



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 28 juni 2016
(OR. en)

10730/16

AGRI 378
DEVGEN 152
ENV 466
CLIMA 81

RESULTAAT BESPREKINGEN

van: het secretariaat-generaal van de Raad
aan: de delegaties

nr. vorig doc.: 10225/16

Betreft: Voedselverlies en voedselverspilling
- Conclusies van de Raad (28 juni 2016)

Voor de delegaties gaan hierbij de conclusies van de Raad over voedselverlies en voedselverspilling, die de Raad tijdens zijn 3479e zitting van 28 juni 2016 heeft aangenomen.

Conclusies van de Raad**Voedselverlies en voedselverspilling**

De Raad van de Europese Unie:

1. SPREEKT ZIJN BEZORGDHEID UIT over de grote hoeveelheid voedsel die wordt geproduceerd, maar niet opgegeten: de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) schat dat bijna een derde (1,3 miljard ton per jaar) van al het voedsel dat voor menselijke consumptie is bestemd, tussen boer en bord verloren gaat of verspild wordt.¹ Deze hoge mate van inefficiëntie heeft grote gevolgen voor de economie, de samenleving en het milieu, zoals ook wordt benadrukt in de recente studie van het Internationale panel voor hulpbronnen van het UNEP over voedselsystemen en natuurlijke hulpbronnen.² Voedselverliezen en -verspilling kosten de mondiale economie per jaar ongeveer 990 miljard USD. Voedselverlies en -verspilling verergeren voedselonzekeerheid en ondervoeding. Het voedsel dat uiteindelijk verloren gaat of verspild wordt, is goed voor ongeveer een kwart van al het water dat voor landbouwdoeleinden wordt gebruikt, vereist een oppervlakte bouwland zo groot als China, is verantwoordelijk voor naar schatting 8% van de mondiale uitstoot van broeikasgassen³ en veroorzaakt ook verlies van biodiversiteit.

¹ Uitgedrukt in gewicht. FAO, 2011. Global food losses and food waste – extent, causes and prevention. Rome: VN FAO.

² <http://www.unep.org/resourcepanel/KnowledgeResources/AssessmentAreasReports/Food/tabid/133335/Default.aspx>

³ FAO, 2015. Food wastage footprint and climate change. Rome: VN FAO. Kummu, M., H. de Moel, M. Porkka, S. Siebert, O. Varis, and P.J. Ward, 2012. FAO Lost food, wasted resources: Global food supply chain losses and their impacts on freshwater, cropland, and fertiliser use. Science of the Total Environment 438: 477-489. FAO, 2013. Food wastage footprint: impacts on natural resources. Rome: VN FAO.

2. HERINNERT ERAAN dat de "Zero Hunger Challenge", die de secretaris-generaal van de Verenigde Naties in Rio de Janeiro lanceerde, een combinatie is van de twee uitdagingen om geen voedsel te verspillen of verloren te laten gaan en om honderd procent duurzame-voedselsystemen te verwezenlijken.
3. BENADRUKT de noodzaak om de beschikbaarheid van voedsel te verhogen, om te kunnen voldoen aan de toekomstige mondiale vraag, aangezien wordt verwacht dat de wereldbevolking in 2050 tot 9 miljard zal zijn aangegroeid.⁴
4. UIT zijn bezorgdheid over het feit dat hongersnood nog steeds een van de meest urgente ontwikkelingsproblemen is, ook al produceert de wereld meer dan voldoende voedsel. Zelfs als het voedsel dat momenteel wereldwijd verloren gaat of verspild wordt, met slechts één vierde zou kunnen worden teruggebracht, zou dat volstaan om 870 miljoen hongerigen in de wereld te voeden.⁵
5. HERINNERT AAN:
 - de debatten in de Raad Landbouw en Visserij van juli 2013 en mei 2014⁶ over voedselverlies en -verspilling,
 - de 41e zitting van de Commissie inzake Wereldvoedselzekerheid (CFS) van de FAO op 17 oktober 2014⁷,
 - de tweede Internationale Voedingsconferentie (ICN2) op 19 november 2014,
 - de verschillende aanbevelingen voor duurzame consumptiepatronen zoals, onder andere, de Europese diëten waaronder de voedselconsumptiepatronen in het Middellandse Zeegebied (Witboek door de FAO/CIHEAM⁸) en het Noordse dieet⁹,

⁴ <http://www.fao.org/docrep/016/ap106e/ap106e.pdf>

⁵ SAVE FOOD: Global initiative on Food Loss and Waste Reduction, Key Findings, <http://www.fao.org/save-food/resources/keyfindings/en/9755/14>

⁶ <http://www.fao.org/3/a-ml099e.pdf>

⁸ FAO/CIHEAM 2015, Mediterranean food consumption patterns, <http://www.fao.org/documents/card/en/c/9104aa92-4561-4375-abb2-2651260fdaca/>

⁹ <https://www.norden.org/en/theme/nordic-nutrition-recommendation/nordic-nutrition-recommendations-2012>

- de opneming, in december 2013, van de "mediterrane keuken" in de representatieve lijst van het immaterieel cultureel erfgoed van de mensheid,
- de bijeenkomst van de ministers van Landbouw van de G20 op 7 en 8 mei 2015, waar de ministers overeenstemming bereikten over acties die de leiders van de G20 onderschreven in hun actieplan inzake voedselzekerheid/duurzame voedingssystemen¹⁰,
- de resultaten van de internationale conferentie *No More Food To Waste* in Den Haag, Nederland, van 16 tot en met 19 juni 2015¹¹,
- de Wereldtentoonstelling 2015 in Milaan, Italië, die door diverse evenementen heeft bijgedragen tot bewustmaking over het voorkomen van voedselverlies en -verspilling, en
- de resolutie van de Milieuvergadering van de Verenigde Naties over preventie, beperking en hergebruik van voedselafval.¹²

6. WIJST OP de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) die door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) in september 2015 werden goedgekeurd als onderdeel van haar Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, in het bijzonder SDG nr. 12.3, die luidt: "tegen 2030 voedselverspilling in de wereld in de detailhandel en door de consument halveren en voedselverlies in de productie- en toeleveringsketens terugdringen, met inbegrip van verliezen na de oogst", en ONDERKENT dat de SDG's een geïntegreerd karakter hebben en dat de verschillende SDG's en streefcijfers onderling samenhangen.
7. IS INGENOMEN MET de coalitie "Champions 12.3", die uit de conferentie *No More Food to Waste* (zie punt 5) voortkwam en tot doel heeft actie te ondernemen om voedselverlies en -verspilling in de wereld terug te dringen en anderen te motiveren om SDG nr. 12.3 te halen.¹³

¹⁰ http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/G20%20Agriculture%20Ministers%20Final%20Communique.pdf

¹¹ <http://www.nomorefoodtowaste.nl/documents/reports/2015/06/19/chair-summary-report>

¹² UNEP/EA.2/L.10 Rev 1, 27 May 2016, Nairobi

¹³ <http://champions123.org/>

8. MERKT OP dat volgens de meest recente schattingen van FUSIONS in de EU ongeveer 88 miljoen ton voedsel per jaar verloren gaat of wordt verspild, voor een bedrag van naar schatting 143 miljard EUR, waarvan het merendeel bij de distributie en de consumptie van voedsel.¹⁴ Volgens deze studie doet 70 % van de voedselverspilling in de EU als omschreven door FUSIONS zich voor in de huishoudens, de catering en de detailhandel, en 30 % in de productie- en de verwerkingssector.
9. BEVESTIGT dat de vermindering van voedselverlies en -verspilling een drievoudig voordeel oplevert. Het vermindert de druk op klimaat, water en bodem, het heeft een positieve economische invloed op landbouwers, bedrijven en huishoudens, en er kunnen meer mensen worden gevoed met de nu geproduceerde levensmiddelen.
10. MERKT OP dat de EU in staat is het hulpbronnengebruik van haar voedselproductieketen efficiënter te maken, MERKT OP dat conform de "afvalhiërarchie" bioraffinage een economische en milieuvriendelijke manier kan zijn om voedselverlies en -verspilling aan te pakken wanneer voedingsmiddelen niet meer geschikt zijn voor mens of dier, en MERKT ook OP dat verschillende lidstaten met succes voedselverlies en -verspilling hebben teruggedrongen in alle stadia van de voedselvoorzieningsketen, die immers vaak het gevolg zijn van de complexe interacties in die keten. Een actie om voedselverlies en -verspilling in één stadium te verminderen heeft meestal, maar niet altijd, invloed op voorgaande of volgende stadia. Een op de voedselvoorzieningsketen gericht beleid zou kunnen zijn de verschillende stadia met elkaar te laten interageren en acties en samenwerking voor de hele keten te ontwikkelen.
11. ONDERKENT daarom dat:
 - de vermindering van voedselverlies en -verspilling in de EU bijdraagt aan een efficiënt en duurzaam gebruik van hulpbronnen en dus tot de verwezenlijking van de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen, in het bijzonder SDG 15,
 - vermindering van voedselverlies en -verspilling een mondiale uitdaging is en om mondiale, regionale en lokale maatregelen vraagt,

¹⁴ www.eu-fusions.org, 2016 'Estimates of European food waste levels'

- duurzame ontwikkeling, duurzame landbouw en voedselzekerheid momenteel prioriteiten zijn in het ontwikkelingsbeleid van de EU en dat de Agenda voor verandering duidelijk de nadruk legt op duurzame landbouw en voedselzekerheid als motoren voor groei¹⁵, en
 - voedselverlies en -verspilling in wisselwerking staan met diverse beleidsmaatregelen op EU- en lidstaatniveau. Om een transversale kwestie aan te pakken, is een gecoördineerde beleidsrespons nodig waarbij rekening wordt gehouden met beleidsmaatregelen inzake afval, voedselveiligheid en voedselvoorlichting, maar ook met elementen van het economisch, het onderzoeks- en innovatie-, het milieu-, het landbouw-, het onderwijs- en het sociale beleid.
12. BEVESTIGT dat de EU, als 's werelds grootste invoerder en uitvoerder van voedingsmiddelen, een prioriteit moet maken van voedselzekerheid en duurzame, veerkrachtige en efficiënte landbouw binnen het ontwikkelingsbeleid van de EU, zodat de EU haar bijdrage kan leveren aan het verwezenlijken van de doelstellingen inzake mondiale voedselzekerheid (SDG 1 en 2) en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen (SDG 15); MERKT ook OP dat de uitvoering van het actieplan van de G20 inzake voedselzekerheid/duurzame voedsel-systemen zal bijdragen tot SDG 2. ONDERKENT dat, om de voedselzekerheid te vergroten en de voedselproductiesystemen nog efficiënter en duurzamer te maken (opbrengst van gewassen, veeteelt, visserij en aquacultuur), het voorkomen van voedselverlies in de landbouw, met name op mondiaal niveau, in de toekomst van belang zou kunnen zijn.
13. VERWELKOMT derhalve de mededeling van de Europese Commissie van december 2015 "Maak de cirkel rond - Een EU-actieplan voor de circulaire economie"¹⁶, en de aangekondigde acties: voedselverlies en -verspilling terugdringen, met inbegrip van de oprichting van een multi-stakeholder platform voor de preventie van voedselverspilling, een gemeenschappelijke EU-methode voor het meten van voedselverspilling in de hele voedselwaardeketen ontwikkelen, de EU-wetgeving betreffende afval, levensmiddelen en diervoeders verduidelijken om voedseldonatie en het veilige gebruik van voormalige voedingsmiddelen en bijproducten in de diervoederproductie te vergemakkelijken, en naar opties zoeken om tot een beter begrip en gebruik van datumaanduiding door alle actoren, ook consumenten, te komen.

¹⁵ https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/agenda-change_en

¹⁶ Doc. 14972/15 + ADD 1.

14. NEEMT NOTA VAN het thans ter tafel liggende wetgevingsvoorstel van de Commissie voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, dat erop gericht is de preventie van voedselverspilling sterker te benadrukken in het afvalbeleid van de EU en strekt tot terugdringen van voedselverspilling in elk stadium van de voedselwaardeketen, gepaard aan toezicht op de hoeveelheid afval en rapportage over de geboekte vooruitgang.
15. IS HET EENS MET de Commissie dat er meer inzicht moet komen in de omvang en de oorzaken van het probleem van voedselverlies en -verspilling, en dat het meten daarvan een vereiste is om voedselverlies en -verspilling te verminderen en het beleid op dat gebied te verbeteren met het oog op het bereiken van SDG 12.3.
16. NEEMT NOTA van de resultaten van het FUSIONS-project (Voedselgebruik voor sociale innovatie dankzij de optimalisering van strategieën ter voorkoming van verspilling), waarmee werd gestreefd naar een efficiënter gebruik van hulpbronnen in Europa door de voedselverspilling in de gehele voedselvoorzieningsketen, van akker tot bord, sterk terug te dringen.¹⁷ ONDERKENT in dit verband dat het belangrijk is voedselverlies en -verspilling in de verschillende stromen in de voedselvoorzieningsketen duidelijk te definiëren.
17. NEEMT NOTA VAN de conclusies van de Raad van 20 juni 2016 over "*Maak de cirkel rond - Een EU-actieplan voor de circulaire economie*".¹⁸

18. ROEPT DE LIDSTATEN ERTOE OP:

- 18.1. Hun toezegging te bevestigen om SDG 12.3 te verwezenlijken, die door alle mondiale actoren in het kader van de Agenda voor duurzame ontwikkeling 2030 tijdens de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is overeengekomen, en te erkennen dat de SDG's een geïntegreerd karakter hebben.

¹⁷ www.eu-fusions.org

¹⁸ 10518/16

- 18.2. De resultaten van het FUSIONS-project positief te onthalen, bijvoorbeeld de ontwikkeling van een gemeenschappelijk en praktisch EU-monitoringsprotocol voor het meten van de terugdringing van voedselverlies en -verspilling (punt 16), en de door de lidstaten ontwikkelde methoden voor het meten van voedselverlies en -verspilling om deze ervaringen te gebruiken als wetenschappelijk basismateriaal en uitgangspunt voor verdere besprekingen over de harmonisatie van het meten van de vermindering van voedselverlies en -verspilling.
- 18.3. Actief bij te dragen aan het EU-platform inzake voedselverlies en -verspilling¹⁹, dat de lidstaten en alle actoren in de voedselketen, met inbegrip van niet-gouvernementele organisaties, bij elkaar brengt en zal worden ingesteld als onderdeel van het EU-actieplan ter bevordering van de circulaire economie, met als doel de vorderingen bij de verwezenlijking van SDG 12.3 te monitoren, door te helpen bepalen welke maatregelen nodig zijn om voedselverspilling in de EU te voorkomen, te rapporteren over de situatie op nationaal niveau en beste praktijken te delen op basis van feiten betreffende de vermindering van voedselverlies en -verspilling.
- 18.4. De implementatie van de hiërarchie van het afvalbeheer en de hiërarchie van het gebruik van voedingsmiddelen aan te moedigen, door voorrang te geven aan preventie van voedselverlies en -verspilling, hergebruik van veilige en voedzame levensmiddelen die geschikt zijn voor menselijke consumptie en anders wellicht verspild zouden worden, terugwinning van voedingsmiddelen voor diervoeder indien dat op een veilige manier kan gebeuren, en het nuttig gebruiken van onvermijdelijke voedselverliezen en voedselafval uit stortplaatsen met het oog op, in prioritaire volgorde, recycling en andere vormen van terugwinning, onder meer door gebruik in biogebaseerde materialen, aerobe vergisting en terugwinning van energie.
- 18.5. Educatie en bewustmaking van de bevolking te ondersteunen op het gebied van duurzame voedselproductie, de daarvoor vereiste middelen, consumptie en voedselverlies en -verspilling.

¹⁹ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/eu-platform/index_en.htm

- 18.6. Te streven naar vermindering van voedselverlies en -verspilling en het ten nutte maken van voedingsmiddelen, vanaf de primaire productie tot consumptie, in overeenstemming met de afvalbeheerhiërarchie en de hiërarchie van het gebruik van voedingsmiddelen, met behulp van de instrumenten die beschikbaar zijn op EU-niveau, onder meer in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het onderzoeks- en innovatiebeleid en het Europees innovatiepartnerschap (EIP).
- 18.7. De vermindering van voedselverlies en -verspilling op de agenda van de diverse actoren in de voedselwaardeketen te plaatsen, en intersectorale samenwerking ter voorkoming van voedselverlies en -verspilling van boer tot bord te stimuleren. Het verkrijgen van betere gegevens over voedselverlies en -verspilling, mede in de landbouwsector, en het in kaart brengen van mogelijke problemen en kansen, zij het zonder extra administratieve lasten voor landbouwers, zijn een belangrijke eerste stap in de ontwikkeling van gerichte actie.
- 18.8. Voedselverlies en -verspilling mee te nemen in besprekingen en initiatieven betreffende duurzamer gebruik van grondstoffen.

19. ROEPT DE COMMISSIE ERTOE OP:

- 19.1. De geleerde lessen en resultaten van het FUSIONS-project (punt 16) ten nutte te maken, waarbij andere onderzoeksprojecten (bv. de plug-in van Eurostat over voedselverspilling) en ervaringen met methoden door de lidstaten worden beschouwd als wetenschappelijke basis en uitgangspunt om een gemeenschappelijk en praktisch EU-protocol te ontwikkelen waarin voedselverspilling wordt gedefinieerd en met het oog op de vermindering daarvan wordt aangegeven hoe voedselverspilling in elk stadium van de voedingsmiddelenketen kan worden gekwantificeerd, zoals uiteengezet in het EU-actieplan voor de circulaire economie en rekening houdend met de Food Loss and Waste Accounting and Reporting Standard (juni 2016)²⁰, de ervaring van actoren in de kwantificering van voedselverspilling en de noodzaak de administratieve rompslomp voor de lidstaten tot een minimum te beperken.

²⁰ <http://flwprotocol.org/>

19.2 De volgende doelstellingen te betrekken bij de toekomstige analyse van beleid en wetgeving van de EU, zoals de geschiktheidscontrole van de algemene levensmiddelenwetgeving binnen het kader van het initiatief "Betere regelgeving"²¹:

- betere integratie van de preventie van voedselverlies en -verspilling in de hele waardeketen;
- betere benutting van biomassa, als voedsel niet meer geschikt is voor gebruik in de voedsel- en voederketen;
- minimalisering van de potentiële negatieve effecten van bestaande beleidsmaatregelen en voorschriften op voedselverlies en -verspilling, zonder afbreuk te doen aan hun oorspronkelijke doelstellingen.

19.3. Een meer consistent begrip en gebruik van datumaanduiding, zoals datums op eieren en andere producten, te bevorderen bij consumenten, exploitanten van levensmiddelenbedrijven, met name voedingsproducenten en de detailhandel, en controlerende instanties, om voedselverlies en -verspilling te voorkomen.

Mochten er voorstellen tot wijziging van EU-regels inzake voedingsinformatie voor consumenten worden gedaan, verzoekt de Raad de Commissie om rekening te houden met het standpunt van de Raad dat deze voorstellen een bijdrage moeten leveren aan de preventie van voedselverspilling, en niet de voedselveiligheid of de consumentenvoorlichting in gevaar mogen brengen.

²¹ 9079/15

- 19.4. Besprekingen met alle lidstaten te stimuleren om, samen met andere actoren in de voedselvoorzieningsketen, waaronder voedselbanken en andere liefdadigheidsinstellingen, te zoeken naar manieren en middelen om de voedselvoorzieningsketen beter aan te sturen en samenwerking tussen de betrokken actoren te stimuleren opdat zo weinig mogelijk voedsel onverkocht blijft in de levensmiddelenindustrie, de detailhandel en de horeca. Er kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat kleinhandelaars opzettelijk onverkochte levensmiddelen ongeschikt maken voor menselijke consumptie en er kunnen stimulansen worden gegeven om onverkochte voedingsproducten te doneren aan goede doelen, met name via afspraken tussen kleinhandelaren en liefdadigheidsinstellingen. Daarnaast voorstellen te overwegen betreffende het wegnemen van juridische en praktische belemmeringen die leiden tot voedselverlies en -verspilling, met name ter vergemakkelijking van voedseldonaties aan voedselbanken en andere (maatschappelijke) initiatieven.
- 19.5. Het stakeholdersplatform te gebruiken als forum om van gedachten te wisselen over het ontwikkelen van consumentenvoorlichting in de lidstaten, om de enorme opgave van beïnvloeding van het consumentengedrag op te pakken.
- 19.6. Richtsnoeren inzake de huidige wetgeving te ontwikkelen om de EU-wetgeving op het gebied van afval, levensmiddelen en diervoeders te verduidelijken en voedseldonatie en het gebruik van voormalige voedingsmiddelen en bijproducten van de voedselketen in de diervoederproductie te vergemakkelijken, zonder de veiligheid van levensmiddelen en diervoeders in gevaar te brengen en rekening houdend met vigerende bepalingen in de lidstaten die reeds doeltreffend zijn gebleken.
- 19.7. In het licht van punt 9 van de politieke beleidslijnen voor de Europese Commissie ("Een krachtiger rol op het wereldtoneel"), voedselverlies en -verspilling op te nemen in agenda's, actieprogramma's en samenwerkingsprogramma's voor voedselzekerheid, voeding en ontwikkelingssamenwerking, om capaciteitsopbouw en technische ondersteuning in minder ontwikkelde landen te vergemakkelijken, en dus actief steun te verlenen aan partnerschappen die hun bijdrage leveren aan SDG's om de Agenda 2030 te concretiseren. In dit verband de samenwerking tussen de EU en internationale organisaties (in het bijzonder de FAO en het UNEP) te initiëren (of te intensiveren) om de bijdragen van alle actoren om de SDG's te halen maximaal te benutten, te zorgen voor consequente monitoring en efficiënte rapportage van de geboekte vooruitgang, en het delen van kennis en beste praktijken te bevorderen.

20. IS VOORNEMENS de voortgang bij de uitvoering van deze conclusies periodiek te evalueren, te beginnen in 2018.
-