

Raportul special

Combaterea risipei de alimente: o oportunitate pentru UE de a îmbunătăți eficiența utilizării resurselor în lanțul alimentar

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4)
al doilea paragraf TFUE]



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele unor audituri de conformitate sau ale unor audituri ale performanței care au ca obiect domenii specifice ale bugetului sau aspecte specifice legate de gestiune. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest raport a fost adoptat de Camera de audit I – condusă de domnul Phil Wynn Owen, membru al Curții de Conturi Europene – cameră specializată pe domeniile aferente utilizării sustenabile a resurselor naturale. Auditul a fost condus de doamna Bettina Jakobsen, membră a Curții de Conturi Europene, beneficiind de sprijinul unei echipe formate din: Katja Mattfolk, șefă de cabinet; Kim Storum, atașat în cadrul cabinetului; Michael Bain, manager principal, Maria Eulàlia Reverté i Casas, coordonatoare. Echipa de audit a fost formată din: Els Brems, Klaus Stern, Diana Voinea și Paulo Oliveira.



De la stânga la dreapta: K. Storum, K. Mattfolk, D. Voinea, B. Jakobsen, M. Bain, M. E. Reverté i Casas, P. Oliveira.

CUPRINS

	Puncte
Termeni și acronime	
Sinteză	I-IV
Introducere	1-17
Subiectul auditului	2-14
Risipa de alimente și acțiunile UE	15-17
Auditul	18-25
Sfera și abordarea auditului	18-25
Observații	26-80
Declarațiile politice de la nivel înalt nu au fost transpuse în acțiuni suficiente	26-32
De-a lungul timpului, ambițiile Comisiei, expuse în documentele sale strategice, s-au redus	27-29
Acțiuni fragmentate și intermitente la nivel tehnic	30-32
Politicile existente ar putea fi mai bine aliniată, astfel încât să permită o combatere mai eficace a risipei de alimente	33-80
Alinierea politicilor în vederea unei mai bune prevenirii a risipei de alimente	34-69
Clarificări și alinieri ale politicilor și ale dispozițiilor vizând facilitarea donării de produse alimentare	70-80
Concluzii și recomandări	81-87
Anexa I – Rolul forțelor pieței în generarea risipei de alimente	
Anexa II – Prezentare de ansamblu a instrumentelor UE care pot avea un impact în combaterea risipei de alimente	
Anexa III – Principalele declarații politice cu privire la risipa de alimente, din 2009 și până în prezent	
Răspunsurile Comisiei	

TERMENI ȘI ACRONIME

Ajutor pentru depozitare privată:	ajutor acordat pentru depozitarea produselor. Acesta contribuie la stabilizarea pieței pentru un anumit produs în cazul în care există un surplus și prețurile scad.
CEE-ONU:	Comisia Economică pentru Europa a Națiunilor Unite.
COPA COGECA:	COPA - Comitetul organizațiilor profesionale agricole (organizația fermierilor reprezentativă la nivel european), COGECA - Confederația generală a cooperativelor agricole.
DAS:	Declarațiile anuale de asigurare ale Curții de Conturi Europene (DAS - <i>déclaration d'assurance</i>).
Dezvoltare rurală:	politica de dezvoltare rurală a UE completează sistemul de plăți directe și măsurile de piață și urmărește îmbunătățirea anumitor aspecte ale situației economice, sociale și de mediu din zonele rurale ale UE.
DG:	Direcțiile și serviciile Comisiei Europene cunoscute sub denumirea de direcții generale.
DG AGRI:	Direcția Generală Agricultură și Dezvoltare Rurală din cadrul Comisiei Europene.
DG CNECT:	Direcția Generală Rețele de Comunicare, Conținut și Tehnologie din cadrul Comisiei Europene.
DG EMPL:	Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune din cadrul Comisiei Europene.
DG ENER:	Direcția Generală Energie din cadrul Comisiei Europene.
DG ENTR:	Direcția Generală Întreprinderi și Industrie din cadrul Comisiei Europene. Noul nume: Direcția Generală Piață Internă, Industrie, Antreprenoriat și IMM-uri (DG GROW).
DG ENV:	Direcția Generală Mediu din cadrul Comisiei Europene.
DG GROW:	Direcția Generală Piață Internă, Industrie, Antreprenoriat și IMM-uri din cadrul Comisiei Europene.
DG MARE:	Direcția Generală Afaceri Maritime și Pescuit din cadrul Comisiei Europene.
DG MARKT:	Direcția Generală Piață Internă și Servicii. Noul nume: Direcția Generală Stabilitate Financiară, Servicii Financiare și Uniunea Piețelor de Capital (DG FISMA).
DG RTD:	Direcția Generală Cercetare și Inovare din cadrul Comisiei Europene.

DG SANCO:	Direcția Generală Sănătate și Consumatori din cadrul Comisiei Europene. Noul nume: Direcția Generală Sănătate și Siguranță Alimentară (DG SANTE).
DG SANTE:	Direcția Generală Sănătate și Siguranță Alimentară din cadrul Comisiei Europene.
DG TAXUD:	Direcția Generală Impozitare și Uniune Vamală din cadrul Comisiei Europene.
EUROSTAT:	Oficiul pentru Statistică al Uniunii Europene.
FAO:	Organizația Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură (<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>).
FAOSTAT:	Departamentul de statistică al Organizației Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură.
FEAD:	Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane.
FEADR:	Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală.
FEGA:	Fondul european de garantare agricolă.
FEP:	Fondul european pentru pescuit.
FEPAM:	Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime.
G20:	(sau Grupul celor 20) este un forum internațional în cadrul căruia se reunesc guvernele și guvernatorii băncilor centrale din 20 de țări cu economii naționale importante.
Intervenție publică:	atunci când prețul de pe piață al anumitor produse agricole scade sub un nivel prestabilit, Comisia Europeană poate decide să stabilizeze piața, cumpărând surplusul de producție, care poate fi depozitat în statele membre până când prețurile de pe piață cresc din nou.
MDP:	Programul de distribuire de alimente către persoanele cele mai defavorizate.
Nerecoltare:	nu se recoltează nicio producție comercială de pe suprafața cultivată în cursul ciclului normal de producție. Nu include distrugerea produselor ca urmare a unui fenomen meteorologic sau a unei boli.
PAC:	Politica agricolă comună.
PEI:	Parteneriatul european pentru inovare.
Recoltarea înainte de coacere:	recoltarea în totalitate a unor produse care nu pot fi comercializate (dar care nu sunt deteriorate) de pe o anumită suprafață cultivată, înainte de data normală a recoltării.

- Restituiri la export:** pot fi plătite de către UE unor societăți comerciale care vând anumite produse agricole în țări terțe. Aceste restituiri acoperă în mod normal diferența dintre prețul intern de pe piața UE și prețul de pe piața mondială.
- Retragere de pe piață:** retragerea produselor de pe piață (altfel spus, aceste produse nu sunt scoase la vânzare).
- TVA:** Taxa pe valoarea adăugată.
- WRAP:** *Waste & Resources Action Programme* (Program de acțiune în domeniul risipei și al resurselor) este o organizație caritabilă și, în același timp, o companie din Regatul Unit care colaborează cu administrația publică, cu întreprinderile și cu comunitățile pentru a oferi soluții practice de îmbunătățire a eficienței resurselor și pentru a accelera trecerea la o economie durabilă și eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor.
-

SINTEZĂ

I. Risipa de alimente este o problemă mondială care a căpătat o importanță din ce în ce mai mare pe agenda publică și politică din ultimii ani. Importanța acestui subiect va continua să crească, în special având în vedere nevoia de a hrăni o populație mondială aflată în creștere. Alimentele sunt un bun prețios, iar producția lor poate necesita resurse importante. Estimările actuale indică faptul că, la nivel mondial, în jur de o treime din alimentele produse pentru consumul uman sunt irosite sau pierdute, ceea ce generează importante costuri economice și de mediu.

II. În acest context, Curtea a examinat rolul pe care UE îl poate juca în combaterea risipei de alimente. Astfel, au fost analizate acțiunile întreprinse până în prezent, precum și modul în care diferitele instrumente de politică ale UE contribuie la reducerea acestui fenomen. Curtea s-a concentrat pe acțiunile de prevenire și pe donații, care sunt soluțiile de preferat în lupta împotriva risipei de alimente.

III. Întrebarea la care s-a căutat să se răspundă în cadrul auditului este următoarea: „Contribuie UE la obținerea unui lanț alimentar eficient din punctul de vedere al utilizării resurselor, printr-o combatere eficace a risipei de alimente?” Concluzia Curții a fost că, în prezent, UE nu contribuie la un astfel de lanț alimentar eficient, dar raportul evidențiază o serie de căi prin care actualele politici ar putea fi utilizate într-un mod mai eficace pentru tratarea problemei. Multe dintre îmbunătățirile care pot fi aduse nu necesită noi inițiative și nici fonduri publice suplimentare, ci, mai degrabă, presupun o mai bună aliniere a politicilor existente, o coordonare ameliorată și identificarea clară a reducerii risipei de alimente drept obiectiv de politică. Mai precis, în urma auditului, s-au constatat următoarele:

i. În pofida importanței crescânde a fenomenului risipei de alimente pe agenda politică, ambițiile Comisiei legate de această problemă s-au redus de-a lungul timpului. Măsurile luate până în prezent au fost fragmentate și intermitente, iar coordonarea la nivelul Comisiei lipsește. Lipsa atât a unei definiții comune a risipei de alimente, cât și a unui nivel de referință convenit, în funcție de care să se vizeze reduceri în acest domeniu, a împiedicat realizarea de progrese suplimentare.

ii. Risipa de alimente este o problemă care apare de-a lungul întregului lanț alimentar și, prin urmare, măsurile ar trebui să vizeze toate componentele acestuia, cu beneficii potențiale pentru toate părțile implicate. Ar trebui să se pună accentul pe prevenirea fenomenului, întrucât avantajele care decurg din evitarea risipei sunt superioare avantajelor care decurg din soluțiile ulterioare aplicate. Deși există o serie de politici ale UE care pot contribui la combaterea risipei de alimente, acest potențial nu este exploatat, iar posibilitățile oferite nu au fost încă valorificate. S-a observat, în special, lipsa de evaluări ale impactului diferitor politici ale UE asupra luptei împotriva risipei de alimente. Domenii de politică majore, cum ar fi agricultura, pescuitul și siguranța alimentară, au toate un rol de jucat și ar putea fi utilizate pentru o combatere mai eficace a risipei de alimente. Trebuie recunoscut faptul că, de-a lungul timpului, schimbările de politică, inclusiv reformele PAC și ale politicii în domeniul pescuitului, au avut un impact pozitiv. De exemplu, abandonarea politicii agricole bazate pe intervenții a contribuit la reducerea supraproducției. Raportul evidențiază o serie de bune practici, dar impactul lor pozitiv a fost mai degrabă întâmplător și nu rezultatul unor acțiuni de politică specifice.

iii. În ceea ce privește donarea de alimente, o serie de bariere care există în prezent, precum interpretările diferite ale dispozițiilor legale, ar putea fi eliminate, cu scopul de a facilita donarea de alimente care, altfel, ar fi irosite.

IV. Raportul conține trei recomandări:

i. Strategia UE de combatere a risipei de alimente ar trebui să fie consolidată și mai bine coordonată. Comisia ar trebui să se sprijine pe măsurile inițiale pe care le-a luat și să elaboreze un plan de acțiune pentru anii următori.

ii. În ceea ce privește coordonarea diverselor politici care pot contribui la combaterea risipei de alimente, Comisia ar trebui să aibă în vedere acest fenomen în cadrul viitoarelor sale evaluări ale impactului și ar trebui să asigure o mai bună aliniere a diferitor politici ale UE care au potențialul de a combate risipa de alimente.

iii. Pentru a facilita donarea de alimente care, altfel, ar fi irosite, Comisia ar putea clarifica într-un mod util modul în care să fie interpretate dispozițiile legale ce pot descuraja donațiile de acest tip. Comisia ar trebui să încurajeze valorificarea în continuare

a posibilităților existente în materie de donare și ar trebui să analizeze diferite modalități de a facilita donațiile și în alte domenii de politică.

INTRODUCERE

1. Risipa de alimente este o problemă recunoscută, care a căpătat o importanță politică și socială din ce în ce mai mare în ultimii ani. Numeroase declarații politice exprimate la nivel înalt din ultimul deceniu subliniază necesitatea de a combate acest fenomen. Risipa de alimente este generată de-a lungul întregului lanț alimentar, și anume în etapele de producție, procesare, comercializare și consum. Risipa de alimente poate fi definită în multe moduri diferite și nu există o metodologie unică pentru măsurarea acestui fenomen. Cu toate acestea, este general recunoscut faptul că, la nivel mondial, în jur de o treime din alimentele produse pentru consumul uman sunt irosite sau pierdute¹. Organizația Națiunilor Unite estimează că, la nivel mondial, costurile economice și de mediu anuale asociate acestui fenomen se ridică la aproximativ 1,7 mii de miliarde de dolari americani.

Subiectul auditului

Cum putem defini risipa de alimente?

2. În prezent nu există nicio definiție convenită a risipei de alimente la nivelul UE. Statele membre utilizează diferite definiții, iar Organizația pentru Alimentație și Agricultură a ONU (FAO) aplică propria definiție².
3. În iulie 2014, proiectul european de cercetare FUSIONS a propus un alt cadru pentru definirea deșeurilor alimentare³ și, în martie 2016, a prezentat o metodologie pentru

¹ Estimare în funcție de greutate. FAO, 2011, *Global food losses and food waste – extent, causes and prevention*. Roma: Organizația pentru Alimentație și Agricultură a ONU.

² Pierderile alimentare sunt definite ca „scăderi ale cantității sau ale calității alimentelor”. O parte a pierderilor alimentare este reprezentată de risipa de alimente, care desemnează aruncarea sau utilizarea alternativă (în scopuri nealimentare) a unor alimente sigure și hrănitoare destinate consumului uman, de-a lungul întregului lanț alimentar, de la producția primară la nivelul consumatorului final (<http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/food-waste/definition/en/>).

³ Deșeurile alimentare se referă la orice aliment și la părțile necomestibile ale alimentelor care sunt îndepărtate din lanțul alimentar pentru a fi valorificate sau aruncate (inclusiv compostare, culturi peste care se ară/care nu sunt recoltate, degradare anaerobă, producerea de bioenergie, cogenerare, incinerare, aruncare în sistemul de canalizare, la depozitele de deșeuri sau înapoi în mare) (<http://www.eu-fusions.org/index.php/about-food-waste/280-food-waste-definition>).

măsurarea și monitorizarea cantităților de alimente risipite⁴. Mai recent, un parteneriat⁵ format din mai multe părți interesate a publicat, în iunie 2016, un standard global privind contabilizarea și raportarea pierderilor și a risipei de alimente.

4. În sensul prezentului raport, „risipa de alimente” se referă la orice produs sau parte a unui produs cultivat, capturat sau procesat pentru consumul uman, care ar fi putut fi consumat dacă ar fi fost manipulat sau depozitat în condiții diferite. Deși, într-adevăr, este posibil ca această definiție să nu fie direct compatibilă cu actualul cadru de reglementare al UE, trebuie precizat că și alte definiții, cum ar fi cele utilizate de FUSIONS, de FAO și de statele membre, prezintă și ele diferențe față de acest cadru.

Ierarhia deșeurilor aplicată în cazul risipei de alimente

5. Ierarhia deșeurilor stabilește o ordine de prioritate a acțiunilor de tratare a deșeurilor, de la opțiunea cea mai preferabilă până la opțiunea cel mai puțin preferabilă, pe baza criteriilor legate de durabilitatea mediului. Directiva-cadru a UE privind deșeurile⁶ stabilește ierarhia deșeurilor aplicabilă în UE⁷. Această ierarhie poate fi aplicată în legătură cu risipa de alimente, dar ar trebui să fie ușor modificată pentru a se ține seama de particularitățile produselor alimentare. Mai multe state membre au adaptat ierarhia deșeurilor pentru alimente, optând pentru ordinea preferințelor indicată în ***figura 1***.

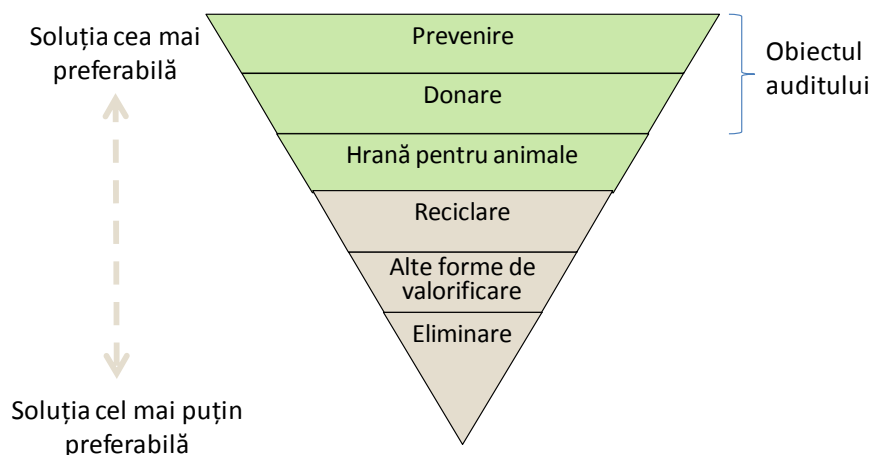
⁴ <http://www.eu-fusions.org/index.php/download?download=254:fusions-quantification-manual>

⁵ Incluzând FAO, Programul Națiunilor Unite pentru Mediu, Consiliul mondial de afaceri pentru dezvoltare durabilă (WBCSD), Forumul pentru bunuri de consum, proiectul FUSIONS al UE și *Waste & Resources Action Programme* ca parteneri principali (<http://flwprotocol.org/>).

⁶ Articolul 4 din Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive (JO L 312, 22.11.2008, p. 3).

⁷ (a) prevenirea; (b) pregătirea pentru reutilizare; (c) reciclarea; (d) alte operațiuni de valorificare, de exemplu valorificarea energetică; și (e) eliminarea.

Figura 1 – Ierarhia deșeurilor aplicată în legătură cu risipa de alimente¹



¹ Nu există în prezent acte legislative sau orientări specifice ale UE cu privire la modalitatea de aplicare a ierarhiei UE a deșeurilor în cazul produselor alimentare. Imaginea din figura 1 se bazează pe următoarele ierarhii existente ale deșeurilor: Scara Moerman elaborată de Universitatea Wageningen, Piramida deșeurilor alimentare pentru Londra, ierarhia deșeurilor alimentare elaborată de OVAM (Agenția Publică pentru Deșeuri din Flandra), ierarhia deșeurilor alimentare elaborată de FEVIA (*Fédération de l'Industrie Alimentaire/Federatie Voedingsindustrie*) și ierarhia deșeurilor alimentare elaborată de Agenția de Protecție a Mediului din SUA.

6. În conformitate cu definiția risipei de alimente utilizată în prezentul raport, acest fenomen include cele trei niveluri inferioare ale ierarhiei de mai sus (reciclarea, alte forme de valorificare și eliminarea). Primele trei niveluri (prevenire, donare și hrana pentru animale) reprezintă măsuri care pot fi luate înainte ca alimentele să fie irosite și, astfel, înainte ca ele să devină deșeuri și sunt soluțiile cele mai preferabile (atât din punct de vedere economic, cât și din punctul de vedere al mediului). Acest audit s-a concentrat pe prevenire și pe donare, primele două niveluri din ierarhie.

Date privind risipa de alimente

7. Potrivit Comisiei Europene, în UE sunt irosite anual aproximativ 88 de milioane de tone de alimente⁸. Se estimează că, dacă nu se iau acțiuni sau măsuri suplimentare de prevenire,

⁸ Cifra bazată pe date din 2012 (http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/index_en.htm). Referința pentru cifra de 88 de milioane de tone de alimente irosite citată de Comisie corespunde celei mai recente estimări privind deșeurile alimentare generate în UE-28, estimare publicată de proiectul FUSIONS care beneficiază de finanțare prin Al șaptelea program-cadru (*Estimates of European food waste levels*, FUSIONS, 2016 <http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20I>

cantitatea totală de alimente irosite din UE se va ridica la aproximativ 126 de milioane de tone până în 2020⁹. Datele privind risipa de alimente variază în mod semnificativ în funcție de sursă. În mod evident, una dintre cauze o constituie interpretarea diferită a ceea ce înseamnă risipă de alimente (și anume lipsa unei definiții comune), precum și diferitele metodologii utilizate pentru măsurarea fenomenului. Mai multe studii prezintă date divergente pentru fiecare dintre sectoarele din cadrul lanțului alimentar. **Tabelul 1** prezintă rezultatele câtorva studii selectate și arată că risipa de alimente se produce de-a lungul întregului lanț alimentar; ar trebui totuși ca datele să fie comparate cu prudență, întrucât metodologia și definițiile utilizate pentru risipa de alimente nu sunt omogene.

Tabelul 1 – Ponderea risipei de alimente în diferitele etape ale lanțului alimentar (în %), în conformitate cu diferite studii¹

	FAO (Europa)	Foodspill (Finlanda)	FH Münster (Germania)	Bio Intelligence Service (UE)	Fusions ² (UE)
Sectorul de producție	23	19-23	22	34,2	11
Sectorul procesării	17	17-20	36	19,5	19
Sectorul comercial	9	30-32	3	5,1	17
Consumatori	52	28-31	40	41,2	53

¹ Analiza WRI bazată pe studiul FAO din 2011 intitulat *Global food losses and waste – extent, causes and prevention*. Roma: Organizația pentru Alimentație și Agricultură a ONU. Iunie 2013; <http://www.mtt.fi/foodspill>, 2011; <https://www.fh-muenster.de/isun/lebensmittelabfall-projekte.php>, 2012; calcule ITAS bazate pe metodologia SIK (Gustavsson et al., 2013); FUSIONS, *Estimates of European food waste levels*, 2016.

² Studiul recunoaște faptul că „această estimare este caracterizată de un grad relativ ridicat de incertitudine” (pagina 27). În special în cazul datelor referitoare la sectorul de producție, estimările se bazează pe date provenind din numai șase țări, iar „incertitudinea de $\pm 17\%$ este probabil subestimată” (pagina 21).

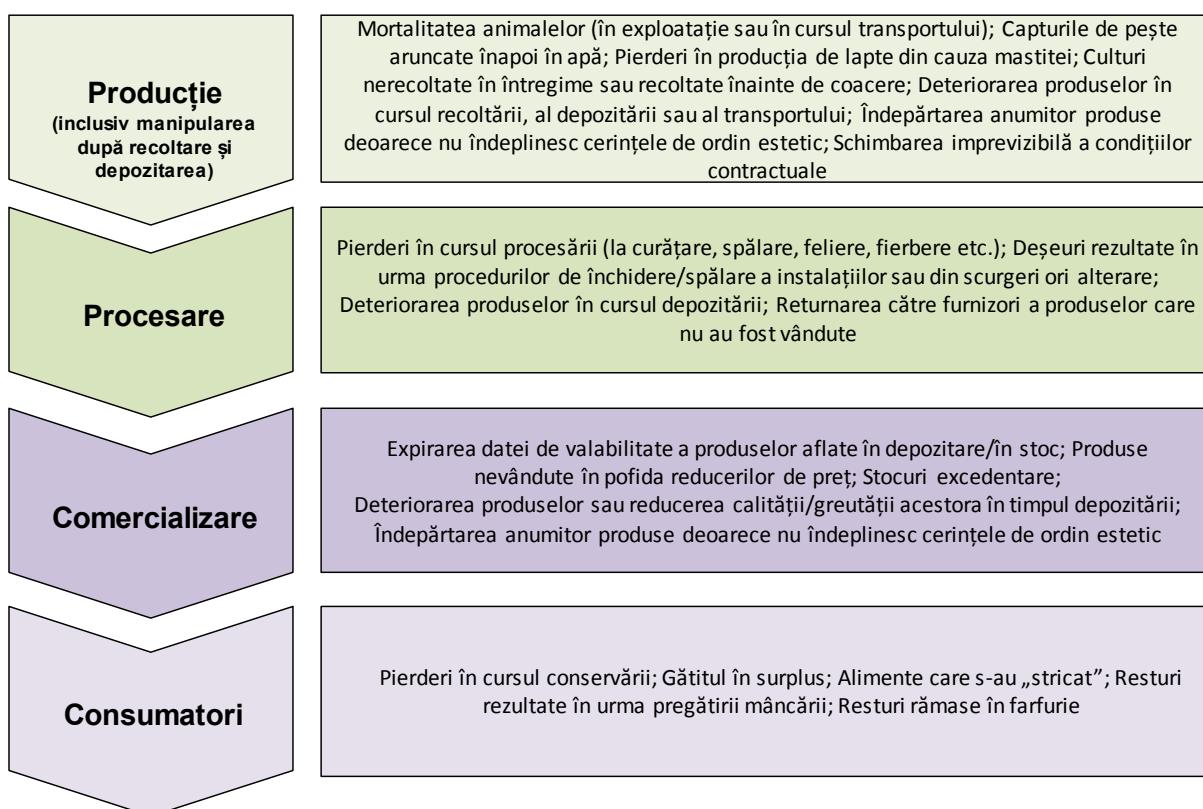
[evels.pdf](#)). Această cifră nu este defalcată în funcție de ceea ce este produs în UE și ceea ce este importat.

⁹ Comisia Europeană, Direcția Generală Mediu, *Preparatory study on food waste across EU 27* (Studiu pregătitor privind risipa de alimente în țările UE-27), 2010.

Risipa de alimente are loc în fiecare etapă a lanțului alimentar

8. Situațiile care generează risipă de alimente pot fi foarte diferite, dar ele se produc în fiecare etapă a lanțului alimentar. Mai multe studii au analizat diferitele moduri în care alimentele fac obiectul risipei¹⁰. O serie de astfel de situații sunt prezentate în **figura 2**.

Figura 2 – Situații care generează risipă și pierderi de alimente de-a lungul lanțului alimentar



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

¹⁰ Franke, U., Einarson, E., Andrésen, N., Svanes, E., Hartikainen, H., L. Mogensen, *Kartläggning av matsvinnet i primärproduktionen*, Consiliul Nordic, Copenhaga, 2013. (www.norden.org/sv/publikationer/publikationer/2013-581); Hanssen, O. J., Ekegren P., Gram-Hanssen, I., et al., *Food Redistribution in the Nordic Region*, Consiliul Nordic al Miniștrilor, Copenhaga, 2014. (<http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A784307&dswid=9068>); Raportul Camerei Lorzilor intitulat *Counting the Cost of Food Waste: EU Food Waste Prevention*, Comisia pentru Uniunea Europeană, al 10-lea raport din sesiunea 2013-2014, p. 12.

Costul risipei de alimente

9. Costurile asociate risipei de alimente sunt de cel puțin două feluri: costuri economice și costuri de mediu. Costurile economice includ nu numai costurile legate de valoarea produselor în sine, ci și costurile legate de producția, transportul și depozitarea produselor irosite, precum și costul tratării acestora. Din punctul de vedere al mediului, risipa de alimente reprezintă o risipă de resurse (cum ar fi pământul, apa, energia și alți factori de producție) de-a lungul ciclului de viață al produselor și creșterea în consecință a emisiilor de gaze cu efect de seră.

10. Din cauza dificultăților în obținerea de date complete, fiabile și armonizate privind cantitățile actuale de alimente irosite, orice estimare a costurilor aferente este inevitabil afectată de o anumită lipsă de fiabilitate. Cu toate acestea, unele studii au încercat să determine costul risipei de alimente și aceste cifre pot fi utilizate ca indicatori ai amplitudinii potențiale a fenomenului.

11. FAO a realizat o evaluare a costului risipei de alimente la nivel mondial și a constatat că, în plus față de costul economic estimat la o mie de miliarde de dolari americani pe an (valoarea produselor irosite plus subvențiile plătite pentru producția lor), costurile de mediu (cum ar fi emisiile de gaze cu efect de seră, deficitul de apă și eroziunea) ajung la aproximativ 700 de miliarde de dolari americani¹¹.

Risipa de alimente și forțele pieței

12. Motivele care explică generarea risipei de alimente diferă în funcție de rolul fiecărui actor din cadrul lanțului alimentar. În general, deciziile operatorilor economici (producători, procesatori și comercianți) sunt luate cu scopul de a maximiza profiturile, chiar dacă unele decizii pot genera un anumit volum de risipă. Este evident că diferiții operatori nu își propun să producă risipă alimentară, dar acest fenomen este adesea o consecință a deciziilor lor.

¹¹ *Food wastage Foodprint. Impacts on natural resources*, FAO Roma, 2013 (<http://www.fao.org/nr/sustainability/food-loss-%c2%adand-waste/en/>).

13. Consumatorii iau decizii care ar putea duce la risipa de alimente din motive complet diferite. În primul rând, consumatorii caută să obțină o anumită satisfacție, de exemplu în ceea ce privește nevoile lor nutriționale sau din alte puncte de vedere (calitate, abundență, varietate, preț etc.).

14. Cauzele risipei de alimente sunt intrinsec legate de cine plătește pentru costurile asociate produselor irosite. Costul economic este plătit de cel puțin trei grupuri diferite de actori: consumatorii, anumiți operatori din lanțul alimentar și organizațiile caritabile.

- Operatorii din cadrul lanțului alimentar internalizează costul risipei de alimente și îl includ în prețul final de consum al produsului. De exemplu, un comerciant va stabili, foarte probabil, prețul produsului la un nivel suficient de ridicat pentru a acoperi atât costurile produselor vândute, cât și pe cel al produselor pe care se așteaptă să nu le vândă.
- O parte din costul risipei de alimente poate fi transferat de la un operator din sectorul alimentar la altul. De exemplu, atunci când există dezechilibre semnificative în ceea ce privește puterea de negociere între operatorii economici, există riscul ca operatorul mai slab să fie obligat să suporte costul risipei de alimente.
- De asemenea, o parte din costul risipei de alimente poate fi externalizat către organizațiile caritabile, sub forma donațiilor alimentare. Adesea, aceste organizații sunt cele care suportă costurile de triere, depozitare, manipulare și tratare, costuri care, în caz contrar, ar fi trebuit plătite de către operatorii care donează produsele respective.

Costurile de mediu ale risipei de alimente sunt plătite de către societate în ansamblul său, în principal prin penuria din ce în ce mai mare de resurse naturale (care, pe termen lung, poate însemna o creștere a prețurilor resurselor respective). **Anexa I** prezintă, cu ajutorul a două exemple concrete, modul în care forțele pieței influențează apariția risipei de alimente. Deși raportul nu se concentrează pe aceste forțe, Curtea recunoaște importanța lor în

combaterea risipei de alimente. Comisia și Parlamentul European¹² au recunoscut de asemenea rolul forțelor pieței în cadrul lanțului alimentar.

Risipa de alimente și acțiunile UE

15. Risipa de alimente este o problemă mondială. Chiar dacă acțiunile UE în ceea ce privește risipa de alimente vor avea, prin definiție, efecte limitate la nivel mondial, Uniunea, în calitate sa de actor important pe scena internațională, poate avea un impact asupra cantității de alimente irosite, intervenind prin diferitele politici pentru care este responsabilă (cum ar fi politica agricolă comună, politica comună în domeniul pescuitului, politica privind siguranța alimentară sau cea privind deșeurile). În acest context, Comisia are o anumită responsabilitate, în calitate de inițiator al unor dispoziții legislative ale UE care pot avea un impact asupra generării risipei de alimente.

16. La nivelul Comisiei Europene, Direcția Generală Sănătate și Siguranță Alimentară este direcția care se ocupă de problematica risipei de alimente. În acest context, direcția generală întreprinde o serie de acțiuni (cum ar fi stabilirea de grupuri de lucru și de grupuri de experți) și gestionează inițiative de comunicare. Alte câteva direcții generale din cadrul Comisiei joacă de asemenea un rol în prevenirea risipei de alimente, deoarece există o serie de politici și de dispoziții ale UE care pot avea o influență asupra acestui fenomen (precum politica agricolă, politica în domeniul pescuitului, politica privind siguranța alimentară sau cea privind deșeurile) (a se vedea ***anexa II***).

17. Responsabilitatea care revine statelor membre în acest domeniu este la fel de importantă. Statele membre pot favoriza sau împiedica prevenirea risipei de alimente și donarea de alimente, în funcție de modul în care pun în aplicare dispozițiile UE.

¹² Notă de informare elaborată de Parlamentul European, Comisia pentru piața internă și protecția consumatorilor. *Unfair Trading Practices in the Business-to-Business Food Supply Chain* (Practicile comerciale neloiale în lanțul alimentar B2B) ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI\(2015\)563430_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI(2015)563430_EN.pdf)).

Responsabilitatea lor este probabil chiar mai importantă, întrucât statele membre pot lansa inițiative proprii (în afara cadrului UE) pentru combaterea risipei de alimente¹³.

AUDITUL

Sfera și abordarea auditului

18. Există numeroase studii consacrate problematicii risipei de alimente, dar niciunul dintre ele nu a pus accentul pe responsabilitatea UE¹⁴ în această privință. Auditul desfășurat de Curte a urmărit, așadar, să propună o analiză exhaustivă a acestui fenomen, văzut din perspectiva generală a UE.

19. Curtea recunoaște faptul că politicile și dispozițiile care au fost examinate în contextul acestui audit au alte obiective decât cel de prevenire a risipei de alimente. Deși nu abordează în mod specific problema risipei de alimente, diferitele instrumente ale UE au totuși un efect asupra comportamentului diferitor actori din lanțul alimentar. Acest comportament poate conduce la o creștere sau la o scădere a cantității de alimente irosite. UE are capacitatea de a influența acest fenomen prin diferitele fonduri aflate la dispoziția sa și prin diferitele dispoziții care afectează funcționarea actorilor din lanțul alimentar. Auditul s-a concentrat exclusiv pe prevenire și pe donare, întrucât, în conformitate cu ierarhia din ***figura 1***, aceste acțiuni sunt soluțiile cele mai preferabile de combatere a risipei de alimente.

20. ***Anexa II*** conține o listă a instrumentelor UE (fonduri și dispozițiile legale care nu au legătură cu fondurile) identificate de Curte ca având un efect în ceea ce privește prevenirea risipei de alimente sau/și în ceea ce privește facilitarea donării. În sensul prezentului raport, Curtea a clasificat sectoarele lanțului alimentar în patru grupuri (producători, procesatori, comercianți și consumatori).

¹³ Inițiativele proprii ale statelor membre nu au fost incluse în sfera acestui audit. Sunt prezentate cu titlu ilustrativ în prezentul raport doar exemplele de practici specifice în materie.

¹⁴ Prin „UE” ne referim aici la instituțiile Uniunii Europene (însărcinate cu elaborarea diferitor politici și de stabilirea diferitor dispoziții legale) împreună cu statele membre (însărcinate cu punerea în aplicare a acestor politici și dispoziții).

21. Principalul obiectiv al auditului a fost acela de a evalua dacă dispozițiile legale ale UE și modul în care acestea sunt puse în aplicare de către statele membre contribuie la un comportament pozitiv al diferitor actori din lanțul alimentar în ceea ce privește risipa de alimente. Întrebarea generală la care s-a căutat să se răspundă în cadrul auditului este următoarea:

„Contribuie UE la obținerea unui lanț alimentar eficient din punctul de vedere al utilizării resurselor, printr-o combatere eficace a risipei de alimente?”

22. Auditul a luat în considerare numai efectele politicilor și ale dispozițiilor legale în ceea ce privește risipa de alimente în UE și nu a acoperit impactul în țări din afara UE.

23. În primul rând, prezentul raport evaluează măsura în care Comisia, ca braț executiv al UE, a transpus în acțiuni declarațiile politice de la nivel înalt privind risipa de alimente. În al doilea rând, raportul descrie oportunitățile ratate de către politicile existente în lupta împotriva risipei de alimente.

24. Auditul a acoperit următoarele perioade:

- în ceea ce privește fondurile aferente politicii agricole comune (PAC): atât perioada 2007-2013, cât și perioada 2014-2020;
 - în ceea ce privește Fondul european pentru pescuit (FEP) și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM): perioada 2007-2013 și, respectiv, perioada 2014-2020;
 - în ceea ce privește Fondul de ajutor european pentru cele mai defavorizate persoane (FEAD): perioada 2014-2020;
 - în ceea ce privește dispozițiile legale care nu sunt legate de fonduri: auditul a avut în vedere dispozițiile legale în vigoare la momentul auditului, precum și propuneri publicate de noi dispoziții.
-

25. Auditul s-a desfășurat între iulie 2015 și mai 2016¹⁵. Probele de audit au fost colectate prin:

- analize documentare și discuții purtate cu serviciile Comisiei. Auditul a vizat șase direcții generale: DG Sănătate și Siguranță Alimentară (DG SANTE), DG Piață Internă, Industrie, Antreprenoriat și IMM-uri (DG GROW), DG Agricultură și Dezvoltare Rurală (DG AGRI), DG Mediu (DG ENV), DG Afaceri Maritime și Pescuit (DG MARE), DG Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune (DG EMPL);
- vizite de audit efectuate în cinci state membre: Italia (Lazio), Țările de Jos, Portugalia, România și Finlanda. În fiecare din aceste state membre, au fost vizitate, de regulă, Ministerul Agriculturii (pentru PAC și pentru FEPAM), Ministerul Mediului (pentru strategia și aspectele legate de Directiva privind deșeurile), Ministerul Afacerilor Sociale (pentru FEAD), Ministerul Sănătății (pentru pachetul privind igiena alimentelor) și Ministerul de Finanțe (pentru stimulentele financiare). De asemenea, au fost organizate vizite la fața locului la beneficiari relevanți ai fondurilor UE;
- reuniuni de consultare cu părți interesate relevante, inclusiv COPA și COGECA, asociația Independent Retail Europe, reprezentanți din partea WRAP (o organizație caritabilă din Regatul Unit), a SOMARO (o organizație fără scop lucrativ din România) și a proiectului de cercetare FUSIONS al UE, un deputat din Adunarea Națională a Franței, reprezentanți ai unui grup de lucru al Camerei Lorzilor din Regatul Unit și un reprezentant al Regatului Unit la reuniunile comitetului privind standardele CEE-ONU.

OBSERVATII

Declarațiile politice de la nivel înalt nu au fost transpuse în acțiuni suficiente

26. În ultimii ani, lupta împotriva risipei de alimente a dobândit o importanță din ce în ce mai mare și a început să apară pe agendele publice la toate nivelurile politice (a se vedea ***anexa III***). Parlamentul European a solicitat în mod repetat Comisiei (în 2011, 2012, 2015 și

¹⁵ Raportul include totuși declarațiile politice relevante privind risipa de alimente prezentate până la 1 iulie 2016.

2016) să ia măsuri în vederea reducerii risipei de alimente. Statele membre au început să stabilească obiective de reducere în acest sens, iar Consiliul Uniunii Europene, G20 și Organizația Națiunilor Unite au subliniat necesitatea combaterii fenomenului de-a lungul întregului lanț alimentar. De exemplu:

- Parlamentul European „solicită Comisiei să ia măsuri concrete menite să reducă la jumătate, până în 2025, cantitatea de alimente risipite și totodată să prevină producerea de deșeuri biologice” (2011);
- G20 consideră că „reducerea pierderilor alimentare și a risipei de alimente este un bun obiectiv pentru o acțiune colectivă a G20” (2015);
- Organizația Națiunilor Unite a indicat în agenda sa pentru dezvoltare durabilă că, până în 2030, își propune „să reducă la jumătate, la scară mondială, risipa de alimente pe cap de locuitor, la nivelul comerțului cu amănuntul și al consumatorului, și să reducă pierderile de alimente pe parcursul lanțurilor de producție și aprovizionare, inclusiv pierderile după recoltare” (2015);
- Consiliul Uniunii Europene „sprijină eforturile tuturor actorilor de reducere a deșeurilor alimentare, ceea ce va contribui la realizarea obiectivului de dezvoltare durabilă 12.3, care vizează reducerea la jumătate a deșeurilor alimentare la nivel mondial pe cap de locuitor la nivelul comerțului cu amănuntul și la nivelul consumatorilor, precum și reducerea pierderilor de alimente de-a lungul lanțurilor de producție și de aprovizionare, inclusiv a pierderilor după recoltare până în 2030” (2016)¹⁶.

În pofida acestor declarații politice repetate, răspunsul Comisiei s-a dovedit a fi din ce în ce mai puțin ambițios de-a lungul timpului, iar acțiunile întreprinse până în prezent au fost fragmentate și intermitente.

¹⁶ Concluziile Consiliului privind planul de acțiune al UE pentru economia circulară din 20 iunie 2016 (10444/16 – rezultatul celei de a 3476-a reuniuni a Consiliului). Aceste concluzii au fost dezvoltate mai în detaliu în concluziile Consiliului privind pierderile și risipa de alimente din 28 iunie 2016 (10730/16 – rezultatul celei de a 3479-a reuniuni a Consiliului).

De-a lungul timpului, ambițiile Comisiei, expuse în documentele sale strategice, s-au redus

27. În calitatea sa de braț executiv al UE, Comisia ar trebui să concretizeze declarațiile politice formulate la nivel înalt de-a lungul timpului. Începând din 2011, Comisia a publicat o serie de documente, angajându-se în vederea combaterii risipei de alimente:

- în septembrie 2011, în Foaia sa de parcurs către o Europă eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor¹⁷, Comisia Europeană a identificat sectorul alimentar ca fiind unul dintre sectoarele-cheie în care eficiența utilizării resurselor ar trebui să fie îmbunătățită. Foaia de parcurs din 2011 anunța, de asemenea, publicarea, în 2013, a unei „comunicări privind alimentele sustenabile”, în care Comisia urma, printre altele, să aprofundeze analiza diferitor mijloace vizând limitarea risipei de alimente de-a lungul lanțului alimentar. În iunie 2016, comunicarea respectivă nu fusese încă publicată;
- în urma unei consultări publice organizate de Comisie în vara anului 2013 privind „sustenabilitatea sistemului alimentar”, care a inclus o secțiune privind prevenirea și reducerea risipei de alimente, Comisia a publicat în iulie 2014 o propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului¹⁸ care urma să modifice, printre altele, Directiva privind deșeurile. Această propunere a fost însă retrasă de Comisie în decembrie 2014, cu intenția de a o înlocui cu o versiune „mai ambițioasă”¹⁹;
- în decembrie 2015, Comisia a adoptat un pachet privind economia circulară, care includea propuneri de revizuire a legislației privind deșeurile. Chestiunea combaterii risipei de alimente este integrată în aceste propuneri.

¹⁷ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm

¹⁸ COM(2014) 397 final din 2 iulie 2014: „Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2008/98/CE privind deșeurile, a Directivei 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje, a Directivei 1999/31/CE privind depozitele de deșuri, a Directivei 2000/53/CE privind vehiculele scoase din uz, a Directivei 2006/66/CE privind bateriile și acumulatorii și deșeurile de baterii și acumulatori și a Directivei 2012/19/UE privind deșeurile de echipamente electrice și electronice”.

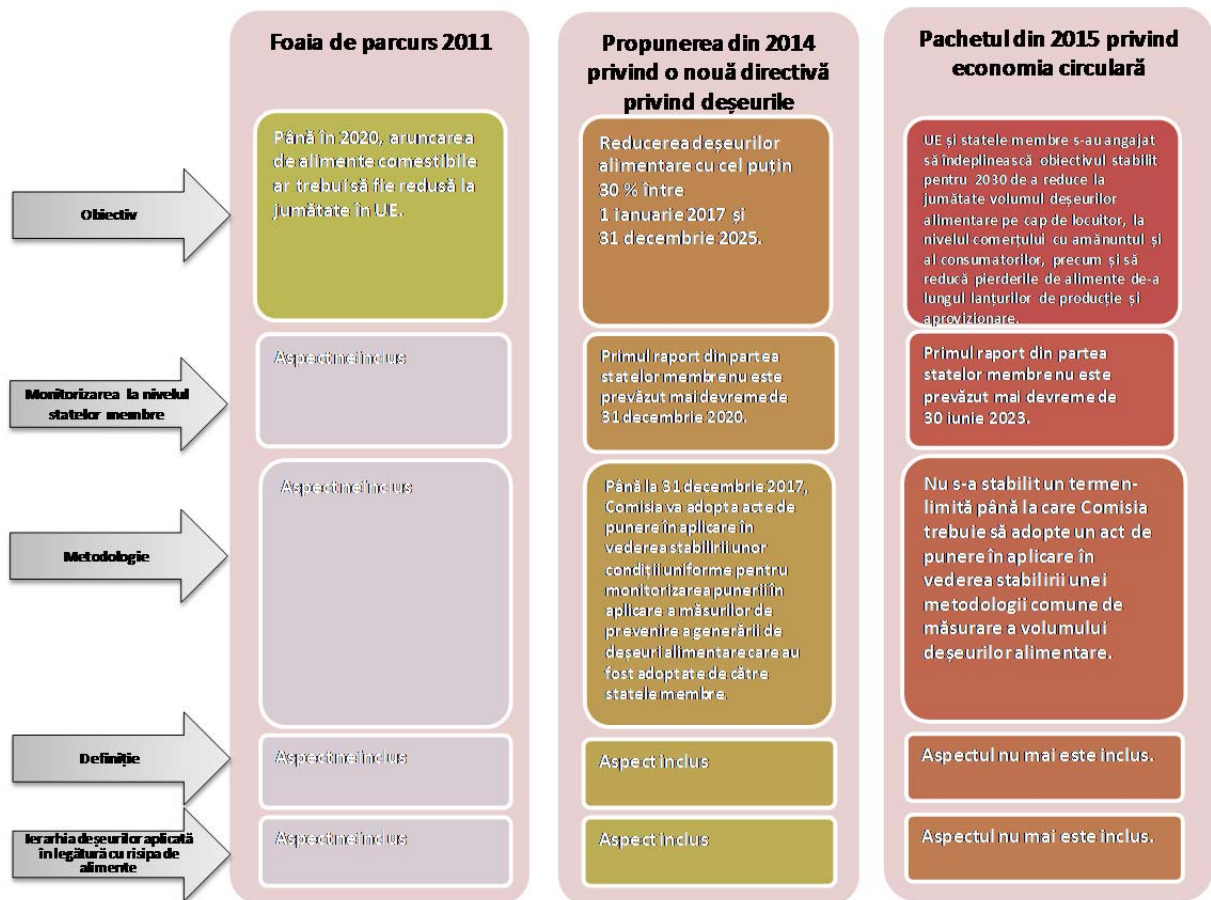
¹⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-2723_en.htm

28. Cu toate acestea, în urma analizei documentelor menționate mai sus, s-a observat că ambiția afișată de Comisie în materie de combatere a risipei de alimente a scăzut de-a lungul timpului. După cum se arată în **figura 3**, obiectivele de reducere a risipei de alimente au fost stabilite la niveluri mai mici, obligația ca statele membre să prezinte informații cu privire la risipa de alimente a fost amânată, termenul-limită până la care Comisia trebuia să adopte un act de punere în aplicare pentru a stabili o metodologie comună de măsurare a fenomenului a fost amânată în mod repetat și nu există nici la această dată o definiție la nivelul UE privind risipa de alimente. La aceasta se adaugă faptul că nu a fost definit niciodată un punct de plecare (un nivel de referință pentru un anumit an) pe care să se bazeze obiectivul de reducere a risipei de alimente (a se vedea **caseta 1**).

Caseta 1 – De ce este important să fie stabilit un „nivel de referință”?

Pentru a putea defini obiective pertinente în materie de reducere a risipei și pentru a se permite totodată măsurarea succesului oricăror inițiative potențiale, este necesar să se convină asupra unui punct de plecare sau a unui „nivel de referință”, care să reflecte nivelul actual al risipei de alimente. Inițiativele desfășurate până în prezent de statele membre și de diferite ONG-uri au declarat reduceri procentuale semnificative ale risipei, dar, în lipsa unui nivel de referință comun, succesul relativ al acestor inițiative este dificil de evaluat. Orice politică viitoare a UE privind combaterea acestui fenomen va necesita deci un acord privind un nivel de referință european.

Figura 3 – Evoluția principalelor aspecte în documente strategice ale Comisiei referitoare la risipa de alimente



29. Deși nu există nicio politică specifică a Uniunii privind risipa de alimente, diferite politici ale UE au sau ar putea avea un impact asupra acestui fenomen. Comisia nu a analizat însă aceste politici pentru a evalua dacă ele țineau seama într-o măsură suficientă de necesitatea de a combate risipa de alimente (acest aspect este detaliat la punctele 33-80). Statele membre au recunoscut această necesitate, dar, în lipsa unei politici coordonate la nivelul UE, au abordat problematica în moduri diferite, inclusiv pe plan legislativ (a se vedea **caseta 2**). De asemenea, unele state membre au invitat în mod explicit Comisia să ia măsuri la nivelul UE (a se vedea **caseta 3**).

Caseta 2 – Răspunsul adus de un stat membru la problema risipei de alimente: de la încurajări la acțiuni legislative

În Franța, a fost adoptată la 11 februarie 2016 o lege privind combaterea risipei de alimente.

Principalele caracteristici ale acesteia sunt următoarele: a) legea clarifică ierarhia deșeurilor în cazul

produselor alimentare; b) prevede amenzi pentru operatorii economici care transformă produse alimentare sigure în produse necomestibile; și c) introduce obligația supermarketurilor de a semna acorduri cu organizații fără scop lucrativ în vederea donării de alimente care, altfel, ar fi irosite. În ceea ce privește acest ultim punct, legea franceză nu stabilește proporția alimentelor care trebuie donate. Prin urmare, în cazul în care un supermarket semnează un acord să doneze 1 % din produsele alimentare respective, acesta se conformează deja legii.

Caseta 3 – Statele membre au încercat să lanseze o acțiune coordonată la nivelul UE pentru a combate risipa de alimente

În iulie 2015, Camera Lorzilor din Regatul Unit a lansat, în numele guvernului britanic, primul „cartonaș verde”²⁰ privind risipa de alimente, semnat și de președinții comisiilor din alte 15 parlamente și camere naționale, invitând Comisia Europeană să adopte o abordare strategică pentru reducerea risipei de alimente. În acest document se recunoștea faptul că „o strategie la nivelul UE ar putea contribui la asigurarea unei abordări coordonate în vederea remedierii acestei probleme”. În răspunsul său, Comisia a promis să acorde o atenție deosebită sugestiilor formulate, și anume în cadrul pachetului privind economia circulară. (Limitele acestui pachet în legătură cu lupta împotriva risipei de alimente sunt descrise la punctul 28 și ilustrate în **figura 3**).

Acțiuni fragmentate și intermitente la nivel tehnic

30. Recunoscând totodată faptul că risipa de alimente a fost un subiect de discuție abordat în numeroase foruri (de exemplu: Forumul la nivel înalt pentru îmbunătățirea funcționării lanțului de aprovizionare cu alimente), acțiunea Comisiei s-a limitat, din punct de vedere tehnic, la crearea de grupuri de lucru și de grupuri de experți. Aceste grupuri au fost înființate pentru a consulta părțile interesate și pentru a sprijini Comisia și statele membre la identificarea unor metode de prevenire și reducere a risipei de alimente, fără a compromite siguranța alimentară. În 2012, Comisia a instituit Grupul de lucru pe tema pierderilor alimentare/risipei de alimente (denumit în continuare „Grupul de lucru”), format din părți

²⁰ „Cartonașul verde” este o nouă inițiativă, în conformitate cu articolul 9 din Protocolul nr. 1 la Tratatul de la Lisabona, care permite parlamentelor statelor membre ale UE să își unească forțele pentru a prezenta propuneri Comisiei, influențând astfel elaborarea politicilor UE.

interesate implicate în lanțul alimentară²¹ și din reprezentanți ai diferitor servicii ale Comisiei Europene²².

31. În 2014, Comisia a creat Grupul de experți privind pierderile alimentare și risipa de alimente (denumit în continuare „Grupul de experți”). La acest grup participă reprezentanți ai statelor membre și reprezentanți ai diferitor direcții interesate din cadrul Comisiei Europene²³. Până în prezent, acest grup s-a reunit de două ori. În toamna anului 2015, Comisia a invitat experți din statele membre să participe, în octombrie 2015, la o conferință consacrată prevenirii risipei de alimente, organizată în contextul EXPO 2015. În aprilie 2016, Comisia a publicat o cerere de propuneri pentru participarea la noua platformă lansată în legătură cu problematica risipei alimentare. Nu este clar deocamdată dacă această platformă va funcționa pe lângă Grupul de experți sau dacă îl va înlocui.

32. Reuniunile Grupului de lucru și ale Grupului de experți nu au fost suficient de frecvente pentru a crea o dinamică în vederea unei schimbări reale (a se vedea **caseta 4**). În plus, acțiunile legate de combaterea risipei de alimente au suferit din cauza lipsei de continuitate cauzate, pe de o parte, de modificarea domeniilor de competență în cadrul Comisiei²⁴ și, pe de altă parte, de faptul că participanții la reuniuni nu erau aceiași.

Caseta 4 – Nu au existat semne reale de progres în cadrul Grupului de lucru și al Grupului de experți

- Încă de la prima reuniune din octombrie 2012, a fost subliniată nevoia de clarificări cu privire la donațiile de alimente. În mai 2014, DG SANCO a declarat că va lucra la elaborarea unor orientări la

²¹ În principal organizații-umbrelă europene, reprezentând producătorii, procesatorii, furnizorii de servicii de alimentație, comercianții, industria de ambalare și organismele de cercetare.

²² DG SANCO, DG ENV, DG AGRI participă la toate reuniunile, iar DG RTD, DG TAXUD, DG ENER, DG ENTR, DG MARKT participă numai la unele dintre acestea.

²³ DG SANCO/SANTE, DG AGRI și, în funcție de tema reuniunii: DG CNECT, DG ENTR, DG TAXUD, DG GROW, DG RTD, EUROSTAT.

²⁴ Începând din 2012, DG SANTE era direcția care se ocupa problematica risipei de alimente, dar competența propriu-zisă a fost transferată de la DG ENV către DG SANTE (Unitatea A6) la data de 1.1.2015. Dosarul a fost transferat din nou în cadrul DG SANTE, mai precis către Unitatea E1, la 1.2.2016.

nivelul UE pentru a facilita acest tip de donații. În iunie 2016, aceste orientări nu fuseseră încă publicate (a se vedea și punctul 72).

- În luna februarie 2013, Comisia a indicat că va analiza retragerea de pe piață, în anumite state membre, a unor produse a căror dată a durabilității minimale era depășită. În noiembrie 2014, Grupul de experți a identificat necesitatea unor orientări la nivelul UE cu privire la comercializarea produselor alimentare cu data durabilității minimale depășită. În iunie 2016, nu fuseseră încă adoptate astfel de orientări.

- Posibilitatea extinderii listei de produse care nu au nevoie de o dată a durabilității minimale [anexa X la Regulamentul (UE) nr. 1169/2011²⁵] a fost menționată de Comisie în luna mai 2014. Din cauza lipsei de informații (de exemplu, cu privire la impactul efectiv al unei astfel de măsuri asupra risipei de alimente, la comportamentul consumatorilor sau la modalitatea de stabilire a produselor care ar urma să fie incluse pe listă), nu s-au întreprins acțiuni concrete până în prezent. Comisia a indicat că va efectua un studiu de cercetare privind marcarea datei și prevenirea risipei de alimente.

- O serie de chestiuni ridicate în cadrul reuniunilor au fost abandonate. Acestea includeau potențialul Parteneriatului european pentru inovare (PEI) de a contribui la reducerea risipei de alimente, posibilitatea stimulării lanțurilor scurte de aprovizionare sau necesitatea de a analiza problema în toate domeniile de politică relevante.

Politicile existente ar putea fi mai bine aliniate, astfel încât să permită o combatere mai eficace a risipei de alimente

33. UE influențează viața de zi cu zi a oamenilor din Europa în diferite moduri, de exemplu prin regulamente sau directive, uneori și prin finanțarea de proiecte, investiții sau anumite practici, stimulând astfel anumite tipuri de comportament. Curtea a analizat o serie de domenii de politică ale UE care ar putea să influențeze comportamentul diferitor actori din

²⁵ Regulamentul (UE) nr. 1169/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2011 privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1924/2006 și (CE) nr. 1925/2006 ale Parlamentului European și ale Consiliului și de abrogare a Directivei 87/250/CEE a Comisiei, a Directivei 90/496/CEE a Consiliului, a Directivei 1999/10/CE a Comisiei, a Directivei 2000/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului, a Directivelor 2002/67/CE și 2008/5/CE ale Comisiei și a Regulamentului (CE) nr. 608/2004 al Comisiei (JO L 304, 22.11.2011, p. 18).

lanțul alimentar în ceea ce privește risipa de alimente (și anume agricultura, pescuitul, siguranța alimentară, mediul, afacerile sociale și impozitarea). Deși evitarea risipei de alimente nu este un obiectiv primar al acestor politici, activitatea Curții s-a concentrat pe acele aspecte care ar putea contribui la prevenirea fenomenului sau la facilitarea donațiilor de alimente. Au fost identificate astfel o serie de oportunități de a integra lupta împotriva risipei de alimente în politicile existente. Aceste oportunități nu au fost încă valorificate.

Alinierea politicilor în vederea unei mai bune prevenirii a risipei de alimente

Politica agricolă comună (PAC)

34. Risipa de alimente are loc de-a lungul întregului lanț alimentar (a se vedea **tabelul 1**). Prin intermediul plăților directe, al măsurilor de piață și al plăților pentru dezvoltare rurală, PAC poate exercita o influență asupra acestui fenomen în cadrul etapelor de producție, procesare și comercializare ale lanțului alimentar. În plus, având în vedere faptul că noua PAC pune un accent puternic pe conceptul eficienței resurselor²⁶, este logic să se presupună că tema risipei de alimente ar putea fi abordată și în cadrul PAC.

Evoluția PAC de-a lungul timpului și caracterul actual al plăților directe

35. În primii ani ai PAC, prețurile fixe ale produselor și restituirile la export stimulau fermierii să producă. Între anii '70 și începutul anilor '90, această politică a condus, la nivelul întregii UE, la enorme excedente și stocuri de produse, cum ar fi cele de unt, lapte praf degresat, cereale și carne de vită. Ratele ajutorului au fost reduse în mod semnificativ în cadrul reformei PAC din 1992, care a introdus plățile directe cuplate²⁷ pentru a compensa această

²⁶ În conformitate cu articolul 39 alineatul (1) literele (a) și (c) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), PAC are drept obiectiv principal sprijinirea viabilității economice a sectorului agricol și stabilitatea piețelor produselor agricole. Articolul 39 alineatul (1) prevede, în același timp, „utilizarea optimă a factorilor de producție”; altfel spus, trebuie să se asigure o utilizare sustenabilă și eficientă a resurselor naturale. Articolul 11 prezintă, de asemenea, relevanță în acest context: „[C]erințele de protecție a mediului trebuie integrate în definirea și punerea în aplicare a politicilor și acțiunilor Uniunii, în special pentru promovarea dezvoltării durabile.”

²⁷ Plăți compensatorii acordate fermierilor, care sunt legate fie de suprafețe fixe (sau de productivități fixe), fie de un număr fix de animale.

scădere. Începând din anul 2005, decuplarea plăților directe de producție a reprezentat un pas înainte în direcția unei PAC bazate pe piață. Cheltuielile UE cu restituirile la export au scăzut începând cu anii '90 și, în prezent, toate ratele de restituire la export sunt fixate la zero.

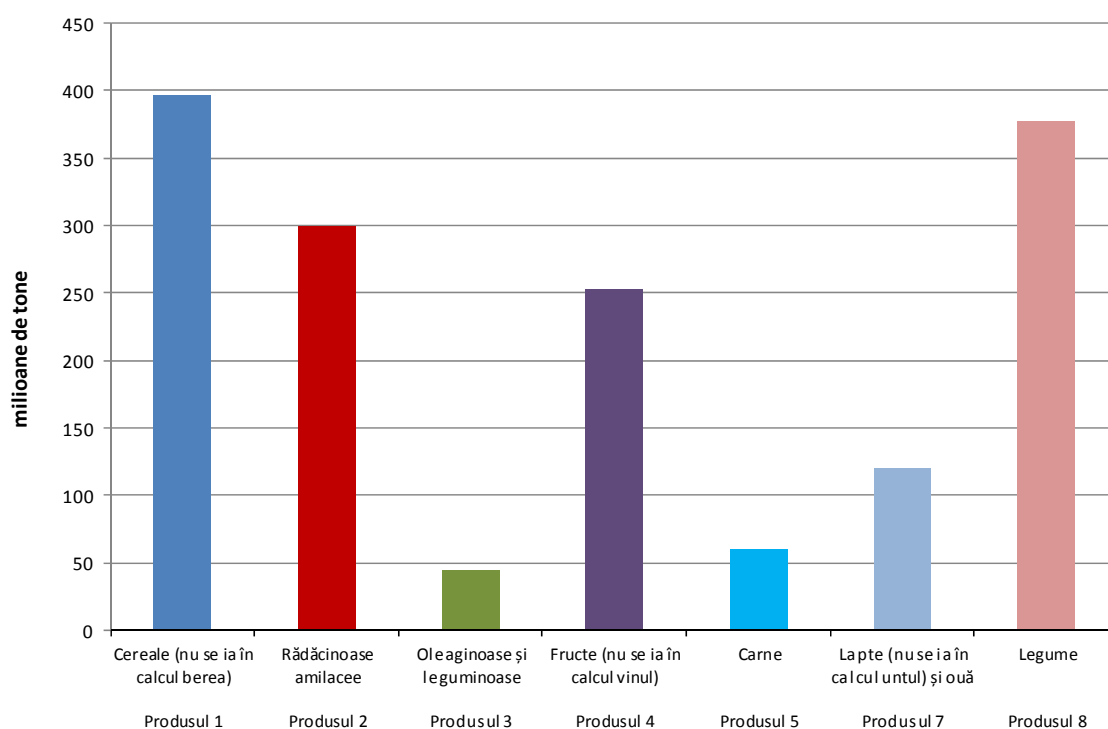
36. În urma acestor reforme succesive ale PAC, excedentele de producție au scăzut drastic, iar nivelul stocurilor de intervenție s-a diminuat. Trecerea de la sprijinul pentru produse la sprijinul pentru producători a permis reducerea efectivă a supraproducției înregistrate în anii anteriori, ceea ce a contribuit probabil la reducerea risipei de alimente.

37. În prezent, majoritatea plăților directe nu mai sprijină în mod direct o anumită cultură sau un anumit produs; ele contribuie doar indirect la producția agricolă, acordând sprijin financiar producătorilor. În 2013, plățile directe acordate de UE s-au ridicat la 41,7 miliarde de euro. În același an, potrivit datelor FAOSTAT, UE a produs următoarele cantități prezentate în **tabelul 2. Figura 4** prezintă volumul anual de alimente risipite per tip de produs agricol la nivel mondial. Deși aceste două seturi de cifre nu sunt comparabile în mod direct, ele scot în evidență faptul că UE sprijină, direct sau indirect, produse în cazul cărora se înregistrează o risipă de alimente semnificativă la nivel mondial.

Tabelul 2 – Volumul producției agricole a UE în 2013 (în milioane de tone)

Cereale	Rădăcinoase amilacee	Oleaginoase și leguminoase	Fructe	Carne	Lapte și ouă	Legume
309,55	54,44	34,62	62,19	44,3	164,33	64,66

Sursa: FAOSTAT.

Figura 4 – Volumul anual de alimente risipite per tip de produs agricol la nivel mondial

Sursa: FAO, *Technical Report on Food Wastage Footprint – Impacts on Natural Resources*, Roma, 2013, p. 103 (<http://www.fao.org/docrep/018/ar429e/ar429e.pdf>).

38. O proporție limitată din plățile directe efectuate de UE (în jur de 6 % în 2014) sunt legate în continuare de producție. În acest context, statele membre pot utiliza sprijinul cuplat facultativ. Prin intermediul acestui mecanism (disponibil din 2015), majoritatea statelor membre au mărit ponderea ajutorului cuplat din cadrul plăților directe. În zece state membre, ponderea plăților cuplate a crescut cu mai mult de 10 puncte procentuale (în Polonia, de exemplu, acestea reprezentau 3,5 % din plățile directe în 2014 și 15 % în 2015). În alte cinci state membre, această pondere a crescut cu peste șapte puncte procentuale. Cele mai importante sectoare în care se acordă sprijin cuplat sunt următoarele: carnea de vită (41 % din total), laptele (20 %), ovinele și caprinele (12 %) și proteaginoasele (11 %).

39. Sprijinul cuplat „poate fi acordat numai în acele sectoare sau în acele regiuni dintr-un stat membru în care anumite tipuri de agricultură sau anumite sectoare agricole care sunt deosebit de importante din motive economice, sociale sau de mediu sunt afectate de

anumite dificultăți”²⁸. În cazul sectorului produselor lactate, de exemplu, cifrele arată că mai multe state membre (Republica Cehă, Franța, Polonia, Italia, Spania, Lituania, Slovacia și Malta) vin în ajutorul tuturor producătorilor de lactate prin intermediul sprijinului cuplat facultativ. Dat fiind că ajutorul este legat de numărul vacilor de lapte notificat de către statele membre, în practică, acest ajutor poate oferi un stimulent pentru menținerea sau chiar creșterea producției existente, deși regulamentul vizează efectul contrar²⁹. În cadrul auditului au fost identificate exemple de astfel de cazuri, iar Comisia recunoaște că acest risc nu este acoperit de controalele sale. Din perspectiva risipei de alimente, plățile cuplate stimulează producția de bunuri specifice pentru care este posibil să nu existe cerere.

40. Comisia nu a realizat niciun fel de studii referitoare la impactul reformelor succesive ale PAC (inclusiv decuplarea) asupra volumului producției agricole și nici cu privire la efectul estimat al acestor reforme în ceea ce privește generarea de risipă alimentară. Mai mult, Comisia nu a inclus nicio analiză a risipei de alimente în cadrul evaluărilor sale de impact legate de plățile directe ale UE și nu a evaluat amploarea efectului plăților cuplate asupra stimulării ofertei de produse specifice pentru care este posibil să nu existe cerere (a se vedea ***figura 4***).

Măsurile de piață

41. Măsurile de intervenție pe piață (intervenția publică, depozitarea privată, retragerea de pe piață, recoltarea înainte de coacere și nerecoltarea) reprezintă o mică proporție din bugetul PAC, iar utilizarea lor a scăzut constant începând cu mijlocul anilor '90, după reforma PAC din 1992. Aceste măsuri sunt utilizate pentru a sprijini eliminarea din circuit a (viitoarelor) volume excedentare în raport cu cererea, în cazul în care prețurile scad prea mult. Produsele respective pot fi depozitate până când prețurile de pe piață cresc din nou – urmând să fie reintroduse apoi în circuit pentru a fi vândute, exportate sau donate – sau pot

²⁸ Articolul 52 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 637/2008 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 608).

²⁹ Articolul 52 alineatul (5) din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013.

ieși de pe piață în alt mod (de exemplu, pot fi distruse). Prin urmare, măsurile de piață generează în mod direct, în cazul recoltării înainte de coacere și al nerecoltării, risipă de alimente și pot conduce, în special în cazul retragerilor de pe piață, la irosirea alimentelor.

42. Potrivit Comisiei, măsurile de piață au două obiective principale: a) o orientare axată în continuu pe piață și b) o plasă de siguranță pentru fermieri în cazul în care apar perturbări grave ale pieței³⁰. Comisia nu a definit însă dimensiunea acestei plase de siguranță și, în funcție de modul de utilizare a măsurilor de piață, doar unul dintre aceste două obiective poate fi atins. Un citat dintr-un studiu suedez³¹ ilustrează relația dintre utilizarea măsurilor de piață și risipa de alimente: „atunci când prețurile sunt atât de reduse încât situația este considerată o criză, politica agricolă a UE sprijină cultivatorii. Dacă fondurile respective sunt utilizate pentru sprijinirea unei situații de supraproducție structurală și deci nu doar în situațiile de criză imediată, ele pot avea ca efect nu numai înrădăcinarea unui dezechilibru structural, ci și creșterea risipei”.

43. Ulterior reformei PAC din 1992, mecanismul intervenției publice a fost, în mod constant, din ce în ce mai puțin utilizat. Cea mai mare parte a produselor depozitate în cadrul mecanismului au fost reintroduse pe piață sau au fost donate persoanelor aflate în dificultate; nivelurile actuale ale stocurilor sunt foarte scăzute. Ele au început însă de curând să crească din nou³². Într-un astfel de context, posibilitatea de a distribui produse gratuite poate dobândi o importanță tot mai mare. Cu toate acestea, regimul legal care face posibil acest lucru nu mai este în prezent în vigoare (a se vedea punctele 75 și 76).

44. În UE, între 2008 și 2015, au fost retrase de pe piață 1,8 milioane de tone de fructe și legume, iar culturile de pe o suprafață de peste 45 500 de hectare de teren au fost recoltate

³⁰ SEC(2011) 1153 final/2 din 20.10.2011, *Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020* (Evaluare de impact: politica agricolă comună în perspectiva anului 2020), anexa 5 – Măsuri de piață, p. 12.

³¹ Mattson, K., *Why do we throw away edible fruit and vegetables?*, Raport 2014:5 EN, Direcția Comerț și Piețe, studiu finanțat de Agenția Națională pentru Alimente din Suedia (p. 22).

³² Cifrele publicate în august 2016 de Observatorul Comisiei Europene pentru piața laptelui arată că stocurile au crescut recent. http://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk/pdf/eu-stocks-butter-smp_en.pdf

înainte de maturitate sau nu au fost recoltate deloc. UE a plătit 380 de milioane de euro sub formă de compensații pentru producătorii în cauză. Potrivit cifrelor Comisiei, 66 % dintre produsele retrase au fost aruncate. Pe lângă acest cost direct (compensațiile plătite producătorilor), costul total al risipei de alimente ar trebui să țină seama de costurile de producție și de transport al produselor respective, precum și de costurile de tratare a deșeurilor generate. În plus, ar trebui să fie luate în considerare și costurile de mediu asociate, pe toată durata ciclului de viață al produselor.

45. În fiecare an, mii de tone de produse sunt afectate de aceste măsuri de piață, o parte din ele fiind distruse. Prin urmare, se impune o evaluare a impactului pe care măsurile de piață planificate îl pot avea asupra generării sau prevenirii risipei de alimente. O astfel de evaluare nu a avut loc însă nici în contextul reformei recente a PAC și nici în legătură cu măsurile de piață luate începând din 2014 (reacția la embargoul impus de Rusia și la criza prețurilor de producție); trebuie precizat că această din urmă evaluare fusese cerută printr-o rezoluție a Parlamentului European din iulie 2015, în care Comisia era invitată „ca, atunci când realizează o evaluare de impact privind noile propuneri legislative pertinente, să evalueze impactul potențial al acestora în ceea ce privește deșeurile alimentare” (a se vedea ***anexa III***).

Restituirile la export

46. Este posibil ca, în trecut, restituirile la export să fi stimulat producția unor materii agricole care generează un volum considerabil de risipă alimentară la nivel mondial. În cadrul reuniunii din 19 decembrie 2015 a Organizației Mondiale a Comerțului, care a avut loc la Nairobi, s-a convenit asupra eliminării subvențiilor la export. Această decizie poate contribui la prevenirea unei astfel de supraproducții potențiale.

Programul de distribuire a laptelui în școli și programul de încurajare a consumului de fructe în școli

47. În cadrul programului de distribuire a laptelui în școli, UE subvenționează costurile diverselor produse lactate distribuite copiilor în școli. În cadrul programului de încurajare a consumului de fructe în școli, UE oferă elevilor fructe și legume, scopul urmărit fiind acela

de a încuraja bunele obiceiuri alimentare în rândul tinerilor³³. Ambele programe prevăd măsuri de însoțire: acestea sunt obligatorii pentru programul de distribuire a fructelor și facultative în cazul programului „Lapte în școli”. În conformitate cu regulamentul în vigoare, măsurile de însoțire pentru ambele programe „pot include informații privind măsurile educative legate de [...] lupta împotriva risipei de alimente”³⁴. Cu toate acestea, la momentul auditului, niciun stat membru nu recursese încă la posibilitatea de a utiliza măsurile de însoțire a programului de distribuire a laptelui în școli pentru a face cunoscute mesaje educative cu privire la risipa de alimente și la prevenirea acesteia. În ceea ce privește programul de încurajare a consumului de fructe în școli, doar câteva state membre au utilizat măsurile obligatorii de însoțire în acest scop³⁵.

Dezvoltare rurală

48. Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) poate contribui la reducerea risipei de alimente în etapa producției primare, dar și în sectorul de procesare a alimentelor (de exemplu, contribuind la reducerea mortalității în exploatații a animalelor, la reducerea pierderilor înregistrate la recoltare, la îmbunătățirea condițiilor de depozitare sau la reducerea pierderilor în cursul procesării).

49. Chiar dacă reducerea risipei de alimente nu este menționată în mod specific în diferitele regulamente privind dezvoltarea rurală, acțiunile în acest sens pot fi finanțate prin intermediul mai multor măsuri, precum cele legate de transferul de cunoștințe, acțiunile de informare, investițiile în active fizice (cum ar fi investiții în echipamente care deteriorează în mai mică măsură produsele, în condiții mai bune de depozitare după recoltare sau în

³³ Începând cu data de 1 august 2017, sistemul de distribuire a laptelui în școli și cel de încurajare a consumului de fructe în școli vor fi fuzionate.

³⁴ Articolul 23 alineatul (2) și articolul 26 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de instituire a unei organizări comune a piețelor produselor agricole și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 922/72, (CEE) nr. 234/79, (CE) nr. 1037/2001 și (CE) nr. 1234/2007 ale Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 671).

³⁵ Numai Italia, Țările de Jos, Croația, Slovacia și Belgia au inclus mesaje educative legate de risipa de alimente în cadrul măsurilor de însoțire pentru programul de încurajare a consumului de fructe în școli.

adaptarea condițiilor de adăpostire a animalelor pentru a reduce rata îmbolnăvirilor și a mortalității) sau plățile în favoarea bunăstării animalelor ori pentru activități de cooperare³⁶. Articolul 53 alineatul (3) este singurul articol din Regulamentul privind dezvoltarea rurală care se referă în mod explicit la potențialul rețelei Parteneriatului European pentru inovare (PEI) de a contribui la „reducerea pierderilor după recoltare și a risipei de alimente”.

50. Comisia nu a încurajat în mod expres statele membre să utilizeze fondurile disponibile prin FEADR pentru a combate risipa de alimente. La rândul lor, statele membre auditate nu au menționat în mod special risipa de alimente și nu au invocat combaterea acestui fenomen ca necesitate sau ca obiectiv al programelor lor pentru 2007-2013 și 2014-2020, deși au avut posibilitatea să facă acest lucru. Mai multe autorități din statele membre vizitate în cursul auditului au recunoscut însă potențialul FEADR de a contribui la reducerea risipei de alimente și au prezentat exemple de proiecte concrete pentru a demonstra acest potențial (a se vedea ***casetă 5***). Totuși, aceste exemple nu reprezintă rezultatul unei abordări strategice și planificate de combatere a risipei de alimente, ci, mai degrabă, sunt un efect întâmplător al implementării FEADR în statele membre respective. La momentul auditului, majoritatea statelor membre abia începuseră să elaboreze acorduri și proiecte PEI, ceea ce înseamnă că este dificil, pentru moment, să se ofere o imagine de ansamblu a chestiunilor legate de risipa de alimente care au fost incluse în activitățile PEI.

Casetă 5 – Exemple de proiecte de dezvoltare rurală din Italia care au contribuit la reducerea risipei de alimente

A. Finanțarea unui siloz de depozitare a cerealelor a permis reducerea considerabilă (de la aproximativ 12 % la 0,2 %) a pierderilor provocate de mucegaiuri și de poluarea cauzată de păsări și rozătoare.

B. Finanțarea investițiilor într-o hală pentru vaci cu lapte (trecerea de la boxe în sistem legat la un sistem de stabulație liberă, cu saltele, dispozitiv raclor etc.) a condus la îmbunătățirea condițiilor de

³⁶ Articolele 14, 15, 17, 33 și 35 din Regulamentul (UE) nr. 1305/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 487).

igienă și a bunăstării animalelor, ceea ce a permis reducerea numărului de vaci bolnave de mastită și a cantității de lapte aruncat.

51. Chiar dacă există unele exemple pozitive în acest sens, potențialul FEADR de a contribui la reducerea risipei de alimente la nivelul producătorilor și al procesatorilor nu a fost încă pe deplin valorificat.

Politica comună în domeniul pescuitului

52. Pescarii nu prind doar pește pe care îl caută în mod specific sau pe care sunt autorizați să îl pescuiască. Până de curând, capturile nedorite erau aruncate înapoi în mare, în general moarte între timp. Numeroși observatori au considerat că această practică constituie o risipă inacceptabilă de resurse limitate. În 2013, a fost aprobată o reformă a politicii comune în domeniul pescuitului, care viza să pună capăt acestei practici prin introducerea obligației de debarcare. Prin intermediul Fondului european pentru pescuit³⁷, statele membre au avut/au posibilitatea de a finanța proiecte care să ajute la pregătirea pentru această obligație și care să aibă o influență pozitivă asupra ratei de supraviețuire a peștilor din acvacultură. Un alt element al reformei care ar putea avea un impact asupra generării de risipă de alimente constă în eliminarea compensațiilor pentru retragerile de pe piață a peștelui (a se vedea punctul 61).

Capturile aruncate înapoi în mare și obligația de debarcare

53. În opinia Parlamentului European și a Consiliului, „capturile nedorite și aruncarea lor înapoi în mare reprezintă o risipă considerabilă”. A fost instituită astfel obligația de a debarca integral capturile (așa-numita „obligație de debarcare”)³⁸. Această obligație este introdusă treptat, între 2015 și 2019. Ea prevede că toate capturile trebuie să fie păstrate la

³⁷ Fondul european pentru pescuit (FEP) pentru perioada 2007-2013 și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM) pentru perioada 2014-2020.

³⁸ Regulamentul (UE) nr. 1380/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2013 privind politica comună în domeniul pescuitului, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1954/2003 și (CE) nr. 1224/2009 ale Consiliului și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 2371/2002 și (CE) nr. 639/2004 ale Consiliului și a Deciziei 2004/585/CE a Consiliului (JO L 354, 28.12.2013, p. 22).

bord, debarcate și scăzute din cotele aplicabile. Se pot acorda scutiri de la această obligație pentru speciile care au șanse mari de supraviețuire atunci când sunt eliberate în anumite condiții. Conform regulamentelor, peștele sub dimensiunile minime nu poate fi comercializat pentru consumul uman direct.

54. Potrivit Comisiei, scopul principal este acela de a reduce ratele de aruncare a capturilor înapoi în mare de la 15-25 % la 5 %³⁹. Aceste rate variază însă în funcție de tipul de pescuit, de specii și de an [de exemplu, în Marea Nordului, în cazul pescuitului demersal (în apropierea sau pe fundul mării), 40 % din totalul capturilor, în medie, sunt aruncate înapoi în apă⁴⁰, în timp ce în cazul Mării Mediterane, această rată este estimată la 18,6 % din volumul total al capturilor⁴¹]. Comisia intenționează să stabilească o serie de ținte mai detaliate pe specii sau pe zone geografice în planurile multianuale ale UE care sunt în curs de elaborare.

55. Este clar că obligația de debarcare are potențialul de a contribui la reducerea risipei de alimente în cazul în care este pusă în aplicare în mod corect sau, altfel spus, dacă aceasta conduce la o mai mare selectivitate, reducând astfel cantitatea capturilor nedorite (peștele sub dimensiuni minime, de exemplu). Dimpotrivă, în cazul în care activitatea de pescuit nu devine mai selectivă, aceasta înseamnă că întreaga cantitate de pește comestibil care nu poate fi utilizată pentru consumul uman (din cauza cerințelor privind dimensiunile minime, de exemplu) va constitui risipă de alimente în conformitate cu definiția utilizată în prezentul raport.

56. Pentru a putea monitoriza în mod mai eficace implementarea obligației de debarcare, este important să existe date fiabile privind capturile și capturile aruncate înapoi în mare. Trebuie precizat însă că unele dintre aceste date nu sunt deocamdată ușor accesibile la nivelul Comisiei, din mai multe motive:

³⁹ Acest obiectiv este menționat la articolul 15 alineatul (5) din Regulamentul (UE) nr. 1380/2013 sub următoarea formă: „excepțiile *de minimis* de până la 5 % din capturile totale anuale din toate speciile”.

⁴⁰ *Discard Atlas of North Sea Fisheries*, IMARES Wageningen UR, Wageningen, august 2014.

⁴¹ *The obligation to land all catches – consequences for the Mediterranean. In-depth analysis*. Parlamentul European, 2014.

- cerința privind jurnalul de pescuit electronic⁴² pentru navele de pescuit cu o anumită dimensiune nu a fost pe deplin pusă în aplicare în statele membre;
- deși, de la 1 ianuarie 2010, pescarii au obligația de a înregistra în jurnalul de pescuit estimări cu privire la toate capturile de peste 50 kg aruncate înapoi în mare, statele membre nu sunt obligate să trimită acest tip de date Comisiei;
- cerința de a înregistra capturile aruncate înapoi în mare care sunt autorizate, precum și speciile sub dimensiunea minimă pentru conservare (aruncate în trecut înapoi în mare) ca intrări separate în jurnalul electronic a fost introdusă abia în mai 2015.

În lipsa acestor date, este dificil să se obțină informații privind amploarea risipei de alimente în cazul pescuitului.

Fondurile pentru pescuit

57. Prin intermediul Fondului european pentru pescuit (FEP) și a Fondului european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM), statele membre au avut/au posibilitatea de a finanța proiecte care să faciliteze punerea în aplicare a obligației de debarcare, cum ar fi investiții în unelte de pescuit selective, echipamente pentru tratarea capturilor nedorite la bord, cercetări privind ratele de supraviețuire a peștilor, investiții pentru procesarea pe uscat a peștelui etc. Patru dintre cele cinci state membre vizitate au utilizat în special FEP pentru a finanța proiecte de cercetare sau proiecte vizând dezvoltarea și testarea unor unelte de pescuit mai selective (a se vedea ***caseta 6***), dar numărul proiectelor de acest tip a fost foarte mic în două dintre aceste state membre. Proiectele care urmăresc să faciliteze implementarea obligației de debarcare pot fi finanțate și prin FEPAM, dar, întrucât programele operaționale au fost aprobate până în decembrie 2015, la data auditului nu fuseseră încă selectate astfel de proiecte pentru finanțare.

⁴² Prevăzut la articolul 15 din Regulamentul (CE) nr. 1224/2009 al Consiliului din 20 noiembrie 2009 de stabilire a unui sistem comunitar de control pentru asigurarea respectării normelor politicii comune în domeniul pescuitului, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 847/96, (CE) nr. 2371/2002, (CE) nr. 811/2004, (CE) nr. 768/2005, (CE) nr. 2115/2005, (CE) nr. 2166/2005, (CE) nr. 388/2006, (CE) nr. 509/2007, (CE) nr. 676/2007, (CE) nr. 1098/2007, (CE) nr. 1300/2008, (CE) nr. 1342/2008 și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 2847/93, (CE) nr. 1627/94 și (CE) nr. 1966/2006 (JO L 343, 22.12.2009, p. 1).

58. De asemenea, statele membre pot finanța prin FEPAM și proiecte care au o influență pozitivă asupra ratei de supraviețuire a peștilor din acvacultură. Într-unul dintre statele membre vizitate, FEP a fost utilizat pentru a finanța proiecte vizând combaterea bolilor peștilor, contribuind astfel la creșterea ratei de supraviețuire a exemplarelor din fermele piscicole respective⁴³.

59. Atât FEP, cât și FEPAM ar putea contribui la reducerea risipei de alimente, chiar dacă această posibilitate nu este menționată explicit în regulamentele relevante. Acest potențial nu a fost încă valorificat pe deplin în statele membre vizitate.

Caseta 6 – Exemplu pozitiv de proiect finanțat prin FEP în Țările de Jos, care a contribuit la pregătirea sectorului pescuitului pentru implementarea obligației de debarcare

Proiectul a vizat dezvoltarea următoarelor elemente: (1) o plasă de pescuit mai selectivă pentru pești plăți; (2) un sistem automat de triere la bord a capturilor nedorite și (3) îmbunătățiri ale liniei de procesare la bord, cu scopul de a spori șansele de supraviețuire a peștilor (și de a obține, astfel, o derogare de la obligația de debarcare).

Rezultatele proiectului au arătat că noile plase de pescuit au permis o scădere a cantității de capturi aruncate înapoi în mare (conform estimărilor, rata acestor capturi a scăzut de la 22 % – înainte de proiect – la 10-15 %). Trebuie remarcat însă că și nivelul capturilor de pește a scăzut, deoarece o parte din peștii căutați scapă din plasă. Sistemul automat de triere a capturilor nedorite are ca scop reducerea la minimum a muncii suplimentare la bord care este cauzată de obligația de a debarca integral capturile. Datorită utilizării unor rezervoare cu apă la începutul lanțului de procesare, peștele prins rămâne viu până la momentul trierii și poate avea astfel șanse mai mari de supraviețuire în momentul aruncării sale înapoi în mare. Sunt încă în curs de desfășurare cercetări care urmăresc să măsoare ratele de supraviețuire.

⁴³ Între ianuarie 2007 și noiembrie 2015, autoritățile finlandeze au aprobat 14 proiecte de combatere a bolilor peștilor (trei proiecte de cercetare și 11 proiecte-pilot).



Plasă de pescuit mai selectivă

© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014



Sistem de detectare și triere cu cameră video integrată

© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014

Retragerea de pe piață a peștelui

60. În perioada 2007-2013, UE a acordat statelor membre compensații pentru retragerea peștelui de pe piață atunci când prețul la acest produs era prea scăzut. În perioada 2007-2014, aceste compensații s-au ridicat la 25,4 milioane de euro pentru peștele retras (în medie, 3,2 milioane de euro pe an). Aceasta corespunde unei cantități de 51 386 de tone de pește (în medie, 6 423 de tone de pește pe an). Nu există informații disponibile cu privire la cantitățile de pește care au fost distruse sau utilizate în alte scopuri, cum ar fi pentru obținerea de făină de pește. Potrivit Comisiei, singura certitudine cu privire la utilizarea finală a acestor cantități este că peștele respectiv nu a fost utilizat pentru consumul uman direct.

61. În comunicarea sa cu privire la reforma politicii comune în domeniul pescuitului, Comisia a afirmat că „utilizarea fondurilor publice pentru distrugerea peștilor nu se mai justifică”. Această poziție a fost confirmată și de consultarea publică organizată de Comisie în 2009⁴⁴. În plus, s-a considerat că „acest sistem nu mai reflectă echilibrul schimbător dintre cerere și ofertă”. Noul Regulament privind organizarea comună a piețelor în sectorul produselor pescărești și de acvacultură, care a intrat în vigoare în 2014⁴⁵, nu mai prevede niciun fel de

⁴⁴ COM(2011) 417 final, SEC(2011) 884 final și SEC(2010) 428 final.

⁴⁵ Regulamentul (UE) nr. 1379/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2013 privind organizarea comună a piețelor în sectorul produselor pescărești și de acvacultură, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1184/2006 și (CE) nr. 1224/2009 ale Consiliului și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 104/2000 al Consiliului (JO L 354, 28.12.2013, p. 1)

compensație financiară pentru retragerea de pe piață și distrugerea peștilor. Organizațiile de producători pot totuși decide să retragă cantități de pește de pe piață⁴⁶, dar pe cheltuiala proprie. Eliminând compensațiile acordate pentru retragerea peștelui de pe piață, Uniunea Europeană a transmis un semnal clar sectorului european al pescuitului, care este deci invitat să renunțe la practicile care generează risipă și să asigure o mai bună aliniere între activitățile de pescuit și cererea de pe piață.

Politica în domeniul siguranței alimentare

62. Politica Comisiei Europene în materie de siguranță alimentară are drept scop să garanteze faptul că produsele alimentare sunt sigure pentru consum. În acest scop, Comisia adoptă măsuri legislative și monitorizează dacă statele membre se asigură că fabricanții, producătorii de alimente și comercianții respectă normele. Normele în materie de igienă și siguranță alimentară urmăresc în primul rând să garanteze faptul că produsele alimentare pot fi consumate în siguranță. Cu toate acestea, în contextul punerii în practică a acestor norme, trebuie să se acorde o atenție deosebită riscului de a produce risipă de alimente atunci când se merge dincolo de cerințele esențiale de siguranță alimentară. Auditul a permis identificarea mai multor domenii în care sunt necesare în continuare eforturi suplimentare din partea Comisiei și a statelor membre în ceea ce privește prevenirea risipei de alimente: acestea se referă la schimbul de bune practici în materie de igienă, la cerințele de trasabilitate și la marcarea datei pe etichete.

Ghiduri de bune practici de igienă

63. Ghidurile de bune practici în materie de igienă sunt orientări practice elaborate de anumite sectoare din statele membre (de exemplu, sectorul comercial, sectorul morăritului sau al apei îmbuteliate) cu privire la modul de conformare cu legislația generală privind igiena alimentelor și cu cerințele aferente. Aceste ghiduri conțin recomandări și orientări adresate întreprinderilor cu privire la conformarea cu normele de igienă aplicabile: ele

⁴⁶ De exemplu, în 2014, organizațiile de producători neerlandeze au retras de pe piață, pe cheltuiala proprie, 875 de tone de cambulă (aproximativ 2 % din cantitățile scoase la licitație), din cauza faptului că prețul minim nu a fost atins. În 2015, datorită unui preț mai bun pe piață, această cantitate a fost de numai cinci tone.

explică, de exemplu, cum pot fi evaluate riscurile pentru siguranța alimentară în activitățile lor, cum se pot aplica măsuri de precauție pentru a atenua aceste riscuri, cum se gestionează controlul temperaturii sau al dăunătorilor etc. Aceste ghiduri permit adaptarea cerințelor în materie de siguranță la situații specifice și pot contribui astfel la reducerea risipei de alimente deoarece cerințele stabilite nu sunt mai stricte decât ceea ce este efectiv necesar pentru a atinge nivelul de siguranță cerut.

64. Comisia Europeană ține un registru de ghiduri naționale de bune practici de igienă, cu scopul de a încuraja schimbul în materie între statele membre și între operatorii din sectorul alimentar. Cu toate acestea, pentru unele state membre, acest registru conține informații depășite și ghiduri care nu mai sunt valabile. Alte state membre nu obligă întreprinderile private, care au elaborat aceste ghiduri, să le facă publice. În ciuda existenței registrului, mai multe state membre vizitate și-au exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că nu există suficiente schimburi de cunoștințe în acest domeniu la nivelul UE.

Rechemările și retragerile

65. Trasabilitatea este esențială în cazul rechemării sau al retragerii de produse din motive de siguranță alimentară. Cu cât este mai dezvoltat un sistem de trasabilitate, cu atât mai mic este riscul de risipă de alimente, deoarece produsele care trebuie să fie rechemate/retrase pot fi identificate cu o mai mare precizie. Legislația generală în domeniul alimentar⁴⁷ impune operatorilor să aibă un sistem de trasabilitate capabil să urmărească parcursul unui produs în etapa imediat anterioară intervenției operatorului respectiv și în etapa ulterioară acesteia (așa-numita abordare „un pas înainte, un pas înapoi”)⁴⁸. Directiva 2011/91/UE⁴⁹ stabilește că

⁴⁷ Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare (JO L 31, 1.2.2002, p. 1).

⁴⁸ Acest lucru înseamnă că operatorii trebuie să fie capabili să identifice atât întreprinderile cărora le-au fost livrate produsele lor, cât și să urmărească proveniența inputurilor în lanțul alimentar până la furnizorul lor imediat.

⁴⁹ Directiva 2011/91/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind indicarea sau marcarea care permite identificarea lotului din care face parte un produs alimentar (text cu relevanță pentru SEE) (JO L 334, 16.12.2011, p. 1).

un produs alimentar trebuie să poarte indicații sau marcaje care să identifice lotul căruia îi aparține respectivul produs, dar nu prevede specificarea vreunei mențiuni privind mărimea lotului. În practică, punerea în aplicare a unei astfel de trasabilități a loturilor diferă de la o întreprindere la alta.

66. Patru dintre cele cinci state membre⁵⁰ vizitate în cursul auditului nu au stabilit niciun fel de cerințe sau orientări suplimentare privind dimensiunea loturilor, iar autoritățile din doar două dintre statele membre⁵¹ vizitate au declarat că au încurajat producătorii și procesatorii să adopte loturi de dimensiuni mici (a se vedea **caseta 7**). Informațiile colectate în statele membre vizitate au arătat că, uneori, cantitățile retrase sunt dificil de estimat și că, adesea, informațiile necesare pentru identificarea produselor care trebuie să fie retrase sunt prea vagi. Codul de identificare a cantităților care trebuie să fie retrase nu este uniform; acesta poate fi numărul lotului sau data de expirare, iar cantitățile corespunzătoare per lot pot fi foarte diferite, chiar și pentru produse similare.

Caseta 7 – Bune practici în ceea ce privește trasabilitatea în Finlanda

Autoritățile finlandeze au elaborat un ghid informativ referitor la produsele alimentare, în care se arată că volumul maxim al unui lot ar trebui să corespundă producției dintr-o zi. Astfel, produsele alimentare fabricate în aceeași zi și conținând aceleași ingrediente pot constitui un lot.

Potrivit autorităților finlandeze, prevenirea risipei de alimente în situațiile de retragere de pe piață a fost analizată de la caz la caz. Un exemplu în acest sens a fost decizia luată de guvern în 2014, cu scopul de a reduce risipa de alimente cauzată de embargoul excepțional impus de Rusia: astfel, s-a decis că produsele alimentare cu etichete numai în limba rusă pot fi vândute în anumite condiții, existând cerința ca informațiile privind conținutul produsului să figureze în scris în limba finlandeză în imediata apropiere a acestuia.

⁵⁰ Italia, Țările de Jos, Portugalia și România.

⁵¹ Portugalia și Finlanda.

Datele care figurează pe etichete

67. Marcarea ambiguă a datelor pe etichetele produselor alimentare reprezintă un factor major de confuzie în rândul consumatorilor cu privire la siguranța alimentelor. Datele care figurează pe etichete ar trebui să fie suficient de clare astfel încât să se evite, în același timp, consumul de alimente periculoase și aruncarea unor alimente sigure. În conformitate cu legislația UE⁵², etichetele produselor trebuie să includă data indicată după mențiunea „A se consuma de preferință înainte de” sau „Data-limită de consum”. Data care corespunde mențiunii „A se consuma de preferință înainte de” (sau „data durabilității minime”) este data până la care produsul alimentar își conservă proprietățile specifice atunci când este păstrat în mod corespunzător, iar „data-limită de consum” indică ultima zi până la care produsul poate fi consumat în condiții de siguranță.

68. În pofida inițiativelor autorităților de a face cunoscute informații cu privire la acest subiect în statele membre vizitate, cele două date sunt utilizate în moduri diferite de către producători/procesatori/comercianți. Este posibil ca produse identice (sau foarte similare) să fie marcate fie cu data-limită de consum, fie să conțină pe etichetă mențiunea „A se consuma de preferință înainte de”, ceea ce duce la confuzie și la situații în care alimente perfect comestibile sunt aruncate, așa cum au arătat exemplele colectate în cursul auditului (a se vedea ***casetă 8***). Mai mult, după cum demonstrează rezultatele anchetei Eurobarometru Flash 425, consumatorii nu sunt pe deplin conștienți de diferențele între datele de tip „a se consuma de preferință înainte de” și data-limită de consum, întrucât numai 47 % dintre persoanele intervievate au dat o definiție corectă pentru data durabilității minime și numai 40 % pentru data-limită de consum, observându-se diferențe semnificative între statele membre⁵³.

⁵² Regulamentul (UE) nr. 1169/2011.

⁵³ Eurobarometrul Flash 425, *Food waste and date marking*. Septembrie 2015.

Caseta 8 – Practici de indicare a datei pe etichete: câteva exemple

Un studiu intitulat *Date labelling in the Nordic countries* (Indicarea datei pe etichete în țările nordice)⁵⁴ a analizat modul în care întreprinderile stabilesc perioada de valabilitate a produselor lor. Pentru toate produsele utilizate în cadrul studiului, s-au observat variații importante ale perioadei de valabilitate a unor produse similare. Pentru unele produse, cea mai lungă perioadă de valabilitate (în zile) observată, așa cum era indicată de un comerciant, era de două ori mai lungă decât perioada stabilită de un alt comerciant.

În cadrul auditului, Curtea a identificat o serie de exemple de produse care erau foarte asemănătoare, dar pentru care erau utilizate tipuri diferite de date:

- jambon de Parma (Italia): pe un produs era indicată „data-limită de consum” (*da consumare entro*), iar pe un altul, data era precedată de mențiunea „a se consuma de preferință înainte de” (*da consumarsi preferibilmente entro*);

- brânză (România): pe un produs figura „data-limită de consum” (*expiră la*), iar pe un altul, data era precedată de mențiunea „a se consuma, de preferință, înainte de”.

Aceste tipuri diferite de date pot crea confuzie în rândul consumatorilor, ceea ce duce la aruncarea de produse alimentare care sunt perfect sigure pentru consum.

69. În conformitate cu dispozițiile UE, produsele care necesită o dată a durabilității minimale pot continua să fie comercializate și după expirarea acestei date. Cu toate acestea, în prezent, există încă state membre (România și Slovacia, de exemplu) unde este ilegal să se vândă produse a căror dată a durabilității minimale a expirat (a se vedea și **caseta 9**).

Caseta 9 – Exemplu de aplicare incorectă a normelor privind indicarea datei pe etichete (România)

În România, legislația națională (Hotărârea de Guvern nr. 984/2005) nu face distincție între data durabilității minimale și data-limită de consum, ci face trimitere la „termenul de valabilitate expirat”. Același text prevede că este interzisă în România vânzarea/introducerea pe piață/donarea unor produse cu termenul de valabilitate expirat. Ordonanța Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor (actualizată în 2008) utilizează termenii corecți pentru indicarea datei pe etichete,

⁵⁴ Møller, H., Lødrup, N., et al., *Date labelling in the Nordic countries: Practice of legislation*, Consiliul Nordic al Miniștrilor, 2014.

dar precizează că produsele pot fi comercializate numai în cadrul „datei-limită de consum” sau al „datei durabilității minimale”. Prin urmare, semnificația acestor date diferite și posibilitatea de a continua vânzarea unui produs sau de a-l consuma după expirarea datei durabilității minimale nu au fost clarificate în România.

Clarificări și alinieri ale politicilor și ale dispozițiilor vizând facilitarea donării de produse alimentare

70. Donarea de produse alimentare reprezintă cea de-a doua opțiune care ar trebui privilegiată înainte ca alimentele să fie irosite (a se vedea punctele 5 și 6). În UE, există o puternică cultură a donațiilor de alimente, iar Comisia a recunoscut, de altfel, importanța facilitării acestor donații ca o modalitate de a reduce risipa de alimente în UE⁵⁵. Cu toate acestea, în diferitele domenii de politică ale UE, există în continuare o serie de bariere care împiedică donațiile, cum ar fi lipsa de claritate a dispozițiilor legale existente, lipsa totală a unor prevederi legale sau neutilizarea acestora în practică. Depășirea acestor obstacole ar contribui la alinierea politicilor UE în vederea facilitării donațiilor de alimente.

Lipsa de claritate a dispozițiilor legale existente

Ierarhia deșeurilor

71. Atât articolul 4 din Directiva-cadru privind deșeurile⁵⁶, cât și propunerea de directivă din 2015 vizând modificarea mai multor directive privind deșeurile precizează ierarhia deșeurilor care trebuie să fie aplicată în Uniunea Europeană (a se vedea punctul 5), dar nu explică modul în care această ordine a priorităților ar trebui să se aplice în cazul specific al produselor alimentare și nici nu includ o definiție a termenului „risipă de alimente”. Astfel, textele UE nu precizează cu claritate dacă alimentele donate ar trebui să fie luate în considerare în categoria risipei alimentare sau dacă, dimpotrivă, donarea ar trebui să fie

⁵⁵ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/index_en.htm

⁵⁶ Directiva 2008/98/CE.

văzută ca o modalitate de a preveni risipa⁵⁷. La rândul său, acest lucru prezintă implicații pentru monitorizarea risipei de alimente⁵⁸ și pentru măsurile care trebuie luate în vederea reducerii acestui fenomen.

Politica în domeniul siguranței alimentare

72. Legislația din 2002 privind igiena alimentară nu clarifică obligațiile care le revin băncilor de alimente sau altor organizații caritabile atunci când manipulează alimente donate. În special, legislația UE⁵⁹ nu specifică dacă băncile de alimente și organizațiile caritabile trebuie considerate a fi „operatori din sectorul alimentară”⁶⁰ și dacă aceste entități trebuie deci să respecte legislația alimentară. Statele membre au adoptat astfel diferite interpretări pentru băncile de alimente și alte organizații caritabile care se ocupă de alimente donate (a se vedea **caseta 10**). Începând cu 2013, mai multe state membre și-au elaborat propriile orientări pentru băncile de alimente și organizațiile caritabile. Acestea clarifică chestiunile privind răspunderea în cazul donațiilor de produse alimentare și explică cum trebuie interpretați factorii legați de siguranța alimentară, cum ar fi datele de expirare, trasabilitatea, etichetarea și congelarea produselor alimentare. În prezent, Comisia a reunit pe site-ul său internet ghidurile naționale și sectoriale puse la dispoziție de diferiți actori cu privire la redistribuirea alimentelor, cu scopul de a promova schimbul de bune practici între statele membre. Deși, începând din 2012, Comisia însăși a pledat în mod repetat pentru orientări la nivelul UE cu privire la donațiile de alimente care să clarifice această chestiune, la momentul auditului, în iunie 2016, ea a indicat că lucrează în continuare la un prim proiect

⁵⁷ În mod similar, în absența unei definiții clare, unele state membre pot considera că hrana pentru animale reprezintă alimente irosite, în timp ce altele pot adopta o abordare completă diferită.

⁵⁸ În conformitate cu definiția risipei de alimente utilizată în prezentul raport, este clar că alimentele donate reprezintă o modalitate de a preveni risipa de alimente.

⁵⁹ Regulamentul (CE) nr. 178/2002.

⁶⁰ Articolul 3 alineatul (5) din Regulamentul (UE) nr. 178/2002: „operator în sectorul alimentară” înseamnă persoanele fizice sau juridice care răspund de îndeplinirea cerințelor legislației alimentare în cadrul întreprinderii cu profil alimentară aflată sub controlul lor.

de astfel de orientări⁶¹. Prin urmare, Comisia are în continuare posibilitatea de a contribui la clarificarea dispozițiilor legale existente în acest sens.

Caseta 10 – Exemple de interpretări diferite în statele membre în ceea ce privește rolurile și responsabilitățile care revin băncilor de alimente și altor organizații caritabile în legătură cu legislația referitoare la igiena alimentelor

În România, organizațiile caritabile sau organizațiile neguvernamentale (ONG-uri) nu sunt considerate a fi operatori din sectorul alimentar. Există astfel o situație neclară în ceea ce privește răspunderea care le revine atunci când se ocupă de alimente donate. În Portugalia, organizațiile caritabile sunt asimilate „operatorilor din sectorul alimentar”, dar, întrucât ele nu sunt principalele părți vizate de reglementările privind igiena, normele și principiile care decurg din aceste reglementări sunt aplicate cu un anumit grad de flexibilitate. În Italia, organizațiile caritabile recunoscute care distribuie alimente în mod gratuit către persoanele defavorizate sunt tratate în același mod ca și alți operatori din sectorul alimentar din punctul de vedere al răspunderii legate de depozitarea, transportul și utilizarea corespunzătoare a produselor alimentare.

Taxa pe valoarea adăugată

73. Multe părți interesate consideră că stimulentele fiscale pentru donațiile de alimente sunt cel mai puternic instrument de încurajare a donării. Discuțiile privind stimulentele fiscale la nivelul UE s-au concentrat asupra modului în care TVA-ul ar trebui să se aplice în cazul donațiilor de alimente. Acest subiect a fost abordat în numeroase reuniuni organizate de Comisie. Legislația UE cu privire la TVA nu constituie, în sine, un obstacol în calea donării de produse alimentare, dar modul în care unele state membre au interpretat aceste dispoziții poate reprezenta totuși un obstacol (a se vedea **caseta 11**).

⁶¹ Și Parlamentul European a solicitat Comisiei să prezinte orientări privind donarea de alimente (Comisia pentru mediu, sănătate publică și siguranță alimentară a Parlamentului European, proiectul de raport referitor la propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2008/98/CE privind deșeurile [COM(2015) 595 - C8-0382/2015-2015/0275 (COD)]).

Caseta 11 – Aplicarea TVA-ului în cazul donațiilor de alimente⁶²

În urma unor solicitări adresate de statele membre în 2012 și în 2013, atât Comitetul european pentru TVA, cât și Comisia s-au angajat, în mai multe rânduri, să clarifice modul în care TVA-ul ar trebui să se aplice în cazul donațiilor de produse alimentare, în conformitate cu Directiva TVA. În clarificarea lor se afirmă că TVA-ul la alimentele donate este exigibil, dar că statele membre pot considera că valoarea pe baza căreia se calculează TVA-ul poate fi una scăzută sau apropiată de zero în cazul în care donarea are loc aproape de data durabilității minime a produselor sau în cazul în care acestea nu sunt adecvate pentru vânzare. Prin urmare, atunci când TVA-ul care trebuie plătit pentru alimentele donate are o valoare scăzută sau este zero, rezultă că, din punctul de vedere al TVA-ului, produsele alimentare donate sunt tratate în același mod ca și cele aruncate.

Cu toate acestea, termenul „neadecvat/impropriu pentru vânzare” poate fi interpretat în moduri diferite și, prin urmare, poate genera nesiguranță în rândul potențialilor donatori de produse alimentare, în special în statele membre în care interpretarea rămâne la latitudinea donatorului potențial. O serie de organizații-umbrelă și-au exprimat preocupările cu privire la faptul că o astfel de nesiguranță poate descuraja donațiile, deoarece există teama de a nu încălca regulile. În practică, TVA-ul la bunurile donate este tratat în mod diferit în rândul statelor membre. În Portugalia, TVA-ul care trebuie plătit pentru produsele alimentare donate este zero în cazul în care acestea sunt oferite anumitor organisme. În Italia, TVA-ul este zero numai pentru anumite tipuri de produse alimentare. În Țările de Jos și în Finlanda, donatorii pot stabili ei înșiși că un produs alimentar nu mai poate fi comercializat, TVA-ul pentru acesta fiind deci zero. În România, documentele relevante care urmau să clarifice situația erau încă în curs de elaborare la momentul vizitei de audit.

Oportunități ratate pentru facilitarea donării din cauza lipsei dispozițiilor legale

Politica comună în domeniul pescuitului

74. Potrivit Comisiei, posibilitatea de a include donațiile în cadrul politicii comune reformate în domeniul pescuitului a fost dezbătută cu autoritatea legislativă în cursul negocierilor cu privire la reformă și a fost în cele din urmă respinsă. Prin urmare, încă nu există un mecanism

⁶² Sistemul UE al taxei pe valoarea adăugată este descris în Directiva 2006/112/CE a Consiliului, al cărei articol 16 se referă la donarea de bunuri. În conformitate cu normele fiscale ale UE, TVA-ul la produsele alimentare donate este exigibil într-o serie de situații, care urmează să fie stabilite de statele membre. Valoarea pe care se bazează TVA-ul poate fi stabilită la un nivel destul de scăzut, chiar aproape de zero.

care să încurajeze donarea cantităților de pește retrase sau a cantităților care nu pot fi comercializate (de exemplu, peștele care nu are dimensiunea minimă necesară).

Politica agricolă comună

75. După cum s-a explicat la punctul 35, UE a dispus, timp de mulți ani, de stocuri considerabile de unt, lapte praf degresat, cereale etc. În cadrul PAC a existat un program specific (Programul de distribuire de alimente către persoanele cele mai defavorizate din Comunitate – MDP), care permitea donarea de produse din aceste stocuri de intervenție către persoanele nevoiașe prin intermediul organizațiilor caritabile.

76. Începând cu anii '90, utilizarea mecanismului intervenției publice și stocurile s-au diminuat în mod constant. Începând din 2014, programul MDP a fost înlocuit cu un alt program, în afara PAC, denumit FEAD. Deși ambele regulamentele aplicabile⁶³ prevăd posibilitatea de a utiliza produse provenite din stocurile de intervenție prin intermediul FEAD, actele necesare de punere în aplicare, care sunt elaborate de Comisie pentru a stabili procedurile relevante, lipsesc.

Posibilitățile de a facilita donarea nu sunt valorificate în mod suficient

Fondul de ajutor european pentru cele mai defavorizate persoane

77. FEAD există din 2014. Spre deosebire de MDP, obiectivul principal al FEAD⁶⁴ nu este de a pune produsele din stocurile de intervenție la dispoziția celor mai defavorizate persoane, ci de a furniza asistență materială și nematerială pentru acest tip de persoane.

⁶³ Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 și, respectiv, Regulamentul (UE) nr. 223/2014.

⁶⁴ Obiectivele FEAD, astfel cum sunt prezentate la articolul 3, sunt acelea de a promova coeziunea socială, de a stimula incluziunea socială și de a contribui, în cele din urmă, la atingerea obiectivului de reducere a sărăciei stabilit în Strategia Europa 2020. FEAD contribuie la realizarea obiectivului specific de a atenua cele mai grave forme de sărăcie prin furnizarea de asistență nefinanciară celor mai defavorizate persoane.

78. Regulamentul FEAD⁶⁵ prevede și modalități de a facilita donarea de alimente, dar Comisia nu a promovat în mod activ acest aspect al FEAD în rândul statelor membre și doar câteva state membre l-au utilizat în mod efectiv:

- Articolul 23 alineatul (4) prevede posibilitatea de a distribui în mod gratuit, prin FEAD, alimente din stocurile de intervenție pentru persoanele cele mai defavorizate. În practică, numai un stat membru din 28 (Finlanda) a inclus acest aspect în cadrul programului său operațional pentru FEAD.
- Articolul 26 alineatul (2) litera (d) prevede posibilitatea de a finanța costurile colectării, transportului, depozitării și distribuirii donațiilor de produse alimentare. Potrivit Comisiei, numai patru state membre (Estonia, Italia, Luxemburg și Slovacia) au inclus acest aspect sub forma unei acțiuni în programele lor operaționale, dar fără să aloce un buget specific pentru aceasta.

Politica agricolă comună

79. Atunci când producătorii retrag fructe și legume de pe piață, ei pot primi finanțare din partea UE pentru a se debarasa de aceste produse (a se vedea punctul 44). Dacă donează produsele anumitor organisme, producătorii primesc o compensație mai ridicată decât în cazul în care le distrug. În ciuda acestei compensații mai mari, datele primite în timpul auditului arată că, în perioada 2007-2015, mai puțin de 40 % din fructele și legumele retrase de pe piață au fost efectiv donate. Cifrele variază foarte mult între statele membre, precum și de la an la an. În urma auditului, s-a constatat că, într-unul dintre statele membre vizitate în cursul auditului, există probleme serioase legate de fiabilitatea datelor (a se vedea **casetă 12**).

⁶⁵ Regulamentul (UE) nr. 223/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 privind Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane (JO L 72, 12.3.2014, p. 1).

Caseta 12 – Neconcordanțe în ceea ce privește retragerile, recoltarea înainte de coacere și nerecoltarea (Italia)

Statele membre au obligația de a comunica anual Comisiei Europene care sunt cantitățile, valorile și utilizările prevăzute ale fructelor și legumelor retrase de pe piață. Potrivit informațiilor primite de la autoritățile italiene din regiunea Lazio pentru anul 2011, cantitatea totală de produse furnizate pentru distribuție gratuită s-a ridicat la 139 de kilotone, o valoare de aproape trei ori mai mare decât cantitatea totală de produse retrase (50 de kilotone). Nu poate fi vorba aici de o eroare izolată, întrucât au fost observate nouă categorii diferite de produse pentru care cantitatea de produse distribuite în mod gratuit depășea cantitatea totală de produse retrase.

În plus, auditorii au solicitat trei exemple de cazuri în care o organizație de producători a donat produsele retrase în vederea distribuirii gratuite. Documentația primită a arătat că, în 2014, o anumită organizație de producători donase 24 de tone de pepeni verzi unei asociații caritabile. Documentele justificative indicau, de asemenea, că, în cursul anului 2014, această organizație de producători mai donase deja de șase ori produse retrase în vederea distribuirii gratuite. Cu toate acestea, conform raportului anual pe 2014 adresat Comisiei, organizația respectivă de producători nu retrăsese deloc produse de pe piață.

Autoritățile au recunoscut că există erori la nivelul datelor și nu au fost în măsură să furnizeze o explicație pentru acestea.

80. Una dintre dificultățile raportate de autoritățile din statele membre în ceea ce privește distribuția gratuită a fructelor și legumelor retrase de pe piață către anumite instituții publice⁶⁶ este faptul că, în conformitate cu legislația UE, distribuția gratuită nu poate înlocui cantitățile pe care respectivele instituții le achiziționează în mod obișnuit. Această dispoziție are ca scop evitarea oricăror interferențe pe piață, dar, în practică, din cauza dificultății de a verifica respectarea ei, unele autorități sunt descurajate și preferă să nu doneze deloc produse către aceste tipuri de instituții.

⁶⁶ Unități penitenciare, școli, instituțiile menționate la articolul 22, tabere de vacanță pentru copii, spitale și cămine de bătrâni desemnate de statele membre.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

81. Risipa de alimente este o problemă mondială care a căpătat o importanță din ce în ce mai mare pe agenda publică și politică din ultimii ani și care va continua probabil să crească în importanță, în special având în vedere nevoia de a hrăni o populație mondială aflată în creștere. Alimentele sunt un bun prețios, iar producția lor poate necesita foarte multe resurse. Estimările actuale indică faptul că, la nivel mondial, în jur de o treime din alimentele produse pentru consumul uman sunt irosite sau pierdute, ceea ce generează importante costuri economice și de mediu.

82. În acest context, Curtea a examinat rolul pe care îl poate juca UE în combaterea risipei de alimente. Recunoscând totodată importanța forțelor pieței în combaterea acestui fenomen, auditul a constatat în analiza acțiunilor întreprinse până în prezent și a modului în care diferitele instrumente de politică ale UE contribuie la reducerea risipei de alimente. Curtea s-a concentrat pe acțiunile de prevenire și pe donații, care sunt soluțiile de preferat în lupta împotriva risipei de alimente.

83. Întrebarea la care s-a căutat să se răspundă în cadrul auditului este următoarea: „Contribuie UE la obținerea unui lanț alimentar eficient din punctul de vedere al utilizării resurselor, printr-o combatere eficace a risipei de alimente?” Concluzia Curții a fost că, în prezent, UE nu contribuie la un astfel de lanț alimentar eficient, dar raportul evidențiază o serie de căi prin care actualele inițiative și politici ar putea fi utilizate într-un mod mai eficace pentru tratarea problemei risipei de alimente. Multe dintre îmbunătățirile care pot fi aduse nu necesită noi inițiative și nici fonduri publice suplimentare, ci, mai degrabă, presupun o mai bună aliniere a politicilor existente, o coordonare ameliorată în cadrul Comisiei și între Comisie și statele membre, precum și identificarea clară a reducerii risipei de alimente drept obiectiv al politicilor existente.

84. Atât Parlamentul European, Consiliul și Comisia, cât și statele membre și-au exprimat dorința de a combate problema risipei de alimente. Acțiunile întreprinse până în prezent în acest sens au fost fragmentate și intermitente, nu există o strategie comună la nivelul UE, iar coordonarea la nivelul Comisiei lipsește. În pofida importanței crescânde a fenomenului risipei de alimente pe agenda politică, ambițiile Comisiei legate de această problematică s-au

reduc de-a lungul timpului (punctele 26-32). Aceasta, în ciuda faptului că lupta împotriva risipei de alimente este un domeniu în care, potrivit opiniei generale, Comisia poate juca un rol de prim plan. Lipsa atât a unei definiții comune a risipei de alimente, cât și a unui nivel de referință convenit, în funcție de care să se vizeze reduceri în acest domeniu, a împiedicat realizarea de progrese suplimentare. Așadar, Curtea formulează următoarea recomandare:

Recomandarea 1

Eforturile UE de combatere a risipei de alimente ar trebui să fie intensificate și coordonate mai bine, ceea ce ar permite Uniunii să joace un rol mai important în forumurile competente de la nivel mondial. Acest lucru implică acțiuni concertate din partea organismelor UE și a statelor membre în vederea adoptării unei strategii comune cât mai curând posibil.

La nivel tehnic, Comisia ar trebui să elaboreze în prezent un plan de acțiune pentru următorii ani, care să acopere diferite domenii de politică. Acesta ar trebui să includă descrieri convenite asupra a ceea ce constituie risipă alimentară în toate etapele lanțului alimentar, precum și o metodologie de măsurare a impactului strategiei Comisiei.

85. Curtea a analizat o serie de domenii de politică ale UE care ar putea să influențeze comportamentul diferitor actori din lanțul alimentar în ceea ce privește risipa de alimente (și anume agricultura, pescuitul, siguranța alimentară, mediul, afacerile sociale și impozitarea). Măsurile ar trebui să vizeze toate componentele lanțului alimentar, cu beneficii potențiale pentru toate părțile implicate. Acestea fiind spuse, ar trebui să se pună accentul pe prevenirea fenomenului, întrucât avantajele care decurg din evitarea risipei sunt net superioare avantajelor care decurg din soluțiile ulterioare aplicate.

86. Deși există o serie de politici ale UE care pot contribui la combaterea risipei de alimente, acest potențial nu a fost pe deplin exploatat, iar oportunitățile oferite nu au fost încă valorificate. S-a observat, în special, lipsa de evaluări ale impactului diferitor politici ale UE asupra luptei împotriva risipei de alimente. Domenii de politică majore precum politica agricolă comună, inclusiv dezvoltarea rurală, politica comună în domeniul pescuitului și politica în materie de siguranță alimentară au deopotrivă un rol de jucat și ar putea fi utilizate pentru o combatere mai eficace a risipei de alimente (punctele 34-69). De-a lungul timpului, schimbările aduse politicilor, inclusiv reforma PAC și modificarea politicii în

domeniul pescuitului, au avut totuși un impact pozitiv: de exemplu, abandonarea politicii agricole bazate pe intervenții care era la originea unei situații de supraproducție. Raportul evidențiază o serie de bune practici, dar impactul lor pozitiv asupra risipei de alimente a fost mai degrabă întâmplător și nu rezultatul unor acțiuni de politică specifică. Așadar, Curtea formulează următoarea recomandare:

Recomandarea 2

Pentru a coordona diversele politici care pot contribui la combaterea risipei de alimente, Comisia ar trebui să aibă în vedere acest fenomen în cadrul viitoarelor sale evaluări ale impactului. Comisia ar trebui să alinieze mai bine diferitele politici și să analizeze în ce mod ar putea fi acestea dezvoltate pentru a permite o abordare direcționată a problemei. În special:

- (a) în ceea ce privește PAC, subiectul risipei de alimente ar trebui să fie inclus în viitoarea examinare a politicii. De asemenea, Comisia ar trebui să încurajeze statele membre să acorde prioritate obiectivului de combatere a risipei de alimente atunci când își programează cheltuielile viitoare, incluzându-l, de exemplu, printre obiectivele următoarei perioade de programare pentru dezvoltarea rurală;
- (b) în ceea ce privește politica comună în domeniul pescuitului, este necesară o monitorizare mai strictă a obligației de debarcare a peștelui, iar Comisia ar trebui, de acum înainte, să faciliteze utilizarea fondurilor UE disponibile pentru investiții care să contribuie la combaterea risipei de alimente;
- (c) în elaborarea politicii sale în materie de siguranță alimentară, Comisia ar trebui să continue să faciliteze schimbul de bune practici legate de igienă și să monitorizeze modul în care cerințele de trasabilitate sunt puse în aplicare. În ceea ce privește etichetarea produselor alimentare, Comisia ar trebui să evalueze necesitatea de a interveni cu scopul de a preveni practicile de etichetare care generează risipă alimentară.

87. Donarea de alimente care, altfel, ar fi irosite este o practică deja existentă în UE și are loc, de exemplu, prin intermediul băncilor de alimente. Cu toate acestea, există încă o serie de bariere care împiedică acest tip de donații, iar anumite dispoziții legale legate de donare nu sunt suficient de clare și coerente. O serie de posibilități de a facilita donarea de alimente

care altfel ar fi irosite nu au fost valorificate (punctele 70-80). Subliniind totodată faptul că eforturile ar trebui să fie dirijate în primul rând către prevenirea risipei de alimente, Curtea formulează următoarea recomandare:

Recomandarea 3

Comisia ar trebui să promoveze posibilitatea de a dona produse alimentare sigure pentru consum care, altfel, ar fi irosite. În special și cât mai curând posibil, Comisia ar trebui:

- (a) să clarifice interpretarea dispozițiilor legale care descurajează donarea de alimente, în special cu referire la Directiva-cadru privind deșeurile și la legislația generală în domeniul alimentar;
- (b) să realizeze o evaluare a impactului pe care l-ar avea extinderea posibilității de a dona produse și la acele domenii în care această posibilitate nu există deocamdată, în special în ceea ce privește politica comună în domeniul pescuitului;
- (c) să completeze cerința prevăzută în legislație astfel încât să se permită utilizarea de produse alimentare din stocurile agricole de intervenție publică; și
- (d) să încurajeze statele membre să utilizeze dispozițiile existente referitoare la donare, în special în ceea ce privește fructele și legumele retrase de pe piață și FEAD.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera I, condusă de domnul Phil WYNN OWEN, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 10 noiembrie 2016.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE
Președinte

Rolul forțelor pieței în generarea risipei de alimente

Economiile de piață urmăresc să aducă prosperitate pentru societate în ansamblu și să stimuleze concurența ca stimulent pentru inovare. Cu toate acestea, de-a lungul întregului lanț alimentar pot apărea externalități negative¹, care generează risipă de alimente și costuri pentru anumiți actori și pentru societate în ansamblu. Prin urmare, generarea risipei de alimente poate fi considerată, într-o anumită măsură, ca fiind rezultatul unui eșec al pieței. În plus, consumatorii nu sunt pe deplin informați cu privire la risipa de alimente asociată fiecăruia dintre produsele pe care le consumă. Dacă nu se iau măsuri corespunzătoare pentru a inversa aceste externalități negative, nu vor exista suficiente stimulente pentru ca actorii din lanțul alimentar să reducă risipa de alimente: în aceste condiții, societatea va continua să plătească costurile asociate acestui fenomen. În continuare sunt prezentate două exemple concrete de influență a forțelor pieței asupra generării de risipă de alimente.

Primul exemplu: standardele de comercializare pentru fructe și legume

Standardele de comercializare sunt standarde estetice și de calitate, utilizate pentru clasificarea produselor agricole. UE aplică un sistem de standarde de comercializare pentru fructe și legume. Pe lângă standardele publice, societățile comerciale își pot stabili propriile standarde private de comercializare, care pot include, printre altele, și componente estetice.

Standardele de comercializare sunt utile pentru că stabilesc un limbaj comun și, prin urmare, facilitează comerțul. Ele pot încuraja o producție de înaltă calitate, pot îmbunătăți rentabilitatea și pot proteja interesele consumatorilor. De asemenea, standardele publice de comercializare pot contribui la evitarea proliferării unui număr ridicat de standarde private.

În același timp însă, din cauza unor astfel de standarde, produse perfect comestibile pot fi scoase din lanțul alimentar din motive estetice (cum ar fi cerințele referitoare la mărimea și la forma produsului)². Există foarte puține studii care să arate că produsele care nu sunt

¹ O externalitate negativă apare atunci când o persoană sau o firmă care ia o decizie nu trebuie să plătească costul integral al acestei decizii (<http://economics.fundamentalfinance.com/negative-externality.php>).

² FAO, *Global food losses and food waste – extent, causes and prevention*, Roma: Organizația pentru Alimentație și Agricultură a ONU, 2011.

vândute în primele două clase de calitate („categoria I” sau „extra”) pot fi totuși vândute către industria de procesare. În plus, din motive tehnice, industria de procesare poate impune cerințe și mai stricte legate de mărime și de formă³⁴.

Prin urmare, este nevoie de cercetări suplimentare în ceea ce privește relația dintre standardele de comercializare și risipa de alimente⁵. Risipa de alimente legată de utilizarea standardelor a fost recent discutată în cadrul Grupului de lucru al CEE-ONU⁶ privind standardele de calitate ale produselor agricole. Comisia și statele membre ale UE pot influența standardele publice elaborate de CEE-ONU, care sunt aprobate și, ulterior, implementate, de UE. În cadrul acestor discuții, s-ar putea avea în vedere aspecte de interes public, cum ar fi evitarea risipei de resurse prin prevenirea generării de risipă alimentară, atât din motive economice, cât și din motive legate de mediu.

Al doilea exemplu: practicile comerciale neloiale și diferențele semnificative în ceea ce privește puterea de negociere

Practicile comerciale neloiale sunt practici care se abat în mod vădit de la buna conduită comercială și sunt contrare bunei-credințe și corectitudinii. Aceste practici sunt de obicei impuse în situații de dezechilibru, de către o parte mai puternică unei părți mai slabe, și pot apărea de orice parte a relației B2B (*business-to-business*)⁷. Aceste practici și situațiile de dezechilibru în ceea ce privește puterea de negociere între operatorii economici sunt, prin urmare, două noțiuni diferite care pot apărea în același timp.

³ <http://www.fao.org/docrep/V5030e/V5030E0q.htm#Chapter>

⁴ *Maintaining the post-harvest quality of fruits and vegetables*, J. Aked, Universitatea Cranfield.

⁵ <http://www.unece.org/index.php?id=41420#/>

⁶ ECE/TRADE/C/WP.7/GE.1/2015/10, ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/2, ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/10. Un document de discuție elaborat de mai multe delegații a propus o posibilă revizuire a formatului standardelor și a standardelor referitoare la mere, tomate și praz. Cu prilejul dezbaterii documentului în aprilie 2015, s-a decis să se aibă în vedere revizuirea standardelor pentru praz și tomate. Reprezentanții Asociației Producătorilor de Mere și de Pere (WAPA – *World Apple and Pear Association*) au participat, de asemenea, la această reuniune.

⁷ Notă de informare elaborată de Parlamentul European, Comisia pentru piața internă și protecția consumatorilor. *Unfair Trading Practices in the Business-to-Business Food Supply Chain* (Practicile comerciale neloiale în lanțul alimentar B2B) ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI\(2015\)563430_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI(2015)563430_EN.pdf))

Ambele tipuri de situații pot provoca risipă de alimente (a se vedea **casetă**). În ambele cazuri, dacă apare o situație de risipă de alimente, operatorul dominant, mai puternic, reușește să transfere o parte din costurile acestui fenomen asupra operatorului mai slab, dominat, din cadrul relației de afaceri.

Casetă – Relații de afaceri cu efect asupra risipei de alimente

Exemple de practici comerciale neloiale care ar putea avea un efect asupra risipei de alimente:

- lipsa unor contracte scrise;
- modificarea unilaterală, după semnarea contractului, a termenilor și condițiilor convenite.

Risipa de alimente poate apărea în cazul anulărilor sau al modificărilor de ultim moment referitoare la volumul de marfă deja comandat, atunci când furnizorul nu reușește să găsească un alt cumpărător pentru produsele sale.

Exemple de practici comerciale „loiale” care au loc în situații de dezechilibru al puterii de negociere și care ar putea avea un efect asupra risipei de alimente:

- clauze contractuale care fixează un nivel ridicat de disponibilitate a produselor, fără să garanteze însă achiziția acestora;
- furnizori care doresc să se asigure de un nivel foarte ridicat de disponibilitate a produsului pentru a evita riscul de întrerupere a relațiilor de afaceri cu clienții lor.

Astfel de situații pot duce la risipă de alimente în cazul în care cumpărătorul are nevoie de un volum mai mic de marfă decât cel pus la dispoziție de furnizor.

Relația dintre dezechilibrul de la nivelul puterii de negociere, practicile comerciale neloiale și risipa de alimente a fost subliniată în repetate rânduri de Parlamentul European, recunoscându-se faptul că „comerțul corect ar trebui, la rândul său, să prevină supraproducția și risipa de alimente”⁸. Comisia și autoritățile statelor membre confirmă faptul că există practici neloiale între întreprinderi și că trebuie luate măsuri împotriva acestora. Într-un raport recent al Comisiei⁹ se arată că „în acest moment Comisia nu vede valoarea adăugată a unei abordări specifice armonizate de reglementare la nivelul UE”.

Cu toate acestea, (i) în pofida eforturilor de consolidare a sectorului primar prin sprijinirea creării și a dezvoltării organizațiilor de producători¹⁰, (ii) în pofida existenței așa-numitei

⁸ Comunicat de presă – Agricultură/Industrie - 7.6.2016, ora 13:14.

⁹ COM(2016) 32 final: „Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind practicile comerciale neloiale din cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente între întreprinderi”.

¹⁰ Sprijinul pentru crearea și dezvoltarea organizațiilor de producători este disponibil în cadrul celui de al doilea pilon al PAC și în cadrul politicii comune în domeniul pescuitului. Anumite elemente din cadrul primului pilon al PAC vizează, de asemenea, să reducă diferențele dintre puterea de negociere a fermierilor și cea a altor părți din lanțul alimentar.

Inițiative privind lanțul alimentar¹¹ începând din 2011 în cadrul Forumului la nivel înalt pentru îmbunătățirea funcționării lanțului de aprovizionare cu alimente¹² și (iii) în pofida existenței unor dispoziții legislative specifice pentru combaterea practicilor comerciale neloiale în majoritatea statelor membre, aceste chestiuni complexe rămân, cel puțin într-o anumită măsură, nerezolvate și, având în vedere impactul acestor practici asupra generării de risipă alimentară, ele continuă să reprezinte o problemă.

¹¹ <http://www.supplychaininitiative.eu/about-initiative>

¹² Scopul inițiativei era de a spori echitatea în relațiile comerciale verticale cu participarea voluntară a actorilor din lanțul alimentar.

Prezentare de ansamblu a instrumentelor UE care pot avea un impact în combaterea risipei de alimente

La nivelul Comisiei Europene, DG Sănătate și Siguranță Alimentară este direcția care se ocupă de problematica risipei de alimente. În acest context, direcția generală întreprinde o serie de acțiuni (cum ar fi stabilirea de grupuri de lucru și de grupuri de experți) și gestionează inițiative de comunicare. Alte câteva direcții generale din cadrul Comisiei joacă de asemenea un rol în prevenirea risipei de alimente, deoarece există o serie de politici și de dispoziții ale UE care pot avea o influență asupra generării de risipă alimentară (precum politica agricolă, politica în domeniul pescuitului, politica privind siguranța alimentară sau politica privind deșeurile).

În scopul auditului, Curtea a analizat politicile și dispozițiile legale ale UE și a identificat acele instrumente (atât fonduri UE, cât și dispoziții legale care nu sunt legate de vreun fond) care pot avea o influență asupra comportamentului diferitor actori¹ din cadrul lanțului alimentar în ceea ce privește prevenirea risipei de alimente sau donarea de alimente care, altfel, ar fi irosite. Rezultatul analizei Curții este prezentat în tabelul următor, care oferă o imagine de ansamblu a acelor instrumente ale UE care au un impact asupra luptei împotriva risipei de alimente, indicând în ce parte din lanțul alimentar ar putea fi influențat comportamentul diferitor actori.

Instrumente UE care au un efect asupra combaterii risipei de alimente		Prevenirea risipei de alimente				Donare
		Producători	Procesatori	Comercianți	Consumatori	
<i>Fonduri ale UE</i>	FEGA	x	x		x	x
	FEADR	x	x			
	FEPAM	x	x			x
	FEAD					x
<i>Dispoziții legale care nu sunt legate de fonduri</i>	Directiva privind deșeurile ¹	x	x	x		x
	Normele de siguranță alimentară ²	x	x	x		x
	Etichetare ³	x	x	x	x	x
	Trasabilitate ²	x	x	x		x
	Standardele de comercializare ⁴	x	x	x	x	
	Practicile comerciale (ne)loiale	x	x	x		
	TVA ⁵ și stimulentele financiare	x	x	x		x

¹ Directiva 2008/98/CE.

² Legislația generală în domeniul alimentar [Regulamentul (CE) nr. 178/2002] și pachetul legislativ privind igiena alimentelor [Regulamentul (CE) nr. 852/2004, Regulamentul (CE) nr. 853/2004, Regulamentul (CE) nr. 854/2004 și Directiva 2004/41/CE].

² Durabilitatea alimentelor și marcarea datei durabilității [Regulamentul (CE) nr. 1169/2011].

⁴ Regulamentul (CE) nr. 1580/2007 [astfel cum a fost modificat, în special prin Regulamentul (CE) nr. 1221/2008].

⁵ Directiva 2006/112/CE a Consiliului.

Tabelul anterior enumeră instrumentele UE care sunt prevăzute în regulamente ale Parlamentului European și ale Consiliului, în regulamente ale Comisiei sau în directive ale Parlamentului European și ale Consiliului. În funcție de tipul de text, influența la nivelul implementării dispozițiilor poate fi directă (în cazul regulamentelor) sau indirectă (în cazul directivelor), lăsând astfel statelor membre o anumită marjă de interpretare cu privire la modul în care acestea pun în aplicare dispozițiile UE.

În legătură cu risipa de alimente și în ceea ce privește instrumentele UE menționate mai sus, responsabilitatea statelor membre este, prin urmare, de a utiliza fondurile și de a pune în aplicare dispozițiile UE astfel încât să încurajeze prevenirea risipei de alimente și donarea acestora.

¹ În sensul prezentului raport, admițând totodată faptul că aceasta este o simplificare a numeroaselor niveluri diferite existente, Curtea a clasificat sectoarele lanțului alimentar în patru grupuri (producători, procesatori, comercianți și consumatori).

Principalele declarații politice cu privire la risipa de alimente, din 2009 și până în prezent

2009	<p>• Doamna Fischer Boel, fost comisar danez¹ „Nu are sens să aruncăm produse perfect consumabile doar pentru că nu au dimensiunea și forma corectă.”</p>
2010	<p>• Declarație comună împotriva risipei de alimente² „Prin adoptarea acestei declarații dorim să ne facem cunoscut angajamentul asumat la nivel național, regional și mondial de a reduce cu 50 % volumul risipei de alimente de-a lungul lanțului alimentar. [...] Trebuie să fie luate urgent măsuri pentru a identifica acțiunile necesare pentru ca acest obiectiv să devină unul realist care să fie atins până în 2025.”</p>
2011	<p>• Raportul Parlamentului European referitor la evitarea risipei de alimente: strategii pentru creșterea eficienței lanțului alimentar din UE³ „de asemenea, solicită Comisiei să ia măsuri concrete menite să reducă la jumătate, până în 2025, cantitatea de alimente risipite și totodată să prevină producerea de deșeurile biologice”</p>
2012	<p>• Rezoluția Parlamentului European din 19 ianuarie 2012 referitoare la evitarea risipei de alimente: strategii pentru creșterea eficienței lanțului alimentar din UE⁴ „de asemenea, solicită Comisiei să ia măsuri concrete menite să reducă la jumătate, până în 2025, cantitatea de alimente risipite și totodată să prevină producerea de deșeurile biologice”; „îndeamnă Consiliul și Comisia să desemneze anul 2014 ca Anul european al combaterii risipei de alimente”</p>
2013	<p>• Decizia nr. 1386/2013/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind un Program general al Uniunii de acțiune pentru mediu până în 2020 „O viață bună, în limitele planetei noastre”⁵ „Cu ocazia Rio+20 s-a recunoscut necesitatea de a reduce semnificativ pierderile și deșeurile alimentare generate în urma recoltării sau de altă natură de-a lungul întregului lanț de aprovizionare cu alimente. Comisia ar trebui să prezinte o strategie cuprinzătoare privind combaterea deșeurilor alimentare inutile și să concluzioneze cu statele membre în vederea combaterii generării excesive de deșeurile alimentare.”</p>
2015	<p>• Declarație scrisă, semnată de 13 deputați în Parlamentul European, referitoare la risipa de produse alimentare⁶ Comisiei i se solicită, de asemenea, să desemneze anul 2016 drept Anul european de combatere a risipei de alimente.</p> <p>• Rezoluția Parlamentului European din 30 aprilie 2015 referitoare la Expo Milano 2015: să hrănim planeta, energie pentru viață⁷ „invită Comisia să combată risipa alimentară prin obiective ambițioase, clar definite și obligatorii, încurajând statele membre să ia măsuri împotriva risipei alimentare la fiecare nivel al lanțului de aprovizionare cu alimente, de la fermă până la consumator” „încurajează statele membre să educe cetățenii, să promoveze și să împărtășească cele mai bune practici, să realizeze analize și să inițieze campanii sociale și educaționale în școli cu privire la risipa de alimente și la importanța unei alimentații sănătoase și echilibrate, care să aibă la bază produse ale agriculturii locale, și să desemneze anul 2016 drept Anul european al luptei împotriva risipei alimentare”.</p> <p>• Reuniunea miniștrilor agriculturii din cadrul G-20, Istanbul, 7-8 mai 2015, Comunicat final⁸ „Luăm act cu mare încredere de amploarea importantă a risipei și a pierderilor alimentare de-a lungul lanțurilor alimentare și de consecințele negative ale acestor fenomene pentru securitatea alimentară, nutriție, utilizarea resurselor naturale și mediu. Subliniem acest fapt drept o problemă globală cu o enormă importanță din punct de vedere economic, ecologic și social și încurajăm toți membrii G20 să își intensifice eforturile legate de această chestiune. Considerăm că reducerea pierderilor alimentare și a risipei de alimente este un bun obiectiv pentru o acțiune colectivă a G20 și că G20 își poate asuma un rol de conducere la nivel mondial în acest sens. Reamintim recomandările de politică formulate de Comitetul pentru securitatea alimentară mondială cu privire la pierderile alimentare și la risipa de alimente. În vederea asigurării coerenței politicilor, încurajăm Grupul de lucru pentru dezvoltare să își continue eforturile pentru a dezvolta acțiuni de reducere a pierderilor alimentare și a risipei de alimente, ca parte a planului său de punere în aplicare a Cadrului G20 pentru securitatea alimentară și nutriție.”</p> <p>• Rezoluția Parlamentului European din 9 iulie 2015 referitoare la utilizarea eficientă a resurselor: spre o economie circulară⁹ „invită Comisia să propună până la sfârșitul anului 2015 obiective, măsuri și instrumente pentru a aborda în mod eficient problema deșeurilor alimentare, inclusiv să stabilească o țintă obligatorie în ceea ce privește reducerea deșeurilor alimentare cu cel puțin 30 % până în 2025 în sectorul de producție, vânzare cu amănuntul/distribuție, servicii alimentare/hotelierie și sectorul casnic” „invită Comisia ca, atunci când realizează o evaluare de impact privind noile propuneri legislative pertinente, să evalueze impactul potențial al acestora în ceea ce privește deșeurile alimentare”</p> <p>• Rezoluția Comitetului European al Regiunilor cu privire la alimentația sustenabilă¹⁰ „își reiterează solicitarea adresată Comisiei Europene de a promova reducerea risipei de alimente și de a depune din nou o propunere privind obiectivul de reducere a risipei de alimente cu cel puțin 30 % până în 2025, pe baza propriei propuneri din 2014, care a fost retrasă, de modificare a Directivei-cadru privind deșeurile, pentru a promova o economie circulară [...]; în acest context, sprijină propunerea Parlamentului European de a declara anul 2016 drept «An european împotriva risipei de alimente»”</p> <p>• Rezoluția 70/1 adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 25 septembrie 2015 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (Transformarea lumii în care trăim: Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă)¹¹ „12.3 Până în 2030, trebuie să se reducă la jumătate, la scară mondială, risipa de alimente pe cap de locuitor, la nivelul comerțului cu amănuntul și al consumatorului, și să se reducă pierderile de alimente pe parcursul lanțurilor de producție și aprovizionare, inclusiv pierderile după recoltare”</p>
2016	<p>• Proiect de raport referitor la propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2008/98/CE privind deșeurile. Comisia pentru mediu, sănătate publică și siguranță alimentară, 24 mai 2016¹² „Este necesar să se includă în Directiva 2008/98/CE definiții [...] ale risipei alimentare și ale decontaminării, astfel încât domeniul de aplicare al acestor noțiuni să fie clarificat. [...] Comisia ar trebui să propună orientări pentru donarea de alimente, inclusiv privind aspectele fiscale și tehnice. [...] Statele membre monitorizează și evaluează punerea în aplicare a măsurilor pe care le-au instituit în materie de prevenire a generării de deșeurile alimentare prin măsurarea nivelurilor acestora pe baza unei metodologii comune. Până la 31 decembrie 2017, Comisia adoptă un act delegat în conformitate cu articolul 38a pentru stabilirea metodologiei, inclusiv a unor cerințe minime de calitate, pentru măsurarea uniformă a nivelurilor de deșeurile alimentare.” [...] „În conformitate cu dispozițiile articolelor 1 și 4, statele membre stabilesc programe de prevenire a generării deșeurilor pentru a atinge cel puțin următoarele obiective: [...] o reducere cu 50% a generării deșeurilor alimentare până în 2030;”</p> <p>• Consiliul Uniunii Europene. Pierderile alimentare și risipa de alimente – concluziile Consiliului (28 iunie 2016) Acele concluzii ale Consiliului dezvoltă mai în detaliu concluziile Consiliului privind planul de acțiune al UE pentru economia circulară (20 iunie 2016).</p>

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1059_ro.htm

² Declarație comună împotriva risipei de alimente, semnată de profesori universitari și cercetători din universități din diferite țări din lume, de deputați ai Parlamentului European, de politicieni și de reprezentanți ai organizațiilor internaționale și ai societății civile
http://www.lastminutemarket.it/media_news/wp-content/uploads/2010/12/JOINT-DECLARATION-FINAL-english.pdf

³ Raportul Parlamentului European referitor la evitarea risipei de alimente: strategii pentru creșterea eficienței lanțului alimentar din UE [2011/2175(INI)]
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0430+0+DOC+XML+V0//RO>

- ⁴ Rezoluția Parlamentului European din 19 ianuarie 2012 referitoare la evitarea risipei de alimente: strategii pentru creșterea eficienței lanțului alimentar din UE [2011/2175(INI)] (2013/C 227 E/05) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0014+0+DOC+XML+V0//RO>
 - ⁵ Decizia nr. 1386/2013/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 noiembrie 2013 privind un Program general al Uniunii de acțiune pentru mediu până în 2020 „O viață bună, în limitele planetei noastre”
 - ⁶ Declarație scrisă, semnată de 13 deputați în Parlamentul European, referitoare la risipa de produse alimentare <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+WDECL+P8-DCL-2015-0001+0+DOC+WORD+V0//RO>
 - ⁷ Rezoluția Parlamentului European din 30 aprilie 2015 referitoare la Expo Milano 2015: să hrănim planeta, energie pentru viață [2015/2574(RSP)] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0184+0+DOC+XML+V0//RO>
 - ⁸ Reuniunea miniștrilor agriculturii din cadrul G-20, Istanbul, 7-8 mai 2015, Comunicat final.
 - ⁹ Rezoluția Parlamentului European din 9 iulie 2015 referitoare la utilizarea eficientă a resurselor: spre o economie circulară [2014/2208(INI)] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0266+0+DOC+XML+V0//RO>
 - ¹⁰ Rezoluția Comitetului European al Regiunilor cu privire la alimentația sustenabilă.
 - ¹¹ Rezoluția 70/1 adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 25 septembrie 2015. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (Transformarea lumii în care trăim: Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă) http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
 - ¹² Proiect de raport referitor la propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2008/98/CE privind deșeurile [COM(2015) 595 – C8-0382/2015 – 2015/0275(COD)]. Comisia pentru mediu, sănătate publică și siguranță alimentară. 2015/0275 (COD).
-

RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE

„COMBATEREA RISIPEI DE ALIMENTE: O OPORTUNITATE PENTRU UE DE A ÎMBUNĂTĂȚI EFICIENȚA UTILIZĂRII RESURSELOR ÎN LANȚUL ALIMENTAR”

SINTEZĂ

I. Comisia recunoaște pe deplin că risipa de alimente este o problemă mondială și ia măsuri pentru prevenirea risipei de alimente și optimizarea utilizării resurselor de-a lungul întregului lanț valoric alimentară. În 2015, în cadrul Pachetului de măsuri privind economia circulară, Comisia a reafirmat angajamentul UE privind îndeplinirea obiectivului de reducere a risipei de alimente, prevăzut în Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă.

III. Noul Pachet privind economia circulară, adoptat de Comisie în 2015, recunoaște că prevenirea risipei de alimente este un domeniu prioritar și propune abordarea acesteia printr-un plan de acțiune multilateral, elaborat în mod colegial de toate direcțiile generale.

i. Comisia consideră că ambițiile sale în acest sens nu au scăzut în timp, ci, mai degrabă, s-a asigurat că dispozițiile aplicabile risipei de alimente sunt clare, pot fi implementate și sunt conforme cu cadrul de reglementare al Uniunii. Prin urmare, documentele de politică ale Comisiei au evoluat de la declarații asupra „viziunii” la propuneri mai concrete, necesare pentru a sprijini implementarea de către toți actorii a programelor de prevenire a risipei de alimente. În acest demers, Comisia a beneficiat de dialogul extins asupra inițiativelor posibile, purtat cu numeroase părți implicate încă din 2012.

Comisia consideră că nu este necesară o nouă definiție comună a „risipei de alimente” deoarece definițiile „produselor alimentare” și „deșeurilor” sunt deja bine stabilite în cadrul de reglementare al UE.

UE a început să lucreze la elaborarea unei metodologii de măsurare a risipei de alimente pentru a se asigura că programele naționale de prevenire a risipei și stabilirea obiectivelor se bazează pe dovezi solide.

ii. Prevenirea risipei de alimente necesită acțiuni la nivelul întregului lanț valoric alimentară și consolidarea cooperării intersectoriale. Prevenirea risipei de alimente și optimizarea utilizării resurselor pot contribui la realizarea unor modele inovatoare pentru producția, comercializarea, distribuția și consumul alimentelor.

Comisia a încercat să sprijine eforturile părților interesate prin planul de acțiune propus în cadrul Planului de acțiune pentru economia circulară. În special, noua Platformă a UE privind pierderile și risipa de alimente (*Food Losses and Food Waste - FLW*) are scopul de a sprijini toți actorii în definirea măsurilor necesare pentru prevenirea risipei de alimente, realizarea unui schimb de bune practici și evaluarea progresului realizat în timp.

iii. Comisia recunoaște că diferitele prevederi aplicabile donării de alimente (de exemplu, igiena alimentară, informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare) sunt interpretate diferit în UE. În consecință, donarea de alimente nu este utilizată la întregul său potențial. După cum se menționează în Comunicarea privind economia circulară¹, Comisia va lua măsuri pentru a facilita înțelegerea comună a dispozițiilor legale ale UE aplicabile donării de alimente. Aceasta include angajamentul de elaborare a unor orientări la nivelul UE, destinate donatorilor și băncilor de alimente, care să precizeze calea de urmat pentru a se conforma, în cadrul de reglementare actual,

¹ COM (2015) 614 final

legislației relevante a UE (de exemplu, siguranța alimentară, igiena alimentară, trasabilitatea, răspunderea etc.).

IV.

i. În cadrul Planului de acțiune pentru economia circulară din 2015, s-a adoptat un plan de acțiune specific care să sprijine eforturile UE de a preveni și reduce risipa de alimente. Acest plan de acțiune multianual va orienta eforturile Comisiei, ale statelor membre și ale actorilor din lanțul valoric alimentar în vederea atingerii obiectivului stabilit, ca parte a obiectivelor de dezvoltare durabilă. Platforma UE privind pierderile și risipa de alimente va sprijini, printre alții, toți actorii în definirea măsurilor necesare pentru a preveni risipa de alimente.

ii. Comisia consideră că risipa de alimente ar putea constitui un element suplimentar de analizat în cadrul viitoarelor evaluări ale impactului politicilor relevante ale UE.

iii. Comisia ia în prezent măsuri menite să clarifice dispozițiile legale ale UE ce facilitează donarea de alimente [a se vedea răspunsul Comisiei la punctul III(iii)].

Comisia a propus mai multe amendamente la Regulamentul FEAD, ca parte a propunerii de revizuire a Regulamentului financiar adoptată la 14.9.2016. Unul dintre aceste amendamente, dacă este adoptat, va oferi statelor membre posibilitatea de a utiliza opțiuni simplificate în materie de costuri pentru finanțarea donațiilor de alimente. Aceasta este o măsură menită să faciliteze utilizarea donațiilor de alimente în temeiul FEAD.

Politica comună în domeniul pescuitului nu prevede donarea cantităților de pește retrase; cu toate acestea, statele membre pot încuraja și sprijini dezvoltarea unor structuri care să permită donarea cantităților de pește, care nu pot fi comercializate pentru consumul uman direct. De asemenea, donațiile pot fi facilitate prin ajutorul pentru depozitare susținut de FEPAM: acest mecanism vizează compensarea costurilor suportate pentru stabilizarea și depozitarea produselor care nu pot fi vândute peste un anumit preț. După perioada de depozitare, la momentul reintroducerii produselor pentru consumul uman direct, organizațiile de producători (OP) din sectorul pescuitului pot pune la dispoziție pe piață aceste produse gratuit. După expirarea mecanismului în 2019, OP-urile vor putea organiza un mecanism similar cu fonduri proprii.

INTRODUCERE

1. Deși există un grad ridicat de incertitudine în ceea ce privește datele referitoare la risipa de alimente în UE, cantitatea de alimente produse în UE care este irosită pare să fie inferioară estimării la nivel mondial. Proiectul de cercetare finanțat de UE, „Utilizarea alimentelor pentru inovarea socială prin optimizarea strategiilor de prevenire a deșeurilor” (*Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies - FUSIONS*) estimează că aproximativ 20% din alimentele produse în UE sunt irosite, risipa de alimente fiind concentrată, în cea mai mare parte, în jurul consumului².

2. Comisia consideră că, pentru a preveni risipa de alimente, este necesar să fie descrise materialele care reprezintă deșeuri alimentare în fiecare etapă din lanțul alimentar, și anume în etapele de producție, distribuție și consum. În acest scop, Comisia va elabora o metodologie³ care va ilustra, pe

² Estimări privind nivelul deșeurilor alimentare la nivel european (*Estimates of European food waste levels*), FUSIONS, martie 2016 (<http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>)

³ Abordarea planificată de Comisie pentru elaborarea unei metodologii de măsurare a deșeurilor alimentare în fiecare etapă din lanțul alimentar a fost discutată în cadrul unei reuniuni cu experții din statele membre care a avut loc la 22 iunie 2016. http://ec.europa.eu/food/safety/docs/fw_eu-actions_ms_20160622_p06.pdf

baza definițiilor UE ale „produselor alimentare” și „deșeurilor”⁴, pentru fiecare etapă din lanțul alimentar, care sunt materialele considerate a fi sau nu deșeuri alimentare, având în vedere în special excepțiile definite la articolele 2 și 5 din Directiva-cadru privind deșeurile din 2008 (de exemplu, nu sunt considerate deșeuri subprodusele sau produsele alimentare rezultate în urma unui proces de producție care sunt utilizate în ferme sau pentru producerea de bioenergie). Temeiul juridic al monitorizării, măsurării și raportării în ceea ce privește nivelurile risipei de alimente face parte din propunerea Comisiei⁵ de revizuire a Directivei-cadru privind deșeurile din 2008.

Metodologia va conține reguli detaliate privind modul de măsurare a deșeurilor alimentare, sectoarele vizate din lanțul alimentar; și tipurile de date care vor fi colectate și raportate în scopul îndeplinirii obligațiilor de monitorizare și raportare prevăzute în propunerea de modificare a Directivei-cadru privind deșeurile. Având în vedere considerentele de mai sus, Comisia nu vede valoarea adăugată prin propunerea unei definiții specifice și unice a „risipei de alimente”.

3. Cadrul de definire propus de FUSIONS a reprezentat prima etapă în elaborarea unui manual menit să sprijine statele membre în dezvoltarea unor metode coerente de colectare la nivel național a datelor privind risipa de alimente provenite din toate sectoarele lanțului alimentar. Manualul cuprinzător de măsurare a deșeurilor alimentare elaborat de FUSIONS a fost conceput ca un instrument funcțional bazat pe cadrul propriu de definire al proiectului de cercetare care, deși se suprapune cu cadrul de reglementare al UE (în ceea ce privește „deșeurile” și „produsele alimentare”), nu utilizează întotdeauna consecvent definițiile din cuprinsul său. În special, definiția utilizată de FUSIONS cuprinde mai multe materiale agricole decât cele care pot fi considerate deșeuri în temeiul cadrului de reglementare al UE (a se vedea punctul 2).

5. Comisia consideră că ierarhia deșeurilor definită în Directiva-cadru privind deșeurile se aplică pe deplin deșeurilor alimentare. Comisia nu consideră că este necesară prevederea unei ierarhii specifice a deșeurilor alimentare în legislația UE privind deșeurile.

7. Datele la nivelul UE privind risipa de alimente sunt insuficiente până în prezent. Propunerea referitoare la legislația privind deșeurile caută să remedieze această lipsă deoarece „ceea ce nu este măsurat nu poate fi gestionat”.

15. Dialogul purtat la nivelul UE și internațional în scopul de a optimiza eforturile de prevenire și reducere a risipei de alimente va continua și se va intensifica pe măsură ce actorii-cheie la nivel internațional (Organizația pentru Alimentație și Agricultură, Programul Organizației Națiunilor Unite pentru Mediu) sunt invitați să participe la Platforma UE privind pierderile și risipa de alimente.

Prevenirea risipei de alimente necesită planuri de acțiune integrate, care să reunească deopotrivă toți actorii din lanțul alimentar și entitățile publice⁶. Sunt necesare atât măsuri legislative, cât și măsuri nelegislative; planul de acțiune pentru promovarea economiei circulare reflectă această abordare a prevenirii risipei de alimente.

⁴ În legislația UE, produsele alimentare sunt definite în Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare. Deșeurile sunt definite în Directiva 2008/98/CE.

⁵ COM(2015)595 final: Propunerea Comisiei de modificare a Directivei 2008/98/CE privind deșeurile.

⁶ Comitetul pentru securitatea alimentară mondială (2014). Recomandări privind politicile. Pierderile și risipa de alimente în contextul sistemelor alimentare durabile (*Food Losses and Waste in the Context of Sustainable Food Systems*: <http://www.fao.org/3/a-av037e.pdf>)

Lupta împotriva risipei de alimente nu se numără printre obiectivele PAC definite la articolul 39 TFUE. PAC actuală prevede o gamă largă de măsuri de prevenire și reducere a pierderilor și risipei de alimente în producția primară și procesarea alimentelor. În ceea ce privește etapele care urmează acestui nivel din lanțul alimentar, PAC nu are niciun temei juridic de acțiune.

OBSERVAȚII

26. Încă din 2011, Comisia a emis orientări privind prevenirea risipei de alimente⁷, iar, din 2012, Agenția Europeană de Mediu organizează seminare specifice online, dedicate prevenirii risipei, pentru a facilita schimbul de informații și cunoștințe între statele membre; aceste seminare includ și sesiuni specifice despre risipa de alimente (de exemplu, seminarul online din octombrie 2013).

Din 2012, Comisia s-a implicat și a colaborat activ cu toți actorii pentru a identifica unde anume, de-a lungul lanțului alimentar, survine risipa de alimente, unde au apărut bariere în calea prevenirii risipei de alimente și care sunt domeniile care necesită acțiuni la nivelul UE. Rezultatul a fost elaborarea unui plan de acțiune integrat pentru combaterea risipei de alimente, adoptat de Comisie în 2015, în cadrul Pachetului de măsuri privind economia circulară.

Răspuns comun la punctul 26 și titlul care precedă punctul 27

Comisia consideră că ambițiile sale în acest sens nu s-au redus, în timp, ci, mai degrabă, s-a asigurat că dispozițiile aplicabile risipei de alimente sunt clare, pot fi implementate și sunt conforme cu cadrul de reglementare al Uniunii. Prin urmare, documentele de politică ale Comisiei au evoluat de la declarații asupra „viziunii” la propuneri mai concrete, necesare pentru a sprijini implementarea programelor de prevenire a risipei de alimente de către toți actorii din întregul lanț valoric alimentar. În primul rând, angajamentul statelor membre ale UE de a preveni risipa de alimente, inclusiv de a stabili obiective naționale și de a defini indicatori de evaluare a progresului realizat în timp, este esențial pentru îndeplinirea scopurilor prevăzute în Pachetul privind economia circulară.

Răspuns comun la prima și a doua liniuță de la punctul 27

În conformitate cu Orientările politice transpuse în Programul său de lucru pentru 2015, Comisia a aplicat principiul discontinuității politice tuturor propunerilor în curs, având în vedere necesitatea coerenței cu aceste priorități. Principiul a fost aplicat și Comunicării privind sustenabilitatea sistemelor alimentare. Acțiunile întreprinse în vederea prevenirii risipei de alimente, inclusiv consultarea publică⁸ realizată în contextul pregătirii Comunicării privind sustenabilitatea sistemelor alimentare, au contribuit la promovarea planului de acțiune pentru prevenirea risipei de alimente, propus în cadrul Pachetului privind economia circulară. Astfel, Comisia consideră că publicarea separată a comunicării va avea doar o valoare adăugată limitată în această etapă.

28. Comisia consideră că nivelul ambițiilor sale legate de risipa de alimente a fost menținut, iar instrumentele propuse pentru obținerea rezultatelor și monitorizarea progresului au fost îmbunătățite. Propunerea Comisiei referitoare la legislația privind deșeurile solicită statelor membre să evalueze progresul prin măsurarea deșeurilor alimentare și utilizarea de indicatori și obiective pentru monitorizarea risipei de alimente. Un nivel de referință comun al UE se va putea stabili doar după ce statele membre vor fi colectat, în mod consecvent, suficiente date. În plus, Platforma UE privind pierderile și risipa de alimente, care se va reuni pentru prima dată în noiembrie 2016, va facilita progresul tuturor actorilor.

⁷ http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf

⁸ http://ec.europa.eu/environment/archives/eussd/pdf/food_results.pdf

Cu privire la definiția risipei de alimente și la nivelul de referință, a se vedea răspunsul Comisiei la punctul 2.

Caseta 1 - De ce este important să fie stabilit un „nivel de referință”?

Identificarea unui nivel de referință nu poate fi separată de demersurile de dezvoltare a unor instrumente de măsurare a nivelurilor risipei de alimente, de definire a indicatorilor și obiectivelor și de monitorizare la nivel național a măsurilor de prevenire a risipei de alimente. Datele privind risipa de alimente, colectate în conformitate cu metodologia comună a UE, vor fi utile pentru definirea unui nivel de referință comun în vederea stabilirii obiectivelor de prevenire a risipei de alimente.

Acest aspect va fi analizat în continuare împreună cu statele membre: în contextul oricăror obligații de raportare propuse de Organizația Națiunilor Unite cu privire la obiectivele de dezvoltare durabilă; în timpul discuțiilor asupra propunerii referitoare la legislația privind deșeurile, în ceea ce privește obligațiile de raportare și monitorizare; în momentul elaborării unei metodologii comune de măsurare a risipei de alimente și în cadrul Platformei UE privind pierderile și risipa de alimente. Aceste procese vor ține cont de măsurile și practicile existente în statele membre, în special de nivelurile de referință și metodele de măsurare naționale în scopul stabilirii indicatorilor și obiectivelor naționale.

29. A se vedea răspunsul Comisiei la punctele 26 și 32.

30. Pentru a fi eficace, prevenirea risipei de alimente necesită acțiuni la toate nivelurile (mondial, european, național, regional și local) și implicarea tuturor actorilor-cheie. Toții actorii sunt de acord că este necesar să se prevină risipa de alimente și majoritatea întreprind acțiuni în acest sens.

Comisia a interacționat cu numeroase părți implicate pentru a identifica acele probleme care necesită o abordare la nivelul UE în susținerea eforturilor lor din teren. Abordarea aplicată a fost cuprinzătoare deoarece Comisia a căutat să discute atât cu actorii din sectorul privat, cât și cu entitățile publice. Având în vedere caracterul multilateral al prevenirii risipei de alimente, subiectul a fost abordat nu numai de grupurile de experți dedicate acestei probleme, ci și de alte foruri cu competențe mai largi.⁹

Grupul părților interesate din 2012, convocat de Comisie, a abordat un număr mare de subiecte legate de prevenirea risipei de alimente (de exemplu, redistribuirea alimentelor, marcarea datei, utilizarea sigură a fostelor produse alimentare în furaje, măsurarea deșeurilor alimentare etc.) și a clarificat aspectele cu privire la care actorii vizați au întâmpinat obstacole în prevenirea risipei de

⁹ În perioada 2010-2014, Forumul la nivel înalt pentru îmbunătățirea funcționării lanțului de aprovizionare cu alimente a discutat despre modalitățile de îmbunătățire a sustenabilității sectorului alimentar, inclusiv de prevenire a risipei alimentare (https://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum_en). De asemenea, Masa rotundă privind sustenabilitatea consumului și producției de alimente în Europa, o inițiativă prezidată în comun de Comisie și de parteneri din lanțul alimentar, ia în considerare risipa de alimente în activitățile sale de evaluare a impactului lanțului alimentar din Europa asupra mediului înconjurător (<http://www.food-scp.eu/>). Forumul comercianților cu amănuntul a fost înființat în 2009 de Comisie, împreună cu reprezentanți ai EuroCommerce și ai Mesei rotunde pentru sectorul european de comerț cu amănuntul, în vederea schimbului de bune practici și întreprinderii de acțiuni de consolidare a sustenabilității în sectorul european de comerț cu amănuntul, inclusiv de prevenire a risipei de alimente (http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/index_en.htm). Agenția Europeană de Mediu și Comisia organizează ateliere cu statele membre pentru schimbul de experiență și difuzarea bunelor practici de prevenire a generării de deșeurii, inclusiv de deșeurii alimentare. Proiectul FP7 FUSIONS, care a reunit 21 de parteneri de proiect din 13 țări, a realizat un inventar al inovațiilor sociale de prevenire a risipei de alimente și al proiectelor-pilot aferente (<http://www.eu-fusions.org/index.php/social-innovations>) și a facilitat implicarea mai multor părți interesate (administrații publice, operatori din industrie, organizații naționale de la nivel local, regional, național și european) în perioada 2012-2016. Proiectul REFRESH din cadrul programului Orizont 2020 (<http://eu-refresh.org/about-refresh>) va sprijini progresul UE spre îndeplinirea obiectivului de dezvoltare durabilă al reducerii risipei de alimente stabilind „Cadre de acțiune” referitoare la risipa de alimente, care vor fi dezvoltate și testate în Germania, Ungaria, Spania și Țările de Jos împreună cu parteneri din mediul de afaceri, societatea civilă și administrația publică.

alimente. Contribuția acestui grup a fost utilă în orientarea și concentrarea definirii unui plan de acțiune al UE pentru combaterea risipei de alimente. Acest grup a contribuit și la schimbul de bune practici oferind informații pentru registrul publicat pe site-ul web al Comisiei¹⁰.

31. Rolul specific al grupului de experți din statele membre este de a oferi consultanță și expertiză atât Comisiei, cât și statelor membre, în vederea elaborării de inițiative de politică posibile și a îmbunătățirii aplicării coerente a legislației, programelor și politicilor UE privind prevenirea risipei de alimente.

În această etapă, Comisia nu consideră că noua Platformă UE privind pierderile și risipa de alimente (care reunește entități din sectorul public și privat) va înlocui grupul de experți din statele membre. Acest aspect va fi reevaluat de Comisie după înființarea Platformei, definirea proceselor de lucru aferente și clarificarea implicării tuturor părților.

32. Deși grupurile de experți pot contribui la mobilizarea, facilitarea și optimizarea schimbării, dinamica prevenirii risipei de alimente nu depinde numai de numărul de reuniuni care au avut loc. Comisia trebuie să se asigure că acțiunile întreprinse la nivelul UE contribuie cu o valoare adăugată reală și se concentrează asupra unor rezultate-cheie. Participanții la reuniuni au fost aceiași, în sine, însă ceea ce s-a schimbat a fost mai degrabă necesitatea Comisiei de a interacționa atât cu părțile interesate, cât și cu statele membre. De exemplu, la 22 iunie 2016 a avut loc o reuniune comună în cadrul căreia s-a discutat un document de lucru în vederea elaborării orientărilor UE privind donarea de alimente. Noua Platformă a UE privind pierderile și risipa de alimente va reuni toți actorii relevanți (entități publice și private) pentru a consolida cooperarea tuturor actorilor și a facilita elaborarea unor programe și soluții integrate de combatere a risipei de alimente.

Decizia Comisiei de a centraliza problematica risipei de alimente într-o singură direcție generală (DG Sănătate și Siguranță Alimentară), implementată în cadrul organizării noii Comisii în 2014, a contribuit la eficientizarea fluxului de lucru prin clarificarea responsabilităților și asigurarea faptului că risipa de alimente este întotdeauna avută în vedere în lumina siguranței produselor alimentare și a hranei pentru animale. Continuitatea acțiunilor a fost asigurată, iar expertiza relevantă și abordarea consecventă au fost menținute în permanență.

Caseta 4 – Nu au existat semne reale de progres în cadrul Grupului de lucru și al Grupului de experți:

Răspuns la prima liniuță referitoare la orientările la nivelul UE privind donațiile de alimente: pentru a elabora orientări într-un domeniu atât de complex precum cel de față, în care este necesar să se colecteze dovezi care să stea la baza politicilor în mai multe domenii, precum și a practicilor actuale de pe piață, este nevoie de consultări ample. Comisia va prezenta proiectul de orientări noii Platforme a UE privind pierderile și risipa de alimente, cu ocazia primei reuniuni a acesteia din noiembrie 2016, în vederea adoptării orientărilor finale de către Comisie, până la sfârșitul lui 2017.

Răspuns la a doua liniuță: Faptul că normele UE nu interzic comercializarea produselor alimentare a căror dată a durabilității minimale este depășită a fost reiterat în cadrul mai multor reuniuni ale experților. Comisia va aborda acest aspect și în contextul pregătirii orientărilor UE de facilitare a donațiilor de alimente.

Răspuns la a treia liniuță: Marcarea datei: Comisia a lansat un studiu care să analizeze modurile în care operatorii economici și autoritățile de control înțeleg și utilizează marcarea datei și impactul posibil al acestor practici asupra risipei de alimente. Constatările acestei cercetări, care a fost inițiată de un contractant în septembrie 2016, sunt așteptate înainte de sfârșitul anului 2017 și vor sprijini

¹⁰ (http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/good_practices/index_en.htm).

elaborarea politicilor viitoare privind marcarea datei și prevenirea risipei de alimente. S-au fost publicat¹¹ informații suplimentare despre activitatea Comisiei în legătură cu marcarea datei, inclusiv materiale de informare și comunicare elaborate în toate limbile UE, pentru a promova mai buna înțelegere a mențiunilor „A se consuma de preferință înainte de” și „a se consuma până la”.

Răspuns la a patra liniuță: Reuniunile inițiale desfășurate în perioada 2012-2013 au identificat numeroase zone cu impact potențial asupra prevenirii risipei de alimente. Acțiunile incluse în planul de acțiune pentru prevenirea risipei alimentare din cadrul Pachetului pentru economia circulară sunt rezultatul consultării și stabilirii priorităților în cadrul Comisiei.

Informații despre activitățile grupurilor operaționale, proiecte și activități de colaborare în rețea desfășurate în cadrul PEI-AGRI, raportul final al Grupului tematic PEI pentru lanțuri scurte de aprovizionare și atelierul recent al PEI-AGRI, „Orașe și alimente - conectarea consumatorilor și producătorilor” sunt disponibile la <http://ec.europa.eu/eip/agriculture>. În plus, informații despre activitatea ENRD privind lanțurile scurte de aprovizionare, inclusiv o selecție de exemple și recomandări pentru o mai bună implementare, au fost elaborate și publicate pe site-ul web al ENRD. De asemenea, ENRD a organizat un atelier destinat autorităților de management privind îmbunătățirea implementării măsurii de cooperare, care este măsura utilizată pentru a sprijini dezvoltarea lanțurilor scurte de aprovizionare și a piețelor locale în conformitate cu FEADR. Mai mult, pierderile și risipa de alimente sunt considerate a fi unul dintre subiectele prioritare ale Programului de lucru al PEI-AGRI pentru 2017.

34. A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 15.

35. Reformele succesive ale politicii, cea mai recentă fiind cea din 2013, s-au îndepărtat de ajutoarele cuplate directe pentru producerea unor anumite produse spre sprijinirea fermierilor într-un mod care să nu denatureze piața și comerțul.

37. Comisia consideră că sprijinul acordat de UE este independent de nivelul deșeurilor și că plățile directe nu constituie, nici direct, nici indirect, un stimulent pentru producerea de produse agricole. Majoritatea plăților directe (aproximativ 90%) sunt decuplate de producție și nu au legătură cu un anumit tip de producție. Fermierii care le primesc pot desfășura o activitate agricolă, precum întreținerea terenului agricol într-o stare adecvată pentru păscut sau cultivare fără producție. Risipa de alimente perisabile este, evident, mai mare.

Răspuns comun la punctele 38 și 39

Sprijinul voluntar cuplat poate fi acordat numai în măsura în care este necesar pentru crearea unui stimulent în vederea menținerii nivelurilor actuale de producție în sectoarele sau regiunile în cauză. Din 2015, acesta poate reprezenta 10% din totalul plăților directe. Procentele mai mari ale sprijinului cuplat reflectă alegeri ale statelor membre în favoarea sectoarelor în dificultate, în măsura necesară pentru a crea un stimulent în vederea menținerii nivelurilor de producție. Depășirea acestor niveluri de referință este strict monitorizată de Comisie.

40. Deși nu s-a realizat niciun studiu specific la nivelul UE asupra risipei potențiale de alimente legată de plățile directe, studiile și evaluările politicilor privind piața includ, de obicei, analiza cantităților de producție.

Răspuns comun la punctele 41 și 42

Comisia consideră că măsurile de intervenție pe piață nu contribuie la risipa de alimente. Produsele cumpărate în cadrul mecanismului intervenției publice sau depozitate, beneficiind de ajutorul pentru

¹¹ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm

depozitare, trebuie să fie depozitate astfel încât calitatea lor să fie conservată. În lipsa acestor măsuri, produsele nu ar fi recoltate atunci când prețurile sunt inferioare costurilor de recoltare, fiind, prin urmare, „risipite”.

Măsurile de piață precum intervenția publică sau depozitarea privată pot fi utilizate doar ca o plasă de siguranță în cazul în care apare o criză gravă care afectează piața, cu scopul de a evita sprijinirea unui dezechilibru structural.

Măsurile de prevenire și gestionare a crizei precum retragerea de pe piață sau recoltarea înainte de coacere și nerecoltarea sunt concepute pentru a preveni utilizarea improprie. Nivelul sprijinului este adaptat astfel încât producătorii să prefere să își vândă produsele pe piață mai degrabă decât să le retragă de pe piață.

Distribuirea gratuită și retragerile de produse de pe piață în alte scopuri nu sunt menite să joace rolul unui punct de desfacere alternativ, ci acela de instrument de gestionare a crizei. Cantitățile care pot fi retrase sunt limitate. Retragerea produselor impune utilizări specifice ale produselor retrase (de exemplu, în beneficiul organizațiilor caritabile sau al școlilor).

43. Comisia pregătește în prezent modalități posibile de utilizare de către statele membre a stocurilor de intervenție în cadrul programelor de ajutorare a celor mai defavorizate persoane.

A se vedea, de asemenea, răspunsul Comisiei la punctul 41.

44. Comisia remarcă faptul că 1,8 milioane de tone reprezintă aproximativ 0,002% din producția din perioada 2008-2015 și că retragerile de produse trebuie să respecte cerințele de mediu privind eliminarea.

Comisia consideră că măsurile de prevenire și gestionare a crizei nu generează risipă de alimente. Spre exemplu, recoltarea înainte de coacere nu afectează producția de alimente.

45. Intervenția publică nu contribuie la risipa de alimente. Scopul său este retragerea produselor cu puncte de desfacere insuficiente care, în lipsa acestor măsuri, ar risca să genereze deșeuri alimentare. După creșterea prețului de piață, produsele sunt puse la dispoziție pe piață spre vânzare, sunt distribuite în modalități alternative sau sunt puse la dispoziție pentru utilizare în cadrul programelor de ajutorare a celor mai defavorizate persoane.

În ceea ce privește măsurile excepționale aplicate ca răspuns la embargoul impus de Rusia și urgența necesară pentru a avea un impact real asupra crizei pe piață, evaluarea impactului nu este necesară prin însăși natura acestor măsuri (procedură de urgență).

47. În cadrul programelor lor de distribuire a laptelui în școli, 10 state membre (Bulgaria, Estonia, Spania, Finlanda, Croația, Irlanda, Lituania, Luxemburg, Malta și România) au prevăzut măsuri de însoțire. Strategia unui stat membru (Croația) pentru anul școlar 2016-2017 conține o trimitere la activitatea educațională care contribuie la prevenirea risipei de alimente.

49. Alte măsuri, precum investițiile în active corporale cu scopul de a îmbunătăți eficiența procesării produselor agricole sau de a utiliza utilaje mai eficiente, contribuie la reducerea risipei de alimente în UE.

Răspuns comun la punctele 50 și 51

Combaterea risipei de alimente nu este un obiectiv specific al politicii de dezvoltare rurală, prin urmare statele membre nu aveau obligația să includă expres acest obiectiv în strategiile lor. Cu toate acestea, statele membre aveau posibilitatea de a aborda problema risipei de alimente în strategiile și programele lor prin mai multe măsuri, cum ar fi transferul de cunoștințe, activitățile de informare, investițiile în active fizice, bunăstarea animalelor și cooperare.

56. Comisia este de acord cu observațiile Curții privind necesitatea unor date mai fiabile pentru se putea monitoriza cu eficacitate implementarea obligației de debarcare.

Răspuns la a doua liniuță: Deși nu există o prevedere expresă în regulamentul de control privind raportarea capturilor aruncate înapoi în mare, Comisia s-a angajat într-un proces de colectare a datelor privind capturile aruncate înapoi în mare în vederea monitorizării implementării obligației de debarcare. De asemenea, Comisia poate colecta date privind aceste capturi în scopuri științifice, prin Cadrul de colectare a datelor.

Răspuns la a treia liniuță: Există puține date precise și ilustrative privind procentele reprezentate de capturile aruncate înapoi în mare, în principal din cauza faptului că revizuirea normelor de aplicare referitoare la declarațiile din jurnal care detaliază și diferențiază capturile aruncate înapoi în mare după tipul lor (sub dimensiunea minimă pentru conservare, specii interzise sau altele) au putut fi adoptate doar în octombrie 2015, în urma acordului privind Regulamentul Omnibus din mai 2015. Tranziția spre integrarea noilor cerințe privind declarațiile din jurnal în activitățile zilnice din acest sector, precum și modificările impuse de autoritățile de control necesită timp. Între timp, Comisia și administrațiile se bazează pe estimări ale capturilor raportate ca aruncate înapoi în mare, furnizate prin datele despre gestionarea efortului și Cadrul de colectare a datelor.

63. Regulamentul privind igiena alimentară¹² încurajează elaborarea de ghiduri de bune practici în materie de igienă. Acestea sunt fie ghiduri la nivelul UE, evaluate și avizate de Comitetul permanent pentru plante, animale, produse alimentare și hrană pentru animale, fie ghiduri naționale evaluate de autoritățile naționale (a se vedea punctul 64 sau următoarele).

În conformitate cu Regulamentul, inițiativa de elaborare a unui ghid la nivelul UE trebuie să provină de la organizațiile părților interesate. Comisia încurajează aceste organizații în fiecare ocazie să realizeze acest instrument de implementare a cerințelor privind igiena și asigură traducerea gratuită a acestuia în toate limbile. S-au publicat orientări privind modul de elaborare a acestor ghiduri¹³, iar Comisia nu a refuzat niciodată, până în prezent, să evalueze proiectele care i-au fost prezentate. Comisia a luat inițiativa de a elabora ea însăși anumite ghiduri. În special în ceea ce privește reducerea risipei de alimente, Comitetul permanent a revizuit recent orientările EU privind donațiile de alimente intitulate „Fiecare masă contează”, iar obținerea aprobării finale este în curs.

64. Deși responsabilitatea pentru elaborarea și actualizarea ghidurilor naționale le revine statelor membre, Comisia are responsabilitatea de a ține un registru al acestor ghiduri și de a-l pune la dispoziția statelor membre.

În vara anului 2016 s-a introdus un nou format electronic al registrului. Acesta facilitează, de asemenea, căutarea anumitor subiecte în cele peste 700 de ghiduri naționale publicate în registru¹⁴.

Răspuns comun la punctele 65 și 66

Mărimea unui lot trebuie să fie definită de operatorul din sectorul alimentar. Aceasta depinde de sistemul de producție al operatorului, de exemplu, care este cantitatea de alimente produse care prezintă un pericol, precum și de posibilitatea de curățare și dezinfectare între loturile de producție, de dimensiunile recipientelor (și de frecvența golirii acestora), de posibilitatea asigurării trasabilității interne, etc. Retragerea unor loturi mai mici de produse alimentare se poate justifica doar dacă se poate demonstra că producția aceluși lot a fost separată de alte loturi și nu a existat

¹² Regulamentul (CE) nr. 852/2004

¹³ http://ec.europa.eu/food/safety/docs/biosafety_fh_legis_guidelines_good_practice_en.pdf

¹⁴ A se vedea la: <https://webgate.ec.europa.eu/dyna/hygienelegislation/>

posibilitatea contaminării încrucișate. În plus, este necesar să se evalueze mai în detaliu dacă loturile mai mici ar contribui efectiv la o strategie menită să reducă risipa de alimente în etapa producției.

În lumina nivelului global înalt al siguranței alimentare în UE, rechemările și retragerile reprezintă doar o proporție foarte limitată din risipa de alimente generată.

67. Marcarea datei este responsabilitatea operatorilor din sectorul alimentar, care stabilesc dacă un produs necesită indicarea datei după mențiunea „A se consuma de preferință înainte de” sau a datei-limită de consum, precum și a termenului de valabilitate, luând în considerare aspecte legate de siguranță, calitate și marketing. Unele produse alimentare, precum fructele proaspete și alimentele neperisabile cum ar fi sarea, zahărul, oțetul, sunt scutite de obligația de indicare pe etichetă a datei durabilității minimale. Singura categorie de alimente pentru care legislația UE prevede marcarea datei sunt ouăle pentru consum¹⁵.

68. Comisia explorează activ modalități de îmbunătățire a utilizării și înțelegerii marcării datei de către toți actorii din lanțul alimentar, precum și de către autoritățile de control¹⁶ (a se vedea răspunsul la punctul 32 privind studiul în curs lansat de Comisie).

70. Comisia recunoaște că diferitele dispoziții aplicabile donării de alimente (de exemplu, igiena alimentară, informarea consumatorilor referitor la produsele alimentare) sunt interpretate diferit în UE. În consecință, donarea de alimente nu este utilizată la întregul său potențial. După cum se menționează în Comunicarea privind economia circulară¹⁷, Comisia va lua măsuri pentru a facilita înțelegerea comună a dispozițiilor legale ale UE aplicabile donării de alimente. Aceasta include angajamentul de elaborare a unor orientări la nivelul UE, destinate donatorilor și băncilor de alimente, care să precizeze calea de urmat pentru a se conforma, în cadrul de reglementare actual, legislației relevante a UE (de exemplu, siguranța alimentară, igiena alimentară, trasabilitatea, răspunderea etc.).

71. Donarea de alimente este un tip de măsură de prevenire a risipei. Aceasta a fost reflectată și în orientările DG Mediu privind prevenirea risipei de alimente¹⁸. Alimentele pot fi puse la dispoziția utilizatorilor finali fie prin canale de distribuție comercială, fie prin intermediul organizațiilor de redistribuire (de exemplu, bănci de alimente și/sau organizații caritabile). Prin urmare, donațiile de alimente fac parte din lanțul alimentar și pot contribui la prevenirea risipei de alimente.

Monitorizarea redistribuirii alimentelor în cadrul demersului de prevenire a risipei de alimente va face obiectul discuțiilor suplimentare din cadrul Platformei UE privind pierderile și risipa de alimente.

72. Legislația UE conține mai multe trimiteri la activități care sunt fie scutite, fie supuse unor cerințe mai puțin împovărătoare. Însă aceste dispoziții, de exemplu cu privire la igiena alimentară și etichetarea alimentelor, sunt interpretate diferit în UE. Prin urmare, Comisia va clarifica și mai mult obligațiile operatorilor din sectorul alimentar și ale băncilor de alimente și/sau ale organizațiilor caritabile cu privire la tratarea alimentelor donate prin elaborarea de orientări la nivelul UE care să faciliteze donațiile de alimente [a se vedea răspunsul Comisiei la punctele III(iii) și 32].

¹⁵ Data durabilității minimale se aplică ouălor comercializate în clasa „A/Proaspete” (ouă pentru consum) și este prevăzută în Regulamentul (CE) nr. 589/2005 (articolul 2) privind comercializarea ouălor. În plus, se prevede un termen maxim de livrare către consumator de 21 de zile prin Regulamentul (CE) nr. 853/2004 de stabilire a unor norme specifice de igienă care se aplică alimentelor de origine animală (punctul 3 din Capitolul 1 al Secțiunii X, Anexa III).

¹⁶ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm

¹⁷ COM (2015) 614 final.

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf.

Donarea de alimente este un subiect complex, ce implică numeroși actori diferiți, cu practici care au evoluat în timp în funcție de necesitățile donatorilor (fermieri, producători de alimente, comercianți cu amănuntul etc.) și ale beneficiarilor donațiilor (bănci de alimente, organizații caritabile și utilizatori finali). Pentru a facilita aceste practici, orientările UE trebuie să țină seama de toate aceste elemente și să asigure că se implementează practici sigure, care pot fi verificate de autoritățile de reglementare (a se vedea răspunsurile Comisiei la punctul 32 și caseta 4).

73. Aplicarea normelor privind TVA-ul în cazul donațiilor de alimente este unul dintre subiectele care trebuie să fie clarificate de Comisie prin elaborarea orientărilor UE pentru facilitarea donațiilor de alimente [a se vedea punctele III(iii) și 32].

Caseta 11 – Aplicarea TVA-ului în cazul donațiilor de alimente

Comisia consideră că valoarea pe baza căreia se calculează TVA-ul poate fi redusă sau apropiată de zero în cazul în care donarea are loc aproape de data durabilității minimale a produselor sau în cazul în care acestea nu sunt adecvate pentru vânzare. Această valoare poate fi chiar zero atunci când produsele nu au nicio valoare.

74. Noua politică comună în domeniul pescuitului nu prevede donarea cantităților de pește retrase; cu toate acestea, statele membre pot încuraja și sprijini dezvoltarea unor structuri care să permită donarea cantităților de pește care nu pot fi comercializate pentru consumul uman direct.

De asemenea, donațiile pot fi facilitate prin ajutorul pentru depozitare susținut de FEPAM. Acest mecanism vizează compensarea costurilor suportate pentru stabilizarea și depozitarea produselor care nu pot fi vândute peste un anumit preț. După perioada de depozitare, atunci când reintroduc produsele pentru consumul uman direct, organizațiile de producători din sectorul pescuitului (OP) pot pune la dispoziție pe piață aceste produse gratuit. Mecanismul expiră în 2019, însă OP-urile vor putea organiza un mecanism similar cu fonduri proprii.

76. Procedura de facilitare a utilizării stocurilor de intervenție în beneficiul persoanelor celor mai defavorizate nu a fost încă introdusă în actul de punere în aplicare relevant și sunt în curs discuții cu statele membre. De asemenea, trebuie menționat că nu existau stocuri de intervenție în 2014. Cumpărarea de lapte praf degresat (SMP) în cadrul mecanismului de intervenție a început în 2015 și a continuat în 2016, ca răspuns la scăderea prețurilor din sectorul laptelui. Piețele de produse lactate nu și-au revenit încă, prin urmare, în conformitate cu articolul 16(1)(a) din Regulamentul unic OCP, condițiile pieței nu permit încă eliberarea stocurilor de intervenție. În această etapă, nu există alte produse în cadrul mecanismului de intervenție în afară de SMP.

78. Preocuparea principală a Comisiei în timpul programării resurselor FEAD a vizat asigurarea alinierii programelor FEAD la obiectivele FEAD enunțate mai sus. Statele membre au avut posibilitatea să aleagă dintre diferitele opțiuni oferite de Regulamentul FEAD și să adapteze sprijinul necesităților persoanelor celor mai defavorizate.

Răspuns comun pentru prima și a doua liniuță

Articolul 9 din Regulamentul FEAD prevede o procedură de modificare a programelor operaționale. Având în vedere data de încetare a eligibilității cheltuielilor în temeiul FEAD (31 decembrie 2023), textele actuale ale programelor nu exclud posibilitatea modificării lor în viitor.

Cu toate acestea, chiar dacă posibilitatea de facilitare a donațiilor de alimente prin program nu este inclusă expres, aceasta nu înseamnă că nu există alimente donate în statul membru. Spre exemplu, OP din Finlanda se concentrează asupra alimentelor achiziționate, însă, pe teren, organizațiile partenere distribuie și alimente donate care sunt, în general, alimente proaspete.

79. Răspunderea pentru calitatea datelor revine statelor membre.

Comisia desfășoară misiuni de audit periodice pentru a asigura implementarea corectă a politicii și a recupera fondurile cheltuite necorespunzător. Comisia realizează și verificări ale calității rapoartelor anuale pentru evitarea inconsecvențelor. Se achită doar operațiunile implementate și controlate.

Comisia remarcă și faptul că organizațiile producătorilor pot oferi produse spre distribuire gratuită fără a solicita sprijin din partea UE.

80. Sunt necesare mijloace de protecție pentru a se asigura că măsurile de prevenire și gestionare a crizei își ating scopul și că fondurile UE sunt cheltuite în mod corespunzător.

Legislația prevede un nivel mai ridicat al sprijinului pentru distribuirea gratuită decât cel aplicabil retragerilor de produse în alte scopuri. Se acordă o prioritate clară ajutorului furnizat prin intermediul organizațiilor caritabile și al altor instituții aprobate de statele membre.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

81. Comisia recunoaște pe deplin necesitatea luării de măsuri pentru prevenirea risipei de alimente și optimizarea utilizării resurselor de-a lungul întregului lanț valoric alimentară. În 2015, în cadrul Pachetului privind economia circulară, Comisia a reafirmat angajamentul UE privind îndeplinirea obiectivului de reducere a risipei de alimente, prevăzut în Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă.

83. Prevenirea risipei de alimente este evidențiată ca domeniu prioritar în Pachetul privind economia circulară din 2015. S-a propus un plan de acțiune integrat, conținând inițiative legislative și nelegislative, pentru combaterea risipei de alimente în UE. Noua Platformă a UE privind pierderile și risipa de alimente (FLW) reunește entități publice și actorii din lanțul valoric alimentară, inclusiv organizații ale consumatorilor și alte organizații neguvernamentale. Aceasta va sprijini toți actorii în scopul luării măsurilor necesare pentru a progresa în direcția îndeplinirii obiectivului de reducere a risipei de alimente, care se numără printre obiectivele de dezvoltare durabilă, și al realizării unui schimb de bune practici. Se așteaptă ca platforma FLW să identifice noi inițiative și oportunități de abordare a prevenirii risipei de alimente la nivelul UE.

84. Comisia consideră că ambițiile sale nu s-au redus în timp. În 2015, Comisia a adoptat Pachetul de măsuri privind economia circulară, care recunoaște că prevenirea risipei de alimente este un domeniu prioritar și propune abordarea acesteia printr-un plan de acțiune multilateral, elaborat în mod colegial de toate serviciile Comisiei. Pachetul consolidează integrarea măsurilor de prevenire a risipei de alimente nu doar în politica de prevenire a generării de deșeururi, ci și în programele de prevenire a generării de deșeururi adoptate de statele membre. Comisia a încercat să se asigure că dispozițiile referitoare la risipa de alimente sunt clare, pot fi implementate și sunt conforme cu cadrul de reglementare al UE.

Propunerea Comisiei solicită statelor membre să reducă deșeurile alimentare în fiecare etapă din lanțul alimentară, să monitorizeze nivelurile acestora și să raporteze cu privire la progresul realizat în prevenirea risipei de alimente. Implementarea în statele membre ale UE a programelor de monitorizare a risipei de alimente, susținută de metodologia de măsurare armonizată, va furniza baza de informații necesară pentru a stabili, la nivel național, măsuri eficiente de prevenire a risipei de alimente și obiective de reducere a deșeurilor alimentare.

Recomandarea 1

Comisia acceptă recomandarea 1 cu privire la rolul său în susținerea eforturilor depuse de statele membre ale UE.

În prezent sunt deja în desfășurare mai multe acțiuni. Implicarea organizațiilor internaționale (Organizația Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură, Programul Organizației Națiunilor Unite pentru Mediu) în Platforma UE privind pierderile și risipa de alimente va contribui la facilitarea cooperării și a coordonării eforturilor la nivel național, european și internațional.

Comisia implementează deja inițiative de combatere a risipei de alimente în cadrul Planului de acțiune pentru economia circulară din 2015. Comisia elaborează deja o metodologie care va ilustra, în fiecare etapă a lanțului alimentar, ce anume constituie deșeurile alimentare din pe baza cadrului juridic existent. Această metodologie va sprijini măsurarea uniformă a nivelurilor deșeurilor alimentare, necesară pentru evaluarea impactului măsurilor adoptate.

86. Comisia este de acord că prevenirea risipei de alimente necesită acțiuni la nivelul întregului lanț de valori al sectorului alimentar și consolidarea cooperării intersectoriale. Prevenirea risipei de alimente și optimizarea utilizării resurselor pot contribui la realizarea unor modele inovatoare pentru producția, comercializarea, distribuția și consumul alimentelor.

Comisia a căutat să sprijine eforturile părților interesate prin planul de acțiune propus în cadrul Planului de acțiune pentru economia circulară. În special, noua Platformă a UE privind pierderile și risipa de alimente (FLW) are scopul de a sprijini toți actorii în definirea măsurilor necesare pentru prevenirea risipei de alimente, realizarea unui schimb de bune practici și evaluarea progresului realizat în timp.

Lupta împotriva risipei de alimente nu se numără printre obiectivele PAC definite la articolul 39 din TFUE. Actuala PAC prevede o gamă largă de măsuri de prevenire și reducere a risipei de alimente în producția primară și procesarea alimentelor. În ceea ce privește etapele care urmează acestui nivel din lanțul alimentar, PAC nu are niciun temei juridic de acțiune.

Recomandarea 2

(a) Comisia nu acceptă recomandarea 2(a), cu toate acestea, va lua în considerare pierderile și risipa de alimente în activitatea sa de pregătire a viitoarei PAC, ținând cont de următoarele aspecte:

- producția agricolă primară generează doar pierderi limitate de alimente, ceea ce reprezintă un subiect complet diferit de deșeurile alimentare (astfel cum sunt reglementate prin Directiva-cadru privind deșeurile). Risipa de alimente se concentrează în principal în celelalte etape ale lanțului alimentar, inclusiv în etapele de prelucrare, comercializare și consum.
- politica de dezvoltare rurală prevede deja un set de măsuri care pot fi utilizate pentru a preveni și reduce risipa și pierderile de alimente;
- investițiile din cadrul programelor de dezvoltare rurală sprijină deja prevenirea risipei de alimente în sectorul procesării (de exemplu, prin intermediul cooperativelor pentru îmbunătățirea capacităților de depozitare) și eforturile depuse în viitor ar trebui să fie proporționale cu importanța problemei, care este limitată.

(b) Comisia acceptă recomandarea 2(b).

Comisia acceptă recomandarea Curții potrivit căreia, în ceea ce privește politica comună în domeniul pescuitului, este necesară o monitorizare mai strictă a obligației de debarcare. Deși combaterea risipei de alimente, în sine, nu se numără printre obiectivele politicii comune în domeniul pescuitului, care vizează asigurarea sustenabilității pescuitului și acvaculturii din punct de vedere ecologic, economic și social, Comisia este de acord că lupta împotriva risipei de alimente poate fi facilitată prin implementarea instrumentelor existente la nivel național, regional și local.

(c) Comisia acceptă recomandarea 2(c). În ceea ce privește igiena alimentară, în 2016 s-a implementat accesul online îmbunătățit la orientările în materie de igienă alimentară, ceea ce facilitează și mai mult schimbul de bune practici. Cu privire la trasabilitate, Comisia auditează deja sistemele de control ale statelor membre din punctul de vedere al punerii în aplicare a cerințelor, ca parte a cadrului juridic privind siguranța alimentară. Referitor la marcarea datei, potrivit Planului de acțiune pentru economia circulară, Comisia explorează deja opțiuni mai eficiente de utilizare și înțelegere a marcării datei pe produsele alimentare de către toți actorii implicați. În sprijinul acestui

demers, Comisia a lansat un nou studiu ale cărui rezultate sunt așteptate în 2017 (a se vedea secțiunea referitoare la „marcarea datei” de la punctul 32).

87. După cum se menționează în Comunicarea privind economia circulară¹⁹, Comisia va lua măsuri pentru a clarifica legislația UE astfel încât să se faciliteze donarea de alimente. Aceasta include angajamentul de elaborare a unor orientări la nivelul UE privind donațiile de alimente, destinate donatorilor și băncilor de alimente, care să precizeze calea de urmat pentru a se conforma, în cadrul de reglementare actual, legislației relevante a UE (de exemplu, siguranța alimentară, igiena alimentară, trasabilitatea, răspunderea etc.).

Recomandarea 3

(a) Comisia acceptă și implementează deja recomandarea 3(a). Pentru a promova înțelegerea armonizată a dispozițiilor legale relevante ale UE, Comisia va elabora orientări ale UE pentru a facilita donarea de alimente, în colaborare cu statele membre și părțile interesate. Un prim proiect va fi revizuit de Platforma UE privind pierderile și risipa de alimente în noiembrie 2016, urmând ca orientările finale să fie adoptate de Comisie înainte de sfârșitul anului 2017.

(b) Comisia nu acceptă recomandarea 3(b) dat fiind că, în contextul reformei PAC și al unuia dintre pilonii acesteia – OCP –, Comisia a propus „distribuirea gratuită a produselor debarcate, în scopuri filantropice sau caritabile”. Propunerea a fost respinsă de Consiliu și de Parlament.

(c) Comisia acceptă recomandarea 3(c). Produsele agricole achiziționate în cadrul intervenției publice pot fi retrase de pe piață prin punerea lor la dispoziție pentru programul de distribuire de produse alimentare către persoanele cele mai defavorizate din Uniune dacă programul respectiv prevede astfel.

(d) Comisia acceptă recomandarea 3(d) și ia măsuri de promovare a donațiilor de alimente.

Comisia a propus mai multe modificări ale Regulamentului FEAD, ca parte a propunerii de revizuire a Regulamentului financiar, adoptată la 14.9.2016. Una dintre aceste modificări, dacă este adoptată, va oferi statelor membre posibilitatea să utilizeze opțiuni simplificate în materie de costuri pentru finanțarea donațiilor de alimente. Aceasta este o măsură menită să faciliteze utilizarea donațiilor de alimente în temeiul FEAD.

Comisia s-a angajat să simplifice implementarea FEAD, inclusiv în ceea ce privește donațiile de alimente, însă se va concentra întotdeauna asupra îndeplinirii obiectivelor fondului, care implică îmbunătățirea coeziunii și incluziunii sociale și contribuția la combaterea celor mai grave forme de sărăcie din UE. Reducerea risipei de alimente, în sine, nu se numără printre obiectivele FEAD.

Retragerile în scopuri caritabile sunt, în prezent, o formă de donare organizată „gratuită” către beneficiarii finali. Legislația aplicabilă prevede un nivel mai ridicat de sprijin pentru distribuirea gratuită de produse alimentare (retrageri de produse de pe piață în scopuri caritabile) decât cel aplicabil retragerilor de produse în alte scopuri. De asemenea, este prevăzută o etichetare specifică pentru a promova sursa și utilizarea fondurilor UE. Alocarea prioritară a retragerilor de produse de pe piață ilustrează cu claritate faptul că ajutorul acordat persoanelor nevoiașe se realizează prin intermediul organizațiilor caritabile și al altor instituții aprobate de statele membre. Se aplică și alte utilizări ale produselor retrase, ca alternative la distribuirea gratuită.

¹⁹ COM (2015) 614 final.

Etapă	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	15.7.2015
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	16.9.2016
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	10.11.2016
Primirea răspunsurilor Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	6.12.2016

Risipa de alimente este o problemă mondială care a căpătat o importanță din ce în ce mai mare pe agenda publică și politică din ultimii ani. Alimentele sunt un bun prețios, iar producția lor poate necesita foarte multe resurse. Estimările arată că până la o treime din alimente sunt irosite sau pierdute, acest fenomen generând, prin urmare, costuri economice și de mediu foarte mari.

În cadrul auditului său, Curtea a analizat rolul pe care îl joacă UE în combaterea risipei de alimente, acțiunile întreprinse până în prezent, precum și modul în care diferitele instrumente de politică ale UE contribuie la reducerea risipei de alimente. Curtea s-a concentrat pe acțiunile de prevenire și pe donații, care sunt soluțiile de preferat în lupta împotriva risipei de alimente.

În concluziile raportului se arată că acțiunile întreprinse până în prezent nu sunt suficiente și că strategia UE în domeniul risipei de alimente trebuie să fie consolidată și mai bine coordonată. Comisia ar trebui să analizeze diferite modalități în care politicile existente ar putea fi utilizate în vederea unei mai bune combateri a risipei și pierderilor de alimente.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



CURTEA EUROPEANĂ DE CONTURI
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

© Uniunea Europeană, 2016

Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a figurii 4 de la pagina 26 și a fotografiilor din caseta 6 de la pagina 34, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorul drepturilor de autor.