

Vergaderjaar 2013–2014

33 774

Voorstel van wet van het lid Klaver tot wijziging van de Warenwet in verband met het creëren van transparantie omtrent voedselverspilling bij supermarkten (Wet transparantie voedselverspilling)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

1.1 Voedselverspilling

Voedselverspilling is een groot probleem. In Europa wordt naar schatting één derde van al het voor consumptie geschikte voedsel weggegooid.¹ Volgens de *Monitor Voedselverspilling* van onderzoeksinstituut Food & Biobased Research van de Wageningen UR is er in recente jaren in Nederland sprake van een «stijgende trend» en kan worden gesteld dat ons land «niet op schema ligt om de doelstelling van 20% reductie van voedselverspilling in 2015 te realiseren».² De initiatiefnemer vindt dit zorgelijk, en ziet urgentie voor het aanpakken van dit probleem. Naast het feit dat voedselverspilling een negatief effect heeft op onze welvaart en economie – we gooien jaarlijks in Nederland voor ongeveer 4,4 miljard euro aan voedsel weg³ – vormt het ook een onverantwoorde verspilling van natuurlijke hulpbronnen en energie. Een recent rapport van Wereldvoedselorganisatie FAO concludeert bijvoorbeeld dat we wereldwijd 28% van onze landbouwgrond gebruiken om voedsel te verbouwen dat uiteindelijk niet wordt gegeten. Dit zijn schokkende cijfers, zeker wanneer we beseffen dat wereldwijd naar schatting 870 miljoen mensen chronisch ondervoed zijn.⁴ De FAO beschrijft ook hoe voedselverspilling bijdraagt aan klimaatverandering: wanneer de CO₂ uitstoot van voedselverspilling wordt vergeleken met de totale CO₂ uitstoot van landen, dan eindigt wereldwijde voedselverspilling – na China en de VS – op de derde plaats. Onder meer om deze redenen wil de initiatiefnemer meer doen om voedselverspilling te voorkomen.

¹ 'Feiten en cijfers over verspillen van voedsel door consumenten in 2010», Milieu Centraal, 17 april 2012, blz. 2.

² «Monitor Voedselverspilling», Food and Biobased Research Wageningen UR, 20 februari 2013, blz. 7.

³ «Over datum: voedselverspilling wordt aangepakt», Wageningen World, januari 2012, blz. 10.

⁴ «State of Food Insecurity in the World», FAO, 2012, blz. 8.

1.2 Maatschappelijke betrokkenheid

Het is een positieve ontwikkeling dat voedselverspilling als onderwerp steeds meer leeft in de Nederlandse samenleving. We zien dat door allerlei verschillende organisaties en individuen initiatieven worden genomen die ernaar streven op een creatieve manier bij te dragen aan het vinden van concrete oplossingen. Zo opende begin dit jaar een ondernemer in het Noord-Hollandse Schagen de eerste supermarktoutlet van Nederland – een winkel waar restpartijen, die anders in de afvalbak verdwijnen, voor een kleine prijs van de hand worden gedaan. Ook werkt de Universiteit van Wageningen aan betere rekenmodellen om ervoor te zorgen dat avocado's op het juiste moment van rijping in Nederland aankomen, en zijn Nederlandse onderzoekers samen met het bedrijfsleven bezig met de ontwikkeling van een chip die *realtime* helpt bij het bepalen van de houdbaarheidsdatum. Daarnaast zien we door het hele land heen betrokken burgers – en dan met name veel enthousiaste jongeren – die aandacht vragen voor het onderwerp voedselverspilling. Aan verschillende universiteiten worden door studenten lunches van afgekeurde groenten gekookt, en recent heeft het zogeheten Damn Food Waste evenement plaatsgevonden, waarbij 5000 mensen op het Amsterdamse Museumplein een maaltijd kregen van bijna verspilde ingrediënten. Al deze initiatieven zorgen ervoor dat voedselverspilling steeds prominenter op de maatschappelijke agenda staat, en dat steeds meer mensen zich bewust worden van de samenhangende problematiek.

1.3 Verspilling binnen de voedselketen

Deze bewustwording is volgens initiatiefnemer van centraal belang, omdat de oplossing van het probleem voor een groot deel gezocht moet worden bij gedragsverandering van de consument. Volgens Milieu Centraal gooit een gemiddeld Nederlands huishouden jaarlijks, exclusief de dranken die door de gootsteen verdwijnen, 105 kilo aan goed voedsel in de afvalbak. De *Monitor Voedselverspilling* wijst de consument dan ook aan als de grootste verspiller binnen de Nederlandse voedselketen.⁵ Onderzoek heeft laten zien dat betere inkoopstrategieën, en bijvoorbeeld een beter begrip van de verschillende houdbaarheidsdata, kunnen bijdragen aan vermindering van voedselafval binnen huishoudens.⁶ Het is daarom volgens initiatiefnemer ontzettend belangrijk dat er door de overheid stevig wordt ingezet op bewustwording, iets dat Staatssecretaris Dijkma van Economische Zaken tevens onderschrijft in haar recente brief aan de Kamer.⁷

Maar naast de consument, zien we ook dat er aan de aanbodzijde van de voedselketen aanzienlijke hoeveelheden voedsel worden weggegooid. Op Europees niveau zien we dat de landbouw (36%), het transport en opslag (11%), de industrie (13%) en de retail (7%) tevens belangrijke verspillers zijn.⁸ In Nederland wordt volgens de *Monitor Voedselverspilling* door alle verschillende schakels binnen de voedselketen collectief naar schatting jaarlijks tussen de 1.4 en 2.5 miljoen ton voedsel weggegooid.⁹

⁵ «Monitor Voedselverspilling», Food and Biobased Research Wageningen UR, 20 februari 2013, blz. 9.

⁶ «Feiten en cijfers over verspillen van voedsel door consumenten in 2010», Milieu Centraal, 17 april 2010, blz. 4.

⁷ Kamerstukken 2012–2013, 31 532, nr. 118, blz. 7.

⁸ «Over datum: voedselverspilling wordt aangepakt», Wageningen World, januari 2012, blz. 12.

⁹ «Monitor Voedselverspilling», Food and Biobased Research Wageningen UR, 20 februari 2013, blz. 6.

1.4 Instrumenten politiek

De politiek heeft, naast publieke campagnes, nog een aantal andere instrumenten tot haar beschikking in de strijd tegen voedselverspilling. De primaire focus zou hierbij volgens initiatiefnemer moeten liggen bij het stimuleren van ontwikkelingen en innovaties vanuit de branche. De recent opgerichte Alliantie Verduurzaming Voedsel – waar de verschillende schakels uit de Nederlandse voedselketen in zijn vertegenwoordigd, en die met haar «Agenda Verduurzaming Voedsel» een aantal belangrijke ambities heeft geformuleerd – is hiertoe een effectief overleg. Ook het Europese *Retail Agreement on Waste*, een vrijwillige afspraak tussen grote Europese supermarktketens om voedselverspilling bij consumenten meer onder de aandacht te brengen, is hier een goed voorbeeld hiervan.¹⁰

Naast het aanjagen van deze initiatieven kan de politiek ook heldere wet- en regelgeving opstellen die kaders biedt waarbinnen voedselverspilling door marktpartijen kan worden verminderd. Op dit vlak is de bewegingsruimte volgens initiatiefnemer echter wel beperkt. Dit komt met name doordat voedselverspilling voor een groot gedeelte samenhangt met een proces van vraag en aanbod. Veel voedselverspilling is namelijk het gevolg van kwaliteitseisen die de retail stelt aan producten: komkommers zijn bij voorkeur recht, en appels mogen geen plekje hebben. Dit dient soms praktisch nut (rechte komkommers passen beter in een doos), maar hangt ook samen met (door de retail veronderstelde) cosmetische eisen die de klant stelt aan producten (consumenten willen alleen gave appels).¹¹ Ook willen supermarkten de klant geen «nee» verkopen, en dragen zij er zorg voor dat de schappen altijd goed gevuld zijn, iets dat voedselverspilling in de hand werkt.¹² Het is de overtuiging van initiatiefnemer dat deze marktwerking vanuit de overheid heel moeilijk op een goede manier valt te reguleren, en dat dit vanwege de verregaande marktinterventie tevens onwenselijk is.

Een andere factor die de speelruimte van de Nederlandse politiek op het gebied van wet- en regelgeving beperkt, is het feit dat op het dossier voedselverspilling het initiatief inmiddels voor een belangrijk gedeelte bij Europa ligt. Dit kwam goed naar voren bij de behandeling van de motie die GroenLinks Tweede Kamerlid Arjan El Fassed in december 2011 indiende, en die de regering onder meer verzocht «de mogelijkheid te onderzoeken de THT-datum af te schaffen voor niet-bederfelijke producten onder vermelding van de productiedatum».¹³ Staatssecretaris Dijkzema liet als reactie op de motie de Kamer weten dat Nederland vanaf 2014 is gehouden aan Europese regels die bepalen welke producten wel, en welke levensmiddelen geen houdbaarheidsdatum vermeld krijgen op het etiket.¹⁴ Dit ligt dus buiten het directe bereik van de Nederlandse wetgever. Wat wel tot de mogelijkheden behoort is een procedure die inzet op wijziging van deze Europese voorschriften. Hierbij zou kunnen worden gekeken naar de mogelijkheden om de tekst «Ten minste houdbaar tot» te wijzigen naar bijvoorbeeld «Beste kwaliteit tot», gezien het feit dat verwarring rondom de huidige tekst volgens onderzoek aanleiding geeft tot verspilling bij consumenten.¹⁵

¹⁰ «Retail Agreement on Waste», 9 oktober 2012.

¹¹ «Voedselverspilling: van luxeprobleem tot winstpunt», Kennis online: Wageningen UR-onderzoek voor LNV, april 2011, blz. 1–3.

¹² «Initiatives on prevention of food waste in the retail and wholesale trades», Swedish Environmental Research Institute, 30 juni 2011, blz. 3.

¹³ Kamerstukken 2011–2012, 33 000, nr. 132.

¹⁴ «Houdbaarheidsdatum, verspilde moeite?», Wageningen UR Food & Biobased Research, 15 oktober 2012, blz. 38.

¹⁵ «Feiten en cijfers over verspillen van voedsel door consumenten in 2010», Milieu Centraal, 17 april 2010, blz. 4.

2. Voorgestelde maatregel

2.1 Beleid kabinet

Op welke wijze volgens de initiatiefnemer de Nederlandse wetgever wél met wet- en regelgeving kan bijdragen aan reductie van voedselverspilling door marktpartijen, is door heldere normen te stellen op het gebied van transparantie. Het uitgangspunt van transparantie op het gebied van voedselverspilling wordt onderschreven door de Staatssecretaris. In haar brief aan de Kamer van 11 juli jongstleden schrijft ze dat «inzicht in verspillingcijfers» binnen de voedselketen een randvoorwaarde is om «gerichte acties in te zetten», en dat deze openheid goed past bij een maatschappelijke trend waarbinnen «transparantie steeds meer de norm wordt».¹⁶

Het instrument dat de Staatssecretaris gebruikt om deze openheid te bewerkstelligen schiet echter volgens initiatiefnemer tekort, en doet geen recht aan de urgentie die er bestaat om (toenemende) voedselverspilling in Nederland terug te dringen. De Staatssecretaris legt namelijk de totstandkoming van deze transparantie geheel bij de markt, zonder op dit vlak bindende afspraken te willen maken of te reguleren. De Staatssecretaris schrijft de Kamer dat «versnelling in de verduurzaming van de voedselproductie» een opgave is die «primair door het bedrijfsleven en maatschappelijke organisatie moet worden opgepakt», en voegt de Agenda van de Alliantie Verduurzaming Voedsel toe als bijlage bij haar brief. Uit deze Agenda valt op te maken dat het «de ambitie» is van ketenpartijen om in 2015 «zoveel mogelijk kwantitatieve en kwalitatieve gegevens» bij te houden over «omvang en oorzaken van voedselreststromen», en deze aan te leveren aan een «een onafhankelijke organisatie die t.b.v. de monitoring hiertoe is aangewezen».¹⁷

De initiatiefnemer is van mening dat dit beleid onvoldoende inzet op de *easy wins* binnen de voedselketen, waar publieke transparantie bij specifieke schakels effectief versnelling zou kunnen aanbrengen in vermindering van voedselverspilling.

2.2 Transparantie supermarkten

Volgens initiatiefnemer zou een norm rondom publieke transparantie bij supermarkten hier wel recht aan doen, en heeft dit de potentie om met minimale middelen een substantieel effect te bewerkstelligen. Wat daarbij een rol speelt is dat er in Nederland een overzichtelijk aantal (herkenbare) supermarktketens zijn waartussen de consument – een consument die duurzaamheidscriteria steeds vaker meeweegt in haar beslissingen – kan kiezen.¹⁸ Daarom legt publieke transparantie bij supermarkten relatief (bijvoorbeeld in vergelijking met publieke transparantie bij de landbouw waar de consument veel moeilijker verspillers zou kunnen mijden) veel druk op de individuele bedrijven om te werken aan vermindering van voedselverspilling. Imago-overwegingen zullen dus volgens initiatiefnemer de drijvende kracht voor supermarkten vormen om voedselafval te verminderen, een proces dat naarmate de maatschappelijke discussie groeit in een stroomversnelling terecht kan komen. Daarnaast valt er bij supermarkten per bespaarde kilo voedsel ook relatief veel milieuwinst te boeken, zet het aan tot meer giften aan de Nederlandse Voedselbanken,

¹⁶ Kamerstukken 2012–2013, 31 532, nr. 118, blz. 7.

¹⁷ «Agenda Verduurzaming Voedsel», Alliantie Verduurzaming Voedsel, 3 juli 2013, blz. 6.

¹⁸ En zoals uit de cijfers van marktonderzoeksbureau Nielsen naar voren komt beheersen twee partijen (Albert Heijn en Jumbo) meer dan de helft van de totale markt: <http://www.distrifood.nl/Service/Marktaandeel/>

en is het de verwachting van initiatiefnemer dat transparantie op termijn zal leiden tot kostenbesparing binnen de bedrijfsvoering van de Nederlandse supermarkten. Ook houden de meeste supermarkten reeds al gegevens bij omtrent voedselafvalstromen, en vraagt de voorgestelde maatregel om die reden slechts een beperkte investering van marktpartijen.^{19 20}

De initiatiefnemer vindt het om al deze redenen wenselijk dat er een wettelijke verplichting komt voor supermarkten om bij te houden hoeveel eet- en drinkwaren zij binnen hun bedrijfsvoering weggooien en dat deze gegevens worden gepubliceerd in de jaarverslaggeving. De hoeveelheid verspilld voedsel dient daarbij in gewichtseenheden en naar soort (AGF, zuivel en kaas, brood, vlees en vis, droogwaren etc.) te worden gekwantificeerd. Er is sprake van «verspilld voedsel» wanneer voedsel dat voor menselijke consumptie bedoeld is, hier uiteindelijk niet voor wordt ingezet. Het voedsel moet worden verkocht aan de klant, worden verwerkt in andere eet- en drinkwaren die voor menselijke consumptie bedoeld zijn, of worden gedoneerd aan liefdadigheidsinstellingen die het beschikbaar stellen voor menselijke consumptie (zoals de Voedselbanken). In alle andere gevallen dienen supermarkten de eet- en drinkwaren te registreren als «verspilld voedsel».

2.3 Reikwijdte

Om zeer kleine ondernemers niet onevenredig zwaar te belasten geldt de voorgestelde maatregel alleen voor supermarkten. De kleine buurtwinkel of de Turkse groentezaak wordt dus niet verplicht te registreren hoeveel voedsel er wordt weggegooid. Een supermarkt kan worden omschreven als een zelfbedieningswinkel waar verse eet- en drinkwaren worden verkocht. Bij de omschrijving van de uitzondering voor zeer kleine ondernemingen heeft de initiatiefnemer zich laten inspireren door de definitie van «micro-onderneming» die is opgesteld door de Europese Commissie. Een micro-onderneming is volgens deze definitie een onderneming waar minder dan 10 personen werkzaam zijn, en waarvan de jaaromzet of het jaarlijkse balanstotaal 2 miljoen euro niet overschrijdt.²¹

2.4 Vermindering voedselverspilling

Naast het feit dat de keuzemogelijkheid voor de consument om de grote(re) verspiller(s) links te laten liggen een prikkel zal vormen voor supermarkten om minder voedsel weg te gooien (en de burger ook een eerlijk keuze biedt), draagt transparantie volgens initiatiefnemer op nog een aantal manieren bij aan de vermindering van voedselreststromen binnen de retail. Zo stelt beter inzicht in voedselverspilling supermarkten in staat om specifieke maatregelen te nemen om verspilling te reduceren. Gedacht kan worden aan betere inkoopstrategieën, maar ook bijvoorbeeld meer donaties aan de Voedselbank. Immers: het voedsel dat wordt weggegeven aan liefdadigheid valt niet onder de definitie van «verspilld voedsel». Ook geeft transparantie aanleiding tot verspreiding van *best practices* binnen de markt. Onderzoek uit Noorwegen²² en de VS²³ laat zien dat er grote verschillen bestaan tussen verschillende supermarkten

¹⁹ «Voedselverspilling in de gehele voedselketen», PWC, 5 december 2011, blz. 9.

²⁰ «Rapport Voedselverspilling», Consumentenbond, 26 april 2013, blz. 24.

²¹ Europese Commissie, «Aanbeveling van de Commissie betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen», 6 mei 2003.

²² «Nyttbart matavfall i Norge – status og utviklingstrekk 2010», ForMat-prosjektet, 21 februari 2011, blz. 5–6.

²³ Stuart, Tristram, *Waste: Uncovering the Global Food Scandal* (London 2009), blz. 25.

(in Amerika bleek de grootste verspiller zelfs tot wel 35 keer meer weg te gooien dan de meest efficiënte supermarkt), iets dat suggereert dat op het vlak van kennisdeling nog veel winst te behalen valt. Tot slot geeft een norm rondom transparantie de politiek meer handvaten om het probleem voedselverspilling te tackelen, en sluit het aan bij de *Monitor Voedselverspilling* waarin wordt gesteld dat «om nog gericht te kunnen sturen in de ontwikkeling van beleid» het noodzakelijk is «[verspillings]cijfers te kunnen linken aan de verschillende ketenschakels».²⁴

2.5 milieupact supermarkten

De totale voedselverspilling bij supermarkten mag dan relatief klein zijn, de milieupact is wel groter dan bij eerdere schakels in de keten. De retail is in Europa verantwoordelijk voor 7% van de totale voedselverspilling.²⁵ Vertaald naar de Nederlandse context betekent dit dat supermarkten jaarlijks naar schatting tussen de 98 en 175 miljoen kilo voedsel weggooien. Bij supermarkten wordt dit voedsel doorgaans vergist of verbrand, en niet – in tegenstelling tot bijvoorbeeld de bakkerijsector of aardappelverwerkende industrie – hoogwaardig(er) verwerkt tot bijvoorbeeld diervoeding.²⁶ Daar komt nog bij dat het voedsel dat door supermarkten wordt verspild een aanzienlijk grotere CO₂-afdruk heeft dan bij eerdere schakels in de keten. Dit komt door (de vaak vele) transportkilometers, het uitvoerige bewerkingsproces dat producten hebben doorlopen en daarbij het verpakkingsmateriaal dat bij supermarkten ook in de afvalbak verdwijnt.²⁷

2.6 Kostenbesparing

Het verminderen van voedselverspilling heeft de potentie om tot aanzienlijke kostenbesparing voor de retail te leiden. Volgens het onderzoeksinstituut Food & Biobased Research van de Wageningen UR gooien Nederlandse supermarkten naar schatting tussen de 300 en 450 miljoen EUR aan voedsel weg per jaar. Dit is (inclusief derving als gevolg van diefstal) naar schatting 1,5% van de omzet.²⁸ Er valt dus door supermarkten geld te verdienen met de aanpak van voedselverspilling. Albert Heijn is een supermarktketen die dit ook in de praktijk heeft laten zien. Door een systeem op te zetten waarbij (voedsel)afvalstromen worden geregistreerd, is Albert Heijn in staat geweest de hoeveelheid afval die in de prullenbak verdwijnt significant te verminderen. Albert Heijn rapporteert dat dit heeft geleid tot een besparing van ongeveer 100 miljoen EUR over een periode van drie jaar.²⁹

2.7 Internationale context

Internationaal gezien zou Nederland met introductie van de door initiatiefnemer voorgestelde maatregel vooroplopen bij de realisatie van publieke transparantie rondom voedselverspilling. Dit sluit aan bij een internationaal groeiende vraag in de richting van grote bedrijven om meer transparantie te tonen op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo). We

²⁴ «Monitor Voedselverspilling», Food and Biobased Research Wageningen UR, 20 februari 2013, blz. 50.

²⁵ Toine Timmermans, projectmanager duurzame voedselketens aan onderzoeksinstituut Food and Biobased Research van de Wageningen UR, denkt dat Nederlandse cijfer ook ergens rond de 7% ligt.

²⁶ «Monitor Voedselverspilling», Food and Biobased Research Wageningen UR, 20 februari 2013, blz. 8.

²⁷ «Waste arisings in the supply of food and drink to UK households», WRAP, maart 2010, blz. 72.

²⁸ «Hoeveel voedsel we verspillen is een keuze», Trouw, 9 maart 2012.

²⁹ «Food and the food waste challenge», Ahold, blz. 13.

zien dit bijvoorbeeld in een recent voorstel van de Europese Commissie, dat erop inzet grote ondernemingen te verplichten meer niet-financiële informatie (over bijvoorbeeld de milieupact, en de sociale gevolgen van hun bedrijfsvoering) in hun jaarverslaggeving te publiceren.³⁰

Momenteel zien we echter nog dat supermarkten erg terughoudend zijn met het openbaar maken van gegevens omtrent het weggooien van voedsel. Een verklaring die hiervoor bestaat is dat supermarkten dergelijke informatie zien als «commercieel gevoelig» omdat het de concurrentie zou kunnen helpen minder kosten te maken op het gebied van derving. Wanneer dit zo zou zijn, vormt dit volgens initiatiefnemer alleen maar een extra argument om de publicatie van deze gegevens tot norm te maken.³¹ Maar wat de verklaring ook is, feit is dat veel Europese supermarkten vaak al gegevens bijhouden over wat en hoeveel voedsel zij weggooien,^{32 33} maar deze data nog niet publiek maken. We zien een aantal uitzonderingen hierop: het Nederlandse Ahold, het Britse Sainsbury's en de Noorse supermarktketen NorgesGruppe zijn voorbeelden van bedrijven die uit eigen beweging cijfers omtrent voedselverspilling naar buiten brengen.³⁴ Echter, in geen van deze gevallen is er een onafhankelijke partij die toeziet op de juistheid van de metingen, iets dat – gezien het vermoeden dat supermarktketens doorgaans hun eigen voedselverspilling (net als consumenten) te laag inschatten – wel belangrijk is om tot realistische cijfers te kunnen komen.³⁵

3. Handhavingsaspecten

Omdat de voorgestelde maatregel onder de Warenwet valt, komt het toezicht en de handhaving onder het daarin geregelde regime te vallen. Dit houdt in dat de verantwoordelijkheid voor het toezicht bij de NVWA ligt. Zij kan wanneer nodig steekproeven opzetten en audits uitvoeren. Ook zal de NVWA verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van een laagdrempelig en werkbaar meetsysteem dat door de supermarkten kan worden gehanteerd bij de kwantificering van voedselafvalstromen. De Minister is bevoegd tot handhaving middels het opleggen van een bestuurlijke boete.

4. Financiële onderbouwing

Het is de verwachting van initiatiefnemer dat de initiatiefwet voor het Rijk beperkte financiële gevolgen zal hebben. Dit is ook de inschatting van de Europese Commissie, die heeft gekeken naar de potentiële kosten voor lidstaten bij wetgeving die het bedrijfsleven verplicht voedselverspillingscijfers aan de overheid te rapporteren.³⁶ Ook waar het gaat over het bedrijfsleven, maakt de Europese Commissie de inschatting dat een rapportageplicht zeer geringe kosten met zich mee zal brengen voor marktpartijen. De initiatiefnemer verwacht echter wel dat er variatie kan zitten in de kosten die de verschillende Nederlandse supermarktketens zullen moeten maken. Sommige supermarkten zullen een extra investering moeten maken in ICT en/of software. Anderen, die al bijhouden wat wordt weggegooid, zullen dit niet hoeven doen. Daarnaast zal het voor supermarkten die nog niet registreren hoeveel voedsel zij verspillen

³⁰ Kamerstukken 2012–2013, 22 112, nr. 1624.

³¹ Stuart, Tristram, *Waste: Uncovering the Global Food Scandal* (London 2009), blz. 26–27.

³² «Initiatives on prevention of food waste in the retail and wholesale trades», Swedish Environmental Research Institute, 30 juni 2011, blz. 2.

³³ <http://www.channel4.com/news/why-the-supermarket-secrecy-on-food-waste>

³⁴ «Nyttbart matavfall i Norge – status og utviklingstrekk 2010», ForMat-prosjektet, 21 februari 2011, blz. 5.

³⁵ Stuart, Tristram, *Waste: Uncovering the Global Food Scandal* (London 2009), blz. 26.

³⁶ «Preparatory study on food waste across EU 27», Europese Commissie, oktober 2010, blz. 140.

betekenen dat zij een kleine extra investering moeten maken in personeelskosten. Tegenover deze investeringen staat dat het inzichtelijk maken van voedselverspilling naar verwachting van initiatiefnemer zal leiden tot een vermindering in de weggegooiden eet- en drinkwaren, en daarmee kostenbesparing in de hand zal werken. Een gemiddelde Nederlandse supermarkt gooit wekelijks voor tussen de 500 en 1.000 EUR aan voedsel weg,³⁷ iets dat aangeeft dat er nog veel winst te boeken valt op dit vlak.

5. Gevolgen voor marktpartijen

5.1 Gevolgen concurrentiepositie supermarkten

Deze kostenbesparing zal naar verwachting effecten hebben voor de concurrentiepositie van supermarkten en supermarktketens, al zij het beperkte gevolgen. Het is de verwachting van de initiatiefnemer dat als gevolg van grotere transparantie de verschillen in gemaakte kosten die voortvloeien uit derving van eet- en drinkwaren zullen afnemen. Hierdoor zal naar verwachting de sterkere concurrentiepositie, die sommige supermarkten genoten als gevolg van het feit dat de concurrentie meer voedsel weggooide, verminderen. Dit is precies het effect dat de initiatiefnemer beoogt: de hoeveelheid voedselverspilling brengen naar het niveau van de kleinste verspiller in de markt (of lager), en daarmee een *level playing field* creëren. Als gevolg van deze kostenbesparing zal tevens naar verwachting van initiatiefnemer het concurrentievermogen van de in Nederland opererende supermarktketens internationaal verbeteren, omdat zij efficiënter hun voorraad zullen beheren. Een ander verwacht positief neveneffect van de wetgeving is dat het op het gebied van inkoop en voorraadbeheer tot innovatie zal aanzetten. Daarmee is het een verdere stimulans voor onderzoek op het gebied van «Agri & Food», één van de door het kabinet aangewezen «topsectoren».

5.2 Risico van verschuiving binnen keten

Een neveneffect waar voor gewaakt moet worden is gedeeltelijke verschuiving van voedselverspilling van retail naar leveranciers. Dit is iets dat al reeds een probleem vormt: de contracten tussen supermarkten en leveranciers bieden soms de mogelijkheid dat onverkochte waar wordt teruggestuurd, of de mogelijkheid voor de retail om bestellingen op het laatste moment af te zeggen.^{38 39} Dit zijn bekende veroorzakers van voedselverspilling. Hiermee is de voedselverspilling waar de supermarkten voor verantwoordelijk zijn (zeker wanneer we ook de verspilling bij de landbouw die het gevolg is van kwaliteitseisen die de retail stelt meenemen) veel hoger dan het percentage van de totale voedselverspilling dat doorgaans wordt genoemd. De politiek zou zich volgens initiatiefnemer dit probleem van doorschuiving moeten aantrekken, en scherp in de gaten moeten houden of de voorgestelde maatregel niet wordt gebruikt door supermarkten om het probleem van voedselverspilling (nog verder) af te wentelen.

Het is hierbij goed om te zien dat de Alliantie Verduurzaming Voedsel zich ook richt op dit specifieke punt. In haar agenda valt te lezen dat het de ambitie is van ketenpartijen dat in 2015 «reductie van voedselverspilling als doelstelling onderdeel is van (...) commerciële en logistieke relaties tussen ketenpartners». Volgens initiatiefnemer is het van belang dat de

³⁷ «Voedselverspilling: van luxeprobleem tot winstpunt», Kennis online: Wageningen UR-onderzoek voor LNV, april 2011, blz. 3.

³⁸ <http://somo.nl/news-nl/somo-nieuws/inkoopmacht-supermarkten-bedreiging-voor-voedselproductie>

³⁹ «Laat supermarkten het goede voorbeeld geven», Trouw, 17 september 2013.

Staatssecretaris deze ambitie op de juiste wijze ondersteunt, en zo nodig aanvullende maatregelen neemt. Zij zou hiervoor kunnen kijken naar Groot-Brittannië, waar de zogeheten «Groceries Code Adjudicator» in het leven is geroepen. Deze onafhankelijke commissie ziet erop toe dat de grote supermarkten hun leveranciers «wetmatig en fair» behandelen, en heeft de mogelijkheid zo nodig boetes op te leggen.⁴⁰ Een toezichthoudende rol vanuit de overheid zou volgens initiatiefnemer ook in Nederland mogelijk een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan duurzame relaties tussen supermarkten en leveranciers, en aan een daadkrachtige en integrale aanpak van voedselverspilling binnen de gehele voedselketen.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Op grond van het eerste lid zijn de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën ondernemingen, die zich hoofdzakelijk bezighouden met het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van eet- en drinkwaren aan particulieren, verplicht informatie te verstrekken over de maandelijkse hoeveelheid eet- en drinkwaren die niet verhandeld worden. Beoogd is supermarkten door de aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur onder deze wet te laten vallen.

Het tweede lid regelt dat de verplichting tot het verstrekken van informatie over de maandelijkse hoeveelheid eet- en drinkwaren die niet verhandeld worden, niet rust op micro-ondernemingen. De in dit lid gehanteerde omschrijving van dergelijke ondernemingen is ontleend aan de Aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen.⁴¹ Zeer kleine ondernemingen vallen dus buiten het bereik van deze wet.

Het derde lid behelst dat de informatie over de maandelijkse hoeveelheid eet- en drinkwaren die niet verhandeld worden, in ieder geval wordt opgenomen in het jaarverslag van de onderneming.

Op grond van het vierde lid worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld met betrekking tot de eet- en drinkwaren die niet verhandeld worden, de wijze van informatieverstrekking en de wijze waarop de hoeveelheden eet- en drinkwaren worden vastgesteld. Tot de eet- en drinkwaren die niet verhandeld worden, worden niet gerekend de eet- en drinkwaren die worden gedoneerd aan bijvoorbeeld de Voedselbank en de eet- en drinkwaren die door de betreffende onderneming worden gebruikt, dan wel worden verhandeld of weggegeven aan andere ondernemingen, ten behoeve van de directe verwerking in andere voor de consumptie van voor consumenten geschikte eet- en drinkwaren. Indien eet- en drinkwaren worden gebruikt, dan wel verhandeld of weggegeven aan andere ondernemingen, ten behoeve van de verwerking in eet- en drinkwaren voor dieren is geen sprake van «verhandeling» als bedoeld in het wetsvoorstel. Ten aanzien van de wijze waarop de hoeveelheden eet- en drinkwaren worden vastgesteld, dient in elk geval te worden vastgelegd dat wordt gekwantificeerd in gewichtseenheden en naar soort. Welke gewichtseenheden dienen te worden gehanteerd, en welke soorten eet- en drinkwaren worden onderscheiden, wordt overgelaten aan de regering.

⁴⁰ <https://www.gov.uk/government/news/groceries-code-adjudicator-formally-established>

⁴¹ Aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (PbEU 2003, L 124/36).

Artikel II

Dit artikel voorziet de wet van een citeertitel, luidende: Wet transparantie voedselverspilling.

Artikel III

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van deze wet. De inwerkingtreding vindt plaats op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Klaver