

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over duurzamere voedselsystemen**(verkennend advies)**

(2016/C 303/08)

Rapporteur: Mindaugas MACIULEVIČIUS

Op 16 december 2015 heeft het toen toekomstige Nederlandse Raadsvoorzitterschap besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, te raadplegen over

„Duurzamere voedselsystemen”

(verkennend advies)

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 mei 2016 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 mei 2016 gehouden 517e zitting (vergadering van 26 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 152 stemmen vóór en 1 tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De uiteenlopende economische, sociale en milieugevolgen van het produceren en consumeren van voedsel moeten dringend worden aangepakt. Daarom verzoekt het EESC de Europese Commissie en de lidstaten een duidelijk beleids- en uitvoeringsplan van de EU uit te werken om een duurzaam, veerkrachtig, gezond, eerlijk en klimaatvriendelijk voedselsysteem tot stand te brengen dat de samenwerking en het onderlinge begrip tussen alle betrokkenen uit de voedselvoorzieningsketen ten goede komt. Het is zaak om de samenhang en integratie tussen beleidsdoelen en -instrumenten op voedselgerelateerde terreinen (bv. landbouw, milieu, gezondheid, klimaat, werkgelegenheid) te verbeteren, met inachtneming van de drie pijlers van duurzaamheid.

1.2 In alle stadia van de voedselketen, van productie tot consumptie, is er absoluut een transitie nodig naar duurzamere voedselsystemen — producenten moeten meer voedsel produceren en tegelijkertijd de milieu-impact verminderen terwijl consumenten moeten worden aangespoord tot het nuttigen van voedszaam en gezond voedsel dat een lagere koolstofvoetafdruk heeft. De EU zou meer werk moeten maken van de uitvoering van de VN-doelstellingen voor duurzame ontwikkeling, want deze vormen een cruciaal kader voor gezamenlijke maatregelen om in 2030 wereldwijd tot een duurzaam voedselsysteem te komen.

1.3 Het EESC beseft dat een veilige wereldvoedselvoorziening niet alleen een zaak is van het voedselproductiesysteem. Er is een combinatie van verschillende conventionele, innovatieve en agro-ecologische praktijken nodig om de milieu- en klimaatgevolgen van de huidige voedselproductiesystemen beter te kunnen aanpakken. Met name een mix van precisielandbouw (incl. verdere ontwikkeling van ICT en satellietssystemen) en agro-ecologie zou de conventionele landbouw kunnen aanvullen door te zorgen voor een reeks beginselen en praktijken om de landbouwsystemen duurzamer te maken, zoals het beter benutten van biomassa, het verbeteren van de opslag en het gebruik van biomassa, het garanderen van een goede bodemtoestand, het stimuleren van gewasdiversificatie en het zoveel mogelijk beperken van het gebruik van pesticiden. Verdere bevordering van gesloten landbouwmodellen zou kunnen leiden tot een landbouw die vrij is van fossiele brandstoffen. Met de hervorming van het GLB is een combinatie van maatregelen ingevoerd (vergroening, agromilieu- en klimaatregelingen, enz.) die als een stap in de goede richting kan worden beschouwd.

1.4 Een stabiel en redelijk inkomen voor alle spelers in de voedselvoorzieningsketen is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat er geregeld en aanhoudend verder wordt geïnvesteerd in landbouwmilieutechnologieën en klimaatvriendelijke technieken.

1.5 Het voorkómen en verminderen van voedselverspilling is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokkenen in de voedselketen. Het EESC is ermee ingenomen dat de Commissie in het kader van het pakket circulaire economie een platform van belanghebbenden wil oprichten dat moet helpen om de nodige maatregelen uit te denken en praktijkvoorbeelden uit te wisselen van geslaagde methoden om voedselverspilling te voorkomen en te reduceren. Het EESC verzoekt de Commissie na te gaan hoe de hiërarchie van het gebruik van levensmiddelen in de praktijk in de lidstaten haar beslag krijgt, ook waar het gaat om economische prikkels waar gemengde signalen kunnen van uitgaan naar het bedrijfsleven. Het EESC is er voorstander van dat de afvalhiërarchie daadwerkelijk wordt gerespecteerd en dringt erop aan dat Verordening (EG) nr. 1069/2009 wordt herzien om ervoor te zorgen dat niet voor menselijke consumptie geschikt voedsel gebruikt kan worden als diervoeder, als dat veilig is.

1.6 Kiezen voor duurzaam voedsel moet gepromoot worden door het beschikbaar en toegankelijker te maken voor consumenten. De consumptie van duurzame voedselproducten zou moeten worden aangemoedigd door een sterkere marktvaart te creëren, via groene aanbestedingen of andere benaderingen. Het EESC zou graag zien dat de lidstaten de nationale voedingsrichtlijnen herzien om hierin plaats in te ruimen voor duurzaamheid en voor voedselvoorlichting in het lesprogramma van scholen. De EU zou ook moeten bevorderen dat er herkomstlabels worden ontwikkeld evenals keurmerken die duidelijk inzicht geven in het duurzaamheidsgehalte van voedselproducten, en dat er in de hele EU visuele reclamecampagnes over een gezond voedselpatroon worden gevoerd.

1.7 In combinatie met specifieke onderzoeks- en innovatieprogramma's en samen met financiële prikkels voor voedselproducenten moet de EU beleidsmaatregelen treffen om

- een geleidelijke overgang naar landbouwmodellen waarin geen fossiele brandstoffen worden gebruikt, te bevorderen;
- een efficiënter gebruik van hulpbronnen, waaronder land, water en voedingsstoffen, te ondersteunen.

1.8 De transitie naar duurzame voedselsystemen vereist een breed opgezette strategie voor de bio-economie en een alomvattend voedselbeleid, en dus niet slechts een landbouwbeleid. In plaats van een polariserend debat te voeren moet er interdisciplinair worden gedacht, waarbij de DG's van de Commissie, diverse ministeries en instellingen in de lidstaten, samen met lokale en regionale overheden en de bij voedselsystemen betrokken actoren de koppen bij elkaar steken om de onderling verweven problemen aan te pakken die in dit advies aan de orde komen. Het EESC hoopt dat de onderlinge afhankelijkheid van de productie en consumptie van voedsel erkend zal worden en dat er een adequate Europese beleidsaanpak m.i.v. verschillende particuliere initiatieven zal worden uitgewerkt waarmee het pad wordt ingeslagen naar duurzaamheid, gezondheid en schokbestendigheid. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid zullen echter ook in de toekomst een belangrijke rol spelen in de EU.

2. Inleiding

2.1 Op verzoek van het Nederlandse voorzitterschap van de EU wil het EESC met dit advies de toenemende maatschappelijke bezorgdheid over de milieu-, gezondheids-, economische en sociale effecten van de productie en consumptie van levensmiddelen onder de aandacht brengen, alsook de uitdagingen i.v.m. de voedselvoorziening van een wereldbevolking die groeit terwijl de hulpbronnen op onze planeet beperkt zijn. Voedsel speelt een centrale rol in onze samenleving, is afhankelijk van en van invloed op de natuurlijke hulpbronnen, heeft een impact op de volksgezondheid en is cruciaal voor de Europese economie, want de voedselsector is de grootste sector in de EU waar het gaat om arbeidsplaatsen en bijdrage aan het bbp.

2.2 Het Panel van voedselveiligheids- en voedingsdeskundigen van de VN-commissie inzake Wereldvoedselzekerheid (CFS) definieert een duurzaam voedselsysteem als „een voedselsysteem dat eenieders voedselvoorziening en voedselzekerheid garandeert zonder de economische, sociale en milieugrondslagen voor de voedselvoorziening en voedselzekerheid van toekomstige generaties in gevaar te brengen” ⁽¹⁾. De transitie naar veerkrachtigere en duurzamere voedselsystemen is dan ook van belang voor alle onderling verweven en samenhangende activiteiten op het gebied van productie, verwerking, vervoer, opslag, afzet en consumptie van voedsel. Ook wordt erkend dat mondiale consumptietrends mede bepalen hoe voedsel wordt geproduceerd en welke soorten voedsel er worden geproduceerd.

2.3 Het EESC wil de problematiek van duurzame voedingssystemen op holistische wijze benaderen en zich vooral richten op de EU-context, hoewel ook de externe gevolgen worden bekeken, aangezien de EU wereldwijd de grootste importeur en exporteur van landbouwproducten en levensmiddelen is.

2.4 Een mededeling over duurzaam voedsel was verwacht in 2014, maar is later geschrapt uit het werkprogramma van de Commissie. Enkele van de desbetreffende kwesties zijn aan de orde gekomen in het EU-actieplan voor de circulaire economie (december 2015), waarin de vermindering van voedselverspilling als een hoofdprioriteit werd aangemerkt. Dit sluit aan bij de toezegging die de EU en de lidstaten in het kader van de VN-doelstellingen voor 2030 inzake duurzame ontwikkeling hebben gedaan om de voedselverspilling op het niveau van de detailhandel en consument per hoofd van de bevolking te halveren en voedselverlies in de productie- en toeleveringsketens tegen te gaan (doelstelling 12.3).

3. Voornaamste uitdagingen in de huidige voedselsystemen

3.1 Volgens het Internationale panel voor hulpbronnen (VN) is er in de hele wereld geen enkele sector die qua hulpbronnengebruik zo'n grote **milieu-impact** heeft als de voedselproductiesector ⁽²⁾. Deze impact is in de EU echter veel lager. Voedselsystemen gebruiken veel natuurlijke hulpbronnen, waaronder land, bodem, water en fosfor, alsook energie, voor stikstofmestproductie, verwerking, verpakking, vervoer en koeling. Vanzelfsprekend hebben ze daardoor ook een impact op het mondiale milieu, m.i.v. biodiversiteitsverlies, ontbossing, bodemdegradatie, water- en luchtverontreiniging en broeikasgassenuitstoot. Het aanhoudende verlies van agrarische biodiversiteit op landbouwbedrijven blijft zorgwekkend ⁽³⁾. De meeste visgronden in de wereld zijn overbevist. Om de samenleving blijvend te kunnen voorzien van gezond en betaalbaar voedsel is het dan ook zaak dat al deze hulpbronnen efficiënt en duurzaam worden beheerd.

3.2 Een derde van al het voedsel dat wereldwijd voor menselijke consumptie wordt geproduceerd, gaat verloren of wordt verspild. Dit komt overeen met 1,6 miljard ton voedsel en vertegenwoordigt 8 % van de mondiale broeikasgassenuitstoot ⁽⁴⁾. Het produceren van voedsel dat uiteindelijk niet wordt geconsumeerd, is verantwoordelijk voor meer dan 20 % van de wereldwijde druk op de biodiversiteit en verbruikt bijna 30 % van alle landbouwgrond in de wereld.

3.3 Jaarlijks wordt er in de EU ca. 100 miljoen ton **voedsel verspild** ⁽⁵⁾. Voor 2020 wordt er wat dit betreft een stijging van 20 % verwacht, tenzij er preventieve actie wordt ondernomen. Verspilling vindt in Europa in alle sectoren van de voedselketen plaats, maar vooral in huishoudens, die naar schatting 46 % van de verspilling veroorzaken ⁽⁶⁾. Opgemerkt moet worden dat de retailsector en de be- en verwerkende industrie zich de voorbije jaren heel wat inspanningen hebben getroost om de voedselverspilling te verminderen en de preventie te verbeteren. Pogingen om de productie- en toeleveringsketen duurzamer te maken, halen weinig uit als er niet resoluut wordt ingezet op het tegengaan van verspilling.

⁽¹⁾ HLPE (2014): *Food losses and waste in the context of sustainable food systems*, HLPE-rapport, Rome: HLPE

⁽²⁾ http://www.unep.org/resourcepanel/Portals/24102/PDFs/PriorityProductsAndMaterials_Summary_EN.pdf

⁽³⁾ COM(2013) 838 final, http://ec.europa.eu/agriculture/genetic-resources/pdf/com-2013-838_nl.pdf

⁽⁴⁾ FAO (2011): *Global food losses and food waste*

⁽⁵⁾ De VN-definitie van voedselverlies en voedselverspilling is te vinden op: <http://thinkatsave.org/index.php/be-informed/definition-of-food-loss-and-waste>

⁽⁶⁾ FUSIONS (2016) *Estimates of European food waste levels* <http://eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>

3.4 Over voedselverlies en -verspilling binnen landbouwbedrijven is momenteel zeer weinig bekend⁽⁷⁾. Er wordt bijvoorbeeld voedsel verloren en verspild door een gebrek aan modernisering op sommige boerderijen, door afbestellingen en door grondstoffenprijsvolatiliteit, waardoor gewassen worden ondergeploegd als het economisch niet rendabel is om ze te oogsten (maar dit heeft tenminste een positieve milieu-impact omdat de bodem erdoor verrijkt wordt) of voedsel wordt gedumpt en gecomposteerd omdat het niet meer kan worden verkocht. Ook de aanzienlijke impact van de klimaatverandering op de weersomstandigheden en uitbraken van mogelijke ziekten is een grote uitdaging, die steeds belangrijker zal worden. Als we ook met deze effecten rekening houden dan is er heel wat dat ieder jaar als voedselverspilling kan worden beschouwd. De EU pakt deze kwestie, vergeleken met de rest van de wereld, zeer actief aan en zou er dan ook goed aan doen om haar navolgenswaardige praktijken en knowhow op dit gebied te verspreiden.

3.5 Voedselsystemen zijn een van de oorzaken van **klimaatverandering**; en zullen er ook aanzienlijke gevolgen van ondervinden⁽⁸⁾. De klimaatverandering zal consequenties hebben voor de beschikbaarheid van essentiële natuurlijke hulpbronnen (water, grond). Hierdoor zullen de omstandigheden voor de voedsel- en industriële productie in bepaalde gebieden flink veranderen⁽⁹⁾. Extreme weersverschijnselen zoals overstromingen, droogten, branden en harde wind, alsook de klimaatgerelateerde verdere verspreiding van planten- en dierziekten, tasten de voedselproductie al aan en dat zal in de toekomst nog sterker gebeuren.

3.6 In onze huidige wereld is er enerzijds sprake van ondervoeding, terwijl we op andere plaatsen de effecten van een overdaad aan voedsel zien. Ongeveer 795 miljoen mensen lijden honger en tegelijkertijd zijn er in de wereld nu al meer dan 1,4 miljard volwassenen met overgewicht of obesitas, wat neerkomt op zo'n 30 % van de totale volwassen bevolking. In ontwikkelde en ontwikkelingslanden neemt het aantal mensen met obesitasgerelateerde gezondheidsaandoeningen snel toe⁽¹⁰⁾. Deze cijfers duiden op **ernstige onevenwichtigheden in de wijze waarop voedsel geproduceerd, gedistribueerd en geconsumeerd wordt**. Beide problemen zullen nog erger worden door de bevolkingsgroei en door de verwachte stijging van de vleesconsumptie in de wereld met 82 % tegen 2050⁽¹¹⁾. In de voorbije 20 jaar hebben de verstedelijking en de economische groei in de wereld een voedseltransitie teweeggebracht waardoor de productie en consumptie van voedsel een ander gezicht hebben gekregen. Er is wereldwijd een verschuiving in voedingspatronen aan de gang in de richting van meer samengestelde producten, meer vlees en zuivel, en meer suiker en suikerhoudende dranken⁽¹²⁾. Tegelijkertijd lijden veel mensen een zittend leven, wat mede resulteert in een gebrek aan lichaamsbeweging.

3.7 Vee speelt in voedselsystemen een belangrijke en onontbeerlijke rol als bron van hoogwaardige eiwitten en andere voedingsstoffen zoals vitaminen en mineralen. Ook in de kringloop van voedingsstoffen op de boerderij en op regionaal niveau, alsmede bij de bescherming van open en gediversifieerde landschappen, blijvend grasland, seminatuurlijke habitats en bij het behoud van de biodiversiteit speelt de veeteelt een wezenlijke, vaak onmisbare rol. Bovendien zorgt de veeteelt voor inkomsten, activa en middelen om in het levensonderhoud te voorzien. Tegelijkertijd heeft de EU ook veel landbouwgrond die in de praktijk alleen geschikt is voor begrazing door vee. In de afgelopen 50 jaar is de wereldproductie van vlees en eieren echter meer dan verviervoudigd en die van melk meer dan verdubbeld, terwijl de wereldbevolking in dezelfde periode slechts twee keer zo groot is geworden⁽¹³⁾. Er zij op gewezen dat de samenstelling van de vraag ook is veranderd en dat de toename van de productie van vlees, melk en eieren verband houdt met de stijging van inkomens terwijl de prijzen laag zijn gebleven.

3.8 Als rekening wordt gehouden met planten die geteeld worden voor menselijke consumptie, planten die geteeld worden voor diervoeders, en gewassen die verbouwd worden voor zaadproductie en voor industriële doeleinden, zoals biobrandstoffen, dan wordt er in de wereld momenteel anderhalf keer zo veel voedsel verbouwd als nodig is om de huidige wereldbevolking te voeden, wat waarschijnlijk genoeg is om de bevolking van het jaar 2050 van voedsel te voorzien. Gezien echter de huidige hoeveelheid voedsel die er in de wereld verspild wordt en de productie van diervoeders om aan de toenemende vraag naar vlees te voldoen, wordt erop aangedrongen om de voedselproductie aanzienlijk op te voeren. Om de wereld in 2050 en daarna duurzaam te kunnen voeden, is er een combinatie nodig van hogere productiviteit en een betere benutting van bestaande landbouw- en visgronden, die verenigbaar is met een stabiel en kwalitatief goed milieu, veiligheid en gezondheid op het werk en sociale rechtvaardigheid, alsmede een verschuiving naar duurzame consumptiepatronen, en een aanhoudende vermindering van voedselverlies en voedselverspilling.

⁽⁷⁾ FUSIONS EU data set 2015; EC Preparatory Study on Food Waste, 2011 <http://eu-fusions.org/index.php/publications>, http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf

⁽⁸⁾ EEA (2015 <http://www.eea.europa.eu/signals/signals-2015/articles/agriculture-and-climate-change>

⁽⁹⁾ Zie de „EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering” (COM(2013) 216 final)

⁽¹⁰⁾ WHO (2015): gegevens van de Global Health Observatory (GHO). Te raadplegen op: http://www.who.int/gho/ncd/risk_factors/obesity_text/en/

⁽¹¹⁾ WRR (2015): *Towards a food policy*.

⁽¹²⁾ Nederlands kabinet (2015): Voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel

⁽¹³⁾ FAOSTAT, 2015.

3.9 Toenemende prijzen van landbouwproducten en landbouwproductiemiddelen en prijsschommelingen in de voorbije tien jaar hebben de voedselzekerheid en de robuustheid van het voedselsysteem onder druk gezet en tot ongerustheid geleid onder consumenten en producenten. Enerzijds hebben hoge eindprijzen niet geleid tot hogere inkomsten voor voedselproducenten, in tegendeel: het feit dat ze lager worden of gelijk blijven impliceert dat er een neerwaartse druk wordt uitgeoefend op de factor arbeid, waardoor de inkomensstabiliteit van alle ondernemers wordt bedreigd. Anderzijds is de koopkracht van de consumenten uitgehold als gevolg van de economische crisis. Een stabiel en redelijk inkomen voor alle spelers in de voedselvoorzieningsketen is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat er geregeld en aanhoudend verder wordt geïnvesteerd in landbouwmilieutechnologieën en klimaatvriendelijke technieken.

3.10 Recente ontwikkelingen op markten voor landbouwproducten, met name zuivel, wijzen duidelijk op dergelijke potentiële onevenwichtigheden, niet alleen veroorzaakt doordat het marktaanbod te groot is, maar ook doordat vroegere exportmarkten om politieke redenen zijn gesloten. De toekomstige stabiliteit zal voor een groot deel afhangen van de mate waarin de voedselvoorzieningsbasis schokbestendig is, waarbij vooral aan de klimaatverandering moet worden gedacht. Diversifiëring op landbouwbedrijven, innovatieve financiering, inkomensverzekeringsregelingen en andere innovatieve marktbeheersinstrumenten die bescherming bieden tegen klimaat- of marktturbulentie zouden via het EU-beleid sterk krachtig worden bevorderd.

3.11 De sociale en herverdelingseffecten van voedselprijzen moeten worden bestudeerd vanuit de invalshoek van zowel producenten als consumenten. Tegenwoordig kunnen veel consumenten het zich niet veroorloven om het meest hoogwaardige voedsel te kopen. De krachtsverhoudingen in de voedselvoorzieningsketen zijn de laatste jaren veranderd, wat geleid heeft tot een geleidelijke concentratie van voedselproducenten en retailers op de markt en daarmee tot een verschuiving in onderhandelingspositie, meestal in het voordeel van de retailsector en ten koste van primaire producenten. Deze kwestie zal worden behandeld in een apart advies van het EESC over „Een eerlijkere voedselvoorzieningsketen”.

3.12 Nu bilaterale en omvangrijke regionale onderhandelingen in de wereldhandel steeds belangrijker worden omdat de „Doha-ronde” van de WTO geen resultaat oplevert, is het essentieel dat volledig rekening wordt gehouden met milieu- en klimaatimplicaties, met voedselkwaliteits- en gezondheidsnormen, met algemenere sanitaire en fytosanitaire normen, alsook met het productieproces (het „industriële ecosysteem” waarbinnen de productie plaatsvindt, de arbeidsomstandigheden, de culturele productiecontext en de arbeidsverhoudingen). Voor de EU is het absoluut zaak te vermijden dat voedselproductie wordt verplaatst naar derde landen indien dit uitsluitend of hoofdzakelijk gebeurt omdat de wettelijke vereisten voor de voedselproductie er minder streng zijn dan in de EU. Het beleid van de EU moet op mondiaal niveau een belangrijke rol spelen bij de bevordering van een veilige en gezonde voedselproductie en bij het verbieden van de import van voedsel dat niet voldoet aan internationale sanitaire en fytosanitaire of voedselveiligheidsnormen.

3.13 Producentencoöperaties laten al 140 jaar duidelijk zien dat ze beter bestand zijn tegen schokken op de landbouwmarkten en delokalisatie van de voedselproductie helpen voorkomen. Het is dan ook van vitaal belang om sectorale en regionale samenwerking tussen producenten en coöperaties, met name kleine coöperaties, verder en sterker te stimuleren. Speciale nadruk moet daarbij liggen op sectoren en regio's waar de samenwerking nog op een laag pitje staat.

4. Transitie naar duurzamere voedselsystemen: belangrijkste gebieden waarop moet worden opgetreden

Bescherming van hulpbronnefficiënte en klimaatbestendige voedselproductie

4.1 Om de milieu-impact (o.a. de broeikasgasuitstoot) van landbouw, aquacultuur en visserij te verminderen, dient de manier waarop voedsel geproduceerd wordt, te veranderen. Er moeten duurzamere praktijken worden ingevoerd om de uitputting van natuurlijke hulpbronnen een halt toe te roepen en om de gevolgen van de klimaatverandering op te vangen en de nodige aanpassingen door te voeren. Er zijn maatregelen denkbaar om de productiviteit te verhogen en tegelijkertijd de ecologische duurzaamheid en klimaatbestendigheid te verbeteren, bv. door de diversiteit van planten- en dierrassen te vergroten, vee te verbeteren door veredeling, planten te veredelen, agromilieusystemen en waterbeheer functioneler te maken, onderzoek en innovatie aan te moedigen en toe te passen, de gebruiksfuncties van de bodem te optimaliseren, kennisoverdracht en training te faciliteren en technologische veranderingen via investeringssteun te bevorderen. Ook moet geïnjvloed worden voor de verdere ontwikkeling van satellietssystemen en *big data*-centra in de EU die kunnen helpen om extreme weerscondities en diverse ziektes vroegtijdig op te sporen en te voorkomen of om zich hiertegen te wapenen. Verder moet ook precisielandbouw worden aangemoedigd.

4.2 Eveneens van groot belang is de instandhouding van het Europese model van agrarische familiebedrijven. Gezien de vergrijzing is het hiertoe zaak dat generatie-opvolging in de landbouw wordt bevorderd. Dit zou gunstig zijn voor het creëren van werkgelegenheid in landelijke gebieden. Ook is het belangrijk dat de gediversifieerde landbouwproductie in alle regio's van de EU in stand kan worden gehouden. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan kansarme landbouwregio's. Er zou erkenning moeten komen voor verschillende soorten landbouw en daartoe zouden er specifieke instrumenten in het leven moeten worden geroepen.

4.3 De laatste jaren zien we dat voedselvoorzieningsketens gereorganiseerd worden om producenten en consumenten weer met elkaar te verbinden en weer voor een meer lokale agrarische en voedselproductie te zorgen. Het gaat hierbij ook om door de gemeenschap gesteunde landbouw, korte toeleveringsketens, alternatieve voedselnetwerken, lokale agrarische systemen en rechtstreekse verkoop. Deze sector is relatief klein, maar zou gepromoot moeten worden, omdat de verkoop van verse, hoogwaardige, gezonde en traditionele voedselproducten positieve sociale en economische effecten heeft. Belangrijk op dit terrein is de bijdrage van kleine en middelgrote ondernemingen. De specifieke rol van stedelijke gemeenten zou moeten worden benadrukt, want om de rechtstreekse verkoop door producenten te faciliteren, moet wel eerst voor de vereiste infrastructuur en passende investeringen worden gezorgd. Ook praktijken van de particuliere sector die hun waarde hebben bewezen, zouden aangemoedigd moeten worden, bv. wanneer dergelijke infrastructuurvoorzieningen worden geschapen op privé-initiatief van lokale winkelcentra.

4.4 Om te stimuleren dat er in de voedselproductie efficiënter met hulpbronnen wordt omgegaan, is er met de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) een combinatie van maatregelen ingevoerd, zoals verplichte vergroening, agromilieuregelingen, en brede ondersteuning van het voor de landbouwsector opgezette bedrijfsadviseringsstelsel en van toegepast onderzoek, teneinde het hoofd te bieden aan de uitdagingen op het gebied van voedselveiligheid, klimaatverandering en duurzaam beheer van hulpbronnen, een en ander met behoud van het landschap en de levensvatbaarheid van de plattelandseconomie. Dit kan als een stap in de goede richting worden beschouwd, maar de praktische uitvoering kan nog worden verbeterd waar het gaat om zowel de rompslomp als de batens.

4.5 In de visserijsector moet er gezorgd worden voor een juist evenwicht tussen gezond en duurzaam, want vis eten is gezond, maar de buitensporige druk op de visbestanden staat vaak haaks op de ecologische duurzaamheid. De in 2013 voltooide hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid zou moeten helpen om de visbestanden efficiënter te gebruiken, met name door de verplichte doelstelling van een maximale duurzame opbrengst voor alle Europese visbestanden. Duurzame ontwikkeling van modellen voor aquacultuur op zee en in de binnenwateren is ook belangrijk.

Bevordering van preventie en vermindering van voedselverspilling in de voedselvoorzieningsketen

4.6 In het pakket circulaire economie staat dat de EU en haar lidstaten zich verbonden hebben tot duurzame-ontwikkelingsdoelstelling nr. 12.3 van de VN om de voedselverspilling tegen 2030 te halveren. Om ertoe bij te dragen dat dit doel wordt gehaald, moet de voedselhierarchie als leidraad bij het beheer van voedingsmiddelen worden genomen en moeten er op alle betrokken beleidsterreinen van de EU economische prikkels worden verschaft. Hiermee kan de huidige situatie, waarin het vaak goedkoper is om eetbaar voedsel als afval te storten dan om voedsel te prepareren en aan voedselbanken te leveren, worden voorkomen.

4.7 Een duurzaam hulpbronnenbeheer vergt ook dat er meer wordt gedaan om residu's te hergebruiken waarbij de waarde ervan zo veel mogelijk wordt benut. Het zou goed zijn om via nieuw vergelijkend onderzoek na te gaan wat het in de EU-28 kost om voedsel voor te bereiden voor resp. herverdelingsdoeleinden, verwerking tot diervoeder, anaerobe vergisting en storting. Dit kan helpen om vast te stellen in hoeverre economische prikkels bijdragen tot een goede toepassing van de EU-afvalhiërarchie. Het doneren van voedsel dat afkomstig is van de horeca- en cateringsector blijft lastig en de desbetreffende wetgeving wordt nog steeds slecht begrepen. Het zou zeer nuttig zijn om op dit belangrijke gebied Europese richtsnoeren breed onder de aandacht van horeca-ondernemingen te brengen.

4.8 In het pakket circulaire economie wordt er ook op gewezen dat de bestaande richtsnoeren om niet voor menselijke consumptie geschikt voedsel te gebruiken als diervoeder, verduidelijkt moeten worden. Met robuuste wetgeving waarmee regels worden opgesteld voor nieuwe technieken om voedselafval te steriliseren op een gecentraliseerd industrieel niveau, zou de microbiologische veiligheid van diervoeder kunnen worden gewaarborgd en kan er tegelijkertijd voor worden gezorgd dat er nieuwe arbeidsplaatsen en investeringsmogelijkheden worden geschapen en dat de milieuvoordelen van een efficiëntere toepassing van de afvalhiërarchie worden benut.

4.9 Consumentenbewustwording en -draagvlak is cruciaal. Er wordt dan ook naar gestreefd om pedagogisch materiaal over voedsel, voedselduurzaamheid en voedselverspilling ter beschikking te stellen teneinde voedingsmiddelen op te waarderen en systemische gedragswijzigingen te stimuleren. Modules voor basis- en middelbare scholen, universiteiten en gespecialiseerde programma's in de landbouw, de be- en verwerkende industrie en de horecasector, gebaseerd op een uiteenlopende reeks goede praktijken, zijn reeds beschikbaar.

4.10 Activiteiten om voedselverspilling te verminderen worden door de EU al sinds een aantal jaren proactief gestimuleerd. Als de EU bij het nastreven van doelstelling 12.3 het goede voorbeeld geeft, bv. door Europese beproefde praktijken en kennis te verspreiden, kan ze er wezenlijk toe bijdragen dat deze doelstelling wereldwijd wordt gehaald.

Nauwere koppeling tussen voedselssystemen en klimaatveranderingsstrategieën

4.11 De klimaatverandering doet zich in alle dimensies van de voedselveiligheid gevoelen. Ze heeft niet alleen gevolgen voor opbrengsten en gewassen, maar ook voor de gezondheid van landbouwers, de verspreiding van schadelijke organismen en ziektes, het verlies van biodiversiteit, de instabiliteit van inkomens, de waterkwaliteit, enz. Ook het verlies van bouwland als gevolg van bodemdegradatie en de verstedelijking van landbouwgebieden kunnen reden tot zorg vormen. Het is dan ook essentieel dat het gebruik van land voor het produceren van voedsel een prioriteit blijft. Instituties en de particuliere sector spelen een belangrijke rol bij het in stand houden van de veerkracht van voedselssystemen, bv. door de stelsels voor sociale bescherming te verbeteren zodat huishoudens schokken beter kunnen opvangen, en door ervoor te zorgen dat er permanent wordt geïnvesteerd in koolstofarme technologieën in de landbouw- en voedselsector; door verbetering van gewasdiversificatie en de ontwikkeling van genetische hulpbronnen; door te investeren in de ontwikkeling van een veerkrachtigere landbouw, zowel op de boerenbedrijven als daarbuiten; en door systemen in te voeren om beter om te gaan met de risico's die met de klimaatverandering gepaard gaan.

4.12 Duurzaamheid heeft ook een economische pijler. In dit licht moeten de Commissie en de lidstaten onderzoek doen naar mogelijkheden om de uitstoot af te zwakken en koolstof vast te leggen, en tegelijkertijd alle mogelijke manieren van financiële steun verschaffen voor de tenuitvoerlegging en bevordering van innovatieve samenwerkingsmechanismen op basis van publiek-private partnerschappen. Om het plaatje van de impact van voedselssystemen op de klimaatverandering compleet te maken, kan ook nog worden gekeken naar indicatoren betreffende productiviteitswinst in de landbouw, bestaand areaal, voedingsgewoonten en voedselverlies- en verspilling.

Bevordering van gezondere en duurzamere voedingsgewoonten

4.13 Kiezen voor gezonde voeding komt vaak neer op kiezen voor duurzame voeding, met name binnen een evenwichtig eetpatroon⁽¹⁴⁾. Het consumeren van bv. meer seizoensproducten, streekproducten en plantaardige producten is goed voor zowel de gezondheid als het milieu. Een gezonder eetpatroon verkleint ook de kans op chronische ziekten, verlaagt de kosten van de gezondheidszorg en vermindert het verlies aan arbeidsproductiviteit in de economie. Er zijn beginselen nodig voor het opstellen van richtsnoeren voor gezonde en duurzame voeding waar de lidstaten hun voordeel mee kunnen doen. Als richtsnoeren voor voedingsgewoonten en overheidsopdrachten worden overgenomen door openbare instellingen zoals scholen en ziekenhuizen, werken ze rechtstreeks uit op de consumptie. Ook zou het goed zijn om te erkennen dat er wereldwijd een voedseltransitie aan de gang is en dat er voor de EU een rol is weggelegd door een positief model op het gebied van duurzame voeding te verschaffen. Een „flexitarische” aanpak om de vleesconsumptie te verminderen zoals bv. in Nederland wordt gepropageerd (minstens één keer per week geen vlees), kan in dit verband als een goed voorbeeld worden beschouwd.

4.14 Initiatieven zoals de schoolvoedselregeling van de EU, waarbij voedingsadviezen en voedzame producten worden verstrekt, dragen bij aan een evenwichtiger eetpatroon. De Commissie zou de lidstaten moeten verzoeken om gezonde en duurzame consumptie te stimuleren. Beeldreclamecampagnes voor gezonde voeding overal in de EU zouden gepromoot moeten worden. Dit zou ook de lokale consumptie in tijden van turbulentie op de wereldmarkten ten goede kunnen komen.

⁽¹⁴⁾ Nederlandse Gezondheidsraad, *Richtlijnen goede voeding ecologisch belicht*, publicatie nr. 2011/08, Den Haag.

4.15 Consumenten raken er steeds meer aan gewend dat ze voedselproducten goedkoop kunnen aanschaffen. In dit licht moet de echte waarde van voedsel opnieuw worden benadrukt. In de prijs van goedkoop voedsel zijn externe factoren, zoals de kosten van waterzuivering, niet verdisconteerd. Zoals hierboven opgemerkt is er op scholen voedselvoorlichting nodig waarbij tevens inzicht wordt gegeven in gezonde eetgewoonten en basiskookvaardigheden, ter bevordering van zowel de gezondheid (via het thuis bereiden van maaltijden overeenkomstig de voedingsaanbevelingen) als de strijd tegen de voedselverspilling.

4.16 Het Nederlandse ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de aanzet gegeven tot het met producenten-, retail-, horeca- en cateringorganisaties gesloten Akkoord Verbetering Productsamenstelling, bedoeld om producten gezonder te maken en te bewerkstelligen dat de gemakkelijkste keuze de gezonde keuze is. Dit akkoord omvat ambitieuze doelstellingen om de gehalten zout, verzadigd vet en calorieën in levensmiddelen tegen 2020 geleidelijk te verminderen, met zo weinig mogelijk merkbare veranderingen in organoleptische kenmerken⁽¹⁵⁾. In dit advies wordt aangedrongen op implementatie van het EU-kader voor nationale initiatieven inzake bepaalde voedingsstoffen, met name de onlangs goedgekeurde bijlage over toegevoegde suikers.

4.17 Productontwikkeling, marktontwikkeling en de totstandbrenging van partnerschapsverbanden kunnen de keuze voor gezonde en duurzame voeding gemakkelijker en aantrekkelijker helpen maken. Mogelijkheden om de consumptie van lokale en seizoensproducten, waaronder groenten en fruit, en andere van nature vezelrijke producten zoals volkoren levensmiddelen en peulvruchten te stimuleren, zouden door bedrijven en maatschappelijke organisaties onderzocht en benut moeten worden. Het is alvast een goed begin dat dit jaar door de VN is uitgeroepen tot Internationaal Jaar van de peulvrucht.

4.18 Het zou voor consumenten gemakkelijker worden om te kiezen als er een etiketteringssysteem wordt ingevoerd dat duidelijk maakt waar een levensmiddel vandaan komt, hoe het wordt geproduceerd en welke voedingswaarde het heeft. Met het oog op de voedselveiligheid is ook de traceerbaarheid van groot belang, voor zowel voedselproducenten als consumenten. Er zou moeten worden nagedacht over een uniform, gemakkelijk te begrijpen „duurzaam voedsel”-etiket, waarvan de haalbaarheid door de Commissie zou moeten worden onderzocht. Er zou verder bevorderd moeten worden dat er meer nadruk wordt gelegd op technologieën zoals mobiele apps en informatieborden voor consumenten in de retailsector, om alle benodigde inlichtingen te verschaffen en volledige traceerbaarheid te waarborgen.

Ontwikkeling van de kennisbasis en mobilisering van onderzoek en innovatie

4.19 Veel problemen in verband met de wereldwijde voedsel- en voedingszekerheid kunnen pas worden aangepakt als de onderzoeksgemeenschap participeert door kennis te genereren, innovatie te bevorderen, in contact te treden met de burgers en een duurzamer voedselsysteem te helpen vormgeven. Er is hiervoor heel wat geld beschikbaar gesteld in het kader van het onderzoeks- en innovatieprogramma van de EU „Horizon” en het voormalige Zevende Kaderprogramma. Er is echter onvoldoende aandacht besteed aan onderzoek naar eetpatronen, voedselverlies en voedselverspilling. De inspanningen op dit gebied moeten worden opgevoerd. Het EESC is zeer te spreken over het initiatief van de Commissie om een langetermijnstrategie voor Europees onderzoek en innovatie in de landbouw te ontwikkelen en ook over het meest recente, ambitieuze besluit van DG RTD om een brede strategie voor een EU-voedselonderzoeksruimte op te stellen. Ook kan Europa duurzame voedingstransities en het verminderen van voedselverlies en -verspilling in andere delen van de wereld stimuleren via zijn SWITCH-programma⁽¹⁶⁾.

4.20 Het wetenschappelijke stuurcomité van de EU voor de Wereldtentoonstelling van Milaan in 2015 bracht onderzoeksuitdagingen op zeven hoofdterreinen in kaart en wees erop dat het belangrijk is om systeembenaderingen te bevorderen en om te investeren in inter- en transdisciplinair onderzoek. Ook werd aanbevolen een Internationaal Panel voor voedsel- en voedingszekerheid op te richten, een duidelijke stap ter bevordering van een interdisciplinaire en sectoroverschrijdende aanpak.

⁽¹⁵⁾ Nederlandse Tweede Kamer 2014-2015, 32793 nr. 162

⁽¹⁶⁾ <http://www.switch-asia.eu>

4.21 Onderzoek, innovatie en ontwikkeling zijn de belangrijkste aanjagers van de overgang naar een duurzaam voedselsysteem, overeenkomstig de doelstellingen van het klimaatbeleid. Het EESC verzoekt de EU-instellingen en de lidstaten meer geld uit te trekken voor de werkzaamheden op dit gebied, en roept op tot een gezamenlijke inspanning waarbij wetenschappers, professionals en andere betrokkenen hun bevindingen met elkaar delen. Het Europees innovatiepartnerschap voor productiviteit en duurzaamheid in de landbouw (EIP-AGRI), dat wordt gesteund door het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) speelt een cruciale rol bij het versterken van de samenwerking tussen de verschillende belanghebbenden en het waarborgen van een betere koppeling tussen de mensen uit de praktijk en onderzoekers. Daarnaast is de op meerdere actoren gebaseerde aanpak in het kader van Horizon 2020 een belangrijk instrument om ervoor te zorgen dat landbouwers een cruciale rol spelen in het proces. Om innovatie succesvol te kunnen toepassen moet ze via adviesorganen en opleidingsinstanties actief gepromoot worden onder de eindgebruikers in het voedselsysteem en moeten eindgebruikers actief bij onderzoeks- en innovatieactiviteiten worden betrokken.

4.22 Het EESC benadrukt dat het gebruik van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën (ICT) en bestaande Commissieprogramma's zoals Galileo en Copernicus voor de landbouwsector ertoe bijdragen om de technieken voor de duurzame productie van grondstoffen in de EU te verbeteren. Het EESC pleit voor meer onderzoek en ontwikkeling inzake de toepassing van ICT op alle gebieden van de voedselproductie. Deze technieken zijn cruciaal om precieze en hulpbronnefficiëntere voedselproductietechnieken verder te bevorderen en om ziektes, klimaatverstoringen en extreme weersomstandigheden vroegtijdig op te sporen. Dit kan ook helpen om voedselverlies in de primaire productie te verminderen. Er zou ook meer onderzoek moeten worden gedaan om het potentieel van innovatieve vormen van het bedrijven van landbouw (zoals stadslandbouw) te beoordelen en om diervoeders te verbeteren.

Bestrijding van planten- en dierziekten om het voedselsysteem robuuster te maken

4.23 De verspreiding van plagen en ziekten bij planten en dieren, die door de handelsmondialisering en de klimaatverandering in omvang toeneemt, heeft een schadelijke uitwerking op voedselsystemen. Recente uitbraken van Afrikaanse varkenspest of van *Xylella fastidiosa*, die olijfbomen in Zuid-Italië aantast, zijn slechts enkele voorbeelden van hoe planten- en dierziekten het voedselsysteem kunnen verstoren en voedselverlies in de hand werken. Het systeem van de EU voor vroegtijdige opsporing en preventie is bijna het beste in de wereld, maar het beleid en wetgevingskader van de EU voor de gezondheid van planten en dieren zou verder ontwikkeld en versterkt kunnen worden door meer nadruk te leggen op crisispreventie en verbetering van toezicht en vroegtijdige detectie, paraatheid en management, alsook op het identificeren en evalueren van opkomende of nieuwe risico's in de EU en daarbuiten. Een netwerk van referentielaboratoria bestaat al voor dierziekten, maar niet voor plantenziekten. Kennis en onderzoek vormen de belangrijkste pijlers van preventie. Het EESC verzoekt de Commissie en de lidstaten om nog meer ambitie aan de dag te leggen door dringende financiële middelen voor onderzoekscentra beschikbaar te stellen en referentielaboratoria voor plantenziekten op te zetten. Bij de versterking van systemen van vroegtijdige opsporing en preventie moet er ook voor gezorgd worden dat voedselproducenten en andere betrokkenen (bv. agrarische werknemers) terdege worden gecompenseerd voor eventuele verliezen, o.a. voor de economische schade die voor landbouwers ontstaat als er bij de uitbraak van plagen handelsbeperkingen in het algemene openbare belang worden opgelegd. Voorts moet nadruk worden gelegd op de invoering van meer gediversifieerde landbouwsystemen die beter bestand zijn tegen biotische stress.

4.24 Investerings in onderzoek moeten gericht zijn op preventie en vroegtijdige opsporing, want als een ziekte eenmaal is uitgebroken, kan het zeer duur en ontwrichtend zijn om deze aan te pakken en uit te roeien. Capaciteitsopbouw en bewustwording zijn essentieel, net als het overdragen van kennis van onderzoekers naar landbouwers en andere betrokkenen. Ook kennisoverdracht en samenwerking met derde landen zijn van wezenlijk belang. De EU zou voor zachte wetgeving, richtsnoeren en betere toezichtinstrumenten moeten zorgen, terwijl ook de invoercontroles dienen te worden aangescherpt. Verder komt het erop aan om antibioticaresistentie aan te pakken en een geïntegreerde benadering te hanteren waarbij menselijke geneeskunde en diergeneeskunde worden gecombineerd.

Brussel, 26 mei 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS