WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Wettelijke grondslagen verduurzamingsmaatregelen voedsel

Dr. Hanna Schebesta, met medewerking van dr. Edwin Alblas, dr. Mirta Alessandrini, dr. Francesco Cazzini, dr. Maria Plana Casado, dr. Chiara Macchi, en dr. Silvia Rolandi
Leerstoelgroep Recht, Wageningen University & Research (WUR)

Social Sciences Group

DATUM
15 november 2022

AUTEUR
Dr Hanna Schebesta

Wageningen University & Research is specialised in the domain of healthy food and living environment.

Inhoudsopgave

1	*Wettelijke grondslagen voor de verduurzaming van voedsel:* schets van de juridische mogelijkheden in Nederland	6
1.1	Voorafgaande beschouwingen	6
1.1.1	Problematieken en doelen beter definiëren	6
1.1.2	Wat is ‘duurzaam voedsel’?	6
1.1.3	Regulering van voedselsystemen	7
1.1.4	Centrale en decentrale regelgeving – welke rol voor maatregelen door gemeenten en provincies?	8
1.2	Verkenning juridische instrumenten	9
1.2.1	Verduurzaming voedselaanbod	9
1.2.2	Verduurzaming voedselconsumptie	15
1.2.3	Voedselverspilling	26
2	EU en internationale regelgeving	28
2.1	EU-recht	28
2.2	Internationale regelgeving	29
3	Conclusie & beschouwing	30
3.1	Antwoord vraagstelling	30
3.1.1	Het verduurzamen van het voedselaanbod voor consumenten (duurzamere producten)	30
3.1.2	Het verduurzamen van de voedselconsumptie	30
3.1.3	Het tegengaan van voedselverspilling in de keten	31
3.1.4	Het realiseren van een transitie in dieet van dierlijk naar plantaardig (50-50) in 2030	31
3.2	Grotere rol overheid, mogelijkheid ‘Wet Duurzaam Voedsel’?	31

Weergave opdracht

Inhoud kennisvraag vanuit het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit:
Mogelijkheden (wettelijke) verduurzamingsmaatregelen t.a.v. voedselaanbod en voedselconsumptie (de voedselomgeving) in NL in relatie tot Europese wet- en regelgeving en andere lidstaten.

Onderzoek naar:

1. Welke wettelijke grondslag is er voor het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om - op nationaal niveau - het aanbod van voedsel (retail en out-of-home) in Nederland en/of de voedselconsumptie in Nederland te verduurzamen rekening houdend met EU wet- en regelgeving, gericht op:
    a. het tegengaan van voedselverspilling in de keten,
    b. het verduurzamen van het voedselaanbod voor consumenten (duurzamere producten),
    c. het verduurzamen van de voedselconsumptie,
    d. het realiseren van een shift in dieet van dierlijk naar plantaardig 50-50 in 2030?
2. Welke maatregelen die een wettelijke grondslag vergen, die momenteel niet toegepast worden in NL, worden toegepast in (relevante) EU-lidstaten en VK. Het betreft hier maatregelen waar een wettelijke basis voor nodig is die gericht zijn op het verduurzamen van het voedselaanbod, via bovenstaande onderdelen a), b) en c) en d).

Afbakening van de onderzoeksvraag:
Bij de kennisvraag gaat het om *dwingende* juridische middelen. Onderzoek naar niet dwingende of ‘soft law’ instrumenten loopt in een ander traject en valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Verduurzaming wordt ruim benaderd (plantaardig/biologisch/lokaal/gezond) maar betreft *niet* de pure milieuvraagstukken zoals plastic/verpakkingen, recycling en dergelijke. Deze vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek.

1 *Wettelijke grondslagen voor de verduurzaming van voedsel:* schets van de juridische mogelijkheden in Nederland

Wat zijn mogelijke juridisch dwingende instrumenten om in Nederland verduurzamingsmaatregelen voor voedsel te nemen? In dit rapport geven wij een verkennend inzicht, een panorama, om de juridische (on)mogelijkheden ten behoeve van verduurzamingsmaatregelen in Nederland te schetsen.

Dit heeft geleid tot een overzicht van verschillende typen maatregelen die aan verduurzaming kunnen bijdragen, opgesteld op basis van literatuur- en rechtsvergelijkend onderzoek.

Gezien de brede reikwijdte van deze opdracht vormt dit rapport enkel een eerste stap om de juridische mogelijkheden in kaart te brengen. In verder onderzoek moeten de aan de orde gestelde onderwerpen worden uitgediept, zowel vanuit juridisch als wetenschappelijk en beleidstechnisch oogpunt.

1.1 Voorafgaande beschouwingen

1.1.1 Problematieken en doelen beter definiëren

Duurzaamheid is een multidimensionaal containerbegrip, waarbinnen sociale aspecten, milieu en ecologie, circulariteit, gezondheid, dierenwelzijn, energie en andere thema's geschaard kunnen worden. Daardoor is niet altijd duidelijk welke doelen precies nagestreefd moeten worden. Hoewel duurzaamheid zeker een slagkrachtig concept kan zijn, ontbreekt het juridisch en beleidsmatig gezien vaak aan de nodige duidelijke strekking. Om duurzaamheid als zodanig te kunnen realiseren, is het daarom nodig dit concept om te zetten in duidelijkere probleemanalyses en preciezere doelstellingen.

1.1.2 Wat is 'duurzaam voedsel'?

Er bestaat geen vaste definitie van 'duurzaam voedsel'[1], en het concept blijft in de praktijk en in het recht moeilijk toe te passen.

Bij de uitwerking van de vraag wat duurzaam voedsel is wordt vaak gebruikgemaakt van een categorische aanpak, waarbij bepaalde categorieën als duurzaam(er) voedsel worden beschouwd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan *biologisch gecertificeerd voedsel*, wat moet voldoen aan de geldende Europese regels.[2] Deze regels omvatten bindende voorschriften op productieniveau, wat moet leiden tot milieuvriendelijkere producten die (vrijwel) zonder pesticiden (milieu) en GMO's (biodiversiteit) worden geproduceerd. Biologisch voedsel heeft echter geen directe connectie met gezondheid, omdat organisch geproduceerd voedsel niet automatisch nutritioneel gezonder is. Ook bestaat er steeds meer aandacht voor *lokaal geproduceerd voedsel en voedsel met korte ketens*, waarbij de nadruk steeds meer komt te liggen op zaken als voedselzekerheid, sociale aspecten van productie en het verminderen van uitstoot door middel van het realiseren van kortere transportroutes. Dit gaat vaak samen met een voorkeur voor *seizoensgebonden voedsel*, om importen te voorkomen.

---

[1] Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) definieert een duurzaam voedselsysteem als: "a food system that delivers food security and nutrition for all in such a way that the economic, social and environmental bases to generate food security and nutrition for future generations are not compromised", zie: FAO, *Sustainable food systems Concept and framework* 2018, https://www.fao.org/3/ca2079en/CA2079EN.pdf.

[2] Verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad (*PbEU* 2018, L 150/1).

Verder wordt *plantaardig voedsel* als duurzaam voedsel beschouwd. Plantaardig voedsel heeft diverse milieuvoordelen ten opzichte van de productie van dierlijk voedsel, en scoort vanzelfsprekend hoog op het thema dierenwelzijn. Ook zou een meer plantaardig dieet positieve gezondheidseffecten hebben, al zijn dierlijke producten ook een belangrijke bron van voedingsstoffen zoals proteïne. Vrijwel alle nutritionele studies beschouwen de categorie *fruit en groenten* als gezond, maar er worden dan geen prestaties op andere duurzaamheidscomponenten meegewogen (milieu en sociale aspecten).

Daarnaast wordt in discussies met betrekking tot duurzaam voedsel ook vaak gebruikgemaakt van een negatieve definitie, namelijk categorieën van voedsel of voedselgrondstoffen die niet-duurzaam zijn, omdat deze als 'slecht', en dan meestal ongezond, worden aangemerkt. Hierbij kan gedacht worden aan alcohol en vlees, of de voedingsgrondstoffen suiker, zout, onverzadigde vetten, cafeïne en producten die veel van dergelijke voedingsstoffen bevatten (zoals frisdranken of energiedranken). Ook de kwalificatie 'ongezond' heeft echter niet altijd per se een directe link met niet-duurzaam in bredere zin.

Deze voorbeelden maken duidelijk dat bij een categorische aanpak alleen bepaalde dimensies van duurzaamheid gedekt worden. In plaats van vaste definities en categorieën te hanteren, probeert men tegenwoordig derhalve vooral de meetbaarheid van de duurzaamheidsprestaties van voedsel te bevorderen, naar het inzicht 'meten is weten'. Dit streven is een belangrijke voorwaarde om juridische aanknopingspunten voor doelgerichte regulering te scheppen, en daadwerkelijke voedselverduurzaming te kunnen bereiken.

1.1.3 Regulering van voedselsystemen

In het verleden werden voedselkeuzes vooral beschouwd als een individuele keuze, en voedselproducten als een goed dat vrij moet worden verhandeld op de wereldmarkt en de EU-markt. In het bijzonder de handel in levensmiddelen wordt gekenmerkt door een gestandaardiseerde waardering[3], waarin voedselproducten "merkloze of ongedifferentieerde artikelen van verschillende producenten [zijn,] die grotendeels worden gewaardeerd op basis van de prijs [... en andere] verhandelbare kenmerken"[4]. Deze visie komt ook nog steeds sterk tot uiting in de huidige wettelijke kaders voor levensmiddelen, op internationaal, EU- en nationaal niveau.

Toch lijkt er steeds meer een kentering te komen in het denken over de rol van de overheid bij voedselkeuzes. Twee ontwikkelingen zijn hierbij specifiek relevant:[5]

(1) Voedsel wordt steeds meer erkend als een *common good*, een *gemeenschappelijk goed*[6]
(2) Voedsel wordt steeds meer benaderd vanuit het perspectief van het gehele *voedselsysteem* (in plaats van een beperkte *supply/value chain*-benadering)[7]

---

[3] S. Rohe, M. Oltmer, H. Wolter, N. Gmeiner, J. Tschersich, 'Forever niche: Why do organically bred vegetable varieties not diffuse?', *Environmental Innovation and Societal Transitions* 2022, afl. 45, p. 83-100.
[4] J. L. Vivero-Pol, 'Food as commons or commodity? Exploring the links between normative valuations and agency in food transition', *Sustainability* 2017, 9(3), p. 442.
[5] Scientific Advice Mechanism (SAM) *Towards a sustainable food system: Moving from food as a community to food as more of a common good* 2020; Science Advice for Policy by European Academies (SAPEA) *A sustainable food system for the European Union* 2020; Joint Research Centre (JRC) *Concepts for a sustainable EU food system* 2022.
[6] J. L. Vivero-Pol, 'Food as commons or commodity? Exploring the links between normative valuations and agency in food transition', *Sustainability* 2017, 9(3), p. 442.
[7] FAO geeft de volgende definitie van voedselsystemen: "Food systems (FS) encompass the entire range of actors and their interlinked value-adding activities involved in the production, aggregation, processing,

Zo verandert binnen een systeemaanpak een individuele ongezonde voedselkeuze in een breder vraagstuk van volksgezondheid, bijvoorbeeld de bestrijding van obesitas. Ook vergt het systeemdenken aandacht voor externe effecten van voedselproductiesystemen, zoals de invloed van voedselproductie op het milieu en leefomstandigheden. Deze aanpak vraagt derhalve om een veranderde rol van de overheid bij het sturen van voedselkeuzen.

Juridisch gezien is deze voedselsysteemaanpak nog niet verankerd in de bestaande wettelijke kaders. Zo is het huidige Europeesrechtelijke kader, en met name de Algemene Levensmiddelenverordening,[8] vooral gericht op voedselveiligheid, met enige aandacht voor de consument. Duurzaamheid wordt in de regulering van de voedselsector alleen incidenteel meegewogen. Op Europees niveau wordt hier een stap gezet door de 'Van Boer tot Bord'-Strategie[9] (2020) en bijbehorende beleidsinstrumenten, waaronder een EU-raamwerk voor duurzame voedselsystemen (voorstel wordt eind 2023 verwacht). Om deze ontwikkelingen bij te houden zou ook de Nederlandse voedselwetgeving, nu grotendeels verankerd in de Warenwet, gemoderniseerd moeten worden.

1.1.4 Centrale en decentrale regelgeving – welke rol voor maatregelen door gemeenten en provincies?

In Nederland worden wet- en regelgeving niet alleen door de landelijke overheid bepaald, maar ook door provincies en gemeenten. Initiatieven door lokale(re) overheden kunnen helpen om alvast stappen te maken op het gebied van duurzaamheid. Daarnaast kan worden ingespeeld op de verschillende omstandigheden per gebied; wat bijvoorbeeld in Amsterdam een probleem is hoeft op het platteland niet per een factor van betekenis te zijn, en vice versa. Tegelijkertijd zijn er verschillende beperkingen te benoemen van een decentraal beleid. Zo kunnen deze initiatieven leiden tot versnippering van regelgeving, wat ten koste gaat van een *level playing field* voor producenten. Een bekend risico hierbij is dat producenten zich vestigen in gebieden die een relatief lage regeldruk hebben.

Individuele gemeentelijke verboden zoals het verbod in Haarlem brengen een zekere complexiteit met zich mee; waar reclamecampagnes nu vaak op landelijk niveau worden ontwikkeld, zou zo per gemeente moeten worden gekeken wat de geldende regels zijn. Hetzelfde geldt voor supermarkten en andere ketens die nationaal en/of internationaal opereren.

In het licht van het bovenstaande is ervoor gekozen in dit rapport vooral te focussen op beleidsmaatregelen die op nationaal niveau ingevoerd zouden kunnen worden.

---

distribution, consumption and disposal of food products that originate from agriculture, forestry or fisheries, and parts of the broader economic, societal and natural environments in which they are embedded.", zie: https://www.fao.org/3/ca2079en/CA2079EN.pdf.

[8] Verordening (EG) nr. 178/2002 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 (*PbEU* 2002, L 31/1).

[9] 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 (COM(2020) 381 final).

1.2 Verkenning juridische instrumenten

Het voorliggende rapport verkent de mogelijkheden om in Nederland wettelijke verduurzamingsmaatregelen ten aanzien van voedselaanbod en voedselconsumptie te nemen, ook in relatie tot Europese en internationale wet- en regelgeving. Dit omvat onderzoek naar (1) welke wettelijke grondslagen er in Nederland bestaan om op nationaal niveau het aanbod van voedsel en/of de voedselconsumptie te verduurzamen; en (2) naar maatregelen die momenteel niet toegepast worden in NL, maar wel in (relevante) EU-lidstaten. Naar aanleiding van het verzoek vanuit het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zijn deze vragen gericht op:

a) het tegengaan van voedselverspilling in de keten,
b) het verduurzamen van het voedselaanbod voor consumenten (duurzamere producten),
c) het verduurzamen van de voedselconsumptie,
d) het realiseren van een verschuiving in dieet van dierlijk naar plantaardig (50-50) in 2030.

In het verleden zijn reeds een aantal studies uitgevoerd met betrekking tot de juridische aspecten van een duurzaam, en dan vaak in de zin van gezond, voedselbeleid. Deze studies zijn meegenomen in deze verkenning op basis van literatuuronderzoek.[10] Naast literatuuronderzoek is in deze studie gebruikgemaakt van rechtsvergelijkend onderzoek.

In de volgende paragrafen worden achtereenvolgens maatregelen voor de verduurzaming van het voedselaanbod (1.2.1) en maatregelen ter verduurzaming van de voedselconsumptie (1.2.2) besproken. Deze indeling is slechts een benadering, want sommige maatregelen verduurzamen zowel het aanbod als ook de consumptiekant. De verschuiving in dieet van dierlijke naar plantaardige producten kan zowel op basis van aanbod als consumptie worden bevorderd, en komt derhalve in beide hoofdstukken aan de orde. Instrumenten om voedselverspilling te voorkomen worden apart behandeld (1.2.3).

1.2.1 Verduurzaming voedselaanbod

Welke wettelijke grondslagen zijn er om op nationaal niveau het aanbod van voedsel (retail en out-of-home) in Nederland te verduurzamen? Hieronder worden de volgende onderwerpen besproken: inkoop door overheden (1.2.1.1), voedselaanbod door retailers (1.2.1.2), productsamenstelling (1.2.1.3) en informatie- en rapportageplichten (1.2.1.4).

[10] H. van Kolfschooten, R. Neerhof, A. Nijboer, A. de Ruijter en M. Visser, *Juridisch instrumentarium voor een gezonde voedselomgeving in de stad* 2020, Amsterdam: University of Amsterdam; Ministerie van Financiën, *Rapport Gezondheidsgerelateerde belastingen, Bouwstenen voor een beter belastingstelsel* 2020; B.C.A. Toebes, M.E.C. Gispen, R. Dietvorst, P.J.M. de Coninck, J.C.J. Dute, *Ongezond gedrag: de rol van het recht: Preadvies VGR* 2019, Sdu Uitgevers; H. Muilwijk, D. Boezeman en A. Tiktak, *Kansrijk landbouw- en voedselbeleid. Analyse van beleidsopties voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 vanuit verschillende perspectieven* 2020, Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

1.2.1.1 Inkoop door overheden (aanbestedingsbeleid)

In aanbestedingsprocedures kunnen overheden duurzame inkoopcriteria gebruiken, wat in de literatuur en verduurzamingsprojecten als een belangrijke kans wordt gezien om voedselsystemen te verduurzamen.[11]

Ook in dit rechtsgebied is het moeilijk te bepalen wat *duurzaam* voedsel dan precies is. Echter, het aanbestedingsrecht toont zeer ver ontwikkelde praktische benaderingen van duurzaam voedsel, die verder relevant kunnen zijn om het begrip 'duurzaam voedsel' praktisch toepasbaar te maken in andere rechtsgebieden.

Op EU-niveau is geprobeerd door het opstellen van voorbeeldclausules overheden aan te sporen om groen in te kopen (zogenaamde *green public procurement*, GPP-criteria). In dit kader zijn GPP-criteria voor voedsel, catering en verkoopautomaten ontwikkeld.[12] De toepassing hiervan is op EU-niveau niet verplicht gesteld. In het kader van de 'Van Boer tot Bord'-Strategie zal echter wél een verplichting tot maatschappelijk verantwoorde inkoop worden ingevoerd. Hier wil de Europese Commissie nog bepalen wat de beste manier is om verplichte minimumcriteria voor duurzame voedselaankopen vast te stellen ter bevordering van gezonde en duurzame voeding, met inbegrip van biologische producten, in scholen en openbare instellingen. Het is echter vrij zeker dat deze verplichting er gaat komen – dan wel via het vaststellen van minimumeisen, dan wel via streefwaarden.

In Nederland is het actieplan *Opdrachtgeven met ambitie, inkopen met impact: Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen* (MVI) (2021-2025) van kracht.[13] Dit actieplan beschrijft concrete actielijnen ten behoeve van het realiseren van doelen op het terrein van o.a. CO2-uitstoot, milieu-impact en grondstoffengebruik. Het plan streeft ernaar ervoor te zorgen dat minder vrijblijvendheid ontstaat wat betreft het naleven van MVI-criteria door overheden, onder andere door het maken van nieuwe bestuurlijke afspraken en het verplicht stellen van transparante rapportages.

Ter verwezenlijking van MVI zijn MVI-voorbeeldcriteria voor verschillende productcategorieën ontwikkeld. Voor de categorie 'catering'[14] zijn 37 criteria gedefinieerd, die over verschillende ontwerpen gaan, met name gezondheid, materialen, circulair, energie, ecologie, dierenwelzijn en sociaal aanbesteden.[15] De keuzes die men aan de hand van deze criteria kan nemen met betrekking tot duurzaam voedsel zijn relatief bepekt en zouden kunnen worden uitgebreid. Ook bestaan er niet voor alle aspecten alle categorieën van ambities (meer of minder ambitieus, in drie categorieën), zo zijn er in totaal maar vier criteria met de hoogste ambitie.

---

[11] E. Molin et al., 'Addressing sustainability within public procurement of food: A systematic literature review.', *Sustainability* 2021, 13(23), p. 13395; B. Neto, 'Analysis of sustainability criteria from European public procurement schemes for foodservices', *Sci Total Environ* 2020, 20, p. 704; L. F. J. Swensson et al., 'Public food procurement as a game changer for food system transformation', *The Lancet Planetary Health* 2021, 5(8), p. 495-496; , L. F. J. Swensson and F. Tartanac, 'Public food procurement for sustainable diets and food systems: The role of the regulatory framework.', *Global Food Security* 2020, 25, 100366.

[12] Commission Staff Working Document, *EU GPP criteria for Food procurement, Catering Services and Vending machines* (SWD(2019) 366 final).

[13] *Opdrachtgeven met ambitie, inkopen met impact. Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021-2025* bijlage bij Kamerstukken II 2020-2021, 30 196, nr. 746, bijlage 965513.

[14] https://www.mvicriteria.nl/nl/webtool?product_group=19&cluster=2#//19/2//nl.

[15] Voorbeelden zijn: veganistische en vegetarische opties; 50% van de enkelvoudige dierlijke producten voldoet aan milieu- en dierenwelzijnscriteria; palmolie en soja voldoen aan milieu-, sociale en ontbossingsvrije eisen; aanbod en presentatie: meer dan 60% betere keuzes; het verplicht stellen van milieumanagementsystemen.

Het toepassen van MVI-criteria blijft echter voor een groot deel vrijblijvend. Het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (2022) moet overheden stimuleren om op alle niveaus via opdrachtgeverschap en inkoop van producten en diensten duurzame keuzes te maken. Hiervoor wordt door de overheidsinstantie in kwestie een actieplan opgesteld. De Rijksoverheid geeft in haar inkoopstrategie de volgende *inspanningsdoelen* aan: het toepassen van maatschappelijk verantwoorde inkoopcriteria bij alle aanbestedingen in 45 relevante productgroepen, en vanaf 2020 bij 50% van deze aanbestedingen eisen of gunningscriteria op significant of ambitieus niveau toe te passen.[16] Deze ambities worden verder ingevuld in departementale MVI-actieplannen. Ook andere overheidsinstanties hebben het Manifest ondertekend.[17] Deze beleidsgerichte afspraken en inspanningsdoelen betekenen echter geen juridische verplichting. Zeker in hoeverre voedsel en catering in de aanbestedingspraktijk verduurzaamd wordt blijft een keuze die door de individuele instanties gemaakt moet worden.

De MVI-criteria bieden veel opties die tot verduurzaming bijdragen en vooral verduurzaming van het voedselaanbod meetbaar maken. Een periodieke herziening van de criteria zou ertoe kunnen bijdragen dat de beleidsopties worden uitgebreid. Een vergelijking met de EU-GPP-criteria voor voedsel, catering en verkoopautomaten zal in deze opzicht voor de hand liggen.

- Het is opvallend dat de Nederlandse MVI-criteria, in tegenstelling tot de GPP-criteria, minder naar de biologische oorsprong kijken. Alleen bij koffie, thee en cacao geldt een eis voor biologische landbouw. Voor voedsel is er alleen een eis voor een biologisch *of* duurzaam keurmerk. Biologische producten zijn een makkelijk handhaafbare categorie, alleen zijn deze vaak niet in lijn met prijs- en kostenmogelijkheden van overheidsinstanties.

- Gezondere keuzes zijn volgens de MVI-criteria de Richtlijnen Schijf van Vijf en gezondere keuzes. De huidige toepassing hiervan is niet onomstreden. Op EU-niveau wordt gewerkt met verplichte percentages fruit en groenten.

- De MVI-criteria werken ook in samenhang met topkeurmerken[18]. Het verwijzen naar keurmerken is zeer handhaafbaar, ook zijn deze meestal zeer specifiek en dekken ze ‘duurzaamheid’ niet volledig af, maar alleen bepaalde duurzaamheidsaspecten (bijvoorbeeld dierenwelzijn).

- Op dit moment bestaan er alleen MVI-criteria voor catering, maar niet afzonderlijk voor voedsel of verkoopmachines. Vooral het voedselaanbod in verkoopmachines op locaties zonder catering, bijvoorbeeld op stations, zou via het toepassen van MVI-criteria kunnen worden verbeterd.

- Het enige criterium op het gebied van voedselverspilling is ‘Meting en rapportage voedselverspilling’; verdergaande verplichtingen ontbreken tot nu toe.

- Voor de transitie van dierlijk naar plantaardig zijn er criteria om veganistische of vegetarische opties voor te schrijven of om een lager gehalte dierlijke eiwitten hoger te waarderen.

In het huidige recht zijn aanbestedende diensten verplicht “zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen” te leveren (art. 1.4, lid 2 van de Aanbestedingswet). De Aanbestedingswet zou met betrekking tot het verplicht inkopen van duurzaam voedsel verder uitgewerkt en juridisch aangescherpt kunnen worden, bijvoorbeeld door overheidsinstanties

[16] Inkoopstrategie voor duurzaam, sociaal en innovatief opdrachtgeverschap door de Rijksoverheid bijlage bij Kamerstukken II 2019-2020, 30196, nr. 679.
[17] https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen/manifest-mvoi/deelnemers-en-actieplannen-manifest-mvoi.
[18] https://keurmerkenwijzer.nl/alle-categorieen/.

binnen hun aanbestedingsbeleid wettelijk bepaalde duurzame inkoopcriteria voor te schrijven, of het behalen van kwantitatieve streefcijfers voor MVI verplicht te stellen.

In veel andere EU-landen is groen aanbesteden al verplicht, zoals vermeld in de nationale GPP-actieplannen.[19] Voorbeelden hiervan uit EU-landen zijn Letland (levensmiddelen), Noorwegen (catering) en Litouwen, waar Green Public Procurement een steeds groter deel van de overheidsopdrachten moet uitmaken en vanaf 2023 100% moet bedragen. In Frankrijk wordt voorgeschreven dat maaltijdcatering ten minste voor 50% uit duurzame kwaliteitsproducten, en ten minste voor 20% uit biologische producten moet bestaan.

Zeer noemenswaardig in dit opzicht is het voorbeeld van het Verenigde Koninkrijk, waar aanbestedende diensten van de centrale overheid rechtstreeks een Government Buying Standard (GBS) met bindende minimumeisen ter verduurzaming moeten toepassen.[20] De *Government Buying Standard for food and catering services* betreft duurzame voedselvoorwaarden met betrekking tot (a) de productie, verwerking en distributie, (b) concrete nutritionele voorwaarden, (c) efficiënt gebruik van materialen, en (d) sociaaleconomische eisen. Met betrekking tot (a) productie, verwerking en distributie zijn de volgende minimumcriteria opgesteld: 10% (van de totale geldwaarde) van door centrale overheden aanbesteed voedsel moet biologisch zijn. Palmolie moet duurzaam zijn geproduceerd. Vis moet voldoen aan de eisen van de Food and Agriculture Organisation Code of Conduct for Responsible Fisheries en mag niet op de rode lijst staan met ‘fish to avoid’, van de Marine Conservation Society. Voor verse producten moeten de menu’s de natuurlijke groei- of productieperiode voor het Verenigd Koninkrijk weerspiegelen (seizoensproducten) en op de menu’s worden benadrukt. Verder zijn er (b) concrete nutritionele voorwaarden, bijvoorbeeld met betrekking tot vermindering van de zoutinname, verhoging van de groente- en fruitconsumptie, Meal Deals, vermindering van verzadigd vet, toename van vezels, en veel meer. De voorwaarden voor (c) efficiënt gebruik van materialen omvatten ook voedselverspilling of energiebeheer. Er (d) zijn ook zijn sociaaleconomische minimumeisen gesteld, met name dat 50% van de thee en koffie duurzaam moet zijn.

Maatregel	**EU**	**NL**
Inkoop overheid	EU Green Public Procurement Criteria (GPP) voor voedsel, catering en verkoopautomaten (vrijblijvend).	Aanbestedingswet, MVI-criteria
- Uitbreiden en aanpassen MVI-criteria		MVI-criteria
- Wettelijke verplichting (bepaalde) MVI-criteria toe te passen		Kader Aanbestedingswet
- Zelfstandige, verplichte minimumeisen voor voedselaanbestedingsprocedures		Kader Aanbestedingswet, of nieuwe bijzondere wet

[19] https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/GPP%20NAPs_April%202022.pdf.
[20] *Guidance Government Buying Standard for food and catering services* 2021, https://www.gov.uk/government/publications/sustainable-procurement-the-gbs-for-food-and-catering-services/government-buying-standard-for-food-and-catering-services.

1.2.1.2 Voedselaanbod door retailers

Retailers zijn strategische actoren in de bevordering van duurzamere consumptie, die met hun aanbod het vraagpatroon van de consument beïnvloeden. Door de minst wenselijke opties uit de markt te verwijderen, of duurzame opties toe te voegen (*choice editing*)[21], kunnen detailhandelaren de consumenten in hun keuzes sturen.

In deze lijn wordt het verplicht bijmengen van duurzame producten aan gangbare producten in het retaileraanbod voorgesteld.[22] Dit is een ingrijpende, maar juridisch niet onbekende mogelijkheid. In Nederland zijn tankstations met twee of meer tankinstallaties verplicht bij minimaal de helft van hun vulpistolen het brandstof E10 aan te bieden, dat relatief gezien minder schadelijk is voor het milieu. Deze maatregel is genomen op basis van het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit brandstoffen.

Maatregel	EU recht	NL grondslagen
Verplichting m.b.t. voedselaanbod		
- Verplichting supermarkten om duurzaam voedsel in hun sortiment op te nemen		Geen bestaande rechtsgrondslag

1.2.1.3 Productsamenstelling

Juridisch gezien is het ook mogelijk rechtstreeks de samenstelling van producten te reguleren.[23]

In Nederland zijn afspraken met de industrie gemaakt om de productsamenstelling te verbeteren. Het Akkoord Verbetering Productsamenstelling heeft als doel het verminderen van de gehaltes zout, verzadigd vet en calorieën (suiker en vet) in voedselproducten. Dit zou leiden tot een *gezonder* productaanbod. De doeltreffendheid van zelfregulering binnen de sector wordt echter in twijfel getrokken.

Zolang producten niet op EU-niveau zijn gereguleerd,[24] bijvoorbeeld in sector- of product specifieke EU handelsnormen,[25] kunnen nationale voorschriften ter verduurzaming van producten worden opgesteld. Indien deze alleen voor de Nederlandse markt gelden, levert dit geen strijd met het EU-recht op (zie bijvoorbeeld Warenwetbesluit Meel en brood). Het EU-beginsel van wederzijdse erkenning is hier van toepassing. Producten die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht moeten in Nederland worden toegestaan. Dit zal zorgen voor een ongelijke behandeling tussen Nederlandse en andere producenten. Voorschriften voor

[21] M. Zidianaki. 'Sustainable Food Consumption in the EU: Filling the Gaps of the Legal Framework.', *European Food and Feed Law Review* 2013, 8(2), p. 113-126.
[22] Initiatiefgroep Regie op Ruimte, *Toekomst zoekt Boer* 2022, https://transitiecoalitievoedsel.nl/wp-content/uploads/Toekomst-Zoekt-Boer-Initiatiefgroep-Regie-op-Ruimte.pdf.
[23] Maatregelen die de productie betreffen, bij voorbeeld regels over de veehouderij enz. vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.
[24] Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten (PbEU 2013, L 347/671).
[25] Olijfolie en tafelolijven; groenten en fruit; op basis van groenten en fruit verwerkte producten; bananen; levende planten; eieren; vlees van pluimvee; smeerbare vetproducten voor menselijke consumptie; en hop.

Nederlandse *en* niet-Nederlandse producten leveren een inbreuk op het vrije verkeer van goederen op, en moeten dan gerechtvaardigd worden (zie ook paragraaf 2.1).

Sommige EU-lidstaten hebben bijvoorbeeld in hun nationale wetgeving specifieke bepalingen inzake energiedranken opgenomen. In Duitsland zijn nationale wettelijke limieten voor vier ingrediënten van kracht voor energiedranken, onder andere cafeïne (320 mg per liter) en taurine (4.000 mg per liter).[26]

Op EU-niveau zal verder in het kader van de Farm to Fork Strategy onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheid om de bestaande EU-handelsnormen (bijvoorbeeld voor eieren of honing) voor duurzaamheidsdoeleinden te gebruiken.[27]

Maatregel	EU acties	NL grondslagen
Producteisen		
- NL regels voor eet- of drinkwaren in het belang van de volksgezondheid/verduurzaming	Interne markt, vrij verkeer van goederen (art. 34-36 VWEU) EU handelsnormen in Verordening (EU) nr. 1308/2013 'Gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten'	Kader Warenwet, via algemene maatregelen van bestuur, in overeenstemming met EU-recht. Een voorbeeld is het Warenwetbesluit Meel en brood.

1.2.1.4 Informatie- en rapportageplichten

Een andere mogelijkheid om te sturen op een duurzamer voedselaanbod is door middel van verplichte duurzaamheidsinformatie en -rapportage. Zo wordt soms voorgesteld dat supermarkten bijvoorbeeld verplicht kunnen worden om bestaande informatie met betrekking tot de verkoop van bepaalde producten in kaart te brengen. Supermarkten kunnen dan verplicht worden om *zelf* informatie te verzamelen met betrekking tot de duurzaamheid van hun verkopen, bijvoorbeeld door middel van analyse van (al verzamelde) consumptiedata. In Nederland verplicht bijvoorbeeld de Tabaks- en rookwarenwet producenten en importeurs (leveranciers) om informatie te verstrekken aan de Europese Commissie en de Nederlandse overheid.

In Frankrijk is een Observatorium voor de vorming van voedselprijzen en marges opgesteld. Dit ontwikkelt drie soorten analyses: 1. het uitsplitsen van de detailhandelsprijzen van verschillende voedingsmiddelen in verwerkte landbouwwaarde en waarde die aan deze landbouwwaarde wordt toegevoegd door de voedselverwerkende industrie en vervolgens door de handel; 2. analyse, op basis van bedrijfsrekeningen, van de kosten en baten van de voornoemde waarde; 3. de verdeling van de uitgaven voor voedingsmiddelen op basis van de toegevoegde waarde die in de bedrijfstakken, de invoer en de belastingen worden

[26] *Verordnung über Fruchtsaft, Fruchtnektar, koffeinhaltige Erfrischungsgetränke*, https://www.gesetze-im-internet.de/frsaftv_2004/BJNR101600004.html.
[27] K. Nes & P. Ciaian, 'EU marketing standards and sustainability', *Applied Economic Perspectives and Policy* 2022, 44(4), p. 1844-1863.

geïnduceerd.[28] EGalim 2 verplicht het Observatorium om elk kwartaal een samenvatting te publiceren van de door de sectoren gekozen referentie-indicatoren.

Verder is er veel beweging op EU-niveau om rapportageverplichtingen van bedrijven aan te scherpen.

Op grond van de Richtlijn bekendmaking van niet-financiële informatie[29] moeten grote bedrijven relevante niet-financiële informatie bekendmaken. Echter betreft deze geen sectorspecifieke regels, maar rapportage van milieuzaken, sociale aangelegenheden en de behandeling van werknemers, eerbiediging van de mensenrechten, bestrijding van corruptie en omkoping.

Verder ligt er een voorstel voor een Richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid.[30] De Richtlijn verplicht lidstaten en ondernemingen tot zorgvuldigheid op het gebied van mensenrechten en milieu. De voedingssector wordt beschouwd als een sector met een bijzonder grote impact.[31] Bij de toekomstige implementatie van deze Richtlijn kunnen aanknopingspunten met betrekking tot monitoring en rapportageverplichtingen worden gezocht.

Maatregel	EU	NL
Inwinning informatie		Geen bestaande wettelijke basis.
- verplichte verstrekking van informatie over verkoop duurzame voedselproducten		
Duurzaamheidsrapportages	Voorstel voor een Richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid.	Implementatiewet voor toekomstige Richtlijn
- Verplichte duurzaamheid rapportages voor voedsel		

1.2.2 Verduurzaming voedselconsumptie

Welke wettelijke grondslagen bestaan er voor het verduurzamen van de voedselconsumptie, via maatregelen op het gebied van de voedselomgeving, voedselproducten of het voedselaanbod? De betaalbaarheid van levensmiddelen heeft een aantoonbare invloed op de vraag van de consument naar specifieke levensmiddelen en dranken.[32] Een effect op de prijs wordt vooral

[28] P. Boyer, 'The French Observatory of food prices and margins formation : genesis, methods, results [L'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires : genèse, méthodes, résultats]'2019, Post-Print hal-03498986, HAL.
[29] Richtlijn 2014/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen (*PbEU* 2014, L 330/1).
[30] Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 (COM(2022) 71 final).
[31] Overweging 22, Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid.
[32] M. Lennernäs, C. Fjellström, W. Becker, I. Giachetti, A. Schmitt, A. Remaut de Winter, en M. Kearney, 'Influences on food choice perceived to be important by nationally-representative samples of adults in the European Union', *Eur J Clin Nutr* 1997, 51(2), p. 8-15.

door fiscale (1.2.2.1) en niet-fiscale prijsinstrumenten (1.2.2.2) bereikt. Verder zal voedselinformatie de consument beter in staat stellen om duurzame keuzes te maken. Deze wordt vooral door etikettering (1.2.2.3) en keurmerken (1.2.2.4) verstrekt. Daarnaast heeft onze leefomgeving een grote invloed op wat we eten en hoeveel. Voedselkeuze-omgevingen sturen het consumentengedrag, en daarom worden er in dit hoofdstuk maatregelen besproken omtrent voedselmarketing (1.2.2.5), de voedselomgeving van retailers (1.2.2.6) en de inrichting van de openbare ruimte (1.2.2.7).

1.2.2.1 Fiscale instrumenten

Fiscale beleidsmaatregelen beïnvloeden de relatieve prijs van levensmiddelen en dranken en zijn erkend als een van de mogelijke beleidsopties ter bevordering van gezonde voeding, om de risicofactoren van niet-overdraagbare ziekten te verminderen.[33] Onder fiscale beleidsmaatregelen vallen zowel belastingen op levensmiddelen en dranken met negatieve eigenschappen, alsook subsidies voor levensmiddelen die bijdragen tot een gezonde voeding. Verder kan gedacht worden aan btw-verhoging of accijnsheffing,[34] of bijvoorbeeld btw-verlaging voor gezonde producten. Meestal worden de fiscale instrumenten ingezet voor *gezondheids*bevorderende maatregelen, maar ze zouden ook als prikkel voor meer *duurzame* productkeuzes kunnen worden toegepast.

Fiscale maatregelen kunnen vanwege het prijseffect leiden tot vermindering van consumptie, bewustmaking van gezondheids- en duurzaamsheidsvraagstukken, maar ook tot verschuivingen in hoe producten door producenten gemaakt worden.[35] Hierdoor kan het prijseffect weer worden versterkt.

Fiscale instrumenten worden vaak benaderd als een *Pigouviaanse* belasting, d.w.z. een belasting op marktactiviteiten die negatieve externe effecten veroorzaken. Dit zijn dan meestal taksen op ongewenste producten of voedingsstoffen. Veel landen hebben bijvoorbeeld belastingen op suikerhoudende dranken, frisdrank of met suiker gezoete dranken (vaak met uitzondering van melk),[36] suiker, cafeïne, alcohol en alcopops, energiedranken, vlees of zout.[37] Een veelomvattende regeling is de Hongaarse belasting op volksgezondheidsproducten (PHPT, zie bijlage), op grond waarvan sinds 2011 niet-basislevensmiddelen met bewezen gezondheidsrisico's belast worden.[38]

---

[33] World Health Organisation (WHO) Policy Brief, Su*gar-sweetened beverage taxes in the WHO European Region: success through lessons learned and challenges faced* 2022, https://www.who.int/docs/default-source/obesity/fiscal-policies-for-diet-and-the-prevention-of-noncommunicablediseases-0.pdf?sfvrsn=84ee20c_2.

[34] Policy Evaluation Network, *The Healthy Food Environment Policy Index (Food-EPI): Nederland* 2021, https://www.jpi-pen.eu/images/reports/Dutch_Food-EPI_FinalReport_Jan2021_mod.pdf

[35] Een recente studie naar de effectiviteit van de suikertaks op frisdranken die in 2018 is ingevoerd in het Verenigd Koninkrijk, liet verder het belang zien van een zorgvuldige *timing* van fiscale beleidsinstrumenten. Op basis van deze belasting worden frisdranken met een hoger suikergehalte meer belast. Deze suikertaks werd in 2016 al geïntroduceerd, maar werd pas in 2018 ingevoerd. In de tussentijd had maar liefst 80% van de producenten het suikergehalte in de producten al drastisch verlaagd, om niet in de hogere belastingcategorie te vallen, zie A. Dickson, M. Gehrsitz, J. Kemp, *Does a Spoonful of Sugar Levy Help the Calories Go Down? An Analysis of the UK Soft Drinks Industry Levy* 2021 IZA DP No. 14528.

[36] WHO Policy Brief, Su*gar-sweetened beverage taxes in the WHO European Region: success through lessons learned and challenges faced* 2022, https://www.who.int/docs/default-source/obesity/fiscal-policies-for-diet-and-the-prevention-of-noncommunicablediseases-0.pdf?sfvrsn=84ee20c_2.

[37] R. García Antón & C. Öner, 'Public Health Taxes: Is it truly necessary to tax sugar consumption?', aanstaande publicatie, Tilburg University.

[38] L. Zámbó, M. Bakacs, É. Illés, A. Varga, E. Sarkadi Nagy, A. Zentai, E. Feigl, K. Biró, 'Impact assessment of the public health product tax in Hungary', *European Journal of Public Health* 2020, 30(5) ckaa166.1231; WHO, *Assessment of the impact of a public health product tax* 2015,

Er zijn aanwijzingen voor de effectiviteit van fiscaal beleid ter bevordering van gezonde voeding, maar dit is niet altijd het geval en het mogelijke positieve effect kan ook per geval verschillen. Belastingen en subsidies zijn opgebouwd uit verschillende ontwerp-elementen, waaronder de producten waarop de belasting of subsidie wordt geheven, het soort belasting, alsmede de belastinggrondslag en het tarief. Verder is voor de legitimiteit van belang of de inkomsten worden uitgegeven aan doelen die een verband hebben met de genomen maatregelen.[39]

In Nederland bestaat al een frisdrankbelasting. In het verleden bestond er een belasting op suiker én suikerhoudende producten, maar die werd in 1993 afgeschaft omdat de handhaafbaarheid hiervan onvoldoende werd geacht. Op dit moment zijn er in Nederland plannen om per 2024 de verbruiksbelasting op frisdrank te verhogen en een uitzondering voor mineraalwater te maken.[40] Deze verbruiksbelasting is echter geen echte 'suikertaks' omdat deze maatregel niet direct gekoppeld is aan suiker of gezondheid. Er is ruimte voor een betere afstemming van deze maatregel op gezondheid (bijv. de uitzondering uitbreiden naar vruchten/groentesap, koppeling met het suikergehalte) en op duurzaamheid.

Verder is de btw-verlaging voor groenten en fruit al in het coalitieakkoord opgenomen. Deze zou kunnen worden uitgebreid naar biologische levensmiddelen en andere levensmiddelen die bijdragen aan de duurzaamheid.

Studies wijzen erop dat subsidies (waaronder voedselbonnen, prijskortingen of openbare distributiesystemen) om de prijzen van groenten en fruit te verlagen waarschijnlijk doeltreffend zijn om de consumptie van deze levensmiddelen te verhogen, en die worden daarom door de WHO aanbevolen.[41] Onder subsidies in deze zin worden maatregelen verstaan die resulteren in prijsprikkels voor de consument (onder meer door middel van kortingen, rabatten of monetaire vouchers of coupons), maar omvatten geen programma's voor overdracht in contanten of in natura, landbouwsubsidies of handelspolitieke instrumenten.

Subsidies worden in verschillende landen toegepast,[42] bijvoorbeeld subsidies voor fruit en groenten (VS, Australië, Letland), basisvoedingsmiddelen (India), gezond voedsel (Zuid-Afrika) of voedselvouchers (in Engeland op lokaal niveau).

Verdergaande juridische instrumenten zouden (weer) kunnen worden geïntroduceerd op basis van de bestaande Nederlandse fiscale wetgeving. Mogelijke gezondheidsgerelateerde fiscale maatregelen zijn in een eerdere juridische studie onderzocht,[43] en zijn in deze studie meegenomen, omdat deze voor een deel ook voor duurzaamheidsgerelateerde maatregelen gelden.

---

https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/332882/assessment-impact-PH-tax-report.pdf. Deze betreft onder andere suiker, zout, cafeïne, gezouten snacks, energiedranken, frisdranken, enz.

[39] R. García Antón & C. Öner, 'Public Health Taxes: Is it truly necessary to tax sugar consumption?', aanstaande publicatie, Tilburg University.

[40] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingplan/gezondheid/verbruiksbelasting-alcoholvrije-dranken.

[41] WHO, *Fiscal Policies to Promote Healthy Diets: Policy Brief* 2022 en daar aangehaalde studies, https://www.who.int/publications/i/item/9789240049543.

[42] T. Andreyeva, K. Marple, T. E. Moore, en L.M. Powell, 'Evaluation of Economic and Health Outcomes Associated With Food Taxes and Subsidies: A Systematic Review and Meta-analysis', *JAMA Network Open* 2022, 5(6), e2214371-e2214371.

[43] Ministerie van Financiën, *Rapport Gezondheidsgerelateerde belastingen, Bouwstenen voor een beter belastingstelsel* 2020 *Kamerstukken II* 2019/20, 32 140, nr. 71.

Maatregel	EU	NL
Accijns en verbruiksbelastingen[44]	Horizontale accijnsrichtlijn[45]	Wet op de accijns en NL tarieven verbruiksbelasting, Wet op de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken (Wvad)
- Bijzondere verbruiksbelastingen[46]*: aanpassen verbruiksbelasting vruchten- en groentesappen, mineraalwater*		Bijzondere verbruiksbelasting Vruchtensap, groentesap, mineraalwater en mengsels van vruchtensap en groentesap en limonade (nu €8,83 per hl.)[47]
- Nieuwe verbruiksbelasting op ongezonde voedingsmiddelen[48]		
- Accijnsgoederen (alcohol en tabak) en niet-accijnsgoederen (bijvoorbeeld vlees, vet of suiker)[49]		
Taks[50]	Binnen ruimte EU-recht	Fiscaal recht
- 'Echte' suikertaks[51]		
- Taks op andere producten		
Btw (indirecte belastingen)[52]	Binnen grens EU Btw-richtlijn	Btw-tarieven, Wet op de Omzetbelasting 1968
- Verlaging btw-voedingsmiddelen voor groenten, fruit, bio-levensmiddelen, vleesvervangers, 'duurzaam' gecertificeerde levensmiddelen.	Voorstel 'verlaagde tarieven' en 'vrijstelling' op EU niveau aangenomen (voor levensmiddelen, in bijlage III)[53]	
- afschaffen van toepassing verlaagd btw-tarief voor ongezonde voedingsmiddelen		Btw-tarieven, Wet op de Omzetbelasting 1968
Subsidies		
- waaronder voedselbonnen, prijskortingen of openbare distributiesystemen		

1.2.2.2 Niet-fiscale prijsinstrumenten

Ook niet-fiscale prijsinstrumenten zullen een effect hebben op de prijs en daarom indirect de consumptie kunnen beïnvloeden. Er zijn vele verschillende maatregelen die hieronder kunnen vallen.

---

[44] *Rapport Gezondheidsgerelateerde belastingen*, p. 28-29.
[45] Richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van Richtlijn 92/12/EEG.
[46] *Rapport Gezondheidsgerelateerde belastingen*, p. 32.
[47] https://download.belastingdienst.nl/douane/docs/tarievenlijst-accijns-acc0552z87fd.pdf
[48] *Rapport Gezondheidsgerelateerde belastingen*, p. 42.
[49] *Rapport Gezondheidsgerelateerde belastingen*, p. 32, 29.
[50] *Rapport Gezondheidsgerelateerde belastingen*, p. 24.
[51] *Rapport Gezondheidsgerelateerde belastingen*, p. 35.
[52] *Rapport Gezondheidsgerelateerde belastingen*, p. 25, p. 42.
[53] Richtlijn (EU) 2022/542 van de Raad van 5 april 2022 tot wijziging van Richtlijnen 2006/112/EG en (EU) 2020/285 wat de btw-tarieven betreft (*PbEU* 2022 L 107/1); Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (*PbEU* L 347/1).

Bij een Minimum Unit Pricing (MUP) bepaalt de overheid een minimumprijs voor één eenheid, bijvoorbeeld alcohol, en mag het product niet onder de minimumprijs worden aangeboden. In het Nationaal Preventieakkoord is afgesproken dat de mogelijkheid om een MUP in te voeren nader zal worden geanalyseerd. In dit kader is onderzoek[54] gedaan naar de haalbaarheid van invoering van een MPU voor alcohol in Nederland, waarin ook voorbeelden worden besproken uit landen die een MPU hanteren.[55]

Verder is er een discussie gaande over een verplichte bijdrage van ketenpartijen aan de verduurzaming.[56] Dit kan door middel van heffingen. Er bestaat in Nederland op basis van de Gezondheids- en welzijnswet een diergezondheidsheffing voor dieren in het Besluit diergezondheid. Via het Diergezondheidsfonds dragen houders van productiedieren bij aan de kosten van preventie en bestrijding van dierziekten.

Er kan ook gedacht worden aan maatregelen die verkoop onder de kostprijs beperken, bijvoorbeeld door detailhandelaren een volledig verbod op te leggen om producten onder de kostprijs te verkopen, of dit alleen onder bepaalde voorwaarden toe te staan (bijvoorbeeld om voedselverspilling te voorkomen). In sommige EU-landen is het in het algemeen verboden producten onder de kostprijs te verkopen.[57]

Noemenswaardig is in dit opzicht de Franse wet EGalim 2.[58] De wet wil een nieuw evenwicht in de betrekkingen tussen fabrikanten, distributeurs en boeren bevorderen, en heeft tot doel de vergoeding van de boeren te beschermen. Het voornaamste doel is om – in de gehele voedselproductie-, verwerkings- en distributieketen – prijzen te hanteren die de productiekosten minimaal dekken. Hiervoor vereist de wet een minimale ‘contractualisering’ tussen de producent en de koper. Verder verbiedt de wet het onderhandelen over de beschermde prijs van landbouwgrondstoffen en schept prijstransparantie voor de consument door een experimentele inkomensscore voor boeren.[59]

Maatregel	**EU**	**NL**
Minimumprijzen	Interne markt, vrij verkeer van goederen (art. 34-36 VWEU)[60]	Geen bestaande wettelijke basis.

[54] A. de Wit et al., *Minimum Unit Pricing voor alcohol - Onderzoek naar de haalbaarheid van invoering in Nederland* 2021, RIVM-rapport, https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2021-0014.pdf.
[55] Schotland, Wales, Canada, Australië, Kirgizië, Moldavië, Oekraïne, Oezbekistan, Rusland, enkele staten in de Verenigde Staten en Wit-Rusland.
[56] Bijvoorbeeld de Motie Thijssen c.s. (33576-292) die vroeg naar onderzoek hoe banken, leveranciers en afnemers met langlopende contracten zijn te verplichten tot een bail-in die een substantieel aandeel in de transitiekosten draagt.
[57] European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, *Operational restrictions in the retail sector* 2018, Publications Office, https://data.europa.eu/doi/10.2873/6677.
[58] Loi n° 2021-1357, du 18 octobre 2021, visant à protéger la rémunération des agriculteurs, https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2021/10/18/AGRX2119054L/jo/texte.
[59] E. Amat, ‘France Frames the Commercial Negotiations of Food and Pet Food’, *Eur. Food & Feed L. Rev.* 2022, 17, p. 74.
[60] HvJ EU 23 december 2015, C-333/14, ECLI:EU:C:2015:845 (Scotch Whisky Association): “De artikelen 34 VWEU en 36 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat, ter bereiking van het doel de gezondheid en het leven van personen te beschermen via een verhoging van de consumentenprijs van alcohol, kiest voor een regeling als in het hoofdgeding, waarbij een minimumprijs per eenheid alcohol wordt opgelegd voor de detailhandel in alcoholhoudende dranken, en niet voor een maatregel zoals een accijnsverhoging, die mogelijkerwijs minder beperkend is voor het handelsverkeer en de concurrentie binnen de Europese Unie. Het staat aan de verwijzende rechter om op basis van een grondig onderzoek van alle relevante

- invoering van minimum unit price voor alcohol of andere producten/stoffen	
Heffingen	Geen bestaande wettelijke basis.
- heffing voor bepaalde doelen zou kunnen worden uitgebreid.	
Beprijzen	Geen bestaande wettelijke basis.
- Beperking van verkoop onder de kostprijs	
- Prijstransparantie	

1.2.2.3 Etikettering

Voedselinformatie zorgt ervoor dat consumenten weloverwogen keuzes kunnen maken. Omdat de etikettering van levensmiddelen bijna exclusief op EU-niveau is geregeld,[61] blijft er voor de lidstaten maar weinig regelgevingsruimte over. Deze bestaat met name op vrij specifieke onderwerpen, bijvoorbeeld alcoholetikettering of nationale portievoorschriften.

Nationale maatregelen mogen alleen worden genomen inzake aangelegenheden die niet specifiek door de EU Voedselinformatieverordening worden geharmoniseerd. Nationale maatregelen inzake bijkomende verplichte vermeldingen zijn mogelijk (art. 39 Voedselinformatieverordening).

Maatregel	EU	NL
Regels omtrent etikettering	Verordening (EU) nr. 1169/2011	Kader Warenwet
- Verplichte informatie ook voor dranken met alcoholgehalte, informatie netwaarde alcohol	De lidstaten mogen nationale maatregelen voor de vermelding van de ingrediënten voor dranken met een alcoholgehalte van meer dan 1,2 volumeprocent blijven toepassen.	
- Portievoorschriften	De Europese Commissie zou voor specifieke categorieën levensmiddelen voorschriften invoeren inzake de uitdrukking per portie of per consumptie-eenheid. Omdat de Commissie niet heeft gehandeld bestaat er ruimte voor de lidstaten.	

1.2.2.4 Keurmerken

Als het gaat om de verduurzaming van voedselconsumptie in brede zin, en niet om de individuele gezondheid, wordt de productkeuze van een consument, dus de aankoop van een voedselproduct, opeens een politieke daad. Dit is het idee achter ‘political consumerism’[62]. Voor deze politieke daad hebben de consumenten echter informatie over het product nodig.

aspecten van de bij hem aanhangige zaak na te gaan of dat inderdaad het geval is. De enkele omstandigheid dat die laatste maatregel nog verdere voordelen kan opleveren en beter kan bijdragen aan het doel om alcoholmisbruik tegen te gaan, kan niet rechtvaardigen dat niet voor deze maatregel wordt gekozen.”

[61] Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten (*PbEU* 2011 L304/18).

[62] Micheletti en Boström, 'Political Consumerism: Consumer Choice, Information, and Labeling', in P. B. Thompson and D. M. Kaplan (eds.), *Encyclopedia of Food and Agricultural Ethics* 2014, 1508.

In het EU-beleid is de regulering van informatie altijd van cruciaal belang geweest. Verbetering van de consumentenvoorlichting heeft vaak de voorkeur boven overheidsregulering. Het is daarom opmerkelijk dat keurmerken relatief ongereguleerd zijn,[63] met uitzondering van het algemene verbod gebruikers te misleiden en het verbod op oneerlijke handelspraktijken[64].

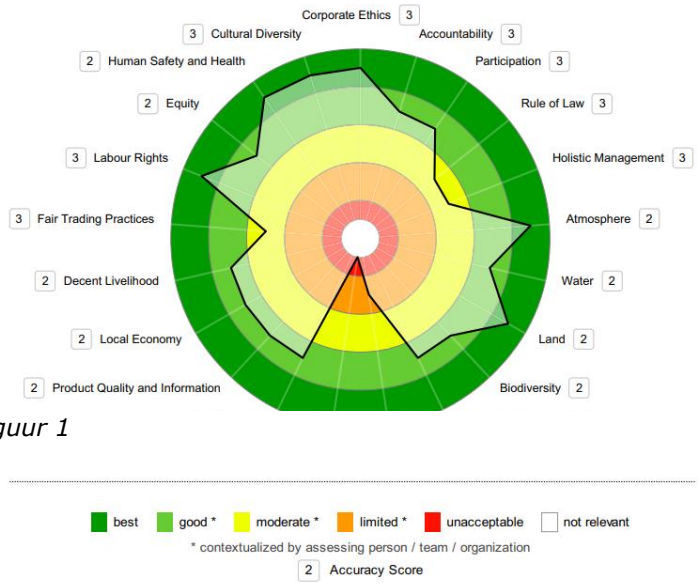
Op EU-niveau zijn nieuwe belangrijke voorstellen aanhangig.[65] In de 'Van Boer tot Bord' Strategie heeft de Commissie een voorstel aangekondigd voor een kader voor duurzaamheidsetikettering om consumenten in staat te stellen geïnformeerde en duurzame voedselkeuzes te maken. Dit kader voor duurzaamheidsetikettering maakt deel uit van het initiatief voor een duurzaam voedselsysteem. Het voorstel regelt de verstrekking van informatie aan consumenten over de duurzaamheid van voedselproducten, met betrekking de voedings-, klimaat-, milieu- en sociale aspecten van voedselproducten. Hierbij valt wel op te merken dat het hier gaat om een kader en geen label voor duurzaamheid.

Nederland zou ook een eigen duurzaamheidslabel kunnen ontwikkelen. Dit zal niet nieuw zijn, want Frankrijk ontwikkelde bijvoorbeeld al de Nutri-Score en werkt nu aan een Eco-Score. Denemarken ontwikkelt een publiek 'Climate Label'.

Er zijn meerdere redenen om een duurzaamheidslabel op de markt te brengen. De huidige labels hebben meestal geen betrekking op de verschillende dimensies van duurzaamheid, zijn niet goed vergelijkbaar en geven geen inzicht in de verschillende duurzaamheidprestaties van een product. Hier kan een duurzaamheidslabel de verschillende dimensies consolideren. Er bestaan veel ontwikkelingen op het gebied van de meetbaarheid en indicatoren voor voedsel, die in een label kunnen worden verwerkt (zie FAO-voorstel[66] in Figuur 1).
Op dit moment zijn de labels vrijblijvend, wat betekent dat alleen 'goede' producten herkenbaar zijn. Hierdoor is een vergelijking tussen producten met label en producten zonder label echter

[63] H. Schebesta, 'Regulating sustainability claims on seafood-EU Ecolabel, unfair commercial practices directive or seafood information requirements?', *European Journal of Risk Regulation* 2016, 7(4), 784-788; H. Schebesta, 'Control in the Label: Self-Declared, Certified, Accredited?', in *Certification–Trust, accountability, liability* 2019, Springer, Cham, p. 143-161.
[64] Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG van de Raad, Richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad ('Richtlijn oneerlijke handelspraktijken') (*PbEU* 2005, L149/22).
[65] Het kader voor duurzaamheidsetikettering gaat samen met andere relevante etiketteringsinitiatieven zoals die betreffende de etikettering inzake dierenwelzijn en "groene claims" tot wijziging van de Richtlijnen 2005/29/EG en 2011/83/EU, alsmede een voorstel over de Product Environmental Footprint (PEF).
[66] Sustainability Assessment of Food and Agriculture systems (SAFA), https://www.fao.org/3/at110e/at110e.pdf.

onmogelijk, en blijven kosten voor certificering bij de ‘goede’ producten hangen. Hier zal men meer in de richting van etikettering kunnen gaan en een label verplicht stellen voor alle producten.
Verder hebben consumenten weinig vertrouwen in de keurmerken. Dit kan worden aangepakt door openbare in plaats van particuliere labels te ontwikkelen. Indien men de duurzaamheid van voedsel als een ‘gemeenschappelijk goed’ acht, zouden ook de kosten voor certificering door de overheid kunnen worden gedragen. Dit maakt het systeem minder ingrijpend, ook met oog op de interne markt.



Figuur 1

Een (voorlopig) nog moeilijke voorwaarde voor een duurzaamheidslabel is de meetbaarheid van de verschillende duurzaamheidsprestaties van voedselproducten. Bovendien moet een duurzaamheidslabel voldoende gedetailleerd en nauwkeurig zijn om *greenwashing* te voorkomen. Het blijft vooralsnog de vraag in hoeverre dergelijke relatief complexe informatie, alsook het creëren van een nieuwe label, niet tot verwarring bij de consument zal leiden. Het blijft ook altijd de vraag of, en in hoeverre, consumenten zulke informatie begrijpen, en of duurzaamheidsinformatie ook daadwerkelijk tot veranderingen in koopgedrag zullen leiden. Hoewel de bestaande wetenschappelijke literatuur laat zien dat keurmerken de perceptie en het gedrag van de consument kunnen beïnvloeden, zijn deze effecten in de empirische literatuur niet altijd eenduidig.[67] Ten slotte kan ook worden afgevraagd in hoeverre de verantwoordelijkheid voor duurzame keuzes bij consumenten neerleggen de meest doeltreffende manier van aanpak is om een daadwerkelijke verduurzaming van het voedselsystem te bewerkstelligen.

Maatregel	EU-recht	NL grondslagen
Regulering van keurmerken	Interne markt, vrij verkeer van goederen (art. 34-36 VWEU).	Geen bestaande wettelijke basis.
- duurzaamheidslabel voor voedingsmiddelen in Nederland		

1.2.2.5 Voedselmarketing

De voedselomgeving is in de afgelopen decennia steeds meer zodanig ingericht dat calorierijk, vaak ongezond voedsel zichtbaar en gemakkelijk verkrijgbaar is. Hier kunnen maatregelen met betrekking tot prijsaanbiedingen en/of marketing en reclame een rol spelen om de consumptie van niet-duurzame producten te beïnvloeden.

Het Nederlandse systeem voor reclame is grotendeels[68] gebaseerd op zelfregulering, namelijk op de Nederlandse Reclame Code. Deze regels komen tot stand door overleg tussen

[67] J. M. Majer, H.A. Henscher, P. Reuber, D. Fischer-Kreer & D. Fischer, ‘The effects of visual sustainability labels on consumer perception and behavior: A systematic review of the empirical literature’ 2022 *Sustainable Production and Consumption* 33, p. 1.
[68] Er bestaan diverse Europese richtlijnen voor reclame; deze zijn geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving, onder andere in artikel 6:194 en 6:194a en in de artikelen 6:193a tot en met 6:193j van het Burgerlijk Wetboek.

consumentenorganisaties en brancheorganisaties,[69] en zijn daarom in zekere mate vrijblijvend. De Nederlandse Reclame Code bestaat uit een Algemeen Deel en Bijzondere Reclamecodes, en is van toepassing ongeacht het medium waarvan gebruik is gemaakt (dus ook in supermarkten of online), tenzij anders bepaald.[70] De bijzondere reclamecodes zijn, voor wat betreft voedsel, de Reclamecode Voor Voedingsmiddelen (RVV) 2019, Kinder- en Jeugdreclamecode (KJC), Reclamecode voor alcoholhoudende dranken (RVA), Reclamecode voor Alcoholvrij en Alcoholarm Bier (RvAAB), Milieu Reclame Code (MRC).

Zo beschrijft lid 2 van de Reclamecode Voor Voedingsmiddelen (RVV, 2019) specifieke regels die betrekking hebben op voedingsclaims. Artikel 5 van de Code stelt dat, als een reclame-uiting een voedingsmiddel toont als onderdeel van een maaltijd, deze maaltijd dient te voldoen aan de Richtlijnen Goede Voeding. De Richtlijnen Goede Voeding adviseren, om gezondheidsredenen, onder andere om de consumptie van rood en bewerkt vlees te beperken, maar benadrukt hierbij wel dat het geen oproep is om *geen* vlees meer te eten.[71] De Richtlijnen kunnen dus niet als basis worden gebruikt om vlees uit te bannen uit reclames, maar wellicht wel om het tonen van rood en of bewerkt vlees in reclames te minimaliseren. Artikel 6 van de RVV stelt verder dat het expliciet aansporen tot overmatige consumptie verboden is, en dat zulk gedrag niet tot voorbeeld mag worden gesteld of goedgepraat.

Hoewel in de huidige Code geen specifieke regels staan over het adverteren van duurzame dan wel niet-duurzame voeding, zijn er wel aanknopingspunten te vinden over dit onderwerp. Eventuele expliciete(re) verboden met betrekking tot niet-duurzame producten zouden meegenomen kunnen worden in een aanpassing van de Reclame Code.

Wettelijke regelgeving voor reclame in plaats van zelfregulering is ook een mogelijkheid. De nationale overheid stelt in de Mediawet overkoepelende regels voor advertenties die worden vertoond via publieke en commerciële mediadiensten. Voor beide partijen is de regel gesteld dat het programma-aanbod geen reclameboodschappen mag bevatten voor medische behandelingen en alcoholische dranken (tussen 06:00 – 21:00 uur).[72] Op basis van een wettelijke aanpassing zouden hier ook andere categorieën aan toegevoegd kunnen worden, zoals reclames voor niet-duurzame producten. Dergelijke beperkingen zijn ook voor voedsel niet onbekend. In England geldt een vergelijkbaar reclameverbod voor voedsel en drank met een hoog vet-, zout- en suikergehalte (tv/online tussen 21.00 uur en 05.30 uur).

Verder zouden bepaalde promotiecampagnes kunnen worden verboden, zoals in Nederland al geldt voor alcohol. Vanaf 1 juli 2021 mogen verkopers binnen de retail geen kortingen van boven de 25% meer geven op alcoholhoudende dranken ('prijsacties'). De juridische grondslag hiervoor is de Alcoholwet (vroeger: Drank- en Horecawet).

Noemenswaardig zijn in dit opzicht de Engelse Food (Promotion and Placement) (England) Regulations 2021[73], een maatregelenpakket ter beperking van de promotie en plaatsing van levensmiddelen en dranken in de winkel en online. Deze wet verbiedt *multi-buy*-promoties,

---

[69] De Stichting Reclame Code heeft wel een samenwerkingsconvenant met de Autoriteit Consument en Markt, die voor de overheid optreedt als onafhankelijke toezichthouder, en het Commissariaat voor de Media.
[70] https://www.reclamecode.nl/nrc/nederlandse-reclame-code/.
[71] *Richtlijnen Goede Voeding* 2015, p. 30, https://www.gezondheidsraad.nl/documenten/adviezen/2015/11/04/richtlijnen-goede-voeding-2015.
[72] Zie Mediawet, artikel 2.94 (publieke mediadiensten) en artikel 3.7 (commerciële mediadiensten).
[73] *The Food (Promotion and Placement) (England) Regulations 2021*, https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2021/9780348226195.

volumeprijsacties (*buy one-get one free*) voor levensmiddelen en *free refill*-promoties voor dranken. Verder is in de wet een definitie van 'minder gezonde voeding' opgenomen.

Maatregel	EU recht	NL grondslagen
Regels omtrent voedselreclame aanscherpen	Geen specifieke regels	
- afspraken over inhoud reclamecodes		Nederlandse Reclame Code
- wettelijke regelgeving of reclameverboden		Mediawet
Promoties	Kader vrij verkeer van goederen, 'verkoopmodaliteiten' in art.34-36 VWEU	Wettelijke regelgeving kan via besluiten (kader Warenwet), nieuwe 'Wet Duurzaam Voedsel' vergelijkbaar met de Alcoholwet.
- Verbod op prijsacties		
- Regels omtrent plaatsing van producten in de winkel en online		

1.2.2.6 Voedselomgeving van retailers (supermarkten, online)

De inrichting van onze voedselomgeving is een belangrijke sturingsfactor voor consumptiegedrag; blootstelling aan 'eetverleidingen' leidt tot, vaak impulsieve, voedselaankopen. Beperkingen van bepaalde reclameactiviteiten kunnen een beleidsmaatregel zijn om de voedselomgeving te sturen. De beperkingen kunnen variëren en betreffen bijvoorbeeld de *tijdsperioden* waarin de verkoop kan plaatsvinden, de *producten* waarop de verkoop van toepassing kan zijn, de *plaats* waar de verkoop plaatsvindt en *kennisgevingsverplichting* vóór de aankoop. [74]

Een voorbeeld uit eigen land is dat sinds 1 juli 2020 tabaksproducten verplicht uit het zicht moeten zijn binnen supermarkten. Voor andere verkooppunten, met uitzondering van tabaksspeciaalzaken, geldt dit sinds 1 januari 2021. Dit is een van de verschillende beleidsinstrumenten die ingezet worden om roken te ontmoedigen, naast o.a. een algemeen verbod op reclame voor tabaksproducten op grond van de Tabaks- en tabaksproductenwet.

In het kader van het vrij verkeer van goederen is er bijzondere jurisprudentie ontwikkeld door het Hof van Justitie EU (HvJEU) inzake 'bepaalde verkoopregelingen' (*certain selling arrangements*). Zo vallen verkoopregelingen gemakkelijker buiten de werkingssfeer van de EU-regels inzake het vrij verkeer van goederen, of kunnen zij worden gerechtvaardigd (zie ook 2.1).[75]

Een zeer verstrekkend recent voorbeeld is de al aangehaalde Engelse wet[76] die specifiek de promotie en plaatsing van levensmiddelen regelt. De wet verbiedt de promotie van ongezond eten en drinken per locatie (bij de kassa's, de uiteinden van de gangpaden en de ingang van de winkel) bij detailhandelaren die eten en drinken verkopen.

---

[74] European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, *Operational restrictions in the retail sector* 2018, Publications Office, https://data.europa.eu/doi/10.2873/6677.
[75] Mededeling van de Commissie Gids betreffende de artikelen 34, 35 en 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) (*PbEU* 2021, C 100/38).
[76] *The Food (Promotion and Placement) (England) Regulations 2021*, https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2021/9780348226195.

Maatregel	EU acties	NL grondslagen
Plaatsing producten		
- *Regulering productplaatsing*		Tabaks- en rookwarenbesluit bevat reclamebeperkingen, uitstalverbod.

1.2.2.7 Openbare ruimte

Naast de winkelomgeving is ook de openbare ruimte van belang voor het effectief sturen van de voedselomgeving.

In eerder onderzoek zijn de mogelijkheden voor het handelen van Nederlandse gemeenten al eerder in kaart gebracht.[77] Hieruit bleek dat gemeenten beperkt zijn in hun mogelijkheden om te zorgen voor een gezonde voedselomgeving, ook op basis van de nieuwe Omgevingswet (2022). Functies toekennen aan locaties kan in principe via het Omgevingsplan, maar de "[g]eschiktheid van aangeboden voedsel voor consumptie gelet op gezondheid valt niet onder 'fysieke leefomgeving' als bedoeld in de Omgevingswet".[78] In een herziene versie van de Omgevingswet zou kunnen worden opgenomen dat onder fysieke leefomgeving ook gezondheidsaspecten kunnen worden geschaard, om vanuit het oogpunt van gezondheid ongezonde voedselaanbieders op bepaalde plekken te weren.

Verschillende instrumenten worden hiervoor al ingezet binnen de EU. Zo heeft Estland het verboden gemaakt om reclame te maken voor alcohol binnen 300 meter van o.a. instellingen voor voorschoolse kinderopvang, scholen en jeugdclubs, waar in Finland de regel geldt dat reclame voor sterk alcoholische dranken alleen is toegestaan in bepaalde vakbladen en dus niet in de openbare ruimte.[79]

Maatregel	EU	NL
Reclame in de openbare ruimte		
- *Reclameverbod vlees*		Via contractuele overeenkomsten met reclame-exploitanten (zie voorbeeld van de Gemeente Haarlem)
Gemeentelijke acties		
- *Aspecten van de fysieke leefomgeving*		Op basis van de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan, een Programma en de Omgevingsvergunning
- *Verbod op ongezonde producten in bepaalde gebieden*		Wijziging Omgevingswet of Kader Warenwet[80]

[77] H. van Kolfschooten, R. Neerhof, A. Nijboer, A. de Ruijter en M. Visser: *Juridisch instrumentarium voor een gezonde voedselomgeving in de stad* 2020, Amsterdam: University of Amsterdam.
[78] *Juridisch instrumentarium voor een gezonde voedselomgeving in de stad*, p.52.
[79] Estonia Alcohol Act, https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/513072017001/consolide/current.
[80] Dit werd al voorgesteld in *Juridisch instrumentarium voor een gezonde voedselomgeving in de stad*, p. 61: "Zo zou bijvoorbeeld in de Warenwet kunnen worden opgenomen dat gemeenten in bepaalde gebieden de verkoop van bepaalde ongezonde producten mogen verbieden. In de Warenwet moet dan wel een duidelijke definitie worden gegeven van wat ongezonde producten precies zijn. Op dit moment is zo'n definitie niet in de Warenwet opgenomen. Te denken valt aan een definitie waarbij producten met een bepaald vet-, suiker- en/of zoutgehalte

1.2.3 Voedselverspilling

Minder voedselverspilling is een belangrijk onderdeel van een transitie naar een duurzaam voedselsysteem. In eerder onderzoek zijn verschillende juridische problemen met betrekking tot het voorkomen van voedselverspilling geïdentificeerd.[81] Deze zijn: a) aansprakelijkheid kan levensmiddelenbedrijven ertoe brengen zich van overtollig voedsel te ontdoen, b) EU-richtsnoeren inzake levensmiddelenhygiëne bij het doneren van levensmiddelen ontbreken, c) er is verwarring over de mogelijkheid om voedsel te doneren waarvan de houdbaarheidsdatum is verstreken, d) de btw-richtlijn bepaalt dat schenkingen van levensmiddelen belastbaar zijn en e) er zijn geen specifieke EU-richtsnoeren voor een voedselafval- of voedselgebruikshiërarchie,[82] waarin prioriteit wordt gegeven aan de herverdeling van voedsel aan mensen boven het voeden van dieren.

Op EU-niveau zal de problematiek voor de houdbaarheidsdatum binnen de 'Van Boer tot Bord'-Strategie worden opgelost. Verder is er tot op heden alleen voorgesteld om bindende streefwaarden te formuleren om voedselverspilling tegen te gaan. Dit betekent dat de lidstaten moeten handelen.

In Nederland is er geen specifieke wettelijke grondslag voor een op voedselverspilling gerichte aanpak. Andere landen hebben dit inmiddels wel geregeld, via speciale wetten omtrent voedseldonatie en het voorkomen van voedselverspilling.

Hier valt in het bijzonder de Franse wet op voedselverspilling te noemen.[83] Voedseldistributeurs moeten hun levensmiddelen in de handel brengen of deze volgens de vastgestelde hiërarchie valoriseren. De hiërarchie is 1) preventie van voedselverspilling, 2) het gebruik van onverkochte, voor menselijke consumptie geschikte levensmiddelen, door schenking of verwerking; 3) gebruik als diervoeder, 4) gebruik voor compostering ten behoeve van de landbouw of terugwinning van energie. Onverminderd de regels inzake voedselveiligheid mogen zij hun onverkochte, nog consumeerbare levensmiddelen niet opzettelijk ongeschikt maken voor consumptie of voor enige andere nuttige toepassing. Zij zijn ook verplicht een partnerschap aan te gaan met een organisatie om onverkochte levensmiddelen te doneren.

Maatregelen	EU-voorbeelden	NL grondslag
Aansprakelijkheid		Geen bestaande rechtsgrondslag
- voedselbanken zelf als laatste schakel om de aansprakelijkheid van voedseldonors te voorkomen	Italië	
Consumptieverspilling		Geen bestaande rechtsgrondslag
- verplichte optie meenemen van consumptie	Frankrijk: verplichting om een meeneemoptie te bieden	

als ongezond worden gekwalificeerd. Vraag is echter of dergelijke beperkingen van het aanbod of verkoop van ongezond voedsel via gemeentelijke instrumenten dient plaats te vinden, of (meer algemeen en rechtstreeks) via de Warenwet.".

[81] European Economic and Social Committee, *Comparative study on EU Member States' legislation and practices on food donation* 2014, https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-02-13-506-en-c.pdf.

[82] Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (*PbEU* 2008, L 312/99).

[83] *LOI n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*, https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/2/11/AGRX1531165L/jo/texte.

	Spanje: meenemen van overblijvend voedsel zonder extra kosten	
Voedselafval- of voedselgebruikshiërarchie		Geen bestaande rechtsgrondslag
- Richtsnoeren of eisen voor de toepassing van de EU-afvalhiërarchie op levensmiddelen	Frankrijk, België, Denemarken, Zweden, VK	
Supermarktverplichtingen		Geen bestaande rechtsgrondslag
- verplichte voedseldonatie voor grote supermarkten	Frankrijk (supermarkten >400m2)	
- verplichte samenwerking met organisatie	Frankrijk	
- verbod om voedsel opzettelijk ongeschikt te maken voor consumptie	Frankrijk	
Fiscale maatregelen		Geen bestaande rechtsgrondslag
- fiscale prikkels, belastingkortingen	Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Italië, Polen, Spanje	
- btw-oplossing, aanpassing van de regels die van toepassing zijn op goederen die gratis worden uitgereikt (art. 16 en 74 van de btw-richtlijn)	België, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Italië, Polen, Portugal (tot 140%belastingverlaging), Spanje (tot 35% netto boekwaarde van gedoneerd voedsel kan worden geclaimd als belastingkrediet)	Besluit Uitsluiting Aftrek omzetbelasting (BUA).[84] In Nederland zijn donaties aan voedselbanken fiscaal aftrekbaar indien ingeboekt als kostenpost, gift of sponsoringskosten in natura.[85]
Training		Geen bestaande rechtsgrondslag
- opleiding van werknemers inzake vermindering van voedselverspilling	Spanje	
Plannen		Geen bestaande rechtsgrondslag
- verplichte plannen voor de preventie van voedselverlies en -verspilling	Spanje	
Inkoop overheid		Aanbestedingswet
- clausules inzake voedselafvalpreventie in voedselgerelateerde overheidscontracten en -overeenkomsten.	Spanje	

[84] Zie ook het debat over 'Aanpak Voedselverspilling' op dit punt *Kamerstukken II* 2014-2015 34087 nr.3.
[85] H.E.J. Bos-Brouwers, M.G. Kok, J.C.M.A. Snels en A.A. van der Sluis, *Spelregels veranderen: Impact en haalbaarheid van maatregelen vanuit beleid, wet- en regelgeving rondom het ontstaan en voorkomen van voedselverspilling* 2020, https://edepot.wur.nl/529887.

2 EU en internationale regelgeving

2.1 EU-recht

De regelgeving met betrekking tot goederen en voedsel is grotendeels afkomstig van Europees niveau. Het is daarom van belang de regelgevende ruimte te onderzoeken, en verder of bepaalde maatregelen beter op Europees of op Nederlands niveau kunnen worden genomen.

Voor zover er geen sprake is van EU-harmonisatie, vormen de artikelen 34, 35 en 36 de grens van de EU-wetgeving met betrekking tot het vrije verkeer van goederen. Verder is het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van belang.

De recente Mededeling van de Commissie *Gids betreffende de artikelen 34, 35 en 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)*[86] biedt een gedetailleerde juridische handleiding voor de toepassing van de EU-wetgeving over het vrije verkeer van goederen. Zij is daarmee uiterst relevant voor nationale maatregelen ter bevordering van een duurzaam voedselaanbod. De mededeling bespreekt bijvoorbeeld specifiek nationale verboden op specifieke producten/stoffen, prijsmaatregelen (minimum- en maximumprijzen, prijsbevriezing, minimum- en maximumwinstmarges en verticale prijsbinding), reclamebeperkingen, technische voorschriften voor de presentatie van goederen, enz. Indien nationale voorschriften onder het concept ‘verkoopmodaliteiten’ worden geschaard, kunnen zij buiten de werkingssfeer van artikel 34 VWEU vallen. Specifieke maatregelen moeten echter per geval worden getest.

Niet alleen het handelsrecht vormt echter een mogelijke juridische beperking van de regulering van levensmiddelen. Bedrijven hebben in het verleden ook geprobeerd zich te beroepen op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en dan met name op de vrijheid van ondernemerschap (art. 16 van het Handvest), het recht op eigendom (art. 17) en op de vrijheid van meningsuiting en informatie (art. 11). Deze argumenten werden bijvoorbeeld in de zaak *Weintor*[87] (verbod op reclame met een gezondheidsclaim) bij het HvJEU aangevoerd, maar verworpen. Volgens de Europese rechters moet rekening worden gehouden met artikel 35, tweede zin, van het Handvest, dat vereist dat bij de bepaling en de uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid wordt verzekerd. Deze verschillende, door de rechtsorde van de Unie beschermde grondrechten moeten met elkaar moeten worden verzoend en een juist evenwicht ertussen moet worden verzekerd.[88] Doelstellingen van algemeen belang kunnen een beperking van een fundamentele vrijheid rechtvaardigen.[89]

---

[86] Mededeling van de Commissie Gids betreffende de artikelen 34, 35 en 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) (*PbEU* 2021, C 100/38).
[87] HvJ EU 6 september, C-544/10, ECLI:EU:C:2012:526 (Weintor).
[88] HvJ EU 29 januari 2008, C-275/06, ECLI:EU:C:2008:54 (Promusicae).
[89] Het Hof heeft herhaaldelijk verklaard dat maatregelen die de mogelijkheden van reclame voor alcohol beperken, in overeenstemming zijn met het streven de volksgezondheid te beschermen, en dat de bescherming van de volksgezondheid een doelstelling van algemeen belang is een fundamentele vrijheid kan rechtvaardigen .

2.2 Internationale regelgeving

Het internationaal recht kent een verscheidenheid aan instrumenten, die maatregelen ter verduurzaming van het voedselsysteem inkaderen. Er zijn hoofdzakelijk twee interventiegebieden te onderscheiden, die hieronder kort geschetst zullen worden.

Het eerste interventiegebied is hoofdzakelijk gericht op ontwikkeling, gezondheid, en mensenrechten, waarbij de Verenigde Naties en aanverwante organen en agentschappen (zoals de FAO en de WHO) als de belangrijkste actoren gelden. Het geheel van regels en interventies dat door deze organisaties is ontwikkeld, dwingt dan wel stimuleert de regulering van voedsel, maar gezien de niet-bindende aard van deze rechtsbronnen (verklaringen, richtsnoeren, normen, enz.) zijn staten die deel uitmaken van deze internationale organisaties, zoals de FAO of de WHO, niet verplicht deze regels na te leven. Er zijn enkele uitzonderingen, zoals het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (ICESCR),[90] dat een bindend verdrag is. In artikel 11 van dit Verdrag is de erkenning van het recht op voedsel opgenomen, hoewel dit artikel geen tijdgebonden doelstellingen of bepalingen voor controleerbare financieringsverplichtingen bevat. Het artikel erkent echter wel expliciet de duurzaamheidsdimensie van voedsel.[91]

Anderzijds legt het internationaal economisch recht, en met name het handelsrecht, beperkingen op aan de regulering van voedsel, ook met betrekking tot duurzaamheidseisen. Het belangrijkste juridische kader over voedsel en handel wordt gevormd door de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en haar overeenkomsten, en dan met name de WTO-overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen. Deze zal garanderen dat technische voorschriften en normen, alsmede evaluatie- en conformiteitsprocedures, geen onnodige belemmeringen vormen voor de internationale handel. Maatregelen ter verduurzaming van het voedselsysteem kunnen namelijk een handelsbelemmering zijn. Een van de meest relevante voorbeelden in dit verband betreft specifieke handelsproblemen rond *front-of-pack nutrition labelling* (FOPNL) die al vaker voor de WTO Commissie technische handelsbelemmeringen aan de orde zijn gesteld.[92]

Het internationaal recht kan daarom in de praktijk leiden tot zowel stimulansen als belemmeringen voor de regulering van (duurzaam) voedsel.

---

[90] UN General Assembly, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 16 December 1966.
[91] The *CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)* verduidelijkt dat het begrip/normatieve component van het recht op voedsel ook duurzaamheid omvat. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant)*, 12 May 1999.
[92] A M Thow, 'Trade, standards and politics: global pressures on front-of-pack nutrition labelling interventions', *European Journal of Public Health* 2020, 30(5), ckaa165.004.

3 Conclusie & beschouwing

Dit verslag is een verkennende studie, die bedoeld is om een maatschappelijke, wetenschappelijke en politieke discussie over de onderwerpen op gang te brengen. Gezien de reikwijdte van het onderwerp is het geen uitputtende lijst van mogelijke maatregelen, en het is evenmin een beoordeling van de doeltreffendheid of de wenselijkheid van de besproken maatregelen.

Om effectieve juridische maatregelen te kiezen zal men eerst de probleemdefinities en doelstellingen met betrekking tot duurzaam voedsel moeten aanscherpen. Daarnaast is het aan te bevelen om duurzaamheidprestaties van voedsel beter meetbaar te maken, om daarmee de mogelijkheid van gerichte regulering te bevorderen.

3.1 Antwoord vraagstelling

Op basis van de bevindingen kunnen de onderstaande juridische grondslagen als veelbelovende aanknopingspunten voor verduurzamingsmaatregelen worden genoemd:

3.1.1 Het verduurzamen van het voedselaanbod voor consumenten (duurzamere producten)

Een van de meest voor de hand liggende opties voor het verduurzamen van het voedselaanbod is door de inkoopkaders van overheidsinstanties te verduurzamen. Dit betreft met name catering en overig voedselaanbod (verkoopautomaten) binnen publieke instellingen, zoals scholen en universiteiten, ziekenhuizen, binnen gemeentes, enz.

Daarnaast zou de overheid concreet duurzaamheidsaspecten in producthandelsnormen kunnen voorschrijven, mits deze niet op EU niveau geharmoniseerd zijn.

Er zijn echter veel minder maatregelen in de literatuur besproken of in rechtsvergelijkend onderzoek gevonden, die het aanbod van duurzame producten door bedrijven sturen. Hoewel dit vraagstuk juridisch complex is, zouden producenten, retailers en andere tussenschakels wel sterker gereguleerd kunnen worden. In andere branches, bijvoorbeeld de horeca, is dit gangbaar. Ook bijvoorbeeld het instellen van streefwaarden of vaste percentages duurzame producten binnen het totale productaanbod zou juridisch gezien niet onmogelijk zijn. Zo zijn tankstations in Nederland al verplicht om een vast percentage E10-benzine aan te bieden met het oog op het milieu.

Vanuit Europees niveau zijn in deze richting geen stappen genomen in de ‘Van Boer tot Bord’-Strategie, wat betekent dat er op nationaal niveau mogelijkheden bestaan om hierin de leiding te nemen.

Om dit te realiseren is het wel belangrijk om een sterkere juridische grondslag te ontwikkelen, bijvoorbeeld een specifieke ‘Wet Duurzaam Voedsel’, vergelijkbaar met de Tabaks- en rookwarenwet of de Alcoholwet.

3.1.2 Het verduurzamen van de voedselconsumptie

De maatregelen beïnvloeden consumentengedrag door middel van sturing op de prijs (fiscale maatregelen en niet-fiscale prijsinstrumenten), informatieverstrekking (etikettering en keurmerken) en via de inrichting van voedselomgevingen (reclame, retailers, openbare ruimte).

Met betrekking tot prijssturing kan in Nederland al op basis van bestaande instrumenten gereguleerd worden.

Voedselinformatieverstrekking gebeurt momenteel voor een groot deel op Europees niveau; de beleidsruimte die er bestaat kan in de implementatiewetten worden aangepast (Warenwet). Een uitzondering hierop is een duurzaamheidslabel, omdat duurzaamheidsinformatie – in tegenstelling tot nutritionele informatie – niet op EU-niveau is geregeld. Een dergelijk duurzaamheidslabel zou wel een nieuwe Nederlandse juridische grondslag vergen.

Verduurzamingsmaatregelen die betrekking hebben op de inrichting van voedselomgevingen zijn op basis van geldend Nederlands recht doorgaans moeilijk te realiseren. Reclame is voor een groot deel zelf-gereguleerd, en dus ontbreekt er momenteel een goede basis om dwingend op te treden. Indien handelaren zouden worden gereguleerd, vergt dit – net als met tabak en alcohol – een afzonderlijke wettelijke grondslag. Dit blijkt ook uit rechtsvergelijkend perspectief, waar bijvoorbeeld Engeland een nieuw instrument heeft ingesteld om de voedselomgeving van retailers (supermarkten en online) te reguleren. Eerder onderzoek[93] liet verder zien, dat er weinig speelruimte bestaat om de openbare ruimte voor gezondheidsdoeleinden te reguleren, omdat dit altijd een directe connectie met de fysieke leefomgeving vergt. Dit zal voor bredere duurzaamheidsdoelen ook gelden. Ook hier zal men dus duidelijkere wettelijke grondslagen kunnen scheppen, wellicht in de Omgevingswet (met een duidelijke beschrijving van welk bestuurlijk niveau verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering). Het ontbreken van een eenduidige juridische basis voor de regulering van de voedselomgeving zou ook kunnen worden opgepakt in een ‘Wet Duurzaam Voedsel’, vergelijkbaar met de Tabaks- en rookwarenwet of de Alcoholwet.

3.1.3 Het tegengaan van voedselverspilling in de keten

De maatregelen op dit thema in de ‘Van Boer tot Bord’-Strategie zijn zeer beperkt (herformulering houdbaarheidsdatum). Over voedselverspilling zullen nationale streefwaarden op EU-niveau worden vastgesteld, maar de EU zal vermoedelijk aan de lidstaten overlaten hoe deze doelen gehaald gaan worden. Juridisch gezien is het daarom aannemelijk dat Nederland hiervoor zelf in actie zou moeten komen. Hiervoor zou een nieuwe wettelijke grondslag moeten worden gecreëerd.

3.1.4 Het realiseren van een transitie in dieet van dierlijk naar plantaardig (50-50) in 2030

Een transitie van een dierlijk naar een meer plantaardig dieet kan zowel via de besproken maatregelen met betrekking tot het voedselaanbod worden gestuurd als via de maatregelen op het gebied van voedselconsumptie.

3.2 Grotere rol overheid, mogelijkheid ‘Wet Duurzaam Voedsel’?

Wat is in de huidige tijd de rol van de nationale wetgever, met name gezien de inspanningen op EU-niveau om het voedselsysteem duurzamer te maken? De Nederlandse voedselwetgeving is

[93] H. van Kolfschooten, R. Neerhof, A. Nijboer, A. de Ruijter en M. Visser: *Juridisch instrumentarium voor een gezonde voedselomgeving in de stad* 2020, Amsterdam: University of Amsterdam.

– door invloed van het Europese recht – grotendeels gericht op voedselveiligheid.[94] Hierbij bestaat nog maar in beperkte mate handelingsvrijheid voor de lidstaten.

In 2023 zal de Europese Commissie in het kader van de 'Van Boer tot Bord'-Strategie een voorstel publiceren voor een overkoepelend wetgevingskader voor duurzame voedselsystemen. Het voorstel zal definitie-elementen en duurzaamheidsbeginselen bevatten, verantwoordelijkheden van actoren vastleggen, en het zal bepaalde minimumeisen voor duurzaamheid beschrijven. In het licht van het voedselduurzaamheidsstreven op EU-niveau kan wellicht twijfel ontstaan over de noodzaak van nationale maatregelen.

Hierbij is het belangrijk te benoemen dat er inhoudelijk nog niet veel bekend is over de bindende juridische contouren van dit wetgevingskader. Het is daarom aannemelijk dat voedselduurzaamheid – althans in eerste instantie – *door de EU en de lidstaten gezamenlijk* zal moeten worden gecreëerd (co-creatie). Vanuit juridisch oogpunt zal deze tendens gestimuleerd worden door de verantwoordelijkheid van de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het ontbreken van een zuivere EU-gezondheidsbevoegdheid en het subsidiariteitsbeginsel.

Daarom is het belangrijk om, waar mogelijk, de ontwikkeling van wettelijke maatregelen op EU-niveau te ondersteunen, maar tegelijkertijd *de nationale beleidsvorming op voedselgebied wettelijk mogelijk te maken*. Op dit moment loopt de nationale regelgeving inzake voedselduurzaamheid vaak voorop op Europese wetgeving, zoals blijkt uit de nationale voorbeelden die in dit verslag worden besproken.

Zoals wij hebben laten zien, bestaan er in Nederland voor veel wettelijke maatregelen al voldoende wettelijke kaders om voedselspecifieke maatregelen te nemen. Echter, voedsel wordt in het huidige kader van de Warenwet toch vooral benaderd als handelswaar. Ter ondersteuning van een holistisch beleid dat een meer fundamentele verandering teweegbrengt, kan het echter nuttig blijken het voedselduurzaamheidsparadigma beter wettelijk te verankeren.

In deze lijn is een van de acties het creëren van een juridisch gunstig klimaat ter ondersteuning van Nederlandse voedselbeleid. Een juridische mogelijkheid hiertoe is het creëren van een Wet Duurzaam Voedsel. Deze wet kan verschillende functies vervullen, met name a) verankering van duurzaamheid als fundamenteel leidend beginsel, b) toekenning van bevoegdheden om op nationaal niveau maatregelen te kunnen nemen, waaronder versterking en structurering van lokaal en regionaal beleid, c) zij kan fungeren als 'containerwet' voor voorspelbare toekomstige EU-regelgeving die uitvoering behoeft en biedt d) een juridische grondslag voor zowel voedselaanbod als ook voedselconsumptiegerichte maatregelen.

Gezien de besproken mogelijkheden valt op dat in Nederland en in andere landen, als het gaat over 'duurzaam' voedsel, vaak 'gezond' voedsel bedoeld wordt. De overige duurzaamheidsdimensies zouden bij deze toekomstige verduurzamingsmaatregelen sterker meegenomen moeten worden.

[94] De Nederlandse wetgeving met betrekking tot voedselveiligheid vloeide voort uit het EU Witboek over voedselveiligheid (2000) dat resulteerde in de Europese algemene verordening inzake levensmiddelenrecht (2002) en veel secundaire wetgeving.