

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om civilsamfundets bidrag til udviklingen af en samlet fødevarerpolitik i EU**(initiativudtalelse)**

(2018/C 129/04)

Ordfører: **Peter SCHMIDT**

Plenarforsamlingens beslutning	23.2.2017
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 29, stk. 2 Initiativudtalelse
Kompetence	Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø
Vedtaget i sektionen	21.11.2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	6.12.2017
Plenarforsamling nr.	530
Resultat af afstemningen	131/3/7
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Udvalget gentager sin opfordring til udvikling af en samlet fødevarerpolitik i EU med henblik på at fremme sunde kostvaner på grundlag af bæredygtige fødevarer systemer, hvor landbruget kædes sammen med ernærings- og økosystemtjenester, og der sikres forsyningskæder, der beskytter folkesundheden for alle samfundsgupper i EU. En samlet fødevarerpolitik bør skabe større sammenhæng mellem forskellige fødevarerrelaterede politikområder, sikre øget værdsættelse af fødevarer og fremme et skift på længere sigt fra fødevarerproduktivisme og -forbrugisme til fødevarerbevidsthed.

1.2. EU's eksisterende politikramme egner sig ikke til at fremme omstillingen til mere bæredygtige fødevarer systemer, som skal sikre effektiv gennemførelse af FN's mål for bæredygtig udvikling (SDG'er), retten til mad og andre menneskerettigheder. Det kan godt være, at de eksisterende politikrammer har været effektive, når det gælder håndteringen af enkeltstående problemer, men de giver ikke den kollektive kohærens, der kræves for at kunne tage de mange udfordringer op, som EU's og de internationale fødevarer systemer forventes at komme til at stå over for i fremtiden. EØSU anser det for nødvendigt at tilpasse og harmonisere EU's nuværende politikredskaber for at sikre miljømæssigt, økonomisk og sociokulturelt bæredygtige fødevarer systemer. EØSU gentager, at en samlet fødevarerpolitik bør supplere — ikke erstatte — en omlagt fælles landbrugspolitik⁽¹⁾.

1.3. EØSU understreger behovet for at opretholde en kultur, der værdsætter fødevarerers ernæringsmæssige og kulturelle betydning og deres sociale og miljømæssige virkninger. I den henseende er EU's rigdom af fødevarer og regionale/lokale specialiteter et vigtigt aktiv og bør, som sådan, valoriseres yderligere. En samlet fødevarerpolitik bør fremme øget værdsættelse af fødevarer hos forbrugerne, styrke indsatsen til forebyggelse og reduktion af madspild og bidrage til, at fødevarerpriserne reintegreres med og afstemmes efter andre værdier. Politikken bør navnlig sikre rimelige priser for producenterne, så det fortsat er rentabelt at drive landbrug.

1.4. EØSU understreger, at alle interessenter i fødevarerforsyningskæden har en rolle at spille i udviklingen af en bred ramme, som skal sikre en retfærdig fordeling langs kæden. En enkelt sektor kan ikke opnå dette alene. En samlet fødevarerpolitik bør udnytte industriens og detailhandelens drivkraft til at sætte skub i holdningsændringen blandt forbrugerne mod bæredygtighed. Omstillingen til bæredygtige fødevarer systemer kræver også, at engagerede forbrugere

⁽¹⁾ EØSU's udtalelse om »En mulig omlægning af den fælles landbrugspolitik«, EUT C 288 af 31.8.2017, s. 10.

bliver aktive, fødevarerevidste borgere. Dette indebærer endvidere, at en samlet fødevarerpolitik skal sikre, at den europæiske landbrugsfødevareresektor kan sælge på kvalitetsniveauer, der fastholder dens position som det foretrukne valg for det store flertal af forbrugerne.

1.5. EØSU anerkender det stigende antal initiativer, der gennemføres på lokalt og regionalt niveau til støtte for alternative fødevarer systemer. Disse initiativer etablerer tættere forbindelser mellem producenter og forbrugere, åbner muligheder for lokale virksomheder, skaber nye job og knytter et stærkere bånd mellem lokalsamfundene og deres fødevarer. EØSU fremhæver endvidere byernes rolle i udviklingen af mere integrerede fødevarer politikker. En samlet fødevarer politik bør bygge på, stimulere og udvikle fælles styring på alle niveauer, dvs. på lokalt, regionalt, nationalt og europæisk niveau. Dette ville skabe en befordrende ramme, inden for hvilken sådanne initiativer kan blomstre, uanset hvor omfattende de er.

1.6. EØSU efterlyser et nyt intelligent fødevarer mærkningssystem. Hittidige politikker har sat fokus på ernæring og andre sundhedsrelaterede aspekter, men EØSU konstaterer, at der er stigende bekymring over manglende forbrugeroplysning om fødevarer forbrugets miljømæssige og sociale virkninger. Fødevarer industrien er klar over, at den til en vis grad kan håndtere miljøpåvirkninger, men i sidste ende er det nødvendigt at engagere og informere forbrugerne.

1.7. For at støtte etableringen af en bred ramme, som sikrer sammenhæng mellem fødevarer relaterede politikker, foreslår EØSU, at der på kort/mellemlang sigt oprettes en tværsektoriel og interinstitutionel taskforce omfattende en række af Kommissionens generaldirektorater samt andre EU-institutioner. Taskforcen skal være ansvarlig for at udforme en handlingsplan for fødevarer bæredygtighed med henblik på at hjælpe EU med at opfylde fødevarer relaterede mål for bæredygtig udvikling. Handlingsplanen bør udformes ved en deltagelsesbaseret proces, der inddrager interessenter fra hele fødevarer forsyningskæden, fra civilsamfundet og fra forskersamfundet. EØSU foreslår, at der organiseres og udvikles et rum for civilsamfundets inddragelse og aktive deltagelse i processen.

1.8. EØSU anbefaler navnlig, at der udarbejdes en resultattavle for bæredygtige fødevarer, som ville muliggøre en flerårig tilgang til fødevarer udfordringer og dermed fremme en samordning af politikker på forskellige forvaltningsniveauer. Resultattavlen ville etablere indikatorer og dermed tilskynde til og overvåge fremskridt mod opfyldelsen af de opstillede mål.

1.9. På længere sigt opfordrer EØSU, afhængigt af taskforcens konklusioner, Kommissionen til at undersøge muligheden for at oprette et særligt generaldirektorat for fødevarer, der ville kunne fungere som et tydeligt midtpunkt for EU's ansvar inden for alle fødevarer relaterede politikker og være kilde til regulering, lovgivning og, i givet fald, håndhævelse. En lignende struktur kunne gennemføres i alle EU's medlemsstater i form af særlige fødevarer ministerier.

2. Indledning

2.1. I sin udtalelse om »Mere bæredygtige fødevarer systemer«, som blev afgivet på anmodning af det nederlandske rådsformandskab i 2016, opfordrede EØSU til en samlet fødevarer politik for at fremme omstillingen til mere bæredygtige fødevarer systemer og sikre en bedre sammenhæng mellem fødevarer relaterede politiske mål (herunder bæredygtig landbrugsproduktion, sund kost, miljøbeskyttelse og mere retfærdige handelsforbindelser). Et centralt element i denne udtalelse er anbefalingen om at videreudvikle princippet om og visionen for en omfattende ramme.

2.2. I mellemtiden er der også skabt et øget momentum for en mere holistisk fødevarer politisk tilgang. Endvidere er dette tiår af FN erklæret for tiåret for ernæring i erkendelse af behovet for at omstille fødevarer systemerne med henblik på at opnå en sundere kost og bedre ernæring. Ekspertpanelet på højt plan om fødevarer sikkerhed under Komitéen for Verdens Fødevarer sikkerhed understregede yderligere nødvendigheden heraf i sin rapport fra september 2017 ⁽²⁾. På EU-plan vedtog Det Europæiske Regionsudvalg for nylig en udtalelse med en opfordring til en vidtspændende, bæredygtig EU-fødevarer politik, som skaber sammenhæng mellem forskellige fødevarer relaterede politikområder. Det internationale ekspertpanel vedrørende bæredygtige fødevarer systemer (IPES-Food) har lanceret en treårig deltagelsesbaseret proces med det mål for øje at have udviklet en vision for en fælles fødevarer politik i 2018. I processen deltager videnskabelige grupper, interessenter, civilsamfundsorganisationer og politiske beslutningstagere. Et væld af tværsektorielle initiativer på nationalt, regionalt og lokalt plan er allerede i gang med at ændre EU's fødevarer systemer med civilsamfundets aktive deltagelse.

⁽²⁾ HLPE, 2017. Nutrition and food systems.

2.3. EØSU mener, at gennemførelsen af målene for bæredygtig udvikling i EU er en nøgelfaktor i bestræbelserne på at fastlægge en mere vidtspændende tilgang, som omfatter forskellige politikområder (landbrug, sundhed, miljø, handel, udvikling, innovation osv.) og forvaltningsniveauer (nationalt, lokalt og EU-niveau), og i opnåelsen af en mere bæredygtig fødevarerproduktion og mere bæredygtige forbrugsmønstre. Den igangværende debat om den fælles landbrugspolitik efter 2020 er også en vigtig lejlighed til at sikre sammenhæng mellem en omlagt fælles landbrugspolitik og andre fødevarerrelaterede politiske mål ⁽³⁾.

2.4. Nogle medlemsstater (f.eks. Finland, Frankrig, Tyskland, Nederlandene og Sverige) sætter i deres fødevarerrelaterede politikker i stigende grad fokus på sundhed, miljø og bæredygtighed. EØSU advarer mod en situation, hvor det kan gå ud over forbrugere og virksomheder, at medlemsstaterne anlægger forskellige strategier, og anser dette for at være endnu en grund til at indføre en bred ramme på EU-plan.

3. Diagnose — hvad fungerer ikke under den nuværende politiske ramme?

3.1. Der er fremkommet nye videnskabelige beviser på fødevarers indvirkning på sundheden, miljøet og samfundet som helhed. Den fælles landbrugspolitik blev oprettet for at regulere »fødevarer verdenen«. Denne verden er nu blevet mere kompleks. Takket være den fælles landbrugspolitik, stigende indkomster og forbedrede produktionsmetoder i landbrugssektoren er der ikke mangel på noget i EU. Den fødevarerrelaterede beskæftigelse og værditilvæksten er flyttet fra landbrugsjorden og havet til fabrikker, detailsektoren og restaurationstjenester. Sundhedsdagsordenen er udvidet og drejer sig ikke kun om utilstrækkeligt forbrug. I dag forekommer uhensigtsmæssig kost som følge af social ulighed og »ny« fødevarerfattigdom stadig, men den vide udbredelse af ikkeoverførbare sygdomme udgør et større problem. Disse sygdomme omfatter hjertesygdomme, hjerneblødninger, diabetes og fedme. Hjerter-kar-sygdomme forårsager 1,8 mio. dødsfald i EU om året, hvilket svarer til 37 % af alle dødsfald i EU ⁽⁴⁾. I 2015 var der næsten 49 mio. mennesker med hjerter-kar-sygdomme i EU.

3.2. Sociale tendenser i Europa har også ført til store forandringer i fødevarer, smag og madtraditioner. Siden den fælles landbrugspolitik oprettelse er der sket ændringer i forbrugsmønstre og livsstil. Den kulinariske omstilling, der har fundet sted, har især berørt kvinder, da de historisk set har taget en stor del af ansvaret for madlavning i hjemmet og stadig gør det. Fødevarerrelaterede forandringer har haft både positive og negative sociale virkninger. Udvalget er måske blevet større, men i nogle tilfælde sker der en svækkelse af EU's mangfoldige og rige kulturarv. Fødevarerrelaterede store markedsføringsbudgetter har generelt opmuntret forbrugere til at spise meget stærkt forarbejdede fødevarer. Industriens tal viser, at belgierne f.eks. indtager to tredjedele af deres kalorier gennem præfabrikerede, færdigpakkede fødevarer — mere end selv briterne ⁽⁵⁾. Offentlige sundhedsinstanser er bekymrede over det alt for høje forbrug af forarbejdede fødevarer med et højt indhold af salt, sukker og fedtstoffer. Disse fødevarer kan være billige, hvilket er et incitament for personer med lav indkomst, hvis helbred allerede er ringere end gennemsnittet. Kosten øger således de sociale uligheder i EU ⁽⁶⁾. Under og siden »den store recession« er der sket en stigning i fødevarerrelaterede donationer i Europa. Uddeling af akut fødevarerhjælp må dog ikke betyde, at der ikke tages fat på problemer med social ulighed, der fører til kostrelaterede sundhedsproblemer.

3.3. Fødevarers indvirkning på miljøet er dokumenteret og almindelig anerkendt. Klimaændringer er anerkendt som en reel trussel, og EU støttede kraftigt rammekonventionen om klimaændringer, der blev indgået i 2015 i Paris. EU har også sikret bedre miljøregulering og forebyggelse af miljøskader, f.eks. gennem vandrammedirektivet. Ikke desto mindre fører europæiske fødevarerrelaterede forbrugsmønstre, der indebærer et højt skjult eller indirekte vandforbrug, som udgør en miljøtrussel for medlemsstaterne ⁽⁷⁾ og kræver en mere integreret tilgang til jord, landbrug og vand ⁽⁸⁾. Det giver også anledning til bekymring, at Europas jorde er sårbare. EU's Fælles Forskningscenters modeller viser, at 130 mio. hektar af EU 27's overfladeareal er udsat for jorderosion på grund af vand. På næsten 20 % af overfladearealet går der over 10 ton jord pr. hektar tabt om året ⁽⁹⁾. Der er et markant tab af biodiversitet både på land og vand, hvor det rapporteres, at

⁽³⁾ Se fodnote 1.

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

⁽⁵⁾ Euromonitor International, Passport Nutrition 2017.

⁽⁶⁾ Oxfam (2015) A Europe for the many, not the few.

⁽⁷⁾ f.eks. Hoekstra & Mekonnen (2016).

⁽⁸⁾ OECD (2014).

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

artsdiversiteten er under pres⁽¹⁰⁾. På trods heraf råder medlemsstaterne fortsat forbrugerne til at spise fisk af ernæringsmæssige årsager uden at være klar over de miljømæssige konsekvenser.

3.4. Fra et økonomisk synspunkt vurderes de sidste 60 år til at have været en succes. Der er mad overalt. Fødevarers gennemsnitlige andel af husholdningsudgifterne er faldet fra 30 % til 15 %. Fremkomsten af gigantiske fødevarekæder har gjort fået forbrugerpriserne til at falde, men økonomer stiller nu spørgsmålet, om fødevarerpriserne afspejler de reelle produktionsomkostninger, eller om visse omkostninger ikke afspejles fuldt ud. EØSU konstaterer med interesse FAO's igangværende arbejde vedrørende indberegning af alle omkostninger i landbrugsudgifterne⁽¹¹⁾. Magtubalancerne i fødevarekæden er også taget til, hvilket har ført til illoyal handelspraksis og dermed forbundne konsekvenser⁽¹²⁾, og landbrugernes andel af forbrugerpriserne er faldet.

3.5. Tendensen til at overproducere har fået priserne ned, men har også institutionaliseret madspild. Mens madspildet i verdens lavindkomstlande vurderes til omkring 8 %, går ca. en tredjedel af det, forbrugerne i EU køber, til spildevad. Det EU-finansierede FUSIONS-projekt vurderer, at 88 mio. ton mad til en værdi af 143 mia. EUR hvert år går til spildevad i EU⁽¹³⁾. Der tages ikke fuldt ud højde for madspildets kulturelle dimension i den cirkulære økonomiske tilgang, og heller ikke i »Køreplanen til et ressourceeffektivt Europa«, der er værdifuld, når fødevarer anskues som en fysisk størrelse, men som ikke tager hensyn til deres forbrugerrelaterede og kulturelle værdi. Udfordringen for EU går ud på at opbygge et nyt koncept for fødevarerbevidst medborgerskab centreret omkring bæredygtige spisevaner.

3.6. Akademiske og fødevarerindustriens egne data og undersøgelser har forbedret vores forståelse af, hvordan europæiske fødevarer systemer påvirker samfundet, miljøet og sundhedssituationen. Samlet peger de på behovet for en mere integreret tilgang. Det kan godt være, at de eksisterende politikker har været effektive, når det gælder håndteringen af enkeltstående problemer, men de giver ikke den kollektive kohærens, der kræves for at kunne tage de mange udfordringer op, som EU's og de internationale fødevarer systemer forventes at komme til at stå over for i fremtiden. Fødevarerrelaterede politikker udformes i det store og hele uafhængigt af hinanden og savner ofte konsistens. Desuden er der ofte ingen sammenhæng mellem politikker på forskellige regeringsniveauer. Et eksempel, som viser behovet for en mere integreret tilgang, er antimikrobiel resistens, der er blevet udbredt som følge af anvendelsen af antibiotika i husdyrbrug og nu truer menneskers sundhed. I en tale for nylig fremhævede kommissær Andriukaitis endvidere betydningen af en integreret fødevarerpolitik i forbindelse med dette spørgsmål. Et andet eksempel er konflikten mellem arealanvendelse til fødevarer og arealanvendelse til energiproduktion, boliger og andre belastninger. Madspild er også til dels resultatet af øget produktionseffektivitet. Der er en konstant og massiv strøm af fødevarer gennem systemet. Problemet løses heller ikke ved at appellere til rationel forbrugeradfærd.

3.7. Hvis EU blev »genfødt« i dag, ville det udvikle en samlet fødevarerpolitik med henblik på at skabe bæredygtige kostvaner på grundlag af bæredygtige fødevarer systemer, hvor landbruget kædes sammen med ernærings- og økosystemtjenester, og der sikres forsyningskæder, der beskytter folkesundheden for alle samfundsgrupper i EU⁽¹⁴⁾. Hvordan skabes de nødvendige forandringer? Det er den politiske udfordring. Historisk set er EU-politikken vokset gennem demokratiske forandringer, hvor mere pludselige forandringer har været forårsaget af kriser, som det var tilfældet med fødevarer sikkerheden i 2000 og hestekødsskandalen i 2013-2015.

4. Civilsamfundets rolle i udviklingen af mere bæredygtige fødevarer politikker

4.1. EØSU noterer sig, at store dele af det europæiske samfund anerkender de nye strukturelle udfordringer for EU's fødevarerforvaltning. EU kunne bevæge sig fra at tilpasse politikker og reagere på situationer til at anlægge en proaktiv strategi. RU opstiller i sin nylige udtalelse en række områder, hvor der er skabt præcedens. Den nye og stigende interesse for

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

⁽¹¹⁾ www.fao.org/nr/sustainability

⁽¹²⁾ EØSU's udtalelse om »Illoyal handelspraksis i business-til-business-fødevarerforsyningskæden« EUT C 34 af 2.2.2017, s. 130.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste_en

⁽¹⁴⁾ Mason & Lang (2017). *Sustainable Diets*. Abingdon: Routledge.

at skabe en bedre fødevarerpolitik for EU's byer bør nu tages med i forbindelse med landdistriktsspørgsmål. Mange EU-byer har indledt foranstaltninger gennem fødevarerpolitiske råd, bynetværk for bæredygtighed og/eller klimatiltag og WHO Healthy Cities-programmet. Undertegnelsen af Milan Urban Food Policy Pact 2015 afspejler denne interesse.

4.2. I de seneste år er der gennemført forskellige former for omlægning af fødevarerforsyningskæden med det formål at genskabe forbindelsen mellem producenter og forbrugere og gøre landbrugs- og fødevarerproduktionen lokal. Ændringerne omfatter lokalsamfundsstøttet landbrug, korte forsyningskæder, alternative fødevarer-netværk, lokale landbrugssystemer og direkte salg. Forbrugerkooperativer kan også spille en central rolle ved at sikre en stærk forbindelse med lokalsamfundet samt et socialt, uddannelsesmæssigt og miljømæssigt fokus. Offentlige institutioner har ordninger, som også indgår i denne proces, f.eks. gennem programmer for offentlige indkøb til skoler og hospitaler, som tilskynder til forsyning med lokale, økologiske fødevarer, som det er tilfældet i Danmark og i Malmø. Dette stemmer overens med EU's cirkulære økonomiske tilgang.

4.3. Ved at skabe tættere forbindelser mellem producenter og forbrugere kan lokalt baserede fødevarer-systemer og bundstyrede initiativer spille en vigtig rolle med hensyn til at fremme et sundere og mere bæredygtigt madforbrug. Inddragelse af civilsamfundet og lokalsamfundet styrker disse forbindelser, hvilket fremgår af de mange initiativer til fremme af bæredygtige fødevarer, som er indledt i små og store byer over hele EU. I øjeblikket er EU's politikker imidlertid dårligt rustet til at lære af disse erfaringer, og er i endnu mindre grad i stand til at støtte erfaringerne, hvor de viser sig at være lovende. En samlet fødevarerpolitik bør derfor bidrage til både at stimulere og udvikle en fælles styring af disse initiativer. Landbrugsbedrifter tilpasser sig markedets krav, men er begrænset af landbrugsproduktionens karakter. En omlægning af produktionssystemerne tager tid.

4.4. Fødevarerøkonomien står over for store tekniske, finansielle og sociale⁽¹⁵⁾ udfordringer, hvilket er anerkendt i store investeringsprogrammer til fremme af innovation og teknologiske fremskridt. Europa har ca. 289 000 fødevarerproducenterende virksomheder, men 3 000 heraf repræsenterer næsten halvdelen af EU-markedet⁽¹⁶⁾. Undersøgelser peger på, at robuste fødevarer-systemer kræver en blanding af store og små landbrugsbedrifter. Der er et dybt svælg mellem EU's største fødevarer-virksomheder og SMV-sektoren. Et socialt Europa kunne sikre en bedre integration på dette område. Den digitale økonomi giver muligheder for tættere forbindelser mellem forbrugere og producenter. Erhvervslivet hilser progressivt lederskab i bæredygtighedsspørgsmål velkommen og ønsker klare rammer.

4.5. EU-borgerne har en klar interesse i at sikre, at deres fødevarer kommer fra bæredygtige kilder. Mærkningssystemer kan ikke give klarhed, fordi spørgsmålet simpelthen er for komplekst. I en nylig rapport fra Karl Falkenberg blev det foreslået, at et europæisk »fødevarer-mærke« bør være centreret omkring bæredygtighed, eller »en fornuftig levevis og retfærdig fordeling inden for de begrænsninger, planeten sætter«⁽¹⁷⁾. Dette betyder, at der må lægges vægt ikke kun på miljømæssige og økonomiske, men i lige så høj grad på sociale aspekter. Nogle kulturelle spørgsmål ligger uden for EU-institutionernes kompetenceområde. Det gælder f.eks. spændingsforholdet mellem betalt (i fødevarer-kæder) og ikkebetalt (i private køkkener) fødevarerrelateret arbejde, men der er elementer i det europæiske fødevarer-system, som er af central betydning for det europæiske fødevarer-koncept (eller »mærke«). Europa er berømt for sin kulinariske mangfoldighed og produktionsmæssige diversitet, som ikke kun bør beskyttes, men aktivt styrkes. EU's kvalitetsmærkningssystem (BGB, BOB, GTS) er nyttigt, men dækker kun specialfødevarer. Det tager ikke hensyn til tendenserne inden for masseproducerede fødevarer. Falkenberg anbefaler, at vi tilstræber retfærdighed, hvilket absolut bør indebære en »New Deal« på lønområdet og fair behandling af indvandrere i EU's fødevarer-virksomheder. Der er tale om følsomme, men vigtige spørgsmål, gennem hvilke en omfattende fødevarerpolitik kan give praktisk støtte til fremme af social fred i Europa.

4.6. Et problem, der vækker særlig bekymring hos forældre og sundhedsinstanser er den ulige fordeling af investeringer i budskaber om fødevarer rettet mod børn. WHO prioriterer dette spørgsmål højt, da en stor andel af disse budskaber handler om fødevarer med et højt indhold af salt, sukker og fedt⁽¹⁸⁾. Overgangen fra traditionelle til digitale medieformer

⁽¹⁵⁾ Freibauer, Mathijs et al (2011), 3. SCAR-rapport til Kommissionen.

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

⁽¹⁷⁾ Falkenberg K. (2016). *Sustainability Now! A European Vision for Sustainability*. EPSC, udgave 18, 20. juli.

⁽¹⁸⁾ WHO European Region (2013) http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/191125/e96859.pdf

styrker argumentet for en samlet tilgang. Det anslås, at der i 2016 blev brugt 37 mia. USD på digitale fødevarereklamer i Vesteuropa⁽¹⁹⁾. EØSU noterer sig opfordringen for nylig fra forbrugere til fødevarer- og detailvirksomheder om at standse brugen af deres mærkemaskotter i reklame- og markedsføringskampagner for fødevarer med et højt indhold af fedt, salt og sukker. Hvis industrien ikke træffer de fornødne foranstaltninger, bør regeringerne overveje at indføre lovgivningsmæssige foranstaltninger⁽²⁰⁾.

4.7. Målet for EU's fødevarerpolitik for de kommende 50 år bør være at fremme overgangen fra fødevarerforbrugersisme (kendetegnet ved madspild) til fødevarerbevidsthed (kendetegnet ved omhu og ansvar). Omstillingen til bæredygtig kost fra bæredygtige fødevarer kræver også, at engagerede forbrugere bliver aktive, fødevarerbevidste borgere. EØSU gentager sit forslag om at iværksætte en europæisk oplysnings- og bevidstgørelseskampagne om »værdien af fødevarer«. Dette vil være nødvendigt for at sikre en langsigtet ændring i forbrugernes adfærd⁽²¹⁾.

5. Vision — målene for og strukturen i en samlet fødevarerpolitik i EU

5.1. Fødevarerpolitik er en overordnet politik, som organiserer og understøtter rammen for fødevarerproduktion fra primærproduktion (landbrugerne) gennem produktionsstadiet (forarbejdning) til forbrug. Den bringer det, der ofte ligger under overfladen og er skjult, frem i lyset. Eftersom fødevarer optræder i så mange forskellige områder af tilværelsen, herunder uddannelse, sundhed, miljø, handel, sociale relationer og kultur, ligger værdien af en samlet fødevarerpolitik i, at samfundet kan gøre det klart, hvad det ønsker, og hvad det kan opnå af sit fødevarerproduktions- og forbrugs-system. Politikken samler, hvad der ellers nemt kan blive opsplittet og fragmenteret. Spørgsmålet om, hvad vi spiser, hvordan vi spiser, hvordan vi producerer fødevarer i dag og med hvilke omkostninger, har konsekvenser for fremtiden.

5.2. Fødevarerpolitikken har en kraftig indvirkning på udviklingen i landdistrikter og byområder. Den skaber job i alle dermed forbundne sektorer, herunder landbruget og dets tekniske infrastruktur, fødevarerforarbejdning, transport, handel, emballage samt detail- og restaurationsvirksomhed. Den påvirker millioner af EU-borgeres levebrød. EU's fødevarerproducerende sektor beskæftiger 4,25 millioner mennesker, omsætter for 1 098 mia. EUR, bruger 2,5 mia. EUR på forskning og udvikling og har et overskud på 25,2 mia. EUR i sin handel med forarbejdede fødevarer⁽²²⁾. På trods af fødevarers økonomiske betydning for EU's økonomi findes der i øjeblikket ingen egentlig EU-fødevarerpolitik. I stedet er udformningen af fødevarerproduktionen baseret på en række forskellige rammer som fremhævet ovenfor.

5.3. En fødevarerpolitik, som er gearet til det 21. århundrede, skal opfylde en række kriterier: fødevarerens kvalitet (herunder smag, nydelse, udseende og ægthed), sundhed (herunder sikkerhed, ernæring, tilgængelighed og viden), miljø (herunder CO₂, vand, arealudnyttelse, jord, biodiversitet, luftkvalitet og systemisk modstandsdygtighed), sociale og kulturelle værdier (herunder identitet, lige adgang, tillid, valgmuligheder og færdigheder), en sund økonomi (herunder ægte konkurrence og et rimeligt afkast, ordentlige job, fuldt internaliserede omkostninger og rimelige, konkurrencedygtige priser) og god forvaltning (f.eks. demokratisk ansvarlighed, gennemsigtighed, etiske processer og brugen af solid videnskabelig dokumentation). Alle eksisterende fødevarerrelaterede politikker kan anskues ud fra disse politikområder.

5.4. En samlet fødevarerpolitik skal styrke økosystemernes modstandsdygtighed og sikre, at alle interessenter og deltagere i fødevarerforsyningskæden både i og uden for EU har en anstændig indkomst. Fødevarerpriserne afspejler ikke de fulde produktionsomkostninger, da sundhedsmæssige, miljømæssige og sociale omkostninger oftest eksternaliseres. Forfølgelse af målet om billigere, »prismæssigt mere overkommelige« fødevarer må ikke betyde, at der ikke tages hensyn til andre aspekter og virkninger af fødevarerproduktion og -forbrug. En samlet fødevarerpolitik kunne bidrage til at integrere fødevarerpriserne med andre værdier og afstemme dem herefter.

5.5. En samlet fødevarerpolitik bør kombinere eksisterende og nye politikker med det endemål for øje at sikre bæredygtige fødevarerproduktionssystemer og sunde kostvaner. Det bør ikke betyde, at den dybe tallerken skal genopfindes ved at skabe en helt ny politik eller udstyre EU med nye beføjelser, da målet ikke er at indføre en enkelt fælles standard. Det betyder i

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

⁽²⁰⁾ Cartoon characters and food: just for fun?, Debatoplæg, BEUC, 2017.

⁽²¹⁾ Se fodnote 12.

⁽²²⁾ http://www.fooddrinkeurope.eu/uploads/publications_documents/Data_and_trends_Interactive_PDF_NEW.pdf

stedet, at der vedtages reformer på EU-plan, der skal tilskynde til nye og mere bæredygtige tiltag på alle niveauer (lokalt/kommunalt, regionalt, nationalt og i virksomhederne), og at initiativer, der allerede er sat i værk, styrkes og udvides. Det indebærer, at foranstaltninger på EU-plan integreres med det, der bedst kan gennemføres på andre forvaltningsniveauer. Der kunne argumenteres for at indføre skatteordninger, som forbedrer adgangen til sund kost gennem byplanlægning og offentlige indkøb og dermed også støtter de lokale markeder og den lokale beskæftigelse.

5.6. En samlet fødevarerpolitik er også vigtig for at sætte en stopper for den urimelige handelspraksis med fødevarer af to forskellige eller lavere kvaliteter — dvs. produktion og salg af fødevarer af en lavere kvalitet i forskellige medlemsstater på trods af en identisk emballage⁽²³⁾.

5.7. For at opfylde disse mål er det nødvendigt at koordinere de politiske foranstaltninger på både udbuds- og efterspørgselsiden. Dette betyder, at adgangen til mad til overkommelige priser gennem en bæredygtig fødevarerproduktion skal kombineres med øget adgang for og indflydelse til forbrugerne, når det gælder valget af en sund og velsmagende kost. Der er behov for en kombination af *lovgivningsmæssige ændringer*, der skal fjerne reguleringsmæssige hindringer og sikre skattemæssige incitamenter, og *adfærdsændringer* drevet af bedre information, uddannelse og bevidstgørelse af forbrugere og bearbejdningsvirksomheder. Hovedmålet er at skabe øget bevidsthed om og støtte til værdien af fødevarer på alle niveauer og fremme gradvise, men markante ændringer. For eksempel fungerer en nedsættelse af saltforbruget bedst, hvis det sker langsomt, men systematisk. Der er imidlertid ingen incitamenter for virksomheder til at ændre deres produkters sammensætning.

5.8. På udbudssiden er det af afgørende betydning for, at en samlet EU-fødevarerpolitik kan få egentlig relevans for de europæiske forbrugere, at fødevarer, der produceres på bæredygtig vis i EU, er konkurrencedygtige. Dette indebærer, at den europæiske landbrugsfødevarersektor er i stand til at levere fødevarer til forbrugerne til priser, der omfatter ekstra omkostninger til kriterier såsom bæredygtighed, dyrevelfærd, fødevarerikkerhed og ernæring, men også en rimelig indtægt til landbrugerne, og som samtidig fastholder dens position som det foretrukne valg for det store flertal af forbrugerne.

5.9. Gennemførelsen af målene for bæredygtig udvikling (SDG'er) danner en vigtig ramme for fælles handling med det formål at kunne brødføde verdens befolkning på en bæredygtig måde senest i 2030. Fødevarer- og landbrugsrelaterede spørgsmål berører alle 17 SDG'er. Ifølge WHO kræver 12 af målene navnlig en ernæringsmæssig indsats. Det ligger i sagens natur, at gennemførelsen af SDG'er kræver samarbejdsbaserede, holistiske løsninger, der inddrager forskellige afdelinger, ministerier og sektorer samt hele fødevarerforsyningskæden. Dette skaber store muligheder for EU-lederskab på kontinentalt plan.

5.10. En samlet fødevarerpolitik bør kombinere forskellige tilgange med henblik på at gennemføre målene for bæredygtig udvikling og bør inkorporere eksisterende flerniveaustyring og tværsektoriel styring for at kunne nå frem til en endnu mere integreret politisk beslutningsproces. Europa er i færd med at udvikle holdninger til fødevarerens forskellige søjler, dvs.:

- Landbrug (en omlagt fælles landbrugspolitik⁽²⁴⁾, fremskyndet udvikling af bæredygtige produktionsmodeller, generationsskifte, en anstændig indkomst for landbrugere, offentlige goder for offentlige penge, dyrevelfærd)
- Afbalanceret territorial udvikling/landdistriktudvikling (Cork 2.0⁽²⁵⁾)
- Bæredygtig fødevarerbearbejdning (ændring af fødevarernes sammensætning)
- Cirkulær økonomi⁽²⁶⁾ (madspild, energieffektivitet)
- Bæredygtigt fødevarerforbrug (valg af fødevarer med henblik på at beskytte sundheden og miljøet, detailsektorens førende rolle)
- Sociale virkninger (fair fordeling af løn og indkomst, social beskyttelse)

⁽²³⁾ Resultater af en undersøgelse udført af University of Chemistry and Technology i Prag, 2015 <http://www.sehnalova.cz/soubory/rozdily-potravin/Prezentace.pdf>.

⁽²⁴⁾ Se fodnote 1.

⁽²⁵⁾ EØSU's udtalelse »Fra Cork 2.0-erklæringen til konkrete foranstaltninger«, EUT C 345 af 13.10.2017, s. 37.

⁽²⁶⁾ EØSU's udtalelse »Cirkulær økonomi«, EUT C 264 af 20.7.2016, s. 98.

- Kulturelle virkninger (regional/lokal identitet)
- Sundhed, ernæring (sundere kost/fødevarerikkerhed)
- Miljøbeskyttelse (jord ⁽²⁷⁾), biodiversitet, vand-/luftkvalitet)
- Uddannelse (skoleundervisning, værdien af fødevarer, hvordan man laver mad, hvad der er god mad)
- Handel, herunder international handel (mere fair handelspraksis i fødevarerforsyningskæden ⁽²⁸⁾, fødevarerikkerhed)
- Udvikling (sammenhæng i udviklingspolitikken).

5.11. Denne nye samlede tilgang bør være dynamisk og inddrage interessenter fra hele fødevarerforsyningskæden og fra civilsamfundet som helhed for hermed at sikre et »fødevarerikkerhed«, der bygger på ansvarlighed og gennemsigtighed.

5.12. Kort sagt skal en samlet fødevarerpolitik være: 1. miljømæssigt, sociokulturelt og økonomisk bæredygtig, 2. integreret på tværs af sektorer og forvaltningsniveauer, 3. inkludere alle områder af samfundet, og 4. styrke rimelige arbejdsvilkår på alle niveauer.

6. Køreplan — Hvilke skridt skal der tages for at opnå en samlet fødevarerpolitik?

6.1. På samme måde som Fællesmarkedets grundlæggere i 1950'erne betragtede fødevarer som værende af central betydning for et bedre og fredeligere Europa, fremhæver EØSU i dag, seks årtier senere, behovet for at skabe et mere bæredygtigt fødevarerystem i Europa. Problemerne er nu almindeligt kendte og dokumenterede. Situationen vil blive håndteret og skal håndteres på lokalt og nationalt niveau. Der er imidlertid også behov for fælleseuropæisk handling.

6.2. EØSU foreslår, at der nedsættes en tværsektoriel og interinstitutionel taskforce omfattende en række af Kommissionens generaldirektorater samt andre EU-institutioner med henblik op at udvikle en handlingsplan for fødevarerbæredygtighed og hermed bidrage til, at EU får gennemført fødevarerelaterede mål for bæredygtig udvikling. Handlingsplanen bør udformes ved en deltagelsesbaseret proces, der inddrager interessenter fra hele fødevarerforsyningskæden, fra civilsamfundet og fra forskersamfundet.

6.3. EØSU øjner en mulighed for at organisere og udvikle et rum for civilsamfundets inddragelse og aktive deltagelse i denne proces, hvor der bygges på det momentum, som er skabt af EØSU's eksperthøringer om dette emne.

6.4. Det Fælles Forskningscenter (JRC), GD for Forskning og medlemsstaternes forskningsorganer opfordres til at udvikle en »EU-resultattavle for bæredygtige fødevarer« for at tilskynde til og overvåge fremskridt i opfyldelsen af de opstillede mål. Der vil være behov for en kombination af nye og gamle indikatorer for at omsætte fødevarerelaterede SDG'er og andre internationale mål (såsom mål for emission af drivhusgasser) til en europæisk ramme og inkorporere dem heri.

6.5. Kommissionen, Parlamentet og Rådet opfordres til at undersøge muligheden for at oprette et særligt generaldirektorat for fødevarer, som kunne forbedre koordineringen af opgaver og ansvar inden for alle fødevarerelaterede politikker, fra fælles metoder for livscyklusanalyser til big data inden for fødevarer og bæredygtig ernæring. Det nye generaldirektorat skal tilvejebringe den nødvendige ramme for prioritering af fødevarer og være kilde til regulering, lovgivning og håndhævelse.

6.6. Der bør oprettes et nyt europæisk fødevarerpolitisk råd. I nogle medlemsstater findes der allerede sådanne organer, f. eks. i Nederlandene og i Norden (Nordic Food Policy Lab). Rådet skal rådgive om de omlægninger, som videnskaben mener, er nødvendige for at nå målene for bæredygtig udvikling og opfylde Parisaftalen om klimaændringer.

⁽²⁷⁾ EØSU's udtalelse »Udnyttelse af landbrugsjord til bæredygtig fødevarerproduktion og økosystemtjenester« (vedtaget den 18.10.2017, endnu ikke offentliggjort i EUT).

⁽²⁸⁾ Se fodnote 12.

6.7. Omstillingen til bæredygtige europæiske fødevarer kræver en bedre integration af rådgivning om sundhed, ernæring, miljø og økonomi. EØSU støtter udformningen af EU-retningslinjer for bæredygtig ernæring baseret på initiativer i Tyskland, Nederlandene, Sverige og Frankrig, som giver forbrugerne og industrien en klarere vejledning i, hvordan god ernæring kombineres med mindre miljøpåvirkning, som forebygger falske udsagn om miljø og sundhed, og som samtidig tager hensyn til kulturelle præferencer. Dette bør afspejles i et nyt intelligent fødevaremærkningssystem.

Bruxelles, den 6. december 2017.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
