

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen”

(COM(2003) 424 def. – 2003/0165 (COD))

(2004/C 110/05)

De Raad heeft op 29 juli 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig de artt. 95 en 251 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die belast was met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden, heeft haar advies opgesteld op 5 februari 2004. Rapporteur was mevrouw Davison.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 406e zitting van 25 en 26 februari 2004 (vergadering van 26 februari) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen werd goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 Het EESC is in principe ingenomen met de ontwerpverordening van de Commissie waarin de nadruk wordt gelegd op voeding en gezondheid. Deze verordening komt op een moment dat de Wereldgezondheidsorganisatie (regio Europa) heeft aangetoond dat 20 à 30 % van de volwassenen lijdt aan overgewicht en dat slechte voeding en gebrek aan lichaamsbeweging kunnen leiden tot hart- en vaatziekten. Ook overheden erkennen in toenemende mate dat er een verband bestaat tussen de voeding van mensen en hun gezondheid en welzijn, en dat slechte gezondheid gevolgen heeft voor de nationale economie.

1.2 Het voorstel voor een verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen komt ook op een moment dat de media veel aandacht besteden aan diëten, vermageringskuren en gezondheid. Consumenten hebben meer dan ooit behoefte aan juiste, gefundeerde informatie zodat ze bewuste keuzes en beslissingen kunnen maken. Het EESC vindt consumenteninformatie en -bescherming van het allergeenste belang.

1.3 In deze context heeft de Commissie om te beginnen als aanvulling op Richtlijn 2000/13/EG (inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame) onderhavige verordening voorgesteld, waarin criteria worden geformuleerd voor producenten die op vrijwillige basis claims willen maken. Doel is gelijke spelregels op te stellen op een terrein waar veel dingen verschillend worden geïnterpreteerd, en objectieve informatie te verstrekken aan consumenten, zodat het gebrek aan duidelijkheid onder de huidige 'Richtlijn voor reclame' wordt verholpen.

2. Samenvatting van het voorstel

2.1 Richtlijn 2000/13/EG bevat een algemeen verbod op het gebruik van informatie die de koper misleidt of aan levensmiddelen een geneeskrachtige werking toeschrijft. De nieuwe verordening moet meer specifieke richtsnoeren bieden inzake voedings- en gezondheidsclaims. Dit blijkt noodzakelijk omdat er steeds meer van dergelijke claims worden gedaan, waarbij

het niet altijd duidelijk is in hoeverre een en ander wetenschappelijk onderbouwd is. Bovendien worden consumenten vaak in verwarring gebracht door de huidige etikettering (¹).

2.2 De voornaamste doelstellingen van dit voorstel zijn:

- een hoog niveau van consumentenbescherming te verwezenlijken door de mogelijkheid te bieden om naast de volgens de EU-wetgeving verplichte informatie op vrijwillige basis nadere informatie te verstrekken;
- het vrije verkeer van goederen op de interne markt te verbeteren;
- de rechtszekerheid van de marktdeelnemers te vergroten;
- vrije mededinging wat betreft levensmiddelen te waarborgen;
- de innovatie op het gebied van levensmiddelen te bevorderen en te beschermen.

2.3 Artikel 3 van de voorgestelde verordening bepaalt dat het verboden is voedings- en gezondheidsclaims te gebruiken die:

- a) onjuist of misleidend zijn;
- b) aanleiding geven tot twijfel omtrent de veiligheid en/of voedingswaarde van andere levensmiddelen;
- c) stellen of impliceren dat een evenwichtige, gevarieerde voeding in het algemeen geen toereikende hoeveelheden nutriënten kan bieden;
- d) door middel van tekst of illustraties, grafische afbeeldingen of symbolen op ongepaste of alarmerende wijze zinspelen op veranderingen in lichaamsfuncties.

2.4 Artikel 4 bepaalt een minimaal voedingsprofiel waaraan levensmiddelen moeten voldoen om van voedings- of gezondheidsclaims te mogen worden voorzien. Alcoholische dranken mogen bijvoorbeeld niet voorzien worden van voedings- of gezondheidsclaims, afgezien van claims betreffende een verlaagd alcoholgehalte of een verlaagde energetische waarde.

(¹) cfr. het onderzoek van de Britse Consumentenbond van april 2000

2.5 Voedings- en gezondheidsclaims mogen alleen worden gebruikt als er sprake is van een bewezen heilzaam nutritioneel of fysiologisch effect dat is vastgesteld aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke gegevens die geactualiseerd worden in het geval van technologische vooruitgang, als er sprake is van een significant effect en de consument de claim begrijpt.

2.6 Gezondheidsclaims moeten vergezeld zijn van meer informatie (onder andere verwijzing naar het belang van evenwichtige voeding en gezonde leefstijl).

2.7 Claims met betrekking tot psychologische functies of gedragsfuncties zijn niet toegestaan, evenmin als claims met betrekking tot gewichtsvermindering of -beheersing. Er mag ook geen beroep worden gedaan op gezondheidswerkers of liefdadigheidsinstellingen noch de indruk worden gewekt dat het niet nuttigen van het levensmiddel de gezondheid kan schaden. Voor claims met betrekking tot ziekterisicovermindering moet een vergunning worden verkregen van de Europese Autoriteit voor de Voedselveiligheid (EAV), waarbij ook moet worden duidelijk gemaakt dat ziekten meerdere risicofactoren hebben.

2.8 De bijlage geeft een lijst van voedingsclaims en voorwaarden daarvoor.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC verheugt zich over het voorstel voor een Europees regelgevingskader dat zowel het belang van de consumenten beschermt als bijdraagt tot de harmonisatie van de interne markt. Het Comité erkent dat er iets gedaan moet worden aan de verschillen tussen de nationale regelgevingen, die momenteel gebaseerd zijn op uiteenlopende nationale gedragscodes. Met de nieuwe verordening zal het vereiste rechtsinstrument voorhanden zijn om onmiddellijk in alle lidstaten in gelijke mate tot de gewenste resultaten te komen.

3.2 Het is niettemin mogelijk dat de claims en etikettering van importgoederen in strijd zijn met de verordening wanneer ze alleen in niet-Europese talen zijn opgesteld. Een andere bron van bezorgdheid zijn goederen die via internet buiten de EU worden aangekocht.

3.3 Het EESC vindt dat de regelgeving evenwichtig, voorspelbaar, goed naleefbaar, en vooral ook praktisch hanteerbaar moet zijn en is bezorgd dat een aantal bepalingen betreffende de staving van claims onnodig ingewikkeld en omslachtig zijn. Er is behoefte aan werkbare procedures met duidelijke tijdschema's, waarin onnodig oponthoud tijdens de goedkeuringsprocedure vermeden wordt. Het EESC vraagt zich ook af of de EAV operationeel niet te zwaar zal worden belast.

3.4 Het EESC wijst erop dat regelgeving gekoppeld moet worden aan permanente consumenteneducatie, waarbij de consument ook zijn persoonlijke verantwoordelijkheid moet leren nemen. Nu obesitas zelfs bij jonge kinderen een snel groeiend probleem is, moet het belang van een evenwichtige

voeding worden benadrukt, maar zonder het plezier van lekker eten en drinken te bederven. Dit moet ook hand in hand gaan met beweging. Het EESC erkent dat het een grote uitdaging is de consument te bereiken met deze essentiële boodschap van evenwicht, matigheid en het niet vervallen in uitersten.

3.5 Het Comité is het er niettemin mee eens dat alle betrokkenen hun verantwoordelijkheid moeten nemen (lieft in coördinatie). Dit betreft producenten, groot- en kleinhandelaars, handhavingsinstanties zoals organen ter controle van handelsnormen, overheidsdepartementen en relevante beroeps-, sociale en consumentenorganisaties. Steun van de massamedia is noodzakelijk voor de communicatie met het brede publiek.

3.6 Het EESC wijst erop dat de lidstaten moeten worden aangemoedigd om schoolprogramma's te ontwikkelen inzake consumentenopvoeding, die geïntegreerd kunnen worden in bestaande vakken zoals talen, huishoudkunde of maatschappijleer en die zelfs voor de kleinste kinderen bedoeld kunnen zijn. Andere groepen zoals ouderen, gehandicapten en etnische minderheden hebben ook behoefte aan specifieke hulp, die door plaatselijke sociale organisaties kan worden geboden. Voorbeelden van bestaande beste praktijken kunnen worden verzameld op Europees niveau.

3.6.1 Het EESC moedigt de Commissie aan campagnes voor gezondheid en voeding te promoten via haar programma voor volksgezondheid.

3.7 Het EESC wil liever het belang van een evenwichtige en gematigde voeding benadrukken dan levensmiddelen opdelen in „goed” en „slecht”. De Commissie moet meer specifiek zijn in haar voorstellen in art. 4 betreffende voedingsprofielen, zodat de producenten weten waar ze aan toe zijn.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Artikel 1, lid 2. Het EESC is het ermee eens dat deze verordening ook betrekking heeft op claims betreffende levensmiddelen bestemd voor restaurants, ziekenhuizen en scholen, gezien het grote aantal betrokken consumenten, die bovendien vaak kwetsbaar zijn. Toch wordt in twijfel getrokken of de uitvoering en handhaving van het voorgestelde praktisch haalbaar is.

4.1.1 Lid 4. Het EESC wijst op het speciale belang van voedingsmiddelen voor de bijzondere nutritionele behoeften van kwetsbare consumentengroepen.

4.2 Artikel 2, definities, punt 1. Het EESC vraagt zich af of merknamen ontwikkeld mogen worden die bepaalde nutritionele of medische kenmerken insinueren, om te vermijden dat impliciete claims bewezen moeten worden.

4.2.1 Punt 2. Natrium is opgenomen in de lijst van nutriënten. Verwijzingen naar enerzijds zout en anderzijds natrium zijn verwarrend voor consumenten en moeten worden verduidelijkt.

4.2.2 Punt 3. De gegeven definitie is te algemeen en moeilijk te interpreteren, zodat het beter zou zijn te verwijzen naar alle stoffen met een nutritioneel of fysiologisch effect, inclusief probiotische factoren en enzymen, die in tal van levensmiddelen voorkomen zoals yoghurt, honing, enz.

4.2.3 Punt 8. Het EESC merkt op dat de Commissie haar definitie van „gemiddelde consument” heeft ontleend aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Het Comité is bezorgd dat er veel consumenten zijn die beperkt onderwijs hebben genoten en dus niet in staat zijn om de implicaties van bepaalde claims of de bijbehorende etikettering te begrijpen, vooral als hierin percentages worden gebruikt.

4.3 Artikel 4, lid 1. Het EESC is het ermeê eens dat deze bepaling over voedingsprofielen niet voorkwam in de oorspronkelijke versie van het voorstel. Hoewel de Wereldgezondheidsorganisatie en de lidstaten erachter staan, beschouwt de voedingsindustrie deze bepaling als een onpraktische en overdreven belemmering, vanuit de overtuiging dat consumenten zelf verantwoordelijkheid moeten dragen voor de samenstelling van hun totale voedingspakket. Toch geeft het EESC toe dat consumenten zodanig worden beïnvloed door claims betreffende bepaalde bewezen voordelen van voedingsmiddelen, die bijvoorbeeld arm zijn aan vet, suiker of zout, dat zij er misschien niet aan denken dat dergelijke voedingsmiddelen rijk kunnen zijn aan andere, onwenselijke nutriënten (bijvoorbeeld ijs dat wordt gekocht omdat het 98 % vetvrij is, maar dat zonder dat de consument het beseft een erg hoog percentage suiker bevat). Het voorstel van de Commissie geeft aan dat als een bepaald aangetoond „voordeel” van een product wordt aangeprezen, terwijl de „nadelen” ervan worden verzwegen, dit misschien wel juist en accuraat is, maar toch misleidend voor consumenten.

4.3.1 Het EESC dringt er dus op aan dat de Commissie veel duidelijker is in haar voorstellen betreffende voedingsprofielen en dat zij als voorlopige oplossing het toeschrijven van gezondheidsclaims aan voedingsmiddelen die mogelijk schadelijk zijn vanwege de sterke aanwezigheid van ingrediënten waarvan de overconsumptie ongewenste gevolgen heeft, inperkt.

4.3.2 Het EESC erkent dat sommige producten zich in een grijze zone zullen bevinden (zoals vruchtensappen en volle melk). Deze zullen apart moeten worden beoordeeld door de EAV.

4.4 Artikel 6, lid 3. De rol van de „bevoegde autoriteiten”, waarnaar ook wordt verwezen in artikel 24, moet versterkt worden en de relatie met de EAV moet nader worden omschreven.

4.5 Hoofdstuk 3. Het EESC is het ermeê eens dat vergelijkingen nodig kunnen zijn, maar wijst erop dat de lettergrootte waarin zo'n vergelijking wordt afgedrukt leesbaar moet zijn (vgl. een label „30 % minder vet” dat in minuscule lettertjes gevolgd wordt door „dan in gangbare producten”). Bovendien

moet het voorstel duidelijk maken dat producenten niet hoeven op te sommen wat het voedingsmiddel níet bevat (vgl. „bevat geen vitamine A of C”).

4.6 Hoofdstuk 4. Artikel 10. Het EESC is verheugd over het feit dat het voorstel ook aandacht besteedt aan de specifieke voorwaarden voor gezondheidsclaims, omdat extra voorzichtigheid geboden is als het gaat om voedingsmiddelen waarbij het gevaar bestaat dat de keuze meer emotioneel bepaald is of de gebruikte wetenschappelijke termen onbegrijpelijk zijn. Het Comité hoopt dat de Commissie ervoor zorgt dat de gezondheidsclaims eigen zijn aan het voedingsmiddel in kwestie, en niet aan een ander voedingsmiddel dat in combinatie ermee wordt genuttigd, zoals in het geval van sommige ontbijtgranen die menen bij te dragen tot een „gezond skelet”, terwijl het de toe te voegen melk is die calcium aanbrengt.

4.7 Artikel 11, lid 1 (d). Het EESC erkent de rol van sommige beroepsverenigingen en liefdadigheidsorganisaties bij het promoten van een meer evenwichtige voeding ter preventie van bepaalde aandoeningen. Hun rol als verstrekkers van deskundig advies wordt gewaardeerd. Toch moet ervoor worden gewaakt dat ze afhankelijk zijn van financiële steun of sponsoring uit de voedingsindustrie, aangezien dit zou kunnen leiden tot de promotie van voedingsmiddelen in het kader van een reclamecampagne, zonder dat vaste criteria worden gehanteerd of vergelijkbare producten worden genoemd. Er moeten dus duidelijke criteria worden ontwikkeld over aanvaardbare vormen van sponsoring.

4.8 Het EESC vraagt zich of bepaalde claims die de gezondheid en het welzijn in het algemeen betreffen, evenals bepaalde claims op het gebied van vermageren, aanvaardbaar zouden kunnen zijn als ze voldoen aan de gestelde voorwaarden.

4.9 Artikel 14, lid 1.(c). Hier en ook elders wordt gesproken over de openbaarheid van documentatie. Het EESC stemt in met die openbaarheid, maar hoopt dat er inspanningen zullen worden verricht om de bevolking in zijn geheel te bereiken (zie ook artikel 15, lid 6, en artikel 17, lid 2).

4.9.1 Lid 2. Het EESC vraagt zich af of de procedures zoals bepaald door de Commissie, niet onnodig ingewikkeld zijn. De procedures voorafgaand aan de goedkeuring zouden gewijzigd kunnen worden, en men zou meer kunnen vertrouwen op het register van de EAV. Het Comité vraagt zich ook af of de werking van de EAV niet zal worden vertraagd door deze nieuwe procedures. Lid 2 moet duidelijker worden verwoord en het EESC stelt voor dat alleen de claims in de officiële talen van de EU worden vertaald, terwijl de ondernemingen meer armslag wordt gelaten wat betreft het vertalen voor marketing-doel-einden. Net als m.b.t. artikel 15 kan men zich afvragen of het opleggen van termijnen wel zin heeft of dat hiermee te veel tijd verloren gaat. Het proces van goedkeuring kan hierdoor onnodig worden getraineed, omdat het o.g.v. lid 1 en lid 2 de EAV is die het tempo bepaalt.

4.10 BIJLAGE. Het EESC staat in principe positief tegenover de Bijlage, waarin gepoogd wordt om de definities te preciseren en praktische richtsnoeren te geven aan de producenten. Het Comité vindt het nodig dat in een geglobaliseerde samenleving als de onze de Bijlage volledig gebaseerd is op de aanbevelingen van de Codex Alimentarius en van de Wereldgezondheidsorganisatie. Het verzoekt de Commissie daarnaast een gedetailleerde en vakkundige verfijning van elke definitie aan te brengen (bijv. over het gebruik van de term „van nature”) voordat de verordening wordt goedgekeurd en definitief afgesloten. Het Comité betwist de interpretatie van „light” en meent, in tegenstelling tot de Commissie, dat de consumenten dit eerder zullen begrijpen als „laag” dan als „verlaagd”.

5. Conclusie

5.1 Het EESC beschouwt het huidige voorstel als een belangrijke stap vooruit, zowel inzake consumentenbescherming als

inzake harmonisatie van de regelgeving van de interne markt. Het Comité kijkt uit naar nieuwe maatregelen op het vlak van nutritionele etikettering, hoewel het erkent dat dit op zich niet voldoende is om het probleem van communicatie met de consumenten op te lossen.

5.2 Het Comité steunt de algemene doelstellingen van het huidige voorstel, maar beveelt aan dat de procedures vereenvoudigd en de tijdschema's zorgvuldig herbekeken worden. Bovendien stelt het EESC hier een aantal compromissen voor die nodig kunnen zijn om een evenwicht te vinden tussen de behoefte van de consument aan beter gestaafe informatie en de behoefte van het bedrijfsleven om te werken in een markt zonder al te veel beperkingen. Ten slotte wijst het op het belang van consumenteneducatie en de rol die alle actoren hier dienen te spelen.

Brussel, 26 februari 2004

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Roger BRIESCH