

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om en ramme for bæredygtigheds-
mærkning af fødevarer med henblik på at sætte forbrugerne i stand til at træffe bæredygtige
fødevarevalg**

(initiativudtalelse)

(2023/C 75/14)

Ordfører: **Andreas THURNER**

Plenarforsamlingens beslutning	20.1.2022
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 52, stk. 2 Initiativudtalelse
Kompetence	Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø
Vedtaget i sektionen	5.10.2022
Vedtaget på plenarforsamlingen	27.10.2022
Plenarforsamling nr.	573
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	147/5/1

1. Konklusioner og anbefalinger

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU)

1.1. **glæder sig over** Kommissionens initiativ til at skabe en retlig ramme for bæredygtige fødevarer, som bl.a. skal indeholde regler om bæredygtighedsmærkning af fødevarer. Der er et klart behov for regulering og en vis grad af standardisering og harmonisering for at sikre troværdighed og lige konkurrencevilkår;

1.2. **understreger**, at bæredygtighed er et flerdimensionelt begreb, som altid i lige høj grad bør tage højde for den økonomiske, miljømæssige og sociale dimension;

1.3. **gør opmærksom på**, at menneskers kostvaner er meget forskellige, afhænger af forskellige faktorer og desuden er meget indgroede. Forventningerne til et system for bæredygtighedsmærkning bør således være realistiske helt fra starten. Der er imidlertid en almen interesse i at foretage en omlægning til mere bæredygtige forbrugsmønstre;

1.4. **anbefaler** derfor, at der etableres en ramme for mærkning af bæredygtige fødevarer, der er gennemsigtig, baseret på videnskab og så enkel og pragmatisk som muligt, og som både hjælper de økonomiske aktører med at vurdere og forbedre produkternes bæredygtighed og giver nyttige oplysninger, der kan hjælpe forbrugerne med at træffe informerede valg;

1.5. **foreslår**, at man med henblik på en enkel og pragmatisk tilgang fokuserer på delasppekter af en veldefineret og vurderet bæredygtighed som f.eks. dyrevelfærd, sociale eller miljømæssige kriterier. Betegnelsen »bæredygtig« bør dog ikke anvendes i sådanne tilfælde, men kun når der er foretaget en samlet vurdering;

1.6. **opfordrer i første omgang til** en frivillig tilgang, som dog skal indeholde obligatoriske kriterier, hvis den anvendes. Bæredygtighedsmærkning eller bæredygtighedsanprisninger, som ikke opfylder disse kriterier, bør forbydes;

1.7. **er af den opfattelse**, at mærkningsformer med en klassificeringsskala (f.eks. i form af et signalsystem) kan hjælpe forbrugerne med at træffe velinformerede valg. Et sådant klassificeringssystem kan også fremme en pionerrolle med hensyn til bæredygtighed og tilskynde virksomhederne til at forbedre processerne med henblik på bæredygtighed i hele fødevarekæden;

1.8. **gør opmærksom på**, at evalueringsalgoritmerne er afgørende for en skaleringsmodel. De skal være videnskabeligt baserede og gøres gennemskuelige for forbrugerne på hensigtsmæssig vis;

1.9. **er af den opfattelse**, at eksisterende EU-kvalitetsordninger for f.eks. økologisk landbrug eller geografiske betegnelser allerede indeholder elementer, som bidrager til større bæredygtighed i fødevarer. Dette bør anerkendes. EØSU anbefaler ligeledes, at de eksisterende regler underkastes en bæredygtighedskontrol, og at de om nødvendigt suppleres med passende bæredygtighedsbestemmelser;

1.10. **understreger**, at undervisning spiller en afgørende rolle for formidlingen af en grundlæggende forståelse for bæredygtighedsaspekter i forbindelse med fødevarer. Oplysningskampagner og passende foranstaltninger til støtte for bæredygtige fødevarerprodukters prisoverkommelighed kan også fremme omstillingen til mere bæredygtige fødevarer-systemer.

2. Baggrund for udtalelsen

2.1. Jord til bord-strategien ⁽¹⁾ står i centrum for den europæiske grønne pagt. Dens mål er at skabe fødevarer-systemer, der er retfærdige, sunde og miljøvenlige. Handlingsplanen for jord til bord-strategien indeholder bl.a. tiltag til at fremme et bæredygtigt forbrug af fødevarer og lette overgangen til sunde og bæredygtige kostvaner. I mellemtiden har Kommissionen allerede indledt arbejdet med en horisontal rammelovgivning, der skal fremskynde og lette overgangen til bæredygtighed. Det skal desuden sikres, at fødevarer, der bringes i omsætning i EU, bliver stadig mere bæredygtige.

2.2. EØSU har med sit udkast til en strategisk vision for fremme af en samlet fødevarerpolitik allerede udviklet et robust handlingsgrundlag. Grundlaget for denne vision fremgår af udtalelser om emner som en samlet fødevarerpolitik ⁽²⁾, sund og bæredygtig kost ⁽³⁾, korte fødevarer-kæder/agroøkologi ⁽⁴⁾, bæredygtigt forbrug ⁽⁵⁾ og tilpasning af fødevarer-virksomheders strategier og aktiviteter til verdensmålene for bæredygtig udvikling med henblik på en bæredygtig genopretning efter covid-19 ⁽⁶⁾.

2.3. Virksomhederne har et stort ansvar for på den ene side at styre forbrugerne i retning af sunde og mere miljøvenlige valg og på den anden side en bæredygtig omstilling af fødevarer-systemerne gennem indførelse af bæredygtig praksis inden for landbrug, forarbejdning og emballering. Virksomhederne bør indgå i hele processen hen imod udviklingen af en ramme for mærkning af bæredygtige fødevarer.

2.4. Ud over virksomheder og aktører i fødevarer-produktionen spiller forbrugerne også en afgørende rolle i overgangen til mere bæredygtige fødevarer-systemer. Hver eneste købsbeslutning indebærer i princippet også afgivelse af den næste produktionsordre. En større efterspørgsel efter bæredygtige fødevarer vil derfor trække udbudssiden i retning af mere bæredygtighed.

2.5. På denne baggrund skal mulighederne for at opstille en ramme for mærkning af bæredygtige fødevarer undersøges i denne initiativudtalelse, og der vil blive fremlagt konklusioner og anbefalinger, der på et tidligt tidspunkt skal støtte Kommissionen ved udarbejdelsen af en sådan politisk ramme.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Bæredygtighed er et flerdimensionelt begreb, som altid i lige høj grad bør tage højde for den økonomiske, miljømæssige og sociale dimension. I henhold til FAO's definition er et bæredygtigt fødevarer-system et fødevarer-system, der leverer fødevarer-sikkerhed og ernæring til alle på en sådan måde, at det økonomiske, sociale og miljømæssige grundlag for at

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

⁽²⁾ EØSU's initiativudtalelse om Civilsamfundets bidrag til udviklingen af en samlet fødevarerpolitik i EU (EUT C 129 af 11.4.2018, s. 18).

⁽³⁾ EØSU's initiativudtalelse om Fremme af sunde og bæredygtige kostvaner i EU (EUT C 190 af 5.6.2019, s. 9).

⁽⁴⁾ EØSU's initiativudtalelse om Fremme af korte og alternative fødevarer-kæder i EU: agroøkologiens rolle (EUT C 353 af 18.10.2019, s. 65).

⁽⁵⁾ EØSU's initiativudtalelse om Mod en EU-strategi for bæredygtigt forbrug (EUT C 429 af 11.12.2020, s. 51).

⁽⁶⁾ EØSU's initiativudtalelse om Tilpasning af fødevarer-virksomheders strategier og aktiviteter til verdensmålene for bæredygtig udvikling (EUT C 152 af 6.4.2022, s. 63).

skabe fødevarer sikkerhed og ernæring til fremtidige generationer ikke kompromitteres (?). For at sætte tingene på spidsen: et ensidigt fokus på den miljømæssige del af bæredygtighed, sådan som det ofte er tilfældet i dag eller et ensidigt fokus på de socioøkonomiske søjler for bæredygtighed, er pr. definition ikke bæredygtigt. Målet bør være at dække hele værdikæden i de tre dimensioner, som bæredygtighed er sammensat af.

3.2. En ramme for mærkning bør ikke have som mål at kategorisere fødevarer som bæredygtige eller ikkebæredygtige, men snarere understøtte udviklingen i retning af et mere bæredygtigt fødevarer system. En ramme for mærkning skal hjælpe de økonomiske aktører med at vurdere og forbedre produkternes bæredygtighed (metoder, der tilskynder til forbedringer, eksempelvis et benchmarkingsystem eller et referencesystem) og give forbrugerne nyttig vejledning. En sådan mærkningsramme bør udvikles på en åben og gennemsigtig måde med inddragelse af relevante interessenter og bør bygge på en klar, videnskabeligt baseret metode. Virksomhederne bør i den forbindelse have adgang til indikatorer, metoder og de resultater, der er opnået på baggrund af mærkningsordningen. Frem for alt skal det være enkelt.

3.3. Der er behov for klare regler for at mindske den forvirring, der hersker på markedet lige nu, fordi der er gået inflation i brugen af begrebet »bæredygtig« (en form for grønvaskning). Bæredygtighedsmærkning eller bæredygtighedsanprisninger, som ikke bygger på et bredt anerkendt certificeringssystem, bør forbydes.

3.4. Bæredygtighedsmærkningen af fødevarer bør ske på grundlag af hele produktionsprocessen og bør for nuværende være frivillig. Enhver ramme for mærkning af fødevarers bæredygtighed skal dog helt fra begyndelsen bygge på en klar definition/metode, som tager udgangspunkt i alle tre søjler for bæredygtighed (miljømæssig, social og økonomisk bæredygtighed). Dette bør gælde for hele fødevarer værdikæden fra produktion til forbrug. Senere vil det så skulle evalueres, om der er behov for en forpligtelse til at anvende bæredygtighedsmærkning. EU-rammen bør give nationale og regionale systemer et passende råderum, men definitionerne og klassificeringsreglerne skal være harmoniserede på EU-plan.

3.5. Mærkningens rolle må imidlertid ikke overvurderes. Der bør være en realistisk og pragmatisk forståelse af, hvad bæredygtighedsmærkning kan og ikke kan. Ifølge Verdenssundhedsorganisationen bør forbrugerne kende og kunne genkende mærkningen, forstå dens betydning, være i stand til at anvende den korrekt og være motiveret til at bruge den, så de kan foretage informerede køb af fødevarer med henblik på sundere kostvaner (?). Det bliver vigtigt at øge bevidstheden om EU's bæredygtigheds- og kvalitetsmærkningsordninger. Sammen med offentlige indkøb og uddannelsesforanstaltninger kan dette styrke efterspørgslen efter bæredygtige fødevarer. De politiske beslutningstagere bør også se nærmere på passende foranstaltninger til at støtte bæredygtige fødevarers prisoverkommelighed og tilgængelighed.

3.6. Bæredygtighedsmærkningen har stor betydning der, hvor producenten ikke kan stille de nødvendige oplysninger direkte til rådighed. Hvis producenten kan stille de relevante oplysninger direkte til rådighed for forbrugeren (f.eks. på et landbrugsmarked eller i en gårdbutik) er mærkning ikke nødvendig. Det er også vigtigt for at undgå at pålægge de mindre producenter bureaukratiske byrder.

3.7. Undervisning spiller en afgørende rolle for formidlingen af en grundlæggende forståelse for bæredygtighedsaspekter i forbindelse med fødevarer. Der skal investeres i undervisning i bæredygtige kostvaner fra den tidlige barndom, så unge lærer at sætte pris på værdien af gode kostvaner. Det kan i den forbindelse forventes, at børnene efterfølgende »opdrager« forældrene til mere bæredygtighed, ligesom man så det i forbindelse med affaldssortering og genanvendelse. EU-skoleordningerne for frugt, grøntsager og mælk bør f.eks. også i højere grad belyse vigtige bæredygtighedsaspekter.

3.8. EØSU gentager sin anbefaling om at udvikle nye retningslinjer for en bæredygtig kost, som tager højde for de kulturelle og geografiske forskelle mellem og internt i de enkelte medlemsstater. Sådanne retningslinjer ville kunne vejlede landbrugere, forarbejdningsvirksomheder, detailhandlere og restaurationsbranchen. Landbrugsfødevarer systemet kunne drage nytte af en ny »ramme« for fremstilling, forarbejdning, distribution og salg af sundere og mere bæredygtige fødevarer til en mere fair pris (?).

(?) <https://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/produccion-agricola/contexto-general/en/>

(?) <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/336988/WHO-EURO-2020-1569-41320-56234-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

(?) EØSU's initiativudtalelse om Fremme af sunde og bæredygtige kostvaner i EU (EUT C 190 af 5.6.2019, s. 9).

4. Særlige bemærkninger

4.1. Menneskers kostvaner er forskellige og stærkt præget af det personlige og kulturelle miljø. Desuden er kostvaner meget indgroede, og hvis folk skal ændre deres kost, kan det kun foregå i små skridt og over længere tidsrum. Menneskers livsstil og sociale omgivelser er andre relevante faktorer, der afgør, om bæredygtighed spiller en rolle i forbindelse med forbrugsvanerne. En stor og stadig større procentdel af forbrugerne hævder imidlertid, at de er villige til at ændre deres forbrugsvaner af hensyn til bæredygtigheden. Der er en interesse for bæredygtighedsoplysninger for at kunne træffe informerede valg.

4.2. Generelt set appellerer bæredygtighedsmærkning ofte til dem, der allerede interesserer sig for emnet. Bæredygtighedsmærkningen skal gøre det nemmere for denne kernegruppe at træffe bæredygtige forbrugsvalg.

4.3. Spørgsmålet er derfor også, om og hvordan man kan nå de mennesker, som ikke interesserer sig for bæredygtighed. Hvis kernemålgrupperne fungerer som rollemodel med hensyn til bæredygtighed, kan der opnås en adfældsændring gennem efterligning. Det er også et fremskridt, når målgrupper, der ikke interesserer sig særlig meget for emnet, i det mindste lejlighedsvis eller på enkelte områder, træffer bæredygtige fødevarervalg. Dette er kun nogle aspekter med henblik på at skabe realistiske forventninger til en bæredygtighedsmærkning fra starten.

4.4. Vigtige forudsætninger for en vellykket bæredygtighedsmærkning af fødevarer er en tilsvarende bevidstgørelse og accept hos forbrugerne samt et letforståeligt budskab. Mærkningen skal være forståelig, enkel og troværdig. Parallelt hermed bør der på forbrugersiden fastsættes ledsageforanstaltninger, som fremmer undervisning og information om bæredygtige kostvaner, styrker tilliden til og accepten af et mærkningssystem og motiverer til et mere bæredygtigt forbrug.

4.5. Bæredygtighedsoplysninger bør bygge på følgende principper: pålidelighed, gennemsigtighed, relevans, tilgængelighed og klarhed (jf. FN's retningslinjer for formidling af information om produkters bæredygtighed⁽¹⁰⁾). Med hensyn til certificeringssystemet skal det sikres, at der tages behørigt højde for den strukturelle baggrund, så man ikke stiller små strukturer (såsom landbrugere, små og mellemstore virksomheder, gårdsalg, torvemarkeder) dårligere.

4.6. Mærkning med en klassificeringsskala (f.eks. i form af et signalsystem) kunne hjælpe forbrugerne med at træffe informerede valg. Et sådant klassificeringssystem kan samtidig fremme en pionerrolle med hensyn til bæredygtighed og tilskynde virksomhederne til at forbedre processerne med henblik på bæredygtighed i hele fødevarerækeden. For at undgå forvirring bør der imidlertid være en vis grad af overensstemmelse på tværs af de forskellige mærkningsordninger.

4.7. Ved udviklingen af en hensigtsmæssig ramme for bæredygtighedsmærkning bør der så vidt muligt tages udgangspunkt i en holistisk tilgang i form af »bæredygtig produktion og bæredygtigt forbrug« og ikke blot »bæredygtige fødevarer«. Forbrugeradfærden er en væsentlig byggesten i det samlede billede af et bæredygtigt fødevarer-system. Emballage og transport (produktoprindelse) er ligeledes relevante områder. Samtidig vil det være nødvendigt at udvise en vis pragmatisme med hensyn til fastlæggelsen af de relevante indikatorer for bæredygtighed (hvilke oplysninger/data er f.eks. tilgængelige i en pålidelig form). Der bør under alle omstændigheder udarbejdes et harmoniseret regelsæt for bæredygtighedsmærkning hurtigst muligt. Et stigende antal forskellige bæredygtighedsmærker på nationalt og virksomhedsniveau skaber udelukkende forvirring og udhuler tilliden.

4.8. Europæiske virksomheder i fødevareretailhandlen høster allerede de første erfaringer fra pilotprojekter inden for bæredygtighedsmærkning af fødevarer. Nogle af de foreløbige erfaringer er bl.a., at der er en tendens til, at mærkede produkter opfattes mere positivt end ikke-mærkede produkter, men dog med en begrænset indflydelse på købsbeslutningen, at positive tilbagemeldinger især kommer fra de yngre målgrupper, at brugen af et pointsystem kan skabe forvirring pga. Nutriscore, og at der er et ønske om oplysninger på emballagen (i stedet for blot på prisskiltet). Nogle vigtige punkter vedrører klassificeringssystemets troværdighed (uafhængigt, videnskabeligt baseret), klare oplysninger (forståelighed), en harmoniseret tilgang i hele branchen og gennemsigtighed (»præcisering« i stedet for »forenkling«, f.eks. via en stregkode med relevante oplysninger).

⁽¹⁰⁾ <https://www.oneplanetnetwork.org/knowledge-centre/resources/guidelines-providing-product-sustainability-information>

4.9. Inddragelsen af den sociale og socioøkonomiske dimension er afgørende, om end indikatorerne herfor endnu ikke er fastlagt. Især på det sociale område gælder der forskellige retlige regler i medlemsstaterne (arbejdsbetingelser, mindsteløn), hvilket sandsynligvis vil besværliggøre en harmoniseret tilgang i hele EU. På trods af dette er det vigtigt at medtage den socioøkonomiske dimension i bæredygtighedsmærkningen.

4.10. Inden for rammerne af en pragmatisk tilgang forekommer det nærliggende at anerkende eksisterende EU-certificeringsordninger som f.eks. økologisk landbrug, beskyttet geografisk betegnelse (BGB), beskyttet oprindelsesbetegnelse (BOB) og garanterede traditionelle specialiteter (GTS) for at fremme bæredygtigheden i fødevarer systemet. Selv om disse regler muligvis ikke dækker begrebet bæredygtighed fuldt og helt, så indeholder de dog elementer, som bidrager til mere bæredygtighed i fødevarer systemet. De eksisterende regler bør underkastes en bæredygtighedskontrol og om nødvendigt suppleres med passende bæredygtighedsbestemmelser.

4.11. Regionale/lokale produkter og korte forsyningskæder kan spille en rolle i bestræbelserne på at udforme fødevarer systemerne på en mere bæredygtig måde. Regionale producenter producerer ofte i umiddelbar nærhed af den lokale befolkning og oplever dermed en vis »samfundsmæssig overvågning«, hvilket kan have en tendens til at fremme bæredygtige produktionsmåder.

4.12. Aspektet »sæsonbestemt« har især ved frugt og grøntsager indflydelse på graden af bæredygtighed. Gennem oplysning og uddannelse kan der skabes bevidsthed om og dermed ansføres til et ressourcefattigt forbrug i denne kategori af letfordærlige og vandrige fødevarer.

4.13. Målet med den seneste reform af den fælles landbrugspolitik og gennemførelsen af den europæiske grønne pagt (biodiversitetsstrategien, jord til bord-strategien) i europæisk landbrug er at sikre, at landbrugsproduktionen i Europa bliver endnu mere bæredygtig. Dette betyder, at en mærkning af landbrugsråvarernes oprindelse også giver oplysninger om deres bæredygtighedsniveau.

Bruxelles, den 27. oktober 2022.

Christa SCHWENG
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
