



Warszawa, lipiec 2025 r.

Skarga Green REV Institute do Europejskiej Rzeczniczki Praw Obywatelskich, Teresy Anjinho, ws. opóźnień i braku przejrzystości KE w sprawie prawa dla zrównoważonych systemów żywnościowych

Przeciwko jakiej instytucji lub organowi UE składana jest skarga?: Komisja Europejska

Czy skarga dotyczy rozpatrywania przez tę instytucję lub organ UE wniosku o dostęp do dokumentów?: Nie

Czy Państwa skarga dotyczy braku odpowiedzi na korespondencję ze strony tej instytucji lub tego organu UE?: Nie

Czy skarga dotyczy spraw związanych z zatrudnieniem w instytucji lub organie UE?: Nie

Przeciwko jakiej decyzji lub ze względu na jaką sprawę składana jest skarga? Kiedy dowiedział(a) się Pan / Pani o tej sprawie? Dodaj załączniki, jeśli to konieczne.:

Skarga dotyczy niewywiązania się Komisji Europejskiej („KE”) z zapowiedzi przyjęcia do końca 2023 roku ram prawnych dla zrównoważonych systemów żywnościowych w ramach strategii „Od pola do stołu” („Farm to Fork Strategy”). Inicjatywa ta została publicznie ogłoszona przez Komisję, a konsultacje społeczne zakończyły się 21 lipca 2022 r., przy udziale ponad 2 600 uczestników, z których ponad 90% uznało obecny system żywnościowy UE za niezrównoważony.

Mimo tych zobowiązań, Komisja nie opublikowała projektu w zapowiadanym terminie. W lutym 2023 roku ponad 280 organizacji społeczeństwa obywatelskiego wystosowało list otwarty, w którym zaapelowało o niezwłoczne przedstawienie projektu (Załącznik nr 3). 17 października 2023 r. KE wykreśliła inicjatywę dotyczącą SFSL z programu prac legislacyjnych na 2024 rok. Do dziś brak jest oficjalnych informacji wyjaśniających ten krok czy też wskazania dalszych działań.

O fakcie pominięcia tej inicjatywy w programie prac KE na 2024 rok i o jej braku realizacji Green REV dowiedział się dopiero po jego opublikowaniu – tj. w październiku 2023 r.

Brak tej przejrzystości narusza zasady określone m.in. w art. 15 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który zobowiązuje instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii do działania „możliwie najbardziej otwartego” i transparentnego oraz art. 41 Karty Praw Podstawowych UE, który

gwarantuje obywatelom prawo do dobrej administracji, w tym do uzyskania uzasadnienia podejmowanych decyzji.

Niezależnie od powyższego, opisane działania, a właściwie ich brak, stanowią rażące naruszenie kluczowych zasad prawa Unii Europejskiej, podważając zaufanie do instytucji unijnych i ich zdolności do efektywnego zarządzania procesami legislacyjnymi oraz realizacji ogłoszonych celów politycznych.

W jaki sposób uważają Państwo, że instytucja UE lub organ UE działały nieprawidłowo?:

Naruszenie ze strony Komisji Europejskiej przejawiało się przede wszystkim w niedochowaniu fundamentalnych zasad dobrej administracji oraz odpowiedzialnego i transparentnego zarządzania publicznego. W szczególności doszło do naruszenia zasady terminowości oraz przejrzystości.

Powyższe przejawiało się przede wszystkim w:

- a) Nieuzasadnionym opóźnieniu publikacji projektu aktu prawnego mimo upływu przewidzianego terminu oraz braku oficjalnych informacji ze strony KE na temat przyczyn opóźnienia. Takie działanie narusza m.in. art. 15 ust. 1 TFUE oraz art. 41 ust. 1 i 2 lit. c Karty Praw Podstawowych UE (prawo do dobrej administracji oraz obowiązek uzasadniania decyzji).
- b) Braku przejrzystości w zakresie dostępu do informacji – KE nie przedstawiła wyników konsultacji publicznych ani nie udostępniła zanonimizowanych danych z tych konsultacji, co narusza art. 15 ust. 1 TFUE oraz art. 10 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), stosownie do którego każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii, w ramach której decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela.
- c) Zignorowaniu zasady partycypacji obywatelskiej, o której mowa w art. 11 TUE, zobowiązującego instytucje UE do prowadzenia otwartego dialogu z obywatelami i społeczeństwem obywatelskim.

Takie postępowanie podważa zaufanie do procesu legislacyjnego oraz zamyka możliwość skutecznego zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w działania na rzecz zrównoważonego systemu żywnościowego. Dodatkowo, brak wyczerpującego i transparentnego informowania opinii publicznej uniemożliwia dochodzenie praw i prowadzenie dialogu społecznego zgodnie z zasadami dobrej administracji i przejrzystości.

Dodatkowo, Komisja Europejska naruszyła art. 15 TFUE oraz rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów. Instytucje Unii mają bowiem obowiązek zapewniać możliwie najszerszy dostęp do dokumentów, w tym poprzez ich publikację z własnej inicjatywy. Zgodnie z orzecznictwem TSUE (np. wyrok z dnia 17 października 2013 r., C-280/11 P, Access Info Europe), brak aktywnego udostępniania dokumentów przez instytucje może sam w sobie stanowić naruszenie zasady otwartości i demokratycznej kontroli nad procesami decyzyjnymi.

Komisja zignorowała również ramy określone w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa, które wymagają przejrzystego planowania legislacyjnego i informowania o wszelkich odstępstwach od zapowiedzianych inicjatyw.

Kontekst naruszonych zasad prawa Unii Europejskiej

Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań

Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań jest jedną z fundamentalnych zasad prawa Unii Europejskiej, mającą na celu zapewnienie pewności prawa i przewidywalności działań instytucji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), każdy podmiot prawa – w tym organizacje społeczeństwa obywatelskiego – może powołać się na tę zasadę, jeżeli instytucja UE, poprzez swoje działania lub oświadczenia, spowodowała powstanie uzasadnionych oczekiwań co do określonego sposobu postępowania.

W niniejszej sprawie Komisja Europejska, publikując inicjatywę dotyczącą ram prawnych dla zrównoważonych systemów żywnościowych w ramach strategii „Od pola do stołu”, wpisując ją do programu prac legislacyjnych na 2023 rok, a także angażując społeczeństwo w szerokie konsultacje publiczne, w sposób jednoznaczny i publiczny stworzyła uzasadnione oczekiwania co do przyjęcia tego aktu prawnego. Niespodziewane i nieuzasadnione wycofanie tej inicjatywy bez jakichkolwiek wyjaśnień stanowi jawne naruszenie tych oczekiwań. Orzecznictwo TSUE, m.in. wyrok w sprawie C-17/03 VEMW, potwierdza, że zasada ta ma zastosowanie, gdy działania instytucji UE prowadzą do powstania uzasadnionych oczekiwań po stronie obywateli lub organizacji.

Zasada dobrej administracji (art. 41 Karty Praw Podstawowych UE)

Wskazane przepisy prawa Unii Europejskiej gwarantują każdemu obywatelowi UE prawo do dobrej administracji, obejmujące m.in. obowiązek rzetelnego i terminowego działania oraz uzasadniania decyzji. W przedmiotowej sprawie powinność ta została rażąco naruszona. Komisja Europejska miała obowiązek uzasadnić decyzję o rezygnacji z dalszego procedowania inicjatywy, która była zapowiedziana i oczekiwana. Brak jakiegokolwiek oficjalnego komunikatu lub wyjaśnienia stanowi pogwałcenie zasady dobrej administracji. W wyroku w sprawie C-120/97 Upjohn, TSUE podkreślił znaczenie obowiązku uzasadnienia decyzji administracyjnych jako elementu ochrony praw jednostek.

Zasada przejrzystości (art. 15 TFUE)

Zgodnie z art. 15 TFUE, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają „możliwie najbardziej otwarcie”, umożliwiając obywatelom i zainteresowanym stronom kontrolę nad procesami decyzyjnymi. W niniejszej sprawie Komisja Europejska naruszyła ten standard, nie informując o przyczynach usunięcia inicjatywy z programu prac legislacyjnych i nie publikując wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych. Brak oficjalnej komunikacji, wyjaśnień oraz wskazania dalszych działań w zakresie SFSL jest sprzeczny z duchem otwartego i odpowiedzialnego zarządzania publicznego.

Co Pana / Pani zdaniem powinna uczynić instytucja lub organ w celu naprawienia zaistniałej sytuacji?:

Komisja Europejska powinna niezwłocznie podjąć następujące działania, zgodne z art. 41 KPP, art. 15 TFUE i zasadami przejrzystości, partycypacji oraz dobrej administracji:

- a) Publiczne wyjaśnienie przyczyn opóźnienia w publikacji aktu prawnego o zrównoważonych systemach żywnościowych (SFSL) – ze szczególnym uwzględnieniem wcześniejszych zapowiedzi zawartych w strategii „Od pola do stołu” oraz wyników konsultacji publicznych zakończonych w lipcu 2022 roku;

- b) Opublikowanie zaktualizowanego harmonogramu prac legislacyjnych nad inicjatywą SFSL, z wyraźnym wskazaniem kolejnych etapów oraz – w przypadku zmian – ich uzasadnienia;
- c) Zamieszczenie wyników konsultacji publicznych w formie publicznie dostępnej, zanonimizowanej oraz uporządkowanej według kategorii interesariuszy, co pozwoli ocenić przebieg i wnioski z procesu konsultacyjnego;
- d) Zwiększenie przejrzystości i komunikacji z interesariuszami, w tym społeczeństwem obywatelskim, środowiskiem naukowym i podmiotami gospodarczymi – poprzez organizowanie publicznych briefingu, warsztatów oraz otwartych konsultacji w duchu art. 11 TUE.

Czy skontaktowali się Państwo już z instytucją UE lub organem UE w sprawie poruszanej przez Państwa sprawy?:

Tak

Green REV podjął próbę kontaktu z Komisją Europejską niezwłocznie po powzięciu informacji o pominięciu tej inicjatywy w programie prac Komisji Europejskiej na 2024 rok.

W dniu 16 października 2023 r. Green REV wystosował list otwarty do Komisarza Janusza Wojciechowskiego ws. Zrównoważonego Systemu Żywnościowego Unii Europejskiej wskazując, że pominięcie legislacji dla zrównoważonego systemu żywnościowego w planach prac Komisji Europejskiej na 2024 r. to ogromne zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa żywności w Unii (Załącznik nr 5).

Analogiczne listy dotyczące zaniechań ze strony Komisji Europejskiej zostały wystosowane:

1. w dniu 25 października 2023 r. do Przewodniczącej Komisji Europejskiej - Ursuli von der Leyen (Załącznik nr 6);
2. w dniu 10 lutego 2025 r. do Przewodniczącej Komisji Europejskiej - Ursuli von der Leyen, Pana Christophe Hansen, Komisarza ds. Rolnictwa i Żywności oraz Pana Olivér Várhelyi, Komisarza ds. Zdrowia i Dobrostanu Zwierząt (Załącznik nr 8).

Niezależnie, podejmowaliśmy również próby dialogu przed dniem usunięcia inicjatywy z harmonogramu prac Komisji (Załącznik nr 1; Załącznik nr 2; Załącznik nr 3; Załącznik nr 4).

Pomimo naszych licznych prób dialogu, zaangażowania w proces konsultacji i konkretnych rekomendacji, kontakt ze strony Komisji był ograniczony, a odpowiedzi, niewystarczające merytorycznie oraz spóźnione w stosunku do harmonogramu legislacyjnego (Załącznik nr 7; Załącznik nr 9).

Odpowiedzi ze strony Komisji były bardzo ogólne, nie odniosły się do naszych kluczowych postulatów i nie zawierały jasnych informacji co do planów kontynuacji prac nad aktem prawnym. W szczególności:

1. brak było potwierdzenia daty publikacji wniosku legislacyjnego, mimo że pierwotnie zapowiadano go na 2023 r.,
2. Komisja unikała jednoznacznych deklaracji dotyczących zakresu regulacji i jej podstawy prawnej,
3. nie zaproponowano żadnego mechanizmu dalszego dialogu z organizacjami społecznymi.

W związku z powyższym, wnoszę o podjęcie przez Europejską Rzecznikę Praw Obywatelskich postępowania wyjaśniającego wobec Komisji Europejskiej, a także o skierowanie zaleceń dotyczących przywrócenia transparentności i zgodności z zasadami dobrej administracji w sprawie prac nad inicjatywą legislacyjną SFSL.

Czy przedmiotowa sprawa była już rozpatrywana lub też jest aktualnie rozpatrywana przez sąd?: Nie