



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 6.12.2013
COM(2013) 866 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**inzake een etiketteringsregeling voor lokale landbouwproducten en rechtstreekse
verkoop**

{SWD(2013) 501 final}

INHOUD

1.	Inleiding	3
2.	Context en gegevensbronnen van het verslag	3
3.	Situatie met betrekking tot lokale landbouw en rechtstreekse verkoop	4
3.1.	Sociaaleconomisch belang van lokale landbouw en rechtstreekse verkoop	5
3.2.	Milieucriteria.....	6
4.	Bevindingen voor bestaande etiketteringsregelingen in de lidstaten	8
5.	Zijn er argumenten voor een etiketteringsregeling op EU-niveau?	9
5.1.	Een specifieke etiketteringsregeling	10
5.2.	Een alternatieve aanpak.....	11
6.	Conclusie.....	11

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake een etiketteringsregeling voor lokale landbouwproducten en rechtstreekse verkoop

1. INLEIDING

Verordening (EU) nr. 1151/2012 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen¹ is op 3 januari 2013 in werking getreden. Artikel 55 bepaalt dat de Commissie uiterlijk op 4 januari 2014 *"het Europees Parlement en de Raad een verslag [voorlegt] inzake een nieuwe etiketteringsregeling voor lokale landbouwproducten en rechtstreekse verkoop, om producenten behulpzaam te zijn bij het ter plaatse verhandelen van hun producten"*. Dit verslag *"heeft hoofdzakelijk betrekking op het vermogen van de landbouwer om door middel van het nieuwe etiket waarde aan zijn product toe te voegen, en houdt daarnaast ook rekening met andere criteria, zoals de mogelijkheden om koolstofemissies en afval te beperken door korte productie- en distributieketens"*.

Tot slot gaat het verslag, *"indien nodig, vergezeld van passende wetgevingsvoorstellen tot vaststelling van een etiketteringsregeling voor lokale landbouwproducten en rechtstreekse verkoop"*.

In het onderhavige verslag wordt gekeken naar de sociaaleconomische en milieugevolgen van lokale landbouwproducten en rechtstreekse verkoop en naar de mogelijkheden voor de invoering van een etiketteringsinstrument op EU-niveau.

2. CONTEXT EN GEGEVENSBRONNEN VAN HET VERSLAG

In *"Billijke inkomens voor de boeren: een beter werkende voedselvoorzieningsketen in Europa"*² verzoekt het Europees Parlement de Commissie *"voor te stellen dat instrumenten worden aangenomen ter ondersteuning en bevordering van door boeren beheerde voedselvoorzieningsketens, korte leveringsketens en boerenmarkten om een rechtstreekse band met de consumenten tot stand te brengen, en om boeren in staat te stellen een billijker deel van de waarde van de uiteindelijke verkoopprijs te krijgen door het aantal tussenpersonen en processtadia te beperken"*.

In *"De toekomst van het GLB na 2013"*³ maakt het Europees Parlement duidelijk dat een verbetering van het concurrentievermogen op verschillende niveaus, inclusief lokale markten, een fundamentele doelstelling van het GLB na 2013 moet zijn.

¹ Verordening (EU) nr. 1151/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen, PB L 343 van 14.12.2002, blz. 1.

² Resolutie van het Europees Parlement van 7 september 2010 inzake billijke inkomens voor boeren: een beter werkende voedselvoorzieningsketen in Europa, P7_TA(2010)0302.

³ Resolutie van het Europees Parlement van 8 juli 2010 over de toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2013, P7_TA(2010)0286.

Het Comité van de Regio's meent⁴ dat de Commissie "de termen 'lokaal voedselproduct' en 'lokaal voedselsysteem' zou moeten definiëren" en "een nieuw logo en een gemeenschappelijk symbool en identiteitsmerkteken voor lokale producten zou moeten invoeren [...]".

Bij het bespreken van de uitdagingen voor het GLB na 2013⁵ benadrukt de Commissie dat "de EU-burgers een ruim aanbod aan voedingsproducten [willen], waaronder lokale producten, die van hoge kwaliteit zijn en aan hoge normen inzake veiligheid, kwaliteit en welzijn voldoen".

Om beter zicht te krijgen op de lokale landbouw en rechtstreekse verkoop in de Europese Unie (EU) heeft de Commissie een breed scala aan activiteiten ondernomen. Zo zijn de lidstaten en belanghebbenden geraadpleegd, is een specifieke werkgroep opgericht en heeft de Commissie een externe studie laten uitvoeren⁶. Belanghebbende partijen werden uitgenodigd voor een conferentie op hoog niveau getiteld "Lokale landbouw en korte voedselvoorzieningsketens", die in april 2012 werd gehouden. Meer bijzonderheden over deze activiteiten zijn te vinden in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie⁷.

Deze activiteiten hebben essentiële input voor dit verslag opgeleverd. Het verslag bevat ook informatie uit collegiaal getoetste literatuur en andere externe papers en artikelen.

3. SITUATIE MET BETREKKING TOT LOKALE LANDBOUW EN RECHTSTREEKSE VERKOOP

Ten behoeve van dit verslag wordt verstaan onder

- "lokale landbouw": de productie van landbouwproducten en levensmiddelen om ze te verkopen in een gebied dat vrij dicht bij het productiebedrijf ligt;
- "rechtstreekse verkoop": verkoop door een landbouwer aan een consument zonder tussenpersonen aan de verkoopzijde;
- "korte voedselvoorzieningsketen": verkoop door een landbouwer aan een consument met een beperkt aantal tussenpersonen;
- "lokaal voedselsysteem": systeem waarbij de productie, verwerking, verhandeling en consumptie van voedsel binnen een relatief klein geografisch gebied gebeurt.

Er is geen uniforme definitie van het begrip "lokaal gebied". Hoewel verscheidene bronnen bevestigen dat hiermee een relatief klein geografisch gebied wordt bedoeld, is er geen overeenstemming over de afstand, die varieert tussen twintig en honderd

⁴ Advies van het Comité van de Regio's over lokale voedselsystemen (verkennend advies), 2011/C 104/01.

⁵ Het GLB tot 2020: inspelen op de uitdagingen van de toekomst inzake voedsel, natuurlijke hulpbronnen en territoriale evenwichten, COM(2010)672 def.

⁶ Knefsey, M., Schmutz, U., Venn, L., Balint, B., Trenchard, E., "Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics", Europese Unie, 2013.

⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/quality/reports/index_en.htm

kilometer van de plaats van productie. Gezien de zeer uiteenlopende interpretaties die aan het begrip "lokaal gebied" worden gegeven, zou een definitie op EU-niveau een arbitrair karakter hebben. Het is feitelijk de consument die bepaalt of een product afkomstig is uit een "lokaal gebied".

De ontwikkeling van lokale landbouw en rechtstreekse verkoop staat voor talrijke uitdagingen, die tijdens de conferentie van april 2012 aan de orde kwamen. In de conclusies van de conferentie wordt de Commissie opgeroepen tot het volgende: verlenen van passende steun voor de ontwikkeling van lokale landbouw en voedselvoorzieningsketens, aanpassen van de EU-regels inzake overheidsopdrachten, verduidelijken van de EU-gezondheidsvoorschriften en nadenken over de wijze waarop de toegang tot markten kan worden verbeterd, mogelijk door de invoering van een specifieke etiketteringsregeling. In het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie wordt ingegaan op deze uitdagingen en op de wijze waarop ze met bestaande of nieuwe EU-instrumenten kunnen worden aangepakt.

3.1. Sociaaleconomisch belang van lokale landbouw en rechtstreekse verkoop

De landbouwstructurenquête 2007 van Eurostat⁸ bracht significante verschillen in de ontwikkeling van rechtstreekse verkoop tussen de lidstaten aan het licht. Gemiddeld verkocht ongeveer 15 % van de landbouwbedrijven meer dan 50 % van hun productie rechtstreeks aan consumenten. Maar daarbij was sprake van aanzienlijke verschillen tussen lidstaten: van bijna een kwart van de landbouwbedrijven in Griekenland tot 0,1 % in Spanje. Het is opmerkenswaard dat kleine bedrijven naar verhouding vaker betrokken waren in korte voedselvoorzieningsketens.

Empirische studies naar koopgedrag duiden op grote interesse voor lokale levensmiddelen. Blijkens een studie⁹ wil in het Verenigd Koninkrijk 70 % van de consumenten lokale producten kopen, wil bijna 50 % méér lokale producten kopen en koopt nu 60 % lokale producten. Volgens het Natural Marketing Institute¹⁰ vindt 71 % van de Franse en 47 % van de Spaanse en Britse consumenten dat het belangrijk is om lokale producten te kopen.

Activiteiten om te voldoen aan de groeiende vraag naar lokale producten kunnen het concurrentievermogen van plattelandsgebieden versterken. De bevoorrading van lokale voedselsystemen biedt niet alleen kansen voor landbouwers. Ook de activiteiten die volgen op de primaire productie, zoals de verwerking, distributie en detailhandel, worden erdoor beïnvloed. De bevoorrading van lokale voedselsystemen heeft zodoende een multipliereffect op de lokale gemeenschap omdat ze werkgelegenheid creëert. Het belang hiervan is in de huidige economische crisis zelfs nog groter geworden. Overheidssteun voor lokale landbouw en rechtstreekse verkoop zou kunnen helpen om genoemde baten te maximaliseren.

⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Farm_structure_survey_2007

⁹ Local Government Regulation, "Buying food with geographical descriptions – How 'local' is 'local'?", 2011.

¹⁰ "Les chiffres de la consommation responsable, édition 2010," beschikbaar op: <http://www.mescoursespourlaplanete.com/medias/pdf/RapportwebVF-2010.pdf>

Uit het Europabrede onderzoeksproject IMPACT¹¹ kwam naar voren dat het percentage landbouwbedrijven dat aan rechtstreekse verkoop deed aanzienlijk varieerde tussen de lidstaten (van 0,5 % in Ierland tot 34,6 % in Italië) en het geschatte percentage voor de EU-15 20,2 % bedroeg. De netto toegevoegde waarde door rechtstreekse verkoop werd voor de EU-15 geschat op 2,7 % van de totale netto toegevoegde waarde. Een van de conclusies van het onderzoek was, dat de ontwikkeling van rechtstreekse verkoop in verscheidene lidstaten een essentieel onderdeel van plattelandsontwikkeling was geworden.

Het ontbreken van kwantitatieve gegevens is gecompenseerd door schattingen van het economisch belang voor de sector. Zo duiden in de EU Rural Review¹² vermelde schattingen voor geselecteerde lidstaten op significante verschillen in de EU: terwijl bijvoorbeeld in Denemarken niet meer dan ongeveer 3 % van de producenten aan rechtstreekse verkoop doet, verkoopt in Oostenrijk een derde van alle landbouwbedrijven zijn producten rechtstreeks aan de consument.

Bij de studie naar korte voedselvoorzieningsketens werden aan de hand van het *five capital assets framework*¹³ 84 regelingen voor korte voedselvoorzieningsketens, verspreid over de hele EU, geanalyseerd. Het blijkt dat de meeste regelingen (54) sterk zijn gericht op het creëren van sociaal kapitaal door het vergroten van de sociale contacten, de gemeenschapszin en het gevoel van wederzijds vertrouwen tussen mensen en door het versterken van de samenwerking tussen ondernemingen en tussen producenten en consumenten. De studie laat ook zien dat nauwe relaties tussen producenten en consumenten de kennis en het begrip van consumenten van voedsel vergroot en een positief effect op landbouwactiviteiten en milieukwesties heeft. In sommige gevallen kan dit leiden tot gedragsveranderingen, zoals veranderingen in eetgewoonten en koopbeslissingen. Tot slot is volgens deze studie het gebruik van korte voedselvoorzieningsketens arbeidsintensiever voor landbouwbedrijven dan verkoop via conventionele afzetmarkten, als gevolg van verwerkings-, verpakkings- en marketingactiviteiten.

3.2. Milieucriteria

Wat voedselvoorzieningsketens betreft, wordt in de bestaande literatuur in de regel gekeken naar energieverbruik van en koolstofemissies door het verbouwen, verwerken, opslaan en distribueren van voedselproducten. Aangezien de levensmiddelensector verantwoordelijk is voor ongeveer 30 % van het totale energieverbruik¹⁴, draagt deze sector rechtstreeks bij aan klimaatverandering.

Uit een studie van Jones¹⁵ die is gebaseerd op een analyse van het milieueffect van het transportelement van de voedselvoorzieningsketen, blijkt dat in het Verenigd Koninkrijk het kopen van lokaal geteelde appels leidt tot minder uitstoot van koolstofdioxide dan het kopen van uit Nieuw-Zeeland geïmporteerde appels in de

¹¹ IMPACT-project: "The socio-economic impact of rural development policies: realities and potentials (CT-4288)", 4th Framework FAIR programme, 2002. Aan dit project namen de volgende lidstaten deel: Nederland, Verenigd Koninkrijk, Ierland, Duitsland, Italië, Spanje en Frankrijk.

¹² "EU Rural Review", 12 (2012), blz. 11 en 12.

¹³ Via het *five capital assets framework* worden de effecten onderzocht op het menselijk, financieel, fysiek, sociaal en natuurlijk kapitaal.

¹⁴ "FAO Policy Brief 2011: The case for energy-smart food systems, 2011", beschikbaar op: <http://www.fao.org/docrep/014/i2456e/i2456e00.pdf>.

¹⁵ Jones, A., "An environmental assessment of Food Supply Chains: a case study on dessert apples", in: Environmental Management, Vol. 30, 4 (2002), blz. 560–576.

supermarkt. Uit een studie van **Saunders et al**¹⁶, waarbij een andere methode werd gebruikt, bleek juist het tegenovergestelde. In die studie werd gekeken naar het directe en indirecte energieverbruik bij zowel de productie als het transport en de opslag van appels en bleek Nieuw-Zeeland over het geheel genomen energie-efficiënter dan het Verenigd Koninkrijk.

Een casestudy die in Spanje werd uitgevoerd met behulp van een transportmodel laat zien dat overschakeling naar lokale consumptie leidt tot energiebesparing (**Aranda et al**¹⁷).

In een andere studie (**Sundkvist et al**¹⁸) wordt een vergelijkende analyse gemaakt van de milieueffecten van lokale kleinschalige broodproductie en gecentraliseerde grootschalige broodproductie op het Zweedse vasteland. De resultaten van deze studie laten zien dat lokale bakkerijen minder CO₂, SO₂ en NO_x uitstoten dan fabrieksbakkerijen.

In een studie van **Coley et al**¹⁹ wordt gekeken naar het energieverbruik en de koolstofvoetafdruk van consumenten die voor het kopen van producten naar een boerderijwinkel rijden. De onderzoekers concluderen dat het omslagpunt ligt bij een afstand van 7,4 km: als consumenten een grotere afstand moeten afleggen, zijn de koolstofemissies hoger dan in de conventionele voedselvoorzieningsketen.

Wat de milieueffecten van voedselafval betreft, komen in studies twee aspecten aan de orde. Het eerste aspect is de hoeveelheid energie en water die tijdens de voedselproductie wordt verkwist. Het tweede aspect zijn de extra hoeveelheden koolstofdioxide, methaan en ammoniak die tijdens de afbraakfase vrijkomen²⁰.

Blijkens een studie van **Gustavsson et al**²¹ bestaat voedselafval voor het grootste deel uit fruit, groenten en granen. Cijfers voor Europa laten zien dat meer dan 30 % van de graan- en ongeveer 45 % van de fruit- en groenteproduktie verloren gaat. De verliespercentages voor zaden bedragen 20 %, voor vlees meer dan 20 % en voor zuivel 10 %.

In deze studie wordt er met nadruk op gewezen dat de resultaten van dergelijk onderzoek omzichtig moeten worden geïnterpreteerd, omdat onvoldoende gegevens beschikbaar zijn en met betrekking tot de gegevens die wel beschikbaar zijn, de nodige onzekerheden bestaan en ook vanwege de vele veronderstellingen die aan voedselafvalcijfers ten grondslag liggen. Ook **Hall et al**²² wijzen erop dat het

¹⁶ Saunders, S., Barber, A., Taylor, G., "Food miles - Comparative energy/emissions performance of New Zealand's agriculture industry", Research Report, 2006 (285).

¹⁷ Aranda, A., Scarpellini, S., Zabalza, I., Valero Capelli, A., "An analysis of the present food's transport model based on a case study carried out in Spain", 6th International Conference on LCA in the Agrifood sector, Zurich, 2008, blz. 12, 13 en 14.

¹⁸ Sundkvist, A., Jansson A., Larsson, P., "Strengths and limitations of localizing food production as a sustainability building strategy – an analysis of bread production on the island of Gotland, Sweden", in: Ecological Economics, 37 (2001), blz. 217–227.

¹⁹ Coley, D., Howard, M., Winter, M., "Local food, food miles and carbon emissions: a comparison of farm shop and mass distribution approaches", in: Food Policy, 34 (2009), blz. 150–155.

²⁰ Hall, K. D., Guo, J., Dore, M., Chow, C. C., "The progressive increase of food waste in America and its environmental impact", in: PLoS ONE, Vol 4, 11 (2009).

²¹ Gustavsson, J., Cederberg, C., Sonesson, U., "Global food losses and food waste. Extent, causes and prevention", FAO, 2011.

²² Hall, K. D., Guo, J., Dore, M., Chow, C. C., "The progressive increase of food waste in America and its environmental impact", in: PLoS ONE, Vol 4, 11 (2009).

kwantificeren van voedselafval moeilijk is, omdat de gebruikte methoden afhankelijk zijn van afvalfactoren die in steekproefpopulaties zijn gemeten. Verder wijzen **Parfitt et al**²³ erop dat het gebruik van verschillende methoden en definities bij het kwantificeren van voedselafval, het moeilijker maakt om studies met elkaar te vergelijken.

In een studie van de Commissie naar voedselafval²⁴ wordt gekeken naar de oorzaken van voedselafval in de volgende vier sectoren: industrie, groot- en detailhandel, keukendiensten en huishoudens. Geconcludeerd wordt dat het moeilijk is om concrete conclusies te trekken, omdat slechts (beperkte) gegevens voor twee sectoren beschikbaar zijn (zuivel en vlees). De mogelijke bijdrage van korte voedselvoorzieningsketens aan het verminderen van voedselafval komt niet aan de orde in deze studie.

Om betrouwbare conclusies te kunnen trekken, moet meer onderzoek worden gedaan naar de relatie tussen het type voedselvoorzieningsketen, consumentenattitude en afvalreductie. Consumenten lijken meer waarde te hechten aan producten die ze rechtstreeks op een boerderij of boerenmarkt kopen, wat kan leiden tot minder afval. Het potentiële effect van korte voedselvoorzieningsketens en lokale voedselsystemen moet echter niet worden overschat, omdat ze maar een betrekkelijk klein aandeel in de mondiale productie, verwerking en distributie hebben.

De studie naar korte voedselvoorzieningsketens laat zien dat om negatieve milieueffecten tot een minimum te beperken, korte voedselvoorzieningsketens een lokaal karakter moeten hebben, alleen seizoensgebonden producten moeten leveren, milieuvriendelijke productiemethoden moeten gebruiken en een kleine koolstofvoetafdruk moeten hebben. De combinatie van lokale en seizoensgebonden kenmerken vermindert de noodzaak van opslag, terwijl het gebruik van milieuvriendelijke productiemethoden mogelijk ook bijdraagt aan minder pesticidengebruik, minder bodem- en waterverontreiniging en minder bodemdegradatie, een grotere biodiversiteit en duurzaam watergebruik.

4. BEVINDINGEN VOOR BESTAANDE ETIKETTERINGSREGELINGEN IN DE LIDSTATEN

Er bestaat een grote verscheidenheid aan regelingen in de EU. De meeste hebben betrekking op de verkoop van landbouwproducten in de nabijheid van de plaats van productie. Daarbij kan het gaan om verkoop op het bedrijf (bijvoorbeeld boerderijwinkels, verkoop langs de weg en pluktuinen ('pick-your-own')) of verkoop buiten het bedrijf (bijvoorbeeld boeren- en andere markten, levering aan huis en verkoop aan detaillisten of cateringbedrijven). In sommige gevallen betreft het verkoop op afstand (bijvoorbeeld bij levering aan huis en verkoop via het internet). Blijkens de studie naar korte voedselvoorzieningsketens worden etiketten en logo's het meest gebruikt in regelingen die al langere tijd bestaan of die zijn ingesteld in het kader van grotere regionale initiatieven, terwijl ze minder vaak worden gebruikt door producenten met een meer lokale klantenkring, waarbij producent en consument rechtstreeks met elkaar communiceren.

²³ Parfitt, J., Macnaughton, S., "Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050", in: *Philosophical Transactions of the Royal Society: Biology*, 365 (2010), blz. 3065–3081.

²⁴ Europese Commissie: "Preparatory study on food waste across the EU 27", 2010, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf

De antwoorden van lidstaten op de vragenlijst over de rechtstreekse en lokale verkoop van landbouwproducten en levensmiddelen laten zien dat sprake is van verschillen qua ontwikkeling en ondersteuning van dit type verkopen. Ook uit de studie naar korte voedselvoorzieningsketens komt naar voren dat er weliswaar op nationaal en EU-niveau veel instrumenten voorhanden zijn waarmee landbouwers ondersteund kunnen worden, maar dat die instrumenten niet overal in de EU consistent worden toegepast, wat heeft geleid tot een onevenwichtige ontwikkeling van korte voedselvoorzieningsketens. De uitdagingen voor het beoefenen van lokale landbouw zijn niet overal in de EU dezelfde. Vandaar dat lidstaten een combinatie van acties zouden moeten kiezen die op hun eigen ontwikkelingsbehoeften zijn afgestemd.

De studie naar korte voedselvoorzieningsketens laat zien dat etiketten ook nuttig zijn om consumenten te laten zien dat een product is gecertificeerd. Dit is belangrijk om producten te beschermen tegen namaak: etiketten waarop wettelijk voorgeschreven informatie staat vermeld, zijn een middel voor het bestrijden van misleidende informatie of zelfs fraude.

In de studie naar korte voedselvoorzieningsketens staat ook dat het gebruik van verschillende etiketteringssystemen verwarrend is voor consumenten. Consumenten verwachten van een etiket op de eerste plaats dat het informatie verschaft over de prijs en houdbaarheidsdatum van een product. In orde van belangrijkheid volgt daarna informatie over de geografische oorsprong van het product en de identiteit van de producent. Informatie over de aard van de voorzieningsketen is ook belangrijk: wordt het product tegen een zowel voor producent als consument redelijke prijs verkocht?

Tot slot duiden de resultaten van de studie en de raadpleging erop dat het onvermijdelijk is dat etiketteringsregelingen producenten geld kosten en hun producten duurder maken.

5. ZIJN ER ARGUMENTEN VOOR EEN ETIKETTERINGSREGELING OP EU-NIVEAU?

Tijdens de conferentie van april 2012 werd het belang onderstreept van een gedeelde visie waarin prioriteit wordt gegeven aan kwaliteit, milieu, ethiek, cultuur, sociale contacten en gezelligheid. *Belangrijke elementen van 'going local' zijn netwerken, vertrouwen en wederzijdse kennis en het geven van voorlichting aan zowel landbouwers als consumenten. In de conclusies van de conferentie staat dat deze waarden gepromoot zouden kunnen worden met een nieuw etiket voor korte voedselvoorzieningsketens, maar wel onder de voorwaarde dat het gebruik ervan op basis van vrijwilligheid gebeurt, dat het gaat om een simpel instrument en dat er geen extra kosten voor producenten aan zijn verbonden.*

In de fora waarin de kwesties van lokale landbouw en rechtstreekse verkoop aan de orde kwamen, werd de noodzaak onderstreept van het faciliteren van de toegang tot investeringen en kennis, van het openstellen van overheidsopdrachten en van het aanpassen van gezondheidsvoorschriften, die vaak een hindernis voor dit type landbouw en verkoop zouden vormen. Het begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie beschrijft de hulpinstrumenten die voor producenten zijn geïmplementeerd en bevat aanbevelingen voor de lidstaten voor acties die ze kunnen uitvoeren. De lidstaten zouden meer proactief moeten optreden en zo nodig

wetgeving in het voordeel van kleine landbouwers en rechtstreekse verkoop moeten aanpassen. De levensmiddelen- en cateringsector behoren tot de prioritaire sectoren voor groene overheidsopdrachten. Teneinde overheidskantines met lokale voedingsmiddelen te bevoorraden, zouden overheden gebruik moeten maken van innovatieve methoden voor het vergroenen van opdrachten, terwijl landbouwers zich zouden moeten organiseren en gebruik zouden moeten maken van diverse samenwerkingsmodellen om gezamenlijk op openbare aanbestedingen te kunnen inschrijven.

Consumenten die graag lokaal geproduceerd voedsel zouden willen kopen, kunnen op de markt vaak niet zien welk voedsel lokaal is geproduceerd²⁵. De Eurobarometer-enquête over de mondigheid van consumenten²⁶ heeft een gebrek aan kennis en vaardigheden onder consumenten aan het licht gebracht, onder meer met betrekking tot de interpretatie van etiketten en logo's. Deze bevindingen worden ondersteund door de resultaten van een studie naar de werking van de vleesmarkt voor consumenten²⁷.

In de studie naar korte voedselvoorzieningsketens worden meerdere rechtsvorderingen aangehaald wegens oneerlijke concurrentie door misleidende of verkeerde etikettering. Bescherming tegen namaak door het vermelden van passende informatie op etiketten op EU-niveau, zou het risico van misleiding van consumenten kunnen verminderen.

5.1. Een specifieke etiketteringsregeling

Bij het analyseren van de verschillende opties voor het invoeren van een etiketteringsregeling vroeg de Commissie deskundigen om advies²⁸.

Het advies van de deskundigen was duidelijk: wanneer een etiketteringsregeling wordt ingesteld,

- zou deelname optioneel moeten zijn;
- zouden geen certificerings- en accrediteringsprocedures mogen worden ingevoerd, die als tijdrovend en kostbaar worden gezien;
- zou voorzien moet worden in duidelijke selectiecriteria voor de producten die onder de regeling vallen.

De deskundigen meenden dat een specifieke etiketteringsregeling alleen nuttig zou zijn wanneer ze onderdeel zou uitmaken van of gekoppeld zou zijn aan maatregelen om landbouwers te helpen alternatieve afzetkanalen te vinden. Dergelijke maatregelen zijn beschikbaar op het gebied van plattelandsontwikkeling. Daarbij gaat het in het bijzonder om steun voor adviesverlening en voorlichting, voor investeringen in materiële activa, voor de ontwikkeling van landbouwbedrijven en ondernemingen, voor horizontale en verticale samenwerking tussen actoren in de

²⁵ "Special Eurobarometer 389: Europeans' attitudes towards food security, food quality and the countryside", 2012.

²⁶ "Special Eurobarometer 342: Consumer Empowerment", 2011.

²⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_follow-up_study_2012_en.pdf

²⁸ Onder auspiciën van de Raadgevende Groep "Kwaliteit van de landbouwproductie" werd een werkgroep opgericht.

voedselvoorzieningsketen, voor lokale promotieactiviteiten, voor deelname aan kwaliteitsregelingen en voor informatieverstrekking en promotionele acties.

Wanneer over een mogelijke regeling wordt nagedacht, moet ook rekening worden gehouden met de aard van de voedselvoorzieningsketen. Onder "rechtstreekse verkoop" wordt verstaan verkoop door een landbouwer aan een consument zonder tussenpersonen aan de verkoopzijde. In deze situatie kan de landbouwer rechtstreeks met de consument communiceren. Het vermelden van informatie op een etiket gebeurt als rechtstreekse communicatie met de consument niet mogelijk is en komt in de plaats daarvan. Naarmate er meer tussenpersonen zijn, gaat meer van de informatie die doorgaans bij rechtstreekse verkoop wordt verstrekt, verloren en moet meer informatie op het etiket worden vermeld. De conclusie die kan worden getrokken, is dat een etiketteringsregeling waarvan de toepassing beperkt is tot rechtstreekse verkoop, weinig effect heeft.

5.2. Een alternatieve aanpak

Een alternatief voor een autonome certificeringsregeling zou de reservering van een facultatieve kwaliteitsaanduiding kunnen zijn.

De conclusie van de effectbeoordeling²⁹ was dat het gebruik van facultatieve kwaliteitsaanduidingen voor landbouwers een effectief instrument is om consumenten te informeren over de waarde die zij aan een product hebben toegevoegd zodat de consument het product koopt en die extra inspanningen worden beloond.

Een dergelijke facultatieve kwaliteitsaanduiding zou kunnen beantwoorden aan de belangrijkste verwachtingen van consumenten: weten waar een product vandaan komt en wat de kenmerken van de toeleveringsketen zijn. Om juridische redenen zou een facultatieve kwaliteitsaanduiding echter niet via een logo/symbool kunnen worden uitgedrukt maar alleen met woorden.

Een facultatieve kwaliteitsaanduiding heeft de volgende voordelen:

- ze wordt gezien als een minder zwaar instrument dat relatief lichte administratieve, controle- en begrotingslasten met zich meebrengt;
- ze biedt bescherming tegen misbruik, fraude en misleidende praktijken;
- ze effent het pad voor andere steunmechanismen van de EU, in het bijzonder steun in het kader van plattelandsontwikkeling.

Wat betreft het naast elkaar bestaan van nationale, regionale en lokale etiketteringsregelingen, publiek of privaat, en een instrument op EU-niveau, moet erover worden nagedacht hoe een dergelijke co-existentie mogelijk kan worden gemaakt en of het naast elkaar bestaan van verschillende regelingen verwarrend is voor consumenten.

²⁹ "Agricultural product quality policy: Impact assessment Annex A(II): Marketing standards", 2009, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009_234/ia_annex_a2_en.pdf

6. CONCLUSIE

Lokale landbouw en rechtstreekse verkoop zijn een realiteit binnen de EU en zullen een onderdeel van de Europese landbouw blijven. De conclusies van dit verslag luiden als volgt:

- Er is vraag naar echte boerderijproducten die via korte voedselvoorzieningsketens worden verkocht en als zodanig herkenbaar zijn.
- Er bestaan grote verschillen tussen de lidstaten in de ontwikkeling van rechtstreekse verkoop, die kunnen worden toegeschreven aan nationale en regionale verschillen in bedrijfsstructuren, distributiekanaalen en cultuur.
- Zoals in het werkdocument van de diensten van de Commissie uitvoerig wordt beschreven, staat de ontwikkeling van korte voedselvoorzieningsketens voor veel uitdagingen die met andere instrumenten dan een etiketteringsregeling moeten worden aangepakt. Op EU- en nationaal niveau is al een aantal instrumenten beschikbaar, maar deze worden niet consistent toegepast. Belanghebbenden menen dat sommige EU-voorschriften de ontwikkeling van lokale landbouw belemmeren.
- Een nieuw etiket zou eenvoudig moeten zijn en voor producenten geen lasten met zich mee mogen brengen. Tegelijkertijd moet het controleerbaar zijn en de producten voor de consument voldoende geloofwaardig maken. Het zou ook het risico van verwarring bij de consument moeten verminderen, hoewel bestaande EU-wetgeving al de mogelijkheid biedt om op te treden tegen misleidende praktijken.
- Een nieuw etiket kan waarde toevoegen aan producten uit de lokale landbouw als het niet alleen wordt gebruikt voor producten in de rechtstreekse verkoop en lidstaten ervoor zorgen dat het wordt opgenomen in of gekoppeld aan andere maatregelen.

De Commissie heeft in dit verslag feitelijke elementen aangedragen voor een debat over de vraag of een nieuw EU-etiket moet worden ingevoerd en over de meer algemene kwesties van lokale landbouw en rechtstreekse verkoop. De bijlage bij dit verslag bevat een reeks vragen die als leidraad voor dit debat kunnen fungeren.

De Commissie verzoekt het Europees Parlement en de Raad om dit verslag te bespreken en hun standpunten erover kenbaar te maken.