

ILVO

Instituut voor Landbouw-,
Visserij- en Voedingsonderzoek



BELEIDSADVIES

VOEDSELVERLIES ALS SYSTEEMUITDAGING

24 SEPTEMBER 2026

ILVO BELEIDSADVIES 2026.02

VOEDSELVERLIES ALS SYSTEEMUITDAGING

Auteurs:

Lisa Van den Bossche, Bart Van Droogenbroeck, Lies Messely, Isabeau Coopmans, Jon Woning, Elke Rogge

Gelieve naar dit beleidsadvies te verwijzen als volgt:

Van den Bossche, L, Van Droogenbroeck, B., Messely, L., Coopmans, I., Woning, J., Rogge, E. 2026. Voedselverlies als systeemuitdaging. ILVO beleidsadvies 2026.02.

SAMENVATTING

Beleidsadvies

Volgens de OVAM Monitor Voedselverlies werd in 2023 in Vlaanderen ongeveer 3,2 miljoen ton voedselreststromen geregistreerd, waarvan naar schatting 1,19 miljoen ton eetbaar voedselverlies. Hoewel Vlaanderen sterk inzet op selectieve inzameling en valorisatie van voedselreststromen, blijft een aanzienlijk deel van de eetbare voedseloverschotten buiten de humane voedselketen terecht komen. Tegelijkertijd is het aantal Belgen dat beroep doet op voedselhulp de laatste 10 jaar met 50% gestegen. Vlaanderen en Europa staan bovendien voor de uitdaging om de nieuwe doelstellingen rond voedselverliesreductie tegen 2030 te realiseren. Deze beleidsnota formuleert aanbevelingen om voedselverlies verder terug te dringen en het behoud van eetbare producten voor menselijke consumptie te versterken. Op basis van drie vastgestelde knelpunten formuleren we negen aanbevelingen voor een meer systemische, datagedreven en impactgerichte aanpak van voedselverlies in Vlaanderen.

Knelpunten en aanbevelingen voor reductie voedselverlies



Versnipperde bevoegdheden belemmeren een geïntegreerde aanpak van voedselverlies

- Bekrachtig en verbreed het Platform Voedselverlies als structureel overleg- en actiemechanisme.
- Formuleer gedeelde en verankerde doelstellingen over departementen heen.
- Versterk de afstemming tussen het Platform Voedselverlies en de Vlaamse onderzoeks- en innovatieagenda.



Tekort aan actuele, samenhangende en gestandaardiseerde data over voedselverlies

- Ontwikkel een gezamenlijk Vlaams kader voor monitoring en rapportering van voedselverliezen.
- Versterk de actualiteit, vergelijkbaarheid en methodologische onderbouwing van de monitoring.
- Investeer in gedeelde dataplatformen en stimuleer veilige en gestandaardiseerde datadeling.



Structurele drempels voor herverdeling en herverwerking voor menselijke consumptie

- Integreer menselijke consumptie expliciet in de cascade-index en beleidssturing.
- Ondersteun regionale hubs en experimenteerruimte voor innovatieve herverdelings- en verwerkingsmodellen.
- Evalueer fiscale en administratieve prikkels die hoogwaardige valorisatie voor menselijke consumptie in de weg staan.

Deze aanbevelingen beogen een betere afstemming van beleid, monitoring en ondersteuning, zodat Vlaanderen voedselverlies niet alleen verder kan reduceren, maar ook meer eetbare voedseloverschotten binnen de humane voedselketen kan houden.

INLEIDING

CONTEXT

Voedselverlies en voedselverspilling verwijzen beide naar voedsel dat bedoeld is voor menselijke consumptie maar niet wordt geconsumeerd. Dit is wereldwijd een groeiend probleem, terwijl naar schatting 8,2% van de wereldbevolking, of ongeveer 673 miljoen mensen, in 2024 met honger werd geconfronteerd. In Europa gaat jaarlijks 58 miljoen ton voedsel verloren wat overeenkomt met een geschat nettoverlies van €132 miljard (Eurostat, 2025). Dit betekent niet alleen verspilling van voeding, maar ook van de arbeid, energie, tijd en grondstoffen die nodig waren voor de productie, verwerking, vermarkting en transport. Dit alles veroorzaakt 16% van de broeikasgassen in het Europese voedselsysteem.

TERMINOLOGIE

Verschillende organisaties hanteren een andere definitie van voedselverlies en -verspilling. De FAO (Food and Agriculture Organisation van de Verenigde Naties) maakt een onderscheid tussen **voedselverlies** (verlies in productie, oogst, verwerking, opslag en distributie) en **voedselverspilling** (verlies in retail, horeca en huishoudens door keuzes, gedrag of slecht voorraadbeheer). Volgens de FAO gaat het om elke vermindering in hoeveelheid of kwaliteit van eetbaar voedsel op gelijk welk punt in de keten, waarbij voedsel dat naar dierenvoeding, bio-energie of stort gaat als verlies wordt beschouwd.

De Europese Commissie hanteert daarentegen geen afzonderlijke definitie van voedselverlies ("food loss"), maar focust op "food waste" of levensmiddelenafval. Daarbij gaat het om

voedsel dat een afvalstof is geworden in de zin van de Europese afvalwetgeving en verwerkt wordt in een vergunde afvalverwerkingsinstallatie, zoals vergisting, compostering of verbranding. Voedsel dat nog wordt ingezet als diervoeder, materiaaltoepassing of herverdeling valt voor de EU niet onder voedselverlies. Volgens de huidige EU-afvalwetgeving worden niet-ge oogste eetbare gewassen niet als voedselafval beschouwd.

Vlaanderen sluit formeel aan bij de EU-rapportering, maar hanteert in de eigen Voedselverliesmonitor een ruimere definitie, waarbij ook oogstklare producten die de markt niet bereiken als voedselverlies worden meegerekend. Hierdoor worden verliezen in de landbouw zichtbaarder, wat belangrijk is gezien het grote aandeel van de primaire sector in voedselverlies in Vlaanderen. In 2023 ging in Vlaanderen volgens de OVAM-voedselmonitor 1,19 ton eetbaar voedsel verloren. Opvallend is dat 34% van deze verliezen plaatsvindt in de landbouw, terwijl huishoudens en de voedingsindustrie respectievelijk 17% en 40% vertegenwoordigen. Dit is atypisch in vergelijking met andere Europese landen, waar verliezen doorgaans later in de keten optreden. Een verklaring ligt onder meer in de brede Vlaamse definitie van voedselverlies, het hoge productievolume en de sterke exportgerichtheid van de voedingsindustrie. Daarnaast zijn verliezen in de primaire sector in Europa lange tijd onderschat, wat wijst op een structureel probleem dat beleidsaandacht vraagt. Merk op dat de 34% verliezen in de Vlaamse primaire sector door Europa niet als voedselafval beschouwd worden.

VOEDSELVERLIES

IN VLAANDEREN

Volgens de OVAM Monitor Voedselverlies werd in 2023 in Vlaanderen ongeveer **3,2 miljoen ton voedselreststromen** geregistreerd. Voedselreststromen omvatten zowel eetbare voedselverliezen als niet-eetbare nevenstromen die ontstaan in de agrovoedingsketen. Van deze voedselreststromen bestond naar schatting 1,19 miljoen ton uit eetbaar voedselverlies. Het grootste aandeel van het voedselverlies situeert zich in de landbouw, de voedingsindustrie en bij huishoudens. Ongeveer 83% van het voedselverlies in Vlaanderen wordt selectief ingezameld en gevaloriseerd. Die **valorisatie** gebeurt echter vaak via toepassingen zoals diervoeder (55%), bodemtoepassing (15%) of vergisting/compostering (15%), waardoor een aanzienlijk deel van de eetbare stromen niet gebruikt wordt voor menselijke consumptie. Hierdoor gaan waardevolle voedingsstoffen verloren, worden natuurlijke hulpbronnen inefficiënt benut en ontstaan vermijdbare broeikasgasemissies.

Vlaanderen stelde in 2021 een actieplan op tegen voedselverlies voor de periode 2021-2025.

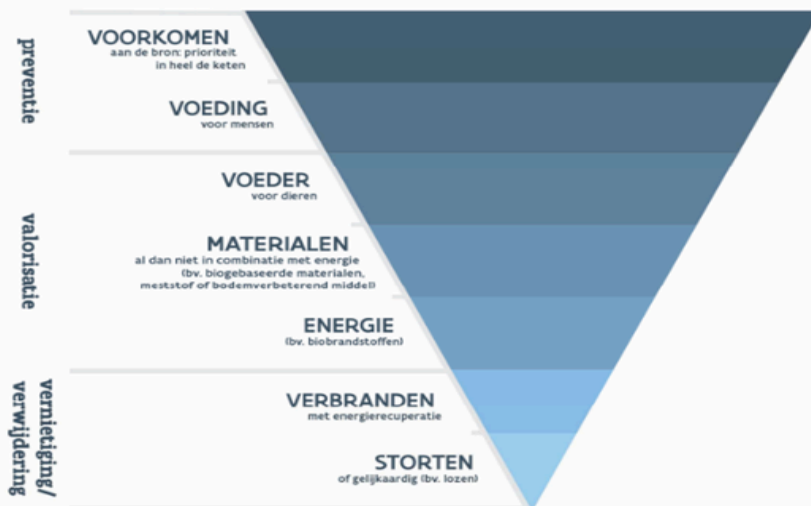
Dit **actieplan** steunt op drie pijlers:

1. Preventie en hergebruik met maximale valorisatie voor menselijke consumptie
2. Efficiënter sorteren en inzamelen
3. Hoogwaardige verwerking van reststromen volgens de cascade van waardebehoud, zie figuur 1.

Om deze doelstellingen te realiseren worden verschillende **programma's** uitgevoerd:

- Ketensamenwerking tussen producenten, industrie en retail;
- Versterking van sociaal circulair ondernemen via regionale voedselhubs;
- Verplichte selectieve inzameling van keuken- en levensmiddelenafval;
- Maatregelen om consumentenverlies te beperken, zoals aangepaste portiegroottes en verpakkingen.

Figuur 1: Cascade van Waardebehoud Voedselverlies en biomassareststromen circulair 2021-2025 (VR, 2021)



De voortgang wordt gemonitord via de tweejaarlijkse OVAM Monitor Voedselverlies en de bijhorende cascade-index. Deze index is gebaseerd op de **cascade van waardebehoud** (zie figuur 1), een hiërarchisch principe dat aangeeft hoe voedsel en biomassa zo hoogwaardig mogelijk moeten worden benut. Hierbij krijgen preventie en menselijke consumptie voorrang op toepassingen zoals diervoeder, materialen en energie, en pas in laatste instantie op vernietiging of verwijdering. De cascade-index weegt de voedselreststromen van een sector volgens hun positie binnen deze hiërarchie en geeft zo aan in welke mate stromen hoogwaardig worden gevaloriseerd.

De OVAM-monitor toont duidelijk aan dat niet elke schakel in de keten evenredig bijdraagt aan het totale voedselverlies. Tegelijk biedt niet elke schakel dezelfde mogelijkheden voor (beleids)interventie. Zo liggen voedselverliezen aan de uiteinden van de keten – zoals niet-geogste of ondergewerkte landbouwproducten enerzijds en voedsel dat bij huishoudens verloren gaat anderzijds – relatief ver buiten de directe invloedssfeer van de overheid. Een doeltreffende beleidsstrategie vereist daarom een afweging tussen de omvang van het probleem en de mate waarin overheden effectieve beleidshefbomen kunnen inzetten. **Vanuit die logica komen in deze beleidsnota vooral schakels naar voren waar aanzienlijke volumes voedselverlies samengaan met concrete mogelijkheden voor beleidssturing.** In het bijzonder betreft dit schakels waar eetbare overschotten reeds beschikbaar én geschikt zijn voor menselijke consumptie, zoals de afzet, herverdeling en herverwerking van geogste groenten- en fruitoverschotten.

Een **vernieuwing van het Vlaams actieplan** tegen voedselverlies wordt verwacht in 2027 en dit zal aansluiten bij de nieuwe Europese bindende doelstellingen voor levensmiddelenafval, opgenomen in de Kaderrichtlijn Afval die in oktober 2025 in werking trad. Lidstaten krijgen 20 maanden om hun beleidskaders af te stemmen en zo een reductie van 10% in de verwerkende industrie en 30% in retail, horeca en huishoudens te realiseren tegen 2030. Voor de primaire sector is de ambitie van Europa om tegen 2027 de nodige data te verzamelen en vervolgens ook daar doelstellingen te formuleren.

Dit beleidsadvies bundelt inzichten uit diverse Europese onderzoeksprojecten waaraan ILVO deelnam, waaronder CHORIZO, ZeroW, Breadcrumb en het FOLOU Twinning Regions-programma. Hoewel het advies vertrekt vanuit een systeemperspectief op voedselverlies in de volledige agrovoedingsketen, zijn de analyse en aanbevelingen in belangrijke mate geïnspireerd door onderzoekservaringen en praktijkcases uit de primaire sector, de groenten- en fruitketen en de valorisatie van voedseloverschotten voor menselijke consumptie. **Belangrijk is ook om op te merken dat de nota niet dieper ingaat op voedselveiligheidsregelgeving.** Deze regelgeving, die op federaal niveau wordt opgevolgd door het FAVV en is ingebed in een Europees kader, vormt een essentiële randvoorwaarde voor alle vormen van herverdeling en herverwerking en wordt verondersteld correct te worden toegepast.

Voedselverlies is een complex en systemisch probleem dat raakt aan verschillende beleidsdomeinen, waaronder landbouw, klimaat, circulaire economie, bio-economie, welzijn en armoedebestrijding. De reductie van voedselverlies draagt bij aan **klimaatdoelstellingen, een efficiënter gebruik van grondstoffen en biomassa, en aan sociale doelstellingen** via de herverdeling van voedseloverschotten.

De verantwoordelijkheden hiervoor zijn echter verspreid over verschillende Vlaamse, federale en Europese beleidsniveaus, waardoor een geïntegreerde aanpak niet vanzelfsprekend is. Het volledige overzicht van betrokken actoren en beleidsdomeinen is gedocumenteerd in de Monitor Voedselverlies 2023 ([Monitor voedselverlies 2023, 2026](#)).

OVAM en het Agentschap Landbouw en Zeevisserij coördineren gezamenlijk het Vlaamse Actieplan Voedselverlies en biomassa(rest)stromen. Het Agentschap Landbouw en Zeevisserij neemt daarbij voornamelijk een inhoudelijke rol op voor de primaire sector en ketensamenwerking, terwijl OVAM instaat voor de coördinatie, monitoring en rapportering van het voedselverliesbeleid in de overige schakels van de voedselketen. Voor de uitvoering van het actieplan wordt beroep gedaan op het **Platform Voedselverlies**, waarin sectororganisaties, kennisinstellingen, ngo's, sociale organisaties en lokale besturen samenwerken rond preventie, herverdeling, monitoring en beleidsontwikkeling.

Hoewel het Platform Voedselverlies een belangrijke rol vervult in het samenbrengen van diverse actoren, zijn niet alle relevante

beleidsverantwoordelijken structureel betrokken. Met name de beleidsdomeinen die instaan voor sociale herverdeling, voedselhulp en noodhulpverlening, zoals het beleidsdomein Welzijn en de POD Maatschappelijke Integratie, zijn vandaag slechts beperkt geconnecteerd met het Platform Voedselverlies. Hierdoor worden de **raakvlakken tussen voedselverliesbeleid, voedselzekerheid en armoedebestrijding** onvoldoende benut. Tegelijk zijn de reductiedoelstellingen rond voedselverlies niet systematisch verankerd in de opdrachten van alle betrokken administraties en diensten. Daardoor kunnen beleidsdoelstellingen en operationele opdrachten naast elkaar bestaan zonder elkaar actief te versterken. Dit bemoeilijkt de coördinatie tussen beleidsdomeinen en beperkt de mogelijkheden om voedselverlies als transversale beleidsuitdaging structureel en coherent aan te pakken.

Een voorbeeld van de huidige versnippering zijn de **marktonttrekkingen** binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Erkende producentenorganisaties in de groenten- en fruitsector kunnen producten uit de markt nemen om vraag- en aanbodschommelingen op te vangen en de markt te stabiliseren. De uitvoering van deze maatregel valt onder de afdeling Landbouwsteun en Productkwaliteit van het Agentschap Landbouw en Zeevisserij. Hoewel het hierbij gaat om aanzienlijke volumes potentieel eetbaar voedsel – 17.586 ton in 2020 en 15.724 ton in 2023 – bestaat er vandaag geen expliciete koppeling tussen deze maatregel en de doelstellingen rond voedselverliesreductie.

Het merendeel van deze stromen wordt niet ingezet voor menselijke consumptie, maar gevaloriseerd als diervoeder of vergist. Hierdoor blijven **kansen om voedselverlies te beperken én tegelijk maatschappelijke meerwaarde te creëren** via herverdeling onderbenut.

Daarnaast blijft de uitvoering van het actieplan sterk afhankelijk van vrijwillige samenwerking, projectmatige financiering en in natura bijdragen van partners. Ondanks zijn centrale rol beschikt het Platform Voedselverlies niet over een eigen **structureel werkingsbudget**. Hierdoor komen acties moeilijk op gang, blijven ze afhankelijk van de goodwill en middelen van private en publieke actoren.

Deze afhankelijkheid van projectmatige inzet beperkt zich niet tot de uitvoering van acties, maar is ook zichtbaar in de Vlaamse kennisontwikkeling rond voedselverlies.

Een aanzienlijk deel van de Vlaamse kennisontwikkeling rond voedselverlies wordt momenteel gedragen door projectmatige Europese en Vlaamse financiering. Hierdoor bestaat het risico dat onderzoeksthema's mee evolueren met beschikbare oproepen, terwijl bepaalde **sectorspecifieke of Vlaamse prioriteiten onvoldoende langdurig worden opgevolgd**. Dit geldt in het bijzonder voor voedselverlies in de primaire sector, dat in Vlaanderen een relatief groot aandeel vertegenwoordigt. Bovendien vereisen veel onderzoeks- en innovatieoproepen cofinanciering of eigen personeelsinzet, wat de deelname van kmo's, sociale organisaties en onderzoeksinstituten met beperkte publieke middelen kan bemoeilijken.

ADVIEZEN

ZET IN OP GEDEELDE DOELSTELLINGEN, GERICHT ONDERZOEK, DUIDELIJKE ROLLEN EN BELEIDSAFSTEMMING

BEKRACHTIG EN VERBREED HET PLATFORM VOEDSELVERLIES

Verbreed het Platform voedselverlies door ook de actoren betrokken bij sociale herverdeling aan te sluiten. Bekrachtig het Platform Voedselverlies tot een structureel, interdepartementaal overleg- en actiemechanisme met een eigen financieringskader. Voorzie hiervoor een structureel werkingsbudget, zodat het Platform prioritaire acties kan initiëren, coördineren en opschalen. Koppel deze middelen expliciet aan gezamenlijke doelstellingen rond voedselverliesreductie, transparante opvolging en rapportering over beleidsdomeinen en bestuursniveaus heen. Een dergelijke verankering laat toe om **met minimale middelen de impact van het Platform te vergroten** door de afhankelijkheid van vrijwillige en projectmatige inzet te verminderen.

FORMULEER GEDEELDE EN VERANKERDE DOELSTELLINGEN OVER DEPARTEMENTEN HEEN

Versterk de afstemming tussen de beleidsdoelstellingen rond voedselverlies en de opdrachten van alle betrokken administraties. Evalueer daarbij **hoe bestaande procedures rond marktonttrekkingen meer ruimte kunnen bieden voor de herverwerking** van geschikte producten voor menselijke consumptie, zonder afbreuk te doen aan de noodzakelijke controle- en traceerbaarheidsvereisten. Een dergelijke aanpak kan bijdragen aan het verminderen van voedselverlies én tegelijkertijd de beschikbaarheid van gezonde voeding voor kwetsbare groepen vergroten. Betrek daarbij alle relevante diensten binnen het Agentschap Landbouw en Zeevisserij, inclusief de afdelingen die werken rond marktonttrekkingen, producentenorganisaties en de valorisatie van biomassa. De coördinatie van deze oefening gebeurt best binnen een versterkt Platform Voedselverlies.

VERSTERK DE AFSTEMMING TUSSEN HET PLATFORM VOEDSELVERLIES EN DE VLAAMSE ONDERZOEKS- EN INNOVATIEAGENDA

Veranker voedselverlies explicieter binnen bestaande Vlaamse onderzoeks- en innovatieprogramma's, onder meer via structurele afstemming tussen het Platform Voedselverlies, VLAIO, OVAM, het Agentschap Landbouw en Zeevisserij en relevante kennisinstellingen. Identificeer periodiek de **belangrijkste kennislacunes en vertaal deze naar onderzoeksprioriteiten** binnen Vlaamse en Europese oproepen. Besteed daarbij bijzondere aandacht aan voedselverlies in de primaire sector, waar Vlaanderen een relatief groot aandeel van de verliezen rapporteert. Voorzie daarnaast financieringsinstrumenten met beperkte of geen cofinancieringsvereisten, zodat ook kmo's, sociale organisaties en kennisinstellingen met beperkte middelen kunnen deelnemen aan onderzoek, demonstratieprojecten en innovatie-initiatieven.

Uit onderzoek blijkt dat transparantie en toegang tot betrouwbare data een cruciale randvoorwaarde vormen voor succesvolle en systemische voedselverliespreventie ([Messner et al., 2022](#)). Er werd een belangrijke stap gezet met de lancering van de OVAM Voedselverliesmonitor in 2015 en de daaropvolgende monitoren voor 2020 en 2023. De meest recente cijfers hebben betrekking op 2023 en werden gepubliceerd in juni 2026. Hierdoor **verlopen meerdere jaren tussen het referentiejaar en de publicatie van de resultaten**, wat de mogelijkheid beperkt om recente ontwikkelingen snel op te volgen. Dit bemoeilijkt niet alleen beleidsopvolging, maar ook het afstemmen van onderzoeksagenda's, praktijkprojecten en investeringsbeslissingen op de meest actuele trends en noden binnen het voedselsysteem. Bedrijven, herverdeel organisaties en verwerkingsinitiatieven ondervinden eveneens hinder wanneer vergelijkbare en actuele gegevens over beschikbare overschotten ontbreken, wat kan leiden tot inefficiënties in planning, logistiek en investeringen.

Het gebruik van MATIS-data* in de monitor van 2023 vormt een belangrijke stap richting meer gedetailleerde, consistente en digitaal beschikbare gegevens over voedselverlies en voedselreststromen.

Hierdoor kunnen stromen beter worden geïdentificeerd en gevolgd, en ontstaat potentieel voor een meer geautomatiseerde rapportering in de toekomst. **Tegelijk zijn nog niet alle relevante databronnen geïntegreerd.** Vooral in de primaire sector steunen voedselverliescijfers vandaag nog deels op expertinschattingen en potentieelberekeningen per teelt of hectare.

De bestaande meer precieze meetmethodes zijn vaak tijdsintensief, duur en moeilijk schaalbaar, er is **nood aan pragmatische schattingsmethoden die voldoende betrouwbaar zijn zonder te streven naar volledige meetexactheid.** Recente ontwikkelingen inzake drones, AI-gestuurde beeldanalyse, camerasystemen, slimme opslaginfrastructuur en digitale registratietools bieden opportuniteiten om de datacaptatie verder te automatiseren en de monitoring frequenter, consistent en minder arbeidsintensief te maken. Hoewel binnen de agrovoedingsketen reeds digitale infrastructuur beschikbaar zijn voor betrouwbare en interoperabele gegevensdeling, zoals DjustConnect en CEADS, worden deze vandaag nog slechts beperkt ingezet voor voedselverliesmonitoring. Binnen het ZEROW project werden er met de [OFLW dataspace](#) een eerste stap gezet in deze richting.

***MATIS (Materialeninformatiesysteem)** is het digitale data- en registratieplatform van OVAM voor de opvolging van afval- en materiaalstromen. Door gegevens rechtstreeks te verzamelen van inzamelaars en verwerkers biedt MATIS een meer gedetailleerd inzicht in de aard, hoeveelheid en bestemming van voedselreststromen en maakt het een meer consistente en geautomatiseerde monitoring mogelijk.

De grootste uitdaging ligt niet zozeer bij de technologie zelf, maar bij het gebruiksgemak van registratiesystemen en de bereidheid van actoren om gegevens te delen. Zonder verdere coördinatie, standaardisatie en duidelijke meerwaarde voor de betrokken partijen blijft dataverzameling versnipperd en onvoldoende geschikt om voedselverliesbeleid systematisch op te volgen en bij te sturen richting de Europese doelstellingen voor 2030.

Een ander knelpunt inzake cijfers over voedselverlies is de **vergelijkbaarheid** over de jaren heen voor schenkingen en herverdeling van voedseloverschotten. Waar de historische monitoren gebruik maakten van gegevens over de volledige gratis verdeling van uit de markt genomen groenten en fruit, wordt in de recente monitor gerapporteerd op basis van registraties van Voedselbanken en Foodsavers. De monitor geeft zelf aan dat beide cijfers niet rechtstreeks vergelijkbaar zijn. Hierdoor ontstaat een breuk in de tijdreeks en wordt het moeilijk om evoluties in de herverdeling van marktonttrekkingen doorheen de tijd correct te evalueren.

Naast de actualiteit en vergelijkbaarheid van cijfers vormt ook de versnippering van databronnen een belangrijke uitdaging. Om de omvang en dynamiek van voedselverlies goed te begrijpen, is inzicht in de beschikbare databronnen noodzakelijk. In Vlaanderen bestaan verschillende relevante databronnen, waaronder de Voedselverliesmonitor, MATIS data, rapporteringen over marktonttrekkingen binnen het GLB, gegevens uit het Landbouwmonitoringsnetwerk (LMN) en afval- en inzamelcijfers. Deze data worden echter verzameld binnen afzonderlijke beleids- en rapporteringskaders, vanuit verschillende administraties en met uiteenlopende doelstellingen en tijdshorizons. Vandaag ontbreekt een structurele koppeling en gezamenlijke validatie van deze gegevens buiten de periodieke monitoroefeningen, waardoor **geen continu beschikbaar en actueel overzicht bestaat dat beleidsmatig, onderzoeksgericht en operationeel kan worden benut.**

ADVIEZEN

ZET IN OP GEDEELDE DOELSTELLINGEN EN AMBITIES OP VLAKE VAN DATAVERZAMELING EN -ONTSLUITING

ONTWIKKEL EEN GEZAMENLIJK KADER VOOR DATAVERZAMELING EN ONTSLUITING ROND VOEDSELVERLIEZEN

Formuleer via het versterkte Platform Voedselverlies expliciete, gedeelde doelstellingen voor dataverzameling, datadeling en datagebruik rond voedselverliezen en veranker deze in een gezamenlijk kader dat wordt gedragen door alle relevante beleidsdomeinen. Dit kader legt vast welke data nodig zijn, wie verantwoordelijk is voor aanlevering en gebruik, en hoe opvolging en rapportering plaatsvinden. Besteed daarbij bijzondere aandacht aan **indicatoren die preventie, herverdeling en herverwerking voor menselijke consumptie zichtbaar maken**. Hierdoor kunnen ook de hoogste treden van de cascade van waardebehoud systematisch worden opgevolgd en geëvalueerd. Zo kunnen administraties vanuit een gedeelde strategische logica werken en data effectief inzetten voor beleidssturing.

VERSTERK DE ACTUALITEIT EN VERGELIJKBAARHEID VAN DE MONITORING VAN VOEDSELVERLIEZEN

Ontwikkel pragmatische en gestandaardiseerde protocollen om voedselverliezen in de verschillende schakels van de voedselketen zo accuraat mogelijk in te schatten, met bijzondere aandacht voor de primaire productie. Bouw voort op bestaande kennis en ervaringen uit andere lidstaten en Europese projecten, maar vertaal deze naar haalbare methodes voor de Vlaamse context. Werk toe naar een **frequenter geactualiseerde en beter vergelijkbare monitoring van voedselverliezen in productie, verwerking, distributie, retail en consumptie**. Zorg daarnaast voor een consistente rapportering van schenkingen uit marktonttrekkingen door opnieuw gebruik te maken van dezelfde indicatoren als in voorgaande monitoren, of rapporteer gedurende een overgangsperiode zowel de historische als de nieuwe indicator parallel. Onderzoek hoe preventie, herverdeling en andere vormen van humane valorisatie beter en consistentier kunnen worden meegenomen in de monitoring. Dit verhoogt de transparantie en maakt een betrouwbare evaluatie van beleidsmaatregelen en langetermijntrendsmogelijk. Gebruik de resultaten expliciet als basis voor beleidsopvolging, evaluatie en bijsturing van doelstellingen.

INVESTEER IN GEDEELDE DATAPLATFORMEN EN STIMULEER DATADELING

Investeer in gebruiksvriendelijke, veilige en compatibele tools en platformen om gestructureerde dataverzameling en datadeling rond voedselverlies mogelijk te maken. Bouw verder op data spaces als voorkeursinstrument voor het gestandaardiseerd en gecontroleerd verzamelen en

ADVIEZEN

ZET IN OP GEDEELDE DOELSTELLINGEN EN AMBITIES OP VLAKE VAN DATAVERZAMELING EN -ONTSLUITING

ontsluiten van voedselverliesdata. Leg duidelijke afspraken vast rond datatoegang, datagebruik en databeleid, zodat overheden, bedrijven en kennisinstellingen vertrouwen hebben in het systeem. Combineer dit met gerichte maatregelen en proportionele verplichtingen voor bedrijven en sectororganisaties om relevante data periodiek te ontsluiten. **Besteed daarbij niet alleen aandacht aan de technische infrastructuur, maar ook aan het creëren van voldoende incentives voor ketenactoren om data te registreren en te delen.** Zo kan een datagedreven basis worden gelegd voor een effectiever voedselverliesbeleid en een betere opvolging van Vlaamse en Europese doelstellingen rond waardebehoud en voedselverliesreductie.

Figuur 2: Praktijkonderzoek naar toepassing van mobiele pers om voedselverlies tijdens de oogst te minimaliseren.)



Volgens de cascade van waardebehoud ligt de hoogste beleidsprioriteit bij het voorkomen van voedselverlies. Wanneer eetbare overschotten toch ontstaan, is herbestemming voor menselijke consumptie, via schenking of herverwerking tot voedingsproducten, de meest hoogwaardige bestemming. Op beleidsniveau staat menselijke consumptie dus centraal. In de OVAM Monitor Voedselverlies worden preventie en herverdeling voor menselijke consumptie echter niet meegenomen in de cascade-index. Zo kan een sector die al zijn reststromen valoriseert als dierenvoeding 10/10 scoren. Hierdoor is het moeilijker om de evolutie van preventie en humane consumptie systematisch op te volgen. In de praktijk zien we dat veel eetbare voedseloverschotten niet in de humane voedselketen terechtkomen, maar worden gevaloriseerd via diervoeder, vergisting, bodem- of andere toepassingen lager op de cascade. De beperkte herbestemming van eetbare voedseloverschotten naar menselijke consumptie kan moeilijk worden verklaard door een gebrek aan maatschappelijke vraag naar voeding.

Maandelijks doen gemiddeld 209.000 Belgen beroep op voedselhulp via de Voedselbanken, een stijging van 50% ten opzichte van tien jaar geleden. Voedselhulporganisaties geven bovendien aan dat voldoende bevoorrading een dagelijkse uitdaging blijft. De beperkte herbestemming naar menselijke consumptie is dan ook eerder het gevolg van een combinatie van structurele drempels binnen de voedselketen.

Ten eerste zijn er economische en operationele barrières. Het verwerken van verse, vaak heterogene en seizoensgebonden overschotten tot langer houdbare producten voor menselijke consumptie is complexer dan bulkvalorisatie richting diervoeder of vergisting. De beschikbare volumes zijn onregelmatig, met periodes van over- en onderaanbod. Dat bemoeilijkt investeringen in verwerking, opslag en logistiek, omdat een rendabel model voldoende voorspelbaarheid en schaal vereist. Zonder gerichte ondersteuning of coördinatie leidt de marktlogica daarom vaak niet vanzelf tot meer humane valorisatie, al zijn er wel mooie voorbeelden (zie kaderstuk 1).

KADERSTUK 1: Voorbeelden van innovatieve bedrijfsmodellen rond voedselverlies

Recente initiatieven tonen aan dat innovatieve bedrijfsmodellen wel degelijk economische kansen kunnen creëren rond het redden en verwerken van voedseloverschotten. Voorbeelden zijn Waste Warriors in België en Food Waste Army in Nederland, die via een sterke logistieke organisatie, digitale matching en een focus op hoogwaardige toepassingen waarde weten te creëren uit stromen die anders verloren zouden gaan. Opvallend is hun hybride model, waarbij consumenten niet alleen geredde producten kunnen aankopen, maar er ook voor kunnen kiezen om deze rechtstreeks te schenken aan voedselbanken of sociale organisaties. Op die manier worden economische rendabiliteit en maatschappelijke impact met elkaar gecombineerd. Deze initiatieven illustreren dat voedselverliesreductie niet uitsluitend een maatschappelijke of ecologische doelstelling is, maar onder de juiste randvoorwaarden ook kan uitgroeien tot een economisch haalbare activiteit. Daarbij spelen samenwerking tussen ketenpartners, voldoende volumeconcentratie en een professionele coördinatie van vraag en aanbod een cruciale rol.

Ten tweede zijn er drempels op het vlak van regelgeving, voedselveiligheid en aansprakelijkheid. Donatie en herverwerking vereisen uiteraard naleving van de FAVV-vereisten en traceerbaarheidsregels. De verantwoordelijkheid voor correcte naleving en productveiligheid volgend uit deze regels wordt door voedseldonoren vaak als complex of risicovol ervaren. Dit kan de bereidheid verminderen om overschotten structureel te schenken of te laten verwerken voor menselijke consumptie.

Ten derde spelen fiscale, douane- en administratieve maatregelen soms onbedoeld in het nadeel van herverwerking voor menselijke consumptie. In bepaalde situaties kan vernietiging of laagwaardige valorisatie administratief eenvoudiger of financieel voordeliger zijn dan herwerking tot voeding

Dergelijke maatregelen verstoren de toepassing van de cascade van waardebehoud: producten die in principe geschikt zijn voor menselijke consumptie worden dan toch afgevoerd naar laagwaardige toepassingen, weg uit de voedselketen, omdat hoogwaardige valorisatie bijkomende kosten, onzekerheden of procedures met zich meebrengt (zie kaderstuk 2).

Tot slot vormt ook de organisatie van herverdeling zelf een belangrijk knelpunt. Veilingen en andere donoren worden vandaag benaderd door verschillende herverdeelpplatformen, voedselbanken en lokale sociale organisaties. Dat brede netwerk is sociaal waardevol, maar rechtstreekse en individuele ophalingen leiden tot logistieke complexiteit, beperkte schaalvoordelen en hogere operationele belasting voor donoren en controlerende instanties.

KADERSTUK 2: Praktijkvoorbeeld waarin douaneregelgeving laagwaardige valorisatie bevoordeelt

Wanneer ingevoerde bananen of kiwi's te rijp aankomen in de Antwerpse haven en onder douanetoezicht worden vernietigd (bijvoorbeeld via vergisting), kunnen de bijhorende invoerrechten worden kwijtgescholden of niet geheven worden op basis van de Europese douaneregelingen inzake vernietiging en remissie (Union Customs Code). Worden diezelfde producten gedoneerd of herwerkt tot een voedingsingrediënt voor menselijke consumptie, dan worden zij geacht in vrij verkeer te worden gebracht en zijn de reguliere invoerrechten verschuldigd.

Deze regels worden vastgelegd op Europees niveau, terwijl de Belgische douane (FOD Financiën) verantwoordelijk is voor de concrete toepassing en interpretatie ervan. Dat binnen dit Europese kader beleidsruimte bestaat, blijkt uit recente praktijkvoorbeelden in andere lidstaten. Zo werd in Nederland een vrijstelling toegestaan voor de herverwerking van overschotten van ingevoerde bananen tot brood en puree, bestemd voor menselijke consumptie via donatie. Dit wijst erop dat een meer gelijkwaardige behandeling van herverwerking en vernietiging binnen het bestaande EU kader mogelijk is, mits een aangepaste interpretatie en administratieve toepassing.

Dit voorbeeld toont aan dat fiscale randvoorwaarden het economische speelveld direct beïnvloeden en dat zonder expliciete beleidsafstemming hoogwaardige valorisatie voor menselijke consumptie structureel benadeeld blijft.

Deze versnippering wordt versterkt door de seizoensgebonden en regionaal geconcentreerde aard van veel verse overschotten. Het tijdig herverdelen van kwetsbare producten, bijvoorbeeld aardbeien of komkommers, vereist snelle afstemming, koeling, transportcapaciteit en voldoende logistieke capaciteit bij sociale organisaties.

Ervaringen uit recente Europese onderzoeken en innovatieprojecten tonen aan dat regionale hubs, uitgerust met aangepaste opslag- en verwerkingstechnologie, een rol kunnen spelen in het verwerken van niet-uniforme en seizoensgebonden overschotten tot langer houdbare voedingsproducten. We verwijzen ook naar het voorbeeld uit Catalonië in het kaderstuk 3. Ook binnen het Europese onderzoeksproject naar voedselverspilling ZeroW, zijn door ILVO op dat vlak interessante onderzoeksresultaten voor Vlaanderen geboekt. Zo werd aangetoond dat één verwerkingslijn in staat is om een grote diversiteit aan groenten- en fruitoverschotten,

zowel afzonderlijk als in gemengde stromen, om te zetten tot veilige, voedzame en lang houdbare voedingsproducten zoals soepen, sappen en purees. Deze resultaten tonen aan dat technologische oplossingen voor hoogwaardige valorisatie van heterogene overschotten vandaag reeds beschikbaar zijn. Ook de OVAM Monitor Voedselverlies en voortgangsrapportage wijzen op het potentieel van voedselhubs, mobiele verwerking en samenwerking tussen producentenorganisaties, voedselbanken, sociale organisaties als Foodsavers en kennisinstellingen. Tegelijk blijft de uitbouw van dergelijke infrastructuur moeilijk zolang financiering, logistieke regie, data-uitwisseling en afspraken rond verantwoordelijkheden versnipperd blijven. Daardoor blijven kansen om eetbare overschotten hoger op de cascade te houden, via schenking of herverwerking voor menselijke consumptie, vandaag onderbenut.

KADERSTUK 3: Inspiratie voor Vlaanderen uit Catalonië

Een voorbeeld van hoe wettelijke kaders en de bijhorende financiering de herverwerking voor humane consumptie kunnen stimuleren, vinden we in Catalonië, Spanje. Daar worden surplus nectarines en appelsienen die uit de markt genomen worden, verwerkt tot fruitsappen en herverdeeld door de voedselbanken. Het GLB voorziet het wettelijke kader om deze producten uit de markt te nemen en de boeren te vergoeden. Deze vergoeding is bovendien hoger wanneer de overschotten herbestemd worden voor menselijke consumptie dan wanneer ze naar diervoeding of biogas gaan. De regio Catalonië voorziet het grootste deel van de financiering om de verwerking ervan tot fruitsappen mogelijk te maken. Dit vereist samenwerking tussen zeer diverse overheidsdepartementen en extra controles op deze uit de markt genomen producten om herintroductie in de markt te vermijden. In 2023 werden 3761 ton fruit uit de markt genomen in Catalonië waarvan 83% rechtstreeks herverdeeld werd en 13% verwerkt werd tot fruitsap alvorens herverdeeld te worden. De resterende 3% werd gecomposteerd. In Vlaanderen is de herverwerking van uit de markt genomen producten naar lang houdbare producten niet toegestaan terwijl Europa hier wél een kader voor voorziet.

ADVIEZEN

FOCUS OP MENSELIJKE CONSUMPTIE EN VOORZIE HIERVOOR DE NODIGE ONDERSTEUNING

INTEGREER MENSELIJKE CONSUMPTIE EXPLICIET IN DE CASCADE-INDEX EN BELEIDSSURING

Neem preventie, herverdeling en herverwerking voor menselijke consumptie expliciet op in de cascade-index en zorg ervoor dat enkel deze acties een maximale score kunnen opleveren. Koppel hier streefcijfers aan en gebruik deze indicatoren vervolgens als basis voor de evaluatie van het voedselverliesbeleid, subsidie-instrumenten, steunmaatregelen en projectoproepen. Besteed daarbij bijzondere aandacht aan de afstemming tussen voedselverliesbeleid, circulaire economie en bio-economie. Zo wordt de **cascade-index opnieuw sterker afgestemd op de oorspronkelijke beleidsambitie**, waarbij het behoud van eetbare producten binnen de humane voedselketen voorrang krijgt op lagere valorisatieroutes, en wordt vermeden dat eetbare voedseloverschotten onbedoeld worden gestuurd naar toepassingen met een lagere maatschappelijke meerwaarde dan menselijke consumptie.

ONDERSTEUN REGIONALE HUBS EN EXPERIMENTEERRUIMTE VOOR INNOVATIEVE HERVERDELINGS- EN VERWERKINGSMODELLEN

Investeer in **regionale verdeel- en verwerkingshubs met flexibele opslag-, logistieke en verwerkingscapaciteit** om de operationele drempels voor donoren te verlagen. Stimuleer samenwerking tussen bestaande herverdeelpplatformen, sociale organisaties en verwerkingsinitiatieven, zodat expertise, infrastructuur en logistieke capaciteit efficiënter kunnen worden ingezet. Dit laat toe schaalvoordelen te realiseren, donoren te ontlasten en de verwerking van seizoensgebonden en niet-uniforme overschotten te professionaliseren en economisch haalbaar te maken.

Voorzie daarnaast ruimte voor experiment en innovatie via pilootprojecten en andere praktijkgerichte (regelluwe) proeftuinen. Dergelijke initiatieven kunnen nieuwe vormen van logistiek, opslag, herverdeling en verwerking testen binnen een gecontroleerde omgeving met respect voor de bestaande voedselveiligheids- en traceerbaarheidsvereisten. Gebruik de inzichten uit deze trajecten vervolgens om regelgeving, ondersteuningsinstrumenten en logistieke modellen verder te verfijnen en op te schalen.

EVALUEER FISCALE EN ADMINISTRATIEVE PRIKKELS DIE HOOGWAARDIGE VALORISATIE KUNNEN ONTMOEDIGEN

Breng, in samenwerking met de bevoegde Vlaamse, federale en Europese actoren, in kaart waar bestaande fiscale, administratieve of procedurele regels onbedoeld een belemmering vormen voor

ADVIEZEN

FOCUS OP MENSELIJKE CONSUMPTIE EN VOORZIE HIERVOOR DE NODIGE ONDERSTEUNING

herverdeling of herverwerking van voedseloverschotten voor menselijke consumptie. Onderzoek in het bijzonder of bepaalde regelingen ertoe leiden dat laagwaardige valorisatieroutes administratief eenvoudiger of financieel aantrekkelijker zijn dan hoogwaardige toepassingen binnen de humane voedselketen.

Werk toe naar een **gelijkwaardige behandeling van hoogwaardige en laagwaardige valorisatieroutes** binnen de bestaande wettelijke kaders. Op die manier wordt vermeden dat eetbare voedseloverschotten om economische of administratieve redenen systematisch lager op de cascade van waardebehoud terechtkomen dan maatschappelijk wenselijk is.

Figuur 3: Onderzoeksuitwisseling Catalonië, Spanje, als onderdeel van kennisuitwisselingsprogramma lokaal voedselverlies binnen ZeroW.



REFERENTIES

Eurostat. (2025). Food waste and food waste prevention – estimates.

OVAM i.s.m. Agentschap Landbouw en Zeevisserij (2026). Monitor voedselverlies 2023.

Messner, R., Johnsen, H., & Richards, C. (2022). Towards systemic solutions to food waste: Creative destabilisation and escaping food waste lock-in. *Journal of Rural Studies*, 92, 180–188. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2022.04.001>

Agentschap Landbouw en Zeevisserij. (z.d.). VLIF-steun voor investeringen. Geraadpleegd van <https://lv.vlaanderen.be/steun/vlif>

Biogas-E. (z.d.). Steunmaatregelen voor biogasinstallaties. Geraadpleegd van <https://www.biogas-e.be/kenniscentrum/beleid/steunmaatregelen>

European Parliament and Council of the European Union. (2025). Directive (EU) 2025/1892 amending Directive 2008/98/EC on waste as regards food waste and textile waste. *Official Journal of the European Union*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2025/1892/oj>

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2011). *Global food losses and food waste: Extent, causes and prevention*. FAO.

Food and Agriculture Organization of the United Nations, International Fund for Agricultural Development, United Nations Children's Fund, World Food Programme, & World Health Organization. (2025). *The state of food security and nutrition in the world 2025*. FAO.

OVAM & Agentschap Landbouw en Zeevisserij. (2025). Actieplan voedselverlies en biomassa(rest)stromen 2021–2025: Voortgang en realisaties kringloop voedsel 2024. OVAM.
VLAIO. (z.d.). Ecologiepremie+. Geraadpleegd van <https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/ecologiepremie>

Common European Agricultural Data Space (CEADS). (z.d.). CEADS Project, van <https://ceads.eu/>
DjustConnect. (z.d.). DjustConnect, van <https://www.djustconnect.be/en>

ONDERZOEKSPROJECTEN



ZEROW, CHORIZO, BREADCRUMB, and FOLOU received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreements No 101036388, 101060014., 101136701, and 101084106, respectively.



Vlaanderen
is landbouw & visserij



Funded by
the European Union