

# Odpowiedź Komisji Europejskiej dotycząca dochodzenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie niepoinformowania opinii publicznej przez Komisję Europejską o statusie planowanego wniosku ustawodawczego dotyczącego zrównoważonych systemów żywnościowych, jak przewidziano w strategii UE „Od pola do stołu”

- Nr ref. sprawy: 2129/2025/MIK

---

## I. KONTEKST / STRESZCZENIE STANU FAKTYCZNEGO / PRZEBIEG SPRAWY

W strategii „Od pola do stołu”<sup>1</sup>, przyjętej w 2020 r. w ramach Europejskiego Zielonego Ładu, określono wizję UE dotyczącą zrównoważonych, odpornych i zdrowych systemów żywnościowych. Określone w strategii cele obejmowały promowanie zrównoważenia środowiskowego, zdrowia publicznego, sprawiedliwości gospodarczej i włączenia społecznego w całym sektorze rolno-spożywczym. Komisja zapowiedziała w kontekście strategii, że zamierza przygotować wniosek ustawodawczy dotyczący ram dla zrównoważonego systemu żywnościowego UE, aby włączyć główne cele zrównoważonego rozwoju do wszystkich polityk związanych z żywnością i zapewnić spójność polityki na szczeblu UE.

W latach 2020–2023 Komisja przeprowadziła prace przygotowawcze, w tym wstępną ocenę skutków (2021 r.)<sup>2</sup> i konsultacje publiczne (2022 r.)<sup>3</sup> z udziałem szerokiego grona zainteresowanych stron. Te prace przygotowawcze stworzyły podstawy do opracowania polityki opartej na dowodach i zagwarantowały, że wszystkie możliwe opcje zostały starannie rozważone.

Niewiele później pojawiły się jednak niespodziewane i bezprecedensowe wyzwania geopolityczne. W 2023 r. UE stanęła w obliczu poważnych konsekwencji rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie: ceny żywności i nawozów rosły, na rynkach rolnych wystąpiły zakłócenia i pojawiły się protesty rolników uwypuklające obawy zainteresowanych stron oraz zmieniające się wyzwania społeczne i gospodarcze.

W odpowiedzi na te okoliczności przewodnicząca Ursula von der Leyen zapowiedziała w swoim orędziu o stanie Unii w 2023 r. nawiązanie strategicznego dialogu na temat przyszłości rolnictwa i żywności. Dialog ten podjęto w styczniu 2024 r.<sup>4</sup> Zmusił on rolników, społeczeństwo obywatelskie i inne zainteresowane strony do określenia wspólnych wyzwań i potencjalnych reakcji na nową sytuację geopolityczną. Jego wyniki przyczyniły się do opracowania Wizji dla rolnictwa i żywności, którą przedstawiono w lutym 2025 r.<sup>5</sup> i w której wspólnie nakreślono kształt atrakcyjnego sektora rolno-spożywczego dla przyszłych pokoleń.

W tym samym czasie Komisja kontynuowała działania na rzecz promowania zrównoważonych systemów żywnościowych. Działania te obejmowały m.in. opracowanie kryteriów zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do zamówień publicznych na żywność, ustanowienie ram monitorowania i tablicy wskaźników unijnego systemu żywnościowego (2024 r.)<sup>6</sup> za pośrednictwem Wspólnego

---

<sup>1</sup> [https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-05/f2f\\_action-plan\\_2020\\_strategy-info\\_en.pdf](https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf).

<sup>2</sup> [https://food.ec.europa.eu/document/download/efad46c1-0813-443f-8670-83e278206084\\_en?filename=f2f\\_legis\\_ia\\_fsfs\\_5902055.pdf](https://food.ec.europa.eu/document/download/efad46c1-0813-443f-8670-83e278206084_en?filename=f2f_legis_ia_fsfs_5902055.pdf).

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13174-Sustainable-food-system-setting-up-an-EU-framework/public-consultation\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13174-Sustainable-food-system-setting-up-an-EU-framework/public-consultation_pl).

<sup>4</sup> [https://commission.europa.eu/topics/agriculture-and-rural-development/strategic-dialogue-future-eu-agriculture\\_pl](https://commission.europa.eu/topics/agriculture-and-rural-development/strategic-dialogue-future-eu-agriculture_pl).

<sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:52025DC0075>.

<sup>6</sup> [https://datam.jrc.ec.europa.eu/datam/mashup/EU\\_FOOD\\_SYSTEM\\_MONITORING/index.html](https://datam.jrc.ec.europa.eu/datam/mashup/EU_FOOD_SYSTEM_MONITORING/index.html).

Centrum Badawczego oraz prowadzenie stałej współpracy z zainteresowanymi stronami na istniejących forach, w tym z grupą doradczą ds. zrównoważonego rozwoju systemów żywnościowych.

## **II. SKARGA ZŁOŻONA DO EUROPEJSKIEGO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Skarga dotyczy niewywiązania się Komisji Europejskiej z zapowiedzi przyjęcia do końca 2023 r. ram prawnych dotyczących zrównoważonych systemów żywnościowych w ramach strategii „Od pola do stołu”. W szczególności w skardze potępia się brak przejrzystości w odniesieniu do decyzji Komisji o nieprzedstawianiu wniosku ustawodawczego w sprawie ram prawnych dotyczących zrównoważonych systemów żywnościowych podczas kadencji 2019–2024. Skarżący zwraca się o publiczne wyjaśnienie przyczyn tego opóźnienia, zapewnienie przejrzystości wyników konsultacji publicznych oraz przedstawienie zaktualizowanego harmonogramu prac legislacyjnych nad inicjatywą dotyczącą zrównoważonych systemów żywnościowych, w którym wyraźnie zostaną wskazane kolejne kroki, a w przypadku zmian – ich uzasadnienie.

Skarżący twierdzi, że pomimo licznych prób dialogu, zaangażowania w proces konsultacji i konkretnych zaleceń odpowiedzi Komisji były niewystarczające pod względem merytorycznym i opóźnione w stosunku do harmonogramu legislacyjnego.

## **III. DOCHODZENIE EUROPEJSKIEGO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich zwróciła się do Komisji o przedstawienie wyjaśnień dotyczących przyczyn opóźnienia, obecnego stanu prac przygotowawczych, planowanego przez Komisję kierunku działań w odniesieniu do ram dla zrównoważonych systemów żywnościowych oraz, w miarę możliwości, wstępnego harmonogramu przyjęcia przepisów.

W odniesieniu do aspektu skargi, który dotyczy braku przejrzystości wyników konsultacji publicznych w sprawie tej inicjatywy, Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa, że Komisja opublikowała przejrzyste sprawozdanie podsumowujące z tych konsultacji oraz otrzymane odpowiedzi.

## **IV. ODPOWIEŹ KOMISJI EUROPEJSKIEJ**

Komisja przypomina, że ramy dla zrównoważonych systemów żywnościowych – i szerzej strategia „Od pola do stołu” – stanowiły część kompleksowego podejścia politycznego mającego na celu zapewnienie, aby system żywnościowy UE przyczyniał się do realizacji celów w zakresie klimatu, środowiska i zdrowia publicznego, a jednocześnie nadal spełniał swoje funkcje społeczno-gospodarcze, w tym zapewniał bezpieczeństwo żywnościowe.

Zgodnie z Porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa i wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa Komisja zachowuje prerogatywę w zakresie określania harmonogramu, zakresu i adekwatności inicjatyw ustawodawczych. Przy podejmowaniu decyzji w sprawie wniosków ustawodawczych uwzględnia się wykonalność, kontekst polityczny i gospodarczy oraz potencjał szerokiego poparcia zainteresowanych stron.

Wyzwania geopolityczne, które pojawiły się w 2023 r., były niespodziewane i bezprecedensowe. UE stanęła w obliczu poważnych konsekwencji rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie: ceny żywności i nawozów rosły, na rynkach rolnych wystąpiły zakłócenia i pojawiły się protesty rolników uwypuklające obawy zainteresowanych stron. Zmieniające się wyzwania społeczne i gospodarcze spowodowały konieczność zbalansowania konkurujących ze sobą priorytetów, takich jak bezpieczeństwo energetyczne, odporność na zmianę klimatu i konkurencyjność gospodarcza.

Poprzednie kolegium priorytetowo traktowało postępy w strategicznym dialogu, a obecne kolegium kontynuuje prace nad wieloma obszarami w ramach Wizji dla rolnictwa i żywności, które odnoszą się do celów przewidzianych w strategii „Od pola do stołu”. Wizja ma na celu zapewnienie długoterminowej konkurencyjności unijnego sektora rolnego i spożywczego. Za jej pomocą Komisja dąży do stworzenia odpowiednich warunków umożliwiających powstanie atrakcyjnego

i przewidywalnego sektora rolno-spożywczego, który jest konkurencyjny i odporny w obliczu rosnącej globalnej konkurencji i wstrząsów, przypisuje odpowiednią wartość żywności oraz sprzyja sprawiedliwym warunkom pracy i życia, a także dynamicznym i dobrze skomunikowanym obszarom wiejskim i przybrzeżnym.

W oparciu o zalecenia wynikające ze strategicznego dialogu i w porozumieniu z Europejską Radą ds. Rolnictwa i Żywności zintegrowane podejście Komisji, które znalazło odzwierciedlenie w wizji, zapewnia aktywne osiągnięcie celów związanych z ramami dla zrównoważonych systemów żywnościowych za pośrednictwem połączonych strategii i środków politycznych dostosowanych do różnych rodzajów rolnych i żywnościowych łańcuchów wartości.

## **V. WNIOSEK**

Komisja pozostaje w pełni zaangażowana we wspieranie konkurencyjnych, odpornych i sprawiedliwych systemów żywnościowych. Cele inicjatywy na rzecz ram dla zrównoważonych systemów żywnościowych są realizowane w obrębie różnych bieżących prac w ramach Wizji dla rolnictwa i żywności, w ścisłej współpracy z odpowiednimi zainteresowanymi stronami i decydentami politycznymi. Zapewniane jest przy tym pragmatyczne, włączające i oparte na konsensusie podejście, które jest odpowiedzią na zmieniający się kontekst europejski i globalny.

*W imieniu Komisji  
Olivér VÁRHELYI  
Członek Komisji*

**Reply by the European Commission on an inquiry from the European Ombudsman on the failure by the European Commission to inform the public about the status of its envisaged legislative proposal on sustainable food systems as foreseen under the EU ‘Farm to Fork’ Strategy**  
**- Case ref. 2129/2025/MIK**

---

## **I. BACKGROUND/SUMMARY OF THE FACTS/HISTORY**

The Farm to Fork Strategy<sup>1</sup>, adopted in 2020 as part of the European Green Deal, set out the EU’s vision for sustainable, resilient, and healthy food systems. It aimed to promote environmental sustainability, public health, economic fairness, and social inclusion across the agri-food sector. As part of this Strategy, the Commission announced its intention to prepare a legislative proposal for a Framework for a Sustainable EU Food System (FSFS), designed to integrate sustainability objectives across all food-related policies and ensure policy coherence at EU level.

Between 2020 and 2023, the Commission undertook preparatory work, including an Inception Impact Assessment (2021)<sup>2</sup> and a public consultation (2022)<sup>3</sup> engaging a wide range of stakeholders. These preparatory steps laid the groundwork for evidence-based policy development, ensuring that all options were carefully considered.

However, the geopolitical challenges that followed were unanticipated and unprecedented. By 2023, the EU faced the profound implications of Russia’s war of aggression against Ukraine with increasing food and fertiliser prices and disturbed agricultural markets, ongoing farmer protests underscoring stakeholder concerns, and evolving social and economic challenges.

In response to these circumstances, President von der Leyen announced the establishment of the Strategic Dialogue on the Future of Agriculture and Food in her 2023 State of the Union address, and this was launched in January 2024<sup>4</sup>. This Dialogue convened farmers, civil society, and other stakeholders to identify shared challenges and potential responses to the new geopolitical situation. Its outcomes informed the development of the Vision for Agriculture and Food, shaping together an attractive farming and agri-food sector for future generation, presented in February 2025<sup>5</sup>.

In parallel, the Commission continued actions to promote sustainable food systems, including the development of sustainability criteria for public food procurement, the establishment of an EU Food System Monitoring Framework and Dashboard (2024)<sup>6</sup> through the Joint Research Centre, and ongoing engagement with stakeholders in existing fora, including the Advisory Group on the Sustainability of Food Systems.

---

<sup>1</sup> [https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-05/f2f\\_action-plan\\_2020\\_strategy-info\\_en.pdf](https://food.ec.europa.eu/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf)

<sup>2</sup> [https://food.ec.europa.eu/document/download/efad46c1-0813-443f-8670-83e278206084\\_en?filename=f2f\\_legis\\_ia\\_fsfs\\_5902055.pdf](https://food.ec.europa.eu/document/download/efad46c1-0813-443f-8670-83e278206084_en?filename=f2f_legis_ia_fsfs_5902055.pdf)

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13174-Sustainable-food-system-setting-up-an-EU-framework/public-consultation\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13174-Sustainable-food-system-setting-up-an-EU-framework/public-consultation_en)

<sup>4</sup> [https://commission.europa.eu/topics/agriculture-and-rural-development/strategic-dialogue-future-eu-agriculture\\_en](https://commission.europa.eu/topics/agriculture-and-rural-development/strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en)

<sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52025DC0075>

<sup>6</sup> [https://datam.jrc.ec.europa.eu/datam/mashup/EU\\_FOOD\\_SYSTEM\\_MONITORING/index.html](https://datam.jrc.ec.europa.eu/datam/mashup/EU_FOOD_SYSTEM_MONITORING/index.html)

## **II. THE COMPLAINT TO THE EUROPEAN OMBUDSMAN**

The complaint concerns the failure of the European Commission ('EC') to adopt by the end of 2023 the legislative framework for sustainable food systems under the Farm to Fork Strategy. Specifically, it denounces the lack of clarity surrounding the Commission's decision not to present the FSFS legislative proposal during the 2019–2024 mandate. It requests a public explanation of the reasons for this delay, transparency as regards the results of the public consultation and an updated timetable for legislative work on the FSFS initiative, clearly indicating the next steps and, in case of changes, their justification.

The complainant claims that despite numerous attempts at dialogue, involvement in the consultation process and concrete recommendations, replies were insufficient in substance and late in relation to the legislative timetable.

## **III. EUROPEAN OMBUDSMAN'S INQUIRY**

The Ombudsman invited the Commission to provide clarifications on the reasons for the delay, the current status of preparatory work, the Commission's intended course of action regarding the FSFS, and, if feasible, a provisional timeframe for adoption.

As regards the aspect of the complaint that concerns the lack of transparency about the results of the public consultation on this initiative, the Ombudsman notes that the Commission has published a clear summary report on this consultation and the contributions it received.

## **IV. THE REPLY OF THE EUROPEAN COMMISSION**

The Commission recalls that the FSFS – and the Farm to Fork Strategy more broadly – formed part of a comprehensive policy approach aiming to ensure that the EU food system contributes to climate, environmental, and public health objectives, while continuing to ensure its socio-economic functions, including food security.

In accordance with the Interinstitutional Agreement on Better Law-Making and the Better Regulation Guidelines, the Commission retains the prerogative to determine the timing, scope, and appropriateness of legislative initiatives. Decisions on legislative proposals take into account feasibility, political and economic context, and the potential for broad stakeholder support.

The geopolitical challenges that evolved in 2023 were unanticipated and unprecedented. The EU faced the profound implications of Russia's war of aggression against Ukraine with increasing food and fertiliser prices and disturbed agricultural markets, ongoing farmer protests underscoring stakeholder concerns. Evolving social and economic challenges resulted in the need to balance competing priorities such as energy security, climate resilience, and economic competitiveness.

The previous College prioritised advancement of the Strategic Dialogue and the current College continues to advance multiple workstreams under the Vision for Agriculture and Food that relate to the objectives envisaged under the Farm to Fork Strategy. The Vision seeks to ensure the long-term competitiveness of the EU farming and food sector. It aims at putting in place the right conditions to enable an attractive and predictable agri-food sector that is competitive and resilient in the face of rising global competition and shocks, values food and fosters fair working and living conditions and vibrant and well-connected rural and coastal areas.

Building on the recommendations of the Strategic Dialogue and in consultation with the European Board for Agriculture and Food, the Commission's integrated approach through the Vision ensures that FSFS-related objectives are actively pursued across a combination of policies and measures, tailored to the different types of agriculture and food value chains.

## V. CONCLUSION

The Commission remains fully committed to fostering competitive, resilient, and fair food systems. The objectives of the FSFS initiative are being pursued through a variety of ongoing workstreams under the Vision for Agriculture and Food, in close engagement with relevant stakeholders and policy makers, ensuring a pragmatic, inclusive, and consensus-driven approach that responds to the evolving European and global context.

*For the Commission*

*Olivér VÁRHELYI*

*Member of the Commission*