

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 16 oktober 2013 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Klaver tot wijziging van de Warenwet in verband met het creëren van transparantie omtrent voedselverspilling bij supermarkten (Wet transparantie voedselverspilling), met memorie van toelichting.

Het initiatiefwetsvoorstel beoogt de bewustwording inzake de omvang van voedselverspilling te bevorderen, en daardoor gedrag te veranderen. Daartoe worden supermarkten bij wet verplicht in hun jaarverslag informatie te verstrekken over de hoeveelheid eet- en drinkwaren die maandelijks wordt weggegooid.

De Afdeling onderschrijft het aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggende streven om voedselverspilling tegen te gaan. Zij maakt evenwel opmerkingen over onder meer de noodzaak en reikwijdte van, het toezicht op en de uitvoerbaarheid van de wettelijke verplichting en adviseert het voorstel te heroverwegen.

1. Inleiding

In Nederland wordt jaarlijks voor € 4,4 miljard aan voedsel, 30% van het eetbare voedsel, weggegooid, een onverantwoorde verspilling van natuurlijke hulpbronnen en energie. In 2009 hebben drie ministeries als doel gesteld om de voedselverspilling in 2015 met 20% te doen afnemen.¹ Het is echter twijfelachtig of deze reductiedoelstelling in 2015 wordt gehaald, aldus de toelichting. De initiatiefnemer ziet hierin reden voor het aanpakken van het probleem en gaat ervan uit dat – al is de bewegingsruimte beperkt – het opstellen van wetgeving, zoals onderhavig voorstel, tenminste een aanzet geeft waarmee voedselverspilling door marktpartijen kan worden verminderd.

Het voorstel beoogt bij te dragen aan vergroting van de bewustwording omtrent het probleem van voedselverspilling. Daartoe worden ondernemingen die eet- en drinkwaren verkopen aan particulieren – in het bijzonder supermarkten – verplicht om bij te houden hoeveel voedsel zij weggooien en deze gegevens in hun jaarverslag op te nemen. Volgens de initiatiefnemer stelt deze transparantie supermarkten in staat om specifieke maatregelen te nemen om voedselverspilling te reduceren.² De initiatiefnemer onderkent dat de detailhandel slechts een relatief beperkt deel van de totale voedselverspilling vormt (7% in verhouding tot naar schatting 33% door de consument);³ de milieu-impact bij supermarkten is volgens hem evenwel groter dan bij eerdere schakels in de keten van productie tot retail.

2. Wettelijke verplichting

Uit de toelichting blijkt dat supermarkten een relatief klein aandeel hebben in het totaal van de voedselverspilling (7%). Gezien dit aandeel zal het voorstel, zelfs als de

¹ De toenmalige Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben dit in de nota "Duurzaam Voedsel", Ministerie van LNV (2009) hebben in de nota "Duurzaam Voedsel" (LNV, 2009) tot doel gesteld. Zie www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2009/08/11/nota-duurzaam-voedsel.html.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.

³ De cijfers over het percentage voedselverspilling dat door de consument wordt veroorzaakt lopen sterk uiteen. Volgens een voorbereidende studie van de Europese Commissie uit 2010 (Preparatory study on food waste across EU 27) gaat het om 42% van alle verspilling, verschillende op Nederland gerichte onderzoeken gaan uit van een percentage tussen de 25 en 35%.

supermarkten de voedselverspilling geheel terugdringen, slechts in zeer beperkte mate kunnen bijdragen aan de afname van de omvang van de voedselverspilling. Supermarktketens hebben voorts een aanzienlijk financieel belang bij het terugdringen van de hoeveelheid onverkochte eet- en drinkwaren. Zoals ook in de toelichting wordt onderkend, mag worden verondersteld dat zij hun inkoopbeleid en overige bedrijfsvoering zoveel mogelijk daarop inrichten. Verder geven zij aan thans reeds bewust voedselverspilling tegen te gaan, onder meer door het schenken van voedsel aan goede doelen (voedselbanken e.d.). Ook de overheid bevordert de bewustwording en het tegengaan van voedselverspilling, zo blijkt uit de toelichting.⁴

In het licht van deze financieel-bedrijfsmatige prikkels en het gevoerde overheidsbeleid rijst de vraag naar de toegevoegde waarde van de voorgestelde wettelijke verplichting. Daarbij dient tevens te worden bedacht dat een wettelijke verplichting als zodanig nog niet de beoogde bewustwording en gedragsverandering bewerkstelligt. Het ligt niet voor de hand dat supermarkten, die uit overweging van efficiënte bedrijfsvoering al gericht zullen zijn op voorkoming van voedselverspilling, zich vanwege de verplichte opname van verspillingsgegevens in het jaarverslag, een substantieel grotere inspanning zullen getroosten. Evenmin is plausibel dat consumenten op grote schaal jaarverslagen van supermarkten, voor zover die al gemakkelijk te raadplegen en te vergelijken zouden zijn, gaan lezen voordat zij boodschappen doen. Derhalve zal het opnemen in het jaarverslag van gegevens inzake voedselverspilling waarschijnlijk slechts in zeer beperkte mate kunnen bijdragen aan het bewerkstelligen van de beoogde gedragsverandering. Tevens past het voorstel niet binnen het breed gedragen streven om regeldruk te verminderen. Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling de keuze voor een wettelijke regeling, en voor het daarin voorschrijven van het opnemen van verspillingsgegevens in het jaarverslag, te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

3. Reikwijdte van het voorstel

a. *Kleine ondernemingen*

In het voorstel zijn slechts micro-ondernemingen uitgesloten van de verplichting om transparante informatie te verstrekken over voedselverspilling.⁵ Micro-ondernemingen zijn ondernemingen met minder dan 10 werkzame personen en een jaaromzet of balanstotaal van minder dan € 2 miljoen. Met dit onderscheid sluit de initiatiefnemer aan bij de definitie van “micro-ondernemingen” in een aanbeveling van de Europese Commissie.⁶ Volgens de toelichting wordt deze uitzondering gemaakt om zeer kleine ondernemers niet onevenredig zwaar te belasten.

Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom de initiatiefnemer ervoor kiest om de grens te leggen bij “micro-ondernemingen” in plaats van bij “kleine ondernemingen”, volgens de genoemde aanbeveling ondernemingen met minder dan 50 werkzame personen en een jaaromzet of balanstotaal van minder van € 10 miljoen. Ook deze kleine ondernemingen zullen door de voorgestelde maatregel relatief zwaar belast worden in verhouding tot de grote supermarktketens. Los daarvan merkt de Afdeling op dat in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek andere grenzen worden gehanteerd met

⁴ Memorie van toelichting, paragrafen 1.4 en 2.1.

⁵ Het voorgestelde artikel 8a, tweede lid, van de Warenwet.

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

betrekking tot de verplichting van ondernemingen om hun jaarverslag openbaar te maken.⁷ De toelichting besteedt hier geen aandacht aan.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de keuze om alleen micro-ondernemingen van de verplichting tot opname van de betreffende gegevens in het jaarverslag uit te zonderen, nader te bezien.

b. *Relevante categorie ondernemingen*

Ingevolge het voorgestelde artikel 8a, eerste lid, van de Warenwet, geldt de eis om gegevens te verstrekken over niet verhandeld voedsel voor bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen ondernemingen die zich hoofdzakelijk bezighouden met het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van eet- en drinkwaren aan particulieren. Gelet op de formulering “bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken” vallen zowel levensmiddelenwinkels als horecagelegenheden en cateringbedrijven onder het bereik van het artikel 8a.

Volgens paragraaf 2.3 van de toelichting geldt de verplichting echter uitsluitend voor supermarkten, waarbij supermarkt wordt omschreven als “een zelfbedieningswinkel waar hoofdzakelijk verse eet- en drinkwaren worden verkocht”. Deze omschrijving sluit echter niet aan bij de tekst van het voorgestelde artikel 8a, eerste lid.

Voorts wordt niet duidelijk wat wordt bedoeld met het onderdeel “hoofdzakelijk” in de omschrijving van supermarkt in de toelichting. Evenmin wordt nader toegelicht of het begrip “vers” in die omschrijving uitsluitend betrekking heeft op eet- en drinkwaren die slechts beperkt houdbaar zijn. Hierdoor is niet helder of alle supermarkten onder deze omschrijving vallen. Ten slotte heeft het voorstel volgens de toelichting alleen betrekking op zelfbedieningswinkels. Het is de Afdeling niet duidelijk waarom de wijze waarop de eet- en drinkwaren worden aangeboden een relevant criterium zou moeten zijn, aangezien het voorstel strekt tot het transparant maken van gegevens over voedselverspilling.

De Afdeling adviseert de tekst en de toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen en zo nodig het begrip “supermarkt” nader te omschrijven.

⁷ Artikelen 2:360 en 2:391 BW.

c. *Franchise-ondernemingen*

Een aanzienlijk deel van de vestigingen van supermarktketens bestaat uit franchise-ondernemingen.⁸ Deze winkels voeren het logo en het assortiment van de supermarktketen, maar zijn zelfstandige ondernemingen. Uit de toelichting wordt niet duidelijk of en in hoeverre deze ondernemingen zelfstandig gegevens over voedselverspilling moeten verwerken in een jaarverslag of worden meegerekend in het jaarverslag van het moederbedrijf.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de positie van franchise-ondernemingen.

4. Toezicht

Indien de voorgestelde maatregel onder de Warenwet valt, komen het toezicht en de handhaving onder het daarin geldende regime te vallen. Dit houdt in dat de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) bevoegd is tot het houden van toezicht en dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: de Minister) bevoegd is tot het opleggen van een bestuurlijke boete. De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. *Handhaving*

Ingevolge de Warenwet is de Minister bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete bij het niet naleven van de verplichtingen bij of krachtens de Warenwet.⁹ Onder omstandigheden kan overtreding van deze verplichtingen ook een strafbaar feit opleveren.¹⁰ Het is naar Nederlands recht niet gebruikelijk om een bestuurlijke boete op te leggen bij het ontbreken van bepaalde informatie in het jaarverslag of om deze verplichting strafrechtelijk te handhaven.¹¹

Controle van het jaarverslag vindt plaats door de accountant.¹² De gedachte daarachter is dat het jaarverslag bedoeld is om als bestuur verantwoording af te leggen over het reilen en zeilen van de onderneming. De overheid heeft daarin geen taak. Gelet hierop adviseert de Afdeling de voorgestelde handhavingsbevoegdheid van de Minister te laten vervallen.

b. *Uitoefening toezicht*

Volgens hoofdstuk 3 van de toelichting kan de NVWA toezicht uitoefenen door steekproeven en audits uit te voeren. Ook wordt de NVWA verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een laagdrempelig en werkbaar meetsysteem dat door supermarkten kan worden gehanteerd bij de kwantificering van voedselafvalstromen. Uit de toelichting wordt echter onvoldoende duidelijk hoe de NVWA het toezicht zal moeten uitoefenen. Voorts is niet duidelijk wat de omvang is van de capaciteit die de NVWA voor deze taak nodig heeft en wat hiervan de kosten zijn.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit onderdeel aan te vullen.

⁸ Zo heeft Albert Heijn 850 winkels in Nederland, waarvan 227 franchisewinkels (volgens www.ah.nl/albertheijn/feiten, laatst bijgewerkt 19 februari 2013). Jumbo heeft 300 winkels, waarvan 140 franchisevestigingen (volgens www.jumbosupermarkten.nl/hrhomepage/over-jumbo/feiten-en-cijfers/)

⁹ Artikel 32a, eerste lid.

¹⁰ Artikel 32a van de Warenwet, juncto artikel 1, onder 4, van de Wet op de economische delicten.

¹¹ De wet op het financieel toezicht kent enkele uitzonderingen voor beleggingsinstellingen.

¹² Artikel 2:393 BW.

5. Uitvoering

a. *Administratieve lasten en uitvoeringslasten voor de ondernemingen*

In paragraaf 4 van de memorie van toelichting wordt kort ingegaan op de uitvoeringslasten als gevolg van het voorstel. Opgemerkt wordt dat sommige supermarkten extra moeten investeren in ICT en/of software en dat een kleine extra investering in personeelskosten nodig is. Volgens de initiatiefnemer zal dit leiden tot meer inzicht in de hoeveelheid voedselverspilling en daarmee tot een vermindering van de hoeveelheid weggegooid eet- en drinkwaren. Dit inzicht zou volgens initiatiefnemer kosten besparen.

De toelichting bevat echter geen inschatting van de omvang van de benodigde investeringen. Bovendien is allerm minst zeker dat supermarkten de veronderstelde kostenbesparing ook daadwerkelijk kunnen verwezenlijken. Daarnaast gaat de initiatiefnemer niet in op de omvang van de administratieve lasten voor de onderneming. Te verwachten is dat deze lasten door de voorgestelde maatregel zullen toenemen.

De Afdeling adviseert de inschatting van de administratieve en de uitvoeringslasten nader te onderbouwen.

b. *Maandelijks informatie*

Volgens het eerste lid van artikel 8a moet een onderneming gegevens verstrekken over de maandelijks hoeveelheid eet- en drinkwaren die niet verhandeld worden. Volgens het derde lid moet dit in ieder geval in het jaarverslag worden opgenomen. Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom in het jaarverslag een overzicht per maand moet worden opgenomen, in plaats van per jaar. Ondernemingen die gebruik maken van een wekelijks of kwartaaloverzicht zouden hun verslaggeving moeten aanpassen. Uitgangspunt zou moeten zijn dat de gepresenteerde informatie onderling eenvoudig is te vergelijken. Het ligt dan meer voor jaargegevens te hanteren. De Afdeling adviseert de keuze voor een overzicht per maand te vervangen door informatie per jaar.

6. Niveau van regelgeving

Het voorstel maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de eet- en drinkwaren die niet worden verhandeld, de wijze van informatieverstrekking en de wijze waarop de hoeveelheid eet- en drinkwaren worden vastgesteld.¹³

¹³ Het voorgestelde vierde lid van artikel 8a van de Warenwet.

De Afdeling gaat ervan uit dat een aanzienlijk deel van deze regels betrekking heeft op technische en administratieve voorschriften, zoals de berekening van verspilde voedingswaren. Het verdient de voorkeur om voorschriften van louter technische aard in een ministeriële regeling op te nemen.¹⁴

De Afdeling adviseert met het oog daarop in artikel 8a, vierde lid, een mogelijkheid tot subdelegatie op te nemen.

De vice-president van de Raad van State,

¹⁴ Zie ook Aanwijzing 26 van de Aanwijzing voor de regelgeving.