



Bruxelles, den 6.12.2013
COM(2013) 866 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om en mærkningsordning for lokalt landbrug og direkte salg

{SWD(2013) 501 final}

DA

DA

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Baggrund og datakilder for rapporten	3
3.	Situationen med hensyn til lokalt landbrug og direkte salg	4
3.1.	Socioøkonomisk betydning af lokalt landbrug og direkte salg	5
3.2.	Miljøkriterier	6
4.	Konklusioner vedrørende eksisterende mærkningsordninger på tværs af medlemsstaterne	8
5.	Er der behov for en mærkningsordning på EU-plan?	9
5.1.	En særlig mærkningsordning	9
5.2.	En alternativ tilgang	10
6.	Konklusion	11

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om en mærkningsordning for lokalt landbrug og direkte salg

1. INDLEDNING

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1151/2012 om kvalitetsordninger for landbrugsprodukter og fødevarer¹ trådte i kraft den 3. januar 2013. Det hedder i artikel 55, at Kommissionen "*[aflægger] rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om en ny mærkningsordning for lokalt landbrug og direkte salg for at hjælpe producenterne med at markedsføre deres produkter lokalt*" inden 4. januar 2014. Rapporten "*skal fokusere på landbrugerens evne til at tilføre værdi til sit produkt ved hjælp af den nye mærkning og bør inddrage andre kriterier såsom mulighederne for at reducere CO₂-emissionerne og affaldsmængden ved hjælp af korte produktions- og distributionskæder*".

Endelig ledsages rapporten "om nødvendigt af passende lovgivningsmæssige forslag om oprettelsen af en mærkningsordning for lokalt landbrug og direkte salg".

Rapporten skal behandle de socioøkonomiske og miljømæssige konsekvenser af lokalt landbrug og direkte salg og drøfte mulighederne for at indføre en mærkningsordning på EU-plan.

2. BAGGRUND OG DATAKILDER FOR RAPPORTEN

I "Rimelige indkomster for landbrugere: En bedre fungerende fødevarerforsyningskæde i Europa"² opfordrer Europa-Parlamentet Kommissionen til at "*foreslå, at der vedtages instrumenter til støtte og fremme af fødevarerforsyningskæder, der forvaltes af landbrugere, korte forsyningskæder og landbrugsmarkeder for at skabe en direkte forbindelse til forbrugerne og give landbrugere mulighed for at få en mere rimelig andel af den endelige salgspris ved at mindske antallet af mellemmand og trin i processen*".

I "Fremtiden for den fælles landbrugspolitik efter 2013"³ gør Europa-Parlamentet det klart, at en forbedring af konkurrenceevnen på flere niveauer, herunder lokale markeder, bør være et grundlæggende mål for den fælles landbrugspolitik efter 2013.

Regionsudvalget mener⁴, at Kommissionen bør "vedtage definitioner af "lokale fødevarer" og "lokale fødevarer" og introducere et nyt logo og finde frem til et fælles symbol og en fælles ordning for lokale fødevarer [...]".

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1151/2012 af 21. november 2012 om kvalitetsordninger for landbrugsprodukter og fødevarer (EUT L 343 af 14.12.2012, s. 1).

² Europa-Parlamentets beslutning af 7. september 2010 om rimelige indkomster for landbrugere: En bedre fungerende fødevarerforsyningskæde i Europa, P7_TA(2010)0302.

³ Europa-Parlamentets beslutning af 8. juli 2010 om fremtiden for den fælles landbrugspolitik efter 2013, P7_TA(2010)0286.

⁴ Regionsudvalgets udtalelse om "lokale fødevarer" (perspektivudtalelse), 2011/C 104/01.

I betragtning af udfordringerne i forbindelse med den fælles landbrugspolitik efter 2013⁵ fremhæver Kommissionen, at "EU-borgerne [efterspørger] høj kvalitet og et stort udvalg af fødevarer, herunder lokale produkter, som opfylder strenge normer, hvad sikkerhed, kvalitet og dyrevelfærd angår".

Med henblik på at få et bedre overblik over lokalt landbrug og direkte salg på tværs af EU har Kommissionen iværksat en bred vifte af aktiviteter, herunder høringer af medlemsstater og interessenter, nedsættelse af en særlig arbejdsgruppe og gennemførelse af en ekstern undersøgelse⁶. Kommissionen inviterede interesserede parter til en konference på højt plan under titlen "Lokalt landbrug og korte fødevarerforsyningskæder" i april 2012. Flere oplysninger om disse aktiviteter fremgår af Kommissionens ledsagende arbejdsdokument⁷.

Disse aktiviteter har givet vigtigt input til denne rapport. Denne rapport indeholder også oplysninger fra specialiserede tidsskrifter og andre eksterne rapporter og artikler.

3. SITUATIONEN MED HENSYN TIL LOKALT LANDBRUG OG DIREKTE SALG

I denne rapport forstås ved

- "lokalt landbrug": produktion af landbrugsprodukter og fødevarer med det formål at sælge dem i et område, som ligger rimeligt tæt på produktionsbedriften
- "direkte salg": en landbrugers salg direkte til forbrugeren uden mellemlid på salgssiden
- "korte fødevarerforsyningskæder": salg fra en landbruger til en forbruger med et begrænset antal mellemlid
- "lokale fødevarer-systemer": at produktion, forarbejdning, handel og forbrug af fødevarer sker inden for et relativt lille geografisk område.

Der findes ikke nogen fælles definition af begrebet "lokalt område". Mens forskellige kilder bekræfter, at der ved dette begreb forstås et relativt lille geografisk område, er der ikke fastlagt nogen bestemt afstand, og den varierer mellem 20 og 100 km fra produktionsstedet. Under hensyntagen til de mange forskellige fortolkninger af begrebet "lokalt område" vil en definition på EU-plan virke vilkårlig. Det er i sidste ende forbrugeren, som afgør, om et produkt kommer fra et "lokalt område" eller ikke.

Lokalt landbrug og direkte salg står over for mange udfordringer, som blev drøftet på konferencen i april 2012. På konferencen blev Kommissionen opfordret til at yde passende støtte til udviklingen af lokalt landbrug og korte fødevarerforsyningskæder, tilpasse EU's regler for offentlige indkøb, præcisere EU's hygiejneregler og reflektere over, hvordan den kan bidrage til at forbedre adgangen til markeder, eventuelt med

⁵ Den fælles landbrugspolitik på vej mod 2020: Morgendagens udfordringer: fødevarer, naturressourcer og landområder, KOM(2010) 672 endelig.

⁶ Knifsey, 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. Den Europæiske Union, 2013.

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

en særlig mærkningsordning. I arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager denne rapport, drøftes disse udfordringer, og hvordan de kan imødegås ved hjælp af eksisterende eller nye EU-instrumenter.

3.1. Socioøkonomisk betydning af lokalt landbrug og direkte salg

Eurostats undersøgelse af landbrugsbedriftenes struktur fra 2007⁸ viste, at der er væsentlige forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til udviklingen af direkte salg. I gennemsnit sælger ca. 15 % af bedrifterne mere end 50 % af deres produktion direkte til forbrugerne, men med væsentlige forskelle mellem medlemsstaterne, som går fra næsten 1/4 af alle bedrifter i Grækenland til 0,1 % i Spanien. Det er bemærkelsesværdigt, at små bedrifter er relativt mere involveret i korte fødevarerforsyningskæder.

Empiriske undersøgelser af indkøbsadfærd viser meget stor interesse for at købe lokale fødevarer. En undersøgelse⁹ viser, at i Det Forenede Kongerige ønsker 70 % at købe lokalt, at næsten 50 % ønsker at købe mere heraf i fremtiden, og at 60 % køber lokalt i øjeblikket. Ifølge Natural Marketing Institute¹⁰ mener 71 % af de franske samt 47 % af hhv. de spanske og britiske forbrugere, at det er vigtigt at købe lokale produkter.

Aktiviteter med det formål at imødekomme den stigende efterspørgsel efter lokale produkter kan styrke og udvikle landdistrikternes konkurrenceevne. At levere til de lokale fødevarer-systemer er ikke blot en god mulighed for landbrugsproducenterne. Det påvirker også de aktiviteter, der ligger efter den primære produktion, f.eks. forarbejdning, distribution og detailhandel, og har således en multiplikatoreffekt på det lokale samfund ved at generere beskæftigelsesmuligheder. Dette er blevet endnu mere vigtigt under den nuværende økonomiske krise. Offentlig støtte til lokalt landbrug og direkte salg vil kunne hjælpe med at maksimere disse fordele.

Et fælleseuropæisk IMPACT-forskningsprojekt¹¹ viste, at mens andelen af det samlede antal bedrifter, som er involveret i direkte salg, varierede betydeligt mellem medlemsstaterne (fra 0,5 % i Irland til 34,6 % i Italien), lå det skønnede tal for EU-15 på 20,2 %. Nettomerværdien genereret af direkte salg vurderes for EU-15 til at udgøre 2,7 % af den samlede nettomerværdi. En af projektets konklusioner var, at udviklingen af direkte salg er blevet et vigtigt element i udviklingen af landdistrikterne i flere medlemsstater.

Manglen på kvantitative data blev kompenseret af skøn over den økonomiske betydning for sektoren. Eksempelvis viser skøn for udvalgte medlemsstater i EU Rural Review¹² betydelige forskelle på tværs af EU. Mens det f.eks. i Danmark kun er omkring 3 % af producenterne, som foretager direkte salg, er der i Østrig tale om en tredjedel af alle bedrifter.

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, findes på: <http://www.mescoursespourlaplanete.com/medias/pdf/RapportwebVF-2010.pdf>

¹¹ IMPACT-projekt: The socio-economic impact of rural development policies: realities and potentials (CT-4288), fjerde FAIR-rammeprogram, 2002. De involverede medlemsstater er Nederlandene, Det Forenede Kongerige, Irland, Tyskland, Italien, Spanien og Frankrig.

¹² EU Rural Review nr. 12 (2012), s. 11-12.

I undersøgelsen vedrørende korte fødevarerforsyningskæder blev 84 korte fødevarerforsyningsordninger på tværs af EU analyseret på basis af modellen med de fem kapitalformer¹³. Den viser, at størstedelen af ordningerne (54) er stærkt orienteret mod at skabe social kapital, øge den sociale kontakt mellem mennesker, skabe en følelse af fællesskab, tillid og samarbejde mellem virksomheder på den ene side og mellem producenter og forbrugere på den anden side. Undersøgelsen viser også, at tætte relationer mellem producenter og forbrugere øger forbrugernes viden om og forståelsen for fødevarer, og at de har en positiv effekt på landbrugsaktiviteter og miljøspørgsmål. I nogle tilfælde kan dette medføre adfærdsændringer, f.eks. med hensyn til spisevaner og indkøbsbeslutninger. Endelig er anvendelsen af korte fødevarerforsyningskæder ifølge undersøgelsen mere arbejdskraftintensiv for bedrifterne, end hvis de sælger deres landbrugsprodukter og fødevarer via konventionelle afsætningskanaler, på grund af arbejdet med forarbejdning, emballering og markedsføring.

3.2. Miljøkriterier

I forbindelse med fødevarerforsyningskæder er der i den eksisterende litteratur en tendens til at se på energiforbruget og CO₂-emissionerne fra dyrkning, forarbejdning, opbevaring og distribution af fødevarerprodukter. Da fødevarerektoren tegner sig for omkring 30 % af det samlede energiforbrug¹⁴, har den en direkte indvirkning på klimaændringerne.

Ifølge en undersøgelse foretaget af **Jones**¹⁵, som er baseret på en analyse af den miljømæssige indvirkning af fødevarerforsyningskædens transportelement, medfører indkøb af lokalt dyrkede æbler i Det Forenede Kongerige færre CO₂-emissioner end køb af importerede æbler fra New Zealand i supermarkedet. På den anden side viste en undersøgelse foretaget af **Saunders et al**¹⁶, hvor der blev benyttet en anden metode, det modsatte. I dette tilfælde var New Zealand mere effektiv end Det Forenede Kongerige med hensyn til den samlede energideltagelse i betragtning af den direkte og indirekte energi, der anvendes i æbleproduktionen samt til transport og opbevaring.

Et casestudie gennemført i Spanien ved hjælp af en transportmodel viser, at omlægning til mere lokalt forbrug giver energibesparelser (**Aranda et al**¹⁷).

I en anden undersøgelse (**Sundkvist et al**¹⁸) analyseres de miljømæssige konsekvenser af lokal brødproduktion i lille målestok i forhold til centraliseret

¹³ Denne model bruges til at undersøge virkningen på menneskelig kapital, økonomisk kapital, fysisk kapital, social kapital og naturkapital.

¹⁴ FAO Policy Brief, 2011: The case for energy-smart food systems, 2011, findes på: <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, i: Environmental Management, vol. 30, nr. 4 (2002), s. 560-576.

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, s. 12-14.

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, i: Ecological Economics, 37 (2001), s. 217-227.

brødproduktion i stor målestok. Resultaterne viser, at emissionerne af CO₂, SO₂ og NO_x er lavere for lokale bagerier end for store bagerier på det svenske fastland.

En undersøgelse foretaget af **Coley et al**¹⁹ ser på energiforbruget og det CO₂-fodafttryk, som afsættes af en forbruger, der kører til en gårdbutik for at købe produkter. Den konkluderer, at 7,4 km kørsel for at købe et produkt er grænsen: hvis afstanden er længere, vil CO₂-emissionerne være højere end i den konventionelle fødevarerforsyningskæde.

Med hensyn til de miljømæssige indvirkninger af fødevareraffald henviser undersøgelser til to aspekter. Det første spørgsmål vedrører mængden af energi- og vandspild i produktionen. Det andet spørgsmål vedrører den yderligere mængde af CO₂, metan og ammoniak, som produceres i dekomponeringsfasen²⁰.

En undersøgelse foretaget af **Gustavsson et al**²¹ viser, at frugt, grøntsager og kornprodukter tegner sig for den største mængde fødevareraffald. For Europa viser tallene et spild på over 30 % for kornprodukter og ca. 45 % for frugt og grøntsager. Spildet er 20 % for frø, over 20 % for kød og over 10 % i mejeriproduktionen.

I samme undersøgelse fremhæves nødvendigheden af at fortolke resultaterne i affaldsspørgsmål med en vis forsigtighed på grund af manglen på tilstrækkelige data, usikkerheder i forbindelse med de tilgængelige data og mange antagelser om mængden af fødevareraffald. På samme måde understreger **Hall et al**²², at det er vanskeligt at kvantificere fødevareraffald, fordi metoderne er baseret på anvendelsen af affaldsfaktorer, der måles i stikprøvepopulationer. Derudover påpeger **Parfitt et al**²³, at de forskellige metoder og definitioner, som anvendes i forbindelse med målingen af fødevareraffald, gør det vanskeligere at sammenligne undersøgelserne.

En undersøgelse fra Kommissionen vedrørende fødevareraffald²⁴ så på de forskellige årsager til fødevareraffald i følgende fire sektorer: fremstilling, engros/detail, restauration og husholdninger. Det konkluderes i undersøgelsen, at det er vanskeligt at drage konkrete konklusioner om dette spørgsmål på grund af begrænsede data, som kun repræsenterer to sektorer (mejeri og kød). Derudover blev den korte fødevarerforsyningskædes mulige rolle i forbindelse med at reducere fødevareraffaldet ikke nævnt i denne undersøgelse.

Der er behov for mere forskning med fokus på forholdet mellem typen af fødevarerforsyningskæde, forbrugerattituder og affaldsreduktion for at kunne drage pålidelige konklusioner. Det tyder på, at forbrugerne har tendens til at tillægge produkter, der er købt direkte på en bedrift eller på landbrugsmarkeder, større værdi, hvilket kan resultere i mindre affald. I betragtning af den relativt lille andel, som

¹⁹ Coley, D., Howard, M., Winter, M.: Local food, food miles and carbon emissions: a comparison of farm shop and mass distribution approaches, i: Food Policy, vol. 34 (2009), s. 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, i: PLoS ONE, vol. 4, nr. 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, i: PLoS ONE, vol. 4, nr. 11 (2009).

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

²⁴ EU-Kommissionen: Preparatory study on food waste across the EU 27, 2010, findes på: http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf

korte fødevareforsyningskæder og lokale fødevarer systemer udgør af den globale produktion, forarbejdning og distribution, bør disse systemers potentielle indvirkning ikke overvurderes.

Undersøgelsen vedrørende korte fødevareforsyningskæder viser, at for at minimere den negative indvirkning på miljøet bør korte fødevareforsyningskæder på en og samme tid være lokale, afpasset efter årstiden, anvende miljøvenlige produktionsmetoder og kun give et lille CO₂-fodaftryk. En kombination af lokale og årstidsbestemte karakteristika reducerer opbevaringsbehovene, mens miljøvenlige produktionsmetoder også kan bidrage til reduceret anvendelse af pesticider, jord- og vandforurening og jordforringelse samt øge biodiversiteten og sikre et bæredygtigt vandforbrug.

4. KONKLUSIONER VEDRØRENDE EKSISTERENDE MÆRKNINGSORDNINGER PÅ TVÆRS AF MEDLEMSSTATERNE

Der findes en lang række forskellige ordninger i EU. De fleste af dem vedrører salg i nærheden af produktionsstedet. De omfatter salg af landbrugsprodukter på bedriften (f.eks. gårdbutikker, vejsidesalg, selvpluk) eller salg uden for bedriften (f.eks. landbrugsmarkeder og andre markeder, leveringsordninger, salg til detailhandlere eller restaurationssektoren). Enkelte af dem er distancesalg, f.eks. leveringsordninger og internetsalg. Undersøgelsen vedrørende korte fødevareforsyningskæder viser, at etiketter og logoer mest sandsynligt vil blive anvendt i forbindelse med ordninger, der har været etableret i en længere periode, eller i forbindelse med større regionale initiativer, mens de er mindre hyppige i tilfælde af en mere lokaliseret forbrugerbase med personlig kommunikation mellem producent og forbruger.

Medlemsstaternes svar på spørgeskemaet om direkte og lokalt salg af landbrugsprodukter og fødevarer har vist forskelle i udviklingen af og støtten til denne type salg. På samme måde viste undersøgelsen vedrørende korte fødevareforsyningskæder, at der er mange værktøjer til rådighed på nationalt og EU-plan, som kunne hjælpe landbrugerne, men disse anvendes ikke konsekvent på tværs af EU, hvilket har betydet en ulige udvikling af de korte fødevareforsyningskæder. Udfordringerne med hensyn til at involvere sig i lokalt landbrug varierer på tværs af EU, hvorfor medlemsstaterne bør vælge en kombination af foranstaltninger, som er skræddersyet til deres udviklingsbehov.

Undersøgelsen vedrørende korte fødevareforsyningskæder viser, at mærkninger også kan bruges til at signalere, at et produkt er certificeret. Dette aspekt er vigtigt for at beskytte produkter mod efterligninger: mærkninger med et reguleret indhold er et værktøj til bekæmpelse af vildledende oplysninger eller sågar svig.

Det anføres imidlertid også i undersøgelsen vedrørende korte forsyningskæder, at der hersker forvirring blandt forbrugerne om de forskellige mærkningssystemer. I første omgang forventer forbrugerne, at mærkningsoplysninger skal informere dem om prisen og produktets holdbarhed. Dernæst følger oplysninger om geografisk oprindelse og producentens identitet. Oplysninger om karakteren af forsyningskæden er også vigtige: sælges produktet til en rimelig pris for både producent og forbruger?

Endelig viser undersøgelsen og høringsresultaterne, at mærkningsordninger uundgåeligt medfører omkostninger for producenterne og kan gøre deres produkter dyrere.

5. ER DER BEHOV FOR EN MÆRKNINGSORDNING PÅ EU-PLAN?

Konferencen i april 2012 understregede betydningen af en fælles vision, hvor kvalitet, miljø, etik, kultur, sociale forbindelser og fællesskab har forrang. De vigtigste bestanddele af "going local" er netværkssamarbejde, tillid og gensidigt kendskab samt uddannelse af både landbrugere og forbrugere. Konferencens konklusioner viser, at disse værdier kunne fremmes af en ny mærkning for korte forsyningskæder under forudsætning af, at det skal være et frivilligt og enkelt værktøj, som ikke medfører yderligere omkostninger for producenterne.

De fora, der har taget emnet om lokalt landbrug og direkte salg op, fremhævede behovet for at lette adgangen til investeringer og viden, at muliggøre deltagelse i offentlige udbud og at tilpasse hygiejnereglerne, som ofte har været omtalt som en hindring for denne type landbrug og salg. Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, som supplerer denne rapport, forklarer de eksisterende instrumenter, som kan hjælpe producenterne, og giver medlemsstaterne forslag til, hvilke foranstaltninger de kan iværksætte. Medlemsstaterne bør indtage en mere proaktiv rolle og tilpasse lovgivningen, hvor det er muligt, til særlig gavn for små landbrugere og direkte salg. Fødevarer- og restaurationssektoren er blandt de sektorer, som prioriteres i forbindelse med miljøvenlige offentlige indkøb. Med henblik på at kunne levere lokale fødevarer til offentlige kantiner bør offentlige myndigheder anvende innovative tilgange til gennemførelsen af grønnere kontrakter, mens landbrugerne bør organisere sig med henblik på fælles deltagelse i udbud for så vidt angår offentlige indkøb og gøre brug af forskellige samarbejdsmodeller.

Forbrugere, som gerne vil købe lokalt producerede fødevarer, kan ofte ikke genkende dem på markedet²⁵. Eurobarometerundersøgelsen vedrørende forbrugerindflydelse²⁶ viste mangel på viden og færdigheder blandt forbrugerne, herunder fortolkning af mærkninger og logoer. Disse konklusioner blev underbygget af resultaterne af undersøgelsen af, hvordan kødmarkedet for forbrugere fungerer²⁷.

Undersøgelsen vedrørende de korte fødevarerforsyningskæder peger på flere tilfælde af vildledende eller urigtige mærkningsanprisninger, hvilket forårsager illoyal konkurrence. Beskyttelse mod efterligninger ved hjælp af hensigtsmæssige mærkningsoplysninger på EU-plan vil kunne begrænse risikoen for vildledning af forbrugerne.

5.1. En særlig mærkningsordning

Kommissionen anmodede om ekspertrådgivning i forbindelse med en analyse af mulighederne for indførelse af en mærkningsordning²⁸.

²⁵ Særlig Eurobarometerundersøgelse: Europæiske holdninger til fødevarerikkerhed, fødevarer kvalitet og miljø, 389, 2012

²⁶ Særlig Eurobarometerundersøgelse: Forbrugerindflydelse, 342, 2011.

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

²⁸ Der blev nedsat en arbejdsgruppe under Den Rådgivende Gruppe for Kvalitet i Landbrugsproduktionen.

Eksperternes råd var klart: hvis der skal indføres en mærkningsordning, bør den:

- være frivillig for producenterne
- undgå brugen af certificerings- og akkrediteringsprocedurer, som anses for at være langvarige og omkostningskrævende
- fastsætte klare kriterier for de produkter, som kan være omfattet af ordningen.

Ekspertene mente, at en særlig mærkningsordning kun vil være en fordel, hvis den integreres i eller forbindes med andre foranstaltninger, som hjælper landbrugerne med at finde alternative salgskanaler. Sådanne foranstaltninger er til rådighed som led i udviklingspolitikken for landdistrikterne, navnlig: rådgivnings- og informationsstøtte, investeringer i fysiske aktiver, bedrifts- og erhvervsudvikling, horisontalt og vertikalt samarbejde blandt forsyningskædens aktører og salgsfremmende foranstaltninger i en lokal sammenhæng, støtte til deltagelse i kvalitetsordninger samt oplysnings- og reklamekampagner.

Når en mulig ordning overvejes, bør man være opmærksom på typen af forsyningskæde. Ved "direkte salg" forstås en landbrugerens salg direkte til en forbruger uden mellemlid på salgssiden. Formålet med mærkningsoplysninger er at erstatte denne direkte kommunikation i tilfælde, hvor den ikke er mulig. Jo flere mellemlid, der er mellem producenten og forbrugeren, desto flere oplysninger, som typisk overføres i forbindelse med direkte salg, går der tabt, og desto flere mærkningsoplysninger er nødvendige. Den konklusion, der kan drages, er, at en mærkningsordning, som kun omfatter direkte salg, vil have begrænset effekt.

5.2. En alternativ tilgang

Et alternativ til en selvstændig certificeringsordning kunne være at indføre et fakultativt kvalitetsudtryk forbeholdt disse produkter.

I konsekvensanalysen²⁹ konkluderedes det, at anvendelsen af et fakultativt kvalitetsudtryk er et effektivt værktøj for landbrugerne med hensyn til at kommunikere den værdi, de tilfører produkterne, og sikre, at dette yderligere arbejde belønnes.

Et sådant fakultativt kvalitetsudtryk vil kunne opfylde de vigtigste forbrugerforventninger, nemlig at kende produktets oprindelse og forsyningskædens karakteristika. Af juridiske årsager vil et valgfrit kvalitetsudtryk imidlertid ikke kunne omfatte et logo/symbol, men kun ord.

Et fakultativt kvalitetsudtryk vil have følgende fordele:

- det anses for at være et enkelt instrument med relativt få administrative, kontrol- og budgetmæssige byrder
- det kan give beskyttelse mod misbrug, svig og vildledende praksis.

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

- det åbner døren til andre EU-støttemekanismer, navnlig støtte i forbindelse med udvikling af landdistrikterne.

Men hvis man vil indføre et sådant værktøj på EU-plan, er det nødvendigt at overveje, hvordan det skal kunne fungere side om side med de nationale, regionale og lokale mærkningsordninger, offentlige eller private, der fortsat vil bestå, og om denne sameksistens vil gøre tingene mere komplicerede for forbrugerne.

6. KONKLUSION

Lokalt landbrug og direkte salg er en realitet i EU og vil fortsat være en del af europæisk landbrug. Rapporten har vist følgende:

- Der er en efterspørgsel efter ægte gårdprodukter, som sælges i korte fødevarerforsyningskæder, samt et behov for at kunne identificere dem.
- Der er store forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til udviklingen i direkte salg, hvilket sandsynligvis skyldes nationale og regionale forskelle i bedriftsstrukturer, distributionskanaler samt kulturelle forskelle.
- Som beskrevet i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, står udviklingen af korte fødevarerforsyningskæder over for en lang række udfordringer, som bør imødegås med andre værktøjer end en mærkningsordning. Der findes en række instrumenter på nationalt og EU-plan, men disse anvendes ikke konsekvent. Interessenter mener, at nogle EU-regler forhindrer udviklingen i det lokale landbrug.
- En mulig ny mærkning bør være enkel og ukompliceret for producenterne samtidig med, at den skal kunne kontrolleres og være tilstrækkeligt troværdig for forbrugerne. Den bør også have til formål at begrænse risikoen for vildledning af forbrugerne, selv om den eksisterende EU-lovgivning, hvis den håndhæves korrekt, gør det muligt at iværksætte foranstaltninger mod praksis, som kan vildlede forbrugerne.
- En ny mærkning kunne skabe merværdi for produkter fra lokalt landbrug, hvis den rakte ud over direkte salg, og hvis medlemsstaterne sikrede, at den blev integreret i eller koblet sammen med andre foranstaltninger.

I denne rapport har Kommissionen givet faktuelle oplysninger for at tilskynde til en debat om, hvorvidt der bør overvejes en ny EU-mærkning, og om de bredere spørgsmål vedrørende lokalt landbrug og direkte salg. I bilaget til denne rapport findes en række spørgsmål, der kan danne grundlag for denne debat.

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at drøfte rapporten og tilkendegive deres synspunkter.



Bruxelles, den 6.12.2013
COM(2013) 866 final

ANNEX 1

BILAG

til

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om en mærkningsordning for lokalt landbrug og direkte salg

{SWD(2013) 501 final}

BILAG

Forslag, der skal tages op i forbindelse med drøftelserne af rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om det hensigtsmæssige i en mærkningsordning for lokalt landbrug og direkte salg:

- Nogle af de eksisterende instrumenter på EU-plan med det formål at støtte lokalt landbrug og direkte salg synes ikke at være blevet gennemført på en konsekvent måde. Er disse instrumenter stadig relevante?
- Interessenter har identificeret bestemte EU-regler – f.eks. regler om hygiejne eller offentlige indkøb – som efter deres mening forhindrer udviklingen i det lokale landbrug. Kommissionen mener, at EU-lovgivningen allerede giver fleksibilitet, men at den ikke anvendes fuldt ud. Deler Europa-Parlamentet og Rådet Kommissionens synspunkt? Er der behov for mere konkrete specifikationer på EU-plan for regler vedrørende produktion i lille målestok?
- Der findes adskillige mærkningsordninger på nationalt/regionalt plan med henblik på at støtte lokalt landbrug. Vil en særlig EU-ordning kunne give merværdi for landbrugerne og samtidig forsyne forbrugerne med oplysninger, hvilket kunne bidrage til at reducere omfanget af vildledende forbrugeroplysninger? Bør en sådan mærkningsordning omfatte et symbol/logo?
- Eftersom der uvægerligt vil være omkostninger forbundet med anvendelsen af en mærkningsordning, er spørgsmålet, hvordan der udvikles en EU-ordning, som er ukompliceret for landbrugerne samtidig med, at den giver forbrugerne de fornødne garantier?