

De vertaling van deze pagina is automatisch geproduceerd met behulp van machinevertaling [\[Link\]](#). Machinevertalingen kunnen fouten bevatten die de duidelijkheid en nauwkeurigheid van de informatie kunnen schaden; de Ombudsman kan niet aansprakelijk worden gehouden voor eventuele afwijkingen. Voor de grootste mate van betrouwbaarheid en rechtszekerheid wordt verwezen naar de bronversie in het Engels (klik op de link hierboven). Meer informatie vindt u in ons [taal- en vertaalbeleid](#) [\[Link\]](#).

Besluit in zaak OI/14/2011/BEH - Werkwijzen met betrekking tot niet-gebruikt voedsel van kantines die de instellingen en bepaalde organen beschikbaar stellen

Besluiten

Zaak OI/14/2011/BEH - Geopend op 31/10/2011 - Besluit over 20/12/2012 - Betrokken instellingen Europees Parlement | Raad van de Europese Unie | Europese Commissie | Hof van Justitie van de Europese Unie | Europese Rekenkamer | Europese Centrale Bank | Europees Economisch en Sociaal Comité | Europees Comité van de Regio's |

Veel instellingen, organen, bureaus en agentschappen van de EU hebben kantines die voornamelijk maaltijden verzorgen voor hun eigen personeel. Gezien de duidelijk verschillende manieren waarop deze kantines zich ontdoen van niet-gebruikt voedsel, is de Ombudsman in oktober 2011 begonnen met een onderzoek op eigen initiatief, teneinde beste praktijken te identificeren.

In hun standpunten verklaarden alle instellingen dat hun eigen personeel en doorgaans ook andere toegelaten personen gebruik mogen maken van de eigen kantine. In de regel worden de kantines beheerd door contractanten. De meeste instellingen meldden dat zij vooraf een schatting maken van de hoeveelheid te bereiden voedsel voor een bepaalde periode. De instellingen gaven ook aan dat niet-gebruikt voedsel op verschillende manieren beschikbaar werd gesteld aan derden of als organisch afval aan particuliere bedrijven werd verkocht om als kunstmest te fungeren of om biomassa te produceren. Wat betreft maatregelen om niet-gebruikt voedsel ter beschikking te stellen aan liefdadigheidsinstellingen, wees een aantal instellingen op beperkingen die voortvloeiden uit de nationale wetgeving inzake voedselveiligheid.

De Ombudsman verwelkomde de inspanningen van de instellingen om zo veel mogelijk op de vraag naar voedsel in bepaalde perioden te anticiperen. Hij was van mening dat zo veel mogelijk aandacht diende te worden gegeven aan efficiënt gebruik van hulpbronnen en met name aan de benutting van niet-gebruikt voedsel voor menselijke consumptie. Deze doelstelling zou bijvoorbeeld kunnen worden verwezenlijkt door donaties aan liefdadigheidsinstellingen of



door hergebruik van voedsel dat niet in de kantines zelf is geconsumeerd. Het gebruik van voedingsmiddelen ten behoeve van kunstmest of voor de productie van biomassa dient, ook al wordt onnodige verspilling op die manier onmiskenbaar vermeden, alleen te worden overwogen als er geen andere bruikbare en realistische mogelijkheden zijn.

De Ombudsman concludeerde dat het onderzoeken van mogelijke methoden om niet-gebruikt voedsel te verwerken op een manier die rendabel is alsook gestoeld is op ethische overwegingen, een concreet signaal zou zijn dat de Europese Unie zich bekommert om hulpbehoevenden. Hij verwelkomde de initiatieven die de instellingen reeds hadden ontplooid om voedselverspilling te voorkomen. Voorts moedigde hij de instellingen aan serieus te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is voedsel dat vanwege overschotten niet wordt geconsumeerd in hun eigen kantine, beschikbaar te stellen aan derden. Tot slot merkte hij op dat het Europees Parlement de zaak inmiddels in behandeling heeft genomen en met een aanbeveling dienaangaande is gekomen.

De achtergrond van de klacht

1. Overeenkomstig artikel 228 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is de Europese Ombudsman bevoegd om op eigen initiatief onderzoek te doen naar mogelijke gevallen van wanbeheer bij het optreden van de instellingen, organen en instanties van de Unie.
2. Veel instellingen, organen en instanties van de EU hebben kantines, die in de eerste plaats gericht zijn op de catering van hun personeel.
3. Het kwam onder de aandacht van de Ombudsman dat er enige divergentie bleek te zijn in de manier waarop deze kantines over ongebruikte levensmiddelen beschikken. Terwijl sommigen dergelijk voedsel lijken te doneren aan goede doelen, lijkt ten minste één kantine dergelijk voedsel weg te gooien.
4. Het is een goede administratieve praktijk om de middelen die aan de afzonderlijke instellingen, organen, agentschappen en bureaus van de EU zijn toegewezen, zo economisch mogelijk te gebruiken. Bovendien kan de manier waarop ongebruikte levensmiddelen worden weggegooid, van invloed zijn op de manier waarop burgers de EU waarnemen en in sommige gevallen rechtstreeks van belang zijn voor hun dagelijks leven.
5. De Ombudsman heeft daarom besloten een initiatiefonderzoek in te stellen naar de praktijken van kantines die door de instellingen en bepaalde organen van de EU ter beschikking worden gesteld met betrekking tot niet-geconsumeerde levensmiddelen. De Ombudsman heeft besloten de in artikel 13 van het EU-Verdrag genoemde instellingen en organen van de EU in zijn initiatief op te nemen, behalve voor de Europese Raad, dat wil zeggen het Europees Parlement, de Raad, de Europese Commissie, het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank, de Rekenkamer, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's (hierna



gezamenlijk „de betrokken instellingen” genoemd).

Onderwerp van het onderzoek

6. In zijn brief waarin dit onderzoek werd geopend, deelde de Ombudsman de betrokken instellingen mee dat zijn onderzoek gericht is op het vaststellen van de huidige praktijken van kantines met betrekking tot het beheer van ongebruikte levensmiddelen, en om mogelijke beste praktijken te benadrukken. De Ombudsman heeft er ook op gewezen dat hij tijdens zijn onderzoek kan overwegen de ontvangen adviezen te publiceren om belanghebbende derden in de gelegenheid te stellen opmerkingen te maken.

7. In zijn brief tot inleiding van dit onderzoek stelde de Ombudsman de volgende twee vragen aan de betrokken instellingen:

(I) Stelt uw instelling een kantine ter beschikking van haar personeel?

II) Zo ja, welke praktijken worden gevolgd door die kantine om te gaan met ongebruikt voedsel?

Het onderzoek

8. Op 31 oktober 2011 heeft de Ombudsman de betrokken instellingen uiterlijk op 31 januari 2012 om advies verzocht.

9. De Ombudsman heeft tussen 24 november 2011 en 28 februari 2012 de adviezen van de betrokken instellingen ontvangen.

Analyse en conclusies van de Ombudsman

A. Aan de Ombudsman voorgelegde informatie

10. De **Raad**, gevestigd in Brussel, voorziet zijn personeel en andere gemachtigde personen (zoals personeel van andere instellingen, vertegenwoordigers van de lidstaten, journalisten en bezoekers) verschillende kantines en cafetaria's. Door de diversiteit van mogelijke consumenten varieert het aantal klanten bij de kantines. Daarom is het moeilijker voor de kantines van de Raad om de hoeveelheid te bereiden voedsel te schatten dan in andere collectieve restauratiestructuren.

11. De particuliere cateringdienstverlener waarmee de Raad een contract heeft gesloten, is hoofdzakelijk verantwoordelijk voor het beheer van onverkochte levensmiddelen, zowel vanuit economisch als vanuit het oogpunt van voedselveiligheid. Volgens het geldende contract oefent het secretariaat-generaal van de Raad slechts een beheerscontrole uit over de aanbieder. De



voedselvoorraad en alle bereide en gedistribueerde levensmiddelen behoren toe aan de contractant totdat ze aan de consument worden gedistribueerd.

12. De contractant is onderworpen aan zowel het voedselveiligheidsbeleid van de Europese Unie als de geldende nationale en Europese levensmiddelenwetgeving [1] . Daarom heeft de Raad verklaard dat de praktijken van de contractant met betrekking tot de vermindering van voedselverspilling noodzakelijkerwijs in overeenstemming moeten worden gebracht met het vereiste van volledige waarborging van kwaliteit en veiligheid voor de consument. In dit verband volgt de cateringdienstverlener de zogenaamde HACCP-regels [2] , volgens welke ongebruikte warme maaltijden niet opnieuw kunnen worden geserveerd. De reden hiervoor is dat het opwarmen van voedsel ertoe kan leiden dat bepaalde bacteriën zich ontwikkelen, wat kan leiden tot toxicologische infecties. Niet-geconsumeerde levensmiddelen, zoals overtollige warme maaltijden, worden echter zoveel mogelijk aan het personeel van de contractant gegeven.

13. Volgens de Raad zorgt het beheer van ongebruikte koude gerechten voor meer flexibiliteit. Om ze te hergebruiken, is het echter van fundamenteel belang om de koudeketen niet te doorbreken. Dit betekent dat het voedsel tijdens de opslag en distributie op een constante koude temperatuur moet worden gehouden. Als deze eisen, de vervaldatum en de duurzaamheidslimieten die zijn vastgesteld door HACCP-regels worden nageleefd, kunnen deze producten opnieuw worden gedistribueerd. Voedsel na deze data moet echter worden weggegooid.

14. Om voedselverspilling te verminderen, probeert de cateringdienstverlener te voorzien in de hoeveelheid voedsel die waarschijnlijk binnen een bepaalde periode nodig zal zijn, en om alleen de hoeveelheden te produceren die waarschijnlijk zullen worden geconsumeerd.

15. De Raad verklaarde voorts dat de hoeveelheid onverkochte, maar nog steeds eetbare levensmiddelen onvoorspelbaar en beperkt is, gezien het beginsel dat de productie alleen mag worden beperkt tot wat nodig is. Hieruit volgt dat het geven van onverkochte, maar nog steeds eetbare levensmiddelen aan liefdadigheidsinstellingen een aanzienlijke logistieke en technische organisatie zou impliceren waarvoor in de begroting van de Raad geen voorzieningen zijn opgenomen. Volgens de Raad zou een wijziging van de geldende verordening een organisatorische en economische inspanning impliceren die niet in verhouding lijkt te staan tot het mogelijke resultaat. De Raad is van mening dat voedselveiligheidsrisico's en de beperkte voordelen die liefdadigheidsinstellingen zouden halen uit de distributie van niet-geconsumeerde levensmiddelen, tot gevolg hadden dat een dergelijke wijziging niet gerechtvaardigd zou zijn.

16. Het **Comité van de Regio's** en het **Europees Economisch en Sociaal Comité** (hierna „de comités” genoemd), die gevestigd zijn in Brussel, hebben een gezamenlijk advies uitgebracht waarin zij verklaarden dat zij aan hun personeel en aan de leden van de Comités een zelfbedieningskantine, een klein à-la-carterestaurant en drie cafetaria's ter beschikking stellen. Daarnaast organiseren de Comités vergaderingen en andere belangrijke evenementen op hun hoofdkantoor, waarbij zowel warme als koude maaltijden worden geserveerd.



17. De Comités wijzen erop dat zij zich bewust zijn van het belang van een zo economisch en verantwoord mogelijk gebruik van levensmiddelen. In feite hebben de comités verklaard dat deze kwestie, samen met de kwestie van niet-geconsumeerd voedsel/voedselafval, ook was behandeld in het kader van het EU-milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS) [3] . Bovendien hebben de Comités en hun cateringdienstverleners de mogelijkheid zorgvuldig bestudeerd om ongebruikte levensmiddelen te doneren aan voedselbanken of organisaties die daklozen helpen. Dit idee werd ook voorgelegd aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. Het lijkt er echter op dat de Belgische wetgeving inzake voedselveiligheid van dien aard is dat dit soort regelingen niet haalbaar is. Volgens de Belgische wetgeving kan voedselverspilling van glazen, bekertjes of borden die worden gebruikt om klanten te bedienen, niet voor menselijke consumptie worden gebruikt. De commissies voerden bijvoorbeeld aan dat volgens de Belgische wetgeving „ *alle warme maaltijden die gedurende 30 minuten bij 10 °C of meer dan twee uur worden bewaard* ”, „ *alle koude maaltijden die gedurende meer dan 30 minuten bij > 15 °C worden blootgesteld* ” en „ *voordien onbeschermde producten* ” niet opnieuw mogen worden gebruikt.

18. In het licht van deze situatie stellen de Comités dat zij hun inspanningen concentreren op de vermindering van voedselverspilling. Sinds mei 2011 hebben de Comités, samen met hun belangrijkste aannemer van levensmiddelenleveranciers, deelgenomen aan twee officiële projecten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, te weten het „Duurzame Kantineprogramma” en het „proefproject voor voedselafval”. Daartoe worden de Comités bijgestaan door gespecialiseerde externe adviseurs van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

19. De contractant van de Comités doet ook specifieke inspanningen om voedselverspilling terug te dringen en heeft bijvoorbeeld het programma „Stop Hunger” geïntegreerd in zijn duurzaamheidsbeleid voor ondernemingen. Dit programma omvat bijvoorbeeld de deelname aan zomerkampen voor kansarme kinderen en in een charitatieve supermarkt, en het serveren van maaltijden aan daklozen aan het einde van het jaar.

20. De commissies leggen ook uit dat zij momenteel werken aan: i) voedselverspilling in alle stadia te verminderen; en ii) voedselverspilling zo milieuvriendelijk mogelijk te beheren en in dit verband tal van concrete voorbeelden te geven. Zo wordt bijvoorbeeld met betrekking tot de aankoop voedsel besteld op basis van geplande seizoensmaaltijden en worden statistieken bijgehouden om de vraag naar levensmiddelen zo nauwkeurig mogelijk in te schatten. Aan de kant van het productieproces worden maaltijden bereid op basis van vaste recepten die enige flexibiliteit bieden bij het opnemen van ongebruikte ingrediënten van vorige dagen die niet zijn geserveerd of blootgesteld. Wat het distributieproces betreft, voeren de Comités en hun contractant een bewustmakingscampagne uit en trainen zij medewerkers die voedsel serveren om porties aan te passen aan de eetlust van de consument. In de kantine zijn posters geplaatst om klanten eraan te herinneren dat porties geschikt kunnen zijn voor hun eetlust. Wat het beheer van voedselverspilling betreft, worden onverkochte broodjes gratis weggegeven aan het personeel van de contractant en een onderaannemer zorgt voor het voedselafval om biogas te produceren.

21. De **Commissie** legde uit dat zij haar personeel verschillende kantines ter beschikking stelt



op de drie hoofdlocaties waar zij werkt (Brussel, Luxemburg en Ispra). De kantines worden beheerd door cateringdienstverleners en vallen onder de bevoegdheid van twee bureaus van de Commissie. Eén kantoor is verantwoordelijk voor 11 kantines in Brussel en één kantine in Ispra. Het andere kantoor is verantwoordelijk voor zes kantines in Luxemburg. De cateringdiensten worden uitbesteed in Brussel en blijven intern in Luxemburg en in Ispra. Hoewel de Commissie de kantines in Ispra en Luxemburg rechtstreeks beheert, worden de Brusselse kantines beheerd door een externe contractant.

22. Volgens de Commissie vallen alle voedselveiligheidskwesties onder de primaire verantwoordelijkheid van de voedselleveranciers, die onder nauw toezicht van de Commissie handelen. De cateringaanbieders passen de HACCP-regels toe, volgens welke zij de dagelijkse overtollige levensmiddelen hergebruiken wanneer de gezondheids- en hygiënevoorschriften dat toelaten.

23. Alle cateringbedrijven van de Commissie, zowel intern als extern, nemen maatregelen om de voedselvraag te ramen teneinde de verspilling tot een minimum te beperken.

24. Wat de mogelijke herverdeling van voedseloverschotten aan externe organisaties betreft, hebben de contractanten van de Commissie in dit verband geen formele contractuele verplichtingen, maar niets weerhoudt hen daartoe. Volgens de Commissie bleek het vanwege de HACCP-regels moeilijk om het voedsel systematisch aan liefdadigheidsinstellingen te herverdelen. Voor zover de Commissie weet, hebben de liefdadigheidsinstellingen die in dit verband contact hebben opgenomen met de contractanten tot nu toe niet de juiste uitrusting, noch de financiële middelen, om de levensmiddelen in de passende hygiënische omstandigheden te vervoeren, weggegooid.

25. De Commissie heeft echter verklaard dat het Bureau voor infrastructuur en logistiek (OIB), dat belast is met het beheer van kantines in Brussel, de verplichting voor de toekomstige contractant(en) heeft ingevoerd om een systeem van efficiënt afvalbeheer in te voeren dat gericht is op verdere vermindering van de voedselverspilling in de kantines in de nieuwe aanbesteding die momenteel in voorbereiding is. Meer in het algemeen heeft de Commissie aangegeven dat zij EMAS heeft ingevoerd en dat de Commissie sinds 2005 in de desbetreffende databank is geregistreerd.

26. Het **Europees Parlement** legde uit dat het zijn personeel en andere gemachtigde personen (zoals de leden van het Parlement, hun medewerkers, personeelsleden van de fracties, ambtenaren van andere instellingen, bezoekers en extern personeel) voorziet van restaurantfaciliteiten in elk van zijn drie werklocaties, namelijk Brussel, Straatsburg en Luxemburg. De cateringdienstverleners zijn rechtstreeks verantwoordelijk voor het omgaan met ongebruikte voedingsmiddelen.

27. De contractanten voldoen aan de wetgeving inzake levensmiddelenhygiëne in elk van de landen waar het Parlement is gevestigd. Meer in het bijzonder volgen de aanbieders van cateringdiensten het voorzorgsbeginsel en de standaardpraktijken in de sector, die zijn opgenomen in de relevante gidsen voor goede hygiënepraktijken. In dit verband wordt voedsel



dat tentoongesteld wordt en niet geconsumeerd, weggegooid en teruggewonnen als organisch afval.

28. Het Parlement wijst erop dat het in het verleden heeft gebruikt om levensmiddelen te doneren aan liefdadigheidsinstellingen in bepaalde uitzonderlijke gevallen (niet-herbruikbare voorbereide producten die niet te koop zijn aangeboden). Deze procedure werd toegepast wanneer de voorschriften voor de hygiëne van levensmiddelen aldus waren toegestaan, namelijk wanneer de koudeketen niet was doorbroken en de „ten minste“-datum niet was verstreken.

29. De in Luxemburg gevestigde **Rekenkamer** stelt haar personeel een kantine en verschillende cafetaria's ter beschikking die door een cateringdienstverlener worden beheerd. De aanbieder is volledig verantwoordelijk voor de aankoop van voedsel en alle aspecten die verband houden met voedselveiligheid. De Rekenkamer zorgt alleen voor beheerscontrole.

30. De aanbieder past de HACCP-regels toe met betrekking tot alle voedselveiligheidskwesties. Daarom worden alle producten die in de distributiezone zijn blootgesteld, maar die niet worden geconsumeerd, vernietigd overeenkomstig de geldende voedselveiligheidsvoorschriften. Voor niet-verkochte producten of levensmiddelen die uit de oorspronkelijke verpakking zijn verwijderd („produits déconditionnés”) worden zij volgens strikte voorschriften bewaard en geëtiketteerd. Volgens de Rekenkamer voorziet het huidige contract met de cateringaanbieder niet in de mogelijkheid voor de Rekenkamer om het beheer van niet-geconsumeerde levensmiddelen te verstoren of te reguleren.

31. Het **Hof van Justitie** van de EU, gevestigd in Luxemburg, verklaarde dat het drie kantines ter beschikking stelt van zowel zijn personeel als andere gemachtigde personen, zoals het personeel van andere EU-instellingen, het personeel van andere Luxemburgse instellingen en bezoekers.

32. Volgens de HACCP-regels, gevolgd door de contractant van de Rekenkamer, zijn er twee soorten onverkochte levensmiddelen:

(I) Levensmiddelen die rechtstreeks op beeldschermen worden blootgesteld om te worden verkocht, die aan het einde van de dienst worden verwijderd omdat zij ongeschikt worden geacht voor verdere consumptie.

II) Levensmiddelen die zijn opgeslagen om tijdens de dienst te worden gebruikt en die tot het einde van hun houdbaarheidsdatum kunnen worden verkocht. Na deze termijn worden deze voedingsmiddelen ook weggegooid.

De aannemer die verantwoordelijk is voor de kantines heeft de exclusieve verantwoordelijkheid voor het behandelen van voedselveiligheidskwesties, met inbegrip van de verwijdering van onverkochte levensmiddelen, en levensmiddelen waarvan de houdbaarheidsdatum volgens de HACCP-regels is verstreken.



33. Om voedselverspilling te voorkomen, verstrekt de Rekenkamer de contractant ruim van tevoren het verwachte aantal bezoekers dat waarschijnlijk een maaltijd in de kantine zal nemen. De Rekenkamer heeft zich bereid verklaard de kwestie van het ter beschikking stellen van ongebruikte levensmiddelen aan liefdadigheidsinstellingen op de agenda te plaatsen van de volgende vergadering van de interinstitutionele werkgroep die zich bezighoudt met voedselvraagstukken.

34. Volgens haar heeft de **Europese Centrale Bank**, gevestigd te Frankfurt, verklaard dat er drie kantines beschikbaar zijn voor haar personeel. Een van deze is een onsite cateraar voor de ECB, en twee zijn externe restaurants die toegankelijk zijn voor het personeel van de Bank.

35. In alle drie de kantines wordt ongebruikt voedsel verkocht aan externe aannemers die het behandelen met het oog op de productie van organische meststoffen voor landbouwgebruik, of biomassa die daarna zal worden omgezet in biobrandstof.

B. Beoordeling van de Ombudsman

36. Naar hun mening hebben alle instellingen verklaard dat zij een of meer kantines in hun gebouwen ter beschikking stellen van hun personeel, en meestal aan andere gemachtigde personen. Alle kantines worden beheerd door contractanten onder toezicht van de desbetreffende instelling, met uitzondering van de Commissie die haar kantines rechtstreeks beheert in Luxemburg en Ispra. Er zijn verschillen met betrekking tot de beheersystemen en -praktijken die door de betrokken instellingen worden gevolgd, en er zijn ook verschillen met betrekking tot de aanpak van de wijze waarop onverkochte levensmiddelen worden behandeld.

37. De Ombudsman is van mening dat de instellingen op het gebied van beste praktijken in de eerste plaats moeten trachten te voorkomen dat de productie van maaltijden ongebruikt blijft, door ernaar te streven zoveel mogelijk voedselvraag voor bepaalde perioden te anticiperen. Uit de ingediende adviezen blijkt dat de meeste of alle instellingen, samen met hun cateringcontractanten, proberen vooraf een schatting te maken van het aantal consumenten dat gebruik zal maken van kantines, en zo het risico te verkleinen dat ze worden achtergelaten met levensmiddelen die moeten worden verwijderd. De Ombudsman prijst deze inspanningen.

38. Naast de raming van de hoeveelheid te produceren levensmiddelen staan in beginsel nog twee andere mogelijkheden open voor instellingen om de kwestie in kwestie aan te pakken: (i) het overbodige levensmiddel ter beschikking stellen van derden of ii) de niet-geconsumeerde levensmiddelen op andere manieren gebruiken.

39. Wat optie ii betreft, hebben sommige instellingen verklaard dat zij levensmiddelen die niet als organisch afval kunnen worden verkocht, verkopen aan particuliere bedrijven die het als meststof of biomassa zullen gebruiken.

40. De Ombudsman is van mening dat deze praktijk, die tot doel heeft onnodig afval te voorkomen, duidelijk nuttig is. Hij is echter van mening dat het gebruik van levensmiddelen op



deze manier niet als de ideale oplossing kan worden beschouwd, maar alleen moet worden overwogen als er geen andere haalbare en realistische mogelijkheden zijn.

41. Volgens de Ombudsman moet zoveel mogelijk de voorkeur worden gegeven aan hulpbronnenefficiënt gebruik en met name aan het gebruik van niet-geconsumeerde levensmiddelen voor menselijke consumptie. Dit doel kan worden bereikt door donaties aan goede doelen, bijvoorbeeld door het hergebruiken van voedsel dat niet in de kantines zelf is geconsumeerd.

42. De Ombudsman merkt op dat een aantal instellingen verwijst naar wat zij beschouwen als bepaalde beperkingen met betrekking tot de manier waarop zij omgaan met ongebruikte levensmiddelen. Dergelijke beperkingen vloeien voort uit i) de contracten die zij hebben gesloten met cateraars van cateringdiensten, ii) het potentiële toxicologische gevaar in verband met het hergebruik van niet-geconsumeerde levensmiddelen en de daarmee samenhangende beperkingen die voortvloeien uit de HACCP-regels, de nationale wetgeving inzake voedselveiligheid en andere toepasselijke regels, en iii) de onevenredige economische en organisatorische inspanningen die nodig zouden zijn om onverkochte, maar nog steeds eetbare levensmiddelen aan goede doelen te leveren.

43. Wat het eerste punt betreft, blijkt uit de aan de Ombudsman verstrekte informatie dat de inhoud van de tussen de instellingen en de aanbieders van cateringdiensten gesloten overeenkomsten aanzienlijk verschilt. Hoewel sommige instellingen, zoals de comités, erop wezen dat de contracten die zij sluiten specifieke bepalingen bevatten met betrekking tot de kwestie in kwestie, verwees de Commissie naar een gebrek aan uitdrukkelijke bepalingen in dit verband, hetgeen echter geen afbreuk zou doen aan de mogelijkheid om specifieke maatregelen te nemen. Bovendien hebben andere instellingen, zoals de Rekenkamer, verklaard dat hun contract met de cateringaanbieder de mogelijkheid biedt om volledig vrij te zijn bij het beheer van niet-geconsumeerde levensmiddelen, en voegden daaraan toe dat zij hierover geen zeggenschap hebben.

44. Het lijkt geen twijfel dat de instellingen gebonden zijn door de contracten die zij sluiten, maar niets belet hen om bij het uitnodigen van inschrijvingen voor de gunning van dergelijke opdrachten van de geselecteerde inschrijvers te verlangen dat zij specifieke maatregelen nemen met betrekking tot niet-geconsumeerde levensmiddelen. In feite merkt de Ombudsman op dat de door een aantal instellingen gesloten contracten in feite specifieke bepalingen bevatten met betrekking tot het beheer van niet-geconsumeerde levensmiddelen.

45. Wat het tweede punt betreft, merkt de Ombudsman op dat een aantal instellingen heeft verwezen naar de nationale wetgeving inzake voedselveiligheid en de HACCP-regels. Hoewel de voedselveiligheidsregels een wettelijk kader vormen dat de mogelijkheden voor het beheer van niet-geconsumeerde levensmiddelen zou kunnen beperken, betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat zij het nemen van specifieke maatregelen in dit verband uitsluiten. Zo wijzen de Comités er bijvoorbeeld op dat levensmiddelen die niet zijn geserveerd of blootgesteld, hetzij in de loop van de volgende dagen kunnen worden geserveerd, hetzij kunnen worden gebruikt om maaltijden te bereiden op basis van vaste recepten, zodat ongebruikte



levensmiddelen als ingrediënten kunnen worden opgenomen. De Ombudsman is derhalve van mening dat de nationale wetgeving inzake voedselveiligheid en andere toepasselijke regels als zodanig geen onoverkomelijke belemmeringen vormen voor de vaststelling van specifieke maatregelen met betrekking tot niet-geconsumeerde levensmiddelen.

46. Geen van de betrokken instellingen heeft maatregelen genomen om niet-geconsumeerde levensmiddelen aan liefdadigheidsinstellingen te geven, hoewel sommige van deze instellingen hebben gereflecteerd of momenteel nadenken over de mogelijkheid om dit te doen. Hoewel sommige instellingen in dit verband hebben gewezen op juridische beperkingen, is het opmerkelijk dat het Parlement heeft verklaard dat het in het verleden ongebruikte levensmiddelen aan liefdadigheidsinstellingen heeft gegeven, zonder de redenen te vermelden waarom het deze praktijk heeft stopgezet. Hieruit blijkt duidelijk dat voedselveiligheidskwesties niet noodzakelijkerwijs de mogelijkheid uitsluiten om levensmiddelen aan derden ter beschikking te stellen.

47. De Ombudsman juicht de door de meeste contractanten van de meeste instellingen goedgekeurde praktijk toe om ongebruikte levensmiddelen binnen de kantines te hergebruiken, waar mogelijk volgens de voorschriften inzake voedselveiligheid. Om redenen van voedselveiligheid lijkt dit minder problematisch te zijn voor koude gerechten, terwijl bijvoorbeeld de HACCP-regels [4] grenzen lijken te stellen aan de herverdeling van niet-geconsumeerde warme maaltijden. In dit verband zij er echter op gewezen dat de cateringdienstverlener van de Raad bijvoorbeeld ongebruikte warme maaltijden aan zijn personeel aanbiedt. De contractanten van de Comités hebben dezelfde praktijk toegepast met betrekking tot ongebruikte broodjes.

48. Met betrekking tot het derde van de argumenten van sommige instellingen (zie punt 42 hierboven), betreffende de vermeende onevenredige inspanning die in dit verband nodig zou zijn, is de Ombudsman van mening dat deze in het algemeen niet van toepassing zou zijn. Uit het concrete optreden van sommige instellingen blijkt dat er in dit verband ruimte is voor actie en dat de inspanningen die daarvoor nodig zijn, draaglijk zijn. De Ombudsman is van mening dat in ieder geval de verschillende mogelijkheden concreet moeten worden onderzocht, en hij nodigt de instellingen uit om dit te doen door contact te leggen met goede doelen. Dit kan nuttige en concrete suggesties doen met betrekking tot de kwestie.

49. In dit verband is de Ombudsman met name ingenomen met de bereidheid van het Hof van Justitie om een discussie op gang te brengen over de kwestie van het beschikbaar stellen van ongebruikte levensmiddelen aan liefdadigheidsinstellingen in de desbetreffende interinstitutionele werkgroep.

50. Over het geheel genomen concludeert de Ombudsman dat het verkennen van mogelijke manieren om met ongebruikte levensmiddelen om te gaan op een manier die zowel economisch is als gebaseerd op ethische overwegingen, een concreet teken zou zijn van de zorg van de Europese Unie voor behoeftigen.

51. De Ombudsman stelt met genoeg vast dat de Commissie en het Europees Parlement, naast de verschillende individuele maatregelen die de betrokken instellingen reeds hebben



genomen of onderzocht, de relevante kwesties onlangs ook op een meer fundamenteel niveau hebben behandeld.

52. In dit verband zij erop gewezen dat de Commissie in 2010 opdracht heeft gegeven tot een studie over voedselverspilling in de EU, „om [het] te voorzien van meer gedetailleerde informatie over de oorzaken, hoeveelheden en milieueffecten van voedselafval dat in de EU27 wordt geproduceerd” [5] .

53. Wat de vermindering van voedselverspilling in kantines betreft, werd in deze studie gesuggereerd dat het opzetten van bewustmakingscampagnes een eerste actie zou kunnen zijn die moet worden overwogen. Bovendien benadrukte hij het belang van logistieke verbeteringen. Deze verbeteringen kunnen „reserveringsvereisten voor maaltijden omvatten om voedselhoeveelheden te helpen voorspellen, [en] tevredenheidsenquêtes in cafetaria's om voedsel beter te laten voldoen aan de voorkeuren van de klant”. Een andere maatregel die in het verslag wordt voorgesteld, is het organiseren van initiatieven die deelnemers betrekken bij afvalmetingsactiviteiten. De studie stelt dat „de handeling van meting zelf vaak genoeg is om de vermindering van voedselverspilling te stimuleren en vanwege zijn hands-on aard potentieel effectiever is dan op informatie gebaseerde bewustmaking.” Met betrekking tot voedselherverdelingsactiviteiten beveelt de studie deze praktijk sterk aan, wanneer dat mogelijk is.

54. Op haar website [6] stelt de Commissie dat zij met de hulp van platforms van belanghebbenden onderzoekt hoe voedselverspilling tot een minimum kan worden beperkt zonder de voedselveiligheid in het gedrang te brengen. Het is ook van plan „EU-landen en deskundigen te raadplegen om de meest geschikte EU-maatregelen te kiezen ter aanvulling van nationale en lokale maatregelen”, en „een databank op te zetten over goede praktijken op het gebied van de vermindering van voedselverspilling”. Deze maatregelen zullen worden genomen in het kader dat is uiteengezet in de mededeling van de Commissie getiteld „Stappenplan voor een hulpbronnefficiënt Europa” [7] , waarin „de voedselsector als essentieel wordt beschouwd voor het verbeteren van de hulpbronnefficiëntie en ernaar wordt gestreefd de verwijdering van eetbaar voedselafval in de EU tegen 2020 te halveren”. Bovendien zal in 2013 een mededeling over duurzame voeding worden goedgekeurd.

55. Bovendien heeft het Parlement op 19 januari 2012 een resolutie aangenomen over het voorkomen van voedselverspilling [8] , waarin het pleitte voor dringende maatregelen om voedselverspilling tegen 2025 te halveren en de toegang tot voedsel voor behoeftige EU-burgers te verbeteren.

56. In het bijzonder sprak het Parlement zijn bezorgdheid uit over het feit dat een aanzienlijke hoeveelheid voedsel dagelijks wordt weggegooid, ondanks het feit dat voedselverspilling perfect eetbaar is en dat voedselverspilling zowel milieu- als ethische problemen en economische en sociale kosten met zich meebrengt. Volgens het Parlement blijkt uit studies in Europa dat ongeveer 50 % van het gezonde, eetbare voedsel in de hele voedselvoorzieningsketen verloren gaat, in sommige gevallen helemaal tot aan de consument, en afval wordt. Ondertussen leven 79 miljoen mensen nog steeds onder de armoedegrens in de EU. Daarom roept het Parlement



de Commissie, de Raad en de lidstaten en de „*spelers in de voedselvoorzieningsketen*” op om het probleem van voedselverspilling in de gehele leverings- en consumptieketen zo spoedig mogelijk aan te pakken en dringt het er bij hen op aan hier prioriteit aan te geven in de Europese beleidsagenda.

57. Wat de mogelijkheid betreft om ongebruikte levensmiddelen te doneren, was het Parlement ingenomen met maatregelen die gericht zijn op „*terugwinning, lokaal, onverkochte en afgedankte producten in de hele voedselvoorzieningsketen om ze te herverdelen onder groepen burgers onder de minimuminkomensdrempel die geen koopkracht hebben*”.

58. Met betrekking tot kantines die door de Europese instellingen aan hun personeel en andere mensen ter beschikking worden gesteld, verzoekt het Parlement de Commissie het goede voorbeeld te geven door het probleem van „*voedselverspilling binnen de EU-instellingen*” aan te pakken en met spoed de nodige maatregelen te nemen om de bijzonder grote hoeveelheid voedsel die elke dag in de kantines van de verschillende EU-instellingen wordt weggegooid, te verminderen. In dit verband heeft het Parlement de Commissie ook verzocht om „*mogelijke wijzigingen van de regels inzake overheidsopdrachten voor catering- en horecadiensten te overwegen, zodat alle andere voorwaarden bij de gunning van opdrachten voorrang krijgen aan ondernemingen die garanderen dat zij alle niet-toegewezen (onverkochte) producten kosteloos zullen herverdelen aan groepen burgers die geen koopkracht hebben, en die specifieke activiteiten bevorderen om het afval stroomopwaarts terug te dringen, zoals het geven van de voorkeur aan landbouwproducten en levensmiddelen die zo dicht mogelijk bij de plaats van consumptie worden geproduceerd*”. De Ombudsman is van mening dat deze verklaring van bijzonder belang is wanneer hij van oordeel is dat een van de door bepaalde instellingen genoemde belemmeringen voor het beheer van niet-geconsumeerde levensmiddelen betrekking heeft op de vermeende onmogelijkheid om het gedrag van de cateringdienstverlener te beïnvloeden vanwege het tussen de partijen geldende contract (zie de punten 37-39 hierboven).

59. In het licht van deze overwegingen is de Ombudsman ingenomen met de initiatieven die de betrokken instellingen reeds in de praktijk hebben genomen om voedselverspilling te voorkomen. De Ombudsman neemt nota van en hecht zijn goedkeuring aan de inspanningen van sommige instellingen, namelijk de Commissie, de Raad, het Comité van de Regio's, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Hof van Justitie, om de hoeveelheid voedsel die gedurende een bepaalde periode moet worden bereid, te ramen. Als mogelijk voorbeeld van goede praktijken op dit gebied verwijst de Ombudsman naar de grondige planning die het relevante beleid van de comités en hun contractanten in dit verband kenmerkt. Zo blijkt dat laatstgenoemde instellingen de kwestie van de preventie van voedselverspilling in verschillende stadia behandelen, namelijk in de aankoopfase, met betrekking tot voorraadbeheer, tijdens het bereidingsproces en in het distributieproces. De Ombudsman moedigt andere instellingen aan om soortgelijke benaderingen te overwegen en samen te werken met hun contractanten om het probleem op een grondige en gestructureerde manier aan te pakken.

60. De Ombudsman spoort de betrokken instellingen bovendien aan de kwestie van de terbeschikkingstelling van levensmiddelen aan derden die, als gevolg van een overschot aan



bevoorrading, in hun kantines ongebruikt blijven, serieus te onderzoeken. Daartoe zouden de betrokken instellingen kunnen zoeken naar mogelijkheden om in contact te komen met liefdadigheidsinstellingen en ngo's die op dit gebied actief zijn, en hen in het kader van de nationale wetgeving inzake voedselveiligheid en andere toepasselijke regels aan te bieden ongebruikt voedsel ter beschikking te stellen.

C. Conclusies

Op basis van zijn onderzoek sluit de Ombudsman het af met de volgende conclusie:

Door de huidige praktijken van kantines met betrekking tot het beheer van ongebruikte levensmiddelen vast te stellen en op basis daarvan de aandacht te vestigen op mogelijke beste praktijken, heeft het initiatiefonderzoek zijn doelstellingen bereikt.

De betrokken instellingen zullen van dit besluit in kennis worden gesteld.

P. Nikiforos Diamandouros

Gedaan te Straatsburg op 20 december 2012

[1] Wat het Unierecht betreft, verwees de Raad met name naar verordening 2002/178/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB 2002, L 60, blz. 60). Verordening 2004/852/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne (PB L 139, blz. 1); Verordening 2004/853/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PB L 139, blz. 55). Wat het Belgische nationale recht betreft, noemde de Raad een koninklijk besluit van 14 november 2003 (Arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire), zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 26 mei 2011.

[2] Het HACCP-systeem (Hazard Analysis and Critical Control Points) is een door de NASA in de jaren zestig ontwikkeld kader dat het beheer, de follow-up en de correctie van eventuele gezondheids-/veiligheids-/hygiënekwesties op het gebied van voedselbereiding, verkoop en distributie regelt. Zij is door de EU vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne (PB L 139 van 30.4.2004, blz. 1).

[3] EMAS is een managementtool voor bedrijven en andere organisaties, ontworpen om hun milieuprestaties te evalueren, te rapporteren en te verbeteren.



[4] Volgens artikel 5, lid 2, van verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne (PB 2004, L 139, blz. 1) bestaan de HACCP-beginselen als volgt: „A) het identificeren van gevaren die moeten worden voorkomen, geëlimineerd of tot aanvaardbare niveaus moeten worden beperkt; B) het identificeren van de kritische controlepunten bij de stap of stappen waarin de controle essentieel is om een gevaar te voorkomen of te elimineren of om het tot een aanvaardbaar niveau te beperken; C) het vaststellen van kritische grenswaarden op kritische controlepunten die de aanvaardbaarheid scheiden van onaanvaardbaarheid voor de preventie, eliminatie of vermindering van geïdentificeerde gevaren; D) het vaststellen en uitvoeren van doeltreffende monitoringprocedures op kritieke controlepunten; e) het vaststellen van corrigerende maatregelen wanneer de monitoring aangeeft dat een kritisch controlepunt niet onder controle is; F) het vaststellen van procedures, die regelmatig moeten worden uitgevoerd, om na te gaan of de onder a) tot en met e) bedoelde maatregelen doeltreffend werken; en g) het opstellen van documenten en registers die in verhouding staan tot de aard en de omvang van het levensmiddelenbedrijf om aan te tonen dat de onder a) tot en met f) bedoelde maatregelen doeltreffend worden toegepast.”

[5] Verslag Europese Commissie (DG ENV) Directoraat C — Voorbereidende studie industrie over voedselafval in de EU-27, eindverslag oktober 2010.

[6] http://ec.europa.eu/food/food/sustainability/index_en.htm [Link]

[7] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Brussel, 20.9.2011, COM(2011) 571 definitief.

[8] Resolutie van het Europees Parlement van 19 januari 2012 over het voorkomen van voedselverspilling: strategieën voor een efficiëntere voedselketen in de EU [2011/2175(INI)]