



Brussel, 31.3.2016
COM(2016) 169 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

over peutervoeding

{SWD(2016) 99 final}

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	3
2.	MARKT VOOR PEUTERVOEDING IN DE EU	3
2.1	Aanwezigheid en samenstelling van de producten	3
2.2	Marktomvang en marktwaarde, prijzen en structuur van de markt.....	4
2.3	Marketing voor peutervoeding	5
3.	PERCEPTIE EN GEDRAG VAN CONSUMENTEN	5
4.	WETTELIJK KADER VOOR PEUTERVOEDING.....	6
5.	WETENSCHAPPELIJK ADVIES OVER PEUTERVOEDING VAN DE EFSA.....	8
6.	SAMENVATTING VAN DE KWESTIES IN VERBAND MET PEUTERVOEDING.....	9
7.	SAMENVATTING VAN DE STANDPUNTEN VAN DE LIDSTATEN EN BELANGHEBBENDE PARTIJEN.....	11
8.	CONCLUSIES	11

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over peutervoeding

1. INLEIDING

Met dit verslag voldoet de Commissie aan de verplichting op grond van artikel 12 van Verordening (EU) nr. 609/2013 van het Europees Parlement en de Raad inzake voor zuigelingen en peuters bedoelde levensmiddelen, voeding voor medisch gebruik en de dagelijkse voeding volledig vervangende producten voor gewichtsbeheersing (hierna de "Verordening inzake voeding voor specifieke groepen", of "FSG-Verordening" genoemd)¹.

Artikel 12 verplicht de Commissie om, na raadpleging van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA), bij het Europees Parlement en aan de Raad een verslag in te dienen over de noodzaak, zo die er is, van specifieke bepalingen voor op melk gebaseerde dranken en soortgelijke producten die bestemd zijn voor peuters.

Dit verslag is gebaseerd op twee wetenschappelijke adviezen van de EFSA², een marktonderzoek uitgevoerd voor de EFSA³ en uitgebreid overleg met de bevoegde nationale autoriteiten en belanghebbende partijen. Het wordt begeleid door een werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD) met daarin meer gedetailleerde informatie over haar bevindingen.

2. MARKT VOOR PEUTERVOEDING⁴ IN DE EU

2.1 Aanwezigheid en samenstelling van de producten

Peutervoeding wordt niet gedefinieerd in de EU-wetgeving. Ze kan worden omschreven als speciaal verwerkte/samengestelde dranken op basis van eiwit die bestemd zijn om te voldoen aan de voedingsbehoeften van peuters vanaf 1-3 jaar⁵. Hoewel het aantal fabrikanten beperkt is, zijn er honderden soorten peutervoeding

¹ Verordening (EU) nr. 609/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 inzake voor zuigelingen en peuters bedoelde levensmiddelen, voeding voor medisch gebruik en de dagelijkse voeding volledig vervangende producten voor gewichtsbeheersing, en tot intrekking van Richtlijn 92/52/EEG van de Raad, Richtlijnen 96/8/EG, 1999/21/EG, 2006/125/EG en 2006/141/EG van de Commissie, Richtlijn 2009/39/EG van het Europees Parlement en de Raad en de Verordeningen (EG) nr. 41/2009 en (EG) nr. 953/2009 (PB L 181 van 29.6.2013, blz. 35).

² EFSA-panel voor dieetproducten, voeding en allergieën, 2013, *Scientific Opinion on nutrient requirements and dietary intakes of infants and young children in the European Union*, EFSA Journal 2013;11(10):3408; EFSA-panel voor dieetproducten, voeding en allergieën, 2013, *Scientific Opinion on nutrient requirements and dietary intakes of infants and young children in the European Union*, EFSA Journal 2014;12(7):3760;

³ AINIA, Centro Tecnológico, 2013, *Report of "data collection with respect to the availability and nutritional composition of different types of milk-based drinks and similar products for young children with the denomination of "growing up milks" or "toddlers' milks" or with similar terminology currently on the market in EU Member States"*, EFSA supporting publication 2013:EN-505.

⁴ De benaming "peutervoeding" zal hierna worden gebruikt om te verwijzen naar die producten die het onderwerp uitmaken van het verslag (in overeenstemming met de manier waarop de EFSA naar deze producten verwees in haar wetenschappelijke adviezen over dit onderwerp).

⁵ Voor de doeleinden van dit verslag wordt bij het begrip "peutervoeding" geen rekening gehouden met "verrijkte melk", namelijk melk verrijkt met verschillende voedingsstoffen (bijvoorbeeld vitamines of mineralen) en gericht op verkoop aan de algemene bevolking of subgroepen daarvan (bijvoorbeeld kinderen in het algemeen), maar niet uitsluitend aan peuters van 1-3 jaar oud.

aanwezig op de Europese markt. Het aantal producten per lidstaat varieert aanzienlijk.

De energiewaarde en de samenstelling van peutervoeding varieert⁶. In de meeste gevallen wordt koemelk gebruikt als bron van eiwit⁷ maar het eiwitgehalte van het product is normaal lager dan in koemelk en ligt, in de meeste gevallen, binnen het bereik dat is toegestaan door de wetgeving voor volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding⁸. Peutervoeding wordt verrijkt met een aantal micronutriënten (bv. ijzer, vitamine D), meervoudig onverzadigde vetzuren (bv. alfa-linoleenzuur (ALA)) en andere stoffen (bijvoorbeeld taurine) die gewoonlijk aanwezig zijn in volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding, en in veel gevallen niet aanwezig zijn (of in lagere hoeveelheden) in koemelk. Peutervoeding kan verschillende suikers bevatten (bv. lactose, sacharose, glucose, maltose), soms honing en, in bepaalde gevallen, aroma's (bv. vanille).

2.2 Marktomvang en marktwaaarde, prijzen en structuur van de markt

De markt voor peutervoeding kende een groei in bijna alle onderzochte landen in de periode 2008-2012. In 2012 kon de marktomvang van de detailhandel worden geraamd op meer dan 42 000 ton en de marktwaaarde van de detailhandel op meer dan 500 miljoen EUR⁹.

De prijs van peutervoeding varieert tussen de lidstaten afhankelijk van een aantal parameters, zoals de rol van distributeurs en belastingen. De prijs ervan is vergelijkbaar met (of ligt iets onder) die van volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding en is hoger dan die van koemelk of verrijkte melk¹⁰. Peutervoeding wordt verspreid via verschillende kanalen (detailhandel, gespecialiseerde winkels, websites en apotheken) en de prijzen in apotheken zijn over het algemeen iets hoger dan in de supermarkt.

⁶ AINIA (2013); EFSA (2013).

⁷ Eiwitten van geitenmelk en soja worden gebruikt in een beperkt aantal producten op de markt.

⁸ "Volledige zuigelingenvoeding" zijn "levensmiddelen die bestemd zijn om in de eerste levensmaanden door zuigelingen [dat wil zeggen kinderen onder de leeftijd van 12 maanden] te worden genuttigd en die zolang nog geen passende aanvullende voeding wordt gegeven, volledig aan de voedingsbehoeften van deze zuigelingen voldoen" (artikel 2, lid 2, onder c), van de FSG-Verordening). "Opvolgzuigelingenvoeding" zijn "levensmiddelen die bestemd zijn om door zuigelingen [dat wil zeggen kinderen onder de leeftijd van 12 maanden] te worden genuttigd wanneer passende aanvullende voeding wordt gegeven en die het belangrijkste vloeibare bestanddeel vormen van de steeds gevarieerder wordende voeding van deze zuigelingen" (artikel 2, lid 2, onder d), van de FSG-Verordening). Zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding worden momenteel gereguleerd door Richtlijn 2006/141/EG van de Commissie van 22 december 2006 inzake volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding en tot wijziging van Richtlijn 1999/21/EG (PB L 401 van 30.12.2006, blz. 1), die ook soortgelijke definities van deze producten vermeldt. De FSG-verordening bepaalt dat de Commissie voorschriften vaststelt voor zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding, door middel van gedelegeerde besluiten, rekening houdend met de bestaande voorschriften van Richtlijn 2006/141/EG (artikel 11, lid 1, en overweging 27 van de FSG-verordening). De nieuwe gedelegeerde Verordening (EU) 2016/127 van de Commissie van 25 september 2015 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 609/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de bijzondere samenstellings- en informatievoorschriften betreffende volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding en wat betreft informatievoorschriften betreffende de voeding van zuigelingen en peuters (PB L 25 van 2.2.2016, blz. 1) zal leiden tot intrekking en vervanging van Richtlijn 2006/141/EG met ingang van 22 februari 2020.

⁹ AINIA (2013), blz. 12-34. Gegevens uit elf lidstaten van de EU, die samen ongeveer 74 % van de totale bevolking vertegenwoordigen van de EU 28 + Zwitserland.

¹⁰ Door lidstaten en belanghebbende partijen verstrekte gegevens in de raadplegingsfase (2014).

De markt voor peutervoeding is verdeeld over een klein aantal fabrikanten. De producten worden vervaardigd in enkele lidstaten en in Zwitserland en verkocht aan de rest van de EU en aan derde landen. EU-fabrikanten zijn wereldwijd toonaangevend¹¹.

2.3 Marketing voor peutervoeding¹²

De benaming waaronder peutervoeding meestal op de markt wordt gebracht in de EU, is "*groeimelk*". Andere benamingen die worden gebruikt, zijn bijvoorbeeld "*peutermelk*" of "*op melk gebaseerde drank voor peuters*"¹³.

Peutervoeding wordt verkocht als een product dat speciaal samengesteld is voor de voedingsbehoeften van peuters. Er worden algemene verklaringen gedaan over de rol/geschiktheid van de producten om bij te dragen tot de gezonde groei van peuters en het wordt vaak zo voorgesteld dat de producten een sleutelrol spelen in de bijdrage aan voedingsbehoeften van peuters en dat het moeilijk is om via de normale voeding aan deze behoeften te voldoen. De superioriteit in voedingswaarde ten opzichte van koemelk wordt vaak gebruikt als een marketingargument (bv. "*bevat 40 keer meer ijzer dan koemelk*").

In dit verband worden verschillende voedingsclaims gebruikt om ingrediënten te beschrijven die worden toegevoegd aan het product en die als gunstig voor peuters worden beschouwd (bv. "*bevat vitamine D*" of "*toegevoegde omega-3*") of voedingsstoffen die het product in een verminderde hoeveelheid bevat zodat het beter geschikt is voor peuters (bijvoorbeeld "*verlaagd eiwit*"). Toegestane gezondheidsclaims over specifieke ingrediënten en verwijzingen naar de ontwikkeling en gezondheid van kinderen worden ook gebruikt en de nadruk ligt op die voedingsstoffen die beschouwd worden als cruciaal voor peuters (bijvoorbeeld "*ijzer draagt bij tot de normale cognitieve ontwikkeling van kinderen*").

Peutervoeding wordt op de markt gebracht voor peuters van 1-3 jaar of, in sommige gevallen, kleinere subgroepen (1-2 jaar en 2-3 jaar). Het onderscheid met volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding wordt gewaarborgd door de productbenaming (bijvoorbeeld "*peutermelk*"), door vermelding van de leeftijdscategorie op het etiket (bijvoorbeeld "+ 1") of van overeenkomstige getallen (1 voor volledige zuigelingenvoeding, 2 voor opvolgzuigelingenvoeding, 3 en 4 voor peutervoeding) en/of het gebruik van verschillend(e) kleuren/design op het etiket.

3. PERCEPTIE EN GEDRAG VAN CONSUMENTEN

Voedingspraktijken bij peuters verschillen sterk in de hele EU, afhankelijk van sociaaleconomische en culturele verschillen, verschillen in de aanbevelingen van gezondheidswerkers en nationale autoriteiten en de beschikbaarheid van de producten.

¹¹ Ongeveer twee derde van de hoeveelheid peutervoeding die vervaardigd wordt in Frankrijk, wordt geproduceerd voor export (hiervan wordt een derde geëxporteerd naar andere lidstaten van de EU en twee derde naar derde landen) en Frankrijk exporteert drie keer meer dan het invoert, Secteur Français des Aliments de l'Enfance (SFAE), 2014, *antwoord op de vragenlijst over peutervoeding*.

¹² Door lidstaten en belanghebbende partijen verstrekte gegevens in de raadplegingsfase (2014).

¹³ In het geval van op soja gebaseerde producten is de gebruikelijke benaming "*groeidrink*".

In het algemeen kan worden gesteld¹⁴ dat in de lidstaten borstvoeding aanzienlijk vermindert na het bereiken van de leeftijd van één jaar, zowel in termen van percentage als inname. Kunstvoeding concurreert met koemelk voor wat betreft de voeding van peuters en afhankelijk van de lidstaat is de voorkeur verschillend. De consumptie van peutervoeding is over het algemeen het hoogst in de leeftijdscategorie 12-18 maanden en neemt daarna af. Tegelijkertijd kan een overeenkomstige stijging van de consumptie van koemelk worden vastgesteld.

Verschillende informatiebronnen beïnvloeden de beslissingen van ouders en verzorgers over peutervoeding, met inbegrip van, maar niet beperkt tot etikettering en productreclame, maar ook het advies van gezondheidswerkers en informatie-uitwisseling met familie en vrienden met ervaring. De meest voorkomende argumenten die door ouders en verzorgers naar voren worden gebracht ten gunste van het gebruik van peutervoeding, zijn de geschiktheid voor de voedingsbehoeften van peuters en de superioriteit ten opzichte van koemelk.

In bepaalde lidstaten wordt de consumptie van peutervoeding om praktische redenen aanbevolen door nationale autoriteiten/professionelen in de gezondheidszorg (dat wil zeggen dat voldoende inname van alle voedingsstoffen via een gevarieerde voeding moeilijk te realiseren is). In andere lidstaten bevelen gezondheidswerkers en nationale autoriteiten de consumptie van koemelk aan, in het kader van een evenwichtige voeding (soms samen met suppletie).

4. WETTELIJK KADER VOOR PEUTERVOEDING

Tot en met 19 juli 2016 stelt Richtlijn 2009/39/EG van het Europees Parlement en de Raad¹⁵ (die grotendeels de wetgeving overneemt die in 1989 werd goedgekeurd) voorschriften vast voor levensmiddelen die bestemd zijn voor bijzondere voeding (zogenaamde "dieetvoeding"). Deze richtlijn definieert dieetvoeding als *"levensmiddelen die zich door hun bijzondere samenstelling of bereidingswijze duidelijk van gewone levensmiddelen onderscheiden, die voor het aangegeven voedingsdoel geschikt zijn en zodanig in de handel worden gebracht dat de geschiktheid voor dat doel wordt aangeduid"* (artikel 1, lid 2, van de richtlijn). De richtlijn bevat geen limitatieve lijst van de productcategorieën die als dieetvoeding worden beschouwd, en momenteel delen 17 lidstaten en Noorwegen peutervoeding in als dieetvoeding¹⁶, op basis van de hierboven gegeven definitie. Deze producten moeten dientengevolge voldoen aan de voorschriften van Richtlijn 2009/39/EG, met name de algemene regel waarbij de aard of de samenstelling van deze producten *"zodanig [is] dat deze producten geschikt zijn voor het bijzondere voedingsdoel waarvoor zij zijn bestemd"* (artikel 3, lid 1, van de richtlijn). Zij moeten ook voldoen aan de verplichte etiketteringsvoorschriften, bijvoorbeeld om hun geschiktheid voor het beoogde doel aan te geven (artikel 9 van de richtlijn), en moeten worden meegedeeld aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten waar zij in de handel

¹⁴ Door lidstaten en belanghebbende partijen verstrekte gegevens in de raadplegingsfase (2014). Het werkdokument bevat een gedetailleerde analyse van de praktijken in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk.

¹⁵ Richtlijn 2009/39/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende voor bijzondere voeding bestemde levensmiddelen (PB L 124 van 20.5.2009, blz. 21).

¹⁶ Door lidstaten verstrekte gegevens (2014).

worden gebracht (artikel 11 van de richtlijn). Tien lidstaten delen peutervoeding niet in als dieetvoeding¹⁷.

In 2011 heeft de Commissie een wetgevingsvoorstel ter vereenvoudiging van het wettelijke kader voor dieetvoeding aangenomen¹⁸. Het voorstel was gericht op afschaffing van het achterhaalde concept van "dieetvoeding", op het intrekken van Richtlijn 2009/39/EG en op de vervanging ervan door een nieuw kader voor levensmiddelen voor bepaalde kwetsbare groepen van de bevolking, waarvoor specifieke voorschriften nodig waren.

Het Europees Parlement en de Raad hebben het voorstel in een gewijzigde vorm aangenomen (de FSG-verordening), hielden peutervoeding buiten het toepassingsgebied van de verordening, maar beslisten om te eisen dat de Commissie in een verslag verder zou onderzoeken of er specifieke bepalingen voor deze producten nodig zijn.

De FSG-verordening zal op 20 juli 2016 in werking treden. Op die datum zal Richtlijn 2009/39/EG worden ingetrokken en zal peutervoeding die vandaag op de markt wordt gebracht als "dieetvoeding", worden ingedeeld als normale voeding, verrijkt met bepaalde voedingsstoffen en gericht op een specifieke subgroep van de bevolking (d.w.z. peuters), zoals dat reeds het geval is in de tien lidstaten die peutervoeding niet als dieetvoeding indelen.

In het nieuwe wettelijke kader valt peutervoeding onder het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad¹⁹ en moet zij voldoen aan de voorschriften van deze verordening (bv. betreffende de toevoeging van vitaminen en mineralen en de etikettering, presentatie en reclame). Artikel 15 van de verordening biedt de lidstaten de mogelijkheid om een meldingsplicht voor fabrikanten in te stellen om zo toezicht te kunnen houden op de markt.

Peutervoeding moet ook in overeenstemming zijn met de andere relevante voorschriften van de EU-wetgeving die van toepassing zijn op alle levensmiddelen. Bijvoorbeeld, peutervoeding moet veilig zijn in overeenstemming met de voorschriften van Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad²⁰. Levensmiddelenadditieven, residuen van bestrijdingsmiddelen en nieuwe stoffen in peutervoeding moeten respectievelijk voldoen aan de voorschriften van Verordening (EG) nr. 1333/2008²¹, Verordening (EG) nr. 396/2005²² en

¹⁷ Door lidstaten verstrekte gegevens (2014). Peutervoeding is in Denemarken niet in de handel.

¹⁸ Europese Commissie, 2011, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake voor zuigelingen en peuters bedoelde levensmiddelen en voeding voor medisch gebruik*, COM(2011) 353.

¹⁹ Verordening (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de toevoeging van vitaminen en mineralen en bepaalde andere stoffen aan levensmiddelen (PB L 404 van 30.12.2006, blz. 26).

²⁰ 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 (PB L 31 van 1.2.2002, blz. 1).

²¹ Verordening (EG) nr. 1333/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake levensmiddelenadditieven (PB L 354 van 31.12.2008, blz. 16).

²² Verordening (EG) nr. 396/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 23 februari 2005 tot vaststelling van maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen in of op levensmiddelen en diervoeders van plantaardige en dierlijke oorsprong en houdende wijziging van Richtlijn 91/414/EEG van de Raad (PB L 70 van 16.3.2005, blz. 1).

Verordening (EG) nr. 258/97²³ van het Europees Parlement en van de Raad. Peutervoeding moet voorzien zijn van voedselinformatie, met inbegrip van de voedingswaardevermelding, in overeenstemming met de voorschriften van Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad²⁴ en mag alleen specifieke voedings- en gezondheidsclaims bevatten die zijn toegestaan op EU-niveau uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1924/2006 van het Europees Parlement en de Raad²⁵. Bij het gebruik van dergelijke claims moeten de specifieke gebruiksvoorwaarden in acht worden genomen, alsmede de algemene beginselen en voorschriften van Verordening (EG) nr. 1924/2006. In het bijzonder verbiedt artikel 3 van de verordening het gebruik van misleidende claims alsmede claims die aanleiding geven tot twijfel over de veiligheid en/of de geschiktheid uit voedingsoogpunt van andere levensmiddelen. Artikel 4, lid 1, bepaalt dat: *"levensmiddelen of bepaalde categorieën levensmiddelen moeten voldoen [aan voedingsprofielen] om van voedings- of gezondheidsclaims voorzien te mogen zijn, (...)"*²⁶. Artikel 10, lid 3, bepaalt dat verwijzingen naar de algemene voordelen van levensmiddelen voor een algemene gezondheid alleen mogen worden gedaan indien zij gepaard gaan met een specifieke gezondheidsclaim.

Nationale voorschriften inzake peutervoeding bestaan alleen in Frankrijk en werden goedgekeurd in het kader van de wetgeving inzake dieetvoeding²⁷.

5. WETENSCHAPPELIJK ADVIES OVER PEUTERVOEDING VAN DE EFSA

Ter voorbereiding van dit verslag heeft de Europese Commissie wetenschappelijk advies gevraagd aan de EFSA. De EFSA heeft in haar advies van 9 oktober 2013²⁸ geconcludeerd dat peutervoeding een van de middelen is om de inname van n-3 meervoudig onverzadigde vetzuren, ijzer en vitamine D van zuigelingen en peuters te verhogen (deze werden door de EFSA geïdentificeerd als voedingsstoffen, samen met jodium, die onvoldoende aanwezig kunnen zijn bij sommige baby's en peuters in de EU).

²³ Verordening (EG) nr. 258/97 van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 1997 betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedsel ingrediënten (PB L 43 van 14.2.1997, blz. 1). Verordening (EG) nr. 258/97 wordt op 1 januari 2018 ingetrokken bij Verordening (EU) 2015/2283 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende nieuwe voedingsmiddelen, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 258/97 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EG) nr. 1852/2001 van de Commissie (PB L 327 van 11.12.2015, blz. 1).

²⁴ Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, Richtlijn 90/496/EEG van de Raad, Richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, Richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en Verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie (PB L 304 van 22.11.2011, blz. 18). De voorschriften voor de voedingswaardevermelding van Verordening (EU) nr. 1169/2011 gelden volledig vanaf 13 december 2016.

²⁵ Verordening (EG) nr. 1924/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen (PB L 404 van 30.12.2006, blz. 9).

²⁶ Voedingsprofielen, die door de Commissie moeten worden vastgesteld, zijn nog niet vastgesteld en deze voorwaarde is op dit moment dus niet van toepassing.

²⁷ Arrêté du 30 mars 1978 fixant les dispositions relatives aux aliments lactés diététiques, JO 24-05-1978 p. NC 4070-4075.

²⁸ EFSA (2013).

Volgens de EFSA zijn echter andere middelen, zoals verrijkte koemelk, verrijkte granen en levensmiddelen op basis van granen, supplementen of de vroegtijdige invoering van vlees en vis in aanvullende voeding en hun voortdurende regelmatige consumptie, efficiënte alternatieven voor het verhogen van de inname van deze voedingsstoffen. De EFSA heeft geconcludeerd dat er geen unieke rol voor peutervoeding kan worden gevonden, zodat zij niet kan worden beschouwd als noodzakelijk om te voldoen aan de voedingsbehoeften van peuters in vergelijking met andere levensmiddelen die kunnen worden opgenomen in hun normale dieet.

In haar advies van 26 juni 2014²⁹ heeft de EFSA bovendien opgemerkt dat voeding die tijdens het eerste levensjaar wordt geconsumeerd, verder kan worden gebruikt door peuters en achtte het daarom niet nodig om specifieke criteria op te stellen voor de samenstelling voor peutervoeding.

6. SAMENVATTING VAN DE KWESTIES IN VERBAND MET PEUTERVOEDING

Zoals hierboven beschreven, is peutervoeding wijdverspreid in de EU. De EU-markt voor deze producten groeit en hun vrije verkeer in de interne markt is tot nu toe efficiënt geweest. EU-fabrikanten zijn wereldwijd toonaangevend en in dit kader moet worden opgemerkt dat Codex Alimentarius momenteel bezig is met een herziening van STAN 156-1987³⁰ die ook herziene voorschriften voor peutervoeding zal bevatten.

Op het gebied van voedingswaarde is peutervoeding niet noodzakelijk, maar het is een van de middelen om de inname van bepaalde voedingsstoffen die onvoldoende aanwezig kunnen zijn bij sommige peuters in de EU, te verhogen. Er is geen veiligheidsprobleem gemeld met betrekking tot peutervoeding in de EU en de hoeveelheid van verschillende voedingsstoffen in deze producten valt over het algemeen binnen de toegestane concentraties in opvolgzuigelingenvoeding. Sommige peutervoeding kan echter stoffen bevatten (zoals suikers, smaakstoffen) in hoeveelheden die over het algemeen niet worden aanbevolen voor peuters (indachtig de rol van suikerconsumptie in de ontwikkeling van obesitas, of het effect van suikers of aroma's op de smaakontwikkeling van peuters). Bij andere ontbreken mogelijk de voedingsstoffen die volgens de EFSA onvoldoende aanwezig kunnen zijn bij peuters, of ze bevatten voedingsstoffen waarvoor er geen dergelijk risico bestaat.

Deze problemen kunnen worden aangepakt door het regelgevingskader voor levensmiddelen in de EU. Deze producten moeten bijvoorbeeld een voedingswaardevermelding bevatten in overeenstemming met de voorwaarden die zijn vastgesteld in Verordening (EU) nr. 1169/2011. Een product mag bovendien alleen claims vermelden in overeenstemming met de voorschriften van Verordening (EG) nr. 1924/2006. In dit geval stelt artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1924/2006 dat algemene verklaringen die verwijzen naar specifieke gezondheidsvoordelen van het product (deze kunnen verklaringen bevatten over de geschiktheid van het product voor peuters), alleen mogen worden gebruikt indien ze vergezeld zijn van een specifieke erkende claim (bijvoorbeeld "*calcium en vitamine D zijn nodig voor de normale groei en ontwikkeling van het bot bij kinderen*"). Bovendien kan artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1924/2006 worden gebruikt om de voorwaarden vast te stellen waaraan voedingsprofielen bij

²⁹

EFSA (2014).

³⁰

Codex Alimentarius, Codexnorm voor opvolgvoeding - Codex Stan 156-1987.

peutervoeding moeten voldoen om claims te mogen vermelden (waardoor de adequate samenstelling van voeding die claims vermeldt, wordt gewaarborgd). Artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1924/2006 is echter nog niet toegepast.

De marketing van peutervoeding kan in bepaalde gevallen als misleidend worden beschouwd, omdat deze ongerechtvaardigde twijfels oproept over de geschiktheid vanuit voedingsoogpunt van andere levensmiddelen (bijvoorbeeld door te beweren "*bevat 40 keer meer ijzer dan koemelk*" terwijl koemelk niet verondersteld wordt ijzer te bevatten). Vanuit een juridisch oogpunt zou dit echter neerkomen op een verkeerde toepassing van de desbetreffende bepalingen van de EU-wetgeving (bijvoorbeeld artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1924/2006 die verbiedt om claims te gebruiken die twijfels oproepen over de geschiktheid uit voedingsoogpunt van andere levensmiddelen).

Vanaf 20 juli 2016 wordt alle peutervoeding op de EU-markt op dezelfde manier ingedeeld (normale voeding verrijkt met bepaalde voedingsstoffen) en zal deze moeten voldoen aan de bestaande horizontale voorschriften van de levensmiddelenwetgeving van de EU.

Hoewel er geen verandering te verwachten valt in die lidstaten die peutervoeding al indelen als voedsel voor normale consumptie, kan op sommige ontwikkelingen in de 17 andere lidstaten reeds worden geanticipeerd op basis van de informatie die beschikbaar is in dit stadium.

Bijvoorbeeld, de intrekking van Richtlijn 2009/39/EG zal naar verwachting de markt openstellen door de afschaffing van de "speciale status" van dieetvoeding en het intrekken van de algemene samenstellingsvoorschriften en de bestaande procedure voor kennisgeving die van toepassing is op dieetvoeding. Dit kan in theorie de mededinging en het productaanbod verhogen en de prijzen gunstig beïnvloeden. Hoewel toegenomen concurrentie het voor fabrikanten van peutervoeding moeilijker zou kunnen maken om voor hun investeringen beloond te worden, zou de openstelling van de markt het concurrentievermogen in de algemene voedselsector verhogen en verstoringen in de markt verminderen. De rechtszekerheid zou toenemen (alle producten zouden op dezelfde wijze worden ingedeeld in de hele EU), het rechtskader zou worden vereenvoudigd en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zouden worden verlaagd (bv. de afschaffing van de kennisgevingsprocedure voor dieetvoeding, op voorwaarde dat de lidstaten geen kennisgeving vereisen voor verrijkte levensmiddelen).

Kosten voor het maken van nieuwe samenstellingen en etiketten kunnen worden verwacht (bv. producten die vandaag als dieetvoeding worden ingedeeld, moeten in overeenstemming zijn met de voorschriften inzake vitamines en mineralen uit Verordening (EG) nr. 1925/2006, het aanpassen van de etiketten van deze producten door verwijzingen naar "dieetvoeding" te verwijderen of om te voldoen aan de voorschriften inzake de voedingswaardevermelding van Verordening (EU) nr. 1169/2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan de consumenten met ingang van 13 december 2016).

Men zou kunnen stellen dat met de afschaffing van Richtlijn 2009/39/EG en het algemene vereiste ervan, dat stelt dat de aard of de samenstelling van de producten "*zodanig [is] dat deze producten geschikt zijn voor het bijzondere voedingsdoel waarvoor zij zijn bestemd.*", fabrikanten die peutervoeding vandaag in de handel brengen als dieetvoeding, meer flexibiliteit zouden krijgen bij het bepalen van de

samenstelling van hun producten, wat tot een onbevredigende samenstelling van deze voedingsmiddelen kan leiden.

Ontwikkelingen in de markt na 2016 kunnen in dit stadium niet helemaal worden voorzien en deze beschrijving kan daarom niet alle potentieel relevante factoren in aanmerking nemen. Een grote bron van onzekerheid die de toekomstige ontwikkelingen op dit gebied kan beïnvloeden, is de manier waarop de lidstaten zullen reageren nadat Richtlijn 2009/39/EG wordt ingetrokken. In ieder geval zullen alle nationale ontwerpvoorschriften door de Commissie worden beoordeeld op hun naleving van de EU-wetgeving.

7. SAMENVATTING VAN DE STANDPUNTEN VAN DE LIDSTATEN EN BELANGHEBBENDE PARTIJEN

Bij de vraag of er specifieke maatregelen op EU-niveau voor peutervoeding nodig zijn, heeft de meerderheid van de deskundigen van de lidstaten haar steun uitgesproken voor nieuwe initiatieven. Deskundigen van de andere lidstaten waren echter van mening dat er geen specifieke initiatieven nodig zijn voor peutervoeding, en uitten vooral bezorgdheid over het feit dat aanvullende maatregelen hun status zonder rechtvaardiging zou verhogen en, uiteindelijk, de consument zou misleiden. Deze nationale autoriteiten onderstreepten ook dat horizontale voorschriften van de EU-levensmiddelenwetgeving deze producten efficiënt kunnen reguleren (zoals nu al het geval is in tien lidstaten).

De meeste belanghebbenden waren te vinden voor bijkomende initiatieven (zowel uit de industriële als de niet-industriële sector).

8. CONCLUSIES

Overeenkomstig artikel 12 van de FSG-Verordening behandelt dit verslag de noodzaak, indien die er is, van specifieke bepalingen voor op melk gebaseerde dranken en soortgelijke producten die bestemd zijn voor peuters (dat wil zeggen peutervoeding) met betrekking tot de vereisten inzake samenstelling en etikettering.

De volgende conclusies kunnen worden getrokken:

- De Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) heeft in 2013 wetenschappelijke adviezen gegeven over peutervoeding waarbij deze voeding een van de middelen is om de inname van bepaalde nutriënten die onvoldoende aanwezig kunnen zijn bij sommige peuters in de EU, te verhogen. Volgens de EFSA vervullen deze producten echter "*geen unieke rol*" en kunnen ze "*niet worden beschouwd als een noodzaak om te voldoen aan de voedingsbehoeften van peuters*" in vergelijking met andere voedingsmiddelen die kunnen worden opgenomen in hun normale dieet.
- De samenstelling van peutervoeding varieert. De hoeveelheid van de verschillende voedingsstoffen in deze producten valt over het algemeen binnen de toegestane concentraties in opvolgzuigelingenvoeding. Er is geen veiligheidsprobleem gemeld met betrekking tot deze producten.
- De juiste en volledige toepassing van het algemene kader van de Europese levensmiddelenwetgeving lijkt voldoende om de samenstelling van peutervoeding (bv. levensmiddelenadditieven, de toevoeging van vitaminen en mineralen of het

gebruik van nieuwe stoffen) en de communicatie over de kenmerken van de producten adequaat te reguleren (bv. voedselinformatie, voedings- en gezondheidsclaims).

- Na 20 juli 2016 zal de situatie in die lidstaten die vandaag peutervoeding als dieetvoeding indelen, veranderen als gevolg van de intrekking van Richtlijn 2009/39/EG en het algemene vereiste ervan, dat stelt dat de aard of de samenstelling van de producten *"zodanig [is] dat deze producten geschikt zijn voor het bijzondere voedingsdoel waarvoor zij zijn bestemd"*. Veel ontwikkelingen na 2016 kunnen in dit stadium niet helemaal worden voorzien gezien het feit dat er geen concrete informatie bestaat over hoe exploitanten en consumenten zich zullen aanpassen aan het nieuwe wettelijke kader of over hoe de lidstaten op nationaal niveau zullen reageren op de onmogelijkheid om de genoemde bepaling van Richtlijn 2009/39/EG verder te gebruiken. In ieder geval zullen alle nationale ontwerpregelgevingen door de Commissie worden beoordeeld op hun naleving van de EU-wetgeving.