

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de bijdrage van het maatschappelijk  
middenveld aan de ontwikkeling van een alomvattend voedselbeleid in de EU**

**(initiatiefadvies)**

(2018/C 129/04)

Rapporteur: **Peter SCHMIDT**

Besluit van de voltallige vergadering	23.2.2017
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	21.11.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	6.12.2017
Zitting nr.	530
Stemuitslag	131/3/7
(voor/tegen/onthoudingen)	

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) dringt nogmaals aan op de ontwikkeling van een alomvattend voedselbeleid in de EU, met als doel gezonde voeding uit duurzame voedselsystemen te leveren, de landbouw aan voedings- en ecosysteemdiensten te koppelen en voor bevoorradingsketens te zorgen die de volksgezondheid in alle geledingen van de Europese samenleving waarborgen. Een alomvattend EU-voedselbeleid moet zorgen voor meer samenhang tussen alle voedselgerelateerde beleidsterreinen, de waarde van voedsel herstellen en een langetermijnverschuiving bevorderen van voedselproductivisme en -consumentisme naar voedselbewust burgerschap.

1.2. Het huidige EU-beleidskader is niet geschikt voor de overgang naar duurzamere voedselsystemen teneinde de daadwerkelijke uitvoering van de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) te waarborgen, noch om het recht op voedsel en de andere mensenrechten te waarborgen. De huidige beleidskaders zijn weliswaar succesvol geweest bij de aanpak van afzonderlijke problemen, maar zij ontberen de collectieve samenhang die nodig is om het hoofd te bieden aan de uitdagingen waarmee mondiale en EU-voedselsystemen in de toekomst naar verwachting zullen worden geconfronteerd. Het EESC benadrukt dat de bestaande EU-beleidsinstrumenten opnieuw moeten worden gestroomlijnd en geharmoniseerd om ecologisch, economisch en sociaal-cultureel duurzame voedselsystemen tot stand te brengen. Het herhaalt voorts dat een alomvattend voedselbeleid een aanvulling moet zijn op — en niet in de plaats mag treden van — een hervormd GLB <sup>(1)</sup>.

1.3. Het EESC benadrukt dat er een cultuur moet blijven bestaan waarin de voedingswaarde en het culturele belang van voedsel, alsook de sociale en milieueffecten ervan, hoog in het vaandel staan. In dit opzicht is het rijke aanbod aan levensmiddelen en regionale en lokale specialiteiten dat in de EU beschikbaar is, zonder meer een troef die als zodanig verder moet worden benut. Een alomvattend voedselbeleid moet leiden tot een grotere waardering van voedsel door consumenten, de preventie en terugdringing van voedselverspilling bevorderen, en ertoe bijdragen dat andere waarden weer in de voedselprijzen worden geïntegreerd en dat die hierop worden afgestemd. Het beleid moet met name eerlijke prijzen voor de producenten garanderen, zodat de landbouw levensvatbaar blijft.

1.4. Alle belanghebbenden in de hele voedselvoorzieningsketen spelen een rol in de ontwikkeling van een alomvattend kader, ter wille van een eerlijke verdeling over de hele keten. Geen enkele sector kan deze taak alleen vervullen. Een alomvattend voedselbeleid moet gebruikmaken van de macht van de industrie en de detailhandel om de overstap van de consument op duurzaamheid te versnellen. De transitie naar duurzame voedselsystemen vereist ook dat geëngageerde

<sup>(1)</sup> EESC-advies over een mogelijke hervorming van het GLB (PB C 288 van 31.8.2017, blz. 10).

consumenten actieve voedingsbewuste burgers worden. Dit betekent tevens dat een alomvattend voedselbeleid ervoor dient te zorgen dat de Europese agrovoedingssector zijn producten kan verkopen op een kwaliteitsniveau waarmee hij de eerste keus van de overgrote meerderheid van de consumenten blijft.

1.5. Het EESC stelt vast dat er op regionaal en lokaal niveau steeds meer initiatieven komen om alternatieve voedselsystemen te ondersteunen. Deze initiatieven zorgen voor een nauwere band tussen producenten en consumenten, creëren kansen voor lokale bedrijven en nieuwe banen en laten gemeenschappen hun voedsel opnieuw ontdekken. Het EESC wijst ook op de rol van steden in de ontwikkeling van een meer geïntegreerd voedselbeleid. Een alomvattend voedselbeleid moet gebaseerd zijn op gemeenschappelijke governance op alle niveaus — lokaal, regionaal, nationaal en Europees — en die governance verder stimuleren en ontwikkelen. Dit zou een kader scheppen dat deze initiatieven kan laten floreren, ongeacht hun omvang.

1.6. Het EESC pleit voor een nieuw, slim etiketteringssysteem voor duurzaam voedsel. Het beleid is vooral gericht geweest op voedingswaarde en andere gezondheidsclaims, maar het EESC stelt toenemende bezorgdheid vast over het gebrek aan consumentenvoorlichting over de milieu- en sociale effecten van levensmiddelen. De voedingsmiddelenindustrie beseft dat zij de milieueffecten tot op zekere hoogte kan aanpakken, maar uiteindelijk moeten consumenten worden ingeschakeld en moet informatie worden verstrekt.

1.7. Voor de totstandbrenging van een alomvattend kader waarin het voedselbeleid van de EU wordt gebundeld, stelt het EESC voor om op korte/middellange termijn een sectoroverschrijdende en interinstitutionele taskforce op te richten waarin diverse DG's van de Commissie en andere EU-instellingen zijn vertegenwoordigd. Deze taskforce zou een actieplan voor duurzame voeding moeten uitwerken, met als doel de EU te helpen bij de uitvoering van voedselgerelateerde SDG's. Het actieplan moet participatief worden ontwikkeld waarbij belanghebbenden uit de hele voedselvoorzieningsketen, het maatschappelijk middenveld en onderzoekers worden betrokken. Het EESC stelt voor om een kader te creëren en te ontwikkelen waarbinnen het maatschappelijk middenveld kan worden betrokken en actief aan dit proces kan deelnemen.

1.8. Het EESC beveelt in het bijzonder aan om een EU-scorebord voor duurzame voeding op te stellen, zodat de uitdagingen van de voedselsystemen via een meerjarenaanpak kunnen worden aangepakt en het beleid op verschillende bestuursniveaus beter kan worden gestroomlijnd. Het scorebord zou indicatoren verschaffen en zo de vooruitgang in de richting van de gestelde doelen aanmoedigen en monitoren.

1.9. Op langere termijn en afhankelijk van de conclusies van de taskforce dringt het EESC er bij de Commissie op aan om na te gaan of het haalbaar is om een speciaal DG Voedsel op te richten, dat duidelijk het middelpunt zou moeten vormen voor de verantwoordelijkheden van de EU op het gebied van alle voedselgerelateerde beleidsterreinen en waar nodig zou kunnen zorgen voor regelgeving, wetgeving en handhaving. Een dergelijke structuur zou in de lidstaten de vorm kunnen krijgen van speciale ministeries voor voedsel.

## 2. Inleiding

2.1. In zijn verkennend advies over „duurzamere voedselsystemen”, opgesteld op verzoek van het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2016, pleitte het EESC voor een alomvattend voedselbeleid om de overgang naar duurzamere voedselsystemen te bevorderen en om de samenhang tussen de beleidsdoelstellingen op voedselgebied te verbeteren (zoals duurzame landbouwproductie, gezonde voeding, milieubescherming, eerlijkere handelsbetrekkingen enz.). Onderhavig advies bouwt voort op de aanbeveling daaruit om de basis en de visie voor een alomvattend kader verder uit te werken.

2.2. Inmiddels is ook de bereidheid toegenomen tot een meer holistische benadering van het voedselbeleid. De VN heeft deze periode uitgeroepen tot het decennium voor actie inzake voeding, waarmee wordt erkend dat een hervorming van de voedselsystemen noodzakelijk is met het oog op betere en gezondere voeding. De deskundigengroep op hoog niveau van het Comité inzake wereldvoedselzekerheid heeft dit in haar verslag van september 2017 nog eens benadrukt <sup>(2)</sup>. Binnen de EU heeft het Comité van de Regio's onlangs een advies uitgebracht waarin wordt opgeroepen tot een alomvattend en duurzaam EU-voedselbeleid dat de verschillende beleidsterreinen op dit gebied met elkaar verbindt. Het internationale panel van deskundigen inzake duurzame voedselsystemen (IPES Food) is een driejarig participatief proces gestart om tegen 2018 een visie te ontwikkelen voor een gemeenschappelijk voedselbeleid, met de inbreng van wetenschappelijke groepen, belanghebbenden, maatschappelijke organisaties en beleidsmakers. Tal van sectoroverschrijdende initiatieven op nationaal, regionaal en lokaal niveau veranderen de Europese voedselsystemen nu al, met actieve deelname van het maatschappelijk middenveld.

<sup>(2)</sup> HLPE, 2017. Nutrition and food systems.

2.3. Volgens het EESC is de uitvoering van de SDG's in Europa de motor achter de overgang naar een alomvattende aanpak die verschillende beleidsgebieden (landbouw, gezondheid, milieu, handel, ontwikkeling, innovatie enz.) en bestuursniveaus (EU, nationaal, lokaal) omvat, teneinde te komen tot duurzamere voedselproductie- en consumptiepatronen. Het huidige debat over het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) voor na 2020 is ook een belangrijke gelegenheid om samenhang te waarborgen tussen een vernieuwd landbouwbeleid en andere voedselgerelateerde beleidsdoelstellingen<sup>(3)</sup>.

2.4. Sommige lidstaten (bijv. Finland, Frankrijk, Duitsland, Nederland en Zweden) voeren een steeds actiever voedselbeleid ten aanzien van gezondheid, milieu en duurzaamheid. Het EESC waarschuwt dat een uiteenlopende aanpak in verschillende lidstaten voor consumenten en bedrijven nadelig uit kan pakken. Volgens het EESC is dit een extra reden om te pleiten voor een alomvattend kader in EU-verband.

### 3. Diagnose — wat er schort aan het huidige beleidskader

3.1. Er is steeds meer wetenschappelijk bewijs over de gevolgen van voeding voor de gezondheid, het milieu en de samenleving als geheel. Het GLB is in het leven geroepen om de „voedselwereld” te reguleren, maar deze is complexer geworden. Europa kent geen tekorten, een succes dat te danken is aan het GLB en de gestegen inkomens, alsook aan verbeterde productiemethoden in de landbouwsector. De werkgelegenheid in de voedingssector en de toegevoegde waarde zijn verschoven van land en zee naar fabrieken, de detailhandel en voedingsdiensten. De gezondheidsagenda behelst meer dan onderconsumptie. Ongezonde voedingspatronen ten gevolge van sociale ongelijkheid en „nieuwe” voedselarmoede bestaan nog steeds, maar worden overtroffen door grootschalige niet-overdraagbare ziekten. Hiertoe behoren hartziekten, beroertes, diabetes en obesitas. Cardiovasculaire aandoeningen veroorzaken jaarlijks 1,8 miljoen doden in de EU, 37 % van alle sterfgevallen<sup>(4)</sup>. In 2015 hadden bijna 49 miljoen mensen in de EU een cardiovasculaire aandoening.

3.2. Sociale tendensen in Europa hebben ook grote veranderingen teweeggebracht in voedingsmiddelen, smaken en kooktradities. Sinds de totstandkoming van het GLB zijn consumptiepatronen en levensstijlen veranderd. De culinaire transitie heeft met name gevolgen gehad voor vrouwen, omdat zij van oudsher veel verantwoordelijkheid namen en vaak nog steeds nemen voor het voedsel in huis. Veranderingen in de voedingstechnologie hebben zowel positieve als negatieve sociale gevolgen. Er kan misschien meer gekozen worden, maar het gevarieerde en rijke culturele erfgoed van Europa komt er soms bekaaid af. De grote reclamebudgetten van voedingsbedrijven hebben consumenten ertoe aangezet om zeer sterk voorbewerkte voedingsmiddelen te eten. Uit cijfers van de bedrijfstak blijkt bijvoorbeeld dat Belgen twee derde van hun calorieën consumeren uit voorbewerkte en verpakte voedingsmiddelen — zelfs meer dan de Britten<sup>(5)</sup>. Volksgezondheidsinstanties zijn bezorgd over de grote consumptie van bewerkt voedsel dat veel zout, suiker en vetten bevat. Dat kan goedkoop zijn, wat een prikkel is voor mensen met lage inkomens, die gemiddeld toch al minder gezond zijn. Voeding draagt zo bij tot sociale ongelijkheid in Europa<sup>(6)</sup>. Tijdens en sinds de grote recessie is in Europa het aantal voedselschenken toegenomen. De verstrekking van zulke voedselhulp mag niet in de plaats komen van een Europa dat sociale ongelijkheid aanpakt die leidt tot voedingsgerelateerde slechte gezondheid.

3.3. De gevolgen van voeding voor het milieu zijn in kaart gebracht en worden erkend. Klimaatverandering is een vaststaande bedreiging, en de EU stond vierkant achter het in 2015 in Parijs gesloten raamverdrag inzake klimaatverandering. De EU heeft ook gezorgd voor betere milieuregelgeving en schadepreventie, bijvoorbeeld via de kaderrichtlijn water. Desalniettemin stimuleren de Europese voedingsmiddelen consumptiepatronen met een hoog verborgen of „ingebed” waterverbruik, die een bedreiging vormen voor de lidstaten<sup>(7)</sup> en een meer geïntegreerde benadering van land, landbouw en water<sup>(8)</sup> vereisen. Zorgwekkend is ook Europa's kwetsbare bodemgesteldheid. Uit modellen van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de EU blijkt dat bodemerosie door water 130 miljoen ha van de EU-27 heeft aangetast; bijna 20 % van de oppervlakte heeft een bodemverlies van meer dan 10 ton/ha/jaar<sup>(9)</sup>. Het verlies aan

<sup>(3)</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>(4)</sup> <http://www.ehnheart.org/cvd-statistics.html>

<sup>(5)</sup> Euromonitor International, Passport Nutrition 2017.

<sup>(6)</sup> Oxfam (2015), A Europe for the many, not the few.

<sup>(7)</sup> Bijv. Hoekstra & Mekonnen (2016).

<sup>(8)</sup> OESO (2014).

<sup>(9)</sup> <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/soil-erosion-by-water-1/assessment>

biodiversiteit vindt zowel op het land als op zee plaats, waar de soortendiversiteit zoals bekend onder druk staat<sup>(10)</sup>. Desondanks blijven de lidstaten consumenten adviseren om met het oog op de voedingswaarde ervan vis te eten, zonder de gevolgen voor het milieu te beseffen.

3.4. Economisch gezien waren de afgelopen zestig jaar een succes. Voedsel is alomtegenwoordig. Het gemiddelde aandeel van de huishoudelijke uitgaven voor voedsel is gedaald van 30 % naar 15 %. Door de opkomst van gigantische levensmiddelenconcerns zijn de prijzen voor de consument gedaald. Maar nu vragen economen zich af of de voedselprijzen de werkelijke productiekosten weerspiegelen, of dat zij bepaalde kosten niet volledig weergeven. Het EESC volgt met belangstelling het lopende werk van de FAO omtrent de volledige berekening van landbouwkosten<sup>(11)</sup>. Onevenwichtige machtsverhoudingen in de voedselvoorzieningsketen zijn ook toegenomen, wat heeft geleid tot oneerlijke handelspraktijken en de daarmee samenhangende gevolgen<sup>(12)</sup>. Ook is het aandeel van de consumentenprijzen voor landbouwers gedaald.

3.5. De tendens tot overproductie heeft de prijzen doen dalen, maar heeft ook voedselverspilling geïnstitutionaliseerd. Terwijl consumenten in landen met een laag inkomen naar schatting 8 % van het voedsel verspillen, gooien consumenten in de EU ongeveer een derde weg van wat zij kopen. Het door de EU gefinancierd project Fusions schat dat in de EU jaarlijks 88 miljoen ton voedsel wordt verspild, ter waarde van 143 miljard EUR<sup>(13)</sup>. Deze culturele dimensie van voedselverspilling komt in de benadering van de circulaire economie onvolledig aan bod, noch in de routekaart naar een hulpbronnenefficiënt Europa, die nuttig zijn om voedsel als een materiële entiteit te beschouwen, maar geen rekening houden met de consumenten- of culturele waarde ervan. Een uitdaging voor Europa is de vraag hoe een nieuw concept van voedselbewust burgerschap kan worden opgebouwd omtrent duurzaam eten.

3.6. Gegevens en studies van zowel academici als de voedingsindustrie hebben een beter inzicht opgeleverd in de gevolgen van de Europese voedselsystemen voor de samenleving, het milieu en de gezondheid. Beide duiden erop dat er een meer geïntegreerde benadering moet komen. De huidige beleidskaders zijn weliswaar succesvol geweest bij de aanpak van afzonderlijke problemen, maar zij ontberen de collectieve samenhang die nodig is om het hoofd te bieden aan de uitdagingen waarmee mondiale en EU-voedselsystemen in de toekomst naar verwachting zullen worden geconfronteerd. Voedselgerelateerde beleidsmaatregelen worden grotendeels los van elkaar ontwikkeld en ontberen vaak samenhang. Beleidsmaatregelen op diverse niveaus houden evenmin verband met elkaar. Een voorbeeld dat aantoonde dat er een meer geïntegreerde aanpak moet komen, is antimicrobiële resistentie, die zich via het gebruik van antibiotica in de veehouderij heeft verspreid en nu de gezondheid van de mens bedreigt. Het belang van een geïntegreerd voedselbeleid met betrekking tot deze kwestie is onlangs ook door commissaris Andriukaitis in een toespraak benadrukt. Een ander voorbeeld is het conflict tussen landgebruik voor voedsel en landgebruik voor energieopwekking, huisvesting en andere dringende behoeften. Voedselverspilling is deels ook een resultaat van de winst in productie-efficiëntie; er is in het hele systeem een constante en enorme voedselstroom. Een beroep doen op rationeel consumentengedrag om dit op te lossen, werkt niet.

3.7. Als de EU vandaag „herboren” werd, zou ze een alomvattend voedselbeleid uitstippelen, met als doel duurzame voeding te produceren via duurzame voedselsystemen, de landbouw aan voedings- en ecosysteemdiensten te koppelen en voor bevoorradingsketens te zorgen die de volksgezondheid in alle geledingen van de Europese samenleving waarborgen<sup>(14)</sup>. De beleidsuitdaging luidt: „Hoe brengen we de noodzakelijke verandering teweeg?” Het beleid van de EU is historisch gegroeid via democratische verandering, met meer plotselinge veranderingen ten gevolge van crises, zoals in 2000 het geval was op het gebied van voedselveiligheid, en in 2013-2015 met het paardenvleeschandaal.

#### 4. De rol van het maatschappelijk middenveld in de ontwikkeling van duurzamer voedselbeleid

4.1. Het EESC stelt vast dat brede delen van de Europese samenleving inzien dat het EU-voedselbeleid voor nieuwe structurele uitdagingen staat. De EU zou in plaats van het beleid aan te passen en op situaties te reageren, op een proactieve aanpak kunnen overstappen. Het CvDR scheidt in zijn recente advies belangrijke precedents. De toenemende belangstelling

<sup>(10)</sup> <https://www.eea.europa.eu/highlights/fish-to-fork-a-need>

<sup>(11)</sup> [www.fao.org/nr/sustainability](http://www.fao.org/nr/sustainability)

<sup>(12)</sup> EESC-advies over oneerlijke handelspraktijken tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen (PB C 34 van 2.2.2017, blz. 130).

<sup>(13)</sup> [http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste\\_en](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste_en)

<sup>(14)</sup> Mason & Lang (2017). Sustainable Diets. Abingdon: Routledge.

voor een beter voedselbeleid van steden en gemeenten in de EU moet nu ook leiden tot meer aandacht voor het platteland. Veel Europese steden ondernemen actie via voedselbeleidsraden, stedelijke netwerken voor duurzaamheids- en/of klimaatveranderingsacties en het WHO-programma voor gezonde steden. De ondertekening in 2015 van het Pact van Milaan voor stedelijk voedselbeleid weerspiegelt deze belangstelling.

4.2. De laatste tijd is sprake van verschillende reorganisaties in de voedselvoorzieningsketen, met als doel producenten en consumenten opnieuw met elkaar in contact te brengen en de landbouw- en de voedselproductie te heroriënteren. Het gaat daarbij onder meer om door de gemeenschap gesteunde landbouw, korte leveringsketens, alternatieve voedselnetwerken, lokale landbouwsystemen en directe verkoop. Consumentencoöperaties kunnen ook een belangrijke rol spelen door te zorgen voor een sterke band met de gemeenschap en voor sociale, educatieve en milieuaandacht. Overheidsinstellingen beschikken over regelingen die ook deel uitmaken van dit proces, bijvoorbeeld programma's voor overheidsopdrachten voor scholen en ziekenhuizen die de levering van lokaal biologisch voedsel aanmoedigen, zoals in Denemarken en Malmö (Zweden). Dit sluit aan bij de EU-benadering van de circulaire economie.

4.3. Als producenten en consumenten dichterbij elkaar zouden worden gebracht, zouden meer lokale voedselsystemen en bottom-upinitiatieven een essentiële rol kunnen gaan spelen bij het stimuleren van een gezondere en duurzamere voedselconsumptie. De betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en de lokale gemeenschap versterkt de onderlinge banden, zoals blijkt uit de vele initiatieven voor duurzaam voedsel in steden in heel Europa. Op dit moment echter is het EU-beleid slecht toegerust om van deze experimenten te leren, laat staan om ze te ondersteunen als ze veelbelovend zijn. Een alomvattend voedselbeleid zou daarom een gemeenschappelijke governance voor deze initiatieven kunnen stimuleren en helpen ontwikkelen. Landbouwbedrijven passen zich aan de eisen van de markt aan, maar worden beperkt door de aard van de landbouwproductie; een verschuiving in de productiesystemen vergt tijd.

4.4. De voedsleconomie staat voor grote technische, financiële en sociale<sup>(15)</sup> uitdagingen die in belangrijke investeringsprogramma's voor innovatie en technologische vooruitgang zijn erkend. Europa heeft ongeveer 289 000 voedselproducerende bedrijven, maar 3 000 daarvan zijn goed voor bijna de helft van de EU-markt<sup>(16)</sup>. Studies duiden erop dat voor veerkrachtige voedselsystemen een mix van grote en kleine landbouwbedrijven nodig is. Er zijn grote verschillen tussen Europa's grootste voedingsbedrijven en het mkb. Daar zou in het sociale Europa meer aandacht voor moeten bestaan. De digitale economie biedt mogelijkheden voor nauwer contact tussen consumenten en producenten. Het bedrijfsleven verwelkomt progressief leiderschap voor duurzaamheid en wil duidelijke kaders.

4.5. Europese burgers hebben er alle belang bij ervoor te zorgen dat hun voedsel uit duurzame bronnen afkomstig is. Etiketteringssysteem kunnen geen duidelijkheid verschaffen, louter vanwege de complexiteit van de kwestie. Een recent rapport van Karl Falkenberg bevat de suggestie dat het Europese „merk” voor voedingsmiddelen zich zou moeten richten op duurzaamheid, ofwel op „goed leven en eerlijk delen binnen de grenzen van de planeet”<sup>(17)</sup>. Dit veronderstelt aandacht voor het sociale aspect, alsook voor het milieu en de economie. Sommige culturele aspecten vallen buiten het bestek van de Europese instellingen, zoals de spanning tussen betaald (in toeleveringsketens) en onbetaald (in huishoudelijke keukens) werk in de voedingssector, maar er zijn elementen van het Europese voedselsysteem die kenmerkend zijn voor het Europese concept van voedsel (of „merk”). Europa staat bekend om zijn culinaire en productiediversiteit. Die moet niet alleen worden beschermd, maar actief vergroot worden. Het EU-systeem met kwaliteitslogo's (BGA, BOB, GTS) is nuttig, maar heeft alleen betrekking op specialiteitsproducten; het sluit niet aan op de trends in de massaproductie van voedsel. De suggestie van Falkenberg om eerlijkheid na te streven, zou zeker gepaard moeten gaan met een „new deal” voor lonen en een eerlijke behandeling van arbeidsmigranten in levensmiddelenbedrijven in de EU. Dit zijn gevoelige, maar belangrijke kwesties waarmee een alomvattend voedselbeleid praktische steun kan bieden aan de sociale harmonie in Europa.

4.6. Een bijzondere zorg voor ouders en gezondheidsinstanties is de ongelijke financiële investering in op kinderen gerichte communicatieboodschappen over voedsel. De WHO beschouwt dit als een prioriteit omdat een heel groot deel van deze boodschappen over voedsel gaat dat rijk aan zout, suiker en vetten is<sup>(18)</sup>. Met de verschuiving van traditionele naar

<sup>(15)</sup> Freibauer, Mathijs et al. (2011), 3e rapport van de PCOL voor de Commissie.

<sup>(16)</sup> <http://www.fooddrinkeuropa.eu/publication/data-trends-of-the-european-food-and-drink-industry-2016/>

<sup>(17)</sup> Falkenberg, K. (2016), Sustainability Now! A European Vision for Sustainability. ECPS, uitgave nr. 18, 20 juli.

<sup>(18)</sup> WHO European Region (2013) [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0019/191125/e96859.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/191125/e96859.pdf)



digitale media wordt het pleidooi voor een alomvattende aanpak alleen maar sterker. In West-Europa alleen al is in 2016 naar schatting 37 miljard USD uitgegeven aan digitale voedingsreclame<sup>(19)</sup>. Het EESC neemt kennis van de recente oproep van consumenten aan voedings- en detailhandelsbedrijven om hun merksymbolen niet langer te gebruiken in reclame- en marketingcampagnes voor levensmiddelen met een hoog vet-, zout- en suikergehalte. Als de sector geen passende actie onderneemt, zouden overheden moeten overwegen om regelgeving in te voeren<sup>(20)</sup>.

4.7. Het voedselbeleid van de EU voor de komende vijftig jaar zou de overgang moeten bevorderen van voedselconsumptie (gekenmerkt door afval) naar voedselbewust burgerschap (gekenmerkt door zorg en verantwoordelijkheid). De transitie naar duurzame voedingsgewoonten en duurzame voedselsystemen vereist dat geëngageerde consumenten actieve, voedingsbewuste burgers worden. Het EESC herhaalt zijn voorstel om in heel Europa een voorlichtings- en bewustmakingscampagne te voeren over „de waarde van voedsel”. Die is nodig om het gedrag van de consument op lange termijn te veranderen<sup>(21)</sup>.

## 5. Visie — doelstellingen en structuur van een alomvattend voedselbeleid in de EU

5.1. Voedselbeleid is een overkoepelend beleid dat het kader regelt en schraagt waarbinnen voedselsystemen functioneren, van de primaire productie (landbouwers), via de productiefase (bewerking) tot de consumptie. Het legt duidelijk bloot wat vaak aan het zicht onttrokken is. Omdat voedsel op zo veel gebieden van het leven een rol speelt, zoals onderwijs, gezondheid, milieu, handel, sociale relaties en cultuur, is de waarde van een alomvattend voedselbeleid dat de samenleving daarmee kan verduidelijken wat het wil en wat het kan bereiken met haar voedselsysteem. Het verbindt wat anders al te eenvoudig los en versnipperd kan raken. De vraag wat we eten, hoe we eten en hoe we voedsel vandaag de dag produceren en tegen welke kosten heeft gevolgen voor de toekomst.

5.2. Het voedselbeleid is van grote invloed op de ontwikkeling van stedelijke en plattelandsgebieden. Het schept banen in alle daarmee verband houdende sectoren, zoals de landbouw en de technische infrastructuur daarvan, de voedselverwerking, het vervoer, de handel, de verpakking, de detailhandel en de voedingsdiensten enz. Het is van invloed op de broodwinning van miljoenen EU-burgers. In de levensmiddelenindustrie in de EU zijn 4,25 miljoen mensen werkzaam; zij heeft een omzet van 1 098 miljard EUR; zij geeft 2,5 miljard EUR uit aan onderzoek en ontwikkeling en kent een overschot van 25,2 miljard EUR op de handel in verwerkte levensmiddelen<sup>(22)</sup>. Ondanks het economische belang van voedsel voor de EU-economie is er op dit moment geen EU-voedselbeleid als zodanig. In plaats daarvan krijgen de voedselsystemen vorm door tal van verschillende beleidskaders, zoals hierboven is benadrukt.

5.3. Een voor de 21e eeuw geschikt voedselbeleid moet voldoen aan vele criteria: voedselkwaliteit (zoals smaak, genot, aanblik en authenticiteit); gezondheid (zoals veiligheid, voedingswaarde, beschikbaarheid en kennis); milieu (zoals CO<sub>2</sub>, water, bodemgebruik, bodem, biodiversiteit, luchtkwaliteit en systemische veerkracht); sociale en culturele waarden (zoals identiteit, gelijke toegang, vertrouwen, keuze en vaardigheden); gezonde economie (zoals echte concurrentie en eerlijke rendementen, fatsoenlijke banen, volledig geïnternaliseerde kosten en redelijke, concurrerende prijzen); goed bestuur (zoals democratische verantwoordingsplicht, transparantie, ethische procedures en gebruik van degelijk wetenschappelijk bewijs). Al het bestaande voedselgerelateerde beleid van de EU kan vanuit deze beleidsaspecten bekeken worden.

5.4. Een alomvattend voedselbeleid moet veerkrachtige ecosystemen bevorderen en ervoor zorgen dat alle belanghebbenden en deelnemers aan de voedselvoorzieningsketen zowel binnen als buiten de EU een fatsoenlijk inkomen hebben. Voedselprijzen weerspiegelen niet de volledige productiekosten en gezondheids-, milieu- en sociale kosten worden meestal niet doorberekend. In het streven naar goedkopere, meer „betaalbare” levensmiddelen mogen andere kenmerken en effecten van de voedselproductie en -consumptie niet uit het oog worden verloren. Een alomvattend voedselbeleid kan ertoe bijdragen dat andere waarden weer in de voedselprijzen worden geïntegreerd en dat die hierop worden afgestemd.

5.5. Een alomvattend voedselbeleid moet bestaande en nieuwe beleidsmaatregelen combineren, met als uiteindelijk doel: duurzame voedselsystemen en gezonde voedingsgewoonten. Dit betekent niet het wiel opnieuw uitvinden door nieuw beleid te scheppen of de EU nieuwe bevoegdheden toe te wijzen, omdat het er niet om gaat een uniforme norm op te

<sup>(19)</sup> <https://www.statista.com/statistics/237928/online-advertising-spending-in-western-europe/>

<sup>(20)</sup> Cartoon characters and food: just for fun? Standpuntnota, BEUC, 2017.

<sup>(21)</sup> Zie voetnoot 12.

<sup>(22)</sup> [http://www.fooddrinkeurope.eu/uploads/publications\\_documents/Data\\_and\\_trends\\_Interactive\\_PDF\\_NEW.pdf](http://www.fooddrinkeurope.eu/uploads/publications_documents/Data_and_trends_Interactive_PDF_NEW.pdf)

leggen. Veeleer gaat het om hervormingen op EU-niveau ter aanmoediging van nieuwe en duurzamere maatregelen op alle niveaus (lokaal/gemeentelijk, regionaal, nationaal en in bedrijven), alsook om uitbreiding van in uitvoering zijnde initiatieven om aldus voor meer samenhang te zorgen. Dit betekent dat maatregelen op EU-niveau moeten worden geïntegreerd met wat het best op andere bestuursniveaus kan worden gedaan. Er zou kunnen worden gepleit voor fiscale regelingen die de toegang tot gezonde voeding verbeteren via stadsplanning en openbare aanbestedingen, waarbij lokale markten en werkgelegenheid worden ondersteund.

5.6. Een alomvattend voedselbeleid moet ook een basis worden om een einde te maken aan de oneerlijke handelspraktijken op het gebied van de tweevoudige en lagere kwaliteit van producten, namelijk de productie en verkoop van levensmiddelen van mindere kwaliteit in verschillende lidstaten, hoewel de verpakking identiek is <sup>(23)</sup>.

5.7. Hiertoe moeten de beleidsmaatregelen aan zowel de vraag- als de aanbodzijde worden gecoördineerd. Dit betekent dat beschikbaarheid en betaalbaarheid van door middel van duurzame voedselproductie verkregen voedsel hand in hand moeten gaan met een betere toegang tot gezonde en smakelijke voeding en de mogelijkheid voor consumenten om die te kiezen. Er moet een combinatie worden uitgewerkt van *wetswijzigingen* om belemmeringen in de regelgeving weg te nemen en fiscale prikkels te verschaffen, en *gedragsveranderingen*, op basis van betere voorlichting, educatie en bewustmaking van consumenten en verwerkers. Het hoofddoel is het besef van en de steun voor de waarde van voedsel op elk niveau te vergroten en geleidelijke maar ingrijpende veranderingen te ondersteunen. Zoutreductie werkt bijvoorbeeld het best als het langzaam maar systematisch gebeurt, maar er zijn geen prikkels voor bedrijven om hun producten anders samen te stellen.

5.8. Om, wat de aanbodzijde betreft, een alomvattend voedselbeleid echt relevant te laten zijn voor de Europese consument, is het essentieel dat het in de EU duurzaam geproduceerde voedsel concurrerend is. Dit betekent dat de Europese agrovoedingssector aan de consument voedsel moet kunnen leveren tegen prijzen die de extra kosten in verband met bijvoorbeeld duurzaamheid, dierenwelzijn, voedselveiligheid, voedingswaarde en een billijke vergoeding voor landbouwers omvatten en waarmee de sector tegelijkertijd de eerste keus van de overgrote meerderheid van de consumenten blijft.

5.9. De uitvoering van de SDG's vormt een cruciaal kader voor gezamenlijke actie, met als doel de wereld tegen 2030 duurzaam te voeden. Kwesties in verband met voedsel en landbouw lopen door de 17 SDG's heen. De WHO vermeldt met name dat 12 van de SDG's actie op voedingsgebied vereisen. De tenuitvoerlegging van de SDG's vereist per definitie gezamenlijke, holistische oplossingen waarbij verschillende departementen, ministeries, sectoren en de gehele voedselvoorzieningsketen betrokken zijn. Dit biedt het leiderschap van de EU op continentaal niveau grote kansen.

5.10. Een alomvattend voedselbeleid moet verschillende benaderingen samenbrengen om de SDG's uit te voeren en moet bestaande multilevel en multisectorale governanceregelingen omvatten om tot een nog verder geïntegreerde beleidsvorming te komen. Europa werkt aan standpunten over de verschillende pijlers van het voedselsysteem, te weten:

- Landbouw (een hervormd GLB <sup>(24)</sup>), snellere ontwikkeling van duurzame productiemodellen, generatieopvolging, leefbaar inkomen voor landbouwers, openbare goederen voor overheidsgeld, dierenwelzijn)
- Evenwichtige territoriale ontwikkeling/plattelandsontwikkeling (Cork 2.0 <sup>(25)</sup>)
- Duurzame verwerking (wijziging van de samenstelling van producten)
- Circulaire economie <sup>(26)</sup> (voedselafval, energie-efficiëntie)
- Duurzame voedselconsumptie (voedingskeuzen die de gezondheid en het milieu beschermen, leidende rol voor de detailhandel)
- Sociale impact (eerlijke verdeling van lonen en inkomens, sociale bescherming)

<sup>(23)</sup> Resultaten van het onderzoek van de Universiteit voor chemie en technologie te Praag, 2015 <http://www.sehnalova.cz/soubory/rozdily-potravin/Prezentace.pdf>

<sup>(24)</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>(25)</sup> EESC-advies „Van de verklaring van Cork 2.0 naar concrete stappen” (PB C 345 van 13.10.2017, blz. 37).

<sup>(26)</sup> EESC-advies over de circulaire economie (PB C 264 van 20.7.2016, blz. 98).

- Culturele impact (regionale/lokale identiteit)
- Gezondheid, voedingswaarde (gezondere voeding/voedselveiligheid)
- Milieubescherming (bodem<sup>(27)</sup>, biodiversiteit, water-/luchtkwaliteit)
- Educatie (onderwijs, waarde van voedsel, hoe te koken, wat is goed voedsel)
- Handel, met inbegrip van internationale handel (eerlijkere handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen<sup>(28)</sup>, voedselsoevereiniteit)
- Ontwikkeling (samenhangend beleid voor ontwikkeling)

5.11. De nieuwe alomvattende aanpak moet dynamisch zijn en belanghebbenden uit de hele voedselvoorzieningsketen en het maatschappelijk middenveld bij het voedselbeleid betrekken om te zorgen voor een transparante „voedseldemocratie” waarin verantwoording wordt afgelegd.

5.12. Een alomvattend voedselbeleid moet kortom: 1) ecologisch, sociaal-cultureel en economisch *duurzaam* zijn; 2) *geïntegreerd* zijn in alle sectoren en bestuursniveaus; 3) alle gebieden van de samenleving *omvatten*, en 4) eerlijke arbeidsomstandigheden op alle niveaus bevorderen.

## 6. Routekaart — welke stappen zijn nodig om te komen tot een alomvattend voedselbeleid?

6.1. Net zoals de oprichters van de gemeenschappelijke markt in de jaren 1950 voedsel cruciaal achtten voor een beter en vreedzamer Europa, zo vindt het EESC het noodzakelijk dat er nu, zes decennia later, een begin wordt gemaakt met de totstandbrenging van een duurzamer voedselsysteem voor Europa. De knelpunten zijn inmiddels algemeen bekend en wetenschappelijk onderbouwd. Zij zullen en moeten op lokaal en nationaal niveau aangepakt worden. Er moet echter ook op pan-Europees niveau actie worden ondernomen.

6.2. Het EESC stelt voor een sectoroverschrijdende en interinstitutionele taskforce op te richten waaraan verschillende DG's van de Commissie en andere EU-instellingen deelnemen, om een actieplan voor duurzame voeding uit te werken dat de EU moet helpen bij de uitvoering van voedselgerelateerde SDG's. Het actieplan moet participatief worden ontwikkeld waarbij belanghebbenden uit de hele voedselvoorzieningsketen, het maatschappelijk middenveld en onderzoekers worden betrokken.

6.3. Het EESC ziet kansen om een kader te creëren en te ontwikkelen waarbinnen het maatschappelijk middenveld kan worden betrokken en actief aan dit proces kan deelnemen, voortbouwend op het elan dat de EESC-hoorzittingen van deskundigen over dit onderwerp hebben opgeleverd.

6.4. Het GCO, DG Onderzoek en onderzoeksagentschappen in de lidstaten wordt verzocht een „EU-scorebord voor duurzame voeding” op te stellen om de vooruitgang met het bereiken van de gestelde doelen te stimuleren en te volgen. Er is een combinatie van nieuwe en oude indicatoren nodig om voedselgerelateerde SDG's en andere internationale doelstellingen (zoals voor de uitstoot van broeikasgassen) in de Europese context te integreren en te vertalen.

6.5. De Commissie, het Parlement en de Raad worden verzocht na te gaan of het haalbaar is een speciaal DG Voedsel op te richten, dat de coördinatie van taken en verantwoordelijkheden op alle voedselgerelateerde beleidsterreinen moet verbeteren, van gemeenschappelijke methoden voor levenscyclusanalyse tot big data over voedsel en duurzame voeding. Dit nieuwe DG kan het vereiste kader bieden voor het prioriteren van voedselbeleid en zou waar nodig voor regelgeving, wetgeving en handhaving kunnen zorgen.

6.6. Er zou een nieuwe Europese Raad voor voedselbeleid moeten komen. In sommige lidstaten bestaan zulke instanties al (bijv. in Nederland en het Nordic Food Policy Lab). Zo'n raad kan adviseren over de veranderingen die volgens de wetenschap geboden zijn om de SDG's en de Klimaatovereenkomst van Parijs gestalte te geven.

<sup>(27)</sup> Advies over het gebruik van landbouwgrond voor duurzame voedselproductie en ecosysteemdiensten (goedgekeurd op 18.10.2017, nog niet gepubliceerd in het PB).

<sup>(28)</sup> Zie voetnoot 12.



6.7. De transitie naar duurzame Europese voedselsystemen vereist een betere integratie van gezondheids-, voedings-, milieu- en economisch advies. Het EESC steunt de ontwikkeling van EU-richtsnoeren voor duurzame voeding, waarbij wordt voortgebouwd op initiatieven in Duitsland, Nederland, Zweden en Frankrijk om consumenten en het bedrijfsleven duidelijker te informeren over hoe goede voeding in evenwicht kan worden gebracht met een geringer milieueffect en valse milieu- en gezondheidsclaims kunnen worden voorkomen, waarbij rekening wordt gehouden met culturele voorkeuren. Dit moet tot uiting komen in een nieuw slim etiketteringssysteem voor duurzaam voedsel.

Brussel, 6 december 2017.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Georges DASSIS

---