



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link]. Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej [polityce językowej i tłumaczeniowej](#) [Link].

Decyzji w sprawie OI/14/2011/BEH - Praktyki w odniesieniu do nieskonsumowanej żywności w stołówkach udostępnianych przez instytucje i niektóre organy

Decyzja

Sprawa OI/14/2011/BEH - **Otwarta** 31/10/2011 - **Decyzja z** 20/12/2012 - **Dane instytucje**
Parlament Europejski | Rada Unii Europejskiej | Komisja Europejska | Trybunał
Sprawiedliwości Unii Europejskiej | Europejski Trybunał Obrachunkowy | Europejski Bank
Centralny | Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny | Europejski Komitet Regionów |

Wiele instytucji, organów, urzędów i agencji UE ma stołówki, które obsługują głównie ich pracowników. Ze względu na wyraźną rozbieżność pod względem postępowania przez stołówki z nieskonsumowaną żywnością Rzecznik w październiku 2011 r. wszczął w tej sprawie dochodzenie z własnej inicjatywy w celu określenia najlepszych praktyk.

Wszystkie instytucje stwierdziły w przedstawionych przez siebie opiniach, że udostępniają stołówki swojemu personelowi i zazwyczaj innym upoważnionym osobom. Z reguły stołówkami zarządzają wykonawcy. Większość instytucji napomknęła, że z wyprzedzeniem szacuje ilość żywności, jaką należy przygotować na dany okres. Instytucje wspomniały również o sposobach udostępniania nieskonsumowanej żywności osobom trzecim lub sprzedawania przedsiębiorstwom prywatnym środków spożywczych jako odpadów organicznych w celu stosowania jako nawóz lub do produkcji biomasy. Jeżeli chodzi o działania mające na celu przekazywanie nieskonsumowanej żywności organizacjom charytatywnym, wiele instytucji wspomniało o ograniczeniach wynikających z prawodawstwa krajowego w dziedzinie bezpieczeństwa żywności.

Rzecznik pochwalił wysiłki instytucji pod względem jak najdokładniejszego przewidywania zapotrzebowania na żywność w określonych okresach. Uznał, że należy kłaść nacisk na jak największą zasobooszczędność oraz w szczególności na przeznaczanie nieskonsumowanej



żywności do spożycia przez ludzi. Cel ten można byłoby osiągnąć na przykład poprzez datki na rzecz organizacji charytatywnych lub ponowne wykorzystywanie nieskonsumowanej żywności w obrębie samych stołówek. Używanie środków spożywczych do celów produkcji nawozów lub biomasy, chociaż wyraźnie wiąże się z unikaniem zbędnych odpadów, powinno być brane pod uwagę wyłącznie wówczas, gdy nie ma innych wykonalnych i realistycznych możliwości.

Rzecznik stwierdził, że badanie możliwych metod postępowania z nieskonsumowaną żywnością w sposób zarówno ekonomiczny, jak i oparty na względach etycznych, byłoby konkretnym znakiem troski Unii Europejskiej o osoby potrzebujące. Z zadowoleniem przyjął inicjatywy już zastosowane w praktyce przez zainteresowane instytucje w celu uniknięcia marnowania żywności. Ponadto zachęcił do poważnego przeanalizowania kwestii udostępniania osobom trzecim żywności, która ze względu na nadwyżkę podaży pozostaje nieskonsumowana w stołówkach. Zauważył wreszcie, że Parlament Europejski w międzyczasie zajął się tą sprawą i wydał odpowiednie zalecenie.

Okoliczności leżące u podstaw skargi

1. Zgodnie z art. 228 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich jest uprawniony do prowadzenia dochodzeń z własnej inicjatywy w związku z możliwymi przypadkami niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii.
2. Wiele instytucji, organów, urzędów i agencji UE posiada stołówki, które mają przede wszystkim na celu catering dla swoich pracowników.
3. Rzecznik zwrócił uwagę, że wydaje się, że istnieje pewna rozbieżność w sposobie, w jaki stołówki te pozbywają się niespożytej żywności. Podczas gdy niektórzy wydają się przekazywać takie jedzenie organizacjom charytatywnym, przynajmniej jedna stołówka wydaje się wyrzucać takie jedzenie.
4. Dobrą praktyką administracyjną jest wykorzystanie w jak największym stopniu gospodarczo zasobów przydzielonych poszczególnym instytucjom, organom, agencjom i urzędom UE. Ponadto sposób utylizacji niekonsumowanej żywności może mieć wpływ na sposób postrzegania UE przez obywateli, a w niektórych przypadkach może mieć bezpośrednie znaczenie dla ich codziennego życia.
5. W związku z tym Rzecznik postanowił wszcząć dochodzenie z własnej inicjatywy w sprawie praktyk stołówek udostępnianych przez instytucje i niektóre organy UE w odniesieniu do żywności niespożytej. Rzecznik Praw Obywatelskich podjął decyzję o włączeniu instytucji i organów UE wymienionych w art. 13 Traktatu UE do własnej inicjatywy, z wyjątkiem Rady Europejskiej, tj. Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów (zwanym dalej łącznie „zainteresowanymi



instytucjami”).

Przedmiot dochodzenia

6. W piśmie otwierającym niniejsze dochodzenie Rzecznik poinformował zainteresowane instytucje, że jego dochodzenie ma na celu ustalenie obecnych praktyk stołówek w zakresie zarządzania żywnością niespożytą oraz wskazanie możliwych najlepszych praktyk. Rzecznik wskazał również, że w trakcie dochodzenia może rozważyć opublikowanie otrzymanych opinii w celu umożliwienia zainteresowanym stronom trzecim przedstawienia uwag.

7. W piśmie otwierającym niniejsze dochodzenie Rzecznik skierował do zainteresowanych instytucji następujące dwa pytania:

(i) Czy Państwa instytucja udostępnia swoim pracownikom stołówkę?

(ii) Jeśli tak, to jakie praktyki stosuje ta stołówka, aby poradzić sobie z nieskonsumowaną żywnością?

Dochodzenie

8. W dniu 31 października 2011 r. Rzecznik zwrócił się do zainteresowanych instytucji o wydanie opinii do dnia 31 stycznia 2012 r.

9. Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał opinie zainteresowanych instytucji w okresie od 24 listopada 2011 r. do 28 lutego 2012 r.

Analiza i wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich

A. Informacje przekazywane Rzecznikowi Praw Obywatelskich

10. Rada, która ma siedzibę w Brukseli, zapewnia swoim pracownikom i innym upoważnionym osobom (takim jak personel innych instytucji, przedstawicielom państw członkowskich, dziennikarzom i odwiedzającym) kilka stołówek i stołówek. Ze względu na różnorodność możliwych konsumentów, liczba klientów w stołówkach jest zróżnicowana. W związku z tym stołówki Rady są trudniejsze do oszacowania ilości żywności, która ma być przygotowana, niż w innych zbiorowych strukturach restauracyjnych.

11. Prywatny dostawca usług gastronomicznych, z którym Rada zawarła umowę, jest głównie odpowiedzialny za zarządzanie niesprzedawaną żywnością, zarówno z perspektywy ekonomicznej, jak i bezpieczeństwa żywności. Zgodnie z obowiązującą umową Sekretariat



Rady sprawuje jedynie kontrolę zarządczą nad usługodawcą. Zapasy żywności oraz wszystkie przygotowane i dystrybuowane środki spożywcze należą do wykonawcy do momentu ich dystrybucji wśród konsumentów.

12. Wykonawca podlega zarówno polityce Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa żywności, jak i obowiązującemu krajowemu i europejskiemu ustawodawstwu żywnościowemu [1]. W związku z tym Rada stwierdziła, że praktyki wykonawcy dotyczące ograniczenia marnotrawienia żywności muszą być koniecznie dostosowane do wymogu pełnego zagwarantowania konsumentom jakości i bezpieczeństwa. W tym względzie dostawca usług gastronomicznych stosuje się do tzw. zasad HACCP [2], zgodnie z którymi nie można ponownie serwować niespożytych gorących posiłków. Powodem tego jest to, że podgrzewanie żywności może spowodować rozwój niektórych bakterii, co może spowodować infekcje toksykologiczne. Jednak niewykorzystane jedzenie, takie jak nadwyżka gorących posiłków, jest przekazywane personelowi wykonawcy, gdy tylko jest to możliwe.

13. Według Rady zarządzanie nieskonsumowanymi zimnymi potrawami pozwala na większą elastyczność. Jednak, aby je ponownie wykorzystać, fundamentalne jest, aby nie łamać łańcucha chłodniczego. Oznacza to, że żywność musi być przechowywana w stałej zimnej temperaturze podczas przechowywania i dystrybucji. Jeśli te wymagania, data wygaśnięcia i limity trwałości określone w przepisach HACCP są przestrzegane, produkty te mogą być ponownie dystrybuowane. Jednak żywność po upływie tych dat musi zostać usunięta.

14. W celu ograniczenia marnotrawienia żywności dostawca usług gastronomicznych stara się przewidzieć ilość żywności, która może być potrzebna w określonym czasie, oraz produkować tylko te ilości, które mogą być spożywane.

15. Rada stwierdziła ponadto, że ilość niesprzedanej, ale nadal jadalnej żywności jest z natury nieprzewidywalna i ograniczona, biorąc pod uwagę zasadę, że produkcja powinna być ograniczona tylko do tego, co jest konieczne. Wynika z tego, że dostarczanie organizacjom charytatywnym niesprzedanej, ale wciąż jadalnej żywności oznaczałoby powstanie istotnej organizacji logistycznej i technicznej, w odniesieniu do której w budżecie Rady nie przewidziano żadnych przepisów. Zdaniem Rady zmiana obowiązującego rozporządzenia oznaczałaby wysiłek organizacyjny i gospodarczy, który nie wydaje się być proporcjonalny do możliwego wyniku. Zdaniem Rady zagrożenia dla bezpieczeństwa żywności i ograniczone korzyści płynące z dystrybucji niespożytej żywności przez organizacje charytatywne spowodowały, że taka zmiana nie byłaby uzasadniona.

16. **Komitet Regionów i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny** (zwany dalej „Komitetami”), które mają siedzibę w Brukseli, przedstawiły wspólną opinię, w której stwierdziły, że udostępniają swoim pracownikom i członkom komitetów stołówkę samoobsługową, małą restaurację à la carte i trzy stołówki. Ponadto komitety organizują spotkania i inne ważne wydarzenia w swojej siedzibie, podczas których serwowane są zarówno gorące, jak i zimne posiłki.

17. Komitet stwierdził, że są świadomi znaczenia wykorzystywania żywności w jak największym



stopniu ekonomicznie i w sposób odpowiedzialny. W rzeczywistości Komitet stwierdził, że kwestia ta, wraz z kwestią nieskonsumowanych odpadów żywnościowych i żywnościowych, została rozwiązana również w ramach unijnego systemu ekzarządzania i audytu (EMAS) [3]. Ponadto komitety i ich dostawcy usług gastronomicznych „ostrożnie przestudiowali” możliwość przekazywania niewykorzystanej żywności bankom żywności lub organizacjom, które pomagają bezdomnym. Pomysł ten został również przekazany belgijskiej Federalnej Agencji ds. Bezpieczeństwa Łańcucha Żywnościowego. Okazało się jednak, że belgijskie przepisy dotyczące bezpieczeństwa żywności są takie, że tego rodzaju program nie byłby wykonalny. Zgodnie z belgijskim ustawodawstwem odpady żywnościowe ze szklanek, kubków lub talerzy używanych do obsługi klientów nie mogą być wykorzystywane do spożycia przez ludzi. Na przykład komitety stwierdziły, że zgodnie z prawem belgijskim „*wszystkie gorące posiłki przechowywane przez 30 minut w temperaturze $\leq 50^{\circ}\text{C}$ lub przez więcej niż dwie godziny*”, „*wszystkie zimne posiłki narażone przez ponad 30 minut w temperaturze $> 15^{\circ}\text{C}$* ” i „*wcześniej podawane produkty niezabezpieczone*” nie mogą być ponownie wykorzystane.

18. W związku z tą sytuacją Komitet stwierdził, że koncentruje swoje wysiłki na ograniczeniu marnotrawienia żywności. Od maja 2011 r. komitety, wraz ze swoim głównym dostawcą żywności, uczestniczyły w dwóch oficjalnych projektach regionu stołecznego Brukseli, a mianowicie w programie „Zrównoważona stołówka” i „Projekt pilotażowy dotyczący odpadów spożywczych”. W tym celu komitety wspomagają wyspecjalizowani konsultanci zewnętrzni z Regionu Stołecznego Brukseli.

19. Wykonawca komitetów podejmuje również konkretne wysiłki w celu ograniczenia marnotrawienia żywności i na przykład włączył program „Stop głodu” do swojej polityki w zakresie zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw. Program ten obejmuje na przykład udział w obozach letnich dla dzieci znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i w charytatywnym sklepie spożywczym, a także serwowanie posiłków bezdomnym pod koniec roku.

20. Komitet wyjaśnił również, że obecnie pracuje nad: ograniczeniem marnotrawienia żywności na wszystkich etapach; oraz (ii) gospodarowaniem marnotrawieniem żywności w jak największym stopniu środowiskowym oraz przedstawieniem licznych konkretnych przykładów w tym zakresie. Tak więc, na przykład, jeśli chodzi o zakupy, żywność zamawiana jest na podstawie planowanych posiłków sezonowych, a statystyki są przechowywane w celu możliwie dokładnego oszacowania zapotrzebowania na żywność. Po stronie procesu produkcyjnego posiłki przygotowywane są z gotowych receptur, które pozwalają na pewną elastyczność w stosowaniu niewykorzystanych składników z poprzednich dni, które nie były podawane ani narażone. Jeśli chodzi o proces dystrybucji, komitety i ich wykonawca prowadzą kampanię informacyjną i szkolą personel obsługujący żywność w celu dostosowania porcji do apetytu konsumentów. Plakaty zostały umieszczone w stołówce, aby przypomnieć klientom, że porcje mogą być dostosowane do ich apetytu. Jeśli chodzi o gospodarkę odpadami żywności, niesprzedane kanapki są rozdawane za darmo personelowi wykonawcy, a podwykonawca zajmuje się odpadami żywnościowymi w celu produkcji biogazu.

21. Komisja wyjaśniła, że zapewnia swoim pracownikom kilka stołówek w trzech głównych miejscach pracy (Bruksela, Luksemburg i Ispra). Stołówki są zarządzane przez dostawców



usług gastronomicznych i wchodzi w zakres kompetencji dwóch biur Komisji. Jeden urząd jest odpowiedzialny za 11 stołówek w Brukseli i jedną stołówkę w Ispra. Drugi urząd jest odpowiedzialny za sześć stołówek w Luksemburgu. Usługi gastronomiczne są zlecane na zewnątrz w Brukseli i pozostają wewnętrzne w Luksemburgu i w Ispra. W związku z tym, podczas gdy Komisja zarządza bezpośrednio stołówkami w Isprze i Luksemburgu, stołówki brukselskie są zarządzane przez zewnętrznego wykonawcę.

22. Według Komisji wszystkie kwestie związane z bezpieczeństwem żywności wchodzi w zakres głównej odpowiedzialności dostawców żywności, którzy działają pod ścisłym nadzorem Komisji. Dostawcy usług gastronomicznych stosują zasady HACCP, zgodnie z którymi ponownie wykorzystująienne nadwyżki żywności, gdy pozwalają na to przepisy dotyczące zdrowia i higieny.

23. Wszyscy dostawcy usług gastronomicznych Komisji, zarówno wewnętrzni, jak i zewnętrzni, przyjmują środki mające na celu oszacowanie zapotrzebowania na żywność w celu ograniczenia do minimum odpadów.

24. Jeśli chodzi o ewentualną redystrybucję nadwyżek żywności wśród organizacji zewnętrznych, wykonawcy Komisji nie mają w tym względzie formalnych zobowiązań umownych, ale nic im nie przeszkadza. Zdaniem Komisji z uwagi na przepisy HACCP trudno było systematycznie dokonywać redystrybucji żywności wśród organizacji charytatywnych. Według wiedzy Komisji organizacje charytatywne, które do tej pory kontaktowały się z wykonawcami, nie dysponowały ani odpowiednim sprzętem, ani środkami finansowymi, aby transportować żywność w odpowiednich warunkach higienicznych.

25. Komisja wskazała jednak, że Urząd Infrastruktury i Logistyki (OIB), który jest odpowiedzialny za zarządzanie stołówkami w Brukseli, nałożył na przyszłych wykonawców obowiązek wdrożenia systemu efektywnego gospodarowania odpadami, mającego na celu dalsze ograniczenie marnotrawienia żywności w stołówkach w nowym zaproszeniu do składania ofert. W sposób bardziej ogólny Komisja wskazała, że wdrożyła system EMAS, a Komisja jest zarejestrowana w odpowiedniej bazie danych od 2005 r.

26. Parlament Europejski wyjaśnił, że zapewnia swoim pracownikom i innym upoważnionym osobom (takim jak posłowie do Parlamentu, ich asystenci, pracownicy zatrudnieni przez grupy polityczne, urzędnicy innych instytucji, odwiedzający i personel zewnętrzny) zaplecze restauracyjne w każdym z trzech miejsc pracy, a mianowicie w Brukseli, Strasburgu i Luksemburgu. Dostawcy usług gastronomicznych są bezpośrednio odpowiedzialni za postępowanie z nieskonsumowaną żywnością.

27. Wykonawcy przestrzegają przepisów dotyczących higieny żywności w każdym z krajów, w których ma siedzibę parlament. Ściślej rzecz ujmując, dostawcy usług gastronomicznych przestrzegają zasady ostrożności i standardowych praktyk w branży, które są określone w odpowiednich przewodnikach dotyczących dobrych praktyk higienicznych. W tym kontekście żywność wystawiona i nie spożyta jest usuwana i odzyskiwana jako odpady organiczne.



28. Parlament stwierdził, że warto zauważyć, że w przeszłości przekazywał środki spożywcze na rzecz organizacji charytatywnych w niektórych wyjątkowych przypadkach (produkty nienadające się do ponownego użycia, które nie były oferowane do sprzedaży). Procedura ta była stosowana tam, gdzie dozwolone są przepisy dotyczące higieny żywności, a mianowicie, gdy łańcuch chłodniczy nie został przerwany, a data „najlepiej przed” nie wygasła.

29. Trybunał Obrachunkowy z siedzibą w Luksemburgu udostępnia swoim pracownikom jedną stołówkę i kilka stołówek zarządzanych przez dostawcę usług gastronomicznych. Dostawca jest w pełni odpowiedzialny za zakup żywności i wszystkie aspekty związane z bezpieczeństwem żywności. Trybunał Obrachunkowy zapewnia jedynie kontrolę zarządzania.

30. Dostawca stosuje przepisy HACCP w odniesieniu do wszystkich kwestii związanych z bezpieczeństwem żywności. W związku z tym wszystkie produkty, które zostały narażone w strefie dystrybucji, ale nie są spożywane, są niszczone zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa żywności. W odniesieniu do niesprzedanych produktów lub środków spożywczych, które zostały usunięte z oryginalnego opakowania („produits déconditionnés”), są one konserwowane i etykietowane zgodnie z rygorystycznymi zasadami. Według Trybunału Obrachunkowego obecna umowa podpisana z dostawcą usług gastronomicznych nie przewiduje możliwości ingerowania przez Trybunał w zarządzanie nieskonsumowaną żywnością lub regulowania takiego zarządzania.

31. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, z siedzibą w Luksemburgu, stwierdził, że udostępnia trzy stołówki swoim pracownikom i innym upoważnionym osobom, takim jak personel innych instytucji UE, personel innych instytucji luksemburskich i odwiedzający.

32. Zgodnie z zasadami HACCP, a następnie przez wykonawcę Trybunału, istnieją dwa rodzaje niesprzedanych środków spożywczych:

(i) Środki spożywcze wystawiane bezpośrednio na wyświetlaczach w celu ich sprzedaży, które są usuwane po zakończeniu użytkowania, ponieważ uznaje się je za nieodpowiednie do dalszego spożycia.

(II) Środki spożywcze, które zostały zaopatrzone w celu wykorzystania w trakcie użytkowania i które mogą być sprzedawane do końca ich ważności. Po upływie tego terminu produkty te również są usuwane.

Wykonawca odpowiedzialny za stołówki ponosi wyłączną odpowiedzialność za kwestie związane z bezpieczeństwem żywności, w tym z utylizacją niesprzedanej żywności oraz żywności, której data ważności została, zgodnie z przepisami HACCP, uchwalona.

33. Aby zapobiec marnotrawieniu żywności, Trybunał z dużym wyprzedzeniem zapewnia wykonawcy liczbę przewidzianych gości, którzy mogą zjeść posiłek w stołówce. Trybunał wyraził gotowość umieszczenia kwestii udostępniania organizacjom charytatywnym niewykorzystanej żywności w porządku obrad następnego posiedzenia międzyinstytucjonalnej grupy roboczej zajmującej się kwestiami żywnościowymi.



34. W swojej opinii **Europejski Bank Centralny** z siedzibą we Frankfurcie stwierdził, że jego pracownicy dysponują trzema stołówkami. Jednym z nich jest lokalna obsługa EBC, a dwie to zewnętrzne restauracje, które są dostępne dla personelu Banku.

35. WE wszystkich trzech stołówkach żywność niekonsumowana jest sprzedawana zewnętrznym wykonawcom, którzy przetwarzają ją w celu produkcji nawozów organicznych do celów rolniczych, lub biomasy, która następnie zostanie przekształcona w biopaliwo.

B. Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

36. W swoich opiniach wszystkie instytucje stwierdziły, że udostępniają jeden lub więcej stołówek w swoich pomieszczeniach swoim pracownikom, a zazwyczaj innym upoważnionym osobom. Wszystkie stołówki są zarządzane przez wykonawców pod nadzorem danej instytucji, z wyjątkiem Komisji, która bezpośrednio zarządza swoimi stołówkami w Luksemburgu i Isprze. Istnieją różnice w systemach zarządzania i praktykach stosowanych przez odpowiednie instytucje, a także istnieją różnice w podejściu do sposobu postępowania z żywnością, która pozostaje niesprzedana.

37. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że jeśli chodzi o najlepsze praktyki, instytucje powinny przede wszystkim dążyć do unikania produkcji posiłków nieskonsumowanych, starając się przewidywać jak największe zapotrzebowanie na żywność w określonych okresach. Z przedstawionych opinii wynika, że większość lub wszystkie instytucje, wraz z ich wykonawcami gastronomicznymi, starają się z wyprzedzeniem oszacować liczbę konsumentów, którzy mogą korzystać ze stołówek, starając się tym samym zmniejszyć ryzyko pozostawienia środków spożywczych, które należy usunąć. Rzecznik pochwała te wysiłki.

38. Oprócz oszacowania ilości żywności, która ma zostać wyprodukowana, instytucje zasadniczo mogą skorzystać z dwóch dodatkowych możliwości, aby rozwiązać przedmiotową kwestię: (i) udostępnienie zbędnych środków spożywczych osobom trzecim lub (ii) wykorzystanie niewykorzystanych środków spożywczych w inny sposób.

39. Jeśli chodzi o wariant (ii), niektóre instytucje stwierdziły, że sprzedają środki spożywcze, które nie mogą być sprzedawane jako odpady organiczne prywatnym przedsiębiorstwom, które będą wykorzystywać je jako nawóz lub produkować biomasę.

40. Rzecznik uważa, że praktyka ta, mająca na celu uniknięcie zbędnych odpadów, jest w oczywisty sposób przydatna. Uważa on jednak, że stosowanie środków spożywczych w ten sposób nie może być uznane za idealne rozwiązanie, lecz powinno być brane pod uwagę tylko wtedy, gdy nie ma innych praktycznych i realistycznych możliwości.

41. Zdaniem Rzecznika należy w jak największym stopniu preferować wykorzystanie zasobów, a w szczególności wykorzystywanie nieskonsumowanej żywności przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Cel ten może być realizowany poprzez darowizny na rzecz organizacji



charytatywnych, na przykład poprzez ponowne wykorzystanie żywności, która nie została spożyta w samych stołówkach.

42. Rzecznik zauważa, że wiele instytucji odniosło się do tego, co postrzegają jako pewne ograniczenia dotyczące sposobu postępowania z nieskonsumowaną żywnością. Ograniczenia te wynikają z (i) umów, które zawarły z podmiotami świadczącymi usługi gastronomiczne, (ii) potencjalnego zagrożenia toksykologicznego związanego z ponownym wykorzystaniem nieskonsumowanej żywności i związanych z tym limitów wynikających z przepisów HACCP, krajowych przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności i innych mających zastosowanie przepisów, oraz (iii) nieproporcjonalnych wysiłków gospodarczych i organizacyjnych, które byłyby niezbędne do zapewnienia niesprzedanej, ale nadal jadalnej żywności organizacjom charytatywnym.

43. Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, z informacji przekazanych Rzecznikowi wynika, że treść umów podpisanych między instytucjami a dostawcami usług gastronomicznych różni się znacząco. Podczas gdy niektóre instytucje, takie jak komitety, wskazały, że zawierane przez nie umowy zawierają szczegółowe przepisy dotyczące przedmiotowej sprawy, Komisja odniosła się do braku wyraźnych przepisów w tym względzie, co nie miało by jednak wpływu na możliwość przyjęcia szczególnych środków. Ponadto inne instytucje, takie jak Trybunał Obrachunkowy, stwierdziły, że ich umowa z dostawcą usług gastronomicznych pozwala temu ostatniemu na całkowitą swobodę w zarządzaniu niespożytą żywnością, i dodała, że nie mają one nic do powiedzenia w tej sprawie.

44. O ile nie ma wątpliwości, że instytucje są związane umowami, które zawierają, nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby w przypadku zaproszenia do składania ofert w celu udzielenia takich zamówień oferentom, których oferty dotyczą, wymagano od oferentów podjęcia konkretnych działań w odniesieniu do żywności niespożytej. W rzeczywistości Rzecznik zauważa, że umowy zawierane przez szereg instytucji zawierają w rzeczywistości szczegółowe przepisy dotyczące zarządzania żywnością niespożytą.

45. W odniesieniu do drugiej kwestii Rzecznik zauważa, że wiele instytucji odniosło się do krajowych przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności i przepisów HACCP. Chociaż prawdą jest, że przepisy dotyczące bezpieczeństwa żywności stanowią ramy prawne, które mogą ograniczyć możliwości gospodarowania żywnością niekonsumowaną, niekoniecznie oznacza to, że wykluczają one podejmowanie konkretnych działań w tym zakresie. W związku z tym Komitety zwróciły uwagę, że środki spożywcze, które nie były podawane lub narażone, mogą być podawane w kolejnych dniach lub wykorzystywane do przygotowywania posiłków z ustalonych przepisów, co pozwala na pewną elastyczność przy włączaniu niewykorzystanych środków spożywczych jako składników. W związku z tym Rzecznik jest zdania, że krajowe przepisy dotyczące bezpieczeństwa żywności i inne mające zastosowanie przepisy same w sobie nie stanowią niemożliwych do pokonania przeszkód w przyjmowaniu szczególnych środków w odniesieniu do żywności niespożytej.

46. Żadna z zainteresowanych instytucji nie wprowadziła żadnych środków w celu zapewnienia organizacjom charytatywnym niewykorzystanej żywności, mimo że niektóre z nich



odzwierciedlały lub obecnie rozważają możliwość takiego działania. Chociaż niektóre instytucje wskazały na ograniczenia prawne w tym zakresie, warto zauważyć, że Parlament stwierdził, że w przeszłości przekazywał niekonsumowaną żywność organizacjom charytatywnym, nie precyzując powodów, dla których zaprzestał tej praktyki. Pokazuje to wyraźnie, że kwestie bezpieczeństwa żywności niekoniecznie wykluczają możliwość udostępniania środków spożywczych osobom trzecim.

47. Rzecznik pochwała praktykę, przyjętą przez wykonawców większości instytucji, polegającą na ponownym wykorzystywaniu niewykorzystanej żywności w stołówkach, w miarę możliwości zgodnie z przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa żywności. Wydaje się, że ze względów bezpieczeństwa żywności jest to mniej problematyczne w odniesieniu do potraw zimnych, podczas gdy na przykład przepisy HACCP [4] wydają się nakładać ograniczenia na redystrybucję niespożytych gorących posiłków. Należy jednak zauważyć w tym względzie, że na przykład dostawca usług gastronomicznych Rady oferuje swoim pracownikom niewykorzystane gorące posiłki. Taka sama praktyka została wdrożona przez wykonawców komitetów w odniesieniu do kanapek niespożytych.

48. Jeśli chodzi o trzecią z argumentów podniesionych przez niektóre instytucje (zob. pkt 42 powyżej), dotyczących rzekomo nieproporcjonalnego wysiłku, jaki byłby w tym względzie potrzebny, Rzecznik uważa, że zasadniczo nie miałyby to zastosowania. Konkretnie działania podejmowane przez niektóre instytucje pokazują, że istnieje pole do działania w tym zakresie i że wysiłek, który jest do tego potrzebny, jest znośny. Rzecznik uważa, że w każdym razie należy dokładnie zbadać różne możliwości, i zachęca do tego instytucje, współpracując z organizacjami charytatywnymi. Może to przynieść przydatne i konkretne sugestie w tej sprawie.

49. W tym kontekście Rzecznik ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje wyrażoną przez Trybunał Sprawiedliwości gotowość do rozpoczęcia dyskusji na temat udostępniania organizacjom charytatywnym niewykorzystanej żywności w ramach odpowiedniej międzyinstytucjonalnej grupy roboczej.

50. Ogólnie rzecz biorąc, Rzecznik stwierdza, że badanie możliwych sposobów radzenia sobie z nieskonsumowaną żywnością w sposób zarówno ekonomiczny, jak i oparty na względach etycznych byłoby konkretnym znakiem opieki Unii Europejskiej nad potrzebującymi.

51. Rzecznik z zadowoleniem odnotowuje, że oprócz różnych indywidualnych środków już podjętych lub rozpatrywanych przez zainteresowane instytucje, Komisja i Parlament Europejski poruszyły ostatnio również istotne kwestie na bardziej fundamentalnym szczeblu.

52. W związku z tym należy zauważyć, że w 2010 r. Komisja zleciła badanie dotyczące marnotrawienia żywności w UE „w celu dostarczenia bardziej szczegółowych informacji na temat przyczyn, ilości i wpływu odpadów żywnościowych wytwarzanych w UE-27 na środowisko” [5] .

53. Jeśli chodzi o ograniczenie marnotrawienia żywności w stołówkach, w badaniu tym zasugerowano, że rozpoczęcie kampanii uświadamiających może być pierwszym krokiem do



przewidzenia. Ponadto podkreśliła znaczenie wprowadzenia ulepszeń logistycznych. Ulepszenia te „mogą obejmować wymagania dotyczące rezerwacji posiłków, aby pomóc przewidzieć ilość żywności, [i] badania satysfakcji w stołówkach, aby pomóc żywności lepiej zaspokoić preferencje klientów”. Innym środkiem zaproponowanym w sprawozdaniu jest organizowanie inicjatyw angażujących uczestników w działania związane z pomiarem odpadów. Badanie stwierdza, że „akt samego pomiaru jest często wystarczający, aby stymulować redukcję marnotrawienia żywności, a ze względu na swój praktyczny charakter jest potencjalnie bardziej skuteczny niż podnoszenie świadomości opartej na informacjach”. W odniesieniu do działań redystrybucji żywności, badanie zdecydowanie zaleca tę praktykę, gdy tylko jest to możliwe.

54. Na swojej stronie internetowej [6] Komisja stwierdza, że bada, z pomocą platform zainteresowanych stron, jak zminimalizować marnotrawienie żywności bez uszczerbku dla bezpieczeństwa żywności. Stwierdza również, że zamierza skonsultować się z „państwami i ekspertami UE w celu wyboru najważniejszych działań UE w celu uzupełnienia krajowych i lokalnych działań”, a także „utworzyć bazę danych na temat dobrych praktyk w zakresie ograniczania marnotrawienia żywności”. Działania te zostaną podjęte w ramach określonych w komunikacie Komisji zatytułowanym „Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy” [7], w którym „sektor żywnościowy ma kluczowe znaczenie dla poprawy efektywnego gospodarowania zasobami i ma na celu zachęty do zmniejszenia o połowę unieszkodliwiania odpadów spożywczych w UE do 2020 r.”. Ponadto w 2013 r. zostanie przyjęty komunikat w sprawie zrównoważonej żywności.

55. Ponadto w dniu 19 stycznia 2012 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie sposobów unikania marnotrawienia żywności [8], w której wezwał do podjęcia pilnych działań mających na celu zmniejszenie o połowę marnotrawienia żywności do 2025 r. oraz poprawę dostępu do żywności dla potrzebujących obywateli UE.

56. W szczególności Parlament wyraził zaniepokojenie *faktem, że znaczna ilość żywności jest codziennie wyrzucana, mimo że jest całkowicie jadalna, a marnotrawienie żywności powoduje problemy zarówno środowiskowe, jak i etyczne, a także koszty gospodarcze i społeczne*. Według badań przeprowadzonych w Europie około 50 % zdrowej i jadalnej żywności traci się w całym łańcuchu dostaw żywności, w niektórych przypadkach aż do konsumenta, i staje się marnotrawstwem. Tymczasem 79 mln osób nadal żyje poniżej progu ubóstwa w UE. *W związku z tym Parlament wezwał Komisję, Radę i państwa członkowskie oraz „podmioty w łańcuchu dostaw żywności do pilnego rozwiązania problemu marnotrawienia żywności w całym łańcuchu dostaw i konsumpcji” i wezwał je do priorytetowego potraktowania tego problemu w ramach europejskiego programu politycznego.*

57. Jeśli chodzi o możliwość przekazywania żywności niespożytej, Parlament z zadowoleniem przyjął środki mające na celu „odzyskanie, lokalnie, niesprzedanych i wyrzuconych produktów w całym łańcuchu dostaw żywności w celu redystrybucji tych produktów wśród grup obywateli poniżej progu dochodu minimalnego, którym brakuje siły nabywczej”.

58. W odniesieniu do stołówek udostępnianych przez instytucje europejskie ich pracownikom i



innym osobom Parlament wezwał Komisję do przedstawienia przykładu poprzez zajęcie się kwestią „*marnotrawienia żywności w instytucjach UE oraz do pilnego podjęcia niezbędnych środków w celu ograniczenia szczególnie dużej ilości żywności wyrzucanej każdego dnia w stołówkach różnych instytucji UE*”. W związku z tym Parlament wezwał również Komisję do rozważenia ewentualnych zmian w przepisach dotyczących zamówień publicznych dotyczących usług gastronomicznych i usług hotelarskich, tak aby przy udzielaniu zamówień wszystkie inne warunki były traktowane priorytetowo dla przedsiębiorstw, które gwarantują nieodpłatne redystrybucję wszelkich nieprzydzielonych (niesprzedanych) produktów do grup obywateli, którym brakuje siły nabywczej, oraz które promują konkretne działania mające na celu ograniczenie ilości odpadów na wcześniejszych etapach łańcucha dostaw, takie jak preferowanie produktów rolnych i spożywczych wytwarzanych jak najbliżej miejsca konsumpcji. Rzecznik uważa, że stwierdzenie to ma szczególne znaczenie przy uznaniu, że jedna z przeszkód w zarządzaniu niewykorzystaną żywnością, o której wspominają niektóre instytucje, dotyczy domniemanej niemożności wywierania wpływu na zachowanie dostawcy usług gastronomicznych ze względu na obowiązującą umowę między stronami (zob. pkt 37–39 powyżej).

59. W świetle powyższych rozważań Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy podjęte już w praktyce przez zainteresowane instytucje w celu zapobiegania marnotrawieniu żywności. Rzecznik odnotowuje i zatwierdza wysiłki podejmowane przez niektóre instytucje, a mianowicie Komisję, Radę, Komitet Regionów, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Trybunał Sprawiedliwości, mające na celu oszacowanie ilości żywności, która powinna być przygotowywana przez pewien czas. Jako możliwy przykład najlepszych praktyk w tym zakresie Rzecznik odwołuje się do szczegółowego planowania charakteryzującego odpowiednie polityki komitetów i ich wykonawców w tym zakresie. Wydaje się zatem, że te ostatnie instytucje zajmują się kwestią zapobiegania marnotrawieniu żywności na różnych etapach, a mianowicie na etapie zakupu, w odniesieniu do gospodarowania zapasami, podczas procesu przygotowania i dystrybucji. Rzecznik zachęca inne instytucje do rozważenia podobnych podejść oraz do współpracy ze swoimi wykonawcami w celu dokładnego i uporządkowanego rozwiązania danej kwestii.

60. Ponadto Rzecznik zachęca zainteresowane instytucje do poważnego zbadania kwestii udostępniania osobom trzecim żywności, która ze względu na nadwyżkę dostaw pozostaje niekonsumowana w stołówkach. W tym celu zainteresowane instytucje mogłyby starać się określić możliwości nawiązania kontaktu z organizacjami charytatywnymi i organizacjami pozarządowymi działającymi w tej dziedzinie oraz oferować im dostęp do niespożytej żywności w ramach krajowych przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności i innych mających zastosowanie przepisów.

C. Konkluzje

Na podstawie swojego dochodzenia Rzecznik zamyka je z następującym wnioskiem:

Poprzez określenie obecnych praktyk stołówek w odniesieniu do zarządzania żywnością



niespożytą i na tej podstawie, podkreślając możliwe najlepsze praktyki, dochodzenie z własnej inicjatywy spełniło swoje cele.

Zainteresowane instytucje zostaną poinformowane o tej decyzji.

P. Nikiforos Diamandouros

Sporządzono w Strasburgu dnia 20 grudnia 2012 r.

[1] W odniesieniu do prawa Unii Rada powołała się w szczególności na rozporządzenie 2002/178/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. L 60, s. 60); Rozporządzenie 2004/852/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.U. L 139, s. 1); Rozporządzenie 2004/853/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. L 139, s. 55). Jeżeli chodzi o belgijskie prawo krajowe, Rada wspomniała o decyzji królewskiej z dnia 14 listopada 2003 r. (Arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire), zmienionej decyzją królewską z dnia 26 maja 2011 r.

[2] System HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points) to ramy opracowane przez NASA w latach 60., które regulują zarządzanie, monitorowanie i korygowanie wszelkich problemów zdrowotnych/bezpieczeństwa/higieny w zakresie przygotowywania, sprzedaży i dystrybucji żywności. Zostało ono przyjęte przez UE rozporządzeniem (WE) 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.U. L 139 z 30.4.2004, s. 1).

[3] EMAS jest narzędziem zarządzania dla przedsiębiorstw i innych organizacji, zaprojektowanym w celu oceny, raportowania i poprawy ich efektywności środowiskowej.

[4] Zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, Dz.U. L 139, s. 1, zasady HACCP obejmują: „a) identyfikowanie wszelkich zagrożeń, którym należy zapobiec, wyeliminować lub ograniczyć do dopuszczalnego poziomu; B) identyfikowanie krytycznych punktów kontroli na etapie lub na etapach, na których kontrola ma zasadnicze znaczenie dla zapobieżenia lub wyeliminowania zagrożenia lub ograniczenia go do dopuszczalnego poziomu; ustanawianie krytycznych limitów w krytycznych punktach kontroli, które oddzielają dopuszczalność od niedopuszczalności w celu zapobiegania zidentyfikowanym zagrożeniom, ich eliminowania lub ograniczania; ustanowienie i wdrożenie skutecznych procedur monitorowania w krytycznych punktach kontroli; e) ustanawianie działań naprawczych, gdy monitorowanie wskazuje, że krytyczny punkt kontroli nie jest kontrolowany; F) ustanowienie



procedur, które będą przeprowadzane regularnie, w celu sprawdzenia, czy środki określone w lit. a)–e) działają skutecznie; oraz g) ustanawianie dokumentów i rejestrów proporcjonalnych do charakteru i wielkości przedsiębiorstwa spożywczego w celu wykazania skutecznego stosowania środków określonych w lit. a)–f).”

[5] Sprawozdanie Komisji Europejskiej (DG ENV) Dyrekcja C – Industry Preparatory Study on Food Waste Across EU-27, sprawozdanie końcowe z października 2010 r.

[6] http://ec.europa.eu/food/food/sustainability/index_en.htm [Link]

[7] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, 20.9.2011, COM(2011) 571 final.

[8] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2012 r. w sprawie sposobów unikania marnotrawienia żywności: strategię na rzecz skuteczniejszego łańcucha żywnościowego w UE [2011/2175(INI)].