

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een “van boer tot bord”-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem

(COM(2020) 381)

(2020/C 429/34)

Rapporteur: **Peter SCHMIDT (DE-II)**

Corapporteur: **Jarmila DUBRAVSKÁ (SK-I)**

Raadpleging	Commissie, 17.6.2020
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	8.7.2020
Goedkeuring door de voltallige vergadering	16.9.2020
Zitting nr.	554
Stemuitslag	208/4/7
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Met haar mededeling over een “van boer tot bord-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem” beoogt de Europese Commissie de economische, sociale en milieuduurzaamheid van voedselsystemen te verbeteren. De COVID-19-crisis heeft de sterkte en veerkracht van het Europese agrovoedingssysteem op de proef gesteld en terdege bewezen dat de voedselvoorziening in de EU verzekerd is, maar ook aangetoond dat een voedselsysteem “van boer tot bord” niet als vanzelfsprekend kan worden beschouwd. Een en ander moet worden aangegrepen als een kans om de bevoorradingsketen een nieuwe dynamiek te geven en duurzame verbeteringen te realiseren voor producenten, verwerkers en detailhandelaren.

1.2. Een alomvattend EU-voedselbeleid moet volgens het EESC gericht zijn op: i) economische, ecologische en sociaal-culturele duurzaamheid; ii) integratie tussen sectoren, beleidsterreinen en governance-niveaus; iii) inclusieve besluitvormingsprocessen, en iv) een combinatie van verplichte maatregelen (voorschriften en belastingen) en stimuleringsmaatregelen (premies, kredieten, middelen en verzekeringen) om de overgang naar duurzame voedselsystemen te versnellen. Deze doelstellingen komen onvoldoende tot uiting in de voorgestelde strategie.

1.3. De GLB-begroting mag niet worden verminderd of op het huidige niveau worden gehandhaafd, maar moet in overeenstemming met die doelstellingen worden verhoogd. Bezuinigingen op de fondsen voor plattelandsontwikkeling zouden funest zijn, aangezien een aantal daarvan de relevantste instrumenten ter ondersteuning van de transitie zijn. De extra injectie van 15 miljard EUR die in het kader van het COVID-19-herstelpakket is voorgesteld, is weliswaar welkom en noodzakelijk, maar kan verbintenissen voor de lange termijn niet vervangen.

1.4. Strategische GLB-plannen mogen alleen worden goedgekeurd op voorwaarde dat de lidstaten alomvattende plannen vaststellen om de voedselomgeving anders in te richten, waarbij stimulansen voor duurzame productie van gezond voedsel worden gekoppeld aan het aanboren van nieuwe markten voor die producten.

1.5. Eerlijke voedselprijzen (die de werkelijke productiekosten voor het milieu en de samenleving weerspiegelen) zijn de enige manier om op lange termijn duurzame voedselsystemen te creëren. De EU en de lidstaten moeten maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de prijzen voor de landbouwers boven de productiekosten uitkomen en dat gezonde voeding gemakkelijker betaalbaar wordt. Daartoe zullen alle overheidsinstrumenten moeten worden ingezet, van harde fiscale maatregelen tot een op informatie gebaseerde aanpak om de werkelijke kosten zichtbaar te maken.

1.6. Goedkope invoer brengt vaak hoge sociale en milieukosten met zich mee in derde landen. Zonder aanpassing van het EU-handelsbeleid zullen de doelstellingen van de strategie niet kunnen worden gehaald. Het Comité dringt er bij de EU op aan om in preferentiële handelsovereenkomsten echte wederkerigheid van normen te garanderen.

1.7. In de strategie wordt niet ingegaan op duurzaam landbeheer en toegang tot land. Dit is een ernstige tekortkoming daar het hierbij om een van de belangrijkste obstakels voor de verjonging van de landbouwbevolking gaat. Zonder nieuwe aanwas verliest de EU haar basis voor duurzame en productieve landbouw.

1.8. Er moet een effectbeoordeling worden uitgevoerd voor de verschillende manieren waarop de in de strategie vastgestelde doelen kunnen worden bereikt, waarbij rekening moet worden gehouden met de stand van zaken in elke lidstaat.

1.9. De optie van een Europese Raad voor voedselbeleid, zoals voorgesteld in eerdere EESC-adviezen, moet worden onderzocht (met inbegrip van de financiële haalbaarheid ervan). Op lokaal niveau bestaan er al raden voor voedselbeleid, waarin verschillende actoren van het voedselsysteem in een bepaald gebied samenkomen om problemen op te lossen, steden weer in contact te brengen met de voedselproductie in de omliggende regio's en te zorgen voor een doeltreffende governance van het lokale en regionale voedselbeleid.

2. Inleiding

2.1. De mededeling Een “van boer tot bord”-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem van de Europese Commissie is een sleutelonderdeel van de Europese Green Deal. Deze strategie moet bijdragen tot de Europese agenda inzake klimaatverandering, het milieu beschermen en de biodiversiteit behouden, de positie van landbouwers en vissers in de waardeketen veiligstellen, de consumptie van duurzaam voedsel stimuleren en betaalbaar en gezond voedsel voor iedereen binnen handbereik brengen zonder dat dit ten koste gaat van de veiligheid, kwaliteit en betaalbaarheid van voedsel. Dit is de eerste EU-strategie die de hele voedselketen bestrijkt.

2.2. Door de COVID-19-crisis is het nog urgenter geworden om de veerkracht van EU- en internationale voedselsystemen te vergroten, zeker aangezien deze vaker op de proef zullen worden gesteld, bijvoorbeeld door de klimaatverandering, nieuwe ziekten en tekorten aan arbeidskrachten⁽¹⁾. De crisis heeft eens te meer aangetoond dat we het traject van boer tot bord niet voor lief moeten nemen en dat alle actoren en activiteiten in de landbouw en het hele voedselsysteem nauw met elkaar verweven zijn. Om herstel en wederopbouw voor de lange termijn te waarborgen, is het zaak crisissteunmaatregelen te nemen. In de mededeling over de “van boer tot bord”-strategie en in de EU-biodiversiteitsstrategie wordt terecht de noodzaak erkend om de veerkracht in de nasleep van COVID-19 te vergroten door de economische, maatschappelijke en milieuduurzaamheid van voedselsystemen te verbeteren. Deze strategieën vertalen naar concrete, tijdige acties is nu van cruciaal belang.

2.3. Landbouwers in de hele EU hebben al stappen gezet om de duurzaamheid te verhogen en de normen verder te ontwikkelen. Landbouwers en ander personeel in het voedselsysteem (landbouw, verwerking en distributie) stonden in de frontlinie tijdens de COVID-19-crisis en hebben de voedselvoorziening voor alle Europese burgers ononderbroken in stand gehouden. Zij dragen systematisch allerlei risico's terwijl ze daar maar een klein deel van de toegevoegde waarde in het voedselsysteem voor terugkrijgen. Ook in de toekomst zal in ieder geval van landbouwers worden verwacht dat ze nog veel meer dan nu aan meer duurzaamheid en veerkracht blijven werken. Gezien de economisch moeilijke situatie waarin het merendeel van de landbouwers zich nu bevindt, is deze noodzakelijke omslag alleen mogelijk als de juiste politieke en economische stimulansen worden gegeven; de voorstellen voor de GLB-hervorming zijn volgens het EESC geen doeltreffende stappen in die richting. Daarom is het noodzakelijk dat er wezenlijk betere omstandigheden worden geschapen om ervoor te zorgen dat lokaal en duurzaam verbouwd voedsel in de EU kan concurreren met ingevoerde producten⁽²⁾ en dat de transitielasten en -baten niet alleen evenredig worden gespreid (over de verschillende sociale groepen, sectoren en regio's, alsook over de huidige en toekomstige generaties), maar dat de middelen ook vooral duurzame landbouwbedrijven effectief ten goede komen. We moeten de “van boer tot bord”-strategie aangrijpen als een kans om de dynamiek van de toeleveringsketen ingrijpend te veranderen en de inkomens en het bestaan van landbouwers duurzaam te verbeteren. Het Comité herhaalt dat de Europese Green Deal in alle opzichten een Europees groen en sociaal pact moet zijn.

⁽¹⁾ COVID-19 and the crisis in food systems: Symptoms, causes, and potential solutions. Communiqué van IPES-Food, april 2020.

⁽²⁾ “Om [...] 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.” Advies over de bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de ontwikkeling van een alomvattend voedselbeleid in de EU, paragraaf 5.8 (PB C 129 van 11.4.2018, blz. 18).

2.4. Wat de invoer van landbouwgrondstoffen en levensmiddelen betreft, had het EESC verwacht dat de strategie “van boer tot bord” een verklaring zou bevatten die even duidelijk is als die van de Commissie, toen zij een koolstofcorrectie aan de grens voor industriële producten aankondigde, omdat onze landbouwers (en ook de consumenten) moeten worden beschermd tegen invoer die niet aan de Europese duurzaamheidscriteria voldoet. Dit geldt des te meer omdat het duidelijk is dat onze huidige normen nog moeten worden aangescherpt. Maar hier faalt de onderhavige strategie volledig.

2.5. Het EESC is ingenomen met de “van boer tot bord”-strategie als een uitstekende kans om de hiervoor beschreven doelen te bereiken. In dit advies signaleert het Comité enkele tekortkomingen in de mededeling over de “van boer tot bord”-strategie en het actieplan (ten opzichte van de ambities van de Europese Green Deal en zijn eigen voorstellen voor een alomvattend voedselbeleid⁽³⁾). Tevens draagt het Comité enkele suggesties aan om de “van boer tot bord”-strategie verder uit te werken en naar een doeltreffende routekaart voor transitie te vertalen.

3. De basis van een doeltreffende “van boer tot bord”-strategie: governance, verantwoordingsplicht, doelstellingen en middelen

3.1. Het EESC dringt al sinds 2016 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 van de hele Europese samenleving beschermen⁽⁴⁾. Verder hebben allerlei organisaties uit het maatschappelijk middenveld de handen ineengeslagen om onder leiding van IPES-Food in de loop van drie jaar een uitgebreide blauwdruk van een gemeenschappelijk voedselbeleid voor de EU te formuleren⁽⁵⁾.

3.2. In het verlengde van de aanbevelingen in bovengenoemde teksten moet een alomvattend EU-voedselbeleid gericht zijn op: i) economische, ecologische en sociaal-culturele duurzaamheid; ii) integratie tussen sectoren, beleidsterreinen en governanceniveaus; iii) inclusieve besluitvormingsprocessen, en iv) een combinatie van verplichte maatregelen (voorschriften en belastingen) en stimuleringsmaatregelen (premies, kredieten, middelen en verzekeringen) om de overgang naar duurzame voedselsystemen te versnellen. Dit beleid moet vaart zetten achter de ontwikkeling van een circulaire economie en de impact van de voedselverwerkende industrie en de detailhandel op het milieu terugdringen door actie te ondernemen op het gebied van vervoer, opslag, verpakking en voedselverspilling. Bovendien moet dit beleid zijn afgestemd op de nieuwe situatie na COVID-19 en moet met name het crisisbeheer worden verbeterd en veilige en eerlijke arbeidsomstandigheden in de hele keten kracht worden bijgezet.

3.3. Hoewel in de mededeling over de “van boer tot bord”-strategie en in het actieplan veel relevante instrumenten worden genoemd, ontbreken nog doeltreffende governancemechanismen. Ten eerste moeten alle acties onder een aantal overkoepelende gerichte doelstellingen worden gegroepeerd. Daarin worden de voedselsystemen beschreven die de EU op de middellange en lange termijn hoopt te realiseren⁽⁶⁾. Deze doelstellingen moeten niet zozeer op specifieke delen van de keten betrekking hebben, maar op het geheel daarvan⁽⁷⁾. Dit is essentieel om: i) te wijzen op de noodzaak tot een ketenbrede aanpak en eerlijke kostenverdeling om de uitdagingen in de landbouw het hoofd te bieden; ii) bepaalde oplossingen prioriteit te geven en een “à la carte”-benadering met onverenigbare oplossingen te voorkomen; iii) in alternatieve maatregelen (met equivalente effecten) te voorzien wanneer oorspronkelijke acties vertraging oplopen of niet van de grond komen; iv) ervoor te zorgen dat kwantitatieve en kwalitatieve doelen gepaard gaan met alle nodige maatregelen om die doelen te halen (en ze dus ook haalbaar zijn), en nieuwe doelen toe te voegen wanneer dat nodig is om een doelstelling te halen, en v) een robuuste basis te vormen voor het stroomlijnen van de diverse sectorale beleidslijnen (zoals het GLB, handel, milieu, gezondheidsontwikkeling en voedselveiligheid) met de “van boer tot bord”-strategie.

3.4. De “van boer tot bord”-strategie kan alleen doeltreffend zijn wanneer ze gepaard gaat met een duidelijk kader met doelen, indicatoren en een robuust monitoringmechanisme, zonder evenwel de bureaucratische rompslomp te verzwaren. Het EESC heeft al gepleit voor de opstelling van een EU-scorebord voor duurzame voeding. Daarmee kunnen de

⁽³⁾ PB C 129 van 11.4.2018, blz. 18.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 3.

⁽⁵⁾ IPES-Food, Towards a Common Food Policy for the European Union, Brussels, IPES Food, 2019.

⁽⁶⁾ Verderop worden specifieke doelstellingen en de bijbehorende acties aangedragen die relevant zijn voor een alomvattende strategie en die zijn ontleend aan adviezen van het EESC.

⁽⁷⁾ Een uitzondering in de “van boer tot bord”-strategie vormt de verwijzing naar “gezonde en duurzame voedingspatronen”. Deze doelstelling is weliswaar doelgericht, maar is eerder als een consumenteneis geformuleerd dan als een noodzaak om dit aspect in de hele keten aan de orde te stellen.

uitdagingen van voedselsystemen via een meerjarenaanpak worden aangepakt en kan het beleid op verschillende governance-niveaus beter worden gestroomlijnd. Het scorebord zou indicatoren verschaffen en zo de vooruitgang in de richting van de gestelde doelen aanmoedigen en monitoren ⁽⁸⁾.

3.5. Een doeltreffende “van boer tot bord”-strategie zou hoge externe landbouwkosten moeten terugdringen en eerlijke marktprijzen voor alle landbouwers moeten verzekeren. Op de lange termijn is dit dan ook bijzonder kosteneffectief. De overgang naar duurzame, concurrerende voedselsystemen vergt echter dringende investeringen. Forse inspanningen en kapitaalinvesteringen zijn met name vereist om de klimaat- en milieuacties uit de Europese Green Deal te verwezenlijken en landbouwers bij te staan bij het invoeren van duurzame benaderingen. Deze doelen kunnen niet worden behaald wanneer belangrijke financieringsstromen worden onderbroken. Bezuinigingen op de fondsen voor plattelandsontwikkeling zouden funest zijn, aangezien een aantal daarvan de relevantste instrumenten ter ondersteuning van de transitie zijn, zoals ook aangegeven in de mededeling over de “van boer tot bord”-strategie. Het Comité wijst nogmaals op de noodzaak om 10 miljard EUR te reserveren voor onderzoek naar landbouw, plattelandsontwikkeling en bio-economie, zoals de Europese Commissie heeft aangegeven in haar voorstellen voor het meerjarig financieel kader 2021-2027 (MFK). De extra 15 miljard EUR voor plattelandsontwikkeling en agrovoedselonderzoek die in het kader van het COVID-19-herstelpakket zijn voorgesteld, zijn weliswaar welkom en noodzakelijk, maar vormen geen vervanging voor verbintenissen op lange termijn.

3.6. Uiteenlopende belanghebbenden in de voedselsystemen spelen een rol in het toezicht op de ontwikkeling en uitvoering van de “van boer tot bord”-strategie. Een betere samenwerking tussen de bestaande instanties verdient weliswaar prioriteit, maar een specifieke governancestructuur met meerdere belanghebbenden zal onontbeerlijk zijn. Bij het onderzoeken van de opties moet in gedachten worden gehouden dat de nieuwe governancestructuur: i) een democratische en inclusieve aanpak volgt conform beproefde methoden in bestaande lichamen, met name het multistakeholderplatform inzake de SDG's; ii) een duidelijk mandaat krijgt, inclusief een toetsing in hoeverre sectoraal beleid (zoals het GLB) en de “van boer tot bord”-strategie op elkaar aansluiten, en iii) een goede, brede afspiegeling vormt van boerencoöperaties, het maatschappelijk middenveld (waaronder EU-, nationale en basisorganisaties) en actoren uit de toeleveringsketen. We moeten voorkomen dat de belangen van de landbouw alleen via het GLB worden gediend en die van het maatschappelijk middenveld alleen via de “van boer tot bord”-strategie. Eventuele spanningsvelden moeten worden aangepakt en alle actoren moeten het eens worden over een koers richting transitie.

3.7. De optie van een Europese Raad voor voedselbeleid ⁽⁹⁾, die het EESC in eerdere adviezen heeft geopperd, moet worden onderzocht (inclusief de financiële haalbaarheid daarvan). Een dergelijke Europese Raad voor voedselbeleid zou moeten worden geraadpleegd over de tenuitvoerlegging van de “van boer tot bord”-strategie. Er moet zo spoedig mogelijk werk van worden gemaakt. Europese raden voor voedselbeleid bestaan al op lokaal niveau. Daarin hebben verschillende actoren uit het voedselsysteem in de desbetreffende regio zich verenigd om samen uitdagingen het hoofd te bieden, steden weer te verbinden met de voedselproductie in omliggende regio's en toe te zien op een doeltreffende governance van lokaal en regionaal voedselbeleid ⁽¹⁰⁾. Zoals de COVID-19-crisis heeft aangetoond, zijn veerkrachtige toeleveringsketens afhankelijk van doeltreffende lokale acties. Op dat niveau is het maatschappelijk middenveld namelijk in staat om in samenwerking met overheids- en commerciële partners de gaten in de voedselvoorziening te dichten ⁽¹¹⁾. Een Europese Raad voor voedselbeleid zou de stroomlijning van het EU-, nationale en lokale beleid (dat wil zeggen multilevel governance) versnellen. Deze raad zou vertegenwoordigers van lokale raden voor voedselbeleid en belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld en de toeleveringsketen (inclusief landbouwers, werknemers en consumenten) bijeenbrengen. Via dit platform kunnen alle betrokkenen van elkaar leren door goede praktijken uit te wisselen. Verder kunnen ze erop toezien dat alle standpunten uit de diverse sectoren worden meegenomen en kunnen ze belemmeringen voor de stimulering van duurzaam voedsel op lokaal niveau signaleren.

4. Belangrijke gebieden waar verdere actie vereist is

4.1. Gezonde en duurzame voedingspatronen

4.1.1. Gezonde, duurzame voeding is een cruciale pijler van een alomvattend voedselbeleid, aangezien we onze voedingsgewoonten dringend moeten aanpassen om de gezondheid van zowel ecosystemen als de bevolking en de vitaliteit van plattelandsgebieden te verbeteren ⁽¹²⁾. In de mededeling over de “van boer tot bord”-strategie wordt erkend dat het nodig

⁽⁸⁾ Zie voetnoot 3.

⁽⁹⁾ Dit nieuwe orgaan zou fungeren als een platform dat door bestaande instellingen wordt gefaciliteerd.

⁽¹⁰⁾ Processen om steden opnieuw te verbinden met voedselproductiegebieden in de buurt, zijn op vele plaatsen in volle gang (bijvoorbeeld in Milaan (Italië), Montpellier (Frankrijk), de Belgische steden Gent, Brussel en Luik, en Toronto (Canada)). In het kielzog van COVID-19 worden deze processen vast versneld.

⁽¹¹⁾ COVID-19 and the crisis in food systems: Symptoms, causes, and potential solutions. Communiqué van IPES-Food, april 2020.

⁽¹²⁾ PB C 190 NL van 5.6.2019, blz. 9.

is om gezonde, duurzame opties als de makkelijkste opties aan consumenten te presenteren (dat wil zeggen dat ze goed te krijgen zijn en dat iedereen ze kan betalen). Ook wordt erkend dat “voedselomgevingen” medebepalend zijn voor de keuzes die mensen maken.

4.1.2. De “van boer tot bord”-strategie kan een unieke kans bieden om voedselomgevingen anders in te richten. Daarvoor moeten een aantal EU-, nationale en lokale beleidslijnen worden afgestemd op vraag en aanbod, wat neerkomt op de volgende stappen: i) marketing en reclame voor ongezonde producten via regelgeving aanpakken; ii) de verstrekking van gebruiksvriendelijke, betrouwbare en onafhankelijke informatie over voedingswaarden aan consumenten waarborgen; iii) een gezond prijsbeleid invoeren; iv) de inkoop van duurzaam voedsel door overheidsinstanties steunen; v) (de herziening van) productformules aanjagen; vi) gezonde omgevingen in winkels, restaurants, steden en scholen scheppen, en vii) in consumentenvoorlichting investeren. Deze stappen moeten door sociale beleidslijnen worden aangevuld zodat gezonde en duurzame voedingspatronen beter binnen bereik komen van bevolkingsgroepen met een laag inkomen en achtergestelde groepen.

4.1.3. In de mededeling over de “van boer tot bord”-strategie en het actieplan worden echter geen overkoepelende maatregelen op deze beleidsterreinen uiteengezet. In plaats daarvan wordt uitgegaan van gedragscodes, toezeggingen en andere zelfreguleringsinstrumenten⁽¹³⁾ die tot op heden ineffectief zijn gebleken. Het plan van de Europese Commissie om de lidstaten (in het kader van de strategische GLB-plannen) aanbevelingen te doen over het behalen van de doelstellingen van het GLB en de “van boer tot bord”-strategie, inclusief doelstellingen inzake de gezondheid, is meer dan welkom. Maatregelen inzake voedingspatronen mogen echter niet optioneel zijn. Een van de goedkeuringscriteria voor strategische GLB-plannen moet zijn dat de lidstaten alomvattende plannen formuleren om de voedselomgeving anders in te richten en daarin stimuleringsmaatregelen voor de productie van gezond, duurzaam voedsel te koppelen aan het aanboren van nieuwe markten voor die producten. Dit sluit ook aan bij het voornemen van de Commissie om de verbouw en consumptie van biologisch voedsel te promoten.

4.1.4. Met het oog op de verstrekking van (richtsnoeren inzake) betrouwbare informatie over voedingswaarden heeft het EESC aangedrongen op de ontwikkeling van nieuwe richtsnoeren voor duurzame voeding die rekening houden met culturele en geografische verschillen tussen en binnen de lidstaten. Nieuwe richtsnoeren voor duurzame voeding zouden boerderijen, verwerkers, kleinhandelaars en cateringdiensten een duidelijkere richting aangeven. Het agrovoedingsstelsel zou baat hebben bij een nieuw kader voor het produceren, verwerken, distribueren en verkopen van gezonder en duurzamer voedsel voor een eerlijkere prijs⁽¹⁴⁾.

4.2. Een eerlijke voedselvoorzieningsketen met eerlijke prijzen

4.2.1. Het EESC heeft al aangedrongen op een verbod op alle oneerlijke handelspraktijken (OHP's)⁽¹⁵⁾. Met name de voedselvoorzieningsketen is vatbaar voor OHP's, vanwege de grote verschillen tussen kleine en grote spelers en tussen producenten met langetermijnverbindingen en flexibelere spelers. Een manier om OHP's doeltreffend aan te pakken op EU-niveau, is via regelgeving en wetgevingsmaatregelen waaraan doeltreffende en krachtige handhavingsmechanismen zijn gekoppeld.

4.2.2. In de mededeling over de “van boer tot bord”-strategie wordt terecht de essentiële bijdrage van landbouwers en werknemers in de voedselketen (inclusief degenen met een onzeker dienstverband) erkend, alsook de noodzaak om hun gezondheid en veiligheid in het kader van de verplichtingen van de Europese pijler van sociale rechten te waarborgen. Het Comité betreurt echter dat dit niet vergezeld gaat van concrete stappen in het actieplan. Bovendien betreurt het EESC dat er geen verband tussen eerlijke arbeidsomstandigheden en eerlijke voedselprijzen is gelegd. Eerlijke voedselprijzen (die de werkelijke kosten van de productie voor milieu en maatschappij weerspiegelen) zijn in de ogen van het Comité de enige manier om duurzame en eerlijke voedselssystemen voor de lange termijn te verwezenlijken. Momenteel maken grote detailhandelaren en multinationale voedselverwerkende bedrijven de hoogste winsten. De prijzen die landbouwers voor hun producten krijgen, zijn daarentegen te laag om hun levensonderhoud en fatsoenlijke arbeidsomstandigheden veilig te stellen en dekken vaak niet eens hun productiekosten. Het aandeel van de EU-voedselketenwaarde dat naar de landbouwers gaat, is van 31 % in 1995 gedaald naar 24 % in 2005⁽¹⁶⁾. Volgens recente ramingen zou dit inmiddels rond de 21 % liggen⁽¹⁷⁾. Deze compressie van de prijzen voor landbouwers is kunnen gebeuren door een enge interpretatie van het EU-mededingingsrecht waarbij welvaart van consumenten wordt afgemeten aan zo laag mogelijke prijzen. Hierin moet verandering komen, ook via de Verdragen.

⁽¹³⁾ In de “van boer tot bord”-strategie staat: “De Commissie zal van levensmiddelenbedrijven en voedselorganisaties toezeggingen verlangen dat zij op het gebied van gezondheid en duurzaamheid concrete maatregelen zullen nemen.”

⁽¹⁴⁾ Zie voetnoot 12.

⁽¹⁵⁾ PB C 440 van 6.12.2018, blz. 165.

⁽¹⁶⁾ Verslag van het Europees Parlement inzake billijke inkomens voor de boeren: een beter werkende voedselvoorzieningsketen in Europa, 2009/2237(INI), 2009, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0225&language=NL>

⁽¹⁷⁾ Europees Parlement, Parlementaire vragen — namens de Commissie beantwoord door de heer Hogan, 27 februari 2015, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-000521-ASW_EN.html?redirect

4.2.3. In het kader van de “van boer tot bord”-strategie moeten de EU en de lidstaten uitgebreide maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de prijzen voor landbouwers boven hun productiekosten uitkomen en dat het relatief betaalbaar en makkelijker wordt om gezonde en duurzame voedingspatronen aan te houden. Daartoe zullen alle mogelijke overheidsinstrumenten moeten worden ingezet, van harde fiscale maatregelen tot een op informatie gebaseerde aanpak om de werkelijke kosten zichtbaar te maken met behulp van de beste nieuwe methodes voor reële kostenberekening⁽¹⁸⁾. Het EESC herhaalt hoe belangrijk het is om al op jonge leeftijd onderricht te krijgen over duurzame voeding om jonge mensen de waarde van voedsel en eerlijke prijzen te leren waarderen. Er moet bijzondere aandacht worden geschonken aan kwetsbare groepen, met name ouderen en bevolkingsgroepen met een laag inkomen. Nieuwe vormen van etikettering met daarop het deel van de prijs dat naar de landbouwers zelf gaat, moeten worden onderzocht. De openvolging van de stappen in de keten die van invloed zijn op de prijzen, moet zorgvuldig worden bepaald teneinde bruuske verschuivingen te voorkomen. Daarbij moeten de gevolgen voor gezinnen met een laag inkomen in de gaten worden gehouden⁽¹⁹⁾ om er zeker van te zijn dat gezonde voedingspatronen door beleidsinterventies niet slechter maar beter binnen hun bereik komen.

4.2.4. Boerenmarkten, gemeenschapslandbouw, consumentencoöperaties en andere initiatieven in de korte toeleveringsketen vormen voor landbouwers een cruciaal kanaal om hun toegevoegde waarde te vergroten en eerlijke prijzen te krijgen, met name voor biologische boeren of landbouwers die andere milieuvriendelijke verbouwmethodes gebruiken die niet onder een keurmerk vallen. Vaak zijn daar lokale en regionale overheden bij betrokken die systemen voor lokaal voedselbeheer opzetten waarin de verschillende spelers worden samengebracht en waardoor met name het gebruik van lokale producten in de collectieve catering wordt bevorderd. Het EESC betreurt dat de Commissie haar eerdere adviezen in dit verband niet heeft opgevolgd.

4.2.5. Het opnieuw lokaal maken van het voedselsysteem zorgt voor werkgelegenheid en lokale dynamiek. Het vergroot ook de veerkracht, zoals blijkt uit de reacties op COVID-19 op alle niveaus van de toeleveringsketen (producenten, verwerkende bedrijven en detailhandelaren). Plattelandsgebieden zijn maar één voorbeeld van een domein waar consumentencoöperaties vaak de laatste economische speler ter plekke zijn. Voor consumenten betekenen korte toeleveringsketens een bron van hoogwaardige verse producten waar een verhaal en menselijk contact bij hoort, en een aanleiding om aandacht te besteden aan en zich te verdiepen in de waarde van voedsel en weer vertrouwen te schenken aan voedselsystemen⁽²⁰⁾. Op solidariteit gestoelde coöperatieve initiatieven spelen ook een sleutelrol bij de ontwikkeling van onderwijsmateriaal voor scholen en het kweken van bewustzijn voor de strijd tegen voedselverspilling en overgewicht, vooral bij kinderen. De voordelen van korte toeleveringsketens worden weliswaar erkend in de mededeling over de “van boer tot bord”-strategie, maar concrete acties en financiering (ook in de strategische GLB-plannen) zijn vereist om deze ketens verder te ontwikkelen en alle obstakels weg te nemen die de ontplooiing daarvan in de EU in de weg staan.

4.3. De externe dimensie van de “van boer tot bord”-strategie versterken

4.3.1. De doelstellingen van de “van boer tot bord”-strategie kunnen nooit worden behaald als het EU-handelsbeleid niet wordt aangepast. In de mededeling over de “van boer tot bord”-strategie en het actieplan staan belangrijke stappen om de duurzaamheidsbepalingen in de bilaterale vrijhandelsakkoorden van de EU en de handhaving van deze regels aan te scherpen. Zoals Frankrijk en Nederland al hebben opgemerkt⁽²¹⁾, kan er echter meer worden gedaan om de naleving van internationale overeenkomsten te waarborgen en om de procedures voor het melden en aanpakken van het niet nakomen van toezeggingen inzake duurzaamheid te stroomlijnen. Bovendien dringt het Comité erop aan dat de EU werkelijke wederkerigheid van standaarden in preferentiële handelsovereenkomsten verzekert, met name met betrekking tot welzijn, duurzaamheid en traceerbaarheid van boer tot bord, voortbouwend op en strevend naar verdere mainstreaming van hetgeen al in enkele recente bilaterale bepalingen is bereikt⁽²²⁾. Een koolstofbelasting aan de grens, zoals verwoord in de opdrachtbrief aan de uitvoerend vicevoorzitter bevoegd voor de Europese Green Deal⁽²³⁾, blijft van essentieel belang om te voorkomen dat landbouwers en levensmiddelenbedrijven in de EU het onderspit delven door de invoer uit landen die de bestrijding van de gevolgen van klimaatverandering niet serieus nemen. Dat er niet wordt gerept over de koolstofbelasting aan de grens, koolstofbeprijzing en de monitoring van broeikasgassen van de invoer, valt dan ook te betreuren en doet af aan de ambities van de “van boer tot bord”-strategie en de Green Deal.

⁽¹⁸⁾ <http://www.fao.org/nr/sustainability/full-cost-accounting/>

⁽¹⁹⁾ Zie voetnoot 12.

⁽²⁰⁾ PB C 353 van 18.10.2019, blz. 65.

⁽²¹⁾ Non-paper van Nederland en Frankrijk over handel, duurzaamheid en sociaaleconomische ontwikkeling.

⁽²²⁾ In het vrijhandelsakkoord tussen de EU en Mercosur bijvoorbeeld is voor het eerst afgesproken dat eieren alleen zonder invoerrechten op EU-markten mogen worden gebracht wanneer dezelfde EU-norm voor het welzijn van hennen werd aangehouden: <https://www.theguardian.com/environment/2019/oct/02/eu-imposes-hen-welfare-standards-on-egg-imports-for-first-time>

⁽²³⁾ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-frans-timmermans-2019_en.pdf?fbclid=IwAR3MP8zmxW1jBVJhtBUtP2PKkEct5ibFjKVTCoaxRX6thxcdsylvXhTPIk

4.3.2. De mededeling over de “van boer tot bord”-strategie gaat voorbij aan de impact van de EU-uitvoer op kleinschalige producenten in ontwikkelingslanden en aan het aandeel van in de EU gevestigde multinationals in niet-duurzame praktijken in de hele wereld. Nieuwe handhavingsmogelijkheden moeten bovenal op in de EU gevestigde bedrijven gericht zijn. Zij moeten ervoor zorgen dat in hun toeleveringsketen geen sprake is van ontbossing, landroof en geschonden rechten en daarvoor rekenschap kunnen afleggen. Het EESC is dan ook ingenomen met de toezegging van commissaris voor Justitie Reynders om EU-bedrijven eisen op te leggen aangaande mensenrechten en een zorgvuldigheidsplicht inzake het milieu. Het Comité roept ertoe op om in het verlengde van de “van boer tot bord”-strategie aanvullende sectorspecifieke maatregelen te nemen. Zoals het Europees Parlement heeft opgemerkt⁽²⁴⁾, zijn zorgvuldigheidseisen vooral urgent voor exploitanten in toeleveringsketens van voor bossen risicovolle grondstoffen (zoals rundvlees, soja en palmolie).

4.3.3. Het belangrijkste is dat de “van boer tot bord”-strategie geen rekening houdt met het circulaire karakter van de mondiale landbouwmarkten en de wederzijdse invloed van de verhandelde volumes op zowel het importerende als het exporterende land. De strategie biedt een cruciale kans om de externe doelstellingen van de EU te herzien, aansluitend bij de ambities van de mededeling van de Europese Commissie, getiteld “Handel voor iedereen”⁽²⁵⁾. Deze langetermijnbeschouwing ontbreekt in de mededeling over de “van boer tot bord”-strategie. Vrijhandelsakkoorden blijven de groei van niet-duurzame consumptie in de hand werken, met alle gevolgen van dien voor het milieu in derde landen, vooral ontbossing⁽²⁶⁾. Het is zaak vraagtekens te plaatsen bij de voortdurende groei van handelsvolumes als ultiem doel van het EU-beleid (met name in sectoren die veel broeikasgassen uitstoten en in strategische sectoren die in de nasleep van COVID-19 uiteenlopende robuuste ketens behoeven). Het is ook van essentieel belang om nieuwe manieren te vinden om de lat hoger te leggen, duurzame praktijken te stimuleren en ervoor te zorgen dat kleinschalige landbouwers in de EU en ontwikkelingslanden nieuwe kansen voor duurzame productie kunnen grijpen. Deze beschouwingen moeten in multilaterale fora aan de orde worden gesteld, zoals de VN-commissie inzake Wereldvoedselzekerheid en de Codex Alimentarius. Ze mogen niet beperkt blijven tot bilaterale onderhandelingen, waar de participatie van landbouwers en het maatschappelijk middenveld beperkt is, grote machtsverschillen bestaan en de handelsliberalisering het ultieme doel blijft. Het geplande wetgevingskader voor duurzame voedselsystemen kan als uitgangspunt dienen. Wat daarin vooral moet worden vastgelegd, is een duidelijke definitie van duurzame voedselsystemen in het verlengde van bestaande EU-definities van ecologische duurzaamheid⁽²⁷⁾.

4.4. Landbouwers steunen bij de overgang naar veerkrachtige, diverse agro-ecologische systemen

4.4.1. De mededeling over de “van boer tot bord”-strategie en de biodiversiteitsstrategie bevatten cruciale stappen om bodem- en agro-ecosystemen te herstellen en te beschermen, met name doelen om het landbouwareaal om te vormen tot landschappen met een hoge diversiteit (10 %) en land waar biologische landbouw wordt bedreven (25 %). Er moet evenwel rekening gehouden met de uitgangspunten van de verschillende lidstaten. In de mededeling over de “van boer tot bord”-strategie wordt niet ingegaan op duurzaam landbeheer of toegang tot land. Dit is een ernstige tekortkoming daar het hierbij om een van de belangrijkste obstakels voor de verjonging van de landbouwbevolking gaat. Zonder nieuwe aanwas verliest de EU haar basis voor duurzame en productieve landbouw. Het EESC heeft een EU-kader voorgesteld om in de lidstaten waardevolle landbouwgrond voor de productie van levensmiddelen te beschermen⁽²⁸⁾. Voor deze lovenswaardige doelstellingen is echter adequate financiële ondersteuning nodig, die in de huidige begrotingsvoorstellen ontbreekt. De mededeling bevat evenmin richtsnoeren over hoe de vraag naar biologische producten verder moet worden vergroot. De doelstelling i.v.m. landschapselementen zal sommige landbouwers op hoge kosten jagen. Het EESC dringt aan op een effectbeoordeling van de verwezenlijking van deze doelstelling.

4.4.2. Het EESC is van mening dat agro-ecologie het streefdoel moet zijn voor de Europese landbouw⁽²⁹⁾, wat een paradigmaverschuiving voor de opbouw van diversiteit op alle niveaus vereist (soorten, boerderijen, landschappen en levensonderhoud). Als wetenschap, technologie en sociale beweging beschouwt agro-ecologie het voedselsysteem in zijn totaliteit en beoogt het de producent dichter bij zijn omgeving te brengen en tegelijkertijd de complexiteit en rijkdom van

⁽²⁴⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 11 september 2018 over transparant en verantwoord beheer van natuurlijke hulpbronnen in ontwikkelingslanden: bossen, 2018/2003(INI).

⁽²⁵⁾ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf

⁽²⁶⁾ https://ec.europa.eu/environment/forests/impact_deforestation.htm

⁽²⁷⁾ Deze definitie kan worden ontleend aan en aansluiten op de definitie van ecologische duurzaamheid in het actieplan van de Europese Commissie over het financieren van duurzame groei.

⁽²⁸⁾ Landgebruik voor duurzame voedselproductie en ecosysteemdiensten (PB C 81 van 2.3.2018, blz. 72).

⁽²⁹⁾ Zie voetnoot 20.

het agro-eco-sociale systeem te behouden en zelfs te herstellen. In de mededeling over de “van boer tot bord”-strategie wordt agro-ecologie echter nog steeds als een nicheoptie gezien, die net als alle andere opties door onderzoeksmaatregelen en GLB-ecoregelingen gesteund moet worden. Daarmee wordt voorbijgegaan aan het feit dat de landbouw in heel Europa opnieuw moet worden ingericht en gediversifieerd, terwijl zo'n verschuiving wel nodig is om de gestelde doelen van de “van boer tot bord”-strategie en de biodiversiteitsstrategie te kunnen halen (inclusief doelen voor het terugdringen van pesticiden, kunstmest en antibiotica).

4.4.3. Het EESC dringt er, naast de beschreven ontwikkeling van de biologische landbouw ook op aan om andere teeltmethoden, die leiden tot een grotere biodiversiteit en een geringer gebruik van productiemiddelen, meer te onderzoeken en te bevorderen. Dit kan ook het stimuleren van precisielandbouw omvatten, hoewel hier rekening moet worden gehouden met de hoge investeringskosten; veel kleine en middelgrote landbouwbedrijven zullen deze kosten niet alleen kunnen dragen. Het potentieel van teeltmethoden die de hulpbronnen, de bodem en het klimaat ontzien, kan worden verwezenlijkt door de integratie van gegevens over grond, meststoffen, pesticiden en opbrengsten. Hiervoor zijn een betere toegang tot de gegevens in nationale databases, meer mobiliteit, een grotere gebruiksvriendelijkheid enz. vereist. Het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën moet worden gestimuleerd.

4.4.4. In het licht van COVID-19 is het urgenter dan ooit om de veeteelt dusdanig te herstructureren dat deze minder kwetsbaar wordt en minder impact heeft op werknemers, milieu en dierenwelzijn. De “van boer tot bord”-strategie gaat deze uitdaging echter volstrekt niet aan. Zij zou bijvoorbeeld stappen moeten beschrijven en omvatten om de afhankelijkheid van ingevoerde eiwithoudende diervoeders te beperken en om de veeteelt weer in gemengde agro-ecologische systemen te integreren. Zo wordt er in Europa al jaren politiek gefilosofeerd over een “Europese eiwitstrategie”, maar er is niets gebeurd. De “van boer tot bord”-strategie bevat ook in dit opzicht veel te weinig en veel te vrijblijvende formules. Bovendien gaat zij geheel niet in op wat het veelgeprezen principe van de circulaire economie voor de Europese landbouw zou betekenen. Zo vraagt het EESC zich af hoe de enorme hoeveelheden bijv. uit Zuid-Amerika ingevoerd diervoeder, die mede verantwoordelijk zijn voor de fatale ontbossing van het regenwoud, te rijmen vallen met circulariteit?

4.4.5. In de mededeling over de “van boer tot bord”-strategie wordt onvoldoende beschreven hoe landbouwers bij de overgang naar nieuwe praktijken zullen worden gesteund. Op transitie gebaseerde betalingen uit ecoregelingen zullen aanzienlijke financiering vereisen om aan de nieuwe ambities tegemoet te kunnen komen, maar de inkomenssteun die GLB-betalingen bieden, is van vitaal belang en zal dat nog jarenlang blijven, ook als stappen worden ondernomen om de werkelijke kosten in de voedselprijzen te integreren (zie paragraaf 4.2). Landbouwers die voor ingrijpende productieveranderingen staan, moeten gebruik kunnen maken van deskundige adviesdiensten. Om de doelstellingen van de Europese Green Deal en de “van boer tot bord”-strategie te kunnen halen, moet de GLB-begroting niet worden verminderd of op het huidige niveau blijven, maar dienovereenkomstig worden verhoogd. De kosten die met de doelstellingen van de Europese Green Deal gemoeid zijn, strekken zich uit tot ver na de huidige programmeringsperiode. Er moet duidelijkheid bestaan over het financiële beroep dat op de toekomstige nationale begrotingen zal worden gedaan om de acties van de Europese Green Deal te kunnen uitvoeren en aan de doelen/indicatoren van de Europese Green Deal te kunnen voldoen.

4.4.6. In de mededeling over de “van boer tot bord”-strategie wordt terecht aangegeven dat rekening moet worden gehouden met de verschillende uitgangspunten van de lidstaten. De landbouw- en veeteeldichtheid per hectare, het gebruik van pesticiden, kunstmest en antibiotica per hectare en per dier en het dierenwelzijn lopen sterk uiteen. Voor elk doel van de Europese Green Deal en de “van boer tot bord”-strategie moet een effectbeoordeling worden uitgevoerd, waarbij rekening moet worden gehouden met de situatie per lidstaat. Het EESC onderstreept echter ook de noodzaak van een gelijk speelveld tussen de lidstaten en vraagt om meer duidelijkheid over hoe het risico van afwijkende standaarden wordt meegenomen bij de uitvoering van de “van boer tot bord”-strategie en de strategische GLB-plannen, en binnen welke termijnen. Het Comité meent dat een aanpak op maat gepast is voor het transitietempo, maar niet voor de uiteindelijke doelen.

Brussel, 16 september 2020.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER