

Vergaderjaar 2014–2015

**34 087**

## **Initiatiefnota van het lid Dik-Faber: «Aanpak Voedselverspilling»**

**Nr. 2**

### **INITIATIEFNOTA**

#### **Inleiding**

De Alliantie Verduurzaming Voedsel<sup>1</sup> heeft het jaar 2014 uitgeroepen tot het jaar tegen de voedselverspilling. Het jaar 2015 komt snel dichterbij, het jaar waarin de overheid zichzelf tot doel heeft gesteld voedselverspilling met 20% te hebben teruggedrongen ten opzichte van 2009. Inmiddels zijn er twee tussentijdse rapportages geweest. De rapportage uit 2013<sup>2</sup> toont een lichte toename van de verspilling ten opzichte van 2009, de rapportage uit 2014<sup>3</sup> toont een lichte terugloop waardoor we weer zitten op het niveau van 2009. Willen we de doelstelling van 20% minder verspilling nog gaan halen, dan moeten overheid, bedrijfsleven, boeren en consumenten alle zeilen bijzetten. In april 2013 is een motie van de ChristenUnie<sup>4</sup> aangenomen waarin de regering wordt verzocht zich in te spannen om de doelstelling van 20% reductie te bereiken. Na alle onderzoeken en gemaakte afspraken is het nu tijd om echte stappen te gaan zetten en de doelstelling om te zetten in concrete acties om voedselverspilling te verminderen.

De doelstelling om de verspilling terug te dringen komt voort uit de ambitie om als land in 2015 internationaal koploper te zijn op het gebied van duurzaam voedsel en een voorbeeld voor de internationale gemeenschap. In 2009 heeft toenmalig Minister Verburg van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een nota «Duurzaam Voedsel»<sup>5</sup> aan de Kamer gestuurd. De voedselproducenten en supermarkten worden als een belangrijke schakel gezien in dit proces en daarom wordt het Platform Verduurzaming Voedsel opgericht om afspraken te maken over een duurzamere voedselproductie. Daarnaast wil de Minister het voor consumenten makkelijker maken om bewuste keuzes te maken op het gebied van voeding. In de afgelopen jaren is veel aandacht uitgegaan naar een goede definitie voor

<sup>1</sup> Partijen Alliantie Duurzame Voedsel: LTO, FNLI, CBL, KHN, & Veneca

<sup>2</sup> Soethoudt, J.M. & Timmermans, T. Monitor Voedselverspilling mid-term rapportage. WUR, 2013.

<sup>3</sup> Soethoudt, H. & Bos-Brouwers, H. Monitor voedselverspilling, update 2009–2012. WUR, 2014.

<sup>4</sup> Kamerstuk 31 532, nr. 105.

<sup>5</sup> Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit, Nota Duurzaam Voedsel, 2009

voedselverspilling, het opstellen van een nulmeting en het meten van de verspilling. Dit blijkt echter een complexe exercitie.

Er wordt over voedselverspilling gesproken wanneer voedsel dat bestemd is voor mensen niet door mensen wordt geconsumeerd. Wereldwijd wordt er geschat dat er 30% van het voedsel verloren gaat, dit is 1,3 miljard ton per jaar.<sup>6</sup> In Nederland wordt dit geschat op 38% van al het voedsel.<sup>7</sup> Dit komt neer op 3 miljoen ton voedsel met een waarde van 5 miljard euro.<sup>8</sup> Er wordt geschat dat bij de productie van voedsel 15% van het voedsel verloren gaat, 0–8% bij de verwerking en distributie, 5% bij de retail en out-of-home en tot slot wordt 10% van het voedsel door de consument verspild.<sup>9</sup> De Monitor Voedselverspilling 2009–2012<sup>10</sup> toont dat de verspilling in 2012 per capita tussen de 100 en 157 per capita ligt.

Deze verspilling heeft negatieve effecten. Allereerst kost de onnodige productie, transport en afvalwerking geld. De Nederlandse consumenten gooien samen per jaar 2,5 miljard aan voedsel weg. Dit kost elk huishouden gemiddeld 340 euro.<sup>11</sup> De Europese consumenten kunnen bij 50% minder verspilling gemiddeld 153 euro per hoofd besparen. Jaarlijks is dit 94,4 miljard op Europees niveau.

Ten tweede heeft voedselverspilling effecten op het milieu. Eén derde van de broeikasgassen ontstaat bij de productie van voedsel. Onnodige productie leidt dus tot onnodige uitstoot van broeikasgassen. Daarnaast worden er natuurlijke hulpbronnen bespaard bij minder voedselverspilling. In elke kilo weggegooid voedsel, is onnodig 1,3 liter benzine gestopt.<sup>12</sup> Daarnaast gooien consumenten vooral vlees, zuivel en groente weg; producten waar veel CO<sub>2</sub> verbruik mee samenhangt. Tot slot zijn er aanwijzingen dat minder verspilling een positief effect heeft op de voedselzekerheid in Sub-Sahara Afrika.<sup>13</sup> Onze natuurlijke hulpbronnen zijn schaars en de vraag naar voedsel neemt toe. Het verspillen van goed voedsel past dan ook niet binnen goed rentmeesterschap van de aarde.

Voedsel dat niet via reguliere kanalen (zoals supermarkten, catering en horeca) de consument bereikt, krijgt veelal een alternatieve bestemming. De Ladder van Lansink is een instrument om bij afvalverwerking rekening te houden met de meest milieuvriendelijke verwerkingwijzen. Aan de hand van de Ladder van Lansink is er specifiek voor voedselresten een eigen ladder opgesteld: de Ladder van Moerman. Hoe hoger op de ladder, hoe duurzamer de voedselresten worden benut. In een ideale situatie (bovenste trede van de ladder) worden voedselverliezen voorkomen. Daaronder komt toepassing voor humane voeding, vergisten komt op de zesde plaats en onderaan de ladder staat de minst duurzame optie, het verbranden van de voedselresten.

In 2012 bleek dat bij vermijdbare voedselverspilling het voedsel hoofdzakelijk werd verbrand, namelijk tussen de 34 en 42,5%. Veevoer kwam op

<sup>6</sup> Gustavsson, J., Cederberg, C., Sonesson, U., van Otterdijk, R., en Meybeck, A. Global Food losses and waste. Extent, causes and prevention, Swedish Institute for Food and Biotechnology, FAO, Rome, Italië, 38 pp. 2011

<sup>7</sup> Milieu Centraal, 2007; Meeusen en Hagelaar, 2008; Wageningen UR, 2010 uit Landbouw-Economisch bericht, H. 3, katern Voedselverspilling, p.59–63, 2014.

<sup>8</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voeding/voedselverspilling>

<sup>9</sup> Milieu Centraal, 2007; Meeusen en Hagelaar, 2008; Wageningen UR, 2010 uit Landbouw-Economisch bericht, H. 3, katern Voedselverspilling, Waarts, Y. p.59–63, 2014.

<sup>10</sup> Soethoudt, H. & Bos-Brouwers, H. Monitor voedselverspilling, update 2009–2012. WUR, 2014.

<sup>11</sup> Van Westerhoven, Verspillingscijfers van CREM, 2013

<sup>12</sup> Milieu Centraal, 2012

<sup>13</sup> Rutten, M., Nowicki, P, Bogaardt, M., en Aramyan, L. Reducing food waste by households and in retail in the EU. A prioritisation using economic, land use and food security impacts. LEI, 2013.

de tweede plek (10–16%). Van de potentieel vermijdbare voedselverliezen werd het grootste deel gecomposteerd (23,2–24,4%). Het ging hier met name om producten die niet geoogst werden.<sup>14</sup>

Uit deze cijfers blijkt dat op dit moment het grootste deel van de voedselresten wordt verbrand en dus niet wordt toegepast voor humane voeding. Op dit moment kan het financieel aantrekkelijker zijn om voedsel te verbranden (laatste trede) dan om voedsel te doneren aan de voedselbank (tweede trede). Hierdoor kiezen bedrijven sneller voor een minder efficiënter verwerking. Het streven zou moeten zijn om toepassing voor humane voeding financieel aantrekkelijker te maken dan opties lager op de ladder.

- Preventie
- Toepassing humane voeding
- Converteerbaar voor humane voeding
- Toepassing in diervoer
- Grondstoffen voor de industrie
- Verwerking tot meststof door vergisting
- Verwerking tot meststof door composteren
- Toepassing voor duurzame energie
- Verbranden als afval

#### *Figuur 1. Ladder van Moerman*

Het verminderen van de voedselverspilling is een actueel thema dat ook breed leeft in de samenleving. Er zijn verschillende initiatieven zoals «Kromkommer», die «gekke» groenten ophalen en vermarkten. Een ander voorbeeld is Foodsharing, een website waarop consumenten voedsel kunnen plaatsen dat over is, wat vervolgens opgehaald kan worden door mensen in de buurt. Daarnaast kunnen organisaties een FoodBattle houden gericht op het verminderen van consumentenverspilling. Tot slot werkt de Alliantie Verduurzaming Voedsel aan verschillende initiatieven zoals het Eetmaatje, een beker om de hoeveelheid pasta en rijst per persoon af te meten. Vooral consumenten gooien thuis veel voedsel weg, omdat ze te veel koken (vandaar het Eetmaatje), maar ook omdat ze te weinig kennis hebben over de houdbaarheid van producten.

De overheid heeft zelf ook al verschillende initiatieven genomen. Van 2009 tot 2012 is de overheid samen met spelers uit het bedrijfsleven lid geweest van het Platform Verduurzaming Voedsel. Dit platform hield zich breed bezig met het bevorderen van de verduurzaming van de voedselketen. Naast voedselverspilling terugdringen waren thema's het verduurzamen van de vleesketen en het verbeteren van communicatie over duurzaamheid. Daarna heeft de overheid met de opvolger van dit Platform (de Alliantie Verduurzaming Voedsel) een agenda<sup>15</sup> opgesteld voor 2013–2016. Een van de doelstellingen van de Alliantie is het verminderen van voedselverspilling en de optimalisatie van reststromen, om zo ook bij te dragen aan de doelstelling van het Ministerie van Economische Zaken van 20% reductie van voedselverspilling in 2015. Daarnaast heeft de Alliantie zich ten doel gesteld om kwalitatieve en kwantitatieve gegevens van verspilling te leveren aan een onafhankelijke organisatie, een monitoringssysteem te ontwikkelen, consumenten beter voor te lichten, geen onnodig gebruik te maken van houdbaarheidsdata en reststromen te verwerken volgens de ladder van Moerman.

<sup>14</sup> Soethoudt, H. & Bos-Brouwers, H. Monitor voedselverspilling, update 2009–2012. WUR, 2014

<sup>15</sup> <http://www.verduurzamingvoedsel.nl/files/agenda/agenda-verduurzaming-voedsel-2013-2016.pdf>

De Alliantie Verduurzaming Voedsel heeft toegezegd de coördinatie op zich te nemen om de omvang en oorzaken van voedselresten te monitoren, informatie over kansen en oplossingen te verspreiden, een digitale helpdesk voor bedrijven op te richten en de samenwerking met de voedselbanken te verbeteren. Het Ministerie van EZ heeft toegezegd om wettelijke belemmeringen weg te nemen, mogelijkheden te onderzoeken om meer voedsel tot diervoedergrondstoffen te kunnen verwerken, een bijdrage te leveren aan de financiering van de monitoring, consumenten-informatie te faciliteren en in te zetten op een uitbreiding van de annex X<sup>16</sup>.

Op dit moment worden verschillende van deze afspraken al in de praktijk gebracht. In samenwerking met Wageningen Universiteit lopen er verschillende onderzoeken over de monitoring van voedselverspilling. De onderzoekers van de Monitor Voedselverspilling geven echter aan dat de beschikbare data onder druk staat.<sup>17</sup> Daarnaast is het Voedingscentrum in opdracht van het Ministerie van EZ bezig met de consumentencampagne Hoezo50kilo?!. De Alliantie wil een helpdesk lanceren waar bedrijven terecht kunnen voor informatie over het terugdringen van voedselverspilling. In december 2013 heeft de Alliantie tot slot een samenwerkings-overeenkomst getekend met Voedselbanken Nederland om intensiever samen te werken.

Ondanks deze inspanning concluderen de onderzoekers van de Monitor Voedselverspilling dat de reductiedoelstelling van 20% minder verspilling in 2015 onder druk staat. Tot nu toe is er geen significante reductie bereikt.<sup>18</sup> Om de doelstelling van 20% minder verspilling te halen, zijn extra maatregelen dus noodzakelijk. Deze initiatiefnota heeft als doel om het kabinet aan te sporen nog meer zijn verantwoordelijkheid te nemen om de gestelde doelstelling te halen. Daartoe worden in deze initiatiefnota zeven inhoudelijke voorstellen gedaan.

### **Beleidsmatige onderbouwing**

Op dit moment wordt er nog steeds veel voedsel verspild in Nederland. Verschillende problemen liggen hieraan ten grondslag.

#### **1) Aansprakelijkheid bij donatie voedsel**

De beste benutting van overtollig voedsel (na preventie) is volgens de Ladder van Moerman toepassing voor humane voeding. Een mogelijkheid om deze optie te benutten is om dit voedsel te doneren aan bijvoorbeeld een voedselbank. Vanuit ruim 150 voedselbanken worden wekelijks 35.000 pakketten uitgedeeld en worden op deze manier 85.000 mensen van voedsel voorzien.<sup>19</sup> Dit voedsel is grotendeels afkomstig uit donaties. Op dit moment groeit het aantal mensen dat afhankelijk is van de voedselbank met 5–10% per maand, terwijl het aanbod van voedsel hierbij zal achterblijven.

Voedselbanken Nederland heeft voedselveiligheid als topprioriteit en werkt er via diverse projecten en samenwerkingsverbanden aan om de veiligheid te borgen. De vereniging heeft in samenwerking met de NVWA een richtlijn opgesteld over welk voedsel mag worden gedoneerd met een verlopen houdbaarheidsdatum. Daarnaast hebben verschillende bedrijven

<sup>16</sup> Een lijst met producten waar geen THT of TGT datum op hoeft.

<sup>17</sup> Soethoudt, H. & Bos-Brouwers, H. Monitor voedselverspilling, update 2009–2012. WUR, 2014

<sup>18</sup> Soethoudt, H. & Bos-Brouwers, H. Monitor voedselverspilling, update 2009–2012. WUR, 2014:33

<sup>19</sup> Vereniging van Voedselbanken Nederland.

zich verbonden om de voedselbank met hun expertise te helpen. Steeds meer grote bedrijven, zoals Unilever en Friesland Campina, werken structureel samen met voedselbanken en hebben dat ook contractueel vastgelegd. Daarnaast is Voedselbanken Nederland samen met de NVWA gestart met het certificeren van voedselbanken op voedselveiligheid. 90 van de 150 voedselbanken hebben zich hiervoor aangemeld.<sup>20</sup> Ondanks dat voedselveiligheid een topprioriteit is, blijft het percentage gedoneerd voedsel van voedselproducenten en supermarkten laag. Producenten, tussenhandel, horeca en supermarkten gooien jaarlijks ongeveer 2,5 miljard euro aan voedsel weg, slechts een klein deel (minder dan 1%) van het overtollige voedsel komt terecht bij de voedselbanken.<sup>21</sup>

Voedselproducenten en supermarkten hebben op dit moment de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het product van door hun verkochte/verschafte producten tot en met de houdbaarheidsdatum. Dit kan een van de drempels zijn om voedselproducten waarvan de THT-datum (bijna) is verlopen aan voedselbanken te doneren. Ook voor Stichting Supermarkt Keurmerk (SSK) bleek dit een drempel te zijn en leidde dit tot een terughoudendheid bij het doneren van voedsel. Uiteindelijk zijn Voedselbanken Nederland en SSK overeengekomen dat de lokale voedselbanken de aansprakelijkheid overnemen. Het is echter nog niet duidelijk hoe de aansprakelijkheid met betrekking tot voedselveiligheid exact is geregeld. Dit moet nog verder worden uitgewerkt door Voedselbanken Nederland.

In de Verenigde Staten en Italië is de «Good Samaritan Law»<sup>22</sup> ingevoerd voor voedseldonaties. Deze wet houdt in dat een persoon of organisatie niet aangeklaagd kan worden als blijkt dat er iets mis is met ogenschijnlijk goed voedsel dat gedoneerd is aan een charitatieve organisatie, die dit gratis uitdeelt aan hulpbehoevenden. Deze organisatie kan zelf ook niet worden aangeklaagd. Uitzondering hierop is grove nalatigheid of opzettelijk wangedrag. Bijvoorbeeld wanneer de partij wist dat het product schadelijk was. De charitatieve organisaties moeten wel protocollen hebben om het gedoneerde voedsel goed te behandelen en weten hoe onveilig voedsel kan worden herkend. Op deze manier worden supermarkten en producenten gevrijwaard van mogelijke risico's op het gebied van voedselveiligheid wanneer deze voedsel doneren.

Voedselbanken Nederland heeft aangegeven het idee van een Good Samaritan Law te ondersteunen. In de werkgroep Voedselverspilling op Europees niveau<sup>23</sup> wordt het voorbeeld van Italië een *best practice* genoemd die ook in andere lidstaten overgenomen zou kunnen worden. In een gemeenschappelijke verklaring «Every crumb counts», hebben verschillende Europese voedselbedrijven aangegeven de opties voor een Good Samaritan Law te willen onderzoeken. Een dergelijke wettelijke voorziening kan bijdragen aan het wegnemen van de terughoudendheid bij producenten en supermarkten. Zo komt veilig voedsel makkelijker terecht bij de klanten van de voedselbank.

<sup>20</sup> Stand van zaken juli 2014.

<sup>21</sup> Milieu Centraal en Voedingscentrum, Feiten en cijfers over verspilling door consumenten in 2013, 2013.

<sup>22</sup> Public Law 140–210: Good Samaritan Food Donation Act. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ210/pdf/PLAW-104publ210.pdf> 1996.

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/dgs\\_consultations/docs/summary\\_08022013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/docs/summary_08022013_en.pdf)

## **2) Financiële prikkels bij weggeven of hergebruiken voedsel**

Het merendeel van het voedsel dat we weggooien verdwijnt in de afvalverbrandingsoven.<sup>24</sup> De kosten voor het verbranden van afval zijn laag door de overcapaciteit op de afvalverbrandingsmarkt. Het streven is om toepassing voor humane voeding financieel aantrekkelijker te maken dan opties lager op de ladder en voedsel zo hoogwaardig mogelijk te benutten. Mede op verzoek van de ChristenUnie onderzoekt de Staatssecretaris van Infrastructuur & Milieu de mogelijkheden om de overcapaciteit op de afvalverbrandingsmarkt in te perken, waarbij rekening wordt gehouden met (Europese) milieueffecten en financiële gevolgen voor gemeenten. Een afvalstoffenbelasting kan bijdragen aan hoogwaardiger gebruik van voedsel.

Op dit moment is het onduidelijk hoeveel kosten er worden gemaakt bij de afvalverwerking en is het niet duidelijk hoe het weggeven van voedsel fiscaal aantrekkelijk kan zijn. Deze informatie is noodzakelijk om voedsel hoogwaardig te benutten en mogelijkheden te onderzoeken de financiële prikkels meer in overeenstemming te laten komen met de ladder van Moerman.

Daarnaast heeft het kabinet aangegeven dat het op dit moment mogelijk is een voedseldonatie aan een voedselbank als een gift af te trekken van de inkomstenbelasting. Er bestaat echter veel onduidelijkheid over deze mogelijkheid en hoe deze maatregel in de praktijk werkt. De Tweede Kamer heeft een motie van de ChristenUnie aangenomen, waarin de regering wordt gevraagd hierover duidelijkheid te verschaffen (Kamerstuk 31 532, nr. 217). Voedselbanken Nederland heeft aangegeven dat dit nog steeds niet goed geregeld is. Duidelijkheid hierover kan de prikkel vergroten om voedsel te doneren. Een ander punt waarop duidelijkheid nodig is, betreft de BTW-teruggaaf als voedsel wordt weggegeven. Wanneer supermarkten voedsel weggooien, kunnen zij de BTW die zij hebben betaald over dit voedsel, terugvragen. Echter, wanneer voedsel wordt gedoneerd, is dit mogelijk niet aan de orde. Dit zou een belemmering kunnen vormen om voedsel weg te geven aan bijvoorbeeld voedselbanken. Het is belangrijk voor de voedselbanken dat er ook op dit punt snel duidelijkheid komt, ook over eventuele drempelbedragen e.d. die hierbij van toepassing zijn.

Tot slot zijn er mogelijkheden om reststromen te verwerken in maaltijden. Op deze manier kunnen verse producten toch voor consumptie worden gebruikt. Er lopen op dit moment pilots om te onderzoeken of deze optie financieel aantrekkelijk is en of op deze manier voedsel hoogwaardiger kan worden benut. Een mooi voorbeeld daarvan is Souprise, een organisatie die in opdracht van Voedselbanken Nederland soepen maakt uit reststromen voedsel ten behoeve van cliënten van de voedselbank. De soep wordt klaargemaakt op locatie van en door medewerkers van Soupalicious.<sup>25</sup> Ik zie graag dat dergelijke initiatieven, die een sociaal doel dienen én voedselverspilling voorkomen, van de grond komen. Door hogere verwaardiging van reststromen die anders vergist zouden worden, moet dit financieel mogelijk worden. Dit jaar is er ook een voedselmarkt<sup>26</sup> om het aanbod van restpartijen voedsel aan te bieden en zo te voorkomen dat dit voedsel verspild wordt. Ik bepleit een omslag in het denken over kwaliteit, zowel bij de supermarkt als de consument. Winterwortelen worden van buiten de Europese Unie geïmporteerd, omdat Nederlandse winterwortelen door de warme winter wat plekjes hebben. Voedsel met

<sup>24</sup> Soethoudt, H. & Bos-Brouwers, H. Monitor voedselverspilling, update 2009–2012. WUR, 2014

<sup>25</sup> Zie [www.soupa.nl](http://www.soupa.nl) en [www.soupalicious.nl](http://www.soupalicious.nl).

<sup>26</sup> [www.voedselmarkt.nl](http://www.voedselmarkt.nl)



een vlekje kan niet worden verkocht en wordt doorgedraaid als veevoeder. Ook hier kunnen financiële prikkels (richting de consument) helpen om dit voedsel toch op de markt te brengen.

### **3) Voedselinformatieverschaffing**

Vanaf 2014 is het binnen de Europese Unie<sup>27</sup> verplicht om een «Ten minste houdbaar tot» (THT) datum op een product te vermelden óf een «Te gebruiken tot» (TGT) óf geen enkele datum. De THT-aanduiding is bedoeld voor producten die niet snel bederven en is een kwaliteitsaanduiding, een minimale ondergrens. Na deze datum is consumptie vaak nog goed mogelijk, maar kan de smaak of kleur anders zijn. De TGT-aanduiding geeft een maximale consumptiedatum voor producten die snel bederven en waarvan de consumptie na deze datum schadelijk kan zijn. Een beperkte groep producten is uitgezonderd van de verplichting om een THT- of TGT-aanduiding aan te brengen, zoals brood en vers fruit. Deze producten zijn vastgelegd in de zogenaamde «annex X» van dit besluit. De producent van een product mag zelf bepalen welke datum-aanduiding wordt gekozen (THT of TGT) en mag de datum zelf vaststellen. De producent garandeert tot en met de datum op het product de kwaliteit (THT) en/of veiligheid (TGT) van het product. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) controleert deze datum op voedselveiligheidseisen. Wanneer het product gebrekkig blijkt voor het verstrijken van de datum, kan de producent aansprakelijk worden gesteld.

Er is echter veel verwarring in de samenleving rondom de betekenis van TGT-data en THT-data. Onderzoek<sup>28</sup> toont aan dat vijftien procent van de verspilling van de consument kan worden gerelateerd aan de onbekendheid met de betekenis van houdbaarheidsdatum.<sup>28</sup> Een deel van de consumenten gooit producten met een verlopen datum direct weg uit angst om ziek te worden, 75% test de producten nog sensorisch. De houdbaarheidsdatum wordt door de consument vaak in verband gebracht met voedselveiligheid en niet met kwaliteit. De Engelse term «*best before*» dekt de lading beter dan «ten minste houdbaar tot». Deze termen zijn op Europees niveau vastgesteld, maar kunnen worden gewijzigd. In de verordening staat:

*Teneinde rekening te houden met de technische vooruitgang, de wetenschappelijke ontwikkelingen, de gezondheid of de informatiebehoefte van de consument kan de Commissie, behoudens de bepalingen in verband met de wijziging van de bijlagen II en III, bedoeld in artikel 10, lid 2, en artikel 21, lid 2, de bijlagen bij deze verordening door middel van gedelegeerde handelingen overeenkomstig artikel 51 bijwerken.*

Ondanks de verwarring over de verschillende aanduidingen, zijn deze aanduidingen tegelijkertijd belangrijke criteria voor de consument om voedsel al dan niet weg te gooien. Ik pleit er daarom voor te onderzoeken of het consumentengedrag zal veranderen als de aanduiding «ten minste houdbaar tot» bijvoorbeeld wordt veranderd in «kwaliteit gegarandeerd tot».

Tot slot is er op dit moment een groep producten uitgezonderd van een houdbaarheidsdatum. Deze lijst van producten (annex X) is echter nog vrij beperkt. Wanneer er meer producten op deze lijst zouden komen, kan dit

<sup>27</sup> Europees parlement en de raad. Verordening Nr. 1169/2011. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0018:0063:NL:PDF> 2011, 2011.

<sup>28</sup> Soethoudt, J.M., van der Sluis, A.A., Waarts, Y., en Tromp, S. Houdbaarheidsdatum, verspilde moeite? WUR, 2013.

bijdragen in het verminderen van verspilling. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Economische Zaken hebben aangegeven zich op Europees niveau in te willen zetten voor een uitbreiding van deze lijst. Daarnaast is een groter probleem dat de producten van de huidige lijst toch vaak een datum hebben. Het gaat hierbij om producten zoals brood en niet gesneden verse groenten en fruit (bijvoorbeeld een bak met appels). Deze producten worden nu uit de supermarkt gehaald als de THT-datum is verlopen, wat ook leidt tot onnodige verspilling. Er is een brede consensus onder fabrikanten en supermarkten dat deze datum onnodig is. Ook in de agenda Verduurzaming Voedsel is als doel gesteld om houdbaarheidsdata niet onnodig te gebruiken. Alle goede bedoelingen ten spijt, is dit nog wel de praktijk.

#### **4) Doorgeschoten voedselveiligheid**

Op dit moment zijn er vele wetten en regels en private hygiënecodes die toezien op de voedselveiligheid. Voedselveiligheid staat voorop en hygiënecodes moeten zorgvuldig worden nageleefd. Tegelijkertijd is het van belang om hier niet in door te schieten en zo onbedoeld voedselverspilling in de hand te werken. Ervaringen van het buitenland en eigen onderzoek van het Nederlandse bedrijfsleven zouden kunnen helpen om onnodige verspilling tegen te gaan. Het Ministerie van Economische Zaken heeft in de agenda Verduurzaming Voedsel aangegeven deze belemmeringen weg te willen nemen en op Europees niveau samenhang tussen nationale initiatieven te stimuleren. In de praktijk is de regelgeving op dit gebied nog niet veranderd en lopen producenten tegen ingewikkelde procedures aan om de houdbaarheid te verlengen.

Een voorbeeld van doorgeschoten voedselveiligheid is het bewaren van zelfgemaakte producten in de horeca zoals tonijnsalade. Deze producten mogen twee dagen bewaard worden bij zeven graden en drie dagen bij vier graden. Deze termijn van twee dagen kan alleen verlengd worden als er microbiologisch onderzoek op locatie wordt gedaan, wat veel geld kost.<sup>29</sup> In bijvoorbeeld Groot-Brittannië ligt de verantwoordelijkheid in dit geval bij de ondernemer, in België en Duitsland hangt dit af van het kortst houdbare toegevoegde product.

Een ander voorbeeld is een broodje kaas. Dit mag nu twee uur ongekoeld worden bewaard, terwijl dit in Groot-Brittannië vier uur is. Recentelijk verschenen onderzoek van Bureau Risicobeoordeling van de NVWA toont aan dat algemene uitbreiding niet mogelijk is.<sup>30</sup> In een aantal gevallen is uitbreiding echter wel mogelijk, de aanvraag hiervoor wordt vaak als lastig ervaren. Een derde voorbeeld is dat eieren zeven dagen voor het verlopen van de datum uit het schap moeten worden gehaald. De gedachte is dat de consument voldoende tijd moet krijgen om de eieren daadwerkelijk te consumeren.

#### **5) Betrokkenheid overheid bij Alliantie Verduurzaming Voedsel**

De overheid heeft in 2009 de doelstelling geformuleerd om de voedselverspilling binnen een periode van zes jaar met 20% terug te dringen. De afgelopen jaren is er veel tijd gestoken in het monitoren van de verspilling. Dit brengt echter het risico met zich mee dat er veel wordt gediscussieerd over de doelstelling en dat het niet tot concrete maatre-

<sup>29</sup> Waarts, Y., Eppink, M., Oosterkamp, E., Hiller, S., van der Sluis, A., en Timmermans, T. Verminderen voedselverspilling, ervaren belemmeringen rondom wet- en regelgeving. WUR, 2011.

<sup>30</sup> Reacties op toezeggingen uit Algemeen Overleg Voedsel van 18 december 2013, Kamerstuk 26 991, nr.420.



gelen komt. De overheid kan een actieve rol spelen in dit proces door druk uit te blijven oefenen en te komen tot bindende afspraken.

Het Planbureau voor Leefomgeving<sup>31</sup> beargumenteert echter dat de overheid een systeemverantwoordelijkheid heeft en dat de overheid dus de taak heeft om marktspelers en consumenten te stimuleren en te ondersteunen om te verduurzamen. Het Planbureau geeft hierbij verschillende suggesties over de rol van de overheid. Allereerst kan de overheid ambitieuze doelen stellen en hierover afspraken maken met de ketenpartijen. Daarnaast kan de overheid als onafhankelijke partij transparantie waarborgen, het uitwisselen van informatie bevorderen en onderzoeken of bindende afspraken mogelijk zijn. Zonder onafhankelijke speler kunnen supermarkten elkaar gegijzeld houden in een *prisoners dilemma*; niemand durft zich aan de afspraken te houden omdat er altijd een risico is dat een andere speler dit niet doet en zo een voordeel behaalt.

In het rapport «Evaluatie van het platform Verduurzaming Voedsel»<sup>32</sup> wordt ook aanbevolen dat het Ministerie van Economische Zaken betrokken blijft bij het platform / de alliantie. De onderzoekers bevelen het ministerie aan partijen bij elkaar te brengen en te houden, te fungeren als aanjager en een brug te slaan tussen de verschillende partijen. Ook vanuit de verschillende ketenpartijen wordt een sterke betrokkenheid van de overheid gewaardeerd. Op dit moment mist er een gevoel van urgentie en is het moeilijk om partijen die weinig inzet tonen aan te spreken. Ik vind dit zorgelijk. Daarom is het van belang dat de Staatssecretaris betrokkenheid blijft tonen bij de Alliantie en de Alliantie waar mogelijk ondersteunt en stimuleert in haar doelen.

## **6) Verspilling door de consument**

De consument is op dit moment de grootste verspiller in de keten. Nederlandse consumenten gooien ieder jaar 800 miljoen kilo voedsel weg (50 kilo per persoon). Dat zijn 100.000 vuilniswagens vol. Dat kost ons ruim 150 euro per persoon. Samen gooien we hiermee voor 2,5 miljard euro aan voedsel weg<sup>33</sup>. Daarnaast heeft deze verspilling impact op het milieu. Het is daarom van belang om de consument voor te lichten over de mogelijkheden om voedselverspilling tegen te gaan. Deze voorlichting kan zich richten op heldere communicatie over houdbaarheidsdata, maar ook hulp bij het boodschappen doen of tips om te koken met restjes. In Groot-Brittannië heeft de campagne «Love Food, Hate Waste» veel succes gehad.

Op dit moment loopt in Nederland de campagne «Hoezo50kilo», om aandacht te vragen voor voedselverspilling. Aangezien de consument op dit moment de grootste verspiller is, is het van belang om prioriteit te geven aan deze campagne. Simpele oplossingen kunnen al een groot verschil maken. Een voorbeeld is het boodschappenlijstje. Door van te voren de benodigde producten op te schrijven, wordt de verspilling met 40% verminderd<sup>34</sup>. Andere oplossingen zijn het goed instellen en inrichten van de koelkast en de juiste porties koken. Een specifieke campagne van het Voedingscentrum, waar mogelijk in samenwerking met het bedrijfsleven, gericht op het verminderen van verspilling kan mogelijk een groot

<sup>31</sup> Westhoek, H., Rood, T., van Eerdt, M., van Gelder, M. van Grinsven, H., Reudink, M. en van Zeijts, H. De macht van het menu, opgaven en kansen voor duurzaam en gezond voedsel. Planbureau voor de leefomgeving. 2013.

<sup>32</sup> Bureau Bartels, Evaluatie van het platform Verduurzaming Voedsel, 2013.

<sup>33</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voeding/voedselverspilling>

<sup>34</sup> Milieucentraal.

verschil maken in het verminderen van wat consumenten weggooiden. De overheid zou hier meer geld voor beschikbaar kunnen stellen. Tot slot vinden er nu FoodBattles plaats waar organisaties met elkaar kunnen strijden om zo min mogelijk voedsel te verspillen. Gedurende drie weken houden de deelnemers bij hoeveel eten ze weggooiden en krijgen ze tips om dit te verminderen. De eerste FoodBattle bleek een groot succes, de deelnemers verspilden na drie weken 30% minder voedsel. De ChristenUnie zal als organisatie ook deelnemen aan de FoodBattle.

### **Love Food, Hate Waste**

De door de overheid betaalde organisatie «Waste & Resource Action Programme» (WRAP) is in 2007 gestart met de campagne «Love food, hate waste». In 2009 gaven ze aan dat 2 miljoen huishoudens geholpen waren met het reduceren van hun voedselverspilling en dat er dus 137.000 ton aan afval was bespaard. Uit de casus West-Londen blijkt dat door deze campagne de vermijdbare voedselverspilling in zes maanden tijd met 14% was teruggedrongen. De campagne bestond uit radioadvertenties, kookclubs, sociale media, online advertenties en websites. In totaal is er in West-Londen 168 475 pond gestoken in de campagne en dit leverde 15 500 000 pond op aan besparing van afvalverwerking en besparingen van consumenten per jaar. Elke pond geïnvesteerd in de wijk West London Boroughs leverde 8 pond op. De kosten van afvalverwerking in Engeland zijn erg hoog.<sup>35</sup>

### **7) Meldpunt voedselverspilling**

In het hele land zijn er veel initiatieven om voedselverspilling tegen te gaan. Dit varieert van particuliere initiatieven tot initiatieven vanuit de keten, de voedselbanken of het onderzoek. Daarnaast hebben ook consumenten ideeën om verspilling tegen te gaan en komen zij voorbeelden van voedselverspilling tegen in het dagelijks leven. Een meldpunt Voedselverspilling kan een platform zijn waar deze ideeën worden verzameld en consumenten een melding kunnen maken wanneer zij voedselverspilling waarnemen. Het bedrijfsleven kan meekijken en direct reageren en met de ideeën en voorbeelden van verspilling aan de slag gaan. De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft aangegeven positief te staan tegenover een dergelijk meldpunt, mits dit door het bedrijfsleven wordt opgepakt.

### **Plan van aanpak (beslispunten)**

#### *1) Aansprakelijkheid donatie voedsel*

De initiatiefnemer stelt een nieuwe wet voor, de zogenaamde «Good Samaritan Law». Door deze wet neemt de overheid onder bepaalde voorwaarden de aansprakelijkheid voor gedoneerd voedsel over van supermarkten. Op deze manier worden voor voedselproducenten en supermarkten drempels weggenomen om voedsel aan bijvoorbeeld voedselbanken te doneren.

#### *2) Financiële prikkels bij weggeven of hergebruiken voedsel*

De initiatiefnemer stelt voor via fiscale maatregelen het weggeven of hergebruiken van voedsel financieel aantrekkelijker te maken dan het verbranden of vergisten van voedsel. Hiervoor is het nodig dat er meer

<sup>35</sup> (Impact of love food, hate waste, WRAP, [http://www.wrap.org.uk/sites/files/wrap/West%20London%20LFHW%20Impact%20case%20study\\_0.pdf](http://www.wrap.org.uk/sites/files/wrap/West%20London%20LFHW%20Impact%20case%20study_0.pdf))

inzicht komt in de kosten van afvalverwerking, dat er duidelijkheid komt over de aftrekbaarheid van voedseldonaties door bedrijven en particulieren en over de BTW-teruggaaf bij voedseldonaties. Daarnaast kan het verwerken van overtollig voedsel in maaltijden fiscaal gestimuleerd worden.

### *3) Voedselinformatieverschaffing*

De initiatiefnemer stelt voor meer uniforme richtlijnen vanuit de Nederlandse overheid te geven over het toepassen van de Europese wetgeving en richtlijnen voor bewaaradviezen. Dit kan in een convenant met de industrie. Een voorbeeld is uniformiteit in de aanduiding «na openen beperkt houdbaar». Daarnaast stelt de initiatiefnemer voor te onderzoeken of een wijziging van de term «ten minste houdbaar tot» in «kwaliteit gegarandeerd tot» tot minder verspilling bij consumenten zal leiden. Tot slot stelt de initiatiefnemer voor toe te zien op het juiste gebruik van houdbaarheidsdata. Door een datum te verbieden op producten waar volgens de Europese wetgeving geen datum op hoeft, kan verspilling worden voorkomen. Op deze manier kan heldere voedselinformatie bijdragen aan het reduceren van verspilling. Op dit moment wordt de nieuwe verordening geïmplementeerd en veranderen fabrikanten de etiketten. Dit is een mooie kans om de houdbaarheidsinformatie duidelijker te maken.

### *4) Doorgeschoten voedselveiligheid*

De initiatiefnemer stelt voor om onnodige voedselveiligheidseisen die verspilling in de hand werken aan te pakken. Voedselveiligheid staat absoluut voorop, maar we moeten voorkomen dat voedselveiligheidseisen leiden tot onnodige voedselverspilling. Initiatiefnemer pleit daarom voor het waar mogelijk verlengen van de twee-uursnorm in de catering, het verlenen van ontheffingen voor het verlengen van de houdbaarheid op vleeswaren bij soortgelijke winkels en het stoppen met vroegtijdig verwijderen van eieren uit het schap.

### *5) Betrokkenheid overheid bij Alliantie Verduurzaming Voedsel*

De initiatiefnemer stelt voor dat het kabinet via de staatsecretaris van Economische Zaken haar betrokkenheid bij de Alliantie Verduurzaming Voedsel intensiveert, mede door de uitvoering van de motie Dik-Faber c.s. (Kamerstuk 33 400-XII, nr.92). Initiatiefnemer roept het kabinet op:

- met de ketenpartijen duidelijke doelstellingen te formuleren voor de verduurzaming van de voedselproductie en -consumptie en via de Staatssecretaris een actieve bijdrage te leveren aan de samenwerking van ketenpartijen;
- te borgen dat de komende jaren ook via de topsectoren Agri&Food en Tuinbouw&Uitgangsmaterialen een bijdrage wordt geleverd aan de verduurzaming van de voedselketen.

### *6) Verspilling door de consument*

De initiatiefnemer stelt voor om meer prioriteit te geven aan een consumentencampagne rondom het tegengaan van voedselverspilling, uitgevoerd door het Voedingscentrum. Deze campagne moet zich richten op concrete handelingen waarmee consumenten verspilling kunnen verminderen zoals het maken van een boodschappenlijst of het gebruiken van een maatbeker. De initiatiefnemer stelt ook voor om samen te werken met de verpakkingsindustrie om de houdbaarheid van producten te verlengen.

### *7) Meldpunt voedselverspilling*

De initiatiefnemer stelt voor om een meldpunt voedselverspilling op te richten waar consumenten hun ideeën kunnen opgeven, maar ook voorbeelden van voedselverspilling aan de kaak kunnen stellen. Dit meldpunt zou kunnen aansluiten bij het No Waste Network of de campagne Hoezo50Kilo.

#### **Financiële consequenties**

De initiatiefnemer voorziet dat de financiële consequenties van de beslispunten en de bijbehorende nota beperkt zullen zijn. Het onder voorwaarden overnemen door de overheid van de wettelijke aansprakelijkheid voor gedoneerd voedsel zal in de praktijk waarschijnlijk geen financiële consequenties hebben. Ervaringen uit andere landen waar de overheid de aansprakelijkheid heeft overgenomen leren dat er geen sprake is geweest van rechtszaken of aanklachten. Het voorstel om via financiële prikkels het doneren van voedsel aantrekkelijker te maken, kan budgetneutraal worden ingevoerd, onder andere door verbranding en vergisting relatief duurder te maken dan voedseldonatie. Bovendien gaat het bij dit besispunt met name over een goede communicatie over de reeds bestaande mogelijkheden om fiscaal aantrekkelijk voedsel te doneren.

Dik-Faber