

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget —
En jord til bord-strategi for et fair, sundt og miljøvenligt fødevarsystem**

(COM(2020) 381)

(2020/C 429/34)

Ordfører: **Peter SCHMIDT (DE-II)**

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

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 17.6.2020
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø
Vedtaget i sektionen	8.7.2020
Vedtaget på plenarforsamlingen	16.9.2020
Plenarforsamling nr.	554
Resultat af afstemningen	208/4/7
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Kommissionens meddelelse »En jord til bord-strategi for et fair, sundt og miljøvenligt fødevarsystem« har som sigte at øge fødevarsystemernes økonomiske, miljømæssige og sociale bæredygtighed. Det europæiske landbrugsfødevarsystemets styrke og modstandsdygtighed har under covid-19-krisen stået sin prøve, og det er således blevet bevist, at fødevarforsyningen i EU er sikker, men også blevet klart, at det ikke er en selvfølge at kunne få fødevarer »fra jord til bord«. Det må benyttes som en lejlighed til at omlægge dynamikken i forsyningskæderne og skabe varige forbedringer for landbrugerne, forarbejdningsvirksomhederne og de detailhandlende.

1.2. En samlet fødevarerpolitik for EU bør ifølge EØSU sikre: i) økonomisk, miljømæssig og sociokulturel bæredygtighed, ii) integration på tværs af sektorer, politikområder og forvaltningsniveauer, iii) inklusive beslutningsprocesser og iv) en kombination af obligatoriske foranstaltninger (regulering og skatter og afgifter) og incitamenter (prisfordele, adgang til kredit, ressourcer og forsikring) for at fremskynde omstillingen til bæredygtige fødevarsystemer. Disse målsætninger er ikke tilstrækkeligt afspejlet i den foreslåede strategi.

1.3. Budgettet til den fælles landbrugspolitik må ikke reduceres og heller ikke forblive uændret, men i stedet forhøjes i tråd med de ovennævnte målsætninger. Nedskæringer i midlerne til udvikling af landdistrikterne kan vise sig ødelæggende, da de indeholder nogle af de mest relevante værktøjer til at støtte omstillingen. De ekstra 15 mia. EUR, der foreslås i covid-19-genopretningspakken, er glædelige og nødvendige, men kan ikke erstatte langsigtede forpligtelser.

1.4. Godkendelsen af de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik bør være betinget af, at medlemsstaterne vedtager omfattende planer for at forandre fødevarmiljøet, således at incitamenter til sund og bæredygtig fødevarproduktion kobles sammen med etableringen af nye markeder for disse produkter.

1.5. Rimelige fødevarerpriser (som afspejler de reelle produktionsomkostninger for miljøet og samfundet) er den eneste vej til at opnå bæredygtige fødevarsystemer på lang sigt. EU og medlemsstaterne bør træffe foranstaltninger til at sikre, at landbrugernes priser forbliver højere end produktionsomkostningerne, og at der bliver lettere adgang til sund kost. Det vil kræve, at hele spektret af offentlige styringsredskaber tages i brug, fra skrappe skattemæssige foranstaltninger til informationsbaserede strategier, der kan synliggøre de reelle omkostninger.

1.6. Billig import indebærer ofte høje sociale og miljømæssige omkostninger i tredjelande. Hvis der ikke foretages ændringer i EU's handelspolitik, vil målsætningerne i strategien ikke kunne nås. Udvalget opfordrer kraftigt EU til at sikre reel gensidig anerkendelse af standarder i præferencehandelsaftaler.

1.7. Strategien nævner slet ikke bæredygtig arealforvaltning og adgang til jord. Dette er en alvorlig udeladelse, da det er en af de væsentligste hindringer for generationsskifte inden for landbruget, der udgør hele grundlaget for EU's bæredygtige og produktive landbrug.

1.8. Der bør foretages en konsekvensanalyse af de forskellige måder, hvorpå man kan nå alle de mål, der er fastsat i strategien, under hensyntagen til den aktuelle situation i de enkelte medlemsstater.

1.9. Forslaget om et europæisk fødevarerpolitisk råd som fremsat af EØSU i tidligere udtalelser bør undersøges nærmere (herunder om det økonomisk kan lade sig gøre). Der findes allerede fødevarerpolitiske råd på lokalt niveau, som i et bestemt område samler en vifte af aktører i fødevarerystemerne for at løse udfordringer, genskabe forbindelsen mellem byer og fødevarerproduktionen i de omkringliggende regioner og sikre en effektiv forvaltning af lokale og regionale fødevarerpolitikker.

2. Indledning

2.1. Kommissionens meddelelse om »En jord til bord-strategi for et fair, sundt og miljøvenligt fødevarerystem« er en hjørnesten i den europæiske grønne pagt. Formålet er at bidrage til Europas klimadagsorden, beskytte miljøet og bevare biodiversiteten, sikre landbrugeres og fiskeres position i værdikæden, tilskynde et bæredygtigt forbrug af fødevarer og fremme sunde fødevarer til overkommelige priser for alle uden at gå på kompromis med fødevarernes sikkerhed, kvalitet og overkommelige prisniveau. Det er den første EU-strategi, der hævder at omfatte hele fødevarerækeden.

2.2. Covid-19-krisen har gjort det mere presserende end nogensinde før at styrke modstandsdygtigheden af de europæiske og globale fødevarerystemer, som også vil skulle kunne stå imod fremtidige chok, fra klimaforandringer til udbrud af nye sygdomme og mangel på arbejdskraft⁽¹⁾. Krisen har understreget, at det ikke er en selvfølge at kunne få fødevarer »fra jord til bord«, og har vist, hvor tæt forbundet aktører og aktiviteter i landbruget og i hele fødevarerystemet er. Der er behov for krisestøtteforanstaltninger samt tiltag til at sikre genopretning og genopbygning på længere sigt. I jord til bord-meddelelsen og EU's biodiversitetsstrategi anerkendes med rette behovet for at opbygge modstandsdygtighed efter covid-19 ved at forbedre fødevarerystemernes økonomiske, miljømæssige og sociale bæredygtighed. Det er afgørende, at disse strategier nu omsættes til meningsfulde og rettidige handlinger.

2.3. Landbrugerne i hele EU har allerede taget skridt til at forbedre bæredygtigheden og videreudvikle standarderne. Landbrugere og arbejdstagere i fødevarerystemerne (inden for landbrug, forarbejdning og distribution) har været i frontlinjen under covid-19-krisen og sørget for uafbrudt fødevarerforsyning til alle borgere i Europa. De påtager sig systematisk risici, men bibeholder kun en lille andel af værditilvæksten i fødevarerystemet. Under alle omstændigheder vil der nødvendigvis være en forventning om, at landbrugerne også fremover i endnu højere grad end hidtil opbygger bæredygtighed og modstandsdygtighed i lyset af den vanskelige økonomiske situation, som langt størstedelen af landbrugerne befinder sig i for øjeblikket, kan dette nødvendige grundlæggende skifte kun finde sted, hvis der er de rigtige politiske og økonomiske incitamenter. EØSU anser ikke forslagene til reform af den fælles landbrugspolitik som effektive skridt i den retning. Det er derfor bydende nødvendigt at sikre, at der er væsentligt bedre betingelser for, at fødevarer, der produceres lokalt og bæredygtigt i EU⁽²⁾, er konkurrencedygtige i forhold til importerede varer, og at ikke alene omkostningerne og fordelene ved omstillingen deles rimeligt (mellem de forskellige samfundsgrupper, sektorer og regioner samt mellem de nuværende og kommende generationer), men at midlerne også øremærkes til støtte til bæredygtigt landbrug. Jord til bord-strategien skal ses som en mulighed for grundlæggende at omlægge dynamikken i forsyningskæderne og skabe varige forbedringer i landbrugernes indkomst og eksistensgrundlag. EØSU gentager, at den europæiske grønne pagt i alle aspekter skal være en grøn og social pagt.

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

⁽²⁾ »For at en samlet EU-fødevarerpolitik kan få egentlig relevans for de europæiske forbrugere, er det af afgørende betydning, at fødevarer, der produceres på bæredygtig vis i EU, er konkurrencedygtige. Dette indebærer, at den europæiske landbrugsfødevarer sektor 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 forbrugere.« Udtalelsen *Civilsamfundets bidrag til udviklingen af en samlet fødevarerpolitik i EU*, punkt 5.8 (EUT C 129 af 11.4.2018, s. 18).

2.4. For så vidt angår import af uforarbejdede landbrugsprodukter og fødevarer havde EØSU forventet, at jord til bord-strategien ville have omfattet en klar udmelding i tråd med Kommissionens erklæring om en CO₂-afgiftsjustering ved grænsen for industrivarer, da vores landbrugere (og forbrugere) skal beskyttes mod import, der ikke opfylder de europæiske bæredygtighedskriterier. Dette gælder så meget desto mere, som det står klart, at vores nuværende standarder nødvendigvis må skærpes. Her fejler fra jord til bord-strategien helt.

2.5. EØSU glæder sig over offentliggørelsen af jord til bord-strategien, der rummer store muligheder for at nå de ovenfor beskrevne mål. I denne udtalelse peger EØSU på nogle huller i jord til bord-meddelelsen og handlingsplanen (i forhold til ambitionerne i den europæiske grønne pagt og EØSU's egne forslag til en samlet politik⁽³⁾) og formulerer nogle anbefalinger til, hvordan jord til bord-strategien kan fremmes og omsættes til en effektiv køreplan for omstilling.

3. Fundamentet for en effektiv jord til bord-strategi: forvaltning, ansvarlighed, mål og ressourcer

3.1. EØSU har siden 2016 efterspurgt 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 det sikres, at forsyningskæderne beskytter folkesundheden for hele det europæiske samfund⁽⁴⁾. Der er også blevet dannet en bred civilsamfundskoalition med det formål at udvikle en detaljeret vision for »en fælles fødevarerpolitik« for EU i et treårigt forløb ledet af IPES-Food⁽⁵⁾.

3.2. I tråd med anbefalingerne i ovennævnte tekster bør en samlet fødevarerpolitik for EU sikre: i) økonomisk, miljømæssig og sociokulturel bæredygtighed, ii) integration på tværs af sektorer, politikområder og forvaltningsniveauer, iii) inklusive beslutningsprocesser og iv) en kombination af obligatoriske foranstaltninger (regulering og skatter og afgifter) og incitamenter (prisfordele, adgang til kredit, ressourcer og forsikring) for at fremskynde omstillingen til bæredygtige fødevarer-systemer. Den bør fremskynde udviklingen af en cirkulær økonomi og reducere fødevarerforarbejdningssektorens og -detailhandelens miljøpåvirkning med tiltag inden for transport, oplagring, emballage og madspild. Den bør også være rustet til at imødegå den nye situation efter covid-19, navnlig behovet for at forbedre krisestyringen og understøtte sikre og fair arbejdsforhold i hele kæden.

3.3. Selv om jord til bord-meddelelsen og handlingsplanen indeholder mange relevante værktøjer, mangler der effektive styringsmekanismer. For det første skal tiltagene grupperes under et sæt af overordnede, resultatorienterede målsætninger, der beskriver de fødevarer-systemer, EU håber at etablere på mellemlang og lang sigt⁽⁶⁾. Disse målsætninger bør have et bredt sigte og ikke kun være koncentreret om bestemte dele af kæden⁽⁷⁾. Det er helt afgørende for at kunne i) skabe opmærksomhed om behovet for brede tilgange for hele kæden og en fair omkostningsdeling for at løse udfordringerne i landbruget, ii) skabe mulighed for at prioritere alternative løsninger og undgå en »a la carte«-tilgang, hvor der vælges løsninger, der er uforenelige, iii) sikre, at alternative tiltag (med tilsvarende virkning) tages i brug i tilfælde af, at de oprindeligt planlagte tiltag bliver forsinket eller kører af sporet, iv) sikre, at kvantitative og kvalitative mål ledsages af hele den vifte af foranstaltninger, det kræver at indfri dem (og at de dermed er realiserbare), samt at der tilføjes yderligere mål, hvis det viser sig at være nødvendigt for at nå den fastlagte målsætning, og v) skabe et solidt fundament, der kan sikre, at de forskellige sektorbestemte politikker (f.eks. den fælles landbrugspolitik, handel, miljø, sundhedsmæssig udvikling og fødevarer-sikkerhed) samordnes med jord til bord-strategien.

3.4. Hvis jord til bord-strategien skal være effektiv, skal den ledsages af klare rammer med mål, indikatorer og en robust overvågningsmekanisme, men uden at skabe mere bureaukrati. EØSU har allerede anbefalet, at der udarbejdes en resultatavtale for bæredygtige fødevarer, således at der vil kunne anlægges en flerårig tilgang til udfordringerne for

⁽³⁾ EUT C 129 af 11.4.2018, s. 18.

⁽⁴⁾ Se fodnote 3.

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

⁽⁶⁾ Specifikke målsætninger med relevans for en samlet strategi og de typer af tiltag, det kræver at opfylde dem, er beskrevet nærmere i det følgende på grundlag af udtalelser udarbejdet af EØSU.

⁽⁷⁾ En undtagelse i jord til bord-strategien er henvisningen til at opnå »sunde og bæredygtige kostvaner«. Selv om denne målsætning er resultatorienteret, omtales den som en forbrugerorienteret nødvendighed frem for at understrege behovet for at realisere den i hele kæden.

fødevarer systemerne, hvorved samordningen af politikker på forskellige forvaltningsniveauer vil blive fremmet. Resultattavlen skulle etablere indikatorer og dermed tilskynde til og overvåge fremskridt mod opfyldelsen af de mål, der er opstillet ⁽⁸⁾.

3.5. En effektiv jord til bord-strategi bør nedbringe de dyre eksterne virkninger fra landbruget og sikre, at alle landbrugere får en rimelig betaling fra markederne, og den vil derfor være meget omkostningseffektiv på sigt. Omstillingen til bæredygtige og konkurrencedygtige fødevarer systemer kræver dog investeringer her og nu. Især vil det kræve store anstrengelser og kapitalinvesteringer at få klima- og miljøindsatsen op på det niveau, som beskrives i den europæiske grønne pagt, og hjælpe landbrugerne med at indføre bæredygtige metoder. Disse mål er ikke opnåelige, hvis de vigtige finansieringsstrømme afbrydes. Nedsikringer i midlerne til udvikling af landdistrikterne kan vise sig ødelæggende, da de indeholder nogle af de mest relevante værktøjer til at støtte omstillingen som bemærket i jord til bord-meddelelsen. Udvalget gentager desuden vigtigheden af at øremærke 10 mia. EUR til forskning i landbrug, udvikling af landdistrikter og bioøkonomien som foreslået af Kommissionen i sit forslag til den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2021-2027. De ekstra 15 mia. EUR til udvikling af landdistrikter og forskning i landbrugsfødevarer, der foreslås i covid-19-genopretningspakken, er glædelige og nødvendige, men erstatter ikke langsigtede forpligtelser.

3.6. En lang række interessenter i fødevarer systemerne spiller en vigtig rolle ved at føre tilsyn med udviklingen og gennemførelsen af jord til bord-strategien. Styrket samarbejde mellem de eksisterende organer bør prioriteres, men der vil også være behov for en særlig forvaltningsstruktur for de mange interessenter. Når de forskellige muligheder undersøges, bør det sikres, at den nye forvaltningsstruktur i) anvender demokratiske og inklusive tilgange i overensstemmelse med bedste praksis i de nuværende organer, navnlig multiinteressentplatformen om målene for bæredygtig udvikling, ii) har et klart mandat, der omfatter overvejelser om, hvor godt sektorbestemte politikker såsom den fælles landbrugspolitik er afstemt med jord til bord-strategien, og iii) omfatter en stærk og alsidig repræsentation af landbrugsgrupper, civilsamfundet (inkl. EU, nationale organisationer og græsrodsorganisationer) og aktører i forsyningskæden. Det er vigtigt at undgå en situation, hvor landbrugsinteresser kun fokuserer på den fælles landbrugspolitik, og civilsamfundet kun på jord til bord-strategien. Modsatrettede interesser skal tackles, og alle aktører må blive enige om en fælles omstillingskurs.

3.7. Forslaget om et »europæisk fødevarer politisk råd« ⁽⁹⁾, som EØSU har fremsat i tidligere udtalelser, bør undersøges nærmere (herunder om det økonomisk kan lade sig gøre). Et europæisk fødevarer politisk råd bør høres om gennemførelsen af jord til bord-strategien. Det bør oprettes snarest muligt. Der findes allerede fødevarer politiske råd på lokalt niveau, som i et bestemt område samler en vifte af aktører i fødevarer systemerne for at løse udfordringer, genskabe forbindelsen mellem byer og fødevarer produktionen i de omkringliggende regioner og sikre en effektiv forvaltning af lokale og regionale fødevarer politikker ⁽¹⁰⁾. Som covid-19-krisen har vist, afhænger robuste forsyningskæder af en effektiv indsats på lokalt plan, hvor civilsamfundet i samarbejde med staten og kommercielle partnere kan lukke hullerne i fødevarer forsyningen ⁽¹¹⁾. Et europæisk fødevarer politisk råd ville fremskynde samordningen af politikker på EU-niveau, nationalt og lokalt niveau (dvs. forvaltning på flere niveauer). Heri kunne repræsentanter fra lokale fødevarer politiske råd og interessenter fra civilsamfundet og hele forsyningskæden (herunder landbrugere, arbejdstagere og forbrugere) mødes. Det kunne udgøre en platform, hvor interessenter kan lære af hinanden ved at udveksle god praksis, sikre, at alle synspunkter fra de forskellige sektorer bliver hørt, og identificere hindringer for fremme af bæredygtige fødevarer på lokalt plan.

4. De vigtigste områder, hvor der er behov for en yderligere indsats

4.1. Sunde og bæredygtige kostvaner

4.1.1. Sunde og bæredygtige kostvaner udgør en vigtig søjle i en samlet fødevarer politik, da vi er nødt til hurtigt at omlægge vores kostvaner for at forbedre økosystemernes og borgernes sundhed samt landdistrikternes levedygtighed ⁽¹²⁾. I jord til bord-meddelelsen anerkendes behovet for at sikre, at de sunde og bæredygtige valg er de nemmeste valg for

⁽⁸⁾ Jf. fodnote 3.

⁽⁹⁾ Dette nye organ kunne fungere som en platform, der administreres af de eksisterende institutioner.

⁽¹⁰⁾ Mange steder er der sat gang i processer for at genskabe forbindelsen mellem byer og deres fødevarer producerende nærområder (f.eks. i Milano i Italien, Montpellier i Frankrig, Gent, Bruxelles og Liège i Belgien og Toronto i Canada), og der vil sandsynligvis blive flere i kølvandet på covid-19.

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

⁽¹²⁾ EUT C 190 af 5.6.2019, s. 9.

forbrugerne (dvs. almindeligt tilgængelige for alle til overkommelige priser), og det erkendes, at »fødevaremiljøer« former borgernes valg.

4.1.2. Jord til bord-strategien kan udgøre en enestående mulighed for at forandre fødevaremiljøerne, hvilket kræver, at en række forskellige politikker samordnes på både udbuds- og efterspørgselsiden og på EU-niveau samt nationalt og lokalt niveau, herunder tiltag til at i) forhindre usund markedsføring og reklame gennem lovindgreb, ii) sikre brugervenlige, pålidelige og uafhængige ernæringsoplysninger for forbrugerne, iii) indføre sunde prispolitikker, iv) støtte offentlige indkøb af bæredygtige fødevarer, v) fremme produkt(om)formuleringer, vi) skabe sunde detailhandels-, restaurant-, by- og skolemiljøer og vii) investere i forbrugeroplysning. Disse tiltag skal følges op af sociale politikker for at sikre, at lavindkomstgrupper og dårligt stillede grupper får bedre adgang til en sund og bæredygtig kost.

4.1.3. Jord til bord-meddelelsen og handlingsplanen indeholder imidlertid ikke en beskrivelse af den samlede indsats inden for alle disse politikområder og henviser til adfærdskodekser, tilsagn og andre selvreguleringsværktøjer⁽¹³⁾, der indtil nu har vist sig at være ineffektive. Kommissionens plan om at fremsætte anbefalinger til medlemsstaterne (som led i de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik) om, hvordan de kan opfylde målene i den fælles landbrugspolitik og jord til bord-strategien, herunder de sundhedsmæssige mål, hilses velkommen. Dog må tiltag for at forbedre kostvaner aldrig være valgfrie. Godkendelsen af de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik bør være betinget af, at medlemsstaterne vedtager omfattende planer for at forandre fødevaremiljøet, således at incitamenter til sund og bæredygtig fødevarerproduktion kobles sammen med etableringen af nye markeder for disse produkter. Dette ville også være i tråd med Kommissionens tilsagn om at fremme produktion og forbrug af økologiske fødevarer.

4.1.4. Med hensyn til pålidelig ernæringsinformation og -vejledning har EØSU opfordret til, at der udarbejdes nye retningslinjer for bæredygtige kostvaner, som tager højde for de kulturelle og geografiske forskelle både i og mellem medlemsstaterne. Retningslinjer for bæredygtige kostvaner ville kunne bidrage til at udstikke en klarere kurs for landbrugerne, forarbejdningsvirksomhederne, detailhandlerne og catering-/restaurationsbranchen, og for landbrugsfødevarer-systemet ville der være en ny ramme for produktion, forarbejdning, distribution og salg af sundere og mere bæredygtige fødevarer til rimeligere pris⁽¹⁴⁾.

4.2. En fair fødevareforsyningskæde med rimelige priser

4.2.1. EØSU har allerede opfordret kraftigt til et forbud mod enhver illoyal handelspraksis⁽¹⁵⁾. Fødevareforsyningskæden er særligt udsat for illoyal handelspraksis på grund af de store skævheder mellem små og store aktører og mellem producenter med langsigtede forpligtelser og de mere fleksible handlende. Et regelsæt og en lovramme med effektive og robuste håndhævelsesmekanismer er den måde, hvorpå man effektivt kan bekæmpe illoyal handelspraksis på EU-niveau.

4.2.2. I jord til bord-meddelelsen anerkendes med rette det yderst vigtige arbejde, som udføres af landbrugere og arbejdstagere i hele fødevarekæden (også dem, der arbejder under usikre forhold), og nødvendigheden af at sikre deres sundhed og sikkerhed i overensstemmelse med tilsagnene i den europæiske søjle for sociale rettigheder. EØSU beklager imidlertid, at dette ikke følges op af konkrete tiltag i handlingsplanen. EØSU beklager desuden den manglende kobling mellem rimelige vilkår og rimelige fødevarerpriser og mener, at rimelige fødevarerpriser (der afspejler de reelle produktionsomkostninger for miljøet og samfundet) er den eneste vej til at opnå bæredygtige og retfærdige fødevarer-systemer på lang sigt. I dag er det de store detailforretninger og multinationale forarbejdningsvirksomheder, der har de største overskud, mens landbrugernes priser er for lave til at sikre et eksistensgrundlag og anstændige arbejdsforhold og ofte ikke engang dækker produktionsomkostningerne. Landbrugernes andel af værditilvæksten i fødevarekæden i EU faldt fra 31 % i 1995 til 24 % i 2005⁽¹⁶⁾ og er på det seneste blevet anslået til omkring 21 %⁽¹⁷⁾. Dette pres på landbrugernes priser har fået lov at ske som følge af en snæver fortolkning af EU's konkurrencelovgivning, der sætter lighedstegn mellem forbrugervelfærd og den lavest mulige pris. Dette må der laves om på, herunder i EU-traktaterne.

⁽¹³⁾ Af jord til bord-meddelelsen fremgår det, at Kommissionen vil »søge at få tilsagn fra fødevarevirksomheder og -organisationer om konkrete sundheds- og bæredygtighedsforanstaltninger«.

⁽¹⁴⁾ Se fodnote 12.

⁽¹⁵⁾ EUT C 440 af 6.12.2018, s. 165.

⁽¹⁶⁾ Europa-Parlamentets betænkning om rimelige indkomster for landbrugere: En bedre fungerende fødevareforsyningskæde i Europa, 2009/2237(INI), 2009, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0225&language=DA>.

⁽¹⁷⁾ Europa-Parlamentet, »Parliamentary questions — Answer given by Mr. Hogan on behalf of the Commission«, 27. februar 2015, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-000521-ASW_EN.html?redirect.

4.2.3. Som led i jord til bord-strategien bør EU og medlemsstaterne træffe omfattende foranstaltninger for at sikre, at landbrugernes priser forbliver højere end produktionsomkostningerne, og at en sund og bæredygtig kost bliver forholdsvis mere tilgængelig til en overkommelig pris. Det vil kræve, at hele spektret af offentlige styringsredskaber tages i brug, fra skrappe skattemæssige foranstaltninger til informationsbaserede strategier, der kan synliggøre de reelle omkostninger ved hjælp af de bedste nye metoder til beregning af de reelle omkostninger⁽¹⁸⁾. EØSU gentager vigtigheden af at investere i undervisning i bæredygtige kostvaner fra en tidlig alder for at hjælpe de unge med at forstå værdien af fødevarer og rimelige priser. Der bør være særlig fokus på sårbare grupper, navnlig de ældre og lavindkomstgrupper. Nye former for mærkning, som viser, hvor stor en andel af værdien der går til landbrugerne, bør også undersøges nærmere. Alle tiltag, der påvirker priserne, bør ske gradvist for at undgå for hurtige skift, og som ledsageforanstaltning bør virkningerne for lavindkomstfamilier overvåges⁽¹⁹⁾ for at sikre, at disse familiers adgang til en sund kost forbedres, ikke forværres, som følge af politiske indgreb.

4.2.4. Landbrugsmarkeder, fællesskabsstøttet landbrug, forbrugerkooperativer og andre initiativer med en kort forsyningskæde åbner for landbrugerne en meget vigtig kanal for at skabe større værdi og opnå rimelige priser, navnlig for dem der driver økologisk landbrug eller anvender andre miljøvenlige metoder, som ikke er omfattet af en mærkningsordning. De lokale og regionale myndigheder er ofte inddraget, idet de etablerer lokale fødevarerforvaltnings-systemer med deltagelse af de forskellige berørte aktører, og ikke mindst fremmer brugen af lokale produkter i institutionskøkkener. EØSU beklager, at Kommissionen ikke har fulgt udvalgets tidligere udtalelser herom.

4.2.5. Denne tilbageflytning skaber beskæftigelse og lokal dynamik. Den øger også modstandsdygtigheden på alle niveauer i forsyningskæden (producenter, forarbejdningsvirksomheder og detailhandlere), sådan som reaktionen på covid-19 har vist. Landdistrikter er et eksempel på et område, hvor forbrugerkooperativer normalt er den sidste operatør tilbage. For forbrugerne er korte forsyningskæder en kilde til friske produkter af høj kvalitet, fyldt med historie og menneskelige relationer. De skaber interesse for mad, lærer folk om værdien af fødevarer og genskaber tilliden til fødevarer-systemer⁽²⁰⁾. Solidaritetsbaserede kooperative initiativer spiller også en vigtig rolle i forbindelse med udarbejdelse af undervisningsmateriale til skoler og målrettet oplysningsarbejde til bekæmpelse af madspild og overvægt, navnlig blandt børn. Selv om fordelene ved korte forsyningskæder anerkendes i jord til bord-meddelelsen, kræver det konkrete tiltag og bevillinger (herunder i de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik) at videreudvikle disse kæder og fjerne alle hindringer for, at de virkelig kan vinde indpas i hele EU.

4.3. Styrkelse af den eksterne dimension af jord til bord-strategien

4.3.1. Hvis der ikke foretages ændringer i EU's handelspolitik, vil målsætningerne i jord til bord-strategien ikke kunne nås. Jord til bord-meddelelsen og handlingsplanen indeholder vigtige tiltag til at styrke bestemmelserne om bæredygtighed i EU's bilaterale frihandelsaftaler og håndhævelsen af disse regler. Som bemærket af de franske og hollandske myndigheder⁽²¹⁾ kan der imidlertid gøres mere for at sikre overensstemmelse med internationale aftaler og strømlinje procedurerne for indberetning og indgriben over for overtrædelser af bæredygtighedsforpligtelserne. EØSU opfordrer desuden kraftigt EU til at sikre reel gensidig anerkendelse af standarder i præferencehandelsaftaler, navnlig vedrørende velfærd, bæredygtighed og sporbarhed fra jord til bord, ved at bygge videre på og udbrede det, der er opnået i de seneste bilaterale bestemmelser⁽²²⁾. En CO₂-grænseafgift, som nævnt i opgavebeskrivelsen til den indstillede ledende næstformand for den europæiske grønne pagt⁽²³⁾, er fortsat af afgørende vigtighed, hvis vi skal undgå, at EU's landbrugere og fødevarer-virksomheder bliver underbudt af import fra lande, der ikke tager bekæmpelse af klimaforandringerne alvorligt. Stilheden omkring CO₂-grænseafgiften, CO₂-prissætning og overvågning af drivhusgasudledningen fra import er derfor beklagelig og stærkt ødelæggende for ambitionerne i jord til bord-strategien og den grønne pagt.

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

⁽¹⁹⁾ Se fodnote 12.

⁽²⁰⁾ EUT C 353 af 18.10.2019, s. 65.

⁽²¹⁾ Non-paper fra de hollandske og franske myndigheder om handel, socialøkonomiske virkninger og bæredygtig udvikling.

⁽²²⁾ Den toldfri adgang til EU's markeder for æg blev f.eks. for første gang gjort betinget af tilpasning til EU's hønevelfærdsstandarder i frihandelsaftalen mellem EU og Mercosur: <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/miixon-letter-frans-timmermans-2019_en.pdf?fbclid=I-wAR3MP8zmxW1jBVJhtBUtP2PKkEct5ibFjKVJTCoxaRX6thxcdsYlXhTPIk

4.3.2. Jord til bord-meddelelsen anerkender ikke konsekvenserne af EU's eksport for småproducenter i udviklingslande eller den rolle, EU-baserede multinationale selskaber spiller ved at bidrage til ikkebæredygtige metoder rundt om i verden. Ny håndhævelseskapacitet må først og fremmest rettes mod EU-baserede virksomheder, der skal være ansvarlige for at sikre, at deres forsyningskæder ikke medvirker til skovrydning, jordtilegnelse og krænkelse af rettigheder. EØSU glæder sig derfor over, at kommissæren for retlige anliggender Didier Reynders har givet tilsagn om at indføre bindende krav for virksomheder i EU om overholdelse af menneskerettigheder og miljømæssig due diligence og opfordrer til, at yderligere sektorspecifikke foranstaltninger overvejes som led i jord til bord-strategien. Som bemærket af Europa-Parlamentet⁽²⁴⁾ er due diligence-forpligtelser navnlig presserende for aktører i råvareforsyningskæderne (f.eks. oksekød, soja og palmeolie).

4.3.3. Vigtigst af alt anerkender jord til bord-strategien ikke de globale landbrugsmarkeders cirkularitet og den gensidige påvirkning af de handlede mængder på både import- og eksportlandet. Den udgør en anledning til at justere EU's eksterne mål i overensstemmelse med ambitionerne i Kommissionens meddelelse »Handel for alle«⁽²⁵⁾. Dette langsigtede perspektiv mangler i jord til bord-meddelelsen. Frihandelsaftaler driver fortsat væksten i det ikkebæredygtige forbrug med enorme miljømæssige konsekvenser i tredjelande — navnlig skovrydning⁽²⁶⁾. Der må sættes spørgsmålstejn ved den fortsatte vækst i handelsmængder som det ultimative mål for EU's politik (navnlig i sektorer med stor drivhusgasudledning og i de strategiske sektorer, der kræver mange forskellige robuste kæder i kølvandet på covid-19). Det er også afgørende at finde nye måder at hæve standarderne på, fremme bæredygtige metoder og sikre, at nye muligheder for bæredygtig produktion kan udnyttes af mindre landbrugere i EU og udviklingslandene. Disse overvejelser bør tages op i multilaterale fora såsom FN's Komité for Verdens Fødevarer (CFS) og Codex Alimentarius og ikke kun være begrænset til bilaterale forhandlinger, hvor landbrugernes og civilsamfundets deltagelse er begrænset, magtbalancerne store og liberalisering af handelen fortsat det endelige mål. Den planlagte lovramme for bæredygtige fødevarer kan danne udgangspunkt. Den skal først og fremmest bidrage til at fastlægge en klar definition af bæredygtige fødevarer, der er i overensstemmelse med EU's eksisterende definitioner af miljømæssig bæredygtighed⁽²⁷⁾.

4.4. Støtte til landbrugerne under omstillingen til modstandsdygtige, forskelligartede, agroøkologiske systemer

4.4.1. Jord til bord-meddelelsen og biodiversitetsstrategien indeholder afgørende tiltag rettet mod at genoprette og beskytte jord- og agroøkosystemer, især mål for landbrugsarealer med meget forskelligartede landskabstræk (mindst 10 %) og landbrugsarealer, der dyrkes økologisk (25 %). Dog bør der tages højde for de forskellige medlemsstaters udgangspunkt. Jord til bord-strategien nævner slet ikke bæredygtig arealforvaltning og adgang til jord. Dette er en alvorlig udeladelse, da det er en af de væsentligste hindringer for generationsskifte inden for landbruget, der udgør hele grundlaget for EU's bæredygtige og produktive landbrug. EØSU har foreslået en EU-ramme, der sigter mod at beskytte den landbrugsjord i medlemsstaterne, som er værdifuld for fødevarerproduktionen⁽²⁸⁾. Disse prisværdige formål kræver imidlertid tilstrækkelig økonomisk støtte, hvilket mangler i de nuværende budgetforslag. Ligeledes indeholder meddelelsen ingen retningslinjer for, hvordan efterspørgslen efter økologiske produkter kan forøges yderligere. For nogle landbrugere vil målet vedrørende landskabstræk blive meget bekosteligt. EØSU opfordrer til en konsekvensanalyse af realiseringen af dette mål.

4.4.2. EØSU mener, at agroøkologien er det pejlemærke, som det europæiske landbrug bør have for øje⁽²⁹⁾, hvilket vil kræve et paradigmeskift, hvor der på alle niveauer oparbejdes mangfoldighed (arter, bedrifter, landskaber og eksistensgrundlag). Agroøkologien som videnskab, teknik og social bevægelse forholder sig til fødevarer systemet i dets helhed og har til formål at bringe producenten tættere på nærmiljøet ved at bevare og endog genskabe

⁽²⁴⁾ Europa-Parlamentet, Europa-Parlamentets beslutning af 11. september 2018 om gennemsigtig og ansvarlig forvaltning af naturressourcer i udviklingslandene: skove, 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⁾ Denne definition kan være baseret på og afstemt med den definition af miljømæssig bæredygtighed, der er fastsat i Kommissionens handlingsplan for finansiering af bæredygtig vækst.

⁽²⁸⁾ Udnyttelse af land til bæredygtig fødevarerproduktion og økosystemtjenester (EUT C 81 af 2.3.2018, s. 72).

⁽²⁹⁾ Se fodnote 20.

agro-øko-socio-systemets kompleksitet og rigdom. Alligevel ser jord til bord-meddelelsen stadig agroøkologien som en niche, der som et blandt flere alternativer skal støttes gennem forskningspolitikker og økoordninger under den fælles landbrugspolitik. I meddelelsen peges der derfor ikke på behovet for at omlægge og omdiversificere landbruget i EU, selv om en sådan omstilling er nødvendig for at opfylde de opstillede mål i jord til bord-strategien og biodiversitetsstrategien (herunder mål for reduktion af brugen af pesticider, gødning og antibiotika).

4.4.3. Ud over udviklingen af økologisk landbrug som beskrevet insisterer EØSU også på, at andre dyrkningsmetoder, der øger biodiversiteten og mindsker inputtet, undersøges nærmere og fremmes. Dette kan også omfatte fremme af præcisionsdyrkning, selvom der i den forbindelse skal tages højde for de højere investeringsomkostninger, som mange små og mellemstore bedrifter ikke vil kunne finansiere. Potentialt i ressource-, jordbunds- og miljøvenlige dyrkningsmetoder kan realiseres gennem samkøring af jordbunds-, gødnings-, pesticid-, vejr- og udbyttedata, hvilket kræver bedre adgang til data i nationale databaser, større mobilitet, større brugervenlighed osv. Brugen af informations- og kommunikationsteknologi bør derfor fremmes.

4.4.4. I lyset af covid-19 er det mere presserende end nogensinde før at omstrukturere husdyrsektoren på en måde, der reducerer dens sårbarheder og dens indvirkning på arbejdstagerne, miljøet og dyrevelfærden. Jord til bord-strategien vil imidlertid slet ikke kunne tackle denne udfordring. Med henblik derpå vil den skulle beskrive og omfatte tiltag til at mindske afhængigheden af importeret proteinføde og genintegrere husdyr i blandede agroøkologiske systemer. I årevis har man i Europa gjort sig politiske overvejelser om en »europæisk proteinstrategi«, men der er ikke sket noget. Jord til bord-strategien indeholder også på dette område alt for få og for uforpligtende formuleringer. Strategien afspejler slet ikke, hvad det ofte roste princip om den cirkulære økonomi ville betyde for europæisk landbrug. EØSU undrer sig f.eks. over, hvordan importen af store mængder foder fra Sydamerika, der bidrager til den katastrofale rydning af regnskove, kan være forenelig med det cirkulære princip.

4.4.5. Jord til bord-meddelelsen indeholder ikke en tilstrækkeligt detaljeret beskrivelse af, hvordan landbrugerne skal støttes i at indføre de nye metoder. Selv om omstillingsstøtte under økoordninger kræver betydelige midler for at kunne opfylde de nye ambitioner, er indkomststøttefunktionen af betalingerne under den fælles landbrugspolitik helt afgørende og vil fortsat være det i årene fremover, også selv om der tages skridt til at sikre, at fødevarepriserne afspejler de reelle omkostninger (jf. 4.2). Rådgivningstjenesterne skal have de nødvendige ressourcer til at kunne bistå landbrugerne i store produktionsomlægninger. En forudsætning for, at målsætningerne i den europæiske grønne pagt og jord til bord-strategien kan indfries, er, at budgettet til den fælles landbrugspolitik hverken nedskæres eller forbliver uændret, men derimod forøges i tråd med disse målsætninger. Omkostningerne forbundet med den grønne pagts mål strækker sig langt ud over den nuværende programperiode. Det bør afklares, hvad de økonomiske krav til de kommende nationale budgetter må være for at kunne føre den europæiske grønne pagts tiltag ud i livet og opfylde dens mål og indikatorer.

4.4.6. I jord til bord-meddelelsen påpeges med rette nødvendigheden af at tage højde for medlemsstaternes forskellige udgangspunkter. Der er store forskelle i praksis, hvad angår dyrkningsintensitet pr. hektar, belægningsgrad pr. hektar, brug af pesticider, gødning og antibiotika pr. hektar og pr. dyr samt dyrevelfærd. Der bør foretages en konsekvensanalyse for hvert af de opstillede mål i den europæiske grønne pagt og jord til bord-strategien under hensyntagen til medlemsstaternes forskellige situation. EØSU understreger dog samtidig behovet for lige vilkår mellem medlemsstaterne og efterspørger større klarhed over, hvordan risikoen forbundet med forskellige standarder vil blive håndteret i gennemførelsen af jord til bord-strategien og de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik og med hvilke tidsrammer. Udvalget mener, at der bør anvendes en skræddersyet tilgang til omstillingens hastighed, men ikke til de endelige mål, der skal nås.

Bruxelles, den 16. september 2020.

Luca JAHIER
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg