

## **Voor een proactief Europees voedingsbeleid, laten we de overheidsopdrachten vrij en plaatsen we de Europese regelgeving voor duurzame voedselsystemen opnieuw op de agenda.**

*De verandering van landbouw- en voedselmodellen is een strategische uitdaging om de voedselzekerheid in Europa en de veerkracht van onze gebieden te waarborgen. Toegang tot voldoende gezond voedsel vanaf jonge leeftijd is een gewenste horizon voor elke burger. Terwijl de Europese Unie werkt aan het verbeteren van haar reactievermogen op crises en het versterken van haar reacties op toekomstige uitdagingen, zijn de Europese beleidsmaatregelen onvoldoende gecoördineerd om deze doelstellingen te bereiken.*

*Wij, lokale overheden, economische actoren, non-profitorganisaties, zetten ons dagelijks in om de beste landbouwpraktijken te ondersteunen door middel van het hefboomeffect van publieke collectieve catering, de oprichting van logistieke platforms en hulpmiddelen voor verwerking en conservering, voedingseducatie, landbouwbeleid en waterbeheer. Van Gent tot Milaan, van Kopenhagen tot Parijs, zetten Europese steden zich in.*

*Echter, het juridische kader biedt weinig ondersteuning en lijkt ons niet geschikt voor de implementatie van dergelijke lokale beleidsmaatregelen en praktijken. Het bevorderen van de noodzakelijke diversificatie en herlokalisatie om veerkrachtigere gebieden te overwegen, vereist soms jaren. We kunnen niet wachten. Tegen 2040 kan de Europese Unie 6,4 miljoen landbouwbedrijven verliezen, wat neerkomt op een daling van 62% ten opzichte van 2016.*

*In een gevoelige geopolitieke, sociale en milieucrisis, aan de vooravond van nieuwe Europese verkiezingen, willen we aantonen dat voeding het smeltkroes kan zijn van solidaire en positieve allianties tussen plattelands- en stedelijke gebieden, tussen Europese steden, tussen lidstaten, tussen economische, non-profit, publieke en burgeractoren. We kunnen een alomvattende aanpak ontwikkelen die rekening houdt met het behoud van zeldzame en kwetsbare hulpbronnen, water, bodems, en democratisch verenigen rond gemeenschappelijke doelstellingen: voeding die bevorderlijk is voor de gezondheid van consumenten, het behoud van producenten en vissers, en ons milieu als geheel, zowel nu als voor toekomstige generaties in Europa en de wereld.*

*Het voorstel voor een "duurzame voedselsystemen"-verordening, geleid door doelstellingen op het gebied van menselijke gezondheid en milieu, moet een nieuwe samenhang geven aan de acties van de Europese Unie:*

- 1.** *het versterken van het verbindende doel van toegang tot gezond en duurzaam voedsel*
  - 2.** *het volledig benutten op lokaal niveau*
  - 3.** *het waarborgen van een vernieuwde openbare aanbesteding om openbare aankopen een hefboom voor transformatie te maken.*
- 1.** **De regels voor openbare aanbestedingen moeten in overeenstemming worden gebracht met het geheel van het Europese beleid om tegenstrijdigheid tussen doel en middelen te vermijden.**

De uitdagingen waarmee Europa wordt geconfronteerd op het gebied van bevoorrading en ecologische overgang leiden tot een verandering in de openbare aanbestedingen. Gericht op de principes van vrije toegang en vervolgens de bestrijding van corruptie om bij te dragen aan de opbouw van een eengemaakte markt, heeft het regelgevingskader zich aangepast aan de uitdagingen van economische ontwikkeling ("small business act") en streeft het nu naar de inschrijving van openbare aankopen in een meer algehele strategie ter ondersteuning van nieuwe productie- en consumptiepraktijken.

Veel toekomststudies tonen de noodzaak aan van een verandering in het voedsel- en landbouwmodel. Ze benadrukken:

- De structurele kwetsbaarheden en schadelijke milieueffecten van een model gebaseerd op massale import van stikstofmeststoffen en sojameel, onderhevig aan aanzienlijke onzekerheden in de bevoorrading, gevoelig voor stijgende kosten van fossiele energie. Als verzwarende factor genereert de vereenvoudiging van gewassen een extra afname van ecosysteemdiensten en leidt tot een vicieuze cirkel van steeds grotere inputgebruik om opbrengsten te behouden. In tegenstelling hiermee hebben praktijken gebaseerd op de principes van agro-ecologie een positief effect op zowel het milieu als op geostrategisch niveau; evenzo rust er momenteel een sterke kwetsbaarheid op visbestanden.
- De noodzaak om de herlokalisatie en diversificatie van sectoren te ondersteunen en landbouwstrategieën in te bedden in bredere strategieën gericht op het veiligstellen van waterbronnen in kwantiteit en kwaliteit, het behoud van bodems en luchtkwaliteit.
- Het belang van het erkennen van het subnationale niveau: een Europese strategie moet steunen op territoriale strategieën om op een coherente manier het gebruik van grond, water en biomassa te sturen.

Gezien deze bevindingen moet de inkoop van voedingsmiddelen de mogelijkheid van elk gebied ondersteunen, rekening houdend met de beschikbare hulpbronnen, niet alleen om zijn productie- en langetermijnvoorzieningscapaciteiten te versterken, in overeenstemming met andere behoeften (productie van hernieuwbare energie, hout, enz.), maar ook om de menselijke, dierlijke en milieugezondheid te waarborgen door de voedselzekerheid van Europa te garanderen en bij te dragen aan de opkomst van een deugdzaam internationaal model. De speciale rapporteur van de Verenigde Naties voor het recht op voedsel riep daarom in 2023 op tot "het ondersteunen van lokale markten" - die blijk hebben gegeven van "grote veerkracht" - waarbij "lokale overheden vaak een belangrijke rol spelen."

Echter, hoewel het cruciaal is om de producenten te beveiligen om de installatie, het behoud en de overgang naar duurzame praktijken te bevorderen, staat het kader van de publieke aanbesteding niet toe, vanwege een nauwe interpretatie van het concept van een directe band met het doel van de markt, om volledig de aankoop van voedingsmiddelen en de doelstellingen van een bredere territoriale veerkrachtstrategie te integreren in een lastenboek. In reactie hierop combineren aanbestedende instanties criteria, specificaties (korte ketens, ruwe producten, keurmerken, boerderijbezoeken) en opdeling, implementeren ze inkoopgroepen, ondersteunen ze logistieke, distributie- en transformatiehulpmiddelen en reageren ze op aanbestedingen. Veel gebieden fungeren als pioniers: Kopenhagen, Terres de Source (Rennes-gebied), Gent, Milaan, Parijs...

Deze reactie is echter gedeeltelijk. Strategieën om sectoren te herlokalisieren, het aanbod van duurzaam voedsel in korte ketens te stabiliseren en te vergroten, zijn kwetsbaar en complexe structuren, bronnen van juridische onzekerheid en moeilijk toegankelijk, zelfs voor middelgrote tot grote gemeenten en producenten. Het juridische kader biedt geen oplossing voor onzekerheden met betrekking tot volumes en prijzen (herzieningsclausules die niet zijn aangepast aan prijsvolatiliteit, beperkte onderhandelingsmarges). De mogelijkheid om de aankoop van voedingsmiddelen te combineren met verbeteringen in waterkwaliteit rond de waterwinninggebieden is beperkt, en de mogelijkheid om de aankoop van voedingsmiddelen te combineren met een verbetering van de bodemkwaliteit wordt weinig benut.

Ambitieuze strategieën die zijn ingezet door aanbestedende instanties worden opgebouwd over een lange termijn, soms een decennium, in een context waarin de snelle daling van het aantal exploitanten dringende actie vereist. Overheidsinstanties worden belemmerd in hun rol als hefboom en eerste afnemer. Als het volume van publieke collectieve catering slechts een deel van de voedselstromen op een bepaald gebied vertegenwoordigt, kan het toch kritiek genoeg zijn om de producenten van een gebied te beveiligen, consumptiepraktijken te veranderen en een positieve cyclus op gang te brengen.

## **2. De recente veranderingen in het kader van de publieke aanbesteding tonen de flexibiliteit van het Europese recht aan**

Verschillende sectoren en/of diensten profiteren van aanpassingen gebaseerd op redenen van algemeen belang:

- De aanbestedende instantie kan eisen dat de dienst gedeeltelijk wordt uitgevoerd door personen in een specifiek gebied die in een re-integratietraject zitten;
- In het Franse recht kan een koper "eisen dat de middelen die worden gebruikt voor de uitvoering van een deel of het geheel van een opdracht, [...] worden gelokaliseerd op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie om onder andere rekening te houden met milieu- of sociale overwegingen of om de veiligheid van informatie en bevoorrading te waarborgen". De locatie van de gebruikte middelen voor de uitvoering van een opdracht - productieplaats, opslaglocatie - kan worden opgelegd als wordt aangetoond dat dit gerechtvaardigd is door het doel, noodzakelijk is en evenredig aan de doelstellingen;
- Op dezelfde manier kan het naleven van interventietermijnen, indien gerechtvaardigd door het doel van de opdracht, rechtvaardigen dat alleen een lokaal gevestigd bedrijf een offerte kan indienen (bijv. onderhoudsopdracht voor liften);
- Juridische diensten zijn uitgesloten van de gebruikelijke mededingings- en publiciteitsprocedures op grond van het argument dat de relatie tussen de publieke koper en zijn advocaat een sterke persoonlijke band en vertrouwelijkheid vereist, wat onverenigbaar is met de verplichtingen van overheidsopdrachten;
- In het kader van gemeenschappen voor hernieuwbare energie moeten leden en aandeelhouders zich in de buurt van de betrokken projecten voor hernieuwbare energie bevinden waaraan ze hebben deelgenomen.

Deze redenen voor vrijstellingen van algemene regels zijn vastgelegd in het Franse recht: "de koper kan een opdracht zonder voorafgaande publiciteit of mededinging gunnen in de gevallen bepaald bij besluit van de Raad van State wanneer, met name vanwege het bestaan van een eerdere mislukte procedure, bijzondere urgentie, het doel of de geschatte waarde, de naleving van een dergelijke procedure overbodig, onmogelijk of kennelijk in strijd is met de belangen van de koper of een reden van algemeen belang".

Voedsel moet kunnen profiteren van zo'n benadering: in een tijdperk van ecologische overgang en milieunoodzaak is het cruciaal om de relatie tussen voeding, publieke aankoop, behoud van waterbronnen, luchtkwaliteit, bodemkwaliteit, herlokalisatie en strategische beveiliging van bevoorrading te bevestigen.

### **3. Het nieuwe reglement moet deze next-generation publieke aanbesteding versterken en consistentie herstellen in het Europese beleid door de meest ambitieuze praktijken te beveiligen**

#### **3.1. Een erkenning van voeding in lijn met de reeds aangenomen of in ontwikkeling zijnde Europese regelgeving en de "Farm to Fork" strategie**

De reeds aangenomen of in ontwikkeling zijnde Europese regelgeving stelt ambitieuze doelen voor waterkwaliteit, behoud van bodems, vermindering van emissies (Green Deal, Biodiversiteitsstrategie, enz.). De "Farm to Fork" strategie bouwt voort op deze dynamiek en breidt deze uit naar aanvullende uitdagingen op het gebied van voedingskwaliteit en menselijke en milieugezondheid. In lijn hiermee moet de verordening inzake duurzame voedselsystemen zorgen voor een geschikt kader voor publieke aanbestedingen en de definitie van het begrip "directe band met het doel van de markt" herzien, waarbij wordt benadrukt hoe voedselmarkten zijn verbonden met territoriale ontwikkelings- en milieugezondheidsdoelen.

#### **3.2. Een vrije keuze van de procedure in gebieden die de implementatie van dit gemeenschappelijk Europees fundament waarborgen**

Er wordt een reglement voorgesteld dat de volgende elementen omvat:

- Een herinnering aan de relatie tussen voedselbeleid en strategie voor territoriale veerkracht;
- De definitie en/of herinnering aan de op Europees niveau vastgestelde doelstellingen, die al zijn gedefinieerd (waterkwaliteit, behoud van bodems en biodiversiteit, luchtkwaliteit, koolstofkosten, herlokalisatiekwesies, enz.), of die moeten worden gedefinieerd in het kader van deze verordening: bestrijding van hormoonverstorende stoffen, diversiteit van voedingsstoffen, verwijdering van plastic - zowel voor eenmalig gebruik als herbruikbaar - en het gebruik van alternatieve oplossingen, eerlijke vergoeding voor producenten, integratie van het milieueffect van productieprocessen en dierenwelzijn, voedingskwaliteit en impact op de gezondheid, toezeggingen in de strijd tegen voedselverspilling. Voor deze laatste criteria kunnen indicatieve doelen worden voorgesteld;
- De vrije keuze van de procedure voor 50% van de jaarlijkse aankoopvolumes van voedingsmiddelen in euro's exclusief belastingen, ondersteund door een territoriale strategie ontwikkeld binnen het kader van een interactieve governance. Een dergelijk model vindt zijn weerspiegeling in territoriale voedselprojecten in Frankrijk, een systeem waarnaar ook andere landen, zoals Spanje, kijken: lokale overheden moeten een diagnose stellen van de territoriale behoeften en lokale hulpbronnen.

### 3.3. Focus op de territoriale strategie

De territoriale voedselstrategie wordt het document waarop de publieke aankoop is gebaseerd. Het leveringscontract voor voedingsmiddelen blijft juridisch gekwalificeerd als een "openbare aanbesteding". De procedure wordt vrij bepaald, zolang deze voldoet aan de eisen van gezonde en duurzame voeding die limitatief zijn opgesomd. De notie van de vrije keuze van de procedure betekent echter niet dat er sprake is van deregulering of ondoorzichtigheid bij de toewijzing van contracten (zie veelgestelde vragen).

De territoriale strategie wordt ontwikkeld binnen het kader van een interactieve governance:

- Op initiatief van een of meerdere aanbestedende instanties,
- In overeenstemming met het door Europa vastgestelde minimale fundament en indien nodig uitgewerkt op nationaal of zelfs regionaal niveau / in staat om strenger te zijn, zolang er geen tegenstrijdigheid is;
- Ondersteund door een diagnose die de te bevorderen praktijken definieert om de veerkracht van het gebied te waarborgen met het oog op voedselzekerheid en algemene gezondheid - doelen van herlokalisatie, behoud en herstel van biodiversiteit, eerlijke vergoeding, waterbeheer, bodembeheer, afvalbeheer, duurzaam beheer van visbestanden, enzovoort - en het bijbehorende inkoopbeleid voor publieke collectieve catering. Deze diagnose benadrukt de verschillende actieniveaus en specificeert in hoeverre de aanbestedende instantie haar acties in overeenstemming brengt met de andere niveaus;
- Het bereik van de strategie komt overeen met het aanvoeringsgebied (en niet met het administratieve gebied), het kan grensoverschrijdend zijn;
- Het is openbaar en wordt om de 2 tot 4 jaar vernieuwd;
- De selectiecriteria voor exploitanten zijn in overeenstemming met deze strategie.

Duurzame voedingsmiddelen kunnen lokale producten zijn, op voorwaarde dat dit criterium in overeenstemming is met andere algemene doelstellingen (versterking van sectoren die bijdragen aan de voedsel- en milieubescherming van het gebied). De territoriale strategie wordt ontwikkeld binnen het kader van een interactieve governance. De schaalniveaus van territorialisering en consolidatie van sectoren kunnen variëren op basis van de betrokken voedingsmiddelen. Voor voedingsmiddelen die lokaal niet worden geproduceerd in bepaalde gebieden maar als noodzakelijk worden beschouwd (bijv. bananen, cacao, zeevruchten), is deze gebaseerd op een gezamenlijke benadering tussen productie- en consumptieruimten, gebaseerd op een objectieve analyse van behoeften.



## OVERZICHT

### Nieuwe regelgeving gebaseerd op bestaande principes

<p><i>De link met het doel van de markt rechtvaardigt een dienst ter plaatse. Het kan ook de rechtvaardiging zijn voor lokale besturen en op maat gemaakte bevoorradingsstrategieën (zoals gemeenschappen voor hernieuwbare energie).</i></p>	<p><i>Het doel van het behoud van bodems, water en lucht moet als direct verband met het doel van de markt kunnen gelden en moet passen binnen algehele lokale</i></p>
<p><i>Het doel van het tewerkstellen van mensen in integratie rechtvaardigt het aannemen van personeel in een bepaald gebied.</i></p>	<p><i>De herlokalisatie moet de rechtvaardiging kunnen zijn voor een geografische "aanwerving".</i></p>
<p><i>Milieu-, gezondheids- en sociale overwegingen, evenals de veiligheid van informatie en bevoorrading, rechtvaardigen het opleggen van de locatie in een lidstaat.</i></p>	<p><i>Een Europees fundament herinnert aan de uitdagingen. Een territoriale diagnose objectieveert de relatie tussen consumptie, versterking van sectoren, bevoorradingsstrategieën en waarborgt het naleven van de principes van transparantie en vrije toegang.</i></p>
<p><i>Het principe van transparantie en vrije toegang vereist dat elke geografische clause wordt gerechtvaardigd door een link met het doel van de markt</i></p>	

### Een vernieuwd actiekader.

<b>VANDAAG</b>	<b>MORGEN</b>
<p>Procedures gereguleerd door de aanbestedingsrichtlijn en de nationale omzetting daarvan, evenals door de jurisprudentie.</p>	<p>Een verordening beveiligt vernieuwde procedures:</p> <p>Definitie van voeding en de relatie met het behoud van bodems, water, lucht...</p> <p>Fundamentele voorschriften, richtlijnen: eerlijke vergoeding, fatsoenlijke arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn, voedingskwaliteit, strijd tegen hormoonverstoorders, duurzame voedsel- en landbouwmodellen.</p> <p>Uitwerking van de uitdagingen in een territoriale strategie geleid door een interactieve governance: gebiedsdiagnose, bevoorradingsstrategie.</p> <p>Vrije keuze van de procedure voor 50% van het jaarlijkse aankoopvolume in euro's exclusief belastingen.</p>
<p>De integratie van gemotiveerde territoriale algemene belangen (herlokalisatie, verbetering van bodemkwaliteit, waterkwaliteit, enz.) is verboden als zij geen directe link hebben met het doel van de voedselaankoopmarkt, zelfs als ze volledig in lijn zijn met de Europese richtsnoeren.</p>	<p>Toegestaan indien in overeenstemming met de territoriale strategie en de verordening.</p>
<p>Aanbesteding voor grote volumes.</p>	<p>Vrije keuze binnen de grens van 50% van het jaarlijkse aankoopbedrag in euro's exclusief belastingen.</p>

## Bijlage - Veelgestelde vragen

### 1. Hoe kan een strategie voor territoriale veerkracht eruitzien?

Een strategie voor veerkracht haalt inspiratie uit Europese en nationale toekomstscenario's die tot doel hebben de voorwaarden voor het gebruik van grond te identificeren om productieve capaciteiten op korte en lange termijn te waarborgen, evenals naleving van de akkoorden van Parijs. Dergelijke voorbeelden van toekomstscenario's en territoriale vooruitzichten bestaan al in verschillende lidstaten.

### 2. Hoe kunnen aankopen voor niet-verplaatsbare producties op bepaalde gebieden, zoals kustproducties (visproducten), bananen- of cacao-producties, in dit systeem worden geïntegreerd?

In dit geval kan een interterritoriale strategie worden aangenomen die de wederzijdse behoeften van productie- en consumptieruimtes analyseert.

### 3. Wat is het voorgestelde juridische kanaal, moeten de aanbestedingsrichtlijn worden gewijzigd?

Het gaat er op dit moment niet om de richtlijnen te wijzigen, maar om een nieuwe benadering veilig te stellen via een specifieke verordening.

### 4. Brengt de vrije keuze van procedure geen risico met zich mee van favoritisme en gebrek aan mededinging? In hoeverre wordt het transparantie- en vrije toegangsprincipe gerespecteerd?

De vrije keuze van de procedure betekent niet dat de gemeenschap systematisch zal kiezen voor een onderhandelingsprocedure zonder aankondiging: ze kan net zo goed kiezen voor een beperkte mededinging onder producenten in haar gebied, of daarbuiten (bijvoorbeeld aankopen bij duurzame visserijen voor niet-kuststeden).

### 5. Is de toepassing van Europese basisvoorschriften verplicht voor iedereen?

Er wordt een zekere flexibiliteit voorgesteld voor lidstaten en gedecentraliseerde autoriteiten die ambitieuze doelen willen bevorderen op vrijwillige basis.

### 6. Kan men ervoor kiezen om op het huidige regime van mededinging te blijven?

Het is altijd mogelijk om het huidige regime te behouden; dat is het concept van de vrije keuze zoals hier voorgesteld.

### 7. Hoe een relevante afstand voor lokale bevoorrading definiëren?

De beoordeling van de relevante afstand moet met enige flexibiliteit worden gemaakt, differentiatie naargelang van de doelen van de sectoren en de behoeften van het gebied, die worden aangegeven in het voorgestelde voedingsbeleid. Het gebied beperkt zich niet tot administratieve grenzen en houdt rekening met de schaal van sectoren en samenwerkingen tussen lokale overheden, bevolking, bedrijven, boeren. Het moet aan deze actoren zijn om democratisch te definiëren en op basis van een on-site analyse.

### 8. Hoe kan worden gegarandeerd dat lokale criteria relevant zijn?

Lokale criteria zijn op zichzelf niet relevant. Het gaat erom producenten te selecteren die voldoen aan de richtlijnen van het territoriale beleid, gericht op algehele veerkracht en volksgezondheid: bodem, water...

### 9. Waarom en hoe een lokale governance opbouwen om de behoeften van het gebied te analyseren?

Lokale governance wordt op veel gebieden en in veel landen opgezet. Een drievoudige benadering van diagnose - governance - financiering wordt vaak waargenomen: in voedselraden of in gemeenschappen voor hernieuwbare energie. De verordening zou nuttig gebruik kunnen maken van de bestaande juridische bepalingen in staten die dergelijke mechanismen hebben opgezet.

### 10. Hoe kan worden voorkomen dat er een veelheid van onafhankelijke strategieën ontstaat en dat deze worden omgeleid ten gunste van producenten die niet volledig aan de behoeften voldoen?

Dit probleem bestaat al in afwezigheid van regelgeving. De verordening zou het voordeel hebben om territoriale strategieën aan te moedigen. Een meer gecoördineerde aanpak vereist met name de waardering van de schaalarticulatie in deze strategieën en de overweging van doelstellingen van hogere niveaus. Niet-bindende richtlijnen die aan de verordening zijn gekoppeld, zouden dergelijke praktijken kunnen benadrukken