

Vlaams
Parlement

ingediend op **37-C** (2020-2021) – Nr. 1
1 april 2021 (2020-2021)

Verslag

van het Rekenhof

over hoe Vlaanderen
voedselverspilling en voedselverlies bestrijdt



Rekenhof



Hoe Vlaanderen voedselverspilling en voedselverlies bestrijdt



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, maart 2021



Rekenhof

Hoe Vlaanderen voedselverspilling en voedselverlies bestrijdt



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 24 maart 2021
Vlaams Parlement, 37-C (2020-2021) - Nr.1

INHOUD	3
Lijst met afkortingen	6
Samenvatting	7
Hoe vlaanderen voedselverspilling en voedselverlies bestrijdt	13
Hoofdstuk 1	
Inleiding	15
1.1 Onderzoeksdomein	15
1.1.1 Maatschappelijke relevantie	15
1.1.2 Voedselverlies	16
1.2 Onderzoeksaanpak	17
Hoofdstuk 2	
Internationaal en Europees beleidskader	19
2.1 VN en duurzame ontwikkelingsdoelstellingen	19
2.2 Europees beleid	20
2.3 Beleid bij de buurlanden	22
2.4 Conclusies	23
Hoofdstuk 3	
Vlaams beleidskader	25
3.1 Vastlegging beleidskader	25
3.1.1 Beleidsinitiatieven 2011-2014	25
3.1.2 Ketenroadmap	27
3.1.3 Beleid op langere termijn	30
3.1.4 Overige beleidsmaatregelen tegen voedselverlies	32
3.2 Opvolging en realisatie van de ketenroadmap	33
3.3 Conclusies	35
Hoofdstuk 4	
Is Vlaanderen op weg naar de doelstellingen inzake voedselverlies en -verspilling?	37
4.1 Methodes om te meten	37
4.1.1. VN	37
4.1.2 Europese Unie	37
4.1.3 Meetmethodes van de Vlaamse overheid	39
4.2 Resultaten van de metingen	42
4.2.1 Nulmeting: situatie van Vlaanderen in 2015	42
4.2.2 Monitor 2017	45
4.2.3 Eindmeting ketenroadmap en haalbaarheid van de doelstellingen	46
4.3 Conclusies	47

Hoofdstuk 5	
Algemene conclusies	49
Hoofdstuk 6	
Aanbevelingen	51
Hoofdstuk 7	
Reactie van de ministers	53
Bijlage 1	
Voorbeelden ter verduidelijking van het theoretisch kader geschetst in 3.1.2	57
Bijlage 2	
Antwoord van de Vlaamse minister van Landbouw en Visserij en van Omgeving	59

LIJST MET AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

EU	Europese Unie
FAO	Food and Agriculture Organization
FLI	Food Loss Index
FUSIONS	Europees project <i>Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies</i>
ILVO	Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek
IMJV	integraal milieujaarverslag
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OVAM	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij
SDG	<i>Sustainable development goals</i> (duurzame ontwikkelingsdoelstellingen)
UNEP	United Nations Environment Programme
USD	US Dollar
VEKP	Vlaams energie- en klimaatplan
VLIF	Vlaams Landbouwinvesteringsfonds
VN	Verenigde Naties
VSA	Vlaamse Statistische Autoriteit

Aan het begin van het afgelopen decennium kwam de problematiek van de voedselverspilling in een stroomversnelling. Volgens de Food and Agriculture Organization (FAO) zou voedselverspilling wereldwijd een economische kostprijs van ongeveer 1.000 miljard USD hebben en 700 miljard USD bijkomende milieukosten veroorzaken. Het Rekenhof ging na of Vlaanderen over een degelijk beleidskader beschikt voor de vermindering van voedselverlies, of het de betrokken beleidsacties voldoende heeft opgevolgd en gerealiseerd en of het de beleidsdoelstellingen zal halen.

Internationaal beleidskader

België heeft zich geëngageerd om de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (*sustainable development goals* of SDG's) uit de Agenda 2030 van de Verenigde Naties na te streven, waaronder de halvering van voedselverspilling in winkels en bij consumenten tegen 2030 en de reductie van voedselverlies in de productie- en bevoorradingsketens. De FAO en het *United Nations Environment Programme* (UNEP) dienden indicatoren te ontwikkelen om het bereiken van deze doelstellingen te meten.

De bestrijding van voedselverlies vormt ook een onderdeel van het actieplan van de Europese Unie (EU) voor de circulaire economie uit 2015. Richtlijn 2018/851 van 30 mei 2018 vraagt de lidstaten de productie van levensmiddelenafval doorheen de hele voedingsketen te verminderen als bijdrage aan de VN-doelstellingen en concretiseert in haar overweging nr. 31 dat de lidstaten moeten streven naar een vermindering van levensmiddelenafval met 30 % tegen 2025 en 50 % tegen 2030. Verder verplicht de richtlijn de lidstaten de uitvoering van hun beleidsmaatregelen te monitoren en te evalueren volgens een door de Commissie vastgestelde methode.

Vlaams beleidskader

Vanaf 2011 ontwikkelde Vlaanderen een aantal beleidsinitiatieven, die in 2015 uitmondden in de opmaak van een *Ketenroadmap Voedselverlies 2015-2020*. Die roadmap streeft ernaar, via samenwerking tussen de overheid en alle schakels van de voedselketen, het voedselverlies tegenover 2015 te beperken met 15% tegen 2020 en met 30% tegen 2025. Vlaanderen definieert voedselverlies als alles wat verloren gaat voor menselijke consumptie. De Europese definitie daarentegen vertrekt vanuit het begrip levensmiddelenafval, dat betrekking heeft op zowel eetbare als niet-eetbare fracties. Het Vlaams beleid zet ook sterk in op de hoogwaardige valorisatie van nevenstromen en voedselverliezen.

De ketenroadmap bevat 57 acties in negen actieprogramma's. Zeven programma's gaan over ondersteuning, sensibilisering, opleiding en onderzoek; één programma richt zich op de promotie en facilitering van voedseloverschotscheningen en een laatste programma focust op de aanlevering van monitoringsdata. De organisatie en opvolging van de ketenroadmap is volledig ingebed in de reguliere werking van de departementen Landbouw en Visserij en Omgeving en van de OVAM. Er is geen gewaarborgd overheidsbudget voor de uitvoering van de ketenroadmap. Wel zijn er ad hoc projectsubsidies en de reguliere financieringskanalen.

In 2016 publiceerde de Vlaamse Regering haar langetermijnstrategie Visie 2050, die ze later concreet vertaalde in *Vizier 2030*. Daarin bepaalde ze de doelstelling inzake voedselverlies op een vermindering met 30% tegen 2030. Het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 heeft ingezet op een halvering van voedselverspilling tegen 2030. Keukenafval, etensresten en levensmiddelenafval zijn gevat in de regelgeving voor duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen.

De Vlaamse overheid heeft jaarlijks voortgangsrapporten opgemaakt over de acties uit de ketenroadmap. Doordat het gros van deze acties geen gekwantificeerde doelstellingen meekreeg en de effecten van ondersteunings- en sensibiliseringacties moeilijk te meten zijn, is de informatie in deze rapporten vooral beschrijvend. Toch zijn veel acties uitgevoerd.

Is Vlaanderen op weg naar de doelstellingen inzake voedselverlies en -verspilling?

De FAO ontwikkelde in 2018 de indicator *Food Loss Index* (FLI) om voedselverlies te meten op grond van een korf met de tien belangrijkste handelsproducten, en het UNEP ontwikkelt momenteel de indicator *Food Waste Index* (FWI) om voedselverspilling te meten. Toch steunt de raming van het mondiaal voedselverlies tot op heden nog grotendeels op schattingen.

De EU ondersteunde onderzoek naar een gemeenschappelijke methodologie voor de meting van voedselverlies. Zo ontwikkelde het Europees project FUSIONS in 2016 een handleiding die bijdroeg aan de opmaak van de meetmethodes die de Europese lidstaten hanteren bij hun rapportering aan de Europese Commissie. Vanaf de nulmeting in 2017 kon Vlaanderen gebruik maken van deze handleiding. De dataverzameling en methodologie verschillen vooralsnog van sector tot sector, maar worden permanent verder verfijnd. De belangrijkste bronnen in Vlaanderen zijn de gegevens van het departement Landbouw en Visserij, het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO), het Verbond van Belgische Tuinbouwcoöperaties voor de primaire sector en het Integraal Milieujaarverslag (IMJV), dat de afvalcijfers van bedrijven en huishoudens verzamelt en waarvan de gegevens gecontroleerd worden door de OVAM. De totalen voor de volledige keten berusten op extrapolaties. Aan de hand van aannames worden de eetbare fractie (voedselverlies) en de niet-eetbare fractie (nevenstromen) berekend. Cijfers voor de huishoudens komen uit de sorteeraanlyse van het restafval van de OVAM, die steunt op een fysieke meting, bevragingen en dagboekonderzoek.

Hoewel de structurele dataverzameling zeker vooruitgang heeft geboekt, zijn er nog belangrijke onzekerheden. In geval van een gebrek aan beschikbare data wordt gebruik gemaakt van expertinschattingen en van aannames, in samenspraak met vertegenwoordigers van de verschillende ketenschakels. De Vlaamse monitoring en metingen zijn vooralsnog vooral gericht op de opvolging van de ketenroadmap, terwijl de rapporteringsverplichtingen aan Europa uitgaan van levensmiddelenafval. Vlaanderen heeft wel al een indicatorenset uitgewerkt voor de opvolging van de realisatie van de SDG's, evenwel alsnog zonder een gepaste indicator voor voedselverlies. Een eerste rapportering zal in september 2021 plaatsvinden.

Een eerste ketenroadmapmeting (Monitor 2015) bepaalde in 2017 het voedselverlies tijdens 2015 op 907.000 ton. Die meting wordt als nulmeting beschouwd. In juni 2019 verscheen een nieuw monitoringsrapport, met data over 2017 (Monitor 2017). Daarin ontbreken echter data van belangrijke ketenschakels en zijn andere data niet vergelijkbaar met de nulmeting. De meting 2017 leverde dus geen beeld op van de volledige voedselketen en een algemene conclusie over de evolutie sinds 2015 is niet mogelijk door veranderingen in de dataverzameling.

Na de afloop van de ketenroadmap zal in 2021 een eindmeting plaatsvinden, die zal proberen na te gaan of de doelstelling het voedselverlies met 15% terug te dringen, werd gerealiseerd. Het valt enerzijds te betwijfelen of de resultaten over 2020 vergelijkbaar zullen zijn met de vroegere metingen. Anderzijds zal ook de eindmeting niet altijd steunen op recente data. Overigens zal ook de coronacrisis een impact hebben op de evolutie van het voedselverlies. Een deugdelijke eind-

meting zou Vlaanderen, en bij uitbreiding Europa, ten slotte nuttige inzichten kunnen bijbrengen over de haalbaarheid van de doelstellingen.

Reactie van de ministers

De ministers antwoordden dat ze zich grotendeels konden vinden in het rapport. Ze engageerden zich ertoe de verbeterpunten aan te pakken in het *Actieplan voedselverlies en biomassa(rest) stromen circulair 2021-2025*. De ministers gingen niet in op de aanbeveling in een gegarandeerd budget te voorzien. Ze erkenden dat een antwoord geven op de vraag of de resultaten voldoende in de richting van de vooropgestelde vermindering van voedselverlies met 15% tegen 2020 gaan, geen sinecure is.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

1.1.1 Maatschappelijke relevantie

Lange tijd werd voedselverspilling als een onvermijdelijk bijproduct van de welvaartsstaat beschouwd. Toch is de belangstelling voor de problematiek niet nieuw. Zo pleitte een VN-resolutie al in 1975 voor een vermindering van het voedselverlies met 50% tegen 1985¹. Deze resolutie was weliswaar vooral gericht op de ontwikkelingslanden.

Aan het begin van het afgelopen decennium kwam de problematiek in een stroomversnelling. Onderzoekers werden zich bewust van de enorme omvang die de voedselverspilling ook buiten de ontwikkelingslanden had. De ministerraad van de OESO bracht als een van de eerste het nieuwe elan op gang door in februari 2010 op te roepen tot initiatieven ter bestrijding van de voedselverspilling². De *Food and Agriculture Organization* (FAO), de voedsel- en landbouworganisatie van de Verenigde Naties, publiceerde in 2011 de studie *Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention*³. De belangrijkste vaststelling was dat ongeveer een derde van de eetbare delen (*edible parts*) van voedsel dat geproduceerd wordt voor menselijke consumptie, verloren gaat of verspild wordt⁴. Dat komt neer op 1,3 miljard ton voedsel per jaar. Volgens een studie uit 2018 zou de verspilling bij ongewijzigd beleid tot 2030 nog stijgen met 1,9% per jaar⁵. Een nieuw rapport van de FAO van oktober 2019⁶ schatte dat 14% van de voedselproductie verloren gaat vanaf de oogst tot de leverancier (eerste deel van de keten, zie hoofdstuk 1.1.2)⁷. De omvang van de verspilling in de detailhandel en bij de consument (tweede deel van de keten) wordt momenteel onderzocht door het VN-Milieuprogramma (*UN Environment Programme*, UNEP).

Voedselverspilling zou wereldwijd een economische kostprijs van ongeveer 1.000 miljard USD hebben⁸. De bijkomende milieukosten worden op 700 miljard USD geschat. Zo vertegenwoordigt voedselverspilling 8% van de jaarlijkse totale uitstoot van broeikasgassen⁹.

¹ Resolutie A/RES/3362 (S-VII) van 16 september 1975, Hoofdstuk V, Voedsel en landbouw, punt 3.

² <http://www.oecd.org>. De OESO doet nog regelmatig studiewerk over het probleem voedselverlies, hetzij als een apart onderwerp, hetzij als onderdeel in het groter geheel van duurzame voeding en klimaatactie. Zie bv. *Accelerating Climate Action*, Hoofdstuk 6, *Creating a sustainable food system*, OECD, september 2019.

³ Studie ter voorbereiding van het congres *Save Food!*, Düsseldorf, 16-17 mei 2011.

⁴ *Global food losses and food waste*, punt 3.2, p. 4.

⁵ *Tackling the 1.6-billion-ton food loss and waste crisis*, The Boston Consulting Group, Food Nation, State of Green, (2018), p. 2.

⁶ FAO, *The State of Food and Agriculture 2019. Moving forward on food loss and waste reduction*, Rome, 2019.

⁷ o.c., p. 22-23, het cijfer is gebaseerd op 460 studies en ongeveer 20.000 gegevenspunten.

⁸ FAO, www.fao.org/food-loss-food-waste.

⁹ Food wastage footprint & Climate Change, brochure FAO, p. 1.

Voedselverspilling zou ook leiden tot een jaarlijkse waterverspilling¹⁰ van 250 km³ en beslag leggen op 1,4 miljard hectare grond¹¹. De financiële en milieu-impact van voedselverspilling – en het verlies – nemen toe naarmate de verspilling zich verder in de keten situeert. Voedselverspilling vormt ook een bedreiging voor de biodiversiteit: in de periode 1980-2000 werd 55% van de nieuwe landbouwgronden aan oerwouden onttrokken. Zonder voedselverspilling was dat een stuk minder geweest.

De sociale kosten, gedefinieerd als een verlies van welzijn en levenskwaliteit¹², worden op 882 miljard USD geschat¹³. Ze houden dikwijls verband met de milieukosten en de aantasting van de menselijke gezondheid door milieuproblemen of mogelijke prijsstijgingen van gronden en water ingevolge schaarste.

Aan het terugdringen van voedselverspilling, dat de samenleving als geheel ten goede komt, zijn ook nadelen verbonden. Minder verspilling betekent immers een hoger marktaanbod van voedsel en dus lagere prijzen, wat dan wereldwijd weer tot minder tewerkstelling en lagere lonen leidt, zoals een studie uit 2013 vaststelde¹⁴. Zo kan de duurzame ontwikkelingsdoelstelling 12.3, die de voedselverspilling wil verminderen (zie hoofdstuk 2), in conflict komen met de duurzame ontwikkelingsdoelstelling 2.3, die de inkomens voor kleinschalige voedselproducenten wil verdubbelen tegen 2030. Dat is belangrijk voor de mondiale voedselzekerheid en economische ontwikkeling van ontwikkelingslanden. Volgens het departement Omgeving¹⁵ is het negatieve inkomenseffect van de bestrijding van voedselverspilling voor Vlaanderen eerder beperkt.

1.1.2 Voedselverlies

De Vlaamse overheid vertrekt van het begrip *voedselgrondstoffen of -producten*, die bestemd zijn voor menselijke consumptie en behalve een eetbare fractie, ook een niet-eetbare fractie of *nevenstroom*, zoals de schil van een vrucht of de beenderen van het vlees, bevatten¹⁶. Er is sprake van *voedselverlies* als de eetbare fractie niet door mensen wordt geconsumeerd, ongeacht de plaats in de keten. Nevenstromen en voedselverliezen samen worden *voedselreststromen* genoemd. Hoewel Vlaanderen dat begrippenkader hanteert en de term *voedselverspilling* in principe niet gebruikt, komt de term af en toe wel voor in de Vlaamse context, zoals in het regeerakkoord 2019-2024 en in sommige studies waarbij burgers bevraagd werden¹⁷. Het begrippenkader komt in hoofdstuk 2 en 3 uitgebreider aan bod.

¹⁰ Food wastage footprint. Impacts on natural resources. FAO, 2013, p. 27.

¹¹ Idem p. 37.

¹² Food-Wasting Footprint. Full cost accounting, FAO (2014), p. 48.

¹³ Idem, tabel 19, p. 67. De studie schat het verlies aan bestaansmiddelen op 333 miljard USD, de gezondheidsschade op 145 miljard USD, de gevolgen van het gebruik van pesticiden op 8 miljard USD en het toegenomen risico op conflicten op 396 miljard USD.

¹⁴ Studie Rutten, M.M. & Kavallari, A. 2013. *Can reductions in agricultural food losses avoid some of the trade-offs involved when safeguarding domestic food security? A case study of the Middle East and North Africa. Paper presented at 16th Annual Conference on Global Economic Analysis*, June 2013, Shanghai, China, geciteerd in FAO. 2019. *The State of Food and Agriculture 2019. Moving forward on food loss and waste reduction*. Rome, p. 59.

¹⁵ Interview departement Omgeving van 20 februari 2020.

¹⁶ Op een nog hoger niveau zijn er de *biomassareststromen*, die ook sloophout, reststromen van de houtindustrie of stromen die voortkomen uit het beheer van tuinen, parken, bermten, natuur en landschap omvatten.

¹⁷ Antwoord OVAM van 17 september 2020, met verwijzing naar de studie Criel P. en Fleurbaey F., 2019. Dossier voedselverlies en consumentengedrag bij Vlaamse huishoudens. Departement Omgeving.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof ging na of er een degelijk Vlaams beleidskader voor de vermindering van voedselverlies en -verspilling werd uitgewerkt, of de beleidsacties die daarin werden ontwikkeld, voldoende werden opgevolgd en gerealiseerd, en of Vlaanderen op de goede weg is om de beleidsdoelstellingen te halen¹⁸. De audit vertrok van volgende onderzoeksvragen:

- Is er een degelijk Vlaams beleidskader voor de vermindering van voedselverspilling en voedselverlies, consistent met de doelstellingen van de VN en de EU?
- Worden de aangekondigde beleidsacties voldoende opgevolgd en gerealiseerd?
- Wijzen de realisaties van de ketenroadmap voldoende in de richting van de doelstelling van een vermindering van het voedselverlies met 15% tegen 2020?

Bij de uitvoering van zijn audit heeft het Rekenhof normen ontleend aan de relevante regelgeving (o.a. Europese richtlijnen), beleidsdocumenten (de Vlaamse *ketenroadmap*, beleidsnota's, ...) en beginselen van behoorlijk bestuur. Het onderzoek steunde op de analyse van documenten en cijfergegevens, aangevuld met een bevraging van de verantwoordelijken in de departementen Landbouw en Visserij, en Omgeving en bij de OVAM.

Het Rekenhof kondigde zijn audit op 23 juli 2019 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, de secretaris-generaal van het departement Landbouw en Visserij en de secretaris-generaal van het departement Omgeving.

Het Rekenhof sloot de auditwerkzaamheden af in oktober 2020. In het kader van de tegensprekelijke procedure vroeg het Rekenhof op 18 november 2020 om een antwoord van de betrokken administraties en ministers. Het verwerkte de gecoördineerde commentaar van de beleidsdomeinen Landbouw en Visserij en Omgeving, verstrekt op 17 december 2020, in dit verslag. De gecoördineerde reactie van de ministers van Landbouw en Visserij en van Omgeving, eveneens van 17 december 2020, is besproken in hoofdstuk 7 en integraal opgenomen als bijlage.

¹⁸ Deze audit kan ook gelinkt worden aan het rapport *Sustainable Development Goals – Agenda 2030 van de Verenigde Naties: implementatie, opvolging en rapportering door de overheden in België*, dat het Rekenhof publiceerde in juni 2020. Terwijl dat rapport onderzocht of de overheden in België een adequaat systeem hebben opgezet om de *sustainable development goals* (SDG's) te realiseren en de voortgang ervan op te volgen, neemt dit rapport het beleid in Vlaanderen met betrekking tot één SDG, nl. SDG 12.3 - voedselverspilling, onder de loep.

HOOFDSTUK 2

Internationaal en Europees beleidskader

2.1 VN en duurzame ontwikkelingsdoelstellingen

Onder de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (*sustainable development goals*, SDG's) van de VN (Agenda 2030)¹⁹ stelt doelstelling 12.3: *Tegen 2030 de voedselverspilling in winkels en bij consumenten per capita halveren en voedselverlies reduceren in de productie- en bevoorradingsketens, met inbegrip van verliezen na de oogst*. Door zijn handtekening onder Agenda 2030 te plaatsen, heeft België zich geëngageerd om deze duurzame ontwikkelingsdoelstellingen na te streven.

De FAO situeert het begrip *voedselverlies* (*food loss*) aan het begin van de keten, bij de productie en de leveranciers. *Voedselverspilling* (*food waste*) doet zich in het begrippenjargon van de FAO voor bij de detailhandelaar, de eetgelegenheden of de consument²⁰. Voor *voedselverspilling* hanteren de VN de concrete doelstelling *halveren* (min 50%), maar voor *voedselverlies* gewaagt de doelstelling alleen van *reduceren*. Een land dat tegen 2030 slechts 1 kg minder voedselverlies tot stand brengt, beantwoordt dus aan de letter van de doelstelling. Het referentiejaar voor de SDG's is 2015²¹.

Het is niet duidelijk hoe de halveringsnorm voor voedselverspilling is ontstaan²². Het Rekenhof vond geen aanwijzingen voor een wetenschappelijke onderbouwing. Ook voor de haalbaarheid van de doelstelling vond het Rekenhof geen onderbouwing. Vermoedelijk wilden de VN een momentum creëren door een eenvoudige, eerder symbolische doelstelling vast te leggen²³. Daarmee toonden de VN aan dat voedselverspilling onaanvaardbaar is en dat het terugdringen ervan een belangrijke prioriteit is.

In het kader van de VN zijn de FAO en het UNEP²⁴ belast met de ontwikkeling van indicatoren om het bereiken van deze doelstellingen te meten. Voor de meting van voedselverlies schreef

¹⁹ VN, Agenda 2030, Resolutie goedgekeurd door de Algemene Vergadering op 25 september 2015, A/RES/70/1.

²⁰ De Engelse term *food waste* omvat de Nederlandstalige begrippen voedselverspilling én voedselafval-levensmiddelenafval. Dat leidt soms tot onduidelijkheden.

²¹ SDG 12.3.1: Global Food Loss Index. Methodology for monitoring SDG target 12.3. FAO, 6 november 2018; p. 19.

²² Het departement Landbouw en Visserij en het departement Omgeving waren niet betrokken bij de totstandkoming van de Agenda 2030 en konden de doelstelling niet verder duiden.

²³ Zoals al vermeld, hanteerde een VN-resolutie uit 1975 al deze doelstelling en mogelijks wilden de VN 40 jaar later hun doelstellingen niet terugschroeven.

²⁴ De *United Nations Environment Program*, het secretariaat dat de activiteiten op het gebied van milieu coördineert tussen de Verenigde Naties en de lidstaten.

de FAO al een handleiding²⁵ (zie 4.1.1). De handleiding voor de meting van voedselverspilling, die het UNEP moet uitwerken, is nog in haar ontwerpfase²⁶.

2.2 Europees beleid

Ook de Europese Unie (EU) volgt al geruime tijd het onderwerp voedselverspilling of voedselverlies op. In het kader van haar stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa²⁷ stelde de Commissie in 2011 tegen 2020 een halvering voorop van het wegwerpen van eetbaar voedsel in de EU. In januari 2012 nam het Europees Parlement een resolutie²⁸ aan waarin het de Commissie verzocht concrete maatregelen uit te werken voor de halvering van de voedselverspilling tegen 2025 en tegen het voortbrengen van voedselafval.

De bestrijding van voedselverlies vormt een onderdeel van het EU-actieplan voor de circulaire economie uit 2015²⁹. Dat actieplan speelt een belangrijke rol bij het nastreven van SDG 12, het waarborgen van duurzame consumptie- en productiepatronen. In dit actieplan neemt de Commissie zich voor een gemeenschappelijke EU-methode voor de meting van levensmiddelenafval te ontwikkelen en relevante indicatoren vast te stellen. Zij zal ook maatregelen treffen om de EU-wetgeving op het gebied van afval³⁰, levensmiddelen en diervoeders te verduidelijken en de donatie en het gebruik van voormalige voedingsmiddelen en bijproducten van de voedselketen aan en in de diervoederproductie te vergemakkelijken. Verder engageert de Europese Commissie zich ertoe een betere datumaanduiding door actoren in de voedingsketen te onderzoeken³¹.

De Europese Raad riep de lidstaten in haar landbouwraad van 28 juni 2016³² op SDG 12.3 te verwezenlijken en vroeg de Commissie werk te maken van de aangekondigde aanpassing van de EU-wetgeving over afval. De landbouwraad van 16 april 2018 drong aan op een snellere verwezenlijking van de SDG 12.3³³.

²⁵ SDG 12.3.1: Global Food Loss Index, Methodology for Monitoring SDG Target 12.3. (FAO, 2018).

²⁶ FAO, SDG 12.3.1: Global Food Loss Index – Methodology for Monitoring SDG Target 12.3., p. 8; “an indicator 12.3.2 Global Food Waste Indicator (GFWI), which still under development”. www.fao.org/sdg/indicators.

²⁷ COM(2011) 571 van 20 september 2011. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's. Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa.

²⁸ P7_TA(2012)0014. Voorkomen van voedselverspilling. 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)), PB nr. C 227 E van 6 augustus 2013, p. 25-32.

²⁹ COM(2015) 614 van 2 december 2015. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's. Maak de cirkel rond - Een EU-actieplan voor de circulaire economie.

³⁰ Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen. PB nr. L 312 van 22 november 2008, p. 3. Verder kaderrichtlijn afval genoemd.

³¹ De aanduidingen *ten minste houdbaar tot* en *te gebruiken tot* kunnen verkeerd worden geïnterpreteerd en leiden tot het weggooien van veilige, eetbare levensmiddelen. De vermelding *te gebruiken tot* geeft de uiterste consumptiedatum voor bederfelijke producten. Deze datum is de laatste dag waarop het product nog veilig kan worden geconsumeerd. De aanduiding *ten minste houdbaar tot* staat op producten die niet snel bederven. Na die datum kan de kwaliteit van het product weliswaar verminderen, maar de consumptie ervan brengt de gezondheid in principe niet in gevaar.

³² Stuk 10730/16 van de Raad.

³³ Stuk 8043/18 van de Raad, p. 6.

Richtlijn 2018/851³⁴ van 30 mei 2018 wijzigde de Europese kaderrichtlijn afval. De nieuwe regelgeving hanteert het begrip *levensmiddelenafval* (*food waste*) doorheen de hele keten: *de lidstaten verminderen de productie van levensmiddelenafval in “de primaire productie, de verwerking en de industrie, in de detailhandel en de overige distributie van levensmiddelen, in restaurants, catering en huishoudens” als bijdrage aan de doelstelling van de VN inzake duurzame ontwikkeling om tegen 2030 de hoeveelheid levensmiddelenafval per hoofd van de bevolking wereldwijd op het niveau van de detailhandel en de consument te halveren en het levensmiddelenverlies in de gehele productie- en toeleveringsketen terug te dringen.*

In tegenstelling tot de VN-resolutie is de Europese richtlijn juridisch bindend. Toch legt ze geen precieze doelstelling op, maar eerder een gewenste richting: *de lidstaten “verminderen” de productie van levensmiddelenafval “als bijdrage aan” de doelstelling van de VN.* Wel stelt overweging nr. 31 bij deze richtlijn dat de lidstaten moeten streven naar een *indicatieve*, voor de hele Unie geldende doelstelling voor de vermindering van levensmiddelenafval, van 30 % tegen 2025 en 50 % tegen 2030. Tegelijk stelt artikel 9.6 van de richtlijn dat de Europese Commissie uiterlijk eind 2023, na de eerste rapporteringen door de lidstaten, zal onderzoeken of een voor de hele Unie geldende doelstelling voor de vermindering van levensmiddelenafval tegen 2030 kan worden bepaald.

Verder verplicht de richtlijn de lidstaten de uitvoering van hun beleidsmaatregelen te monitoren en te evalueren volgens een door de Commissie vastgestelde methode³⁵. In een gedelegeerd besluit van 2019³⁶ heeft de Commissie minimale kwaliteitsvereisten vastgelegd voor een eenvormige meting van de hoeveelheden levensmiddelenafval. Belangrijk daarbij is dat deze metingen in de verschillende stadia van de voedselketen (primaire productie, verwerking, detailhandel, restaurants en catering, huishoudens) afzonderlijk moeten plaatsvinden. De lidstaten dienen daarover jaarlijks te rapporteren binnen de achttien maanden na het verslagjaar waarvoor zij de meetgegevens verzamelden³⁷. Een eerste rapportering zal over 2020 gaan³⁸.

De Commissie deelde mee dat zij het referentiejaar voor het terugdringen van het levensmiddelenafval³⁹ later zal bepalen op basis van de ervaringen uit de rapportering van de lidstaten in de komende jaren⁴⁰.

³⁴ Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen. PB nr. L 150 van 14 juni 2018, p. 109.

³⁵ Artikel 9.5 van de kaderrichtlijn afval.

³⁶ Gedelegeerd besluit (EU) 2019/1597 van de Commissie van 3 mei 2019 tot aanvulling van Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot een gemeenschappelijke methode en minimale kwaliteitsvereisten voor de eenvormige meting van hoeveelheden levensmiddelenafval, PB nr. L 248 van 27 september 2019, p. 77-85.

³⁷ Artikel 37, 3 van de kaderrichtlijn afval.

³⁸ Het model voor verslag wordt vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/2000 van de Commissie van 28 november 2019 tot vaststelling van een model voor de verslaglegging over gegevens over levensmiddelenafval en voor de indiening van het kwaliteitscontroleverslag overeenkomstig Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad; PB nr. L 310 van 2 december 2019 p. 39-45.

³⁹ In de *resolutie van het Europees Parlement van 16 mei 2017 over initiatief met betrekking tot hulpbronnefficiëntie: minder voedselverspilling, meer voedselveiligheid* (2106/2224 (INI)) had het Parlement gevraagd 2014 als referentiejaar te nemen, PB nr. C 307 van 30 augustus 2018, punt 12, p. 33.

⁴⁰ COM(2020) 381 van 20 mei 2020. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's. Een “van boer tot bord”-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem.

Eind 2019 stelde de Europese Commissie de *Green Deal* voor: een plan met verscheidene deelplannen voor verschillende beleidsdomeinen dat de EU tegen 2050 klimaatneutraal moet maken⁴¹. In mei 2020 lanceerde de Commissie een strategie voor een duurzaam Europees voedselsysteem *van boer tot bord*⁴⁰. Daarin neemt zij zich andermaal voor juridisch bindende doelstellingen uit te werken voor het terugdringen van het levensmiddelenafval tegen 2030⁴².

Tabel 1 – Internationale doelstellingen

Norm	2025	2030
VN-Agenda 2030	-	-50% (Food Waste, voedselverspilling 2 ^e deel van de keten)
EU-Kaderrichtlijn Afval 2018 (indicatieve doelstelling in overweging nr. 31)	-30% (Food Waste, levensmiddelen- afval – hele keten)	-50% (Food Waste, levensmiddelen- afval – hele keten)

2.3 Beleid bij de buurlanden

In **Frankrijk** sloot het ministerie van Landbouw in 2013 met de actoren op het terrein een *Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire* af. Dat akkoord legt onder meer de doelstelling vast de voedselverspilling tegen 2025 te halveren, maar de acties richten zich grotendeels op de agroalimentaire sector en de grootdistributie, en minder op de eindconsument. De voornaamste doelstellingen werden wettelijke verankerd⁴³. Zo heeft een aanvulling van het milieuwetboek een hiërarchische keten voor het beheer van afvalstromen opgelegd: eerst preventie, vervolgens donatie of transformatie van voedsel, daarna verwerking tot diervoeder en tot slot verwerking tot compost of omzetting in energie. Verder dienen grotere detailhandelszaken hun voedseloverschotten aan voedselbanken te schenken en dienen restaurants overschotten op vraag mee te geven aan hun klanten.

In 2019 heeft de commissie van Economische Zaken van het Frans Parlement het beleid geëvalueerd⁴⁴. Het stelde vast dat enkele verspreide initiatieven succesvol waren, maar dat in het algemeen data ontbraken die de globale evolutie inzake voedselverspilling op een eenvormige en wetenschappelijk onderbouwde manier meten.

In **Nederland** worden acties tegen voedselverspilling vormgegeven via de *Taskforce Circular Economy in Food*, sedert december 2018 opgegaan in de stichting *Samen tegen Voedselverspilling*⁴⁵. De stichting bestaat uit bedrijven uit de hele voedselketen, maatschappelijke organisaties, de universiteit van Wageningen en het Nederlandse ministerie van Landbouw.

⁴¹ COM(2020) 640 van 11 december 2019. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's. De Europese Green Deal. De ambitie werd nog aangescherpt in COM(2020) 562 van 17 september 2020, *Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030* (reductie broeikasgassen met 55% tegen 2030 i.p.v. 50%). Een duurzame en gezonde voeding in dit kader moet voedselverspilling tegengaan.

⁴² COM(2020) 381. Bijlage, maatregel nr. 26 "Voorstel voor doelstellingen op EU-niveau voor het verminderen van voedselverspilling".

⁴³ LOI n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, Journal Officiel de la République Française van 12 februari 2016.

⁴⁴ Assemblée Nationale, stuk N° 2025, van 12 juni 2019, déposé par la Commission des Affaires Économiques, sur l'évaluation de la loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire.

⁴⁵ Zie de brief van 2 oktober 2019, p. 6, hierna verder besproken.

In overeenstemming met de VN-doelstelling streeft Nederland tegen 2030 een halvering van de voedselverspilling per capita na ten opzichte van 2015. Verder legt het kwantitatieve doelstellingen per sector vast, zoals een vermindering van 200 tot 300 kiloton bij de eindconsument. Eind 2019 gaf de Nederlandse minister van Landbouw een stand van zaken⁴⁶. De voedselverspilling bij huishoudens bleek met 17% te zijn gedaald ten opzichte van 2016. Van alle gekocht voedsel verspilde de consument in 2019 9,5%; in 2010 was dat nog 13,6%.

In **Duitsland** keurde de Bondsregering in 2019, in overleg met de bedrijfs- en maatschappelijke sectoren, de *Nationalen Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung* goed. Die beoogt eveneens, in lijn met de VN-agenda, een halvering van de voedselverspilling tegen 2030. Op middellange termijn, tegen 2025, streeft de strategie een vermindering met 30% na.

Het onderzoeksinstituut *Thünen-Institut* is belast met de monitoring van voedselverspilling. In 2019 publiceerde het een nulmeting⁴⁷. In een recente studie⁴⁸ stelde het instituut dat de beoogde halvering voor sommige categorieën, zoals schoolkantines, haalbaar is, maar moeilijk wordt voor de huishoudens.

2.4 Conclusies

De wereldwijde SDG's ambiëren een halvering van de voedselverspilling bij winkels en consumenten, en een vermindering van het voedselverlies in de productie- en bevoorradingsketen.

De Europese kaderrichtlijn afval bepaalt dat de lidstaten, als bijdrage tot de SDG's, het levensmiddelenafval doorheen de hele voedingsketen moeten verminderen. Een overweging bij deze richtlijn legt indicatieve, meer concrete streefcijfers vast. De lidstaten worden verplicht hun beleidsmaatregelen te monitoren en daarover te rapporteren.

Binnen dit internationaal beleidskader hebben onze buurlanden hun eigen beleid inzake voedselverspilling ontwikkeld.

⁴⁶ Brief van de Minister van Landbouw aan de Tweede Kamer van 2 oktober 2019 betreffende Voedselverspilling in Nederland.

⁴⁷ Schmidt T., Schneider, F., Leverenz D., Hafner, G., (2019) Lebensmittelabfälle in Deutschland– Baseline 2015 –, Thünen-Institut, Braunschweig.

⁴⁸ Schmidt et al.,(2019), Wege zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen, Thünen Report 73 - Volume 1m, Thünen-Institut, Braunschweig.

HOOFDSTUK 3

Vlaams beleidskader

3.1 Vastlegging beleidskader

3.1.1 Beleidsinitiatieven 2011-2014

In 2011 gaf de Vlaamse minister-president het departement Landbouw en Visserij de opdracht een interdepartementale werkgroep te starten om de problematiek van voedselverliezen en -verspilling te onderzoeken⁴⁹. Deze opdracht resulteerde in de studie *Verlies en verspilling in de voedselketen* van het departement Landbouw en Visserij⁵⁰. Deze eerste studie over voedselverlies in Vlaanderen start met een afbakening van begrippen, definities en een conceptueel kader⁵¹ en definieert voedselverlies als *elke reductie in het voor menselijke consumptie beschikbare voedsel dat in de voedselketen, van oogst tot en met consumptie, plaatsvindt*.

De studie licht de *cascade van waardebehoud voor voedselverlies* toe die de OVAM hanteert: voedselverlies dat niet vermeden kan worden, moet een zo hoog mogelijke valorisatie krijgen door middel van een andere nuttige toepassing⁵². Zij geeft een overzicht van de geïdentificeerde voedselverliezen in de primaire sector (Vlaamse land- en tuinbouw en visserij). Deze inventarisatie steunt op diverse bronnen en vele data zijn aangevuld met inschattingen. De resultaten verschillen sterk naargelang de (sub)sector en teelt⁵³. De studie geeft geen cijfers over de volumes voedselverliezen die zijn gevaloriseerd⁵⁴. Wel ziet de studie interessante valorisatiemogelijkheden voor een aantal verliesposten.

Om het voedselverlies niet alleen in de primaire sector, maar in alle schakels van de voedingsketen (productie, verwerking, distributie, bereiding en consumptie) terug te dringen, is samenwerking tussen de verschillende schakels in de keten cruciaal. Ook voor de inzameling van data over voedselverlies is deze ketensamenwerking noodzakelijk. Zo consulteerde de

⁴⁹ VR 2011 0104 MED.0166. Verminderen van voedselverspilling, basis voor een duurzame productie en consumptie.

⁵⁰ Roels K. & Van Gijseghe D. (2011), *Verlies en verspilling in de voedselketen*, departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

⁵¹ Het conceptueel kader kreeg pas later definitieve vorm met de Monitor 2015, zie punt 4.2.1.

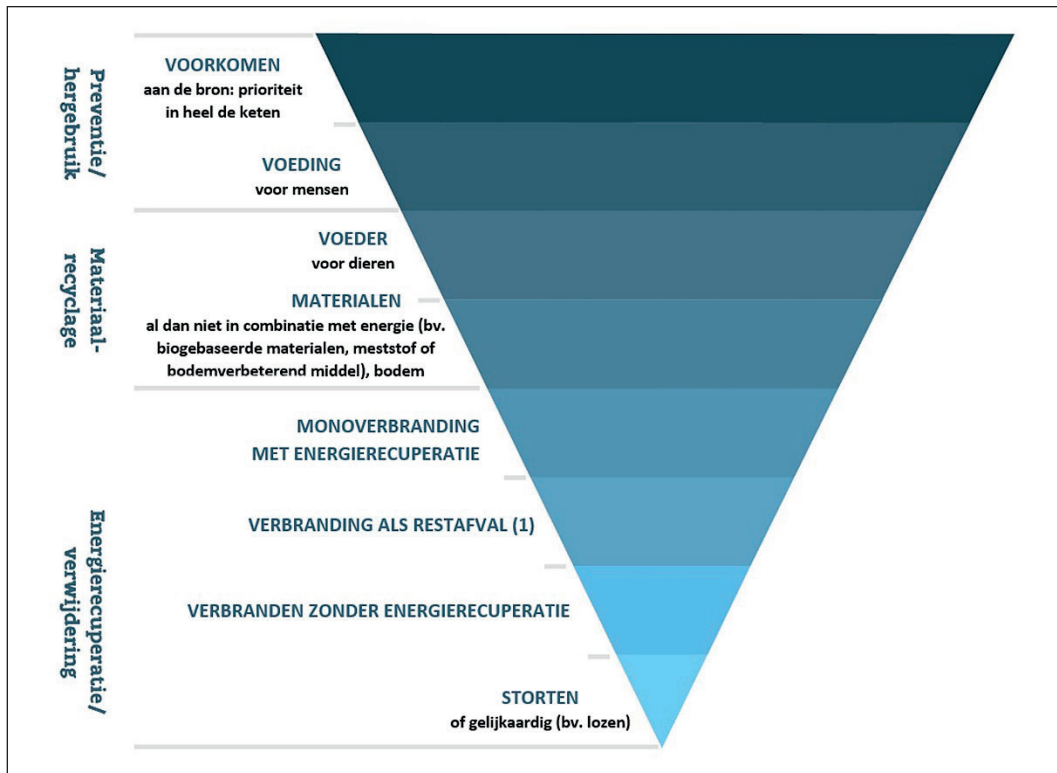
⁵² De cascade van waardebehoud refereert naar de ladder van Lansink, die in 1979 het principe van de afvalhiërarchie introduceerde. In 2008 nam de Kaderrichtlijn Afval dit principe op in het Europese regelgevend kader inzake afvalstoffen (artikel 4 van Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, Pb L 312 van 22.11.2008, p. 3, zoals gewijzigd). Nederland gewaagt van de ladder van Moerman voor de cascade van waardebehoud voor voedselverlies. OVAM heeft deze cascade ondertussen geactualiseerd.

⁵³ De studie gaf per subsector en teelt aan hoe het relatieve verlies is berekend en raamde op basis daarvan het totale voedselverlies in de Vlaamse primaire sector op 543.000 à 817.000 ton. De studie zette deze cijfers evenwel niet af tegenover de totale productie. Het departement Landbouw en Visserij wees erop dat vooral de relatieve cijfers per teelt van belang zijn, aangezien die laten zien waar concrete acties kunnen worden opgestart. Antwoord departement Landbouw en Visserij van 27 oktober 2020.

⁵⁴ De Monitor 2015 bracht de gevaloriseerde volumes wel in kaart (zie punt 4.2.1).

OVAM in 2012 de verschillende stakeholders om in de studie *Voedselverlies in ketenperspectief* een aanzet te geven tot kwantificering van het voedselverlies in de volledige keten⁵⁵.

Figuur 1 - Cascade voor voedselverlies en voedselreststromen van producent tot consument



Bron: Actieplan voedselverlies en biomassa(rest)stromen circulair 2021-2025

Op grond van de werkzaamheden van de interdepartementale werkgroep en het afgelegde studietraject stelde de Vlaamse Regering eind 2012 een synthesesedocument op over voedselverlies in Vlaanderen⁵⁶. Het document bood een tussentijdse rapportering over de maatregelen die al werden genomen⁵⁷.

Een volgende stap in de ketensamenwerking was de engagementsverklaring *Samen tegen voedselverlies* van de Vlaamse Regering en de ketenpartners in 2014⁵⁸. De overheid en de partners engageerden zich tot het uitwerken van verscheidene acties, met als belangrijkste het opstellen van een *ketenroadmap*. De andere acties betreffen de opbouw van kennis en het vergroten van het bewustzijn in elke schakel van de keten, het tot stand brengen van een brede maatschappelijke coalitie tegen voedselverlies en het opstarten van sociale initiatieven voor voedselhulp.

Met de resolutie van 17 december 2014 over voedselverspilling en onnodige voedselverliezen⁵⁹ onderstreepte ook het Vlaams Parlement het belang van dit thema. Het vroeg de regering de metingen te verbeteren, plannen met realistische doelstellingen op te maken en op te volgen,

⁵⁵ Voedselverlies in ketenperspectief, OVAM, augustus 2012, www.voedselverlies.be.

⁵⁶ VR 2012 0712 MED.0545/2. Voedselverlies in Vlaanderen. Synthesedocument. Voorwoord.

⁵⁷ Zo nam het Agentschap voor Facilitair Management al het initiatief om het voedselverlies in de restaurants van de Vlaamse overheid te meten en de oorzaken ervan te onderzoeken.

⁵⁸ VR 2014 2803 MED.0155/3. Vlaanderen in Actie: Samen tegen voedselverlies.

⁵⁹ Vlaams Parlement, Stuk 163 (2014-2015) – Nr. 4 van 17 december 2014.

en te rapporteren aan het Parlement over de concrete vorderingen. Ook vroeg het om de cascade van waardebehoud beleidsmatig te verankeren.

3.1.2 Ketenroadmap

Doelstellingen en definities

Een van de belangrijke actiepunten van de engagementsverklaring was de opmaak van een *Ketenroadmap Voedselverlies 2015-2020*, die de Vlaamse Regering en diverse stakeholders⁶⁰ in de voedselketen op 3 april 2015 ondertekenden. Het document is het resultaat van samenwerking en overleg tussen de ketenpartners en de overheid. Het vormt de neerslag van een gezamenlijk engagement om de verschillende acties gericht op het terugdringen van voedselverliezen en het bekomen van maximale valorisaties van verliezen, uit te voeren. De map formuleert twee doelstellingen, de langetermijndoelstelling het voedselverlies (tegenover 2015) te verminderen met 30% tegen 2025, en een tussenliggende doelstelling van een beperking met 15% tegen 2020. De ketenroadmap dient wel als een inspanningsverbintenis gekwalificeerd te worden, ze is niet juridisch afdwingbaar⁶¹.

De roadmap bevestigt de definitie van voedselverlies uit de studie van 2011: *elke reductie in het voor menselijke consumptie beschikbare voedsel die in de voedselketen, van oogst tot en met consumptie, plaatsvindt*. Het begrip *voedselverlies* heeft uitsluitend betrekking op de eetbare fractie. Als startpunt van de voedselketen⁶² hanteert Vlaanderen het moment dat voedselgrondstoffen klaar zijn om het voedselsysteem binnen te komen, dus oogstklaar of slachtrijp zijn⁶³.

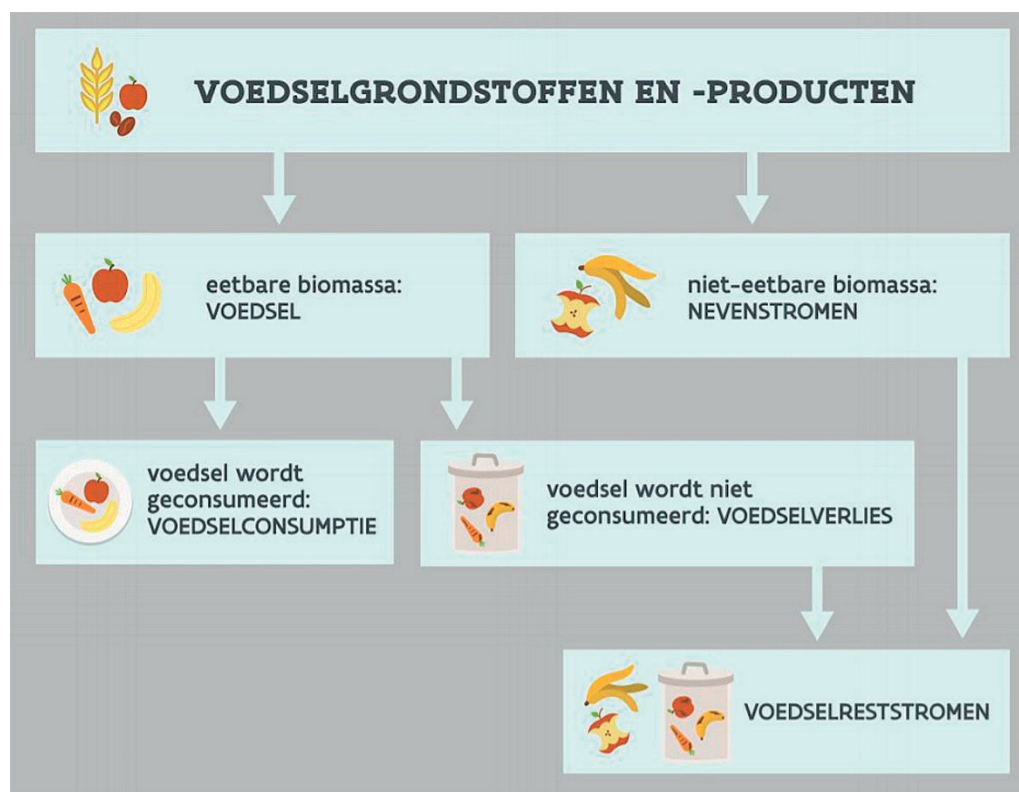
⁶⁰ De Boerenbond, Horeca Vlaanderen, Fevia (voedingsindustrie), Comeos (VBO, handels- en dienstensector, o.m. grootwarenhuizen), Unie van Belgische Catering, het OIVO (Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties) en UNIZO.

⁶¹ Ketenroadmap Voedselverlies 2015-2020. 3 april 2015. P. 6

⁶² Dit vertrekpunt komt niet expliciet ter sprake in de ketenroadmap, maar is vastgelegd in de Monitor 2015 (nulmeting). Enkele voorbeelden om dit startpunt te verduidelijken: als een koe onderweg naar het slachthuis sterft, was zij slachtrijp en zal Vlaanderen dat verlies als voedselverlies bestempelen. Als het door weeromstandigheden kort voor de oogst of tijdens de oogst van graan niet mogelijk is te oogsten of de oogstopbrengsten verminderen, ontstaan ook voedselverliezen.

⁶³ Vlaanderen stemt dit af op de Europese methodologische kwaliteitsleidraad van de EU-FUSIONS (maart 2016), die op zijn beurt is afgestemd op het mondiale *Food Loss and Waste Protocol*, van het World Resources Institute.

Figuur 2: schema van voedselgerelateerde stromen in de voedselketen



Bron: Monitor 2015

De Monitor 2015⁶⁴ verduidelijkt het theoretisch kader door middel van enkele voorbeelden (zie bijlage 1).

De Vlaamse definitie beschouwt alles wat verloren gaat voor menselijke consumptie, als voedselverlies, ook al wordt het nog nuttig toegepast, zoals het gebruik van levensmiddelen in diervoeding en als grondstof voor de industrie (materiaalrecyclage in de cascade van waardebehoud)⁶⁵.

Acties ketenroadmap

De ketenroadmap wil door samenwerking tussen de partners in de voedselketen⁶⁶ voedselverliezen tussen de verschillende schakels in de keten terugdringen. Het document bevat 57 acties, gegroepeerd in negen actieprogramma's. Zeven actieprogramma's gaan over ondersteuning⁶⁶, sensibilisering⁶⁷, opleiding⁶⁸ en onderzoek⁶⁹. Sensibilisering richt zich op bedrijven en

⁶⁴ Voedselreststromen en Voedselverliezen: Preventie en Valoriseratie, Monitoring Vlaanderen 2015, Vlaams Ketenplatform Voedselverlies (2017). Verder Monitor 2015 genoemd.

⁶⁵ Zoals in 2.2 vermeld, is het Europese begrippenkader opgebouwd rond levensmiddelenafval. Dat brengt met zich dat de nuttige toepassingen van voedselverlies als diervoeding en als grondstof voor de industrie voor Europa geen afval zijn.

⁶⁶ Bijvoorbeeld gratis voedselverliesconsultancy voor voedingsbedrijven (actie 1) of technologische innovatie om voedselverliezen bij landbouwbedrijven terug te dringen (actie 3).

⁶⁷ Bijvoorbeeld sensibilisering van de voedingsbedrijven in samenwerking met de Vlaamse overheid alsook de consumentenorganisaties (actie 13).

⁶⁸ Bijvoorbeeld het opleidingscentrum van en voor de voedingsindustrie zorgt voor een permanent opleidingsaanbod met aandacht voor voedselverlies.

⁶⁹ Bijvoorbeeld onderzoek naar de impact van cosmetische kwaliteitseisen op voedselverlies en valorisatie (actie 54).

consumenten⁷⁰. Het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO)⁷¹ zal voor de Vlaamse overheid onderzoek voeren naar een optimale valorisatie van reststromen uit land- en tuinbouw. Ook de vzw Flanders' FOOD⁷² zet in de voedingsindustrie onderzoeksprojecten naar voedselverlies bij agrovoedingsbedrijven op.

Eén actieprogramma richt zich op de promotie en facilitering van voedseloverschotschening. Ook andere acties focussen op armoedebestrijding. Zo beoogt het project *samenwerking met supermarkt* voedseloverschotten uit de supermarkt rechtstreeks aan te wenden voor sociale restaurants (actie 46).

Goede praktijk 1 – Voortrekkersrol Agentschap Facilitair Bedrijf

Een belangrijke actie in de ketenroadmap vormt de voortrekkersrol van de Vlaamse overheid langs haar cateringdienst Agentschap Facilitair Bedrijf (actie 19). Het agentschap verbindt zich ertoe het voedselverlies in zijn restaurants en catering tegen 2020 terug te dringen met 15%. Met diverse acties, zoals de afschaffing van het toonbord en de optimalisatie van de zelfbedieningsbuffetten en het uitschepmateriaal (bv. kleinere bakken en opscheplepels), kon het agentschap in 2019 melden dat het voedselverlies tegenover de start van de ketenroadmap in 2015 met 43% was gedaald. Een laatste meting eind 2019 liet een nieuwe daling zien van 17% tegenover de voorgaande meting. De doelstelling van de ketenroadmap werd dus ruimschoots gehaald. In 2019 werd aan het Facilitair Bedrijf de Food Waste Award toegekend⁷³.

Het laatste actieprogramma - *Met en is weten, voor bedrijf en beleid* – erkent de noodzaak van een uitgebreide kennisbasis. Cijfermatige onderbouwing van voedselverlies en -valorisatie doorheen de keten is vereist en moet de vooruitgang in de tijd meetbaar maken. De Vlaamse overheid en de ketenpartners engageren zich tot de aanlevering van monitoringsdata, aan de hand waarvan het departement Landbouw en Visserij in 2015 de opmaak van een eerste monitoringsrapport zal coördineren.

Zowel de ketenpartners als de Vlaamse overheid dragen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van hun acties. Ten aanzien van het geheel van de acties vervult de Vlaamse overheid een faciliterende en ondersteunende rol. Een interdepartementale werkgroep in de Vlaamse overheid, met als kerngroep vertegenwoordigers van het departement Omgeving, de OVAM en het departement Landbouw en Visserij, staat in voor de coördinatie van het Vlaamse beleid inzake voedselverlies over alle beleidsdomeinen heen. Deze kerngroep bereidt ieder kwartaal een vergadering met de andere ketenpartners voor en organiseert events voor een ruimer publiek.

⁷⁰ Bijvoorbeeld de uitbouw van de website www.voedselverlies.be (actie 34) of het promoten van het meenemen van voedseloverschotten door de consument in de Vlaamse horecasector (actie 35).

⁷¹ Het ILVO is een intern verzelfstandigd agentschap dat als Vlaamse wetenschappelijke instelling multidisciplinair onderzoek voert gericht op duurzame landbouw en visserij.

⁷² De vzw Flanders' FOOD is het speerpuntcluster van de agrovoedingsindustrie, dat zich via samenwerkingsverbanden tussen ondernemingen, kennisinstellingen en overheid via innovaties richt op het ontsluiten van onbenut economisch potentieel.

⁷³ Zie <https://foodwasteawards.be/2019/03/13/het-facilitair-bedrijf/>

De organisatie en opvolging van de ketenroadmap is volledig ingebed in de reguliere werking van de departementen Landbouw en Visserij en Omgeving en van de OVAM, die daarvoor een beperkt aantal mensen kunnen inzetten⁷⁴.

Er is geen afgezonderd overheidsbudget voor de uitvoering van de ketenroadmap⁷⁵. Wel zijn er ad hoc subsidies voor bepaalde projecten⁷⁶. De Vlaamse overheid ondersteunt onderzoek naar innovatie, onder meer door het ILVO en Flanders' Food. Het Landbouwinvesteringsfonds (VLIF) kent ook subsidies toe aan landbouwers, onderzoeksinstellingen en verwerkers en draagt daarmee bij aan sommige acties⁷⁷ van de ketenroadmap. In het kader van armoedebestrijding subsidieert de bevoegde minister ook enkele acties⁷⁸. Alle partners van de ketenroadmap leveren een substantiële bijdrage, zowel in middelen als in personeel, voor de uitvoering van hun acties. De ketenpartners dringen wel aan op meer overheidsmiddelen, bijvoorbeeld voor audits bij de bedrijven, ondersteuning van pilootprojecten en het testen van businesscases⁷⁹.

3.1.3 Beleid op langere termijn

Vizier 2030 en Visie 2050

In 2016 publiceerde de Vlaamse Regering *Visie 2050*, een langetermijnstrategie voor Vlaanderen⁸⁰. Deze toekomstvisie behandelt verscheidene thema's die steunen op de SDG's van de VN-Agenda 2030. De visie formuleert doelstellingen voor voedselverlies op een geaggregeerd niveau: *we vermijden voedselverliezen door de verliezen en de nevenstromen beter in kaart te brengen, opportuniteiten te identificeren en innovatieve toepassingen te ontwikkelen*.

Met *Vizier 2030* vertaalde de Vlaamse Regering in april 2019 de SDG's naar een Vlaams kader⁸¹. Doelstelling 33 wil tegen 2030 de voedselverliezen in Vlaanderen met 30% verminderen terwijl de VN-doelstelling 12.3 uit de Agenda 2030 de voedselverspilling tegen deze datum wil *halveren*⁸². De ketenroadmap daarentegen is ambitieuzer, aangezien zij de reductie van voedselverlies met 30% al tegen 2025 wil realiseren.

⁷⁴ Bij het departement Landbouw en Visserij en het departement Omgeving gaat het telkens over één medewerker, bij de OVAM volgen drie medewerkers de monitoring, acties en projecten rond voedselverlies en -afval op. Het betreft nergens een voltijdse inzet. Voor de uitvoering van specifieke acties was er soms tijdelijk een hogere personeelsinzet. De drie entiteiten geven aan dat de personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid impact hebben op de personeelsinzet voor deze actieplannen.

⁷⁵ In tegenstelling tot bijvoorbeeld de stichting *Samen tegen Voedselverspilling* in Nederland, die over een budget van 25 miljoen euro beschikt voor de periode 2018-2021 (zie hoofdstuk 2.3).

⁷⁶ Bijvoorbeeld subsidies aan FoodWIN voor innovatie en begeleiding op het terrein. FoodWIN is een team van experts in het voorkomen van voedselverspilling en de coördinator van de *Food Waste Alliance*. FoodWIN werkt samen met lokale overheden, grote keukens, voedingsbedrijven, ...

⁷⁷ Zo gaf het VLIF voor actie 3.4 van 2017 tot 2019 bijna 9 miljoen euro subsidies voor innovatieve projecten in de land- en tuinbouwsector. Verscheidene projecten daarvan betreffen preventie van voedselverlies en hoogwaardige valorisatie van nevenstromen.

⁷⁸ Zoals de financiering van de projecten *Hefboomprojecten maken gezonde voeding bereikbaar voor iedereen* (actie 4.6.1) en *Distributief model voor gezonde voeding. Hefboom voor sociale activering* (actie 4.7.2).

⁷⁹ Interview met het departement Omgeving van 20 februari 2020.

⁸⁰ VR 2016 2503 DOC.0258/2BIS. Visie 2050. Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen.

⁸¹ VR 2019 0504 DOC.0431/2. Vizier 2030. Een 2030-doelstellingenkader voor Vlaanderen.

⁸² De normen kunnen niet volledig worden vergeleken, vermits de VN-doelstelling enkel een halvering van de *voedselverspilling* beoogt (2^e deel van de keten), terwijl Vizier 2030 en de ketenroadmap doelstellingen voor de volledige voedselketen hanteren. Bovendien betreft de VN-doelstelling voedselafval (eetbaar en niet-eetbaar, enkel afvalbestemmingen) en gaat het in Vizier 2030 en de ketenroadmap om voedselverlies (enkel eetbaar, alle bestemmingen).

De Vlaamse overheid paste in oktober 2020 het doelstellingenkader van Vizier 2030 aan om een aantal langetermijnbeleidsplannen te integreren⁸³. Dat leidde evenwel (nog) niet tot de afstemming van de doelstelling 33 – nu doelstelling 38 – op het regeerakkoord⁸⁴ (zie het volgende punt).

Vlaams regeerakkoord 2019-2024 en het Actieplan Voedselverlies

Het Vlaams regeerakkoord 2019-2024⁸⁵ heeft voedselverspilling tegengaan tot een absolute prioriteit gemaakt: *Via het ketenoverleg werken we op diverse niveaus aan een halvering ervan tegen 2030*. De beleidsnota's van de Vlaamse ministers van Landbouw en Visserij⁸⁶ en van Omgeving⁸⁷ hebben deze doelstelling bevestigd. Het ILVO draagt daartoe bij, door onderzoek op te zetten naar de reductie van voedselverliezen tijdens het oogst- en verwerkingsproces en naar het opwaarderen van afvalstromen⁸⁸.

Als opvolger van de ketenroadmap hebben de OVAM en het departement Landbouw en Visserij een ontwerp van *Actieplan voedselverlies en biomassa(rest)stromen circulair 2021-2025*⁸⁹ uitgewerkt⁹⁰. Ook bij de opmaak van dat actieplan hebben zij de stakeholders actief betrokken. Het actieplan herhaalt de doelstelling van een vermindering van het voedselverlies doorheen de hele voedselketen met 30% tegen 2025⁹¹. Verder vermeldt het plan expliciet dat Vlaanderen *bijdraagt* tot de realisatie van SDG 12.3 tegen 2030: halvering van de voedselverspilling en reductie van het voedselverlies.

Net zoals de ketenroadmap voorziet het nieuwe actieplan niet in een afgezonderd overheidsbudget. Nochtans hekelde het advies van de SALV en de MINAraad bij het ontwerp-actieplan de afhankelijkheid van projectfinanciering en stelde vragen bij het gebrek aan een eigen budgetlijn⁹². Het nieuwe actieplan handhaaft evenwel de projectfinanciering⁹³, waarbij de Vlaamse overheid, trekkers en partners van de acties maximaal inspelen op beschikbare financieringskanalen (Europees, Belgisch, Vlaams, lokaal). De mate van uitwerking van acties

⁸³ VR 2020 0210 DOC.1078/1. Vervolledigen van Vizier 2030, het 2030-doelstellingenkader voor Vlaanderen. Deze aanpassing integreerde de doelstellingen uit het woonbeleidsplan, het Vlaams energie- en klimaatplan en het luchtbeleidsplan. Het beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de mobiliteitsvisie 2040 zullen na hun goedkeuring geïntegreerd worden.

⁸⁴ De afstemming van doelstelling 38 op het regeerakkoord gebeurde (nog) niet doordat de opvolger van de ketenroadmap, het *Actieplan voedselverlies en biomassa(rest)stromen circulair 2021-2025*, nog niet gefinaliseerd is. Pas als dit afgerond is, zal het departement Landbouw en Visserij input geven voor een eventuele aanpassing van doelstelling 38 in Vizier 2030. Antwoord Landbouw en Visserij van 11 september 2020 en antwoord departement Kanselarij en Bestuur van 30 oktober 2020.

⁸⁵ Regeerakkoord Vlaamse Regering 2019-2024, bijlage bij de regeringsverklaring van de Vlaamse Regering, Vlaams Parlement, Stuk 31 (2019-2020) – Nr. 1, p. 168.

⁸⁶ Beleidsnota Landbouw en Visserij 2019-2024, Vlaams Parlement, Stuk 127 (2019-2020) – Nr. 1, SD 2. Ecosysteemdiensten benutten om klimaatverandering en milieu-uitdagingen aan te pakken, p. 24. De beleidsnota Landbouw en Visserij herhaalt ook de doelstelling uit de ketenroadmap van een valorisatie van voedselreststromen.

⁸⁷ Beleidsnota Omgeving, 2019-2024, Vlaams Parlement, Stuk 135 (2019-2020) – Nr. 1, p. 32.

⁸⁸ Beleidsnota Landbouw en Visserij 2019-2024, p. 41.

⁸⁹ Het ontwerp-actieplan gaat niet alleen over voedselverlies. Het bespreekt ook de biomassa(rest)stromen in het groen-, natuur, bos en landschapsbeheer en de hout(rest)stromen van industrie en huishoudens. Ook in de periode 2015-2020 was er een sterk verband tussen het beleid tegen voedselverlies en biomassa(stromen), zie in dat verband het actieplan duurzaam beheer van biomassa(rest)stromen 2015-2020 van de OVAM.

⁹⁰ De publieke consultatie liep van 1 augustus 2020 tot en met 30 september 2020.

⁹¹ Het ontwerp actieplan verwijst hierbij naar de *indicatieve* doelstelling die geldt voor de hele Europese Unie.

⁹² Advies actieplan voedselverlies en biomassa(rest)stromen. MINAraad en SALV, 30 september 2020, p. 10.

⁹³ Voor een aantal acties was begin 2021 de projectfinanciering goedgekeurd.

zal deels afhangen van de finaal beschikbare middelen. Voor de uitvoering van enkele acties via de sociale economie is een continuering van de structurele (publieke en private) financiering aangewezen⁹⁴.

Vlaamse klimaatstrategie 2050 en Vlaams energie- en klimaatplan 2021-2030

De Vlaamse Regering keurde eind 2019 de Vlaamse klimaatstrategie 2050 goed⁹⁵. Zij zet in op een verlaging van de klimaatimpact van het voedselsysteem, maar wacht verder vooral op bijkomend wetenschappelijk onderzoek en verbeterde meettechnieken om de impact van mogelijke maatregelen beter in kaart te brengen. Ook het Vlaams energie- en klimaatplan 2021-2030⁹⁶ (VEKP) bevat geen concrete maatregelen voor de vermindering van voedselverlies en houdt het bij een verwijzing naar de ketenroadmap en de voorbereidingen van het actieplan voedselverlies. Het VEKP geeft ook aan dat de effecten van de lopende maatregelen tegen voedselverlies niet kunnen worden gemeten en dat ze daarom bij de inschatting van de impact van de maatregelen van de landbouwsector niet worden meegerekend⁹⁷.

3.1.4 Overige beleidsmaatregelen tegen voedselverlies

De ketenroadmap voorzag er bij de lancering in dat bijkomende acties tegen voedselverlies ook buiten het kader van de roadmap kunnen worden genomen⁹⁸. Voedselverlies vermijden zit ook vervat in overheidsacties voor duurzame en gezonde voeding, en in het beleid voor de circulaire economie⁹⁹.

Voedselverlies en -afval wordt ook vormgegeven door regelgeving. Onder meer monitoring, preventie, inzameling en verwerking zijn geregeld in het materialendecreet en het VLAREMA¹⁰⁰, de reglementering voor duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen. Die verplicht o.m. de selectieve inzameling van keukenafval, etensresten en levensmiddelenafval vanaf 1 januari 2021 voor grote en middelgrote afvalproducenten – dat zijn onder meer grotere onderwijsinstellingen¹⁰¹, horeca¹⁰² en supermarkten¹⁰³. Vanaf 31 december 2023 zullen de meeste bedrijven verplicht worden dit over te nemen. Door deze aparte inzameling kunnen etensresten nog gevaloriseerd worden voor andere toepassingen, zoals de productie van compost en biogas.

⁹⁴ Zo stelt het ontwerp-actieplan voor actie 1.4.1. *Het netwerk van regionale distributieplatformen versterken* dat structurele (publieke en private) financiering nodig is voor het behoud van de huidige distributieplatformen en voedselbanken en voor de uitbouw in nieuwe regio's.

⁹⁵ VR 2019 2012 DOC.1356/1 en DOC.1356/2.

⁹⁶ VR 2019 0912 DOC.1208/1BIS. Goedkeuring definitief Vlaams energie- en klimaatplan 2021-2030.

⁹⁷ Hoofdstuk 5 van het VEKP, p. 205 e.v., Effectbeoordeling van geplande beleidslijnen en maatregelen.

⁹⁸ Ketenroadmap, p. 4 en 26.

⁹⁹ Zie Vlaanderen circulair waar tal van voorbeelden staan van projecten, acties, studies, enz. die tot doel hebben voedselverlies te voorkomen.

¹⁰⁰ VLAREMA, besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 22 maart 2019. Dit besluit voorziet in de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen.

¹⁰¹ Meer dan 300 leerlingen. VLAREMA, artikel 4.3.2, derde lid, 1°, a), ingevoegd door art. 38 BVR van 22 maart 2019.

¹⁰² Meer dan 50 maaltijden per dag. VLAREMA art. 4.3.2, derde lid, 1°, g), ingevoegd door art. 38 BVR van 22 maart 2019.

¹⁰³ Met een verkoopoppervlakte van 400 m². VLAREMA art. 4.3.2, derde lid, 2°, ingevoegd door art. 38 BVR van 22 maart 2019.

De Vlaamse overheid promoot en ondersteunt ook de samenwerking met andere actoren¹⁰⁴, zoals lokale overheden, onderwijs, maatschappelijk middenveld, academici, enz. De Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten speelt een belangrijke rol in de stimulatie van lokale initiatieven.

Tot slot speelt ook de federale overheid een rol in het beleid tegen voedselverlies, zij het beperkt. Zo stelde zij in 2013 de btw op voedsel dat geschonken wordt aan voedselbanken¹⁰⁵, vrij. Daarmee heeft zij komaf gemaakt met de vroegere situatie waarbij handelaars alleen bij de vernietiging van voedsel – en dus niet bij schenkingen – de btw konden terugvorderen. Verder versoepelde het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) een aantal strenge eisen voor voedselschenkingen. Het FAVV regelde ook, conform de kader-richtlijn afval, de valorisatie van voedselverlies in diervoeding.

Tabel 2 – Internationale en Vlaamse doelstellingen

Norm	2020	2025	2030
VN-Agenda 2030			-50% (Food Waste, voedselverspilling - 2 ^e deel van de keten)
EU-Kaderrichtlijn Afval 2018 <i>(indicatieve doelstelling in overweging nr. 31)</i>		-30% (Food Waste, levensmiddelenafval – hele keten)	-50% (Food Waste, levensmiddelenafval – hele keten)
Ketenroadmap 2015-2020	-15% (Voedselverlies - hele keten)	-30% (Voedselverlies - hele keten)	
Vizier 2030			-30% (Voedselverlies - hele keten)
Actieplan 2021-2025 (ontwerp)		-30% (Voedselverlies - hele keten)	-50% (Voedselverlies - hele keten)

3.2 Opvolging en realisatie van de ketenroadmap

In de ketenroadmap houdt het actieprogramma *Met en is weten, voor bedrijf en beleid* een engagement in van de Vlaamse overheid en de ketenpartners voor de levering van data om voedselverlies en voedselvalorisatie te monitoren in de hele keten. Met die monitoring kan de overheid de vooruitgang meten en het beleid evalueren en bijsturen. Ketenpartners Comeos Vlaanderen¹⁰⁶ en UBC¹⁰⁷ gaven de geaggregeerde resultaten van de monitoringsacties bij hun leden door aan de overheid. Verder verzamelt de OVAM via het integraal milieujarverslag (IMJV) en specifieke bevestigingen in samenwerking met o.m. FEVIA, Buurtsuper.be en Horeca Vlaanderen, data over organisch biologisch afval. De OVAM zet vijfjaarlijks een sorteeranalyse van huishoudelijk afval op en maakt op grond van het IMJV¹⁰⁸ voedselverlies en -afvalstatistieken op voor de ketenpartners, alsook voor Europa. De Vlaamse overheid (departement Landbouw en Visserij) coördineert de opmaak van een monitoringrapport op basis van

¹⁰⁴ Zie bijvoorbeeld FOODWIN, een vzw bestaande uit experts in voedselverspilling. Deze organisatie zet verschillende acties tegen voedselverspilling op, voornamelijk met lokale overheden en grootkeukens.

¹⁰⁵ Wet van 30 juli 2018 houdende diverse bepalingen inzake belasting over toegevoegde waarde, artikel 2, a) 2°, b); BS van 10 augustus 2018, p.62.704.

¹⁰⁶ Vertegenwoordiging van de handels- en dienstensector binnen het VBO.

¹⁰⁷ Beroepsfederatie voor grootkeukenprofessionals.

¹⁰⁸ Het IMJV is een online tool waarin bedrijven informatie ingeven over hun bedrijfsafvalstoffen.

de bijdragen van de ketenpartners. In 2017 en 2019 publiceerde het Vlaams Ketenplatform monitoringrapporten, respectievelijk over 2015 en 2017¹⁰⁹ (zie punt 4.2).

De ketenroadmap heeft de Vlaamse overheid ook belast met de opmaak van een jaarlijks rapport over de vooruitgang van de acties aan de hand van opvolgingsindicatoren¹¹⁰. Zij moet dat rapport bezorgen aan de regering en het parlement. In dat verband zijn voortgangsrapporten voor de jaren 2015 tot en met 2019¹¹¹ overgelegd aan de Vlaamse Regering. Het Vlaams Parlement ontving alleen de eerste twee rapporten, over 2015¹¹² en 2016¹¹³. De rapporten bevatten een overzicht van de acties, met per actie de timing, de status (bijvoorbeeld: uitgevoerd, in uitvoering, ...) en een bijkomende duiding. De rapporten zijn beschikbaar op de website www.voedselverlies.be.

Doordat de ketenroadmap de meeste acties in algemene niet-SMART bewoordingen¹¹⁴ heeft geformuleerd, bevatten ze geen gekwantificeerde doelstellingen¹¹⁵. Slechts vijf acties gingen vergezeld van kwantitatieve outputindicatoren¹¹⁶. De ketenroadmap kon haar ambitie in de voortgangsrapporten opvolgingsindicatoren te hanteren, dan ook niet waarmaken. Meer nog, de rapporten bevatten slechts uitvoeringscijfers voor twee van de vijf acties met outputindicatoren. Van de uitgevoerde acties voorziet de duiding wel in een beschrijving van de geleverde inspanningen en de behaalde resultaten. Betere opvolging aan de hand van outputindicatoren kan nochtans de kwantitatieve monitoring van de voedselverliezen aanvullen (zie punt 4.2.3).

Er werden geen impactindicatoren gekoppeld aan de acties, hoewel de ketenroadmap dat betrachtte¹¹⁷. Doordat de meeste acties gericht zijn op sensibilisering en een gedragsverandering, zijn de effecten ervan moeilijk te meten en dikwijls ook maar op lange(re) termijn zichtbaar. De Vlaamse overheid tracht wel de reductie van voedselverlies en de betere valorisatie te meten (zie hoofdstuk 4), maar ook andere factoren, zoals de economische conjunctuur, kunnen een eventuele reductie verklaren.

Niettegenstaande de tekortkomingen kan toch geconcludeerd worden dat veel engagementen nagekomen zijn of in uitvoering zijn. De rapporten bespreken ook de nieuwe acties, die er van jaar tot jaar bijkwamen: de 57 acties in 2015 groeiden aan tot 97 acties in 2019. Verscheidene geslaagde acties werden weer opgenomen in het actieplan 2021-2025¹¹⁸ (zie hoofdstuk 3.1.3),

¹⁰⁹ Voedselreststromen en voedselverliezen: preventie en valorisatie – Monitoring Vlaanderen 2017, Vlaams Ketenplatform Voedselverlies (2019). Verder Monitor 2017 genoemd.

¹¹⁰ Ketenroadmap, p. 25.

¹¹¹ VR 2016 0403 MED.0089/2 over 2015. VR 2017 0906 MED.0250/2 en VR 2017 0906 MED.0250/3 over 2016. VR 2018 1603 MED.0100/2 over 2017. VR 2019 1502 MED.0061/2 over 2018. VR 2020 1303 MED.0100/2 over 2019.

¹¹² Stuk 60 (2015-2016) – Nr. 21 van 16 maart 2016.

¹¹³ Stuk 60 (2016-2017) – Nr. 33 van 21 juni 2017.

¹¹⁴ Zoals: (een ketenpartner) *promoot, brengt in kaart, informeert, sensibiliseert, streeft ernaar, ...*.

¹¹⁵ Preventie-acties tegen voedselverlies en -verspilling vertonen in heel Europa gelijkaardige tekortkomingen. Dit bleek uit een onderzoek door het *EU Platform on Food Losses and Food Waste* van 91 acties om voedselverspilling te voorkomen. Bij de meeste preventie-acties ontbreken SMART-geformuleerde doelstellingen, nulmetingen, indicatoren en een monitoringsysteem. *JRC Technical Reports. Assessment of food waste prevention actions. 2019.*

¹¹⁶ Bijvoorbeeld het aantal bedrijven dat intekent op voedselverliesconsultancy, het aantal horecaopleidingen met aandacht voor preventie van voedselverliezen, het aantal deelnemers aan lessenspakketten waarin voedselverlies belicht wordt, ...

¹¹⁷ Ketenroadmap p. 25: *Er wordt maximaal getracht om de impact van de uitgevoerde acties in kaart te brengen.*

¹¹⁸ Bijvoorbeeld actie 74 tegen het verlies van brood in het (ontwerp-)actieplan voedselverlies.

soms met een bredere uitrol. Het nieuwe actieplan heeft ook leerpunten uit de acties van de ketenroadmap geïntegreerd¹¹⁹.

3.3 Conclusies

Op grond van studies in het departement Landbouw en Visserij en de OVAM kon de Vlaamse Regering eind 2012 een eerste synthesedocument over voedselverlies in Vlaanderen opmaken. Een volgende stap was een gezamenlijk engagement van de Vlaamse overheid en verschillende partners in de voedselketen, dat in 2015 uitmondde in de ketenroadmap tegen voedselverlies, die een beperking van het voedselverlies met 15% tegen 2020 en met 30% tegen 2030 nastreeft. De ketenroadmap geeft deze samenwerking verder vorm in verschillende acties, waarvoor de overheid en de ketenpartners samen verantwoordelijkheid dragen. Het begrippenkader van de ketenroadmap vertrekt van het begrip voedselverlies, in tegenstelling tot het Europese begrippenkader, vastgelegd in de kaderrichtlijn voor afval, dat opgebouwd is rond het begrip levensmiddelenafval.

Het gros van de acties in de ketenroadmap betreft ondersteuning, sensibilisering, opleiding en onderzoek. De departementen Landbouw en Visserij en Omgeving en de OVAM nemen de organisatie en opvolging van de ketenroadmapacties op zich. De roadmap kreeg geen eigen gegarandeerd overheidsbudget, de uitvoering ervan is mede afhankelijk van de middelen van de keten- en andere partners.

In 2019 lanceerde de Vlaamse Regering *Vizier 2030*, dat de wereldwijde SDG's vertaalde naar een Vlaams doelstellingenkader. Voor voedselverliezen ambieert *Vizier 2030* een vermindering met 30% tegen 2030, wat minder ambitieus is dan de SDG's. Het regeerakkoord 2019-2024 en het ontwerpactieplan voedselverlies 2021-2025 knopen opnieuw aan bij de doelstelling 12.3 van de SDG's.

Behalve de ketenroadmap, werden onder meer ook de verplichte inzameling van keukenafval en levensmiddelenafval in bedrijven en de monitoring van voedselafval in regelgeving vastgelegd.

De Vlaamse overheid heeft jaarlijkse voortgangsrapporten opgemaakt over de stand van de verschillende acties uit de ketenroadmap. Doordat het gros van deze acties geen gekwantificeerde doelstellingen bevatte en de effecten van ondersteunings- en sensibiliseringacties moeilijk te meten zijn, is de informatie in deze rapporten vooral beschrijvend. Toch zijn vele acties uitgevoerd.

¹¹⁹ Zoals de aanbevelingen uit het project *Fresh Food Logistics* (actie 59) of de ervaringen en knelpunten van het werkveld die het expertisepunt *sociaal aan de slag met voedseloverschotten* vaststelde (actie 72).

HOOFDSTUK 4

Is Vlaanderen op weg naar de doelstellingen inzake voedselverlies en -verspilling?

4.1 Methodes om te meten

Meetsystemen moeten de beoogde doelstellingen inzake voedselverlies opvolgen aan de hand van indicatoren die steunen op duidelijke definities. De definities dienen stabiel te zijn, opdat de resultaten over de tijd en landsgrenzen heen vergelijkbaar zijn. Indicatoren dienen ook gebruik te maken van data die toegankelijk, actueel en betrouwbaar zijn.

4.1.1. VN

In het kader van de VN-doelstelling (SDG 12.3) – het voedselverlies (in productie- en bevoorradingsketens) verminderen (zie 2.1) – ontwikkelde de FAO in 2018 de indicator *Food Loss Index* (FLI). Hij meet de verschillen in (percentages van) voedselverlies ten opzichte van een nulmeting op grond van een korf met de tien belangrijkste handelsproducten¹²⁰. Deze methode is vooral bedoeld om internationale vergelijkingen mogelijk te maken en is minder gedetailleerd dan de Europese en Vlaamse monitoring (zie 4.1.2 en 4.1.3).

Voor de doelstelling *voedselverspilling halveren (winkels en consumenten)* ontwikkelt het UNEP momenteel de indicator *Food Waste Index* (FWI).

Hoewel de FLI tot een consistente meetmethode leidt, steunt de raming van het mondiaal voedselverlies tot op heden grotendeels op schattingen. Zo baseert het laatste FAO-rapport van oktober 2019⁶ zich op een meta-analyse van meer dan 400 wereldwijde studies over voedselverlies, die vaak verschillende meetmethodes gebruiken, waardoor data moeilijk vergelijkbaar zijn. Daardoor geeft het rapport enkel een *raming van het voedselverlies*, met name 14% van het geproduceerde voedsel gaat verloren in het eerste deel van de keten (productie- en bevoorradingsketens).

4.1.2 Europese Unie

Eurostat, de statistische dienst van de Europese Commissie, verzamelt data over levensmiddelenafval in de *Food Waste plug-in*, een instrument dat de lidstaten op vrijwillige basis in het kader van de *Waste Statistics Regulation* hanteren voor de rapportering van organisch afval.

¹²⁰ Traditioneel werd voedselverlies gemeten in gewicht of eenheden van voedselafval. Door te werken met een korf van producten kan het gemeten verlies worden afgestemd op de waarde van het onderliggende product.

Het detailniveau van de aldus verzamelde data volstaat echter niet om levensmiddelenafval op te volgen. Zo werkt het instrument met codes van afvaltypes die hoofdzakelijk (*mainly*) levensmiddelenafval betreffen, zodat het geen duidelijk onderscheid maakt tussen de verschillende organische afvalstromen.

De EU ondersteunde onderzoek naar een gemeenschappelijke methodologie voor de meting van voedselverlies. Zo ontwikkelde het Europees project FUSIONS¹²¹ in 2016 een handleiding⁶³ en publiceerde het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Europese Commissie in 2017 een rapport over metingen van voedselverlies¹²². Het in 2016 opgerichte *EU-platform inzake voedselverlies en voedselverspilling*¹²³ steunde onder meer op deze studies om de Europese Commissie te adviseren bij de vaststelling van een gemeenschappelijke meetmethode. De werkzaamheden van dit platform vormden de basis voor het gedelegeerd besluit (EU) 2019/1597 van de Commissie van 3 mei 2019¹²⁴, dat per stadium van de voedselketen mogelijke meetmethodes voor levensmiddelenafval opsomt. De lidstaten kunnen zowel deze meetmethodes hanteren, als een combinatie ervan of een andere methode, voor zover die qua relevantie, representativiteit en betrouwbaarheid gelijkwaardig is.

Tabel 3 - Methode voor de grondige meting van levensmiddelenafval

Meetmethodes	Schakel in de voedselketen				
	Primaire productie	Voedings-industrie	Retail	Horeca en catering	Huishoudens
Directe meting	✓	✓	✓	✓	✓
Massabalans	✓	✓	✓	-	-
Analyse van de afval-samenstelling	-	-	✓	✓	✓
Vragenlijsten en interviews	✓	✓	-	-	-
Coëfficiënten en productiestatistieken	✓	✓	-	-	-
Tellen/scannen	-	-	✓	✓	-
Dagboeken	-	-	-	✓	✓

Bron: *Bijlage III bij het gedelegeerd besluit (EU) 2019/1597 van de Commissie*

- Zo mogelijk moet een *directe meting* van gewicht of volume plaatsvinden: een meting van een zo representatief mogelijke fractie en de extrapolatie van de resultaten. Dat kan in alle stadia van de voedselketen toegepast worden.
- Een andere methode is de *massabalans*, die het afval meet op grond van de input- en outputmassa's van levensmiddelen in een bepaald systeem. Deze methode kunnen bedrijven of de distributiesector toepassen.
- De *analyse van de afvalsamenstelling* bestaat in de scheiding van levensmiddelenafval van andere fracties en weging van deze inhoud, bijvoorbeeld door vuilniszakken open

¹²¹ Het Europees project FUSIONS (*Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies*) is gericht op de vermindering van voedselverlies om een efficiënter gebruik van hulpbronnen te realiseren. Het project liep van augustus 2012 tot juli 2016. FUSIONS publiceerde in 2014 een *Definitional Framework for Food Waste*.

¹²² *Food waste Accounting. Methodologies, challenges and opportunities*. JRC Technical Reports, 2017.

¹²³ Het *EU Platform on Food Losses and Food Waste* is een informele expertengroep die de Commissie en de lidstaten ondersteunt en adviseert in de realisatie van SDG 12.3. De lidstaten en belanghebbenden zijn vertegenwoordigd op dit platform.

¹²⁴ Gedelegeerd besluit 2019/1597, overweging 1.

te maken. Deze methode kan zowel in de distributiesector, de detailhandel (retail), de restaurants en cateringdiensten als in de huishoudens toegepast worden.

- *Vragenlijsten en interviews* vormen minder nauwkeurige meetmethodes, die toegepast kunnen worden in de primaire productie en bij bedrijven.
- Detailhandel, horeca en cateringdiensten kunnen levensmiddelenafval *tellen of scannen*.
- *Dagboeken* vormen een laatste aanvaarde meetmethode voor huishoudens, restaurants en cateringdiensten.

Afhankelijk van de schakel in de voedingsketen, kunnen de Europese lidstaten deze methodes, of een andere adequate methode, hanteren bij hun rapportering aan de Europese Commissie. Verder kunnen de lidstaten vrijwillig rapporteren over levensmiddelen die zij op een of andere manier hebben gevaloriseerd en dus niet meer als afval beschouwen, bijvoorbeeld door ze te herverdelen voor menselijke consumptie of te verwerken tot diervoeder¹²⁵.

De drie gewesten in België hebben informeel afgesproken de facultatieve gegevens te berekenen en te rapporteren¹²⁶.

4.1.3 Meetmethodes van de Vlaamse overheid

De OVAM-studie *Voedselverlies in ketenperspectief* uit 2012⁵⁵ wees op de nood aan degelijk cijfermateriaal over voedselverliezen. Op dat ogenblik ontbrak een sterke cijferbasis bij ontstentenis van een precieze definitie en voldoende betrouwbare databronnen. De studie kon dan ook alleen een grootteorde aangeven, gebaseerd op verspreide databronnen die betrekking hadden op verschillende periodes¹²⁷. Zij heeft ook geen onderscheid gemaakt tussen voedselverliezen en nevenstromen.

Vanaf de opmaak van de nulmeting (Monitor 2015) in 2017 kon Vlaanderen gebruik maken van de Europese FUSIONS-handleiding (zie punt 4.1.2), die een uniforme definitie van voedselverlies en een methodologie voor dataverzameling uitwerkte.

De dataverzameling en methodologie verschillen van sector tot sector en worden permanent verder verfijnd.

De belangrijkste bron in Vlaanderen is het Integraal Milieujaarverslag (IMJV) (zie 3.2), dat de afvalcijfers van *bedrijven* verzamelt. Bedrijven die activiteiten ontplooiën met een grote impact op het milieu (PRTR¹²⁸- en GPBV-bedrijven¹²⁹) zijn verplicht jaarlijks een IMJV in te dienen. Andere bedrijven selecteert de OVAM in een steekproef¹³⁰.

¹²⁵ Het gedelegeerd besluit voorziet niet in een vrijwillige rapportering over de levensmiddelen die gevaloriseerd worden als grondstoffen voor de industrie. In Vlaanderen is dat type van valorisatie zeer beperkt, zie OVAM, *Aanbod en bestemming biomassa(rest)stromen voor de circulaire economie in Vlaanderen*, juni 2017, p. 18.

¹²⁶ Antwoord OVAM van 17 september 2020.

¹²⁷ Voor de voedingsindustrie steunden de data op de integrale milieujaarverslagen van 2005 tot 2009, voor de huishoudens op de studie van de OVAM *Nulmeting van voedselverspilling bij Vlaamse gezinnen via sorteeraanlyse van het restafval*, gebaseerd op metingen in 2010 en 2011.

¹²⁸ *Pollutant Release and Transfer Register*.

¹²⁹ Geïntegreerde Preventie en Bestrijding van Verontreiniging. De categorie overlapt grotendeels met de PRTR-bedrijven. In de landbouwsector vallen de intensieve pluimvee- en varkensbedrijven eronder.

¹³⁰ De OVAM neemt elk jaar een steekproef van ongeveer 15.000 bedrijven uit alle bedrijfssectoren.

Met de cijfers in het IMJV berekent de OVAM de hoeveelheden dierlijk en plantaardig afval en materialen die ontstaan in Vlaanderen. De OVAM oefent controles uit op de gegevens van de bedrijven in het IMJV. Verder toetst zij data aan andere bronnen en vult die aan. Voor de opmaak van het monitoringsrapport voedselverlies, combineert het departement Landbouw en Visserij als coördinator de data van de OVAM met data van onder meer FEVIA¹⁰⁵ voor de voedingsindustrie, een sectorbevraging door Comeos¹⁰⁴ en Buurtsuper.be¹³¹ voor de retail-sector, en een bevraging van de horecasector door Horeca Vlaanderen/Guidea. Voor de landbouwsector worden data aangeleverd door het departement Landbouw en Visserij, het ILVO en de VBT (veilingen).

De totalen voor de volledige keten berusten op *extrapolaties*. Aan de hand van *aannames* worden de eetbare fractie (voedselverlies) en de niet-eetbare fractie (nevenstromen) berekend. Slechts 10% van de totale voedselreststromen in de voedingsindustrie wordt aldus als voedselverlies ingeschat.

Voedselverliescijfers voor de *huishoudens* komen uit de sorteeraanlyse van het restafval van de OVAM en uit de jaarlijkse monitoring huishoudelijke afvalstoffen door de OVAM. De sorteeraanlyse bestaat uit een fysieke meting, waarbij de OVAM de inhoud van de restafvalzakken steekproefsgewijze sorteert en analyseert. De meest recente sorteeraanlyse dateert van 2013-2014. De OVAM publiceerde het rapport in april 2015 en de Monitor 2015 maakte er gebruik van voor de rapportering over de huishoudens. In de Monitor werd de sorteeraanlyse van het huishoudelijk restafval aangevuld met *inschattingen* van de volumes die langs andere kanalen worden weggegooid. Het gaat dan om de voedselreststromen die in het GFT en op de composthoop terecht komen, aan dieren worden gegeven of langs de gootsteen of het toilet verdwijnen¹³².

Hoewel de structurele dataverzameling zeker vooruitgang heeft geboekt, zijn er nog belangrijke onzekerheden. Een volledige dataverzameling vergt immers veel extra middelen en personeelsinzet. In geval van een gebrek aan beschikbare data wordt daarom gebruik gemaakt van expertinschattingen en van aannames, in samenspraak met vertegenwoordigers van de verschillende ketenschakels. De Monitor 2015 heeft dan ook gewaarschuwd voor een foutenmarge op de berekeningen en resultaten¹³³. Ondanks de methodologische beperkingen gelden de resultaten als de *beste beschikbare cijfers*¹³⁴.

Met hun monitoring en metingen willen de Vlaamse overheid en haar ketenpartners de ketenroadmap opvolgen. Die instrumenten zijn niet afgestemd op de rapporteringsverplichtingen aan Europa, die pas later in de tijd opgemaakt zijn. De Vlaamse monitoring gaat over meer dan *levensmiddelenafval*, zoals Europa vraagt. Voor Europa is wat gevaloriseerd wordt voor dier-

¹³¹ Buurtsuper.be is een lidorganisatie van UNIZO en vertegenwoordigt de buurtsupermarkten.

¹³² De berekening van de hoeveelheden voedsel die via het GFT, de composthoop en als diervoeding verdwijnen, steunt op de studie *Evaluatieonderzoek materialenkringloop GFT- en groenafval* van de OVAM uit 2012. De hoeveelheid voedsel die via de gootsteen wordt verwijderd, is gebaseerd op Nederlandse cijfers, aangepast aan de Belgische context. Monitor 2015, p. 80. Voor de EU wordt levensmiddelenafval dat als of met afvalwater wordt afgevoerd niet meegeteld, zie art. 1, 5, a) van het Gedelegeerd Besluit (EU) 2019/1597 van de Commissie.

¹³³ Monitor 2015, p. 15. De Monitor 2017 herhaalt deze waarschuwing, zie p. 14.

¹³⁴ De Monitor 2015 gebruikt het begrip *beste beschikbare cijfers* naar analogie met het begrip *beste beschikbare technieken*. Dit is een algemeen gekend begrip in het beleidsdomein Omgeving, dat slaat op de verzameling van technische maatregelen die bedrijven in staat stellen om het meest doeltreffend te werken op vlak van bescherming van mens en milieu. De maatregelen dienen voorhanden te zijn (dus niet experimenteel), en de kosten ervan moeten in verhouding staan tot het resultaat en draagbaar zijn voor de betrokken bedrijfstak.

lijke voeding of als grondstof voor de industrie, geen levensmiddelenafval, terwijl Vlaanderen dat, althans voor de eetbare fractie, wel als voedselverlies bestempelt. De Vlaamse overheid kan wel op basis van de monitoring een subset van data, zoals vereist voor Europa, opmaken¹³⁵.

Goede praktijk 2 – brede dataverzameling en -analyse

De Vlaamse overheid zet een zo breed mogelijke dataverzameling en -analyse op. Zij zijn in eerste instantie gericht op de monitoring en opvolging van de doelstellingen van de ketenroadmap. De voedselreststromen (voedselverliezen en nevenstromen) van de volledige voedingsketen, inclusief de bestemmingen, worden in kaart gebracht. Deze rapportering is ruimer dan wat Europa vraagt, maar de cijfers over levensmiddelenafval die Europa vraagt, kunnen uit de voedselreststromen worden gehaald.

Behalve de specifieke monitoring van de ketenroadmap heeft Vlaanderen een indicatorenset¹³⁶ uitgewerkt voor de opvolging van de realisatie van de SDG's. Een eerste rapportering zal in september 2021 plaatsvinden¹³⁷. Deze indicatorenset steunt maximaal op bestaande indicatoren uit de lijst van Vlaamse Openbare Statistieken (VOS) en houdt rekening met de indicatorenset van Eurostat, de statistische dienst van de Europese Commissie. Noch de Vlaamse Statistische Autoriteit (VSA)¹³⁸, noch Eurostat hebben een specifieke indicator voor voedselverlies uitgewerkt. Het ontwerp van indicatorenset voor de opvolging van de SDG's bevatte de indicator van de ketenroadmap *hoeveelheid voedselverliezen*¹³⁹. Zoals al vermeld, is deze indicator daarvoor niet geschikt, doordat de valorisatie voor diervoeding en als grondstof voor de industrie ook als verlies wordt bestempeld.

Het ontwerp van *Actieplan voedselverlies en biomassa(rest)stromen circulair 2021-2025*, dat de ketenroadmap zal vervangen (zie 3.1.3), behoudt in zijn huidige versie het conceptueel kader, de doelstellingen en de indicator van de ketenroadmap. Als dit actieplan definitief is goedgekeurd door de Vlaamse Regering, zal het departement Landbouw en Visserij een voorstel doen tot herformulering van de doelstellingen en aanpassing van de indicator in Vizier

¹³⁵ De OVAM coördineert de aanlevering van de data aan Europa en verrekenet in de Belgische cijfers ook de Waalse en Brusselse cijfers. Antwoord departement Landbouw en Visserij van 11 september 2020 en antwoord OVAM van 17 september 2020.

¹³⁶ De Vlaamse Regering keurde op 5 april 2019 de visienota *Vizier 2030 – Een 2030-doelstellingenkader voor Vlaanderen* goed, inclusief een indicatorenset (VR 2019 0504 DOC.0431.1, 2 en 3). De visienota voorziet in een opvolging in een tweesporenbeleid: klassieke monitoring met een indicatorenset zou een overzichtelijke weergave geven met een globale stand van zaken van het doelstellingenkader en een indicatieve status van de individuele doelstellingen. Daarnaast zou de beleids- en begrotingstoelichting (BBT) bij de aanvang van de nieuwe legislatuur per beleidsveld een koppeling maken met Vizier 2030. Op basis daarvan zou een jaarlijkse rapportage gemaakt worden, in functie van de septemberverklaring.

¹³⁷ De dubbele opvolging is ondertussen teruggebracht tot een jaarlijkse rapportering in de septemberverklaring. Antwoord van de minister-president van 7 april 2020, in het kader van de audit van het Rekenhof *Sustainable Development Goals*. Bevestigd in de beslissing van de Vlaamse Regering van oktober 2020. VR 2020 0210 DOC.1078/1. Vervolledigen van Vizier 2030, het 2030-doelstellingenkader voor Vlaanderen.

¹³⁸ De bijstellingen van de VOS in het voorjaar 2020 bevatten nog geen indicator over voedselverlies. Volgens de VSA is het overigens onduidelijk op welke bron deze indicator gebaseerd zou moeten zijn en welke instantie verantwoordelijk is voor de productie van deze statistiek. Antwoord VSA van 20 augustus 2020.

¹³⁹ De indicator werd niet toegevoegd in de definitieve tabel van de indicatorenset, omdat er in de VOS nog geen indicator daarover voorhanden was (interview departement Landbouw en Visserij van 19 februari 2020).

2030¹⁴⁰. Tot dan vermeldt de indicatorenset van Vizier 2030 dat de indicator nog in ontwikkeling is¹⁴¹.

4.2 Resultaten van de metingen

4.2.1 Nulmeting: situatie van Vlaanderen in 2015

Ten tijde van de opmaak van de ketenroadmap werd vertrokken van de toen beschikbare cijfers uit de studie *Voedselverlies in ketenperspectief* van de OVAM uit 2012⁵⁵, die, zoals vermeld, bij gebrek aan betrouwbaar cijfermateriaal en eenduidige definities enkel een raming kon geven van het geheel van de voedselreststromen, dus met inbegrip van de nevenstromen: 1.936.000 tot 2.290.000 ton¹⁴².

Het actieprogramma *Metten is weten, voor bedrijf en beleid* uit de ketenroadmap kon in 2017 een eerste meting van voedselverlies over het jaar 2015 opleveren. Deze *Monitor 2015* geldt als nulmeting voor latere metingen over voedselverlies.

In 2015¹⁴³ bedroegen de voedselreststromen voor de volledige keten¹⁴⁴ 3.485.153 ton, waarvan het voedselverlies 907.077 ton uitmaakte¹⁴⁵. Tegen 2020 moet dus een vermindering van 136.000 ton (- 15%) gerealiseerd worden. Wel wees de Monitor 2015 erop dat het uitdrukken van voedselreststromen in gewicht een goede basis bood, maar tegelijk beperkingen had. Zo is een ton voedselreststromen in de catering van een andere aard dan een ton voedselreststromen in de landbouw, die sowieso met grotere volumes werkt.

¹⁴⁰ Antwoord van het departement Landbouw en Visserij van 11 september 2020 en antwoord departement Kanselarij en Bestuur van 30 oktober 2020.

¹⁴¹ VR 2020 0210 DOC.1078/2. Indicatorset VIZIER 2030 — Een 2030-doelstellingenkader voor Vlaanderen.

¹⁴² Per capita komt dat op 314 tot 372 kg.

¹⁴³ De Monitor 2015 maakt voor alle schakels gebruik van de meest recente cijfers. Deze dateren soms van voor 2015.

¹⁴⁴ Behalve de groothandel, op de veilingen na. Op basis van het rapport *Bedrijfsafval en secundaire grondstoffen 2004-2018* uit 2019 kon de OVAM restafvalcijfers geven voor de voedingsgerelateerde groothandel. Het ging om een eerder beperkt volume van 23.517 ton restafval, waarvan een deel niet-selectief ingezameld voedselafval is. Antwoord OVAM van 20 oktober 2020.

¹⁴⁵ In vergelijking met de resultaten van de studie van de OVAM uit 2012 bedragen de voedselreststromen 529 kg per capita. De voedselverliezen per capita bedragen 141 kg.

De Monitor 2015 gaf ook cijfers per afzonderlijke schakel in de voedselketen:

Tabel 4 - Voedselverliezen en nevenstromen per schakel, Vlaanderen 2015

Schakel	Voedselverliezen			Nevenstromen		Totaal voedselreststromen	
	Absolute hoeveelheid (ton)	Aandeel in keten (%)	Voedselverlies t.o.v. totale productie in de schakel	Absolute hoeveelheid (ton)	Aandeel in keten (%)	Absolute hoeveelheid	Aandeel in keten (%)
Visserij	5.201	1%	21,0%	5.201	0%	10.402	0,3%
Landbouw	330.319	36%	4,0%	119.033	5%	449.352	12,9%
Veilingen	14.629	2%	1,4%	647	0%	15.276	0,4%
Voedings-industrie	225.481	25%	1,5%	2.123.964	82%	2.349.445	67,4%
Retail	43.391	5%	2,6%	21.437	1%	64.828	1,9%
Horeca	19.108	2%	nb	48.342	2%	67.450	1,9%
Catering	57.090	6%	nb	3.005	0%	60.095	1,7%
Huishoudens	211.858	23%	5,9%	256.447	10%	468.305	13,4%
Totaal keten	907.077	100%	nb	2.578.076	100%	3.485.153	100,0%

Bron: Monitor 2015

Hoewel uit de tabel blijkt dat de landbouw (330.00 ton) en de voedingsindustrie (225.000 ton) in absolute aantallen de kroon spannen inzake voedselverlies, vergt dat enkele kanttekeningen:

- Deze sectoren produceren enorme hoeveelheden. Relatief gaat slechts 4% verloren in de landbouw en 1,5% in de voedingsindustrie.
- Landbouw en de voedingsindustrie zijn netto-uitvoerders. Voor een vergelijking van het voedselverlies met het geconsumeerde voedsel moet rekening worden gehouden met het feit dat een groot deel van het voedsel in het buitenland wordt geconsumeerd¹⁴⁶.
- Externe factoren waarop de landbouwer geen vat heeft (droogte, hagel,), kunnen een grote impact hebben op het voedselverlies.

De huishoudens zijn verantwoordelijk voor bijna 212.000 ton voedselverlies, of 32,7 kg per capita. Ten opzichte van het geheel van de voedselketen komt dat neer op een aandeel van 23%. Ten opzichte van de totale consumptie bedraagt het voedselverlies 5,9 %.

De Monitor 2015 heeft per ketenschakel de valorisatie van voedselreststromen gemeten¹⁴⁷ en drukte die uit in de *cascade-index*. Deze index geeft de voedselreststromen per sector een gewicht in functie van hun positie op de cascade van waardebehoud. Afhankelijk van deze valorisatie wordt een score tussen 0 en 10 gegeven¹⁴⁸: de bestemming voeder krijgt een wegingscoëfficiënt 10, materialen 8, energietoepassingen 4, en vernietiging en verwijdering 2

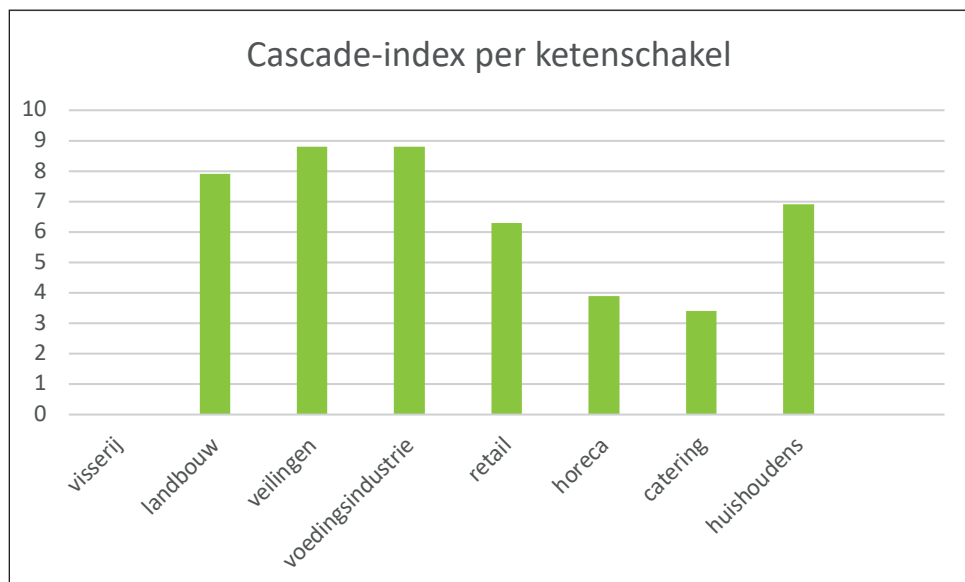
¹⁴⁶ Bij productie voor export worden de voedselreststromen meegeteld in het land van productie, terwijl de consumptie in een ander land plaatsvindt, zo komen de voedselreststromen van diepvriesfrietten die Vlaanderen produceert, in de Vlaamse cijfers terecht.

¹⁴⁷ Alleen de valorisatie door preventie (voorkomen aan de bron) is niet cijfermatig in kaart gebracht.

¹⁴⁸ Voor de meeste sectoren gaat het om een combinatie van valorisaties. Niet alle voedselreststromen zijn immers geschikt voor één bepaalde valorisatie. Voedselreststromen waarvan de bestemming onbekend is, worden niet meegenomen in de berekening.

als er nog sprake is van energierecuperatie. Wanneer een sector helemaal niet valoriseert, is de wegingscoëfficiënt 0¹⁴⁹.

Figuur 3: Cascade-index per ketenschakel



Bron: Monitor 2015

Goede praktijk 3 – cascade-index

De ketenroadmap wil voedselverliezen vermijden en voedselreststromen beperken. Als die toch optreden, zet Vlaanderen in op hoogwaardige valorisatie volgens de cascade van waarde-behoud. De Monitor 2015 heeft de valorisatie van voedselreststromen gevat in de cascade-index, die berekend wordt per ketenschakel. Een maximale valorisatie geeft een cascade-index van 10.

De voedingsindustrie en de veilingen hadden een cascade-index van 8,8. Horeca en catering scoorden laag met respectievelijk 3,9 en 3,4. Voor het geheel van de Vlaamse voedingsketen bedroeg de cascade-index 8,2.

Vlaanderen betracht een zo hoogwaardig mogelijke valorisatie van het geheel van de voedselreststromen. De cascade-index maakt daarbij geen onderscheid tussen (eetbare) verliezen en (niet-eetbare) nevenstromen¹⁵⁰. Onderzoeksprojecten van de overheid en de ketenpartners zetten sterk in op de valorisatie van voedselverliezen die niet vermeden konden worden, en

¹⁴⁹ Er is geen wegingscoëfficiënt 6 om een voldoende groot verschil te hebben tussen enerzijds toepassing als voeder of materiaal (al dan niet in combinatie met energietoepassing) en anderzijds energietoepassing en vernietiging.

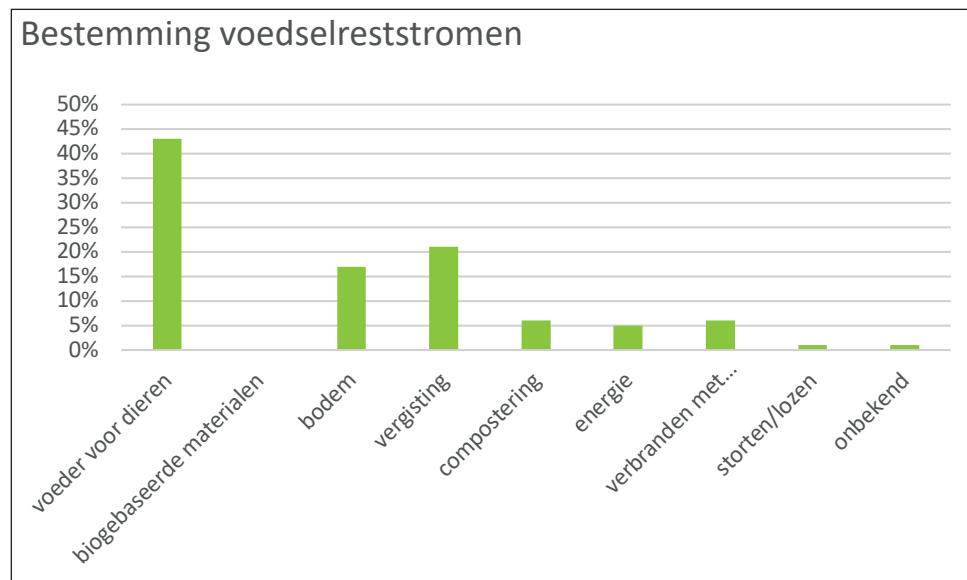
¹⁵⁰ Antwoord departement Landbouw en Visserij van 11 september 2020. Het departement wijst er ook op dat voedselverliezen en nevenstromen vaak vermengd zijn in dezelfde stroom, met dezelfde bestemming, waardoor de cascade-indexen parallel lopen.

de nevenstromen¹⁵¹; de jaarlijkse voortgangsrapporten over de ketenroadmap belichten deze projecten.

De voedingsindustrie is in Vlaanderen de grootste producent van voedselreststromen (zie tabel 4). 90% zijn niet-eetbare nevenstromen. Het grootste deel van de voedselreststromen krijgt een nuttige bestemming, voornamelijk als diervoeding (55%) en vergisting (26%).

Ook de huishoudens hebben een vrij hoge cascade-index van 6,9. Het goed ingeburgerd sorteergedrag bij de huishoudens zou dat verklaren¹⁵². Zo gaat 28% van de voedselreststromen in de huishoudens naar nuts- en huisdieren, of wordt thuis gecomposteerd. Een deel wordt als GFT huis-aan-huis ingezameld en verwerkt tot compost.

Figuur 4: Bestemming voedselreststromen in 2015 voor de volledige keten



Bron: Monitor 2015

4.2.2 Monitor 2017

In juni 2019 verscheen een nieuw monitoringsrapport, met data over 2017. Hoewel dat als een vervolgmeting op de nulmeting in 2015 moest dienen, ontbreken de data van belangrijke ketenschakels als landbouw, horeca en catering. Verder zijn de data van de voedingsindustrie, de retail en de huishoudens niet vergelijkbaar met de cijfers van de nulmeting wegens aanpassingen in de dataverzameling en methodologische verschillen. Zo zou de stijging van het voedselverlies in de retail van 43.391 ton in 2015 naar 47.992 ton in 2017 (+11%) te wijten zijn aan een meer accurate meting¹⁵³.

¹⁵¹ Verschillende (onderzoeks)projecten van de ketenroadmap in de actieprogramma's *De bedrijven in de keten ondersteunen om voedselverliezen tegen te gaan* en *Onderzoek ondersteunt keten en overheid* zijn gericht op valorisatie, onder meer door technologische innovatie. De overheid ondersteunt deze projecten langs het ILVO en Flanders Food. Ook de ketenpartners zetten projecten op. Zie bijvoorbeeld de acties 3, 84, 85, 92 en 93.

¹⁵² Monitor 2015, p. 80.

¹⁵³ Monitor 2017, p. 39, laatste alinea.

Ook voor de huishoudens zijn er stijgende cijfers: 240.925 ton in 2017 tegenover 211.858 ton in 2015. De cijfers over 2017 steunen op een studie van het departement Omgeving¹⁵⁴, die voor het eerst ook inzicht biedt in het drankenverlies¹⁵⁵. Volgens deze studie verspilt een Vlaams huishouden per jaar gemiddeld 88 kg vast voedsel en dranken, of per persoon gemiddeld 37 kg per jaar. Deze studie¹⁵⁶ hanteert echter een andere methodologie dan de sorteeraanlyse van het restafval die de OVAM bij de nulmeting gebruikte (zie punt 4.1.3). De cijfers over 2015 en 2017 zijn daardoor niet vergelijkbaar.

Voor de ketenschakels visserij en veilingen kunnen de data wel vergeleken worden. In de visserij zou 1.417 ton voedsel verloren zijn gegaan (5.201 ton in 2015), in veilingen 9.807 ton (14.629 ton in 2015). Dat toont een positieve evolutie.

De Monitor 2017 leverde dus geen beeld op van de volledige voedselketen en een algemene conclusie over de evolutie sinds 2015 is niet mogelijk door veranderingen in de dataverzameling. Wel is de dataverzameling accurater geworden. Ook de cascade-indexscores bleven op een gelijk niveau of namen toe. Met het oog op betere data die toelaten evoluties in kaart te brengen, kondigde de beleidsnota Landbouw en Visserij de ontwikkeling van een stabiel en wetenschappelijk onderbouwd meetnetwerk aan¹⁵⁷.

4.2.3 Eindmeting ketenroadmap en haalbaarheid van de doelstellingen

Na de afloop van de ketenroadmap zal in 2021 een eindmeting plaatsvinden, die zal nagaan of de doelstelling het voedselverlies met 15% terug te dringen, werd gerealiseerd. Het valt enerzijds te betwijfelen of de resultaten over 2020 vergelijkbaar zullen zijn met de vroegere metingen. De methodologische aanpassingen en verbeteringen aan de dataverzameling, die al aanwezig waren in de Monitor 2017, zullen zich doorzetten: voor de schakels landbouw, horeca en catering zijn inspanningen lopende om de metingen accurater te krijgen. Dat zal weer een ander beeld geven.

Anderzijds zal ook de eindmeting niet voor alle schakels steunen op data over 2020. Zo zullen de afvalgegevens van bedrijven gehaald worden uit de IMJV over 2018¹⁵⁸. Bovendien heeft de coronacrisis een impact op de verzameling van data. Zo kon de sorteeraanlyse van restafval door de OVAM slechts gedeeltelijk plaatsvinden in 2020¹⁵⁹. Ze wordt voortgezet in 2021.

De coronacrisis kan ook een impact hebben op het voedselverlies zelf. Er zouden tegengestelde trends zijn. Zo zou een aangepast gedrag bij de huishoudens leiden tot een daling

¹⁵⁴ Criel P. en Fleurbaey F., 2019. Dossier Voedselverlies en consumentengedrag bij Vlaamse huishoudens. Departement Omgeving, p. 7.

¹⁵⁵ Dat 34% van het totale voedselverlies zou bedragen. Een deel van het drankenverlies betreft vloeibare zuivel en soep, dat bij de nulmeting ook in aanmerking werd genomen omdat het in het restafval of in het GFT terecht komt of aan dieren wordt gevoerd of gecomposteerd.

¹⁵⁶ De studie van het departement Omgeving gaf het voedselverlies weer in alle huishoudelijke fracties (dus ook GFT, compost, spoelbak/toilet en wat aan (huis)dieren wordt gegeven). Ze maakte gebruik van een uitgebreide enquête, die ook naar de achterliggende factoren in het gezin vroeg (aankoopcijfers, houding en perceptie tegenover voedselverlies, bewaargewoonten, eetpatronen,...).

¹⁵⁷ Beleidsnota Landbouw en Visserij 2019-2024, p. 24.

¹⁵⁸ Antwoord OVAM van 17 september 2020.

¹⁵⁹ De vijfjaarlijkse sorteeraanlyse van de OVAM loopt over vier seizoenen. De sorteeraanlyses in de herfst 2019 en winter 2020 zijn volledig uitgevoerd. De geplande sorteeraanlyses in de lente en zomer 2020 konden niet doorgaan en zijn – voorlopig – ingepland voor april-mei 2021 en juli-augustus 2021. Antwoord OVAM van 20 oktober 2020.

van het voedselverlies, maar zouden de producenten¹⁶⁰ en de horeca met grote overschotten kampen, waardoor de voedselverliezen stijgen. Onderzoek¹⁶¹ zal nodig zijn om deze effecten, die mogelijks ook na de coronacrisis zullen blijven bestaan, in kaart te brengen en de invloed ervan op een adequate manier in de rapporten over de opvolging van de doelstellingen te verwerken.

Als de eindmeting over 2020, met data voor alle schakels, geen evidentie kan aantonen over de realisatie van de vermindering met 15% tegenover 2015, hypothekeert dat ook de opvolging van de doelstellingen op middellange en lange termijn, respectievelijk de ketenroadmapdoelstelling van een vermindering met 30% tegen 2025 en de doelstelling uit het regeerakkoord de voedselverspilling tegen 2030 te halveren. Om dat te verhelpen wil de OVAM in het nieuwe *Actieplan voedselverlies en biomassa(rest)stromen circulair 2021-2025* behalve op de globale hoeveelheidsmonitoring (procent vermindering voedselverlies), ook inzetten op indicatoren afhankelijk van de actie. Zo kan ook de vooruitgang die niet af te lezen is uit de evolutie van de hoeveelheid voedselverlies, gevat worden¹⁶². Het huidige ontwerpactieplan vermeldt al een aantal indicatoren¹⁶³.

Zoals vermeld in punt 2.1, vond het Rekenhof geen onderbouwend wetenschappelijk onderzoek voor de internationale doelstelling van de halvering van voedselverspilling bij de consumenten en detailhandel, maar was het meer de bedoeling een sterk engagement uit te lokken. Europa wacht nog op de eerste rapporteringen van de lidstaten om doelstellingen vast te leggen en ook de Vlaamse doelstellingen drukken eerder een sterke ambitie uit dan een onderbouwde visie om die ambitie daadwerkelijk te realiseren. Een deugdelijke eindmeting van de ketenroadmap heeft dan ook nut als tussentijds evaluatiemoment. Het kan Vlaanderen, en bij uitbreiding Europa¹⁶⁴, bruikbare inzichten bijbrengen over de haalbaarheid van de langetermijndoelstellingen. Ook de monitoring in het kader van het nieuwe *Actieplan voedselverlies en biomassa(rest)stromen circulair 2021-2025* en de rapportering aan Europa kunnen daartoe bijdragen¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Vlaanderen had enerzijds problemen met de oogst van oogstklare gewassen doordat seizoenarbeiders niet beschikbaar waren ingevolge de lockdown. Anderzijds vonden producten geen afnemers. Zo kon de aardappelindustrie niet leveren aan de horeca en evenementen. In sommige gevallen leidde dat tot valorisatie als veevoeder, maar in andere gevallen werden gewassen vernietigd of niet geoogst.

¹⁶¹ Zo startte de universiteit van Wageningen, de autoriteit voor voedselverspilling in Nederland, in april 2020 een onderzoek naar voedselverspilling in tijden van corona. Het onderzoek is in eerste instantie gericht op de effecten van COVID-19 op voedselverspilling bij Nederlandse consumenten, maar het wil ook inzichten verwerven voor de ontwikkeling van interventies om gedragsverandering te bewerkstelligen na corona. <https://www.wur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten/Onderzoeksinstituten/food-biobased-research/Show-fbr/COVID-19-en-de-effecten-op-voedsel-verspilling-bij-Nederlandse-consumenten.htm>.

¹⁶² De Monitor brengt het voorkomen van voedselverliezen aan de bron (uitschakelen verliesposten, hergebruik in productieproces, ...) niet in kaart, terwijl vele initiatieven van de ketenroadmap daarop focussen. De resultaten van deze acties zouden moeten blijken uit lagere hoeveelheden voedselverlies, maar externe factoren kunnen dat doorkruisen (bv. de economische groei). Het meten van preventie is moeilijk en behoorde niet tot het opzet van de Monitor. Antwoord departement Landbouw en Visserij van 31 augustus 2020 en antwoord OVAM van 17 september 2020.

¹⁶³ Het ontwerpactieplan vermeldt bijvoorbeeld bij *actieprogramma 1.2 Sectorspecifieke programma's opzetten* dat jaarlijks wordt gerapporteerd over het aantal deelnemende bedrijven, over de acties die ze ondernemen en over de gerealiseerde vermindering van het voedselverlies.

¹⁶⁴ De OVAM neemt deel aan de expertmeetings die de Europese Commissie organiseert. In die functie kan zij ervaringen uitwisselen. Antwoord OVAM van 17 september 2020.

¹⁶⁵ Antwoord OVAM van 17 september 2020.

4.3 Conclusies

Het voedselverlies meten blijft moeilijk, zowel in Vlaanderen als op internationaal en Europees vlak. Voor een groot gedeelte steunt het op inschattingen, extrapolaties en het vertrouwen op inlichtingen van derden (bedrijven, huishoudens).

De Europese Commissie verplicht de lidstaten uniforme meetmethodes te gebruiken bij hun rapportering over levensmiddelenafval. De metingen in Vlaanderen kaderen in de opvolging van de doelstellingen van de ketenroadmap en meten de voedselreststromen van de volledige voedingsketen. Vlaanderen kan wel de vereiste data over levensmiddelenafval voor Europa en de opvolging van de SDG's afzonderen uit de beschikbare datasets.

De nulmeting over 2015 toonde voor de volledige voedselketen 907.000 ton voedselverlies aan. De landbouw, de voedingsindustrie en de huishoudens produceerden de grootste volumes voedselverliezen en nevenstromen. De nulmeting gaf de valorisatie van de voedselreststromen weer met de cascade-index, die 8,2 bedroeg voor de volledige keten. Ten opzichte van de nulmeting verfijnde Vlaanderen stelselmatig de dataverzameling en de meetmethodes, wat een scherper beeld oplevert, maar waardoor het nagenoeg onmogelijk wordt te vergelijken met vroegere resultaten. De monitoring over 2017, die niet over alle schakels ging, kon niet vergeleken worden met de nulmeting. Het is ook onzeker of het ijkpunt van de nulmeting zal kunnen dienen om het behalen van de doelstellingen van de ketenroadmap te evalueren. Daarnaast beïnvloedt de coronacrisis het voedselverlies, wat de vergelijkbaarheid nog meer bemoeilijkt.

Een goede eindmeting is van belang om een oordeel te vellen over de realisatie van de doelstellingen uit de ketenroadmap. De monitoring in het kader van het *Actieplan voedselverlies en biomassa(rest)stromen 2021-2025* en de verplichte jaarlijkse EU-monitoring vanaf 2020 zijn evenzeer van belang om de haalbaarheid van de middellange en langetermijndoelstellingen in te schatten, zowel in Vlaanderen en België, als in de andere lidstaten.

HOOFDSTUK 5

Algemene conclusies

Is er een degelijk Vlaams beleidskader voor de vermindering van voedselverspilling en voedselverlies, consistent met de doelstellingen van de VN en de Europese Unie?

Vanaf 2011 ontwikkelde Vlaanderen een aantal beleidsinitiatieven, die in 2015 uitmondde in de opmaak van een Ketenroadmap Voedselverlies 2015-2020. Als Vlaams beleidskader voor de vermindering van voedselverlies stelt deze ketenroadmap de samenwerking binnen de volledige voedselketen centraal. De Vlaamse Regering streeft samen met de sectororganisaties naar een vermindering van het voedselverlies in de voedselketen tegen 2020 met 15%, en tegen 2025 met 30%. Tegelijkertijd wil Vlaanderen voedselreststromen maximaal valoriseren.

Veel acties van de ketenroadmap betreffen moeilijk meetbare engagementen, zoals sensibilisering en ondersteuning. Slechts vijf van de oorspronkelijk 57 acties bevatten kwantitatieve outputindicatoren.

Er is geen gegarandeerd overheidsbudget voor de uitvoering van de ketenroadmap, maar er zijn wel ad hoc projectsubsidies en toegang tot reguliere financieringskanalen.

De doelstellingen in dit Vlaams beleidskader sporen grotendeels met die van Europa en de VN-Agenda 2030, maar de Vlaamse beleidsvoerders hebben deze doelstellingen niet altijd even consequent aangehouden. *Vizier 2030*, waarmee de Vlaamse Regering de SDG's vertaalde naar Vlaanderen, bepaalde de doelstelling inzake voedselverliesreductie tegen 2030 op 30%. Het regeerakkoord en het actieplan dat de ketenroadmap vanaf 2021 zal opvolgen, knopen wel aan bij de SDG 12.3.

Worden de acties van de ketenroadmap voldoende opgevolgd en gerealiseerd?

De Vlaamse overheid heeft jaarlijks voortgangsrapporten opgemaakt over de acties uit de ketenroadmap. Doordat het gros van deze acties geen gekwantificeerde doelstellingen meekreeg en de effecten van ondersteunings- en sensibiliseringacties moeilijk te meten zijn, bevatten deze rapporten vooral een beschrijving van de geleverde inspanningen en de behaalde resultaten.

De methodes inzake dataverzameling over en het meten van voedselverlies en voedselvalorisatie, ter uitvoering van het actieprogramma *Metten is weten*, zijn nog vatbaar voor verbetering en verfijning. Zij impliceren, mede door de budgettaire impact van extra dataverzameling, nog veel schattingen. Ook internationaal en Europees zijn de meetmethodes nog volop in ontwikkeling.

Gaan de monitoringresultaten voldoende in de richting van de vermindering van het voedselverlies met 15% tegen 2020?

De nulmeting van voedselverlies in 2015 levert cijfers per ketenschakel over voedselverliezen en -valorisatie. De data steunen voor een groot deel op inschattingen en extrapolaties. Het voedselverlies voor de hele keten bedraagt 907.077 ton. Deze eerste meting toont een cascade-index van 8,2 voor de volledige voedselketen. Door opeenvolgende methodologische aanpassingen kunnen de resultaten van de meting over 2017, die slechts een deel van de voedselketen betrof, niet vergeleken worden met de nulmeting over 2015. Daarnaast heeft ook de coronacrisis een impact op het voedselverlies. Dat alles brengt mee dat de eindmeting van de resultaten van de ketenroadmap in 2021 moeilijk zal kunnen aantonen dat de doelstelling tussen 2015 en 2020 het voedselverlies met 15% of ruim 136.000 ton te verminderen, zal zijn gehaald.

HOOFDSTUK 6

Aanbevelingen

- De Vlaamse overheid moet het begrippenkader verder op punt stellen en consequent gebruiken in al haar communicaties en rapporteringen. Bij afwijking moet dit expliciet vermeld worden, om de vergelijkbaarheid niet in het gedrang te brengen.
- De Vlaamse Regering moet zorgen dat het ambitieniveau van haar actieplannen minstens overeenstemt met de korte-, middellange- en langetermijndoelstellingen die ze zichzelf opgelegd heeft in het regeerakkoord en de beleidsnota's Landbouw en Omgeving. Ook doelstelling 33 in Vizier 2030 moet afgestemd worden op de ambitie van SDG 12.3 om voedselverspilling te halveren.
- De Vlaamse Regering moet op een structurele wijze voldoende financiële en personele middelen ter beschikking stellen om de actieplannen te kunnen uitvoeren. Ze moet blijvend investeren in onderzoek om de preventie en valorisatie van voedselverliezen te vergroten.
- De Vlaamse overheid moet ervoor zorgen dat de monitoring toelaat de resultaten van de actieplannen op te volgen en de vooruitgang exacter te meten. Zij moet de nodige indicatoren verder verfijnen en bijsturen naarmate zij leert van Vlaamse en Europese rapporteringen. De indicatoren moeten internationale vergelijkingen toelaten.
- De Vlaamse Regering moet periodiek een voortgangsrapport opmaken, met een overzicht van de acties en de geboekte voortuitgang ten opzichte van de Vlaamse en internationale doelstellingen. Zij dient dit rapport ook te bezorgen aan het Vlaams Parlement.

HOOFDSTUK 7

Reactie van de ministers

De Vlaamse ministers van Landbouw en Visserij en van Omgeving bezorgden een gezamenlijk antwoord op 17 december 2020. Daarin stemden zij grotendeels in met de conclusies en aanbevelingen.

De ministers gaven aan dat de resultaten van de audit versterken waar Vlaanderen sterk staat, en bijsturen waar verbeteringen mogelijk zijn. De ministers haalden de Vlaamse monitoring van voedselverlies, voedselafval en voedselreststromen binnen de volledige keten als een sterkte aan. Met deze monitoring gaat Vlaanderen breder en gedetailleerder dan Europa. Ook de samenwerking tussen de verschillende schakels in de keten levert volgens de ministers toegevoegde waarde, die de overheid alleen moeilijk zou kunnen behalen.

De ministers gingen ermee akkoord dat er een aantal werkpunten zijn en ze willen die aanpakken in het nieuwe *Actieplan voedselverlies en biomassa(rest)stromen circulair 2021-2025*. Het nieuwe actieplan, dat ter goedkeuring bij de Vlaamse Regering voorligt, geeft meer inzicht in het begrippenkader en de samenhang tussen de Vlaamse, Europese en VN-doelstellingen. Om de opvolging te verbeteren voorziet het actieplan per actieprogramma in outputindicatoren. De ministers kondigden ook aan de doelstellingen en indicatoren in *Vizier 2030* te zullen herbekijken na afronding van de opmaak van het nieuwe actieplan. De doelstellingen zullen afgestemd worden op de SDG's.

Voor de financiering stelden de ministers maximaal in te spelen op opportuniteiten en de reguliere financieringskanalen. Zij zien nog mogelijkheden in een betere benutting van Europese financiering en eventueel ook middelen uit het relanceplan. De aanbeveling op structurele wijze voldoende middelen ter beschikking te stellen, traden de ministers niet bij.

Verder erkenden de ministers dat het moeilijk zal zijn een antwoord te geven over het behalen van de doelstellingen. Niet alleen de complexiteit van het meten, maar ook de coronacrisis spelen daarin een rol. De ministers zijn er echter van overtuigd dat de monitoring nuttige inzichten bijbrengt. De monitoring en de indicatoren zullen in het nieuwe actieplan nog verder verbeterd worden. Ook de samenwerking in Europa en met de andere gewesten zal opgedreven worden.

Het antwoord is opgenomen als bijlage 2.

BIJLAGE 1

Voorbeelden ter verduidelijking van het theoretisch kader geschetst in 3.1.2

Bron: Monitor 2015.

Voorbeeld 1: Appelen

Appelen worden geteeld voor humane voeding. Wanneer appelen rijp zijn, zijn ze klaar voor de oogst en worden ze door de teler geplukt en zo in de agrovoedingsketen gebracht. Het voedselproduct appel bestaat uit een eetbare fractie (vruchtvlees en schil) en een niet-eetbare fractie (klokhuis met pitten, kroontje en steeltje).

- Stel dat de appel tijdens het groeiproces lijdt onder een ziekte en rot, dan geraakt de appel niet tot in het stadium *oogstklaar*, komt hij dus niet in de agrovoedingsketen terecht en kan hij dus ook geen voedselreststroom vormen.
- Stel dat de appel oogstklaar is, maar door bijvoorbeeld een prijzen crisis in de fruitsector aan de boom blijft hangen tot hij afvalt, dan spreken we van een voedselreststroom, bestaande uit een fractie voedselverlies en een fractie nevenstroom.
- Stel dat de appel wordt opgegeten (behalve uiteraard de niet-eetbare fractie), dan is er alleen sprake van een (onvermijdbare) nevenstroom.
- Stel dat de appel niet (helemaal) wordt opgegeten, dan treedt behalve een nevenstroom, ook een voedselverlies op.

Voorbeeld 2: Varken

Een varken wordt gekweekt met als doel humane voedselconsumptie (vlees). Wanneer een varken volgroeid is en klaar om geslacht te worden, komt het in de agrovoedingsketen terecht. In de verwerkende industrie wordt het varken geslacht en verwerkt tot diverse vleesproducten. De niet-eetbare delen van het varken (bv. beenderen) vormen de nevenstromen. Deze nevenstromen kunnen vrijkomen tijdens de verwerking, maar ook verderop in de keten, tot bij de consument (bijvoorbeeld het been van de kotelet dat overblijft na consumptie). Het vlees zelf wordt opgegeten (voedselconsumptie), of niet of gedeeltelijk (voedselverlies). Bepaalde organen zijn in principe wel eetbaar, maar behoren niet (meer) tot onze culinaire cultuur, deze organen worden beschouwd als nevenstromen. Als het varken al zou sterven tijdens de groei in het bedrijf van de varkenshouder, is er nog geen sprake van een voedselgrondstof of -product en dus evenmin van een voedselreststroom.

Voorbeeld 3: Tarwe

Een boer teelt tarwe en hoopt die als bakgraan te kunnen verkopen. De bestemming van het graan ligt echter niet vast op het moment van het zaaien, het hangt immers af van de graan-kwaliteit, die op haar beurt afhangt van bijvoorbeeld het weer. Als bepaalde parameters niet gehaald worden, kan het graan enkel vermarkt worden als veevoeder of energiegewas. Als het graan vermarkt wordt als veevoeder, kan het geen voedselreststroom worden. Als het vermarkt wordt als bakgraan, kunnen wel voedselreststromen optreden. Bij de oogst van tarwe voor bakgraan wordt het stro van het graan gescheiden. Het stro komt niet terecht in de agrovoedingsketen gericht op humane consumptie. Daarom zal het stro van granen nooit als nevenstroom worden beschouwd en dus ook nooit een voedselreststroom kunnen zijn. Het bakgraan wordt in maalderijen verwerkt tot verschillende soorten bloem. Bij de productie van witte bloem komen zemelen vrij, die in onze cultuur/markt slechts een heel beperkte afzet kennen. Die worden als nevenstroom beschouwd.

Voorbeeld 4: Bloemkool

Bloemkool wordt geteeld voor humane consumptie, zowel voor de versmarkt, als voor de verwerking. Wanneer de bloemkool oogstklaar is, wordt zij voor de versmarkt geoogst inclusief bladeren. Deze bladeren komen mee in de agrovoedingsketen terecht, en wanneer ze vrijkomen, worden ze niet-eetbare voedselreststromen, nevenstromen. Bloemkolen voor de industrie daarentegen worden geoogst zonder bladeren. Deze bladeren blijven op het veld, komen niet in de voedselketen terecht en behoren dus tot de niet-eetbare biomassa-reststromen, die we niet monitoren als voedselreststromen.

Voorbeeld 5: Bier

Voor de productie van bier wordt vertrokken van de grondstof mout. Mout wordt eerst geproduceerd in mouterijen. Om mout te bekomen worden tarwe, gerst of andere granen tot kiemen gebracht en vervolgens gedroogd. Bij dit proces komen nevenstromen vrij die niet kunnen geconsumeerd worden door de mens. Het gaat in hoofdzaak om moutkiempellets, die naar de veevoeding worden gebracht. Een brouwerij vermengt mout met water en verhit dat mengsel, waarbij suikers gevormd worden. Dit beslag (wort genoemd) wordt vervolgens gefilterd, waarbij de draf achterblijft. Hop en kruiden worden toegevoegd voor de smaak en nadien weer afgefilterd. Na het gisten worden ook gist en zwevende delen afgefilterd. De verschillende stromen die afgefilterd worden tijdens het brouwproces, zijn niet geschikt voor menselijke consumptie. Deze nevenstromen worden echter wel gevaloriseerd, in hoofdzaak voor veevoeding.

BIJLAGE 2

Antwoord van de Vlaamse minister van Landbouw en Visserij en van Omgeving

17 december 2020

Betreft: Ontwerp verslag audit 'Hoe Vlaanderen voedselverspilling en voedselverlies vermijdt'

Mevrouw de voorzitter,

Het ontwerp verslag van de bovenvermelde audit van het Rekenhof d.d. 18.11.2020 heb ik in goede orde ontvangen.

Hierbij wens ik gebruik te maken van de mogelijkheid die u biedt om mijn reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen uit het ontwerpverslag van deze Rekenhof-audit. Gezien de samenwerking rond dit thema met minister Crevits wens ik te reageren via de gezamenlijke nota in bijgaande.

Onze betrokken administraties (dept OMG, dept L&V en OVAM) hebben eveneens van u de vraag gekregen om te reageren op de audit. Zij bezorgen u apart een gecoördineerde reactie op de bevindingen in de audit.

Kader

Met dit document maken we gebruik van de mogelijkheid om onze reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen uit het ontwerpverslag van de Rekenhof-audit "Hoe Vlaanderen voedselverspilling en voedselverlies bestrijdt" zoals vermeld in de brief van het Rekenhof dd 18 november 2020. Gezien onze samenwerking rond dit thema wensen we gezamenlijk te reageren.

Onze administraties (dept OMG, dept L&V en OVAM) hebben in bovenvermelde brief eveneens de vraag gekregen om te reageren op de audit. Zij bezorgen u apart een gecoördineerde reactie op de bevindingen in de audit.

Inleiding

We wensen het Rekenhof en de uitvoerders van de audit te bedanken voor hun grondige analyse en de constructieve uitwisselingen met onze administraties.

Evaluatie is een belangrijk aspect van de beleidscyclus en draagt bij aan de kwaliteit, efficiëntie en effectiviteit van het beleid.

We staan op een belangrijke mijlpaal in de preventie van voedselverlies en valorisatie van voedselreststromen in Vlaanderen. We zijn gestart met een periode van opstart, inventarisatie en analyse. In 2014 volgde er een engagementsverklaring vanuit keten en overheid om vervolgens in 2015 een Ketenroadmap Voedselverlies te lanceren. Na 5 jaar samenwerking met de keten, komt de roadmap tot zijn einde. Begin volgend jaar starten we met de opvolger: het Actieplan voedselverlies en biomassa-reststromen circulair 2021-2024. Intussen is het ook een prioritair thema geworden op Europees niveau.

De audit komt op een goed moment. We kunnen met de resultaten aan de slag om te versterken waar we sterk staan en bij te sturen waar verbeteringen mogelijk zijn.

We durven stellen dat we in Vlaanderen goed bezig zijn met de strijd tegen voedselverlies. In Europees perspectief horen we bij de voorlopers. Op het Food Waste Fest (8-9/12/2020) toonden we trots mee de resultaten van samenwerking tussen keten, beleid, onderzoek en ngo's. We zijn trots, maar we beseffen ook dat we blijvend moeten inzetten op dit thema.

Reactie op conclusies

Is er een degelijk Vlaams beleidskader voor de vermindering van voedselverspilling en voedselverlies, consistent met de doelstellingen van de VN en de Europese Unie?

De 'zwaktes' waar de audit op wijst, zijn eerder werkpunten te noemen. Het nieuwe plan maakt werk van deze werkpunten.

Het Vlaamse beleid is in lijn met het Europese beleid en gaat zelfs verder. Europa en Vlaanderen definiëren voedselverlies en voedselafval op een gelijkaardige manier. Voor Europa is de monitoring voedselverlies door de lidstaten vrijwillig, omdat dit voor vele lidstaten nog niet mogelijk is. In eerste instantie moeten de lidstaten vanaf 2020 voedselafval (food waste) in kaart brengen. Vlaanderen brengt zowel voedselverlies als voedselafval als voedselreststromen in kaart in het kader van een integrale aanpak in de keten. Het Vlaamse monitoringssysteem meet breder, geeft meer inzicht en is gedetailleerder dan het Europese kader. Vlaanderen staat in deze ontwikkeling al verder dan het Europese beleidsniveau en was er ook al eerder mee gestart.

De Ketenroadmap is vertrokken vanuit vrijwillig engagement van en samenwerking tussen de verschillende schakels van de agrovoedingsketen. Het klopt dat veel acties moeilijk meetbare engagementen betreffen, zoals bv. sensibilisering en delen van goede praktijken. Maar dit betekent niet dat deze minder waardevol zijn. Juist door onze intense samenwerking met de keten kunnen we extra impact generen, die we vanuit de overheid alleen niet zouden bereiken. Deze is niet altijd in statistieken te vatten.

Er is geen apart overheidsbudget voor de uitvoering van de Ketenroadmap, maar er zijn wel ad hoc projectsubsidies geweest en er is toegang tot reguliere (Vlaamse, lokale en Europese) financieringskanalen.

Begrippen worden nog niet altijd consequent gebruikt en de interpretatie van doelstellingen hangt hiermee samen.

Er is gekozen om te wachten tot na de afronding van het nieuwe actieplan, waarin ook doelstellingen werden geformuleerd, in lijn met Europese en internationale doelstellingen, om vervolgens de doelstelling en indicator in het kader van Vizier 2030 te herbekijken. Er was destijds geen sprake van een doelbewuste afzwakking van de ambitie. De doelstellingen kregen als horizon '2030' en daarom werd de toenmalig beschikbare doelstelling van 30% reductie doorgetrokken naar 2030 i.p.v. 2025. Dit omdat er nog geen doelstelling op tafel lag voor 2030. Dit is nu wel het geval en daarom zal dit nog aangepast worden.

Worden de acties van de ketenroadmap voldoende opgevolgd en gerealiseerd?

In het nieuwe actieplan willen we werk maken van indicatoren (zoveel als mogelijk kwantitatief) om de output en eventueel impact van de acties beter te kunnen monitoren. We blijven ook de monitoring van de hoeveelheden verder verbeteren.

Gaan de monitoringresultaten voldoende in de richting van de vermindering van het voedselverlies met 15% tegen 2020?

We kunnen ons nog niet uitspreken over deze vraag. In de eerste helft van 2021 zullen de resultaten van de 3^{de} monitoring worden gepubliceerd. De dataverzameling is nog lopende en het coronavirus heeft zowel organisatorisch als op het vlak van dataverzameling roet in het eten gestrooid. Het is en blijft sowieso een moeilijke oefening om niet alleen bij proefprojecten maar ook in de totale hoeveelheden op Vlaams niveau een dalende trend te zien omdat ook andere invloedsfactoren op de data meespelen. Dat zien we ook in andere landen (bv. Nederland) als op Europees niveau. Het staat echter vast dat we nuttige inzichten gaan verwerven alsook lessen gaan kunnen trekken uit de eindmeting en deze nemen we mee in de monitoring van het nieuwe actieplan.

Reactie op aanbevelingen

- *“De Vlaamse overheid moet het begrippenkader verder op punt stellen en consequent gebruiken in al haar communicaties en rapporteringen. Bij afwijking moet dit expliciet vermeld worden, om de vergelijkbaarheid niet in het gedrang te brengen.”*

Het verduidelijken en eenduidig communiceren van begrippen is een permanent aandachtspunt.

- *“De Vlaamse Regering moet zorgen dat het ambitieniveau van haar actieplannen minstens overeenstemt met de korte-, middellange- en langetermijndoelstellingen die ze zichzelf opgelegd heeft in het regeerakkoord en de beleidsnota's Landbouw en Omgeving. Ook doelstelling 33 in Vizier 2030 moet afgestemd worden op de ambitie van SDG 12.3 om voedselverspilling te halveren.”*

Begrippen worden nog niet altijd consequent gebruikt en de interpretatie van doelstellingen hangt hiermee samen. Er is gekozen om te wachten tot na de afronding van het nieuwe actieplan, waarin ook doelstellingen werden geformuleerd, in lijn met Europese en internationale

doelstellingen, om vervolgens de doelstelling en indicator in het kader van Vizier 2030 te her-bekijken.

- “De Vlaamse Regering moet op een structurele wijze voldoende financiële en personele middelen ter beschikking stellen om de actieplannen te kunnen uitvoeren. Ze moet blijvend investeren in onderzoek om de preventie en valorisatie van voedselverliezen te vergroten.”

Bij de opmaak van het nieuwe plan hebben we een oplijsting gemaakt van relevante bestaande financieringskanalen. Hiermee willen we proactief aan de slag gaan om maximaal in te spelen op opportuniteiten. We willen ook nauw samenwerken binnen de Vlaamse Overheid om te kijken welke acties naar bestaande financieringskanalen kunnen worden toegeleid. Daarnaast bekijken we ook of we vanuit het relanceplan – landbouwbudget middelen kunnen vrijmaken om enkele acties een opstart te geven. We willen ook intensiever inspelen op bestaande Europese financiering. Zo werd recent al het C-Mart Life project goedgekeurd, met dit project zullen diverse acties van het actieplan worden ondersteund. OVAM is coördinator in dit project.

- “De Vlaamse overheid moet ervoor zorgen dat de monitoring toelaat de resultaten van de actieplannen op te volgen en de vooruitgang exacter te meten. Zij moet de nodige indicatoren verder verfijnen en bijsturen naarmate zij leert van Vlaamse en Europese rapporteringen. De indicatoren moeten internationale vergelijkingen toelaten.”

Over de gehele planperiode zijn 3 monitoringsrapporten gepubliceerd (nog één in ontwikkeling). We werken hiervoor nauw samen met de ketenpartners die ook zelf data aanleveren. In het nieuwe actieplan vindt er daarnaast ook nog een 2-jaarlijkse dataverzameling plaats voor Europa. We blijven zowel de monitoring als de indicatoren verder verbeteren waar mogelijk. We nemen deel aan initiatieven die bijdragen tot uitwisseling van best practices en samenwerking rond monitoring. Een nauwere samenwerking met de andere gewesten is voorzien in het kader van de monitoring aan Europa.

- De Vlaamse Regering moet periodiek een voortgangsrapport opmaken, met een overzicht van de acties en de geboekte voortuitgang ten opzichte van de Vlaamse en internationale doelstellingen. Zij dient dit rapport ook te bezorgen aan het Vlaams Parlement.

Jaarlijks is een voortgangsrapport opgemaakt over de ketenroadmap voedselverlies en publiek gemaakt. Dit zal voor het nieuwe actieplan ook het geval zijn.

Dit verslag is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT

D/2021/1128/14

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be