

Særberetning

Bekæmpelse af madspild: en mulighed for EU for at forbedre fødevareforsyningskædens ressourceeffektivitet

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke EU-budgetområder eller forvaltningsspørgsmål. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til resultatopnåelse eller regeloverholdelse, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne beretning blev vedtaget af Revisionsafdeling I - der ledes af Phil Wynn Owen, medlem af Revisionsretten - hvis speciale er bæredygtig brug af naturressourcer. Revisionsarbejdet blev ledet af Bettina Jakobsen, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Katja Mattfolk, attaché Kim Storup, ledende administrator Michael Bain og opgaveansvarlig Maria Eulàlia Reverté i Casas. Revisionsholdet bestod af Els Brems, Klaus Stern, Diana Voinea og Paulo Oliveira.



Fra venstre til højre: K. Storup, K. Mattfolk, D. Voinea, B. Jakobsen, M. Bain, M. E. Reverté i Casas, P. Oliveira.

INDHOLD

	Punkt
Anvendte termer og forkortelser	
Resumé	I-IV
Indledning	1-17
Revisionsemnet	2-14
Madspild og EU	15-17
Revisionen	18-25
Revisionens omfang og revisionsmetoden	18-25
Bemærkninger	26-80
Politiske erklæringer på højt plan er ikke blevet omsat i tilstrækkelig handling	26-32
Kommissionens strategidokumenter er blevet mindre ambitiøse med tiden	27-29
Fragmenterede og sporadiske tiltag på det tekniske plan	30-32
De eksisterende politikker kunne afstemmes bedre med henblik på at bekæmpe madspild mere effektivt	33-80
Afstemning af politikker med henblik på at gøre forebyggelsen af madspild mere effektiv	34-69
Afklarung og afstemning af politikker og bestemmelser med henblik på at lette donation af fødevarer	70-80
Konklusioner og anbefalinger	81-87
Bilag I - Markedskræfternes rolle i forbindelse med oparbejdelse af madspild	
Bilag II - Oversigt over EU-instrumenter, der kan påvirke bekæmpelsen af madspild	
Bilag III - De vigtigste politiske erklæringer siden 2009 om madspild	
Kommissionens svar	

ANVENDETE TERMER OG FORKORTELSER

COPA COGECA:	COPA - Sammenslutningen af Landbrugsorganisationer (den europæiske repræsentative organisation for landmænd), COGECA - Sammenslutningen af Landbrugs-andelsorganisationer
EFF:	Den Europæiske Fiskerifond
EGFL:	Den Europæiske Garantifond for Landbruget
EHFF:	Den Europæiske Hav- og Fiskerifond
EIP:	Europæiske innovationspartnerskab
Eksportrestitutioner:	EU kan betale eksportrestitutioner til handelsvirksomheder, der sælger bestemte landbrugsprodukter i tredjelande. Restitutionen dækker normalt differencen mellem den interne EU-pris og verdensmarkedsprisen
ELFUL:	Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne
EUROSTAT:	Den Europæiske Unions Statistiske Kontor
FAO:	De Forenede Nationers Fødevarer- og Landbrugsorganisation
FAOSTAT:	De Forenede Nationers Fødevarer- og Landbrugsorganisations statistikafdeling
FEAD:	Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede
FFP:	Den fælles fiskeripolitik
FN/ECE:	De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa
G20:	(eller G20-landene) er et internationalt forum for regeringerne og centralbankcheferne fra de 20 største økonomier
GD:	Europa-Kommissionens afdelinger og tjenester, de såkaldte generaldirektorater (GD'er)
GD AGRI:	Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter
GD CNECT:	Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Kommunikationsnet, Indhold og Teknologi
GD EMPL:	Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion
GD ENER:	Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Energi
GD ENTR:	Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Erhvervs politik. Nyt navn: Generaldirektoratet for det Indre Marked, Erhvervs politik, Iværksætteri og SMV'er (GROW)

GD ENV:	Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Miljø
GD GROW:	Europa-Kommissionens Generaldirektorat for det Indre Marked, Erhvervs politik, Iværksætter og SMV'er (små og mellemstore virksomheder)
GD MARE:	Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Maritime Anliggender og Fiskeri
GD MARKT:	Europa-Kommissionens Generaldirektorat for det Indre Marked og Tjenesteydelser. Nyt navn: Generaldirektoratet for Finansiell Stabilitet, Finansielle Tjenesteydelser og Kapitalmarkedsunionen (FISMA)
GD RTD:	Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Forskning og Innovation
GD SANCO:	Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Sundhed og Forbrugere. Nyt navn: Generaldirektoratet for Sundhed og Fødevarer (SANTE)
GD SANTE:	Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Sundhed og Fødevarer
GD TAXUD:	Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Beskatning og Toldunion
Grøn høst:	Fuldstændig høst af ikke-salgbare (men ikke beskadigede) produkter på et bestemt dyrket areal før normal høst
MDP:	Program for uddeling af fødevarer til de socialt dårligst stillede
Moms:	Merværdiafgift
Offentlig intervention:	Når markedspriserne for bestemte landbrugsprodukter falder under et på forhånd fastlagt niveau, kan Europa-Kommissionen beslutte at stabilisere markedet ved at opkøbe overskydende forsyninger, som så kan oplagres i medlemsstaterne, indtil markedsprisen stiger
Støtte til privat oplagring:	Støtte til oplagring af produkter. Det er med til at stabilisere markedet for et produkt, hvis der er overskudsproduktion, og prisen viger
Tilbagetrækning fra markedet:	Tilbagetrækning af produkter fra markedet (undladelse af at udbyde dem til salg)
Udvikling af landdistrikterne:	EU's politik for udvikling af landdistrikterne komplementerer ordningen med direkte betalinger og markedsforanstaltninger, og formålet med den er at forbedre en række aspekter ved de økonomiske, miljømæssige og sociale forhold i EU's landdistrikter
Undladt høst:	Undladelse af at hente nogen erhvervslandbrugsproduktion fra det dyrkede areal i løbet af den normale produktionscyklus. Omfatter ikke destruktions af produkter på grund af ugunstige vejrforhold eller sygdom

WRAP:

(Waste and Resources Action Programme) Velgørenhedsorganisation og virksomhed i Det Forenede Kongerige, der samarbejder med regeringer, firmaer og fællesskaber for at finde praktiske løsninger til forbedring af ressourceeffektiviteten og fremme af overgangen til en bæredygtig, ressourceeffektiv økonomi

RESUMÉ

I. Madspild er et globalt problem, der i de senere år har fået en mere fremtrædende plads på den offentlige og politiske dagsorden. Det vil få større og større betydning, navnlig på grund af behovet for at brødføde verdens voksende befolkning. Fødevarer er værdifulde råvarer, og fremstillingen af dem kan være ressourcekrævende. Aktuelle overslag viser, at ca. én tredjedel af de fødevarer, der på verdensplan produceres til konsum, går til spilde eller går tabt med deraf følgende økonomiske og miljømæssige omkostninger.

II. På denne baggrund undersøgte Retten, hvilken rolle EU kan spille i bekæmpelsen af madspild. Vi så på de foranstaltninger, der hidtil er truffet, og på, hvordan de forskellige EU-politikinstrumenter fungerer med hensyn til at mindske madspild. Vi fokuserede på forebyggelse og donation, som er de mest foretrukne foranstaltninger i bekæmpelsen af madspild.

III. Revisorerne søgte svar på spørgsmålet: "Bidrager EU til at gøre fødevareforsyningskæden ressourceeffektiv ved effektivt at bekæmpe madspild?" De konstaterede, at det for tiden ikke er tilfældet, men beretningen fremhæver, hvordan de nuværende politikker kan bruges mere effektivt til at sætte ind over for problemet. Mange af de potentielle forbedringer kræver ikke nye initiativer eller mere offentlig finansiering, men handler derimod om en bedre afstemning af eksisterende politikker, forbedret koordinering og en klar identificering af reduktion af madspild som et politisk mål. Specielt konstaterede revisorerne, at:

- i. Kommissionens indsats er på trods madspildets større betydning på den politiske dagsorden blevet mindre ambitiøs med tiden. De foranstaltninger, der hidtil er truffet, har været fragmenterede og sporadiske, og der mangler koordinering i Kommissionen. Manglen på en fælles definition af madspild og en fastsat basislinje, ud fra hvilken reduktionen af spild skal målrettes, har forhindret yderligere fremskridt
- ii. madspild er et problem i hele fødevareforsyningskæden, og foranstaltningerne derfor bør målrettes overalt i kæden, hvilket vil kunne give fordele for alle involverede parter. Der bør lægges vægt på forebyggelse, da fordelene ved at undgå spild opvejer fordelene ved at tage sig af det senere. En række EU-politikker har potentiale til at bekæmpe

madspild, men dette potentiale udnyttes ikke, og de lejligheder, der har budt sig, er endnu ikke blevet grebet. Der er navnlig ikke foretaget en vurdering af effekten af de forskellige EU-politikker på bekæmpelse af madspild. Store politikområder såsom landbrug, fiskeri og fødevarer sikkerhed har alle en rolle at spille og kunne bruges til at bekæmpe madspild bedre. Man må anerkende, at politiske ændringer, herunder reformer af den fælles landbrugspolitik og fiskeripolitikken, over tid har haft en positiv effekt. F.eks. mindskede afskaffelsen af interventionsbaseret landbrugspolitik overproduktionen. Beretningen fremhæver en række gode praksis, men deres positive effekt har været tilfældig og ikke et resultat af målrettet politisk handling

- iii. en række af de hindringer, der findes i dag, f.eks. forskellige fortolkninger af de retlige bestemmelser, kan håndteres, så de letter donation af fødevarer, der ellers ville gå til spilde.

IV. Beretningen omfatter tre anbefalinger:

- i. EU's strategi for bekæmpelse af madspild bør styrkes og samordnes bedre. Kommissionen bør bygge videre på sine indledende skridt til at udvikle en handlingsplan for de kommende år.
- ii. I forbindelse med samordningen mellem de forskellige politikker med potentiale til at bekæmpe madspild bør Kommissionen overveje madspild i sine fremtidige konsekvensanalyser og i højere grad afstemme de forskellige EU-politikker, der kan modvirke madspild.
- iii. Med henblik på at lette donation af fødevarer, der ellers ville gå til spilde, kunne Kommissionen med fordel præcisere fortolkningen af de retlige bestemmelser, der kan hindre donation. Kommissionen bør opfordre til yderligere udnyttelse af de eksisterende muligheder for donation og overveje, hvordan donation kan lettes på andre politikområder.

INDLEDNING

1. Madspild er et erkendt problem, der i de senere år har fået en mere fremtrædende plads på den politiske og sociale dagsorden. Mange af de politiske erklæringer på højt plan, der er fremsat i det sidste årti, understreger behovet for at bekæmpe madspild. Der sker madspild i alle led af fødevarerforsyningskæden: i produktionen, forarbejdningen, detailhandelen og forbruget. Madspild kan defineres på mange forskellige måder, og der findes ikke en enkelt metode til at måle det. Alligevel erkendes det generelt, at ca. én tredjedel af de fødevarer, der fremstilles til konsum, går til spildevand eller går tabt¹ på verdensplan. De Forenede Nationer anslår, at de økonomiske og miljømæssige omkostninger forbundet med madspild på verdensplan er ca. 1,7 billioner USD årlig.

Revisionsemnet

Hvordan defineres madspild?

2. I dag er der ingen anerkendt definition af madspild på EU-plan. Medlemsstaterne anvender forskellige definitioner, ligesom De Forenede Nationers Fødevarer- og Landbrugsorganisation (FAO) anvender sin egen definition².
3. I juli 2014 foreslog det europæiske forskningsprojekt Fusions en anden ramme som definition af madspild³, og i marts 2016 foreslog det en metode til at måle og overvåge

¹ Målt efter vægt. FAO, 2011. Global food losses and food waste - Extent, causes and prevention. Rom: FN FAO.

² Madtab defineres som "et fald i kvantiteten eller kvaliteten af fødevarer". Madspild er en bestanddel af madtabet og indbefatter kassering eller alternativ (nonfood-)anvendelse af fødevarer, der er sikre og næringsrige til konsum, i alle led af fødevarerforsyningskæden, fra primærproduktion til det endelige konsum på husholdningsplan (<http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/food-waste/definition/en/>).

³ Madspild er fødevarer og ikke-spiselige dele af fødevarer, der fjernes fra fødevarerforsyningskæden med henblik på nyttiggørelse eller bortskaffelse (inklusive kompostering, afgrøder, der pløjes ned/ikke høstes, anaerob nedbrydning, bioenergiproduktion, kraftvarmeudnyttelse, forbrænding, bortskaffelse til kloak, deponering eller bortkastelse i havet) (<http://www.eu-fusions.org/index.php/about-food-waste/280-food-waste-definition>).

madspildets omfang⁴. Siden da har et multiinteressentpartnerskab⁵ i juni 2016 offentliggjort en global regnskabs- og indberetningsstandard for madtab og madspild.

4. I denne beretning er madspild ethvert produkt eller enhver del af et produkt, der er dyrket, fanget eller forarbejdet til konsum, og som kunne være spist, hvis det var blevet behandlet eller lagret anderledes. Det anerkendes, at denne definition ikke nødvendigvis er direkte forenelig med EU's gældende lovgivningsmæssige rammer, men f.eks. de andre definitioner, der anvendes af Fusions, FAO og de medlemsstater, der blev besøgt under denne revision, er også i modstrid med disse rammer.

Affaldshierarkiet anvendt på madspild

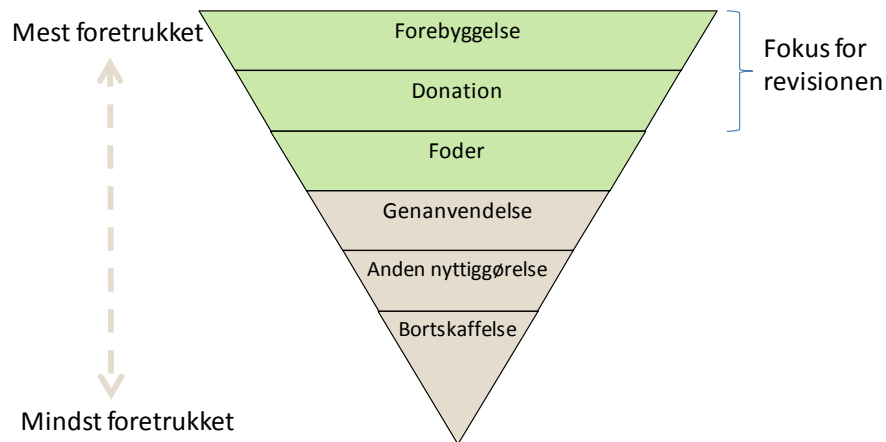
5. Et affaldshierarki prioriterer affaldsbehandling fra den mest foretrukne til den mindst foretrukne vurderet på grundlag af miljømæssig bæredygtighed. EU's rammedirektiv om affald⁶ definerer EU's affaldshierarki⁷. Hierarkiet kan anvendes på madspild, men bør tilpasses, så der tages hensyn til, hvad der specielt gælder for fødevarer. En række medlemsstater har tilpasset affaldshierarkiet til fødevarer med en prioritering som vist i **figur 1**.

⁴ <http://www.eu-fusions.org/index.php/download?download=254:fusions-quantification-manual>

⁵ Med bl.a. FAO, UNEP, World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), Consumer Goods Forum, EU-projektet Fusions og Waste and Resources Action Programme som centrale partnere (<http://flwprotocol.org/>).

⁶ Artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT L 312 af 22.11.2008, s. 3).

⁷ a) forebyggelse, b) forberedelse med henblik på genbrug, c) genanvendelse, d) anden nyttiggørelse, f.eks. energiudnyttelse, og e) bortskaffelse.

Figur 1 - Madspildshierarkiet¹

¹ I dag har EU ingen lovgivning for eller specifik vejledning i, hvordan EU's affaldshierarki skal anvendes på fødevarer. Figur 1 er baseret på følgende eksisterende madspildshierarkier: Wageningen University's Ladder of Moerman, Food Waste Pyramid for London, OVAM's (Den Flamske Regions renovationsagenturs) madspildshierarki, FEVIA's (Fédération de 'Industrie Alimentaire/Federatie Voedingsindustries) madspildshierarki og US Environmental Protection Agency's madspildshierarki.

6. Ifølge definitionen af madspild i denne beretning udgør madspild de tre nederste lag i det ovenfor viste hierarki (genanvendelse, anden nyttiggørelse og bortskaffelse). De øverste tre lag (forebyggelse, donation og foder) er foranstaltninger, der kan træffes, før fødevarerne udgør affald og er de mest foretrukne (ud fra en økonomisk og miljømæssig synsvinkel). Denne revision har fokus på forebyggelse og donation, dvs. de to øverste lag i hierarkiet.

Data vedrørende madspild

7. Ifølge Europa-Kommissionen går ca. 88 millioner ton fødevarer til spilde årlig i EU⁸. EU's samlede madspild skønnes at ville vokse til ca. 126 millioner ton i 2020, medmindre der træffes yderligere forebyggende foranstaltninger⁹. Data vedrørende madspild varierer

⁸ Figur baseret på data fra 2012 (http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/index_en.htm). Tallet 88 millioner ton madspild, som Kommissionen anfører, svarer til de seneste skøn over madspild oparbejdet i EU-28, som er offentliggjort af RP7-projektet Fusions (Overslag over mængden af fødevarespild i Europa, Fusions, 2016 <http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>). Tallet er ikke fordelt på EU-produktion og indførsel.

⁹ Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Miljø, "Preparatory study on food waste across EU 27" (forberedende undersøgelse om madspild i EU-27), 2010.

betydeligt fra kilde til kilde. En af grundene hertil er naturligvis, at madspild fortolkes forskelligt (dvs. manglen på en anerkendt definition), og at det måles efter forskellige metoder. Forskellige undersøgelser fremlægger divergerende data for hver enkelt af sektorerne i fødevarerforsyningskæden. **Tabel 1** viser resultaterne af et udvalg af disse undersøgelser, og det fremgår, at der sker madspild i hele fødevarekæden, selv om man bør være forsigtig med at sammenligne resultaterne, da de anvendte metoder og definitionerne af madspild ikke er ensartede.

Tabel 1 - Madspildets andel i de forskellige led i fødevarerforsyningskæden (i %) ifølge forskellige undersøgelser¹

	FAO (Europa)	Foodspill (Finland)	FH Münster (Tyskland)	Bio Intelligence Service (EU)	Fusions ² (EU)
Produktion	23	19-23	22	34,2	11
Forarbejdning	17	17-20	36	19,5	19
Detailhandel	9	30-32	3	5,1	17
Forbrugere	52	28-31	40	41,2	53

¹ WRI-analyse baseret på FAO 2011, "Global Food Losses and Food Waste - Extent, Causes and Prevention", FN FAO, Rom, juni 2013. <http://www.mtt.fi/foodspill>, 2011. <https://www.fh-muenster.de/isun/lebensmittelabfall-projekte.php>, 2012. ITAS-beregninger baseret på SIK-metoden (Gustavsson et al., 2013). Fusions, "Estimates of European food waste levels", 2016.

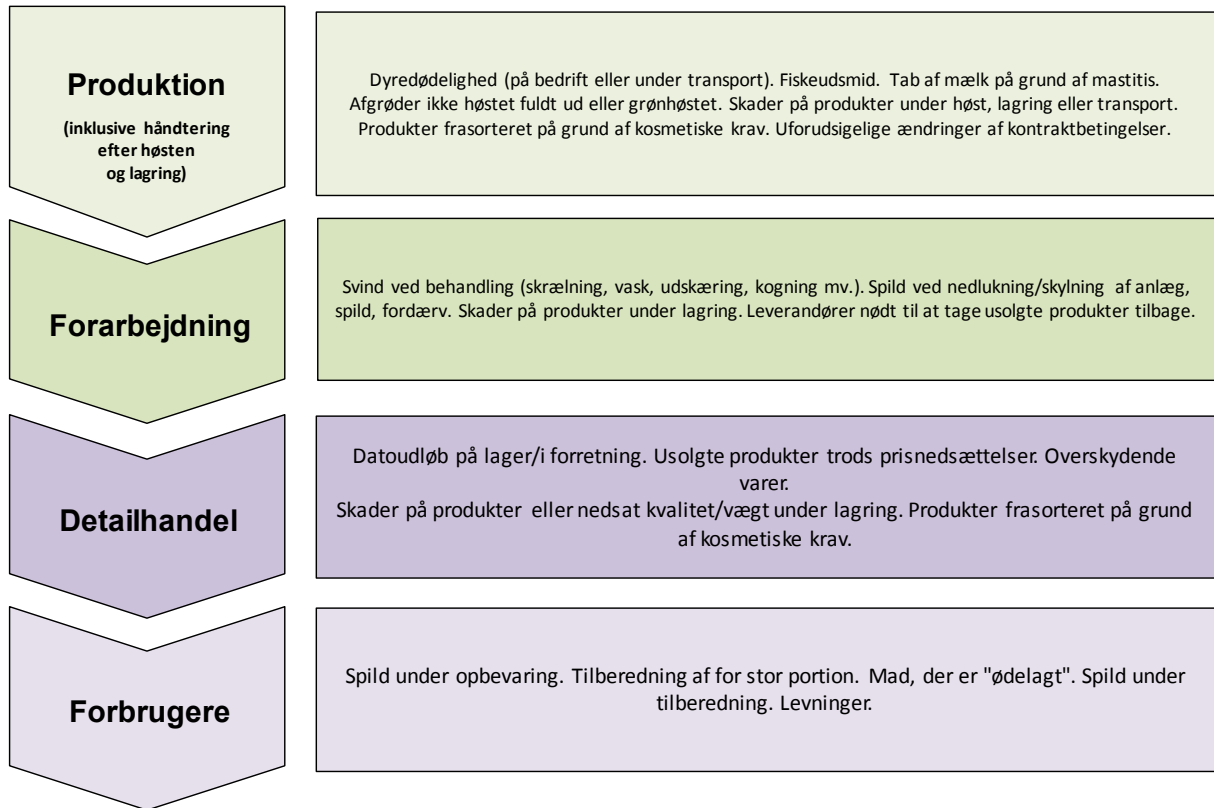
² I undersøgelsen anerkendes det, at overslaget er behæftet med moderat høj usikkerhed (s. 27). Navnlig for så vidt angår de data, der relaterer til produktionssektoren, er overslagene baseret på data fra kun seks lande, og den anslåede usikkerhed på $\pm 17\%$ anses for sandsynligvis at være for lav (s. 21).

Der sker madspild i hele fødevarerforsyningskæden

8. De forhold, der fremkalder madspild, kan være meget forskellige, men de forekommer i hvert led i fødevarerforsyningskæden. Flere undersøgelser indeholder analyser af de forskellige måder, fødevarer går til spilde på¹⁰. En række forhold vises i **figur 2**.

¹⁰ Franke, U., Einarson, E., Andrésen, N., Svanes, E., Hartikainen, H., L. Mogensen, *Kartlægning av matsvinnet i primärproduktionen*, Nordisk Råd, København, 2013. (www.norden.org/sv/publikationer/publikationer/2013-581). Hanssen, O. J., Ekegren P., Gram-Hanssen, I., et al., *Food Redistribution in the Nordic Region*, Nordisk Ministerråd, København, 2014. (http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2_%3A784307&dswid=9068).

Figur 2 - Forhold, der fremkalder madspild og madtab i fødevarerforsyningskæden



Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

Omkostningerne ved madspild

9. Omkostningerne ved madspild består af mindst to forskellige type omkostninger: de økonomiske og de miljømæssige. De økonomiske omkostninger omfatter ikke kun værdien af selve produkterne, men også omkostningerne ved produktion, transport og lagring af de produkter, der går til spilde, samt omkostningerne ved behandling af dem. Ud fra en miljømæssig synsvinkel er madspild spild af ressourcerne i hele produkternes livscyklus, f.eks. jord, vand, energi og andre input samt den deraf følgende stigning i drivhusgasudledninger.

10. Vanskelighederne ved at skaffe fuldstændige, pålidelige og harmoniserede data vedrørende de nuværende mængder af madspild bevirker, at ethvert overslag over omkostningerne ved spildet vil være upålideligt. Alligevel har nogle undersøgelser forsøgt at

fastslå omkostningerne ved madspild, og disse tal kan bruges som indikatorer for det potentielle omfang af problemet med madspild.

11. FAO vurderede omkostningerne ved madspild på globalt plan og fandt, at der ud over de anslåede økonomiske omkostninger på 1 billion USD årligt (værdien af de spildte produkter og de tilskud, der er betalt til at fremstille dem) var miljømæssige omkostninger (f.eks. drivhusgasudledninger, vandknaphed og erosion) på ca. 700 milliarder USD¹¹.

Madspild og markedskræfterne

12. Årsagerne til, at der oparbejdes madspild varierer afhængigt af den enkelte aktørs rolle i fødevareforsyningskæden. Beslutninger truffet af virksomhedsledere (producenter, forarbejdere og detailhandlere) har generelt det mål at maksimere fortjenesten, selv om nogle beslutninger kan føre til, at der opstår madspild i et vist omfang. De forskellige ledere har ikke til hensigt at skabe madspild, men det er alligevel ofte en konsekvens.

13. Forbrugernes beslutninger, der kan føre til madspild, har helt andre årsager. For dem er det snarere et spørgsmål om at opnå tilfredshed, om det så er med hensyn til at få opfyldt deres ernæringsmæssige behov eller i andre henseender (f.eks. kvalitet, mængde, variation, pris mv.).

14. Årsagerne til, at der opstår madspild, hænger uløseligt sammen med spørgsmålet om, hvem der betaler omkostningerne i forbindelse med de spildte fødevarer. De økonomiske omkostninger ved madspild betales af mindst tre forskellige grupper af aktører: forbrugerne, specifikke aktører i fødevareforsyningskæden og velgørenhedsorganisationerne.

- Aktørerne i fødevareforsyningskæden internaliserer omkostningerne ved madspild og indregner dem i produktets slutforbrugerpris. F.eks. vil en detailhandler sandsynligvis fastsætte produktprisen så højt, at han tager højde for omkostningerne ved både solgte og forventet usolgte produkter.

¹¹ FAO, "Food wastage Foodprint. Impacts on natural resources", FAO Rom, 2013 (<http://www.fao.org/nr/sustainability/food-loss-%c2%adand-waste/en/>).

- En del af omkostningerne ved madspild kan flyttes fra én leder af en fødevarer virksomhed til en anden. Når der f.eks. langt fra er ligevægt mellem virksomhedsledernes forhandlingspositioner, kan omkostningerne ved madspild væltes over på den svageste.
- En del af omkostningerne ved madspild kan også eksternaliseres til velgørenhedsorganisationer i form af fødevareredonation. Velgørenhedsorganisationer bærer ofte de sorterings-, lagrings-, håndterings- og behandlingsomkostninger, som de aktører, der donerer sådanne fødevarer, ellers skulle afholde.

Miljøomkostningerne ved madspild betales af samfundet som helhed, navnlig gennem den tiltagende knaphed på naturressourcer (som på lang sigt kan komme til udtryk i en stigning i prisen på disse ressourcer). **Bilag I** viser ved hjælp af to konkrete eksempler, hvordan markeds kræfterne indvirker på oparbejdelsen af madspild. Denne beretning har ikke fokus på disse markeds kræfter, men vi anerkender deres betydning i forbindelse med bekæmpelse af madspild. Kommissionen og Europa-Parlamentet¹² har erkendt den rolle, disse kræfter spiller i fødevarerforsyningskæden.

Madspild og EU

15. Madspild er et globalt problem. EU's foranstaltninger til bekæmpelse af madspild vil pr. definition kun have begrænset effekt på verdensplan, men som en vigtig aktør på den internationale scene kan EU påvirke omfanget af madspild, der genereres gennem de forskellige politikker, EU står for (f.eks. den fælles landbrugspolitik, den fælles fiskeripolitik, fødevarer sikkerhedspolitikken og affaldspolitikken). I den forbindelse bærer Kommissionen ansvaret, da den er initiativtager til EU's retlige bestemmelser, der kan have indflydelse på oparbejdelsen af madspild.

¹² EP's briefing - det indre marked og forbrugerbeskyttelse - "Unfair trading practices in the business-to-business food supply chain" (illoyal handelspraksis i business-til-business-fødevarerforsyningskæden) ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI\(2015\)563430_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI(2015)563430_EN.pdf)).

16. I Europa-Kommissionen er det Generaldirektoratet (GD) for Sundhed og Fødevareresikkerhed, der er ansvarlig for spørgsmålet om madspild. I den forbindelse iværksætter den en række tiltag (f.eks. nedsættelse af arbejds- og ekspertgrupper) og oplysningsinitiativer. Flere andre GD'er i Kommissionen har også en rolle at spille i forbindelse med forebyggelse af madspild, eftersom flere af EU-politikkerne og -bestemmelserne kan indvirke på oparbejdelsen af madspild (f.eks. landbrugspolitikken, fiskeripolitikken, fødevareresikkerhedspolitikken og affaldspolitikken) (jf. ***bilag II***).

17. Medlemsstaternes ansvar i forbindelse med madspild er lige så vigtigt. Medlemsstaterne kan støtte eller hindre forebyggelse af madspild og fødevareredonation afhængigt af, hvordan de gennemfører EU-bestemmelserne. Deres ansvar kan siges at være endnu vigtigere, da de også kan iværksætte deres egne initiativer (uden for EU-rammen) til at håndtere madspild¹³.

REVISIONEN

Revisionens omfang og revisionsmetoden

18. Der er mange undersøgelser af madspild, men ingen af dem har haft fokus på EU's¹⁴ ansvar i så henseende. Målet med Rettens revision var derfor at give en omfattende analyse af emnet madspild set i et samlet EU-perspektiv.

19. Vi erkender, at de politikker og retlige bestemmelser, der gennemgås i forbindelse med denne revision har andre formål end at forebygge madspild. Selv om forskellige EU-instrumenter ikke specifikt sætter ind over for problemet med madspild, har de ikke desto mindre en indvirkning på adfærden hos fødevarerædernes forskellige aktører. Denne adfærd kan føre til en stigning eller et fald i omfanget af de fødevarer, der går til spilde. EU er i stand til at påvirke madspild gennem de forskellige fonde, det har til rådighed, og de forskellige bestemmelser, der påvirker adfærden hos fødevarerforsyningskædens aktører. Denne

¹³ Medlemsstaternes egne initiativer er ikke omfattet af denne revision. Eksempler på specifikke praksis er kun medtaget som illustration.

¹⁴ EU forstået som EU-institutionerne (som det påhviler at udforme de forskellige politikker og fastlægge de forskellige retlige bestemmelser) sammen med medlemsstaterne (som det påhviler at gennemføre samme politikker og bestemmelser).

revision har udelukkende været koncentreret om forebyggelse og donation, da disse tiltag i henhold til madspildshierarkiet er de to mest foretrukne måder at bekæmpe madspild på (jf. **figur 1**).

20. I **bilag II** har vi vist de EU-instrumenter (fonde og retlige bestemmelser uden tilknytning til fonde), som har en effekt med hensyn til at forebygge madspild eller/og med hensyn til at lette donation. I denne beretning har vi opdelt fødevarerforsyningskædens sektorer i fire grupper (producenter, forarbejdere, detailhandlere og forbrugere).

21. Hovedformålet med revisionen var at vurdere, om EU's retlige bestemmelser og medlemsstaternes gennemførelse af dem bidrager til en positiv adfærd i relation til madspild hos fødevarerforsyningskædens forskellige aktører. Det overordnede revisions spørgsmål, der søgtes besvaret, var:

Bidrager EU til at gøre fødevarerforsyningskæden ressourceeffektiv ved effektivt at bekæmpe madspild?

22. Revisionen tog kun hensyn til politikernes og de retlige bestemmelsers effekt med hensyn til madspild i selve EU og så bort fra indvirkningen i lande uden for EU.

23. I denne beretning vurderes det for det første, i hvilket omfang Kommissionen som EU's udøvende organ har omsat de politiske erklæringer på højt niveau om bekæmpelse af madspild til handling. For det andet beskrives de muligheder for at bekæmpe madspild, som eksisterende politikker har forpasset.

24. Den tidsramme, revisionen dækkede, var

- for så vidt angår fondene i tilknytning til den fælles landbrugspolitik: både perioden 2007-2013 og perioden 2014-2020
- for så vidt angår Den Europæiske Fiskerifond (EFF) og den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF): henholdsvis perioderne 2007-2013 og 2014-2020
- for så vidt angår Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD): perioden 2014-2020

- for så vidt angår de retlige bestemmelser uden tilknytning til fonde: Revisionen tog hensyn til de retlige bestemmelser, der var gældende på tidspunktet for revisionen samt offentliggjorte forslag til nye bestemmelser.

25. Revisionen blev gennemført fra juli 2015 til maj 2016¹⁵, og der blev indhentet revisionsbevis fra:

- dokumentgennemgange og interview med tjenestegrene i Kommissionen. Revisionen omfattede seks GD'er: GD for Sundhed og Fødevarer (SANTE), GD for det Indre Marked, Erhvervs politik, Iværksætteri og SMV'er (GROW), GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter (AGRI), GD for Miljø (ENV), GD for Maritime Anliggender og Fiskeri (MARE), GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion (EMPL)
- revisionsbesøg i fem medlemsstater: Italien (Lazio), Nederlandene, Portugal, Rumænien og Finland. I hver af disse medlemsstater blev der typisk aflagt besøg i landbrugsministeriet (vedrørende den fælles landbrugspolitik og EHFF), miljøministeriet (vedrørende strategien og emner i relation til affaldsdirektivet), socialministeriet (vedrørende FEAD), sundhedsministeriet (vedrørende fødevarerhygiejnepakken) og finansministeriet (vedrørende de finansielle incitamenter). Der blev også aflagt besøg på stedet hos relevante EU-støttemodtagere
- konsultationsmøder med relevante interessenter herunder Copa og Cogeca, Independent Retail Europe (uafhængig detailhandel i Europa), repræsentanter for WRAP (en britisk velgørenhedsorganisation), SOMARO (en rumænsk nonprofitorganisation) og EU's forskningsprojekt Fusions, en parlamentariker fra den franske Nationalforsamling, repræsentanter for et arbejdsudvalg nedsat af det britiske Overhus og en britisk repræsentant på møderne i udvalget om FN/ECE-standarder.

¹⁵ Beretningen omfatter dog relevante politiske erklæringer vedrørende madspild frem til 1. juli 2016.

BEMÆRKNINGER

Politiske erklæringer på højt plan er ikke blevet omsat i tilstrækkelig handling

26. I de senere år har bekæmpelse af madspild fået en mere fremtrædende plads på offentlige dagsordener på alle politiske niveauer (jf. ***bilag III***). Europa-Parlamentet har flere gange (i 2011, 2012, 2015 og 2016) anmodet Kommissionen om at træffe foranstaltninger til at mindske madspildet. Medlemsstaterne er begyndt at fastsætte mål for at mindske madspild, og Rådet for Den Europæiske Union, G20 og De Forenede Nationer har understreget behovet for at bekæmpe madspild i hele fødevarerforsyningskæden. Som eksempler kan anføres:

- Europa Parlamentet "anmoder endvidere Kommissionen om at tage konkrete skridt til at halvere madspildet inden 2025, og samtidig hindre produktionen af bioaffald" (2011)
- Ifølge G20 er reduktionen af madtab og -spild et godt mål for kollektiv G20-handling (2015)
- De Forenede Nationer angav i deres dagsorden for bæredygtig udvikling, at de sigtede mod, at madspildet pr. indbygger på detail- og forbrugerniveau skulle være halveret på verdensplan senest i 2030, og madtabet i produktions- og forsyningskæderne skulle være mindsket, herunder svindet efter høst (2015)
- Rådet for Den Europæiske Union "støtter de bestræbelser, der udfoldes af alle aktører for at begrænse madspild, hvilket vil bidrage til at opfylde det bæredygtige udviklingsmål 12.3, som tilsigter at halvere madspildet på verdensplan pr. indbygger i detail- og forbrugerleddet, og begrænse fødevarerstab i produktions- og forsyningskæder, herunder tab efter høsten, inden udgangen af 2030" (2016)¹⁶.

¹⁶ Rådets konklusioner om EU-handlingsplanen for den cirkulære økonomi af 20. juni 2016 (10444/16 - resultatet af Rådets 3476. samling). Disse konklusioner blev udviklet mere detaljeret ved Rådets konklusioner om madtab og madspild af 28. juni 2016 (10730/16 resultatet af Rådets 3479. samling).

Trods disse gentagne politiske erklæringer er Kommissionens indsats blevet mindre ambitiøs med tiden, og de tiltag, der hidtil er iværksat, har været fragmenterede og sporadiske.

Kommissionens strategidokumenter er blevet mindre ambitiøse med tiden

27. Som EU's udøvende organ bør Kommissionen tage fat på de politiske erklæringer på højt niveau, der er fremsat over tid. Kommissionen har siden 2011 offentliggjort en række dokumenter, hvori den forpligtede sig til at bekæmpe madspild:

- I september 2011 udpegede Europa-Kommissionen i sin Køreplan til et ressourceeffektivt Europa¹⁷ fødevarer sektoren som én af de centrale sektorer, hvor ressourceeffektiviteten burde forbedres. Køreplanen fra 2011 orienterede også om offentliggørelsen af en "meddelelse om bæredygtige fødevarer" i 2013, hvori Kommissionen blandt andet ville se mere på, hvordan madspildet i hele fødevarerforsyningskæden kunne begrænses. I juni 2016 er den omtalte meddelelse stadig ikke blevet offentliggjort
- Efter at Kommissionen i sommeren 2013 havde afholdt en offentlig høring om fødevarer systemets bæredygtighed, som bl.a. omfattede forebyggelse og mindskelse af madspild, offentliggjorde den i juli 2014 et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv¹⁸ blandt andet om ændring af affaldsdirektivet. Europa-Kommissionen trak imidlertid forslaget til nyt direktiv om affald tilbage i december 2014, idet den agtede at erstatte det med noget mere ambitiøst¹⁹
- I december 2015 vedtog Kommissionen en pakke om cirkulær økonomi, som omfattede reviderede lovgivningsmæssige forslag om affald. Spørgsmålet om bekæmpelse af madspild er integreret i disse forslag.

¹⁷ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm

¹⁸ COM(2014) 397 final af 2. juli 2014 "Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2008/98/EF om affald, 94/62/EF om emballage og emballageaffald, 1999/31/EF om deponering af affald, 2000/53/EF om udrangerede køretøjer, 2006/66/EF om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer og 2012/19/EU om affald af elektrisk og elektronisk udstyr.

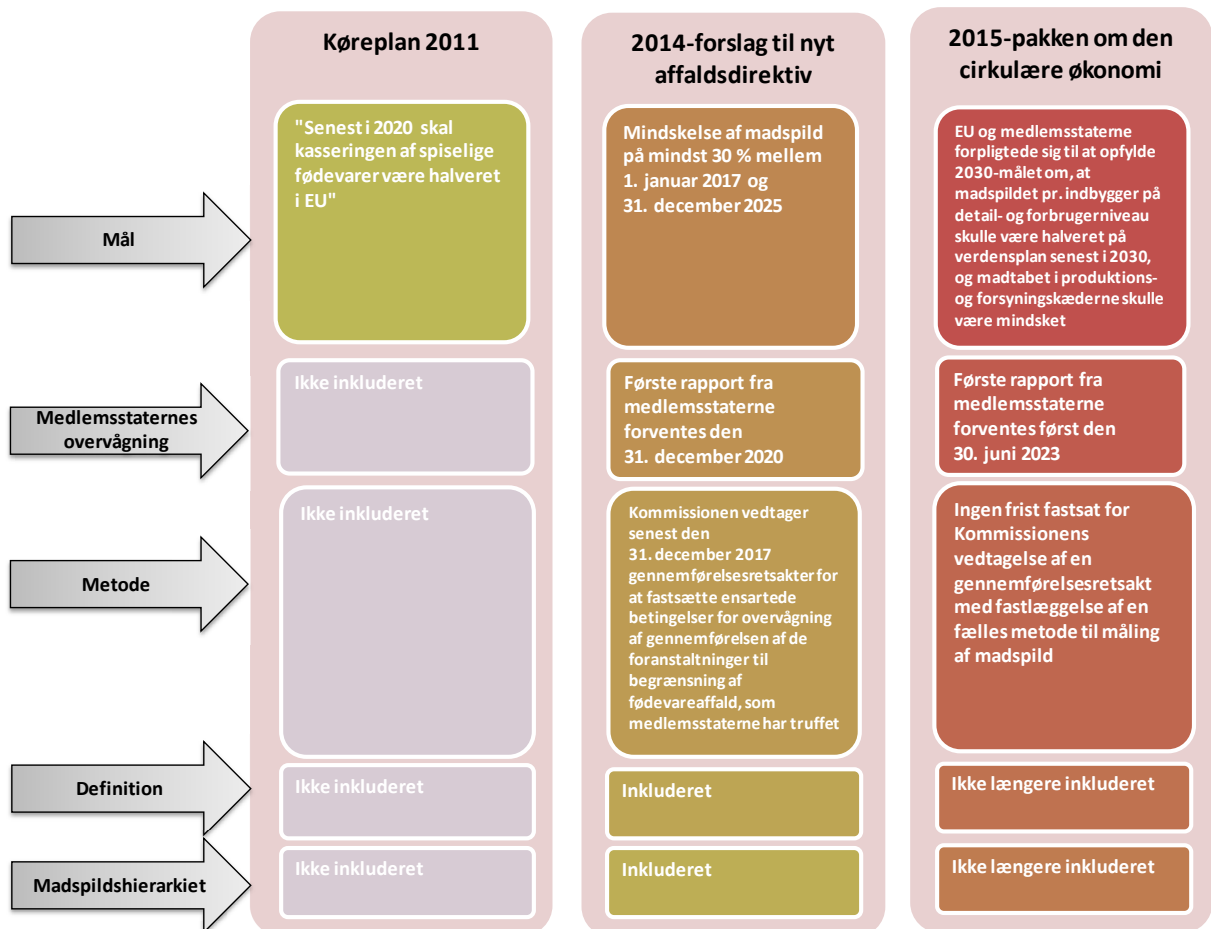
¹⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-2723_en.htm

28. Når vi analyserer de omtalte dokumenter, konstaterer vi imidlertid, at Kommissionens ambition med hensyn til madspild er mindsket med tiden. Som det vises i **figur 3**, er målene for mindskelse af spild blevet sænket, medlemsstaternes pligt til at rapportere om madspild er blevet udskudt, Kommissionens frist til at vedtage en gennemførelsesretsakt for at etablere en fælles metode til måling af madspild er flere gange blevet udsat, og der er stadig ikke nogen EU-dækkende definition af madspild. Desuden er der aldrig blevet fastsat en basislinje (et referenceniveau for et givet år), som mindskelsen i madspild skal målrettes ud fra (jf. **tekstboks 1**).

Tekstboks 1 - Hvorfor er en "basislinje" vigtig?

For at kunne fastsætte meningsfulde mål for mindskelsen af spild og også for at gøre det muligt at måle effekten af potentielle initiativer skal der være et aftalt udgangspunkt eller en "basislinje", der fastslår madspildets nuværende niveau. De initiativer, medlemsstaterne og NGO'er hidtil har taget, har anført, at spildet procentuelt set er blevet mindsket væsentligt, men uden en fælles basislinje er det vanskeligt at vurdere, om sådanne initiativer relativt set har givet gode resultater. Som led i en fremtidig EU-politik for madspild er der derfor behov for en aftale om en EU-basislinje.

Figur 3 - Udvikling af centrale aspekter ved Kommissionens strategidokumenter vedrørende madspild



29. Der findes ikke nogen specifik EU-politik for madspild, men forskellige EU-politikker indvirker eller kan indvirke på problemet. Kommissionen har imidlertid ikke gennemgået disse politikker for at vurdere, om de i tilstrækkelig grad er afstemt med behovet for at bekæmpe madspild (dette beskrives nærmere i punkt 33-80). Medlemsstaterne har erkendt behovet for at bekæmpe madspild og har, da der ikke er nogen samordnet politik på EU-niveau, håndteret spørgsmålet på en række forskellige måder, herunder gennem lovgivningsmæssige tiltag (jf. **tekstboks 2**). Nogle medlemsstater har også eksplicit opfordret Kommissionen til at træffe foranstaltninger på EU-niveau (jf. **tekstboks 3**).

Tekstboks 2 - En medlemsstats reaktion på spørgsmålet om madspild: fra opfordring til lovgivningsmæssige foranstaltninger

I Frankrig blev der den 11. februar 2016 vedtaget en lov om bekæmpelse af madspild. De vigtigste elementer i den franske lov er, at a) den præciserer affaldshierarkiet for så vidt angår madspild, b) den indfører bøder til virksomhedsledere, der forsætligt gør sikre fødevarer uegnede til menneskeføde, og c) den indfører en pligt for supermarkeder til at underskrive en aftale med nonprofitorganisationer om at donere fødevarer, der ellers ville gå til spilde. Med hensyn til det sidste punkt fastsætter den franske lov ikke andelen af fødevarer, der skal doneres. Så hvis supermarkedet underskriver en aftale om at donere 1 % af sådanne fødevarer, overholder det allerede loven.

Tekstboks 3 - Medlemsstater har efterspurgt EU-samordnede foranstaltninger til bekæmpelse af madspild

I juli 2015 udstedte det britiske Overhus på den britiske regerings vegne det første grønne kort²⁰. Kortet vedrørte madspild og var medunderskrevet af formændene for udvalg i 15 andre nationale parlamenter og kamre, med en opfordring til Europa-Kommissionen om at vedtage en strategisk tilgang til mindskelse af madspild. Det grønne kort anerkendte, at en strategi på EU-niveau kunne bidrage til at sikre en samordnet tilgang til håndteringen af dette spørgsmål. Kommissionen lovede i sit svar at være specielt opmærksom på disse forslag i forbindelse med pakken om cirkulær økonomi. (Begrænsningerne i denne pakke i relation til bekæmpelse af madspild beskrives i punkt 28 og illustreres i **figur 3**).

Fragmenterede og sporadiske tiltag på det tekniske plan

30. Madspild er blevet drøftet i mange fora (f.eks. Forummet på højt plan om en bedre fungerende fødevarerforsyningskæde), men Kommissionens indsats på det tekniske plan har begrænset sig til at nedsætte arbejds- og ekspertgrupper. Disse grupper blev nedsat til at

²⁰ Det grønne kort er et nyt initiativ, som er indført i overensstemmelse med artikel 9 i protokol nr. 1 til Lissabontraktaten, og som giver parlamenterne i EU's medlemsstater mulighed for at samarbejde om at stille forslag til Kommissionen og derigennem øve indflydelse på udviklingen af EU's politik.

høre de interesserede parter samt støtte Kommissionen og medlemsstaterne med hensyn til at finde frem til måder at forebygge og mindske madspild på, uden at det går ud over fødevarerens sikkerhed. I 2012 nedsatte Kommissionen en arbejdsgruppe om madtab/madspild (herefter kaldt arbejdsgruppen). Arbejdsgruppens deltagere var interessenter i fødevarerforsyningskæden²¹ og repræsentanter for forskellige tjenestegrene i Europa-Kommissionen²².

31. I 2014 nedsatte Kommissionen en ekspertgruppe om madtab og madspild (herefter kaldt ekspertgruppen). Ekspertgruppens deltagere var repræsentanter for medlemsstaterne og repræsentanter for de forskellige berørte direktorater i Europa-Kommissionen²³.

Ekspertgruppen har hidtil mødtes to gange. I efteråret 2015 inviterede Kommissionen eksperter fra medlemsstaterne til at deltage i en særlig konference om forebyggelse af madspild, der blev afholdt i oktober 2015 i forbindelse med Expo 2015. I april 2016 offentliggjorde Kommissionen en indkaldelse af forslag vedrørende deltagelse i den nye platform, der var iværksat til at behandle spørgsmål om madspild. Det er ikke blevet afklaret, om denne platform vil være et supplement til ekspertgruppen, eller om den vil erstatte denne.

32. Der blev ikke afholdt møder i arbejds- og ekspertgruppen så ofte, at der blev skabt momentum for reel forandring (jf. **tekstboks 4**). Derudover blev tiltagene vedrørende madspild hæmmet af en mangel på kontinuitet, der skyldtes ændringer i ansvarsområderne i Kommissionen²⁴ på den ene side og udskiftning af mødedeltagerne på den anden side.

²¹ Navnlig europæiske paraplyorganisationer, der repræsenterer producenter, forarbejdere, cateringfirmaer, detailhandlere, emballeringsindustrien og forskningsorganer.

²² GD SANCO, GD ENV, GD AGRI på alle møderne og GD RTD, GD TAXUD, GD ENER, GD ENTR, GD MARKT på nogle af møderne.

²³ GD SANCO/SANTE, GD AGRI og afhængigt af mødet: GD CNECT, GD ENTR, GD TAXUD, GD GROW, GD RTD, EUROSTAT.

²⁴ Indsatsen vedrørende madspild er blevet samordnet af GD SANTE siden 2012, men dossieret blev flyttet fra GD ENV til GD SANTE (kontor A6) den 1.1.2015. I GD SANTE blev dossieret igen flyttet til kontor E1 den 1.2.2016.

Tekstboks 4 - Ingen reelle tegn på, at arbejdsgruppen eller ekspertgruppen har gjort fremskridt:

- Siden det første møde i oktober 2012 er behovet for afklaring vedrørende fødevarerinformation blevet understreget. I maj 2014 erklærede GD SANCO, at det ville arbejde for at udvikle EU-retningslinjer for at lette donation. Pr. juni 2016 er der ikke offentliggjort retningslinjer (jf. også punkt 72).
- I februar 2013 anførte Kommissionen, at den ville se på det forhold, at nogle medlemsstater trækker produkter, der har overskredet "bedst før"-datoen, fra markedet. I november 2014 påpegede ekspertgruppen et behov for EU-vejledning vedrørende markedsføring af fødevarer, der har overskredet "bedst før"-datoen. Pr. juni 2016 er der ingen sådan vejledning.
- I maj 2014 nævnede Kommissionen muligheden for at udvide listen over produkter, der ikke behøver en "bedst før"-dato (bilag X til forordning (EU) nr. 1169/2011²⁵). På grund af mangel på oplysninger (f.eks. om en sådan foranstaltning reelle effekt på madspild, om forbrugeradfærd og om, hvordan man skal afgøre, hvilke produkter der skal tilføjes på listen) er der hidtil ikke truffet konkrete foranstaltninger. Kommissionen har angivet, at den vil gennemføre en forskningsundersøgelse af datomærkning og forebyggelse af madspild.
- Der var flere spørgsmål, der blev rejst på møderne, som der ikke blev fulgt yderligere op på. Det gælder det europæiske innovationspartnerskabs (EIP's) potentiale til at hjælpe med at mindske madspild, muligheden for at fremme korte forsyningskæder eller behovet for at gennemgå alle relevante politikområder.

De eksisterende politikker kunne afstemmes bedre med henblik på at bekæmpe madspild mere effektivt

33. EU udøver indflydelse på europæernes daglige liv på en række måder, f.eks. gennem forordninger eller direktiver, undertiden også gennem finansiering af projekter, af investeringer eller af bestemte praksis, hvormed bestemte former for adfærd stimuleres. Vi har undersøgt en række EU-politikområder, der sandsynligvis påvirker adfærden hos de

²⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011 om fødevarerinformation til forbrugerne, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 og (EF) nr. 1925/2006 og om ophævelse af Kommissionens direktiv 87/250/EØF, Rådets direktiv 90/496/EØF, Kommissionens direktiv 1999/10/EF, Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2000/13/EF, Kommissionens direktiv 2002/67/EF og 2008/5/EF og Kommissionens forordning (EF) nr. 608/2004 (EUT L 304 af 22.11.2011, s. 18).

forskellige aktører i fødevarerforsyningskæden med hensyn til madspild (landbrug, fiskeri, fødevarerikkerhed, miljø, sociale anliggender samt skatter og afgifter). Det er ikke et primært mål for disse politikker at undgå madspild, men vores revision havde fokus på de aspekter, der kunne bidrage til enten at forebygge madspild eller lette donation af fødevarer. Vi fandt frem til en række muligheder for at integrere bekæmpelse af madspild i de eksisterende politikker. Disse muligheder er endnu ikke udnyttet.

Afstemning af politikker med henblik på at gøre forebyggelsen af madspild mere effektiv

Den fælles landbrugspolitik

34. Der sker madspild i hele fødevarerforsyningskæden (jf. **tabel 1**). Gennem direkte betalinger, markedsforanstaltninger og betalinger vedrørende udvikling af landdistrikter kan den fælles landbrugspolitik få indflydelse på oparbejdelsen af madspild i produktions-, forarbejdnings- og detailhandelsleddene i fødevarerforsyningskæden. Derudover kan det, eftersom den nye fælles landbrugspolitik lægger stor vægt på begrebet ressourceeffektivitet²⁶, med rimelighed forventes, at den fælles landbrugspolitik også vil tage spørgsmålet om madspild op.

Den fælles landbrugspolitik historiske udvikling og de direkte betalingers nuværende art

35. I den fælles landbrugspolitik tidlige år gav faste produktpriser og eksportrestitutioner landbrugerne incitamenter til at producere landbrugsprodukter. Mellem 1970'erne og de tidlige 1990'ere førte dette til overskud og store bjerge af produkter såsom smør, skummetmælkspulver, korn og oksekød i hele EU. Støttesatserne blev reduceret væsentligt under reformen af den fælles landbrugspolitik i 1992, og der blev indført koblede direkte

²⁶ I henhold til artikel 39, stk. 1, litra a) og c), i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) har den fælles landbrugspolitik primært til formål at støtte landbrugssektorens økonomiske levedygtighed og at stabilisere markederne for landbrugsprodukter. I artikel 39, stk. 1, litra a), stilles der imidlertid også krav om "den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne", dvs. krav om bæredygtig og produktiv anvendelse af naturressourcerne. I den sammenhæng er også artikel 11 relevant: "Miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Unionens politikker og aktioner, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling."

betalinger²⁷ til at kompensere for de faldende satser. Fra og med 2005 var afkoblingen af de direkte betalinger fra produktionen et yderligere skridt i retning hen imod en markedsbaseret fælles landbrugspolitik. EU's udgifter til eksportrestitutioner er faldet siden 1990'erne og i dag er alle eksportrestitutioner nulstillet.

36. Efter disse successive reformer af den fælles landbrugspolitik faldt overskudsproduktionen drastisk, og interventionslagrenes niveau aftog. Overgangen fra produktstøtte til producentstøtte reducerede effektivt de tidligere års overproduktion, hvilket sandsynligvis bidrog til at mindske madspild.

37. I dag støtter hovedparten af de direkte betalinger ikke længere direkte produktion af en specifik afgrøde eller et specifikt produkt; de bidrager kun indirekte til fremstillingen af landbrugsprodukter ved at give finansiel støtte til producenterne. I 2013 udgjorde EU's direkte betalinger 41,7 milliarder euro. Ifølge FAOSTAT's data producerede EU samme år følgende mængder af produkter (jf. **tabel 2**). **Figur 4** viser de årlige mængder af madspild for så vidt angår landbrugsprodukter på verdensplan. De to sæt tal er ikke direkte sammenlignelige, men de viser, at der - enten direkte eller indirekte - ydes EU-støtte til produkter, som i væsentligt omfang går til spilde på verdensplan.

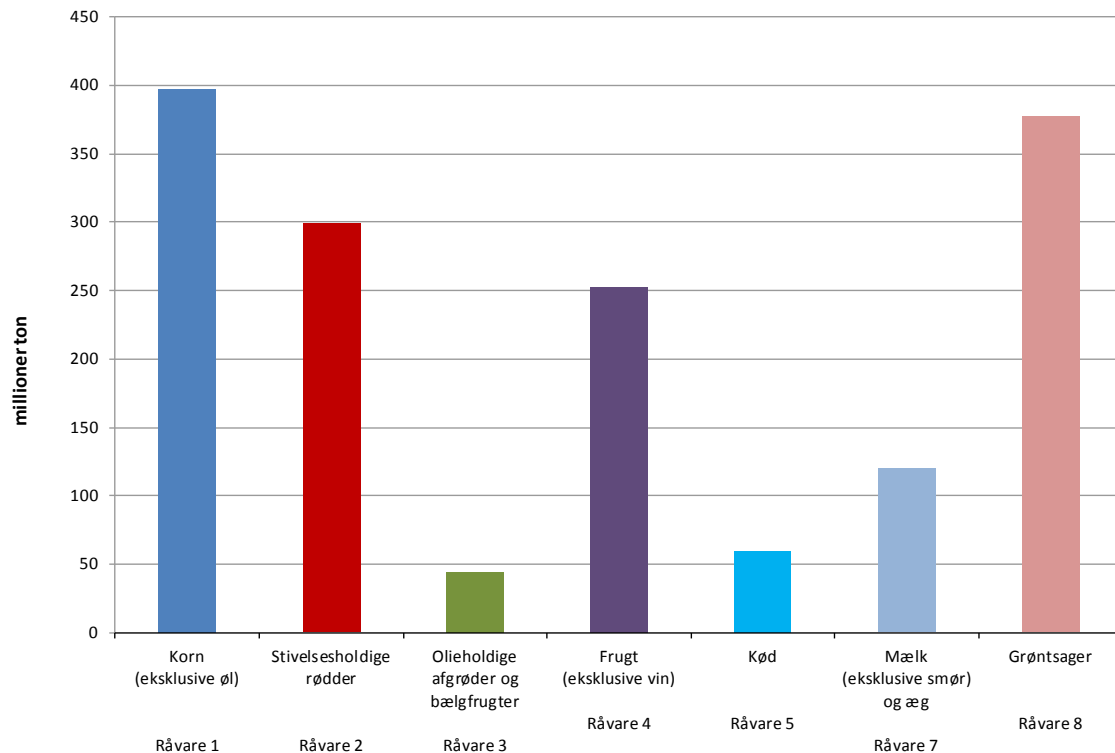
Tabel 2 - EU's landbrugsproduktionsmængder i 2013 (i millioner ton)

	Stivelsesholdige rødder	Olieholdige afgrøder og bælgfrugter	Frugt	Kød	Mælk og æg	Grøntsager
309,55	54,44	34,62	62,19	44,3	164,33	64,66

Kilde: FAOSTAT.

²⁷ Kompensation til landbrugere, der er knyttet enten til faste arealer (eller faste udbytter) eller til et fast antal dyr.

Figur 4 - Årlige mængder af madspild for så vidt angår landbrugsprodukter på verdensplan fordelt på råvarer



Kilde: FAO "Technical Report on Food Wastage Footprint - Impacts on Natural Resources", Rom, 2013, s. 103 (<http://www.fao.org/docrep/018/ar429e/ar429e.pdf>).

38. En begrænset andel af EU's direkte betalinger (ca. 6 % i 2014) er stadig knyttet til produktion. I den forbindelse kan medlemsstaterne anvende frivillig koblet støtte. Gennem denne ordning (der har eksisteret siden 2015) har de fleste medlemsstater udvidet den andel af deres direkte betalinger, der går til koblet støtte. I ti medlemsstater er andelen af koblede betalinger steget med mere end 10 procentpoint (f.eks. udgjorde de i Polen 3,5 % af de direkte betalinger i 2014 og steg til 15 % i 2015). I fem andre medlemsstater er denne andel steget med mere end syv procentpoint. De vigtigste sektorer, der modtager koblede betalinger, er: oksekød (41 % af det samlede beløb), mælk (20 %), får og geder (12 %) og proteinafgrøder (11 %).

39. Koblet støtte "kan kun ydes til de sektorer eller de regioner i en medlemsstat, hvor bestemte landbrugsmæssige driftsformer eller landbrugssektorer, der tilskrives særlig stor

betydning af økonomiske, sociale eller miljømæssige årsager, er udsat for særlige vanskeligheder"²⁸. For eksempel viser tallene fra mejeribranchen, at flere medlemsstater (Tjekkiet, Frankrig, Polen, Italien, Spanien, Litauen, Slovakiet og Malta) støtter alle deres malkekvægbrugere med frivillig koblet støtte. Da støtten er knyttet til det antal malkekøer, medlemsstaterne har anmeldt, kan den i praksis give incitament til at opretholde eller endog øge den eksisterende produktion, selv om hensigten med forordningen er at forhindre dette²⁹. Revisorerne konstaterede eksempler, hvor dette fandt sted, og Kommissionen anerkender, at denne risiko ikke er omfattet af deres kontroller. Set i et madspildsperspektiv tilskynder koblede betalinger til produktion af specifikke produkter, som der er risiko for, at der ikke er efterspørgsel efter.

40. Kommissionen har ikke gennemført nogen undersøgelser af virkningen af de successive reformer af den fælles landbrugspolitik (herunder afkobling) på landbrugsproduktionsmængderne og af den anslåede effekt heraf på oparbejdelsen af madspild. Den har aldrig medtaget nogen vurdering af madspild i sine konsekvensanalyser af EU's direkte betalinger og har ikke vurderet, i hvilket omfang koblede betalinger tilskynder til at levere specifikke produkter, som der er risiko for, at der ikke er efterspørgsel efter (jf. **figur 4**).

Markedsforanstaltninger

41. Foranstaltningerne i forbindelse med markedsinterventioner (offentlig intervention, privat oplagring, tilbagetrækning fra markedet, grøn høst og undladt høst) udgør en lille andel af budgettet til den fælles landbrugspolitik, og brugen af dem er faldet støt siden midten af 1990'erne, efter reformen af den fælles landbrugspolitik i 1992. Disse foranstaltninger bruges til at støtte fjernelsen af (fremtidige) forsyninger, der overstiger efterspørgslen, når priserne svækkes. Produkterne kan enten oplagres, indtil markedsprisen

²⁸ Artikel 52, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 608).

²⁹ Artikel 52, stk. 5, i forordning (EU) nr. 1307/2013.

stiger, og så sendes tilbage på markedet med henblik på salg, eksport eller donation, eller de kan bortskaffes på anden vis (f.eks. destrueres). For så vidt angår grøn høst og undladt høst oparbejder markedsforanstaltningerne således direkte madspild, og navnlig for så vidt angår tilbagetrækning fra markedet kan de føre til, at fødevarer går til spilde.

42. Ifølge Kommissionen er hensigten med markedsforanstaltningerne at få to hovedmål opfyldt: a) fortsat markedsorientering og b) et sikkerhedsnet for landbrugere i tilfælde af store markedsforstyrrelser³⁰. Kommissionen har imidlertid ikke fastlagt udstrækningen af sikkerhedsnettet, og afhængigt af, hvordan markedsforanstaltningerne anvendes, vil måske kun det ene af de to mål blive nået. Forholdet mellem anvendelsen af markedsforanstaltningerne og madspild illustreres af en svensk undersøgelse³¹, ifølge hvilken EU's landbrugspolitik yder støtte til jordbrugere, når priserne er så lave, at situationen anses for en krise. Det anføres videre, at hvis midlerne bruges til at støtte en situation med strukturel overproduktion og ikke kun i umiddelbare kriser, kan effekten heraf være ikke blot, at en strukturel uligevægt befæstes, men at spildet desuden øges.

43. Anvendelsen af den offentlige interventionsmekanisme er faldet støt siden reformen af den fælles landbrugspolitik i 1992. Hovedparten af de produkter, der blev oplagret under offentlig intervention, blev ført tilbage på markedet eller blev doneret til nødstedte, og de nuværende lagre er på et meget lavt niveau. På det sidste er lagrene dog begyndt at vokse igen³². I den sammenhæng kan muligheden for at uddele produkter gratis få større betydning. For tiden er de retlige ordninger, der skal gøre dette muligt, dog ikke på plads (jf. punkt 75 og 76).

44. Mellem 2008 og 2015 blev 1,8 millioner ton frugt og grøntsager trukket tilbage fra markedet i EU, og 45 500 ha jord blev høstet før modningen eller blev ikke høstet. EU betalte

³⁰ SEC(2011) 1153 final/2 af 20.10.2011 "Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020", bilag 5: Market Measures, s. 12.

³¹ Mattson, K., "Why do we throw away edible fruit and vegetables?", Rapport 2014:5 EN, Division for Trade and Markets, Financed by the Swedish National Food Agency (s. 22).

³² De tal, Kommissionens mælkeobservatorium offentliggjorde i august 2016 viser, at lagrene på det sidste er vokset. http://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk/pdf/eu-stocks-butter-smp_en.pdf

de berørte producenter 380 millioner euro i kompensation for dette. Ifølge Kommissionens tal gik 66 % af de tilbagetrukne produkter til spilde. Ud over disse direkte omkostninger (den kompensation, der blev udbetalt til producenterne) bør der i de samlede omkostninger ved madspild tages hensyn til produkternes produktionsomkostninger og transportomkostninger samt omkostningerne forbundet med at behandle det opståede affald. Herudover bør der tages hensyn til de tilknyttede miljømæssige omkostninger i hele produkternes livscyklus.

45. Hvert år indvirker disse markedsforanstaltninger på tusindvis af ton produkter, hvoraf en del destrueres. Det er derfor hensigtsmæssigt at vurdere, hvordan planlagte markedsforanstaltninger potentielt indvirker på oparbejdelsen eller forebyggelsen af madspild. Der blev ikke udført sådanne vurderinger i forbindelse med den nylige reform af den fælles landbrugspolitik eller i forbindelse med de markedsforanstaltninger, der er truffet siden 2014 (som reaktion på det russiske importforbud og producentpriskrisen); sidstnævnte trods Europa-Parlamentets beslutning af juli 2015, hvori det opfordrede Kommissionen til, "når den gennemfører en konsekvensanalyse om nye, relevante lovforslag, at evaluere den potentielle indvirkning heraf på fødevarerspild" (jf. *bilag III*).

Eksportrestitutioner

46. Eksportrestitutioner kan tidligere have været et incitament til at producere landbrugsprodukter, som på verdensplan i væsentligt omfang er endt som madspild. På Verdenshandelsorganisationens møde i Nairobi den 19. december 2015 enedes man om at afvikle eksportstøtten. Denne beslutning kan bidrage til at forebygge en sådan potentiel overproduktion.

Skolemælksordningen og skolefrugtordningen

47. Under skolemælksordningen støtter EU omkostningerne ved distribution af forskellige mælkeprodukter til børn i skoler. Under skolefrugtordningen forsyner EU skolebørn med frugt og grøntsager med det mål at tilskynde til gode spisevaner hos unge³³. Begge ordninger har bestemmelser om ledsageforanstaltninger, som er obligatoriske i forbindelse med

³³ Pr. 1. august 2017 vil skolemælks- og skolefrugtordningen blive slået sammen.

frugtordningen og valgfrie i forbindelse med mælkeordningen. Ifølge den gældende forordning kan ledsageforanstaltningerne til begge ordninger "omfatte oplysninger om uddannelsesforanstaltninger vedrørende [...] bekæmpelse af fødevarespild"³⁴. På tidspunktet for revisionen var der imidlertid endnu ikke nogen medlemsstater, der havde benyttet sig af muligheden for at bruge skolemælksordningens ledsageforanstaltninger til at formidle pædagogiske budskaber om oparbejdelse og forebyggelse af madspild. I forbindelse med skolefrugtordningen har kun få medlemsstater anvendt de obligatoriske ledsageforanstaltninger til dette formål³⁵.

Udvikling af landdistrikter

48. Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) har potentiale til at bidrage til at mindske madspildet i primærproduktionen og i fødevarerindustrien (f.eks. ved at hjælpe til med at mindske dødeligheden blandt dyrene på bedriften, ved at hjælpe til med at mindske høsttabene, ved at forbedre lagringsbetingelserne eller ved at hjælpe til med at mindske tabene under forarbejdningen).

49. Til trods for at mindskelse af madspild ikke nævnes specifikt i de forskellige forordninger om udvikling af landdistrikter, kan aktioner til mindskelse af madspild finansieres over flere foranstaltninger, f.eks. vidensoverførsel og oplysningsvirksomhed, investering i anlægsaktiver (f.eks. udstyr, der påfører færre skader, forbedret lagring efter høst og tilpassede staldbygninger for at reducere sygdomme og dødelighed), betalinger for dyrevelfærd eller samarbejdsaktiviteter³⁶. Artikel 53, stk. 3, er det eneste sted i forordningen

³⁴ Artikel 23, stk. 2, og artikel 26, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 671).

³⁵ Kun Italien, Nederlandene, Kroatien, Slovakiet og Belgien har medtaget madspildsrelaterede pædagogiske budskaber i ledsageforanstaltningerne til skolefrugtordningen.

³⁶ Artikel 14, 15, 17, 33 og 35 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 487).

om udvikling af landdistrikter, hvor der eksplicit henvises til EIP-netværkets potentiale til "nedbringelse af tab efter høsten og madspild".

50. Kommissionen har ikke specifikt tilskyndet medlemsstaterne til at bruge ELFUL-midler til at bekæmpe madspild. De reviderede medlemsstater nævnedede ikke specifikt madspild og henviste ikke til bekæmpelse af madspild som et behov eller mål for deres programmer for 2007-2013 og 2014-2020, selv om de havde mulighed for at gøre det. Ikke desto mindre anerkendte flere af myndighederne i de medlemsstater, der blev besøgt under revisionen, ELFUL's potentiale til at bidrage til at mindske madspild, og de fremlagde konkrete eksempler på projekter til at påvise det (jf. **tekstboks 5**). Disse eksempler er dog ikke resultatet af en strategisk og planlagt tilgang til bekæmpelse af medspild, men snarere en tilfældig effekt af gennemførelsen af ELFUL i disse specifikke medlemsstater. På tidspunktet for revisionen var de fleste medlemsstater kun lige begyndt at fastlægge deres EIP-aftaler og -projekter, hvilket betyder, at det på nuværende tidspunkt er vanskeligt at give et overblik over, hvilke spørgsmål vedrørende madspild der er medtaget i EIP's aktiviteter.

Tekstboks 5 - Eksempler på projekter for udvikling af landdistrikterne i Italien, der har bidraget til at mindske madspild

A. Finansiering af en silo til kornoplagring, som drastisk mindskede (fra ca. 12 % ned til 0,2 %) spildet af korn på grund af skimmelsvampe og forurening fra fugle og gnavere.

B. Finansiering af investering i en stald til malkekøer (flytning fra en bindestald til en løsdriftsstald med madrasser, strigler mv.) førte til forbedrede dyrevelfærds og -hygiejnebetingelser, som igen førte til en reduktion af antallet af køer med yverbetændelse og af mængden af mælk, der gik til spilde.

51. Trods nogle gode eksempler er ELFUL's potentiale til at medvirke til at mindske madspild hos producenter og forarbejdere endnu ikke blevet udnyttet fuldt ud.

Den fælles fiskeripolitik (FFP)

52. Fiskere fanger ikke kun de fisk, de specifikt går efter eller har godkendelse til at fange. Indtil for nylig blev de uønskede dele af deres fangster, som ofte var døde i mellemtiden, smidt ud. Det anså mange for at være et uacceptabelt spild af knappe ressourcer. I 2013 blev

der vedtaget en reform af den fælles fiskeripolitik (FFP), der sigtede mod at stoppe denne praksis ved at indføre landingsforpligtelsen. Gennem de europæiske fiskerifonde³⁷ havde/har medlemsstaterne mulighed for at finansiere projekter med det formål at forberede landingsforpligtelsen og påvirke overlevelseshraten for fisk i akvakultur positivt. Et andet element i FFP-reformen, der potentielt indvirker på oparbejdelsen af madspild, er afskaffelsen af kompensationen for tilbagetrækning af fisk fra markedet (jf. punkt 61).

Udsmid og landingsforpligtelse

53. Europa-Parlamentet og Rådet mener, at "uønskede fangster og udsmid er et stort spild", og de har fastsat en forpligtelse til at lande alle fangster ("landingsforpligtelsen")³⁸.

Landingsforpligtelsen bliver indført gradvis mellem 2015 og 2019. I henhold til landingsforpligtelsen skal alle fangster beholdes om bord, landes og trækkes fra kvoterne. Arter, der har en høj chance for at overleve, når de slippes fri under bestemte betingelser, kan undtages. Ifølge forordningerne kan undermålsfisk ikke markedsføres med henblik på direkte konsum.

54. Ifølge Kommissionen er målet at reducere udsmidsraterne fra 15-25 % til 5 %³⁹.

Udsmidsraterne varierer imidlertid afhængigt af fiskeritype, arter og år (f.eks. tegner udsmid, når der fiskes nær eller på havbunden (fiskeri efter bundfisk) i Nordsøen, sig i gennemsnit for 40 % af fangsten⁴⁰, mens det samlede udsmid i Middelhavet skønnes at udgøre 18,6 % af den samlede fangst⁴¹). Kommissionen planlægger at fastsætte mere

³⁷ Den Europæiske Fiskerifond (EFF) i perioden 2007-2013 og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) i perioden 2014-2020.

³⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11. december 2013 om den fælles fiskeripolitik, ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1954/2003 og (EF) nr. 1224/2009 og ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 og (EF) nr. 639/2004 samt Rådets afgørelse 2004/585/EF (EUT L 354 af 28.12.2013, s. 22).

³⁹ Omtalt i artikel 15, stk. 5, i forordning (EU) nr. 1380/2013 som "de minimis-undtagelser på op til 5 % af de samlede årlige fangster af alle arter".

⁴⁰ Discard Atlas of North Sea Fisheries, IMARES Wageningen UR, Wageningen, august 2014.

⁴¹ The obligation to land all catches - consequences for the Mediterranean. Dybtgående analyse. Europa-Parlamentet, 2014.

detaljerede mål for de enkelte arter eller geografiske områder i EU's flerårige planer, der for tiden er under udvikling.

55. Det er klart, at landingsforpligtelsen har potentiale til at medvirke til at mindske madspild, hvis den gennemføres korrekt, dvs. hvis den fører til større selektivitet og dermed reducerer omfanget af uønskede fangster (f.eks. undermålsfisk). Hvis fiskeriet ikke bliver mere selektivt, vil alle de fangede spisefisk, der ikke kan anvendes til konsum (f.eks. på grund af krav til mindstemål), derimod udgøre madspild ifølge den definition, der bruges i denne beretning.

56. For at kunne overvåge gennemførelsen af landingsforpligtelsen mere effektivt er det vigtigt, at man har pålidelige data vedrørende fangster og udsmid. Nogle af disse data er imidlertid ikke umiddelbart tilgængelige i Kommissionen af følgende årsager:

- Den elektroniske fiskerilogbog⁴² for fiskerfartøjer af en vis størrelse er ikke blevet gennemført fuldt ud i medlemsstaterne
- Trods fiskernes forpligtelse til siden 1. januar 2010 at registrere alle skønnede udsmid over 50 kg i deres fiskerilogbog er medlemsstaterne ikke forpligtet til at sende Kommissionen disse udsmidsdata
- Kravet om at registrere godkendte udsmid samt arter under den bevarelsesmæssige mindstestørrelse (der tidligere blev smidt ud) som separate registreringer i den elektroniske logbog blev først indført i maj 2015.

Når disse data mangler, er det vanskeligt at få oplysninger om omfanget af madspildet i forbindelse med fisk.

⁴² Som krævet i artikel 15 i Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 af 20. november 2009 om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik, om ændring af forordning (EF) nr. 847/96, (EF) nr. 2371/2002, (EF) nr. 811/2004, (EF) nr. 768/2005, (EF) nr. 2115/2005, (EF) nr. 2166/2005, (EF) nr. 388/2006, (EF) nr. 509/2007, (EF) nr. 676/2007, (EF) nr. 1098/2007, (EF) nr. 1300/2008, (EF) nr. 1342/2008 og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2847/93, (EF) nr. 1627/94 og (EF) nr. 1966/2006 (EUT L 343 af 22.12.2009, s. 1).

Fiskerifondene

57. Gennem Den Europæiske Fiskerifond (EFF) og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) havde/har medlemsstaterne mulighed for at finansiere projekter, der letter gennemførelsen af landingsforpligtelsen, såsom investeringer i selektive fangstredskaber, udstyr til håndtering af uønskede fangster om bord, forskning i fisks overlevelsesrater, investeringer vedrørende behandling af udsnid på land mv. Fire af de fem besøgte medlemsstater anvendte navnlig EFF til at finansiere forskningsprojekter eller projekter for udvikling og afprøvning af mere selektive fangstredskaber (jf. **tekstboks 6**), men antallet af sådanne projekter var meget lavt i to af disse medlemsstater. Projekter til fremme af landingsforpligtelsens gennemførelse kan også finansieres gennem EHFF, men siden de operationelle programmer blev godkendt i december 2015, var der på tidspunktet for revisionen endnu ikke blevet udvalgt projekter til finansiering.

58. Gennem EHFF kan medlemsstaterne også finansiere projekter, der har en positiv indvirkning på overlevelsesraten for fisk i akvakultur. I én af de besøgte medlemsstater er EFF blevet anvendt til at finansiere projekter til bekæmpelse af fiskesygdomme og dermed øge overlevelsesraten for fiskene i de pågældende fiskebrug⁴³.

59. Både EFF og EHFF kan potentielt bidrage til at mindske madspild, selv om dette ikke fastslås eksplicit i de relevante forordninger. Dette potentiale er endnu ikke udnyttet fuldt ud i de besøgte medlemsstater.

⁴³ Mellem januar 2007 og november 2015 godkendte de finske myndigheder 14 projekter for bekæmpelse af fiskesygdomme (3 forsknings- og 11 pilotprojekter).

Tekstboks 6 - Godt eksempel på et EFF-projekt i Nederlandene, der hjælper med at forberede fiskerisektoren på gennemførelsen af landingsforpligtelsen

Projektet vedrørte udvikling af 1) et mere selektivt fiskenet til fiskeri af fladfisk, 2) et automatiseret system til sortering af udsmid om bord og 3) forbedringer i fiskeforarbejdningsanlægget om bord med henblik på at øge fiskenes overlevelsesmuligheder (og dermed opnå en undtagelse fra landingsforpligtelsen).

Projektets resultater viste en reduktion i udsmid, opnået ved hjælp af det nye fiskenet (10-15 % i skønnet udsmid efter projektet mod 22 % udsmid før). Fangsterne er imidlertid også lavere, eftersom nogle af de ønskede fisk undslipper gennem nettet. Det automatiserede sorteringssystem skal minimere den supplerende arbejdsbyrde om bord, som forpligtelsen til at lande alle fangster medfører. Ved at anvende vådtanke i begyndelsen af forarbejdningskæden kan man holde de fangne fisk i live indtil sorteringen, og de kan således have en større mulighed for at overleve, når de smides ud. Der forskes stadig i måling af overlevelsesserater.



Mere selektive fiskenet,
© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014.



Kamerabaseret detekterings- og sorteringssystem,
© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014.

Tilbagetrækning af fisk

60. I perioden 2007-2013 betalte EU kompensation til medlemsstaterne for tilbagetrækning af fisk fra markedet, når prisen på fisk var for lav. I 2007-2014 blev der betalt 25,4 millioner euro til medlemsstaterne for tilbagetrukne fisk (i gennemsnit 3,2 millioner euro årlig). Det svarer til 51 386 ton fisk (i gennemsnit 6 423 ton fisk årlig). Der foreligger ikke oplysninger om mængderne af fisk, der blev destrueret eller anvendt til andre formål såsom fiskemel. Ifølge Kommissionen er den eneste sikkerhed for så vidt angår disse fisks endelige anvendelse, at de ikke blev anvendt til direkte konsum.

61. I sin meddelelse om reformen af FFP anfører Kommissionen, at "[d]et [...] ikke længere [kan] forsvares at bruge offentlige penge til destruktion af fisk". Dette blev også bekræftet af

den offentlige høring, Kommissionen afholdt i 2009⁴⁴. Desuden afspejlede systemet ikke længere "forandringerne i forholdet mellem udbud og efterspørgsel". Den nye forordning om den fælles markedsordning for fiskeri og akvakultur, der trådte i kraft i 2014⁴⁵, yder ikke længere nogen finansiel kompensation for tilbagetrækning fra markedet og destruktion af fisk. Producentorganisationerne kan stadig beslutte at trække fisk tilbage fra markedet⁴⁶, men for egen regning. Ved at afskaffe kompensation for tilbagetrækning af fisk fra markedet gav Den Europæiske Union det europæiske fiskeri et klart signal om at afskaffe ressourcspild og tilpasse fiskeriet bedre til efterspørgslen.

Fødevarerikkerhedspolitik

62. Målet med Europa-Kommissionens fødevarerikkerhedspolitik er at sikre, at det er sikkert for offentligheden at spise fødevarer. Med henblik herpå træffer Kommissionen lovgivningsmæssige foranstaltninger og fører tilsyn med, om medlemsstaterne sikrer, at detailhandlerne, fremstillingsvirksomhederne og fødevarerproducenterne efterlever reglerne. Hensigten med fødevarerikkerheds- og -hygiejnereglerne er primært at garantere, at fødevarer er sikre at spise. Men ved gennemførelsen af sådanne regler i praksis bør man omhyggeligt undgå at skabe en risiko for madspild ved at gå ud over de nødvendige krav til fødevarerikkerhed. Revisorerne pegede på en række områder i relation til udveksling af god hygiejnepraksis, sporbarhedskrav og datomærkning, hvor Kommissionen og medlemsstaterne stadig er nødt til at gøre en yderligere indsats for at forhindre madspild.

Retningslinjer for god hygiejnepraksis

63. "Retningslinjer for god hygiejnepraksis" er praktiske retningslinjer, der er udviklet af specifikke sektorer i medlemsstaterne (f.eks. detailsektoren, kornmøllerne,

⁴⁴ KOM(2011) 417 endelig, SEK(2011) 884 endelig og SEK(2010) 428 endelig.

⁴⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1379/2013 af 11. december 2013 om den fælles markedsordning for fiskevarer og akvakulturprodukter, om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1184/2006 og (EF) nr. 1224/2009 og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 104/2000 (EUT L 354 af 28.12.2013, s. 1).

⁴⁶ I 2014 trak de nederlandske producentorganisationer f.eks. 875 ton rødspætter tilbage fra markedet for egen regning (ca. 2 % af de landinger, der sælges på auktion), fordi tærskelprisen ikke blev nået. I 2015 blev der kun trukket 5 ton tilbage, fordi prisen var bedre.

flaskevandsindustrien), for, hvordan man overholder den generelle fødevarerhygiejnelovgivning og de tilknyttede krav. Retningslinjerne giver virksomheder råd om og vejledning i, hvordan de overholder de gældende hygiejneregler, f.eks. hvordan de skal vurdere fødevarerikkerhedsrisiciene i virksomheden, hvordan de skal træffe sikkerhedsforanstaltninger mod disse risici, eller hvordan de skal håndtere temperaturkontrol, skadedyrsbekæmpelse mv. Sådanne retningslinjer gør det muligt at skræddersy sikkerhedskravene til specifikke forhold og potentielt at mindske madspild, fordi de fastsatte krav kun er så strenge, som de nødvendigvis må være for at leve op til det krævede sikkerhedsniveau.

64. Europa-Kommissionen fører et register over nationale retningslinjer for gode hygiejnepraksis med henblik på at udveksle gode praksis mellem medlemsstater og ledere af fødevarer virksomheder. For nogle medlemsstaters vedkommende omfatter dette register dog forældede oplysninger og retningslinjer, der ikke længere er aktuelle. Andre medlemsstater forpligter ikke de private virksomheder, der har udviklet retningslinjerne, til at offentliggøre dem. Selv om registeret findes, har flere af de besøgte medlemsstater udtrykt bekymring over, at vidensudvekslingen på dette område er utilstrækkelig på EU-niveau.

Tilbagekaldelse og tilbagetrækning

65. I tilfælde af tilbagekaldelse eller tilbagetrækning af produkter på grund af fødevarerikkerheden, er sporing af vital betydning. Jo mere udviklet et sporingssystem er, jo mindre er risikoen for madspild, fordi de produkter, der skal tilbagekaldes/tilbagetrækkes, kan identificeres mere præcist. I henhold til den generelle fødevarerlovgivning⁴⁷ skal de erhvervsdrivende have et sporingssystem, der kan spore et produkt efter "ét skridt frem og ét skridt tilbage"-metoden⁴⁸. I henhold til direktiv 2011/91/EU⁴⁹ skal et levnedsmiddel bære

⁴⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarerikkerhed (EFT L 31 af 1.2.2002, s. 1).

⁴⁸ Det betyder, at de skal kunne identificere de virksomheder, deres produkter er blevet leveret til, og spore inputs i fødekæden tilbage til deres direkte leverandør.

angivelser af eller mærker til identifikation af, hvilket levnedsmiddelparti det tilhører, men der kræves ikke nogen angivelse af størrelsen af levnedsmiddelpartierne. I praksis varierer gennemførelsen af denne sporbarhed af levnedsmiddelpartier fra virksomhed til virksomhed.

66. Fire af de fem medlemsstater⁵⁰, som blev besøgt under revisionen, fastsatte ikke nogen nærmere krav eller retningslinjer i relation til partiernes størrelse, og kun i to af de besøgte medlemsstater⁵¹ erklærede myndighederne, at de opfordrede producenter og forarbejdere til at indføre små partistørrelser (jf. **tekstboks 7**). De oplysninger, der blev indsamlet i de besøgte medlemsstater, viste, at det undertiden er vanskeligt at skønne, hvor store mængder der er tilbagekaldt, og at de oplysninger, der er nødvendige for at identificere de produkter, der skal tilbagekaldes, ofte er for vage. Koden til identifikation af de mængder, der skal tilbagekaldes, er ikke ensartet; det kan være et partinummer eller en udløbsdato, og de tilsvarende mængder pr. parti kan variere meget, selv når der er tale om sammenlignelige produkter.

Tekstboks 7 - God praksis vedrørende sporbarhed i Finland

De finske myndigheder har udarbejdet en vejledning i fødevareoplysning, hvori det er fastsat, at det maksimale omfang af et parti bør være én dags produktion. Fødevareprodukter produceret samme dag og med samme ingredienser kan således udgøre et parti.

Ifølge de finske myndigheder er forebyggelse af madspild i forbindelse med tilbagekaldelse blevet overvejet i hvert enkelt tilfælde. Et eksempel herpå var en regeringsbeslutning i 2014, som skulle mindske det madspild, der skyldtes det ekstraordinære russiske importforbud, og ifølge hvilken fødevarer med etiketter på russisk kun kunne sælges på bestemte betingelser, og hvis der i nærheden af produktet forelå skriftlige oplysninger om produktets indhold på finsk.

⁴⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/91/EU af 13. december 2011 om angivelser af eller mærker til identifikation af et bestemt levnedsmiddelparti EØS-relevant tekst (EUT L 334 af 16.12.2011, s. 1).

⁵⁰ Italien, Nederlandene, Portugal og Rumænien.

⁵¹ Portugal og Finland.

Datomærkning

67. Tvetydige datomærkninger af fødevarer er i væsentlig grad med til at skabe forvirring blandt forbrugerne med hensyn til fødevarerens sikkerhed. Datomærkninger bør være så klare for forbrugerne, at det undgås, at usikre fødevarer bliver spist og sikre fødevarer kasseret. Ifølge EU-lovgivningen⁵² skal produkter mærkes med enten "bedst før"-datoen eller den "sidste anvendelsesdato". "Bedst før"-datoen (eller "dato for mindste holdbarhed for fødevarer") er den dato, indtil hvilken fødevarerne bevarer deres specifikke egenskaber, når de opbevares korrekt, og den "sidste anvendelsesdato" er den sidste dag, hvor produktet anses for at være sikkert.

68. Trods myndighedernes initiativer for at udbrede oplysninger herom i de besøgte medlemsstater, anvender producenter/forarbejdere/detailhandlende "bedst før"-datoen og den "sidste anvendelsesdato" forskelligt. Ens (eller meget ensartede) produkter kan bære enten "sidste anvendelsesdato" eller "bedst før"-datoen, hvad der skaber forvirring og resulterer i, at fuldt ud spiselige fødevarer bliver smidt ud, som det understreges af eksemplerne indsamlet under revisionen (jf. **tekstboks 8**). Desuden er forbrugerne, som det ses af resultaterne af Flash Eurobarometer 425-undersøgelsen, ikke fuldstændig klare over forskellen mellem "bedst før"-datoen og den "sidste anvendelsesdato", idet kun 47 % af de interviewede havde fundet frem til den korrekte definition af "bedst før"-datoen og kun 40 % af den "sidste anvendelsesdato" - med væsentlige forskelle medlemsstaterne imellem⁵³.

⁵² Forordning (EU) nr. 1169/2011.

⁵³ Flash Eurobarometer 425, Food waste and date marking. September 2015

Tekstboks 8 - Datomærkningspraksis - eksempler

I en undersøgelse kaldt "Date labelling in the Nordic countries"⁵⁴ så man på, hvordan virksomheder fastsætter holdbarheden af deres produkter. I forbindelse med alle produkterne i undersøgelsen var der store forskelle i holdbarhed for ensartede produkter. For nogle produkters vedkommende var den længste holdbarhed i dage, som mærket af én detailhandlende, dobbelt så lang som den holdbarhed, en anden detailhandlende havde fastsat.

Under revisionen konstaterede Retten flere eksempler på produkter, der var meget ensartede, men anvendte forskellige datotyper:

- Parmaskinke (Italien): ét produkt havde en "sidste anvendelsesdato" (da consumare entro), et andet en "bedst før"-dato (da consumarsi preferibilmente entro)
- ost (Rumænien): ét produkt havde en "sidste anvendelsesdato" (expira la), et andet en "bedst før"-dato (a se consuma, de preferinta, inainte de).

De forskellige datoer kan skabe forvirring blandt forbrugerne og medføre, at der kasseres fødevarer, det er fuldstændig sikkert at spise.

69. Ifølge EU-bestemmelserne kan produkter, der kræver en "bedst før"-dato, stadig sælges efter denne dato. Alligevel er det stadig den dag i dag ulovligt i nogle medlemsstater at sælge produkter efter "bedst før"-datoen (f.eks. Rumænien og Slovakiet) (jf. også **tekstboks 9**).

Tekstboks 9 - Eksempel på, at datomærkningsreglerne ikke anvendes korrekt (Rumænien)

I Rumænien skelnes der i den nationale lovgivning (regeringsbeslutning 984/2005) ikke mellem "bedst før"-datoen og den "sidste anvendelsesdato", men der henvises til "udløbet af produktets gyldighed". Ifølge samme tekst er det i Rumænien forbudt at sælge/udbyde til salg/donere produkter, der har overskredet deres "udløbsdato". I Government Ordinance OG no. 21/1992 om forbrugerbeskyttelse (opdateret i 2008) anvendes de korrekte datomærkningstermer, men det angives, at produkter kun må sælges inden for deres "sidste anvendelsesdato"/"dato for mindste

⁵⁴ Møller, H., Lødrup, N., et al., "Date labelling in the Nordic countries: Practice of legislation", Nordisk Ministerråd, 2014.

holdbarhed". Betydningen af de forskellige datoer og muligheden for fortsat at sælge og indtage et produkt efter "bedst før"-datoen er derfor ikke blevet afklaret i Rumænien.

Afklaring og afstemning af politikker og bestemmelser med henblik på at lette donation af fødevarer

70. Donation af fødevarer er den næstmest foretrukne mulighed, før fødevarerne går til spilde (jf. punkt 5 og 6). I EU er der en stærk fødevededonationskultur, og Kommissionen har også anerkendt vigtigheden af at gøre det lettere at donere fødevarer som en måde at mindske madspild på i EU⁵⁵. På de forskellige EU-politikområder er der stadig en række hindringer for donation, f.eks. mangel på klarhed i de eksisterende retlige bestemmelser, manglende retlige bestemmelser eller retlige bestemmelser, der ikke anvendes i praksis. Overvindelse af disse hindringer ville bidrage til at afstemme EU-politikkerne med henblik på lettelse af donation af fødevarer.

Mangel på klarhed i de eksisterende retlige bestemmelser

Affaldshierarkiet

71. Både i artikel 4 i rammedirektivet om affald⁵⁶ og i forslaget fra 2015 til et direktiv om ændring af flere direktiver om affald specificeres det affaldshierarki, der skal anvendes i Den Europæiske Union (jf. punkt 5), men det angives ikke, hvordan denne prioriteringsrækkefølge bør anvendes specifikt i forbindelse med fødevarer, og der er ikke medtaget en definition af termen "madspild". EU-lovteksterne afklarer således ikke, om donerede fødevarer bør tælle som spildt mad, eller om donation tværtimod bør anses for en

⁵⁵ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/index_en.htm

⁵⁶ Direktiv 2008/98/EF.

måde at forhindre fødevarer i at gå til spilde på⁵⁷. Dette har endvidere konsekvenser for overvågningen af madspild⁵⁸ og for foranstaltningerne til mindskelse af madspild.

Fødevarerikkerhedspolitik

72. Fødevarehygiejnelovgivningen fra 2002 præciserer ikke fødevarebankers eller andre velgørehedsorganisationers forpligtelser, når de håndterer donerede fødevarer. Specielt er det ikke præciseret i EU-lovgivningen⁵⁹, om fødevarebanker og velgørehedsorganisationer skal betragtes som "ledere af fødevarevirksomheder"⁶⁰ og dermed skal overholde fødevarelovgivningen. Medlemsstaterne har derfor anlagt forskellige fortolkninger vedrørende fødevarebankers og andre velgørehedsorganisationers håndtering af donerede fødevarer (jf. **tekstboks 10**). Siden 2013 har flere medlemsstater selv udviklet deres egne retningslinjer for fødevarebanker og velgørehedsorganisationer, hvori de afklarer ansvarsspørgsmål i relation til donation og forklarer, hvordan fødevarerikkerhedsfaktorer som udløbsdatoer, sporbarhed, mærkning og nedfrysning af fødevarer skal fortolkes. Kommissionen har nu indsamlet nationale og sektorspecifikke retningslinjer vedrørende omfordeling af mad, som forskellige aktører deler på dens websted for at fremme udvekslingen af gode praksis mellem medlemsstaterne. Selv om Kommissionen selv siden 2012 flere gange har anmodet om EU-retningslinjer for fødevareredonation for at afklare dette spørgsmål, angav den på tidspunktet for revisionen, i juni 2016, at den stadig arbejdede på et første udkast til disse retningslinjer⁶¹. Kommissionen har derfor stadig

⁵⁷ Tilsvarende, når der ikke findes en klar definition, kan nogle medlemsstater anse fødevarer anvendt til fodring af dyr for at udgøre madspild, og andre kan mene det modsatte.

⁵⁸ Ifølge den definition af madspild, der anvendes i denne beretning, er det klart, at vi anser donation af fødevarer for en måde at forhindre madspild på.

⁵⁹ Forordning (EF) nr. 178/2002.

⁶⁰ Artikel 3 i forordning (EF) nr. 178/2002: "leder af en fødevarevirksomhed": den eller de fysiske eller juridiske personer, der er ansvarlige for, at fødevarelovgivningens bestemmelser overholdes i den fødevarevirksomhed, som er under vedkommendes ledelse.

⁶¹ Også Europa-Parlamentet har anmodet Kommissionen om at fremlægge retningslinjer for fødevarer til donation (Europa-Parlamentets Udvalg om Miljø, Folkesundhed og Fødevarerikkerhed, Udkast til betænkning om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2008/98/EF om affald (COM(2015)0595 - C8-0382/2015-2015/0275(COD))).

mulighed for at bidrage til at præcisere de eksisterende retlige bestemmelser i denne henseende.

Tekstboks 10 - Eksempler på forskellige fortolkninger i medlemsstaterne med hensyn til fødevarebankers og andre velgørenhedsorganisationers rolle og ansvar i relation til fødevarehygiejnelovgivningen:

I Rumænien betragtes velgørenhedsorganisationer eller ikke-statslige organisationer (NGO'er) ikke som ledere af en fødevarevirksomhed. Det fører til en uklar situation med hensyn til deres ansvar, når de håndterer donerede fødevarer. I Portugal sidestilles velgørenhedsorganisationer med "ledere af en fødevarevirksomhed", men da det ikke er dem, hygiejneforordningerne primært er rettet mod, anvendes de regler og principper, der er afledt af disse forordninger, med en vis grad af fleksibilitet. I Italien behandles anerkendte velgørenhedsorganisationer, der gratis uddeler fødevarer til dårligt stillede, på samme måde som andre ledere af en fødevarevirksomhed med hensyn til ansvar for korrekt opbevaring, transport og anvendelse af fødevarer.

Moms

73. Mange interessenter anser skattemæssige incitament til fødevaredonation for at være det mest effektive værktøj til fremme af donation. Drøftelser om skattemæssige incitament på EU-niveau har været koncentreret om, hvordan momsreglerne skal anvendes på donerede fødevarer. Det har været emne for mange møder afholdt af Kommissionen. EU's momslovgivning er ikke i sig selv en hindring for donation af disse former for fødevarer, men en række medlemsstaters fortolkning af denne lovgivning kan stadig være en hindring for donation af fødevarer (jf. **tekstboks 11**).

Tekstboks 11 - Anvendelse af momsreglerne på donerede fødevarer⁶²

På anmodning af medlemsstaterne i 2012 og 2013 har både Det Europæiske Momsudvalg og Kommissionen ved flere lejligheder påtaget sig at præcisere, hvordan momsreglerne i overensstemmelse med momsdirektivet skal anvendes på donerede fødevarer. Ifølge deres

⁶² EU's momssystem er beskrevet i Rådets direktiv 2006/112/EF, hvis artikel 16 omhandler donation af varer. Ifølge EU's skatteregler er donerede fødevarer momspligtige i en række tilfælde, som skal fastsættes af medlemsstaterne. Den værdi, momsen beregnes på grundlag af, kan være ganske lav eller endog tæt på nul.

præcisering er donerede fødevarer momspligtige, men medlemsstaterne kan anlægge det synspunkt, at den værdi, momsen beregnes på grundlag af, kan være lav eller tæt på nul, hvis donationen finder sted tæt på "bedst før"-datoen, eller hvis varerne ikke er egnede til salg. Når den moms, der skal betales på donerede fødevarer, er lav eller tæt på nul, behandles donerede fødevarer derfor momsmæssigt på samme måde som kasserede fødevarer.

Begrebet "ikke egnet til salg" kan imidlertid fortolkes på forskellige måder og kan således give anledning til usikkerhed blandt potentielle fødevaredonorer, navnlig i de medlemsstater, hvor fortolkningen overlades til den potentielle donor. Paraplyorganisationer har rejst betænkeligheder ved, at en sådan usikkerhed kan skabe frygt for at overtræde reglerne og dermed modvirke, at der faktisk finder donation sted. I praksis behandles moms på donerede varer forskelligt i de forskellige medlemsstater. I Portugal er den skyldige moms på donerede fødevarer nul, hvis de gives til bestemte organer. I Italien har kun bestemte fødevarekategorier en moms på nul. I Nederlandene og Finland kan donorerne selv beslutte, hvornår fødevarer ikke længere er salgbare og, momsen derfor er nul. I Rumænien var de relevante præciserende dokumenter stadig under udarbejdelse, da revisionsbesøget fandt sted.

Muligheder for at lette donation forpasset på grund af mangel på retlige bestemmelser

Den fælles fiskeripolitik

74. Ifølge Kommissionen blev muligheden for at medtage donation i den ændrede FFP drøftet med lovgiveren under forhandlingerne om FFP-reformen, men i sidste ende forkastet. Derfor er der stadig ingen mekanismer, der tilskynder til donation af fisk, der er trukket tilbage fra markedet, eller som ikke kan markedsføres (f.eks. undermålsfisk).

Den fælles landbrugspolitik

75. Som anført i punkt 35 havde EU i mange år betragtelige lagre af smør, skummetmælkspulver, korn mv. Inden for den fælles landbrugspolitik var der et særligt program (programmet for uddeling af fødevarer til de socialt dårligst stillede i Fællesskabet - MDP) for donation af nogle af disse interventionslagre til trængende gennem velgørenhedsorganisationer.

76. Fra og med 1990'erne aftog brugen af den offentlige interventionsmekanisme støt, og det gjorde lagrene også. Fra 2014 er MDP blevet erstattet af et andet program uden for den

fælles landbrugspolitik, det såkaldte FEAD. Begge de gældende forordninger⁶³ indeholder muligheden for at bruge produkter fra interventionslagrene gennem FEAD, men de fornødne gennemførelsesretsakter fra Kommissionen, der skal fastsætte de relevante procedurer, mangler.

Mulighederne for at lette donation udnyttes ikke tilstrækkeligt

Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD)

77. FEAD har eksisteret siden 2014. Til forskel fra MDP er FEAD⁶⁴ ikke hovedsagelig koncentreret om at stille produkter fra interventionslagrene til rådighed for de dårligst stillede, men om at yde materiel og ikke-materiel bistand til de dårligst stillede.

78. FEAD-forordningen⁶⁵ gør det muligt at lette fødevaredonation, men Kommissionen har ikke aktivt fremmet dette aspekt ved FEAD over for medlemsstaterne, og kun få medlemsstater har faktisk anvendt det:

- Artikel 23, stk. 4, indeholder bestemmelse om muligheden for gratis at uddele fødevarer fra interventionslagre til de dårligst stillede under FEAD. I praksis har kun én medlemsstat ud af 28 (Finland) medtaget dette i sit operationelle program (OP) vedrørende FEAD.
- Artikel 26, stk. 2, litra d), indeholder bestemmelse om muligheden for at finansiere omkostningerne ved indsamling, transport, lagring og distribution af fødevaredonationer. Ifølge Kommissionen har kun fire medlemsstater medtaget dette i deres OP'er (Estland, Italien, Luxembourg og Slovakiet) som en aktion i programmet, men uden et særskilt tilknyttet budget.

⁶³ Henholdsvis forordning (EU) nr. 1308/2013 og forordning (EU) nr. 223/2014.

⁶⁴ Målene for FEAD, jf. artikel 3, er at fremme social samhørighed, styrke social inklusion og i sidste ende bidrage til Europa 2020-strategiens mål om at udrydde fattigdom. FEAD bidrager til opfyldelsen af det specifikke mål at afhjælpe de værste former for fattigdom ved at yde ikke-finansiell bistand til de socialt dårligst stillede personer.

⁶⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 223/2014 af 11. marts 2014 om Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (EUT L 72 af 12.3.2014, s. 1).

Den fælles landbrugspolitik

79. Når producenter trækker frugt og grøntsager tilbage fra markedet, kan de modtage EU-finansiering til bortskaffelse heraf (jf. punkt 44). Når de donerer produkterne til bestemte organer, modtager de en højere kompensation, end når de destruerer dem. Trods denne højere kompensation viser de data, vi modtog under revisionen, at under 40 % af den frugt og de grøntsager, der blev trukket tilbage fra markedet, faktisk blev doneret i perioden 2007-2015. Tallene varierer meget medlemsstaterne imellem og fra år til år. Revisionen viste, at der i én medlemsstat, som vi besøgte under revisionen, er alvorlige problemer med dataenes pålidelighed (jf. **tekstboks 12**).

Tekstboks 12 - Uoverensstemmelser i dataene vedrørende tilbagetrækning fra markedet, grøn høst og undladt høst (Italien)

Medlemsstaterne skal årlig rapportere til Europa-Kommissionen om frugt og de grøntsager, der er blevet trukket tilbage fra markedet. Ifølge de data, vi modtog fra de italienske myndigheder i Regione Lazio for året 2011, udgjorde den samlede mængde af produkter, der blev givet til gratis uddeling, 139 kton, hvilket er næsten tre gange den samlede mængde af produkter, der blev trukket tilbage fra markedet (50 kton). Dette tal kan ikke blot være en engangsfejl, eftersom der var ni forskellige produktkategorier, hvor mængden af produkter, der blev uddelt gratis, oversteg den samlede mængde af produkter, der blev trukket tilbage fra markedet.

Herudover anmodede revisorerne om tre eksempler på tilfælde, hvor en producentorganisation havde doneret produkter, der var trukket tilbage fra markedet, til gratis uddeling. Den dokumentation, de modtog, viste, at en bestemt producentorganisation i 2014 havde doneret 24 ton vandmeloner til en velgørhedsorganisation. Den underbyggende dokumentation viser også, at det var syvende gang i 2014, at producentorganisationen havde givet produkter, der var trukket tilbage fra markedet, til gratis uddeling. Ifølge den årlige rapport for 2014, der var sendt til Kommissionen, havde den pågældende producentorganisation imidlertid ikke trukket nogen mængder af produkter tilbage fra markedet i det pågældende år.

Myndighederne anerkendte, at der var fejl i dataene, men var ikke i stand til at give en forklaring herpå.

80. Én af de vanskeligheder, myndighederne i medlemsstaterne rapporterede med hensyn til gratis uddeling af frugt og grøntsager, der er trukket tilbage fra markedet, til bestemte

offentlige institutioner⁶⁶, er, at det ifølge EU-lovgivningen ikke er tilladt, at gratis uddeling erstatter de mængder, sådanne institutioner normalt indkøber. Denne bestemmelse er indført for at undgå indgriben i markedet, men i praksis afskrækkes nogle myndigheder fra overhovedet at donere produkter til disse typer institutioner, fordi det er vanskeligt at kontrollere, om bestemmelsen er overholdt.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

81. Madspild er et globalt problem, der i de senere år har fået en mere fremtrædende plads på den offentlige og politiske dagsorden, og det er sandsynligt, at det fortsat vil få større betydning, navnlig i betragtning af behovet for at brødføde den voksende globale befolkning. Fødevarer er værdifulde råvarer, og fremstillingen af dem kan være særdeles ressourcekrævende. Aktuelle overslag viser, at ca. én tredjedel af de fødevarer, der på verdensplan produceres til konsum, går til spilde eller går tabt med deraf følgende økonomiske og miljømæssige omkostninger.

82. På denne baggrund undersøgte vi, hvilken rolle EU kan spille i bekæmpelsen af madspild. I fuld anerkendelse af markedskræfternes betydning i forbindelse med bekæmpelse af madspild undersøgte revisorerne de foranstaltninger, der hidtil er truffet, og den måde, de forskellige EU-politikinstrumenter arbejder på for at mindske madspild. Revisionen havde fokus på forebyggelse og donation, som er de mest foretrukne foranstaltninger i bekæmpelsen af madspild.

83. Revisorerne søgte svar på spørgsmålet: "Bidrager EU til at gøre fødevarerforsyningskæden ressourceeffektiv ved effektivt at bekæmpe madspild?" De konstaterede, at det ikke er tilfældet for tiden, og beretningen fremhæver, hvordan de nuværende initiativer og politikker kan bruges mere effektivt til at adressere problemet madspild. Mange af de potentielle forbedringer kræver ikke nye initiativer eller mere offentlig finansiering, men handler derimod en bedre afstemning af eksisterende politikker, forbedret koordinering i

⁶⁶ Fængsler, skoler, de i artikel 22 omhandlede institutioner, feriekolonier, hospitaler og alderdomshjem, som medlemsstaterne udpeger.

Kommissionen og mellem Kommissionen og medlemsstaterne og en klar identificering af mindskelse af madspild som ét af målene for de eksisterende politikker.

84. Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen har sammen med medlemsstaterne alle udtrykt ønske om at bekæmpe problemet madspild. De foranstaltninger, der hidtil er truffet for at opfylde det ønske, har været fragmenterede og sporadiske, der er ikke en aftalt EU-dækkende strategi, og der mangler koordinering i Kommissionen. Trods madspildets tiltagende betydning på den politiske dagsorden er Kommissionens ambition aftaget over tid (punkt 26-32). Dette til trods for at bekæmpelse af madspild er et område, hvor der ser ud til at være enighed om, at Kommissionen kan spille en førende rolle. Manglen på en fælles definition af madspild og en fastsat basislinje, ud fra hvilken mindskelserne af spild skal målrettes, har forhindret yderligere fremskridt på dette område. Derfor anbefaler vi følgende:

Anbefaling 1

EU's bestræbelser på at bekæmpe madspild bør styrkes og samordnes bedre, hvorved EU kan spille en større rolle i de relevante fora på globalt plan. Dette indebærer en samordnet aktion fra EU-organernes og -medlemsstaternes side med henblik på snarest muligt at aftale en fælles strategi.

På det tekniske plan bør Kommissionen nu udarbejde en handlingsplan for de kommende år, som dækker forskellige politikområder. Denne bør omfatte aftalte beskrivelser af, hvad der er madspild i alle led i fødevarekæden, og en metode til at måle effekten af strategien.

85. Vi undersøgte en række EU-politikområder, der sandsynligvis påvirker adfærden hos de forskellige aktører i fødevareforsyningskæden med hensyn til madspild (landbrug, fiskeri, fødevarer sikkerhed, miljø, sociale anliggender samt skatter og afgifter). Foranstaltningerne bør målrettes hele vejen gennem fødevareforsyningskæden, hvilket vil kunne give fordele for alle involverede parter. Når det er sagt, bør der lægges vægt på forebyggelse, da fordelene ved at undgå spild langt opvejer fordelene ved at tage sig af det senere.

86. En række EU-politikker har potentiale til at bekæmpe madspild, men dette potentiale er ikke blevet udnyttet fuldt ud, og de lejligheder, der har budt sig, er endnu ikke blevet grebet.

Der er navnlig ikke foretaget en vurdering af effekten af de forskellige EU-politikker på bekæmpelse af madspild. Store politikområder som den fælles landbrugspolitik, herunder udvikling af landdistrikter, den fælles fiskeripolitik og fødevarerikkerhedspolitikken har alle en rolle at spille og kan bruges til at bekæmpe madspild mere effektivt (punkt 34-69). Med tiden har ændringer af politikkerne, herunder reformen af den fælles landbrugspolitik og ændringerne af fiskeripolitikken, har haft en positiv effekt, f.eks. afviklingen af den interventionsbaserede landbrugspolitik, der skabte overproduktion. Beretningen fremhæver en række gode praksis, men deres positive effekt på madspild har været tilfældig og ikke et resultat af målrettet politisk handling. Derfor anbefaler vi følgende:

Anbefaling 2

Med henblik på at samordne de forskellige politikker med potentiale til at bekæmpe madspild bør Kommissionen undersøge madspild i fremtidige konsekvensanalyser. Kommissionen bør i højere grad afstemme de forskellige politikker og undersøge, hvordan de kan udvikles, så de sigter mod problemet. Navnlig:

- a) for så vidt angår den fælles landbrugspolitik bør spørgsmålet om madspild medtages i den forestående gennemgang af politikken. Kommissionen bør også tilskynde medlemsstaterne til at prioritere målet at bekæmpe madspild, når den programmerer fremtidige udgifter, f.eks. ved at gøre det til ét af målene for den næste programmeringsperiode vedrørende udvikling af landdistrikter
- b) for så vidt angår den fælles fiskeripolitik er der behov for nøjere overvågning af landingsforpligtelsen vedrørende fisk, og Kommissionen bør fra nu af gøre det nemmere at anvende de disponible EU-midler til investeringer, der bekæmper madspild
- c) bør Kommissionen, når den udvikler sin fødevarerikkerhedspolitik, yderligere lette udveksling af gode hygiejnepraksis og overvåge gennemførelsen af sporbarhedskravene. Med hensyn til mærkning af fødevarer bør den vurdere behovet for at gribe ind for at forhindre mærkningspraksis, der skaber madspild.

87. Donation af fødevarer, der ellers ville gå til spilde, finder allerede sted i EU gennem f.eks. fødevarerbanker. Alligevel er der stadig en række hindringer for donation og mangel på klarhed og konsekvens i visse retlige bestemmelser i relation til donation. En række

lejligheder til at lette donation af fødevarer, der ellers ville gå til spilde, er ikke blevet grebet (punkt 70-80). Samtidig med at vi understreger, at bestræbelserne primært bør rettes mod forebyggelse af madspild, anbefaler vi derfor følgende:

Anbefaling 3

Kommissionen bør fremme muligheden for at donere fødevarer, der er egnede til konsum, og som ellers ville gå til spilde. Navnlig, og snarest muligt, ved:

- a) at præcisere fortolkningen af de retlige bestemmelser, der modvirker donation af fødevarer, især med hensyn til rammedirektivet om affald og den generelle fødevarerlovgivning
- b) at udføre en vurdering af effekten af at udvide donation til at omfatte de politikområder, hvor donation ikke finder sted, navnlig i relation til den fælles fiskeripolitik
- c) at fuldføre de lovgivningsmæssige rammer, der gør det muligt at anvende fødevarer fra landbrugslagre fra offentlig intervention
- d) at fremme anvendelse af de eksisterende bestemmelser om donation blandt medlemsstaterne, især med henblik på frugt og grøntsager, der er trukket tilbage fra markedet, og FEAD.

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Phil Wynn Owen, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 10. november 2016.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne
Formand

Markedskræfternes rolle i forbindelse med oparbejdelse af madspild

Markedsøkonomier sigter mod at skabe velstand i samfundet som helhed og stimulere konkurrence som incitament til innovation. Der kan imidlertid overalt i fødevarekæden forekomme negative eksterne virkninger¹, der skaber madspild og omkostninger for specifikke aktører og for samfundet som helhed. Oparbejdelsen af madspild kan derfor i nogen udstrækning betragtes som et resultat af en markedsfejl. Desuden er forbrugerne ikke fuldt ud orienteret om det madspild, der er forbundet med hvert enkelt af de produkter, de forbruger. Medmindre der træffes passende foranstaltninger for at afvende disse negative eksterne virkninger, vil aktørerne i fødevarekæden ikke have tilstrækkeligt incitament til at mindske madspild, og samfundet vil blive ved med at betale de dermed forbundne omkostninger. Nedenfor gennemgås to konkrete eksempler på markedskræfternes indflydelse på oparbejdelsen af madspild.

Første eksempel: handelsnormer for frugt og grøntsager

Handelsnormer er kvalitets- og æstetikstandarder til klassificering af landbrugsprodukter. EU anvender en ordning med handelsnormer for frugt og grøntsager. Som supplement til de offentlige normer kan virksomheder fastsætte deres egne private handelsnormer, som også kan omfatte æstetiske elementer.

Handelsnormer er nyttige, fordi de etablerer et fælles sprog og derfor letter handelen. De kan tilskynde til produktion af høj kvalitet, forbedre rentabiliteten og beskytte forbrugerinteresser. Offentlige handelsnormer kan også forebygge, at der opstilles mange forskellige private normer.

På grund af sådanne normer kan fuldstændig spiselige produkter dog blive taget ud af fødevareforsyningskæden af æstetiske årsager (f.eks. krav til størrelse og form)². Der findes meget få undersøgelser, der viser, at produkter, der ikke sælges som tilhørende de to højeste kvalitetskategorier ("kategori I" eller "ekstra"), faktisk kan sælges til

¹ Det opstår en negativ ekstern virkning, når en person eller en virksomhed, der træffer en beslutning, ikke skal betale den fulde omkostning ved beslutningen (<http://economics.fundamentalfinance.com/negative-externality.php>).

² FAO, "Global food losses and food waste - extent, causes and prevention", Rom: FN FAO, 2011.

forarbejdningsindustrien. Desuden kan forarbejdningsindustrien af tekniske årsager stille endnu strengere krav til størrelse og form³⁴.

Der er derfor behov for yderligere forskning vedrørende relationen mellem handelsnormer og madspild⁵. Madspild i relation til anvendelsen af normerne blev for nylig drøftet i arbejdsgruppen for fastsættelse af kvalitetsnormer for landbrugsprodukter under FN/ECE⁶. Kommissionen og EU-medlemsstaterne kan øve indflydelse på FN/ECE's offentlige normer, som EU godkender og efterfølgende gennemfører. Under sådanne drøftelser kan der tages hensyn til spørgsmål af offentlig interesse, f.eks. om at undgå spild af ressourcer ved at forebygge oparbejdelse af madspild, af både økonomiske og miljømæssige årsager.

Andet eksempel: illoyale handelspraksis og betydelige forskelle i forhandlingsstyrke

Illoyale handelspraksis er praksis, der klart afviger fra god praksis på handelsområdet og er i strid med god tro og redelig handlemåde. De anvendes typisk af en stærkere part over for en svagere part i en situation med en ulige magtfordeling og kan forekomme i begge ender af business to business-forbindelsen⁷. Illoyale handelspraksis og situationer med ulige forhandlingspositioner mellem virksomhedsledere er således to forskellige begreber, der kan forekomme samtidig.

Begge typer situation kan give anledning til madspild (jf. **tekstboksen**). I begge tilfælde lykkes det, hvis der opstår madspild, den stærkeste, dominerende part at vælte en del af omkostningerne ved madspild over på den svageste, dominerede part i forretningsforholdet.

³ <http://www.fao.org/docrep/V5030e/V5030E0q.htm#Chapter>

⁴ Maintaining the post-harvest quality of fruits and vegetables, J. Aked, Cranfield University.

⁵ <http://www.unece.org/index.php?id=41420#/>

⁶ ECE/TRADE/C/WP.7/GE.1/2015/10, ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/2, ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/10. I et debatoplæg udarbejdet af flere delegationer blev der foreslået en eventuel revision af standardlayoutet og normerne vedrørende æbler, tomater og porrer. Da oplægget blev drøftet i april 2015, besluttede man at undersøge mulighederne for en revision af normerne for porrer og tomater. Repræsentanter for Verdensorganisationen for Æbler og Pærer (WAPA) deltog også i dette møde.

⁷ Europa-Parlamentets briefing - det indre marked og forbrugerbeskyttelse. "Unfair trading practices in the business-to-business food supply chain" (illoyale handelspraksis i business to business-fødevareforsyningskæden)

Tekstboks - Forretningsforhold, der indvirker på madspild

Eksempler på illoyale handelspraksis, der kan have indvirkning på madspild:

- mangel på skriftlige kontrakter
- ensidig ændring af de aftalte vilkår og betingelser efter indgåelsen af kontrakten.

Madspild kan opstå i tilfælde af annulleringer eller ændringer af tidligere bestilte mængder i sidste øjeblik, når leverandøren ikke er i stand til at finde en anden køber af produktet.

Eksempler på "loyal" handelspraksis, der forekommer i situationer med ulige forhandlingspositioner, som kan have indvirkning på madspild:

- kontraktbestemmelse, der fastsætter en høj grad af produkttilgængelighed uden garanti for køb
- leverandører, der sigter mod en meget høj produkttilgængelighed for ikke at løbe en risiko for, at forretningsforbindelsen med kunden afbrydes.

Sådanne situationer kan føre til madspild, hvis køberen har brug for færre produkter, end leverandøren gør tilgængelige.

Europa-Parlamentet har flere gange fremhævet forholdet mellem ulige forhandlingspositioner, illoyale handelspraksis og madspild, og det anerkendes, at "fair handel vil til gengæld bidrage til at forhindre overproduktion og madspild"⁸. Kommissionen og myndighederne i medlemsstaterne anerkender, at der forekommer illoyale business to business-praksis, og at der bør gribes ind over for dem. I en nyere rapport⁹ fra Kommissionen anføres det, at "Kommissionen på nuværende tidspunkt ikke [kan] se merværdien ved en specifik harmoniseret lovgivningsmæssig tilgang på EU-plan".

Men til trods for i) bestræbelser på at styrke den primære sektor ved at støtte oprettelse og udvidelse af producentorganisationer¹⁰, ii) at det såkaldte forsyningskædeinitiativ (Supply Chain Initiative - SCI)¹¹ har eksisteret siden 2011 inden for rammerne af Forummet på Højt Plan for en Bedre Fungerende Fødevarerforsyningskæde¹², og iii) at der findes specifik lovgivning for bekæmpelse af illoyale handelspraksis i flertallet af medlemsstater, er disse

⁸ Pressemeddelelse - Landbrug/Industri - 7.6.2016-13:18.

⁹ COM(2016) 32 final "Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om illoyal handelspraksis i business-til-business-fødevarerforsyningskæden".

¹⁰ Der er adgang til støtte til oprettelse og udvidelse af producentorganisationer under den anden søjle i den fælles landbrugspolitik og under FFP. Elementer i den første søjle i den fælles landbrugspolitik sigter også mod at mindske forhandlingsstyrkekløften mellem landmænd og andre parter i fødevarerforsyningskæden.

¹¹ <http://www.supplychaininitiative.eu/about-initiative>

¹² Målet for initiativet var at skabe større retfærdighed i de vertikale handelsforbindelser med frivillig deltagelse af aktører i fødevarerforsyningskæden.

komplekse spørgsmål i hvert fald til en vis grad stadig uløste, og det er stadig aktuelt at få vurderet effekten af illoyale handelspraksis på oparbejdelsen af madspild.

Oversigt over EU-instrumenter, der kan påvirke bekæmpelsen af madspild

I Europa-Kommissionen er det GD for Sundhed og Fødevareresikkerhed, der er ansvarligt for spørgsmålet om madspild. I den forbindelse iværksætter det en række tiltag (f.eks. nedsættelse af arbejds- og ekspertgrupper) og oplysningsinitiativer. Flere andre GD'er i Kommissionen har også en rolle at spille i forbindelse med forebyggelse af madspild, eftersom flere af EU-politikkerne og -bestemmelserne kan indvirke på oparbejdelsen af madspild (f.eks. landbrugspolitikken, fiskeripolitikken, fødevareresikkerhedspolitikken og affaldspolitikken).

Vi har med henblik på revisionen analyseret EU's politikker og EU's retlige bestemmelser og har identificeret de instrumenter (både EU-fonde og retlige bestemmelser, der ikke er knyttet til nogen fonde), der kan have indflydelse på adfærden hos de forskellige aktører¹ i fødevarerforsyningskæden med hensyn til forebyggelse af madspild eller donation af fødevarer, der ellers ville gå til spilde. Resultatet vises i tabellen nedenfor: Den giver et overblik over de EU-instrumenter, der indvirker på bekæmpelsen af madspild og viser, i hvilken del af fødevarerforsyningskæden de forskellige aktørers adfærd kan blive påvirket.

EU-instrumenter, der har en effekt på bekæmpelsen af madspild		Forebyggelse af madspild				Donation
		Producenter	Forarbejdere	Detailhandlere	Forbrugere	
<i>EU-fonde</i>	EGFL	x	x		x	x
	ELFUL	x	x			
	EHFF	x	x			x
	FEAD					x
<i>Retlige bestemmelser, der ikke er knyttet til fonde</i>	Affaldsdirektivet ¹	x	x	x		x
	Fødevareresikkerhedsregler ²	x	x	x		x
	Mærkning ³		x	x	x	x
	Sporbarhed ²		x	x		
	Handelsnormer ⁴	x	x	x	x	
	Illoyale/fair handelspraksis	x	x	x		
Moms ⁵ og finansielle stimuli	x	x	x		x	

- ¹ Direktiv 2008/98/EF.
- ² Den generelle fødevarelovgivning (forordning (EF) nr. 178/2002) og fødevarerhygiejnepakken (forordning (EF) nr. 852/2004, forordning (EF) nr. 853/2004, forordning (EF) nr. 854/2004 og direktiv 2004/41/EF).
- ³ Fødevarerholdbarhed og datomærkning (forordning (EF) nr. 1169/2011).
- ⁴ Kommissionens forordning 1580/2007 (som ændret, særlig ved Kommissionens forordning 1221/2008).
- ⁵ Rådets direktiv 2006/112/EF.

I tabellen ovenfor er der opstillet EU-instrumenter, der er fastsat bestemmelser om i enten forordninger fra Europa-Parlamentet og Rådet, forordninger fra Kommissionen eller direktiver fra Europa-Parlamentet og Rådet. Afhængigt af, hvilken type tekst der er tale om, kan indvirkningen på gennemførelsen af bestemmelserne være enten direkte (for så vidt angår forordninger) eller indirekte (for så vidt angår direktiver), hvad der giver medlemsstaterne en vis fortolkningsfrihed med hensyn til, hvordan de vil vedtage EU-bestemmelserne.

For så vidt angår ovennævnte EU-instrumenter er medlemsstaternes ansvar med hensyn til madspild derfor at anvende fondene og at vedtage EU-bestemmelserne på en sådan måde, at de fremmer forebyggelse af madspild og donation.

¹ I denne beretning har vi klassificeret fødevarerforsyningskædens sektorer i fire grupper (producenter, forarbejdere, detailhandlere og forbrugere). Vi erkender, at dette er en forenkling af de mange forskellige niveauer, der findes.

De vigtigste politiske erklæringer siden 2009 om madspild

2009	<p>• Tidligere dansk kommissær Mariann Fischer Boel¹</p> <p>"Det giver ingen mening at kassere gode produkter, bare fordi de har den "forkerte" størrelse og facon."</p>
2010	<p>• Fælles erklæring mod madspild²</p> <p>Med vedtagelsen af denne erklæring agter vi at eksplicite vores forpligtelse til på nationalt, regionalt og globalt plan at reducere omfanget af madspild med 50 % i hele madkæden. [...] Der bør uopsættelig tages skridt til at finde ud af, hvilke foranstaltninger der bør træffes for at gøre en sådan målsætning til et realistisk mål at opfylde inden 2025.</p>
2011	<p>• Europa-Parlamentet: Betænkning om, hvordan madspild kan undgås: strategier for en mere effektiv fødevarekæde i EU³</p> <p>"anmoder endvidere Kommissionen om at tage konkrete skridt til at halvere madspildet inden 2025, og samtidig hindre produktionen af bioaffald"</p>
2012	<p>• Europa-Parlamentets beslutning af 19. januar 2012 om, hvordan madspild kan undgås: strategier for en mere effektiv fødevarekæde i EU⁴</p> <p>"anmoder endvidere Kommissionen om at tage konkrete skridt til at halvere madspildet inden 2025, og samtidig hindre produktionen af bioaffald"</p> <p>"opfordrer indtrængende Rådet og Kommissionen til at udnævne 2014 til europæisk år mod madspild"</p>
2013	<p>• Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1386/2013/EU om et generelt EU-miljøhandlingsprogram frem til 2020 "Et godt liv i en ressourcebegrænset verden"⁵</p> <p>"Rio 20-topmødet kom frem til, at der er et behov for en væsentlig nedbringelse af tabet efter høst, af andre fødevarer og af affald i hele fødevarerforsyningskæden." "Kommissionen bør derfor fremlægge en omfattende strategi for mindskelse af unødigt fødevarer spild og støtte medlemsstaterne aktivt i at forebygge oparbejdelse af overdrivne mængder fødevarer affald."</p>
2015	<p>• 13 medlemmer af Europa-Parlamentet: Skriftlig erklæring om madspild⁶</p> <p>Kommissionen opfordres også til at udnævne 2016 til europæisk år mod madspild.</p> <p>• Europa-Parlamentets beslutning af 30. april 2015 om verdensudstillingen i Milano 2015: Feeding the Planet, Energy for Life (føde til verden, energi til livet)⁷</p> <p>"opfordrer Kommissionen til at bekæmpe madspild med ambitiøse, klart definerede og bindende målsætninger for at tilskynde medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger i mod madspild på ethvert niveau af fødevarerforsyningskæden, fra jord til bord"</p> <p>"tilskynder medlemsstaterne til at oplyse borgerne, fremme bedste praksis og gennemføre analyser og i værksætte sociale kampagner og oplysningskampagner om madspild og om betydningen af en sund og afbalanceret kost, hvor de lokale landbrugsprodukter fremmes, og udpeger 2016 som europæisk år for bekæmpelse af madspild"</p> <p>• G20-landbrugsministrenes møde - Istanbul, 7.-8. maj 2015, Slutkommuniké⁸</p> <p>Landbrugsministrene noterede med stor bekymring det betydelige omfang af madtab og madspild i hele fødevarerfordikæden og deres negative konsekvenser for fødevarer sikkerheden, ernæringen, anvendelsen af naturressourcerne og miljøet. De fremhævede dette som et globalt problem af enorm økonomisk, miljømæssig og samfundsmæssig betydning og opfordrede alle G20-medlemmerne til at bestrebe sig yderligere på at imødegå det. De mente, at mindskelsen af madtab og madspild var et godt mål for kollektive G20-aktioner, og at G20 kunne levere globalt lederskab på dette felt. De mindedes CFS' politiske henstillinger vedrørende madtab og madspild. Med hensyn til den politiske sammenhæng opfordrede de DWG til fortsat at bestrebe sig på at udvikle aktioner for mindskelse af madtab og madspild som led i sin plan til gennemførelse af G20's ramme for fødevarer sikkerhed og ernæring.</p> <p>• Europa-Parlamentets beslutning af 9. juli 2015 om ressourceeffektivitet: overgang til en cirkulær økonomi⁹</p> <p>"opfordrer Kommissionen til inden udgangen af 2015 at foreslå mål, foranstaltninger og instrumenter til effektivt at imødegå fødevarer spild, herunder opstilling af et bindende mål for reduktion af fødevarer spild [på] i det mindste 30 % pr. 2025 inden for fremstilling, detail/distribution, fødevarer tjenester/hotel- og restauration og husholdninger"</p> <p>"opfordrer Kommissionen til, når den gennemfører en konsekvensanalyse om nye, relevante lovforslag, at evaluere den potentielle indvirkning heraf på fødevarer spild"</p> <p>• Den Europæiske Unions Regionsudvalg: Resolution om bæredygtige fødevarer¹⁰</p> <p>"gentager sin opfordring til Kommissionen om at fremme en begrænsning af fødevarer spildet og genfremsætte et forslag om et mål for reduktion af fødevarer spildet på mindst 30 % senest i 2025 på grundlag af det tilbagetrukne forslag fra 2014 om at ændre affaldsrammedirektivet for at fremme en cirkulær økonomi [...]. I denne forbindelse støtter udvalget Europa-Parlamentets opfordring til at udnævne 2016 til europæisk år mod madspild."</p> <p>• De Forenede Nationer: Resolution vedtaget af generalforsamlingen den 25. september 2015 70/1. Ændring af vores samfund: 2030-dagsorden for bæredygtig udvikling¹¹</p> <p>12.3 Madspildet pr. indbygger på detail- og forbrugerniveau skulle være halveret på verdensplan senest i 2030, og madtabet i produktions- og forsyningskæderne skulle være mindsket, herunder svindet efter høst</p>
2016	<p>• Europa-Parlamentets udkast til betænkning om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2008/98/EF om affald. Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevarer sikkerhed, 24. maj 2016¹²</p> <p>"Definitioner af [...] madspild og dekontaminering skal indføres i direktiv 2008/98/EF, således at anvendelsesområdet for disse begreber bliver præciseret. (...) Kommissionen bør forelægge retningslinjer for fødevarer donation, herunder for de skattemæssige og tekniske aspekter. (...) Medlemsstaterne overvåger og vurderer gennemførelsen af deres foranstaltninger til bekæmpelse af madspild ved at måle omfanget af madspild på grundlag af en fælles metode. Senest den 31. december 2017 vedtager Kommissionen en delegeret retsakt i overensstemmelse med artikel 38a vedrørende fastlæggelse af den metode, herunder mindstekrav til kvaliteten, der skal anvendes til ensartet måling af omfanget af madspild. (...) Medlemsstaterne udarbejder affaldsforebyggelsesprogrammer, jf. artikel 1 og 4, hvis sigte er mindst at nå følgende mål: (...) nedbringelse af madspild med 50 % senest i 2030".</p> <p>Rådets konklusioner om en EU-handlingsplan for den <u>cirkulære økonomi</u> (20. juni 2016).</p> <p>• Rådet for Den Europæiske Union. Madspild og madaffald – Rådets konklusioner (28. juni 2016)</p> <p>Disse rådskonklusioner uddyber</p>

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1059_en.htm

² En fælles erklæring mod madspild: underskrevet af akademikere og forskere fra universiteter i forskellige lande i hele verden, medlemmer af Europa-Parlamentet, politikere og repræsentanter for internationale organisationer og civilsamfundet, http://www.lastminutemarket.it/media_news/wp-content/uploads/2010/12/JOINT-DECLARATION-FINAL-english.pdf

³ Europa-Parlamentet: Betænkning om, hvordan madspild kan undgås: strategier for en mere effektiv fødevarekæde i EU (2011/2175(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0014+0+DOC+XML+V0//DA>

⁴ Europa-Parlamentets beslutning af 19. januar 2012 om, hvordan madspild kan undgås: strategier for en mere effektiv fødevarekæde i EU (2011/2175(INI)) (2013/C 227 E/05)

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0014+0+DOC+XML+V0//DA>

- ⁵ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1386/2013/EU om et generelt EU-miljøhandlingsprogram frem til 2020 "Et godt liv i en ressourcebegrænset verden".
- ⁶ 13 medlemmer af Europa-Parlamentet: Skriftlig erklæring om madspild
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0184+0+DOC+XML+V0//DA>
- ⁷ Europa-Parlamentets beslutning af 30. april 2015 om verdensudstillingen i Milano 2015: Feeding the Planet, Energy for Life (føde til verden, energi til livet) (2015/2574(RSP))
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0184+0+DOC+XML+V0//DA>
- ⁸ G20-landbrugsministrenes møde - Istanbul, 7.-8. maj 2015, Slutkommuniké.
- ⁹ Europa-Parlamentets beslutning af 9. juli 2015 om ressourceeffektivitet: overgang til en cirkulær økonomi (2014/2208(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0266+0+DOC+XML+V0//DA>
- ¹⁰ Den Europæiske Unions Regionsudvalg: Resolution om bæredygtige fødevarer.
- ¹¹ De Forenede Nationer: Resolution vedtaget af Generalforsamlingen den 25. september 2015 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
- ¹² Udkast til betænkning om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2008/98/EF om affald (COM(2015)0595 - C8-0382/2015-2015/0275(COD)). Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevarer: 2015/0275(COD).

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING
"BEKÆMPELSE AF MADSPILD: EN LEJLIGHED FOR EU TIL AT FORBEDRE
FØDEVAREFORSYNINGSKÆDENS RESSOURCEEFFEKTIVITET"

RESUMÉ

I. Kommissionen erkender fuldt ud, at madspild er et globalt problem, og træffer foranstaltninger til at forebygge madspild og optimere ressourceanvendelsen i hele fødevareværdikæden. Som led i pakken om cirkulær økonomi bekræftede Kommissionen på ny i 2015 EU's tilslutning til det mål om mindskelse af madspild, som er fastsat i 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling.

III. Den nye pakke om cirkulær økonomi, som Kommissionen vedtog i 2015, anerkender forebyggelse af madspild som et prioriteret område og indeholder forslag til, at det håndteres i en mangesidet handlingsplan, der udarbejdes kollegialt i samarbejde mellem alle generaldirektorater.

i. Kommissionen mener ikke, at dens ambitionsniveau er aftaget over tid, men snarere, at den har sikret, at bestemmelserne vedrørende madspild er klare, kan gennemføres og hænger sammen med EU's lovgivningsmæssige bestemmelser. Kommissionens politiske retningslinjer har derfor udviklet sig fra "visionspapirer" til mere konkrete forslag, som er nødvendige for at støtte alle aktørers gennemførelse af programmer for forebyggelse af madspild. Hermed har Kommissionen haft gavn af den omfattende dialog om mulige initiativer med en lang række interessenter siden 2012.

Kommissionen mener ikke, at der er behov for en ny fælles definition af "madspild", da definitionerne af "mad" og "spild" allerede er klart fastlagt i EU's lovgivningsmæssige bestemmelser.

EU iværksatte arbejdet med en metode til måling af madspild for at sikre, at nationale programmer for forebyggelse af spild og fastsættelse af mål er baseret på solid dokumentation.

ii. Forebyggelse af madspild kræver handling i hele fødevareværdikæden og styrket samarbejde mellem sektorer. Forebyggelse af madspild og optimering af ressourceanvendelsen kan bidrage til nyskabende modeller for produktion, markedsføring, distribution og forbrug af fødevarer.

Kommissionen har søgt at støtte interessenternes indsats gennem den handlingsplan, som er foreslået i handlingsplanen for cirkulær økonomi. Navnlig sigter EU's nye platform vedrørende madtab og madspild (FLW) mod at støtte alle aktører med at formulere de foranstaltninger, som er nødvendige for at forebygge madspild, udveksle bedste praksis og evaluere fremskridt over tid.

iii. Kommissionen erkender, at forskellige bestemmelser af relevans for fødevaredonation (f.eks. fødevarehygiejne og fødevareoplysning til forbrugere) bliver fortolket forskelligt rundt om i EU. Som følge heraf udnyttes fødevaredonation ikke fuldt ud. Som anført i meddelelsen om cirkulær økonomi¹ vil Kommissionen træffe foranstaltninger til at fremme den fælles forståelse af EU's lovbestemmelser af relevans for fødevaredonation. Dette omfatter en forpligtelse til at udarbejde EU-retningslinjer for fødevaredonation til fødevaredonorer og fødevarebanker om, hvordan den relevante EU-lovgivning overholdes inden for de nuværende lovgivningsmæssige rammer (f.eks. fødevarer sikkerhed, fødevarehygiejne, sporbarhed, ansvar osv.)

IV.

i. Som led i handlingsplanen for cirkulær økonomi fra 2015 er der vedtaget en særlig handlingsplan til støtte for EU's indsats for at forebygge og mindske madspild. Denne flerårige handlingsplan skal styre de bestræbelser, der gøres af Kommissionen, medlemsstaterne og aktører i

¹ COM(2015) 614 final.

fødevareræddikæden, for at nå målet for bæredygtig udvikling. EU's platform vedrørende madtab og madspild vil støtte alle aktører – bl.a. – med at formulere de nødvendige foranstaltninger til at forebygge madspild.

ii. Kommissionen finder, at madspild kan være et supplerende element, der kan analyseres i fremtidige konsekvensanalyser af relevante EU-politikker.

iii. Kommissionen tager i øjeblikket skridt til at præcisere EU's lovbestemmelser om fremme af fødevareredonation (se Kommissionens svar på punkt III, iii)).

Kommissionen har foreslået flere ændringer i FEAD-forordningen som led i forslaget til revision af finansforordningen, der blev vedtaget den 14.9.2016. En af disse ændringer vil, hvis den godkendes, give medlemsstaterne mulighed for at benytte forenklede omkostningsmuligheder ved finansiering af fødevareredonationer. Det er en foranstaltning, der har til formål at gøre det lettere at anvende fødevareredonationer under FEAD.

FFP giver ikke mulighed for donation af tilbagetrukket fisk, men medlemsstaterne kan fremme og støtte udviklingen af strukturer, som muliggør donation af fisk, der ikke kan bringes i omsætning med henblik på direkte konsum. Donation kan også fremmes gennem støtte til oplagring via EHFF, idet denne mekanisme sigter mod at kompensere for omkostninger, som afholdes til stabilisering og oplagring af varer, der ikke kan sælges over en bestemt pris. Efter oplagringsperioden kan sammenslutninger af fiskeproducenter (PO) – når de genintroducerer varerne til direkte konsum – bringe dem på markedet gratis. Efter mekanismens udløb i 2019 får PO'er lov til at oprette en lignende mekanisme af egne midler.

INDLEDNING

1. Mens der er stor usikkerhed om data vedrørende madspild i EU, ser den producerede mængde fødevarer i EU, som går til spilde, ud til at være lavere end det samlede skøn. Det EU-finansierede forskningsprojekt "Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies" (FUSIONS) anslår, at omkring 20 % af den mad, der produceres i EU, går til spilde, idet madspild for det meste er koncentreret omkring forbrug².

2. Kommissionen mener, at det for at forebygge madspild er nødvendigt at beskrive, hvilket materiale der udgør madspild på hvert trin i fødevarerforsyningskæden, dvs. produktion, distribution og konsum. Med henblik herpå vil Kommissionen udvikle en metode,³ som på baggrund af EU's definitioner af "mad" og "spild"⁴ kan illustrere, hvilket materiale, der på hvert trin i fødevarerforsyningskæden betragtes som madspild, og hvad der ikke gør, især i lyset af undtagelserne i rammedirektivet om affald (2008), artikel 2 og 5 (f.eks. betragtes biprodukter ved produktion eller fødevarer, der bruges på en bedrift eller til produktion af bioenergi, ikke som affald). Et retsgrundlag for overvågning og måling af samt rapportering om mængden af madspild er en del af Kommissionens forslag⁵ til revision af affaldsrammedirektivet (2008).

² Estimates of European food waste levels, FUSIONS, marts 2016 (<http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>).

³ Kommissionens planlagte tilgang til udvikling af en metode til at måle madspild på hvert trin i fødevarerforsyningskæden blev drøftet på et møde med medlemsstaternes eksperter den 22. juni 2016. http://ec.europa.eu/food/safety/docs/fw_eu-actions_ms_20160622_p06.pdf

⁴ I EU-lovgivningen er mad defineret i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarer sikkerhed. Affald er defineret i direktiv 2008/98/EF.

⁵ COM(2015)595 final: Kommissionens forslag til ændring af direktiv 2008/98/EF om affald.

Metoden skal give detaljerede regler for, hvordan der skal sættes tal på mængden af madspild, hvilke sektorer i fødevarerforsyningskæden der er berørt, og hvilken type data der skal indsamles og rapporteres med henblik på at opfylde de overvågnings- og rapporteringsforpligtelser, som fastsættes i forslaget om ændring af affaldsrammedirektivet. På baggrund af ovenstående finder Kommissionen ikke, at der vil være nogen merværdi i at foreslå en enkelt specifik definition af "madspild".

3. De definitionsrammer, der foreslås af FUSIONS, var et første skridt mod udarbejdelsen af en manual, som kan støtte medlemsstaterne i udviklingen af sammenhængende metoder til at fremskaffe nationale data om madspild, der dækker alle sektorer i fødevarerfordikæden. Den omfattende manual om kvantificering af madspild, som er udarbejdet gennem FUSIONS, blev udformet, så den er et funktionelt værktøj baseret på forskningsprojektets egne definitionsrammer, der – selv om de overlapper EU's lovgivningsmæssige rammer (om "spild" og "mad") – ikke altid er i overensstemmelse med definitionerne deri. Især omfatter FUSIONS-definitionen mere landbrugsmateriale end det, der kan betragtes som affald ifølge EU's lovgivningsmæssige rammer (se afsnit 2).

5. Kommissionen mener, at det affaldshierarki, der defineres i affaldsrammedirektivet, i fuldt omfang finder anvendelse på madspild. Kommissionen finder det ikke nødvendigt at fastlægge et specifikt madspildshierarki i EU's affaldslovgivning.

7. EU's data om madspild har hidtil været utilstrækkelige. Forslaget vedrørende affaldslovgivning søger at lukke dette hul, for "hvad der ikke kan måles, kan ikke styres".

15. Dialogen på EU-plan og internationalt plan om at optimere indsatsen for forebyggelse og mindskelse af madspild vil blive fortsat og forstærket, idet de centrale aktører på internationalt plan (Fødevarer- og Landbrugsorganisationen og De Forenede Nationers Miljøprogram) opfordres til at deltage i EU's platform vedrørende madtab og madspild.

Forebyggelse af madspild kræver integrerede handlingsplaner, der samler alle aktører i fødevarerfordikæden og offentlige enheder⁶. Der er behov for både lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, og denne tilgang til forebyggelse af madspild afspejles i handlingsplanen til fremme af cirkulær økonomi.

Bekæmpelsen af madspild indgår ikke i formålene for den fælles landbrugspolitik, jf. artikel 39 i TEUF. Den aktuelle fælles landbrugspolitik omhandler en lang række foranstaltninger til forebyggelse og mindskelse af madtab og madspild i forbindelse med primær produktion og forarbejdning. For så vidt angår de trin i fødevarerfordikæden, der ligger ud over dette niveau, har den fælles landbrugspolitik intet retsgrundlag at handle på.

BEMÆRKNINGER

26. Allerede i 2011 udstedte Kommissionen retningslinjer for forebyggelse af madspild,⁷ og Det Europæiske Miljøagentur har siden 2012 afholdt specifikke webinarer om affaldsforebyggelse for at fremme informations- og videnuveksling mellem medlemsstaterne, bl.a. med særlige møder om madspild (f.eks. webinar i oktober 2013).

Siden 2012 har Kommissionen inddraget og aktivt samarbejdet med alle aktører for at afdække, hvor der forekommer madspild i fødevarerfordikæden, hvor der er opstået hindringer for forebyggelse af madspild, og på hvilke områder der er behov for aktioner på EU-niveau. Dette resulterede i

⁶ Komitéen for Verdens Fødevarerikkerhed (2014). Policy recommendations. Food Losses and Waste in the Context of Sustainable Food Systems (<http://www.fao.org/3/a-av037e.pdf>).

⁷ http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf

udarbejdelsen af en integreret handlingsplan for håndtering af madspild, som Kommissionen vedtog som en del af pakken om cirkulær økonomi i 2015.

Fælles svar på punkt 26 og overskriften til punkt 27

Kommissionen mener ikke, at den har nedsat sit ambitionsniveau over tid, men snarere at den har sikret, at bestemmelserne vedrørende madspild er klare, kan gennemføres og hænger sammen med EU's lovgivningsmæssige bestemmelser. Kommissionens politiske dokumenter har derfor udviklet sig fra "visionspapirer" til mere konkrete forslag, som er nødvendige for at støtte alle aktører i hele fødevareræddikæden med at gennemføre programmer for forebyggelse af madspild. Først og fremmest er EU-medlemsstaternes tilslutning til forebyggelse af madspild, herunder fastsættelse af nationale mål og definition af indikatorer til at vurdere hidtidige fremskridt, afgørende for at opfylde de ambitioner, der er fastlagt i pakken om cirkulær økonomi.

Fælles svar på første og andet led i punkt 27

I overensstemmelse med de politiske retningslinjer, der blev udmøntet i Kommissionens arbejdsprogram for 2015, har Kommissionen anvendt princippet om politisk afbrydelse på tværs af alle verserende forslag for at sikre sammenhæng med disse prioriteringer. Dette gjaldt også for meddelelsen om bæredygtige fødevarer systemer. Det arbejde, der blev iværksat om forebyggelse af madspild, bl.a. en offentlig høring,⁸ som blev gennemført i forbindelse med udarbejdelsen af meddelelsen om bæredygtige fødevarer systemer, bidrog til at give input til handlingsplanen om forebyggelse af madspild, der blev fremsat som led i pakken om cirkulær økonomi. Derfor finder Kommissionen, at en separat offentliggørelse af meddelelsen på nuværende tidspunkt kun giver begrænset merværdi.

28. Kommissionen mener, at den har opretholdt sit ambitionsniveau med hensyn til madspild og har styrket de værktøjer, den har fremlagt, for at nå resultater og overvåge fremskridt. Ifølge Kommissionens lovforslag om affald skal medlemsstaterne vurdere fremskridt gennem måling af madspild og anvende indikatorer og mål for at overvåge madspild. Der kan først fastsættes en EU-basislinje, når medlemsstaterne har indsamlet tilstrækkelige data på en sammenhængende måde. Endvidere vil EU-plattformen om madtab og madspild, som skal mødes første gang i november 2016, fremme fremskridt for alle aktører.

Vedrørende spørgsmålene om definition af madspild og basislinje, se også Kommissionens svar på punkt 2.

Tekstboks 1 – Hvorfor er en "basislinje" vigtig?

Identificeringen af en basislinje kan ikke adskilles fra arbejdet med at udvikle værktøjer til måling af omfanget af madspild, definere indikatorer og mål samt overvåge foranstaltninger til forebyggelse af madspild på nationalt plan. De data om madspild, som indsamles efter EU's fælles metode, vil være medvirkende til at definere en fælles basislinje med det formål at fastsætte mål for forebyggelsen af madspild.

Spørgsmålet vil blive yderligere behandlet med medlemsstaterne i forbindelse med de eventuelle rapporteringsforpligtelser, FN måtte fastlægge vedrørende målene for bæredygtig udvikling, under drøftelser om forslaget til affaldslovgivning i forbindelse med indberetnings- og overvågningsforpligtelser, under udarbejdelsen af en fælles målemetode for madspild og i EU-plattformen vedrørende madtab og madspild. Disse processer vil tage højde for eksisterende foranstaltninger og praksisser i medlemsstaterne, især nationale basislinjer og målingsmetoder med henblik på nationale indikatorer og mål.

⁸ http://ec.europa.eu/environment/archives/eussd/pdf/food_results.pdf

29. Se Kommissionens svar på punkt 26 og 32.

30. Hvis forebyggelsen af madspild skal være effektiv, kræver det en indsats på alle niveauer (globalt, i EU, nationalt, regionalt og lokalt) og inddragelse af alle nøgleaktører. Alle aktører er enige i behovet for at forebygge madspild, og de fleste har truffet foranstaltninger.

Kommissionen har indledt en dialog med en bred vifte af interessenter for at afdække, hvilke spørgsmål der skal håndteres på EU-niveau til støtte for deres arbejde på stedet. Tilgangen var inklusiv, da Kommissionen ønskede at inddrage både private aktører og offentlige enheder. Da forebyggelse af madspild er et mangesidet tema, blev det ikke kun behandlet i ekspertgrupper med speciale i emnet, men også i andre fora med bredere kompetenceområder⁹.

Interessentgruppen, som er samlet af Kommissionen, har fra 2012 behandlet en lang række emner i forbindelse med forebyggelse af madspild (f.eks. omfordeling af mad, datomærkning, sikker anvendelse af tidligere fødevarer i dyrefoder, måling af madspild osv.) og præciserede, hvor de berørte aktører var stødt på hindringer for forebyggelse af madspild. Input fra denne gruppe har derfor bidraget som rettesnor og fokus for formuleringen af en EU-handlingsplan for bekæmpelse af madspild. Gruppen har også bidraget til udveksling af god praksis og har hjulpet med information til det register, der er offentliggjort på Kommissionens websted¹⁰.

31. Medlemsstatsekspertgruppens specifikke rolle er at yde rådgivning og ekspertise både til Kommissionen og medlemsstaterne med henblik på at udarbejde mulige politiske initiativer og forbedre den sammenhængende gennemførelse af EU-lovgivning, -programmer og -politikker om forebyggelse af madspild.

På nuværende tidspunkt mener Kommissionen ikke, at den nye EU-plattform om madtab og madspild (der samler både offentlige og private enheder) nødvendigvis vil erstatte medlemsstatsekspertgruppen. Dette spørgsmål vil blive vurderet af Kommissionen igen, når platformen er oprettet, dens arbejdsprocesser defineret, og alle parter tilslutning er blevet afklaret.

32. Selv om ekspertgrupper kan bidrage til at mobilisere, fremme og optimere en forandring, afhænger presset for forebyggelse af madspild ikke udelukkende af, hvor mange møder, der holdes. Det er vigtigt for Kommissionen at sikre, at de foranstaltninger, der træffes på EU-plan, skaber en reel merværdi og sætter fokus på centrale resultater. Mødedeltagerne blev ikke udskiftet som sådan, der var snarere tale om Kommissionens behov for at arbejde sammen med både interessenter og medlemsstater. Der blev f.eks. afholdt et fælles møde den 22. juni 2016 for at drøfte et arbejdsdokument om udarbejdelse af EU-retningslinjer om fødevareredonation. Den nye EU-plattform om madtab og madspild samler alle relevante aktører (fra offentlige og private enheder) med

⁹ I 2010-2014 drøftede Forummet på Højt Plan for en Bedre Fungerende Fødevarerforsyningskæde, på hvilke måder bæredygtigheden i fødevareressystemet kan forbedres, herunder forebyggelse af madspild (https://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum_en). European Food Sustainable Consumption and Production Round Table, et initiativ, som ledes af Kommissionen og partnere i fødevarerforsyningskæden, behandler også madspild i sit arbejde for at vurdere den europæiske fødevarerforsyningskædes miljøaftryk (<http://www.food-scp.eu/>). Detailforummet blev oprettet af Kommissionen i 2009 sammen med repræsentanter for EuroCommerce og European Retail Round Table med henblik på at udveksle god praksis og tage skridt til at styrke bæredygtigheden i den europæiske detailsektor, herunder forebyggelse af madspild (http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/index_en.htm). Det Europæiske Miljøagentur og Kommissionen har afholdt workshopper med medlemsstaterne for at udveksle erfaringer og formidle god praksis om forebyggelse af affald, herunder madspild. FP7-projektet FUSIONS, der samler 21 projektpartnere fra 13 lande, udarbejdede en opgørelse over sociale nyskabelser til forebyggelse af madspild og pilotprojekter i den forbindelse (<http://www.eu-fusions.org/index.php/social-innovations>) og fremmede inddragelsen af mange interessenter (regering, erhvervsliv, NGO'er på lokalt, regionalt, nationalt og EU-plan) fra 2012-2016. Horisont 2020-projektet REFRESH (<http://eu-refresh.org/about-refresh>) støtter EU's fremskridt mod det bæredygtige udviklingsmål for målet om mindskelse af madspild gennem oprettelse af "aktionsrammer" vedrørende madspild, som skal udvikles og testes i Tyskland, Ungarn, Spanien og Nederlandene sammen med partnere fra erhvervslivet, civilsamfundet og regeringerne.

¹⁰ (http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/good_practices/index_en.htm).

henblik på at styrke samarbejdet mellem alle aktører og fremme udarbejdelsen af integrerede programmer og løsninger for at bekæmpe madspild.

Kommissionens beslutning om at centralisere madspild i ét generaldirektorat (GD for Sundhed og Fødevarer) – der blev gennemført som led i organiseringen af den nye Kommission i 2014 – har bidraget til at strømline arbejdet gennem klar ansvarlighed og at sikre, at forebyggelse af madspild altid betragtes i lyset af fødevarer- og fodersikkerhed. Kontinuitet i foranstaltningerne er sikret, og den relevante ekspertise og konsistente tilgang er til enhver tid opretholdt.

Tekstboks 4 – Ingen reelle tegn på, at arbejdsgruppen eller ekspertgruppen har gjort fremskridt:

Svar på første led om EU-retningslinjer for fødevareredonation: For at udvikle retningslinjer på et komplekst område som dette, hvor der skal indsamles dokumentation, som kan give input til politikken på mange områder, samt praksis fra markedet, er det nødvendigt at gennemføre brede høringer. Kommissionen fremlægger udkast til retningslinjer for den nye EU-plattform om madtab og madspild på dets første møde i november 2016 med henblik på Kommissionens vedtagelse af den endelige vejledning inden udgangen af 2017.

Svar på andet led: Den kendsgerning, at EU-bestemmelser ikke forbyder markedsføring af fødevarer efter "bedst før"-datoen, er blevet gentaget på flere ekspertmøder. Kommissionen vil også behandle dette spørgsmål i forbindelse med sit arbejde om EU-retningslinjer for fremme af fødevareredonation.

Svar på tredje led: Datomærkning: Kommissionen har iværksat en undersøgelse for at se på, hvordan fødevarermyndigheder og kontrolmyndigheder opfatter og anvender datomærkning, og de mulige virkninger af deres praksis på madspild. Resultater af denne undersøgelse, som en underleverandør begyndte at arbejde på i september 2016, forventes inden udgangen af 2017 og vil støtte fremtidig politisk beslutningstagning vedrørende datomærkning og forebyggelse af madspild. Yderligere information om Kommissionens arbejde blev offentliggjort¹¹ i forbindelse med datomærkning, bl.a. oplysnings- og kommunikationsmateriale, som blev udarbejdet på alle EU-sprog, for at fremme en bedre forståelse af betydningen af "bedst før" og "sidste anvendelsesdato".

Svar på fjerde led: På de første møder, som blev afholdt i 2012-2013, blev der afdækket en lang række områder med potentielle virkninger på forebyggelsen af madspild. De foranstaltninger, som er omfattet af handlingsplanen for forebyggelse af madspild i pakken om cirkulær økonomi, er resultatet af høring og prioritering i Kommissionen.

Oplysninger om operationelle grupper aktiviteter, projekter og netværksaktiviteter, som finder sted under EIP-AGRI, den endelige rapport fra EIP-fokusgruppen om korte forsyningskæder og den seneste EIP-AGRI Workshop "Cities and Food – Connecting Consumers and Producers" er tilgængelig på <http://ec.europa.eu/eip/agriculture>. Endvidere blev der udarbejdet information om det europæiske netværk for landdistriktsudviklings (ENRD) arbejde om intelligente forsyningskæder, herunder et udvalg af eksempler på og anbefalinger til bedre gennemførelse. Det er offentliggjort på ENRD's websted. ENRD afholdt også en workshop for forvaltningsmyndigheder om bedre gennemførelse af samarbejdsforanstaltningen, som er den foranstaltning, der benyttes til at støtte udviklingen af korte forsyningskæder og lokale markeder under ELFUL. Endvidere anses madtab og -spild for at være et af de prioriterede emner i EIP-AGRI's arbejdsprogram for 2017.

34. Se Kommissionens svar på punkt 15.

¹¹ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm

35. Med successive politiske reformer, senest i 2013, er man gået bort fra koblet støtte, der er direkte knyttet til produktionen af bestemte produkter, og over til at støtte landbrugere på en måde, som ikke er markeds- eller handelsfordrejende.

37. Kommissionen mener, at EU-støtte ikke hænger sammen med graden af spild, og at direkte betalinger hverken direkte eller indirekte giver et incitament til at producere landbrugsvarer. Flertallet af direkte betalinger (ca. 90 %) er afkoblet fra produktion og vedrører ikke en bestemt produktion. Landbrugere, som modtager dem, kan udøve en landbrugsaktivitet såsom bevaring af landbrugsjord i en stand, så den er egnet til græsning eller dyrkning uden produktion. Letfordærlige fødevarer er klart omfattet af et større spild.

Fælles svar på punkt 38 og 39

Frivillig koblet støtte kan kun ydes i det omfang, det er nødvendigt for at skabe et incitament til at bevare det nuværende produktionsniveau i de berørte sektorer eller regioner. Siden 2015 kan den udgøre en andel på 10 % af alle direkte betalinger. Øgede andele af koblet støtte afspejler medlemsstaternes valg til fordel for sektorer i vanskeligheder i det omfang, det er nødvendigt for at skabe et incitament til at opretholde produktionsniveauer. Overskridelsen af disse referenceniveauer overvåges nøje af Kommissionen.

40. Skønt der ikke er foretaget nogen EU-undersøgelse specifikt om potentielt madspild i tilknytning til direkte betalinger, omfatter undersøgelser og evalueringer af markeds politikker rutinemæssigt en analyse af produktionsmængder.

Fælles svar på punkt 41 og 42

Kommissionen finder ikke, at foranstaltningerne i forbindelse med markedsinterventioner bidrager til madspild. Produkter, der opkøbes til offentlig intervention eller oplagres med oplagingsstøtte, skal oplagres på en sådan måde, at deres kvalitet bevares. Uden sådanne foranstaltninger ville produktet ikke blive høstet, når priserne ligger under høstomkostningerne, og ville derfor blive "spildt".

Markedsforanstaltninger som offentlig intervention eller privat oplagring kan kun bruges som et sikkerhedsnet, når markedet er ramt af alvorlig krise, med det formål at undgå at støtte strukturel ubalance.

Kriseforebyggelses- og -styringsforanstaltninger som tilbagetrækninger fra markedet eller grøn høst og undladt høst er udformet til at forhindre misbrug. Støtten er på et niveau, så producenterne vil foretrække at sælge deres varer på markedet frem for at trække dem tilbage.

Hverken gratis uddeling eller tilbagetrækning til andre anvendelsesformål er beregnet som en alternativ afsætningsmulighed, men som et krisestyringsværktøj. De mængder, der kan trækkes tilbage, er begrænsede. Tilbagetrækning forudsætter, at de tilbagetrukne produkter anvendes til et bestemt formål (f.eks. til velgørenhedsorganisationer eller skoler).

43. Kommissionen er i øjeblikket i gang med at udarbejde nærmere betingelser for medlemsstaternes mulige anvendelse af interventionslagre under ordningen for de dårligst stillede.

Se også Kommissionens svar på punkt 41.

44. Kommissionen bemærker, at 1,8 mio. ton udgør omkring 0,002 % af produktionen mellem 2008 og 2015, og at tilbagetrækning af produkter skal overholde miljøkrav for bortskaffelse.

Kommissionen mener ikke, at kriseforebyggelses- og -styringsforanstaltninger skaber madspild. F.eks. har grøn høst ingen indvirkning på fødevarerproduktionen.

45. Offentlig intervention bidrager ikke til madspild. Ved offentlig intervention trækkes produkter med utilstrækkelige afsætningsmuligheder på markedet, som ellers ville have risikeret at skabe

madspild, tilbage. Når markedsprisen er steget igen, frigives produkterne til markedet med henblik på salg eller distribueres på alternative måder eller frigives til brug i fødevarer under ordningen for de dårligst stillede.

Med hensyn til de ekstraordinære foranstaltninger, som er iværksat for at modvirke det russiske forbud, og den hast, der var nødvendig, hvis det skulle have en reel virkning på markedskrisen, er en konsekvensanalyse i kraft af foranstaltningernes art ikke nødvendig (hasteprocedure).

47. 10 medlemsstater (Bulgarien, Estland, Spanien, Finland, Kroatien, Irland, Litauen, Luxembourg, Malta og Rumænien) har ledsageforanstaltninger i deres strategier for skolemælksordningen. En medlemsstats strategi for skoleåret 2016-2017 (Kroatien) indeholder en henvisning til pædagogisk aktivitet, som bidrager til forebyggelse af madspild.

49. Andre foranstaltninger såsom investeringer i fysiske aktiver, der sigter mod at forbedre effektiviteten i fremstillingen af landbrugsprodukter eller bruge mere effektive maskiner, bidrager til mindskelse af madspild i EU.

Fælles svar på punkt 50 og 51

Bekæmpelse af madspild er ikke et specifikt mål i politikken for udvikling af landdistrikterne, og derfor skulle medlemsstaterne ikke specifikt inkludere det i deres strategier. Medlemsstaterne havde dog mulighed for at behandle spørgsmålet om madspild i deres strategier og programmer gennem flere foranstaltninger såsom videnovertførsel, informationsaktiviteter, investeringer i fysiske aktiver dyrevelfærd og samarbejde.

56. Kommissionen deler Rettens bemærkninger om, at der er behov for mere pålidelige data for effektivt at overvåge gennemførelsen af landingsforpligtelsen.

Svar på andet led: Skønt der ikke er nogen eksplicit bestemmelse i kontrolforordningen om indberetning af udsnid, har Kommissionen indledt en proces med indsamling af data om udsnid med henblik på at overvåge gennemførelsen af landingsforpligtelsen. Den kan også indsamle data om udsnid til videnskabelige formål gennem rammen for dataindsamling.

Svar på tredje led: Der findes kun sparsomme nøjagtige og illustrative data om udsnidsrater, primært fordi revisionen af gennemførelsesbestemmelserne om logbogsmeddelelser med oplysninger om udsnid differentieret efter type (under den bevarelsesmæssige mindstestørrelse, forbudte arter eller andet) først kunne vedtages i oktober 2015 efter aftalen om omnibusforordningen i maj 2015. Indarbejdelsen af de nye krav om logbogsmeddelelser i erhvervets daglige arbejde samt kontrolmyndighedernes krav om ændringer tager tid. I mellemtiden er Kommissionen og forvaltningerne afhængige af skøn over fangster, der indberettes som udsnid, og indgives gennem data om indsatsforvaltning og rammen for dataindsamling.

63. Forordningen om fødevarerhygiejne¹² støtter udarbejdelsen af vejledninger om god hygiejnepraksis, hvad enten disse er EU-retningslinjer, som er evalueret og godkendt af Den Stående Komité for Planter, Dyr, Fødevarer og Foder, eller det er nationale vejledninger vurderet af nationale myndigheder (se punkt 64 om sidstnævnte).

Som fastsat i forordningen skal initiativet til at udvikle en EU-vejledning komme fra interessentorganisationer. Kommissionen opfordrer ved enhver lejlighed disse organisationer til at benytte dette værktøj til gennemførelse af hygiejnekrav og tilbyder gratis oversættelse til alle sprog. Der er offentliggjort retningslinjer for, hvordan man kan udarbejde sådanne vejledninger,¹³ og

¹² Forordning (EF) nr. 852/2004.

¹³ http://ec.europa.eu/food/safety/docs/biosafety_fh_legis_guidelines_good_practice_en.pdf

Kommissionen har indtil nu aldrig afvist at vurdere forelagte udkast. Kommissionen har selv taget initiativer til at udarbejde visse vejledninger. Særligt med hensyn til mindskelse af madspild har Den Stående Komité for nylig revideret EU-retningslinjerne om fødevaredonationer "Every Meal Matters", men afventer den endelige godkendelse.

64. Selv om ansvaret for udarbejdelse og ajourføring af nationale vejledninger ligger på nationalt niveau, er Kommissionen ansvarlig for at drive et registreringssystem og stille det til rådighed for medlemsstaterne.

I sommeren 2016 blev der indført et nyt elektronisk format og register. Det gør det også lettere at søge på bestemte emner blandt de over 700 nationale vejledninger, der er offentliggjort i registret¹⁴.

Fælles svar på punkt 65 og 66

Størrelsen på et parti skal defineres af fødevarevirksomheden. Det afhænger af virksomhedens produktionssystem, f.eks. i hvilken mængde producerede fødevarer risikoen kan findes, og afhænger af muligheden for at rense og desinficere mellem produktionsserier, hvor store beholdere er (og hvor tit de er tomme), muligheden for intern sporbarhed osv. Det er kun berettiget, at tilbagekalde mindre fødevarepartier, hvis det kan påvises, at produktionen af det pågældende parti var adskilt fra andre partier, og ingen krydskontaminering var mulig. Endvidere ville det skulle vurderes mere detaljeret, om mindre produktionsserier faktisk ville bidrage til en strategi, som havde til formål at begrænse madspild under produktion.

I lyset af det overordnet set høje fødevarsikkerhedsniveau i EU udgør tilbagekaldelser og tilbagetrækninger kun en meget begrænset del af det madspild, der skabes.

67. Ansvaret for datomærkning ligger hos fødevarevirksomhederne, som bestemmer, om et produkt kræver en "sidste anvendelsesdato" eller en "bedst før"-dato, og hvor lang holdbarhedstiden skal være under hensyntagen til sikkerhed, kvalitet og markedsføring. Nogle fødevarer er undtaget fra forpligtelsen til "bedst før"-mærkning, såsom frisk frugt og ikkefordærlige fødevarer som salt, sukker og eddike. Den eneste fødevarekategori, for hvilken datomærkning er foreskrevet i EU-lovgivningen, er konsumæg¹⁵.

68. Kommissionen undersøger aktivt, hvordan man kan sikre en bedre anvendelse og forståelse af datomærkning blandt alle aktører i fødevarekæden samt kontrolmyndigheder¹⁶ (se svar på punkt 32 vedrørende den igangværende undersøgelse, Kommissionen har iværksat).

70. Kommissionen erkender, at forskellige bestemmelser af relevans for fødevaredonation (f.eks. fødevarehygiejne og fødevareoplysning til forbrugere) bliver fortolket forskelligt rundt om i EU. Som følge heraf udnyttes fødevaredonation ikke fuldt ud. Som anført i meddelelsen om cirkulær økonomi¹⁷ vil Kommissionen træffe foranstaltninger til at fremme den fælles forståelse af EU's lovbestemmelser af relevans for fødevaredonation. Dette omfatter en forpligtelse til at udarbejde EU-retningslinjer for fødevaredonation til fødevaredonorer og fødevarebanker om, hvordan den relevante EU-lovgivning overholdes inden for de nuværende lovgivningsmæssige rammer (f.eks. fødevarsikkerhed, fødevarehygiejne, sporbarhed, ansvar osv.)

¹⁴ Se: <https://webgate.ec.europa.eu/dyna/hygienelegislation/>

¹⁵ "Bedst før"-datoen gælder for æg, der markedsføres som klasse "A/friske" (konsumæg) og er fastsat i forordning (EF) nr. 589/2008 (artikel 2) om handelsnormer for æg. Der fastsættes endvidere en "sidste salgsdato" ved 21 dage i forordning (EF) nr. 853/2004 om særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer (bilag III, afsnit X, kapitel 1, punkt 3).

¹⁶ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm

¹⁷ COM(2015) 614 final.

71. Fødevaredonation er en form for foranstaltning til forebyggelse af spild. Dette afspejles også i GD for Miljøets retningslinjer om forebyggelse af madspild¹⁸. Fødevarer kan stilles til rådighed for slutbrugere enten gennem kommercielle distributionskanaler eller omfordelingsorganisationer (dvs. fødevarebanker og/eller velgørende organisationer). Fødevaredonation er således en del af fødevareforsyningskæden og kan også bidrage til at forebygge madspild.

Overvågning af omfordeling af mad som led i forebyggelsen af madspild vil blive diskuteret yderligere i EU-plattformen om madtab og madspild.

72. EU-lovgivningen indeholder en række henvisninger til aktiviteter, som enten er fritaget for eller underlagt mindre byrdefulde krav. Fortolkningen af disse bestemmelser, f.eks. på hygiejne- og fødevaremærkningsområderne, er dog forskellige i EU. Derfor vil Kommissionen ved udarbejdelsen af EU-retningslinjer for fremme af fødevaredonation yderligere præcisere forpligtelserne for fødevarevirksomheder og fødevarebanker og/eller velgørende organisationer, når de håndterer donerede fødevarer, (se Kommissionens svar på punkt III, iii), og 32.

Fødevaredonation er et komplekst område, som involverer mange forskelligartede aktører, og hvor praksis har udviklet sig over tid baseret på behov hos både donorer (landbrugere, fødevareproducenter, detailhandlere osv.) og modtagere (fødevarebanker, velgørende organisationer og slutbrugere). For at lette praksis skal EU-retningslinjerne tage hensyn til alle disse elementer og sikre, at der gennemføres en sikker praksis, der kan kontrolleres af tilsynsmyndighederne (se også Kommissionens svar på punkt 32 og tekstboks 4).

73. Anvendelsen af momsregler på fødevaredonation er et af de spørgsmål, Kommissionen skal behandle ved udarbejdelsen af EU-retningslinjer for at fremme fødevaredonation (se punkt III, iii), og 32)

Tekstboks 11 – Anvendelse af momsreglerne på donerede fødevarer

Kommissionen finder, at beregningsgrundlaget for momsen kan være lavt eller tæt på nul, hvis donation finder sted tæt på "bedst før"-datoen, eller hvis varerne ikke er egnede til salg. Hvis fødevaren reelt ikke har nogen værdi, kan det også være nul.

74. Den nye FFP giver ikke mulighed for donationer af tilbagetrukket fisk, men medlemsstaterne kan tilskynde til og støtte udviklingen af strukturer, som muliggør donation af fisk, som ikke kan bringes i omsætning med henblik på direkte konsum.

Donation kan også fremmes gennem den oplagringsmekanisme, der støttes af EHFF. Denne mekanisme bidrager til at kompensere for omkostninger, som afholdes til stabilisering og oplagring af varer, der ikke kunne sælges over en bestemt pris. Efter oplagingsperioden kan sammenslutninger af fiskeproducenter (PO'er) – når de genintroducerer varerne til direkte konsum – bringe dem på markedet gratis. Mekanismen udløber fra 2019, men PO'er får lov til at oprette en lignende mekanisme af egne midler.

76. Procedurene til at fremme anvendelsen af interventionslagre til gavn for de dårligst stillede er endnu ikke indført i den relevante gennemførelsesretsakt, og drøftelserne med medlemsstaterne er stadig i gang. Det bør også bemærkes, at der ikke var nogen interventionslagre i 2014. Interventionsopkøb af skummetmælkspulver (SMP) begyndte i 2015 og fortsatte i 2016 som reaktion på faldende priser i mælkesektoren. Markedet for mejeriprodukter er endnu ikke kommet op igen, så i henhold til artikel 16, stk. 1, litra a), i forordningen om fusionsmarkedsordningen giver markedsbetingelserne endnu ikke mulighed for frigivelse af interventionslagre. På nuværende tidspunkt er der ingen andre produkter på interventionslagre.

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf

78. Kommissionens primære bekymring under programmeringen af FEAD-ressourcerne har været at sørge for, at FEAD-programmerne er i overensstemmelse med FEAD's mål, jf. ovenfor. Medlemsstaterne har haft mulighed for at vælge mellem de forskellige muligheder i FEAD-forordningen og skræddersy støtten på baggrund af de dårligst stillede personers behov.

Fælles svar på led et og to

Artikel 9 i FEAD-forordningen fastsætter en procedure til ændring af operationelle programmer. I lyset af slutdatoen for støtteberettigelsen af udgifter under FEAD (31. december 2023) er det ifølge de nuværende programtekster ikke udelukket, at de kan ændres i fremtiden.

Selv om muligheden for at fremme fødevaredonation ikke er udtrykkeligt inkluderet i programmet, betyder det dog ikke, at der ikke doneres fødevarer i medlemsstaten. F.eks. fokuserer det finske OP på indkøbte fødevarer, fordi partnerorganisationerne også uddeler donerede fødevarer, som generelt er friske.

79. Datakvaliteten er medlemsstaternes ansvar.

Kommissionen foretager regelmæssigt kontrolbesøg for at sikre, at politikken gennemføres korrekt, og inddrive uretmæssigt udbetalt støtte. Kommissionen foretager også kvalitetskontroller af årsrapporter for at undgå uregelmæssigheder. Der betales kun for operationer, der er gennemført og kontrolleret.

Kommissionen bemærker også, at producentorganisationer kan give produkter til gratis omdeling uden at anmode om EU-støtte.

80. Beskyttelsesforanstaltninger er nødvendige for at sikre, at kriseforebyggelses- og -styringsforanstaltninger opfylder deres mål, og at EU-midler bruges korrekt.

Lovgivningen giver mulighed for højere støtte til gratis omdeling end til tilbagetrækninger til andre formål. Det prioriteres klart at yde hjælp gennem velgørende organisationer og andre institutioner godkendt af medlemsstaterne.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

81. Kommissionen erkender fuldt ud behovet for at træffe foranstaltninger til at forhindre madspild og optimere ressourceanvendelsen i hele fødevareværdikæden. Som led i pakken om cirkulær økonomi bekræftede Kommissionen på ny i 2015 EU's tilslutning til det mål om mindskelse af madspild, som er fastsat i 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling.

83. Forebyggelse af madspild er fremhævet som et prioriteret område i pakken om cirkulær økonomi fra 2015. En integreret handlingsplan, der omfatter både lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige initiativer, er blevet fremlagt for at imødegå madspild i EU. Den nye EU-platform om madtab og madspild består af offentlige enheder og aktører i fødevareværdikæden, bl.a. forbrugerorganisationer og andre NGO'er. Den vil støtte alle aktører med hensyn til at træffe foranstaltninger for at gøre fremskridt i retning af målet om bæredygtig udvikling og mindskelse af madspild samt udveksling af god praksis. Platformen vedrørende madtab og madspild forventes at finde frem til nye initiativer og muligheder for at gøre noget for forebyggelsen af madspild på EU-niveau.

84. Kommissionen mener ikke, at dens ambitioner er aftaget over tid. I 2015 vedtog Kommissionen pakken om cirkulær økonomi, som anerkender forebyggelse af madspild som et prioriteret område og foreslår, at det håndteres i en mangesidet handlingsplan, der udarbejdes kollegialt i samarbejde mellem alle Kommissionens tjenestegrene. Den styrker integrationen af foranstaltninger mod madspild, ikke kun i affaldsforebyggelsespolitikken, men også i affaldsforebyggelsesprogrammer iværksat af medlemsstaterne. Kommissionen har søgt at sikre, at bestemmelser vedrørende madspild er klare, gennemførlige og hænger sammen med EU's rammebestemmelser.

Ifølge Kommissionens forslag skal medlemsstaterne mindske madspild på hvert trin i fødevarerforsyningskæden, overvåge omfanget af madspild og rapportere om de fremskridt, der gøres med forebyggelsen af madspild. Gennemførelsen af programmer til overvågning af madspild i EU-medlemsstaterne, der støttes af harmoniserede målemetoder, vil skabe det evidensgrundlag, som er nødvendigt for at træffe effektive nationale foranstaltninger til forebyggelse af madspild og fastsætte mål for begrænsning af madspild.

Anbefaling 1

Kommissionen accepterer anbefaling 1 om sin egen rolle med hensyn til at støtte bestræbelserne i EU-medlemsstaterne.

Flere aktioner er allerede i gang. Inddragelse af internationale organisationer (Fødevarer- og Landbrugsorganisationen og FN's Miljøprogram) i EU-plattformen om madtab og madspild vil bidrage til at lette samarbejdet og koordineringen af indsatsen nationalt og globalt samt på EU-plan.

Kommissionen er allerede ved at gennemføre initiativer til at bekæmpe madspild som led i 2015-handlingsplanen for cirkulær økonomi. Kommissionen er allerede i gang med at udarbejde en metode, der skal illustrere, hvad der udgør madspild på hvert trin i fødevarerfordikæden, på grundlag af de eksisterende lovgivningsmæssige rammer. Denne metode vil støtte en konsekvent måling af omfanget af madspild, som er nødvendig for at vurdere virkningen af de foranstaltninger, der træffes.

86. Kommissionen er enig i, at forebyggelse af madspild kræver handling i hele fødevarerfordikæden og styrket samarbejde mellem sektorer. Forebyggelse af madspild og optimering af ressourceanvendelsen kan bidrage til nyskabende modeller for produktion, markedsføring, distribution og forbrug af fødevarer.

Kommissionen har søgt at støtte interessenteres indsats gennem den handlingsplan, som er foreslået i handlingsplanen for den cirkulære økonomi. Navnlig sigter EU's nye platform om madtab og madspild (FLW) mod at støtte alle aktører med at formulere de foranstaltninger, som er nødvendige for at forebygge madspild, udveksle bedste praksis og evaluere fremskridt over tid.

Bekæmpelsen af madspild indgår ikke i formålene for den fælles landbrugspolitik, jf. artikel 39 i TEUF. Den aktuelle fælles landbrugspolitik omhandler en lang række foranstaltninger til forebyggelse og mindskelse af madspild i den primære produktion og forarbejdning. For så vidt angår de trin i fødevarerfordikæden, der ligger ud over dette niveau, har den fælles landbrugspolitik intet retsgrundlag at handle på.

Anbefaling 2

a) Kommissionen accepterer ikke anbefaling 2a), men vil dog overveje madtab og madspild i sit arbejde med at forberede den næste fælles landbrugspolitik under hensyntagen til, at:

- den primære landbrugsproduktion kun genererer begrænsede madtab, som er en helt anden sag end madspild (som dækkes af rammedirektivet om affald). Madspild er hovedsagelig koncentreret i resten af fødevarerforsyningskæden, herunder forarbejdning, detail og forbrug
- politikken for udvikling af landdistrikter allerede omfatter en række foranstaltninger, der kan bruges til at forebygge og mindske madspild og madtab
- investeringer under programmer vedrørende udvikling af landdistrikter allerede støtter forebyggelse af madspild i forarbejdningssektoren (f.eks. gennem kooperativer til forbedring af lagerkapacitet), og den fremtidige indsats bør stå i forhold til problemets størrelse, som er begrænset.

b) Kommissionen accepterer anbefaling 2b).

Kommissionen accepterer Rettens anbefaling om, at der – for så vidt angår den fælles fiskeripolitik – er behov for nøjere overvågning af landingsforpligtelsen. Skønt bekæmpelse af madspild ikke i sig selv er et mål for den fælles fiskeripolitik, som er at sikre, at fiskeri og akvakultur er miljømæssigt, økonomisk og socialt bæredygtig, er Kommissionen enig i, at bekæmpelsen af madspild kan fremmes ved at gennemføre de eksisterende instrumenter på nationalt, regionalt og lokalt plan.

c) Kommissionen accepterer anbefaling 2c). Vedrørende fødevarerhygiejne er den webbaserede adgang til vejledninger i fødevarerhygiejne blevet forbedret i 2016, hvilket yderligere fremmer udvekslingen af god praksis. Med hensyn til sporbarhed er Kommissionen allerede ved at revidere medlemsstaternes kontrolsystemer vedrørende gennemførelsen af krav som led i de retlige rammer om fødevarer sikkerhed. Hvad datomærkning angår, er Kommissionen som anført i handlingsplanen for cirkulær økonomi ved at undersøge mulighederne for en mere effektiv anvendelse og forståelse af datomærkning på fødevarer blandt alle berørte aktører. For at kvalificere dette arbejde har Kommissionen iværksat en ny undersøgelse, hvis resultater forventes at foreligge i 2017 (se afsnittet om "datomærkning" i punkt 32).

87. Som anført i meddelelsen om cirkulær økonomi¹⁹ vil Kommissionen træffe foranstaltninger til at præcisere EU-lovgivningen med henblik på at fremme fødevaredonation. Dette omfatter en forpligtelse til at udarbejde EU-retningslinjer for fødevaredonation til fødevaredonorer og fødevarerbanker om, hvordan den relevante EU-lovgivning overholdes inden for de nuværende lovgivningsmæssige rammer (fødevarer sikkerhed, fødevarerhygiejne, sporbarhed, ansvar osv.)

Anbefaling 3

a) Kommissionen accepterer anbefaling 3a) og er allerede ved at gennemføre den. For at fremme en harmoniseret forståelse af de relevante EU-lovbestemmelser vil Kommissionen udarbejde EU-retningslinjer for at fremme fødevaredonation i samarbejde med medlemsstater og interessenter. Et første udkast vil blive gennemgået af EU-plattformen om madtab og madspild i november 2016, og den endelige vejledning forventes vedtaget af Kommissionen inden udgangen af 2017.

b) Kommissionen accepterer ikke anbefaling 3b) af den grund, at Kommissionen i forbindelse med reformen af FFP og en af dens søjler – fusionsmarkedsordningen – foreslog at "uddele landede produkter gratis til velgørende formål". Dette blev afvist af Rådet og Parlamentet.

c) Kommissionen accepterer anbefaling 3c). Afsætning af landbrugsprodukter, der er opkøbt ved offentlig intervention, kan ske ved at gøre dem tilgængelige for ordningen for uddeling af fødevarer til de socialt dårligst stillede i Unionen, hvis ordningen giver mulighed herfor.

d) Kommissionen accepterer anbefaling 3d) og tager skridt til at fremme fødevaredonation.

Kommissionen har foreslået flere ændringer i FEAD-forordningen som led i forslaget til revision af finansforordningen, der blev vedtaget den 14.9.2016. En af disse ændringer vil, hvis den godkendes, give medlemsstaterne mulighed for at benytte forenklede omkostningsmuligheder ved finansiering af fødevaredonationer. Det er en foranstaltning, der har til formål at gøre det lettere at anvende fødevaredonationer under FEAD.

Kommissionen vil bestræbe sig på at forenkle gennemførelsen af FEAD og vil herunder for så vidt angår fødevaredonationer altid fokusere på at nå fondens mål, hvilket indebærer at styrke social samhørighed og inklusion og bidrage til at mildne de værste former for fattigdom i EU. En mindskelse af madspild er ikke i sig selv et mål for FEAD.

¹⁹ COM(2015) 614 final.

Tilbageføringer til velgørende formål er i øjeblikket en form for organiseret donation "gratis" til endelige modtagere. Lovgivningen giver mulighed for højere støtte til gratis omdeling (tilbageføringer til velgørende formål) end til tilbageføringer til andre formål. Der påtænkes også en særlig mærkning for at fremme kilden og anvendelsen af EU-midler. Det prioriterede mål med tilbageføringer fra markedet er klart, at der ydes støtte til de dårligst stillede gennem velgørende organisationer og andre institutioner godkendt af medlemsstaterne. Andre anvendelsesformål for tilbagetrukne produkter benyttes som alternativer til gratis uddeling.

Begivenhed	Dato
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	15.7.2015
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	16.9.2016
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	10.11.2016
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	6.12.2016

Madspild er et globalt problem, der i de senere år har fået en mere fremtrædende plads på den offentlige og politiske dagsorden. Fødevarer er værdifulde råvarer, og fremstillingen af dem kan være ressourcekrævende.

Overslag viser, at op til én tredjedel af fødevarerne går til spilde eller går tabt, så det er enorme miljømæssige og økonomiske omkostninger, der står på spil.

Revisorerne undersøgte, hvilken rolle EU spiller i bekæmpelsen af madspild, hvilke foranstaltninger der hidtil er truffet, og hvordan de forskellige EU-politikinstrumenter fungerer med hensyn til at mindske madspild. De fokuserede på forebyggelse og donation, som er de mest foretrukne foranstaltninger i bekæmpelsen af madspild.

Beretningen konkluderer, at de foranstaltninger, der hidtil er truffet, ikke har været tilstrækkelige, og at EU's strategi for madspild bør styrkes og samordnes bedre.

Kommissionen bør undersøge, hvordan de eksisterende politikker kan anvendes mere effektivt til at bekæmpe madspild og madtab.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx

Websted: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

© Den Europæiske Union, 2016

Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Tilladelse til at anvende eller gengive figur 4 på s. 26 og fotoene i tekstboks 6 på s. 34 skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.