

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ernærings- og sundhedsanprisninger af fødevarer«

KOM(2003) 424 endelig — 2003/0165 (COD)

(2004/C 110/05)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 29. juli 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 og 251 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Ann Davison til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 5. februar 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 406. plenarforsamling den 25.-26. februar 2004, mødet den 26. februar, enstemmigt, følgende udtalelse:

1. Indledning

1.1 EØSU bifalder i princippet Kommissionens forordning, der lægger vægt på ernæring og sundhed. Forordningen kommer på et tidspunkt, hvor WHO (for Europa) påpeger, at 20-30 % af alle voksne er overvægtige, og at hjerte-kar-sygdomme sættes i forbindelse med dårlig kost og manglende fysisk aktivitet. Regeringerne anerkender ligeledes i højere grad, at der er en sammenhæng mellem folks ernæring og deres sundhed og velvære, og at en dårlig sundhedstilstand har følger for de nationale økonomier.

1.2 Forslaget til forordning om ernærings- og sundhedsanprisninger af fødevarer kommer endvidere i en tid, hvor kost, diætetik og sundhedsbevidsthed får stor mediedækning, og forbrugerne mere end nogensinde før har behov for nøjagtige og underbyggede oplysninger, som kan hjælpe dem med at træffe bevidste valg. EØSU prioriterer forbrugerinformation og -beskyttelse meget højt.

1.3 På denne baggrund har Kommissionen i første omgang foreslået denne forordning, der opstiller kriterier for de producenter, der frivilligt ønsker at udarbejde anprisninger, som et supplement til direktiv 2000/13/EØF (vedrørende mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler). Formålet hermed er både at skabe ens regler på et område, hvor fortolkningen varierer fra land til land, og sikre forbrugerne objektive oplysninger for at fjerne nogle af de uklarheder, som det nuværende reklamedirektiv har ført med sig.

2. Resumé af Kommissionens forslag

2.1 Direktiv 2000/13/EF indeholder et generelt forbud mod anvendelse af oplysninger, der ville kunne vildlede køberen eller tillægge levnedsmidler medicinske egenskaber. Den nye forordning vil omfatte mere specifikke retningslinjer for ernærings-

og sundhedsanprisninger. Dette har vist sig at være nødvendigt på grund af et stigende antal af sådanne anprisninger, hvoraf nogle er tvivlsomme, idet der ikke foreligger noget klart videnskabeligt bevis på deres rigtighed. Desuden forvirrer den nuværende mærkning ofte forbrugerne (!).

2.2 Forslaget har følgende hovedformål:

- at opnå et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, ved at der gives frivillige oplysninger som supplement til de i henhold til EU-reglerne obligatoriske oplysninger
- at forbedre varenes frie bevægelighed i det indre marked
- at øge retssikkerheden for erhvervslivet og
- at sikre fair konkurrence i fødevarerektoren
- at fremme og beskytte innovation i fødevarerektoren.

2.3 I henhold til den foreslåede forordnings artikel 3 må ernærings- og sundhedsanprisningerne ikke:

- a) være usande eller vildledende
- b) rejse tvivl om andre fødevarers sikkerhed og/eller rette næringsværdi
- c) anføre eller antyde, at en afbalanceret og varieret kost generelt ikke kan give tilstrækkelige mængder næringsstoffer
- d) henvise til forandringer af kropsfunktioner på en utilbørlig eller skræmmende måde enten ved tekst eller ved billeder, grafik eller symboler.

2.4 Artikel 4 indeholder den minimums ernæringsprofil, som levnedsmidler skal have for at bære ernærings- og sundhedsanprisninger — f.eks. må alkoholholdige drikke ikke bære ernærings- og sundhedsanprisninger, medmindre de har et reduceret alkohol- eller energiindhold.

(¹) Jf. den undersøgelse, der er foretaget af den engelske forbrugerorganisation »Consumers Association«, april 2000.

2.5 Det er kun tilladt at anvende ernærings- og sundhedsanpræisninger, såfremt der kan dokumenteres en gavnlig ernæringsmæssig eller fysiologisk virkning på grundlag af almindeligt godkendte videnskabelige data, som er ajourført med teknologiske fremskridt, og der er tale om en betydelig virkning, samt at anprisningen er forståelig for forbrugeren.

2.6 Sundhedsanpræisninger skal ledsages af yderligere oplysninger i de tilfælde, hvor der eksempelvis henvises til kost og livsstil.

2.7 Det vil ikke være tilladt at anvende anpræisninger om psykologiske og adfærdsmæssige funktioner, ej heller om slankning og vægtkontrol eller fagfolk fra sundhedssektoren og frivillige organisationer. Ligeledes må anpræisninger ikke antyde, at sundhedstilstanden kan påvirkes negativt ved ikke at indtage fødevarerne. Anpræisninger om en reduceret sygdomsrisiko skal godkendes via Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet (EFSA), og det skal fremgå klart, at sygdomme beror på flere risikofaktorer.

2.8 Bilaget indeholder en fortegnelse over ernæringsanpræisninger og betingelser for anvendelse af disse.

3. Generelle bemærkninger

3.1 EØSU bifalder forslaget til EU-rammebestemmelser, som vil gavne såvel forbrugerbeskyttelsen som harmoniseringen af det indre marked. Det anerkender behovet for at finde en løsning på problemet med de aktuelle forskellige nationale regler i form af nationale adfærdskodekser baseret på selvregulering. Den nye forordning vil udgøre det lovgivningsinstrument, som er nødvendigt for sikringen af en umiddelbar og ensartet effekt i alle medlemsstaterne.

3.2 Det er dog muligt, at importerede produkter overtræder forordningens bestemmelser både med hensyn til anpræisninger og mærkning ved udelukkende at forekomme på ikke-europæiske sprog. Der er bekymring over produkter, som købes via Internettet fra udbydere uden for EU.

3.3 EØSU understreger, at det er vigtigt, at lovgivningen er proportionel, forudsigelig, håndhævet korrekt og frem for alt praktisk, og er betænkelig ved, at nogle af bestemmelserne vedrørende dokumentationen for anpræisninger kan være for komplicerede, sågar uoverskuelige. Det er nødvendigt at indføre praktisk anvendelige procedurer ledsaget af klare tidstabeller med henblik på at undgå unødige forsinkelser i godkendelsesprocessen. EØSU frygter også, at EFSA's arbejdsbyrde vil blive for stor.

3.4 EØSU påpeger, at lovgivningen skal gå hånd i hånd med livslang forbrugeroplysning, hvilket omfatter accept af det personlige ansvar. I en tid, hvor fedme er et hastigt tiltagende problem selv hos mindre børn, er det vigtigt at fremhæve

betydningen af en varieret kost — dog uden at fjerne glæden ved god mad og gode drikkevarer. Motion skal gå hånd i hånd hermed. EØSU er bevidst om, at det er svært at formidle budskabet om balance, mådehold og begrænsning til forbrugere.

3.5 Udvalget erkender ikke desto mindre, at alle interessegrupper — producenter, distributører og detailhandlere, håndhævende myndigheder med ansvar for bl.a. handelsregler, ministerier samt relevante erhvervs-, social- og arbejdsmarkeds- og forbrugerorganisationer — skal tage deres del af ansvaret og så vidt muligt afstemme med hinanden. Massemediernes støtte er vigtig i formidlingen af budskabet til befolkningen.

3.6 EØSU understreger endvidere, at det er nødvendigt at tilskynde de enkelte medlemsstater til at indføre forbrugeroplysningsprogrammer i skolerne og integrere disse i de eksisterende fag såsom sprog, hjemkundskab eller samfundsfag. Dette skal ske allerede på de laveste klassetrin. Andre befolkningsgrupper som f.eks. ældre, handicappede og etniske minoriteter har også behov for særlig hjælp fra lokale social- og arbejdsmarkedsorganisationer. Der kunne indsamles og sammenlignes eksempler på eksisterende bedste praksis på europæisk plan.

3.6.1 EØSU opmuntrer Kommissionen til at fremme oplysningskampagner om sundhed og ernæring gennem dens offentlige sundhedsprogrammer.

3.7 EØSU vil fremhæve værdien af en generelt varieret og afbalanceret kost frem for at udråbe fødevarer som enten »gode« eller »dårlige«. Kommissionen må udtrykke sig klarere i sine forslag i artikel 4 vedrørende ernæringsprofilering, således at producenterne præcist ved, hvor de står.

4. Særlige bemærkninger

4.1 Artikel 1, stk. 2. EØSU støtter indføjelser af anpræisninger i forbindelse med storkøkkener på hospitaler, restauranter og skoler set i lyset af det store antal berørte forbrugere, hvoraf mange er sårbare. Udvalget sætter dog spørgsmålstegn ved forslagens praktiske gennemførelse og håndhævelse.

4.1.1 Stk. 4. EØSU henleder opmærksomheden på fødevarers særlige betydning for sårbare forbrugergruppers specifikke ernæringsbehov.

4.2 Artikel 2, Definitioner, stk. 1. EØSU spørger sig selv, om der ikke er fare for, at der vil blive udviklet varemærker, som antyder specifikke ernæringsmæssige eller medicinske egenskaber med henblik på at undgå at skulle dokumentere implicite anpræisninger.

4.2.1 Stk. 2. Natrium er anført i fortegnelsen over næringsstoffer. Henvisninger til både salt og natrium er forvirrende og skal præciseres.

4.2.2 Stk. 3. Den foreslåede definition er vag og vanskelig at anvende. For at rette op på det, bør det præciseres, at der refereres til alle næringsstoffer, som har en ernæringsmæssig eller fysiologisk virkning, herunder de probiotiske faktorer og enzymer, som indgår i mange levnedsmidler, såsom yoghurt, honning osv.

4.2.3 Stk. 8. EØSU gør opmærksom på, at Kommissionen anvender EF-domstolens definition af en »gennemsnitsforbruger«. Udvalget ser fortsat med bekymring på, at der vil være mange forbrugere med begrænset uddannelse og viden om levnedsmidler, som hverken forstår konsekvenserne af visse anprisninger, navnlig dem med procentangivelser, eller mærkningen.

4.3 Artikel 4, stk. 1. EØSU værdsætter, at denne artikel om ernæringsprofilering ikke blev omtalt i det oprindelige udkast til forslag. Selvom det får opbakning fra WHO og medlemsstaterne, ser fødevarerindustrien det som en upraktisk og unødvendig restriktion og mener, at forbrugerne selv burde tage ansvar for deres egne valg af kost. EØSU erkender ikke desto mindre, at forbrugerne i så høj grad påvirkes af anprisninger om fødevarers særlige og dokumenterede fordele såsom lavt indhold af fedt, sukker eller salt, at de ser bort fra den mulighed, at sådanne fødevarer også kan indeholde mange andre uønskede næringsstoffer (f.eks. isdesserter, der købes, fordi de kun indeholder 2 % fedt, men som alligevel indeholder enorme mængder sukker, uden at forbrugerne er bevidste herom). Ifølge Kommissionens forslag kan fremhævelsen af en dokumenteret fordel ved et produkt samtidig med udeladelsen af produktets andre ulemper være sand og nøjagtig, men det er ikke desto mindre vildledende over for forbrugerne.

4.3.1 EØSU opfordrer derfor Kommissionen til at udtrykke sig klarere i dens forslag om ernæringsprofilering og som en foreløbig løsning at lægge begrænsninger på anvendelsen af sundhedsanprisninger på fødevarer med indhold af ingredienser, hvor der tegner sig et mønster af overforbrug og en uønsket indvirkning på sundheden.

4.3.2 EØSU erkender, at der vil opstå gråzoner, da visse produkter ligger lige på grænsen (såsom frugtjuice og sødmælk), hvilket vil kræve særlige vurderinger af EFSA.

4.4 Artikel 6, stk. 3. De »kompetente myndigheders« rolle, som der også henvises til i artikel 24, bør styrkes og deres relation til EFSA fastlægges.

4.5 Kapitel 3. EØSU bakker op om, at der er behov for sammenligninger mellem fødevarer af samme kategori, men påpeger samtidig, at sammenligningernes skriftstørrelse skal være letlæselig (f.eks. mærkningen »30 % mindre fedt« og med helt små bogstaver »sammenlignet med standardprodukter«).

Desuden bør det fremgå klart af forslaget, at producenter ikke behøver at anføre ting, som ikke forekommer i produktet (f.eks. »Dette produkt indeholder ikke A- og C-vitaminer«).

4.6 Kapitel 4, artikel 10. EØSU hilser de særlige betingelser, sundhedsanprisninger skal opfylde, velkommen, da der kræves større forsigtighed i forbindelse med produkter, hvor valget i højere grad er følelsesbetonet, og der er større uvidenhed omkring videnskabelige termer. Udvalget opfordrer Kommissionen til at sikre, at anprisninger vedrører det produkt, der rent faktisk markedsføres, og ikke andre produkter, som anvendes sammen med dette (eksempelvis påstår nogle morgenmadsce-realier, at de bidrager til at bevare »sunde knogler«, mens det er mælken, der har et calcium-indhold).

4.7 Artikel 11, stk. 1, litra d). EØSU er bevidst om den rolle, som visse brancheorganisationer og frivillige organisationer spiller i markedsføringen af en sundere kost som et middel til forebyggelse af bestemte sygdomme. Bidrag fra disse organisationer i form af sagkyndig viden er velkomne. Ikke desto mindre bør deres mulige afhængighed af økonomisk støtte eller sponsoring overvåges, da de kan lovprise fødevarer udelukkende på baggrund af salgsfremmende aftaler, som ikke bygger på nogen fastsatte normer, ej heller er åbne for andre konkurrerende produkter. Desuden bør der fastsættes klare kriterier for, i hvilket omfang sponsoraftaler skal godkendes.

4.8 EØSU sætter spørgsmålstegn ved, om man vil kunne godkende visse anprisninger for den almene sundhed eller velvære (f.eks. »ingen farvestoffer«) og vægttab, såfremt de opfylder de herfor opstillede betingelser.

4.9 Artikel 14, stk. 1, litra c). Der henvises ofte til dokumenter, der er offentligt tilgængelige. EØSU ser positivt på denne oplysningskampagne, men håber at der vil blive gjort en indsats for at nå ud til den brede befolkning. (Jf. også artikel 15, pkt. 6 og artikel 17, pkt. 2).

4.9.1 Stk. 2. EØSU mener, at Kommissionens godkendelsesprocedurer muligvis er unødvendigt komplicerede. Tidligere godkendelsesprocedurer vil kunne ændres, og man vil i større udstrækning kunne sætte på EFSA's register. EØSU er bange for, at EFSA's virke vil blive hæmmet af disse nye procedurer. Formuleringen af stk. 2 skal gøres klarere, og EØSU foreslår, at udelukkende anprisningerne behøver at blive oversat til EU's officielle sprog, og industrien har behov for fleksibilitet i oversættelsen af hensyn til markedsføring. Med hensyn til artikel 15 sætter udvalget ligeledes spørgsmålstegn ved, om tidsfristerne er rimelige eller alt for tidskrævende med unødvendige forsinkelser i godkendelsesprocessen, eftersom EFSA i henhold til stk. 1 og 2, selv bestemmer tidsfristerne.

4.10 BILAG. EØSU støtter i princippet indføjelser af bilaget, der forsøger at præcisere definitionerne og give praktiske retningslinjer for producenterne. Udvalget er bevidst om, at dette bilag i et globalt samfund fuldt ud må tage højde for anbefalingerne i Codex Alimentarius og fra verdenssundhedsorganisationen (WHO). EØSU opfordrer endvidere Kommissionen til at indlede en omgående og grundig sagkyndig finjustering af hver klausul (f.eks. vedrørende anvendelsen af «naturlig»), inden forordningen vedtages, hvorefter der ikke vil kunne tilføjes ændringer. Udvalget er ikke enig i tolkningen af «light/let», da forbrugerne i højere grad er tilbøjelige til at opfatte det i betydningen «lav» end «reduceret», som Kommissionen foreslår.

5. Konklusion

5.1 EØSU ser det nuværende forslag som et vigtigt skridt fremad både med hensyn til forbrugerbeskyttelse og harmonise-

ringen af reglerne på det indre marked. Udvalget ser frem til fremskridt inden for mærkning, samtidig med at det er bevidst om, at dette ikke er den eneste løsning på problemet med kommunikationen med forbrugerne.

5.2 Udvalget støtter det nuværende forslags overordnede mål, men understreger, at der er behov for at forenkle procedurerne og granske tidsfristerne. Desuden anbefaler EØSU, at der her indgås visse kompromisser, hvilket kan blive nødvendigt med henblik på at afbalancere forbrugernes krav om mere underbyggede oplysninger og industriens behov for at drive virksomhed på et marked uden alt for mange begrænsninger. Det fremhæver betydningen af forbrugeroplysning, samt at alle berørte parter må bidrage hertil.

Bruxelles, den 26. februar 2004

Roger BRIESCH

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
