

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité “Naar een etiketteringsregeling voor duurzaam voedsel om consumenten in staat te stellen duurzame voedingskeuzes te maken”

(initiatiefadvies)

(2023/C 75/14)

Rapporteur: **Andreas THURNER**

Besluit van de voltallige vergadering	20.1.2022
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	5.10.2022
Goedkeuring door de voltallige vergadering	27.10.2022
Zitting nr.	573
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	147/5/1

1. Conclusies en aanbevelingen

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC)

1.1. is ingenomen met het initiatief van de Europese Commissie om een wettelijk kader voor duurzame voedselsystemen te creëren, met onder meer regels voor een duurzaamheidsetikettering van voeding. Er is een duidelijke behoefte aan regelgeving en een zekere mate van standaardisering en harmonisering om geloofwaardigheid en een gelijk speelveld te waarborgen.

1.2. Duurzaamheid is een multidimensionaal concept, waarbij de economische, de ecologische en de sociale dimensie altijd evenveel aandacht moeten krijgen.

1.3. Iedereen heeft zijn eigen eetgewoonten, en die zijn afhankelijk van verschillende factoren en bovendien erg hardnekkig. De verwachtingen van een duurzaamheidsetiketteringssysteem moeten dus van meet af aan realistisch zijn, al is er wel een algemene belangstelling om over te schakelen op duurzamere consumptiepatronen.

1.4. Het EESC beveelt daarom aan om een zo eenvoudig en pragmatisch mogelijk kader voor de duurzaamheidsetikettering van voeding vast te leggen dat transparant en wetenschappelijk onderbouwd is en waarmee marktdeelnemers het duurzaamheidsgehalte van producten kunnen beoordelen en verbeteren en consumenten nuttige tips kunnen krijgen om bewustere keuzes te maken.

1.5. Met het oog op een eenvoudige en pragmatische aanpak zou de etikettering ook beperkt kunnen worden tot deelaspecten van een volledig gedefinieerde en geëvalueerde duurzaamheid, zoals dierenwelzijn en sociale of ecologische criteria. In dat geval mag de term “duurzaam” echter niet gebruikt worden; dat kan enkel in geval van een totale beoordeling.

1.6. De etikettering zou in eerste instantie vrijwillig moeten zijn, maar het gebruik ervan moet wel gekoppeld zijn aan bindende voorwaarden. Duurzaamheidslabels en -claims die niet gebaseerd zijn op deze voorwaarden, moeten bijgevolg worden verboden.

1.7. Etiketten met een beoordelingsschaal (bijv. in de vorm van een stoplichtsysteem) kunnen consumenten helpen om weloverwogen beslissingen te nemen. Tegelijkertijd kan een dergelijk beoordelingssysteem bedrijven ertoe aanzetten om naar meer duurzaamheid te streven en daartoe de processen in de voedselketen te verbeteren.

1.8. Bij schaalmodellen zijn de beoordelingscriteria echter van doorslaggevend belang. Die moeten wetenschappelijk onderbouwd en voldoende transparant zijn voor de consument.

1.9. De bestaande EU-kwaliteitsregelingen, zoals biologische landbouw of geografische aanduidingen, bevatten reeds elementen die het voedselsysteem duurzamer kunnen maken. Dat moet dienovereenkomstig worden erkend. Het EESC beveelt ook aan om de bestaande regelingen aan een duurzaamheidstoetsing te onderwerpen en hen indien nodig met passende duurzaamheidsbepalingen aan te vullen.

1.10. Het EESC benadrukt dat onderwijs essentieel is om basisinzicht in de duurzaamheid van voedsel te verschaffen. Ook bewustmakingscampagnes en passende maatregelen om duurzame voeding betaalbaar te houden, kunnen de transitie naar duurzamere voedselsystemen bevorderen.

2. Achtergrond van het advies

2.1. De “van boer tot bord”-strategie ⁽¹⁾ staat centraal in de Europese Green Deal. Het doel ervan is om voedselsystemen eerlijk, gezond en milieuvriendelijk te maken. Het desbetreffende actieplan voorziet onder meer in maatregelen om duurzame voedselconsumptie te bevorderen en de transitie naar gezonde, duurzame voedingspatronen te vergemakkelijken. Ondertussen is de Europese Commissie al begonnen met de voorbereiding van horizontale kaderwetgeving om de transitie naar duurzaamheid te versnellen en te faciliteren. Er wordt ook mee beoogd dat de voeding die in de EU in de handel wordt gebracht, steeds duurzamer wordt.

2.2. Het EESC heeft met zijn ontwerp voor een strategische visie ter bevordering van een breed voedselbeleid al een solide actiekader ontwikkeld. Deze visie is gebaseerd op adviezen over thema's zoals een alomvattend voedselbeleid ⁽²⁾, gezonde en duurzame voeding ⁽³⁾, korte voedselvoorzieningsketens/agro-ecologie ⁽⁴⁾, duurzame consumptie ⁽⁵⁾ en de afstemming van strategieën en praktijken in de levensmiddelensector op de duurzameontwikkelingsdoelstellingen voor een duurzaam herstel na COVID-19 ⁽⁶⁾.

2.3. Bedrijven hebben een belangrijke verantwoordelijkheid om consumenten enerzijds naar gezonde en milieuvriendelijkere keuzes te begeleiden, en anderzijds om voedselsystemen te verduurzamen door middel van duurzame landbouw-, verwerkings- en verpakkingsmethoden. Op die manier moeten ondernemingen hun steentje bijdragen aan de etiketteringsregeling voor duurzame voeding.

2.4. Niet alleen bedrijven en actoren in de voedselproductie, maar ook consumenten spelen een cruciale rol bij de transitie naar duurzamere voedselsystemen. Elke aankoopbeslissing zorgt in principe ook weer voor een nieuwe productieopdracht. Een grotere vraag naar duurzame voedingsmiddelen zal daarom ook de aanbodzijde ertoe bewegen een duurzamere richting in te slaan.

2.5. In dit initiatiefadvies moeten bijgevolg opties voor een duurzaamheidsetikettering van voeding onderzocht worden en conclusies en aanbevelingen worden aangereikt om de Commissie al in een vroeg stadium bij de ontwikkeling van die regeling te ondersteunen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Duurzaamheid is een multidimensionaal concept, waarbij de economische, de ecologische en de sociale dimensie altijd evenveel aandacht moeten krijgen. Volgens de definitie van de FAO is een duurzaam voedselsysteem een systeem dat voedselzekerheid en voeding voor iedereen garandeert zonder de economische, sociale en ecologische grondslagen die

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

⁽²⁾ Initiatiefadvies van het EESC over de bijdrage van het maatschappelijk middenveld aan de ontwikkeling van een alomvattend voedselbeleid in de EU (PB C 129 van 11.4.2018, blz. 18).

⁽³⁾ Initiatiefadvies van het EESC over de bevordering van gezonde en duurzame voeding in de EU (PB C 190 van 5.6.2019, blz. 9).

⁽⁴⁾ Initiatiefadvies van het EESC over de bevordering van korte en alternatieve voedselvoorzieningsketens in de EU: de rol van agro-ecologie (PB C 353 van 18.10.2019, blz. 65).

⁽⁵⁾ Initiatiefadvies van het EESC “Naar een EU-strategie voor duurzame consumptie” (PB C 429 van 11.12.2020, blz. 51).

⁽⁶⁾ Initiatiefadvies van het EESC over de afstemming van de levensmiddelensector op de duurzameontwikkelingsdoelstellingen (PB C 152 van 6.4.2022, blz. 63).

nodig zijn voor de voedselzekerheid en voeding van de toekomstige generaties in gevaar te brengen ⁽⁷⁾. Kortom: eenzijdige aandacht voor de ecologische betekenis van de term “duurzaamheid”, zoals nu vaak het geval is, of eenzijdige aandacht voor de sociaal-economische pijlers van duurzaamheid, is per definitie niet duurzaam. Het moet de bedoeling zijn om alle drie de duurzaamheidsgebieden in de hele waardeketen te bestrijken.

3.2. Een etiketteringsregeling mag niet bedoeld zijn om voeding in duurzaam en niet-duurzaam onder te verdelen, maar wel om het voedselsysteem duurzamer te maken. Met de regeling moeten marktdeelnemers het duurzaamheidsgehalte van producten kunnen beoordelen en verbeteren (methoden om verbeteringen te stimuleren, bijv. een benchmarking- of referentiesysteem) en moeten consumenten nuttige tips krijgen. De etiketteringsregeling moet op een open en transparante wijze worden ontwikkeld, samen met de relevante belanghebbenden, en de gebruikte methode moet gebaseerd zijn op duidelijke wetenschappelijke gegevens. Daartoe moeten bedrijven toegang krijgen tot indicatoren, methoden en de resultaten die dankzij de etiketteringsregeling behaald werden. Het systeem vooral eenvoudig zijn.

3.3. Er is behoefte aan duidelijke regels om de huidige verwarring op de markt wegens het buitensporig gebruik van de term “duurzaam” (een vorm van greenwashing) te doen verdwijnen. Duurzaamheidslabels en -claims die niet gebaseerd zijn op een algemeen erkend certificatiestelsel, moeten worden verboden.

3.4. De duurzaamheidsetikettering van voeding moet uitgaan van het hele productieproces en voorlopig vrijwillig zijn. Iedere etiketteringsregeling voor duurzame voeding moet echter steeds van meet af aan gegrond zijn op een duidelijke definitie of methode die gebaseerd is op alle drie de duurzaamheidspijlers (milieu, maatschappij en economie) en betrekking heeft op de hele voedselwaardeketen, van productie tot consumptie. In een later stadium moet dan beoordeeld worden of de duurzaamheidsetikettering verplicht zou moeten worden. De EU-regeling moet voldoende speelruimte bieden voor nationale en regionale systemen, maar de definities en evaluatiecriteria moeten wel in de hele EU geharmoniseerd zijn.

3.5. De rol van etikettering mag echter ook niet overschat worden. De mogelijkheden en beperkingen van een duurzaamheidsetikettering moeten realistisch en pragmatisch worden benaderd. Als we willen dat consumenten dankzij de etikettering weloverwogen keuzes voor (gezondere) voeding kunnen maken, dan moeten ze volgens de Wereldgezondheidsorganisatie de etikettering kennen en herkennen, de betekenis ervan begrijpen en haar correct kunnen en willen gebruiken ⁽⁸⁾. Het is belangrijk om de mensen te informeren over de duurzaamheids- en kwaliteitsetiketteringen van de EU. In combinatie met maatregelen op het gebied van overheidsopdrachten en onderwijs kan daardoor de vraag naar duurzame voeding toenemen. Beleidsmakers moeten tevens passende maatregelen overwegen om duurzame voeding betaalbaar en toegankelijk te houden.

3.6. Duurzaamheidsetikettering is vooral belangrijk als de producent de nodige informatie niet rechtstreeks kan verstrekken. Als dat wel mogelijk is (bijv. in een plaatselijke veilinghal of een boerderijwinkel), dan is een etiketteringsregeling niet nodig. Dat is ook belangrijk om bureaucratische lasten voor kleine producenten te voorkomen.

3.7. Onderwijs is essentieel om basisinzicht in de duurzaamheid van voedsel te verschaffen. Er moet in onderwijs over duurzame voeding geïnvesteerd worden zodat jongeren al van kindsbeen af voeding op waarde leren schatten. Daarnaast valt te verwachten dat kinderen hun ouders op het gebied van duurzaamheid zullen “heropvoeden”, wat bijvoorbeeld ook het geval was bij afvalsortering en recycling. In het EU-programma voor fruit, groenten en melk op school moet bijvoorbeeld meer aandacht naar duurzaamheid gaan.

3.8. Het EESC herhaalt zijn aanbeveling om nieuwe richtsnoeren voor duurzame voeding te ontwikkelen die rekening houden met culturele en geografische verschillen tussen en binnen de lidstaten. Dergelijke richtsnoeren zouden landbouwers, verwerkers, kleinhandelaars en cateringdiensten een duidelijkere richting kunnen bieden. Het agrovondings-systeem zou baat hebben bij een nieuw “kader” voor het produceren, verwerken, distribueren en verkopen van gezonder en duurzamer voedsel voor een eerlijkere prijs ⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ <https://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/produccion-agricola/contexto-general/en/>

⁽⁸⁾ <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/336988/WHO-EURO-2020-1569-41320-56234-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁽⁹⁾ Initiatiefadvies van het EESC over de bevordering van gezonde en duurzame voeding in de EU (PB C 190 van 5.6.2019, blz. 9).

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Iedereen heeft zo zijn eetgewoonten, en die hangen sterk af van de persoonlijke en culturele omgeving. Bovendien zijn eetgewoonten erg hardnekkig: wanneer mensen hun voedingspatronen moeten veranderen, gaat dat maar in kleine stapjes en gespreid over een langere periode. Ook de levensstijl en de sociale omgeving van mensen bepalen mee of duurzaamheid een rol speelt in hun consumptiegedrag. Toch is er ook een grote en groeiende groep consumenten die bereid is om, met het oog op duurzaamheid, anders te consumeren. Er is belangstelling voor duurzaamheidsinformatie om weloverwogen keuzes te kunnen maken.

4.2. In het algemeen spreekt een duurzaamheidsetikettering vooral mensen aan die sowieso al in het onderwerp geïnteresseerd zijn. Met een duurzaamheidsetikettering zou deze kerngroep het makkelijker moeten hebben om duurzame consumptiebeslissingen te nemen.

4.3. De vraag is dus of en hoe ook mensen die niet in duurzaamheid geïnteresseerd zijn, bereikt kunnen worden. Door de voorbeeldfunctie van kerndoelgroepen zouden anderen dat duurzame gedrag misschien kunnen nabootsen. Als doelgroepen die niet zo geïnteresseerd zijn in het onderwerp toch af en toe of op bepaalde vlakken voor duurzame voeding kiezen, dan is dat ook een stap vooruit. Dit zijn slechts enkele aspecten, bedoeld om reeds vanaf het begin realistische verwachtingen te scheppen over een duurzaamheidsetikettering van voeding.

4.4. De belangrijkste voorwaarden om van die etikettering een succes te maken, zijn de perceptie en aanvaarding ervan bij consumenten en een begrijpelijke boodschap. De etikettering zelf moet begrijpelijk, eenvoudig en betrouwbaar zijn. Tegelijkertijd moeten er aan consumentenzijde begeleidende maatregelen genomen worden om voorlichting en informatie over duurzame voeding te bevorderen, het vertrouwen in en de aanvaarding van een etiketteringsstelsel te versterken en om consumenten tot duurzamere consumptie aan te zetten.

4.5. Duurzaamheidsclaims moeten op de volgende beginselen gebaseerd zijn: betrouwbaarheid, transparantie, relevantie, toegankelijkheid en duidelijkheid (vgl. de richtsnoeren van de Verenigde Naties voor het verstrekken van informatie over de duurzaamheid van producten⁽¹⁰⁾). Bij het certificatiestelsel moet er voldoende rekening worden gehouden met de structurele achtergrond om kleine structuren zoals landbouwers, kleine en middelgrote ondernemingen, verkoop op de boerderij, wekelijkse markten enz. niet te benadelen.

4.6. Etiketten met een beoordelingsschaal (bijv. in de vorm van een stoplichtsysteem) kunnen consumenten helpen om weloverwogen beslissingen te nemen. Tegelijkertijd kan een dergelijk beoordelingssysteem bedrijven ertoe aanzetten om naar meer duurzaamheid te streven en daartoe de processen in de voedselketen te verbeteren. Om verwarring te voorkomen moeten de verschillende etiketteringsregelingen wel enigszins consistent zijn.

4.7. Bij de ontwikkeling van een geschikte duurzaamheidsetikettering moet zo veel mogelijk een holistische benadering worden gevolgd, zodat niet alleen het voedsel zelf, maar ook de productie en de consumptie ervan duurzaam zijn. Het gedrag van consumenten is essentieel voor een duurzaam voedselsysteem. Ook verpakkingen en vervoer (oorsprong van het product) zijn van belang. Tegelijkertijd moet een zeker pragmatisme de boventoon voeren wanneer de relevante duurzaamheidsindicatoren worden vastgelegd (bijv. welke informatie/gegevens zijn betrouwbaar en beschikbaar). Hoe dan ook moeten er zo snel mogelijk geharmoniseerde regels voor duurzaamheidsetikettering komen. De wildgroei aan duurzaamheidslabels op nationaal en bedrijfsniveau leidt enkel tot verwarring en knaagt aan het vertrouwen.

4.8. De Europese levensmiddelendetailhandel doet intussen al ervaring op met proefprojecten op het gebied van duurzaamheidsetikettering van voeding. Uit de voorlopige resultaten blijkt onder meer het volgende: de perceptie van geëtiketteerde producten is doorgaans positiever dan die van niet-geëtiketteerde producten, al is er maar weinig invloed op de aankoopbeslissing; positieve reacties komen voornamelijk van jongere doelgroepen; soms leidt een scoresysteem tot verwarring met de Nutri-Score (een stoplichtsysteem dat de voedingswaarde aangeeft), en de mensen zouden graag ook informatie op de verpakking krijgen (i.p.v. enkel op het prijskaartje). Belangrijk blijken onder meer de geloofwaardigheid van het beoordelingssysteem (onafhankelijk, wetenschappelijk onderbouwd), de duidelijkheid van de informatie (begrijpelijkheid), geharmoniseerde aanpak voor de gehele sector (voor zover mogelijk) en transparantie ("uitleggen" i.p.v. "vereenvoudigen", bijvoorbeeld via een streepjescode met relevante informatie).

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

4.9. Het is van essentieel belang om rekening te houden met sociale en sociaal-economische aspecten, al zijn de indicatoren daarvoor nog niet per se vanzelfsprekend. Vooral op sociaal gebied zijn er in de lidstaten verschillende wettelijke bepalingen van kracht (arbeidsvoorwaarden, minimumloon), waardoor een geharmoniseerde aanpak in de hele EU waarschijnlijk lastiger wordt. Desondanks is het belangrijk dat het sociaal-economische aspect deel uitmaakt van de duurzaamheidsetikettering.

4.10. In het kader van een pragmatische aanpak lijkt het logisch om bestaande EU-certificatiestelsels zoals biologische landbouw, beschermde geografische aanduiding (BGA), beschermde oorsprongsbenaming (BOB) of gegarandeerd traditionele specialiteit (GTS) ook te gebruiken om het voedselsysteem te verduurzamen. Hoewel deze regelingen mogelijk niet op alle duurzaamheidsaspecten betrekking hebben, bevatten ze toch elementen die het voedselsysteem duurzamer kunnen maken. De bestaande regelingen moeten een duurzaamheidstoetsing ondergaan en eventueel aangevuld worden met gepaste duurzaamheidsbepalingen.

4.11. Regionale/lokale producten en korte toeleveringsketens kunnen helpen om voedselsystemen te verduurzamen. Regionale producenten produceren vaak in de onmiddellijke nabijheid van de lokale bevolking en zijn zo onderworpen aan enige sociale controle, wat een stimulans kan zijn om duurzame productiemethoden in te voeren.

4.12. Ook seizoensgebondenheid heeft met name bij fruit en groenten invloed op het duurzaamheidsgehalte. Door middel van informatie en voorlichting kunnen mensen worden aangespoord om deze snel bedervende en waterintensieve levensmiddelen niet te verspillen.

4.13. De nieuwste GLB-hervorming en de uitvoering van de Europese Green Deal (biodiversiteitsstrategie, “van boer tot bord”-strategie) in de Europese landbouw zijn bedoeld om de landbouwproductie in Europa nog duurzamer te maken. Zo kan de oorsprong van de landbouwgrondstoffen op een etiket ook een aanwijzing zijn voor de duurzaamheid ervan.

Brussel, 27 oktober 2022.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG
