

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikkeiden ravitsemus- ja terveystietojen väittämistä”

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

(2004/C 110/05)

Neuvosto päätti 29. heinäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 ja 251 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. helmikuuta 2004. Esittelijä oli Ann Davison.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.—26. helmikuuta 2004 pitämässään 406. täysistunnossa (helmikuun 26. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon yksimielisesti.

1 Johdanto

1.1 ETSK pitää periaatteessa tervetulleena komission ehdottamaa asetusta, jonka painopisteinä ovat ravitsemus ja terveys. Ehdotus tulee samaan aikaan, kun WHO (Euroopan alue) on juuri huomauttanut jopa 20—30 prosentin aikuisväestöstä olevan ylipainoisia ja todennut huonon ruokavalion ja liikunnan puutteen olevan yhteydessä sydän- ja verisuonisairauksiin. Poliittiset päättäjät alkavat entistä selvemmin ymmärtää, että ihmisten ravintotottumusten ja heidän terveydentilansa ja hyvinvointinsa välillä on yhteys ja että heikolla kansanterveydellä on vaikutuksensa kansantalouteen.

1.2 Ehdotus asetukseksi elintarvikkeiden ravitsemus- ja terveystietojen väittämistä tehdään myös aikana, jolloin ruokavalio, laihduttaminen ja terveystietoisuus saavat paljon huomiota osakseen uutisissa ja kuluttajat tarvitsevat täsmällistä, todistettua tietoa enemmän kuin koskaan ennen voidakseen tehdä valistuneita päätöksiä ja ratkaisuja. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää kuluttajille suunnattua tiedotusta ja kuluttajan suojaan liittyviä kysymyksiä erittäin tärkeinä.

1.3 Tätä taustaa vasten komissio ehdottaa — ensisijaisesti täydentääkseen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevaa direktiiviä 2000/13/EY — nyt käsiteltävänä olevaa asetusta. Siinä määritetään kriteerit sellaisia tuottajia varten, jotka omasta halustaan tahtovat esittää tuotteissaan ravitsemus- tai terveystietoja. Komission tavoitteena on näin luoda tasapuoliset toimintaedellytykset alalla, jolla tulkinnot vaihtelevat huomattavassa määrin. Samalla kuluttajille pyritään tarjoamaan puolueetonta tietoa ja korjaamaan näin jossain määrin niitä epäselvyyksiä, joita elintarvikkeiden merkintöjä koskeva nykyinen direktiivi on aiheuttanut.

2 Tiivistelmä ehdotuksesta

2.1 Direktiivissä 2000/13/EY kielletään sellaisten tietojen käyttö, jotka voivat johtaa ostajaa harhaan tai joissa esitetään elintarvikkeella olevan sairauksia hoitavia ominaisuuksia. Uudessa asetuksessa on määrä antaa lisäohjeita erityisesti elin-

tarvikkeiden ravitsemus- ja terveystietojen väittämien käytöstä. Tämä on osoittautunut tarpeelliseksi tällaisten väittämien käytön jatkuvan lisääntymisen vuoksi. Eräät näistä väittämistä ovat kyseenalaisia, sillä väittämien tueksi ei ole olemassa selkeää tieteellistä näyttöä. Lisäksi nykyiset merkinnät hämmentävät usein kuluttajia (¹).

2.2 Komission ehdotuksen päätavoitteena on

- toteuttaa kuluttajansuojelun korkea taso lisäämällä yhteisön lainsäädännössä säädetyn pakollisen tiedotustoiminnan ohessa tehtävää vapaaehtoista tiedotustoimintaa
- parantaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla
- lisätä talouden toimijoiden oikeusvarmuutta
- varmistaa rehti kilpailu elintarvikealalla
- edistää ja suojella innovointia elintarvikealalla.

2.3 Ehdotetun asetuksen 3 artiklan mukaan ravitsemus- ja terveystietojen väittämien käyttö ei saa

- a) olla totuudenvastaista tai harhaanjohtavaa
- b) saattaa epäilyksen alaiseksi muiden elintarvikkeiden turvallisuutta ja/tai ravintoaineiden riittävyyttä
- c) sisältää sellaista mainintaa tai viittausta, jonka mukaan tasapainoisesta ja monipuolisesta ruokavaliosta ei yleisesti saisi riittävästi ravintoaineita
- d) viitata elintoimintojen muutoksiin hyvän tavan vastaisilla tai levottomuutta herättävillä termeillä, kuvilla, graafisilla esityksillä tai symboleilla sisältävillä esityksillä.

2.4 Asetuksen 4 artiklassa säädetään minimivaatimukset eri elintarvikkeiden ravintosisältötyypille, jota niiden on vastattava, jotta ravitsemus- tai terveystietoja voidaan esittää. Esimerkiksi alkoholijuomiin ei saa liittää terveystietoja eikä muita ravitsemustietoja kuin sellaisia, joissa viitataan alkoholin tai energian määrän vähentämiseen.

(¹) Ks. Yhdistyneen kuningaskunnan kuluttajaliiton tutkimus huhtikuulta 2000.

2.5 Ravitsemus- ja terveysväittämiä voidaan esittää vain, jos aineilla on osoitettu olevan suotuisia ravitsemuksellisia tai fysiologisia vaikutuksia yleisesti hyväksytyn ja teknologian kehitystä seuraavan päivitetyn tieteellisen näytön osoittamalla tavalla, kun vaikutus on merkittävä ja kun väittäminen on kuluttajan kannalta ymmärrettävä.

2.6 Terveysväittämiin on myös liitettävä lisätietoja esimerkiksi ruokavalioista ja elämäntavoista.

2.7 Psykologisiin toimintoihin ja käyttäytymiseen liittyvien väittämien käyttö on kielletty samoin kuin laihdutukseen tai painonhallintaan liittyvät väitteet sekä viittaukset terveydenhuoltoalan asiantuntijoiden tai yleishyödyllisten järjestöjen antamaan neuvoon. Kiellettyjä ovat myös väitteet, joissa esitetään, että elintarvikkeen nauttimatta jättämisellä voi olla terveysvaikutuksia. Sairauksien ennaltaehkäisemistä koskevien väittämien on oltava Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen hyväksymiä ja niihin on sisällytettävä ilmoitus, että sairastumisriskiin liittyy useita tekijöitä.

2.8 Liitteessä luetellaan ravitsemusväittämät ja niihin sovellettavat määräykset.

3 Yleistä

3.1 ETSK pitää ehdotettua yhteisön sääntelyjärjestelmää tervetulleena sekä kuluttajansuojan että sisämarkkinoiden harmonisoinnin kannalta. Komitea katsoo olevan tarpeen puuttua ongelmiin, jotka johtuvat itsesääntelyperiaatteeseen pohjautuvien kansallisten käytännösääntöjen eroavaisuuksista. Uusi asetus toimii tarvittavana lainsäädännöllisenä välineenä, jolla voidaan varmistaa, että toivottujen tulosten vaikutukset ulottuvat tasapuolisesti kaikkiin jäsenvaltioihin.

3.2 On kuitenkin mahdollista, että tuontielintarvikkeet voivat olla asetuksen vastaisia sekä väitteidensä osalta että siten, että niiden merkinnät on tehty ainoastaan ei-eurooppalaisilla kielillä. Myös Internetin välityksellä EU:n ulkopuolisista maista tilatut tuotteet voivat olla ongelma.

3.3 ETSK korostaa, että lainsäädännön on oltava oikeasuhteista ja ennakoitavaa, sitä on valvottava asianmukaisesti ja — ennen kaikkea — sen on oltava käytännöllistä. Komitea on huolissaan siitä, että eräät väittämien paikkansapitävyyden osoittamista koskevat säännökset saattavat olla liian monimutkaisia ja hankalia. Tarvitaan toteutuskelpoisia menetelmiä ja selkeitä aikatauluja, joilla vältetään tarpeettomat viivästykset hyväksymisprosessissa. Komitea epäilee myös, että toiminnasta elintarviketurvallisuusviranomaiselle koitua taakkaa saattaa olla liian raskas.

3.4 ETSK huomauttaa, että lainsäädännön on kuljettava käsi kädessä kuluttajien jatkuvan valistamisen kanssa. Tähän sisältyy myös henkilökohtaisen vastuun hyväksyminen. Aikana, jolloin erityisesti liikalihavuus lisääntyy nopeasti jopa pienten lasten keskuudessa, on syytä korostaa tasapainoisen ruokavalion merkitystä — kuitenkin niin, ettei hyvästä ruoasta ja juomasta

nauttimista tuomita. Ruokavalion lisäksi on otettava huomioon liikunta. Komitea myöntää olevan haasteellista yrittää saada kuluttajat vakuuttuneiksi tasapainoisen ruokavalion ja kohtuudessa pitäytymisen tärkeydestä.

3.5 Komitea katsoo kuitenkin, että kaikkien asianomaisten sidosryhmien — tuottajien, jakelijoiden ja vähittäismyyjien, kaupan normien täytäntöönpanosta vastaavien elinten, ministeriöiden sekä alan ammatillisten ja yhteiskunnallisten järjestöjen ja kuluttajajärjestöjen — on kannettava vastuunsa ja tarvittaessa koordinoitava vastuunjakoaan. Joukkotiedotusvälineiden tuki on olennaisen tärkeä suurelle yleisölle tiedottamisessa.

3.6 ETSK painottaa myös tarvetta kannustaa jäsenvaltioita kehittämään ohjelmia kuluttajavalistuksen sisällyttämiseksi koulujen opetusohjelmiin esimerkiksi kielenopetuksen ja kotitaloutta tai kansalaistaitoa koskevien opintokokonaisuuksien yhteydessä. Tällainen opetus tulisi aloittaa jo aivan nuorimmista koululaisista. Myös muut ryhmät, kuten vanhukset, vammaiset tai etniset vähemmistöt, tarvitsevat erityistä apua, jonka järjestämiseen tarvitaan paikallisten sosiaalialan toimijoiden tukea. Esimerkkejä parhaista käytänteistä voitaisiin kerätä ja koota EU:n tasolla.

3.6.1 ETSK kehottaa komissiota tukemaan terveys- ja ravitsemuskampanjoita kansanterveyttä koskevan ohjelmansa avulla.

3.7 ETSK pitää tasapainoisen ja kohtuullisen ruokavalion merkityksen korostamista tärkeämpänä kuin sitä, että yksittäiset elintarvikkeet luokiteltaisiin ”hyviksi” tai ”huonoiksi”. Komission on täsmennettävä 4 artiklaan sisältyvää ravintosisältötyyppejä koskevaa ehdotustaan, jotta tuottajat pystyvät arvioimaan oman tilanteensa.

4 Erityistä

4.1 1 artiklan 2 kohta. Komitea kannattaa sitä, että väittämiä koskevaa asetusta sovelletaan myös ravintoloihin, sairaaloihin, kouluihin ja muihin vastaaviin suurtalouksiin toimitettaviin elintarvikkeisiin. Tämä koskee suurta määrää kuluttajia, joista monet ovat muita heikommassa asemassa. Komitea epäilee kuitenkin ehdotuksen käyttökelpoisuutta sekä toteutettavuuden että valvonnan kannalta.

4.1.1 4 kohta. ETSK korostaa muita heikommassa asemassa olevien kuluttajaryhmien erityisruokavaliovalmisteiden tärkeyttä.

4.2 2 artiklan (”Määritelmät”) toisen kohdan 1 alakohta. ETSK kysyy, voidaanko kehittää sellaisia tuotenimiä, joilla ilmaistaan tiettyä ravitsemuksellista tai lääketieteellistä ominaispiirrettä, jolloin implisiittisiä väittämiä ei tarvitsisi todistaa.

4.2.1 2 alakohta. Natrium on sisällytetty ravintoaineiden luetteloon. Viittaukset sekä suolaan että natriumiin ovat hämmentäviä, ja niitä tulisi selkeyttää.

4.2.2 3 alakohta. Annettu määritelmä on yleisluonteinen ja vaikeaselkoinen. Tässä yhteydessä tulisiikin ilmaista selkeästi, että määritelmässä viitataan kaikkiin aineisiin, joilla on ravitsemuksellinen tai fysiologinen vaikutus, monien elintarvikkeiden (mm. jogurttien ja hunajan) sisältämät probioottiset elementit ja entsyymit mukaan luettuina.

4.2.3 8 alakohta. ETSK panee merkille, että komissio käyttää "keskivertokuluttajan" määritelmänä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen kehittämää määritelmää. Komitea epäilee kuitenkin, että on olemassa paljon kuluttajia, joiden koulusivistys ja ravintotietoisuus ovat vähäiset. He eivät todennäköisesti pysty ymmärtämään tiettyjen väittämien tai niihin liittyvien lisämerkintöjen tarkoitusta, erityisesti jos ne sisältävät prosenttilukuja.

4.3 4 artiklan 1 kohta. ETSK panee merkille, että tämä ravintosisältötyyppiä koskeva artikla ei sisältynyt alkuperäiseen ehdotusluonnokseen. Vaikka WHO ja jäsenvaltiot ovat sen hyväksyneet, elintarviketeollisuus pitää sitä epäkäytännöllisenä ja liian rajoittavana. Se katsoo, että kuluttajien itsensä tulisi kantaa vastuu omaa ruokavaliotaan koskevista valinnoista. Komitea katsoo kuitenkin, että elintarvikkeiden tiettyjä todeksi näytettyjä hyviä ominaisuuksia — esimerkiksi vähärasvaisuutta, alhaista sokeri- tai suolapitoisuutta — koskevat väittämät vaikuttavat kuluttajiin niin paljon, että heiltä saattaa jäädä huomaamatta, että kyseiset elintarvikkeet voivat sisältää suuren määrän myös muita, ei-toivottuja ravintoaineita. (Esimerkiksi jäätelöjälkiruoka, jota ostetaan siksi, että se on 98-prosenttisesti rasvaton; silti se sisältää suuria määriä sokeria, mikä kuluttajalta jää huomaamatta.) Komission ehdotuksessa todetaan aivan oikein, että tuotteen yhden, todeksi osoitetun hyvän ominaisuuden korostaminen ja sen muiden, huonojen ominaisuuksien huomiotta jättäminen saattaa olla totta ja paikkansapitävää, mutta yhtä kaikki kuluttajaa harhaan johtavaa.

4.3.1 Tästä syystä ETSK kehottaa komissiota selkeyttämään ravintosisältötyyppiä koskevia ehdotuksiaan. Väliaikaisratkaisuksi komitea ehdottaa, että komissio asettaisi rajat terveystietämisen esittämiseksi sellaisia ainesosia sisältävistä elintarvikkeista, joiden kohdalla on olemassa ylikulutuksen ja ei-toivottujen terveysvaikutusten vaara.

4.3.2 ETSK huomauttaa, että vielä on joitain "harmaita alueita" eräiden tuotteiden (kuten hedelmämehujen ja täysrasvaisen maidon) ollessa rajatapauksia. Elintarviketurvallisuusviranomaisen on syytä tehdä tällaisista tapauksista erityisarvio.

4.4 6 artiklan 3 kohta. "Toimivaltaisten viranomaisten" roolia, johon 24 artiklassakin viitataan, tulisi vahvistaa ja niiden suhde elintarviketurvallisuusviranomaiseen tulisi määritellä.

4.5 III luku. ETSK myöntää tarpeen tehdä vertailuja. Komitea huomauttaa kuitenkin, että vertailuja esitettäessä tekstikoon

tulisi olla luettavaa (esim. merkintä "30 % vähemmän rasvaa" ja pienillä kirjaimilla "standardimerkkiin verrattuna"). Lisäksi ehdotuksessa tulisi tehdä selväksi, ettei tuottajien tarvitse luetella aineita, joita tuote ei sisällä (esim. "Tämä tuote ei sisällä A-vitamiinia eikä C-vitamiinia").

4.6 IV luku, 10 artikla. ETSK pitää terveystietämistä koskevia erityisehtoja tervetulleina, sillä varovaisuutta tarvitaan erityisesti, kun kyseessä ovat tuotteet, joita koskevissa ostopäätöksissä tunteen osuus korostuu eikä tieteellisiä termejä tunneta kovin hyvin. Komitea kehottaa komissiota huolehtimaan siitä, että esitetyt väitteet liittyvät itse tuotteeseen eikä sen ohessa käytettyyn tuotteeseen: esimerkiksi eräiden aamiaismurojen väitetään vaikuttavan suotuisasti "terveen luuston" ylläpitämiseen, kun itse asiassa kalsium saadaan murojen kanssa käytetystä maidosta.

4.7 11 artiklan 1 kohdan d alakohta. ETSK antaa tunnustusta tiettyjen ammattijärjestöjen ja yleishyödyllisten järjestöjen roolille terveellisen ruokavalion edistämiseksi keinona ehkäistä tiettyjä sairauksia. Niiden panosta asiantuntevien neuvojen jakamisessa on pidettävä tervetulleena. On kuitenkin valvottava niiden mahdollista riippuvuutta taloudellisesta tuesta tai sponsoroinnista, sillä ne voivat suosittelaa elintarvikkeita yksinkertaisesti osana myynninedistämiskampanjoita, jotka eivät perustu mihinkään tiettyihin standardeihin eivätkä ole avoimia muille kilpaileville merkeille. Lisäksi on kehitettävä selkeät kriteerit sponsoroinnin hyväksyttävyydelle.

4.8 ETSK kysyy, voitaisiinko eräät yleiset terveyttä ja hyvinvointia koskevat väittämät (esim. "ei väriaineita") tai laihdutusta koskevat väittämät hyväksyä, mikäli ne täyttävät asetetut ehdot.

4.9 14 artiklan 1 kohdan c alakohta. Niin tässä kuin muualakin asetuksessa viitataan yleisön saatavana oleviin asiakirjoihin. ETSK kannattaa tällaista julkisuutta, mutta toivoo, että pyritäisiin myös tavoittamaan suuri yleisö (ks. myös 15 artiklan 6 kohta ja 17 artiklan 2 kohta).

4.9.1 2 kohta. ETSK epäilee, että komission ehdottamat menettelyt vaatimustenmukaisuuden täyttämisen osoittamiseksi saattavat olla tarpeettoman monimutkaiset. Hyväksymistä edeltäviä järjestelyitä voitaisiin muuttaa ja elintarviketurvallisuusviranomaisen rekisterille antaa enemmän painoarvoa. Komitea kysyy myös, hidastavatko uudet menettelyt elintarviketurvallisuusviranomaisen toimintaa. Kohdan 2 sanamuotoa on selkeytettävä. ETSK ehdottaa, että vain itse väittämät on käännettävä kaikille yhteisön virallisille kielille. Markkinoinnin vuoksi elintarviketeollisuus tarvitsee käännöksissä joustavuutta. Myös 15 artiklaan liittyen komitea epäilee, ovatko aikataulut järkeviä vai viekö hyväksymisprosessi liiaksi aikaa, kun kohdissa 1 ja 2 aikataulusta päättämisen jätetään kokonaan elintarviketurvallisuusviranomaiselle.

4.10 LIITE. Komitea kannattaa periaatteessa liitteen sisällyttämistä asetukseen. Liitteessä pyritään selventämään määritelmiä ja tarjoamaan käytännön opastusta tuottajille. Globaalissa ympäristössä toimittaessa on selvää, että liitteessä on otettava täysipainoisesti huomioon Codex Alimentarius -komission ja Maailman terveysjärjestön (WHO) antamat suositukset. Komitea pyytää komissiota välittömästi tarkentamaan liitteessä esitettyjen väittämien yksityiskohtia (esim. termin "luonnostaan" käyttö) ennen kuin asetus hyväksytään lopullisessa muodossaan. Komitea on eri mieltä väittämän "kevyt" tulkinnasta. Komitea katsoo, että kuluttajat ymmärtävät sen todennäköisemmin tarkoittavan "alhaista" kuin "vähennettyä", kuten komissio arvioi.

5 Päätelmät

5.1 ETSK pitää ehdotusta tärkeänä edistysaskeleena sekä kuluttajansuojan että sisämarkkinoiden sääntöjen harmoni-

soinnin kannalta. Komitea odottaa, että elintarvikkeiden merkintöjä koskevissa kysymyksissä edistytään edelleen, vaikka komitea onkin tietoinen siitä, ettei tämä ole ainoa ratkaisu ongelmaan, joka koskee kuluttajille suunnattua tiedotusta.

5.2 Komitea kannattaa käsiteltävänä olevan ehdotuksen yleisiä tavoitteita, mutta katsoo, että tarvitaan menettelyjen yksinkertaistamista ja määräaikojen huolellista uudelleentarkastelua. ETSK ehdottaa tässä lausunnossa eräitä kompromisseja, joita voidaan tarvita tasapainottamaan ehdotusta, niin että se vastaa yhtäältä kuluttajien vaatimuksiin saada entistä perustelumpaa tietoa ja toisaalta elintarviketeollisuuden tarpeeseen voida toimia markkinoilla, joilla ei ole liiallisia rajoituksia. Komitea painottaa kuluttajavalistuksen tärkeyttä ja kaikkien sidosryhmien roolia kuluttajavalistuksen tarjoamisessa.

Bryssel 26. helmikuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH