

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Mot en ram för märkning av hållbara livsmedel för att ge konsumenterna möjlighet att göra hållbara livsmedelsval**

(yttrande på eget initiativ)

(2023/C 75/14)

Föredragande: **Andreas THURNER**

Beslut av EESK:s plenarförsamling	20.1.2022
Rättslig grund	Artikel 52.2 i arbetsordningen Yttrande på eget initiativ
Ansvarig sektion	Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av sektionen	5.10.2022
Antagande vid plenarsessionen	27.10.2022
Plenarsession nr	573
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	147/5/1

### 1. Slutsatser och rekommendationer

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs (EESK) ståndpunkt:

1.1 Kommittén **välkomnar** kommissionens initiativ att inrätta en rättslig ram för hållbara livsmedelssystem, som bl.a. ska omfatta regler för hållbarhetsmärkning av livsmedel. Det finns ett tydligt behov av reglering och en viss nivå av standardisering och harmonisering för att säkerställa trovärdighet och lika villkor.

1.2 EESK **betonar** att hållbarhet är ett flerdimensionellt begrepp där den ekonomiska, miljömässiga och sociala dimensionen alltid bör beaktas i lika hög grad.

1.3 Kommittén **påpekar** att människors kostvanor varierar mycket, beror på olika faktorer och präglas av en hög grad av oföränderlighet. Förväntningarna på ett system för hållbarhetsmärkning bör därför vara realistiska från första början. Det finns dock ett allmänt intresse av att övergå till mer hållbara konsumtionsmönster.

1.4 EESK **rekommenderar** därför att man inrättar en ram för märkning av hållbara livsmedel som är transparent, vetenskapligt baserad och så enkel och pragmatisk som möjligt för att både hjälpa de ekonomiska aktörerna att bedöma och förbättra produkternas hållbarhet och ge konsumenterna användbar information så att de kan göra välgrundade val.

1.5 Kommittén **föreslår** att man, i enlighet med ett enkelt och pragmatiskt tillvägagångssätt, även nöjer sig med delasppekter av en väl definierad och bedömd hållbarhet, såsom djurskydd, sociala kriterier och miljökriterier. Benämningen "hållbar" bör dock inte användas i detta fall, eftersom den endast bör användas vid en heltäckande bedömning.

1.6 EESK **förespråkar till en början** en frivillig strategi, som dock bör innehålla obligatoriska villkor när den tillämpas. Hållbarhetsmärkningar eller hållbarhetspåståenden som inte bygger på dessa villkor bör därmed förbjudas.

1.7 Kommittén **anser** att märkningssystem med en bedömningsskala (t.ex. i form av ett trafikljussystem) kan hjälpa konsumenterna att göra välgrundade val. Samtidigt kan sådana bedömningssystem också främja ett pionjärskap i fråga om hållbarhet och uppmuntra företagen att förbättra processerna längs livsmedelskedjan i denna riktning.

1.8 EESK **påpekar** att bedömningsalgoritmerna är avgörande för en skalningsmodell. De måste vara vetenskapligt grundade och göras transparenta för konsumenterna på lämpligt sätt.

1.9 Kommittén **anser** att EU:s befintliga kvalitetsordningar, såsom ekologiskt jordbruk eller geografiska beteckningar, redan har inslag som bidrar till ökad hållbarhet i livsmedelssystemet. Detta bör erkännas på lämpligt sätt. EESK rekommenderar också att de befintliga ordningarna ska bli föremål för en hållbarhetskontroll och vid behov kompletteras med lämpliga hållbarhetsbestämmelser.

1.10 EESK **understryker** utbildningens avgörande roll när det gäller att ge en grundläggande förståelse av hållbarhetsaspekter i samband med livsmedel. Upplysningskampanjer och lämpliga åtgärder för att stödja överkomliga priser på hållbara livsmedel kan också främja omställningen till mer hållbara livsmedelssystem.

## 2. Bakgrund

2.1 Från jord till bord-strategin<sup>(1)</sup> är ett centralt inslag i den europeiska gröna given. Dess syfte är att göra livsmedelssystemen rättvisa, hälsosamma och miljövänliga. Handlingsplanen för strategin omfattar bl.a. åtgärder för att främja hållbar livsmedelskonsumtion och underlätta omställningen till hälsosamma och hållbara kostvanor. Parallellt har kommissionen redan börjat utarbeta en övergripande ramlag för att påskynda och underlätta omställningen till hållbarhet. Syftet är också att se till att livsmedel som släpps ut på marknaden i EU blir alltmer hållbara.

2.2 Genom att utarbeta en strategisk vision för att främja en heltäckande livsmedelspolitik har EESK redan utvecklat en gedigen handlingsram. Grunderna för denna vision anges i yttranden om frågor såsom en heltäckande livsmedelspolitik<sup>(2)</sup>, hälsosamma och hållbara kostvanor<sup>(3)</sup>, korta livsmedelsförsörjningskedjor/agroekologi<sup>(4)</sup>, hållbar konsumtion<sup>(5)</sup> samt anpassning av livsmedelsföretagens strategier och verksamhet till målen för hållbar utveckling för att stödja en hållbar återhämtning efter covid-19<sup>(6)</sup>.

2.3 Företagen har ett stort ansvar för att styra dels konsumenterna mot hälsosamma och mindre miljöskadliga val, dels en hållbar omvandling av livsmedelssystemen genom att införa hållbara jordbruks-, bearbetnings- och förpackningsmetoder. Företagen bör vara med på hela resan för att utarbeta ramen för märkning av hållbara livsmedel.

2.4 Utöver företagen och aktörerna inom livsmedelsproduktionen spelar även konsumenterna en avgörande roll i omställningen till mer hållbara livsmedelssystem. Varje inköpsbeslut ger i princip upphov till nästa produktionsorder. En större efterfrågan på hållbara livsmedel kommer därför också att leda till ökad hållbarhet på utbudssidan.

2.5 Mot denna bakgrund syftar detta yttrande på eget initiativ till att undersöka möjliga alternativ för en ram för märkning av hållbara livsmedel och lägga fram slutsatser och rekommendationer för att redan i ett tidigt skede stödja kommissionens arbete med en sådan politisk ram.

## 3. Allmänna kommentarer

3.1 Hållbarhet är ett flerdimensionellt begrepp där den ekonomiska, miljömässiga och sociala dimensionen alltid bör beaktas i lika hög grad. Enligt FAO:s definition är ett "hållbart livsmedelssystem" ett livsmedelssystem som sörjer för tryggad livsmedelsförsörjning och näring åt alla på ett sådant sätt att man inte äventyrar de ekonomiska, sociala och miljömässiga

<sup>(1)</sup> [https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy\\_sv](https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_sv)

<sup>(2)</sup> EESK:s yttrande på eget initiativ "Det civila samhällets bidrag till utvecklingen av en heltäckande livsmedelspolitik i EU" (EUT C 129, 11.4.2018, s. 18).

<sup>(3)</sup> EESK:s yttrande på eget initiativ "Att främja hälsosamma och hållbara kostvanor i EU" (EUT C 190, 5.6.2019, s. 9).

<sup>(4)</sup> EESK:s yttrande på eget initiativ "Att främja korta och alternativa livsmedelsförsörjningskedjor i EU: agroekologins roll" (EUT C 353, 18.10.2019, s. 65).

<sup>(5)</sup> EESK:s yttrande på eget initiativ "Mot en EU-strategi för hållbar konsumtion" (EUT C 429, 11.12.2020, s. 51).

<sup>(6)</sup> EESK:s yttrande på eget initiativ "Att anpassa livsmedelsföretagens strategier och verksamhet till målen för hållbar utveckling för en hållbar återhämtning efter covid-19" (EUT C 152, 6.4.2022, s. 63).

grunderna för en trygg livsmedelsförsörjning och näring för framtida generationer<sup>(7)</sup>. I klartext: Ett ensidigt fokus på hållbarhetens miljödimension, såsom ofta är fallet i dag, eller ett ensidigt fokus på hållbarhetens socioekonomiska pelare är per definition inte hållbart. Målet bör vara att täcka hela värdekedjan i hållbarhetens samtliga tre dimensioner.

3.2 En märkningsram bör inte syfta till att klassificera livsmedel som hållbara eller inte hållbara, utan snarare stödja utvecklingen mot ett mer hållbart livsmedelssystem. Märkningsramen är avsedd att hjälpa de ekonomiska aktörerna att bedöma och förbättra produkternas hållbarhet (metoder som ger incitament till förbättringar, såsom ett riktmärknings- eller referenssystem) och att ge konsumenterna användbar vägledning. Denna märkningsram bör utarbetas på ett öppet och transparent sätt med deltagande av berörda parter, och den bör bygga på en tydlig, vetenskapligt baserad metod. I detta syfte bör företagen ha tillgång till indikatorer, metoder och de resultat som uppnåtts på grundval av märkningssystemet. Framför allt måste ramen vara enkel.

3.3 Det behövs tydliga regler för att minska den förvirring som för närvarande råder på marknaden på grund av inflationen i användningen av begreppet "hållbar" (ett slags grönmalning). Hållbarhetsmärkningar eller hållbarhetspåståenden som inte bygger på ett allmänt erkänt certifieringssystem bör förbjudas.

3.4 Hållbarhetsmärkning av livsmedel bör bygga på hela produktionsprocessen och tills vidare vara frivillig. Varje ram för märkning av hållbara livsmedel måste dock redan från början vila på en tydlig definition/metod som i lika hög grad bygger på hållbarhetens samtliga tre pelare (miljömässig, social och ekonomisk). Detta bör omfatta hela värdekedjan för livsmedel, från produktion till konsumtion. I ett senare skede bör man utvärdera om en skyldighet att tillämpa hållbarhetsmärkning behövs. EU-ramen bör ge tillräckligt utrymme åt nationella och regionala system, men definitionerna och bedömningsreglerna måste vara harmoniserade i hela EU.

3.5 Samtidigt får märkningens roll inte överskattas. Det bör finnas en realistisk och pragmatisk förståelse av vad man kan och vad man inte kan uppnå med en hållbarhetsmärkning. Enligt Världshälsoorganisationen måste konsumenterna känna till och känna igen märkningen, förstå dess innebörd samt vara intresserade av och kapabla att använda den på rätt sätt för att märkningen ska kunna hjälpa dem att göra välgrundade val vid köp av livsmedel och välja hälsosammare kostvanor<sup>(8)</sup>. Det kommer att vara viktigt att öka medvetenheten om EU:s system för hållbarhets- och kvalitetsmärkning. Tillsammans med offentlig upphandling och utbildningsåtgärder kan detta stärka efterfrågan på hållbara livsmedel. Beslutsfattarna bör också undersöka lämpliga åtgärder för att stödja överkomliga priser och tillgången på hållbara livsmedel.

3.6 Hållbarhetsmärkning är viktigt om tillverkaren inte kan tillhandahålla nödvändig information direkt. Om tillverkaren kan tillhandahålla konsumenten relevant information direkt (t.ex. på en lokal bondemarknad eller i en gårdsbutik) behövs inget märkningssystem. Detta är också viktigt för att undvika byråkratiska bördor för små producenter.

3.7 Utbildning spelar en avgörande roll för att ge en grundläggande förståelse av frågor som rör hållbarhet i samband med livsmedel. Man måste investera i utbildning om hållbara kostvanor redan från tidig ålder, så att unga människor lär sig att uppskatta kostens värde. Dessutom kan barn förväntas "uppföstra" sina föräldrar så att de blir mer hållbara, såsom har kunnat konstateras när det gäller avfallssortering och återvinning. I EU:s skolprogram för frukt, grönsaker och mjölk bör man till exempel också i större utsträckning ta upp viktiga hållbarhetsfrågor.

3.8 EESK upprepar sin rekommendation om att utarbeta nya riktlinjer för en hållbar kost där de kulturella och geografiska skillnaderna mellan och inom medlemsstaterna beaktas. Sådana riktlinjer skulle ge vägledning till jordbrukare, bearbetningsföretag, återförsäljare och restaurangnäringen. Jordbruks- och livsmedelssystemet skulle dra fördel av en ny "ram" för produktion, bearbetning, distribution och försäljning av hälsosammare och hållbarare livsmedel till ett mer rättvist pris<sup>(9)</sup>.

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

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

<sup>(9)</sup> EESK:s yttrande på eget initiativ "Att främja hälsosamma och hållbara kostvanor i EU" (EUT C 190, 5.6.2019, s. 9).

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1 Människors kostvanor varierar och är starkt präglade av den personliga och kulturella miljön. Dessutom präglas kostvanor av en hög grad av oföränderlighet: om människor ska ändra sin kost måste det ske i små steg och under lång tid. Människors livsstil och sociala miljö är andra relevanta faktorer som avgör om hållbarhet spelar en roll i konsumtionsmönstret. En stor och växande andel av konsumenterna uppger dock att de är villiga att ändra sina konsumtionsvanor av hållbarhetsskäl. Det finns ett intresse av hållbarhetsinformation för att möjliggöra välgrundade val.

4.2 Generellt sett tilltalar hållbarhetsmärkning ofta dem som redan intresserar sig för frågan. En hållbarhetsmärkning ska göra det lättare för denna kärngrupp att fatta hållbara konsumtionsbeslut.

4.3 Därmed inställer sig också frågan huruvida och hur man kan nå ut till dem som inte intresserar sig för hållbarhet. De centrala målgruppernas roll som förebild när det gäller hållbarhet kan dock leda till en beteendeförändring genom imitation. Det är också ett steg framåt om målgrupper som är mindre intresserade av ämnet åtminstone ibland eller delvis gör hållbara livsmedelsval. Detta är bara några aspekter för att göra förväntningarna på en hållbarhetsmärkning realistiska redan från början.

4.4 De viktigaste förutsättningarna för att hållbarhetsmärkningen av livsmedel ska bli framgångsrik är att konsumenterna tar den till sig och accepterar den och att budskapet är begripligt. Själva märkningen måste vara begriplig, enkel och tillförlitlig. Samtidigt bör åtföljande åtgärder vidtas på konsumentensida för att främja utbildning och information om hållbara kostvanor, öka förtroendet och acceptansen för ett märkningssystem samt uppmuntra en mer hållbar konsumtion.

4.5 Hållbarhetspåståenden bör bygga på följande principer: tillförlitlighet, transparens, relevans, tillgänglighet och tydlighet (se FN:s riktlinjer för tillhandahållande av information om produkters hållbarhet<sup>(10)</sup>). I certifieringssystemet måste man se till att den strukturella bakgrunden beaktas ordentligt för att inte missgynna små strukturer såsom jordbrukare, små och medelstora företag, gårdsförsäljning och veckomarknader.

4.6 Märkningar med en bedömningsskala (t.ex. i form av ett trafikljussystem) skulle kunna hjälpa konsumenterna att göra välgrundade val. Samtidigt kan sådana bedömningssystem också främja ett pionjärskap i fråga om hållbarhet och uppmuntra företagen att förbättra processerna längs livsmedelskedjan i denna riktning. För att undvika förvirring bör det dock finnas en viss grad av konsekvens mellan de olika märkningssystemen.

4.7 Vid utvecklingen av en lämplig ram för hållbarhetsmärkning bör man så långt det är möjligt inta ett helhetligt förhållningssätt där man ser till "hållbar produktion och konsumtion" snarare än bara "hållbara livsmedel". Konsumenternas beteende är en viktig byggsten i helhetsbilden av ett hållbart livsmedelssystem. Förpackning och transport (produktens ursprung) är också relevanta områden. Samtidigt kommer det att vara nödvändigt att uppvisa viss pragmatism när det gäller att fastställa de relevanta hållbarhetsindikatorerna (t.ex. vilken information/vilka uppgifter som finns tillgängliga i tillförlitlig form). Under alla omständigheter bör man så snabbt som möjligt fastställa ett harmoniserat regelverk för hållbarhetsmärkning. Allt fler olika hållbarhetsmärkningar på nationell nivå och företagsnivå skapar bara förvirring och leder till minskat förtroende.

4.8 Europeiska livsmedelsåterförsäljare skaffar sig redan en första erfarenhet med pilotprojekt för hållbarhetsmärkning av livsmedel. De preliminära slutsatserna är bl.a. att uppfattningen om märkta produkter tenderar att vara mer positiv än för omärkta produkter men med föga inverkan på inköpsbeslutet, att positiv återkoppling framför allt kommer från yngre målgrupper, att det vid användning av ett poängsystem ibland uppstår sammanblandning med Nutri-Score och att det uttrycks en önskan om information på förpackningen (snarare än enbart på prisskylten). Viktiga frågor är bl.a. bedömningssystemets trovärdighet (oberoende, vetenskapsbaserat), informationens tydlighet (begriplighet), en metod som är så harmoniserad som möjligt inom hela branschen samt transparens ("att förtydliga" snarare än "att förenkla", t.ex. genom en streckkod med vars hjälp man kan hämta relevant information).

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

4.9 Det är mycket viktigt att den sociala och socioekonomiska dimensionen beaktas, även om indikatorerna för detta ännu inte nödvändigtvis är uppenbara. Särskilt på det sociala området har medlemsstaterna olika rättsliga bestämmelser (arbetsvillkor, minimilön), vilket torde komplicera ett angreppssätt som är harmoniserat i hela EU. Trots detta är det viktigt att inkludera den socioekonomiska dimensionen i hållbarhetsmärkningen.

4.10 Som ett led i en pragmatisk strategi förefaller det logiskt att erkänna EU:s befintliga certifieringssystem, såsom ekologiskt jordbruk, skyddad geografisk beteckning (SGB), skyddad ursprungsbeteckning (SUB) eller garanterad traditionell specialitet (GTS), för att främja hållbarheten i livsmedelssystemet. Även om dessa ordningar kanske inte fullt ut täcker frågan om hållbarhet innehåller de inslag som bidrar till ökad hållbarhet i livsmedelssystemet. De befintliga ordningarna bör bli föremål för en hållbarhetskontroll och vid behov kompletteras med lämpliga hållbarhetsbestämmelser.

4.11 Regionala/lokala produkter och korta leveranskedjor kan spela en roll för att göra livsmedelssystemen mer hållbara. Regionala producenter producerar ofta i lokalbefolkningens omedelbara närhet och utsätts därmed för en viss "social kontroll", vilket torde gynna hållbara produktionsmetoder.

4.12 Frågan om "säsongsbundenhet" påverkar hållbarhetsnivån, särskilt när det gäller frukt och grönsaker. Information och upplysning kan öka medvetenheten om resurssnål konsumtion av denna kategori av livsmedel som lätt går till spillo och som kräver mycket vatten.

4.13 Den senaste reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken och genomförandet av den europeiska gröna given (strategin för biologisk mångfald, från jord till bord-strategin) inom jordbruket i EU syftar till att säkerställa att jordbruksproduktionen i Europa blir ännu mer hållbar. Märkning av jordbruksråvarornas ursprung gör det således också möjligt att dra slutsatser om deras hållbarhetsgrad.

Bryssel den 27 oktober 2022.

Christa SCHWENG  
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

---