



Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
*Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie*

Handhaving op etikettering en reclame voor flesvoeding voor zuigelingen en peutermelk

Datum 13 oktober 2015

Inhoud

Samenvatting	3
Inleiding.....	5
Doel	7
Werkwijze	8
Resultaten	9
Discussie	13
Conclusie	16
Bijlage 1 ...	17
Bijlage 2 ..	19

Samenvatting

De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) houdt intensief toezicht op de etiketteringsregels van producten die bestemd zijn voor zuigelingen en peuters. De NVWA heeft in de periode eind 2013 tot begin 2015 de etikettering en reclame van de in die periode verkrijgbare volledige zuigelingenvoedingen, opvolgzuigelingenvoedingen en peutermelken gecontroleerd. Deze producten waren afkomstig van 17 verschillende fabrikanten. De strikte etiketteringsregels die gelden voor producten bestemd voor zuigelingen (kinderen jonger dan twaalf maanden) liggen vast in Richtlijn 2006/141/EG. Voor voedings- en gezondheidsclaims op opvolgzuigelingenvoeding en peutermelk (voor kinderen tussen één en drie jaar), die de fabrikant vrijwillig op het etiket kan vermelden, is Verordening (EG) nr. 1924/2006 van toepassing.

Van de 26 bemonsterde producten volledige zuigelingenvoeding voldeden de etiketten van 22 producten aan de wetgeving. Van de 66 opvolgzuigelingenvoedingen en peutermelken voldeden 17 producten aan de wetgeving. Het lage nalevingsniveau voor opvolgzuigelingenvoeding en peutermelk kwam vooral omdat regels uit de claimsverordening werden overtreden. Een verhoging van de naleving van de regels is noodzakelijk.

Voor de duidelijkheid benadrukt de NVWA dat de controles uitsluitend etikettering en reclame van de producten betroffen. De samenstelling of kwaliteit van de producten werden niet beoordeeld.

Voor overtredingen van de wet- en regelgeving zijn schriftelijke waarschuwingen gegeven en bestuurlijke boetes opgelegd conform het interventiebeleid van de NVWA. Bij enkele onder toezicht gestelden zijn in de loop van de tijd meerdere malen bestuurlijke boetes opgelegd voor dezelfde overtreding. Ondanks dit werd de gewenste naleving niet behaald. In die gevallen heeft de NVWA een begin gemaakt met het toepassen van een stringenter handhavingsregime. Dit regime bestaat onder meer uit het frequenter uitvoeren van controles en het onderzoeken of alternatieve bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sancties toegepast kunnen worden. Het lijkt er op dat deze stringenter aanpak effect sorteert.

Eén van de ontwikkelingen is dat de sector zelf het initiatief heeft genomen om te komen tot een systeem van zelfregulering. Een goed functionerend zelfreguleringssysteem kan bijdragen aan verhoging van de naleving van de wetgeving bij de deelnemende bedrijven.

Inleiding

Sinds 2011 handhaaft de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) projectmatig op afwijkende etiketten van volledige zuigelingenvoeding, opvolgzuigelingenvoeding en daaropvolgende voedingen speciaal bestemd voor peuters. De NVWA betreft ook reclame, via bijvoorbeeld foldermateriaal en websites waarvoor de producent verantwoordelijk is, in de controles.

Flesvoedingen voor zuigelingen (kinderen jonger dan 12 maanden) kunnen worden onderscheiden in volledige zuigelingenvoeding (bestemd voor zuigelingen van 0 maanden tot circa 4-6 maanden) en opvolgzuigelingenvoeding (bestemd voor zuigelingen vanaf 4-6 maanden tot 12 maanden). Er zijn ook soortgelijke producten in de handel speciaal bestemd voor kinderen tussen één en drie jaar. Deze worden in het vervolg van deze rapportage 'peutermelk' genoemd. Dieetvoedingen voor medisch gebruik speciaal bestemd voor zuigelingen vallen buiten deze handhavingsactie.

Net als voor gewone levensmiddelen is het van belang dat de consument juist en eerlijk geïnformeerd wordt. Borstvoeding is de beste voeding voor een pasgeboren baby, en volledige zuigelingenvoeding mag op geen enkele wijze als alternatief voor borstvoeding gepromoot worden. Pasgeboren baby's behoren tot de meest kwetsbare groep consumenten. Daarom gelden de meest strikte regels voor etikettering van en reclame voor volledige zuigelingenvoeding. Ook voor opvolgzuigelingenvoeding geldt een aantal verplichte vermeldingen en restricties met betrekking tot etikettering en reclame.

De specifieke wettelijke voorschriften voor volledige en opvolgzuigelingenvoeding liggen vast in de Warenwetregeling zuigelingenvoeding 2007. Artikel 2 van deze regeling verwijst met betrekking tot bereiden en behandelen van zuigelingenvoeding naar Richtlijn 2006/141/EG. In artikel 13 van deze richtlijn staan de meeste regels over etikettering. Een aantal vermeldingen op etiketten van volledige en opvolgzuigelingenvoeding is verplicht, een aantal andere vermeldingen is verboden. Tenslotte bestaat de mogelijkheid om vrijwillige vermeldingen op het etiket te zetten. Vermeldingen die niet verplicht zijn op grond van nationale of Europese wetgeving, en waarmee gesteld, de indruk wordt gewekt of geïmpliceerd dat een levensmiddel bepaalde eigenschappen heeft, worden in Verordening (EG) nr. 1924/2006 gedefinieerd als claims¹. Er wordt in deze Verordening, ook wel claimsverordening genoemd, onderscheid gemaakt tussen voedingsclaims² (die stellen, de indruk wekken of impliceren dat een product bepaalde heilzame voedingseigenschappen heeft die zijn toe te schrijven aan een nutriënt dat in het product zit) en gezondheidsclaims³ (die stellen, de indruk wekken of impliceren dat er een verband bestaat tussen een bestanddeel uit een levensmiddel en de gezondheid).

¹ Verordening (EG) nr. 1924/2006 inzake voedingsclaims en gezondheidsclaims voor levensmiddelen, artikel 2, tweede lid, onder 1).

² Artikel 2, tweede lid, onder 4, van de claimsverordening.

³ Artikel 2, tweede lid, onder 5, van de claimsverordening.

Tabel 1 vat de belangrijkste van toepassing zijnde wet- en regelgeving op de categorieën volledige zuigelingenvoeding, opvolgzuigelingenvoeding en peutermelk waarop de NVWA in dit project heeft gecontroleerd samen.

Dit rapport beschrijft de meest recente handhaving bij 17 fabrikanten op de etikettering, presentatie en reclame van zuigelingenvoeding en peutermelk.

Tabel 1 Samenvatting van de belangrijkste van toepassing zijnde wet- en regelgeving voor etikettering, presentatie en reclame van volledige zuigelingenvoeding, opvolgzuigelingenvoeding en peutermelk. Zie bijlage 1 en 2 voor een uitgebreidere beschrijving van de artikelen genoemd in de tabel.

Productcategorie/ Wetgeving	Richtlijn 2006/141/EG	Verordening (EG) nr. 1924/2006 (claimsverordening)
Volledige zuigelingenvoeding	<u>Verplichte vermeldingen.</u> Artikel 13, eerste lid onder a: specifiek geschikt vanaf de geboorte. Artikel 13, eerste lid onder e: gebruiksaanwijzing en waarschuwing. Artikel 13, derde lid: voorlichting omtrent juist gebruik. Artikel 13, vierde lid onder a: borstvoeding is te verkiezen. Artikel 13, vierde lid onder b: product alleen gebruiken op advies onafhankelijke deskundigen.	Niet van toepassing.
	<u>Verboden vermeldingen.</u> Artikel 13, derde lid: vergelijken met moedermelk. Artikel 13, vijfde lid: idealiseren van het gebruik.	
	<u>Vrijwillige vermeldingen (claims).</u> Artikel 13, zesde lid: alleen claims genoemd in bijlage IV mogen worden gebruikt.	
Opvolg- zuigelingenvoeding	<u>Verplichte vermeldingen.</u> Artikel 13, eerste lid onder b: geschikt vanaf 4-6 maanden. Artikel 13, eerste lid onder e: gebruiksaanwijzing en waarschuwing. Artikel 13, derde lid: voorlichting omtrent juist gebruik.	<u>Vrijwillige vermeldingen.</u> Artikel 3, onder a: niet misleidend. Artikel 8, eerste lid: alleen voedingsclaims in bijlage zijn toegestaan. Artikel 10, eerste lid: alleen goedgekeurde gezondheidsclaims zijn toegestaan. Artikel 10, derde lid: onduidelijke gezondheidsclaims zijn niet toegestaan.
	<u>Verboden vermeldingen.</u> Artikel 13, derde lid: vergelijken met moedermelk.	
Peutermelk	Niet van toepassing.	<u>Vrijwillige vermeldingen.</u> Artikel 3, onder a: niet misleidend. Artikel 8, eerste lid: alleen voedingsclaims in bijlage zijn toegestaan. Artikel 10, eerste lid: alleen goedgekeurde gezondheidsclaims zijn toegestaan. Artikel 10, derde lid: onduidelijke gezondheidsclaims zijn niet toegestaan.

Doel

Het handhaven van wettelijke normen voor etikettering, presentatie en reclame van volledige zuigelingenvoeding, opvolgzuigelingenvoeding en peutermelk bestemd voor peuters van één tot drie jaar.

Werkwijze

Inspecteurs van de NVWA hebben begin 2015 de op dat moment verkrijgbare volledige zuigelingenvoedingen bemonsterd en gecontroleerd. Vanaf eind 2013 tot eind 2014 hebben inspecteurs hetzelfde gedaan met de op dat moment verkrijgbare opvolgzuigelingenvoedingen en peutermelken.

De controles richtten zich op de etikettering, presentatie en reclame in bijvoorbeeld foldermateriaal of via een website. De wettelijke regels hiervoor liggen vast in Richtlijn 2006/141/EG en Verordening (EG) nr. 1924/2006 (zie tabel 1).

Na bemonstering beoordeelde de inspecteur of de etikettering voldeed aan de wetgeving. Indien aanwezig controleerde de inspecteur ook de internetsite en/of foldermateriaal waarop de fabrikant het product aanpreeft of presenteert. Om zoveel mogelijk eenduidigheid in de beoordelingen te krijgen werden deze door andere betrokken inspecteurs gecheckt en zo nodig op elkaar afgestemd. In geval van afwijkingen nam de inspecteur maatregelen conform het van toepassing zijnde interventiebeleid. Het interventiebeleid bestaat in het reguliere proces uit het geven van schriftelijke waarschuwingen of het opleggen van bestuurlijke boetes. De NVWA stelt daarbij termijnen waarbinnen de fabrikant de overtredingen moet opheffen, en voert herinspecties uit om te controleren of de overtreding is opgeheven en het etiket als geheel wel voldoet aan de wet- en regelgeving. Bij bedrijven waar ondanks het opleggen van meerdere boetes onvoldoende verbetering optrad voerde de NVWA vanaf 2014 de handhavingsdruk op, onder meer door frequentere controles uit te voeren en zwaardere sancties aan te kondigen.

Resultaten

Volledige zuigelingenvoeding: grotendeels op orde

Inspecteurs hebben 26 verschillende volledige zuigelingenvoedingen in het handelskanaal aangetroffen. De etiketten van 22 producten voldeden aan de wetgeving (85%). In tabel 2 staan aantallen en soort overtredingen vermeld van de vier etiketten die niet correct waren.

Op drie etiketten werden gezondheidsclaims gebruikt die niet waren toegestaan. Daarnaast kwam op één van deze etiketten tevens een niet toegestane voedingsclaim voor (zie verder Discussie). Eén andere volledige zuigelingenvoeding werd niet verkocht onder de wettelijk voorgeschreven naam⁴.

Tabel 2 Aantal en soort overtredingen op vier etiketten volledige zuigelingenvoeding.

Overtreding wet	Soort overtreding	Aantal
Richtlijn 2006/141/EG	Gebruk van een gezondheidsclaim die niet is toegestaan.	3
	Gebruk van een voedingsclaim die niet voldoet aan de voorwaarden.	1
Richtlijn 2006/141/EG	De verplichte benaming 'Volledige zuigelingenvoeding op basis van melk' of 'Zuigelingenmelk' ontbreekt.	1
Totaal		5

Opvolgzuigelingenvoeding: veel niet op orde

Inspecteurs hebben 40 verschillende opvolgzuigelingenvoedingen in het handelskanaal aangetroffen. De etiketten van 13 producten voldeden aan de wetgeving (33%). Aantallen en soort overtredingen van de 27 foutieve etiketten staan vermeld in tabel 3. In tabel 4 is het aantal en soort overtredingen per etiket weergegeven.

De meeste overtredingen (55 van de 65) vonden plaats door het niet correct toepassen van de regels uit de claimsverordening. Dan ging het om het gebruik van misleidende voedingsclaims, niet toegestane specifieke gezondheidsclaims en het gebruik van niet-specifieke gezondheidclaims die niet vergezeld gingen van een goedgekeurde claim (zie Discussie voor details).

Op vier van de 27 foutieve etiketten stonden verboden vermeldingen die een vergelijking met moedermelk inhielden. Voorbeelden hiervan zijn: geïnspireerd door moedermelk, kopie van moedermelk, beschermde werking van borstvoeding, en bevat voedingsstoffen die ook in moedermelk voorkomen.

⁴ Zie artikel 11 en 12 van Richtlijn 2006/141/EG.

Tabel 3 Aantal en soort overtredingen op 27 foutieve etiketten opvolgzuigelingenvoeding.

Overtreding wet	Soort overtreding	Aantal
Verordening 1924/2006	Gebruik van een niet ingediende, afgewezen of ingetrokken gezondheidsclaim.	23
	Gebruik van een niet-specifieke gezondheidsclaim die niet vergezeld gaat van een goedgekeurde gezondheidsclaim (onduidelijke claim).	19
	Gebruik van een voedingsclaim die niet voldoet aan de voorwaarden.	13
Richtlijn 2006/141/EG	Gebruik van verboden vermeldingen die vergelijking met moedermelk inhouden (artikel 13, derde lid).	4
Richtlijn 2006/141/EG	De verplichte vermelding over de geschiktheid vanaf 4-6 maanden (Artikel 13, eerste lid onder b) ontbreekt.	3
	De verplichte benaming 'Opvolgmelk' of 'Opvolgzuigelingenvoeding' ontbreekt ⁵ .	3
Totaal		65

Tabel 4 Aantal en soort overtredingen per foutief etiket opvolgzuigelingenvoeding.

Aantal etiketten	Claims verordening	Gebruik van verboden vermeldingen die vergelijking met moedermelk inhouden (artikel 13, derde lid)	Verplichte benaming/ vermelding ontbreekt (artikel 11, 12, 13, eerste lid onder b)	Aantal overtredingen per etiket	Totaal aantal overtredingen
1	5	1		6	6
1	3	1	1	5	5
4	4			4	16
3	3			3	9
1	2	1		3	3
1	2		1	3	3
4	2			2	8
1	1	1		2	2
2	1		1	2	4
7	1			1	7
2			1	1	2
27	55	4	6		65

In de meeste gevallen stonden op de (bij de producten behorende) websites en foldermateriaal dezelfde claims als op de etiketten. De overtredingen hierop waren hierdoor vergelijkbaar met die op het etiket.

Peutermelk: veel niet op orde

Van de 26 bemonsterde producten voldeden de etiketten van 4 producten volledig aan de wetgeving (15%). 85% van de etiketten voldeed dus niet. Aantallen en soort overtredingen van de 22 foutieve etiketten zijn verzameld in tabel 5. In tabel 6 is het aantal en soort overtredingen per etiket weergegeven.

De meeste overtredingen (47 van de 53) vonden plaats door het niet correct toepassen van de regels uit de claimsverordening.

Het gebruik van algemene niet-specifieke gezondheidsclaims die niet vergezeld gingen van een goedgekeurde claim (onduidelijke claims) was de meest voorkomende overtreding. Op peutermelk werd geen afgewezen, ingetrokken of niet-ingediende gezondheidsclaim aangetroffen. Er waren zes overtredingen op andere van toepassing zijnde etiketteringswetgeving, bijvoorbeeld het etiket niet

⁵ Zie artikel 11 en 12 van Richtlijn 2006/141/EG.

in de Nederlandse taal en het niet in de juiste eenheden vermelden van hoeveelheden vitamines die in het product aanwezig zijn.

Tabel 5 Aantal en soort overtredingen op 22 foutieve etiketten peutermelk.

Overtreding wet	Soort overtreding	Aantal
Verordening 1924/2006	Gebruik van een niet-specifieke gezondheidsclaim die niet vergezeld gaat van een goedgekeurde gezondheidsclaim (onduidelijke claim).	29
	Gebruik van een voedingsclaim die niet voldoet aan de voorwaarden.	18
Overige etiketteringsregels		6
Totaal		53

Tabel 6 Aantal en soort overtredingen per foutief etiket peutermelk.

Aantal etiketten	Claimsverordening	Overige etiketteringsregels	Aantal overtredingen per etiket	Totaal aantal overtredingen
3	6		6	18
1	5		5	5
1	3	1	4	4
1	3		3	3
2	2	1	3	6
3	2		2	6
8	1		1	8
3		1	1	3
22	47	6		53

Net als bij de opvolgzuigelingenvoeding waren overtredingen van de claimsverordening op websites of foldermateriaal voor peutermelken vergelijkbaar met die op het etiket.

Voorbeelden van niet toegestane claims

Om een indruk te krijgen over welke soort etiketteringsovertredingen het in dit project gaat laat tabel 7 een aantal voorbeelden zien van individuele vermeldingen die op grond van de geldende wetgeving niet zijn toegestaan (zie tabel 1). De NVWA maakt hierbij de kanttekening dat bij de beoordeling van vermeldingen de gehele context (ook andere vermeldingen op het etiket, maar ook beeld en opmaak van het etiket, presentatie of reclame-uiting) in ogenschouw wordt genomen.

Tabel 7 Voorbeelden niet toegestane vermeldingen bij volledige zuigelingenvoeding, opvolgzuigelingenvoeding en peutermelk.

Productcategorie	Niet toegestane vermelding
Volledige zuigelingenvoeding	Bevat prebiotische vezels.
	Bevat alle belangrijke voedingsstoffen voor je kleintje.
Opvolg-zuigelingenvoeding	Merk I bevat als enige het unieke <i>bacterie B (of L-comfortis – te herleiden)</i> . L- comfortis is een goede nuttige bacterie die afstamt van een stam die voorkomt in borstvoeding ,die extra lief is voor je baby's buikje.
	De melk is gemakkelijk verteerbaar.
	Bevat ijzer.
	De bijzondere werking van borstvoeding inspireert Merk II bij de ontwikkeling van onze flesvoeding.
Peutermelk	Daarnaast bevat merk III ijzer, omdat de natuurlijke ijzervoorraad van je baby na 6 maanden opraakt.
	Ook bevat het de juiste hoeveelheid onverzadigde omega-vetzuren DHA en AA. Deze ondersteunen een normale hersenontwikkeling.
	Koemelk kan niet voldoen aan de specifieke behoeften van het jonge kind. En omdat tussen 10 maanden en 3 jaar, uw kind specifieke behoeften heeft waaraan koemelk niet voldoet, is er merk IV Groeimelk als opvolging.

Discussie

Uit de resultaten van deze rapportage blijkt duidelijk dat de meeste overtredingen op etikettering en websites plaats vinden op claims, met name in de categorieën opvolgzuigelingenvoeding en peutermelk. Aangezien claims niet verplicht zijn kunnen fabrikanten ervoor kiezen geen claims op het etiket of de website te zetten. Kiezen zij ervoor om dat wel te doen, dan moet dat volgens de geldende wet- en regelgeving.

Volledige zuigelingenvoeding

De naleving voor de wet- en regelgeving voor de etikettering van volledige zuigelingenvoeding is grotendeels op orde. In Richtlijn 2006/141/EG is duidelijk omschreven welke verplichte vermeldingen op het etiket moeten staan en welke vermeldingen verboden zijn. Bovendien is de claimsverordening niet van toepassing (zie tabel 1). Voor volledige zuigelingenvoeding zijn volgens Richtlijn 2006/141/EG slechts een aantal voedingsclaims en één gezondheidsclaim toegestaan. Dat betekent dat alle andere voedingsclaims en gezondheidsclaims verboden zijn. Gelet op de definitie van voedingsclaim betekent dat dat elke vermelding die niet in bijlage IV van Richtlijn 2006/141/EG staat en die stelt, de indruk wekt of impliceert dat een product heilzame voedingseigenschappen heeft die zijn toe te schrijven uit nutriënten of andere stoffen die in het product zitten verboden zijn op volledige zuigelingenvoeding. Een voorbeeld hiervan is 'bevat alle belangrijke voedingsstoffen die je kindje nodig heeft'. Deze laatste vermelding is tevens misleidend omdat in detail wettelijk is voorgeschreven welke voedingsstoffen in volledige zuigelingenvoeding aanwezig moeten zijn. Bovendien voldoet volledige zuigelingenvoeding per definitie volledig aan de voedingsbehoeften van de baby. Met andere woorden: alle volledige zuigelingenvoedingen bevatten alle voedingsstoffen die je kindje nodig heeft.

Met uitzondering van de gezondheidsclaim over verminderd risico op allergie voor melkeiwitten bij een hypoallergene voeding mag er geen enkele andere vermelding op het etiket staan die stelt, de indruk wekt of impliceert dat er een verband bestaat tussen product (of een bestanddeel daarvan) en de gezondheid. De geconstateerde vermelding over 'prebiotische vezels' op het etiket van een volledige zuigelingenvoeding is bijvoorbeeld niet toegestaan, omdat 'prebiotisch' volgens een Guidance Document van de Europese Commissie⁶ al een gezondheidsvoordeel impliceert. Ook algemene niet-specifieke gezondheidsclaims (zie hieronder) zijn gezondheidsclaims en mogen niet worden gemaakt op volledige zuigelingenvoeding.

Opvolgzuigelingenvoeding en peutermelk

Op opvolgzuigelingenvoeding en peutermelk heeft de NVWA veel overtredingen van de claimsverordening geconstateerd. De meest voorkomende overtredingen op opvolgzuigelingenvoeding zijn het maken van misleidende voedingsclaims, het gebruik van niet-specifieke gezondheidsclaims die niet vergezeld gaan van een goedgekeurde gezondheidsclaim

⁶ Guidance on the implementation of Regulation(EG) 1924/2006 on nutrition and health claims made on foods. Conclusions of the Standing Committee on the food chain and animal health.

(onduidelijke claims) en het gebruik van gezondheidsclaims die niet op de lijst van toegestane claims staan en niet meer onder de wettelijke overgangstermijnen vallen.

Een voorbeeld van een misleidende voedingsclaim op opvolgzuigelingenvoeding is de claim dat een product ijzer bevat. Volgens Richtlijn 2006/141/EG is het wettelijk verplicht om een bepaalde hoeveelheid ijzer toe te voegen aan opvolgzuigelingenvoeding⁷. Door een voedingsclaim over ijzer te maken wordt gesuggereerd dat de opvolgzuigelingenvoeding bijzondere kenmerken vertoont terwijl alle soortgelijke levensmiddelen dezelfde kenmerken bezitten⁸, in dit geval de aanwezigheid van ijzer. Deze voedingsclaim is misleidend en mag dus niet worden gemaakt. Voor peutermelk bestaan geen specifieke wettelijk geregelde samenstellingseisen; daarom is een voedingsclaim over de aanwezigheid van ijzer voor deze producten wel toegestaan als aan alle overige eisen van de claimsverordening wordt voldaan.

Gezondheidsclaims die wetenschappelijk zijn onderbouwd staan op de lijst van toegestane claims zoals bedoeld in artikel 10, eerste lid, en artikel 14, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 1924/2006. Een voorbeeld van een claim die op deze lijst staat is 'Calcium en vitamine D zijn nodig voor een normale groei en ontwikkeling van het beendergestel van kinderen'. Ook soortgelijke bewoordingen die hetzelfde betekenen zijn toegestaan. Claims die voor 19 januari 2008 zijn ingediend en waarover de Europese Commissie nog geen besluit heeft genomen mogen nog worden gebruikt. Een voorbeeld van zo'n gezondheidsclaim was de claim die een relatie legt tussen complexe koolhydraten en verzadiging. Daarentegen was een claim die een relatie legt tussen andere bestanddelen in opvolgzuigelingenvoeding (namelijk een aangepaste eiwitsamenstelling) en verzadiging niet ingediend. Daarom mocht deze niet worden gebruikt. Overigens stelt de recent gepubliceerde Verordening (EG) nr. 2015/391⁹ dat de claim over complexe koolhydraten en verzadiging niet op de Europese lijst van toegestane claims wordt opgenomen. Dat betekent dat deze claim nog maximaal zes maanden na inwerkingtreding van deze Verordening mag worden gebruikt. Op verpakkingen die vanaf oktober 2015 worden verhandeld mag deze claim niet meer aanwezig zijn.

Eenvoudige, aantrekkelijke verklaringen die verwijzen naar algemene, niet specifieke gezondheidsvoordelen van levensmiddelen mogen alleen worden gemaakt als er ook een daarmee verband houdende specifieke toegestane gezondheidsclaim op de verpakking staat. Bijvoorbeeld, de gezondheidsclaim 'voor de ontwikkeling van je kindje' is onduidelijk zonder specifiek te benoemen welk(e) nutriënt(en) daarvoor zorgen, en daarom niet toegestaan. Een 'bijpassende' specifieke gezondheidsclaim zou de eerder genoemde claim over calcium en vitamine D en de groei en ontwikkeling van het beendergestel kunnen zijn.

⁷ Zie bijlage II onder 8 van Richtlijn 2006/141/EG.

⁸ Zie artikel 7, eerste lid, onder c), van Verordening (EG) nr. 1169/2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten. Voor 13 december 2014 gold voor misleiding artikel 29 van het Warenwetbesluit Etikettering van levensmiddelen.

⁹ Verordening (EU) 2015/391 van de Commissie van 9 maart 2015 tot weigering van een vergunning voor bepaalde gezondheidsclaims voor levensmiddelen die over de ontwikkeling en de gezondheid van kinderen gaan.

Toekomst

Het moge duidelijk zijn dat op het gebied van etikettering en claims bij zuigelingenvoeding en peutermelk verbetering van de naleving moet komen. De NVWA heeft in het verleden geconstateerd dat het meermalen opleggen van bestuurlijke boetes¹⁰ onvoldoende effect sorteerde in de markt. Naast de complexiteit van de regels die gelden voor claims spelen mogelijk commerciële motieven voor fabrikanten die etiketten ontwikkelen ook een rol. Daarom heeft de NVWA besloten een stringenter handhavingsregime toe te passen bij bedrijven waar de naleving, ondanks het opleggen van meerdere bestuurlijke boetes, onvoldoende bleef. Dit regime bestaat onder meer uit het frequenter uitvoeren van controles en het onderzoeken of alternatieve bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sancties toegepast kunnen worden. Het lijkt er op dat deze stringenter aanpak effect heeft.

De NVWA zal dit effectieve handhavingsregime verder ontwikkelen en gaan toepassen wanneer bedrijven, ondanks het opleggen van meerdere bestuurlijke boetes, hun etikettering of reclame niet of onvoldoende aanpassen.

Een van de ontwikkelingen is dat de sector zelf het initiatief heeft genomen om te komen tot een hoger nalevingsniveau, door het ontwikkelen van een systeem van zelfregulering. De Keuringsraad KOAG/KAG, die toezicht houdt op de code voor de aanprijzing van gezondheidsproducten, heeft een Richtsnoerdocument¹¹ opgesteld met praktische handvatten over hoe fabrikanten van gezondheidsproducten (bijvoorbeeld voedingssupplementen) binnen de kaders van de wetgeving claims kunnen gebruiken. Dit document is tot stand gekomen in nauwe samenspraak met de NVWA. De Keuringsraad KOAG/KAG biedt tevens de mogelijkheid om gezondheidsaanprijzingen preventief te toetsen. Voor een gezondheidsaanprijzing die door Keuringsraad KOAG/KAG van een toelatingsnummer is voorzien neemt de NVWA in beginsel geen maatregel: eventuele verschillen van inzicht worden tussen Keuringsraad KOAG/KAG en NVWA besproken. Deze vorm van zelfregulering heeft als voordeel dat er een 'level playing field' ontstaat voor de deelnemende bedrijven, die vooraf weten waar ze aan toe zijn. Een soortgelijk systeem zou wellicht voor de producenten van zuigelingenvoeding en peutermelk ook kunnen werken.

¹⁰ Standaard boetebedragen voor overtreding van wetgeving over etikettering en claims op zuigelingenvoeding en claims bedragen € 525,00 voor bedrijven met 50 of minder werknemers en € 1.050,00 voor bedrijven met meer dan 50 werknemers.

¹¹ <http://www.koagkag.nl/Leidraad>.

Conclusie

85% van de gecontroleerde etiketten van volledige zuigelingenvoeding voldoet aan de wetgeving. Voor opvolgzuigelingenvoeding voldoet slechts 33%. Ook op peutermelk vindt de NVWA veel overtredingen: slechts 15% voldeed aan de wetgeving. De voornaamste oorzaak van het lage nalevingsniveau bij opvolgzuigelingenvoeding en peutermelk is dat fabrikanten de regels uit de claimsverordening onvoldoende naleven. Voor de duidelijkheid benadrukt de NVWA dat de controles uitsluitend etikettering en reclame van de producten betreffen. De samenstelling of kwaliteit van de producten werden niet beoordeeld.

Een verhoging van de naleving van de regels is noodzakelijk. Daar waar het opleggen van meerdere bestuurlijke boetes niet leidt tot betere naleving gaat de NVWA over op een stringenter handhavingsregime. Het lijkt er op dat deze aanpak in dit project effect heeft.

Eén van de ontwikkelingen is dat de sector zelf het initiatief heeft genomen om te komen tot een systeem van zelfregulering. Een goed functionerend zelfreguleringsstelsel kan bijdragen aan verhoging van de naleving van de wetgeving bij de deelnemende bedrijven.

De NVWA zal blijven toezien op naleving van de etikettering en reclame voor zuigelingenvoeding en peutermelk.

Bijlage 1 Richtlijn 2006/141/EG inzake volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding.

Verplichte vermeldingen

Artikel 13, eerste lid, onder a:

Bij *volledige zuigelingenvoeding*: een vermelding dat het product specifiek geschikt is om te worden gebruikt als voeding voor zuigelingen vanaf de geboorte, wanneer zij geen borstvoeding krijgen.

Artikel 13, eerste lid, onder b:

Bij *opvolgzuigelingenvoeding*: een vermelding dat het product alleen geschikt is om voor specifieke doeleinden te worden gebruikt als voeding voor zuigelingen die ouder zijn dan zes maanden, dat het slechts een onderdeel van een gevarieerde voeding mag zijn, dat het gedurende de eerste zes levensmaanden niet mag worden gebruikt als vervanging van moedermelk en dat de beslissing om met aanvullende voeding te beginnen, eventueel ook in de eerste zes levensmaanden, alleen op advies van onafhankelijke deskundigen op het gebied van geneeskunde, voeding of farmacologie of van personen die beroepsmatig verantwoordelijk zijn voor de zorg voor moeder en kind, op basis van de specifieke groei- en ontwikkelingsbehoeften van de individuele zuigeling moet worden genomen.

Artikel 13, eerste lid onder e:

Bij *volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding*: een gebruiksaanwijzing voor de juiste bereiding, bewaring en verwijdering van het product en een waarschuwing dat aan onjuiste bereiding en bewaring risico's voor de gezondheid zijn verbonden.

Artikel 13, derde lid:

De etikettering van *volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding* dient zodanig te zijn dat de nodige voorlichting wordt gegeven omtrent het juiste gebruik van de producten en vrouwen niet ervan worden weerhouden borstvoeding te geven.

artikel 13, vierde lid:

De etikettering van *volledige zuigelingenvoeding* dient de volgende verplichte vermelding te bevatten, voorafgegaan door het woord "Belangrijk" of een gelijkwaardige aanduiding:

- a. een verklaring dat borstvoeding te verkiezen is;
- b. een aanbeveling dat het product alleen dient te worden gebruikt op advies van onafhankelijke deskundigen op het gebied van geneeskunde, voeding of farmaceutische wetenschap of van personen die beroepsmatig verantwoordelijk zijn voor de zorg voor moeder en kind.

Verboden vermeldingen

Artikel 13, derde lid:

De etikettering van *volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding* dient zodanig te zijn dat de nodige voorlichting wordt gegeven omtrent het juiste gebruik van de producten en vrouwen niet ervan worden weerhouden borstvoeding te geven.

Het gebruik van termen als "gehumaniseerd", "gematerniseerd", "aangepast" en dergelijke is verboden.

Artikel 13, vijfde lid:

De etikettering van *volledige zuigelingenvoeding* mag geen afbeeldingen van zuigelingen, noch andere afbeeldingen of tekst bevatten, waardoor het gebruik van het product zou kunnen worden geïdealiseerd. Het mag echter wel grafische afbeeldingen bevatten om het product gemakkelijk identificeerbaar te maken en om de bereidingswijzen te illustreren.

Vrijwillige vermeldingen (claims)

Artikel 13, zesde lid:

Voedings- en gezondheidsclaims mogen slechts in de in bijlage IV genoemde gevallen en in overeenstemming met de daarin vastgestelde voorwaarden op het etiket van *volledige zuigelingenvoeding* worden vermeld. Dat betekent dat alleen twee voedingsclaims over lactose zijn toegestaan ("uitsluitend lactose" en "lactosevrij"), een voedingsclaim over toevoeging van docosahexaeenzuur, en een voedingsclaim over de toevoeging van de niet-verplichte ingrediënten taurine, fructo-oligosachariden/galacto-oligosachariden, en nucleotiden. De enige toegestane gezondheidsclaim is de claim over verkleining van de kans op allergie voor melkeiwitten op zuigelingenvoeding op basis van eiwithydrolysaten.

Bijlage 2 Verordening (EG) nr. 1924/2006 inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen (claimsverordening).

Artikel 3, onder a:

Voedings- en gezondheidsclaims mogen niet onjuist, dubbelzinnig of misleidend zijn. (Zie ook artikel 29 van het Warenwetbesluit Etikettering van levensmiddelen, vervallen per 13 december 2014, en artikel 7 van Verordening (EG) nr. 1169/2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten).

Artikel 8, eerste lid:

Uitsluitend de voedingsclaims die in de bijlage staan vermeld en die voldoen aan de voorwaarden zijn toegestaan.

Artikel 10, eerste lid:

Gezondheidsclaims zijn verboden, tenzij zij in overeenstemming zijn met de voorwaarden uit de claimsverordening, en er overeenkomstig deze verordening een vergunning voor is verleend, en zij zijn opgenomen in de in de artikelen 13 en 14 bedoelde lijsten van toegestane claims. (Voor opvolgzuigelingenvoeding en peutermelk zijn alleen de lijsten in artikel 14 van toepassing).

Artikel 10, derde lid:

Verwijzingen naar algemene, niet-specifieke voordelen van de nutriënt of het levensmiddel voor de algemene gezondheid of voor het welzijn op het gebied van gezondheid ('onduidelijke claims') zijn alleen toegestaan indien zij gepaard gaan met een specifieke gezondheidsclaim die is opgenomen in de in de artikelen 13 en 14 bedoelde lijsten.

Artikel 28, zesde lid:

Voor kinderclaims zijn diverse overgangstermijnen van toepassing. Zo zijn er naast goedgekeurde en afgewezen gezondheidsclaims ook gezondheidsclaims die voor 19 januari 2008 zijn ingediend en nog niet zijn beoordeeld; deze mogen nog gebruikt worden tot hierover een beslissing is genomen ('on hold'). Voor gezondheidsclaims die voor 19 januari 2008 zijn gediend en door de indiener zijn teruggetrokken geldt deze overgangstermijn niet. Gezondheidsclaims die zijn afgewezen mogen nog zes maanden gebruikt worden.