

Het bereiken van milieudoelstellingen is één van de belangrijke objectieven van een duurzaam beleid in de agrovoedingssector. Omwille van het gestegen gebruik van externe inputs leidt moderne voedselproductie tot een aantal negatieve externaliteiten zowel naar de omgeving als naar maatschappelijke gezondheid toe. Er bestaan verschillende strategieën om deze effecten te beheersen. Een eerste bestaat erin verplichtende standaarden op te leggen aan de voedselproductie en de –distributie met het oog op het vermijden van vervuiling, aangevuld met strenge controles op de naleving. Deze ‘command and control’-strategie heeft echter enkele nadelen zoals het verzwakken van de competitiviteit van de eigen productiesector, als de eigen productiestandaarden strenger zijn dan deze van de concurrerende landen, of een hoge controlekost voor de publieke autoriteiten. Een andere strategie bestaat erin autocontrole-systemen te promoten, waarbij gebruik gemaakt wordt van certificatiesystemen om de aanvaarde beste landbouwpraktijken te controleren. Deze strategie heeft als voordeel dat een groot deel van de controle- en nalevingskosten worden afgewend op de voedingsketen (waarbij de rol van publieke autoriteiten beperkt wordt tot het controleren van de naleving van het certificatieschema), dat milieu- en maatschappelijke gezondheidsexternaliteiten worden geïnternaliseerd, wat op zijn beurt kan resulteren in meer stimuli voor innovatie. Verder vergemakkelijkt het de marktsegmentatie doordat consumenten geïnformeerd worden rond de milieu- en gezondheidsverschillen tussen producten. Dit laatste punt houdt in dat stimuli kunnen gegeven worden die ervoor zorgen dat de wettelijke standaard wordt overschreden. Daarnaast zorgen labels en lastenboeken ervoor dat marktmogelijkheden benut worden door gevoelige consumentensegmenten te voorzien van producten die beter aansluiten bij hun preferenties. Daarom is certificatie (met labelling) een interessant alternatief voor overheidsingrijpen.

In dit onderzoek werden de interne dynamieken van certificatie- en labellingstrategieën bestudeerd, ons daarbij baserend op de hypothese dat certificaten en labels sociale constructies zijn van betrokken stakeholders die trachten economische meeropbrengsten te genereren of hun eigen objectieven te maximaliseren. Daarom werd besloten om de stabiliteit, of m.a.w. de duurzaamheid, van dergelijke labelsystemen te analyseren. Sociale constructies kunnen inderdaad kwetsbaar zijn omwille van de asymmetrische informatie tussen belanghebbenden en opportunistisch gedrag, waardoor de geloofwaardigheid van een label gevaar loopt wanneer een stakeholder niet goed presteert.

In een labelinitiatief zijn er vele belanghebbenden, met als belangrijkste de producenten en hun associaties, de distributiesector, de publieke autoriteiten, de controleorganisaties, milieuorganisaties, consumenten-vertegenwoordigers etc. De basishypothese die werd onderzocht is dat de bestaande regels in een lastenboek op zo’n manier geconstrueerd zijn dat de gezamenlijke objectieven van alle betrokken stakeholders gemaximaliseerd worden en waarbij tegelijkertijd de negatieve impact van het label op elk van hen geminimaliseerd wordt (e.g. het maximaliseren van het marktaandeel terwijl de kosten voor producenten en retailers geminimaliseerd worden, controlekosten voor zowel publieke autoriteiten als certificatieorganen etc.). Dit kan verschillen tussen labels verklaren afhankelijk van wie het label/lastenboek heeft opgestart of omwille van verschillen in machtsstructuur tussen stakeholders, maar het kan ook verklaren waarom lastenboeken in een bepaalde richting evolueren of niet verder gaan hoewel er bepaalde verbeteringen kunnen gemaakt worden.

Het onderzoek is gebaseerd op de analyse van verschillende labels in de groenten- en fruitsector dewelke als één van hun belangrijkste doelstellingen hebben om negatieve effecten van pesticiden op de publieke gezondheid en de omgeving te reduceren. De volgende onderzoeksvragen werden geanalyseerd:

1. wat is de impact van het label of de certificatieregels op de landbouwpraktijken en kunnen deze verschillen in effecten op het bedrijfsmanagement het verschil in succes verklaren van labels bij de landbouwers;
2. kan de milieu-impact van de regels uit de lastenboeken worden ingeschat en is dit een objectieve basis om enerzijds verschillen in nadruk tussen labels te analyseren en anderzijds mogelijkheden tot verbetering van de bestaande labels;
3. bestaan er verschillen in de sociale constructies van labels en hoe veranderen labels de landbouwpraktijken;
4. hoe formuleren consumenten de vraag van pesticiden en voorzien labels een adequaat antwoord op deze vraag;
5. hoe formuleren landbouwers en andere stakeholders de vraag van pesticiden en beïnvloedt dit hun visie op labelling strategieën;
6. hoe reageren landbouwers op mogelijke ontwikkelingspaden om de regels in lastenboeken te veranderen.

Voor de eerste vraag werd het duidelijk dat de meeste labels niet op zoek gaan naar regels die slechts gradueel de bestaande landbouwpraktijken veranderen. Het is natuurlijk duidelijk dat labels meer nadruk leggen op een meer beredeneerd gebruik van externe inputs. Afhankelijk van het productiesysteem (geïntegreerd of biologisch) zijn de toegestane inputs meer gelimiteerd en de omstandigheden waaronder deze kunnen gebruikt worden meer

gereguleerd. Dit houdt echter voor de meeste landbouwers die overgeschakeld zijn naar geïntegreerde of biologische landbouw, geen grote management problemen in (afhankelijk van de voorziene ondersteuning, zie verder). Meer problematisch is de nadruk op registratie en monitoring van het gebruik van toegestane externe inputs, (hier dus pesticiden) die, hoewel ze resulteren in een resem 'Good Practises', een hoge administratieve last betekenen. Dit is heel duidelijk en werd dan ook als één van de belangrijkste klachten van deelnemende landbouwers geregistreerd, in het bijzonder omdat ze niet altijd het werkelijke voordeel zien van bepaalde van deze lastenboekregels.

Om een antwoord te kunnen geven op de tweede vraag werd een multicriteria instrument ontwikkeld dat ons toelaat de beschrijvende regels in de lastenboeken te vertalen naar hun impact op verschillende milieuaspecten. Dit laat o.a. de benchmarking toe van de bestudeerde labels t.o.v. een label dat alle opgenomen (en dus mogelijke) regels omvat. Eerder dan een absolute evaluatie van de impact van een label op de verschillende milieu- en gezondheidsaspecten, creëert de methode inzicht in mogelijke toekomstige stappen om de effectiviteit van het label verder te verhogen. Het kan daarom als een communicatiemiddel gebruikt worden binnen een label/lastenboek om mogelijke zwakheden en verbeteringen te analyseren. Het kan daarnaast ook gebruikt worden om de verschillen in nadruk tussen de labels aan te tonen (zoals verschillen in impact op milieu of gezondheidsaspecten).

De zwakheid van dit instrument is echter dat het enkel kijkt naar de regels op zich en niet naar hun toepassing in de praktijk. Het onderzoek toont namelijk aan dat er grote verschillen bestaan in de manieren waarop labels de landbouwers ondersteunen bij het toepassen van de lastenboekregels. Drie types certificatiesystemen werden onderscheiden: die systemen die de nadruk leggen op de finale kwaliteit van het product, die systemen die de manier waarop producten worden geproduceerd favoriseren en die systemen die controleren in hoeverre bepaalde procedures (zoals traceerbaarheid, hygiëne etc.) gevolgd worden. De logica in ieder van de systemen is erg verschillend: in het eerste model (gebaseerd op een marktlogica die zoekt naar toegevoegde waarde) is een hogere productkwaliteit het belangrijkste doel, het tweede type beoogt een andere relatie met de omgeving, terwijl de derde certificatiestrategie traceerbaarheid en conformiteit met de wettelijke standaarden beoogt. In praktijk worden de drie types meer en meer gecombineerd (cfr. de evolutie van Flandria naar FlandriaGAP) en beïnvloeden elkaar. Er bestaan echter nog altijd grote verschillen in de manier waarop landbouwers ondersteund worden bij de toepassing van de verschillende standaarden: initiatieven die de landbouwers voorzien van ondersteunende diensten bij de toepassing van de regels zijn waarschijnlijk effectiever bij het bereiken van milieudoelstellingen dan die waar enkel op papier de toepassing van de regels wordt gecontroleerd.

Dit brengt ons bij het vierde onderwerp, de geloofwaardigheid van certificatie en labelinginitiatieven in de ogen van de consument. De focusgroepen met consumenten tonen aan dat consumenten inderdaad de geloofwaardigheid van label initiatieven in vraag stellen en dit relateren aan wie de informatie voorziet. De consumenten erkennen daarnaast dat ze zelf hun verantwoordelijkheid om tot duurzamere productiesystemen te komen durven te ontlopen, maar ze wijten dit vooral aan het in de war zijn over de informatie die ze krijgen rond productiesystemen. Hoewel ze de voordelen van meerdere systemen erkennen omdat keuze en diversiteit belangrijke onderdelen vormen van een duurzame samenleving, vragen ze om een meer uniforme communicatie betreffende de beloften van labels in termen van oorsprong, productiesysteem en productkwaliteit. Het hoge aantal verschillende kwaliteitsindicaties en de te gedetailleerde informatie werkt verwarrend voor de consument en leidt tot een situatie in dewelke deze onmogelijk signalen kan geven over zijn milieustandpunten.

De focusgroepen met landbouwers en andere stakeholders tonen de verschillende belangen aan en bevestigen dat de regels van een label/lastenboek het resultaat zijn van een evenwicht tussen de gezamenlijke en de specifieke belangen van de betrokken actoren, hetgeen het veranderen van de regels erg delicaat maakt. De overgang naar meer geglobaliseerde inkoopssystemen in de distributiesector maakt specifieke (lokale) strategieën meer kwetsbaar. Enerzijds verzekert conformiteit met de regels van de distributiesector een grotere markt, maar het creëert ook meer macht voor de retailer om een kostenstrategie te volgen, waarbij de kosten voor conformiteit worden afgewenteld op de producent en waarbij aangekocht wordt tegen de laagste prijs onder al deze die conformiteit aanbieden met de minimum standaarden. Labels worden dan eerder een 'license to produce and deliver' dan een instrument voor toegevoegde waarde creatie.

Dit verklaart de resistentie van landbouwers tegenover een verdere verstrenging van de lastenboekregels. De meeste landbouwers onderschrijven inderdaad dat labels eerder een noodzaak om te overleven zijn geworden dan een weg naar differentiatie. Ze staan erg weigerachtig tegenover iedere kostenstijging die het gevolg is van de introductie van nieuwe regels, daarbij in het achterhoofd houdend dat labels de productprijzen (bijna) niet doen stijgen. Dit verklaart ook waarom zij groepsgebaseerde certificatie verkiezen boven individuele certificatie, degressieve controle systemen of het limiteren van de lijst van major musts. Ze klagen over de hoge

administratieve lasten en ze verwerpen een uitbreiding van het lastenboek met meer sociale regels. Aan de andere kant zien ze potentieel om de prijzen op te krikken door de link tussen labels en oorsprong te versterken en door labels als communicatiemiddel naar de consument toe te gebruiken (en dus niet enkel naar bedrijven toe). Een meer gedetailleerde analyse van mogelijke veranderingen in de regels rond pesticiden toont aan dat landbouwers in het algemeen erg gekant zijn tegen veranderingen in het pesticidenbeleid van het certificatiesysteem, omdat ze zich momenteel al erg onder druk gezet voelen. Het is hierbij belangrijk aan te stippen dat de beschikbare productiefactoren over de jaren heen zijn gelimiteerd, terwijl de eisen inzake het eindproduct steeds strenger geworden zijn, en dit vooral voor gecertificeerde landbouwers. De voor de tuinders meest averse verandering aan het lastenboek is de eis om een teeltvariëteit te gebruiken die de afhankelijkheid van agrochemicaliën minimaliseert.

De twee centrale vragen die in dit onderzoek beantwoord werden, zijn:

1. dragen labels en certificatiesystemen bij tot (ecologische) duurzaamheid?
2. zijn het duurzame constructies?

De analyses met het Multicriteria-instrument wijzen op positieve ecologische effecten voor alle beschouwde labels/lastenboeken, waaruit we kunnen besluiten dat certificatiesystemen een positieve bijdrage leveren in de overgang naar een ecologisch duurzamere samenleving. Voor de tweede vraag was het noodzakelijk duurzaamheid vanuit een meer holistisch oogpunt te benaderen en certificatiesystemen als sociale constructies te beschouwen, dus meer dan een verzameling van regels. Twee bepalende factoren voor de duurzaamheid van certificatiesystemen zijn het evolutionair potentieel en de interne balans van het systeem.

Op basis van dit onderzoek kunnen verschillende aanbevelingen geformuleerd worden. De eerste betreft de noodzaak aan een goed en duidelijk (maar evolutief) kader voor duurzaamheid, zodat markspelers en overheden de verschillende initiatieven beter ten opzichte van elkaar kunnen plaatsen. De tweede aanbeveling wijst op de noodzaak van informatiedoorstroming en betrokkenheid van alle actoren om een voor de interne balans negatieve spiraal te vermijden wanneer certificatiesystemen uitbreiden. De derde aanbeveling duidt op mogelijkheden en voorwaarden om het huidige pesticidengebruik verder te reduceren. Een vierde aanbeveling verantwoordt de steun die van overheidswege aan certificatiesystemen wordt toegekend door te stellen dat deze systemen zowel de duurzaamheidsondergrens en -bovengrens positief beïnvloeden.

Toekomstig onderzoek rond labels zou zich kunnen situeren rond:

1. geuniformiseerde labels en de reactie van de consument;
2. levenscyclusanalyse van gelabelde producten;
3. effecten van de internationalisatiegolf binnen lastenboeken op competitiviteit van lokale landbouwers en certificatiesystemen