

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres

Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk

1014181-154784-VGP

Bijlage(n)

1

Uw brief

Datum 4 oktober 2016
Betreft Actieplan etikettering van levensmiddelen

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de
datum en het kenmerk van
deze brief.*

Geachte voorzitter,

Tijdens het Algemeen Overleg NVWA op 10 december 2015 heb ik met uw Kamer gesproken over de etikettering van levensmiddelen en de handhaving daarvan en heb ik u een actieplan etikettering van levensmiddelen toegezegd. In deze brief informeer ik u over dit plan, langs de lijnen van voorlichting en innovatie in informatievoorziening, heldere en eenduidige regelgeving en de handhaving daarop.

Ik vind het belangrijk dat consumenten op basis van eenduidige en eerlijke informatie een bewuste keuze kunnen maken voor levensmiddelen. Eerlijke informatie draagt ook bij aan het vertrouwen bij consumenten¹.

Bij het winkelen gaan consumenten allereerst af op correcte informatie op de verpakking. In de huidige samenleving is het etiket echter allang niet meer de enige manier waarop consumenten zich informeren over de samenstelling van de levensmiddelen. Zo bieden sociale media, mobiele applicaties en scanners in winkels steeds meer mogelijkheden om consumenten te informeren. Ik richt mij in dit actieplan op deze mogelijkheden voor informatievoorziening aan consumenten. Ik zie veel meerwaarde in een 'voedings-app' voor de geïnteresseerde consument en zal daarom een app laten ontwikkelen met informatie over de productsamenstelling en voedingswaarde.

Kader

Informatie over levensmiddelen is allereerst relevant met het oog op de bescherming van de volksgezondheid. Voor sommige consumenten is het essentieel dat het etiket en de verpakking de juiste informatie bevatten om gezondheidsproblemen te voorkomen (bijvoorbeeld de vermelding van allergenen). Daarnaast zijn er ook consumenten met persoonlijke voedingsbehoeftes, waarvoor zij de benodigde informatie via het etiket verkrijgen (bijvoorbeeld vegetarisch, biologisch).

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 26 991, nr. 416.

Tenslotte biedt de informatie op het etiket de consument een handelingsperspectief om te kiezen voor een gezonde(re) leefstijl. De consument maakt hierbij gebruik van diverse communicatiemiddelen. Naast het etiket is goede informatie via de beschikbare (sociale) media steeds belangrijker.

Kenmerk
1014181-154784-VGP

De consument mag bij de aankoop van levensmiddelen niet op het verkeerde been worden gezet. Uit het op 28 januari 2016 aan u toegezonden onderzoek naar de wijze waarop consumenten voedselinformatie gebruiken en waarderen blijkt dat, alhoewel een groot deel van de consumenten positief oordeelt over de informatie op verpakkingen, ook een deel kritisch is over de verpakkingen en de informatie erop^[1]. Ook het onderzoek "Gesjoemel met eten" dat deze week is gepubliceerd door de Consumentenbond, laat zien dat aandacht voor misleiding over producten van belang is^[2]. De consument wil weten wat hij koopt en wil weten wat hij eet. Mijn aanpak is erop gericht dat consumenten de beschikking hebben over objectieve informatie om een geïnformeerde keuze te kunnen maken bij de aankoop van een levensmiddel en het is van belang dat de consument ook krijgt waar hij voor kiest. Heldere regelgeving en strenge handhaving hierop is daarbij essentieel.

Veel eisen aan het etiket staan in Europese regelgeving. Heldere regels en strikte naleving door het bedrijfsleven is cruciaal. Consumenten moeten goed worden voorgelicht over wat er op het etiket staat en hoe deze informatie te lezen en te interpreteren. Door de inzet van moderne digitale hulpmiddelen is het mogelijk om veel meer consumenten te bereiken met de juiste informatie.

Daarom volgt een aanpak langs de drie lijnen:

1. voorlichting en innovatie in informatievoorziening;
2. heldere en eenduidige regelgeving;
3. naleving en handhaving.

In de bijlage treft u het uitgebreide overzicht aan van alle acties die worden ingezet in het kader van het actieplan. De essentie van het actieplan volgt hierna.

Actieplan objectieve en heldere etikettering van levensmiddelen

1. Voorlichting en innovatie in informatievoorziening

Goede voorlichting biedt de consument handelingsperspectief voor een gezonde en veilige voedselkeuze. Het Voedingscentrum zal in de komende periode prioriteit geven aan een goede uitleg van de informatie die op het etiket vermeld moet worden. Zij doet dit op haar website en via diverse sociale media.

Er zijn steeds meer innovatieve mogelijkheden om consumenten op een eenvoudige wijze (zoals 'apps' op mobiele telefoons) productinformatie aan te bieden. Deze initiatieven passen bij de ontwikkelingen van deze tijd, en zijn voor veel consumenten interessant, bieden flexibiliteit en de mogelijkheid om op maat de informatie te geven die een groep consumenten wenst.

Ik verwacht dat deze ontwikkelingen steeds verder zullen gaan en dat op termijn informatievoorziening naast het etiket veel mogelijkheden biedt om consumenten

^[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300 XVI, nr. 153

^[2] <https://www.consumentenbond.nl/nieuws/2016/gesjoemel-met-voedsel-hardnekkig-probleem>

te stimuleren een gezonde(re) keuze te maken.

Het Voedingscentrum zal daarom een digitale applicatie voor consumenten over productinformatie (app) ontwikkelen. Deze 'voedings-app' bevat beschikbare informatie over samenstelling en voedingswaarde van levensmiddelen, aansluitend bij de vraag van de consument. De consument kan dan met de 'voedings-app' op eenvoudige wijze informatie over de samenstelling en voedingswaarde raadplegen en kan ook gezondere keuzes maken door de producten te vergelijken op gewenste samenstelling.

De app moet gebruiksvriendelijk zijn en per consument kunnen worden ingesteld op persoonlijke behoeften. Zo kan iemand met een glutenallergie met de scanner op de mobiele telefoon direct zien of een product gluten bevat en hoeft daarop niet naar de kleine lettertjes op het etiket te worden gezocht. Ook kan men met zo'n scanner in één oogopslag zien of het product bijvoorbeeld veel zout of calorieën bevat.

Zo kan iedereen zijn eigen criteria invoeren en op eenvoudige wijze producten beoordelen. Hiermee wordt voorkomen dat het etiket op een bijsluiter gaat lijken en tegelijkertijd in de persoonlijke behoefte aan informatie voorzien.

Door het bedrijfsleven wordt op dit moment geïnvesteerd in een kwaliteitsverbetering van productinformatie in een centrale database. De beschikbaarheid van goede data is op veel terreinen van belang. Zo heb ik sinds de start van het Akkoord Verbetering Productsamenstelling het bedrijfsleven aangespoord tot het leveren van goede data voor de monitoring van dit Akkoord. Ook werkt de staatssecretaris van Economische Zaken aan ketentransparantie. In dit kader heeft hij onderzoek laten doen naar de mogelijkheden voor een goede database waarin alle informatie over producten beschikbaar is. De staatssecretaris van Economische Zaken zal u op korte termijn hierover nader informeren.

Met deze kwaliteitsslag zal dus betere informatie beschikbaar komen voor externe toepassingen. Van deze verbeterde data kan vervolgens ook gebruik gemaakt worden voor de ontwikkeling van de 'voedings-app'. Als het vanuit het bedrijfsleven lukt volgens planning eind dit jaar een eerste substantiële verbetering te realiseren en kwalitatief goede data beschikbaar te stellen, dan kan de app begin 2017 ontwikkeld en gepresenteerd worden.

2. Heldere en eenduidige regelgeving

De wetgeving over etikettering van levensmiddelen omvat veel gedetailleerde regels. Op enkele onderdelen wordt in Europees verband nog gesproken over nadere invulling van deze regelgeving (onder andere herkomstetikettering, etikettering op alcoholische dranken). Hieronder volgt een korte schets van de trajecten en mijn inzet hierop met het oog op de bescherming van de volksgezondheid, de eerlijkheid in de handel en keuzevrijheid voor de consument.

Bescherming van de volksgezondheid

Voortdurend wordt ingezet op verbetering van de informatievoorziening aan de consument. Voor wat betreft de regels op het gebied van etikettering van levensmiddelen zijn dit:

- het op eenduidige wijze vermelden van allergenen, dat de allergische consument duidelijkheid biedt over de (mogelijke) aanwezigheid van allergenen in het levensmiddel.

Kenmerk

1014181-154784-VGP

- het in overleg met het bedrijfsleven werken aan de herziening van het huidige waarschuwingsetiket dat op pluimveevlees staat. In het najaar is dit gereed.
- het bieden van duidelijkheid over de betekenis van de vermelding van houdbaarheidsdata ('tenminste houdbaar' tot en 'te gebruiken tot') en door voorlichting, handhaving en de mogelijke uitbreiding van de lijst met uitzonderingen van de verplichte vermelding van een houdbaarheidsdatum.
- de verbetering van productsamenstelling (minder zout, verzadigd vet en calorieën) en de aandacht hierbij voor de etikettering van voedingswaarde (vermelding van voedingswaarde is verplicht vanaf december 2016).
- de heroriëntatie van het voedselkeuzelogo Vinkje. Dit najaar neem ik hierover een besluit, waarbij de ontwikkeling van de 'voedings-app' een enorme betekenis heeft.
- de mogelijkheid van de vermelding van de ingrediënten, voedingswaarde en energetische waarde op alcoholische dranken. Deze discussie start in 2017 naar aanleiding van een verslag hierover van de Europese Commissie.
- de normstelling voor transvetzuren in levensmiddelen. Ik ben in afwachting van een voorstel van de Europese Commissie. In Nederland zijn overigens via zelfregulering nagenoeg alle transvetzuren uit de producten verwijderd.

Eerlijkheid in de handel en keuzevrijheid voor de consument.

Met de informatie op het etiket wordt de benodigde transparantie geboden over de inhoud, samenstelling en herkomst van producten. Op onderdelen zijn nog verbeteringen mogelijk en werk ik aan aanpassing van de (Europese) regelgeving, dit zijn:

- de evaluatie van de wetgeving op het terrein van voedings- en gezondheidsclaims, welke mogelijk leidt tot aanpassing van deze Europese regelgeving.
- de Europese discussie over mogelijk verplichte vermelding van de etikettering van de herkomst van levensmiddelen. Voor een aantal categorieën producten/ingrediënten is (nog) geen verplichting voor herkomstetikettering vastgesteld. In deze discussie zet ik in op geharmoniseerde verplichtingen voor het vermelden van de herkomst van producten/ingrediënten, mits dit proportioneel kan worden uitgevoerd. Eerder heb ik u geïnformeerd over mijn standpunten ter zake².
- de meerwaarde van het gebruik van iconen en andere uitdrukkingvormen voor de vermelding van voedingswaarde. De discussie hierover wordt in 2017 gevoerd op basis van een verslag van de Europese Commissie.

3. Naleving en handhaving

Bij het toezicht op de naleving van alle (nieuwe) etiketteringsverplichtingen ligt mijn prioriteit op de bescherming van de volksgezondheid. De NVWA legt daarom haar prioriteit bij het toezicht op de naleving van de vermelding van allergenen en de vermelding van houdbaarheidsdata. Het afgelopen jaar heeft de NVWA echter het bredere toezicht op etikettering een nieuwe impuls gegeven en zal deze versterkte aandacht voor etikettering in het toezicht ook in de komende tijd voortzet-

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300, nr. 250

ten. Daarbij zet de NVWA het beschikbare instrumentarium stevig in. Hiertoe is onlangs de omzetgerelateerde boete voor opzettelijke overtredingen van Warenwettelijke voorschriften geïntroduceerd en heeft de NVWA het interventiebeleid verstevigd.

Kenmerk
1014181-154784-VGP

De fabrikant moet de consument correct informeren over de inhoud van zijn product. Van geval tot geval beoordeelt de NVWA of de wetgeving wordt nageleefd. Eerlijke informatie is cruciaal voor het vertrouwen van de consumenten. De NVWA pakt gevallen aan waarbij sprake is van wettelijke overtredingen. De jurisprudentie over individuele gevallen biedt hierin steeds meer duidelijkheid.

Het bedrijfsleven moet haar verantwoordelijkheid nemen voor eenduidige en eerlijke etikettering. Ik vraag het bedrijfsleven hier actief op in te zetten. Een gedragscode kan hierin helpen.

Tenslotte kunnen consumenten en andere partijen klachten over (misleidende) etiketten altijd melden bij de NVWA en/of bij de Reclame Code Commissie (RCC). Klachten en signalen worden door de NVWA opgevolgd. Ook consumentenorganisaties spelen een belangrijke rol door de publicatie van misleidende etiketten en de maatschappelijke druk die hiermee op bedrijven wordt gelegd. Meermalen heeft dit geleid tot aangepaste etiketten en producten.

Hoogachtend,

de minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

mw. drs. E.I. Schippers

BIJLAGE: Actieplan objectieve en heldere etikettering van levensmiddelen

De acties voor de komende periode worden beschreven langs de lijnen van:

- 1) voorlichting en innovatie in informatievoorziening;
- 2) heldere en eenduidige regelgeving;
- 3) naleving en handhaving.

Kenmerk

1014181-154784-VGP

1. Voorlichting en innovatie in informatievoorziening

Verplichte, essentiële informatie staat altijd op het etiket. Op de websites van de Rijksoverheid, het RIVM, de NVWA, het Voedingscentrum en een aantal GGD-en is informatie beschikbaar over gezond en veilig eten, het etiket en de relevante wet- en regelgeving op dit terrein. Het blijft ook in de komende tijd belangrijk consumenten te informeren over risico's van voedsel(bereiding) en uit te leggen wat de informatie op het etiket betekent.

Het Voedingscentrum legt op haar website alle onderdelen van het etiket uit. Voor specifieke onderdelen, zoals de voedingswaarde (zout, verzadigd vet en suiker), het bewaren van levensmiddelen en het begrip van houdbaarheidsdata (tenminste houdbaar tot, tenminste te gebruiken tot), wordt periodiek aandacht gevraagd met gerichte communicatieactiviteiten.

In de komende periode zal het Voedingscentrum expliciet het etiket voor het voetlicht brengen en hier op positieve wijze aandacht aan geven.

De lopende activiteiten waarbij uitleg wordt gegeven aan het etiket worden via diverse media actief voortgezet:

- de campagne 'Ziekmakers zie je niet' wordt vervolgd met een campagne die zich richt op de koelkasttemperatuur van 4 °C Celsius (bij de consument). Sommige fabrikanten vermelden dit al op de verpakkingen van producten die gekoeld bewaard moeten worden;
- in de campagne Schijf van Vijf wordt naast voorlichting over het juiste voedingspatroon ook uitleg gegeven over de informatie op het etiket en de toepassing ervan voor de bewuste keuze;
- de betekenis van alle onderdelen op het etiket wordt uitgelegd via de website actie 'Haal jij alles uit het etiket?' en de etikettest.

Nieuwe technologische ontwikkelingen maken het mogelijk om ook op een andere wijze (product)informatie over voeding aan consumenten ter beschikking te stellen en daarbij optimaal aan te sluiten bij de behoefte van de consument en het gebruikersgemak.

Om deze ontwikkelingen vorm te geven heb ik het Voedingscentrum gevraagd een plan van aanpak voor ontwikkeling van een app te maken en daarbij optimaal gebruik te maken van het initiatief waar het bedrijfsleven nu aan werkt om te komen tot een kwalitatief goede database met allerlei informatie voor voedingsmiddelen. Omdat het hier gaat om een 'voedings-app' waar mogelijk diverse elementen van voedingsinformatie ontwikkeld kunnen worden en gebruik gemaakt moet worden van betrouwbare productinformatie zal deze fasegewijs ontwikkeld worden. Zodra de 'voedings-app' beschikbaar is, zal het Voedingscentrum deze ook expliciet onder de aandacht brengen bij het brede publiek. Naar verwachting is dat begin 2017.

2. Heldere en eenduidige regelgeving

Veel van de regels op het terrein van de etikettering is in Europa vastgelegd in de Verordening voor voedselinformatie voor consumenten³ (verder: etiketteringsverordening). Een groot deel van deze regels is eind 2014 van kracht gegaan. Eind van dit jaar gaan ook de regels over de verplichte vermelding van voedingswaarde van kracht. Voor vruchtensappen en bepaalde soortgelijke producten is er een specifieke richtlijn⁴ (verder: vruchtensappenrichtlijn).

Op een aantal onderdelen van deze Europese etiketteringsregelgeving wordt nog discussie gevoerd (onder andere de vermelding van herkomst en de etikettering op alcoholische dranken). De insteek in al deze discussies is dat de consument op een heldere en eenduidige wijze geïnformeerd moet worden om een bewuste keuze te kunnen maken, en dat tegelijkertijd de voor te stellen maatregelen proportioneel, kosteneffectief en uitvoerbaar zijn.

Naast de Europese discussies wordt in Nederland op enkele onderdelen gewerkt aan verbetering van de informatie op het etiket (voedselkeuzelogo, waarschuwingsetiket op vers pluimveevlees).

Hieronder volgt een kort overzicht van de nog lopende activiteiten die een nadere invulling gaan bieden aan regelgeving met het oog op:

- a) de bescherming van de volksgezondheid;
- b) de eerlijkheid in de handel en keuzevrijheid voor de consument.

a) Bescherming van de volksgezondheid

Allereerst moet, met het oog op de bescherming van de volksgezondheid, de informatie die op het etiket staat correct zijn. Er is al veel regelgeving voor de vermelding van alle relevante aspecten, zoals de vermelding van allergenen, houdbaarheidsdata en specifieke waarschuwingen voor bepaalde doelgroepen. Onderdelen die nog (beter) geregeld moeten worden, zijn de volgende:

Voedselveiligheid

- Allergenenbeheersing: Voor de vermelding van allergenen is in de etiketteringsverordening vastgesteld welke allergenen op het etiket met nadruk (dikgedrukt, schuingedrukt) in de ingrediëntenlijst aangegeven moeten worden. Daarnaast vermelden veel fabrikanten bij een mogelijke kans op aanwezigheid van allergenen door kruisbesmetting, dat het product sporen van deze allergenen kan bevatten. Lidstaten denken na over een geschikte aanpak om ongebreidelde etikettering van deze vermelding van sporen van allergenen te voorkomen en hiermee meer duidelijkheid te bieden voor het bedrijfsleven en de allergische consument. Met een goede risicobeoordeling kan meer duidelijkheid geboden worden over het beschermingsniveau dat de etikettering van allergenen moet bieden. In Nederland heeft Bureau Risicobeoordeling van de NVWA onlangs

³ 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 (PbEU 2011, L 304).

⁴ Richtlijn 2001/112/EG van de Raad van 20 december 2001 inzake voor menselijke voeding bestemde vruchtensappen en bepaalde soortgelijke producten (PbEG 2002, L 10).

referentiedoses gepubliceerd (dit zijn ondergrenzen vanaf de welke aanwezigheid van een allergeen in het product, op het etiket vermeld moet zijn). Deze referentiedoses bieden voor bedrijven een handvat voor de wijze waarop zij risico's vanwege allergenen moeten beheersen.

- Waarschuwingstekst vers pluimveevlees: In het Warenwetbesluit bereiding en behandeling van levensmiddelen is geregeld dat op de verpakking van vers pluimveevlees een waarschuwing/advies met het oog op veilige bereiding en behandeling van pluimvlees moet worden geplaatst. In de Kamerbrief van 15 oktober 2015 is toegelicht dat samen met het Voedingscentrum en het bedrijfsleven wordt gewerkt aan een verbeterde waarschuwingstekst op pluimveevlees en ook met het bedrijfsleven in gesprek zal gaan over een mogelijke waarschuwing bij andere vlees- en vissoorten⁵. Momenteel werk ik in overleg met het bedrijfsleven aan een (verbeterde) waarschuwingstekst op pluimveevlees. Naar verwachting is deze in het najaar beschikbaar, waarna vervolgens het Warenwetbesluit kan worden aangepast en het bedrijfsleven met een overgangstermijn de waarschuwing op het etiket kan aanpassen.
- Houdbaarheidsdata: Het vermelden van een juiste houdbaarheidsdatum is essentieel met het oog op de voedselveiligheid. Alhoewel de termen 'tenminste houdbaar tot' en 'te gebruiken tot' al jarenlang in gebruik zijn, blijken deze termen nog niet altijd goed te worden toegepast en ook niet goed begrepen door de consument. Producten worden daarom te vaak onnodig weggegooid. Met het bedrijfsleven worden afspraken gemaakt om het gebruik en de uitleg van houdbaarheidsdata te verbeteren⁶. Ook kunnen, met het oog op meer duidelijkheid en de vermindering van voedselverspilling, mogelijk meer producten uitgezonderd worden van een verplichte vermelding van de houdbaarheidsdatum. Het onlangs door Bureau Risicobeoordeling van de NVWA gepubliceerde advies hierover, biedt handvaten om meer producten uit te zonderen van verplichte vermelding van houdbaarheidsdata. Dit advies wordt ingebracht in de Europese discussie over uitbreiding van de lijst met uitzonderingen (Annex X van de etiketteringsverordening).

Gezonde voeding

- Verbetering productsamenstelling: In het afgelopen half jaar is tijdens het Nederlandse voorzitterschap in de EU stevig ingezet op de verbetering van de productsamenstelling (minder zout, verzadigd vet en calorieën). Op 17 juni 2016 zijn in de EU-Gezondheidsraad raadsconclusies aangenomen waarmee de lidstaten het belang onderschrijven van inzet op de verbetering van de productsamenstelling. In deze raadsconclusies is ook aandacht gevraagd voor de informatievoorziening (via het etiket) aan consumenten. De verplichte vermelding van voedingswaarde kan voor bedrijven aanleiding zijn om minder zout, verzadigd vet en/of suiker aan het product toe te voegen.
- Voedselkeuzelogo: Om op een snelle en eenvoudige wijze een gezonde(re) keuze te kunnen maken is in Nederland een aantal jaren geleden het voedselkeuzelogo Vinkje geïntroduceerd. Dit logo is tot mei 2017 toegestaan als nationale voedingsclaim. Op dit moment wordt nagedacht over de toekomst

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 26 991, nr. 474 1

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 078, nr. 3

van Vinkje. Voor het einde van dit jaar volgt hierover een besluit. Vooruitlopend daarop is voor mij helder dat de nieuwe 'voedings-app' ook meer mogelijkheden biedt en in deze besluitvorming een belangrijke rol zal spelen.

- Alcoholische dranken: Op grond van artikel 16, vierde lid, van de etiketteringsverordening moet de Europese Commissie een rapport opstellen die richting geeft aan de wenselijkheid van het vermelden van de energetische waarde, de ingrediënten en de voedingswaarde op alcoholische dranken. Op dit moment werkt de Europese Commissie nog aan dit rapport. De verwachting is dat het rapport in het najaar wordt afgerond.
- Transvetzuren: Eind 2015 heeft de Europese Commissie een rapport uitgebracht over de wenselijkheid en haalbaarheid van etikettering dan wel normstelling over de aanwezigheid van transvetzuren in levensmiddelen. Tijdens de Gezondheidsraad van 7 december 2015 heeft Nederland aangegeven voorstander te zijn van een Europese maximumnorm en de Commissie opgeroepen de mogelijkheden voor wettelijke normering van industriële transvetten zo spoedig mogelijk te onderzoeken. Het verslag van de Raad is onlangs naar de Tweede Kamer verzonden.⁷ Op dit moment wordt het voorstel van de Europese Commissie afgewacht.

b) Eerlijkheid in de handel en keuzevrijheid voor de consument

Na het paardenvleesincident in 2013 heeft de misleiding via het etiket nadrukkelijker aandacht gekregen in het debat over etikettering. De informatie op verpakkingen is niet altijd eerlijk en objectief, bijvoorbeeld de suggesties op de verpakkingen van vruchtendranken.

In Europese regelgeving is bepaald dat voedselinformatie niet misleidend mag zijn⁸. In een aantal gevallen is de beoordeling van wat een misleidend etiket is helder. Er zijn echter ook situaties, waarbij het niet duidelijk is of daadwerkelijk sprake is van misleiding en dat hiermee de wetgeving wordt overtreden. Deze 'grijze gebieden' leveren veel discussie op. Ik verwijs hierbij naar de maatschappelijke discussie ter zake.

Hieronder volgt een overzicht van activiteiten die bijdragen aan eerlijke en eenduidige informatie op het etiket:

- Agenderen etikettering EU: In de werkgroep met deskundigen uit de lidstaten over voedselinformatie en etikettering heeft Nederland het onderwerp misleidende etikettering geagendeerd. De huidige regelgeving biedt volgens de meeste lidstaten voldoende aangrijpingsmogelijkheden om onvolledige, onjuiste en misleidende informatie/afbeeldingen op het etiket aan te pakken. Het gaat bij de discussie over misleidende etikettering vooral om interpretatie van de regelgeving en de handhaving hierop. Door jurisprudentie wordt steeds duidelijker wat de reikwijdte is van de wettelijke bepalingen over misleiding. Aanpassing van regelgeving op dit punt heeft onvoldoende draagvlak.
- Vruchtensappenrichtlijn: De vruchtensappenrichtlijn is in 2012 aangepast. In deze richtlijn zijn onder andere de wettelijke benamingen 'vruchtensap' en

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 21501-31, nr. 390.

⁸ Artikel 7 van de etiketteringsverordening en artikel 16 van de algemene levensmiddelenverordening (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 (PbEG 2002, L 24).

'vruchtendrank' vastgesteld. Verder is bepaald dat de productbenaming bestaat uit de opsomming van de gebruikte vruchtensorten in afnemende volgorde. De productbenaming kan zowel op de voorzijde als op de achterzijde van een verpakking vermeld zijn. Lidstaten hebben deze richtlijn geïmplementeerd in nationale regelgeving, in Nederland in het Warenwetbesluit verduurzaamde vruchtenproducten 2002. Met deze regels kan de afgesproken informatievoorziening op vruchtendranken worden nageleefd en gehandhaafd. Er is weinig draagvlak voor aanpassing van de richtlijn.

- Voeding- en gezondheidsclaims: De invoering van de Claimsverordening⁹ heeft gezorgd voor een flinke schifting in het toegestane gebruik van voedings- en gezondheidsclaims. Er is een beperkt aantal voedingsclaims toegestaan. Het gros aan gezondheidsclaims is afgewezen vanwege een gebrek aan wetenschappelijk bewijs. In een evaluatie door de Europese Commissie wordt momenteel bekeken in hoeverre het nodig en mogelijk is of de regelgeving op deze wijze voldoet of dat aanvullende voorwaarden nodig zijn (voedingsprofielen).
- Herkomstetikettering: Voor de herkomstetikettering is diverse regelgeving van kracht. Zo is bijvoorbeeld herkomstetikettering verplicht voor een aantal verse vleessoorten¹⁰ en is ook via specifieke regelgeving op het terrein van de marktordering¹¹ op diverse producten herkomstetikettering verplicht (bijvoorbeeld groenten en fruit, olijfolie). Ook is er Europese regelgeving¹² waarin strikte regels zijn vastgesteld die streekproducten beschermen tegen namaak. Deze regelgeving valt onder de bevoegdheid van de staatssecretaris van Economische Zaken. Producten kunnen worden erkend volgens de strenge regels van deze verordening. Er wordt een register met erkende streekproducten bijgehouden.
Voor een aantal categorieën producten/ingrediënten is de discussie over herkomstetikettering nog niet afgerond. Ook het Europees Parlement voert stevige discussies over dit onderwerp. Eerder is de Tweede Kamer geïnformeerd over de standpunten van het kabinet inzake de herkomstetikettering voor een aantal categorieën producten/ingrediënten waarvoor in opdracht van de Europese Commissie haalbaarheidsstudies zijn opgesteld¹³
- Presentatievorm voedingswaarde: De Europese Commissie zal in 2017 (op grond van artikel 3, vijfde lid, van de etiketteringsverordening) een verslag

⁹ Verordening (EG) nr. 1924/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen (PbEU 2016, L 404).

¹⁰ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1337/2013 van de Commissie van 13 december 2013 tot vaststelling van de regels voor de toepassing van Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad, wat betreft het vermelden van het land van oorsprong of de plaats van herkomst voor vers, gekoeld of bevroren vlees van varkens, en Verordening (EG) 1760/2000 tot van 17 juli 2000 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en schapen, geiten en pluimvee (PbEU 2013, L 335).

¹¹ Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkt en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten ('Integrale GMO-verordening') (PbEU 2007, L 299) (de basisverordening) en de daarbij behorende uitvoeringsverordeningen.

¹² Verordening (EEG) nr. 2081/92 van de Raad van 14 juli 1992 inzake de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van landbouwproducten en levensmiddelen.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300, nr. 250

uitbrengen over de extra uitdrukkings- en presentatievormen voor de voedingswaardevermelding (hoeveelheid nutriënten en energiewaarde), over de gevolgen ervan voor de interne markt en de vraag of het raadzaam is deze uitdrukking- en presentatievormen verder te harmoniseren. Het gaat hierbij over iconen en andere uitdrukkingsvormen die fabrikanten met name op de voorkant van het etiket plaatsen

Kenmerk
1014181-154784-VGP

3. Naleving en handhaving

De komende tijd blijft het toezicht op de naleving van de voorschriften over juiste voedselinformatie van belang. Bij constatering van tekortkomingen moet de NVWA stevig en slagvaardig ingrijpen. De NVWA scherpt haar interventiebeleid aan¹⁴.

Daarbij kan zij diverse handhavinginstrumenten inzetten. De omzetterelateerde boete vormt een uitbreiding van dit instrumentarium¹⁵.

De NVWA heeft het toezicht op de etikettering een nieuwe impuls gegeven en zal daarmee het komend jaar doorgaan.

Consumenten en andere partijen kunnen klachten over (misleidende) etiketten altijd melden bij de NVWA, maar ook bij de Reclame Code Commissie (RCC) kunnen dergelijke klachten worden ingediend. De RCC is erop toegerust om klachten met betrekking tot misleidende etiketten juridisch te beoordelen. De RCC zal haar oordeel altijd toetsen aan het beschikbare juridische kader en de jurisprudentie die hierover bekend is. De ervaring leert dat uitspraken van de RCC veelal worden opgevolgd door de bedrijven.

Naast de beoordeling door de NVWA of de RCC of sprake is van een wettelijke overtreding, kunnen consumenten ook zelf de producenten aanspreken op (vermeende) misleidende informatie. Dat kan door de klacht bij de RCC aan te melden, maar ook door simpelweg betreffende producten niet te kopen.

Ook consumentenorganisaties spelen hierin een belangrijke rol, met name wanneer er sprake is van een 'grijs gebied'. Deze wijze van aanspreken heeft al in diverse gevallen ertoe geleid dat producenten de etikettering van hun product aanpassen.

De naleving en handhaving op etikettering van levensmiddelen

- Allereerst is het voor het bedrijfsleven van belang dat zij zelf haar verantwoordelijkheid neemt voor eerlijke en eenduidige etikettering. Het bedrijfsleven moet objectieve, eerlijke etikettering voeren en overwegen een gedragscode op te stellen voor eerlijke en eenduidige etikettering. De zuigelingenvoedingsbranche werkt op dit moment al aan een gedragscode voor eenduidige etikettering van gezondheidsbeweringen.
- Bij de handhaving van etiketteringsvoorschriften beoordeelt de NVWA van geval tot geval of sprake is van overtreding van de regelgeving op het aspect misleiding. De jurisprudentie biedt een steeds beter handvat voor de wijze waarop de NVWA dit moet beoordelen. De NVWA zal ondernemers aanpakken in gevallen waarin zij de wetgeving overtreden.
- De NVWA blijft handhaven op de verplichtingen vanuit de Europese etiketteringsregelgeving. Jaarlijks wordt een aantal specifieke onderdelen van het etiket onderzocht en gehandhaafd. In de komende periode betreft dit met

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 835, nr.15

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 775, nr.21

name toezicht op de naleving van de verplichte allergeneninformatie (zowel bij voorverpakte levensmiddelen als niet-voorverpakte levensmiddelen) en de vermelding van de houdbaarheidsdata. Ook wordt gekeken naar de lettergrootte, naar de vermelding van imitatieproducten (vanaf 2016), het watergehalte in vlees en plakvlees (vanaf 2015), herkomstetikettering verse vleescategorieën (vanaf 2017) en beschermde oorsprongsbenaming, beschermde geografische benaming (vanaf 2016).

- Voor (gezondheids-)beweringen (claims) op etiketten heeft het bedrijfsleven in overleg met de NVWA indicatieve lijsten van toegestane bewoordingen opgesteld. Het bedrijfsleven en de NVWA hebben met deze lijsten handvaten hoe de wettelijk toegelaten gezondheidsclaims verwoord mogen worden, hiermee wordt voorkomen dat te verstrekkende uitspraken worden gedaan op het etiket. De lijsten worden onderhouden door de Keuringsraad KOAG/KAG. Voor gezondheidsbeweringen op zuigelingenvoeding wordt momenteel een lijst voorbereid.
- Goede doorgifte van deze informatie is nodig om voedsel fraude en voedselveiligheidsrisico's te voorkomen, bij eventuele incidenten de producten snel te kunnen traceren, de oorzaak van het incident op te sporen en om de levensmiddelenproducenten in staat te stellen de juiste informatie op het etiket te vermelden. De NVWA leidt inspecteurs op om gerichte audits te doen op de verplichting van bedrijven om de tracersing van grondstoffen en producten op orde te hebben (conform artikel 18 van de algemene levensmiddelenwetgeving). Vanaf 2017 zal de NVWA in het toezicht en de opsporing haar prioriteit gaan leggen op de handhaving van deze traceringsverplichtingen.
- Eind 2016 wordt de vermelding van voedingswaarde verplicht. Consumenten moeten gezonde keuzes kunnen maken op basis van correcte vermelding van de hoeveelheden nutriënten. Er zal met name worden gecontroleerd op de vermelding van 'zout', 'verzadigd vet' en 'suiker'. Ook de wijze waarop bedrijven deze informatie op websites vermelden is voor het toezicht en de handhaving een aandachtspunt.

Kenmerk
1014181-154784-VGP