

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om näringspåståenden och hälsopåståenden om livsmedel

(KOM(2003) 424 slutlig – 2003/0165 COD)

(2004/C 110/05)

Den 29 juli 2003 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 95 och 251 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 februari 2004. Föredragande var Ann Davison.

Vid sin 406:e plenarsession den 25–26 februari 2004 (sammanträdet den 26 februari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande:

1. Inledning

1.1 EESK välkomnar i princip kommissionens förordning som betonar näring och hälsa. Förordningen läggs fram vid en tidpunkt när WHO:s Europaregion har framhållit att upp till 20–30 % av den fullvuxna befolkningen är överviktig samt att dålig kosthållning och brist på fysisk aktivitet också har ett samband med hjärt- och kärlsjukdomar. Även regeringarna erkänner i allt större utsträckning att det finns ett samband mellan den mat som människorna äter och deras hälsa och välbefinnande samt att ohälsa får konsekvenser för den nationella ekonomin.

1.2 Förslaget till förordning om näringspåståenden och hälsopåståenden om livsmedel läggs också fram vid en tidpunkt när medvetenheten om kost och hälsa ägnas stor uppmärksamhet i medierna och konsumenterna i högre grad än någonsin tidigare behöver tillförlitlig och underbyggd information att grunda sina val och beslut på. Konsumentinformation och konsumentskydd är synnerligen viktiga frågor för EESK.

1.3 Mot bakgrund av detta har kommissionen som en första åtgärd, och som ett tillägg till direktiv 2000/13/EEG (om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel), föreslagit denna förordning, i vilken man fastställer kriterier för producenter som vill tillhandahålla frivillig information i form av påståenden. Kommissionens avsikt med detta är både att skapa lika konkurrensvillkor på ett område där det förekommer stora tolkningsskillnader och att förse konsumenterna med objektiv information, och därigenom delvis åtgärda den brist på klarhet i detta avseende som det nuvarande direktivet om reklam orsakar.

2. Sammanfattning av förslaget

2.1 Genom direktiv 2000/13/EG förbjuds användning av information som skulle kunna vilseleda köparen eller som tillskriver livsmedel hälsobringande egenskaper. Den nya förordningen kommer att innehålla mer specifika anvisningar för närings- och hälsopåståenden. Detta har visat sig vara

nödvärdigt på grund av det allt större antalet påståenden av detta slag, av vilka vissa är tvivelaktiga eftersom det saknas tydliga vetenskapliga bevis som stöder dem. Dessutom blir konsumenten ofta förvirrad av den nuvarande märkningen (⁽¹⁾).

2.2 De huvudsakliga målen för förslaget är följande:

- Att uppnå en hög konsumentskyddsnivå genom att tillhandahålla mer frivillig information utöver den information som måste tillhandahållas enligt EU-lagstiftningen.
- Att förbättra den fria rörligheten för varor på inre marknaden.
- Att ge ekonomiska aktörer större rättssäkerhet.
- Att garantera lojal konkurrens inom livsmedelsindustrin.
- Att främja och skydda innovation inom livsmedelsindustrin.

2.3 Enligt artikel 3 i förslaget till förordning skall användningen av näringspåståenden och hälsopåståenden inte

- a) vara felaktig eller vilseledande,
- b) föranleda tvivel om andra livsmedels säkerhet eller tillräckliga näringsvärde,
- c) ange eller antyda att en balanserad och mångsidig kost inte kan ge lämpliga mängder av näringsämnen i allmänhet,
- d) hänvisa till förändringar av de fysiologiska funktionerna på ett oegentligt eller oroväckande sätt, vare sig genom texten eller framställningar i form av bilder, grafiska element eller symboler.

2.4 I artikel 4 anges minimikrav på en näringsprofil som livsmedel måste uppfylla för att få förses med näringspåståenden eller hälsopåståenden. Till exempel får alkoholhaltiga drycker inte förses med närings- eller hälsopåståenden, förutom sådana som gäller en reducering av alkoholhalten eller energihalten.

(¹) Se den undersökning som konsumentföreningen i Storbritannien lät utföra i april 2000.

2.5 Närings- och hälsopåståenden får användas endast om det finns vetenskapliga bevis för en positiv näringsmässig eller fysiologisk effekt, i enlighet med allmänt vedertagna vetenskapliga fakta som uppdateras i takt med nya tekniska framsteg, samt förutsatt att effekten är betydande och påståendet är begripligt för konsumenten.

2.6 Hälsopåståenden skall åtföljas av ytterligare information, till exempel när de handlar om kost och livsstil.

2.7 Psykologiska och beteenderelaterade påståenden är inte tillåtna, och inte heller påståenden som hänvisar till viktminskning, viktkontroll, hälso- och sjukvårdspersonal eller välgörehetsorganisationer eller påståenden som låter förstå att hälsan skulle kunna påverkas om man inte konsumerar livsmedlet. Påståenden om minskad sjukdomsrisik måste godkännas av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet samtidigt som man också måste klargöra att det finns åtskilliga riskfaktorer för sjukdomar.

2.8 Bilagan omfattar en förteckning över näringspåståenden och villkor för användningen av dem.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK välkomnar förslaget till ett europeiskt regelverk, både med tanke på konsumentskyddet och harmoniseringen av inre marknaden. Kommittén är medveten om att man måste finna en lösning på problemet med olika nationella bestämmelser som för närvarande tillämpas i form av nationella uppföranderegler som bygger på självreglering. Den nya förordningen tillhandahåller de rättsliga instrument som behövs för att man skall kunna garantera en direkt och likvärdig effekt i alla medlemsstater.

3.2 Det är dock möjligt att importerade produkter kan komma att bryta mot förordningen genom att både påståenden och märkning endast förekommer på icke-europeiska språk. EESK är också oroad över produkter som köps via Internet från länder utanför EU.

3.3 EESK framhåller att lagstiftningen måste vara proportionell, förutsägbar, att man måste se till att den efterlevs och att den framför allt måste vara praktisk, och uttrycker oro över att vissa av de krav som ställs på att man skall kunna styrka påståenden kan vara onödigt komplexa och till och med ohanterliga. Det behövs praktiska förfaranden med klara tidscheman så att onödiga dröjsmål i godkännandet undviks. EESK befarar också att arbetsbördan för Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet kommer att bli orimligt stor.

3.4 Kommittén framhåller att lagstiftningen måste gå hand i hand med livslång konsumentutbildning som inkluderar personligt ansvarstagande. Vid en tidpunkt när fetma ökar

snabbt till och med bland små barn är det viktigt att betona betydelsen av en balanserad kosthållning – dock utan att försaka nöjet att njuta av god mat och dryck. Den måste även gå hand i hand med motion. EESK inser att förmedlingen av detta viktiga budskap till konsumenterna om balans, måttlighet och vikten av att undvika överdrifter innebär en stor utmaning.

3.5 Kommittén är dock medveten om att alla berörda parter (producenter, distributörer, återförsäljare, tillsynsmyndigheter t.ex. med ansvar för handelsstandarder, statliga myndigheter och berörda yrkes-, samhälls- och konsumentorganisationer) måste ta sitt ansvar och samordna det i mån av möjlighet. Mediernas stöd är synnerligen viktigt när det gäller att förmedla information till "den breda allmänheten".

3.6 EESK betonar också behovet av att uppmuntra de enskilda medlemsstaterna att utveckla konsumentutbildningsprogram i skolorna, som redan från början integreras i existerande ämnen såsom språk, hemkunskap och samhällskunskap. Också andra grupper såsom äldre, funktionshindrade och etniska minoriteter behöver särskild hjälp via lokala samhällsorganisationer. Exempel på bästa lösningar kunde samlas in och sammanställas på gemenskapsnivå.

3.6.1 EESK uppmanar kommissionen att främja hälso- och näringskampanjer genom gemenskapens folkhälsoprogram.

3.7 Kommittén anser att det är viktigare att betona en generell, välbalanserad och måttlig kost snarare än att i alltför hög grad utpeka mat som "bra" eller "dålig". Kommissionen måste uttrycka sig klarare i förslagen om näringsprofiler i artikel 4 så att producenterna vet exakt var de står.

4. Särskilda kommentarer

4.1. Artikel 1.2 EESK förhåller sig positiv till att påståenden i anslutning till storkök i sjukhus, restauranger och skolor inkluderas eftersom de berör ett så stort antal konsumenter, varav många befinner sig i ett utsatt läge. Kommittén befarar dock att det i praktiken blir svårt att genomföra förordningen och övervaka att den efterlevs.

4.1.1. Artikel 1.4 EESK framhåller livsmedlens särskilda betydelse för de specifika näringsbehoven hos utsatta konsumentgrupper.

4.2 Artikel 2, Definitioner, punkt 1 EESK ställer sig tveksam till att det skall vara tillåtet att utveckla varumärken som antyder särskilda näringsmässiga eller medicinska egenskaper för att på så sätt förmedla ett underförstått påstående.

4.2.1 Artikel 2.2 Natrium ingår i förteckningen över näringsämnen. Hänvisningar till både salt och natrium är förvirrande och måste klargöras.

4.2.2 Artikel 2.3 Den nuvarande definitionen är för allmän och svårdefinierad. Man borde därför precisera att man avser alla ämnen som har en näringsmässig eller fysiologisk effekt, däribland probiotiska komponenter och enzymer i många livsmedel som t.ex. yoghurt, honung m.m.

4.2.3 Artikel 2.8 EESK noterar att kommissionen använder EG-domstolens definition av termen "genomsnittskonsument". Kommittén befarar att det finns många konsumenter – med dåliga kunskaper i läsning och räkning samt dålig skolunderbyggnad och begränsade kunskaper om livsmedel och räkning – som inte förstår innebörden av vissa påståenden, i synnerhet sådana som innehåller procentsatser, eller av märkningen.

4.3 Artikel 4.1 Kommittén uppskattar att denna artikel om näringsprofiler inte förekom i det ursprungliga utkastet till förslag. Även om WHO och medlemsstaterna stöder artikeln anser livsmedelsindustrin att den är opraktisk och onödigt restriktiv samt att konsumenterna själva bör ansvara för sina val och sin generella kosthållning. EESK erkänner dock att konsumenterna påverkas så starkt av påståenden om ett livsmedels särskilda och dokumenterade fördelar, till exempel låg fett-, socker- eller salthalt, att de förbiser att livsmedlet kan innehålla en hög halt av andra icke önskvärda näringsämnen. (Till exempel kan en konsument köpa en glassdessert för att den innehåller endast 2 % fett men förbise att den innehåller en mycket stor mängd socker.) Av kommissionens förslag framgår det att betoningen av en dokumenterad "fördel" hos en produkt kan vara sann och riktig, men inte desto mindre vilseleda konsumenterna eftersom den utelämnar andra "nackdelar".

4.3.1 EESK uppmanar därför kommissionen att vara mycket tydligare i sitt förslag om näringsprofiler, och som en provisorisk lösning införa begränsningar beträffande närings- och hälsopåståenden i anslutning till livsmedel som är som är potentiellt skadliga eftersom de innehåller höga kvantiteter näringsämnen som det är olämpligt eller rent av hälsovådligt att överkonsumera.

4.3.2 EESK är medveten om att det kommer att finnas gråzoner där vissa produkter utgör gränsfall (såsom fruktjuicer och helmjölk) som kräver att Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet gör en särskild bedömning.

4.4 Artikel 6.3 De "behöriga myndigheternas" roll, som man också hänvisar till i artikel 24, bör förstärkas och deras relation till Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet fastställas.

4.5 Kapitel 3 EESK håller med om att det behövs jämförelser, men framhåller att den typstorlek som används för jämförelsen bör vara så stor att den är läsbar (t.ex. märkningen "30 % mindre fett" och därefter med minimala bokstäver "jämfört med standardprodukten"). Av förslaget bör det också tydligt framgå att producenterna inte behöver räkna upp sådant

som inte förekommer i produkten (t.ex. "Denna produkt innehåller inte A- eller C-vitaminer").

4.6 Kapitel 4 artikel 10 EESK förhåller sig positiv till de särskilda villkor som måste beaktas vad gäller hälsopåståenden eftersom det krävs större försiktighet i anslutning till produkter där valet i högre grad kan vara känslöbetonat och där okunnigheten beträffande de vetenskapliga termerna är större. Kommittén hoppas att kommissionen ser till att påståendena gäller den aktuella produkten och inte andra som används tillsammans med denna. (På vissa frukostflingor står det t.ex. att de främjar "en frisk benstomme", medan det kalcium som krävs för detta i själva verket finns i mjölken som de äts tillsammans med.)

4.7 Artikel 11.1 d EESK är medveten om den roll som vissa yrkes- och välgörenhetsorganisationer spelar i marknadsföringen av en hälsosammare kost som ett medel för att förebygga vissa sjukdomar. Bidrag från dessa organisationer i form av råd som bygger på specialkunskap välkomnas. Deras eventuella beroende av ekonomiskt stöd eller sponsring bör dock övervakas eftersom de kan göra reklam för livsmedel helt enkelt utgående från säljfrämjande avtal som inte grundar sig på några fastställda normer eller är öppna för andra konkurrerande produkter. Det bör också fastställas klara kriterier för i vilken grad sponsring skall godkännas.

4.8 EESK frågar sig om vissa påståenden beträffande allmän hälsa eller allmänt välbefinnande (t.ex. "inga färgämnen") och vissa påståenden som hänvisar till viktminskning skulle kunna godkännas om de uppfyller de fastställda villkoren.

4.9 Artikel 14.1 c Både här och på andra ställen i texten hänvisar man till allmänhetens tillgång till handlingar. EESK ställer sig positiv till denna typ av offentliggörande men hoppas att ansträngningar görs för att nå den stora allmänheten. (Se också artikel 15.6 och artikel 17.2.)

4.9.1 Artikel 14.2 EESK frågar sig om de förfaranden för att uppfylla villkoren som kommissionen har fastställt är onödigt komplicerade. Förfarandena för förhandsgodkännande skulle kunna ändras och man skulle i högre grad kunna förlita sig på det register som upprättats av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet. Kommittén befarar också att denna myndighets verksamhet kommer att fördröjas på grund av dessa nya förfaranden. Formuleringen i artikel 14.2 bör förtydligas. EESK föreslår att det endast skall vara obligatoriskt att översätta påståendena till alla officiella EU-språk, och framhåller att flexibilitet beträffande översättningen är viktig för industrin av marknadsföringsmässiga orsaker. Beträffande artikel 15 frågar sig kommittén om tidsfristerna är rimliga eller alltför tidsödande med onödiga dröjsmål i godkännandeförfarandet, eftersom det enligt punkterna 1 och 2 är livsmedelsmyndigheten som bestämmer över tidsfristerna.

4.10 BILAGAN EESK välkomnar i princip införlivandet av bilagan, som omfattar ett klagörande av definitionerna och en praktisk handledning för producenterna. Kommittén är medveten om vikten av att man i bilagan, med tanke på dagens globala samhälle, fullt ut beaktar rekommendationerna i Codex Alimentarius och från Världshälsoorganisationen (WHO). EESK uppmanar också kommissionen att omgående ta initiativ till ett detaljerat och sakkunnigt förtydligande av varje punkt (t.ex. beträffande användningen av termen "naturlig") innan förordningen antas, eftersom det därefter inte längre är möjligt att införa några ändringar. Kommittén ifrågasätter tolkningen av termen "lätt" och anser att det är mer sannolikt att konsumenten uppfattar att den betyder "låg" snarare än "reducerad", vilket kommissionen föreslår.

Bryssel den 26 februari 2004

5. Sammanfattning

5.1 EESK anser att det aktuella förslaget utgör ett viktigt framsteg både med tanke på konsumentskyddet och harmoniseringen av bestämmelserna på inre marknaden. Kommittén ser fram emot en utveckling av märkningen beträffande näringsvärdet, men anser att detta inte är den enda lösningen på problemet att kommunicera med konsumenterna.

5.2 Kommittén stöder det allmänna syftet med förslaget men framhåller att förfarandena bör förenklas och tidsfristerna granskas noggrant. EESK rekommenderar att det införs vissa kompromisser för att skapa balans mellan konsumenternas krav på mer underbyggd information och industrins behov av en marknad utan alltför omfattande begränsningar. EESK betonar vikten av konsumentutbildning och framhåller att alla berörda parter måste bidra till denna.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Roger BRIESCH
