekście oceny wspólnej polityki rolnej.

1.3 Produkcja żywności powinna uzyskać pierwszeństwo w stosunku do produkcji energii. Produkcja energii na bazie roślin powinna być ograniczona do roślin oraz biomasy, które nie nadają się do produkcji żywności.

1.4 Rozsądny poziom cen producenta zapewnia stabilną podstawę produkcji wystarczających zapasów żywności (produkcja pierwotna i przetwórstwo), zarówno w UE, jak i w skali światowej.

1.5 Należy dążyć do określenia zasad handlu produktami rolnymi, które zagwarantują zapasy żywności we wszystkich krajach bez względu na okoliczności. Kraje rozwijające się powinny uzyskać przywileje handlowe, które pomagają wspierać produkcję krajową.

1.6 UE powinna nasilić współpracę z krajami rozwijającymi się i wspierać ich wysiłki na rzecz modernizacji łańcuchów żywnościowych i zwiększania ich efektywności.

1.7 EKES podkreśla, że UE musi podjąć wysiłki na rzecz umocnienia działań stowarzyszeń producentów i organizacji

rynkowych w krajach rozwijających się i tym samym umocnić podstawowe warunki zaopatrzenia w żywność. UE musi dotrzymać obietnicy dostarczenia rolnikom krajów rozwijających się pomocy wynoszącej miliard euro.

1.8 UE powinna zwiększyć inwestycje w nowe technologie, włącznie z biotechnologią, co pozwoli opracować zastosowania dla produkcji.

1.9 Przyszła strategia musi skupić się na poprawie jakości wyrobów spożywczych, a ich bezpieczeństwo musi się zwiększyć dzięki przejrzystemu wskazywaniu na etykiecie kraju pochodzenia oraz edukacji konsumentów.

1.10 Ceny konsumpcyjne nie powinny być sztucznie obniżane; zamiast tego należy kompensować ceny poprzez politykę społeczną.

1.11 ONZ i inne organizacje międzynarodowe powinny uznać produkcję żywności za podstawowy priorytet w drodze do likwidacji ubóstwa.

1.12 Aby zapewnić dostępność żywności, należy stworzyć program obowiązkowego magazynowania rezerw w skali świata, podobny do programu opracowanego dla rezerw ropy naftowej w UE.

1.13 Aby zapewnić bezpieczeństwo zaopatrzenia w UE, należy wprowadzić ulepszony podstawowy system magazynowania kluczowych produktów i surowców do produkcji (białko, nawozy, nasiona, pestycydy) oraz aktywnie podjąć działania na rzecz zacieśnienia współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, UE i uczestnikami wymiany handlowej.

1.14 Aby zapewnić zapasy żywności, niezbędne jest rozszerzenie zakresu przeszakolenia, tak aby stawić czoła nowym wyzwaniom związanym z kryzysem żywnościowym w UE, a w szczególności w krajach rozwijających się.

1.15 EKES uważa, iż UE powinna zakładać wspólne przedsięwzięcia w sektorach rolnictwa i rybołówstwa w krajach rozwijających się, by poprawić sytuację gospodarczą tych krajów.

1.16 EKES proponuje, by Komisja przedstawiła propozycję dokonania większych inwestycji przez państwa członkowskie w działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną w sektorze rybołówstwa, a szczególnie w tworzenie i utrzymanie statków badawczych. Prowadzone przez nie badania i prace przyczynią się zarówno do zachowania i rozwoju zrównoważonego rybołówstwa, jak również do poprawy sytuacji żywnościowej i społeczno-gospodarczej krajów słabiej rozwiniętych.

## 2. Wstęp

2.1 Zdrowie obywateli Europy i ich obawy dotyczące przyszłości, niedawny skok cen produktów rolnych i żywnościowych oraz paląca kwestia głodu na świecie w ogóle sprawiły, że światowe wyzwania w zakresie wyżywienia stały się punktem centralnym debaty publicznej. Ceny surowców branży produkcji rolnej i spożywczej spadały od lat siedemdziesiątych. Dostosowanie ich w górę w ciągu ostatnich trzech lat, to oczekiwany krok we właściwym kierunku, który spowodował trudności w najsłabszym ogniwie łańcucha: wśród konsumentów. Muszą oni stawić czoła cenom podstawowych produktów spożywczych, które w niektórych przypadkach znacząco przekraczają początkową cenę, którą otrzymuje rolnik. O ile część rolnictwa europejskiego skorzystała na podwyżce cen, należy podkreślić dramatyczną sytuację europejskich hodowców, którzy nie są w stanie sprostać podwyżkom cen pasz, ani przerzucić ich na konsumentów. W niniejszej opinii analizowane są wyzwania w zakresie żywności z perspektywy UE i rozpatrywane w szerszym kontekście skutki społeczne działań UE <sup>(1)</sup>.

2.2 Kwestią kluczową jest zaopatrzenie w żywność oraz jego bezpieczeństwo. Celem jest zidentyfikowanie wyzwań globalnych oraz wskazanie sposobów reagowania. Drastyczne zmiany rynkowe wywołały szereg radykalnych komentarzy: niektóre źródła sugerują nawet wyłączenie kwestii rolnych i żywnościowych z negocjacji WTO oraz powrót do mechanizmów wsparcia powiązanych z produkcją na poziomie UE. Wreszcie analizowano skutki tych wyzwań i możliwe odpowiedzi na najistotniejsze pytania społeczne: jakie jest ich znaczenie dla konsumenta europejskiego? Co oznaczają one dla długoterminowego zaopatrzenia w żywność krajów rozwijających się? I w jaki sposób przyczyniają się one do zwiększenia dynamiki obszarów wiejskich?

<sup>(1)</sup> W ramach prac nad niniejszą opinią 22 września 2008 r. w EKES-ie odbyło się wysłuchanie na temat przyszłości rolnictwa i cen żywności pt. „Jakie są rzeczywiste perspektywy kształtowania się cen produktów rolnych i żywnościowych?”.

2.3 Na wstępie przedstawiono ogólny zarys rozwoju produkcji rolnej i produkcji żywności w UE oraz polityki UE w tym obszarze, a także obecne ramy funkcjonowania rolnictwa i produkcji żywności w UE. Następnie przeanalizowano istotne zewnętrzne czynniki zmian, które popychają do rozwoju istniejących ram. Na podstawie tej analizy przygotowano podsumowanie, w którym uwydatnia się najistotniejsze wyzwania dla rolnictwa i zaopatrzenia w żywność UE na przyszłość oraz przedstawiono alternatywne metody działania. Wreszcie dokonano oceny tych metod oraz roli UE w globalnym zaopatrzeniu w żywność, zarówno jako producenta, jak i konsumenta.

## 3. Polityka rolna i żywnościowa UE i tendencje sektorowe

### 3.1 Cele EWG/UE w zakresie produkcji żywnościowej i rolnej oraz tendencje sektorowe i rynkowe

3.1.1 Produkcja rolna i produkcja żywności w UE od dziesięcioleci rozwija się odpowiednio do zmian zachodzących w społeczeństwie. Początkowo kładziono nacisk na zwiększenie wydajności, w wyniku czego w latach osiemdziesiątych produkowano znaczące nadwyżki na eksport. W dekadzie tej pojawiły się w rolnictwie problemy związane z ochroną środowiska, takie jak kwestia rozrzucania obornika w obszarach intensywnych upraw oraz problemy z zaopatrzeniem w wodę.

3.1.2 Rolnictwo ekologiczne pojawiło się w odpowiedzi na problemy związane z intensywnymi uprawami i ochroną środowiska jako jeden z przykładów zróżnicowania produktów: niektóre grupy konsumentów są gotowe zapłacić więcej za żywność wyprodukowaną przy pomocy metod uznanych za przyjazne środowisku. Lata dziewięćdziesiąte zapiszą się w pamięci jako dekada chorób zwierzęcych i chorób odzwierzęcych, gdy choroba szalonych krów i pomór świń dotknęły branżę hodowli bydła i przemysł żywnościowy UE. Bezpieczeństwo żywności wyłoniło się jako istotny czynnik w zaopatrzeniu w żywność i wiele krajów zaczęło przeznaczać więcej środków na takie cele jak zwalczanie i zapobieganie salmonelli.

3.1.3 Te problemy oraz kroki podjęte, by walczyć z nimi przyczyniły się do ukształtowania polityki rolnej i żywnościowej w Unii Europejskiej. Najważniejsze kwestie, jakie pojawiły się w ostatnich latach, to między innymi produkcja bioenergii z surowców rolnych, tzn. rolnictwa jako źródła surowców bioenergetycznych.

3.1.4 Kolejny aspekt, który wysunął się na pierwszy plan, to wartość odżywcza produktów żywnościowych i jej znaczenie dla zdrowia publicznego, przy czym centralnym elementem dyskusji stał się skład żywności oraz zakres odpowiedzialności, jaką można obciążać przemysł żywnościowy za rosnący problem otyłości na Zachodzie. Jest to zagadnienie, które branża żywnościowa musi uwzględnić np. przy planowaniu swej produkcji i wprowadzaniu towarów do obrotu, a konsumenci muszą rozważyć dokonując wyborów przy zakupach. Odpowiedzialną konsumpcję należy wspierać poprzez edukację konsumentów.

3.1.5 W chwili obecnej palącą kwestią jest gwałtowny wzrost cen żywności i materiałów do produkcji rolnej oraz produktów gotowych: czy jest to wzrost trwały i jakie powoduje skutki dla światowych zasobów żywności oraz warunków życia ubogich. Decydenci powinni także rozważyć zmiany warunków rynkowych: czy zasady polityki ukierunkowanej na rynki, na których ceny żywności pozostają niskie i nadal spadają, mają nadal zastosowanie w nowych okolicznościach?

### 3.2 *Zmiany w polityce rolnej i polityce rybołówstwa w UE*

3.2.1 Polityka rolna UE bazuje na silnym rynku wewnętrznym oraz na regulacji rynku poprzez programy dotacji, których celem jest zapewnienie stabilnego zaopatrzenia w żywność we wszystkich krajach bez względu na okoliczności. Polityka UE bazuje na europejskim modelu rolnym, który chroni różnorodność rolną oraz zapewnia rentowność produkcji nawet w regionach znajdujących się w trudnej sytuacji. Celem jest produkcja żywności bezpiecznej, charakteryzującej się wysoką jakością, dostępnej w rozsądnych cenach dla konsumentów w UE.

3.2.2 Internacjonalizacja polityki rolnej w ramach procesu globalizacji zrodziła nowe wyzwania dla reformy wspólnej polityki rolnej. Obejmują one rosnącą konkurencyjność oraz problem zarządzania polityką w zakresie kształtowania dochodów rolników. Przez lata źródłem problemów dla rynków rolnych były niskie ceny produktów, czemu próbowano zaradzić poprzez wdrożenie unijnych reform rolnych.

3.2.3 Reformy rolne z lat 1999 i 2003 spowodowały przejście do systemu w większym stopniu zorientowanego na rynek, w którym odrzucono systemy interwencji, obniżono koszty administracyjne i zrezygnowano z powiązania dotacji bezpośrednich z wielkością produkcji. Następnie wdrożono reformy organizacji rynkowej dla wielu produktów, co stało się przyczyną problemów dla części rolników w UE. Zmiany te stały się podwaliną dla celów UE w toczącej się rundzie negocjacji handlowych w ramach WTO.

3.2.4 Obecnie UE przygotowuje się do przeprowadzenia bilansu wspólnej polityki rolnej, co powinno stać się okazją dla jej udoskonalenia. Głównym celem bilansu jest ocena procesu wdrażania reformy wspólnej polityki rolnej z 2003 r. oraz wprowadzenie niezbędnych zmian w celu dalszego uproszczenia polityki rolnej, aby można wykorzystać nowe możliwości rynkowe i przygotować politykę rolną na nowe wyzwania rynkowe i społeczne. Dzieje się to w okresie niezwykle poważnych turbulencji na światowych rynkach produktów rolnych, w sytuacji, gdy bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność jest poważnie zagrożone.

3.2.5 Podobnie jak rolnictwo, istotnym elementem naszego zaopatrzenia w żywność jest rybołówstwo. W roku 2005 łączna produkcja sektora rybołówstwa na świecie wyniosła niemal 142 miliony ton, co oznacza rocznie 16,6 kg ryb na mieszkańca i ponad 15 % światowej produkcji mączki zwierzęcej. Produkty rybołówstwa odgrywają istotną rolę w zaopatrzeniu w żywność. Ponadto działania związane z rybołówstwem i akwakulturą są istotnym źródłem żywności, miejsc pracy i przychodów zarówno w Europie, jak i w krajach rozwijających się. Unia Europejska powinna dążyć do zapewnienia także krajom rozwijającym się możliwości zarządzania zasobami rybnymi i ich wykorzystania w sposób jak najbardziej efektywny.

3.2.6 Działania UE w tym obszarze powinny skupiać się na podejściu całościowym, łączącym zrównoważoną eksploatację zasobów ryb i ograniczanie ubóstwa, oraz zagwarantować równowagę pomiędzy krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się poprzez uwzględnienie następujących zagadnień:

- 1) UE powinna rozwijać lokalne metody rybołówstwa oraz wspierać szerzenie zrównoważonego i odpowiedzialnego rybołówstwa i akwakultury.
- 2) UE powinna nadal importować produkty rybne oraz umacniać bezpieczeństwo żywności i praktyki ochrony konsumenta.
- 3) UE powinna wspierać połowy na wodach państw trzecich prowadzone przez europejskie wspólnoty rybackie, pod warunkiem, że jest to bezwarunkowo zgodne z interesami tych krajów i ich obywateli.
- 4) Oceany i morza należą do zasobów naturalnych Ziemi oraz do naszego światowego dziedzictwa. UE musi unikać przełowienia na własnych wodach oraz na wodach państw spoza UE.

### 3.3 *Konieczność zmian: czynniki zewnętrzne wpływające na politykę rolną i żywnościową UE*

3.3.1 Ramy polityki rolnej i żywnościowej UE ewoluują od ponad 50 lat w sposób opisany powyżej i są wynikiem zarówno własnych celów i możliwości, jak i czynników zewnętrznych. Czynniki zewnętrzne, które przyczyniły się do zmiany i kształtowania tej polityki, obejmują w szczególności politykę handlową UE – obecną rundę dahuńską negocjacji w ramach WTO – a także rozwój technologiczny i wyzwania dla ochrony środowiska oraz tendencje na rynkach żywności.

3.3.2 Runda dauhańska wielostronnych negocjacji handlowych w ramach WTO trwa od niemal siedmiu lat. W negocjacjach tych znaleziono kilka częściowych rozwiązań, jednak ogólny ich postęp jest bardzo powolny. UE uczestniczy bardzo aktywnie w tym procesie, zajmując się szerokim zakresem zagadnień będących przedmiotem negocjacji. Niektóre państwa nie chciały postępów, które przyniosłyby pozytywny rezultat końcowy. UE zgodziła się na istotne ustępstwa, na przykład w dziedzinie rolnictwa, przemysłu oraz kwestii dotyczących krajów rozwijających się. Znalezienie rozwiązania w wyniku negocjacji byłoby ważnym elementem dla funkcjonowania systemu handlu międzynarodowego.

3.3.3 Rolnictwo od dawna pozostaje kwestią sporną w negocjacjach, ponieważ większość krajów broni własnej produkcji, uzasadniając to względami podstawowego bezpieczeństwa. Inne strony w negocjacjach to ogromni eksporterzy, którzy nie chcą uwolnić własnego importu. UE jest głównym eksporterem niektórych produktów, ale też największym importerem żywności na świecie. W roku 2007 przemysł żywnościowy UE wyeksportował produkty żywnościowe o wartości 54,6 miliarda euro, podczas gdy import przetworzonej żywności w UE wyniósł 52,6 miliarda euro.

3.3.4 Jeżeli w najbliższej przyszłości runda dauhańska zostanie zakończona, rynki rolne UE znajdą się w nowej sytuacji. Z proponowanych obecnie warunków wynika, że dotacje eksportowe zostaną zlikwidowane do roku 2014, a cła ochronne zostaną obniżone o ponad 50 %. Może to oznaczać straty gospodarcze w wysokości ponad 20 miliardów euro dla unijnego sektora rolnego. Odnotowany ostatnio wzrost cen na rynku rolnym będzie miał wpływ na strukturę handlu oraz wyniki końcowe.

3.3.5 UE mówi o szeregu istotnych czynników związanych z handlem produktami rolnymi, takich jak normy środowiskowe i socjalne oraz dobrostan zwierząt (tj. czynników o charakterze niekomercyjnym). Niestety propozycje te nie zostały w żaden sposób preferowane. Przepisy i normy dotyczące produkcji powinny zostać zharmonizowane w celu zapewnienia wszystkim jednakowych reguł gry w handlu światowym.

3.3.6 W negocjacjach UE poczyniła istotne ustępstwa na rzecz najuboższych krajów rozwijających się poprzez zniesienie ceł importowych, co ma zwiększyć ich szanse w handlu produktami rolnymi. Istotne jest także, aby własna produkcja rolna krajów rozwijających się korzystała z większej ilości zasobów, preferencyjnego traktowania i pomocy technicznej. UE powinna też popierać inicjatywy wsparcia produkcji na rynki krajowe państw rozwijających się oraz promować zrzeszanie grup interesu na terenach wiejskich. Warunki handlowe w poszczególnych krajach rozwijających się są bardzo zróżnicowane, co należy uwzględnić w nowych zasadach handlu.

3.3.7 Radykalne zmiany na światowych rynkach produktów rolnych, które miały miejsce ostatnio, wywrą wpływ na handel

żywnością i jego strukturę. Jeśli wzrost cen okaże się trwały, będzie to miało pośredni wpływ na nowe porozumienia i warunki polityki handlowej. UE zaczęła już rozszerzać dwustronne umowy handlowe, zawarte z wieloma partnerami, częściowo ze względu na trudności związane z negocjacjami wielostronnymi, ale także ze względu na gwałtowne zmiany, na przykład na rynkach żywności i energii. Celem musi być osiągnięcie porozumienia oraz opracowanie mechanizmu interwencyjnego, który można będzie wykorzystać do zmniejszenia wahań cen wyrobów oraz do przywrócenia równowagi rynkowej.

### 3.4 Zmiany środowiskowe i rozwój technologiczny

#### 3.4.1 Kwestie ochrony środowiska

3.4.1.1 Najistotniejszym czynnikiem w dziedzinie środowiska są przemiany spowodowane przez zmiany klimatu, a w szczególności decyzje polityczne, jakie one pociągają. Zmiany klimatu *per se* powodują zmiany globalnych warunków klimatycznych, przy czym produkcja musi dostosować się do nowych warunków, co zmniejsza wydajność rolnictwa. Kolejny skutek pośredni jest związany z zasadami polityki: działania podjęte w celu opóźnienia zmian klimatu wymagają zmiany struktur i technik produkcji, które z kolei obniżają wydajność. Zmiany klimatu wywierają zasadniczy wpływ nie tylko na rolnictwo, lecz również na możliwości przemysłu żywnościowego oraz na jego rentowność.

3.4.1.2 Szczególnej wzmianki wymaga też produkcja bioenergii przy użyciu surowców rolnych. Rynki żywności są dziś ściśle powiązane z rynkami energetycznymi, ponieważ w produkcji bioenergii i żywności używa się tych samych surowców, a także dlatego, że produkcja rolna jest dziś w ogromnym stopniu uzależniona od paliw kopalnych. W wyniku tej rywalizacji zmiany cen na rynkach energii oraz zasady polityki kształtującej sytuację na tych rynkach mają bezpośredni wpływ na rynki żywności.

3.4.1.3 Wykorzystanie surowców nadających się do produkcji żywności jako surowców do wytwarzania bioenergii powoduje zwiększenie popytu na produkty rolne oraz wzrost ich cen.

3.4.1.4 Efekt cieplarniany to wszechobecna kwestia związana z ochroną środowiska, która usuwa na dalszy plan wiele innych problemów z tej dziedziny, wśród których różnorodność biologiczna ma jednak duże znaczenie jako kwestia globalna. W UE ochrona różnorodności zasobów genetycznych ma coraz większe znaczenie dla zachowania obszarów chronionych oraz pierwotnych gatunków roślin i zwierząt w ramach produkcji lub w jej uzupełnieniu, a także w ramach działalności banku genów. Poza Europą, potrzeby są zasadniczo takie same, ale zakres gatunków może być o wiele bardziej różnorodny przy niższej dostępności środków ekonomicznych.



3.4.1.5 Oprócz różnorodności biologicznej, zakaźne choroby zwierzęce i choroby odzwierzęce oraz gatunki obce to problemy, które nabierają znaczenia ze względu na handel, transport i współpracę międzynarodową. Do najistotniejszych problemów związanych z bezpieczeństwem biologicznym w UE należą pomór świń, BSE, pryszczycyca i salmonella, podczas gdy na świecie rozmiary budzącej obawy epidemii przybrała ptasia grypa. Choroby i szkodniki rozprzestrzeniają się w sposób odmienny – czynnikiem wspólnym jest tu fakt, że mają one bezpośredni lub pośredni wpływ na produkcję żywności i są źródłem niepewności, jeśli chodzi o wybory konsumentów dotyczące zakupów. Ponadto mają one ważny skutek długoterminowy jako czynnik zagrażający bezpieczeństwu zaopatrzenia.

### 3.4.2 Nowe technologie

3.4.2.1 Popyt na produkty rolne jako surowce dla produkcji bioenergii zwiększył się przede wszystkim w wyniku środków podjętych w celu walki z zagrożeniem dla środowiska naturalnego, ale także w wyniku rozwoju technologicznego. Biotechnologia oferuje bogactwo nowych możliwości zwiększenia efektywności produkcji i przetwarzania produktów na rynki żywnościowe i inne. W dziedzinie energii, obok produkcji energii na bazie skrobi pojawiła się też produkcja bioenergii na bazie celulozy, która staje się produktem rynkowym.

3.4.2.2 Innowacje biotechnologiczne przyniosły szereg nowych metod produkcji. Postępy w biotechnologii są postrzegane jako ważny krok ku poprawie efektywności produkcji. Proces ten należy wspierać poprzez wysiłki w zakresie badań i rozwoju. Obok korzyści, należy też uwzględnić potencjalne ryzyko dla zdrowia i środowiska. Problem polega na tym, że w wielu wypadkach nadal nie jest jasny potencjalny uboczny wpływ zastosowań różnych biotechnologii na zdrowie zwierząt, rośliny i ekosystem.

3.4.2.3 Brak wystarczających danych oraz badań nad skutkami ubocznymi nowoczesnej biotechnologii dla zdrowia i środowiska wpłynęły na to, jak konsumenci postrzegają wprowadzenie zastosowań biotechnologicznych. Trzeba z należytą uwagą uwzględniać opinie i niepokoje konsumentów przy opracowywaniu nowych produktów oraz właściwie etykietować produkty wprowadzane do obrotu.

## 3.5 Kształtowanie cen na rynkach żywności

3.5.1 W ciągu ostatnich dwóch lat ceny towarów rolnych oraz szeregu podstawowych produktów żywnościowych gwałtownie wzrosły. Jest to spowodowane przez szereg czynników, takich jak zwiększony popyt wynikający ze wzrostu populacji, wzrost cen energii, globalny spadek poziomu zapasów oraz wynikające z tej sytuacji inwestycje i interesy spekulacyjne doty-

czące towarów rolnych, a także warunki klimatyczne – zarówno lokalne anomalie pogodowe, jak i zagrożenie bardziej trwałymi zmianami.

3.5.2 Na podstawie prognoz trudno określić, jak będą się rozwijały rynki w przyszłości. Spadek cen w ostatnich miesiącach nie wskazuje na poziom, na jakim ostatecznie ukształtują się ceny. W każdym razie zmiany cen mają znaczący wpływ na kraje rozwijające się, a jego skutki odczuwane są także w krajach rozwiniętych, w tym również w UE.

3.5.3 Światowy wzrost cen żywności doprowadził w UE do przeświadczenia, że margines działań w ramach polityki rolnej i żywnościowej lekko się zwiększył. Dla kupujących żywność wzrost cen żywności wydaje się szybki i już dziś ma on wpływ na inflację w państwach UE. Podobny wzorzec, choć bardziej drastyczny, można odnotować w krajach rozwijających się – niedawno pojawiły się doniesienia o buntach w wielu z nich związanych z dostępnością i cenami żywności. Jednocześnie stało się jasne, że wzrost cen ma pozytywny wpływ na niektóre sektory produkcji – w wielu przypadkach, producenci lokalni, po raz pierwszy od wielu lat, są dziś w stanie konkurować z żywnością importowaną po światowych cenach rynkowych. Na dłuższą metę trend ten mógłby spowodować wzrost produkcji żywności, a także zapewnić możliwości produkcyjne ludności miejscowej. Aby to osiągnąć konieczny jest wzrost gospodarczy w stopniu zapewniającym konsumentom wystarczającą ilość pieniędzy na kupno żywności.

3.5.4 Wzrost cen na światowych rynkach żywności jako taki także może zwiększyć produkcję żywności. Jednakże wyższe ceny mogą również spotęgować problem głodu na świecie, ponieważ najubożsi będą mieli coraz większe trudności z nabyciem niezbędnych produktów żywnościowych, zwłaszcza jeśli duża część upraw będzie wykorzystywana do wytwarzania produktów innych niż żywnościowe. W każdym razie nowa sytuacja ma niewątpliwie wpływ na dystrybucję dochodów w poszczególnych krajach, a tym samym jest kwestią delikatną politycznie. Opinie organizacji światowych co do dalszego rozwoju sytuacji nadal nie są jasne.

3.5.5 Bez wątplenia nie chodzi jedynie o rynki produktów końcowych – wzrost cen produktów końcowych prowadzi do wzrostu kosztów materiałów do produkcji i odwrotnie. Zjawisko to zachodzi w tej chwili – ceny energii i nawozów wzrosły, dlatego też sytuacja rolników niekoniecznie uległa poprawie. Jeśli przemysł żywnościowy nie jest w stanie zapewnić w cenie produktów końcowych niezmienności tej części, za którą jest odpowiedzialny, on także poniesie konsekwencje wzrostu cen materiałów do produkcji.

3.5.6 Wzrost cen jest odzwierciedleniem nowej równowagi rynkowej, która jest wynikiem wielu różnorodnych czynników. W praktyce wskazuje ona na zdolność światowego przemysłu żywności – globalnego bezpieczeństwa zaopatrzenia – do wykarmienia ludzi zgodnie z ich potrzebami. W przeszłości niejednokrotnie twierdzono, że głód na świecie nie jest wynikiem braku możliwości produkcyjnych, ale raczej polityki krajowej i międzynarodowej. Wniosek ten zostanie w najbliższej przyszłości zweryfikowany: czy ciągły wzrost liczby ludności, zmiany klimatu i produkty nieżywnościowe (na tle malejących zasobów paliw kopalnych) zmieniają sytuację w taki sposób, że w przyszłości niedobory żywności nie będą spowodowane przez politykę, ale także przez ograniczenie ogólnych możliwości produkcji?

3.5.7 Podjęcie problemu wzrostu cen podstawowych produktów żywnościowych wymaga zatem podejścia z należytą starannością do tej złożonej kwestii, przy czym niezbędne jest, aby wprowadzić przejrzystość w proces tworzenia cen na poszczególnych ogniwach łańcucha wartości w sektorze rolno-spożywczym. W związku z tym do zadań rządów należą starania na rzecz poprawy monitorowania cen poprzez ustanowienie odpowiednich kontroli, mających wykazać określone nadużycia niektórych podmiotów rynkowych, oraz poprzez intensywne działania edukacyjne dostarczające konsumentom prawdziwych i kompletnych informacji.

### 3.6 *Jakość i bezpieczeństwo żywności, właściwości odżywcze*

3.6.1 Oprócz ilości żywności, istotnymi czynnikami na rynkach żywności są jej jakość i bezpieczeństwo, właściwości odżywcze i preferencje konsumentów. Bezpieczeństwo żywności jest regulowane przez normy, które nadzoruje Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA).

3.6.2 Odżywianie jest zagadnieniem złożonym, w ramach którego konsumenci w swoich wyborach kierują się nie tylko czynnikami zdrowotnymi, lecz także zachowaniami związanymi z daną kulturą. Skutki zdrowotne produktów żywnościowych oraz kto jest za nie odpowiedzialny to temat nieustającej debaty, a podmioty rynkowe nie osiągnęły jak dotąd konsensusu w tej sprawie.

3.6.3 Preferencje konsumentów bazują na osobistych wartościach i opiniach (np. żywność ekologiczna) oraz czynnikach kulturowych, które są niewymierne. Tym niemniej należy uznać ich znaczenie jako czynnika wpływającego na rynki żywności.

### 3.7 *Pozycja i rola konsumentów*

3.7.1 Odpowiedzialna konsumpcja zgodna z zasadami zrównoważonego rozwoju, w tym recykling, musi się upowszechnić. Dotyczy to zarówno łańcucha dostaw, jak i konsumentów. Cel

ten można osiągnąć dzięki prowadzeniu szeroko zakrojonej debaty społecznej.

3.7.2 Konsumenti europejscy zakładają z góry, że żywność musi być dobrej jakości, a jej ceny przystępne. Kolejny obok ceny istotny dla konsumentów czynnik to wolność i zakres wyboru. Z zasady konsumenci nie są gotowi do kompromisów w zakresie bezpieczeństwa żywności.

3.7.3 W praktyce jednak wielu konsumentów idzie na ustępstwa, gdy chodzi o bezpieczeństwo produktów żywnościowych i ich znaczenie kulturowe. Ponadto wielu konsumentów ceni sobie konkretne cechy produktów spożywczych, np. produkcja ekologiczna lub przy pomocy surowców modyfikowanych genetycznie wpływa na cenę wyrobów.

3.7.4 Kwestie jakości wskazują na znaczenie informacji: konsumentów należy informować o znaczeniu ryzyka i korzyści związanych z różnymi metodami i materiałami używanymi do produkcji w sposób, który rozwieje wątpliwości co do ryzyka związanego z produktami. Musimy odrzucić myślenie „czarno-białe”, tak aby konsumenci mogli samodzielnie rozważyć wszystkie „za” i „przeciw” wyboru konkretnych produktów.

3.7.5 Kluczowe znaczenie dla konsumentów ma wiedza na temat kryteriów jakości, na której bazują ich wybory. Łatwy dostęp do informacji na temat jakości produktów to dla konsumentów konieczny warunek budowania zaufania. Konsumenti niejednokrotnie domagali się, między innymi, powrotu do oznaczania kraju pochodzenia na etykietach produktów spożywczych, także tych pochodzących z Europy. Produkty europejskie radzą sobie dobrze na rynkach europejskich dzięki wysokiemu poziomowi wiedzy konsumentów i przejrzystości. Odpowiednie uwzględnianie polityki konsumenckiej to kluczowy czynnik przyszłego rozwoju produkcji żywności.

### 3.8 *Polityka rozwoju i produkcja żywności*

3.8.1 Na forach międzynarodowych podjęto szereg decyzji politycznych dotyczących likwidacji problemu głodu na świecie, ostatnio w ramach milenijnych celów rozwoju. Do chwili obecnej przyniosły one dość skromne wyniki. Liczba głodujących nadal rośnie i dziś około miliarda ludzi na całym świecie cierpi z głodu. Wyższa produkcja rolna nie okazała się wystarczająca, aby dotrzymać kroku wzrostowi populacji, a zastosowanie skutecznych rozwiązań globalnych w nowej sytuacji w zakresie produkcji żywności okazało się niemożliwe. UE uczestniczy w tych wysiłkach zarówno w ramach organizacji międzynarodowych, jak i negocjacji dwustronnych z krajami rozwijającymi się. UE dąży do odgrywania aktywnej roli zarówno we współpracy na rzecz rozwoju, jak i polityki handlowej w celu umocnienia pozycji produkcji żywności w krajach rozwijających się.

3.8.2 Bezpieczeństwo żywnościowe musi stać się kluczową kwestią w polityce rozwoju międzynarodowego, co pozwoli zmniejszyć poziom ubóstwa. Rozwój produkcji żywności powinien być fundamentem polityki państwowej w krajach rozwijających się. Każdy kraj rozwijający się powinien opracować własną politykę rolną, na której bazowałaby dystrybucja zapasów produktów żywnościowych wśród obywateli.

3.8.3 Osiągnięcie tego celu wymaga stworzenia odpowiednich zasobów szkoleniowych, doradczych i badawczych w krajach rozwijających się. Społeczność międzynarodowa i UE powinny podjąć bardziej zdecydowane wysiłki na rzecz uwzględnienia tych celów w programach polityki rozwoju.

3.8.4 Rolnicy w krajach rozwijających się powinni otrzymywać pomoc: należy wspierać organizacje producentów w dążeniach do rozwijania produkcji krajowej, wprowadzania produktów na rynek i przetwórstwa oraz umacniania ich pozycji rynkowej. Zarządzanie ryzykiem powinno ulec wzmocnieniu w ramach wysiłków na rzecz poprawy warunków produkcji w krajach rozwijających się. Należy też zwrócić uwagę nie tylko na produkcję, lecz również na kwestie społeczne. System ONZ musi także podjąć skuteczniejsze działania w celu poprawy zaopatrzenia w żywność.

3.8.5 Jeśli chodzi o politykę handlową, musi istnieć możliwość zagwarantowania krajom rozwijającym się rzeczywistych możliwości stworzenia ich własnych programów wsparcia ekologicznego. Osiągnięcie tego celu wymaga znaczących nakładów na praktyczną wiedzę specjalistyczną dla krajów rozwijających się w zakresie ustalania zasad i systemu handlu. UE mogłaby dalej umocnić swą rolę w zakresie rozwijania umiejętności w krajach rozwijających się. Sytuację bardzo ubogich krajów można by poprawić poprzez bardziej precyzyjne zróżnicowanie krajów rozwijających się, na przykład rozróżnienia pomiędzy krajami najsłabiej rozwiniętymi (LDC) oraz krajami będącymi głównymi eksporterami. UE promuje te cele w negocjacjach w ramach WTO.

#### 4. Możliwe działania dla UE i czynniki ograniczające

4.1 W ostatnich dziesięcioleciach, w rozważaniach i debacie na temat żywności w UE, przeniesiono nacisk z nadwyżki produkcji na kwestie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt, a następnie na problemy zdrowia zwierząt i ludzi oraz zdrowia publicznego. W przyszłości – niekoniecznie odległej – będziemy prawdopodobnie świadkami „powrotu do korzeni”: w Europie pojawia się ponownie debata na temat dostępności i cen żywności, przy czym tendencja ta jest zauważalna już od kilku lat.

4.2 Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że UE nie jest wyspą: ubóstwo i związane z nim trudności pozostaną głównym problemem w krajach rozwijających się – ubóstwo na poziomie globalnym nie zniknie w najbliższej przyszłości. UE nadal ponosi odpowiedzialność za dążenie do jego wyeliminowania.

4.3 Podstawowym problemem dla UE – a także dla sektora żywności – jest dostępność energii. Sektor żywności w swej obecnej formie bazuje na bardzo dużym zużyciu energii, co wymaga zabezpieczenia dostaw energii. Kolejny czynnik ograniczający to woda, zwłaszcza na poziomie globalnym. Należy dążyć do zapewnienia jej dostępności.

4.4 Istnieje szereg potencjalnych kierunków działania, które może obrać UE. Na przykład, można dążyć do zwiększenia efektywności rolnictwa i rybołówstwa w UE, należy jednak uwzględnić przy tym kwestie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i zdrowia publicznego. W swych wysiłkach na rzecz zwiększenia wydajności produkcji, UE mogłaby zwiększyć wielkość gospodarstw i jednostek produkcyjnych, przy czym jednak należy również uwzględnić wymogi ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt – nie zapominając także o dobru producentów i konieczności utrzymania poziomu zaludnienia terenów wiejskich.

4.5 UE może zwiększyć bezpieczeństwo zaopatrzenia poprzez tworzenie zapasów, a także, między innymi, dywersyfikację źródeł energii. Produkcję bioenergii należy zwiększać, ale nie kosztem zaopatrzenia w żywność.

4.6 UE musi także nadal działać zgodnie z zasadami humanitarnymi oraz wziąć na siebie odpowiedzialność za kwestie emigracji i problemy krajów rozwijających się, zarazem minimalizując prawdopodobieństwo konfliktów w regionach sąsiednich, starając się zapewnić ludziom możliwość zarabiania na życie we własnych społecznościach lokalnych, zarówno w UE, jak i poza jej granicami.

UE powinna wspierać producentów w krajach rozwijających się oraz ich dążenie do organizowania się, tak aby współpracując i ucząc się od siebie nawzajem, producenci byli w stanie w większym stopniu zaspokajać potrzeby żywnościowe we własnych regionach. Europejscy producenci rolni powinni włączyć się do bezpośredniej współpracy pomiędzy rolnikami. W lipcu 2008 r. UE podjęła decyzję udostępnienia sumy wynoszącej miliard euro w ramach budżetu rolnego na poprawę warunków uprawiania rolnictwa w krajach rozwijających się.

4.7 Istotne jest także rozwijanie odpowiedzialnej konsumpcji globalnej i zdrowych nawyków żywieniowych: dieta bogata w produkty warzywne pozwoliłaby ludzkości zaspokoić swoje potrzeby żywnościowe przy dużo niższym zużyciu energii, niż dieta bogata w białka zwierzęce. Istotny jest także dalszy rozwój produkcji oraz wzmacnianie naukowej praktycznej wiedzy specjalistycznej. UE musi także przyjąć postawę proaktywną we wszystkich tych obszarach, zarówno w działaniach własnych, jak i międzynarodowych.

## 5. **Bezpieczeństwo dostaw – podstawa zaopatrzenia w żywność w UE**

5.1 Krajowe systemy bezpieczeństwa zaopatrzenia w poszczególnych państwach członkowskich UE są znacznie zróżnicowane. Członkostwo w UE oznacza na ogół obniżenie poziomu krajowego bezpieczeństwa zaopatrzenia, ponieważ UE żywi przekonanie, że jest zdolna do przyjęcia całościowej odpowiedzialności za bezpieczeństwo zaopatrzenia w sytuacjach kryzysowych. Rynek wewnętrzny UE daje dobre podstawy do realizacji tego celu. Kryzysy, które miały miejsce w ostatnich latach, miały charakter jakościowy i nie dotyczyły braku podstawowych towarów.

5.2 Jednym z głównych celów zarządzania bezpieczeństwem dostaw jest ochrona produkcji surowców służących do wytwarzania żywności. W przypadku kryzysu dystrybucję żywności można regulować i kontrolować. Kluczowe znaczenie ma tu współpraca pomiędzy rolnikami, handlem, przemysłem, władzami i innymi organami.

5.3 W przypadku długotrwałego utrzymywania się sytuacji kryzysowej kluczową kwestią staje się dostęp do podstawowych

materiałów do produkcji rolnej. Są to nawozy, źródła energii, takie jak ropa naftowa, produkty ochrony roślin, nasiona, leki weterynaryjne, woda itd. W ramach ustawodawstwa władze mają obowiązek zapewnić dostawy materiałów do produkcji w okolicznościach wyjątkowych. Wymaga to jasnego podziału pracy i planów pomiędzy poszczególnymi podmiotami. Programy krajowe oraz poziom gotowości w zakresie bezpieczeństwa zaopatrzenia są zróżnicowane. UE jest w trakcie tworzenia nowych programów, zwłaszcza, że zakres ryzyka międzynarodowego ulega rozszerzeniu.

5.4 Bezpieczeństwo dostaw dla sektora żywności UE wymaga umocnienia poprzez lepsze niż obecnie mechanizmy i organizację, która pozwoli Unii przygotować się na nowe potencjalne zagrożenia. Programy magazynowania, które będą wystarczająco szeroko zakrojone, aby objąć całą UE, są kluczowym elementem bezpieczeństwa zaopatrzenia. Stabilne i dobrze funkcjonujące rynki produktów rolnych w państwach członkowskich oraz na rynku wewnętrznym UE stanowią podstawę dla bezpieczeństwa zaopatrzenia. W przypadku kryzysu niezawodność i prędkość działania poszczególnych zaangażowanych stron będą miały znaczenie nadrzędne dla zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---



## ZAŁĄCZNIK

## do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

**Punkt 3.4.2.2**

Zmienić:

Innowacje biotechnologiczne przyniosły szereg nowych metod produkcji. Postępy w biotechnologii są postrzegane przez niektórych przedsiębiorstwa wytwarzające nasiona i produkty chemiczne jako ważny krok ku poprawie efektywności produkcji. Proces ten należy wspierać poprzez wysiłki w zakresie badań i rozwoju. Obok korzyści, należy też uwzględnić potencjalne ryzyko dla zdrowia i środowiska, które musi zostać starannie zbadane, a także trzeba przeprowadzić na jego temat badania finansowane ze specjalnego funduszu. Problem polega na tym, że w wielu wypadkach nadal nie jest jasny całkowicie znany potencjalny uboczny wpływ zastosowań różnych biotechnologii na zdrowie zwierząt, rośliny i ekosystem.

**Wynik głosowania**

Za: 41, Przeciw: 49, Wstrzymało się: 18

**Punkt 1.8**

Zmienić:

UE powinna zwiększyć inwestycje w nowe technologie zgodne z zasadami rozwoju zrównoważonego, włącznie z biotechnologią, co pozwoli opracować zastosowania dla produkcji. Jeśli chodzi o biotechnologie, EKES zgadza się ze stanowiskiem międzynarodowej rady ds. rolnictwa (IAASTD) utworzonej przez Bank Światowy, FAO i inne instytucje publiczne, która w kwietniu 2008 r. stwierdziła, że światowe problemy w zakresie żywienia, pojawiające się poza UE, muszą zostać rozwiązane nie za pośrednictwem inżynierii genetycznej i biotechnologii oraz dalszej chemizacji rolnictwa, ale przede wszystkim dzięki technikom rolniczym i rolnictwu ekologicznemu.

**dWynik głosowania**

Za: 39, Przeciw: 47, Wstrzymało się: 19

**Punkt 3.4.2.1 i 3.4.2.2**

Zmienić:

3.4.2.1 Popyt na produkty rolne jako surowce dla produkcji bioenergii zwiększył się przede wszystkim w wyniku środków podjętych w celu walki z zagrożeniem dla środowiska naturalnego oraz w wyniku rosnącej liczby ludności i zmieniających się zwyczajów żywieniowych (takich jak większe spożycie mięsa), ale także w wyniku rozwoju technologicznego. Biotechnologia oferuje bogactwo nowych możliwości zwiększenia efektywności produkcji i przetwarzania produktów na rynki żywnościowe i inne. W dziedzinie energii, obok produkcji energii na bazie skrobi pojawiła się też produkcja bioenergii na bazie celulozy, która staje się produktem rynkowym.

3.4.2.2 Innowacje w opracowywaniu ekologicznych i społecznie akceptowanych metod zwiększania wydajności hodowli (poprzez „smart breeding”) i upraw biotechnologiczne przyniosły szereg nowych metod produkcji. Postępy w biotechnologii są postrzegane jako ważny krok ku poprawie efektywności produkcji. Proces ten należy w dalszym ciągu wspierać poprzez wysiłki w zakresie badań i rozwoju. Obok korzyści, należy też uwzględnić potencjalne ryzyko dla zdrowia i środowiska. Problem polega na tym, że w wielu wypadkach nadal nie jest jasny potencjalny uboczny wpływ zastosowań różnych biotechnologii na zdrowie zwierząt, rośliny i ekosystem. EKES podziela stanowisko międzynarodowej rady ds. rolnictwa (IAASTD), według której pogłębiające się na świecie, choć poza granicami UE, problemy w zakresie żywienia należy rozwiązywać tylko metodami dostosowanymi do lokalnie panujących warunków, tj. poprzez techniki rolnicze, ekologiczne uprawy itd., a na pewno nie poprzez inżynierię genetyczną.

**Wynik głosowania**

Za: 34, Przeciw: 53, Wstrzymało się: 21