



De verduurzaming van internationale agrovoedingsketens in België

Hoe kan de Belgische federale overheid waardeketens met betrekking tot de invoer door de voedingsindustrie verduurzamen?

SYNTHESE

Samenvatting

Inleiding	3
De wereldwijde impact van in België geïmporteerd voedsel	4
Producten geïmporteerd uit niet-OESO-landen.....	4
Verschillende sectoren met sterke impact op duurzaamheid en gemeenschappelijke structurele oorzaken	6
Toeleveringsketens met een meerderheid van familiale landbouwers	6
Toeleveringsketens met een meerderheid van plantages	8
Zeer weinig gekwantificeerde effecten, vooral voor sociale indicatoren	10
Duurzaamheidsrisicoscore van de geselecteerde ketens.....	13
Hefbomen om de voetafdruk van naar België geïmporteerd voedsel te verkleinen	16
Welke lessen uit 20 jaar multi-stakeholder initiatieven?.....	16
Bindende overheidsinterventies als noodzakelijke voorwaarde voor een transitie naar meer duurzaamheid	22
Wetgevende initiatieven op Europees niveau	22
Wetgevende initiatieven op federaal niveau.....	27
Score van vermogen tot actie.....	30
In welke sectoren moet met voorrang worden ingegrepen?	33
Prioritaire sectoren	33
Transversale aanbevelingen.....	35
Systeembenadering noodzakelijk.....	35
De grenzen van vrijwillige multi-stakeholder initiatieven.....	35
Ambitieuze(re) bindende publieke tussenkomsten afdwingen	36
Voorwaarden gunstig voor ecologische en sociale transitie.....	37
Goed geïnformeerd openbaar beleid.....	37
Een coherent overheidsbeleid ten gunste van een duurzame transitie van voedselsystemen.....	38
Transitie van de consumptie.....	39

Inleiding

Voedselproductie is tegenwoordig de belangrijkste oorzaak van negatieve milieueffecten op wereldschaal¹: Landbouw beslaat ongeveer 40% van het wereldwijde landoppervlak en voedselproductie is verantwoordelijk voor 30% van de uitstoot van broeikasgassen en 70% van het zoetwatergebruik. De omzetting van natuurlijke ecosystemen in akkerland en weiland is de belangrijkste factor die het uitsterven van soorten bedreigt. Ook socio-economisch is de situatie niet rooskleurig²: Hoewel de meeste landbouwsectoren wereldwijd winstgevend zijn, zijn de ruilvoeten voor producenten de afgelopen decennia verslechterd. De kloof tussen de landbouwprijzen en de consumentenprijzen wordt steeds groter. In de landen van het Zuiden worden kleine producenten uitgesloten van markten met een hogere toegevoegde waarde. Ondanks de BBP-groei die ze in veel landen hebben helpen genereren, **dragen geglobaliseerde waardeketens een grote verantwoordelijkheid voor deze ecologische en sociale achteruitgang**, stelt de Wereldbank³.

De nationale, Europese en internationale initiatieven in dit verband zijn veelelvoudigd, zowel van de kant van de overheid en als van de private sector, en meer specifiek deze op het gebied van de duurzaamheid van internationale agrovoedingsketens, het verkrijgen van een fatsoenlijk inkomen, de eerbiediging van de mensenrechten, en de strijd tegen ontbossing. In het verlengde van deze initiatieven heeft de werkgroep Maatschappelijke Verantwoordelijkheid van de Belgische Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (ICDO) in 2020 een voorstel uitgewerkt voor een **federale strategie genaamd "Beyond Food"** die tot doel heeft "bij te dragen tot een transitie van de agrovoedingssector naar duurzame voedselimportketens, door de empowerment en samenwerking van alle betrokken actoren in België". In deze context wenste het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling (FIDO) het strategievoorstel "Beyond Food" te verduidelijken door – vanuit het oogpunt van duurzaamheid – een **grondige analyse van de internationale voedsel- en landbouwketens in België** uit te voeren, om deze waarvoor ecologische en sociale transitietrajecten kunnen worden ingezet te kunnen voortrekken.

De analyse in opdracht van FIDO van het **BASIC, Universiteit Antwerpen (Law and Development Research Group) en Fair Trade Advocacy Office (FTAO) Consortium** heeft tot doel:

1. Het in kaart brengen van de verschillende internationale agrovoedingssectoren waarvan de producten vanuit de landen van het Zuiden in België worden ingevoerd;
2. Het identificeren van de belangrijkste potentiële problemen op het gebied van duurzame ontwikkeling in deze internationale agrovoedingsketens;
3. Het identificeren en analyseren van bestaande Belgische en Europese overheids- en privé/sector-initiatieven in deze context;
4. Het ontwikkelen van een methodologie om Belgische invoersectoren op basis van hun duurzaamheidsrisico's, (potentiële) hefboomen om ze duurzamer te maken, en mogelijke banden met Belgische ontwikkelingssamenwerkingslanden te wegen en rangschikken;
5. Initiatieven en beleidsaanbevelingen die de federale overheid en/of Belgische actoren kunnen nemen om deze prioritaire sectoren te verduurzamen voor te stellen.

De onderliggende synthese vat de belangrijkste resultaten van het door het BASIC-FTAO-Universiteit Antwerpen consortium geschreven onderzoeksrapport samen.

¹ Willett, Walter, Johan Rockström, Brent Loken, Marco Springmann, Tim Lang, Sonja Vermeulen, Tara Garnett, et al. « Food in the Anthropocene: The EAT–Lancet Commission on Healthy Diets from Sustainable Food Systems ». The Lancet 393, n° 10170 (2019): 447-92. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)31788-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31788-4)

² IIED, hiVos and Mainumby Ñakurutú, Small producer agency in the globalized market, 2012; Oxfam, Ripe for Change: ending human suffering in supermarket supply chains, 2018

³ World Bank, World Development Report 2020: Trading for Development in the age of Global Value Chains, October 2019

De wereldwijde impact van in België geïmporteerd voedsel

Het project heeft de 16 belangrijkste internationale agrovoedingssectoren die menselijke en dierlijke voeding naar België invoeren bepaald, om vervolgens hun sociale en economische impact te analyseren.

Producten geïmporteerd uit niet-OESO-landen

Het project analyseerde de Belgische douanegegevens om de belangrijkste agrovoedingssectoren die in België voor zowel menselijke voeding of agrobrandstoffen worden geïmporteerd, te identificeren. Als referentie werden de douanegegevens van het jaar 2019⁴ gebruikt, omdat deze dateren van vóór de Covid-19-crisis.

	Invoer in België (2019)	
	WAARDE	VOLUME
Totale invoer uit alle landen	€ 28,3 miljard 100%	38,2 miljoen ton 100%
... waarvan rechtstreekse invoer uit niet-OESO-landen	€ 2,5 miljard 8,9%	3,3 miljoen ton 8,7%
... waarvan invoer uit lidstaten van de Europese Unie	€ 23 miljard 80%	32,6 miljoen ton 86%

De analyse maakte het mogelijk om importcijfers per belangrijke sector te consolideren uit gedetailleerde douanegegevens over 130 categorieën van landbouw- en voedingsproducten, zowel onbewerkt als verwerkt. De waarde van de invoer in België uit niet-OESO-landen vertegenwoordigt slechts 9% van de waarde van de totale invoer in 2019.

Verskillende goederen van oorsprong uit tropische landen (koffie, cacao, palmolie, enz.) verschijnen echter in de douanegegevens als deels afkomstig uit Europese landen, wat fysiek niet mogelijk is. Om het gebrek aan traceerbaarheid naar de landen van herkomst van deze producten te compenseren, heeft BASIC een model ontwikkeld dat toelaat om onderstaande gegevens per sector samen te voegen:

- de rechtstreekse invoer uit niet-OESO-landen naar België, en
- de indirecte invoer uit diezelfde landen via de belangrijkste Europese doorvoerlanden (voornamelijk Nederland, Frankrijk en Duitsland)⁵.

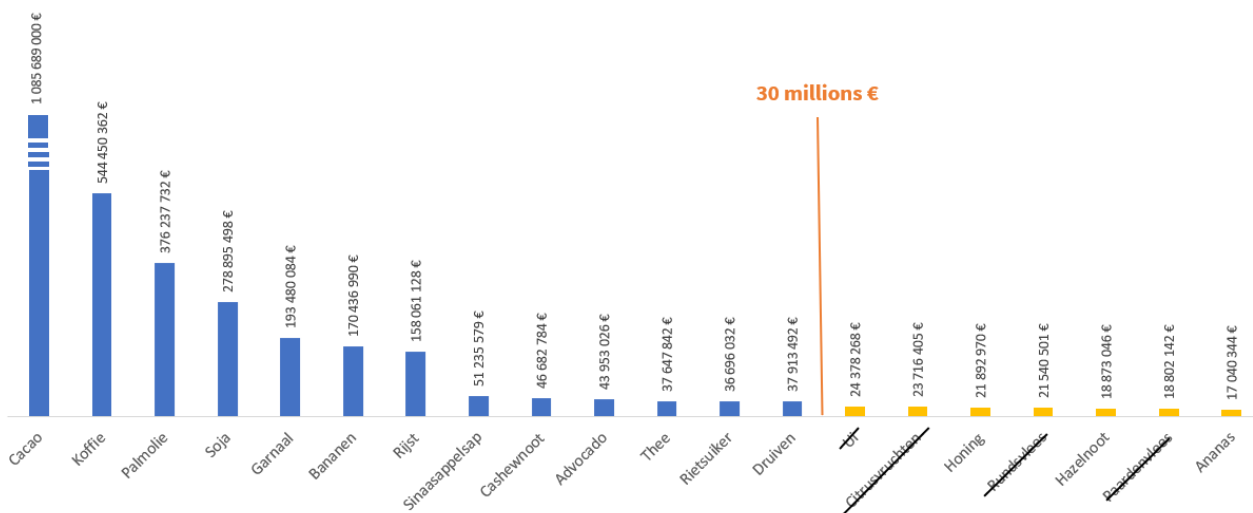
Om de belangrijkste sectoren te selecteren die in de rest van de analyse worden gebruikt, werd niet met een volumedrempel gewerkt, maar met een drempel van 30 miljoen invoerwaarde voor de sector over het bestudeerde jaar (deze aanpak dekt 90% van de invoer uit niet-OESO-landen). Hieraan werden de hazelnoot,

⁴ Hiervoor werd de *Comtrade* database gebruikt. De selectiecriteria voor het gebruik van deze database en de gevolgde methodologie worden uitgelegd in het Onderzoeksverslag van het project.

⁵ In dit geval hebben we gekozen voor de *Comtrade*-database op basis van de nationale conceptmethodologie, die gegevens van quasi-doorvoer of wederuitvoer uitbestedt/integreert, zoals bijvoorbeeld goederen geïmporteerd door Europese bedrijven via de haven van Antwerpen, zonder enige waardecreatie in België.

ananas- en honingsectoren toegevoegd, ook al is hun waarde iets lager dan deze drempel, omdat ze voornamelijk afkomstig zijn uit niet-OESO-landen (en dit in tegenstelling tot de uien-, citrusvruchten-, rundvlees- en paardenvleessectoren die daarom niet werden behouden).

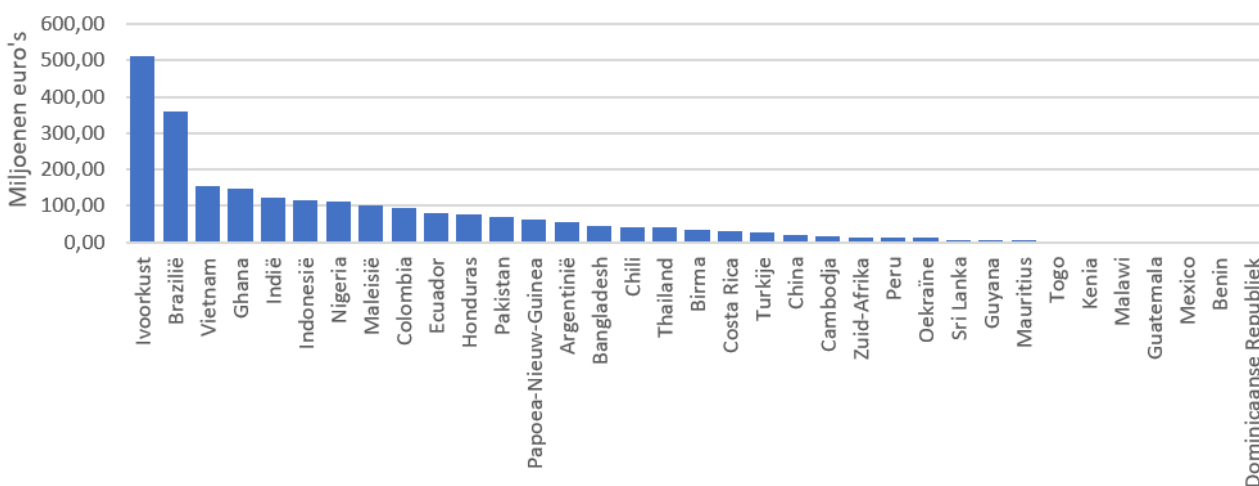
Figuur 1: Belangrijkste importketens van agrovoeding vanuit niet-OESO-landen naar België (2019)



Bron: BASIC-berekeningen met gegevens van Comtrade (2019)

Van de 16 geselecteerde sectoren analyseerde het project de directe of indirecte invoer uit 35 belangrijke niet-OESO-landen (zie onderstaande lijst in aflopende volgorde van totale geïmporteerde waarde).

Figuur 2: Belangrijkste importerende landen van de 16 internationale agrovoedingsketens, in waarde (2019)



Bron: BASIC-berekeningen met gegevens van Comtrade (2019)

Verder moet worden opgemerkt dat het niet mogelijk was om voor 20 categorieën van verwerkte producten (chocoladeproducten, zoetwaren, fruit- en groentemengsels, visbereidingen) de landen van oorsprong te identificeren, omdat deze gemaakt zijn van mengsels van halffabricaten die op hun beurt onmogelijk in statistieken te traceren zijn. Samen vertegenwoordigen deze ingrediënten een totale waarde van 3 miljard euro in 2019.

Verschillende sectoren met sterke impact op duurzaamheid en gemeenschappelijke structurele oorzaken

Om de sociale en ecologische impact van de 16 geselecteerde sectoren te analyseren, gebruikte BASIC een *duurzaamheidskompas* analysemethode in de vorm van een donut geïnspireerd op het werk van de Britse econoom Kate Raworth⁶.

Alle elementen die we rangschikken als “Milieu Kapitaal” worden weergegeven in het groen en vormen het “plafond” dat niet mag worden overschreden om onze ecosystemen en het leven op aarde te behouden⁷. De “Sociaal Kapitaal” elementen, aangestipt in blauw, vertegenwoordigen een “vloer van sociale rechtvaardigheid” die wordt afgebakend door de sociaaleconomische grenzen die voortvloeien uit de mensenrechten en de essentiële behoeften die aan elke persoon (en elk levend wezen) verbonden zijn om zijn ontwikkeling te verzekeren.

De analyse van de effecten van de 16 eerder aangehaalde sectoren, gedetailleerd beschreven in het onderzoeksrapport, heeft getracht de grondoorzaken te benadrukken van de waargenomen effecten op de samenleving en het milieu. Ze werden geïdentificeerd op basis van een groot bibliografisch overzicht van openbaar beschikbare academische werken en institutionele rapporten⁸.

Op grond van deze analyse vallen twee grote groepen van sectoren – gekenmerkt door dezelfde problematieken en sterk vergelijkbare effecten – op:

- deze met een meerderheid van familiale landbouwers,
- deze met een meerderheid van plantagearbeiders.

Toeleveringsketens met een meerderheid van familiale landbouwers

Cacao, koffie, rijst, cashewnoten, hazelnoten en honing zijn de belangrijkste importproducten in België die voornamelijk door familiale boeren op kleine percelen worden verbouwd. Daarnaast wordt een minderheid – maar aanzienlijk – deel van de wereldproductie van sinaasappelsap, palmolie, thee, rietsuiker, bananen en soja ook geproduceerd door familiale boeren waar zij vaak als aanpassingsvariabele dienen voor tussenhandelaren en verwerkers.

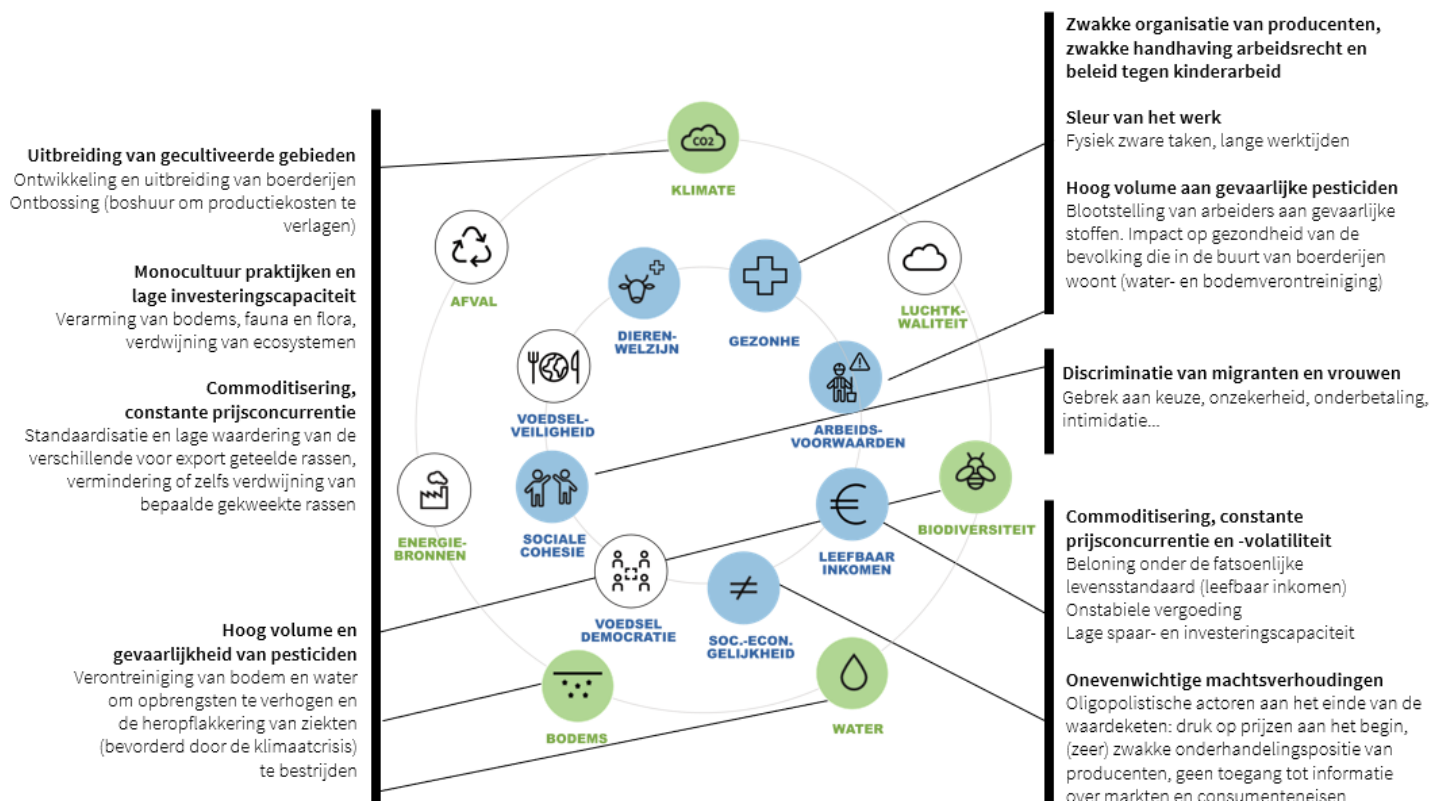
⁶ K. Raworth, Doughnut Economics. Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist, 2017

⁷ Rockström, Johan, Will Steffen, Kevin Noone, Åsa Persson, F. Stuart Chapin, Eric F. Lambin, Timothy M. Lenton, et al. « A Safe Operating Space for Humanity ». *Nature* 461, n° 7263 (2009): 472-75. <https://doi.org/10.1038/461472a>.

Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S. E., Fetzer, I., Bennett, E. M., Biggs, R., Carpenter, S. R., de Vries, W., de Wit, C. A., Folke, C., Gerten, D., Heinke, J., Mace, G. M., Persson, L. M., Ramanathan, V., Reyers, B. & Sörlin, S. *Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet*. *Science*, 2015

⁸ Alle impactpaden die de in het BASIC duurzaamheidskompas waargenomen effecten koppelen aan de grondoorzaken worden uitgelegd en gerechtvaardigd door een literatuuronderzoek met meer dan 400 academische referenties, beschikbaar op deze link: <https://kumu.io/BASIC/grille-de-non-durabilite-de-l'alimentation#untitled-map>.

Figuur 3: BASIC duurzaamheidskompas in de Belgische agrovoedingsketens: casus van kleine boeren



Bron: BASIC, 2022

Belangrijkste milieueffecten

De sterke groei van de vraag naar consumptiegoederen heeft de afgelopen decennia geleid tot een ononderbroken groei van het landbouwareaal dat nodig is om ze op wereldschaal te telen. De effecten van deze problematiek worden versterkt met steeds strengere standaardiseringseisen opgelegd door onder meer de internationale handelsspelers die wegen op de landbouwproductie, het beperken van het aantal geteelde variëteiten en de stijgende concurrentie tussen het grote aantal kleine boeren die ze telen, en waarvan de overgrote meerderheid binnen de keten als uitwisselbaar wordt beschouwd. Door een context te creëren van constante prijsdruk en hoge volatiliteit van deze grondstoffen, worden producenten gedwongen om oplossingen te vinden om hun productiekosten te verlagen en hun opbrengsten te maximaliseren.

Voor sommige producten worden de kosten verlaagd door rooibouw op vruchtbare grond van recentelijk ontboste bodems (zoals bijvoorbeeld het geval is bij cacao, palmolie, soja of koffie). Dit resulteert in een aanzienlijk verlies van natuurlijke habitats en de dier- en plantensoorten die er leven. Meer in het algemeen zijn monocultuurlandbouwproductie en het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen wijdverspreid binnen de meeste van deze teelten. Hierdoor ontstaat een vicieuze cirkel van bodemverarming en aantasting van de biodiversiteit. Sommige teelten zijn ook waterintensief (vooral bij rijst, suikerriet en soja) of genereren afvalwater (bij palmolie en koffie) waardoor watervoorraden in producerende landen aanzienlijk onder druk worden gezet.

Belangrijkste sociaal-economische gevolgen

Het werk van familiale boeren aan de verschillende bestudeerde producten wordt over het algemeen gekenmerkt door grote ontberingen (fysiek zware taken, lange werkuren) en blootstelling aan gevaarlijke pesticiden die gebruikt worden om de opbrengst te verhogen en planten te beschermen, en waarvan er verschillende in Europa verboden zijn (met name bij palmolie, soja, banaan, thee en suikerriet). Deze giftige

stoffen tasten vooral de gezondheid van boeren aan, maar ook die van seizoenarbeiders en, meer in het algemeen, van omwonenden in de buurt van de akkers. Deze problemen worden nog groter voor migranten en vrouwen. Zij worden vaak gediscrimineerd vanwege hun geslacht of afkomst, zien zich beperkt tot enkel de zwaarste taken, worden structureel minder betaald, en krijgen ook minder toegang tot financieringsmechanismen en het verwerven van eigen gronden. De situatie van illegale migranten in een land kan leiden tot ernstige misstanden (zoals het geval is voor Syrische migranten in de Turkse hazelnootsector), en het regelmatig uitbreken van gewelddadige sociale conflicten tegen een achtergrond van armoede en etnische spanningen (zoals bij de Malinese en Burkinese migranten in de cacao sector in Ivoorkust).

In economische termen zijn familiale boeren van de verschillende onderzochte producten voor het grootste deel "prijsnemers" met een (zeer) zwak onderhandelingsvermogen ten opzichte van het kleine aantal actoren dat hun producten koopt, vooral omdat ze zelden collectief georganiseerd zijn (in de vorm van coöperaties, verenigingen, enz.). Hun verkoopprijzen zijn over het algemeen te laag om een fatsoenlijk – leefbaar – inkomen te verwerven. Gecombineerd met een hoge prijsvolatiliteit (inclusief voor beursgenoteerde grondstoffen zoals koffie en cacao) zijn hun inkomens te laag en onstabiel om hen in staat te stellen de productiekosten te dekken en te investeren in het onderhoud of de modernisering van hun werking. Deze te lage en schommelende inkomens verklaren ook grotendeels het gebruik van kinderarbeid (bij koffie, cacao, rijst, cashewnoten en hazelnoten), en zelfs van dwangarbeid (bij koffie, cacao). In sommige gevallen kan de financiële onzekerheid van de producenten gepaard gaan met een bijkomend probleem van voedselonzekerheid wanneer de voorkeur wordt gegeven aan voor de export bestemde productie (de zogenaamde *cash crops*), ten nadele van zelfvoorzieningslandbouw.

Toeleveringsketens met een meerderheid van plantages

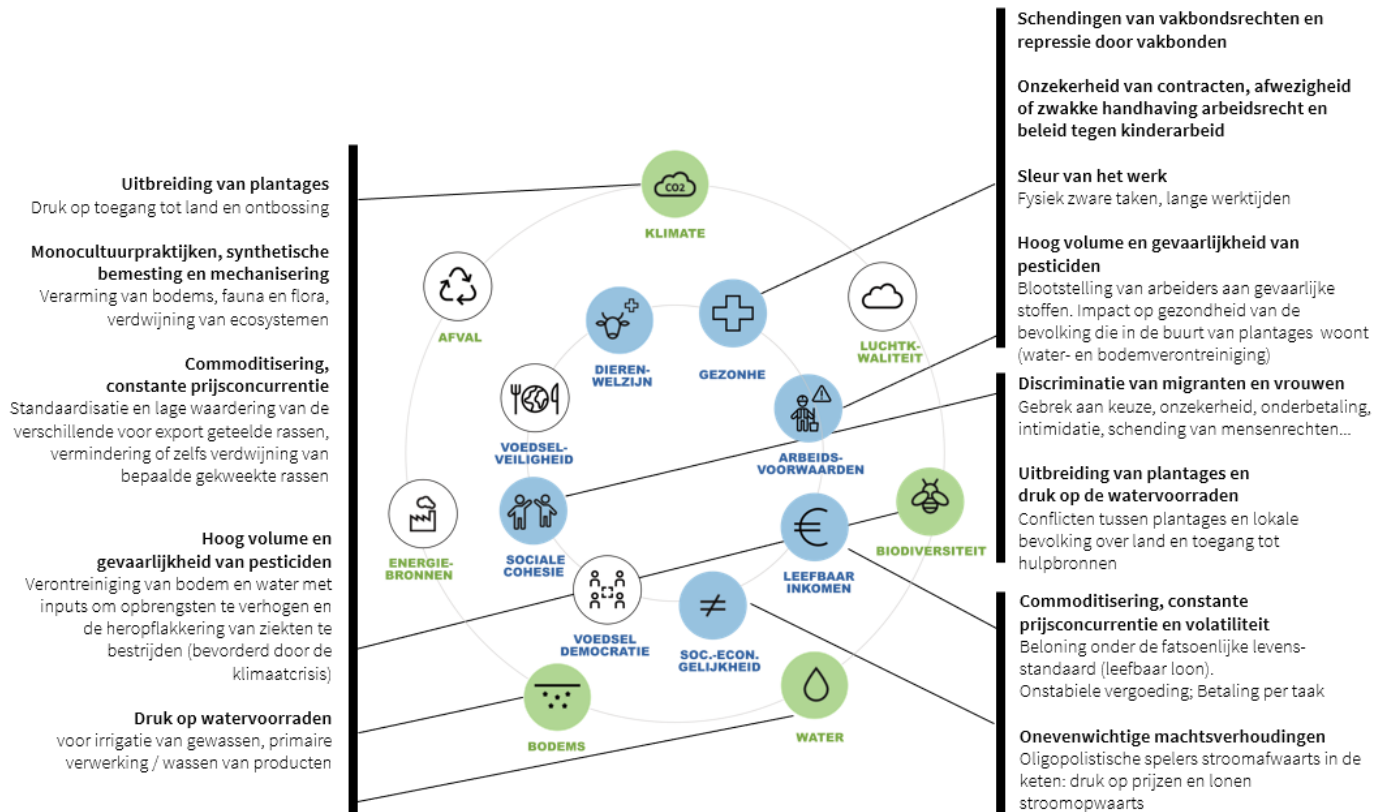
De grondoorzaken van de sociale en milieueffecten die hierboven zijn gedocumenteerd in het geval van familiale boeren, worden in vergelijkbare omstandigheden gevonden in het geval van sectoren waar plantages de boventoon voeren. Ze worden versterkt door (veel) grootschaligere landbouwproductiemodellen en door de grotere asymmetrie in de machtsverhouding tussen landeigenaren en de arbeiders die ze in dienst hebben. De belangrijkste teelten in het kader van dit onderzoek zijn bananen, ananas, (verse) druiven, avocado, sinaasappelsap, thee, suikerriet, palmolie, sojabonen en in mindere mate ook koffie en cashewnoten waar de productie op plantages maar een minderheid van de totale productie vormt.

Belangrijkste milieueffecten

Net als in het geval van gewassen die door familiale boeren worden geteeld, is het de steeds toenemende vraag van de consument op internationaal niveau die de ontwikkeling van grootschalige monocultuurlandbouwproductie heeft versneld, wat op zich een verarming van bodems, ecosystemen en gecultiveerde rijkdom veroorzaakt. De uitbreiding van bijbehorende teeltgebieden is ook de oorzaak van directe en indirecte ontbossing, met name voor palmolie, soja en suikerriet.

Om aan de eisen van de internationale handel te voldoen, kiezen plantagehouders er vaak voor om een bijna exclusieve en (uiterst) gestandaardiseerde variëteit te exploiteren. Dit is met name het geval voor bananen, ananas, avocado's, palmolie, sojabonen, thee en sinaasappels. Het voedt de substitueerbaarheid van deze producenten, de onophoudelijke prijsdruk en prijsvolatiliteit, en dus een constante concurrentie op het scherpst van de snee tussen producenten. Deze economische druk dwingt de plantagehouders op hun beurt om steeds hogere opbrengstteelten te zoeken en voedt hun opsluiting in monocultuur praktijken. Het kleine aantal variëteiten dat voor de export wordt geteeld, alsook de klimaatverandering, vergroot hun kwetsbaarheid voor ziekten en plagen. Het brengt een hoog gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen met zich mee die op hun beurt de bodem en het water verontreinigen (met deels in Europa verboden middelen die de oorzaak zijn van schadelijke of zelfs dodelijke effecten op ganse ecosystemen).

Figuur 4: BASIC duurzaamheidskompas in de Belgische agrovoedingsketens: casus van plantages



Bron: BASIC, 2022

Bijkomende problematieken van plantages zijn de grootschalige en continue bevloeiing die sommige hen ontwikkelden (vooral het geval voor druiven, suikerriet en avocado), en het water dat wordt gebruikt in de wasstations voor fruit (bijv. bij bananen) die zorgen voor een sterke druk op de lokale watervoorraden. Dit overvloedige gebruik van water staat vaak diametraal tegenover de behoeften van de lokale bevolking en ecosystemen die ervan afhankelijk zijn.

Belangrijkste sociaal-economische gevolgen

Of de plantages nu in handen zijn van onafhankelijke eigenaren of dat ze verticaal geïntegreerd zijn in grote internationale bedrijven, internationale instellingen hebben significante en frequente schendingen van arbeids- en vakbondsrechten waargenomen, vaak in combinatie met een sterke onzekerheid van arbeidsstatuten en contracten, en nog versterkt in gevallen waarin arbeid wordt uitbesteed aan uitzendbureaus (met name voor de teelt van druiven en suikerriet). Sommige plantages maken gebruik van kinderarbeid (palmolie, bananen, thee) of zelfs van dwangarbeid (palmolie, rietsuiker, thee). Aan de basis van deze problematieken ligt de constante druk op de wereldmarktprijzen die door de plantagehouders wordt afgewenteld op hun arbeidskrachten. Zij ontvangen voor het grootste deel een vergoeding die onder het niveau van een leefbaar loon ligt, vooral omdat ze vaak taakgebonden worden betaald (d.w.z. volgens de geogste hoeveelheid) en dat hun lage organisatie- en vakbondsgraad hen meestal in een zeer zwakke onderhandelingspositie plaatst ten opzichte van hun werkgever.

Plantagemedewerkers verrichten zwaar werk: fysiek zware taken, lange werktijden, en met een druk om de oogst op tijd (*just-in-time*) binnen te halen. Naast deze barre werkomstandigheden worden werknemers in hoge mate blootgesteld aan de gevaarlijke pesticiden waarmee ze zelf aan de slag gaan of die tijdens hun werk, per vliegtuig, op de percelen worden gespoten (bijv. in bananenplantages). Deze bestrijdingsmiddelen, gebruikt om opbrengsten te verhogen en planten te beschermen, hebben op korte en lange termijn aanzienlijke negatieve gevolgen voor de gezondheid van werknemers, maar ook voor die van omwonenden.

De pesticiden zijn soms vanwege hun toxiciteit in Europa verboden (bijv. sommige gebruikt op palmolie-, soja-, bananen-, thee- en suikerrietplantages).

Naast een gedetailleerde beschrijving van deze elementen bevat het onderzoeksrapport ook een fiche over de zeer specifieke sociale en ecologische effecten in de garnalensector, de aquacultuur en de visserij. Honing is erg afhankelijk van de biodiversiteit en genereert (zeer) lage sociale en milieueffecten in vergelijking met de andere bestudeerde sectoren.

Zeer weinig gekwantificeerde effecten, vooral voor sociale indicatoren

Uit ons onderzoek van de 16 geselecteerde sectoren bleek dat het moeilijk is om gekwantificeerde indicatoren te vinden waarmee we deze kunnen vergelijken om ze te rangschikken.

Het gebrek aan gegevens bleek vooral uitgesproken voor de sociale indicatoren. Slechts 2 van de 8 componenten van het BASIC-duurzaamheidskompas konden worden gedocumenteerd door gekwantificeerde indicatoren die transversaal zijn voor verschillende sectoren:

- **Kinderarbeid en dwangarbeid**, schatting gebaseerd op de in 2022 gepubliceerde Amerikaanse lijst⁹ van producten die het gevolg zijn van kindarbeid en dwangarbeid en waar deze worden vermeldt als significante risico's voor de cacao-, koffie-, palmolie-, thee-, rietsuiker-, rijst-, garnalen- en sojasectoren¹⁰;
- **Schatting van het verschil tussen de werkelijke verloning van boeren of plantagearbeiders en het fatsoenlijke inkomen/fatsoenlijk loon** dat ze zouden moeten ontvangen, gebaseerd op het groeiende werk dat volgt uit de "Anker"-referentiemethodologie¹¹ en dat wordt gefinancierd door internationale overheidssteun.

Wat de milieueffecten betreft, zijn er **indicatoren gevonden voor de meeste problematieken opgenomen in BASIC-duurzaamheidskompas**:

- **het klimaat**, gebaseerd op schattingen van de uitstoot van broeikasgassen gepubliceerd in de referentiedatabase "Agribalyse" van het Franse Agentschap voor Ecologische Transitie (Ademe), die de belangrijkste resultaten consolideert van de tot nu toe beschikbare levenscyclusanalyses van voedingsproducten¹²;
- **de erosie van de biodiversiteit**, gemeten aan de hand van de gemiddelde jaarlijkse cijfers omtrent de directe en indirecte ontbossing, gepubliceerd in 2019 door Pendril et al. in het tijdschrift *Environmental Research Letters*¹³;
- **waterverbruik en waterverontreiniging** gemeten met behulp van het "blauwe en grijze water"-voetafdrukconcept ontwikkeld door A. Hoekstra et al. en waarvan de resultaten worden verspreid door het *Institute for Water Education* van de UNESCO¹⁴.

In Tabel 1 op de volgende pagina worden de belangrijkste resultaten van deze verzameling gekwantificeerde indicatoren gedetailleerd weergegeven, eerst op mondiaal niveau en daarna voor de voor Belgische invoer 5 belangrijkste landen van herkomst. Opgemerkt moet worden dat de hier beschreven effecten betrekking

⁹ De Amerikaanse wettelijke verplichting om deze lijst van risicosectoren en -landen op te stellen is beschikbaar via deze link, met de meest recente informatie voor 2022: https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2021/2022-TVPR-List-of-Goods-v3.pdf

¹⁰ Zie ook de impactanalyses voor elk van deze sectoren in BASIC, FTAO, Universiteit Antwerpen, The sustainability of agri-food imported in Belgium. How can Belgian authorities pave the way towards more sustainable global agrifood supply chains, 2023.

¹¹ Deze indicator wordt verder beschreven in het onderzoeksrapport. Een groot deel van de studies die zijn gebruikt om deze indicator samen te stellen, zijn met name samengesteld door de Global Living Wage Coalition: <https://www.isealalliance.org/about-iseal/our-work/global-living-wage-coalition>.

¹² <https://agribalyse.ademe.fr>

¹³ Florence Pendril et al. Deforestation risk embodied in production and consumption of agricultural and forestry commodities 2005-2017, 2019

¹⁴ Hoekstra, A.Y. et al. The water footprint assessment manual: Setting the global standard, Earthscan, London, UK, 2011.

hebben op de productie en de eerste stadia van verwerking in de landen van herkomst. Anderzijds konden we de impact op de rest van de waardeketen (transport, verwerking, verpakking, enz.) niet kwantitatief documenteren. De gekwantificeerde schatting van deze effecten van onze consumptiepatronen in de hele waardeketen, van producent tot consument, is een nog openstaande onderzoeksvraag, best uitgevoerd op Europees niveau. Meer in het algemeen gaat het er volgens ons om geleidelijk het gebrek aan kwantitatieve gegevens aan te vullen om het mogelijk te maken de ernst van de sociale en milieueffecten van de onderzochte agrovoedingssectoren te karakteriseren, zodat beleidsmakers een relevant beleid kunnen uitstippelen en de impact daarvan in de tijd kunnen evalueren.

Tabel 1: Gekwantificeerde sociale en milieu-indicatoren m.b.t. de impact van de 16 geselecteerde sectoren van producten die in België worden ingevoerd

Gevolg	Milieu								Sociaal-economisch				
	Klimaat		Biodiversiteit		Waterbron		Waterbron		Arbeidsvoorwaarden		Arbeidsvoorwaarden		Fatsoenlijke levensstandaard
	Uitstoot Broeikasgassen		Ontbossing		Grijs water		Blauw water		Kinderarbeid		Dwargarbeid		Leefbaar inkomen/loon
Definitie	Wijziging van het klimaat die het wereldwijde ecosysteem beïnvloedt. De indicator verwijst naar de stijging van de mondiale temperatuur als gevolg van de uitstoot van broeikasgassen gekoppeld aan de levenscyclusanalyse (LCA) van het product.		Aantal hectare (directe en indirecte) ontbossing dat elk jaar door elk landbouwproduct tussen 2005 en 2017 is veroorzaakt		De hoeveelheid zoet water nodig om de verontreiniging afkomstig van lozingen van de verschillende productieprocessen tot een aanvaardbaar niveau te verdunnen		De hoeveelheid oppervlakte- en grondwater die wordt verbruikt (verdamp) als gevolg van de productie van een product.		Kinderarbeid (volgens de ILO): het kind is tussen 7-11 jaar oud en economisch actief; tussen 12-14 en werkt meer dan 14u/week; tussen 14 en 17 jaar en betrokken bij de "ergste vormen van werk" (erbarmelijke omstandigheden, slavernij, drugshandel, prostitutie, pornografie, enz.)		Alle onvrijwillig werk verricht door een persoon onder dreiging van een straf		Het basisloon dat wordt ontvangen voor wekelijks werk dat een behoorlijke levensstandaard voor die persoon en zijn gezin mogelijk maakt.
Bron	Agribaluse		Pendrill et al. (2020)		Water Footprint - UNESCO Institute for Water Education		Water Footprint - UNESCO Institute for Water Education		UIS Department of Labor		UIS Department of Labor		Global Living Wage Coalition BASIC-studies
Meet eenheid	kg CO ₂ -eq/kg product	Resultaat totale Belgische invoer	ha/jaar	Resultaat totale Belgische invoer	m ³ /ton	Resultaat totale Belgische invoer	m ³ /ton	Resultaat totale Belgische invoer	Aantal landen getroffen door kinderarbeid	Totaal Belgisch importresultaat	Aantal landen getroffen door	Totaal resultaat Belgische invoer	Verhouding inkomen/huidig salaris en inkomen/leefbaar salaris
Cacao	17,11	3 986 539 165 666	732 498	280 297	179	41 721 740 480	4	932 329 396	7	3	2	2	53%
Koffie	9,4	1 139 498 051 501	503 321	230 284	532	64 490 740 787	116	14 061 890 848	17	3	2	1	49%
Palmolie	5,59	2 690 977 153 192	5 479 420	5 290 759	40	19 255 650 470	0	0	3	2	2	2	81%
Soja	3,89	3 152 389 958 912	5 012 100	3 790 996	37	29 984 171 846	70	56 726 811 600	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	43%
Garnalen	7,06	161 781 727 056	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	3	1	2	0	80%
Bananen	1,87	225 822 243 289	198 185	18 053	33	3 985 098 411	97	11 713 774 117	5	1	0	0	89%
Rijst	2,16	587 739 585 765	2 867 565	244 156	187	50 883 010 434	341	92 786 666 086	12	1	3	0	49%
Sinaasappelsap	0,9	64 167 208 225	69 243	21 600	90	6 416 720 823	199	14 188 082 708	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	56%
Cashewnoot	8,45	41 109 712 239	334 906	61 663	444	2 160 084 288	921	4 480 715 381	3	2	0	0	n.v.t.
Advocado	2,75	39 577 790 296	40 616	9 185	849	12 218 743 259	283	4 072 914 420	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	91%
Thee	0,05	282 079 627	39 301	11 168	726	4 095 796 178	898	5 066 150 094	6	2	1	1	44%
Rietsuiker	1,15	126 337 801 743	470 103	189 952	104	11 425 331 636	455	49 985 825 907	19	4	5	1	36%
Druiven	0,63	11 232 777 152	13 020	1 553	87	1 551 193 035	97	1 729 491 085	2	0	0	0	53%
Honing	1,15	13 774 594 200	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Ananas	1,15	12 250 724 515	59 354	15 919	31	330 236 922	9	95 875 235	1	1	0	0	74%
Hazelnoot	4,51	10 943 591 463	1 443	1 275	354	2 644 903 480	1090	858 987 002	1	1	0	0	51%

Bron 1: BASIC-berekeningen op basis van de genoemde bronnen, in verband met de belangrijkste importlanden in België in Comtrade (2019)

Duurzaamheidsrisicoscore van de geselecteerde ketens

Op basis van de voorgaande analyses hebben we een duurzaamheidsscore ontwikkeld voor elk van de 16 belangrijkste agrovoedingsketens van producten die in België worden geïmporteerd, eerst op basis van de analyse van de sociale en ecologische impact, vervolgens op basis van de gekwantificeerde indicatoren waarvan de belangrijkste bevindingen reeds eerder werden beschreven. De sectoren werden op basis van deze principes gescoord:

- een schaal met 3 niveaus van minst (1) tot meest (3) negatieve werd ontwikkeld om de ernst van de effecten op de 8 BASIC-duurzaamheidskompas problematieken te meten (de verzamelde informatie over luchtkwaliteit, afvalbeheer en voedsel democratie was onvoldoende om deze te kunnen integreren);
- de score op deze schaal voor elke sector werd bepaald op basis van de resultaten van de kwalitatieve analyse (cf. BASIC-duurzaamheidskompas), aangevuld met – daar waar deze beschikbaar waren – de gekwantificeerde indicatoren die de sectoren gemeen hebben (zie onderstaande tabel).

Het gecombineerde gebruik van kwalitatieve en kwantitatieve methodes maakte het mogelijk om de lacunes op te vullen die werden vastgesteld tijdens het verzamelen van gekwantificeerde indicatoren, met name voor de sociale indicatoren. De verkregen duurzaamheidsrisicoscore heeft enkel betrekking op de belangrijkste landen van herkomst voor elke bestudeerde sector. We merken daarbij op dat het puntentotaal kan variëren van sector tot sector afhankelijk van de thematieken die hen specifiek aangaan.

Tabel 2: Methodologie voor het beoordelen van de sociale en milieueffecten van de sectoren

Score	1	2	3
Klimaat	Emissies > 0	Emissies > 0,1 miljard ton	Emissies > 1 miljard ton
Biodiversiteit	Blootstelling van soorten aan gevaarlijke stoffen	Blootstelling van soorten EN vernietiging van habitats	Blootstelling van soorten EN vernietiging van habitats EN ontbossing > 1 Mn Ha
Water	Overconsumptie OF besmetting	Overconsumptie EN besmetting	Overconsumptie en besmetting EN watervoetafdruk > 40 miljard m3
Grond	Verontreiniging OF bodemuitputting	Verontreiniging EN bodemuitputting	
Gezondheid	Gezondheidsschade van werknemers	Gezondheidsschade van werknemers EN lokale bevolking	Gezondheidsschade van werknemers EN lokale bevolking EN aanzienlijk aantal doden
Arbeidsrecht	Zwaar werk OF kinderarbeid/dwangarbeid OF repressie	Zwaar werk EN kinderarbeid/dwangarbeid OF repressie	Zwaar werk EN kinderarbeid/dwangarbeid EN repressie
Behoorlijk inkomen	Inkomen tussen 75% en 100% van het leefloon/leefbaar inkomen	Inkomen tussen 50% en 75% van het leefloon/leefbaar inkomen	Inkomen minder dan 50% van leefbaar loon/leefbaar inkomen
Sociale cohesie	Spanningen tussen groepen actoren	Conflicten tussen groepen actoren	Moderne slavernij

Bron: De volledige methodologie wordt uitgelegd in BASIC, FTAO, Universiteit Antwerpen, The sustainability of agri-food imported in Belgium. How can Belgian authorities pave the way towards more sustainable global agrifood supply chains, 2023.

Uiteindelijk springen 10 importsectoren van agrovoeding eruit, elk met een impactscore van 15 of meer (zie tabel 3 op de volgende pagina). De beschrijving van de verschillende problematieken die ten grondslag liggen aan de score is te vinden in het onderzoeksrapport, inclusief voor elk van de 16 sectoren:

- een fiche met gedetailleerde beschrijving van de belangrijkste sociale en milieueffecten, evenals hun onderliggende oorzaken, met betrekking tot de belangrijkste importlanden naar België;
- de geaggregeerde numerieke indicatoren voor de belangrijkste landen van origine (invoer naar België).

Tabel 3: Duurzaamheidsrisicoscore van de 16 internationale sectoren van agrovoeding geïmporteerd in België

Sector	Klimaat	Lucht-kwaliteit	Biodiversiteit	Water	Bodem	Energie/Grondstoffen	Afval-beheer	Gezondheid	Arbeidsrechten	Behoorlijk inkomen	Gelijkheid	Voedsel democratie	Sociale cohesie	Voedsel veiligheid	Dieren welzijn	SCORE	TOTAAL
Koffie	3		2	3	2	1		2	3	3	2		2	1	nvt.	24	/26
Soja	3		3	3	2	1		1	2	3	2		2	1	nvt.	23	/26
Suikerriet	2		2	3	2	1		1	3	3	2		1	1	nvt.	21	/26
Palmolie	3		3	2	2	N/D		2	3	1	2		1	1	nvt.	20	/25
Garnaal	2		2	2	N/D	N/D		3	3	1	2		3	1	1	20	/24
Thee	1		1	1	2	1		2	3	3	2		3	N/D	nvt.	19	/25
Cacao	3		2	3	1	N/D		1	2	2	2		2	1	nvt.	19	/24
Rijst	2		2	3	2	N/D		2	1	3	2		1	N/D	nvt.	18	/25
Sinaasappelsap	1		1	2	2	1		2	2	2	2		1	N/D	nvt.	16	/25
Druiven	1		1	1	2	1		1	2	2	2		2	1	nvt.	16	/26
Bananen	2		1	2	2	N/D		2	2	1	2		1	N/D	nvt.	15	/24
Ananas	1		1	1	2	N/D		1	2	2	2		1	N/D	nvt.	13	/24
Avocado	1		1	1	N/D	N/D		1	2	1	2		1	N/D	nvt.	10	/22
Hazelnoot	N/D		N/D	1	N/D	N/D		1	2	2	2		1	N/D	nvt.	9	/16
Cashewnot	1		N/D	1	N/D	N/D		1	1	1	2		1	N/D	nvt.	8	/19
Honing																0	/0

N/D : geen data

nvt. : niet van toepassing

Hefbomen om de voetafdruk van naar België geïmporteerd voedsel te verkleinen

In de derde fase van de missie werd een inventaris gemaakt van relevante vrijwillige en wetgevende initiatieven om Belgische beleidsmakers richtsnoeren te geven voor de duurzame transitie van de landbouw- en voedingssectoren.

Welke lessen uit 20 jaar multi-stakeholder initiatieven?

De internationale agrovoedingssectoren kenden de afgelopen jaren een wildgroei aan vrijwillige initiatieven met een keten- of probleem-gebaseerde benadering. Dit gebeurde meestal als reactie op een toenemende druk van consumenten en organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Omwille van hun nadruk op dialoog en samenwerking worden deze hybride bestuursvormen voornamelijk gekenmerkt door het vrijwillige karakter van deelname, de afwezigheid of niet-bindende aard van hun handhavingsmechanismen, en de nadruk die wordt gelegd op het aanzetten tot positieve praktijken en deugdzzaam gedrag, in plaats van op het sanctioneren van niet-nakoming van aangegane verbintenissen.

Als onderdeel van dit project werden een twaalftal multi-stakeholder initiatieven (MSI's) geanalyseerd om hun impact, limieten en mogelijkheden voor verbetering te beoordelen. De volledige methodologie en beschrijving van de geanalyseerde initiatieven is terug te vinden in het onderzoeksrapport. Het evaluatieproces werd gestructureerd rond een reeks van ad-hoc interviews met experts uit de betrokken sectoren en leden van deze multi-stakeholder initiatieven. Hieraan werd een overzicht van de bestaande academische en niet-academische literatuur, alsook een studie van de normen van deze initiatieven toegevoegd. Daardoor werd het mogelijk om aanvullende gegevens te verkrijgen over de doeltreffendheid van de instrumenten en hun transformatievermogen.

Niet alle vrijwillige initiatieven zijn hetzelfde. In sommige gevallen ontstaan MSI's dankzij de tussenkomst van de overheid, die zo min of meer een invloed op de processen van het initiatief behoudt. In andere gevallen zijn de initiatieven ontworpen als wereldwijde platforms voor coördinatie tussen belanghebbenden, terwijl in nog andere gevallen het multi-stakeholder initiatief ook wordt geassocieerd met een label of certificering die de goedkeuring van de criteria en normen die erbinnen worden besproken weerspiegelt. Sommige initiatieven kunnen ook standaarden en certificeringen uitgeven (bv. RSPO, Bonsucro), andere kunnen ermee instemmen om bestaande private standaarden over te nemen (bv. Beyond Chocolate) en weer andere richten zich uitsluitend op het initiatief en de coördinatie ervan (bv. World Banana Forum). In het licht van de bestaande literatuur over MSI's hebben we ook gekeken naar private initiatieven die niet functioneren als multi-stakeholder platforms, maar die actoren uit verschillende sectoren betrekken bij het definiëren van een standaard en vervolgens het bevorderen van de toepassing ervan in de keten als een vorm van privaat bestuur (bv. Rainforest Alliance en Fairtrade International).

Gezien het belang dat de chocoladesector speelde bij de beslissing om het "Beyond Food"-initiatief te lanceren, spitste de eerste fase van ons onderzoek zich toe op bestaande vrijwillige initiatieven op dit gebied. In deze context is een SWOT-analyse (*Strengths* (Sterktes), *Weaknesses* (Zwaktes), *Opportunities* (Kansen), *Threats* (Valkuilen)) uitgevoerd van één van de meest succesvolle multi-stakeholder omgevingen: de Initiatieven voor Duurzame Cacao (*Initiatives for Sustainable Cocoa – ISCO's*) en dit op basis van feedback van de actoren die betrokken zijn bij de Belgische, Franse en Duitse initiatieven. Het gemengde resultaat benadrukt enkele van de belangrijkste sterke punten van dit type dialoogplatform in de pre-competitieve ruimte (gekaracteriseerd door een constructieve en transparante dialoog op zoek naar consensus, wars van verschillende prioriteiten), maar ook de grenzen van het vermogen tot grootschalige actie bij gebrek aan

transversale toe-eigening van duurzaamheidsdoelstellingen binnen de ondernemingen, of het gebrek aan een ondersteunende regelgeving en beleidsklimaat.

Tabel 4: Sterktes, Zwaktes, Kansen en Valkuilen (SWOT) van de Initiatieven voor Duurzame Cacao

STERKTES	ZWAKTES	KANSEN	VALKUILEN
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Uniek platform dat pre-competitieve samenwerking (constructieve en transparante dialoog op zoek naar consensus, wars van verschillende prioriteiten) toelaat; ◆ Overkoepelende analyse van de belangrijkste duurzaamheids-kwesties in de toeleveringsketen; ◆ Gemeenschappelijke ondergrens van engagementen, terwijl hogere individuele engagementen mogelijk blijven; ◆ Bevordert het vertrouwen, kennisuitwisseling, wederzijds leren, en ondersteunt leden bij het nakomen van hun toezeggingen; ◆ Spiegel van de diversiteit van actoren binnen eenzelfde toeleveringsketen; ◆ Financieringsmogelijkheden voor proefprojecten, nuttig voor het verkrijgen van inzichten in structurele en/of opkomende uitdagingen in producerende landen, het testen van high-impact modellen; ◆ Co-financierings stelt partners in staat meer innovatieve en risicovollere projecten uit te voeren; ◆ Helpt bij wegwerken overlappende kosten (dubbele analyses en leerpunten) door middelen te richten op structurele investeringen in plaats van overbodige acties. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Adoptie en uitvoering van heterogene verbintenissen; ◆ Gedeeltelijke markt/sector-dekking belemmert (impact van) acties (<i>first-mover</i>-nadeel); ◆ Grootschalige impact ontbreekt; ◆ Individuele verantwoordelijkheid ontbreekt; ◆ Economische dimensie wordt verwaarloosd; ◆ Gebrek aan efficiëntie bij gebrek aan een stimulerend regelgevings- en beleidsklimaat; ◆ Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de machtsdynamiek, hoe waarde en marges worden verdeeld; ◆ Afwezigheid van vertegenwoordigers producenten en producerende landen; ◆ Niet-transparante gegevens -verzameling en -bewerking; ◆ Bij regeringen: beperkte donor-ontvanger relatie – gebrek aan gemeenschappelijke langetermijnvisie; ◆ Gebrek aan transversale toe-eigening van doelstellingen door bedrijven; ◆ Afwezigheid van toetredings-/lidmaatschapscriteria die de bereidheid beoordelen om effectieve verandering te bewerkstelligen. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Collectieve hefboom voor actie op toekomstige EU-wetgeving (bijv. CSDD, ontbossing); ◆ Mogelijkheid om een specifieke sectoriele benadering (incl. zijn uitdagingen) in het debat te brengen – nuttige bijdrage aan de totstandkoming van Europese regelgeving; ◆ Gelegenheid om de betrokkenheid van het lokale maatschappelijk middenveld te versterken, en claims inzake duurzaamheid van bedrijfsactiviteiten ter discussie stellen; ◆ Bevorderen van een veranderende marktdynamiek; ◆ Het geschikte kader bieden voor het bespreken en bepalen van de belangrijkste kenmerken waarmee leden een leefbaar inkomen in hun bedrijfspraktijken kunnen opnemen, zonder daarbij een concurrentienadeel te creëren; ◆ Stimuleren van een gezamenlijke <i>race-to-the-top</i> dankzij het leiderschap van de meest ambitieuze bedrijven; ◆ Strategische voordelen die voortkomen uit de betrokkenheid van belanghebbenden die actief zijn in verschillende waardeketens – en die de traditionele focus op individuele waardeketens overstijgen; ◆ Mogelijkheid om lessen uit ISCO's te gebruiken om effectieve veranderingen in andere sectoren op gang te brengen; ◆ Versterking van sectorale en inter-ISCO-coördinatiesystemen. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Gebruikt in plaats van het opzetten van sterke regelgevende kaders; ◆ Perceptie van risico gelinkt aan de naleving van het mededingingsrecht; ◆ Silo-benadering van milieu- en sociale doelstellingen; ◆ Verschillen in niveau van ambitie en inzet kunnen het afglijden naar de kleinste gemene deler aanwakkeren; ◆ Verschillende kaders en methodieken voor verzamelen van statistieken en rapportering; ◆ Het ontbreken van een verantwoordingsstelsel kan leiden tot "greenwashing/fairwashing" en het nastreven van de status quo; ◆ Bedrijven die focussen op het uitvoeren van ambitieuze proefprojecten in het kader van de ISCO's, blijven in parallel het grootste deel van hun volume kopen tegen een prijs die het niet mogelijk maakt om een bestaansminimum voor de producenten te verzekeren of om te investeren in duurzamere productiemiddelen; ◆ Volatiliteit van nationale politieke steun - gebrek aan langetermijnvisie en commitment.

Hoewel de meeste initiatieven erop gericht zijn de verschillende schakels van een internationale agrovoedingswaardeketen en zijn grote diversiteit aan actoren (maatschappelijke organisaties, handelaars, fabrikanten, merken en distributie¹⁵) te coördineren, stellen we het ontbreken van vertegenwoordigers van producenten of landen van productie op de meeste van deze platforms vast. Evenzo lijkt er tot op heden onvoldoende rekening te worden gehouden met bepaalde problematieken, noch binnen de ISCO's, noch in de andere geanalyseerde ruimten met meerdere actoren. Dit is bijvoorbeeld het geval zoals voor de herverdeling van de hulpbronnen en meerwaarde per productieschakel, op zich één van de hoekstenen bij het oplossen van meerdere duurzaamheidsuitdagingen (zoals kinderarbeid, ontbossing, enz.). Marktmacht, onderhandelingsmacht en bestaande ongelijkheden binnen waardeketens worden ook vaak over het hoofd gezien binnen de *governance* van multi-stakeholder initiatieven.

Als onderdeel van onze analyse werd een scoreraster opgesteld om – als aan alle vereisten en procedures op het hoogste niveau van naleving zou zijn voldaan – het potentiële vermogen van verschillende MSI's om de onderliggende oorzaken van sociale en milieueffecten in waardeketens te beïnvloeden, te kunnen benadrukken. Het rapport houdt daarom rekening met zowel de potentiële impact als de daadwerkelijke impact van elk initiatief. De score schommelt van 0 tot 3. Een score van 0 geeft aan dat het instrument geen rekening houdt met het probleem. Een score van 3 geeft aan dat het instrument integendeel een significante impact op de grondoorzaak kan genereren, zodat er geen wetgevende tussenkomst nodig is. Uit de analyses blijkt dat geen van de MSI's de capaciteit heeft om op zichzelf voldoende impact te hebben. Initiatieven waarbij

¹⁵ In zeldzame gevallen zijn ook financiële instellingen betrokken (Beyond Chocolate in België en World Banana Foundation).

meerdere belanghebbenden betrokken zijn, vereisen de ex ante implementatie van publieke maatregelen die verplichte duurzaamheidseisen introduceren en passende sancties voor niet-naleving opleggen.

Tabel 5: Vermogen van multi-stakeholder initiatieven om de grondoorzaken van de sociaal-ecologische effecten in de 16 geselecteerde sectoren aan te pakken

Vrijwillig initiatief	Areaal-uitbreiding (ontbossing)	Monocultuur productie	Kunstmest	Mechanisatie	Gevaarlijke pesticiden	Water verbruik	Investeringscapaciteit kleine producenten	Over-treding arbeidsrecht	Precair werk / Moeilijk werk	Gezondheid & veiligheid op het werk	Discriminatie	Commoditisering / Lage prijzen	Prijsvolatiliteit	Onevenwichtige machtsverhouding
ASC shrimp	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0
Beyond Chocolate *	2	0	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	1	0
Bonsucro	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Ethical Tea Partnership	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Fairtrade International	2	0	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	1	0
MSC & Chain of Custody	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0
Rainforest Alliance	2	0	2	0	2	2	1	2	2	2	2	1	1	0
RSPO	2	0	1	0	1	2	2	1	1	1	2	0	0	0
RTRS	2	1	1	0	2	1	0	2	2	2	2	0	0	0
World Banana Forum	0	1	1	1	2	2	2	1	2	1	2	2	2	0
World Cocoa Foundation	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0

Vrijwillige initiatieven

0	Geen specifieke referentie(s)
1	In de tekst wordt ernaar verwezen, maar wordt geen specifiek doel geïntroduceerd
2	Het probleem wordt besproken en specifieke doelstellingen worden geïdentificeerd
3	Specifieke doelstellingen die het probleem aanpakken worden bepaald en de positieve impact is verifieerbaar zodat regelgevende interventie niet nodig is

* De auteurs erkennen dat het Beyond Chocolate-initiatief, gelanceerd door de Belgische regering, een verbintenis inhoudt voor alle actoren die lid zijn van het initiatief om: 1/ tegen 2025 uitsluitend cacao te gebruiken of op de markt te brengen die voldoet aan de certificeringsnormen, of dat verkregen is in het kader van duurzaamheidsprogramma's van de bedrijven, 2/ dat de ontbossing in verband met de cacao-productie tegen 2030 moet zijn geëlimineerd, en 3/ dat alle aangesloten producenten tegen diezelfde datum ten minste een leefbaar inkomen moeten verdienen. In acht nemende dat Beyond Chocolate de goedkeuring van de hoogste normen onder de bestaande certificeringen en met naleving van de doelstellingen voorstaat, is het hoogste potentieel van score behouden in bovenstaande beoordeling. Belanghebbenden kunnen echter besluiten om minder beperkende normen te hanteren, zonder enige wettelijke verantwoordelijkheid/sanctie om dit niet te doen. Als een sturende en bindende rol van de overheid uitblijft, kan dit het potentieel van Beyond Chocolate sterk beperken.

De normen die zijn vastgesteld door de hierboven genoemde multi-stakeholder initiatieven dekken de meeste grondoorzaken van sociale en milieueffecten die door het project zijn geïdentificeerd (zie tabel 5). Aan de andere kant worden de oorzaken die verband houden met de ontwikkeling van monocultuurproductie, mechanisatie, machtsconcentratie, commoditisering of zelfs prijsvolatiliteit nauwelijks aangepakt door MSI's.

Naast het spectrum van actoren en problematieken die aan bod komen, is het ook de opzet van dit rapport om de drijvende kracht van MSI's voor nichewaardeketens en conventionele waardeketens binnen een sector te beoordelen. Vaak wordt een (groot) deel van de markt niet gedekt door vrijwillige initiatieven. In 2021 bracht Beyond Chocolate merken en distributiespelers samen die qua volume ongeveer 57% van de markt bestreken. In vergelijking met andere initiatieven lopen de marktaandelen sterk uiteen: zo dekt de Aquaculture Stewardship Council momenteel 2,8% van de wereldmarkt voor gekweekte garnalen, terwijl de Roundtable on Sustainable Palm Oil momenteel ongeveer 20% van de wereldwijd geproduceerde palmolie certificeert. Als dit aandeel een spillover effect op de rest van de sector kan bewerkstelligen, kan zo'n niche ook worden geïnterpreteerd als een case met convergentie en dialoog tussen initiatieven van de private sector en de overheid. Initiatieven van overheidsinstanties, zoals de verplichting om overheidsopdrachten te gunnen voor gecertificeerd voedsel (bv. biologisch of fairtrade), zouden ertoe bijdragen het marktaandeel dat door een specifiek MSI wordt gecreëerd te stimuleren en zo een transitie te bevorderen die meer structureel is dan de rest van de branche.

In een context van snijdende concurrentie kunnen, door alleen hen de kosten van duurzaamheid en de kosten van certificering op te leggen, de effecten van certificeringsinitiatieven voor producenten zelfs averechts werken. Over de rol en de werkelijke impact van deze MSI's lopen de meningen daarom sterk uiteen. Verschillende pistes ter versterking van deze initiatieven om de betrokken sectoren te transformeren, worden in het onderzoeksrapport, alsook in de transversale aanbevelingen hieronder, verder uitgelicht.

Hoewel deze multi-stakeholder initiatieven het potentieel hebben om ruimte te creëren voor betere milieupraktijken en om het levensonderhoud boeren/plantagearbeiders op bepaalde manieren te verbeteren, veranderen ze niets aan de dynamiek die bijdraagt aan hun afhankelijkheid of de ongelijke verdeling van de (meer)waarde creatie over de ganse keten.

Het is belangrijk niet in de val te trappen door te denken dat MSI's in staat zullen zijn om structurele en alomtegenwoordige problemen in landbouw- en voedselketens op te lossen. Deze problemen kunnen niet worden opgelost zonder adequaat en beperkend extern toezicht, met name wanneer de wereldmarkt de onderlinge afhankelijkheid van verschillende niveaus van actoren en territoria met zich meebrengt of wanneer deze wordt gekenmerkt door een hoge mate van ondoorzichtigheid en niet-verantwoording van actoren. Voor een transformerend effect zullen sommige onderliggende oorzaken in de verschillende sectoren ook transversaal moeten worden aangepakt, binnen een regelgevend kader, in plaats van per silo, of sector per sector.

Concluderend wijst de aanwezigheid van meerdere multi-stakeholder initiatieven op een zekere mate van volwassenheid met betrekking tot de bewustwording en complexiteit van de verduurzaming van ons voedselsysteem. Maar het wijst ook op de vele beperkingen die niet van binnenuit kunnen worden overwonnen. In die zin zijn sterke regelgevingskaders, zowel op nationaal als op Europees niveau, een noodzakelijke voorwaarde om het potentieel van deze vrijwillige interventies volledig te benutten en enkele van hun belangrijkste tekortkomingen, zoals het gebrek aan individuele verantwoordingsmechanismen, aan te pakken.

Bindende overheidsinterventies als noodzakelijke voorwaarde voor een transitie naar meer duurzaamheid

Om de prioriteiten van de transitie te bepalen, hebben we een grondige analyse van een reeks bestaande of toekomstige wetgevende interventies gemaakt. Dit met een focus op:

- zij die de grootste potentiële impact kunnen hebben op de geselecteerde toeleveringsketens;
- zij waarvoor de Belgische overheid concrete hefboomen tot haar beschikking heeft.

Onder deze hefboomen merken we in het bijzonder de mogelijkheid op die het Belgisch voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in 2024 zal bieden om een beslissende invloed uit te oefenen op de Europese politieke agenda en prioriteiten.

In deze context stelt het onderzoeksrapport een gemeenschappelijk analysekader voor dat het voor elk geselecteerd initiatief mogelijk maakt om¹⁶:

- het type proces en het voorlopige tijdschema te bepalen;
- de reikwijdte en de interactie met de lijst van geselecteerde toeleveringsketens te bepalen;
- alsook de beoordeling van de mogelijke effecten op duurzaamheid te bepalen, met bijzondere aandacht voor de componenten van het BASIC duurzaamheidskompas en de mogelijke verbanden tussen sociale en ecologische ambities.

Hierdoor konden we de bestaande hefboomen voor de Belgische overheid identificeren om deze initiatieven te helpen hun volledige potentieel te bereiken. Het rapport laat zien hoe politiek leiderschap en specifieke standpunten, zowel op nationaal als Europees niveau, een verschil kunnen maken in een meer coherente en strategische benadering van duurzame voedselsystemen.

Wetgevende initiatieven op Europees niveau

De Europese Unie en haar lidstaten zijn vastbesloten om de wereldwijde transitie naar duurzamere voedselsystemen te ondersteunen, met name binnen het kader van de prioriteiten die zijn vastgelegd in de *Green Deal* voor Europa of de "Van Boer tot Bord" (*Farm to Fork*) en biodiversiteit strategieën.

Op voorwaarde dat ze op ambitieuze wijze worden ontworpen en/of herzien, kunnen bepaalde wetgevende maatregelen de structurele zwakheden van MSI's verhelpen door meer gelijke concurrentievoorwaarden in te voeren, door een homogene toepassing van regels in de tijd en ruimte te garanderen en door mechanismes van individuele verantwoording, gecombineerd met effectieve sanctieregimes.

De wildgroei aan wetgevingsinitiatieven van de afgelopen jaren, vele met een beoogde impact op de agrovoedingssector, mag echter niet verhullen dat er nog aanzienlijke vooruitgang moet worden geboekt om de overgang van de huidige suboptimale toestand naar een stadium te brengen waarin deze initiatieven een paradigmaverschuiving op milieu-, economisch en sociaal vlak volledig kunnen ondersteunen.

Hieronder vindt u een samenvattend overzicht van de reikwijdte en het tijdschema van de Europese wetgevingsinitiatieven die in het onderzoeksrapport zijn geanalyseerd.

¹⁶ De beschrijving van alle Belgische of Europese regelgevingsinitiatieven is te vinden in BASIC, FTAO, Universiteit Antwerpen, The sustainability of agri-food imported in Belgium. How can Belgian authorities pave the way towards more sustainable global agrifood supply chains, 2023.

Tabel 6: Reikwijdte en tijdlijn van relevante Europese regelgevingsinitiatieven

Europese regelgeving	Toepassingsgebied	Voorlopig tijdschema
Overheidsopdrachten voor levensmiddelen – Nieuwe herziening van de richtlijn van 2014 en invoering van verplichte minimumcriteria (Van Boer tot Bord-Strategie)	Universeel: 16 sectoren	Waarschijnlijke herziening van de richtlijn tijdens de volgende Commissie (2024-2029) Invoering van verplichte minimumcriteria, oorspronkelijk gepland voor 2021
Nieuw EU-wetgevingskader inzake duurzame voedselsystemen	Universeel: 16 sectoren	Het nieuwe raamwerk wordt naar verwachting in 2023 gepresenteerd
Richtlijn inzake due diligence op het gebied van duurzaam ondernemen (CSDD)	Universeel: 16 sectoren	Voorstel voor richtlijn door EC in februari 2022 – Vaststelling van de algemene oriëntatie van de Raad in december 2022 Opening van trilogie in 2023
Herziening EU-richtlijn oneerlijke handelspraktijken in business-to-business relaties in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen	Universeel: 16 sectoren	Herziening van de richtlijn door de Commissie tegen november 2025 en herziening van de nationale omzetting in België tegen december 2024
Herziening van de horizontale richtsnoeren inzake mededingingsrecht	Universeel: 16 sectoren	Publicatie van herziene richtlijnen gepland voor 2023
Europese verordening inzake ontbossing	Cacao, koffie, soja, palmolie	Voorlopig politiek akkoord bereikt in december 2022 Kansen bij aanstaande herzieningen
Europese verordening inzake dwangarbeid	Universeel. De 2022 U.S. Child or Forced Labour Goods List ¹⁷ identificeert uitgesproken risico's voor de volgende industrieën: cacao, koffie, palmolie, thee, rietsuiker, rijst, garnalen en sojabonen ¹⁸ .	Voorstel van de Europese Commissie gepubliceerd op 14 september 2022 – momenteel in handen van de medewetgevers (Europees Parlement en Europese Raad)

Door de negatieve effecten van bedrijfsactiviteiten en hun waardeketens op de mensenrechten en het milieu aan te pakken zou de richtlijn inzake *due diligence* op het gebied van duurzaam ondernemen (CSDD) op termijn een stuwende rol kunnen spelen in de transitie. En nog belangrijker, de richtlijn zou de huidige tekortkomingen op het gebied van individuele aansprakelijkheid van bedrijven moeten kunnen aanpakken en de toegang tot een rechter voor slachtoffers moeten kunnen versterken. Nog belangrijker, de inwerkingtreding ervan zou voor meer transparantie kunnen zorgen, en zo nationale overheidsinstanties en waakhonden van

¹⁷ De Amerikaanse wettelijke verplichting om deze lijst van risicosectoren en -landen op te stellen is beschikbaar via deze link, met de meest recente informatie voor 2022: https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2021/2022-TVPR-List-of-Goods-v3.pdf

¹⁸ Zie ook de impactanalyses voor elk van deze sectoren in BASIC, FTAO, Universiteit Antwerpen, The sustainability of agri-food imported in Belgium. How can Belgian authorities pave the way towards more sustainable global agrifood supply chains, 2023.

het maatschappelijk middenveld toelaten de negatieve effecten beter te identificeren, om uiteindelijk de verspreiding van de beste praktijken in internationale agrovoedingsketens te vergemakkelijken.

Het effect van deze richtlijn zal echter grotendeels afhangen van zijn uiteindelijke formulering, zijn omzetting naar nationale wetgeving en de toepassing ervan binnen de lidstaten. Hoewel de leden van de Raad van de EU in december 2022 overeenstemming bereikten over hun onderhandelingsstandpunt, laat de richtlijn veel lacunes die in het kader van de dialoog zouden moeten worden opgevuld. Met name de noodzaak om:

- alle internationaal erkende mensenrechten en milieunormen te dekken, inclusief de bevestiging van een *leefbaar inkomen* als een op zichzelf staand mensenrecht en voorafgaande voorwaarde voor de verwezenlijking van andere rechten;
- het klimaat op te nemen in de *due diligence*-verplichtingen van bedrijven;
- niet te vertrouwen op gedragscodes, maar daarentegen een evaluatie en significante aanpassing van de aankooppraktijken van bedrijven te eisen en disclaimers enkel als laatste toevluchtmiddel toe te laten, om zo langetermijnverbintenissen tussen koper en verkoper te bevorderen opdat ze samen kunnen werken aan meer duurzaamheid.

De aanstaande EU-verordening inzake ontbossing is een mooi voorbeeld van de noodzaak voor politieke machten om rekening te houden met alle variabelen en actoren om de uitdagingen van de duurzaamheid van voedselsystemen het hoofd te bieden. Echter, het creëren van een duale handelsdynamiek dreigt de effectiviteit ervan af te zwakken en contraproductieve effecten te creëren voor zowel de bescherming van natuurlijke ecosystemen als de verschillende sociale componenten van het BASIC duurzaamheidskompas.

In deze context moet het verhogen van de aankoopprijs die wordt betaald aan kleine boeren worden gezien als de toegangspoort tot de nodige structurele veranderingen, opdat zij de vicieuze cirkel van armoede kunnen doorbreken en in duurzamere landbouwpraktijken met respect voor de beperkingen van de planeet kunnen investeren. Zonder de politieke wil om deze blinde vlek in de huidige wetgeving te corrigeren, zullen kleine boeren vast komen te zitten in een economische realiteit waar uitbreiding van hun land het enige economisch haalbare scenario blijft om in hun levensonderhoud te voorzien. Het moment lijkt ook bijzonder gunstig voor België om, samen met zijn partners, druk uit te oefenen op de Europese Commissie voor de effectieve implementatie van een coherente en inclusieve Europese raamstrategie voor partnerschappen met producerende landen wat op zich zou helpen om de verticale benadering die is gevolgd om het voorstel te ontwikkelen en aan deze landen te communiceren, om te keren. Dit is een essentiële stap om het vertrouwen te herstellen, meer acceptatie te genereren en samen de steun te definiëren die nodig is om producenten te laten voldoen aan de nieuwe vereisten voor toegang tot de Europese markt.

Ten slotte biedt de aanpak van ontbossing ons ook een goed voorbeeld van de interactie tussen regelgevende en vrijwillige ruimten. Hoewel de vele vrijwillige initiatieven en toezeggingen van de private sector om "ontbossing tegen te gaan" niet de verwachte resultaten hebben opgeleverd – wat op zich de noodzaak onderstreept om een restrictiever kader vast te stellen – zou de toekomstige verordening kunnen bijdragen aan het omkeren van deze trend door de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van deze toezeggingen te katalyseren, met name door de deur te openen voor de integratie van versterkte doelstellingen afgestemd op de vereisten van de wetgeving zowel in de context van multi-stakeholder initiatieven als certificeringen, en door de actoren binnen MSI's aan te moedigen om hun toegevoegde waarde te bepalen (bv. door nuttige bijdrages aan eventuele sectorale richtlijnen, door overdracht van informatie over compliance-uitdagingen, door versterking van de samenwerking tussen leden om monitoring, databanken en gemeenschappelijke instrumenten te ontwikkelen, of door ervaringen en *best practices* om de implementatie en monitoring van de verordening te optimaliseren te delen).

Meer recentelijk heeft de Europese Commissie ook vooruitgang geboekt met haar **plan om producten die geproduceerd, gevangen of geogost werden met behulp van dwangarbeid van de Europese markt te weren**. De ontwerpverordening is momenteel in handen van het Europees Parlement en de Europese Raad. In de Raad zal politiek leiderschap nodig zijn om het huidige voorstel ambitieuzer te maken, opdat de uiteindelijke

wetgeving niet alleen word gepercipieerd als een instrument om de EU-markt schoon te maken, maar ook als een krachtige hefboom om dwangarbeid binnen toeleveringsketens daadwerkelijk aan te pakken, en dit zonder de mogelijke negatieve gevolgen in de hand te werken voor zij die het probeert te beschermen.

Toeleveringsketens zijn bijzonder kwetsbaar voor **oneerlijke handelspraktijken** die producenten belemmeren om de kosten van duurzame productie (zowel vanuit sociaal als vanuit milieuoogpunt) te dekken. Uit onze analyse blijkt dat, hoewel de EU-richtlijn van 2019 over het algemeen werkt als een katalysator voor duurzamere voedselsystemen, sommige aspecten ervan deze minder effectief maken (bv. de richtlijn vereist een directe link met EU-kopers wat niet altijd aantoonbaar is, het lage aantal klachten van boeren in partnerlanden, het gebrek aan toegang tot klachtenplatforms, of zelfs een niet-afschrikkend sanctieregime). In dit opzicht hebben de Belgische autoriteiten belangrijke kansen in het verschiet, allereerst in het kader van de herziening van de nationale omzettingswet tegen 2024, en vervolgens in het kader van de herziening van de richtlijn op Europees niveau tegen 2025. De geplande evaluatie zou de hierboven geïdentificeerde lacunes kunnen aanpakken en verschillende goede praktijken, bijvoorbeeld door verkoopprijzen onder de productiekosten te bannen, in sommige lidstaten al ingevoerd, toe te voegen.

Terwijl de hierboven genoemde interventies voornamelijk berusten op een *push*-effect, bijvoorbeeld door verplichte criteria vast te stellen voor toegang tot de Europese markt, berusten andere daarentegen op een *pull*-effect dat duurzamere trajecten in gang kan zetten.

Dit is het geval bij de **lopende herziening van de horizontale richtlijnen van het Europese mededingingsrecht**, die toekomstige MSI's zouden kunnen vergemakkelijken en, als het initiatief een holistische definitie van duurzaamheid hanteert, zouden kunnen helpen bij het verkennen van bepaalde onderwerpen die tot nu toe "taboes" zijn binnen vrijwillige multi-stakeholder initiatieven. Naast directe samenwerking met de Commissie kunnen de nationale mededingingsautoriteiten de discussies rond de horizontale EU-richtsnoeren beïnvloeden door hun eigen richtsnoeren op te stellen en samenwerkingen en overeenkomsten te beoordelen met het oog op meer flexibiliteit met betrekking tot de doelstellingen van duurzame ontwikkeling.

Andere geanalyseerde interventies hebben de ambitie om twee effecten, tractie en impuls, te combineren. Dit is het geval voor het **toekomstige Europese kader voor duurzame voedselsystemen**. Ter herinnering: de "van boer tot bord"-strategie van de EU voorziet in de ontwikkeling van een voorstel voor een horizontaal wetgevingskader voor duurzame voedselsystemen, gebaseerd op een geïntegreerde systemische aanpak die momenteel ontbreekt. Dit voorstel moet zowel bepalingen bevatten die gericht zijn op het vaststellen van minimumeisen voor voedingsproducten, als bepalingen die verschillende actoren aanmoedigen om verder te gaan dan dit niveau. Het potentieel van deze interventie lijkt ons tot op heden nog grotendeels onontgonnen – vooral met betrekking tot de toekomstige dialoog tussen het Europese kader en de mogelijke nationale plannen voor duurzame voeding.

Op basis van de uitgevoerde analyse, waarvan de details en alle aanbevelingen interventie per interventie in het onderzoeksrapport kunnen worden geraadpleegd, is een samenvattend evaluatierooster opgesteld. Ons rooster beoordeelt initiatieven op basis van hun potentieel om de verschillende hoofdoorzaken van sociale en milieueffecten te beïnvloeden, met een score van:

- 0- wanneer de interventie geen specifieke baseline bevat en er geen indirecte impact wordt verwacht;
- 1- wanneer de analyse een potentiële impact heeft gedetecteerd maar zonder a priori specifieke doelstelling;
- 2- wanneer de analyse een potentieel heeft gedetecteerd om specifieke doelen te integreren die een positief effect zouden hebben op de onderliggende oorzaak;
- 3- wanneer de onderliggende oorzaak een centraal doel van de interventie vormt.

Tabel 7: Beoordeling van het vermogen van Europese regelgeving om de grondoorzaken van de sociaal-milieukwesties van de 16 sectoren aan te pakken

Europese regelgeving	Areaal-uitbreiding (ontbossing)	Mono-cultuur productie	Kunstmest	Mechanisatie	Gevaarlijke pesticiden	Water verbruik	Investeringscapaciteit kleine producenten	Over-treding arbeidsrecht	Precair werk / Moeilijk werk	Gezondheid & veiligheid op het werk	Discriminatie	Commoditisering / Lage prijzen	Prijs-volatiliteit	Onevenwichtige machts-verhouding	TOTAAL op 42
Duurzame overheidsopdrachten (invoering van verplichte minimale EU-criteria)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	26
Nieuw EU-wetgevingskader inzake duurzame voedselsystemen	2	2	2	0	2	1	2	1	2	1	0	1	2	0	18
Richtlijn inzake <i>due diligence</i> op het gebied van duurzaam ondernemen (CSDD)	1	0	2	0	2	1	2	2	1	2	2	1	1	0	17
Herziening EU-richtlijn oneerlijke handelspraktijken	0	0	1	0	1	0	2	2	2	0	1	2	0	2	14
Herziening van de horizontale richtsnoeren inzake EU mededingingsrecht	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14
Europese verordening inzake ontbossing	3	1	0	0	0	1	2	1	0	0	1	2	1	1	13
Duurzaam Europees handelsbeleid	2	0	2	0	2	0	1	1	0	1	0	1	0	0	10
Europese verordening inzake dwangarbeid	0	0	0	0	0	0	0	3	2	2	1	0	0	1	9

Potentieel van interventies Europese regelgeving:

0	Geen specifieke baseline noch indirect positief effect verwacht
1	Potentiële impact, maar zonder specifieke doelstelling
2	Het probleem wordt besproken en specifieke doelen worden gesteld
3	De problematiek ligt aan de basis van regelgevend initiatief

De evaluatie waardeert de wetgeving waar de problematiek aan de basis van het regelgevend initiatief ligt met de hoogste score (3): wetgevingen zoals de verordening inzake producten die voortkomen uit ontbossing of de Europese verordening inzake dwangarbeid scoren echter zwakker dan anderen, omdat hun invloedsspectrum heel weinig raakt aan de onderliggende oorzaken. Omgekeerd wordt aangenomen dat wetgevingen met een horizontale focus, zoals het aanstaande EU-wetgevingskader inzake duurzame voedselsystemen en de EU-richtlijn inzake *due diligence* (CSDD), een groot potentieel hebben ten opzichte van meerdere grondoorzaken met een transversaal toepassingsgebied. Net als bij vrijwillige MSI's, is het interessant om aan te stippen dat een zeer klein aantal Europese wetgevingen specifiek erop gericht is om de stijgende mechanisatie, de groeiende inpakt van monocultuur modellen en de onevenwichtige machtsverhoudingen binnen waardeketens met geïdentificeerde doelstellingen aan te pakken.

Wetgevende initiatieven op federaal niveau

Naast zijn rol binnen de Europese politieke area, heeft België ook een fundamentele rol te spelen op federaal niveau door de goedkeuring van impactvolle nationale wetgeving, oriëntatiedocumenten, actieplannen of ambitieuze nationale omzettingen die mogelijke zwakke punten in de EU-wetgeving kunnen helpen aanpakken. Hoewel het Federaal Parlement enkel restbevoegdheden heeft met betrekking tot een aantal specifieke domeinen die rechtstreeks verband houden met de onderliggende materie, zoals internationale handel, buitenlands beleid, ontwikkelingssamenwerking en volksgezondheid, zijn we ons ervan bewust dat de geldende bevoegdheidsverdeling vaak afwijkt van de formele bevoegdheidsverdeling vervat in de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Wanneer we spreken van nationale wetgevende ingrepen, kan het in sommige gevallen zo zijn dat de federale bevoegdheid moeilijker vast te stellen is, en dat het in andere gevallen noodzakelijk is om de gewesten en gemeenschappen als wetgevers in te schakelen.

Om prioriteit te geven aan het engagement van de Belgische federale overheid met betrekking tot de huidige of toekomstige wetgevingsinitiatieven, werden deze geanalyseerd en beoordeeld op basis van hun potentiële impact op de verschillende hoofdoorzaken van de sociale en ecologische impact van internationale agrovoedingsketens. In het onderzoeksrapport dat bij deze synthese is gevoegd, hebben we een gedetailleerde analyse gemaakt van de vele interventiemogelijkheden voor de federale overheid, het belang van betrokkenheid in het politieke debat over de problematiek in gedachte houdend, alsook van de technische aard ervan. Daarnaast geven we ook voorbeelden uit andere jurisdicties waar gelijkaardige maatregelen als de voorgestelde werden besproken of geïmplementeerd, en denken we na over de mogelijkheid voor de Belgische federale regering om het Europese wetgevende kader niet als een eindpunt te beschouwen, maar als een startpunt voor een nog duurzamere regelgeving.

De evaluatie waardeert de wetgeving waar de problematiek aan de basis van het regelgevend initiatief ligt met de hoogste score (3): Op de eerste plaats **de regelgeving voor duurzame overheidsopdrachten** die een potentiële impact heeft op een groot aantal grondoorzaken, en met een bedrag van 40 tot 50 miljard euro per jaar, een substantiële 15% van het Belgische bbp beslaat. Het gaat ook om **de herziening in nationaal recht van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken (UTP) en van het mededingingsrecht**, twee nationale wetten die de machtsconcentratie in internationale agrovoedingsketens zouden kunnen afzwakken, en dit in tegenstelling tot de trend in de overgrote meerderheid van de tot nu toe herziene Europese wetgeving en vrijwillige MSI's. Een wetgevend initiatief inzake de speculatie op de beurs van landbouwgrondstoffen zou België als baanbreker kunnen positioneren. Dit zou ook het gebrek aan mechanismen om de volatiliteit van internationale prijzen in internationale agrovoedingsketens aanpakken, alsook het onvermogen van kleine boeren om hun inkomen te plannen en te sparen, op zich de belangrijkste structurele oorzaak van problematieken zoals kinderarbeid, ontbossing, het gebruik van pesticiden, enz.

Naast overheidsopdrachten lijken drie wetgevingsteksten baanbrekend wat betreft hun potentiële impact op meerdere grondoorzaken van de sociaal-ecologische effecten van importsectoren:

- **Het federale voorstel inzake *due diligence* (waakzaamheidsplicht) voor private operatoren** doorheen hun hele toeleveringsketen, waarvoor een ambitieuze Belgische versie de weg kan wijzen voor de huidige Europese discussies over de EU-richtlijn inzake *due diligence* op het gebied van duurzaam ondernemen (CSDD). Het bestaan van een Europees kader mag nationale interventies niet in de weg staan. Integendeel, de goedkeuring van de Europese CSDD-richtlijn zal België verplichten de inhoud ervan om te zetten in zijn nationale wetgeving en deze aan te passen aan zijn ambities en die van zijn burgers. Een nationaal debat over de CSDD is dus een noodzakelijke voorwaarde voor de voorbereiding van een ambitieus nationaal plan, een kans om ervoor te zorgen dat België en zijn bedrijven vooroplopen in de transitie naar duurzame agro-voedingsketens m.b.t. sociale en milieu problematieken. Zo lijken de ambities van het wetsvoorstel een waardevol uitgangspunt en de dialoog met de Beyond Food-strategie een mogelijk referentiekader voor andere lidstaten.
- **Een initiatief om de uitvoer van pesticiden te verbieden**, waarvan de impact zeer aanzienlijk zou zijn op een aantal grondoorzaken van de sociaal-ecologische effecten die in de sectoren zijn vastgesteld. In dit geval zou de tussenkomst nog gemakkelijker zijn omdat het niet gaat om het wijzigen van gedragingen en praktijken die plaatsvinden in een buitenlandse jurisdictie, maar het aanpakken van de productie van pesticiden die plaatsvindt in België en die een rechtstreekse impact hebben op plantagearbeiders en ecosystemen buiten onze landsgrenzen en die bij invoer van met deze bestrijdingsmiddelen geproduceerde teelten onrechtstreeks ook op mensen en dieren in België.
- **Een herziening van het beleid inzake biobrandstoffen**, aangezien hun rol een drijvende kracht is: de huidige import van sojabonen en -meel vertegenwoordigt 11% van de totale agrovoedingsimport. De *Beyond Food*-strategie mag zich niet beperken tot gewassen die bestemd zijn voor menselijke consumptie, maar moet verder gaan en zich richten op vormen van gebruik die niet rechtstreeks verband houden met “gewone” consumenten.

Net zoals bij de analyse van de vrijwillige multi-stakeholder initiatieven en Europese wetgeving is het interessant om op te merken dat een zeer klein aantal Belgische regelgevingen specifiek erop gericht zijn om de stijgende mechanisatie, de groeiende inpakt van monocultuur modellen en de onevenwichtige machtsverhoudingen binnen waardeketens met geïdentificeerde doelen aan te pakken.

Tabel 8: Beoordeling van het vermogen van de Belgische wetgeving om de grondoorzaken van de sociaal-milieueffecten van de 16 sectoren aan te pakken

Belgische regelgeving	Areaal-uitbreiding (ontbossing)	Mono-cultuur productie	Kunstmest	Mechanisatie	Gevaarlijke pesticiden	Water verbruik	Investeringscapaciteit kleine producenten	Over-treding arbeidsrecht	Precair werk / Moeilijk werk	Gezondheid & veiligheid op het werk	Discriminatie	Commoditisering / Lage prijzen	Prijs-volatiliteit	Onevenwichtige machtsverhouding	TOTAAL op 42
Duurzame overheidsopdrachten	3	2	3	2	3	3	3	2	2	2	2	3	2	2	34
Waakzaamheidsplicht op nationaal niveau	2	0	2	0	2	2	2	3	2	2	2	3	1	0	23
Verbod op de uitvoer van pesticiden	1	2	2	2	2	2	0	0	2	2	0	0	0	1	16
Nationale omzetting UTP-richtlijn & herziening	0	1	1	0	1	0	2	2	2	0	1	2	0	3	15
Mededingingsrecht	0	0	1	0	1	0	0	1	1	1	0	2	1	3	11
Beperking van voedselspeculatie	0	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	2	2	2	10
Niet-financiële informatie	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	2	0	0	0	9
Fiscaliteit en BTW	0	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	5
Wetgeving biobrandstoffen	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2

Potentieel van interventies Belgische regelgeving:

0	Geen specifieke baseline noch indirect positief effect verwacht
1	Potentiële impact, maar zonder specifieke doelstelling
2	Het probleem wordt besproken en specifieke doelen worden gesteld
3	De problematiek ligt aan de basis van regelgevend initiatief

Het onderzoeksrapport bevat ook een reeks aanbevelingen voor elk van de Belgische initiatieven die op federaal of territoriaal niveau (m.b.t. overheidsopdrachten) zouden kunnen worden genomen, en dit op basis van specifieke voorbeelden uit andere Europese landen.

Tabel 9: Reikwijdte en tijdschema van relevante Belgische regelgevingsinitiatieven

Federaal initiatief	Toepassingsgebied	Voorlopig tijdschema
Duurzame overheidsopdrachten	Universeel: 16 sectoren	Verschillende autoriteiten met hun respectievelijke kalender
Waakzaamheidsplicht op nationaal niveau	Universeel: 16 sectoren	Wetsvoorstel ingediend bij het Belgische Federale Parlement op 2 april 2021
Verbod op de uitvoer van pesticiden	Universeel: 16 sectoren	Actueel politiek debat
Nationale omzetting van de richtlijn oneerlijke concurrentiepraktijken (UTP) & herziening	Universeel: 16 sectoren	In werking getreden op 25 december 2021; herziening van de nationale omzetting in België tegen december 2024
Mededingingsrecht	Universeel: 16 sectoren	
Beperking van voedsel speculatie	Universeel: 16 sectoren	NVT
Richtlijn niet-financiële verslaggeving/ <i>Corporate Sustainability Reporting</i> (CSRD)	Universeel: 16 sectoren	Richtlijn 2014/95/EU gepubliceerd in 2014; omgezet in Belgisch recht in 2017
Fiscaliteit en BTW	Universeel: 16 sectoren	
Wetgeving biobrandstoffen	Verbod op het gebruik van palmolie Verbod op het gebruik van soja	Aangekondigd voor januari 2023 Aangekondigd voor juli 2023

Score van vermogen tot actie

De methodologie voor het beoordelen van het vermogen tot remediërende actie, van zowel de overheid als de privésector voor elk van de 16 sectoren, verliep in verschillende fasen, waaronder:

- Het in kaart brengen van vrijwillige initiatieven en wetgevende interventies (op Europees en nationaal niveau) die een positief effect kunnen hebben op de grondoorzaken (zie hierboven);
- Het beoordelen van hun potentiële of bewezen impact op de onderliggende oorzaken.

Gezien de sociaal-ecologische uitdagingen binnen de sectoren en de manier waarop publieke en private initiatieven de grondoorzaken aanpakken, hebben we geprobeerd deze elementen in één grafiek te

combineren. Met deze tabel geven we een benadering van het verduurzamingspotentieel dat in elke sector aanwezig is op basis van de publieke en private instrumenten die al beschikbaar zijn, van deze die zullen worden geïmplementeerd, en deze die kunnen worden geïmplementeerd. We zijn ons bewust van het eerder speculatieve karakter van deze oefening, van het feit dat het handelingsvermogen afhangt van de manier waarop bestaande publieke en private instrumenten worden geïmplementeerd, en meer nog van de manier waarop toekomstige instrumenten zullen worden ontwikkeld. Daarom geven we in het rapport gedetailleerde suggesties voor het uitwerken van toekomstige initiatieven en voor het herdefiniëren van bestaande initiatieven. Ten slotte is het ons uitgangspunt dat geen enkel privaat initiatief op zichzelf volstaat en dat een robuust en aangepast dwingend kader een vereiste moet zijn voor de "Beyond Food" strategie.

Op basis van deze elementen voerde het project een vergelijking uit per sector volgens de geïdentificeerde hefboomen die voor elk van de goederen kunnen worden geactiveerd. Onze score-schaal is als volgt:

- 0- Bij afwezigheid van enige hefboom;
- 1- Bij aanwezigheid van ten minste één instrument (publiek of privaat) dat kan worden gebruikt;
- 2- Mogelijkheid om zowel publieke als private instrumenten te combineren, maar het publieke instrument richt zich niet specifiek op de betreffende keten;
- 3- Mogelijkheid om zowel publieke als private instrumenten te combineren, en het publieke instrument is specifiek gericht op deze keten (of heeft de potentie om in die richting hervormd te worden).

Het is niet verwonderlijk dat het de cacao- en koffiesectoren zijn die het meest vatbaar zijn voor actie. Paradoxaal genoeg worden sommige toeleveringsketens met een hoge onduurzaamheidsscore, zij die op zichzelf een zeer groot aantal problemen concentreren, zoals bijvoorbeeld voor garnalen, zeer slecht beoordeeld bij hun vermogen tot actie. Dit benadrukt het belang voor de Belgische federale regering om enkel met een holistische benadering verder te gaan en niet met een simpele prioritering van sectoren.

Tabel 10: Score van vermogen tot actie van de 16 geselecteerde sectoren

Sector	Areaal-uitbreiding (ontbossing)	Mono-cultuur productie	Kunstmest	Mechanisatie	Gevaarlijke pesticiden	Water verbruik	Investeringscapaciteit kleine producenten	Over-treding arbeidsrecht	Precair werk / Moeilijk werk	Gezondheid & veiligheid op het werk	Discriminatie	Commo-ditiserings / Lage prijzen	Prijs-volatiliteit	Oneven-wichtige machts-verhouding	TOTAAL op 42
Cacao	3	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	25
Koffie	3	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	25
Palmolie	3	1	2	1	2	1	2	1	1	2	2	2	1	1	22
Soja	3	1	2	1	2	1	1	2	2	2	2	2	1	1	23
Thee	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	24
Rijst	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	24
Bananen	2	1	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2	0	1	22
Suikerriet	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	0	1	23
Ananas	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	0	1	23
Cashewnoot	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2	1	2	0	1	22
Sinaasappelsap	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2	1	2	0	1	22
Avocado	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2	1	2	0	1	22
Druiven	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2	1	2	0	1	22
Hazelnoot	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	2	0	1	15
Garnaal	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	2	0	1	15
Honing															0

In welke sectoren moet met voorrang worden ingegrepen?

Het doel van ons onderzoek is het ontwikkelen van een wegingskader voor de rangschikking van agrovoedingsketens op basis van:

- de risico's op het gebied van duurzame ontwikkeling in deze voedselketens;
- de potentiële hefboomen van de Belgische overheid en privésector om deze sectoren te verduurzamen;
- de mogelijke banden met de partnerlanden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

De 14 prioritair landen voor de Belgische samenwerking¹⁹ zijn voornamelijk gelegen Sub-Saharaans Afrika en komen niet overeen met de Top 5 van importlanden die per agrovoedingssector werden geïdentificeerd: deze dimensie werd daarom uiteindelijk niet behouden in de weging.

Prioritaire sectoren

Het samenvoegen van de scores voor duurzaamheidsrisico en handelingsvermogen geven een rangorde aan van de internationale agrovoedingsketens waarop in eerste instantie moet worden gewerkt. De totaalscore is verkregen door beide parameters op te tellen.

Duurzaamheidsrisicoscore	Score van vermogen tot actie	TOTAALSCORE
Koffie 24	Cacao 25	Koffie 49
Soja 23	Koffie 25	Cacao 44
Suikerriet 21	Palmolie 22	Soja 46
Palmolie 20	Soja 23	Palmolie 42
Garnaal 20	Thee 24	Suikerriet 44
Thee 19	Rijst 24	Thee 43
Cacao 19	Bananen 22	Rijst 42
Rijst 18	Suikerriet 23	Garnalen 35
Sinaasappelsap 16	Ananas 23	Bananen 37
Druiven 16	Cashewnoot 22	Sinaasappelsap 38
Bananen 15	Sinaasappelsap 22	Druiven 38
<i>Ananas</i> 13	<i>Avocado</i> 22	<i>Ananas</i> 26
<i>Avocado</i> 10	<i>Druiven</i> 22	<i>Avocado</i> 22
<i>Hazelnoot</i> 9	<i>Hazelnoot</i> 15	<i>Cashewnoot</i> 21
<i>Cashewnoot</i> 8	<i>Garnaal</i> 15	<i>Hazelnoot</i> 20
<i>Honing</i> 0	<i>Honing</i> 0	<i>Honing</i> 0

Voor zowel de ernst van de sociale en milieueffecten als het vermogen om in te grijpen, blijken dezelfde 4 sectoren prioritair te zijn:

- koffie;
- cacao;

¹⁹ Volgens de officiële lijst van landen per 4 oktober 2022: <https://diplomatie.belgium.be/nl/beleid/ontwikkelingssamenwerking-en-humanitaire-hulp/landen>

- soja;
- palmolie.

Voor de vijfde plaats daarentegen is het resultaat wel heel verschillend:

- de **garnalensector** staat op de vijfde plaats qua sociale gevolgen (omwille van moderne slavernij);
- de **theesector** staat vijfde plaats qua vermogen tot remediërende actie;
- maar in de totaalscore is het de **rietsuikersector** die als vijfde interventiesector naar voren komt.

De prioritaire sectoren lijken op elkaar, met twee uitzonderingen:

- **de druiven- en garnalensector** hebben ernstige duurzaamheidsrisicos, maar komen daarentegen niet bovenaan met betrekking tot hun vermogen tot remediërende actie;
- Omgekeerd zouden **de ananas- en cashewsectoren** relatief minder impact hebben, maar de mogelijkheid om in te grijpen in deze sectoren zou gemakkelijker zijn.

Voor het consortium BASIC-FTAO-Universiteit Antwerpen vormt een dergelijke oefening in het rangschikken van sectoren geen aanmoediging om sector per sector te werken. Integendeel, de onderliggende analyse van initiatieven op nationaal en Europees niveau schuift de volgende criteria voor een doeltreffend politiek optreden naar voor:

- Minimumnormen om een sector-gebonden multi-stakeholder initiatief uitvoerbaar te maken;
- Bindend regelgevend kader om het volledige *governance* potentieel van MSI's in deze sectoren te realiseren;
- Doorgedreven sector-overschrijdende regelgevingsinitiatieven.

De aanbevelingen van het project worden uitgewerkt in het volgende deel van de synthese.

Transversale aanbevelingen

Systembenadering noodzakelijk

Onze analyse leidt ons, naast de technische aanbevelingen in het onderzoeksrapport en de rangschikking van sectoren, tot het uittekenen van de krijtlijnen van transversale aanbevelingen die, naar we hopen, de toekomstige Belgische strategie zullen helpen sturen.

We pleiten resoluut voor een systeembenadering, die, in tegenstelling tot een restrictievere benadering (per land of gewoonweg voor het gemak), rekening houdt met de onderlinge verbanden buiten de specifieke kenmerken van elke sector om daar waar de grondoorzaken over verschillende sectoren gedeeld worden (bv. een lage waardebeoordeling van grondstoffen, of de moeilijkheid voor producenten om hun inkomen te voorspellen en die ze belemmeren om te investeren in de verduurzaming van hun productie).

Op dezelfde manier bevelen we de Belgische autoriteiten aan om de silo-aanpak van duurzaamheid problematieken links te laten liggen, en zich daarentegen te concentreren op acties en politieke standpunten die meerdere nevenvoordelen binnen de verschillende pijlers van verduurzaming tegelijk kunnen triggeren. Het onvermogen om, bijvoorbeeld, bij wetgeving waarvan de primaire doelstelling van ecologische aard is, ook rekening te houden met het potentieel van een positieve evolutie van de sociaal-economische factoren, kan elke tastbare vooruitgang in de toeleveringsketens in gevaar brengen.

De nationale strategie *Beyond Food* biedt een unieke kans om van concurrerende prioriteiten naar convergerende prioriteiten te gaan door de dimensies van zowel analyse als interventie aan elkaar te koppelen. Het opzetten van duurzame voedselsystemen kan bijdragen aan meerdere beleidsdoelstellingen en vice versa. De complementariteit en coherentie van het beleid moet worden versterkt om de versnippering van de huidige wetgeving tegen te gaan en een blijvende impact te bewerkstelligen op internationale agrovoedingsketens. Deze systeembenadering en de samenhang van het overheidsbeleid moeten institutioneel worden georganiseerd door middel van een doorgedreven samenwerking tussen verschillende beleidsdepartementen en -niveaus.

De grenzen van vrijwillige multi-stakeholder initiatieven overstijgen

Bij het creëren van elk nieuw MSI voor het beheer van een internationale agrovoedingsketen, of bij de optimalisatie van bestaande initiatieven, moet een aantal minimumvereisten die zijn transformerende capaciteit garanderen ingebakken worden:

- ✓ Een effectieve en in de tijd stabiele rol voor de overheid, die voorbijgaat aan de louter beperkte donor-begunstigde-relatie, in de richting van een gemeenschappelijke langetermijnvisie inzake de duurzaamheids-doelstellingen;
- ✓ Een bestuur dat tegengewicht biedt aan de onevenwichtige machtsverhoudingen in de waardeketen;
- ✓ De aansprakelijkheid en transparantie van actoren m.b.t. de te verzamelen of te publiceren informatie;
- ✓ Het bestaan van een klachten- en intern controlemechanisme;
- ✓ Het aannemen van een transparant normatief kader dat moet worden gerespecteerd (normen, criteria, internationaal erkende certificering) gecombineerd met een resultaatsverbintenis;
- ✓ Het vermogen om bepaalde actoren die zich niet houden aan het normatieve kader te sanctioneren of uit te sluiten;
- ✓ De deelname van vertegenwoordigers van de productielanden: producentenorganisaties, vakbonden, organisaties uit het maatschappelijk middenveld (inclusief vertegenwoordigers voor zij die betrokken zijn bij de landbouwproductie), en politieke leiders.

Aan de kant van het consumentenland lijkt het verstandig om de actoren van internationale samenwerking actiever in deze platformen te integreren.

De MSI's van internationale agrifoodketens kunnen relevant blijken om een deel van de productie te verwaarden en te verduurzamen. Dit mag deze ruimtes echter niet vrijstellen om mee te denken over de herverdeling van de gecreëerde waarde binnen deze sub-sector en in de sector in het algemeen. In dit kader vinden wij het belangrijk om een fundamentele reflectie op gang te brengen over de huidige prioriteitsvolgorde. Er zijn momenteel een veelvoud aan duurzaamheidsprogramma's ontwikkeld in het kader van deze multi-stakeholder initiatieven. Maar, zonder het nut ervan in twijfel te trekken, het zijn niet deze programma's die het mogelijk zullen maken om de structurele oorzaken van niet-duurzaamheid aan te pakken. Het lijkt ons daarom essentieel om de logica om te keren door de kwestie van de herverdeling van waarde binnen de ganse keten als het startpunt te beschouwen en door deze pre-competitieve ruimten te gebruiken om vooruitgang te boeken voor deze problematieken.

Om een duurzame sociale en ecologische transitie in de sector op gang te brengen, mag de herinvestering van de winsten van de sector gekoppeld aan een MSI niet worden beslist op het einde of in het midden van de keten (bijvoorbeeld via sociale programma's van bedrijven), maar op het niveau waar de machtsconcentraties en asymmetrie van informatie zich voordoen, of op het niveau dat aan de basis ligt van de sociaal-ecologische effecten. Het zijn vandaag de dag de kleine boeren en producenten die worden belast met wettelijke beperkingen of vrijwillige initiatieven om de sociale en ecologische impact van internationale agrovoedingsketens te verbeteren, vaak zonder dat ze een stem krijgen. Ze moeten allen deel uitmaken van de beslissingsketen om de (meer)waarde, die zonder hen niet zou worden gecreëerd, te herinvesteren.

Ambitieuze(re) bindende publieke tussenkomsten afdwingen

De analyse bracht een aantal transversale prioriteiten en leidende beginselen aan het licht bij het ontwerpen en herformuleren van duurzaamheidsbeleid voor de voedselvoorzieningsketens²⁰.

Veel mensenrechtenschendingen en milieuschendingen zijn systemisch ingebed in voedselvoorzieningsketens en zullen als zodanig moeten worden aangepakt. In plaats van zich te concentreren op de symptomen, zal elke wetgeving die echt transformerend wil zijn, haar aanvalshoek moeten veranderen door specifieke bepalingen in te voeren die in staat zijn om in te spelen op de onderliggende oorzaken van de geïdentificeerde problemen. In de context van wetgeving die gebaseerd is op een *due diligence*-proces, omvat dit het vastleggen van strikte verplichtingen voor bedrijven om hun inkooppraktijken te wijzigen, zodat producenten en werknemers een fatsoenlijk inkomen/salaris kunnen verdienen dat hen in staat stelt om de kosten van levensvatbare, sociale en ecologische verantwoorde productie te dekken.

Voor een consumptieland aan het einde van een internationale agrovoedingsketen bestaat het risico dat er geen rekening wordt gehouden met de reële waarde van de verschillende productie-, verwerkings- en marketingschakels in deze keten, noch met de complexiteit waarmee elk van zijn actoren wordt geconfronteerd met nieuwe duurzaamheidseisen. Om de inclusiviteit van het transitieproces te verzekeren, is het met name aan België om aan te dringen op de wijziging van bepaalde wetteksten om negatieve gevolgen of zelfs de uitsluiting van de markt van economische spelers die zich in de meest kwetsbare situatie bevinden, te voorkomen, alsook om ervoor te zorgen dat de kosten voor het voldoen aan nieuwe duurzaamheidseisen billijk (op basis van hun respectieve capaciteiten) worden verdeeld over de actoren in de toeleveringsketens.

De kwestie van de betrokkenheid van belanghebbenden in producerende landen moet ook worden gezien als essentieel voor het verbeteren van inclusiviteit, transparantie en verantwoordingsplicht binnen agrovoedingsketens. Het wordt daarom aanbevolen dat de Belgische autoriteiten de raadplegingsprocedures met de actoren van de agrovoedingsketens, inclusief de meest gemarginaliseerde, versterken om

²⁰ Het onderzoeksrapport van het project bevat een aantal specifieke aanbevelingen voor elk van de geanalyseerde Belgische of Europese regelgevingsinitiatieven.

regelgevende kaders uit te werken die de behoeften en realiteiten van de producerende landen weerspiegelen. Het omvat ook het integreren van zinvolle betrokkenheid van belanghebbenden in de *due diligence*-verplichtingen van marktdeelnemers, om een inclusief, geïnformeerd en kwalitatief proces te waarborgen.

Ten slotte vereist de realisering van een rechtvaardige en duurzame transitie dat kleine boeren en lokale gemeenschappen en hun economische realiteit centraal worden gesteld in de wetgevingsinstrumenten die hen waarschijnlijk zullen treffen. Kleine boeren zijn verantwoordelijk voor de productie van een derde van de wereldvoedselvoorziening en vormen de ruggengraat van de economie in veel partnerlanden. Ze moeten dus deel uitmaken van het proces. Dit proces omvat met name het uitvoeren van impactstudies voorafgaand aan elke wetgevende ingreep, het opzetten van specifieke ondersteuning en ondersteuningsmaatregelen om hun naleving van de nieuwe duurzaamheidseisen te verbeteren, en solide partnerschappen met producerende landen die rekening houden met deze realiteiten.

Ten slotte zal de doeltreffendheid van de transitie ook afhangen van het niveau van algemene coherentie door te streven naar complementair beleid en wetgevingsinstrumenten die effectief met elkaar communiceren en elkaar wederzijds versterken.

Voorwaarden gunstig voor ecologische en sociale transitie

Goed geïnformeerd openbaar beleid

De internationalisering van de agrovoedingssectoren vergroot de ondoorzichtigheid van het systeem door de vermenigvuldiging van de stadia van productie tot consumptie en dus van de betrokken territoria en actoren. Om dit project uit te voeren, was het opmerkelijk om te constateren in hoeverre onderzoekers en politieke leiders navigeren zonder tastbare en vergelijkbare informatie over deze agrovoedingsketens. Om deze situatie op Belgisch en Europees niveau te aan te pakken, wordt het volgende aanbevolen:

- Investeer in onderzoeksprogramma's over de sociale en milieueffecten van de agrovoedingssectoren met indicatoren die zowel gekwantificeerd als gedetailleerd zijn, met details voor elke schakel in de waardeketen en elk betrokken geografisch gebied. Het onderzoek moet een spectrum hebben dat (minstens) zo breed is als de 15 problematieken van het BASIC-duurzaamheidskompas, om zowel ecologische als sociale thema's (discriminatie, kinderarbeid of gedwongen arbeid, enz.) te behandelen en om onderwerpen aan te pakken die nog niet systematisch zijn bestudeerd op verschillende sectoren (de capaciteit van sectoren om hun afval te recyclen, hun uitstoot van broeikasgassen, dierenwelzijn, enz.);
- Zet een wetenschappelijk corpus op dat een groot aantal sectoren en landen bestrijkt en dat vervolgens door wetgevers kan worden gebruikt om verder te gaan dan de huidige wetgevende benaderingen door van bedrijven te eisen dat ze aantonen dat ze deugdzzaam zijn in hun beheer van risico's in hun hele toeleveringsketen (*due diligence*), en dat ze een efficiëntere aanpak hanteren door de bewijslast om te keren wanneer het risico van een significante schending wordt bewezen in een agrovoedingssector en een specifiek geografisch gebied. Zoals voorgesteld in het Belgische wetsvoorstel over de waakzaamheidsplicht, hebben de Verenigde Staten een wet aangenomen in 2005 die de overheid verplicht om een lijst op te stellen van de sectoren en landen waar het risico op dwangarbeid en kinderarbeid bewezen is²¹. Deze lijst verschaftte ons informatie over elk van de landen en sectoren die in dit project zijn geanalyseerd.

²¹ De Trafficking Victims Protection Reauthorization Act (TVPRA) werd aangenomen in 2005. De lijst met landen en sectoren is beschikbaar via deze link: <https://www.dol.gov/agencies/ilab/reports/child-labor/list-of-goods>.

Vanuit dit perspectief zouden de Belgische autoriteiten de registratie van hun douanegegevens moeten herzien om de bevoorrading van hun internationale agrovoedingsketens (en die van hun Europese buurlanden) transparanter te maken, meer specifiek ten aanzien van:

- De traceerbaarheid van producten geïmporteerd uit de gemeenschappelijke Europese markt²² om het land van herkomst van de grondstof te kennen;
- De traceerbaarheid van de herkomst van de grondstof bij invoer van halffabricaten.

Een coherent overheidsbeleid ten gunste van een duurzame transitie van voedselsystemen

Elke bezinning over de duurzaamheid van de internationale agrovoedingssector die naar België importeert, kan niet worden vrijgesteld van een bezinning over de rol van België op multilateraal niveau. Als lid van de internationale gemeenschap van staten heeft België niet alleen stemrecht in belangrijke organisaties die een directe invloed hebben op de *governance* van internationale agrovoedingsketens, zoals de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en de Wereldhandelsorganisatie. Anderzijds kan het ook bilaterale en multilaterale overeenkomsten sluiten met andere landen om kwesties aan te pakken die specifiek zijn voor hun economische, sociale, historische of handelsbetrekkingen.

In het onderzoeksrapport van het project worden de verschillende processen waarop België op multilateraal niveau zou kunnen tussenkomen, beschreven en specifieke aanbevelingen geformuleerd, met name met betrekking tot de volgende drie processen:

- Het sluiten van nieuwe internationale overeenkomsten over agrarische grondstoffen met de producerende en importerende landen van agrarische grondstoffen;
- De integratie van sociale en ecologische duurzaamheidsaspecten in het standpunt dat de Belgische Staat zal innemen tijdens de onderhandelingen over de toekomst van de Wereldhandelsorganisatie (WTO);
- De goedkeuring van het juridisch bindende instrument inzake transnationale ondernemingen, waarover momenteel wordt onderhandeld binnen de intergouvernementele werkgroep van de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (UNHRC).

Veel van de negatieve externaliteiten die in agrarische waardeketens worden geïdentificeerd, zullen niet effectief worden aangepakt als ze alleen worden bekeken door het prisma van unilaterale wetgevingsmaatregelen of verplichte markttoegangsvereisten, en zullen in plaats daarvan bredere systeemveranderingen vereisen.

Bewust van het feit dat de wereldhandel en het model van vrijhandelsovereenkomsten in zijn huidige vorm de belangrijkste uitdagingen voor voedselsystemen verergeren, zijn de EU en haar lidstaten bijzonder goed geplaatst om deze situatie te keren door ervoor te zorgen dat de doelstellingen duurzaamheid systematisch worden geïntegreerd in de structurerende doelstellingen van handelsovereenkomsten. Daarbij gaat het erom elke handelspraktijk te verbieden die het positieve effect van ambitieuze wetgevende interventies zou opheffen, tegenspreken of verminderen. Er moet dan ook bijzondere aandacht worden besteed aan bestrijden van een iedere verdere banalisering van de hoofdstukken over duurzame ontwikkeling en de hoofdstukken over duurzame voedselsystemen in handelsovereenkomsten, alsook de mate van impact en de effectieve implementatie ervan.

²² De invoer uit de EU was in 2019 goed voor 80% van de totale waarde van de invoer in België en 86% van het totale invoervolume in België (zie onderzoeksrapport van BASIC, FTAO en Universiteit Antwerpen).

Ver voorbij het domein van de internationale handel zal een hernieuwde ambitie op het gebied van de duurzaamheid van de mondiale agrovoedingsketens ook meer steun vergen voor de regionale voedselsystemen in de landen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

Tegelijkertijd moet er meer aandacht worden besteed aan hoe Belgische investeringen en ontwikkelingssamenwerking en het gerelateerd beleid op hun beurt een gunstige omgeving kunnen creëren voor het bereiken van de doelstellingen die zijn vastgelegd in regelgevingskaders.

Dit kan een krachtige hefboom zijn om ervoor te zorgen dat de effecten van de geanalyseerde interventies zich vertalen in tastbare resultaten en niet worden gehinderd door lokale institutionele of structurele barrières, maar door bestuurshervormingen en nationale participatieve processen te ondersteunen. Multi-stakeholder initiatieven kunnen ook dienen als een effectief instrument om de meest kwetsbaren te beschermen bij de transitie van internationale agrovoedingsketens.

Meer in het algemeen zal er ook voor gezorgd moeten worden dat de financiële steun die met name voor landbouw-, plattelands- en stadsontwikkeling in de partnerlanden wordt verleend, niet indruist tegen een sociaal en ecologisch verantwoorde transitie, maar juist kan bijdragen tot het wegwerken van een deel van de blinde vlekken van de geanalyseerde regelgevende kaders door bijvoorbeeld de overgang te ondersteunen van een productiesysteem op basis van monocultuur, waar boeren worden blootgesteld aan commerciële en milieurisico's, naar meer duurzame productiemethoden, zoals agro-ecologische systemen.

Transitie van de consumptie

Het verminderen van de sociale en ecologische voetafdruk van onze voedselsystemen hangt ook nauw samen met veranderende consumentengewoonten en -diëten. Ook hier zouden aanvullende landelijke maatregelen kunnen worden genomen die verband houden met de bewustwording van burgers. Het verduurzamen van internationale agrovoedingsketens heeft de vraag naar consumptiegoederen als inzet: hoe groter de vraag naar significante volumes tegen lage prijzen en naar niet-Europese producten, hoe groter de druk op de duurzaamheid van de productie- en verwerkingsomstandigheden in de landen van herkomst. Het Belgische en Europese overheidsbeleid moet een rol spelen bij het terugdringen van de overmatige consumptie van bepaalde producten in het kader van gezondheidspreventie (vet en suiker). De aanpassing van de huidige voedingsgewoonten zou ook betrekking moeten hebben op de vermindering van bepaalde specifieke producten (tropische producten, vlees – en onrechtstreeks geïmporteerde granen, zoals soja, die door dieren worden geconsumeerd, en landbouwproducten die worden omgezet in biobrandstof, zoals palmolie en suikerriet). Het spectrum aan overheidsbeleid om dit te doen is zeer breed: gezondheidspreventie, fiscaal beleid, aanbestedingsbeleid voor openbare diensten, schoolkantines, enz.

