NL 2016 nr. 34

Speciaal verslag

# De bestrijding van voedselverspilling: een kans voor de EU om de hulpbronnenefficiëntie van de voedselvoorzieningsketen te verbeteren

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

EUROPESE REKENKAMER

# Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheidscontroles en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheersthema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Dit verslag werd vastgesteld door controlekamer I, die onder leiding staat van ERK-lid Phil Wynn Owen en gespecialiseerd is in het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen. De controle werd geleid door ERK-lid Bettina Jakobsen, ondersteund door kabinetschef Katja Mattfolk, kabinetsattaché Kim Storup, hoofdmanager Michael Bain en taakleider Maria Eulàlia Reverté i Casas. Het controleteam bestond uit: Els Brems, Klaus Stern, Diana Voinea en Paulo Oliveira.

*Van links naar rechts:* K. Storup, K. Mattfolk, D. Voinea, B. Jakobsen, M. Bain, M. E. Reverté i Casas, P. Oliveira.

INHOUD

Paragraaf

Termen en afkortingen

Samenvatting I-IV

Inleiding 1-17

Het onderwerp van de controle 2-14

Voedselverspilling en de EU 15-17

De controle 18-25

Reikwijdte en aanpak van de controle 18-25

Opmerkingen 26-80

Politieke verklaringen op hoog niveau zijn niet voldoende omgezet in daden 26-32

In de loop van de tijd is de ambitie in de strategische documenten van de Commissie afgenomen 27-29

Versnipperde en te weinig constante maatregelen op technisch niveau 30-32

Bestaand beleid kan beter worden afgestemd om voedselverspilling doeltreffender te bestrijden 33-80

Onderlinge afstemming van beleidsmaatregelen voor een betere preventie van voedselverspilling 34-69

Verduidelijking en onderlinge afstemming van de beleidsmaatregelen en de bepalingen om voedselschenkingen te vergemakkelijken 70-80

Conclusies en aanbevelingen 81-87

Bijlage I - De rol van marktkrachten bij het ontstaan van voedselverspilling

Bijlage II - Overzicht van EU-instrumenten die gevolgen kunnen hebben voor de bestrijding van voedselverspilling

Bijlage III - De belangrijkste politieke verklaringen met betrekking tot voedselverspilling sinds 2009

De antwoorden van de Commissie

**TERMEN EN AFKORTINGEN**

| | |
|---|---|
| **Btw:** | belasting over de toegevoegde waarde |
| **COPA COGEGA:** | COPA - Committee of Professional Agricultural Organisations (Comité van de landbouworganisaties van de Europese Unie), COGECA - General Confederation of Agricultural Cooperatives (Algemeen Comité van de landbouwcoöperaties van de Europese Unie) |
| **DAS:** | jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring van de Europese Rekenkamer |
| **DG:** | directoraat-generaal, de naam voor afdelingen en diensten van de Europese Commissie |
| **DG AGRI:** | directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling van de Europese Commissie |
| **DG CNECT:** | directoraat-generaal Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie van de Europese Commissie |
| **DG EMPL:** | directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie van de Europese Commissie |
| **DG ENER:** | directoraat-generaal Energie van de Europese Commissie |
| **DG ENTR:** | directoraat-generaal Ondernemingen en Industrie van de Europese Commissie. Nieuwe naam: directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf (GROW) |
| **DG ENV:** | directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie |
| **DG GROW:** | directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf (mkb) van de Europese Commissie |
| **DG MARE:** | directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij van de Europese Commissie |
| **DG MARKT:** | directoraat-generaal Interne Markt en Diensten. Nieuwe naam: directoraat-generaal Financiële Stabiliteit, Financiële Diensten en Kapitaalmarktenunie (FISMA) |
| **DG RTD:** | directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie van de Europese Commissie |
| **DG SANCO:** | directoraat-generaal Gezondheid en Consumenten van de Europese Commissie. Nieuwe naam: directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid (SANTE) |
| **DG SANTE:** | directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid van de Europese Commissie |

| | |
|---|---|
| **DG TAXUD:** | directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie van de Europese Commissie |
| **EFMZV:** | Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij |
| **EIP:** | Europees Innovatiepartnerschap |
| **Elfpo:** | Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling |
| **ELGF:** | Europees Landbouwgarantiefonds |
| **EUROSTAT:** | Bureau voor de statistiek van de Europese Unie |
| **EVF:** | Europees Visserijfonds |
| **FAO:** | Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties |
| **FAOSTAT:** | Statistische dienst van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties |
| **FEAD:** | Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen |
| **G20:** | (of groep van twintig) internationaal forum voor de regeringen en presidenten van de centrale banken van 20 grote economieën |
| **GLB:** | gemeenschappelijk landbouwbeleid |
| **GMO:** | gemeenschappelijke marktordening |
| **GMS:** | algemene handelsnorm (general marketing standard) |
| **Groen oogsten:** | het volledig oogsten van onverkoopbare (maar onbeschadigde) producten van een bepaald landbouwareaal, vóór de normale oogst |
| **GVB:** | gemeenschappelijk visserijbeleid |
| **Het uit de markt nemen van producten:** | bij het uit de markt nemen van producten worden deze niet aangeboden voor de verkoop |
| **MDP:** | programma voor voedselverstrekking aan de meest behoeftigen. |
| **Niet oogsten:** | bij het niet oogsten worden gedurende de normale productiecyclus geen producten van het landbouwareaal geoogst voor verkoop op de markt. Dit betreft niet de vernietiging van producten ten gevolge van weersomstandigheden of ziekten |
| **Openbare interventie:** | als de marktprijzen voor bepaalde landbouwproducten onder een bepaald, vooraf vastgesteld niveau dalen, kan de Europese Commissie besluiten om de markt te stabiliseren door overtollige voorraden op te kopen, die dan in de lidstaten kunnen worden opgeslagen totdat de marktprijzen weer stijgen |

| | |
|---|---|
| **Plattelandsontwikkeling:** | het plattelandsontwikkelingsbeleid van de EU vormt een aanvulling op het stelsel van rechtstreekse betalingen en marktmaatregelen en het beoogt om bepaalde aspecten van de economische, ecologische en sociale situatie in de plattelandsgebieden van de EU te verbeteren. |
| **Steun voor particuliere opslag:** | steun voor de opslag van producten. Deze steun draagt bij tot het stabiliseren van de markt voor een product in het geval van een overschot en dalende prijzen |
| **Uitvoerrestituties:** | de EU kan uitvoerrestituties betalen aan handelsondernemingen die bepaalde landbouwproducten verkopen in derde landen. Normaliter dekt de restitutie het verschil tussen de interne EU-prijs en de prijs op de wereldmarkt. |
| **VCS:** | vrijwillige gekoppelde steun (voluntary coupled support) |
| **VN/ECE:** | Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties |
| **WRAP:** | (Waste & Resources Action Programme) een goededoelenorganisatie annex onderneming in het Verenigd Koninkrijk die samenwerkt met overheden, bedrijven en gemeenschappen aan praktische oplossingen om de hulpbronnenefficiëntie te verbeteren en om de overgang naar een duurzame en hulpbronnenefficiënte economie te bespoedigen. |

**SAMENVATTING**

I. Voedselverspilling is een mondiaal probleem dat in de afgelopen jaren steeds hoger op de publieke en politieke agenda is komen te staan. Deze kwestie zal steeds belangrijker worden, met name vanwege de noodzaak om de groeiende wereldbevolking te voeden. Voedsel is een kostbaar goed en de productie daarvan kan veel hulpbronnen vergen. Uit actuele ramingen blijkt dat over het geheel genomen ongeveer een derde van het voor menselijke consumptie geproduceerde voedsel verspild wordt of verloren gaat, wat economische en milieukosten met zich meebrengt.

II. Tegen deze achtergrond heeft de Rekenkamer zich gebogen over de rol die de EU kan spelen in de strijd tegen voedselverspilling. Wij hebben gekeken naar de maatregelen die tot dusver zijn genomen en naar de wijze waarop de verschillende EU-beleidsinstrumenten werken met het oog op het terugdringen van voedselverspilling. We hebben ons gericht op de maatregelen die de voorkeur krijgen in de strijd tegen voedselverspilling, namelijk preventie en schenkingen.

III. Bij de controle hebben wij ons de vraag gesteld of de EU bijdraagt tot een hulpbronnenefficiënte voedselvoorzieningsketen door voedselverspilling op doeltreffende wijze te bestrijden. Dit bleek momenteel niet het geval te zijn, maar in het verslag wordt onderstreept op welke manier de huidige beleidsmaatregelen doeltreffender zouden kunnen worden gebruikt om het probleem aan te pakken. Voor een groot deel van de mogelijke verbeteringen zijn geen nieuwe initiatieven of meer overheidsfinanciering nodig. Zij omvatten veeleer een betere afstemming van het bestaande beleid en betere coördinatie, waarbij de vermindering van voedselverspilling duidelijk als beleidsdoelstelling moet worden aangemerkt. Uit de controle is in het bijzonder het volgende gebleken:

i. Hoewel voedselverspilling steeds hoger op de politieke agenda is komen te staan, is de ambitie van de Commissie in de loop der jaren afgenomen. De tot dusver genomen maatregelen waren versnipperd en te weinig constant, en op het niveau van de Commissie ontbreekt het aan coördinatie. Verdere vooruitgang werd belemmerd door het ontbreken van een gemeenschappelijke definitie van voedselverspilling en

overeengekomen uitgangswaarden van waaruit streefdoelen voor het verminderen van verspilling kunnen worden vastgesteld.

ii. Voedselverspilling is een probleem dat zich in de gehele voedselvoorzieningsketen voordoet en daarom moeten maatregelen op alle schakels in de keten worden gericht waardoor voor alle betrokkenen potentiële voordelen kunnen worden gerealiseerd. De nadruk moet op preventie liggen, aangezien het voorkomen van verspilling meer voordelen oplevert dan bij de aanpak ervan achteraf kunnen worden gerealiseerd. Hoewel de EU een aantal beleidsmaatregelen kent waarmee voedselverspilling mogelijk kan worden bestreden, wordt dit potentieel niet benut en moeten de geboden kansen nog worden gegrepen. De impact van de verschillende EU-beleidsmaatregelen op de strijd tegen voedselverspilling is duidelijk onvoldoende beoordeeld. Belangrijke beleidsterreinen, zoals landbouw, visserij en voedselveiligheid, moeten allemaal een rol vervullen en zouden voor een betere bestrijding van voedselverspilling kunnen worden gebruikt. Er moet worden erkend dat beleidswijzigingen, waaronder hervormingen van het GLB en het visserijbeleid, in de loop van de tijd een positief effect hebben gehad. Zo is de overproductie verminderd doordat men is afgestapt van een op interventie gebaseerd landbouwbeleid. In het verslag wordt een aantal goede praktijken genoemd, maar de positieve uitwerking daarvan berust eerder op toeval en is niet het gevolg van gerichte beleidsmaatregelen.

iii. Enkele van de belemmeringen die momenteel bestaan met betrekking tot voedselschenkingen, zoals verschillende interpretaties van de wettelijke bepalingen, zouden kunnen worden aangepakt om de schenking van voedsel dat anders zou worden verspild mogelijk te maken.

IV. In het verslag worden drie aanbevelingen gedaan:

i. De EU-strategie voor de bestrijding van voedselverspilling moet versterkt en beter gecoördineerd worden. De Commissie moet op haar eerste stappen voortbouwen en een actieplan voor de komende jaren opstellen.

ii. Bij de coördinatie van de verschillende beleidsmaatregelen waarmee voedselverspilling mogelijk kan worden bestreden, moet de Commissie aandacht besteden aan

voedselverspilling in haar toekomstige effectbeoordelingen en de verschillende EU-beleidsmaatregelen waarmee voedselverspilling kan worden aangepakt beter op elkaar afstemmen.

iii. Om de schenking van voedsel dat anders zou worden verspild te vergemakkelijken zou de Commissie de interpretatie van de wettelijke bepalingen kunnen verduidelijken die voedselschenkingen mogelijk ontmoedigen. De Commissie moet zich inzetten voor de verdere benutting van de bestaande mogelijkheden voor voedselschenking en bekijken op welke wijze schenkingen op andere beleidsterreinen kunnen worden vergemakkelijkt.

## INLEIDING

1. Voedselverspilling is een onderkend probleem dat in de afgelopen jaren politiek en sociaal van steeds groter belang is geworden. In de talrijke politieke verklaringen op hoog niveau die in het laatste decennium zijn geformuleerd, is gewezen op de noodzaak om voedselverspilling tegen te gaan. In alle schakels van de voedselvoorzieningsketen, de productie, verwerking, distributie en consumptie, komt voedselverspilling voor. Voedselverspilling kan op veel verschillende manieren worden gedefinieerd en er bestaat meer dan één methode om de verspilling te meten. Niettemin wordt algemeen erkend dat wereldwijd ongeveer een derde van de voor menselijke consumptie geproduceerde levensmiddelen wordt verspild of verloren gaat [1]. De wereldwijde jaarlijkse economische en milieukosten van de verspilling worden door de Verenigde Naties geschat op ongeveer 1,7 biljoen Amerikaanse dollar.

### *Het onderwerp van de controle*

Wat is de definitie van voedselverspilling?

2. Momenteel bestaat er op EU-niveau geen gemeenschappelijk overeengekomen definitie van voedselverspilling. De lidstaten hanteren verschillende definities, zoals ook de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) haar eigen definitie gebruikt[2].

3. In juli 2014 is in het kader van het Europees onderzoeksproject FUSIONS voorgesteld om een ander kader te ontwikkelen voor de definiëring van voedselafval[3] en in maart 2016 werd

---

[1] Gemeten naar gewicht. FAO, 2011. “Global food losses and food waste - extent, causes and prevention”. Rome: VN FAO.

[2] Voedselververlies wordt gedefinieerd als “de afname van de kwantiteit of kwaliteit van voedsel”. Voedselverspilling valt onder voedselverlies en heeft betrekking op het weggooien of alternatieve gebruik (non-food) van veilige en voedzame levensmiddelen die geschikt zijn voor menselijke consumptie, in de gehele voedselvoorzieningsketen, van de primaire productie tot en met het eindniveau van het huishouden van de consument (http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/food-waste/definition/en/).

[3] Voedselafval omvat voedsel, met inbegrip van alle oneetbare delen daarvan, dat uit de voedselvoorzieningsketen wordt genomen om te worden teruggewonnen of verwijderd (met inbegrip van compostering, het onderploegen of niet-oogsten van gewassen, anaerobe vergisting, het opwekken van bio-energie, warmtekrachtkoppeling, verbranding, lozing op de

een voorstel gaan voor een methodologie voor de meting en monitoring ervan[4]. In juni 2016 werd door een partnerschap van meerdere belanghebbenden een mondiale norm gepubliceerd voor het meten van en de verslaglegging over voedselverlies en -verspilling[5].

4. In het kader van dit verslag wordt met voedselverspilling verwezen naar een product of deel van een product dat voor menselijke consumptie is geteeld, gevangen of verwerkt en dat had kunnen worden opgegeten als het op een andere wijze was behandeld of opgeslagen. Hoewel wordt erkend dat deze definitie misschien niet rechtstreeks verenigbaar is met het huidige regelgevingskader van de EU, zijn andere definities ook strijdig met dit kader, zoals die welke worden gehanteerd in het kader van het FUSIONS-project, door de FAO en de voor deze controle bezochte lidstaten.

De afvalhiërarchie, toegepast op voedselverspilling

5. In een afvalhiërarchie worden maatregelen voor de behandeling van afval gerangschikt op basis van hun ecologische duurzaamheid. In de EU-afvalrichtlijn[6] wordt de EU-afvalhiërarchie[7] gedefinieerd. Deze hiërarchie kan worden toegepast op voedselverspilling maar zou enigszins moeten worden gewijzigd om rekening te houden met de specifieke kenmerken van levensmiddelen. Verschillende lidstaten hebben de afvalhiërarchie aangepast voor levensmiddelen; daarbij wort de voorkeursvolgorde zoals weergegeven in ***figuur 1*** aangehouden.

---

riolering, storten of het teruggooien van vis in zee) (http://www.eu-fusions.org/index.php/about-food-waste/280-food-waste-definition).

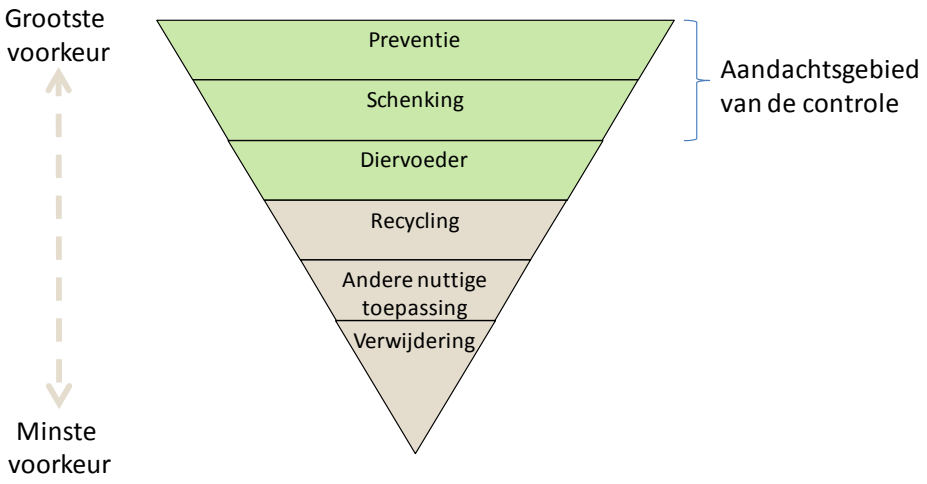
[4] http://www.eu-fusions.org/index.php/download?download=254:fusions-quantification-manual

[5] Met als kernpartners de FAO, het UNEP, de World Business Council on Sustainable Development (WBCSD), het Consumer Goods Forum, het EU-project FUSIONS en het actieprogramma "Waste and Resources" (http://flwprotocol.org/).

[6] Artikel 4 van Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB L 312 van 22.11.2008, blz. 3).

[7] a) preventie, b) voorbereiding voor hergebruik, c) recycling, d) andere nuttige toepassing, zoals energieterugwinning, en e) verwijdering.

**<u>Figuur 1</u> - De afvalhiërarchie voor levensmiddelen**[1]




[1] Momenteel ontbreken EU-wetgeving of specifieke richtsnoeren over de wijze waarop de EU-afvalhiërarchie moet worden toegepast voor levensmiddelen. De afbeelding in figuur 1 is gebaseerd op de volgende bestaande afvalhiërarchieën voor levensmiddelen: de Ladder van Moerman van de Universiteit Wageningen, de Food Waste Pyramid for London, de afvalhiërarchie voor levensmiddelen van de OVAM (Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij), die van FEVIA (Fédération de l'industrie alimentaire/Federatie voedingsindustrie), en die van het Amerikaanse Environmental Protection Agency.

6. Volgens de definitie van voedselverspilling die voor dit verslag wordt gebruikt, gaat het bij de drie onderste lagen van de bovengenoemde hiërarchie om voedselverspilling (recycling, andere nuttige toepassing en verwijdering). De bovenste drie lagen (preventie, donatie en diervoeder) bevatten maatregelen die kunnen worden genomen vóórdat voedsel als verspild wordt beschouwd en deze verdienen de meeste voorkeur (vanuit economisch en ecologisch oogpunt). Deze controle is gericht op preventie en schenking, de bovenste twee lagen in de hiërarchie.

<u>Gegevens over voedselverspilling</u>

7. Volgens de Europese Commissie wordt in de EU jaarlijks ongeveer 88 miljoen ton voedsel verspild[8]. Zonder aanvullende preventieve maatregelen zal de totale voedselverspilling in de

[8] De figuur is gebaseerd op gegevens uit 2012 (http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/index_en.htm). De verwijzing voor het cijfer van 88 miljoen ton verspild voedsel dat door de Commissie wordt geciteerd, komt overeen met de laatste ramingen van de hoeveelheid voedselafval die ontstaat in de EU-28 die zijn gepubliceerd door het KP7-project FUSIONS (Estimates of European food waste levels, FUSIONS, 2016,

EU tegen 2020 naar schatting zijn oplopen tot ongeveer 126 miljoen ton[9]. Al naar gelang de bron variëren gegevens over voedselverspilling aanzienlijk. Dit is uiteraard terug te voeren op het feit dat het begrip voedselverspilling op uiteenlopende wijze wordt geïnterpreteerd (d.w.z. het gebrek aan een algemeen aanvaarde definitie) en op de verschillende methoden waarmee zij wordt gemeten. In verschillende studies worden uiteenlopende gegevens gepresenteerd voor elk van de sectoren van de voedselvoorzieningsketen. ***Tabel 1*** toont de resultaten van een selectie van deze studies, en daaruit blijkt dat er in de gehele voedselketen sprake is van voedselverspilling, hoewel bij het vergelijken van de resultaten zorgvuldigheid is geboden, aangezien niet steeds dezelfde methodologie en definitie van voedselverspilling worden gebruikt.

**Tabel 1 - Aandeel van verspild voedsel in de verschillende schakels van de voedselvoorzieningsketen (in %) volgens verschillende studies1**

| | FAO (Europa) | Foodspill (Finland) | FH Münster (Duitsland) | Bio Intelligence Service (EU) | Fusions[2] (EU) |
|---|---|---|---|---|---|
| Productiesector | 23 | 19-23 | 22 | 34,2 | 11 |
| Verwerkende sector | 17 | 17-20 | 36 | 19,5 | 19 |
| Distributiesector | 9 | 30-32 | 3 | 5,1 | 17 |
| Consumenten | 52 | 28-31 | 40 | 41,2 | 53 |

1 WRI-analyse op basis van "FAO 2011 Global food losses and waste - extent, causes and prevention". Rome: VN FAO. Juni 2013, http://www.mtt.fi/foodspill, 2011, https://www.fh-muenster.de/isun/lebensmittelabfall-projekte.php, 2012, ITAS-berekeningen op basis van de SIK-methodologie (Gustavsson et al., 2013), FUSIONS, "Estimates of European food waste levels", 2016.

2 In de studie wordt erkend dat er rond deze raming sprake is van een relatief hoge onzekerheid (blz. 27). Met name voor de gegevens met betrekking tot de productiesector zijn de ramingen gebaseerd op gegevens van slechts zes landen en de geschatte onzekerheid van ± 17 % betreft waarschijnlijk een te lage schatting (blz. 21).

---

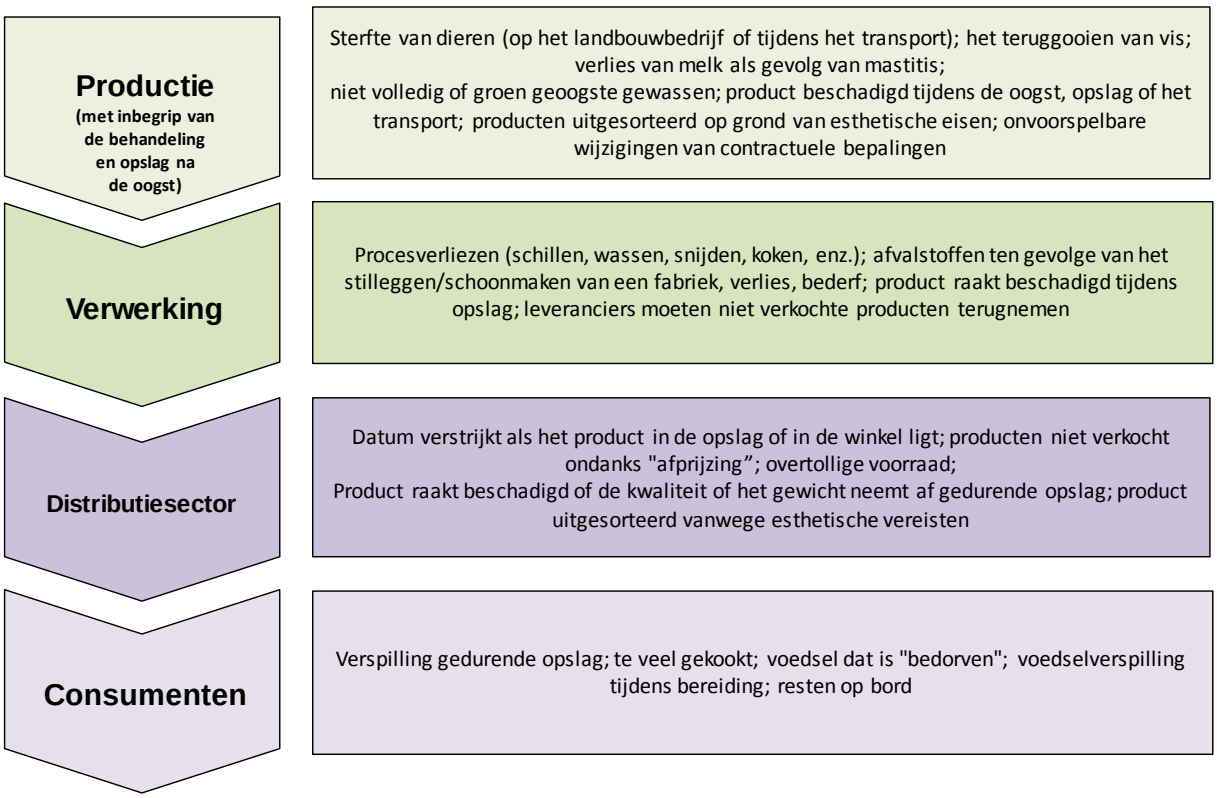
http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf). Er is geen uitsplitsing gemaakt naar in de EU geproduceerd en geïmporteerd voedsel.

9 Europese Commissie, directoraat-generaal Milieu, "Preparatory study on food waste across EU 27", 2010.

Voedselverspilling ontstaat overal in de voedselvoorzieningsketen

8. Situaties die leiden tot voedselverspilling kunnen zeer verschillend zijn maar doen zich voor in elk stadium van de voedselvoorzieningsketen. In diverse studies is een analyse gemaakt van de verschillende wijzen waarop voedsel wordt verspild[10]. Een aantal van deze situaties worden uiteengezet in ***figuur 2***.

**Figuur 2 - Situaties die leiden tot voedselverspilling en voedselverlies in de voedselvoorzieningsketen**




*Bron*: Europese Rekenkamer.

[10] Franke, U., Einarson, E., Andrésen, N., Svanes, E., Hartikainen, H., L. Mogensen, Kartläggning av matsvinnet i primärproduktionen, Noordse Raad, Kopenhagen, 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, Noordse Raad van ministers, Kopenhagen, 2014. (http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2 %3A784307&dswid=9068); verslag van het Britse Hogerhuis "Counting the Cost of Food Waste: EU Food Waste Prevention", het Comité voor de Europese Unie, 10e verslag van vergaderjaar 2013-14, blz. 12.

De kosten van voedselverspilling

9. De kosten die in verband worden gebracht met voedselverspilling bestaan uit ten minste twee verschillende soorten kosten: de economische en de ecologische kosten. De economische kosten omvatten niet alleen de kosten in verband met de waarde van de producten zelf, maar ook de kosten van de productie, het vervoer en de opslag van de verspilde producten en de kosten van de verwerking daarvan. Vanuit ecologisch oogpunt betekent voedselverspilling dat de in de levenscyclus van een product benodigde hulpbronnen worden verkwist, zoals grond, water, energie en andere inputs, waardoor ook de uitstoot van broeikasgassen toeneemt.

10. Doordat het moeilijk is om volledige, betrouwbare en geharmoniseerde gegevens te verkrijgen over de huidige omvang van de bestaande voedselverspilling, heeft elke raming van de kosten daarvan te lijden onder een gebrek aan betrouwbaarheid. Niettemin is in een aantal onderzoeken een poging gedaan om de kosten van voedselverspilling te berekenen en deze cijfers kunnen worden gebruikt als indicatoren van de potentiële omvang van voedselverspilling.

11. De FAO heeft een beoordeling gemaakt van de kosten van voedselverspilling op mondiaal niveau, waarbij zij heeft vastgesteld dat, naast de geraamde economische kosten van 1 biljoen Amerikaanse dollar per jaar (de waarde van de verspilde producten en de subsidies die zijn betaald voor de vervaardiging daarvan), de ecologische kosten (zoals broeikasgasemissies, waterschaarste en erosie) oplopen tot ongeveer 700 miljard Amerikaanse dollar[11].

Voedselverspilling en marktkrachten

12. De redenen voor het ontstaan van voedselverspilling verschillen naar gelang de rol van elke actor in de voedselvoorzieningsketen. Over het algemeen worden beslissingen van exploitanten van levensmiddelenbedrijven (producenten, verwerkers en distributeurs) genomen met het oog op winstmaximalisatie, hoewel sommige beslissingen tot een

[11] FAO, “Food wastage foodprint. Impacts on natural resources”, FAO Rome, 2013 (http://www.fao.org/nr/sustainability/food-loss-%c2 %adand-waste/en/).

bepaalde mate van voedselverspilling kunnen leiden. Hoewel de diverse exploitanten niet uit zijn op voedselverspilling, is dit vaak wel een gevolg van hun handelen.

13. Consumenten kunnen om geheel andere redenen beslissingen nemen die tot voedselverspilling leiden. Zij willen eerder voldoening verkrijgen met betrekking tot hun voedings- of andere behoeften (bijv. kwaliteit, kwantiteit, variatie, prijs, enz.).

14. De redenen voor het ontstaan van voedselverspilling zijn onlosmakelijk verbonden met de vraag wie de daaraan verbonden kosten moet betalen. Wat betreft de economische kosten van voedselverspilling zijn er ten minste drie verschillende groepen actoren die daarvoor betalen: consumenten, specifieke exploitanten in de voedselvoorzieningsketen en liefdadigheidsinstellingen.

- Exploitanten in de voedselvoorzieningsketen internaliseren de kosten van voedselverspilling en nemen deze op in de consumentenprijs van het product. Zo zal een handelaar zeer waarschijnlijk een productprijs berekenen die hoog genoeg is om rekening te houden met de verwachte kosten van de verkochte en onverkochte producten.

- Een deel van de kosten van voedselverspilling kan door een exploitant worden doorgeschoven naar een andere. Wanneer de onderhandelingsmacht van exploitanten van levensmiddelenbedrijven onderling aanzienlijke verschilt, kunnen de kosten van voedselverspilling bijvoorbeeld worden verschoven naar de zwakkere exploitant.

- Een deel van de kosten van voedselverspilling kan in de vorm van voedselschenkingen ook worden geëxternaliseerd naar liefdadigheidsorganisaties. Liefdadigheidsinstellingen dragen vaak de kosten voor de sortering, opslag, hantering en bewerking die anders zouden zijn betaald door de exploitanten die dergelijke levensmiddelen schenken.

De ecologische kosten van voedselverspilling worden betaald door de samenleving als geheel, voornamelijk door de toenemende schaarste van natuurlijke hulpbronnen (die op de lange termijn wellicht wordt vertaald in een stijging van de prijs van deze hulpbronnen). ***Bijlage I*** toont aan de hand van twee concrete voorbeelden hoe

marktkrachten het ontstaan van voedselverspilling beïnvloeden. Hoewel dit verslag niet op deze marktkrachten is gericht, erkennen wij het belang daarvan voor de strijd tegen voedselverspilling. De Commissie en het Europees Parlement[12] onderkennen de rol die deze krachten spelen in de voedselvoorzieningsketen.

***Voedselverspilling en de EU***

15. Voedselverspilling is een wereldwijd probleem. Hoewel het optreden van de EU met betrekking tot voedselverspilling op mondiaal niveau per definitie een beperkte invloed zal hebben, kan de EU, als belangrijke speler op het internationale toneel, de omvang van voedselverspilling beïnvloeden door middel van de verschillende beleidsterreinen waarvoor zij verantwoordelijk is (zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het gemeenschappelijk visserijbeleid, het voedselveiligheidsbeleid en het afvalstoffenbeleid). In dit verband draagt de Commissie verantwoordelijkheid in haar rol als initiatiefnemer van de wettelijke bepalingen van de EU die van invloed kunnen zijn op het ontstaan van voedselverspilling.

16. Op het niveau van de Europese Commissie is haar directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid verantwoordelijk voor het dossier voedselverspilling. Het neemt in dit verband het initiatief voor een aantal maatregelen (zoals de oprichting van werkgroepen en groepen van deskundigen) en communicatie. Verscheidene andere DG's van de Commissie spelen ook een rol in de preventie van voedselverspilling, aangezien verschillende EU-beleidsmaatregelen en -bepalingen het ontstaan van voedselverspilling kunnen beïnvloeden (zoals het landbouwbeleid, het visserijbeleid, het voedselveiligheidsbeleid en het afvalstoffenbeleid) (zie ***bijlage II***).

17. De lidstaten dragen een even belangrijke verantwoordelijkheid op het gebied van voedselverspilling. Afhankelijk van de wijze waarop zij EU-bepalingen omzetten, kunnen de lidstaten de preventie van voedselverspilling en voedselschenkingen bevorderen of belemmeren. Er kan worden gesteld dat zij een nog grotere verantwoordelijkheid dragen,

---

[12] Briefing van het EP op het gebied van deinterne markt en consumentenbescherming. Unfair Trading Practices in the Business-to-Business Food Supply Chain (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI(2015)563430_EN.pdf).

omdat zij ook hun eigen initiatieven kunnen ontplooien om voedselverspilling tegen te gaan (buiten het EU-kader)[13].

## DE CONTROLE

### *Reikwijdte en aanpak van de controle*

18. Er bestaan veel studies over voedselverspilling, maar geen daarvan is gericht op de verantwoordelijkheid van de EU[14] in dit verband. De door de Rekenkamer verrichte controle was derhalve bedoeld om een brede analyse te maken van de kwestie van voedselverspilling, en wel gezien vanuit een algemeen EU-perspectief.

19. Wij onderkennen dat de beleidsmaatregelen en de wettelijke bepalingen die in het kader van deze controle zijn onderzocht andere doelstellingen hebben dan het voorkomen van voedselverspilling. Hoewel de verschillende EU-instrumenten niet specifiek zijn gericht op het probleem van voedselverspilling, hebben zij wel invloed op het gedrag van de verschillende actoren in de voedselketen. Dit gedrag kan leiden tot een stijging of daling van de hoeveelheid verspild voedsel. De EU kan invloed uitoefenen op de voedselverspilling door middel van de verschillende fondsen waarover zij beschikt, alsook met behulp van de verschillende bepalingen die van invloed zijn op het gedrag van de actoren in de voedselvoorzieningsketen. Deze controle heeft uitsluitend betrekking op preventie en schenking, volgens de afvalhiërarchie voor levensmiddelen de twee maatregelen die de grootste voorkeur hebben in de strijd tegen voedselverspilling (zie ***figuur 1***).

20. Wij hebben vastgesteld dat de EU-instrumenten (fondsen en wettelijke bepalingen die niet aan fondsen zijn gekoppeld) die zijn opgenomen in ***bijlage II*** van invloed zijn als het gaat om het voorkomen van voedselverspilling en/of wat betreft de bevordering van schenkingen. In het kader van dit verslag hebben wij de sectoren van de

---

[13] De eigen initiatieven van de lidstaten vallen buiten de reikwijdte van deze controle. Voorbeelden van specifieke praktijken zijn slechts opgenomen ter illustratie.

[14] Waarbij de "EU" moet worden opgevat als de EU-instellingen (die zijn belast met het ontwerpen van de verschillende beleidslijnen en het vaststellen van de verschillende wettelijke bepalingen) samen met de lidstaten (belast met de uitvoering van dat beleid en die bepalingen).

voedselvoorzieningsketen ingedeeld in vier groepen (producenten, verwerkers, handelaren en consumenten).

21. De belangrijkste doelstelling van de controle was te beoordelen of de wettelijke bepalingen van de EU en de uitvoering daarvan door de lidstaten hebben bijgedragen tot positief gedrag van de verschillende actoren in de voedselvoorzieningsketen met betrekking tot voedselverspilling. De algemene controlevraag luidde als volgt:

***Draagt de EU bij tot een hulpbronnenefficiënte voedselvoorzieningsketen door voedselverspilling op doeltreffende wijze te bestrijden?***

22. Bij de controle is alleen gekeken naar de uitwerking van de beleidsmaatregelen en de wettelijke bepalingen ten aanzien van voedselverspilling in de EU zelf en niet naar de impact in landen buiten de EU.

23. In dit verslag wordt ten eerste nagegaan in hoeverre de Commissie, als uitvoerende tak van de EU, de politieke verklaringen op hoog niveau met betrekking tot de bestrijding van voedselverspilling heeft vertaald in daden. Ten tweede worden de mogelijkheden om voedselverspilling terug te dringen beschreven die zijn gemist door bestaande beleidsmaatregelen.

24. De controle had betrekking op de volgende periodes:

- wat betreft de fondsen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB): de periodes 2007-2013 en 2014-2020;
- wat betreft het Europees Visserijfonds (EVF) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV): respectievelijk de periode 2007-2013 en 2014-2020;
- wat betreft het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD): de periode 2014-2020;
- wat betreft de wettelijke bepalingen die geen betrekking hebben op fondsen is bij de controle rekening gehouden met de wettelijke bepalingen die van kracht waren op het moment van de controle, en ook met gepubliceerde voorstellen voor nieuwe bepalingen.

25. De controle werd uitgevoerd tussen juli 2015 en mei 2016[15] en daarbij is controle-informatie verzameld door middel van:

- controles aan de hand van stukken en gesprekken met medewerkers van de diensten van de Commissie. De controle betrof zes DG's: DG Gezondheid en Voedselveiligheid (SANTE), DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf (GROW), DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling (AGRI), DG Milieu (ENV), DG Maritieme Zaken en Visserij (MARE), en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (EMPL);

- controlebezoeken in vijf lidstaten: Italië (Lazio), Nederland, Portugal, Roemenië en Finland. In elk van deze lidstaten werden doorgaans bezoeken afgelegd bij het Ministerie van Landbouw (voor het GLB en het EFMZV), het Ministerie van Milieu (voor de strategie en onderwerpen in verband met de afvalstoffenrichtlijn), het Ministerie van Sociale Zaken (voor het FEAD), het Ministerie van Volksgezondheid (voor het voedsel- en hygiënepakket), en het Ministerie van Financiën (voor de financiële stimuli). Ook werden bezoeken ter plaatse afgelegd bij betrokken EU-begunstigden;

- overleg met de relevante belanghebbenden, waaronder COPA en COGECA, Independent Retail Europe, vertegenwoordigers van WRAP (een goededoelenorganisatie uit het VK), Somaro (een non-profitorganisatie uit Roemenië) en het EU-onderzoeksproject FUSIONS, een parlementslid van het Franse Parlement, vertegenwoordigers van een werkgroep van het Hogerhuis van het Verenigd Koninkrijk, en met een vertegenwoordiger van het Verenigd Koninkrijk in vergaderingen van de VN/ECE-normencommissie.

## OPMERKINGEN

### *Politieke verklaringen op hoog niveau zijn niet voldoende omgezet in daden*

26. In de afgelopen jaren is de strijd tegen voedselverspilling steeds belangrijker geworden en het onderwerp verschijnt ook steeds vaker op de overheidsagenda's op alle politieke niveaus (zie ***bijlage III***). Het Europees Parlement heeft de Commissie herhaaldelijk verzocht

[15] Het verslag gaat echter ook in op belangrijke politieke verklaringen over voedselverspilling die zijn gedaan tot 1 juli 2016.

(in 2011, 2012, 2015 en 2016) om actie te ondernemen voor het terugdringen van voedselverspilling. De lidstaten zijn begonnen met het vaststellen van streefdoelen voor het terugdringen van voedselverspilling, en de Raad van de Europese Unie, de G20 en de Verenigde Naties hebben erop gewezen dat het noodzakelijk is om voedselverspilling in de gehele voedselvoorzieningsketen te bestrijden. Enkele voorbeelden hiervan:

- Het Europees Parlement "verzoekt de Commissie daarnaast om concrete maatregelen uit te werken die zijn gericht op het halveren van de voedselverspilling vóór 2025 en tegelijkertijd op het tegengaan van het voortbrengen van voedselafval" (2011);

- De G20 is van mening dat de vermindering van voedselverlies en -verspilling een goede doelstelling is voor collectief optreden door de G20 (2015);

- De Verenigde Naties hebben in hun agenda voor duurzame ontwikkeling aangegeven dat zij beoogden de wereldwijde voedselverspilling per hoofd van de bevolking uiterlijk in 2030 te hebben gehalveerd in de handel en op consumentenniveau en het voedselverlies in de productie- en toeleveringsketens, met inbegrip van verliezen na de oogst, te verminderen (2015);

- De Raad van de Europese Unie "steunt de inspanningen van alle actoren om voedselverspilling tegen te gaan, hetgeen zal bijdragen tot het bereiken van duurzame-ontwikkelingsdoelstelling 12.3, te weten de wereldwijde voedselverspilling per hoofd van de bevolking uiterlijk in 2030 te hebben gehalveerd in de detailhandel en op consumentenniveau en het voedselverlies in de productie- en toeleveringsketens, met inbegrip van verliezen na de oogst, te verminderen" (2016)[16].

[16] Conclusies van de Raad betreffende het EU-actieplan voor de circulaire economie van 20 juni 2016 (10444/16 - resultaat van de 3476e bijeenkomst van de Raad). Deze conclusies werden verder uitgewerkt in de conclusies van de Raad over voedselverlies en -verspilling van 28 juni 2016 (10730/16 - resultaat van de 3479e bijeenkomst van de Raad).

Ondanks deze herhaaldelijke politieke verklaringen is de reactie van de Commissie daarop, wat betreft haar ambitie, in de loop der tijd afgenomen en de tot dusver genomen maatregelen waren te versnipperd en te weinig constant.

**In de loop van de tijd is de ambitie in de strategische documenten van de Commissie afgenomen**

27. Als de uitvoerende tak van de EU moet de Commissie ingaan op de politieke verklaringen op hoog niveau die in de loop der tijd zijn geformuleerd. Sinds 2011 heeft de Commissie een aantal documenten gepubliceerd waarin zij zich verbindt tot de bestrijding van voedselverspilling:

- in september 2011 heeft de Europese Commissie in haar Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa[17] de voedingssector aangewezen als één van de belangrijkste sectoren waarin de hulpbronnenefficiëntie moet worden verbeterd. In het Stappenplan van 2011 werd ook aangekondigd dat in 2013 een mededeling over duurzaam voedsel zou worden gepubliceerd, waarin de Commissie onder meer nader zou beoordelen op welke wijze voedselverspilling in de gehele voedselvoorzieningsketen zou kunnen worden teruggedrongen. In juni 2016 was de bovengenoemde mededeling nog steeds niet gepubliceerd;

- na een openbare raadpleging door de Commissie in de zomer van 2013 over de "duurzaamheid van het voedselsysteem", waarin een hoofdstuk was opgenomen over het vermijden en terugdringen van voedselverspilling, publiceerde de Commissie in 2014 een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad[18] tot wijziging van, onder andere, de afvalstoffenrichtlijn. In december 2014 trok de Europese Commissie het voorstel voor een nieuwe richtlijn betreffende afvalstoffen

---

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

18 COM(2014) 397 final van 2 juli 2014 "Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval, 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen, 2000/53/EG betreffende autowrakken, 2006/66/EG inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, en 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur".

echter in, waarbij zij de bedoeling had deze te vervangen door iets met "meer ambitie"[19];

- In december 2015 nam de Commissie een pakket aan met betrekking tot de circulaire economie waarin herziene wetgevingsvoorstellen betreffende afvalstoffen waren opgenomen. De bestrijding van voedselverspilling maakt deel uit van deze voorstellen.

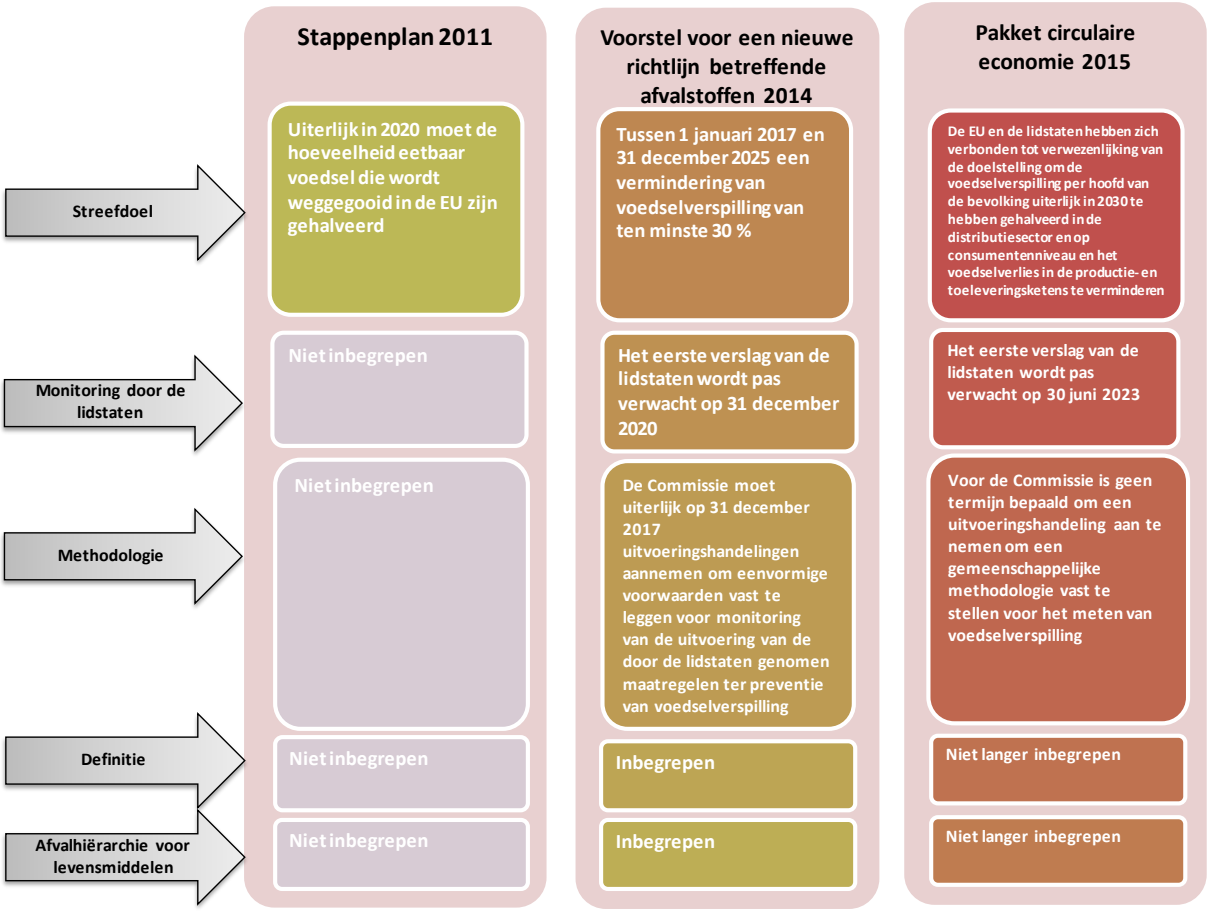
28. Bij de analyse van de bovengenoemde documenten merken wij echter op dat de ambitie van de Commissie op het gebied van voedselverspilling in de loop der jaren is afgenomen. Zoals blijkt uit ***figuur 3*** zijn de streefdoelen voor de vermindering van voedselverspilling verlaagd, is de verplichting voor de lidstaten om verslag uit te brengen over voedselverspilling uitgesteld, evenals, herhaaldelijk, de termijn waarbinnen de Commissie een uitvoeringshandeling moet vaststellen voor de opzet van een gemeenschappelijke methodologie waarmee voedselverspilling kan worden gemeten, en daarnaast is er nog geen EU-brede definitie van voedselverspilling. Daarnaast is er nog nooit een uitgangswaarde (een referentieniveau voor een bepaald jaar) vastgesteld voor de beoogde vermindering van voedselverspilling (zie ***tekstvak 1***).

**Tekstvak 1 - Waarom is een uitgangswaarde belangrijk?**

Een overeengekomen uitgangswaarde, of basisscenario, waarmee wordt bepaald wat het huidige niveau van voedselverspilling is, is nodig om betekenisvolle streefdoelen vast te kunnen stellen voor de vermindering ervan en om ervoor te zorgen dat alle initiatieven die kunnen worden genomen, meetbaar zijn. Over de tot nu toe genomen initiatieven van lidstaten en andere ngo's is beweerd dat de verspilling daarmee aanzienlijk is verminderd, maar zonder een gemeenschappelijke uitgangswaarde is het moeilijk om het relatieve succes van dergelijke initiatieven te beoordelen. Daarom is het nodig om overeenstemming te bereiken over een EU-uitgangswaarde als onderdeel van een toekomstig EU-beleid met betrekking tot voedselverspilling.

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

**<u>Figuur 3</u> - Ontwikkeling van de belangrijkste punten in de strategische documenten van de Commissie die handelen over voedselverspilling**




29. Hoewel een specifiek EU-beleid voor voedselverspilling ontbreekt, bestaan er diverse beleidsmaatregelen van de EU die daarop invloed hebben, of zouden kunnen hebben. De Commissie heeft deze beleidsmaatregelen echter niet geëvalueerd om na te gaan of zij voldoende zijn afgestemd op de noodzaak om voedselverspilling tegen te gaan (dit wordt verder uitgewerkt in de paragrafen 33-80). De lidstaten hebben erkend dat het noodzakelijk is om voedselverspilling tegen te gaan en zij hebben de kwestie, vanwege het ontbreken van gecoördineerd beleid op EU-niveau, op verschillende manieren aangepakt, waaronder via wetgeving (zie ***<u>tekstvak 2</u>***). Sommige lidstaten hebben de Commissie ook expliciet verzocht om op EU-niveau maatregelen te nemen (zie ***<u>tekstvak 3</u>***).

**Tekstvak 2 - Reactie van een lidstaat op de kwestie van voedselverspilling: van aanmoediging tot wetgevende maatregelen**

In Frankrijk is op 11 februari 2016 een wet over de bestrijding van voedselverspilling vastgesteld. De belangrijkste kenmerken van de Franse wet zijn dat daarin a) de afvalhiërarchie voor levensmiddelen wordt verduidelijkt, b) wordt voorzien in boetes voor exploitanten van levensmiddelenbedrijven die veilig voedsel vrijwillig ongeschikt maken voor menselijke consumptie, en c) voor supermarkten de verplichting wordt ingevoerd om een overeenkomst te ondertekenen met non-profitorganisaties om voedsel dat anders zou worden weggegooid te schenken. Wat dit laatste punt betreft, is in de Franse wet niet bepaald welk aandeel van voedsel moet worden geschonken. Als de supermarkt dus een overeenkomst ondertekent om 1 % van dergelijke levensmiddelen te schenken, houdt zij zich reeds aan de wet.

**Tekstvak 3 - Lidstaten hebben gevraagd om een door de EU gecoördineerd optreden voor de bestrijding van voedselverspilling**

In juli 2015 heeft het Britse Hogerhuis namens de regering van het Verenigd Koninkrijk het startsein gegeven voor de allereerste groene kaart[20] betreffende voedselverspilling, die mede was ondertekend door de voorzitters van de commissies in 15 andere nationale parlementen en kamers, waarin de Europese Commissie wordt uitgenodigd om een strategische aanpak vast te stellen voor het terugdringen van voedselverspilling. In de groene kaart wordt erkend dat een strategie op EU-niveau ertoe kan bijdragen dat een gecoördineerde aanpak van deze problematiek wordt gewaarborgd. De Commissie beloofde in haar antwoord om in het kader van het pakket voor de circulaire economie bijzondere aandacht te schenken aan de voorstellen. (De beperkingen van dit pakket wat betreft de strijd tegen voedselverspilling worden beschreven in paragraaf 28 en geïllustreerd in ***figuur 3***).

[20] De groene kaart is een nieuw initiatief, in overeenstemming met artikel 9 van Protocol 1 van het Verdrag van Lissabon, dat de parlementen van de EU-lidstaten in staat stelt om gezamenlijk voorstellen te doen aan de Commissie, waardoor zij invloed kunnen uitoefenen op de ontwikkeling van het beleid van de EU.

**Versnipperde en te weinig constante maatregelen op technisch niveau**

30. Hoewel moet worden erkend dat voedselverspilling in verschillende fora onderwerp van gesprek is geweest (bijv. in het Forum op hoog niveau voor een beter werkende voedselvoorzieningsketen), zijn de inspanningen van de Commissie op technisch niveau beperkt gebleven tot het opzetten van werkgroepen en groepen van deskundigen. Deze groepen werden opgezet om de belanghebbenden te raadplegen en om de Commissie en de lidstaten te ondersteunen bij het vaststellen van wijzen waarop voedselverspilling kan worden voorkomen en verminderd zonder de voedselveiligheid in gevaar te brengen. In 2012 heeft de Commissie een werkgroep over voedselverlies en voedselverspilling ingesteld (hierna "de werkgroep"). De deelnemers aan deze werkgroep waren belanghebbenden in de voedselvoorzieningsketen[21] en vertegenwoordigers van verschillende diensten van de Europese Commissie[22].

31. In 2014 heeft de Commissie een deskundigengroep inzake voedselverlies- en verspilling opgericht (hierna "de deskundigengroep"). Deelnemers aan deze deskundigengroep waren vertegenwoordigers van de lidstaten en vertegenwoordigers van de verschillende betrokken directoraten-generaal van de Europese Commissie[23]. Deze deskundigengroep is tot op heden twee keer bijeengekomen. In het najaar van 2015 heeft de Commissie de deskundigen van de lidstaten uitgenodigd om deel te nemen aan een speciale conferentie over de preventie van voedselverspilling in oktober 2015, in de context van Expo 2015. In april 2016 heeft de Commissie een oproep tot het indienen van voorstellen gepubliceerd voor deelname aan het nieuwe platform waarin kwesties op het gebied van voedselverspilling worden behandeld. Het is niet duidelijk of dit platform naast de deskundigengroep zal opereren of dat het deze zal vervangen.

---

[21] Voornamelijk Europese koepelorganisaties die producenten, verwerkende bedrijven, cateringbedrijven, handelaren, de verpakkingsindustrie en onderzoeksinstellingen vertegenwoordigden.

[22] DG SANCO, DG ENV, DG AGRI voor alle vergaderingen en DG RTD, DG TAXUD, DG ENER, DG ENTR en DG MARKT voor sommige van de andere vergaderingen.

[23] DG SANCO/SANTE, DG AGRI en, afhankelijk van de vergadering,: DG CNECT, DG ENTR, DG TAXUD, DG GROW, DG RTD en EUROSTAT.

32. Zowel de werkgroep als de deskundigengroep kwam niet vaak genoeg bijeen om een momentum te creëren voor reële verandering (zie ***tekstvak 4***). Bovendien had het optreden op het gebied van voedselverspilling te lijden onder een gebrek aan continuïteit door wijzigingen in de bevoegdheden binnen de Commissie[24] enerzijds, er door een verandering in de deelnemers aan de vergaderingen anderzijds.

**Tekstvak 4 - Geen echte tekenen van vooruitgang bij de werkgroep of de deskundigengroep:**

- Sinds de eerste vergadering in oktober 2012 werd de noodzaak van een grotere duidelijkheid met betrekking tot voedselschenkingen beklemtoond. In mei 2014 heeft DG SANCO aangegeven dat het aan de ontwikkeling van EU-richtsnoeren zou werken om voedselschenkingen te vergemakkelijken. In juni 2016 waren er nog geen richtsnoeren uitgebracht (zie ook paragraaf 72).

- In februari 2013 heeft de Commissie aangegeven dat zij onderzoek zou doen naar het feit dat sommige lidstaten producten waarvan de "tenminste houdbaar tot"-datum is verstreken uit de handel nemen. In november 2014 heeft de deskundigengroep geconstateerd dat er behoefte bestaat aan EU-richtsnoeren betreffende het verhandelen van levensmiddelen waarvan de "tenminste houdbaar tot"-datum is verstreken. In juni 2016 bestonden dergelijke richtsnoeren niet.

- In mei 2014 heeft de Commissie de mogelijkheid genoemd om de lijst van producten die geen houdbaarheidsdatum behoeven uit te breiden (bijlage X van Verordening (EU) nr. 1169/2011[25]). Vanwege een gebrek aan informatie (bijv. over de werkelijke invloed van een dergelijke maatregel op voedselverspilling, over het gedrag van consumenten, of over de wijze waarop moet worden bepaald welke producten aan de lijst kunnen worden toegevoegd) zijn tot op heden geen concrete maatregelen genomen. De Commissie heeft aangegeven dat zij onderzoek zal doen naar datumaanduiding en de preventie van voedselverspilling.

---

[24] Hoewel het beleid inzake voedselverspilling sinds 2012 werd gecoördineerd door DG SANTE, werd het dossier op 1.1.2015 overgeheveld van DG Milieu naar DG SANTE (eenheid A6). Op 1.2.2016 werd het dossier binnen DG SANTE opnieuw verplaatst, dit keer naar eenheid E1.

[25] Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, Richtlijn 90/496/EEG van de Raad, Richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, Richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad, de Richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en Verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie (PB L 304 van 22.11.2011, blz. 18).

- Verschillende kwesties die tijdens de vergaderingen werden genoemd, kregen verder geen follow-up, zoals de mogelijkheid om voedselverspilling tegen te gaan met behulp van het Europees innovatiepartnerschap (EIP), de mogelijkheid om korte toeleveringsketens te stimuleren, of de noodzaak om alle relevante beleidsterreinen te betrekken.

***Bestaand beleid kan beter worden afgestemd om voedselverspilling doeltreffender te bestrijden***

33. De EU beïnvloedt het dagelijks leven van de mensen in Europa in een aantal opzichten, bijvoorbeeld door middel van verordeningen of richtlijnen, en soms ook door de financiering van projecten, investeringen of bepaalde praktijken, waardoor zij bepaalde vormen van gedrag stimuleert. Wij hebben naar een aantal EU-beleidsterreinen gekeken die waarschijnlijk van invloed kunnen zijn op het gedrag van de verschillende actoren in de voedselvoorzieningsketen met betrekking tot voedselverspilling (landbouw, visserij, voedselveiligheid, milieu, sociale zaken en belastingen). Hoewel het voorkomen van voedselverspilling geen primaire doelstelling van deze beleidslijnen is, hebben wij onze werkzaamheden toegespitst op die aspecten die kunnen bijdragen tot het voorkomen van voedselverspilling of de schenking van voedsel vergemakkelijken. Wij hebben vastgesteld dat de strijd tegen voedselverspilling op een aantal manieren in bestaand beleid kan worden geïntegreerd. Deze mogelijkheden moeten nog worden benut.

**Onderlinge afstemming van beleidsmaatregelen voor een betere preventie van voedselverspilling**

Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)

34. Voedselverspilling ontstaat overal in de voedselvoorzieningsketen (zie ***tabel 1***). Door middel van rechtstreekse betalingen, marktmaatregelen en betalingen voor plattelandsontwikkeling kan het GLB van invloed zijn op het ontstaan van voedselverspilling in de stadia van productie, verwerking en distributie van de voedselvoorzieningsketen. Daar komt nog bij dat, aangezien in het nieuwe GLB sterk de nadruk wordt gelegd op het concept

van hulpbronnenefficiëntie[26], redelijkerwijze kan worden verwacht dat in het GLB ook aandacht wordt besteed aan voedselverspilling.

*Historische ontwikkeling van het GLB en de huidige aard van de rechtstreekse betalingen*

35. In de eerste jaren van het GLB werden landbouwers er door middel van vaste prijzen en uitvoerrestituties toe aangezet zich op de productie van landbouwproducten toe te leggen. Tussen de jaren 1970 en begin jaren 1990 heeft dit geleid tot overschotten en enorme voorraden van producten zoals boter, mageremelkpoeder, granen en rundvlees in de EU. De steunpercentages werden in het kader van de GLB-hervorming van 1992 aanzienlijk verlaagd en er werden gekoppelde rechtstreekse betalingen[27] ingevoerd ter compensatie van de daling. Vanaf 2005 was de ontkoppeling van rechtstreekse betalingen en productie een verdere stap op weg naar een marktgericht GLB. Sinds de jaren 1990 zijn de EU-uitgaven voor uitvoerrestituties gedaald en nu zijn alle uitvoerrestitutievoeten vastgesteld op nul.

36. Naar aanleiding van de opeenvolgende hervormingen van het GLB daalde de overproductie drastisch en namen de interventievoorraden af. Door van steun voor producten om te schakelen naar steun aan de producent is de overproductie van de eerdere jaren doeltreffend teruggebracht, hetgeen waarschijnlijk heeft bijgedragen tot het terugdringen van voedselverspilling.

37. Met het grootste deel van de rechtstreekse betalingen wordt tegenwoordig niet langer rechtstreeks de productie van een bepaald gewas of product ondersteund, maar in plaats daarvan wordt daarmee slechts indirect bijgedragen tot productie van landbouwproducten door producenten van financiële steun te voorzien. In 2013 bedroegen de rechtstreekse EU-

---

[26] Overeenkomstig artikel 39, lid 1, onder a) en c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is het GLB in de eerste plaats gericht op ondersteuning van de economische levensvatbaarheid van de landbouwsector en de stabiliteit van de markten voor landbouwproducten. Artikel 39, lid 1, onder a) vereist echter ook een "optimaal gebruik van de productiefactoren", dus een duurzaam en doelmatig gebruik van natuurlijke hulpbronnen. In dit verband is ook artikel 11 van belang: "De eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling".

[27] Compensatiebetalingen aan landbouwers die zijn gekoppeld aan de vaste arealen (of vaste opbrengsten), of een vast aantal dieren.

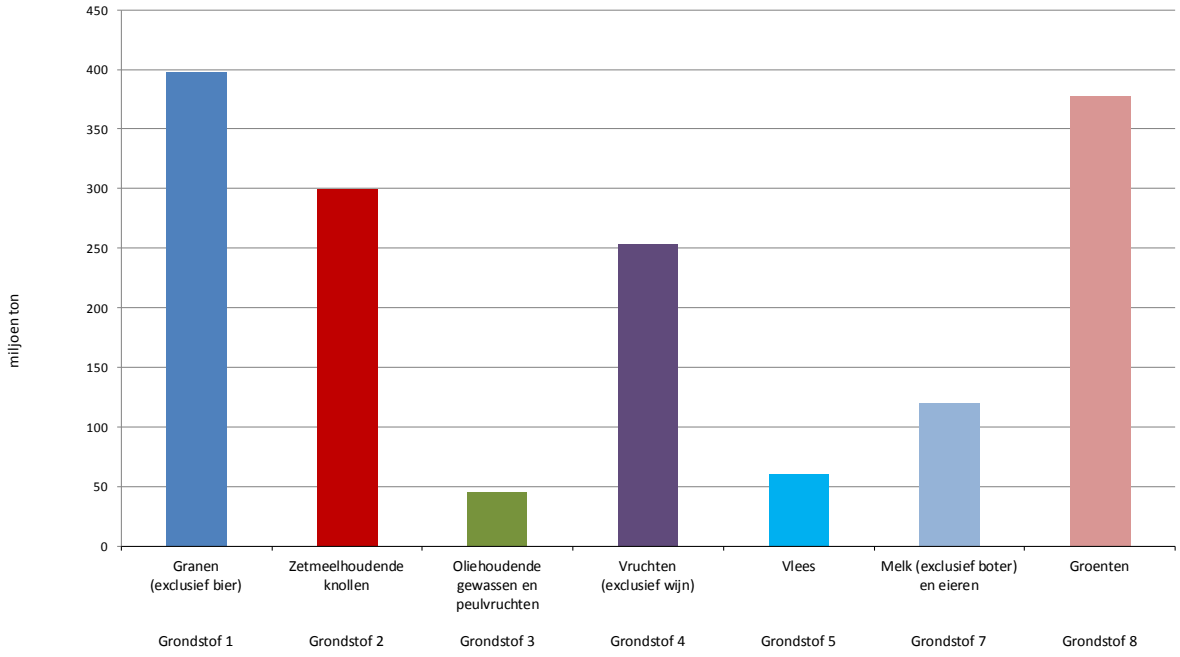
betalingen 41,7 miljard euro. Volgens FAOSTAT-gegevens produceerde de EU in datzelfde jaar de volgende hoeveelheden producten (zie ***tabel 2***). In ***figuur 4*** worden voor landbouwproducten de wereldwijde jaarlijkse volumes aan verspild voedsel weergegeven. Hoewel deze twee cijferreeksen niet direct vergelijkbaar zijn, blijkt daaruit dat er, direct of indirect, EU-steun wordt verleend voor producten die op mondiaal niveau in grote hoeveelheden worden verspild.

**Tabel 2 - Omvang van de landbouwproductie van de EU in 2013 (in miljoen ton)**

| | Zetmeelhoudende knollen | Oliehoudende gewassen en peulvruchten | Fruit | Vlees | Melk en eieren | Groente |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 309,55 | 54,44 | 34,62 | 62,19 | 44,3 | 164,33 | 64,66 |

*Bron*: FAOSTAT.

**Figuur 4 - Wereldwijde jaarlijkse volumes aan verspilde landbouwproducten per grondstof**




*Bron*: FAO "Technical Report on Food Wastage Footprint - Impacts on Natural Resources", Rome, 2013, blz. 103 (http://www.fao.org/docrep/018/ar429e/ar429e.pdf).).

38. Een beperkt deel van de rechtstreekse EU-betalingen (ongeveer 6 % in 2014) is nog steeds gekoppeld aan productie. In dit verband kunnen de lidstaten gebruik maken van vrijwillige gekoppelde steun. Via deze regeling (beschikbaar sinds 2015) hebben de meeste

lidstaten het aandeel van gekoppelde steun binnen hun rechtstreekse betalingen vergroot. In tien lidstaten is het aandeel van gekoppelde betalingen met meer dan 10 procentpunten gestegen (in Polen vertegenwoordigden zij in 2014 bijvoorbeeld 3,5 % van de rechtstreekse betalingen, wat opliep tot 15 % in 2015). In vijf andere lidstaten is dit aandeel toegenomen met meer dan zeven procentpunten. De belangrijkste sectoren die gekoppelde betalingen ontvingen waren: rundvlees (41 % van het totaal), melk (20 %), schapen en geiten (12 %), en eiwithoudende gewassen (11 %).

39. "Gekoppelde steun mag alleen worden verleend in die sectoren of in die regio's van een lidstaat waar specifieke soorten landbouw of specifieke landbouwsectoren die om economische, sociale of ecologische redenen van groot belang zijn, bepaalde problemen ondervinden"[28]. Uit de cijfers uit het voorbeeld van de zuivelsector blijkt dat verschillende lidstaten (de Tsjechische Republiek, Frankrijk, Polen, Italië, Spanje, Litouwen, Slowakije en Malta) al hun melkveehouders ondersteunen door middel van vrijwillige gekoppelde steun. Aangezien de steun is gekoppeld aan het aantal melkkoeien dat is aangemeld door de lidstaten, kan het in de praktijk een prikkel zijn om de bestaande productie te handhaven of zelfs te vergroten, hoewel de verordening dit beoogt te voorkomen[29]. Bij de controle zijn gevallen aangetroffen waarin dit is gebeurd, en de Commissie erkent dat dit risico niet wordt gedekt door hun controles. Uit het oogpunt van voedselverspilling stimuleren gekoppelde betalingen de productie van specifieke producten waarnaar mogelijk geen vraag is.

40. De Commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de impact van de opeenvolgende hervormingen van het GLB (met inbegrip van ontkoppeling) op de volumes van de landbouwproductie, noch naar de geraamde gevolgen hiervan voor het ontstaan van voedselverspilling. In haar effectbeoordelingen voor rechtstreekse EU-betalingen heeft zij nooit een beoordeling gemaakt van voedselverspilling, en evenmin heeft zij beoordeeld in

---

[28] Artikel 52, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 608).

[29] Artikel 52, lid 5, van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

hoeverre gekoppelde betalingen het aanbod van specifieke producten waarnaar mogelijk geen vraag is, stimuleren (zie ***figuur 4***).

*Marktmaatregelen*

41. Marktinterventiemaatregelen (openbare interventie, particuliere opslag, het uit de markt nemen van producten, groen oogsten en niet oogsten) vertegenwoordigen een klein deel van de GLB-begroting en het gebruik daarvan is sinds het midden van de jaren 1990, na de hervorming van het GLB in 1992, gestaag gedaald. Deze maatregelen dienen ter ondersteuning van de verwijdering van (toekomstige) voorraden die groter zijn dan de vraag als de prijzen dalen. De producten kunnen worden opgeslagen totdat de marktprijs ervan stijgt en vervolgens opnieuw op de markt worden gebracht voor verkoop, uitvoer of schenking, of op een andere wijze worden verwijderd (bijv. vernietigd). Daarom leiden marktmaatregelen, in het geval van groen oogsten en niet-oogsten, rechtstreeks tot voedselverspilling en kan dit het geval zijn bij, met name, het uit de markt nemen van producten.

42. Volgens de Commissie zijn marktmaatregelen bedoeld om tegemoet te komen aan twee hoofddoelstellingen: a) voortgezette marktoriëntatie en b) een vangnet voor landbouwers in het geval van ernstige marktverstoringen[30]. De Commissie heeft de omvang van het vangnet echter niet vastgelegd en, afhankelijk van hoe de marktmaatregelen worden gebruikt, kan slechts één van deze twee doelstellingen worden bereikt. Een citaat uit een Zweedse studie[31] illustreert het verband tussen het gebruik van marktmaatregelen en voedselverspilling: wanneer de prijzen zo laag zijn dat de situatie kan worden beschouwd als een crisis, biedt het landbouwbeleid van de EU steun aan de telers. Indien deze middelen worden gebruikt voor het ondersteunen van een situatie van structurele overproductie en niet alleen tijdens acute crises, kan dit niet alleen een bestendiging van het structurele gebrek aan evenwicht tot gevolg hebben, maar ook steeds meer verspilling.

---

[30] SEC(2011) 1153 final/2 van 20.10.2011 “Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020”, bijlage 5 “Market Measures”, blz. 12.

[31] Mattson, K., “Why do we throw away edible fruit and vegetables?”, verslag 2014:5 EN, afdeling voor handel en markten, gefinancierd door het Zweedse nationale voedselagentschap (blz. 22).

43. Het gebruik van de openbare interventieregeling is gestaag afgenomen sinds de hervorming van het GLB in 1992. De meeste van de in het kader van openbare interventie opgeslagen producten werden opnieuw op de markt gebracht of zijn geschonken aan mensen in nood en de huidige voorraden zijn zeer laag. Sinds kort groeien de voorraden echter weer[32]. In dit verband kan de mogelijkheid om producten kosteloos te verspreiden aan belang winnen. Momenteel bestaan er echter geen wettelijke regelingen om dit mogelijk te maken (zie de paragrafen 75 en 76).

44. Tussen 2008 en 2015 is in de EU 1,8 miljoen ton groenten en fruit uit de handel genomen en een oppervlakte van meer dan 45 500 hectare land is groen of niet geoogst. Ter compensatie daarvan heeft de EU de betrokken producenten 380 miljoen euro betaald. Volgens de gegevens van de Commissie werd 66 % van de uit de markt genomen producten verspild. Afgezien van deze directe kosten (de compensatie die is betaald aan producenten) moet bij de berekening van de totale kosten van voedselverspilling rekening worden gehouden met de productiekosten en de kosten voor het vervoer van de producten en de kosten van verwerking van de afvalstoffen. Bovendien moet rekening worden gehouden met de milieukosten die gedurende de gehele levenscyclus van een product worden veroorzaakt.

45. Elk jaar betreffen marktmaatregelen duizenden tonnen producten en een deel daarvan wordt vernietigd. Het is derhalve dienstig om te beoordelen wat het mogelijke effect van geplande marktmaatregelen is voor het ontstaan of de preventie van voedselverspilling. Een dergelijke beoordeling werd niet uitgevoerd in het kader van de laatste hervorming van het GLB of voor de marktmaatregelen die sinds 2014 zijn genomen (als antwoord op het Russische invoerverbod en de producentenprijzencrisis); in het laatstgenoemde geval werd dit niet gedaan hoewel het Europees Parlement de Commissie in zijn resolutie van juli 2015had verzocht “om bij de uitvoering van een effectbeoordeling inzake nieuwe relevante wetgevingsvoorstellen hun mogelijke impact op voedselafval te evalueren” (zie ***bijlage III***)

---

[32] Uit de cijfers die het melkmarktobservatorium van de Commissie in augustus 2016 heeft gepubliceerd, blijkt dat de voorraden recentelijk zijn toegenomen. http://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk/pdf/eu-stocks-butter-smp_en.pdf

*Uitvoerrestituties*

46. In het verleden hebben uitvoerrestituties mogelijk de productie van landbouwproducten gestimuleerd waarvan op mondiaal niveau een aanzienlijke hoeveelheid wordt verspild. Bij de bijeenkomst van de Wereldhandelsorganisatie in Nairobi op 19 december 2015 is overeengekomen om exportsubsidies af te schaffen. Deze beslissing kan een dergelijke potentiële overproductie mogelijk helpen voorkomen.

*Regelingen voor schoolmelk en schoolfruit*

47. In het kader van de schoolmelkregeling subsidieert de EU de kosten van verschillende melkproducten die worden verstrekt aan kinderen in onderwijsinstellingen. In het kader van de schoolfruitregeling voorziet de EU schoolkinderen van groenten en fruit, met als doel bij jongeren goede eetgewoonten te stimuleren[33]. Beide regelingen voorzien in begeleidende maatregelen, waarbij de maatregelen voor de schoolfruitregeling verplicht en voor de schoolmelkregeling facultatief zijn. Volgens de huidige verordening kunnen de begeleidende maatregelen voor de beide regelingen "bijvoorbeeld informatie omvatten over maatregelen met betrekking tot onderwijs over (…) de bestrijding van voedselverspilling"[34]. Ten tijde van de controle hadden de lidstaten echter nog geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de begeleidende maatregelen van de schoolmelkregeling te gebruiken om educatieve boodschappen te verspreiden over het ontstaan en de preventie van voedselverspilling. Wat betreft de schoolfruitregeling hebben slechts enkele lidstaten de verplichte begeleidende maatregelen hiervoor gebruikt[35].

---

[33] Per 1 augustus 2017 worden de schoolmelk- en schoolfruitregelingen samengevoegd.

[34] De artikelen 23, lid 2, en 26, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 671).

[35] Alleen Italië, Nederland, Kroatië, Slowakije en België hebben met voedselverspilling samenhangende educatieve boodschappen opgenomen in de begeleidende maatregelen van de schoolfruitregeling.

*Plattelandsontwikkeling*

48. Het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) kan bijdragen tot het terugdringen van voedselverspilling in de primaire productie en de voedselverwerkende sector (bijv. door te helpen om de diersterfte op landbouwbedrijven terug te dringen, door te helpen om oogstverliezen te verminderen, door betere opslagomstandigheden te creëren, of door te helpen om verliezen bij de verwerking te verminderen).

49. Ondanks het feit dat de vermindering van voedselverspilling niet specifiek wordt genoemd in de verschillende verordeningen betreffende plattelandsontwikkeling, kunnen acties om voedselverspilling terug te dringen worden gefinancierd door middel van diverse maatregelen, zoals kennisoverdracht en voorlichtingsactiviteiten, investeringen in materiële activa (bijv. minder schadelijke apparatuur, verbeterde opslag na de oogst, aangepaste huisvesting van dieren ter vermindering van de ziekte- en sterftecijfers), betalingen voor dierenwelzijn, of samenwerkingsactiviteiten[36]. Artikel 53, lid 3, is het enige artikel van de verordening inzake plattelandsontwikkeling dat uitdrukkelijk verwijst naar het potentieel van het EIP-netwerk om verliezen na de oogst en voedselverspilling terug te dringen.

50. De Commissie heeft de lidstaten niet specifiek aangemoedigd om de Elfpo-middelen aan te wenden voor de bestrijding van voedselverspilling. Van hun kant hebben de gecontroleerde lidstaten voedselverspilling niet specifiek genoemd en de bestrijding van voedselverspilling ook geen behoefte of doelstelling gemaakt in hun programma's voor de periodes 2007-2013 en 2014-2020, hoewel de mogelijkheid daartoe bestond. Desondanks heeft een aantal van de autoriteiten van de tijdens de controle bezochte lidstaten erkend dat het Elfpo in potentie kan bijdragen tot het terugdringen van voedselverspilling en ter onderbouwing zijn door hen concrete voorbeelden van projecten gegeven (zie ***tekstvak 5***). Deze voorbeelden zijn evenwel niet het resultaat van een strategische en geplande aanpak om voedselverspilling tegen te gaan, maar meer een toevallig effect van de uitvoering van het Elfpo in die specifieke lidstaten. Ten tijde van de controle waren de meeste lidstaten pas

[36] De artikelen 14, 15, 17, 33 en 35 van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 487).

net begonnen met de opzet van hun EIP-overeenkomsten en -projecten, wat betekent dat het momenteel moeilijk is om een overzicht te geven van de vraagstukken op het gebied van voedselverspilling die zijn opgenomen in de EIP-activiteiten.

**Tekstvak 5 - Voorbeelden van projecten voor plattelandsontwikkeling in Italië die hebben bijgedragen tot het terugdringen van voedselverspilling**

A. Financiering van een opslagsilo voor graan waardoor de verspilling van graan door schimmels en verontreiniging door vogels en knaagdieren drastisch werd verminderd (van ongeveer 12 % naar 0,2 %):

B. Financiering van investeringen in een stal voor melkkoeien (overgang van een aanbindstal naar een stal met matrassen, schrapers, enz.) die heeft geleid tot een beter dierenwelzijn en betere hygiëne, wat op zijn beurt weer heeft geleid tot een vermindering van het aantal koeien met mastitis en van de hoeveelheden verspilde melk.

51. Ondanks een aantal goede voorbeelden is het potentieel van het Elfpo om voedselverspilling tegen te gaan op het niveau van zowel producenten als verwerkers nog niet ten volle benut.

<u>Gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB)</u>

52. Vissers vangen niet alleen de vis die zij willen of mogen vissen. Tot voor kort werden de ongewenste bijvangsten, meestal dood, teruggeworpen in zee. Dit werd door velen beschouwd als een onaanvaardbare verspilling van schaarse hulpbronnen. In 2013 werd een hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) goedgekeurd die erop was gericht om aan deze praktijk een eind te maken door de aanlandplicht in te voeren. Via het Europees Visserijfonds [37] hadden/hebben de lidstaten de mogelijkheid om projecten te financieren waarmee de aanlandplicht wordt voorbereid en waarmee het overlevingspercentage van vis in de aquacultuur wordt verhoogd. Een ander element van de hervorming van het GVB die mogelijk gevolgen heeft voor het ontstaan van

[37] Het Europees Visserijfonds (EVF) voor de periode 2007-2013 en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) voor de periode 2014-2020.

voedselverspilling is de afschaffing van de compensatie voor het uit de markt nemen van vis (zie paragraaf 61).

*Teruggooi op zee en de aanlandplicht*

53. Het Europees Parlement en de Raad zijn van mening dat "ongewenste vangsten en teruggooi tot aanzienlijke verspilling leiden" en zij hebben de verplichting ingevoerd om alle vangsten aan te landen ("de aanlandplicht")[38]. De aanlandplicht wordt geleidelijk ingevoerd tussen 2015 en 2019. Op grond van de aanlandplicht moeten alle vangsten aan boord worden gehouden, worden aangeland en tegen de quota worden afgeboekt. Soorten die een hoge overlevingskans hebben als ze onder bepaalde voorwaarden worden vrijgelaten, kunnen worden vrijgesteld van deze verplichting. Volgens de verordeningen mag ondermaatse vis niet in de handel worden gebracht voor rechtstreekse menselijke consumptie.

54. Volgens de Commissie wordt een vermindering van teruggooi van 15-25 % tot 5 % nagestreefd[39]. De teruggooipercentages variëren echter naargelang het type visserij en de vissoort en per jaar (zo wordt bij de visserij dicht bij of op de zeebodem (demersale visserij) in de Noordzee gemiddeld 40 % van de totale vangsten teruggegooid[40], terwijl de teruggooi in het Middellandse Zeegebied wordt geraamd op 18,6 % van de totale vangst[41]). De Commissie is van plan om in de meerjarenplannen van de EU die momenteel in ontwikkeling zijn de streefdoelen per vissoort of per geografisch gebied te verfijnen.

---

[38] Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en Besluit 2004/585/EG van de Raad (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 22).

[39] In artikel 15, lid 5, van Verordening (EU) nr. 1380/2013 wordt hiernaar verwezen als "de-minimisvrijstellingen ten belope van ten hoogste 5 % van de totale jaarlijkse vangsten van alle soorten".

[40] Discard Atlas of North Sea Fisheries, IMARES Wageningen UR, Wageningen, augustus 2014.

[41] The obligation to land all catches - consequences for the Mediterranean. Diepgaande analyse. Europees Parlement,2014.

55. Het is duidelijk dat de aanlandplicht kan bijdragen tot het terugdringen van voedselverspilling als zij correct wordt uitgevoerd, dus mits deze leidt tot een betere selectiviteit, waardoor de hoeveelheid ongewenste bijvangst (zoals ondermaatse vis) vermindert. Als de visserijsector daarentegen niet selectiever wordt, zal alle eetbare vis die wordt gevangen, maar niet kan worden gebruikt voor menselijke consumptie (bijv. vanwege voorschriften inzake de minimummaat) volgens de voor dit verslag gehanteerde definitie van voedselverspilling als zodanig moeten worden beschouwd.

56. Het is belangrijk om over betrouwbare gegevens over vangsten en teruggooi te beschikken, zodat de uitvoering van de aanlandplicht doeltreffender kan worden gemonitord. Sommige van deze gegevens zijn echter nog niet beschikbaar op het niveau van de Commissie omdat:

- het elektronische visserijlogboek[42] voor vissersvaartuigen van een bepaalde omvang nog niet volledig is geïmplementeerd in de lidstaten;

- ondanks het feit dat vissers sinds 1 januari 2010 verplicht zijn om ramingen van alle teruggegooide hoeveelheden van meer dan 50 kg in hun visserijlogboek te registreren, de lidstaten niet verplicht zijn deze teruggooigegevens aan de Commissie toe te zenden;

- de verplichting om toegestane teruggooi en soorten die kleiner zijn dan de minimale instandhoudingsreferentiegrootte (die voordien werden teruggegooid) afzonderlijk in het elektronische logboek te registreren, pas in mei 2015 werd ingevoerd.

Als deze gegevens ontbreken, is het moeilijk om informatie te verkrijgen over de omvang van de voedselverspilling met betrekking tot vis.

---

[42] Zoals vereist in artikel 15 van Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 847/96, (EG) nr. 2371/2002, (EG) nr. 811/2004, (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 2115/2005, (EG) nr. 2166/2005, (EG) nr. 388/2006, (EG) nr. 509/2007, (EG) nr. 676/2007, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 1300/2008, (EG) nr. 1342/2008 en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1627/94 en (EG) nr. 1966/2006 (PB L 343 van 22.12.2009, blz. 1).

*De Visserijfondsen*

57. Via het Europees Visserijfonds (EVF) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) hadden/hebben de lidstaten de mogelijkheid om projecten te financieren die de uitvoering van de aanlandplicht vergemakkelijken, zoals investeringen in selectief vistuig, uitrusting voor de behandeling van ongewenste vangsten aan boord, onderzoek naar de overlevingspercentages van vis, investeringen in de verwerking van teruggooi aan wal enz. Vier van de vijf bezochte lidstaten gebruikten het EVF met name voor de financiering van onderzoeksprojecten of projecten voor het ontwikkelen en testen van selectiever vistuig (zie ***tekstvak 6***), maar in twee van deze lidstaten was het aantal van dit soort projecten zeer gering. Projecten die de tenuitvoerlegging van de aanlandplicht vergemakkelijken kunnen ook worden gefinancierd via het EFMZV, maar aangezien de operationele programma's werden goedgekeurd tegen december 2015, waren er op het moment van de controle nog geen projecten geselecteerd voor financiering.

58. Via het EFMZV kunnen de lidstaten ook projecten financieren die een positieve invloed hebben op het overlevingspercentage van vis in de aquacultuur. In een van de bezochte lidstaten werd het EVF gebruikt voor de financiering van projecten ter bestrijding van visziekten, waardoor het overlevingspercentage van de vis in de betrokken viskwekerijen werd verbeterd[43].

59. Het EVF en het EFMZV kunnen beide bijdragen tot het terugdringen van voedselverspilling, zelfs als dit niet uitdrukkelijk wordt vermeld in de desbetreffende verordeningen. In de bezochte lidstaten is dit potentieel nog niet ten volle benut.

**Tekstvak 6 - Goed voorbeeld van een uit het EVF gefinancierd project in Nederland dat de visserijsector helpt bij de voorbereiding op de invoering van de aanlandplicht**

Het project betrof de ontwikkeling van (1) een selectiever visnet voor de vangst van platvis, (2) een geautomatiseerd systeem voor het scheiden van teruggooi aan boord, en (3) verbeteringen van de

[43] Tussen januari 2007 en november 2015 hebben de Finse autoriteiten 14 projecten goedgekeurd ter bestrijding van visziekten (3 onderzoeks- en 11 proefprojecten).

visverwerkingslijn aan boord, om de overlevingskans van de vis te vergroten (en zo te worden vrijgesteld van de aanlandplicht).

Uit de projectresultaten is gebleken dat de teruggooi dankzij het nieuwe visnet is verminderd (van 22 % aan geraamde teruggooi vóór het project tot 10-15 % daarna). De vangsten zijn echter ook kleiner, aangezien sommige van de vissen waarop wordt gevist door de mazen van het net ontsnappen. Het geautomatiseerde systeem voor het scheiden van teruggooi is ontworpen om de extra werklast aan boord te minimaliseren die wordt veroorzaakt door de verplichting om alle vangsten aan te landen. Dankzij het gebruik van natte tanks aan het begin van de productieketen blijven gevangen vissen in leven totdat zij worden gesorteerd, waardoor zij een grotere kans hebben om te overleven als zij worden teruggegooid. Het onderzoek om de overlevingspercentages te meten loopt nog.

Selectiever visnet

© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014

Cameragebaseerd detectie- en sorteringssysteem

© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014

*Het uit de markt nemen van vis*

60. In de periode 2007-2013 heeft de EU aan de lidstaten compensatie betaald voor het uit de markt nemen van vis wanneer de prijs van de vis te laag was. In de periode 2007-2014 werd voor het uit de markt nemen van vis 25,4 miljoen euro betaald aan lidstaten (gemiddeld 3,2 miljoen euro per jaar). Dit komt overeen met 51 386 ton vis (gemiddeld 6 423 ton vis per jaar). Er is geen informatie voorhanden over de hoeveelheden vis die zijn vernietigd of gebruikt voor andere doeleinden, zoals vismeel. Volgens de Commissie is de enige zekerheid met betrekking tot de eindbestemming van deze vis dat hij niet werd gebruikt voor rechtstreekse menselijke consumptie.

61. In haar mededeling betreffende de hervorming van het GVB heeft de Commissie het volgende gesteld: “Overheidsgeld spenderen om vis te vernietigen, is niet meer

verdedigbaar." Dit werd ook bevestigd door de openbare raadpleging die de Commissie heeft uitgevoerd in 2009[44]. Bovendien was de regeling "niet langer een weerspiegeling van de veranderingen in vraag en aanbod". De nieuwe GMO-verordening inzake visserij en aquacultuur, die van kracht werd in 2014[45], voorzag niet langer in een financiële compensatie voor het uit de markt nemen en vernietigen van vis. Producentenorganisaties kunnen nog steeds beslissen om vis uit de markt te nemen[46], maar dan wel op eigen kosten. Door de compensatie voor het uit de markt nemen van vis af te schaffen, heeft de Europese Unie een duidelijk signaal afgegeven aan de Europese visserijsector om verspillende praktijken af te schaffen en visserijactiviteiten beter af te stemmen op de vraag.

Voedselveiligheidsbeleid

62. Het voedselveiligheidsbeleid van de Europese Commissie is erop gericht ervoor te zorgen dat levensmiddelen veilig zijn voor consumptie door het publiek. De Commissie neemt daartoe wetgevingsmaatregelen en monitort of de lidstaten ervoor zorgen dat handelaren, fabrikanten en producenten van levensmiddelen aan de voorschriften voldoen. Regels met betrekking tot voedselveiligheid en hygiëne zijn voornamelijk bedoeld om te waarborgen dat levensmiddelen veilig zijn voor consumptie. Desalniettemin moet bij het toepassen van dergelijke regels in de praktijk worden vermeden dat de kans op voedselverspilling ontstaat door verder te gaan dan de essentiële vereisten van voedselveiligheid. Bij de controle is voor een aantal terreinen vastgesteld dat verdere inspanningen van de Commissie en de lidstaten noodzakelijk zijn met betrekking tot het voorkomen van voedselverspilling, in verband met

---

[44] COM(2011) 417 definitief, SEC(2011) 884 final en SEC(2010) 428 final.

[45] Verordening (EU) nr. 1379/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1184/2006 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 104/2000 van de Raad (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 1).

[46] Nederlandse producentenorganisaties hebben in 2014 bijvoorbeeld op eigen kosten 875 ton schol uit de handel genomen (ongeveer 2 % van de geveilde aanlandingen), omdat de drempelprijs niet werd gehaald. Dankzij een betere prijs bedroeg deze hoeveelheid in 2015 slechts 5 ton.

de uitwisseling van goede praktijken inzake hygiëne, voorschriften inzake de traceerbaarheid en datumetikettering.

*Richtsnoeren voor goede hygiënische praktijken*

63. “Richtsnoeren voor goede hygiënische praktijken” zijn praktische richtsnoeren die zijn ontwikkeld door specifieke sectoren in de lidstaten (bijv. de sectoren voor detailhandel, graanverwerking, of gebotteld water) waarin wordt uitgelegd hoe moet worden voldaan aan de algemene wetgeving inzake levensmiddelenhygiëne en de daarmee samenhangende eisen. De richtsnoeren voorzien het bedrijfsleven van advies en sturing over de wijze waarop aan de toepasselijke hygiënevoorschriften kan worden voldaan, zoals over de vraag hoe zij de risico’s voor de voedselveiligheid in hun bedrijven kunnen evalueren, welke voorzorgsmaatregelen kunnen worden genomen om deze risico’s aan te pakken, of hoe moet worden omgegaan met temperatuurregeling, ongediertebestrijding, etc. Met behulp van deze richtsnoeren kunnen veiligheidseisen op specifieke situaties worden toegesneden en kan voedselverspilling mogelijk worden verminderd, doordat de daadwerkelijk vastgelegde eisen slechts zo streng zijn als nodig om aan het vereiste veiligheidsniveau te voldoen.

64. Met het oog op de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten en exploitanten van levensmiddelenbedrijven houdt de Europese Commissie een register bij van nationale richtsnoeren voor goede hygiënische praktijken. Voor sommige lidstaten bevat dit register echter verouderde informatie en richtsnoeren die niet meer worden gebruikt. Andere lidstaten verplichten de particuliere ondernemingen die deze richtsnoeren hebben ontwikkeld er niet toe om deze openbaar te maken. Ondanks het bestaan van het register hebben meerdere bezochte lidstaten hun bezorgdheid uitgesproken over het feit dat er op dit gebied op EU-niveau onvoldoende kennis wordt uitgewisseld.

*Terugroepen en uit de handel nemen*

65. Als producten vanwege de voedselveiligheid worden teruggeroepen of uit de handel worden genomen, is de traceerbaarheid daarvan van cruciaal belang. Hoe verfijnder een traceerbaarheidssysteem is, hoe kleiner het risico op voedselverspilling, omdat de producten die worden teruggeroepen of uit de handel worden genomen nauwkeuriger kunnen worden

geïdentificeerd. Overeenkomstig de Algemene Levensmiddelenwetgeving[47] moeten exploitanten over een traceerbaarheidssysteem beschikken waarmee een product kan worden gevolgd volgens het principe "één stap terug, één stap vooruit"[48].
Richtlijn 2011/91/EU[49] bepaalt dat een levensmiddel van vermeldingen of merktekens moet zijn voorzien die het mogelijk maken om de partij waartoe het behoort te identificeren, maar vereist geen verwijzing naar de grootte van een partij. In de praktijk verschilt de uitvoering van een dergelijk traceerbaarheidssysteem voor partijen van bedrijf tot bedrijf.

66. Vier van de vijf tijdens de controle bezochte lidstaten[50] hebben geen verdere vereisten of richtsnoeren opgesteld in verband met de grootte van de partijen, en van slechts twee van deze lidstaten[51] hebben de autoriteiten verklaard dat zij producenten en verwerkers hebben aangemoedigd om kleine partijen te gaan gebruiken (zie ***tekstvak 7***). Uit de in de bezochte lidstaten verzamelde informatie bleek dat het soms moeilijk is om de teruggeroepen hoeveelheden in te schatten en dat de informatie die nodig is om producten die moeten worden teruggeroepen te identificeren, vaak te vaag is. Er bestaat geen uniforme code waarmee de terug te roepen hoeveelheden kunnen worden geïdentificeerd; daarvoor worden bijvoorbeeld het partijnummer of de vervaldatum gebruikt, en de overeenkomstige hoeveelheden per partij kunnen sterk verschillen, zelfs voor soortgelijke producten.

---

47 Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31 van 1.2.2002, blz. 1).

48 Dit betekent dat zij in staat moeten zijn om na te gaan aan welke bedrijven zij hun producten hebben geleverd en om producten die in de voedselketen zijn gebracht naar de rechtstreekse leverancier te herleiden.

49 Richtlijn 2011/91/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de vermeldingen of merktekens die het mogelijk maken de partij waartoe een levensmiddel behoort te identificeren (Voor de EER relevante tekst) (PB L 334 van 16.12.2011, blz. 1).

50 Italië, Nederland, Portugal en Roemenië.

51 Portugal en Finland.

**Tekstvak 7 - Goede praktijken met betrekking tot traceerbaarheid in Finland**

De Finse autoriteiten hebben een voedselinformatiegids opgesteld waarin is vastgesteld dat het maximale volume van een partij de productie van één dag moet zijn. Levensmiddelen die op dezelfde dag zijn bereid en dezelfde ingrediënten bevatten, kunnen dus een partij vormen.

Volgens de Finse autoriteiten is per geval waarin producten zijn teruggeroepen rekening gehouden met het voorkomen van voedselverspilling. Een voorbeeld hiervan was een regeringsbesluit van 2014 dat als doel had de door het uitzonderlijke Russische invoerverbod veroorzaakte voedselverspilling te verminderen. Op grond van dit regeringsbesluit mochten levensmiddelen worden verkocht die slechts waren voorzien van Russische etiketten; dit werd echter alleen toegestaan onder bepaalde voorwaarden en vooropgesteld dat de productinformatie in de nabijheid van het product schriftelijk beschikbaar was in het Fins.

*Data op etiketten*

67. Dubbelzinnige etikettering van levensmiddelen is een belangrijke factor waardoor bij de consument verwarring ontstaat over de voedselveiligheid. De datumaanduiding op etiketten moet voldoende duidelijk zijn voor consumenten om te voorkomen dat onveilige levensmiddelen worden geconsumeerd en veilig voedsel wordt weggegooid. Volgens de EU-wetgeving[52] moeten producten worden voorzien van een etiket met de datum van minimale houdbaarheid of de uiterste consumptiedatum. De “ten minste houdbaar tot”-datum (ofwel de datum van minimale houdbaarheid van een levensmiddel) is de datum tot waarop het levensmiddel zijn specifieke eigenschappen behoudt, mits het op passende wijze wordt bewaard, en de “te gebruiken tot”-datum vermeldt de uiterste consumptiedatum, ofwel de laatste dag waarop het product als veilig wordt beschouwd.

68. Ondanks de initiatieven van de autoriteiten om in de bezochte lidstaten informatie te verstrekken over deze kwestie, worden de “ten minste houdbaar tot”- en “te gebruiken tot”-data door producenten, verwerkers en handelaren op verschillende manieren gebruikt. Identieke (of soortgelijke) producten kunnen zijn voorzien van de “ten minste houdbaar tot”- of de “te gebruiken tot”-datum, wat verwarring in de hand werkt en ertoe leidt dat prima

[52] Verordening (EU) nr. 1169/2011.

eetbare levensmiddelen worden weggegooid, zoals duidelijk blijkt uit de voorbeelden die tijdens de controle zijn verzameld (zie ***tekstvak 8***). Zoals blijkt uit de resultaten van de Flash Eurobarometer 425-enquête, zijn consumenten bovendien niet volledig op de hoogte van de verschillen tussen de "ten minste houdbaar tot"- en "te gebruiken tot"-data; zo wist slechts 47 % van de ondervraagden de juiste definitie van de "ten minste houdbaar tot"-datum en kon slechts 40 % van hen de "te gebruiken tot"-datum definiëren, waarbij tussen de lidstaten aanzienlijke verschillen bestonden[53].

**Tekstvak 8 - Voorbeelden van datumetiketteringspraktijken**

Voor een studie genaamd "Date labelling in the Nordic countries"[54] werd onderzocht hoe ondernemingen de houdbaarheid van hun producten bepalen. Voor alle producten in de studie bestonden er grote verschillen in de houdbaarheid van vergelijkbare producten. Voor sommige producten was de door één handelaar aangegeven langste bewaartermijn in dagen, twee keer zo lang als de bewaartermijn die een andere handelaar had bepaald.

Tijdens de controle heeft de Rekenkamer verschillende voorbeelden gevonden van producten die zeer sterk op elkaar leken, maar waarvoor verschillende soorten data werden gebruikt:

- parmaham (Italië): één product had een "te gebruiken tot"-datum (da consumare entro) en een ander product had een "ten minste houdbaar tot"-datum (da consumarsi preferibilmente entro);

- kaas (Roemenië): één product had een "te gebruiken tot"-datum (expira la) en een ander product had een "ten minste houdbaar tot"-datum (a se consuma, de preferinta, inainte de).

De verschillende data kunnen de consument in verwarring brengen, waardoor deze misschien levensmiddelen weggooit die volkomen veilig zijn voor consumptie.

69. Volgens de EU-bepalingen mogen producten die van een "ten minste houdbaar tot"-datum moeten zijn voorzien ook na die datum nog worden verkocht. Tot op heden zijn er echter nog steeds lidstaten waar het niet is toegestaan om producten te verkopen, nadat de

---

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

[54] Møller, H., Lødrup, N., et al., "Date labelling in the Nordic countries: Practice of legislation", de Noordse Raad van ministers, 2014.

"ten minste houdbaar tot"-datum is verstreken (bijv. Roemenië en Slowakije) (zie ook ***tekstvak 9***).

**Tekstvak 9 - Voorbeeld van onjuist toegepaste datumetiketteringsvoorschriften (Roemenië)**

In Roemenië wordt in de nationale wetgeving (regeringsbesluit 984/2005) geen onderscheid gemaakt tussen de "ten minste houdbaar tot"- en de "te gebruiken tot"-datum, maar wordt verwezen naar "het vervallen van de geldigheid van het product". In dezelfde tekst is bepaald dat het in Roemenië verboden is om producten waarvan de "vervaldatum" is verstreken te verkopen, in de handel te brengen, of te schenken. In Regeringsbesluit OG nr. 21/1992 betreffende consumentenbescherming (bijgewerkt in 2008) worden wel de correcte datumetiketteringstermen gebruikt, maar daarin wordt ook aangegeven dat producten alleen mogen worden verkocht als de "te gebruiken tot"-datum of de "ten minste houdbaar tot"-datum nog niet zijn verstreken. De betekenis van de verschillende data is dus niet verduidelijkt in Roemenië en dat geldt ook voor de mogelijkheid om producten te verkopen en consumeren nadat de "ten minste houdbaar tot"-datum is verstreken.

**Verduidelijking en onderlinge afstemming van de beleidsmaatregelen en de bepalingen om voedselschenkingen te vergemakkelijken**

70. Voedselschenking is de tweede voorkeursoptie vóórdat voedsel als verspild wordt beschouwd (zie de paragrafen 5 en 6). De EU kent een sterke cultuur van voedselschenkingen en de Commissie heeft ook ingezien dat het belangrijk is om voedselschenkingen te bevorderen, omdat daarmee voedselverspilling in de EU kan worden teruggedrongen[55]. Op het niveau van de verschillende beleidsterreinen van de EU zijn er nog steeds een aantal belemmeringen voor schenking, zoals een gebrek aan duidelijkheid in bestaande wetgeving, het ontbreken van wettelijke bepalingen, of de situatie dat wettelijke bepalingen in de praktijk niet worden toegepast. Het wegnemen van deze belemmeringen zou bijdragen tot de onderlinge afstemming van de EU-beleidsmaatregelen voor het bevorderen van voedselschenkingen.

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

Een gebrek aan duidelijkheid in de bestaande wettelijke bepalingen

*Afvalhiërarchie*

71. Zowel in artikel 4 van de kaderrichtlijn afvalstoffen[56] als in het voorstel van 2015 voor een richtlijn tot wijziging van verschillende richtlijnen inzake afvalstoffen wordt aangegeven welke afvalhiërarchie moet worden toegepast in de Europese Unie (zie paragraaf 5), maar daarin wordt niet gespecificeerd hoe deze volgorde van prioriteiten moet worden toegepast in het specifieke geval van voedsel, en zij bevatten ook geen definitie van de term "voedselverspilling". De EU-teksten verduidelijken dus niet of geschonken voedsel als verspild moet worden beschouwd of schenking juist moet worden gezien als een manier om te voorkomen dat voedsel wordt verspild[57]. Dit heeft dan weer gevolgen voor de monitoring van voedselverspilling[58] en voor het nemen van maatregelen ter vermindering van de voedselverspilling.

*Voedselveiligheidsbeleid*

72. De wetgeving inzake levensmiddelenhygiëne van 2002 biedt geen uitsluitsel over de verplichtingen van voedselbanken of andere instellingen bij de omgang met geschonken voedsel. Met name wordt in de EU-wetgeving[59] niet aangegeven of voedselbanken en liefdadigheidsinstellingen moeten worden beschouwd als "exploitanten van levensmiddelenbedrijven"[60] en dus moeten voldoen aan de levensmiddelenwetgeving. In de

---

[56] Richtlijn 2008/98/EG.

[57] Bij gebrek aan een duidelijke definitie kan het evengoed voorkomen dat sommige lidstaten voedsel dat wordt gebruikt als diervoeding beschouwen als voedselverspilling, terwijl andere lidstaten dat juist niet doen.

[58] Volgens de voor dit verslag gehanteerde definitie van voedselverspilling is het duidelijk dat voedselschenking moet worden beschouwd als een methode om voedselverspilling te voorkomen.

[59] Verordening (EG) nr. 178/2002.

[60] Volgens artikel 3 van Verordening (EG) nr. 178/2002 is een "exploitant van een levensmiddelenbedrijf" een natuurlijke of rechtspersoon die verantwoordelijk is voor de naleving van de in de levensmiddelenwetgeving vastgestelde voorschriften in het levensmiddelenbedrijf waarover hij de leiding heeft.

lidstaten bestaan daarom verschillende interpretaties met betrekking tot voedselbanken en andere liefdadigheidsorganisaties die met geschonken voedsel werken (zie ***tekstvak 10***). Sinds 2013 hebben verschillende lidstaten hun eigen richtsnoeren geformuleerd voor voedselbanken en liefdadigheidsinstellingen, waarbij zij aansprakelijkheidskwesties met betrekking tot voedselschenking hebben verduidelijkt en hebben uitgelegd hoe voedselveiligheidsfactoren, zoals vervaldata, traceerbaarheid, etikettering en het invriezen van levensmiddelen, moeten worden geïnterpreteerd. Om de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten te bevorderen, heeft de Commissie inmiddels op haar website nationale en sectorale richtsnoeren voor de herverdeling van voedsel verzameld die door verschillende actoren zijn gedeeld. Hoewel de Commissie sinds 2012 zelf herhaaldelijk heeft opgeroepen om EU-richtsnoeren voor voedselschenking op te stellen om deze kwestie te verduidelijken, heeft de Commissie ten tijde van de controle in juni 2016 aangegeven dat er nog steeds aan een eerste ontwerp van deze richtsnoeren werd gewerkt[61]. De Commissie heeft daarom nog steeds de mogelijkheid om bij te dragen tot de verduidelijking van de bestaande wetgeving op dit gebied.

**Tekstvak 10 - Voorbeelden van uiteenlopende interpretaties in de lidstaten wat betreft de functies en verantwoordelijkheden van voedselbanken en andere liefdadigheidsorganisaties in verband met de wetgeving inzake levensmiddelenhygiëne:**

In Roemenië worden liefdadigheidsinstellingen of non-gouvernementele organisaties (ngo's) niet beschouwd als exploitanten van levensmiddelenbedrijven. Daardoor is niet duidelijk wat hun aansprakelijkheid is ten aanzien van geschonken voedsel. In Portugal worden liefdadigheidsinstellingen gelijkgesteld aan "exploitanten van levensmiddelenbedrijven", maar aangezien de hygiënevoorschriften niet in de eerste plaats op dergelijke instellingen zijn gericht, worden de regels en beginselen die uit deze verordeningen voortvloeien met een zekere mate van flexibiliteit toegepast. In Italië worden erkende liefdadigheidsorganisaties die gratis levensmiddelen verstrekken aan behoeftigen in Italië op dezelfde wijze behandeld als andere exploitanten van

[61] Het Europees Parlement heeft de Commissie ook verzocht om richtsnoeren op te stellen over voor schenking bedoeld voedsel (EP, Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid, ontwerpverslag over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (COM(2015)0595 - C8-0382/2015-2015/0275 (COD)).

levensmiddelenbedrijven wat betreft de aansprakelijkheid in verband met de juiste wijze van opslag, vervoer en gebruik van levensmiddelen.

*Belasting over de toegevoegde waarde*

73. Fiscale prikkels voor voedselschenkingen worden door tal van belanghebbenden gezien als het krachtigste instrument om schenking te stimuleren. Discussies over fiscale prikkels op EU-niveau hebben zich met name toegespitst op de wijze waarop btw moet worden toegepast op voedselschenking. Dit was het onderwerp van tal van vergaderingen van de Commissie. De Europese btw-wetgeving vormt niet per se een belemmering voor de schenking van deze soorten levensmiddelen, maar de wijze waarop sommige lidstaten deze bepalingen interpreteren vormt in sommige gevallen nog wel een hindernis (zie ***tekstvak 11***).

**Tekstvak 11 - Toepassing van btw op voedselschenkingen**[62]

Naar aanleiding van verzoeken van de lidstaten in 2012 en 2013 hebben het Europees btw-comité en de Commissie bij verschillende gelegenheden geprobeerd te verduidelijken hoe btw in overeenstemming met de btw-richtlijn moet worden toegepast op geschonken levensmiddelen. Ter verduidelijking werd verklaard dat btw verschuldigd is over voedselschenkingen, maar dat de lidstaten mogen bepalen dat de waarde waarover de btw wordt berekend gering of bijna nul is als de schenking plaatsvindt in de buurt van de "ten minste houdbaar tot"-datum, of als de goederen niet geschikt zijn voor verkoop. Dus als de btw die over geschonken levensmiddelen moet worden betaald gering is of gelijk aan nul, worden de geschonken levensmiddelen voor btw-doeleinden op dezelfde wijze behandeld als afgedankte levensmiddelen.

Niettemin kan het begrip "niet geschikt voor verkoop" op verschillende manieren worden geïnterpreteerd, wat kan leiden tot onzekerheid onder potentiële donoren van levensmiddelen, met name in die lidstaten waar de interpretatie is overgelaten aan de potentiële donor. Koepelorganisaties hebben hun bezorgdheid geuit dat daadwerkelijke voedselschenking door deze

[62] Het btw-stelsel van de EU wordt beschreven in Richtlijn 2006/112/EG van de Raad en artikel 16 daarvan heeft betrekking op de schenking van goederen. Volgens de fiscale regels van de EU is in een aantal, door de lidstaten te bepalen situaties btw verschuldigd over de geschonken levensmiddelen. De waarde waarover de btw wordt berekend, kan vrij laag of zelfs bijna nul zijn.

onzekerheid kan worden ontmoedigd, omdat men de regels niet wil overtreden. In de praktijk wordt btw over geschonken goederen in verschillende lidstaten verschillend behandeld. In Portugal is de btw die is verschuldigd over voedselschenkingen gelijk aan nul als deze aan bepaalde instellingen worden gedaan. In Italië komen slechts bepaalde soorten levensmiddelen in aanmerking voor het btw-nultarief. In Nederland en Finland kunnen donoren zelf bepalen wanneer een levensmiddel niet meer kan worden verkocht en dus in aanmerking komt voor het btw-nultarief. In Roemenië waren de relevante documenten met verduidelijkingen ten tijde van het controlebezoek nog niet gereed.

Gemiste kansen voor het vergemakkelijken van schenking door het ontbreken van wettelijke bepalingen

*Gemeenschappelijk visserijbeleid*

74. Volgens de Commissie is met de wetgever tijdens de onderhandelingen over de hervorming van het GVB de mogelijkheid besproken om schenking op te nemen in het hervormde GVB, maar is dit uiteindelijk afgewezen. Er bestaat dus nog steeds geen mechanisme ter bevordering van de schenking van uit de markt genomen vis, of van vis die niet in de handel mag worden gebracht (bv. ondermaatse vis).

*Gemeenschappelijk landbouwbeleid*

75. Zoals in paragraaf 35 is uitgelegd, beschikte de EU gedurende vele jaren over aanzienlijke voorraden boter, mageremelkpoeder, granen, enz. Binnen het GLB bestond een specifiek programma (regeling voor de voedselverstrekking aan de meest hulpbehoevenden in de Gemeenschap) door middel waarvan een deel van deze interventievoorraden via liefdadigheidsinstellingen kon worden geschonken aan de behoeftigen.

76. Vanaf de jaren 1990 is het gebruik van de openbare interventieregeling gestaag gedaald en zijn de voorraden geslonken. Sinds 2014 is de regeling vervangen door een programma dat niet onder het GLB valt: het FEAD. Hoewel de beide toepasselijke verordeningen[63] in de mogelijkheid voorzien om producten uit de interventievoorraden, via het FEAD, te

[63] Respectievelijk Verordening (EU) nr. 1308/2013 en Verordening (EU) nr. 223/2014.

gebruiken, ontbreken de benodigde uitvoeringshandelingen van de Commissie om de desbetreffende procedures vast te stellen.

Mogelijkheden om schenking te vergemakkelijken zijn onvoldoende benut

*Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen*

77. Het FEAD bestaat sinds 2014. Anders dan de regeling voor voedselverstrekking aan de meest hulpbehoevenden is het FEAD[64] er niet met name op gericht om producten uit de interventievoorraden aan de meest hulpbehoevenden te verstrekken, maar beoogt het aan hen materiële en immateriële bijstand te verlenen.

78. De FEAD-verordening [65] biedt mogelijkheden om voedselschenkingen te faciliteren, maar de Commissie heeft dit aspect van het FEAD niet actief onder de aandacht van de lidstaten gebracht en slechts enkele lidstaten hebben het daadwerkelijk gebruikt:

- Artikel 23, lid 4, voorziet in de mogelijkheid om in het kader van het Fonds levensmiddelen uit interventievoorraden gratis te verstrekken aan de meest behoeftigen. In de praktijk heeft slechts een van de 28 lidstaten (Finland) deze maatregel opgenomen in zijn FEAD-operationeel programma (OP).

- Artikel 26, lid 2, onder d, voorziet in de mogelijkheid om de kosten in verband met inzameling, vervoer, opslag en distributie van voedselschenkingen te financieren. Volgens de Commissie hebben slechts vier lidstaten deze als maatregel opgenomen in hun operationele programma's (Estland, Italië, Luxemburg en Slowakije), maar zonder daarvoor een specifiek budget vast te stellen.

---

[64] De doelstellingen van het FEAD, zoals weergegeven in artikel 3, zijn om de sociale samenhang te bevorderen, de sociale inclusie te versterken, en, uiteindelijk, een bijdrage te leveren aan de verwezenlijking van de doelstelling van armoedebestrijding van de Europa 2020-strategie. Het FEAD draagt bij tot de verwezenlijking van de specifieke doelstelling van verlichting van de ergste vormen van armoede door aan de meest behoeftigen niet-financiële bijstand te verstrekken.

[65] Verordening (EU) nr. 223/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 betreffende het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (PB L 72 van 12.3.2014, blz. 1).

*Gemeenschappelijk landbouwbeleid*

79. Als producenten groenten en fruit uit de handel nemen, kunnen zij voor de verwijdering daarvan EU-financiering krijgen (zie paragraaf 44). Wanneer zij de producten aan bepaalde organen schenken, krijgen zij een hogere vergoeding dan wanneer zij deze vernietigen. Uit de gegevens die tijdens de controle zijn ontvangen blijkt dat in de periode 2007-2015, ondanks deze hogere vergoeding, minder dan 40 % van de uit de handel genomen groenten en fruit ook daadwerkelijk werd geschonken. De cijfers verschillen sterk van lidstaat tot lidstaat en van jaar tot jaar. Uit de controle bleek dat er in één tijdens de controle bezochte lidstaat ernstige problemen zijn met de betrouwbaarheid van de gegevens (zie ***tekstvak 12***).

**Tekstvak 12 - Inconsistenties in de gegevens betreffende het uit de markt nemen, groen oogsten en niet oogsten (Italië)**

De lidstaten moeten jaarlijks verslag uitbrengen aan de Europese Commissie over de hoeveelheden, de waarde en de bestemmingen van uit de markt genomen groente en fruit. Volgens de gegevens van de Italiaanse autoriteiten van de Regione Lazio voor het jaar 2011 werd in totaal 139 kiloton aan producten beschikbaar gesteld voor gratis verstrekking, wat bijna driemaal zoveel is als de totale hoeveelheid uit de markt genomen producten (50 kiloton). Dit cijfer kan niet slechts op een eenmalige fout duiden, aangezien er negen verschillende productcategorieën waren waarin de hoeveelheid gratis verstrekte producten groter was dan de totale hoeveelheid uit de markt genomen producten.

Bovendien hebben de controleurs gevraagd om drie voorbeelden te geven van gevallen waarin een producentenorganisatie uit de markt genomen producten had geschonken voor gratis verstrekking. Uit de ontvangen documentatie bleek dat een bepaalde producentenorganisatie in 2014 24 ton watermeloenen had geschonken aan een liefdadigheidsinstelling. Uit de ondersteunende documentatie bleek ook dat het de zevende keer was dat de producentenorganisatie in 2014 uit de markt genomen producten had geschonken voor gratis verstrekking. Volgens het aan de Commissie gezonden jaarverslag 2014 had die specifieke producentenorganisatie gedurende dat jaar echter geen enkele hoeveelheid producten uit de markt genomen.

De autoriteiten erkenden dat de gegevens fouten bevatten en waren niet in staat daar een verklaring voor te geven.

80. Een van de door de autoriteiten van de lidstaten gemelde moeilijkheden in verband met de gratis verstrekking van uit de markt genomen groente en fruit aan bepaalde openbare instellingen[66] is dat het volgens het EU-recht niet is toegestaan om de hoeveelheden die zij normaal inkopen te vervangen door gratis verstrekte producten. Hoewel deze bepaling is bedoeld om verstoring van de markt te voorkomen, worden sommige autoriteiten in de praktijk ontmoedigd om producten aan dergelijke instellingen te schenken, vanwege de moeilijkheid om te controleren of deze bepaling wordt nageleefd.

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

81. Voedselverspilling is een mondiaal probleem dat in de afgelopen jaren steeds hoger op de publieke en politieke agenda is komen te staan en dat waarschijnlijk nog belangrijker zal worden, met name vanwege de noodzaak om de groeiende wereldbevolking te voeden. Voedsel is een kostbaar goed en de productie daarvan kan zeer veel hulpbronnen vergen. Uit actuele ramingen blijkt dat over het geheel genomen ongeveer een derde van het voor menselijke consumptie geproduceerde voedsel verspild wordt of verloren gaat, wat economische en milieukosten met zich meebrengt.

82. Tegen deze achtergrond hebben wij ons gebogen over de rol die de EU kan spelen in de strijd tegen voedselverspilling. Bij de controle is onderzocht welke maatregelen tot dusver zijn genomen en op welke wijze de verschillende EU-beleidsinstrumenten werken met het oog op het terugdringen van voedselverspilling, waarbij het belang van de marktkrachten in de strijd tegen voedselverspilling is erkend. De controle was gericht op de maatregelen die de voorkeur krijgen in de strijd tegen voedselverspilling, namelijk preventie en schenkingen.

83. Bij de controle hebben wij ons de vraag gesteld of de EU bijdraagt tot een hulpbronnenefficiënte voedselvoorzieningsketen door voedselverspilling op doeltreffende wijze te bestrijden. Dit bleek momenteel niet het geval te zijn, maar in het verslag wordt onderstreept op welke manier de huidige initiatieven en beleidsmaatregelen doeltreffender zouden kunnen worden gebruikt om het probleem van voedselverspilling aan te pakken.

---

[66] Strafinrichtingen, scholen, in artikel 22 genoemde instellingen, kindervakantiekampen, ziekenhuizen en bejaardentehuizen die door de lidstaten zijn aangewezen.

Voor een groot deel van de mogelijke verbeteringen zijn geen nieuwe initiatieven of meer overheidsfinanciering nodig en in plaats daarvan omvatten zij een betere afstemming van het bestaande beleid en betere coördinatie binnen de Commissie en tussen de Commissie en de lidstaten, waarbij de vermindering van voedselverspilling duidelijk moet worden aangemerkt als een van de doelstellingen van de bestaande beleidslijnen.

84. Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, én de lidstaten hebben allemaal uiting gegeven aan hun wens om het probleem van voedselverspilling aan te pakken. Tot dusver waren de maatregelen die zijn genomen om aan die wens te voldoen versnipperd en te weinig constant, bestaat er geen EU-brede strategie en ontbreekt het aan coördinatie op het niveau van de Commissie. Hoewel voedselverspilling steeds hoger op de politieke agenda is komen te staan, is de ambitie van de Commissie in de loop der jaren afgenomen (zie de paragrafen 26-32). Dit hoewel er overeenstemming lijkt te bestaan over het feit dat de strijd tegen voedselverspilling een terrein is waarop de Commissie een leidende rol kan spelen. Verdere vooruitgang op dit gebied werd belemmerd doordat er geen gemeenschappelijke definitie van voedselverspilling of overeengekomen uitgangswaarden bestaan van waaruit streefdoelen voor het verminderen van verspilling kunnen worden vastgesteld. Daarom doen wij de volgende aanbevelingen:

***Aanbeveling 1***

De EU-inspanningen voor de bestrijding van voedselverspilling moeten versterkt en beter gecoördineerd worden, waardoor de EU in de passende fora op mondiaal niveau een grotere rol kan spelen. Dit betekent dat de EU-organen en de lidstaten samen moeten optrekken om het zo spoedig mogelijk eens te worden over een gemeenschappelijke strategie.

Op technisch niveau moet de Commissie nu voor de komende jaren een actieplan ontwikkelen dat verschillende beleidsterreinen omvat. Dit moet overeengekomen beschrijvingen bevatten van voedselverspilling in alle schakels van de voedselketen en een methode voor het meten van de impact van de strategie.

85. Wij hebben naar een aantal EU-beleidsterreinen gekeken die waarschijnlijk van invloed zijn op het gedrag van de verschillende actoren in de voedselvoorzieningsketen met betrekking tot voedselverspilling (landbouw, visserij, voedselveiligheid, milieu, sociale zaken

en belastingen). Maatregelen moeten worden gericht op alle schakels in de gehele voedselvoorzieningsketen waardoor voor alle betrokkenen potentiële voordelen kunnen worden gerealiseerd. De nadruk moet echter op preventie liggen, aangezien het voorkomen van verspilling veel meer voordelen oplevert dan bij de aanpak ervan achteraf kunnen worden gerealiseerd.

86. Hoewel de EU een aantal beleidsmaatregelen kent waarmee voedselverspilling mogelijk kan worden bestreden, is dit potentieel niet ten volle benut en moeten de geboden kansen nog worden gegrepen. De impact van de verschillende EU-beleidsmaatregelen op de strijd tegen voedselverspilling is duidelijk onvoldoende beoordeeld. Belangrijke beleidsterreinen, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid, met inbegrip van de plattelandsontwikkeling, het gemeenschappelijk visserijbeleid en het beleid inzake voedselveiligheid, moeten allemaal een rol vervullen en zouden voor een betere bestrijding van voedselverspilling kunnen worden gebruikt (zie de paragrafen 34-69). In de loop der tijd hebben beleidsveranderingen, waaronder de hervorming van het GLB en wijzigingen in het visserijbeleid, echter een positief effect gehad, zoals het afstappen van een op interventie gebaseerd landbouwbeleid, dat tot overproductie leidde. In het verslag wordt een aantal goede praktijken genoemd, maar de positieve uitwerking daarvan op het gebied van voedselverspilling berust eerder op toeval en is niet het gevolg van gerichte beleidsmaatregelen. Daarom doen wij de volgende aanbeveling:

***Aanbeveling 2***

In toekomstige effectbeoordelingen moet de Commissie aandacht besteden aan voedselverspilling om de verschillende beleidsmaatregelen te coördineren waarmee voedselverspilling potentieel kan worden tegengegaan. De Commissie moet de verschillende beleidsmaatregelen beter op elkaar afstemmen en nagaan op welke manier deze kunnen worden ontwikkeld om het probleem aan te pakken. Met name geldt het volgende:

a) Wat betreft het GLB moet voedselverspilling worden opgenomen bij de komende herziening van het beleid. Bij de programmering van toekomstige uitgaven moet de Commissie de lidstaten ook aanmoedigen om prioriteit te geven aan de doelstelling van de bestrijding van voedselverspilling, bijvoorbeeld door deze kwestie op te nemen als

een van de doelstellingen voor de volgende programmeringsperiode voor plattelandsontwikkeling.

b) Wat betreft het gemeenschappelijk visserijbeleid moet de aanlandplicht voor vis nauwlettender worden gemonitord en de Commissie moet vanaf nu vergemakkelijken dat de beschikbare EU-middelen worden gebruikt voor investeringen ter bestrijding van voedselverspilling.

c) Bij de ontwikkeling van haar beleid inzake voedselveiligheid moet de Commissie de uitwisseling van goede praktijken inzake hygiëne verder vergemakkelijken en monitoren hoe de traceerbaarheidsvoorschriften worden toegepast. Wat betreft de etikettering van levensmiddelen moet zij beoordelen of er moet worden ingegrepen om te voorkomen dat etiketteringspraktijken worden toegepast waardoor voedselverspilling ontstaat.

87. In de EU wordt voedsel dat anders zou worden weggegooid reeds geschonken, bijvoorbeeld door middel van voedselbanken. Desondanks bestaat er nog steeds een aantal belemmeringen voor voedselschenking en ontbreekt het in bepaalde wettelijke bepalingen inzake schenking aan helderheid en consistentie. Een aantal kansen om de schenking van voedsel dat anders zou worden weggegooid te vergemakkelijken, is niet benut (zie de paragrafen 70-80). Daarom doen wij de volgende aanbeveling, waarbij wij benadrukken dat de inspanningen primair moeten worden gericht op de preventie van voedselverspilling:

***Aanbeveling 3***

De Commissie moet aandacht besteden aan de mogelijkheid om voedsel dat veilig is voor consumptie en anders zou worden weggegooid te schenken. Met name, en zo spoedig mogelijk, door:

a) de interpretatie van de wettelijke bepalingen te verduidelijken die voedselschenking ontmoedigen, met name met betrekking tot de kaderrichtlijn afvalstoffen en de Algemene Levensmiddelenwetgeving;

b) te beoordelen wat het effect zou zijn als schenking ook mogelijk zou worden gemaakt voor beleidsterreinen waar dit niet gebeurt, met name in verband met het gemeenschappelijk visserijbeleid;

c) de voltooiing van de wettelijke vereiste om het gebruik toe te staan van levensmiddelen uit de landbouwvoorraden in het kader van de openbare interventie; en

d) te bevorderen dat de lidstaten de bestaande bepalingen inzake voedselschenking toepassen, met name in verband uit de markt genomen groenten en fruit en het FEAD.

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van de heer Phil WYNN OWEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 10 november 2016.

*Voor de Rekenkamer*

Klaus-Heiner LEHNE
*President*

***BIJLAGE I***

**De rol van marktkrachten bij het ontstaan van voedselverspilling**

Markteconomieën zijn erop gericht de samenleving als geheel welvarender te maken, waarbij de concurrentie wordt bevorderd om innovatie te stimuleren. Negatieve externaliteiten[1] kunnen zich echter overal in de voedselketen voordoen en deze leiden tot voedselverspilling en kosten voor specifieke actoren en de samenleving als geheel. Daarom kan het ontstaan van voedselverspilling in zekere mate worden beschouwd als het resultaat van marktfalen. Daarnaast is de consument niet volledig op de hoogte van de voedselverspilling die gepaard gaat met elk van de producten die hij verbruikt. Tenzij passende maatregelen worden genomen om een eind te maken aan deze negatieve externaliteiten, zullen de actoren in de voedselketen onvoldoende worden geprikkeld om voedselverspilling terug te dringen en zal de samenleving moeten blijven betalen voor de daaraan verbonden kosten. Hieronder worden twee concrete voorbeelden van de invloed van marktkrachten op het ontstaan van voedselverspilling besproken.

Eerste voorbeeld: handelsnormen voor groenten en fruit

Handelsnormen zijn normen voor de indeling van landbouwproducten met betrekking tot esthetiek en kwaliteit. De EU hanteert een stelsel van handelsnormen voor groenten en fruit. Naast de overheidsnormen kunnen bedrijven eigen handelsnormen vaststellen die ook esthetische aspecten kunnen omvatten.

Handelsnormen zijn nuttig omdat ze een gemeenschappelijke taal scheppen en zodoende handel vergemakkelijken. Zij kunnen een hoogwaardige productie stimuleren, de rentabiliteit vergroten, en de belangen van de consument beschermen. Met handelsnormen van de overheid kan ook een wildgroei van verschillende particuliere normen worden voorkomen.

---

[1] Een negatieve externaliteit doet zich voor wanneer een persoon of onderneming een beslissing neemt, maar daarvoor niet de volledige kosten hoeft te dragen (http://economics.fundamentalfinance.com/negative-externality.php).

Dergelijke normen kunnen er echter toe leiden dat prima eetbare producten om esthetische redenen (zoals omvang en vorm) uit de voedselvoorzieningsketen worden genomen[2]. Er bestaan slechts zeer weinig studies waaruit blijkt dat producten uit andere dan de twee hoogste kwaliteitscategorieën ("categorie I" of "extra") ook daadwerkelijk kunnen worden verkocht aan de verwerkende industrie. Bovendien stelt de verwerkende industrie, om technische redenen, misschien zelfs strengere eisen aan vorm en afmetingen[3][4].

Er is dan ook behoefte aan verder onderzoek wat betreft de verhouding tussen handelsnormen en voedselverspilling[5]. In de VN/ECE-werkgroep[6] inzake kwaliteitsnormen voor landbouwproducten is onlangs gesproken over voedselverspilling in verband met het gebruik van normen. De Commissie en de EU-lidstaten kunnen invloed uitoefenen op de openbare normen van de VN/ECE, die worden goedgekeurd en vervolgens worden toegepast door de EU. In dergelijke discussies zou aandacht kunnen worden geschonken aan kwesties van algemeen belang, zoals het voorkomen van de verspilling van hulpbronnen door het verhinderen van het ontstaan van voedselverspilling, om zowel economische als milieuredenen.

Tweede voorbeeld: oneerlijke handelspraktijken en grote verschillen in onderhandelingspositie

Oneerlijke handelspraktijken zijn praktijken die sterk afwijken van goed handelsgedrag en die in strijd zijn met de goede trouw en eerlijke handel. Zij worden gewoonlijk in een situatie van onevenwichtigheid door een sterkere partij opgelegd aan een zwakkere partij en kunnen

---

[2] FAO, "Global food losses and food waste - extent, causes and prevention", Rome: UN FAO, 2011.

[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. In een discussienota van verscheidene delegaties werd voorgesteld om de indeling van normen en de normen voor appelen, tomaten en prei te herzien. Toen het document in april 2015 werd besproken, werd besloten dat men zich zou beraden op de herziening van de normen voor prei en tomaten. Die bijeenkomst werd ook bijgewoond door vertegenwoordigers van de World Apple and Pear Association (WAPA).

aan elke zijde van de zakelijke relatie bestaan[7]. Oneerlijke handelspraktijken en situaties van onevenwichtige onderhandelingsmacht tussen exploitanten van levensmiddelenbedrijven zijn dus twee verschillende zaken die zich tegelijkertijd kunnen voordoen.

Beide situaties kunnen tot voedselverspilling leiden (zie het ***tekstvak***). In het geval van voedselverspilling, slaagt de sterkere, dominante exploitant er in beide gevallen in om een gedeelte van de kosten van voedselverspilling door te schuiven naar de exploitant in de zakelijke relatie die zwakker is en wordt gedomineerd.

**Tekstvak - Zakelijke relaties met invloed op voedselverspilling**

Voorbeelden van oneerlijke handelspraktijken die invloed kunnen hebben op voedselverspilling:

- het ontbreken van schriftelijke overeenkomsten;

- eenzijdige wijziging van de overeengekomen voorwaarden nadat de overeenkomst is gesloten.

Voedselverspilling kan ontstaan wanneer de leverancier geen andere koper voor zijn producten kan vinden nadat een eerdere bestelling of de omvang daarvan op het laatste moment respectievelijk wordt geannuleerd of gewijzigd.

Voorbeelden van "eerlijke" handelspraktijken die zich voordoen *in situ*aties van onevenwichtige onderhandelingsmacht die invloed kunnen hebben op voedselverspilling:

- contractuele bepalingen waarin is vastgelegd dat producten in hoge mate beschikbaar moeten zijn zonder dat de aankoop wordt gegarandeerd;

- leveranciers die een hoge beschikbaarheid van producten nastreven om niet het risico te lopen dat de zakelijke relatie met hun klant wordt beëindigd.

In dergelijke situaties kan voedselverspilling ontstaan als de koper minder producten nodig heeft dan de leverancier beschikbaar heeft gesteld.

Het Europees Parlement heeft herhaaldelijk gewezen op het verband tussen onevenwichtigheden in de onderhandelingsposities, oneerlijke handelspraktijken en voedselverspilling, en daarnaast wordt onderkend dat eerlijke handel ook bijdraagt tot de preventie van overproductie en voedselverspilling[8]. De Commissie en de autoriteiten van de lidstaten erkennen dat er oneerlijke handelspraktijken tussen ondernemingen bestaan en

---

[7] Briefing van het EP op het gebied van de interne markt en consumentenbescherming. Oneerlijke handelspraktijken tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI(2015)563430_EN.pdf).

[8] Persbericht over landbouw en industrie van 7.6.2016 om 13:14 uur.

dat daartegen actie moet worden ondernomen. In een recent verslag van de Commissie[9] staat dat de Commissie in dit stadium niet overtuigd is van "de meerwaarde van een specifieke, geharmoniseerde regelgevende aanpak op EU-niveau".

Deze complexe vraagstukken blijven, ten minste in zekere mate, echter onopgelost en de gevolgen van oneerlijke handelspraktijken op het ontstaan van voedselverspilling blijven problematisch, ondanks i) inspanningen om de primaire sector te versterken door de oprichting en ontwikkeling van producentenorganisaties te ondersteunen[10], ii) het bestaan, sinds 2011, van het zogenaamde initiatief voor de toeleveringsketen (Supply Chain Initiative SCI[11]) in het kader van het Forum op hoog niveau voor een beter werkende voedselvoorzieningsketen[12], en iii) het bestaan van specifieke wetgeving tegen oneerlijke handelspraktijken in een meerderheid van de lidstaten.

---

9 COM(2016) 32 final van 26 juni 2014, "Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over oneerlijke handelspraktijken tussen ondernemingen in de voedselvoorzieningsketen".

10 Steun voor de oprichting en ontwikkeling van producentenorganisaties is beschikbaar in het kader van de tweede pijler van het GLB en in het kader van het GVB. Onderdelen van de eerste pijler van het GLB zijn eveneens gericht op het verkleinen van de onevenwichtigheid in de onderhandelingsposities van landbouwers en andere partijen in de voedselvoorzieningsketen.

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

12 Dit initiatief had als doel de verticale handelsrelaties eerlijker te maken, waarbij de actoren in de voedselvoorzieningsketen vrijwillig zouden deelnemen.

***BIJLAGE II***

**Overzicht van EU-instrumenten die gevolgen kunnen hebben voor de bestrijding van voedselverspilling**

Op het niveau van de Europese Commissie is haar DG Gezondheid en Voedselveiligheid verantwoordelijk voor het dossier voedselverspilling. Het neemt in dit verband het initiatief voor een aantal maatregelen (zoals de oprichting van werkgroepen en groepen van deskundigen) en communicatie. Verscheidene andere DG's van de Commissie spelen ook een rol in de preventie van voedselverspilling, aangezien verschillende EU-beleidsmaatregelen en -bepalingen het ontstaan van voedselverspilling kunnen beïnvloeden (zoals het landbouwbeleid, het visserijbeleid, het voedselveiligheidsbeleid en het afvalstoffenbeleid).

In het kader van de controle hebben wij het EU-beleid en de wettelijke bepalingen van de EU onderzocht en vastgesteld welke instrumenten (zowel EU-fondsen als wettelijke bepalingen die niet zijn gekoppeld aan fondsen) invloed kunnen hebben op het gedrag van de verschillende actoren[1] in de voedselvoorzieningsketen wat betreft de preventie van voedselverspilling of de schenking van voedsel dat anders zou worden verspild. De resultaten worden weergegeven in de onderstaande tabel: zij geeft een overzicht van de EU-instrumenten die invloed hebben op de bestrijding van voedselverspilling, waarbij is aangegeven in welk deel van de voedselvoorzieningsketen het gedrag van de verschillende actoren kan worden beïnvloed.

| EU-instrumenten die invloed hebben op de bestrijding van voedselverspilling | | Preventie van voedselverspilling | | | | Schenking |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | **Producenten** | **Verwerkers** | **Handelaren** | **Consumenten** | |
| *EU-fondsen* | ELGF | x | x | | x | x |
| | Elfpo | x | x | | | |
| | EFMZV | x | x | | | x |
| | FEAD | | | | | x |
| *Wettelijke bepalingen die geen verband houden met fondsen* | Afvalstoffenrichtlijn[1] | x | x | x | | x |
| | Regels inzake voedselveiligheid[2] | x | x | x | | x |
| | Etikettering[3] | x | x | x | x | x |
| | Traceerbaarheid[2] | x | x | x | | x |
| | Handelsnormen[4] | x | x | x | x | |
| | (On-)eerlijke handelspraktijken | x | x | x | | |
| | Btw[5] en financiële prikkels | x | x | x | | x |

1 Richtlijn 2008/98/EG.

2 De Algemene Levensmiddelenwetgeving (Verordening (EG) nr. 178/2002) en het pakket levensmiddelenveiligheid- en hygiëne (Verordening (EG) nr. 852/2004, Verordening (EG) nr. 853/2004, Verordening (EG) nr. 854/2004 en Richtlijn 2004/41/EG).

3 De houdbaarheid van levensmiddelen en datumaanduiding (Verordening (EG) nr. 1169/2011).

4 Verordening (EG) nr. 1580/2007 (zoals in het bijzonder gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1221/2008).

5 Richtlijn 2006/112/EG van de Raad.

De bovenstaande tabel geeft een overzicht van de EU-instrumenten die zijn vastgelegd in verordeningen of richtlijnen van het Europees Parlement en de Raad, of in verordeningen van de Europese Commissie. Afhankelijk van het soort document is de invloed op de uitvoering van de bepalingen direct (in het geval van verordeningen) of indirect (in het geval van richtlijnen), waarbij de lidstaten enige interpretatieruimte hebben bij de wijze waarop zij de EU-bepalingen omzetten.

Wat betreft de bovengenoemde EU-instrumenten hebben de lidstaten met betrekking tot voedselverspilling de verantwoordelijkheid om de fondsen te gebruiken en om de EU-

bepalingen om te zetten op een manier waardoor preventie van voedselverspilling en voedselschenking worden bevorderd.

[1] In het kader van dit verslag hebben wij de sectoren van de voedselvoorzieningsketen ingedeeld in vier groepen (producenten, verwerkers, handelaren en consumenten), waarbij wij aanvaarden dat dit een simplificatie is van de vele bestaande niveaus.

***BIJLAGE III***

# De belangrijkste politieke verklaringen met betrekking tot voedselverspilling sinds 2009

**2009**

- **De voormalige Deense Commissaris mevrouw Fischer Boel[1]**
  "Het gaat niet aan om producten waar absoluut niets mis mee is, weg te gooien enkel en alleen omdat zij niet de juiste grootte of vorm hebben."

**2010**

- **Gezamenlijke verklaring tegen voedselverspilling[2]**
  Door deze verklaring aan te nemen verbinden wij ons er uitdrukkelijk toe om **de hoeveelheid verspild voedsel** in de gehele voedselketen op nationaal, regionaal en mondiaal niveau **met 50 % te verminderen.** (...) Er moeten dringend stappen worden gezet om vast te stellen welke maatregelen moeten worden genomen om een dergelijke doelstelling om te zetten in een realistisch doel dat **uiterlijk in 2025** kan worden behaald.

**2011**

- **Europees Parlement: verslag over het voorkomen van voedselverspilling: strategieën voor een doelmatiger voedselvoorzieningsketen in de EU[3]**
  "verzoekt de Commissie daarnaast om concrete maatregelen uit te werken die zijn gericht op het **halveren van de voedselverspilling vóór 2025** en tegelijkertijd op het tegengaan van het voortbrengen van voedselafval"

**2012**

- **Resolutie van het Europees Parlement van 19 januari 2012 over het voorkomen van voedselverspilling: strategieën voor een doelmatiger voedselvoorzieningsketen in de EU[4]**
  "Verzoekt de Commissie daarnaast om concrete maatregelen uit te werken die zijn gericht op het **halveren van de voedselverspilling vóór 2025** en tegelijkertijd op het tegengaan van het voortbrengen van voedselafval"
  "Dringt er bij de Raad en de Commissie op aan **om 2014 uit te roepen tot het Europese jaar tegen de voedselverspilling**"

**2013**

- **Besluit nr. 1386/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake een nieuw algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020 "Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet"[5]**
  "In de conclusies van Rio+20 wordt de noodzaak erkend om het voedselverlies na de oogst en overige vormen van voedselverlies en -verspilling in de hele voedselvoorzieningsketen aanzienlijk te beperken. De **Commissie moet een alomvattende strategie voor het tegengaan van onnodig levensmiddelenafval voorleggen** en samenwerken met de lidstaten om buitensporige voedselafvalgeneratie te bestrijden."

**2015**

- **13 leden van het Europees Parlement: Schriftelijke verklaring over voedselverspilling[6]**
  De Commissie wordt tevens verzocht **om 2016 uit te roepen tot het Europees jaar tegen de voedselverspilling.**
- **Resolutie van het Europees Parlement van 30 april 2015 over de expo 2015 in Milaan: Voedsel voor de planeet, energie voor het leven[7]**
  "Verzoekt de Commissie voedselverspilling met **ambitieuze, duidelijk geformuleerde en bindende doelstellingen** te bestrijden en de lidstaten aan te sporen actie te ondernemen tegen voedselverspilling op elk niveau van de voedselvoorzieningsketen, van akker tot bord."
  "Spoort de lidstaten aan burgers voor te lichten, optimale werkmethoden te stimuleren en te verspreiden, analyses uit te voeren en sociale campagnes en campagnes in de scholen te lanceren over voedselverspilling en over het belang van een gezond, evenwichtig dieet, bij voorkeur met producten van de plaatselijke landbouw, **waarbij 2016 moet worden uitgeroepen tot Europees Jaar tegen voedselverspilling**"
- **Bijeenkomst van de ministers van Landbouw van de G20, Istanbul, 7 en 8 mei 2015, slotcommuniqué[8]**
  Wij nemen met grote bezorgdheid nota van de aanzienlijke mate waarin er in de voedselwaardeketens sprake is van voedselverlies en -verspilling en de negatieve gevolgen daarvan voor de voedselzekerheid, voeding, het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het milieu. Wij onderstrepen dat dit een mondiaal probleem is met enorme economische, ecologische en maatschappelijke betekenis en wij roepen alle leden van de G20 op om hun inspanningen te versterken om dit probleem aan te pakken. Wij zijn van mening dat de **vermindering van voedselverlies en -verspilling een goede doelstelling is voor collectief optreden door de G20** en dat de G20 op dit gebied mondiaal de leiding kan nemen. Wij herinneren aan de beleidsaanbevelingen inzake voedselverlies en -verspilling van de Commissie inzake Wereldvoedselzekerheid (CFS). In het kader van beleidscoherentie moedigen wij de Werkgroep ontwikkeling aan om zich, als onderdeel van haar uitvoeringsplan voor het G20-kader voor voedselzekerheid en voeding, te blijven inzetten voor de ontwikkeling van maatregelen om voedselverlies en -verspilling te beperken.
- **Resolutie van het Europees Parlement van 9 juli 2015 over hulpbronnenefficiëntie: de overgang naar een circulaire economie[9]**
  "verzoekt de Commissie uiterlijk eind 2015 doelstellingen, maatregelen en instrumenten voor te stellen om voedselafval op doeltreffende wijze aan te pakken, met inbegrip van het vaststellen van een **bindende doelstelling om voedselafval uiterlijk in 2025 met minstens 30 % te verminderen bij de productie, bij de verkoop en distributie, in grootkeukens en het horecabedrijf en in huishoudens**"
  "verzoekt de Commissie **om bij de uitvoering van een effectbeoordeling inzake nieuwe relevante wetgevingsvoorstellen hun mogelijke impact op voedselafval te evalueren**"
- **Resolutie van het Europees Comité van de Regio's over duurzame voeding[10]**
  "herhaalt zijn verzoek aan de Europese Commissie om de terugdringing van voedselverspilling te stimuleren en opnieuw een voorstel in te dienen met als **doel de voedselverspilling tegen 2025 met ten minste 30 % terug te dringen**, op basis van haar ingetrokken voorstel uit 2014 tot wijziging van de kaderrichtlijn afval om een kringloopeconomie te bevorderen (...); **schaart zich** in dit verband **achter de oproep van het Europees Parlement om 2016 uit te roepen tot het Europees Jaar tegen de voedselverspilling"**
- **Verenigde Naties: Resolutie aangenomen door de Algemene Vergadering op 25 september 2015 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development[11]**
  12.3 **De wereldwijde voedselverspilling per hoofd van de bevolking uiterlijk in 2030 halveren in de detailhandel en op consumentenniveau en het voedselverlies in de productie- en toeleveringsketens, met inbegrip van verliezen na de oogst, verminderen.**

**2016**

- **Ontwerpverslag van het Europees Parlement over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen. Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid, 24 mei 2016[12]**

  "**Definities** van (...), levensmiddelenafval en sanering moeten worden opgenomen in Richtlijn 2008/98/EG om de reikwijdte van deze begrippen te verduidelijken. (...)
  De Commissie moet **richtsnoeren** opstellen **voor het doneren van levensmiddelen**, met inbegrip van fiscale en technische aspecten. (...)
  De lidstaten bewaken en evalueren de uitvoering van hun maatregelen ter preventie van levensmiddelenafval door het meten van voedselverspilling op basis van een
  gemeenschappelijke methodiek. Uiterlijk 31 december 2017 stelt de Commissie overeenkomstig artikel 38 bis een gedelegeerde handeling vast teneinde de **methode** vast te stellen, met inbegrip van minimum kwaliteitseisen, voor een uniforme meting van de niveaus van levensmiddelenafval. (...)
  De lidstaten stellen overeenkomstig de artikelen 1 en 4 afvalpreventieprogramma's vast met tenminste de volgende doelstellingen:
  (...) **een vermindering van de productie van levensmiddelenafval met 50 % tegen 2030"**

- **Raad van de Europese Unie. Voedselverliezen en voedselverspilling - conclusies van de Raad (28 juni 2016)**

  In deze conclusies van de Raad worden die inzake het EU-actieplan voor de circulaire economie (20 juni 2016) meer gedetailleerd uitgewerkt.

[1] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1059_nl.htm

[2] Gezamenlijke verklaring tegen voedselverspilling: ondertekend door academici en onderzoekers van universiteiten in diverse landen uit de hele wereld, leden van het Europees Parlement, politici en vertegenwoordigers van internationale organisaties en het maatschappelijk middenveld, http://www.lastminutemarket.it/media_news/wp-content/uploads/2010/12/JOINT-DECLARATION-FINAL-english.pdf

[3] Europees Parlement: Verslag over het voorkomen van voedselverspilling: strategieën voor een doelmatiger voedselvoorzieningsketen in de EU (2011/2175(INI)) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0430+0+DOC+XML+V0//NL

[4] Resolutie van het Europees Parlement van 19 januari 2012 over het voorkomen van voedselverspilling: strategieën voor een doelmatiger voedselvoorzieningsketen in de 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//NL

[5] Besluit nr. 1386/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 inzake een nieuw algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020 “Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet”.

[6] 13 leden van het Europees Parlement: Schriftelijke verklaring over voedselverspilling http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+WDECL+P8-DCL-2015-0001+0+DOC+WORD+V0//NL

[7] Resolutie van het Europees Parlement van 30 april 2015 over de expo 2015 in Milaan: Voedsel voor de planeet, energie voor het leven (2015/2574(RSP)) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0184+0+DOC+XML+V0//NL

[8] Bijeenkomst van de ministers van Landbouw van de G20, Istanbul, 7 en 8 mei 2015, slotcommuniqué.

[9] Resolutie van het Europees Parlement van 9 juli 2015 over hulpbronnenefficiëntie: de overgang naar een circulaire economie (2014/2208(INI)) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0266+0+DOC+XML+V0//NL

[10] Europees Comité van de Regio’s - Resolutie over duurzame levensmiddelen.

[11] Verenigde Naties: Resolutie aangenomen door de Algemene Vergadering van 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] Ontwerpverslag over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (COM(2015)0595 - C8-0382/2015-2015/0275 (COD)). Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid. 2015/0275(COD).

**ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER**

**"DE BESTRIJDING VAN VOEDSELVERSPILLING: EEN KANS VOOR DE EU OM DE HULPBRONNENEFFICIËNTIE VAN DE VOEDSELVOORZIENINGSKETEN TE VERBETEREN"**

## SAMENVATTING

I. De Commissie erkent dat voedselverspilling een mondiaal probleem is en neemt maatregelen om voedselverspilling te voorkomen en het gebruik van hulpbronnen in de hele voedselwaardeketen te optimaliseren. In het kader van het pakket circulaire economie heeft de Commissie in 2015 andermaal het voornemen van de EU bevestigd om de voedselverspilling terug te dringen tot het in de mondiale Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling vastgestelde streefcijfer.

III. In het in 2015 door de Commissie goedgekeurde nieuwe pakket circulaire economie wordt het voorkomen van voedselverspilling aangemerkt als een prioritair gebied en wordt voorgesteld om deze problematiek aan te pakken met een veelzijdig, door alle directoraten-generaal op collegiale wijze ontwikkeld actieplan.

i. De Commissie is van oordeel dat haar ambitie in de loop der jaren niet is verminderd, maar dat zij er daarentegen voor heeft gezorgd dat de bepalingen met betrekking tot voedselverspilling duidelijk, uitvoerbaar en coherent met het regelgevingskader van de EU zijn. Daarom zijn de beleidsdocumenten van de Commissie geëvolueerd van beleidsvisies naar concretere voorstellen die de uitvoering van programma's ter preventie van voedselverspilling door alle betrokken partijen mogelijk maken. De Commissie heeft in dat verband kunnen steunen op de uitvoerige dialoog over mogelijke initiatieven die sinds 2012 met een groot aantal belanghebbenden is gevoerd.

De Commissie is van mening dat er geen nieuwe gemeenschappelijke definitie van "voedselverspilling" nodig is, aangezien de definities van "levensmiddel" en "afvalstof" reeds duidelijk zijn vastgesteld in het regelgevingskader van de EU.

De EU heeft een aanvang gemaakt met de uitwerking van een methodologie voor het meten van voedselverspilling die moet waarborgen dat zowel de nationale programma's ter preventie van voedselverspilling als de streefcijfers gebaseerd zijn op harde feiten.

ii. Het voorkomen van voedselverspilling vereist maatregelen in de hele voedselwaardeketen en versterkte intersectorale samenwerking. Het voorkomen van voedselverspilling en het optimale gebruik van hulpbronnen kunnen bijdragen tot innovatieve modellen voor de productie, verkoop, distributie en consumptie van voedingsmiddelen.

De Commissie heeft getracht de door de belanghebbenden geleverde inspanningen te ondersteunen met het actieplan dat is voorgesteld in het kader van het actieplan circulaire economie. Met name het nieuwe EU-platform inzake voedselverlies en -verspilling heeft tot doel alle actoren te ondersteunen bij het vaststellen van maatregelen ter voorkoming van voedselverspilling; het uitwisselen van beste praktijken; en het evalueren van de gemaakte vorderingen.

iii. De Commissie erkent dat verschillende bepalingen die van belang zijn voor voedselschenkingen (bijvoorbeeld die met betrekking tot voedselhygiëne en voedselinformatie aan consumenten) in de EU op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Hierdoor wordt de mogelijkheid om voedsel te schenken niet optimaal benut. Zoals vermeld in de mededeling over de circulaire economie[1] zal de Commissie stappen ondernemen om een gemeenschappelijke interpretatie van de wettelijke

[1] COM (2015) 614 final

bepalingen van de EU met betrekking tot voedselschenkingen te bevorderen. Onderdeel daarvan is een toezegging om voor voedseldonoren en voedselbanken EU-richtsnoeren inzake voedselschenkingen op te stellen met uitleg over hoe kan worden voldaan aan de relevante EU-wetgeving in het huidige regelgevingskader (bijvoorbeeld m.b.t. voedselveiligheid, voedselhygiëne, traceerbaarheid, aansprakelijkheid enz.).

IV.

i. Als onderdeel van het actieplan circulaire economie van 2015 is een specifiek actieplan aangenomen ter ondersteuning van de inspanningen van de EU om voedselverspilling te voorkomen en terug te dringen. Dit meerjarig actieplan zal richting geven aan de inspanningen van de Commissie, de lidstaten en de actoren in de voedselwaardeketen om de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling te halen. Het EU-platform inzake voedselverlies en -verspilling zal alle actoren ondersteunen bij (onder meer) de vaststelling van maatregelen ter voorkoming van voedselverspilling.

ii. De Commissie is van mening dat voedselverspilling een extra te analyseren element zou kunnen zijn in toekomstige effectbeoordelingen van relevante EU-beleidsmaatregelen.

iii. De Commissie treft momenteel maatregelen om de wettelijke bepalingen van de EU ter bevordering van voedselschenkingen te verduidelijken (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf III, punt iii).

De Commissie heeft verscheidene wijzigingen van de FEAD-verordening voorgesteld als onderdeel van het voorstel tot herziening van het Financieel Reglement dat is aangenomen op 14.9.2016. Een van deze wijzigingen zal, indien goedgekeurd, de lidstaten de mogelijkheid bieden om gebruik te maken van vereenvoudigde kostenopties voor de financiering van voedselschenkingen. Deze maatregel is bedoeld om het schenken van voedsel in het kader van het FEAD te vergemakkelijken.

Het GVB voorziet niet in schenkingen van uit de markt genomen vis, maar lidstaten mogen de ontwikkeling van structuren die het mogelijk maken om vis te schenken die niet voor rechtstreekse menselijke consumptie in de handel mag worden gebracht, aanmoedigen en ondersteunen. Schenkingen kunnen ook worden bevorderd door middel van de door het EFMZV verleende opslagsteun: deze regeling is gericht op de vergoeding van de kosten voor de stabilisatie en de opslag van producten die niet boven een bepaalde prijs mogen worden verkocht. Na het verstrijken van de opslagtermijn mogen de producentenorganisaties (PO's) uit de visserijsector de producten, wanneer deze opnieuw voor rechtstreekse menselijke consumptie in de handel worden gebracht, gratis beschikbaar stellen. Na afloop van deze regeling in 2019 mogen de PO's met eigen middelen een soortgelijke regeling uitwerken.

## INLEIDING

1. Hoewel de gegevens over voedselverspilling in de EU hoogst onzeker zijn, lijkt van de in de EU geproduceerde levensmiddelen minder te worden verspild dan op wereldwijde schaal wordt geraamd. Volgens ramingen van het door de EU gefinancierde project "Voedselgebruik voor sociale innovatie dankzij de optimalisering van strategieën ter voorkoming van verspilling" (FUSIONS) wordt ongeveer 20 % van de in de EU geproduceerde levensmiddelen verspild, wat vooral bij de consumptie gebeurt[2].

2. De Commissie is van mening dat, om voedselverspilling te voorkomen, voor elk stadium van de voedselvoorzieningsketen (productie, distributie en consumptie) moet worden bepaald welke

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

afvalstoffen kunnen worden beschouwd als voedselverspilling. Hiertoe zal de Commissie een methodologie[3] uitwerken waarmee, op basis van de definities van "levensmiddel" en "afvalstof"[4], zal worden verduidelijkt welke stoffen in elk stadium van de voedselvoorzieningsketen als voedselverspilling worden beschouwd en welke niet, met name rekening houdend met de in de artikelen 2 en 5 van de kaderrichtlijn afvalstoffen (2008) vastgestelde vrijstellingen (bijproducten en levensmiddelen die worden gebruikt op boerderijen of voor de productie van bio-energie worden bijvoorbeeld niet beschouwd als afvalstof). Het voorstel van de Commissie[5] tot wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen (2008) zal een rechtsgrondslag bevatten voor het toezicht op, de meting van en de verslaglegging over de voedselverspillingsniveaus.

Deze methode zal gedetailleerde voorschriften omvatten over de manier waarop voedselverspilling moeten worden gekwantificeerd; over de betrokken sectoren van de voedselvoorzieningsketen; en over het type gegevens dat moet worden verzameld en gerapporteerd om te voldoen aan de monitoring- en verslagleggingsvereisten als bepaald in het voorstel tot wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen. Gezien het bovenstaande is de Commissie van mening dat een specifieke en unieke definitie van "voedselverspilling" geen meerwaarde zou bieden.

3. Het door FUSIONS voorgestelde definitiekader was een eerste stap in de opstelling van een handboek om de lidstaten te helpen met de ontwikkeling van samenhangende methodes voor het vergaren van nationale gegevens over voedselverspilling in alle sectoren van de voedselwaardeketen. De door FUSIONS uitgewerkte uitgebreide handleiding voor het kwantificeren van voedselverspilling was bedoeld als een functioneel instrument en was gebaseerd op het eigen definitiekader van het onderzoeksproject, dat weliswaar deels overeenkwam met het EU-regelgevingskader (voor "afvalstof" en "levensmiddel") maar niet altijd consistent was met de definities daarin. De door FUSIONS gebruikte definitie omvat met name meer stoffen dan die welke overeenkomstig het regelgevingskader van de EU als afvalstof kunnen worden beschouwd (zie punt 2).

5. De Commissie is van mening dat de in de kaderrichtlijn afvalstoffen gedefinieerde afvalhiërarchie volledig van toepassing is op voedselverspilling. De Commissie acht het niet nodig om een specifieke afvalhiërarchie voor voedselverspilling vast te stellen in de afvalwetgeving van de EU.

7. Er zijn momenteel op EU-niveau onvoldoende gegevens over voedselverspilling. Met het wetgevingsvoorstel inzake afvalstoffen wordt getracht deze lacune op te vullen, want "wat je niet kunt meten, kun je niet beheren".

15. Met het oog op een betere preventie en terugdringing van de voedselverspilling zal de dialoog op EU- en internationaal niveau worden voortgezet en versterkt. De hoofdrolspelers op internationaal niveau (de Voedsel- en Landbouworganisatie, het Milieuprogramma van de Verenigde Naties) worden namelijk uitgenodigd om deel te nemen aan het EU-platform inzake voedselverlies en -verspilling.

---

[3] De door de Commissie geplande aanpak voor de uitwerking van een methodologie voor het meten van voedselverspilling in elk stadium van de voedselvoorzieningsketen werd op 22 juni 2016 tijdens een vergadering met de deskundigen van de lidstaten besproken. http://ec.europa.eu/food/safety/docs/fw_eu-actions_ms_20160622_p06.pdf

[4] In het EU-recht is "levensmiddel" gedefinieerd in Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden. "Afvalstof" wordt gedefinieerd in Richtlijn 2008/98/EG.

[5] COM(2015)595 final: Voorstel van de Commissie tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen.

Om voedselverspilling te voorkomen, zijn er geïntegreerde actieplannen nodig waarbij alle spelers in de voedselwaardeketen en openbare instanties[6] worden samengebracht. Dit vraagt om zowel wetgevende als niet-wetgevende maatregelen; deze benadering ter voorkoming van voedselverspilling komt ook tot uiting in het actieplan ter bevordering van de circulaire economie.

De strijd tegen voedselverspilling behoort niet tot de in artikel 39 VWEU omschreven doelstellingen van het GLB. Het huidige GLB voorziet in een groot aantal maatregelen ter voorkoming en vermindering van voedselverlies en -verspilling bij de primaire productie en verwerking van levensmiddelen. Voor andere schakels van de voedselketen beschikt het GLB niet over een wettelijke basis om op te treden.

**OPMERKINGEN**

26. Reeds in 2011 publiceerde de Commissie richtsnoeren ter voorkoming van voedselverspilling[7] en sinds 2012 organiseert het Europees Milieuagentschap, om de uitwisseling van kennis en informatie tussen lidstaten te bevorderen, specifieke webinars rond afvalpreventie, inclusief sessies over voedselverspilling (bijv. webinar van oktober 2013).

Sinds 2012 pleegt de Commissie overleg met alle actoren en werkt zij met hen samen om na te gaan waar precies in de voedselketen voedsel wordt verspild, waar zich moeilijkheden hebben voorgedaan bij de preventie van voedselverspilling en op welke gebieden maatregelen op EU-niveau nodig zijn. Dit heeft geleid tot de uitwerking van een geïntegreerd actieplan ter preventie van voedselverspilling dat de Commissie in 2015 heeft aangenomen als onderdeel van het pakket circulaire economie.

Gezamenlijk antwoord op paragraaf 26 en de titel vóór paragraaf 27

De Commissie is van oordeel dat haar ambitie in de loop der jaren niet is verminderd, maar dat zij ervoor heeft gezorgd dat de bepalingen met betrekking tot voedselverspilling duidelijk, uitvoerbaar en coherent met het regelgevingskader van de EU zijn. Daarom zijn de beleidsdocumenten van de Commissie geëvolueerd van beleidsvisies naar concretere voorstellen die de uitvoering van programma's ter voorkoming van voedselverspilling door alle betrokken partijen in de gehele voedselwaardeketen mogelijk maken. In de eerste plaats is het van cruciaal belang dat de EU-lidstaten zich committeren aan het voorkomen van voedselverspilling, waarbij ook nationale streefcijfers en indicatoren ter beoordeling van de voortgang in de loop van de tijd worden vastgesteld, om de doelstellingen van het pakket de circulaire economie te verwezenlijken.

Gezamenlijk antwoord op de eerste en tweede streepje van paragraaf 27

Overeenkomstig de politieke richtsnoeren die zijn omgezet in haar werkprogramma voor 2015, heeft de Commissie in alle hangende voorstellen het beginsel van beleidsdiscontinuïteit toegepast om de samenhang met deze prioriteiten te garanderen. Dit geldt ook voor de mededeling over duurzame voedselsystemen. De werkzaamheden met betrekking tot het voorkomen van voedselverspilling, waaronder een openbare raadpleging[8] in het kader van de voorbereiding van de mededeling over duurzame voedselsystemen, hebben geholpen bij de opstelling van het actieplan ter voorkoming van voedselverspilling dat werd voorgesteld als onderdeel van het pakket circulaire economie. De Commissie is dan ook van oordeel dat een aparte bekendmaking van de mededeling in deze fase slechts een beperkte meerwaarde zou bieden.

---

6 Commissie inzake Wereldvoedselzekerheid (2014). Beleidsaanbevelingen. 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)

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

28. De Commissie is van mening dat zij nog steeds evenveel ambitie heeft op het gebied van de preventie van voedselverspilling en dat de voorgestelde instrumenten om resultaten te boeken en vooruitgang te monitoren, zijn aangescherpt. Volgens het wetgevingsvoorstel van de Commissie inzake afvalstoffen moeten de lidstaten de geboekte vooruitgang evalueren door de voedselverspilling te meten en indicatoren en streefcijfers voor de monitoring van voedselverspilling te gebruiken. Er kan pas een uitgangswaarde op EU-niveau worden vastgesteld als de lidstaten op consistente wijze voldoende gegevens hebben verzameld. Bovendien zal het EU-platform inzake voedselverlies en -verspilling, waarvan de deelnemers voor het eerst bijeenkomen in november 2016, het voor alle actoren gemakkelijker maken om vooruitgang te boeken.

Wat de definiëring van voedselverspilling en de uitgangswaarde betreft, zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 2.

**Tekstvak 1 – Waarom is een uitgangswaarde belangrijk?**

De vaststelling van een uitgangswaarde kan niet los worden gezien van de ontwikkeling van instrumenten om het voedselverspillingsniveau te meten, de vaststelling van indicatoren en streefdoelen, en maatregelen op nationaal niveau ter voorkoming van voedselverspilling. De volgens de gemeenschappelijke EU-methode verzamelde gegevens over voedselverspilling zullen helpen om een gemeenschappelijke uitgangswaarde vast te stellen op basis waarvan streefcijfers voor het voorkomen van voedselverspilling kunnen worden bepaald.

Deze kwestie zal verder worden besproken met de lidstaten: in het kader van de verslagleggingsvereisten van de Verenigde Naties met betrekking tot de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling; tijdens de besprekingen over het wetgevingsvoorstel inzake afvalstoffen met betrekking tot toezichts- en verslagleggingsvereisten; bij de opstelling van een gemeenschappelijke methode om voedselverspilling te meten; en op het EU-platform inzake voedselverlies en -verspilling. In deze processen zal rekening worden gehouden met bestaande maatregelen en praktijken in de lidstaten, met name met nationale uitgangswaarden en meetmethoden voor nationale indicatoren en doelstellingen.

29. Zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 26 en 32.

30. Het doeltreffend voorkomen van voedselverspilling vereist maatregelen op alle niveaus (mondiaal, Europees, nationaal, regionaal en lokaal) en de inzet van alle belangrijke spelers. Alle spelers zijn het erover eens dat voedselverspilling moet worden voorkomen en de meesten hebben maatregelen genomen.

De Commissie heeft met een groot aantal belanghebbenden gesprekken aangeknoopt om na te gaan welke kwesties op EU-niveau moeten worden aangepakt om hun werk op het terrein te ondersteunen. De Commissie heeft een inclusieve benadering gevolgd, aangezien zij heeft getracht met zowel particuliere spelers als overheidsinstanties samen te werken. Gezien de vele facetten die bij de preventie van voedselverspilling komen kijken, hebben niet alleen gespecialiseerde groepen van deskundigen, maar ook andere fora met een ruimere opdracht zich over het onderwerp gebogen[9].

---

[9] In 2010-2014 zijn op het Forum op hoog niveau voor een beter werkende voedselvoorzieningsketen manieren besproken om de duurzaamheid van het voedselsysteem te verbeteren, waaronder de preventie van voedselverspilling (https://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum_en). Ook op de Europese rondetafelconferentie inzake duurzame voedselconsumptie en -productie, een initiatief onder co-voorzitterschap van de Commissie en partners op het gebied van de voedselvoorzieningsketen, wordt bij de werkzaamheden ter beoordeling van de ecologische voetafdruk van de Europese voedselvoorzieningsketen rekening gehouden met voedselverspilling (http://www.food-scp.eu/). In 2009 heeft de Commissie samen met vertegenwoordigers van EuroCommerce en de Europese rondetafel voor de detailhandel het Forum voor de detailhandel opgezet met het oog op het uitwisselen van beste praktijken en het nemen van maatregelen ter versterking van de duurzaamheid in de Europese detailhandel, waaronder maatregelen ter voorkoming van voedselverspilling

De sinds 2012 door de Commissie bijeengeroepen stakeholdergroep heeft zich over een groot aantal onderwerpen gebogen die verband houden met de preventie van voedselverspilling (bijvoorbeeld voedselherverdeling, datumaanduiding, veilig gebruik van voormalige voedingsmiddelen in diervoeders, meting van voedselverspilling enz.) en heeft verduidelijkt met welke obstakels met betrekking tot voedselverspilling de betrokken spelers worden geconfronteerd. De input van deze groep heeft de EU dus geholpen om de lijnen van een actieplan ter preventie van voedselverspilling te bepalen. De groep heeft ook bijgedragen tot de uitwisseling van goede praktijken door input te geven voor de databank op de website van de Commissie[10].

31. De specifieke rol van de groep van deskundigen van de lidstaten bestaat in het verstrekken van advies en expertise, zowel aan de Commissie als aan de lidstaten, met het oog op de voorbereiding van mogelijke beleidsinitiatieven, en in het verbeteren van de coherente tenuitvoerlegging van bestaande EU-wetgeving, programma's en beleidslijnen ter preventie van voedselverspilling.

In deze fase is de Commissie niet van mening dat het nieuwe EU-platform inzake voedselverlies en -verspilling (waarin zowel publieke als particuliere instanties worden samengebracht) de groep van deskundigen van de lidstaten per se zal vervangen. Dit punt zal opnieuw door de Commissie worden beoordeeld zodra het platform is gecreëerd, de bijbehorende processen zijn gedefinieerd en de inzet van alle betrokken partijen is verduidelijkt.

32. Hoewel de deskundigengroepen kunnen helpen om verandering teweeg te brengen, te bevorderen en te optimaliseren, hangt het creëren van een momentum voor voedselverspillingspreventie niet alleen af van het aantal gehouden vergaderingen. De Commissie vindt het belangrijk dat op EU-niveau genomen maatregelen een echte meerwaarde bieden en gericht zijn op het behalen van de voornaamste resultaten. Niet zozeer de deelnemers zijn veranderd, dan wel de behoefte van de Commissie om zowel de belanghebbenden als de lidstaten te raadplegen. Zo werd op 22 juni 2016 een gezamenlijke vergadering gehouden om een werkdocument ter voorbereiding van EU-richtsnoeren over voedselschenkingen te bespreken. Alle betrokken spelers (uit publieke en particuliere entiteiten) zullen worden samengebracht op het nieuwe EU-platform inzake voedselverlies en -verspilling zodat de samenwerking tussen alle spelers wordt versterkt en de uitwerking van geïntegreerde programma's en oplossingen ter voorkoming van voedselverspilling wordt vergemakkelijkt.

Het besluit van de Commissie om de kwestie voedselverspilling te centraliseren in één directoraat-generaal (DG Gezondheid en Voedselveiligheid) – een besluit dat is uitgevoerd als onderdeel van de organisatorische indeling van de nieuwe Commissie in 2014 – heeft geholpen om het werk te stroomlijnen dankzij een duidelijke toerekenbaarheid en ervoor te zorgen dat de preventie van voedselverspilling altijd wordt bekeken met inachtneming van de veiligheid van levensmiddelen en diervoeders. De continuïteit van de acties wordt gegarandeerd en de relevante deskundigheid en consequente benadering worden op elk moment gehandhaafd.

**Tekstvak 4 – Geen echte tekenen van vooruitgang bij de werkgroep of de deskundigengroep:**

---

(http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/index_en.htm). Het Europees Milieuagentschap en de Commissie hebben met de lidstaten workshops georganiseerd om ervaringen uit te wisselen en beste praktijken op het gebied van afvalpreventie, waaronder ook ter voorkoming van voedselverspilling, te verspreiden. Het KP7-project FUSIONS, bestaande uit 21 projectpartners uit 13 landen, heeft geleid tot een inventaris van sociale innovaties ter preventie van voedselverspilling, alsook van daarmee verband houdende proefprojecten (http://www.eu-fusions.org/index.php/social-innovations), en tot meer betrokkenheid van de verschillende belanghebbenden (overheden, bedrijfsleven, ngo's op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau) voor de periode 2012-2016. Het project Horizon 2020-project REFRESH (http://eu-refresh.org/about-refresh) zal de EU steunen om de duurzame-ontwikkelingsdoelstelling met betrekking tot de vermindering van voedselverspilling te verwezenlijken door "actiekaders" tegen voedselverspilling vast te stellen die samen met partners uit het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en de overheid in Duitsland, Hongarije, Spanje en Nederland zullen worden ontwikkeld en getest.

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

Antwoord op het eerste streepje over EU-richtsnoeren voor voedselschenkingen: om richtsnoeren te ontwikkelen met betrekking tot een dergelijke complexe materie, waarbij bewijsstukken moeten worden verzameld om vorm te geven aan het beleid op diverse terreinen alsook aan feitelijke handelspraktijken, is een brede raadpleging nodig. De Commissie zal op de eerste vergadering van het nieuwe EU-platform inzake voedselverlies en -verspilling in november 2016 ontwerprichtsnoeren voorleggen met het oog op de goedkeuring van de definitieve richtsnoeren door de Commissie tegen eind 2017.

Antwoord op het tweede streepje: Het feit dat de regelgeving van de EU niet verbiedt dat levensmiddelen in de handel worden gebracht waarvan de "ten minste houdbaar tot"-datum is verstreken, is opnieuw besproken op verschillende vergaderingen van deskundigen. De Commissie zal ook aandacht besteden aan deze kwestie in het kader van de EU-richtsnoeren voor voedselschenkingen waaraan zij werkt.

Antwoord op het derde streepje: Datumaanduiding: de Commissie heeft opdracht gegeven tot de uitvoering van een studie om na te gaan hoe de exploitanten van levensmiddelenbedrijven en de controleautoriteiten het principe van datumaanduiding opvatten en gebruiken en wat bestaande praktijken mogelijk als gevolg hebben voor voedselverspilling. De bevindingen van dit onderzoek, dat in september 2016 door een contractant is gelanceerd, worden eind 2017 verwacht en zullen een basis vormen voor de toekomstige beleidsvorming met betrekking tot datumaanduiding en voedselverspillingspreventie. Er is meer informatie bekendgemaakt[11] over de werkzaamheden van de Commissie met betrekking tot datumaanduidingen, waaronder informatie- en communicatiemateriaal dat in alle talen van de Unie werd ontwikkeld ter bevordering van een beter begrip van de concepten "ten minste houdbaar tot" en "te gebruiken tot".

Antwoord op het vierde streepje: Tijdens de eerste bijeenkomsten in 2012/2013 zijn een groot aantal gebieden met een potentiële impact op het voorkomen van voedselverspilling vastgesteld. De in het actieplan circulaire economie opgenomen maatregelen ter voorkoming van voedselverspilling zijn het resultaat van raadpleging en prioritering binnen de Commissie.

Informatie over de activiteiten van operationele groepen, projecten en netwerkactiviteiten in het kader van het EIP-AGRI, het eindverslag van de EIP-focusgroep voor korte toeleveringsketens en gegevens over de recente workshop in het kader van het EIP-AGRI "Cities and Food – Connecting Consumers and Producers" zijn beschikbaar op http://ec.europa.eu/eip/agriculture. Er is bovendien een informatiedossier uitgewerkt over de werkzaamheden van het Europees netwerk voor plattelandsontwikkeling (ENPO) met betrekking tot slimme toeleveringsketens, met een selectie aan voorbeelden en aanbevelingen voor een betere uitvoering, en dit dossier is op de website van het ENPO gepubliceerd. Het ENPO heeft voor de beheersautoriteiten ook een workshop georganiseerd voor een betere tenuitvoerlegging van de samenwerkingsmaatregel, d.w.z. de maatregel die wordt gebruikt ter ondersteuning van de ontwikkeling van korte toeleveringsketens en lokale markten in het kader van het ELFPO. Voedselverlies en -verspilling worden bovendien beschouwd als een van de prioritaire thema's in het werkprogramma 2017 van het EIP-AGRI.

34. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 15.

35. Als gevolg van de opeenvolgende hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waarvan de laatste dateert van 2013, is het zwaartepunt verschoven van gekoppelde steun die rechtstreeks gebonden is aan de productie van bepaalde producten naar de ondersteuning van landbouwers op een manier die de markt en de handel niet verstoort.

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

37. De Commissie is van oordeel dat de EU-steun en de verspillingsgraad los van elkaar staan en dat rechtstreekse betalingen geen directe, noch indirecte stimulans vormen voor de productie van landbouwproducten. Het leeuwendeel van de rechtstreekse betalingen (ongeveer 90 %) is losgekoppeld van de productie en is niet verbonden met een specifieke productie. Landbouwers die deze middelen ontvangen, kunnen deze gebruiken om een landbouwactiviteit uit te oefenen, zoals het in een voor beweiding of teelt geschikte staat houden van grond. Aan bederf onderhevig voedsel leidt merkbaar tot meer verspilling.

Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 38 en 39

Vrijwillige gekoppelde steun mag alleen worden verleend voor zover dat noodzakelijk is als stimulans om de huidige productie in de betrokken sectoren of regio's op peil te houden. Sinds 2015 mag deze vorm van steun slechts 10 % van alle rechtstreekse betalingen uitmaken. Grotere aandelen gekoppelde steun zijn een gevolg van de keuzen van de lidstaten ten gunste van bedrijfstakken die zich in moeilijkheden bevinden, voor zover dat noodzakelijk is als stimulans om de productie op peil te houden. De overschrijding van deze referentieniveaus wordt nauwlettend gevolgd door de Commissie.

40. Hoewel er op EU-niveau geen specifiek onderzoek is gedaan naar een potentieel verband tussen voedselverspilling en rechtstreekse betalingen, worden in studies en evaluaties van het marktbeleid stelselmatig analyses van de geproduceerde hoeveelheden opgenomen.

Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 41 en 42

De Commissie is van mening dat marktinterventiemaatregelen niet bijdragen tot voedselverspilling. Producten die voor openbare interventie worden aangekocht of waarvoor steun voor openbare opslag wordt verleend, moeten op zodanige wijze worden bewaard dat de kwaliteit ervan wordt behouden. Zonder dergelijke maatregelen zouden de producten, wanneer de prijzen lager zijn dan de kosten van het oogsten, niet worden geoogst en dus worden "verspild".

Marktmaatregelen, zoals openbare interventie of particuliere opslag, mogen alleen worden gebruikt wanneer de markt door een ernstige crisis wordt getroffen; dit om te voorkomen dat structurele onevenwichtigheden worden ondersteund.

Maatregelen voor crisispreventie en -beheer, zoals het uit de markt nemen van producten, het groen of niet oogsten, zijn bedoeld om misbruik te voorkomen. De omvang van de steun is van die aard dat het voor producenten voordeliger is hun producten te verkopen dan ze uit de markt te nemen.

Noch het gratis verstrekken, noch het uit de markt nemen voor andere bestemmingen is bedoeld als een alternatieve afzetmogelijkheid, maar als een hulpmiddel om crises te beheersen. Er kunnen slechts beperkte hoeveelheden uit de markt worden genomen. Wanneer producten uit de markt worden genomen, wordt voorzien in specifieke bestemmingen (bv. ten gunste van liefdadigheidsinstellingen of scholen).

43. De Commissie stelt momenteel modaliteiten op voor het mogelijke gebruik door lidstaten van interventievoorraden in het kader van de regeling voor de meest behoeftigen.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 41.

44. De Commissie merkt op dat 1,8 miljoen ton overeenkomt met ongeveer 0,002 % van de productie tussen 2008 en 2015 en dat het uit de markt nemen van producten moet voldoen aan milieueisen voor verwijdering.

De Commissie is van mening dat de maatregelen voor crisispreventie en -beheer niet tot voedselverspilling leiden. Zo heeft groen oogsten geen gevolgen voor de productie van voedingsmiddelen.

45. Openbare interventies dragen niet bij tot voedselverspilling. Hierbij worden producten met onvoldoende afzetmogelijkheden uit de markt genomen die anders tot voedselverspilling hadden kunnen leiden. Zodra de marktprijs is gestegen, worden de producten op de markt gebracht voor verkoop of via andere kanalen verdeeld of vrijgegeven voor gebruik in het kader van de regeling voor de voedselverstrekking aan de meest hulpbehoevenden.

Gezien de aard van de buitengewone maatregelen als antwoord op het Russische invoerverbod en de urgentie die vereist is opdat deze een reëel effect zouden hebben op de marktcrisis, is een effectbeoordeling niet nodig (spoedprocedure).

47. Tien lidstaten (Bulgarije, Estland, Spanje, Finland, Kroatië, Ierland, Litouwen, Luxemburg, Malta en Roemenië) voorzien in hun strategieën voor de schoolmelkregeling in begeleidende maatregelen. In de strategie van één lidstaat (Kroatië) voor het schooljaar 2016-2017 wordt verwezen naar een activiteit die bijdraagt tot de preventie van voedselverspilling.

49. Ook andere maatregelen helpen om voedselverspilling in de EU terug te dringen, zoals investeringen in materiële activa die zijn gericht op een efficiëntere verwerking van landbouwproducten of het gebruik van efficiëntere landbouwmachines.

Gezamenlijk antwoord op de punten 50 en 51

De strijd tegen voedselverspilling is geen specifieke doelstelling van het plattelandsontwikkelingsbeleid, waardoor de lidstaten niet verplicht waren om hier specifiek naar te verwijzen in hun strategieën. In hun strategieën en programma's konden de lidstaten het probleem van voedselverspilling echter door middel van diverse maatregelen aanpakken, bijvoorbeeld door middel van kennisoverdracht, voorlichtingswerk, investeringen in materiële activa, dierenwelzijn en samenwerking.

56. De Commissie is het eens met de opmerkingen van de Rekenkamer dat er meer betrouwbare gegevens nodig zijn om de tenuitvoerlegging van de aanlandingsverplichting doeltreffend te monitoren.

Antwoord op het tweede streepje: Hoewel de controleverordening geen expliciete bepalingen over de rapportage van teruggooigegevens bevat, is de Commissie gestart met het verzamelen van teruggooigegevens om de tenuitvoerlegging van de aanlandingsverplichting te monitoren. Ook kan zij voor wetenschappelijke doeleinden teruggooigegevens verzamelen in het raamwerk van het kader voor gegevensverzameling.

Antwoord op het derde streepje: Er zijn slechts weinig nauwkeurige en illustratieve gegevens over het teruggooipercentage beschikbaar, hoofdzakelijk omdat de herziening van de uitvoeringsbepalingen voor logboekdeclaraties, waarbij de verschillende types worden gespecificeerd en uitgesplitst (kleiner dan minimuminstandhoudingreferentiegrootte, verboden soort, of andere), pas in oktober 2015 kon worden goedgekeurd, na het akkoord over de omnibusverordening in mei 2015. Het kost tijd om de nieuwe voorschriften voor logboekdeclaraties in de dagelijkse werking van de industrie te integreren en de nodige veranderingen bij de controleautoriteiten door te voeren. Intussen baseren de Commissie en de overheden zich op ramingen van als teruggegooid gerapporteerde vangsten die worden gemaakt aan de hand van gegevens over het inspanningsbeheer en het kader voor gegevensverzameling.

63. De verordening inzake levensmiddelenhygiëne[12] stimuleert de ontwikkeling van gidsen voor goede hygiënepraktijken. Dit zijn ofwel door het Permanent Comité voor planten, dieren,

[12] Verordening (EG) nr. 852/2004

levensmiddelen en diervoeders beoordeelde en goedgekeurde EU-gidsen, ofwel door nationale autoriteiten beoordeelde nationale gidsen (zie punt 64 voor de laatstgenoemde).

Overeenkomstig deze verordening moeten organisaties van belanghebbenden het initiatief nemen voor de ontwikkeling van een EU-gids. De Commissie moedigt deze organisaties bij iedere gelegenheid aan om dit instrument voor de tenuitvoerlegging van hygiënevoorschriften te ontwikkelen en biedt gratis vertalingen in alle talen aan. Richtsnoeren voor de opstelling van dergelijke gidsen zijn bekendgemaakt[13] en de Commissie heeft tot dusver geen enkel ingediend voorstel negatief beoordeeld. De Commissie heeft zelf het initiatief genomen om bepaalde gidsen te ontwikkelen. Met name met betrekking tot de vermindering van voedselverspilling heeft het Permanent Comité recentelijk de EU-richtsnoeren inzake voedseldonatie "Every Meal Matters" (*"Iedere Maaltijd telt"*) herzien; de definitieve goedkeuring is hangende.

64. Hoewel de ontwikkeling en actualisering van de nationale gidsen een nationale bevoegdheid zijn, is de Commissie verantwoordelijk voor het beheer en het voor de lidstaten toegankelijk maken van een registratiesysteem.

In de zomer van 2016 zijn een nieuw elektronisch formaat en register ingevoerd. Deze maken het ook gemakkelijker om bepaalde onderwerpen op te zoeken in de meer dan 700 in het register bekendgemaakte nationale gidsen[14].

Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 65 en 66

Het is aan de exploitanten van levensmiddelenbedrijven om de grootte van de partij te definiëren. De grootte hangt af van het door de exploitant gebruikte productiesysteem, dat bijvoorbeeld bepaalt op welke hoeveelheid geproduceerd voedsel het risico betrekking heeft, van de mogelijkheid om te reinigen en te ontsmetten tussen productiepartijen door, van hoe groot de recipiënten zijn waarin het voedsel terechtkomt (en hoe vaak deze leeg zijn), van de mogelijkheid tot interne tracering enz. Het terugroepen van kleinere partijen levensmiddelen kan alleen worden gerechtvaardigd indien kan worden aangetoond dat een dergelijke partij afzonderlijk van andere partijen is geproduceerd en dat kruisbesmetting niet mogelijk was. Bovendien zou uitvoeriger moeten worden beoordeeld of kleinere partijen daadwerkelijk zouden bijdragen aan een strategie ter vermindering van de voedselverspilling tijdens het productieproces.

Gezien de algemeen hoge voedselveiligheid in de EU maken het terugroepen en uit de markt nemen van producten slechts een zeer beperkt onderdeel van de voedselverspilling uit.

67. Datumaanduiding valt onder de verantwoordelijkheid van exploitanten van een levensmiddelenbedrijven, die, rekening houdend met veiligheids-, kwaliteits- en handelsoverwegingen, moeten bepalen of een product een "te gebruiken tot"-datum of een "ten minste houdbaar tot"-datum vereisen en wat de houdbaarheidstermijn is. Sommige levensmiddelen, zoals vers fruit en onbederfelijke levensmiddelen zoals zout, suiker, azijn, zijn vrijgesteld van "ten minste houdbaar tot"-etikettering. De enige categorie levensmiddelen waarvoor de EU-wetgeving datumaanduiding voorschrijft, zijn consumptie-eieren[15].

---

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

[14] Zie: https://webgate.ec.europa.eu/dyna/hygienelegislation/

[15] De "ten minste houdbaar tot"-datum is van toepassing op als klasse "A/vers" in de handel gebrachte eieren (consumptie-eieren), zoals bepaald bij artikel 2 van Verordening (EG) nr. 589/2008 wat betreft de handelsnormen voor eieren. Een uiterste verkoopdatum is bovendien vastgesteld op 21 dagen in bijlage III, sectie X, hoofdstuk 1, lid 3, bij Verordening (EG) nr. 853/2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong.

68. De Commissie zoekt actief naar mogelijkheden om het gebruik en het begrip van datumaanduidingen door alle spelers in de voedselvoorzieningsketen en door de controleautoriteiten te verbeteren[16] (zie het antwoord op paragraaf 32 over de door de Commissie opgestarte studie).

70. De Commissie erkent dat verschillende bepalingen die van belang zijn voor voedselschenkingen (bijvoorbeeld met betrekking tot voedselhygiëne en voedselinformatie aan consumenten) in de hele EU op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Hierdoor wordt de mogelijkheid om voedsel te schenken niet optimaal benut. Zoals vermeld in de mededeling over de circulaire economie[17] zal de Commissie stappen ondernemen om een gemeenschappelijke interpretatie van de wettelijke bepalingen van de EU met betrekking tot voedselschenkingen te bevorderen. Onderdeel daarvan is een toezegging om voor voedseldonoren en voedselbanken EU-richtsnoeren inzake voedselschenkingen op te stellen met uitleg over hoe kan worden voldaan aan de relevante EU-wetgeving in het huidige regelgevingskader (bijvoorbeeld m.b.t. voedselveiligheid, voedselhygiëne, traceerbaarheid, aansprakelijkheid enz.).

71. Voedselschenkingen zijn een maatregel tegen voedselverspilling. Dit komt ook tot uiting in de richtsnoeren ter preventie van voedselverspilling van DG Milieu[18]. Voedsel kan aan eindgebruikers worden aangeboden via commerciële distributiekanalen of via herverdelingsorganisaties (d.w.z. voedselbanken en/of liefdadigheidsorganisaties). Voedselschenkingen maken dus deel uit van de voedselvoorzieningsketen en kunnen bijdragen aan de preventie van voedselverspilling.

Het toezicht op de herverdeling van voedsel ter preventie van voedselverspilling zal verder worden besproken op het EU-platform inzake voedselverlies en -verspilling.

72. De EU-wetgeving bevat een aantal verwijzingen naar activiteiten die zijn vrijgesteld of die aan minder zware eisen moeten voldoen. Er zijn in de EU echter verschillen in de interpretatie van deze bepalingen, bijvoorbeeld op het gebied van hygiëne en de etikettering van levensmiddelen. Ter bevordering van voedselschenkingen zal de Commissie daarom in EU-richtsnoeren verder verduidelijken aan welke verplichtingen exploitanten van levensmiddelenbedrijven en voedselbanken en/of liefdadigheidsinstellingen zijn onderworpen wanneer zij geschonken voedsel beheren (zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen III, onder iii), en 32).

Het schenken van voedsel is een ingewikkelde kwestie waar veel verschillende spelers bij betrokken zijn en met praktijken die in de loop van de tijd veranderen op basis van de behoeften van zowel de schenkers (landbouwers, levensmiddelenfabrikanten, detailhandelaars enz.) als de ontvangers (voedselbanken, liefdadigheidsorganisaties en eindgebruikers). Ter bevordering van deze praktijken moeten de EU-richtsnoeren rekening houden met al deze elementen en ervoor zorgen dat veilige praktijken worden toegepast en door de regelgevende instanties kunnen worden gecontroleerd (zie ook de antwoorden van de Commissie op paragraaf 32 en tekstvak 4).

73. De toepassing van de btw-regels op voedselschenkingen is een van de punten die de Commissie zal aanpakken bij het opstellen van EU-richtsnoeren voor voedselschenkingen (zie paragrafen III, onder iii), en 32).

**Tekstvak 11 – Toepassing van btw op voedselschenkingen**

De Commissie is van mening dat de waarde waarop de btw wordt berekend, laag of bijna nul kan zijn indien het voedsel kort voor het verstrijken van de "ten minste houdbaar tot"-datum wordt

---

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

[17] COM (2015) 614 final

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

geschonken of indien de goederen niet geschikt zijn voor verkoop. Wanneer het levensmiddel echt geen waarde heeft, kan deze waarde zelfs nul zijn.

74. Het nieuwe GVB voorziet niet in schenkingen van uit de markt genomen vis, maar lidstaten mogen de ontwikkeling van structuren voor het schenken van vis die niet voor rechtstreekse menselijke consumptie in de handel mag worden gebracht, aanmoedigen en ondersteunen.

Schenkingen kunnen ook worden bevorderd door middel van het door het EFMZV ondersteunde opslagmechanisme. Dit mechanisme draagt bij aan de vergoeding van de kosten voor de stabilisatie en de opslag van producten die niet boven een bepaalde prijs konden worden verkocht. Na het verstrijken van de opslagtermijn mogen de producentenorganisaties (PO's) uit de visserijsector de producten, wanneer deze opnieuw voor rechtstreekse menselijke consumptie in de handel worden gebracht, gratis beschikbaar stellen. Deze regeling loopt af in 2019, maar PO's mogen met eigen middelen een soortgelijke regeling uitwerken.

76. De procedures om het gebruik van de interventievoorraden ten behoeve van de meest hulpbehoevenden te vergemakkelijken, zijn nog niet opgenomen in de desbetreffende uitvoeringshandeling en er lopen nog besprekingen met de lidstaten. Ook moet worden opgemerkt dat er in 2014 geen interventievoorraden waren. De interventieaankoop van mageremelkpoeder (MMP) is in 2015 begonnen en wordt in 2016 voortgezet als reactie op de dalende prijzen in de melksector. Aangezien de zuivelmarkten nog niet zijn hersteld, laten de marktomstandigheden, overeenkomstig artikel 16, lid 1, onder a), van de Integrale-GMO-verordening, nog niet toe dat de interventievoorraden worden vrijgegeven. Op dit moment zijn er naast mageremelkpoeder geen andere in het kader van de interventieregeling opgeslagen producten.

78. De Commissie heeft er bij de programmering van FEAD-middelen in de eerste plaats op gelet dat de FEAD-programma's in overeenstemming zijn met de hierboven vermelde doelstellingen van het FEAD. De lidstaten konden kiezen tussen de verschillende opties die de FEAD-verordening biedt en konden de steun afstemmen op de behoeften van de meest behoeftigen.

<u>Gezamenlijk antwoord op het eerste en het tweede streepje</u>

Artikel 9 van de FEAD-verordening voorziet in een procedure tot wijziging van de operationele programma's. Gezien de uiterste termijn waarbinnen uitgaven subsidiabel zijn in het kader van het FEAD (31 december 2023), wordt in de huidige teksten van de programma's de mogelijkheid niet uitgesloten dat deze in de toekomst worden gewijzigd.

Maar zelfs als de mogelijkheid om voedselschenkingen te bevorderen niet uitdrukkelijk in het programma wordt vermeld, betekent dit niet dat in die lidstaat geen voedsel wordt geschonken. Het Finse operationele programma is bijvoorbeeld gericht op gekochte levensmiddelen, maar op het terrein verdelen partnerorganisaties ook geschonken, doorgaans vers voedsel.

79. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gegevens.

De Commissie voert regelmatig controlebezoeken uit om ervoor te zorgen dat het beleid correct wordt uitgevoerd en ten onrechte uitbetaalde middelen worden teruggevorderd. Om inconsistenties te voorkomen voert de Commissie ook kwaliteitscontroles uit op de jaarverslagen. Er wordt alleen betaald voor uitgevoerde en gecontroleerde acties.

De Commissie merkt ook op dat producentenorganisaties voor gratis verstrekking bestemde producten kunnen schenken zonder om EU-steun te vragen.

80. Waarborgen zijn nodig om zeker te stellen dat de maatregelen voor crisispreventie en -beheer hun doel bereiken en dat de EU-middelen goed worden besteed.

De wetgeving voorziet in meer steun voor producten die gratis worden verdeeld dan voor producten die voor andere doeleinden uit de markt worden genomen. Er wordt duidelijk prioriteit gegeven aan

hulpverstrekking via liefdadigheidsorganisaties en andere instellingen die door de lidstaten zijn goedgekeurd.

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

81. De Commissie erkent dat maatregelen moeten worden getroffen om voedselverspilling te voorkomen en ervoor te zorgen dat de hulpbronnen in de hele voedselwaardeketen optimaal worden benut. In het kader van het pakket circulaire economie heeft de Commissie in 2015 andermaal het voornemen van de EU bevestigd om de voedselverspilling terug te dringen tot het in de mondiale Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling vastgestelde streefcijfer.

83. In het pakket circulaire economie van 2015 staat de preventie van voedselverspilling aangemerkt als een prioriteit. Er is een geïntegreerd actieplan met zowel wetgevende als niet-wetgevende initiatieven ter voorkoming van voedselverspilling in de EU. Het nieuwe EU-platform inzake voedselverlies en -verspilling verenigt overheidsinstanties en spelers uit de voedselwaardeketen, waaronder ook consumentenorganisaties en andere niet-gouvernementele organisaties. Dit platform zal alle spelers ondersteunen bij het nemen van maatregelen om de duurzame-ontwikkelingsdoelstelling met betrekking tot de vermindering van voedselverspilling te verwezenlijken en beste praktijken uit te wisselen. In het kader van dit platform zullen naar verwachting ook nieuwe initiatieven en mogelijkheden worden geïdentificeerd om de voedselverspilling op EU-niveau aan te pakken.

84. De Commissie vindt dat zij mettertijd niet minder ambitieus is geworden. In 2015 heeft de Commissie het pakket circulaire economie goedgekeurd waarin de preventie van voedselverspilling als een prioritair gebied wordt aangemerkt en waarin wordt voorgesteld om deze problematiek aan te pakken met een veelzijdig, door alle diensten van de Commissie op collegiale wijze ontwikkeld actieplan. Dit pakket bevordert niet alleen de integratie van maatregelen tegen voedselverspilling in beleidslijnen inzake afvalpreventie, maar ook in de door lidstaten vastgestelde afvalpreventieprogramma's. De Commissie heeft ernaar gestreefd dat de bepalingen inzake voedselverspilling duidelijk, uitvoerbaar en in overeenstemming met het regelgevingskader van de EU zijn.

Het voorstel van de Commissie schrijft voor dat de lidstaten in elke schakel van de voedselvoorzieningsketen de voedselverspilling terugdringen, de verspillingsgraad monitoren en verslag uitbrengen over de geboekte vooruitgang bij het voorkomen van voedselverspilling. De uitvoering van programma's voor de monitoring van voedselverspilling in de EU-lidstaten zal, in combinatie met geharmoniseerde meetmethoden, de benodigde kennisbasis opleveren voor de vaststelling van doeltreffende nationale maatregelen ter voorkoming van voedselverspilling en doelstellingen ter vermindering van voedselverspilling.

### *Aanbeveling 1*

De Commissie aanvaardt aanbeveling 1 wat betreft de rol die zij zelf speelt bij het ondersteunen van de inspanningen van de EU-lidstaten.

Er lopen reeds verscheidene acties. De betrokkenheid van internationale organisaties (Voedsel- en Landbouworganisatie, Milieuprogramma van de Verenigde Naties) bij het EU-platform inzake voedselverlies en -verspilling zal de samenwerking en coördinatie van de inspanningen op nationaal, EU- en mondiaal niveau vergemakkelijken.

De Commissie voert al initiatieven ter voorkoming van voedselverspilling uit als onderdeel van het actieplan circulaire economie 2015. De Commissie is al bezig met de uitwerking van een methode om te verduidelijken wat in elke schakel van de voedselwaardeketen op basis van het bestaande wettelijke kader als voedselverspilling kan worden gezien. Deze methode zal helpen bij het

consistent meten van de verspillingsgraad, hetgeen nodig is om het effect van de genomen maatregelen te beoordelen.

86. De Commissie is het ermee eens dat het voorkomen van voedselverspilling om maatregelen in de hele voedselwaardeketen vraagt en meer intersectorale samenwerking vereist. Het voorkomen van voedselverspilling en het optimale gebruik van hulpbronnen kunnen bijdragen tot innovatieve modellen voor de productie, verkoop, distributie en consumptie van voedingsmiddelen.

De Commissie heeft getracht de door de belanghebbenden geleverde inspanningen te ondersteunen met het actieplan dat is voorgesteld in het kader van het actieplan circulaire economie. Met name het nieuwe EU-platform inzake voedselverlies en -verspilling heeft tot doel alle actoren te ondersteunen bij het vaststellen van maatregelen ter preventie van voedselverspilling; het uitwisselen van beste praktijken; en het evalueren van de geboekte vooruitgang.

De strijd tegen voedselverspilling behoort niet tot de in artikel 39 VWEU omschreven doelstellingen van het GLB. Het huidige GLB voorziet in een groot aantal maatregelen ter voorkoming en vermindering van voedselverspilling bij de primaire productie en verwerking van levensmiddelen. Voor andere schakels van de voedselketen beschikt het GLB niet over een wettelijke basis om op te treden.

***Aanbeveling 2***

a) De Commissie is het niet eens met aanbeveling 2 a), maar zal bij de voorbereiding van het nieuwe GLB rekening houden met voedselverlies en -verspilling, met dien verstande dat:

- primaire landbouwproductie slechts in beperkte mate tot voedselverlies leidt, wat iets helemaal anders is dan voedselverspilling (krachtens de kaderrichtlijn afvalstoffen). Voedselverspilling komt voornamelijk voor in de rest van de voedselvoorzieningsketen, bijvoorbeeld bij verwerking, detailverkoop en consumptie;
- het plattelandsontwikkelingsbeleid reeds voorziet in een reeks maatregelen die kunnen worden gebruikt om voedselverlies en -verspilling te voorkomen en te verminderen;
- investeringen in programma's voor plattelandsontwikkeling al ondersteuning bieden voor het voorkomen van voedselverspilling in de verwerkende sector (bv. d.m.v. coöperaties ter verbetering van de opslagcapaciteit) en de toekomstige inspanningen in verhouding moeten zijn tot de beperkte omvang van het probleem.

b) De Commissie aanvaardt aanbeveling 2 b).

De Commissie aanvaardt de aanbeveling van de Rekenkamer dat, wat het gemeenschappelijk visserijbeleid betreft, de aanlandingsverplichting nauwkeuriger moet worden gemonitord. Hoewel het gemeenschappelijk visserijbeleid op zich niet tot doel heeft voedselverspilling te bestrijden, maar wel de ecologische, economische en sociale duurzaamheid van visserij en aquacultuur te garanderen, is de Commissie het ermee eens dat de tenuitvoerlegging van de bestaande instrumenten op nationaal, regionaal en lokaal niveau kan helpen in de strijd tegen voedselverspilling.

c) De Commissie aanvaardt aanbeveling 2 c). Wat de voedselhygiëne betreft, is de online toegang tot gidsen hieromtrent in 2016 verbeterd, waardoor het gemakkelijker wordt om goede praktijken uit te wisselen. Wat de traceerbaarheid betreft, controleert de Commissie in de controlesystemen van de lidstaten reeds de tenuitvoerlegging van voorschriften als onderdeel van het wetgevingskader inzake voedselveiligheid. Wat de datumaanduiding betreft, bekijkt de Commissie, zoals aangegeven in het actieplan circulaire economie, de mogelijkheden voor een doeltreffender gebruik en beter begrip van datumaanduidingen op levensmiddelen door alle betrokken actoren. De Commissie heeft

een nieuwe studie besteld en zal de bevindingen, die in 2017 worden verwacht, als basis voor haar werkzaamheden gebruiken (zie het gedeelte over "datumaanduiding" in paragraaf 32).

87. Zoals vermeld in de mededeling over de circulaire economie[19] zal de Commissie maatregelen nemen ter verduidelijking van de EU-wetgeving om het schenken van voedsel te vergemakkelijken. Onderdeel daarvan is een toezegging om voor voedseldonoren en voedselbanken EU-richtsnoeren voor voedselschenkingen op te stellen met uitleg over hoe in het huidige regelgevingskader kan worden voldaan aan de desbetreffende EU-wetgeving (bijvoorbeeld voedselveiligheid, voedselhygiëne, traceerbaarheid, aansprakelijkheid enz.).

***Aanbeveling 3***

a) De Commissie aanvaardt de aanbeveling en voert aanbeveling 3 a) reeds uit. Ter bevordering van een geharmoniseerde interpretatie van de relevante wettelijke bepalingen van de EU zal de Commissie in samenwerking met de lidstaten en de belanghebbenden EU-richtsnoeren ter bevordering van voedselschenkingen uitwerken. In november 2016 zal op het EU-platform inzake voedselverlies en -verspilling een eerste ontwerp worden beoordeeld. Verwacht wordt dat de Commissie uiterlijk eind 2017 de definitieve richtsnoeren zal goedkeuren.

b) De Commissie is het niet eens met aanbeveling 3 b), omdat de Commissie in het kader van de hervorming van het GVB en van een van zijn pijlers – de GMO – had voorgesteld om aangelande producten gratis te verstrekken voor filantropische of charitatieve doeleinden. Dit werd verworpen door de Raad en het Parlement.

c) De Commissie aanvaardt aanbeveling 3 c). Landbouwproducten die in het kader van een openbare interventie worden aangekocht, kunnen worden verwijderd door deze beschikbaar te stellen voor de regeling voor de voedselverstrekking aan de meest hulpbehoevenden in de Unie, indien deze regeling daarin voorziet.

d) De Commissie aanvaardt aanbeveling 3 d) en neemt maatregelen ter bevordering van voedselschenkingen.

Als onderdeel van het voorstel tot herziening van het Financieel Reglement dat is aangenomen op 14.9.2016 heeft de Commissie verscheidene wijzigingen van de FEAD-verordening voorgesteld. Een van deze wijzigingen zal, indien goedgekeurd, de lidstaten de mogelijkheid bieden om gebruik te maken van vereenvoudigde kostenopties voor de financiering van voedselschenkingen. Deze maatregel is bedoeld om het schenken van voedsel in het kader van het FEAD te vergemakkelijken.

Hoewel de Commissie zich inzet voor een eenvoudigere tenuitvoerlegging van het FEAD, ook wat voedselschenkingen betreft, zal zij zich in de eerste plaats richten op de verwezenlijking van de doelstellingen van het Fonds, namelijk het versterken van sociale cohesie en inclusie en het bijdragen tot het verlichten van de ergste vormen van armoede in de EU. Het terugdringen van de voedselverspilling is op zich geen doelstelling van het FEAD.

Het aan goede doelen schenken van uit de markt genomen producten is op dit ogenblik een vorm van "gratis" georganiseerde schenkingen aan eindontvangers. De relevante wetgeving voorziet in meer steun voor het gratis verstrekken van uit de markt genomen producten (ten behoeve van goede doelen), dan voor producten die voor andere doeleinden uit de markt worden genomen. Ook is voorzien in een specifieke etikettering om de bron en het gebruik van de EU-middelen te promoten. Bij het uit de markt nemen van producten wordt duidelijk prioriteit gegeven aan hulpverstrekking aan mensen in nood via liefdadigheidsorganisaties en andere instellingen die door de lidstaten zijn

[19] COM (2015) 614 final

goedgekeurd. Als alternatief voor gratis verstrekking worden uit de markt genomen producten anders benut.

| Gebeurtenis | Datum |
|---|---|
| Vaststelling controleplan ("APM")/begin van de controle | 15.7.2015 |
| Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde) | 16.9.2016 |
| Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure | 10.11.2016 |
| Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde) | 6.12.2016 |

Voedselverspilling is een mondiaal probleem dat in de afgelopen jaren steeds hoger op de publieke en politieke agenda is komen te staan. Voedsel is een kostbaar goed en de productie daarvan kan zeer veel hulpbronnen vergen. Uit ramingen blijkt dat tot een derde van het voedsel wordt verspild of verloren gaat, waardoor er dus enorme ecologische en economische kosten op het spel staan.

Bij de controle is onderzocht welke rol de EU speelt bij de bestrijding van voedselverspilling, welke maatregelen tot dusver zijn genomen en op welke wijze de verschillende EU-beleidsinstrumenten werken met het oog op het terugdringen van voedselverspilling. De controle was gericht op de maatregelen die de voorkeur krijgen in de strijd tegen voedselverspilling, namelijk preventie en schenkingen.

In dit verslag wordt geconcludeerd dat er tot op heden onvoldoende maatregelen zijn genomen en dat de EU-strategie inzake voedselverspilling moet worden versterkt en beter moet worden gecoördineerd. De Commissie moet onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om bestaande beleidsmaatregelen te gebruiken om voedselverspilling en -verlies beter aan te pakken.

EUROPESE REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1
Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditorsECA

© Europese Unie, 2016
Overneming met bronvermelding toegestaan.
Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van de figuur 4 op blz. 26 en de foto's in tekstvak 6 op blz. 34 dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.