

BALANCEREN TUSSEN MARKETING EN MISLEIDING

**WIE BEPAALT HOE ONS
ETEN WORDT GEMAAKT?**



foodwatch 
de voedselwaakhond

INHOUDSOPGAVE

**'WAAR EINDIGT MARKETING EN BEGINT MISLEIDING?
DE OVERHEID LAAT DAT VOEDINGSBEDRIJVEN GROTENDEELS
ZELF BEPALEN. DAN KRIJG JE DUS TRUFFELPASTA MET
0,0006% TRUFFEL EN 'MEERGRANEN' PANNENKOEKMIX
WAARAAN MINDER DAN EEN SNUFJE ANDERE GRANEN DAN
TARWE TOEGEVOEGD IS'**



SJOERD VAN DE WOUW
campaigner misleidende reclame

4	SAMENVATTING
7	INLEIDING
8	HOOFDSTUK I. GEREGULEERD VERSUS ONGEREGULEERD
44	HOOFDSTUK II. AFSPRAKEN EN ZELFREGULERING VIA CODES
53	HOOFDSTUK III. RECEPTUUR, WIE BEPAALT IN NEDERLAND?
65	HOOFDSTUK IV. HANDHAVING
69	VOETNOTEN EN BRONVERMELDING
76	BIJLAGE: CODE PICTORIALS

© augustus 2017
foodwatch Nederland
De Wittenstraat 25
1052 AK Amsterdam
T: 020 774 1079

contact@foodwatch.nl
www.foodwatch.org/nl



*Dit rapport is verschenen in opdracht van foodwatch binnen
het campagnethema 'Misleiding' en mogelijk gemaakt door een
bijdrage van Stichting Fred Foundation, waarvoor dank.
www.fredfoundation.org*



Fred Foundation
inspiring the environment and environment

SAMENVATTING

Truffelpasta met 0,0006% truffel... Meergranen pannenkoekmix met vooral tarwe en amper een snufje andere granen... Volkoren crackers met meer bloem dan volkorenmeel...

Fabrikanten proberen hun etenswaar zo aantrekkelijk mogelijk aan de man te brengen, maar ook de productiekosten beperkt te houden. In dat zakelijk klimaat schetsen fabrikanten vaak een veel rooskleuriger beeld van hun product dan de kleine lettertjes van de ingrediëntenlijst op de achterkant van een product verraden. Feit is dat consumenten vaak op het verkeerde been worden gezet met 'gestylede' plaatjes en ronkende productnamen.

4 Waar houdt normale marketing op en begint de misleiding? En wie bepaalt dat? foodwatch Nederland ging op onderzoek uit en legde de resultaten vast in dit rapport, dat de wettelijke contouren schetst rondom de naamstelling en recepturen van producten in Nederland, en geschiedenis hiervan.

Aanleiding voor dit onderzoeksrapport zijn onder meer de bevindingen van foodwatch Duitsland en Frankrijk. Zij kwamen erachter dat er in deze landen vergaande afspraken werden gemaakt over de naamstelling van etenswaren. Zo bleek er in Duitsland een commissie werkzaam, buiten de openbaarheid, waarin voornamelijk vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en overheid zaten. Het gebrek aan transparantie en democratisch gehalte verbaasde foodwatch Duitsland.

In dit rapport schetsen wij de situatie in Nederland. De regels die voor Nederlandse fabrikanten gelden, zijn deels bepaald door Europese wetgeving en deels vastgelegd in Nederlandse Warenwetbesluiten. Een ander deel wordt buiten de wet om bepaald door onderlinge afspraken binnen sectoren, of in onderling overleg tussen fabrikanten en de overheid.

Kwaliteitseisen aan de samenstelling van specifieke producten werden zo'n 25 jaren geleden veel scherper vastgelegd in Warenwetbesluiten, Landbouwkwaliteitsbesluiten en PBO-verordeningen dan nu het geval is. Onder het mom van innovatie en harmonisatie van de Europese markt is er op dit gebied sinds de jaren 90 flink gedereguleerd. Het gevaar hiervan is een uitholling van de productkwaliteit van etenswaren, en meer ruimte voor misleiding van consumenten in Nederland.

Voorstellen tot het wijzigingen van warenwetbesluiten en vragen rondom de interpretatie van bestaande regels worden besproken tijdens het Regulier Overleg Warenwet, een

overlegorgaan tussen overheid en maatschappij. Hierin is de voedingsindustrie sterk (over) vertegenwoordigd. Warenwetbesluiten treden in werking via een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Deze AMvB's worden doorgaans niet aan de Tweede Kamer voorgelegd. Consumentenbelangen kunnen in deze context in de knel komen.

Dit alles vindt plaats tegen een achtergrond waarin de controlerende en handhavende instantie – de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit – openlijk verklaart dat (het aanpakken van) misleiding geen prioriteit heeft en dat meldingen over misleiding daarom in principe niet in behandeling worden genomen. Ook geeft de NVWA openlijk toe, het zicht op de gemaakte afspraken over toegestane benamingen en recepturen van producten verloren te zijn.

5 Artikel 8 van de Algemene Levensmiddelenverordening EG 178/2002 is één van de uitgangspunten rond levensmiddelenwetgeving, en beoogt misleiding te verbieden. De praktijk is echter anders. De voedingsindustrie krijgt te veel ruimte om de grenzen op te rekken, door de gebrekkige besluitvormingsprocessen en het gebrek aan adequaat toezicht hierop door de overheid. Zo bepaalt de industrie welke marketing toegestaan is en waar misleiding begint.

TRUFFELPASTA?



INLEIDING

Aldi ‘Pasta met truffel’ bevatte – totdat Aldi het onder druk van foodwatch aanpaste – niet meer dan 0,0006 procent truffel. ‘AH cranberries’ won in 2015 het Gouden Windei, omdat het voor slechts een derde uit cranberries bestond. In LIGA ‘MilkBreak melk-aardbei’, zit 0,03 procent aardbeienpoeder zodat het product met sappige aardbeien op de verpakking aangeprezen kan worden.

Wat er ook op een verpakking moge staan: voordat een product in de markt gezet wordt, heeft de producent al tal van keuzes gemaakt ten aanzien van de receptuur en marketing. Want, waar begint een bakker die volkorencrackers wil verkopen, of een producent als Unilever die mayonaise in de markt zet? En, in hoeverre worden de verwachtingen van de consument in dit vraagstuk meegenomen? De huidige wetgeving op het gebied van naamstelling en wettelijke eisen met betrekking tot de ingrediënten (receptuur) legt de basis voor het huidige uitgeholde aanbod in de supermarkten.

Dit rapport wil inzichtelijk maken hoe receptuur en naamstelling van producten in Nederland wordt gereguleerd. Er wordt inzicht gegeven in zowel de ruimte die er in Nederland is voor zowel receptuur en samenstelling, als andere etiketteringsaspecten van voedselproducten.

I. GEREGULEERD VS ONGEREGULEERD

Welk deel van de receptuur & naamgeving en uitingen op productverpakkingen wordt gereguleerd?

In Europese wetgeving is vastgelegd dat productverpakkingen niet mogen misleiden. Een groot deel van de wetgeving op het gebied van etikettering, en ook een klein deel wat betreft receptuur, wordt op EU-niveau vastgesteld. Nationale overheden hebben echter ruimte om aspecten als de naamstelling die samenhangt met de receptuur van producten, zelf in te vullen. Uitgangspunt is dat hierbij rekening wordt gehouden met de ‘verwachting van de consument’, maar de vraag is in hoeverre die consument wordt betrokken bij de wettelijke omschrijvingen en receptuur.

EU-WETGEVING

Op EU-niveau bestaat wetgeving voor voedselveiligheid en uitingen op productverpakkingen. Het overkoepelend kader wordt gevormd door de Algemene levensmiddelenverordening EG 178/2002, waarin de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelen-wetgeving, de oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden zijn vastgelegd.

Artikel 8 van deze verordening stelt dat de consument beschermd dient te worden tegen misleiding¹. Ook wordt aangehaald dat het een algemeen beginsel is dat de consument een handvat voor doordachte keuzes (‘met kennis van zaken’) wordt geboden, voor de levensmiddelen die hij of zij consumeert. Tevens biedt Richtlijn 2005/29/EG betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt een kader voor bescherming tegen misleiding².

Meer specifiek over de verschillende aspecten van informatievoorziening en presentatie stelt artikel 16 van de verordening het volgende:

Without prejudice to more specific provisions of food law, the labelling, advertising and presentation of food or feed, including their shape, appearance or packaging, the packaging materials used, the manner in which they are arranged and the setting in which they are displayed, and the information which is made available about them through whatever medium, shall not mislead consumers.

De concrete invulling van de Algemene Levensmiddelenverordening is doorvertaald in andere EU-verordeningen, -richtlijnen, en -besluiten³ die zich toespitsen op bijvoorbeeld de Verordening Voedselinformatie, aangaande etiketteringsregels (Verordening EG 1169/2011⁴) en voedings- en gezondheidsclaims (Verordening EG 1924/2006⁵). Dit biedt een kader aan (reeds bestaande en nieuwe) aanvullende productie-, verpakings-, aanduidings-, kwaliteits- en labellingseisen voor specifieke productcategorieën, zoals de kwaliteitsregeling voor onder meer:

- landbouwproducten en levensmiddelen (Verordening EG 1151/2012⁶)

- vruchtensappen (Richtlijn 2001/112/EG⁷)
- honing (Richtlijn nr. 2001/110/EG⁸)
- wijn (Verordening EG 607/2009)
- gearomatiseerde dranken (Verordening EG 251/2014⁹), gedistilleerde dranken (Verordening EG 110/2008¹⁰)
- zuigelingenvoeding (Richtlijn 141/2006/EG)
- dieetvoeding voor medisch gebruik (Richtlijn 21/1999) en gewichtsbeheersing (Verordening EG 609/2013¹¹)
- genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders (Verordening EG 1829/2003¹²).

Kortom, er is zowel wetgeving van toepassing op het initiële productieproces van specifieke productcategorieën, als op de presentatie van het eindproduct. Op één productcategorie kunnen tal van richtlijnen en verordeningen van toepassing zijn, die eveneens toezien op het ordenen van de betreffende handelsmarkt- en kwaliteitseisen. Voor producenten is dit een complex speelveld, voor consumenten is het weinig transparant.

Specifiek artikel 7 van de Verordening Voedselinformatie (Verordening EG 1169/2011) gaat over het verbod op misleiding via presentatie, beschrijving of afbeelding, maar ook reclame. Dit verbod wordt doorvertaald door naar aspecten als de aard, identiteit, eigenschappen, samenstelling, hoeveelheid, houdbaarheid, land van oorsprong of plaats van herkomst en wijze van vervaardiging of productie.

Om meer duiding te geven publiceert de Europese Commissie in bepaalde situaties (niet bindende) handleidingen. Deze bieden concrete handvatten aan producenten om reguleringsaspecten als de kwalitatieve ingrediëntendeclaratie¹³ en allergenen¹⁴ toe te passen.

Waar *verordeningen* als zodanig gelden voor alle lidstaten en niet mogen worden omgezet in nationale wetgeving, zijn *richtlijnen* verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat en mogen lidstaten zelf de vorm invullen.

MINIMALE EISEN ETIKET

Op een etiket kunnen zowel verplichte vermeldingen als vrijwillige vermeldingen staan¹⁵. Ook verschillen de eisen indien het product voorverpakt is of niet. Denk in het laatste geval aan producten van ambachtelijke slagers, bakkers, versspecialisten, markten etc. en gerechten van horecabedrijven/ catering en andere maaltijdverstrekkers^{16,17}:

‘Per product kan de hoeveelheid informatie die verplicht is verschillen. Op producten die in de fabriek worden voorverpakt moet bijvoorbeeld meer informatie staan dan op een brood dat de bakker op de hoek zelf verpakt.’ Bron: NVWA

De (beknpte) definitie van een voorverpakt product, zoals de NVWA deze hanteert op haar website, is hierbij: ‘...levensmiddelen in een verpakking die worden verkocht aan de eindgebruiker (= consument) of aan de groot cateraar (= horeca, instelling et cetera)¹⁸.

Als we kijken naar **wat** er minimaal op productverpakkingen van voorverpakte producten benoemd dient te worden betreft dat (op hoofdlijnen) de volgende aspecten¹⁹:

- Officiële benaming van het levensmiddel
- Lijst met ingrediënten
- Eventueel aanwezige allergenen
- De hoeveelheid van bepaalde ingrediënten of categorieën ingrediënten
- Netto hoeveelheid van het product
- Houdbaarheidsdatum (ten minste houdbaar tot of te gebruiken tot)
- Bijzondere bewaarvoorschriften of gebruiksvoorwaarden
- (Handels)naam en contactgegevens van de fabrikant of verkoper/importeur
- In enkele gevallen het land van oorsprong of plaats van herkomst
- Gebruiksaanwijzing, indien nodig
- Alcoholpercentage (indien meer dan 1,2 % alcohol)
- Voedingswaardevermelding

Aanvullend zullen we de volgende aspecten nog uitlichten:

- E-nummers
- GGO's
- Nanomaterialen
- Datum van invriezen
- Oliën en vetten

De meer specifieke etiketteringswetgeving, of de Verordening Voedselinformatie (EG 1169/2011) die op 13 december 2014 van kracht werd, omschrijft **hoe** de aangegeven informatie dient te worden weergegeven. Hierbij wordt dus ook onderscheid gemaakt tussen verpakte en onverpakte levensmiddelen. Deze wetgeving schrijft voor dat de

informatie rechtstreeks op een etiket/verpakking, op een duidelijk zichtbare plaats, in de Nederlandse taal moeten worden gesteld. Andere aspecten, zoals afbeeldingen, materialen of aanduidingen mogen deze niet verbergen, minder zichtbaar maken, aan de aandacht onttrekken of onderbreken. De benaming, de netto hoeveelheid en, indien van toepassing, het alcoholgehalte dienen bovendien in hetzelfde gezichtsveld vermeld te worden²⁰. Eveneens schrijft de verordening voor om alle verplichte informatie inzichtelijk te maken in geval van verkoop op afstand, zoals via een webwinkel.

Omdat de verordening zeer uitgebreid is, gaan we slechts op hoofdlijnen in op een aantal specifieke regels. Wat betreft de verplichte informatie van toepassing op voorverpakte producten geldt het volgende;

BENAMING

Uit artikel 17 van de EU-verordening EU nr. 1169/2011 blijkt:

*De benaming van het levensmiddel is zijn **wettelijke benaming**. Bij ontstentenis van een dergelijke benaming is de benaming van het levensmiddel zijn **gebruikelijke benaming** of, als er geen gebruikelijke benaming bestaat of de gebruikelijke benaming niet wordt gebruikt, wordt een **beschrijvende benaming** van het levensmiddel gegeven²¹. Fantasienamen en handelsnamen zijn toegestaan, indien ook een van de hiervoor genoemde benamingen op het product wordt vermeld²². De benaming van het levensmiddel mag niet worden *vervangen* door een benaming die beschermd is als intellectueel eigendom, handelsnaam of fantasienaam²³. Zo zijn “vruchtensap” en “vruchtennectar” of “vruchtendrank” wettelijke benamingen, waarbij moet worden voldaan aan de eisen van de hierop van toepassing zijnde richtlijn (zoals minimale percentages). Eveneens mogen tomaten geen ‘rode vruchten’ of iets dergelijk worden genoemd²⁴.*

Op hoofdlijnen is voor naamgeving gesteld dat als in het product een ander ingrediënt zit dan de consument zou verwachten, dit in de buurt van de naam van het product dient te staan. Bijvoorbeeld wanneer één stuk vlees of vis in werkelijkheid samengesteld is uit meerdere stukjes vlees, wanneer er water aan toe is gevoegd, en dit meer dan 5% van het gewicht betreft, of indien een van nature aanwezig ingrediënt is vervangen door iets anders (zie ook het kopje QUID en Hoofdstuk 2).

De zogenaamde ‘substitutieclausule’ stelt dat indien: “gebruik wordt gemaakt van gehele of gedeeltelijke vervanging van een ingrediënt of bestanddeel, waarvan de consument verwacht dat het aanwezig is of normaliter wordt gebruikt”. In dat geval moet de naam van het ingrediënt dat ter vervanging wordt gebruikt dicht in de buurt van de benaming van het product vermeld worden, in een verplichte lettergrootte²⁶.

Eveneens is aanvullende informatie verplicht omtrent de fysieke toestand waarin het levensmiddel zich bevindt, of de specifieke behandeling die het heeft ondergaan, zoals behandeling met ioniserende straling. Ook voor ‘gehakt vlees’ en voor worstvellen zijn nog specifieke aanvullende vermeldingen betreffende de benaming vastgesteld²⁷. De benaming van een product speelt een grote rol in hoe een consument de aard en kwaliteit van een product beoordeelt en de verwachtingen die hij/zij hiervan heeft.

INGREDIËNTENLIJST

Ingrediënten dienen in volgorde van afnemend gewicht te worden weergegeven²⁸; percentages zijn niet nodig, tenzij de noodzaak tot het verstrekken van de kwantitatieve opgave bestaat (zie kopje ‘QUID’). Voor sommige ingrediënten als vis, kaas (tenzij de benaming en de presentatie van dit levensmiddel duiden op een speciaal soort vis of kaas), kruiden en specerijen (indien minder dan 2%), etc. geldt dat ze als categorie in plaats van een specifieke benaming mogen worden weergegeven (Bijlage VII B Verordening EG 1169/2011). Denk bijvoorbeeld aan AH Speculaasbrokken waarin ‘specerijen’ als ingrediënt is aangegeven zonder dit te specificeren²⁹. Voor samengestelde grondstoffen geldt dat alleen de aparte ingrediënten benoemd mogen worden, danwel de naam van de samengestelde grondstof, met tussen haakjes de ingrediënten. Denk bijvoorbeeld aan een kant-en-klaarmaaltijd, zoals stampot met rookworst, waarbij de rookworst in de ingrediëntenlijst ook wordt gespecificeerd³⁰. Bij de bepaling van het gewicht van een ingrediënt wordt vaak een foutmarge van 10% getolereerd³¹. Ingrediënten die minder dan 2% van het eindproduct vormen, mogen in willekeurige volgorde worden opgesomd na de overige ingrediënten. In sommige gevallen mag de ingrediëntenlijst – of specifieke ingrediënten – worden weggelaten.

ALLERGENEN

Voor bepaalde stoffen en producten die allergieën of intoleranties veroorzaken geldt dat ze extra duidelijk moeten worden weergegeven in de lijst met ingrediënten, bijvoorbeeld door ze in een vet lettertype af te drukken. Verder geldt er een informatieplicht voor allergenen voor niet-voorverpakte producten, bijvoorbeeld in restaurants, ambachtelijke slagerijen en bakkerijen, zorginstellingen en de catering. Consumenten moeten vooraf geïnformeerd worden dat allergeneninformatie opvraagbaar en beschikbaar is.

LEESBAARHEID

De minimale lettergrootte is 1,2 millimeter, op basis van de kleine letter x. Op hele kleine verpakkingen, indien het grootste oppervlak kleiner dan 80 cm² is, mag een kleinere lettergrootte van 0,9 millimeter worden gebruikt³³.

VOEDINGSWAARDE

Verordening EU 1169/2011 stelt het verplicht om energie en 6 voedingsstoffen (vet, verzadigd vet, koolhydraten, suikers, eiwitten en zout) te vermelden op het etiket van voorverpakte levensmiddelen. Dit moet altijd per 100 gram of 100 milliliter vermeld worden en mag daarnaast per portie of consumptie-eenheid worden weergegeven. De eerder gehanteerde term natrium is vervangen door zout. Om tot het gewicht aan zout te komen, is de hoeveelheid natrium vermenigvuldigd met factor 2,41. Aanvullend mogen, op vrijwillige basis, de hoeveelheden enkelvoudig onverzadigde vetzuren, meervoudig onverzadigde vetzuren, polyolen, zetmeel, vezels en vitaminen en mineralen worden weergegeven.

Uitgezonderd van het vermelden van voedingswaardedeclaraties zijn: maaltijden in een restaurant, alcoholische dranken, verse groenten en (gerijpt) fruit, niet voorverpakte producten (ambachtelijk) die rechtstreeks en in kleine hoeveelheden aan de consument worden geleverd, alcoholische dranken met een percentage lager dan 1,2%, producten die een kleine verpakking hebben (grootste oppervlak is <25cm²), maar ook bijvoorbeeld tafelzoetstoffen, kruiden(thee) en zout³⁴.

LAND VAN HERKOMST

Het vermelden van het land van oorsprong of de plaats van herkomst is verplicht, indien het weglaten daarvan de consument zou kunnen misleiden aangaande het werkelijke land van oorsprong of de werkelijke plaats van herkomst van het levensmiddel. Dit geldt vooral als de bij het levensmiddel gevoegde informatie of het etiket de indruk zou wekken dat het een ander land van oorsprong of plaats van herkomst heeft, zoals in het geval van 'Keniaanse koffiebonen' die in Hamburg zijn gebrand³⁵. Dit geldt eveneens voor vlees van GN-codes genoemd in bijlage XI Verordening EU 1169/2011. Ook de Rijksoverheid³⁶ en het Voedingscentrum³⁷ vermelden soortgelijke vereisten.

AANVULLENDE VERMELDINGEN (UITGELICHT)**E-NUMMERS³⁸**

Dit zijn toevoegingen aan een product die de eigenschappen van dat product verbeteren of veranderen, zoals kleurstoffen en smaakstoffen. E-nummers dienen categorisch (op basis van hun functie) te worden benoemd, gevolgd door hun naam of E-nummer (Bijv. (...) voedingszuur: citroenzuur. Of (...), voedingszuur: E330). Specifieke regels en aanvullende teksten gelden voor bijvoorbeeld bepaalde (azo) kleurstoffen en zoetstoffen.



KENIAANSE KOFFIEBONEN UIT HAMBURG

GGO'S

GGO's zijn planten, dieren of micro-organismen waarvan het genetische materiaal is gewijzigd; bijvoorbeeld om ze resistent te maken tegen ziekten, tot een andere samenstelling te komen, of om specifieke stoffen te kunnen produceren. Producten die geheel of gedeeltelijk uit genetisch gemodificeerde organismen (GGO's) bestaan, moeten dit op de volgende manier op het etiket vermelden: "Dit product bevat genetisch gemodificeerde organismen" of "Dit product bevat genetisch gemodificeerd [naam van organisme(n)]"³⁹. Er is een vrijstelling op sporen van GGO's van ten hoogste 0,9%, indien de aanwezigheid van deze sporen onvoorzien of technisch niet te voorkomen is. Dit is geregeld in artikel 4B van Verordening EG 1829/2003.

Op het etiket van melk, vlees of eieren van dieren die gevoerd zijn met genetisch gemodificeerd veevoer, hoeft dat niet vermeld te worden. Bij aroma's, enzymen en andere stoffen die met behulp van een genetisch gemodificeerde bacterie, gist of schimmel zijn gemaakt, hoeft dit ook niet.

NANOMATERIALEN

Nanomaterialen in voedingsmiddelen die bewust gemaakt en toegevoegd zijn (ze zitten ook soms van nature in producten), dienen duidelijk in de lijst van ingrediënten te worden vermeld, gevolgd door het woord 'nano' tussen haakjes. Nanomaterialen zijn kleine deeltjes van minder dan 100 nanometer (= 1 tienduizendste millimeter) die worden toegevoegd om een product andere eigenschappen te geven, zoals een betere oplosbaarheid⁴⁰.

DATUM VAN INVRIEZEN

Op vlees of vis die bevroren verkocht wordt, moet de datum staan waarop het product is ingevroren⁴¹. Vlees of vis die eerder bevroren is geweest, kan op een later tijdstip ontdooid zijn en zo aan de consument verkocht worden. In dat geval staat op het etiket de term 'ontdooid'⁴².

OLIËN EN VETTEN

Bij plantaardige oliën en vetten is het verplicht om in de lijst van ingrediënten de specifieke bron te vermelden, zoals bij palmolie. Ook moet hierbij vermeld zijn of het eventueel 'geheel gehard' of 'gedeeltelijk gehard' is. Transvetten hoeven niet specifiek gelabeld te worden⁴³.

QUID

In artikel 22 van Verordening EG 1169/2011⁴⁴ wordt het volgende gesteld:

Quantitative indication of ingredients (QUID)

1. The indication of the quantity of an ingredient or category of ingredients used in the manufacture or preparation of a food shall be required where the ingredient or category of ingredients concerned:

(a) appears in the name of the food or is usually associated with that name by the consumer;

(b) is emphasized on the labelling in words, pictures or graphics; or

(c) is essential to characterize a food and to distinguish it from products with which it might be confused because of its name or appearance.

Deze regel is van toepassing op alle producten die meer dan 1 ingrediënt bevatten. Uitzonderingen hierop zijn producten waarvan de namen refereren aan ingrediënten die ze niet bevatten, voorbeelden zijn «water biscuit», «Teegebäck», «Schinkenbrot» en «caviar d'aubergines». In bijlage VIII van de Verordening (EU) 1169/2011 wordt de kwantitatieve opgave van ingrediënten verder toegelicht. De regels op het gebied van QUID spelen een grote rol in het vraagstuk rondom samenstelling en receptuur: de karakteristieke eigenschappen van een product worden immers op deze manier in de ingrediëntenlijst weergegeven. Hierdoor krijgt de consument een handvat om de aard/kwaliteit van een product te beoordelen.

VOEDINGS- EN GEZONDHEIDSCLAIMS

Producenten mogen in principe zelf bepalen of zij voedings- en gezondheidsclaims op productverpakkingen plaatsen. De wijze van gebruik van claims wordt gereguleerd via Europese wetgeving, namelijk via EU-verordening Nr. 1924/2006, ook wel 'de Claimsverordening' genoemd. Claims mogen uitsluitend worden gebruikt als zij aan de hierin opgenomen eisen voldoen. Dit wordt bepaald door de Europese Commissie op advies van de European Food and Safety Authority (EFSA)⁴⁵.

Voedingsclaims zeggen iets positiefs over de samenstelling van een product, zoals 'bron van vezels'. Gezondheidsclaims zijn onder te verdelen in generieke (algemene) claims, ziekerisicoreductieclaims (verlaging van een risicofactor van ziekte) en kinderclaims (gericht op gezondheid van kinderen). Gezondheidsclaims dienen altijd vergezeld te worden van een tekst die een gezonde levensstijl benadrukt, de hoeveelheid die geconsumeerd dient te worden om het gewenste effect te bereiken, vermelding van doelgroep die het product dient te vermijden en een waarschuwing voor risico's bij overmatig gebruik⁴⁶.

EUROPESE BESCHERMING

In het kader van kwaliteit in combinatie met naamstelling en receptuur bestaat er een Europees waarderings- en beschermingssysteem, vastgelegd in Verordening nr. 1151/2012⁴⁷. Deze verordening heeft betrekking op het kwaliteitsbeleid voor landbouwproducten en levensmiddelen. Hiermee wordt de garantie van productie, verwerking en bereiding geborgd. Bijvoorbeeld of het is vervaardigd binnen een bepaald geografisch gebied (Beschermd Oorsprongsbenaming (BOB) of Beschermd Geografische Aanduiding (BGA)) of volgens een traditionele productsamenstelling of -bereiding (Gegarandeerde Traditionele Specialiteit (GTS)). Op deze manier worden productnamen beschermd tegen misbruik en namaak^{48, 49}.

Specifiek Nederlandse voorbeelden per categorie zijn A) Opperdoezer Ronde, Boeren Leidse met sleutels, Noord-Hollandse Edammer, Noord-Hollandse Gouda, Kanterkaas, Kanternagelkaas, Kanterkomijnekaas; B) Westlandse Druif, Gouda Holland en Edam Holland, en C) Boerenkaas en Basterdsuiker.

VRIJWILLIGE INFORMATIE

Een aantal producenten verstrekt op vrijwillige basis aanvullende informatie op hun productverpakkingen. Een deel hiervan is – wat de presentatie betreft – gereguleerd in Verordening 1169/2011 en de Q&A⁵⁰ van de Europese Commissie, bijvoorbeeld:

- Herhalen van voedingswaarde-informatie op de voorkant van de verpakking, gerelateerd aan referentie-innames (per portie of consumptie-eenheid; vermelden van het aantal porties in de verpakking is hierbij verplicht),
- Wijzen op de mogelijke onbedoelde aanwezigheid van stoffen of producten die allergieën of intoleranties kunnen veroorzaken⁵¹,
- Referentie-innames vermelden voor specifieke bevolkingsgroepen,
- Aangeven dat producten geschikt zijn voor vegetariërs/veganisten.

Eveneens kunnen producenten ervoor kiezen om voedingswaardedeclaraties op niet-voorverpakte producten te plaatsen, of om vezels, vitamines en mineralen weer te geven in/onder de voedingswaardetabel, of bij uitzonderingscategorieën toch voedingsinformatie te plaatsen. Neem bijvoorbeeld het advies van de branchevereniging voor Nederlandse bierbrouwers, om ook inzicht in voedingswaardedeclaraties te geven op bier met meer dan 1,2% alcohol. Dit is namelijk tot op heden nog niet verplicht voor alcoholhoudende dranken⁵². Een uitgebreide uitleg is te vinden in de Q&A van de Europese Commissie bij de Verordening.

Zoals eerder vermeld: producenten kunnen er zelf voor kiezen om informatie te verstrekken zoals voedings- en gezondheidsclaims (zie kopje Voedings- en gezondheidsclaims), het gebruik van logo's/certificering (die zelf wel wettelijk vastgelegd zijn),

en herkomst van producten waar geen wettelijke regeling op van toepassing is en die uit één ingrediënt bestaan (zoals koffie en thee⁵³). Daarnaast bezigen producenten regelmatig marketingclaims die niet beschermd zijn (zie het kopje 'Wat rest?').

Het is vereist om dit soort vrijwillige informatie op dezelfde manier te presenteren als de verplichte informatie. Het mag daarbij niet ten koste gaan van de ruimte die voor de verplichte voedselinformatie beschikbaar is. Ook mag het niet misleiden of dubbelzinnigheid of verwarring in de hand werken.

DE CONSUMENT

Het wetgevingstraject is een complex proces dat ver van de eindgebruiker – de consument – afstaat, zo veel is duidelijk. De vraag wanneer iets misleiding is, blijft staan. Hoewel de verschillende verordeningen duidelijk benadrukken dat misleiding niet is toegestaan, laten zowel de praktijk als de meer toegespitste regelgeving zien dat dit een wassen neus is. Wanneer iets misleiding is, hangt niet alleen af van hoe 'de consument' gedefinieerd wordt, maar ook, hoe die consument zich gedraagt.

In de Algemene levensmiddelenverordening wordt 'de consument' vreemd genoeg niet gedefinieerd¹. Verordening 1169/2011, toegespitst op etikettering, refereert wel aan de 'gemiddelde consument', maar definieert deze eveneens niet.

Om de gemiddelde consument te bereiken en het informatieve doel te dienen waarvoor zij wordt ingevoerd, en gezien het huidige niveau van de kennis over voeding, moet de verstrekte voedingsinformatie eenvoudig en gemakkelijk te begrijpen zijn.

Als we kijken naar het Nederlandse Burgerlijk Wetboek wordt de consument vaak aangehaald als een 'natuurlijk persoon, die niet handelt in de uitoefening van beroep of bedrijf'. In het Europees recht is de definitie niet uniform, maar wordt deze over het algemeen iets uitgebreider omschreven, te weten 'natuurlijke personen die buiten hun handels-, bedrijfs-, ambachts- of beroepsactiviteit handelen'⁵⁴. Dit betreft in beide gevallen een 'negatieve doelgerichte omschrijving'.

Kijken we hoe 'de consument' met 'kennis van zaken' een keuze kan maken, zoals beoogd in EU Verordening 178/2002, dan blijkt (uit de preambule van deze verordening) dat de gemiddelde redelijk geïnformeerde, omzichtige en oplettende consument als maatstaf wordt genomen. Dit criterium is ontwikkeld door het Hof van Justitie. Juridisch gezien bestaat er echter discussie over of deze definitie te ruim is of niet. In het arrest Gut Springenheide (1998) deed het Duitse hof van Justitie een uitspraak omtrent misleiding, waarin de consument voor het eerst gedefinieerd werd als de gemiddeld geïnformeerde, omzichtige, oplettende gewone consument⁵⁵.

LABELLING DOCTRINE

Bij zaken die zijn ingediend bij het Hof van Justitie EU of bij de Reclame Code Commissie waarin werd beoordeeld of een productverpakking/-uiting al dan niet misleidend is, gold lange tijd de zogenoemde *labelling doctrine*. Dit betekent dat de consument die geïnteresseerd is in de samenstelling van het product, de gehele verpakking leest – waaronder de ingrediëntenlijst. Een belangrijk onderdeel hiervan is de verplichting om een kwantitatieve ingrediëntendeclaratie (zie kopje QUID hierboven) weer te geven voor karakteristieke ingrediënten van een product.

In 2015 kwam echter de baanbrekende ‘Teekanne-uitspraak’⁵⁶. Het Hof van Justitie van de EU bracht hierin een belangrijke nuancering aan door te stellen dat een product de consument nog steeds kan misleiden, *ondanks* een correcte lijst van ingrediënten⁵⁷. Daarbij dienen *alle* verschillende elementen van de etikettering van de verpakking te worden onderzocht, om te bepalen of de gemiddelde consument kan worden misleid, waaronder bewoordingen en afbeeldingen en ook op de plaats, omvang, kleur, lettertype, taal, zinsbouw en gebruikte leestekens.

Het Hof van Justitie adviseerde hiermee een Duitse rechtbank in een zaak die draaide om een Duitse onderneming die thee verkocht onder de naam ‘Felix framboos-vanille avontuur’. Op de verpakking stonden afbeeldingen van frambozen en vanillebloesem en teksten als ‘vruchtenthee met natuurlijke aroma’s - vanille-frambozensmaak’. De thee bevatte echter geen ingrediënten of aroma’s die afkomstig waren van vanille of framboos. Voorheen zou deze vorm van misleiding worden goedgekeurd door nationale instanties. Kortom, de ingrediëntendeclaratie kan in sommige gevallen niet voldoende zijn om de door onjuiste of dubbelzinnige vermeldingen veroorzaakte misleiding te corrigeren.

Teekanne geeft meer aanleiding tot uiteenlopende interpretatie op nationaal niveau⁵⁸. Of de algehele indruk van de verpakking misleidend is, hangt sindsdien in de praktijk sterker dan voorheen af van de nationale consument en van de individuele rechter; de discussie over misleiding is dan ook verbreed. Uit de uitspraken die de Nederlandse Reclame Code Commissie (RCC) sindsdien heeft gedaan, blijkt dat het overwegen van alle uitingen in plaats van de labelling doctrine een grotere rol is gaan spelen. Zo werd de kauwgom XyliFresh, met een claim van 100% xylitol, ondanks een juiste ingrediëntendeclaratie, als misleidend bestempeld door de RCC en vervolgens door het College van Beroep. Ook de NVWA hecht sindsdien meer waarde aan de benaming van een product, wat blijkt uit correspondentie rondom krabsalade met surimi. Taal en formulering is mogelijk van groter belang in de beoordeling of er wel of niet misleid wordt. Juridisch gezien staat dit ter discussie: in een dergelijk geval zou mogelijk sprake zijn van de zgn. ‘substitutieclausule’. De consument zou ‘begrijpen dat een salade doorgaans bestaat uit verschillende ingrediënten’. De surimi is in dat geval dus geen vervanging, maar een toevoeging⁵⁹, aldus advocatenkantoor Hoogenhaak.

Eveneens biedt deze uitspraak een haakje voor het realiseren van aanvullende wetgeving. Advocatenkantoor Hoogenhaak vat de effecten van Teekanne als volgt samen:

De toets of sprake is van misleiding komt neer op het verzamelen van alle elementen van de verpakking (de ‘appels’). Deze appels moeten allemaal in een mandje worden gestopt. De appels moeten vervolgens tegen elkaar worden afgewogen, waarbij sommige appels wat meer ‘misleidingspunten’ opleveren. Bij deze beoordeling gelden vooralsnog de volgende criteria:

- de lijst van ingrediënten is niet langer meer heilig;
- maar de lijst van ingrediënten blijft toch nog steeds een belangrijke factor;
- taal en formulering op de verpakking zijn belangrijk (meer dan ooit);
- hoe absolueter en stelliger de formuleringen op de verpakkingen, des te gevaarlijker; en tot slot:
- de naam van het product speelt volgens de NVWA een belangrijke rol.

Advocatenkantoor BG Advocaten stelt dat op basis van de huidige regelgeving en jurisprudentie inmiddels de volgende driestappentoets moeten worden uitgevoerd bij het beoordelen van de vraag of een benaming van een product (of een etiket) misleidend is⁶⁰:

- Allereerst dient bepaald te worden van welke type consument uitgegaan moet worden om te beoordelen of een productnaam (of etiket) de koper kan misleiden. In het arrest Gut Springenheide is bepaald dat bij de beoordeling uitgegaan moet worden van de vermoedelijke verwachting van een gemiddeld geïnformeerde, omzichtige en oplettende gewone consument.
- Vervolgens dient als uitgangspunt te worden gehanteerd dat die gemiddelde (normaal geïnformeerde en redelijk omzichtige en oplettende) consument eerst de lijst van ingrediënten leest. Dit is bepaald in het Darbo arrest.
- Tenslotte dient in de beoordeling te worden betrokken dat de lijst van ingrediënten anderzijds niet uitsluiten dat de consument toch wordt misleid, bijvoorbeeld als op de verpakking de indruk wordt gewekt dat het product een ingrediënt bevat dat het in werkelijkheid niet bevat, wat uitsluitend blijkt uit de lijst van ingrediënten. Dit is bepaald in het Teekanne arrest.



NATIONALE WETGEVING

Zoals eerder aangegeven dienen de lidstaten – dus ook Nederland – Europese richtlijnen om te zetten in nationale wetgeving. Een aantal van de Nederlandse warenwetbesluiten, waarbij de Warenwet als raamwet fungeert, zijn dan ook een uitvloeisel van Europese richtlijnen.

De Warenwet is in 1935 ingevoerd en omvat naast voedsel nog meer 'waren'. Het is de raamwet voor een groot aantal uitvoeringsbesluiten die hier verdere invulling aan geven, waaronder richtlijnen en verordeningen vanuit de Europese Gemeenschap. Warenwetbesluiten treden in werking via een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Een AMvB komt tot stand in vier stappen; voorbereiding op het betreffende departement, bespreking in de Ministerraad, Advies van de Raad van State, ondertekening door de betrokken minister(s) en de Koning en bekendmaking in het Staatsblad. Doorgaans worden de Eerste en Tweede Kamer niet in deze procedure betrokken.

Er bestaat bovendien ruimte om op nationaal niveau aanvullende wetgeving te implementeren ten aanzien van verplichte vermeldingen, als dit gerechtvaardigd is om a) de volksgezondheid te beschermen, b) de consument te beschermen en c) fraude te voorkomen; maar ook om d) industriële en commerciële eigendomsrechten te beschermen, e) herkomst en oorsprong aan te duiden, en tot slot f) oneerlijke concurrentie te voorkomen (zie ook artikel 39 Verordening 1169/2011¹⁸) Voorwaarde is dat het vrije verkeer van goederen niet mag worden belemmerd.

In Nederland worden de verschillende aspecten van etikettering en naamstelling in combinatie met receptuur op dit moment als volgt gereguleerd, al dan niet op basis van EU-wetgeving:

WARENWETBESLUIT INFORMATIE LEVENSMIDDELEN (WIL)

Een wettelijk verbod op misleiding werd voorheen middels het Warenwetbesluit Etikettering Levensmiddelen⁶¹(WEL), en het Warenwetbesluit Voedingswaarde-informatie Levensmiddelen gereguleerd. Deze zijn opgeheven naar aanleiding van de nieuwe Europese etiketteringsregels; het Warenwetbesluit Informatie Levensmiddelen⁶²(WIL) is per 13 december 2014 en 6 oktober 2016 (volledig) in werking getreden.

Artikel 29 van het Warenwetbesluit etikettering levensmiddelen benoemde voorheen dat misleiding niet is toegestaan. In de WIL is misleiding echter niet specifiek benoemd; er wordt uitsluitend verwezen naar de EU-wetgeving die rechtstreekse werking heeft op dit vlak.

WARENWETBESLUITEN

Daarnaast zijn er specifieke Warenwetbesluiten, die invulling geven aan EU-richtlijnen, van toepassing op specifieke productcategorieën (zie kader). Deze EU-richtlijnen zijn voornamelijk ingesteld om verschillen tussen nationale regelgeving op te heffen – en daarmee oneerlijke concurrentievoorwaarden. Lidstaten zijn verplicht om in hun nationale bepalingen of de officiële bekendmaking van die bepalingen naar de betreffende richtlijn te verwijzen. Dit betreft zowel nationale warenwetbesluiten als (waar van toepassing) besluiten die corresponderen met specifieke EU-richtlijnen. Het gaat bijvoorbeeld om besluiten voor de benaming en behandeling van:

- vlees, gehakt en vleesproducten,
- meel en brood (waaronder tarwebrood, volkorenbrood, melkbrood en rozijnenbrood),
- vruchtensappen,
- zuivelproducten als boter, room, kaas, karnemelk en yoghurt,
- cacao & chocoladeproducten.

In deze context worden regelmatig andere richtlijnen aangehaald, zoals richtlijnen voor bijvoorbeeld zoetstoffen in combinatie met vruchtensappen. Verderop in dit hoofdstuk staat een overzicht van de geldende warenwetbesluiten.

CONTEXT

De huidige wettelijke context is het resultaat van een jarenlang proces waarin ambities voor harmonisatie van zowel de Benelux- als de EU-markt een rol hebben gespeeld. Zo heeft wetgeving van de Benelux lange tijd een wezenlijke bijdrage geleverd aan de harmonisatie van wetgeving voor levensmiddelen van België, Nederland en Luxemburg. Deze bijdrage werd minder noodzakelijk toen de harmonisatie van wetgeving binnen de Europese Unie meer werd vormgegeven. Na de totstandkoming van regelgeving van de Europese Unie in 2003, zijn de laatste resterende zogenoemde ‘beschikkingen’ van de Benelux uiteindelijk ingetrokken⁶³.

Voor producten waarvoor nationale wetgeving wat betreft producteisen uiteenloopt, geldt desondanks dat deze wel vrij verhandeld mogen worden in de hele EU. Het ministerie van VWS bevestigde dit aan foodwatch. Een EU-lidstaat mag de verkoop van waren die in een andere EU-lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, niet verbieden op zijn grondgebied – ook als deze waren niet voldoen aan de eigen nationale voorschriften. In Nederland is dit beginsel opgenomen in artikel 13d van de Warenwet. Hierbij is wel van belang dat de waren uit een andere EU-lidstaat tenminste een gelijkwaardig beschermingsniveau bieden. Op verzoek van afnemers kan ook de eventuele afwijkende wetgeving van het invoerende land toegepast worden.

OPERATIE MARKTWERKING, DEREGULERING EN WETGEVINGSKWALITEIT

Het aantal Warenwetbesluiten is in deze context met de jaren flink teruggedrongen. De werkgroep Levensmiddelenwetgeving en Levensmiddelencontrole van operatie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) had hierin een grote rol. Uit deze operatie die in 1995 van start ging, zijn tal van projecten gestart op gebieden als milieu, winkeltijden, onderwijs, zorg en levensmiddelenwetgeving. Doel was om de regeldruk (van bestaande én voorgenomen regelgeving) te verminderen, de transparantie van regels te verhogen en administratieve lastendruk voor bedrijven terug te dringen en om concurrentiepositie en innovatie te stimuleren. De looptijd van het project was tot 2003.

De doelstelling van de operatie Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW)⁶⁵ was

- Deregulering: vermindering van de onnodige administratieve lasten door wet- en regelgeving te reduceren tot het meest noodzakelijke
- Vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven door uitbreiding van de marktwerving op de wet- en regelgeving
- Verbetering van de kwaliteit van de wetgeving

Een van de opdrachten die het kabinet aan de MDW-werkgroep levensmiddelenwetgeving en levensmiddelencontrole gaf, was om bestaande levensmiddelenwetgeving van zowel rijksoverheid als de product- en bedrijfschappen (PBO's) op te schonen^{66,67}. De focus lag op versoepeling van regels ten aanzien van producten en productiewijzen met gezondheidsrisico's, etiketteringsregels, wettelijke productbenamingen, het verbieden of anderszins reguleren van toevoegingen (additieven) en productiewijzen zonder gezondheidsrisico's. Betrokken partijen waren de ministeries van VWS, LNV en EZ en Justitie evenals de Productschappen, in overleg met het bedrijfsleven en met consumentenorganisaties.

De aanleiding voor dit traject hing samen met de ambitie van de, door de Europese Commissie ingestelde, Molitor-groep. Deze had de opdracht gekregen om regelgeving te onderzoeken op mogelijkheden voor deregulering, met het doel om de concurrentiepositie van de EU te versterken en banen te creëren^{68,69}. Qua levensmiddelenwetgeving lag hun focus voornamelijk op voedselhygiëne, maar deze Europese werkgroep werd ook genoemd in de voortgangsnotitie over de (nationale) MDW-werkgroep. Volgens het boek 'Politics of European Treaty Reform' illustreert deze werkgroep de 'institutionalization of the business agenda'. Anders gezegd: het

‘versterken van de concurrentiepositie’ is een lobbystrategie vanuit de industrie. Een eerste stap in dit traject werd gezet door de eerder aangestelde ‘onafhankelijke’ Competitiveness Advisory Group⁷⁰ die de Commissie elk half jaar advies bracht t.a.v. het versterken van de concurrentiepositie van de EU⁷¹. Deze adviesgroep bestond uit ‘high level experts’ uit onder meer het bank- en bedrijfsleven en vakbonden, en uit (oud-) politici.

De regering onderschrijft de hoofdlijnen van het Molitor-rapport en zal zich, na nadere bestudering ervan, beraden hoe op nationaal niveau vervolgd zal worden gegeven aan de in het rapport genoemde aanbevelingen.

Voortgangsnotitie ministers EZ en Justitie (1995)⁷²

Destijds liep er ook een dereguleringstraject voor verticale EU- (product)richtlijnen/-verordeningen. Onder meer voor Chocolade en chocoladeproducten, Honing, Jam en dergelijke (Verduurzaamde vruchtenproducten), Koffie-extract, Suiker, Verduurzaamde melk (Gedehydrateerde melk) en Vruchtensap⁷³.

Wat betreft de Nederlandse invulling: tijdens initieel onderzoek in 1995 werden bedrijven door de MDW-levensmiddelenwetgeving werkgroep⁷⁴ gevraagd welke regels als belastend worden ervaren. Uit de aanbevelingen van de werkgroep die in 1996 werden gepubliceerd en werden onderschreven door het kabinet, blijkt dat het uitgangspunt was om niet te tornen aan de bescherming van de gezondheid van de consument. Daarnaast;

Incidenteel, in het uiterste geval met gebruik van regelgeving, de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven worden ondersteund, maar dan alleen waar dringende belangen van een sector als geheel evident in het geding zijn, bijvoorbeeld in geval van, in binnen- of buitenland, omstreden toevoegingen en productiewijzen.

Private oplossingen hebben de voorkeur boven publieke. Zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij de verantwoordelijkheid die een bedrijf heeft voor de kwaliteit van de door dit bedrijf geproduceerde of verhandelde producten. Optimaal gebruik moet worden gemaakt van het zelfregulerend vermogen van de markt.

Internationale regels hebben de voorkeur boven nationale. Waar sprake is van harmonisatie, zijn nationale aanvullingen in beginsel ongewenst. Voor delen van het levensmiddelen terrein waar (nog) geen harmonisatie op EG-niveau heeft plaatsgevonden, moet – als regelgeving nodig wordt geacht – worden gestreefd naar

harmonisatie op dit niveau. Nationale regelgeving die vooruitloopt op dergelijke harmonisatie moet evenredig zijn gezien andere belangen, zoals het voorkomen van belemmeringen voor innovatie en van benadeling van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven.

Waar het echter in de regelgeving gaat om meer economisch getinte aspecten – zoals het stellen van eisen aan de productsamenstelling, het bevorderen van de eerlijkheid in de handel, het voeren van een kwaliteitsbeleid, het ordenen van de markt door bijvoorbeeld kwaliteitsindelingen – kan aanzienlijk worden gedereguleerd. Dergelijke aspecten dienen ten principale door marktpartijen zelf te worden behartigd.

Verplichte etikettering moet worden beperkt tot wat daadwerkelijk essentieel is voor de voorlichting van de consument. Door het schrappen van bijvoorbeeld productbenamingen zal het levensmiddelen terrein meer open staan voor een vrije grondstoffenkeuze en voor innovatieve ontwikkelingen, hetgeen de concurrentiepositie van het bedrijfsleven zal versterken en de consument meer keuze zal bieden⁷⁶.

De nationale marktordening en de regels met betrekking tot ‘extra kwaliteit’ worden afgeschaft. Met het bedrijfsleven wordt het proces naar afschaffing vormgegeven. Het aantal wettelijke productbenamingen wordt sterk gereduceerd. Slechts wanneer sprake is van in brede kring geconsumeerde levensmiddelen waarbij sprake is van een sterke verwachting van de consument of die door de consument veelal worden gekozen met het oog op voedingskundige aspecten kan een wettelijke productbenaming gerechtvaardigd zijn, mits bescherming van de consument niet kan worden verwezenlijkt door een middel dat het handelsverkeer minder belemmert, zoals etikettering.

Waar mogelijk wordt bij bestrijding van misleidende reclame door claims aan privaatrechtelijke handhaving voorrang gegeven.

Ten aanzien van het verbieden of anderszins reguleren van toevoegingen en productiewijzen zonder gezondheidsrisico’s worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- 1. In beginsel worden geen producten van de markt geweerd die veilig zijn.*
- 2. Voor zover dusdanig dringende exportbelangen of nationale ‘consumer concerns’ aan de orde zijn, wordt zoveel mogelijk met minder ingrijpende middelen dan verboden, zoals etikettering, volstaan.*

QUID werd in het implementatieplan⁷⁷ specifiek aangehaald als argument om productbenamingen los te laten:

Ten eerste wordt met betrekking tot etikettering binnen de EG al geruime tijd onderhandeld over het doorvoeren van kwantitatieve ingrediëntendeclaratie (QUID). De introductie hiervan is een belangrijk hulpmiddel bij het schrappen van wettelijke productbenamingen. Dan kan immers de consument op het etiket lezen in welke hoeveelheden de verschillende ingrediënten in een levensmiddel aanwezig zijn. De consument kan zo een bewuste keuze maken, bijvoorbeeld voor gezonde voeding. De bestaande EG-wetgeving verbiedt de lid-staten nationaal kwantitatieve ingrediëntendeclaratie voor te schrijven. Derhalve kunnen nationale productbenamingen worden geschrapt zodra de kwantitatieve ingrediëntendeclaratie in de Etiketteringsrichtlijn is opgenomen.

Als gevolg hiervan zijn verschillende, krachtens de Warenwet gestelde, voorschriften vervallen of vereenvoudigd. Dit gebeurde op basis van advies van de MDW-levensmiddelenwetgeving werkgroep: in een voortgangsrapportage uit 1997 presenteren zij een overzicht van Warenwetbesluiten die volgens hen opgeheven, danwel 'fors gedereguleerd' konden worden.

Bovenstaande besluiten kunnen worden ingetrokken, enerzijds omdat de eisen ter bescherming van de volksgezondheid inmiddels zijn opgenomen in besluiten die van toepassing zijn op alle levensmiddelen, anderzijds aangezien in deze besluiten veelal sprake is van receptuur-voorschriften die gezien de MDW-aanbevelingen niet meer in wetgeving thuishoren. Voor drie in brede kring geconsumeerde levensmiddelen waarbij sprake is van een sterke verwachting van de consument (azijn, mayonaise en vruchtenwijn) zijn evenwel, na zorgvuldig overleg met de industrie, handel en consumentenorganisaties in het Regulier Overleg Warenwet, minimale voorwaarden gehandhaafd waaronder die benamingen desgewenst gebruikt mogen worden.

De bovenvermelde aanbeveling met betrekking tot productbenamingen maakt een forse deregulering op dit vlak mogelijk. Daarbij speelt ook de Europese ontwikkeling naar verplichte kwantitatieve ingrediëntendeclaratie een belangrijke rol.

In deze voorstellen wordt receptuurwetgeving geschrapt en worden beschermde benamingen slechts gehandhaafd ingeval van in brede kring geconsumeerde levensmiddelen waarbij sprake is van een sterke verwachting van de consument, zoals vlees, gehakt, roomijs en dergelijke.

Eveneens bevatte het advies van de werkgroep⁷⁸, na overleg met het bedrijfsleven, een aanbeveling om de dan geldende Landbouwkwaliteits-besluiten (en hieruit voortvloeiende Landbouwkwaliteitsregelingen en -verordeningen) deels af te schaffen en om te zetten naar 'privaatrechtelijke regelingen'. Het ging hierbij om zowel marktordeningseisen (zoals gewicht en grootte) als eisen voor normen voor het hanteren van de term «extra kwaliteit». Deze term kan gebaseerd zijn op bijvoorbeeld sorteringseisen, eisen op het gebied van bereiding, samenstelling, kwaliteit, bewaring, aanduiding, verpakking en verzorging op basis waarvan een keurmerk werd verstrekt. Productcategorieën waarvoor een landbouwkwaliteits-besluit gold waren a) vis en visproducten, b) scharrelvarkensvlees en scharrelvarkensvleeswaar (waaronder rookworst), c) vleeswaren, d) consumptie-aardappelen, e) bacon⁷⁹, f) groenten en fruit en g) zuivel (waaronder boter, kaas en poedervormige melkproducten⁸⁰). Interessant is dat er voorafgaand aan het MDW-traject al een LNV-project 'vereenvoudiging Landbouwkwaliteitsvoorschriften zuivel' liep. Hierin onderzochten vertegenwoordigers van het zuivelbedrijfsleven en het kabinet de mogelijkheden om de zeer gedetailleerde voorschriften ten aanzien van boter, kaas en poedervormige melkproducten te vereenvoudigen.

Als voorbeeld van de landbouwkwaliteitsbesluiten op het gebied van groenten en fruit valt te denken aan een eis aan de kromming van komkommers. Een ander voorbeeld van een extra kwaliteitsregel, op zuivelgebied, is de zogenaamde gesloten kaaslijst waarop ca. 40 kaassoorten stonden die ieder aan exact omschreven voorwaarden moesten voldoen qua o.m. grondstof en productieproces. De productie van een andere kaassoort die niet binnen het kader van die lijst viel was slechts toegestaan met een ontheffing van het desbetreffende voorschrift.

Het derde niveau van deregulering betrof de vraag aan de (inmiddels opgeheven) product- en bedrijfschappen (PBO's) om hun verordeningen op het gebied van levensmiddelen door te lichten aan de hand van de aanbevelingen uit het MDW-rapport. Product- en bedrijfschappen waren publiekrechtelijk en hadden daarmee doorgaans ook de bevoegdheid om belastingen te heffen en bepaalde regels vast te stellen (ontleend aan de artikelen 93 en 126 van de Wet op de bedrijfsorganisatie⁸¹), waaronder productomschrijvingen, wat ook blijkt uit een evaluatie van de Duitse Lebensmittelbuchkommission (zie Hoofdstuk 2 en 3). Ze behartigden de belangen van bedrijven in de branche en fungeerden als adviesorgaan voor de overheid. Hoewel deze richtlijnen niet in de vorm van wetgeving werden gegoten, maar in de vorm van verordeningen, hadden ze een bindende status voor alle leden. Na opheffing van de productschappen zijn deze richtlijnen in de Warenwet opgenomen, zo is gebleken uit gesprekken met het ministerie van VWS.

Per 1 januari 2014 zijn de publiekrechtelijke taken van de agrarische productschappen voor de uitvoering van het Europese landbouwbeleid ondergebracht bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. De publiekrechtelijke taken van de overige productschappen waren al eerder naar het ministerie van Economische Zaken overgeheveld. Deze maatregel is genomen in het kader van het opheffen van de product- en bedrijfschappen per 1 januari 2015. Dit betrof:

- Hoofdproductschap Akkerbouw
- Productschap Granen, Zaden en Peulvruchten
- Productschap Diervoeder
- Productschap Dranken
- Productschap Margarine, Vetten en Oliën
- Productschap voor Pluimvee en Eieren
- Productschap Tuinbouw
- Productschap voor Vee en Vlees
- Productschap Vis
- Productschap Wijn
- Productschap voor Zuivel

Van oudsher is de naam 'boter' bestemd voor de echte roomboter uit (koe)melk bereid. Deze benaming is in de warenwet opgenomen en gedefinieerd om verwarring tussen boter en margarine of vergelijkbare producten te voorkomen. In het verleden ging de bescherming van boter zelfs zover dat het smeersel dat uit pinda's wordt gemaakt en in andere talen 'boter' wordt genoemd, in Nederland 'pinda-kaas (net als lever-kaas⁸²)' moest heten. Om toch voldoende onderscheid te maken spreekt men in de detailhandel van 'echte boter' en 'roomboter' of 'grasboter'. Of omschrijvingen als 'vers gekarnd van echte room'.

bron: De ene boter is de andere niet - WUR⁸³

RESULTATEN MDW-TRAJECT

Uit de zevende voortgangsrapportage van de werkgroep uit 2002 blijken dat er – naast deregulering van bestaande (nationale) regels, met sterke focus op opheffing van productbenamingen⁸⁴– in 1997 de volgende zaken zijn geschrapt:

- 27 Warenwetbesluiten
- 8 Landbouwkwaliteitsbesluiten (voornamelijk de besluiten die invulling gaven aan nationale marktordening (extra kwaliteitseisen) en voor zuivelproducten eveneens productbenamingen)
- 36 PBO-verordeningen (van ca. 90 doorgelichte verordeningen)⁸⁵.

Eveneens zijn nationale regels t.a.v. extra etikettering, regels omtrent additieven en productiewijzen hierin meegenomen. Wat betreft additieven hing dit samen met de voorbereidingen van wetgeving op EU-niveau.



Het betrokken bedrijfsleven stelde volgens de voorgangsrapportage, gebaseerd op een evaluatie⁸⁶, dat *‘de zolder is opgeruimd’* en onnodige regels overboord zijn gezet. De deregulering leverde direct nieuwe producten op, initieel sauzen, omdat *“met de ontwikkeling en introductie van nieuwe levensmiddelen gemakkelijk zo’n 10 jaar gemoeid zijn”*.

Voorbeelden van ingetrokken warenwetbesluiten:

- Azijnbesluit,
- Mayonaise- en slasausbesluit,
- Wijnbesluit,
- Eiwitproductenbesluit,
- Geconserveerde-aardappelenbesluit,
- Geconserveerde-groentebesluit,
- Jus-besluit en
- Margarinebesluit.

Een aantal definities uit deze besluiten is (al dan niet met aangepaste eisen) vervolgens opgenomen in het warenwetbesluit Gereserveerde aanduidingen (zie kopje ‘Gereserveerde aanduidingen’). Voorbeelden van (in dat stadium) sterk gedereguleerde besluiten betreffen o.a. het Broodbesluit, het Meelbesluit, het Consumptie-ijsbesluit, het Warenwetbesluit Frisdranken, het Mosterdbesluit, etc.

Het Mayonaise- en slasausbesluit (1971) verschilt sterk van de huidige aanduiding in het Warenwetbesluit Gereserveerde Aanduidingen. Voorheen werd heel specifiek vastgelegd dat mayonaise minimaal 80% vet en 6% eigeel moet bevatten; tegenwoordig is dat respectievelijk 70% en 5%, zonder aanvullende eisen. Daarnaast werd aangegeven welke andere ingrediënten en toevoegingen erin mochten zitten en hoeveel daarvan. Verder bevatte het besluit de definities van fritesaus, fritensaus, fritessaus en slasaus en een beschrijving van hoe de hoeveelheid olie op de verpakking gepresenteerd diende te worden⁸⁷.

Het in een later stadium opgeheven Warenwetbesluit Soep, vleesextract en bouillon bevatte eveneens bepalingen t.a.v. de definitie, samenstelling en presentatie van dergelijke producten⁸⁸.

DEREGULERING LEIDT TOT UITHOLLING VAN PRODUCTEN

De intensieve deregulering vond plaats onder het mom van innovatie en harmonisatie. De conclusie echter is dat deze rechtstreeks leidt tot kwalitatieve uitholling van producten en een toename van de rol van marketing om dergelijke producten aan de man te brengen. Voorafgaand aan het LNV-project vereenvoudiging Landbouwkwaliteitsvoorschriften zuivel, werd deze ontwikkeling al geschetst door Eppo Bolhuis in de publicatie **‘Tussen bulk en kwaliteit: Landbouw, voedselproductieketens en gezondheid’** (Hoofdstuk 4, 1990)⁸⁹. Over de deregulering binnen de zuivelsector (waaronder de zuivelkwaliteitsregelingen) stelt hij het volgende:

Terwijl de invloed van de overheid op de vaststelling van de kwaliteit van het product afneemt neemt de invloed aan afnemerszijde toe.

Het zal duidelijk zijn dat de wensen van het grootwinkelbedrijf veelal dienen om de concurrentiepositie van de betrokken winkelketen te verbeteren ten opzichte van andere winkelketens. Daarom moet het product niet alleen goedkoper maar ook “beter” zijn.

Bovendien zijn de marges op die producten vaak aantrekkelijker dan op de basisproducten. De consument blijft bij dit alles buiten spel. Toenemende reclame-uitgaven moeten de consument zo ver krijgen over te stappen op “nieuwe” producten met een lagere kostprijs. De nadruk die door de overheid in het beleid gelegd wordt op de noodzaak van informatieve verpakking, het voorkomen van misleiding bij de presentatie en dergelijke is tot nu toe niet omgezet in concrete daden. Talloos zijn de voorbeelden (Lätta margarine “bereid met magere melk en eiwitten”, Morgen margarine in een boter-wikkelverpakking “lekker romig”, Nutroma koffiemelk in een praktisch identieke verpakking als het imitatieproduct Nutroma, enz.).

De overheid zal terugtreden. De consument zal gevraagd en ongevraagd worden geconfronteerd met een vloed aan nieuwe producten. Met één kenmerk: men zal proberen de consument te overtuigen van het feit dat de nieuwe producten beter of gezonder zijn (ondanks dat de kwaliteit veelal slechter zal zijn, evenals de smaak). Presentatie en marketing; dat zijn de begrippen waarom het zal draaien. De zuiveltechnologen zullen in de ondernemingen hun invloed terug zien lopen, ten koste van de toenemende invloed van de marketingmanagers. Voor de productontwikkelaars breken spannende en gouden tijden aan.

VERVOLG MDW-TRAJECT

Voortbordurend op het MDW-traject zijn in een later stadium (2001) eveneens de Warenwetbesluiten Soep, vleesextract en bouillon en Puddingpoeders opgeheven, in verband met een tot dat moment nog geldende beschikking van de het Comité van

Benelux Economische Unie. De eindrapportage van de MDW-werkgroep werd in 2003 gepubliceerd⁹⁰.

Op grond van de Warenwetbesluiten Soep, vleesextract en bouillon en Puddingpoeders mochten beschermde aanduidingen als soep, vleesextract, bouillon en puddingpoeder slechts gebezigd worden voor waren met een bepaalde samenstelling. Deze besluiten zijn in 2001 opgeheven. Eerdere heroverweging was niet mogelijk, omdat deze besluiten uitvoering gaven aan een beschikking van de Benelux Economische Unie. Bij beschikking M (99)1, van het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie van 17 maart 1999 houdende vervallenverklaring van beschikking M (94) 1, zoals gewijzigd bij beschikking M (95) 9, inzake limonades en van beschikking M (93) 7, zoals gewijzigd bij beschikking M (95) 10 inzake levensmiddelen, zijn de voorschriften van de Benelux inzake soepen, vleesextract, bouillons en puddingpoeders ingetrokken.

GERESERVEERDE AANUIDINGEN EN RESTERENDE WARENWETBESLUITEN

Het MDW-traject heeft in Nederland een grote rol gespeeld in het loslaten van de eisen op het gebied van receptuur en naamstelling van producten. Op dit moment zijn er nog tal van warenwetbesluiten geldig, waaronder het Warenwetbesluit Gereserveerde aanduidingen, dat in 1998 in werking is getreden⁹¹. Daarnaast zijn nog een aantal andere productcategorieën wettelijk ingekaderd, zoals roomijs, mosterd, azijn, advocaat, limonade of frisdrank, bier, pils en korenwijn. Wat betreft de gereserveerde aanduidingen is de onderliggende motivatie gestoeld op het feit dat het producten betreft waarbij een sterke verwachting van de consument speelt; hierbij is volgens de nota van toelichting echter geen kwantitatieve ingrediëntendeclaratie vereist, met uitzondering van mayonaise. In tegenstelling tot de besluiten die voorheen golden is er geen sprake meer van verplichte aanduidingen, maar van beschermde aanduidingen die aan een aantal voorwaarden moeten voldoen. Bovendien is er destijds aansluiting gezocht bij de Codex alimentarius en (voor azijn) de Europese Praktijkcode, en daarnaast ruimte gegeven aan andere productiemethoden. Bijvoorbeeld voor het maken van azijn (wat op weerstand van België, Frankrijk en Duitsland stuitte) en van mayonaise, waarbij het vetpercentage verlaagd werd van 80% naar 70% en het percentage eigeel van 6% naar 5%⁹².

Een voorbeeld van de huidige definities van mosterd en mayonaise:

De aanduiding mosterd mag uitsluitend worden gebezigd voor een eetwaar die ten minste is samengesteld uit mosterdzaad of mosterdmeel, en azijn of een azijnzuurhoudende vloeistof, voor zover het gehalte aan droge stof ten minste 20%, en het gehalte aan mosterdolie ten minste 20% van de keukenzoutvrije droge stof bedraagt.

De aanduiding mayonaise mag uitsluitend worden gebezigd voor een eetwaar bestaande uit een emulsie van het type olie in water, die ten minste 70% vet en ten minste 5% eigeel bevat.

In de onderstaande tabel zijn de geldende warenwetbesluiten en -regelingen en het nog geldende Landbouwkwaliteitsbesluit en -regeling weergegeven.

GELDENDE WARENWETBESLUITEN, DEELS GEBASEERD OP EG RICHTLIJNEN⁹³.

Warenwetbesluit Informatie levensmiddelen (ALGEMEEN)⁹⁴

Warenwetbesluit Gereserveerde aanduidingen⁹⁵

Warenwetbesluit Verduurzame vruchtproducten⁹⁶

Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen⁹⁷

Warenwetbesluit Eiwitproducten⁹⁸

Warenwetbesluit Kruidenpreparaten⁹⁹

Warenwetbesluit Nieuwe Voedingsmiddelen¹⁰⁰

Warenwetbesluit Smeerbare vetproducten¹⁰¹

Warenwetbesluit Suikers¹⁰²

Warenwetbesluit Toevoeging micro-voedingsstoffen aan levensmiddelen¹⁰³

Warenwetbesluit Meel en brood¹⁰⁴

Warenwetbesluit Vlees gehakt en vleesproducten¹⁰⁵

Warenwetbesluit Specerijen en kruiden¹⁰⁶

Warenwetbesluit Verpakte waters¹⁰⁷

Warenwetbesluit Cacao en chocolade¹⁰⁸

Warenwetbesluit Vruchtensappen 2012¹⁰⁹

Warenwetbesluit Koffie en chicoreiproducten¹¹⁰

Warenwetbesluit Zuivel¹¹¹

Warenwetbesluit Honing¹¹²

Warenwetbesluit Additieven, aroma's en enzymen in levensmiddelen¹¹³

Warenwetbesluit Visserijproducten, slakken en kikkerbilden¹¹⁴

Warenwetregeling Vrijstelling jam met verlaagd suikergehalte¹¹⁵

Warenwetregeling Vrijstelling toevoeging foliumzuur en vitamine D aan levensmiddelen¹¹⁶

Warenwetregeling Uitlekgewichten verduurzaamde champignons en zuurkool¹¹⁷

Landbouwkwaliteitsbesluit 2007¹¹⁸

Landbouwkwaliteitsregeling 2007¹¹⁹

Regeling wijn en olijfolie¹²⁰

De volgende voorbeelden kenmerken de omschrijvingen en recepturen in deze warenwetbesluiten;

De aanduiding vla mag uitsluitend worden gebezigd voor het dikvloeibare samengestelde zuivelproduct met:

- a. als kenmerkende bestanddelen zetmeel en ten minste 50% koemelk;*
- b. andere voor de bereiding noodzakelijke eet- en drinkwaren; en*
- c. een melkvetgehalte van ten minste 2,6%.*

De aanduiding melkchocolade mag gebruikt worden in combinatie met de woorden: -hagelslag of -vlokken, voor zover de waar wordt aangeboden in de vorm van vlokken of korrels en ten minste bevat:

- 1° in totaal 20% droge cacaobestanddelen;*
- 2° 12% droge melkbestanddelen; en*
- 3° in totaal aan cacaoboter en melkvet 12% vetten;*

De vermelding mager of magere mag worden gebezigd bij:

- a. vlees en vleesproducten, uitsluitend voor zover het vetgehalte van de waar ten hoogste 20% bedraagt;*
- b. gehakt, uitsluitend voor zover het vetgehalte van de waar ten hoogste 15% bedraagt.*

De aanduiding tartaar mag uitsluitend worden gebezigd voor gehakt dat afkomstig is van runderen, met een vetgehalte van ten hoogste 10%.

De aanduiding rozijnenbrood mag uitsluitend worden gebezigd voor brood met ten minste 30% rozijnen.

Het woord volkoren mag onderdeel uitmaken van de aanduiding van een in dit besluit bedoelde waar, voorzover in de aldus aangeduide waar alle van nature voorkomende bestanddelen van de desbetreffende graansoort in hun natuurlijke verhouding, al dan niet na een bewerking te hebben ondergaan, aanwezig zijn.

AANPASSING BESTAANDE WARENWETBESLUITEN

Warenwetbesluiten worden ook tegenwoordig met regelmaat aangepast. Zo zijn er onlangs wijzigingen doorgevoerd in het Warenwetbesluit Gereserveerde aanduidingen van het platogehalte van bockbier (verdunningsfactor), en de oplosbare droge stof in jam. Hierdoor kunnen voedselproducenten de receptuur van hun bockbier en jam (in beperkte mate) aanpassen zonder bang te zijn dat zij niet langer de gereserveerde aanduidingen mogen

gebruiken¹²¹. Daarnaast is (op initiatief van de bakkerijsector zelf) het gehalte keukenzout in brood in het betreffende warenwetbesluit in 2013 verlaagd van 2,1 naar 1,8% en is eveneens de definitie van brood onlangs gewijzigd, onder meer¹²²:

Artikel 1d - huidig

brood: de gebakken eetwaar, met als kenmerkende bestanddelen:

- water of melk;*
- geen ander rijsmiddel dan bakkersgist of zuurdeeg;*
- al dan niet verkleinde of geplette vruchten van graan, of zaden van boekweit; en keukenzout; waaraan al dan niet broodverbetermiddel is toegevoegd;*

Artikel 1c – aanpassing

brood: de gebakken eetwaar, met als kenmerkende bestanddelen:

- water of melk;*
- rijsmiddel, met dien verstande dat dit niet verplicht is voor roggebrood;*
- al dan niet verkleinde of geplette vruchten van graan, glutenvrij gemaakt graan of zaden van boekweit;*
- zout.*

Artikel 6a - huidig

1 De hoeveelheid droge stof van brood met of zonder decoratie met een gewicht tussen 350 gram en 1000 gram ligt tussen de 240 en 265 gram onderscheidenlijk tussen de 480 en 530 gram.

2 Het eerste lid is niet van toepassing op roggebrood en tarweroggebrood.

Artikel 6a tweede lid - aanpassing

Het eerste lid is niet van toepassing op brood met bijzondere kenmerkende bestanddelen in de kruim, roggebrood, roggetarwebbrood, stokbrood, brood met een zeer laag glutengehalte en glutenvrij brood.

Deze aanpassing is tot stand gekomen op basis van gesprekken tussen het Ministerie van VWS en de verschillende brancheorganisaties: Nebafa (vertegenwoordigd door Zeelandia), NBC, NVB, NBOV, VBZ¹²³. Volgens een nieuwsartikel wil de bakkerijbranche naast het aanpassen van de definitie van brood en het actualiseren van het Warenwetbesluit Meel en brood nog een stapje verder gaan:

“...door te onderzoeken of er, door aanpassingen in de wetgeving of via andere afspraken, mogelijkheden zijn om het consumentenvertrouwen in brood te versterken. Zo wordt onderzocht of nieuwe definities voor bijvoorbeeld speltbrood, meergranenbrood en krenten- en rozijnenbollen opgesteld kunnen worden.”

MÉÉR GRANEN?



Dit werd beaamd tijdens een gesprek met een viertal brancheorganisaties en de FNLI, en door een enquête. Onder het mom van transparantie richting consumenten gaf de Bakkerijbranche (NVB) aan graag een gelijk speelveld te willen creëren t.a.v. termen die niet wettelijk zijn vastgelegd, zoals de term meergranenbrood, desembrood en speltbrood. Zij zouden dit graag in het Warenwetbesluit Meel en brood verankerd zien:

Standpunten NVB inzake criteria voor meergranenbrood

De aanduiding meergranenbrood mag uitsluitend worden gebezigd voor brood: waarin naast een basisgraan ten minste 2 andere graansoorten aanwezig zijn; het aandeel basisgraan maximaal 90% is van de som van het aandeel granen, zaden, pitten of peulvruchten; waarbij op voorverpakte producten het percentage van de verschillende granen op eindproductbasis wordt gedeclareerd (volgens de regels voor kwantitatieve ingrediënten declaratie). – Website NVB

De NVB-leden zijn gestart met product- en etiketaanpassingen om zich te committeren aan de gemaakte NVB-afspraken.

De standpunten worden ook besproken met de brancheorganisatie NBOV, Nebafa en VBZ, met als doel te komen tot sectorale afspraken, feitelijk zitten we nog midden in dit proces. Tijdens het totstandkomingsproces van de NVB standpunten is – naast sectoroverleg – gesproken met de Consumentenbond en het Ministerie van VWS. CBL is geïnformeerd over de NVB standpunten.

NVB is voorstander van opname van de genoemde aanduidingen in het Warenwetbesluit Meel en brood, zodat een ‘level playing field’ ontstaat binnen de bakkerijsector. Om die reden streven wij er naar om als volledige bakkerijsector dit voorstel in te dienen bij het Ministerie van VWS. Indien het ministerie hiermee akkoord gaat, wordt het voorgelegd aan het Regulier Overleg Warenwet (ROW), hierin heeft de overheid, NVWA, het bedrijfsleven, consumentenorganisaties en overige NGO's inspraak.

Hierbij is gekeken naar onder meer Duitse, Franse, Italiaanse, Deense en Vlaamse definities van broodsoorten die in wetgeving zijn vastgelegd, bij het tot stand komen van de NVB standpunten.

– Antwoorden NVB op vragen foodwatch

Ook de definitie van kaas, zoals vastgelegd in het Warenwetbesluit Zuivel, is in 2016 opgerekt om ‘innovatie te stimuleren¹²⁴’. Interessant in deze context is dat de ‘Codex General Standard for Cheese’ is aangehaald als kader voor de wijziging, evenals

regelgeving in andere EU-landen. De wijziging heeft ook gevolgen voor de definitie van 'kwark of verse kaas'. De Bond van Boerderij-Zuivelbereiders (de BBZ) was het volgens de nota van toelichting niet eens met deze wijziging, aangezien deze ervoor zorgt dat producten met een andere procestechiek ook mogen worden aangeduid als kaas.

Een ander voorbeeld betreft de wijziging van het Warenwetbesluit Gereserveerde aanduidingen in 2009, waarbij het melkvetgehalte voor de aanduiding van roomijs is verlaagd van 8% naar 5%. Aanleiding hiervoor was een verzoek van de Nederlandse Vereniging van Consumptie-ijs fabrikanten (NVC). Zij wilde zich conformeren aan de 'Code voor consumptie-ijs' van de Europese organisatie van fabrikanten van consumptie-ijs (Euroglaces). Deze code werd ook in Frankrijk, Denemarken en Portugal in acht genomen, omdat er lokaal geen wettelijke eisen aan zijn gesteld. In Ierland, Engeland, Zweden en Hongarije diende roomijs wettelijk gezien ten minste 5% melkvet te bevatten¹²⁵.

De Consumentenbond pleitte onlangs voor het verlagen van het vetpercentage van 'mager gehakt' van 15 naar 10% in het betreffende Warenwetbesluit¹²⁶.

ONTHEFFING VAN WARENWETBESLUITEN

Ook komt het voor dat producenten worden ontheven van richtlijnen van Warenwetbesluiten, waaronder Unilever¹²⁷, Nutricia¹²⁸ en Kellogg's aangaande toevoegingen van micronutriënten zoals foliumzuur, vitamine D en koper. De aanleiding hiervoor was een arrest van het Hof van Justitie¹²⁹: Dit arrest verklaarde het voorzorgsbeginsel onrechtmatig dat initieel binnen Nederland gold voor toevoegingen van micronutriënten. Dit heeft geleid tot aanpassing van het beoordelingsbeleid in Nederland. Een voorbeeld¹³⁰:

Aan Kellogg's Nederland te 's-Hertogenbosch wordt ontheffing verleend van artikel 5 van het Warenwetbesluit Toevoeging micro-voedingsstoffen aan levensmiddelen, voor het bereiden en verhandelen van de ontbijtgranen en graanrepen, met toegevoegd foliumzuur, genoemd in de bijlage van de brief van 18 februari 2005 van Kellogg's Nederland aan het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

KWID

Het Nederlandse equivalent van de QUID is de Kwantitatieve Ingrediëntendeclaratie, oftewel de KWID. Op een etiket moet de ingrediëntendeclaratie worden vermeld: een opsomming van alle ingrediënten in het product in dalende volgorde van gewicht. Van sommige ingrediënten in voorverpakte producten, moet op de verpakking van het

product ook het percentage in de ingrediëntendeclaratie worden aangegeven, direct voor het betreffende ingrediënt. Dit wordt de kwantitatieve ingrediëntendeclaratie, ofwel KWID (op EU-niveau QUID) genoemd. De verplichting om te KWID-ten is niet gewijzigd met ingang van de nieuwe etiketteringsvoorschriften. In Artikel 22 en bijlage VIII van de verordening 1169/2011 zijn de vereisten verder uitgelegd. Omdat er internationaal gezien veel verschillende producten, recepturen en naamstellingen bestaan worden er nationale richtlijnen geformuleerd. Kortom, de KWID is onderdeel van kaderwetgeving en zowel de EC als de Nederlandse overheid verstrekken een handleiding voor interpretatie van die kaderwetgeving. Uit het Nederlandse informatieblad van de NVWA dat uit 2003 stamt blijkt het volgende:

KWID is verplicht:

- Wanneer de naam van het ingrediënt onderdeel uitmaakt van de aanduiding van de waar of wanneer een ingrediënt met de aanduiding van die waar in verband gebracht wordt.
- Wanneer de naam van het ingrediënt opvallend in woord, beeld of voorstelling op de verpakking voorkomt.
- Wanneer het ingrediënt karakteristiek is voor de eet- of drinkwaar.
- Wanneer het ingrediënt genoemd is om de waar te kunnen onderscheiden van waren waarmee die waar zou kunnen worden verward.

Producenten hoeven niet te KWID-ten:

- Wanneer er geen sprake is van ingrediënten, dan is er ook geen verplichting tot het vermelden van een percentage (zoals een hamburger)
- Wanneer de vermelding van het uitlekgewicht verplicht is.
- Wanneer het ingrediënt in de aanduiding genoemd wordt maar de hoeveelheid niet van belang is voor de koper. Bijvoorbeeld: volkoren- rogge- en tarwebrood.
- Wanneer de vermelding van de hoeveelheid van het ingrediënt verplicht is. Zoals voor:
 - Vruchtennectar waarvan de vermelding van het sapgehalte verplicht is
 - Vruchtenjam, -confituur, -gelei, -marmelade en kastanjepasta
 - Smeerbare vetproducten percentages vet, plantaardig of melkvet en voor bepaalde producten het percentage zout
- Wanneer er sprake is van voedingsstoffen, zoals vitamines en mineralen, bij aanduidingen als 'limonade met toegevoegde vitamines en mineralen'. Ook wanneer deze micro-voedingsstoffen 'gewoon' zijn toegevoegd behoeven zij, op grond van deze regels niet te worden gekwantificeerd in de ingrediëntendeclaratie (wel in de voedingswaardevermelding).
- Wanneer het ingrediënt dat in de aanduiding voorkomt in kleine hoeveelheid voor de smaak of aroma is toegevoegd.

- KWID is niet voorgeschreven voor additieven en groepen van additieven.

In een handleiding van het Nederlandse Bakkerij Centrum staat vermeld dat decoratie niet ge-KWID hoeft te worden, net als kruiden, specerijen en aroma's die minder dan 2% van het eindproduct vormen¹³¹.

In hoofdstuk 3 behandelen we voorbeelden van productnamen met de vraag of daarbij wel of geen KWID verplicht is.

AFBEELDINGEN

Volgens de verschillende EU-verordeningen mogen ook afbeeldingen op producten niet misleiden. In Nederland is sinds 1997 een handleiding voor het gebruik van afbeeldingen in gebruik. Deze Code Pictorials (zie bijlage) is opgesteld door HIGB (voorloper NVWA) en de VAI (voorloper FNLI). Dit beknopte document (2 pagina's) is geen wetgeving, maar een leidraad en uitsluitend bedoeld voor de Nederlandse markt. Uit navraag onder brancheorganisaties blijkt dat het document nog steeds in omloop is, hoewel de bakkerij en zoetwarenbranche VBZ en Bakkerijbranche NVB op vragen van foodwatch antwoorden dat dit document, net als de KWID-handleiding, niet meer geldig is. Zij verwijzen naar de EU-guidance documenten. Samengevat stelt de leidraad het volgende;

- Algemeen: indien een ingrediënt aanwezig is in een levensmiddel, onafhankelijk van de hoeveelheid, mag het worden afgebeeld, zowel realistisch als gestileerd.
- Het is niet noodzakelijk om alle afzonderlijke ingrediënten af te beelden, zoals bij vruchtenmix. De afgebeelde variant moet wel karakteristiek zijn voor het product.
- In het geval van een appeltaart als afbeelding voor een bakmix, of lasagne, hoeven niet alle ingrediënten in de verpakking aanwezig te zijn. Er wordt geadviseerd om in dat geval de vermelding 'serveertip' aan te brengen.
- De term 'serveertip' is noodzakelijk, bijvoorbeeld bij een toetje dat gearneerd wordt afgebeeld met een aardbei of toefje slagroom. Hierbij gaat het om een 'gebruiksmogelijkheid'.
- Er wordt benadrukt dat een afbeelding tot een verwachting leidt bij de consument, zoals een tomatensoep met gehaktballetjes, of een erwtensoep met rookworst; indien die niet in het product zitten kan de term serveertip de verwachting niet voldoende wegnemen; een rookworst zou dan op een snijplank naast de soep moeten worden afgebeeld.
- De afbeelding kan de inhoud weergeven, zoals bij een notenmix of een pizza; dit moet op een 'juiste realistische' manier worden weergegeven. Bij de notenmix wordt geadviseerd in de ingrediëntenlijst de soorten in volgorde weer te geven

van afnemend gewicht.

- Een landsvlag op Engelse drop wordt als voorbeeld gegeven van een potentieel misleidende afbeelding. Hierbij wordt verwezen naar jurisprudentie: de vlag is toegestaan wanneer duidelijk wordt aangegeven waar het product bereid is, m.u.v. geografisch beschermde benamingen.
- Van extracten en natuurlijke aroma's waarvan de bestanddelen minimaal 90% natuurlijk zijn, wordt gesteld dat een afbeelding is toegestaan. Als een aroma synthetisch is of minder dan 90% van natuurlijke oorsprong is, is het niet verboden om een afbeelding toe te voegen, indien er een disclaimer door de afbeelding is aangebracht in de vorm van 'dit product bevat geen xxx' of 'dit product bevat uitsluitend xxx aroma'. Indien er naast aroma ook bestanddelen van een vrucht aanwezig zijn is er geen bezwaar tegen het plaatsen van een afbeelding.
- Producten in de vorm van een 'smaak', zoals aardbeiensnoepjes, zijn zonder restricties toegestaan onder voorwaarde dat de aanduiding en vermeldingen aan de bovengenoemde voorwaarden voldoen.

WAT REST?

In eerdere campagnes heeft foodwatch haar licht laten schijnen op veel etiketteringsaspecten die nog niet wettelijk zijn vastgelegd, zoals:

- verborgen dierlijke ingrediënten,
- onbeschermde 'natuurlijkheids- of authenticiteitsclaims' zonder inzicht in de productiemethode,
- gebrek aan labeling van voedselproducten van dieren die gentechvoer hebben gegeten,
- heldere aanduidingen van (oorsprong van) aroma's en additieven.

Daarnaast laten ook aspecten als de gebruikte receptuur en naamstelling van producten veel ruimte voor interpretatie. Indien er geen wettelijke omschrijving bestaat van een specifiek product (bijvoorbeeld pindakaas, truffelpasta, etc.) lijkt het erop dat de producent aan de wetgeving voldoet door ofwel de gebruikelijke, ofwel de beschrijvende benaming te hanteren en vervolgens simpelweg te KWID-ten. Daarnaast lijken wettelijke standaarden telkens verder te worden opgerekt onder het mom van harmonisatie, innovatie en versterken van de Europese concurrentiepositie – de ruimte voor zelfregulering wordt alsmaar groter gemaakt. Niet elke branche heeft echter baat bij deregulering: de NVB (bakkerijsector) lobbyt bijvoorbeeld actief voor wettelijke eisen voor speltbrood om een gelijk speelveld te creëren.

II. AFSPRAKEN EN ZELFREGULERING VIA CODES

De sterke focus op deregulering binnen de Europese markt heeft voor Nederland in het verleden haar vruchten afgeworpen en de basis gelegd voor verdere deregulering en aanpassingen van warenwetbesluiten. Hoewel het vanuit een economisch perspectief te verantwoorden is om wettelijk vastgelegde standaarden op het gebied van receptuur op te rekken of af te schaffen, in het kader van innovatie en harmonisatie van de Europese markt, valt te concluderen dat hiermee de deur openstaat voor tal van productinnovaties, kwaliteitsuitholling en marketingclaims waar de consument weinig bij gebaat is. Tegelijkertijd is de harmonisatie binnen de EU, laat staan binnen de wereldmarkt, nog verre van afgerond, wat blijkt uit internationale verschillen in de (al dan niet) wettelijke context op het gebied van naamstelling en receptuur.

Afhankelijk van de branche in kwestie, heeft de industrie zelf inmiddels behoefte aan kaders voor specifieke productcategorieën. Dit blijkt uit het feit dat er juist wordt gelobbyd voor wettelijke standaarden, en dat er op verschillende niveaus ‘codes of practice’ zijn opgesteld. Maar zulke codes zijn niet te vergelijken met wetgeving die kan worden gehandhaafd. Ook is het de vraag in hoeverre de verwachtingen van de consument in dergelijke codes een rol spelen en hoe het besluitvormingsproces is vormgegeven. Daarnaast zijn verwachtingen van consumenten sterk gekleurd door de culturele context: een Duitse consument heeft andere verwachtingen van een roggebrood dan een Nederlandse consument.

In dit hoofdstuk geven we de situatie in Duitsland en Frankrijk weer en schetsen we de huidige Nederlandse situatie. Ook wordt kort gerefereerd aan de Codex Alimentarius die op VN-niveau is opgesteld.

INTERNATIONALE INVULLING

DUITSLAND

In Duitsland ontdekte foodwatch dat de niet openbare ‘Deutsche Lebensmittelbuchkommission’ (DLMBK, hierna Commissie) al 50 jaar richtlijnen opstelt, in opdracht van de federale regering, over de naamstelling van ca. 2.000 voedselproducten in combinatie met de receptuur. Naast een enkele consumentenorganisatie hebben vooral lobbyisten van de voedselindustrie hierin een officiële stem, wat regelmatig tot het blokkeren van consumentvriendelijke voorstellen heeft geleid. Kamerleden en regering worden in dit besluitvormingsproces echter buitenspel gezet en de richtlijnen hebben geen wettelijke status. De bijeenkomsten van de commissie zijn niet openbaar en de notulen van de vergaderingen worden niet gepubliceerd.

Hoewel de Commissie stelt dat ‘rekening wordt gehouden met de verwachtingen van de

gemiddelde consument', blokkeert de voedselindustrie regelmatig consument-vriendelijke richtlijnen. Leidend is de 'algemene praktijk' die wordt gedefinieerd door 'experts' die aan tafel zitten. Dat leidt bijvoorbeeld tot 'kersenthee' zonder een spoor van kersen, 'kalfsleverworst' die slechts 15 procent kalfsvlees hoeft te bevatten en 'citroenlimonade' zonder citroen.

Producten die in het Lebensmittelbuch¹³² worden omschreven zijn bijvoorbeeld (chocolade)mousse, flan, schnitzel, knäckebröd, toast, steenovenbrood, salades (met een lange lijst aan ingrediënten), zoals een 'rundvleessalade' of een 'Italiaanse salade' of 'tonijnsalade', 'surimi', 'marsepein', 'noga', 'parfait' etc.

foodwatch Duitsland eist al sinds 2010 transparantie over de notulen van de Commissie en openheid van de vergaderingen. foodwatch eist concreet dat dergelijke leidraden door een federale wetgevende autoriteit worden opgesteld, volgens een transparante en democratische besluitvormingsprocedure, waarbij de belangen en verwachtingen van consumenten geborgd worden, zoals aan de hand van representatieve enquêtes. Aanvullend eist foodwatch Duitsland dat de rechten van consumentenorganisaties worden uitgebreid om namens consumenten een zaak aan te spannen (class action rights), zodat de productbeschrijvingen kunnen worden getoetst. In 2016 heeft de kritiek tot een aanzet voor (minimale) hervormingen in de werkwijze geleid. foodwatch Duitsland blijft echter pleiten voor afschaffing van de commissie¹³³. Bijna 60.000 consumenten ondertekenden de actie van foodwatch.

FRANKRIJK

In Frankrijk is eveneens een aantal productomschrijvingen wettelijk vastgelegd; zowel op basis van EU-wetgeving als typisch nationale producten, waaronder verschillende broodcategorieën zoals baguette en croissant¹³⁴. Net als in Nederland is de voorheen geldende wettelijke regeling rondom soep en bouillon opgeheven. Daarnaast zijn er niet-bindende 'Codes de bonnes pratiques' in gebruik.

Een voorbeeld is de 'Code de la Soupe'¹³⁵, een nationale leidraad voor de naamstelling en receptuur van soepen, waaraan partijen als Maggi (Nestlé), Campbell en Knorr (Unilever) meeschreven, mede geïnspireerd door Culinaria Europe. Dit betreft de Europabreed opererende brancheorganisatie voor 'culinaire producten'¹³⁶, in 2010 opgericht aan de hand van een herstructurering van verschillende brancheorganisaties.

BELGIË

In 2008 stelde de Belgische branchevereniging van chocolade-, praline-, snoepgoed- en koekjesproducenten (CHOPRABISCO) een Code of Practice op. Geïnspireerd door een Zwitserse Code uit de jaren '70 wilden ze de term 'Belgische chocolade' (oorsprong) beschermen^{137,138}. Deze Code had eveneens geen wettelijke status. Net als de Duitse

TONIJNSALADE?



situatie reguleert de industrie zichzelf en krijgen consumenten geen inspraak of inzage in dergelijke codes.

EU-BREDE CODES

Op nationaal niveau opereren brancheorganisaties voor producenten van verschillende productgroepen. Deze organisaties, maar ook sommige bedrijven, zijn op hun beurt vaak zelf weer lid van Europabrede brancheorganisaties. Voorbeelden van Europabrede brancheorganisaties zijn:

- FoodDrinkEurope (overkoepelend)¹³⁹,
- CAOBISCO - Association of Chocolate, Biscuit and Confectionery Industries of the European Union,
- CEEREAL - European Breakfast Cereal Association,
- CULINARIA EUROPE - Federation of Associations and Enterprises of Industrial Culinary Product Producers in Europe¹⁴⁰,
- ESA - European Snacks Association,
- THE BREWERS OF EUROPE,
- THIE - Tea & Herbal Infusions Europe,
- UNESDA - Union of European Soft Drinks Associations en
- EUROGLACES.

In samenspraak met en als richtlijn voor haar leden stellen brancheorganisaties die op dit niveau werken, regelmatig Codes op. Die kunnen vervolgens resulteren in aanpassing van nationale wetgeving, zoals in het voorbeeld van de aanpassing van het vetgehalte voor roomijs in het Warenwetbesluit Gereserveerde aanduidingen op basis van de Code van Euroglaces.

Al eerder werd gerefereerd aan de Codes of Practice¹⁴¹ opgesteld door CULINARIA EUROPE, specifiek voor bouillons en consommés, mayonaise, mosterd, tomatenketchup, en fruit en groente in azijn. De ambities van de brancheorganisatie laten zich als volgt kenmerken:

The members of CULINARIA EUROPE undertake to make every effort to have their national authorities recognize these Codes of Practice. Similarly, CULINARIA EUROPE undertakes to take all necessary measures to have the Codes recognized by the EU legislative bodies.

Een voorbeeld uit deze Codes betreft de minimale hoeveelheid rund in bijvoorbeeld runderbouillon per liter. De omschrijving van mayonaise in het Warenwetbesluit Gereserveerde aanduidingen komt, na aanpassing, overeen met de omschrijving in

deze Codes of Practice. Uit vragen die gesteld zijn aan de Nederlandse Vereniging van Soepenfabrikanten, blijkt dat deze Code inderdaad wordt gehanteerd door de Nederlandse branche. De (leden van de) nationale verenigingen, waaronder Vive La France (die de Franse Code de La Soupe heeft opgesteld), hebben de verschillende Codes goedgekeurd en ondertekend, waarmee ze aangeven zich te committeren aan de afspraken. De NVS stelt dat er steun is ontvangen van de Europese Commissie, die in 1992 een voorwoord heeft geschreven voor de Codes. Dergelijke steun werd als positief vanuit de branches gezien, maar betreft geen standaard procedure: er moest om gevraagd worden. Consumentenbelangen zijn volgens de branche meegenomen vanuit het perspectief van consumentenperceptie in de verschillende landen, waar de fabrikanten actief zijn/waren. Volgens de Nederlandse Vereniging van Soepenfabrikanten betreft het hier een containerbegrip op basis van ervaring en focusgroepen. Er zat geen specifiek plan achter de Codes; het ging meer op 'case by case' basis en afhankelijk van het onderwerp werden de specialisten/bedrijven erbij betrokken. De Codes zijn ter informatie aan het ministerie van VWS en de NVWA gestuurd en niet in het Regulier Overleg Warenwet besproken.

Interessant is dat MVO Nederland¹⁴² naar deze code verwijst als oplossing voor het vraagstuk dat de wetgeving met betrekking tot mayonaise in Europa niet geharmoniseerd is. Op het verhandelen van mayonaise binnen de EU is in principe wederzijdse erkenning van toepassing. Dus: als het voldoet aan de wetgeving van het land van productie, dan kan het vrij verhandeld worden binnen de gehele EU¹⁴³.

Een ander voorbeeld is THIE, dat een Compendium of Guidelines for Tea (Camellia Sinensis) heeft opgesteld. De vraag of de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Koffie en Thee (KNVKT) zich aan deze code committeert, is nog niet beantwoord. KNVKT is echter wel lid van THIE¹⁴⁴.

THIE cooperates with competent EU-authorities and other national and international authorities for the interest and benefit of the product group of tea, respectively its extracts. Legal provisions for tea and tea extracts thereof are only partly harmonised and may differ considerable in the Member States. To promote a common understanding of what tea is, to promote free trade in the European market and to improve consumers' knowledge about their products the tea industry has completed the present Compendium.

The Compendium reflects the practice of the industry in the EU Member States and links it to the relevant legal EU provisions and standards in force.

Products are consumed not only as traditional brewed tea, but increasingly also as preparations from tea and ingredients of other foodstuffs, e.g. ice tea, instant

preparations or concentrates from tea infusions.

Een aantal voorbeelden uit de 'Code for edible ices', die wordt gebruikt door de Nederlandse Vereniging Consumptie-ijsfabrikanten (NVC) en is opgesteld door Euroglaces (2003)¹⁴⁵;

The denominations FF Fruit Ice, FF Frucht Eis, FF Vruchtenijs, Glace aux Fruits à FF, FF Frugtis, , Gelato alla Frutta, Helado de Frutas, Pagoto FF, Gelado de Fruta, Fruktis are reserved for a product complying with the definition of 3.1 above and containing at least 15% fruit. For certain fruits this content may be reduced, the conditions for which are defined in Annex I.

*The denomination Sorbet is reserved for a product complying with the basic definition which contains no added fat. The product must contain the characterizing foodstuff(s) to which reference is made in words, particulars, trademarks, brand name, pictorial matter or symbols, when the foodstuff(s) is/are known to be consumed as such. When reference is made to fruit(s) or vegetable(s) in words, particulars, trade- marks, brand name, pictorial matter or symbols, the fruit(s) or vegetable(s) content must be at least 25%.
– The fruit(s) content may however be reduced respectively to 15% and to 7% for those fruits which are listed non-exhaustively in Annex II.1.
– The vegetable(s) content may however be reduced to 10% for those vegetables which are listed non-exhaustively in Annex II.2.*

Ook Energy Drinks Europe, de brancheorganisatie van energiedrankproducenten heeft een Europese Code opgesteld¹⁴⁶, waarin aanbevolen maximumhoeveelheden werkzame stoffen in drankjes en de manier van aanprijzen, het gebruiken van claims en terughoudendheid van marketing richting kinderen zijn weergegeven. Leden van de branche dienen op papier 'compliance' met de code te verstrekken.

VN: CODEX ALIMENTARIUS

Ook op VN-niveau zijn verschillende definities van producten en receptuur vastgelegd, als onderdeel van de Codex Alimentarius¹⁴⁷, een lange lijst aan standaarden, codes of practice en handleidingen (geen wetgeving). Het is een initiatief van de Food and Agricultural Organization (FAO) en de World Health Organization (WHO); 186 landen en de Europese Unie doen eraan mee. De Codex is opgericht vanuit 'de ambitie om de veiligheid van voedsel te borgen en eerlijke handel te faciliteren', en omvat naast productomschrijvingen onder andere maximale waarden voor bijvoorbeeld pesticideresiduen. De Codex is bekritiseerd, omdat het besluitvormingsproces ondemocratisch¹⁴⁸ zou zijn (consensus i.p.v. stemming, en zonder invloed van nationale parlementen) en de standaarden sterk belobbyd worden door de industrie, zoals het International Life Sciences Institute¹⁴⁹, met leden als Cargill, Monsanto, Bayer, Dow Chemical, Pfizer en GlaxoSmithKline, maar ook Mars, Kraft, Coca-Cola, McDonalds, Nestlé, PepsiCo, Unilever, en Tate & Lyle¹⁵⁰.

Hoewel de aard van de Codex in principe vrijwillig is, kunnen de EU en landen deze standaarden in hun wetgeving opnemen; daarnaast kunnen bedrijven vrijwillig voldoen aan de normen zoals ze zijn gesteld. Echter, indien er een internationaal handelsconflict speelt is de Codex het kader waaraan wordt getoetst. Dat de Codex invloed heeft op nationale regelgeving blijkt bijvoorbeeld uit de aanpassing van het Warenwetbesluit Zuivel op basis van definities uit de Codex. Een voorbeeld van de omschrijving van een product, evenals toegestane ingrediënten uit de Codex betreft:

Cheddar is a ripened hard cheese in conformity with the General Standard for Cheese (CODEX STAN 283- 1978). The body has a near white or ivory through to light yellow or orange colour and a firm-textured (when pressed by thumb), smooth and waxy texture. Gas holes are absent, but a few openings and splits are acceptable. The cheese is manufactured and sold with or without rind which may be coated.

*Permitted ingredients: Starter cultures of harmless lactic acid and/ or flavour producing bacteria and cultures of other harmless microorganisms
Rice, corn and potato flours and starches.*

Additives: Riboflavin, syntentic (300mg/kg).

En (onder meer) toegestane ingrediënten in 'fruit juices'¹⁵¹:

Syrups (as defined in the Standard for Sugars), liquid sucrose, invert sugar solution, invert sugar syrup, fructose syrup, liquid cane sugar, isoglucose and high fructose syrup may be added only to fruit juice from concentrate, as defined in Section 2.1.1.2,

concentrated fruit juices, as defined in Section 2.1.2, concentrated fruit purée as defined in Section 2.1.5, and fruit nectars as defined in Section 2.1.6. Honey and/or sugars derived from fruits may be added only to fruit nectars as defined in Section 2.1.6.

Een voorbeeld van hoe deze codes eveneens uitholling in de hand werken, is ‘mozzarella’. Deze kaas mag volgens de code⁵² de volgende ingrediënten bevatten:

- *Starter cultures of harmless lactic acid and/ or flavour producing bacteria and cultures of other harmless micro-organisms;*
- *Rennet or other safe and suitable coagulating enzymes;*
- *Sodium chloride and potassium chloride as a salt substitute;*
- *Safe and suitable processing aids;*
- *Vinegar;*
- *Potable water;*
- *Rice, corn and potato flours and starches: Notwithstanding the provisions in the General Standard for Cheese (CODEX STAN 283-1978), these substances can be used in the same function as anti-caking agents for treatment of the surface of cut, sliced, and shredded Mozzarella with a low moisture content only, provided they are added only in amounts functionally necessary as governed by Good Manufacturing Practice, taking into account any use of the anti-caking agents listed in section 4.*

Duidelijk is dat Europabrede Codes en daarnaast de Codex Alimentarius een rol spelen in de samenstelling en benaming van producten die op de Nederlandse markt komen. Het ligt voor de hand dat deze tendens doorzet. Desondanks blijkt dat in specifieke case-by-case situaties de industrie juist heldere kaders wil en deze in wetgeving, danwel afspraken wil laten vatten.

III. RECEPTUUR, WIE BEPAALT IN NEDERLAND?



PINDABOTER?

Uit hoofdstuk 1 is gebleken dat de omschrijving en samenstellingseisen van een aantal basisproducten in Warenwetregelingen is vastgelegd, na met de jaren flink te zijn uitgekleeft. Inmiddels blijft ook een groot deel van de producten wettelijk gezien onomschreven.

Vergelijken we de Nederlandse situatie met het Duitse Lebensmittelbuch waarin producten als rollade, mousse, flan, salades en schnitzel zijn omschreven, dan zijn dezelfde termen niet in de (nu geldende) Nederlandse warenwetregelingen terug te vinden. Ook als je verder zoekt¹⁵³ op termen als ‘pindakaas’, ‘cracker’, ‘bouillon’, ‘soep’, ‘tonijnsalade’, ‘huzarensalade’, ‘gebak’, ‘custard’, ‘salade’, ‘stroopwafel’, ‘muesli’, ‘noga’, ‘marsepein’ of ‘pizza’, vind je geen wettelijk vastgelegde definitie. De vraag is dan ook hoe producenten in Nederland omgaan met receptuur en naamstelling van producten, als deze niet wettelijk zijn vastgelegd?

EVALUATIE LMBK

Onderzoek laat zien dat in Nederland geen vergelijkbaar orgaan als de Duitse Lebensmittelbuchkommission (LMBK) bestaat. In een evaluatie van de LMB¹⁵⁴(2014) wordt de Nederlandse situatie bevestigd. Het beschrijft zowel de vroegere rol van de (opgeheven) Productschappen in het opstellen van (geen wettelijk vastgelegde) productomschrijvingen, als het Warenwetbesluit Gereserveerde Aanduidingen en andere -besluiten die zijn genoemd in deze context. Eveneens wordt de rol van het Regulier Overleg Warenwet in behandeling van wijzigingen van Warenwetbesluiten en behandeling van algemene vragen rondom naamstelling/KWID-ten als afdekking van mogelijke misleiding rondom dergelijke aspecten door de NVWA aangehaald. Partijen die voor de analyse zijn geïnterviewd zijn advocatenkantoren Covington & Burling, Axonadvocaten, Kneppelhout & Korthals en Bird & Bird, evenals een woordvoerder van Unilever en de FNLI. Ook de rol van foodwatch wordt aangehaald in het vraagstuk rondom misleiding.

GESPREKKEN BRANCHEORGANISATIES EN FNLI

Uit gesprekken die foodwatch heeft gevoerd met een viertal brancheorganisaties en de FNLI, is gebleken dat per branche de behoefte verschilt om definities wettelijk vast te leggen. Duidelijk is dat de industrie op ad hoc basis kijkt naar de belangen. De ene keer betreft dat een gelijk speelveld (meergranenbrood, speltbrood etc.), de andere keer verruiming van wettelijk vastgelegde eisen om bijvoorbeeld innovatie te stimuleren, zoals in het geval van kaas of jam waarvoor relevante warenwetbesluiten zijn aangepast. De genoemde Codes die zijn opgesteld door EU-breed opererende brancheorganisaties, evenals de Codex Alimentarius (VN), spelen een rol in zowel situaties waar geen wetgeving op van toepassing is, als in het verruimen van wettelijke normen op het gebied van receptuur en naamstelling van producten. Dergelijke Codes

hebben op zichzelf echter geen wettelijke status en worden niet actief gehandhaafd binnen de sector; ook bieden ze geen kader voor de NVWA die de Codes ter informatie van de branches ontvangt. In hoeverre verwachtingen van consumenten hierin worden meegenomen is de vraag, maar dit zal zeker niet in lijn liggen met de eisen die foodwatch Duitsland heeft geformuleerd in reactie op de LMBK. De bakkerijbranche wijst in de beantwoording van haar vragen ook op het Convenant Jodium en Zout als vrijwillige afspraak wat betreft de toevoeging van jodium, omdat er bij de bereiding jodiumhoudend bakkerszout wordt gebruikt voor brood¹⁵⁵. De Nederlandse Brouwers stellen dat er in de branche geen aanvullende afspraken zijn gemaakt of codes opgesteld, met uitzondering van de eisen met betrekking tot de benaming en samenstelling van bier en verschillende biersoorten die zijn vastgelegd in het Warenwetbesluit Gereserveerde Aanduidingen (artikel 7 b t/m 7g). De Nederlandse Zuivelorganisatie ontkent eveneens het gebruik van codes en afspraken en verwijst naar relevante wetgeving; met name het Warenwetbesluit Zuivel, dat deels Europese wetgeving als basis heeft, maar ook nationale bepalingen kent. Ook beaamt zij dat de wetgeving van het voormalig Productschap Zuivel is ondergebracht in diverse Nederlandse wetten. De Nederlandse vereniging van Soepenfabrikanten stelt in haar antwoord over het besluitvormingsproces rondom de Culinaria Code:

Het gaat om Europese Codes of Practice, die zijn besproken in onze Europese vereniging en vastgesteld door de algemene ledenvergadering (na goedkeuring/instemming van de nationale verenigingen). In deze gevallen is ook steun ontvangen van de Europese Commissie, die een voorwoord heeft geschreven voor de Codes. De betrokken partijen zijn de verschillende fabrikanten en de vertegenwoordigers van verenigingen op nationaal niveau.

De procedure is een combinatie van nationaal en Europees overleg om uiteindelijk te komen tot het vastgelegde resultaat.

Consumentenbelangen zijn meegenomen vanuit het perspectief van consumentenperceptie in de verschillende landen, waar de fabrikanten actief zijn/waren. (In Nederland heeft de Consumentenbond in het Regulier Overleg Warenwetgeving (ROW) meegesproken over onder meer mayonaise in het Warenwetbesluit Gereserveerde Aanduidingen).

De NVWA is bij deze Europese Codes niet betrokken geweest. Beleid en wetgeving is een zaak van de Europese Commissie (en Raad en EP) en van nationale ministeries. De NVWA is de uitvoerende en handhavende instantie, die op basis van de wetgeving het toezicht houdt.

De (leden van de) nationale verenigingen hebben de verschillende Codes goedgekeurd en ondertekend (waarmee ze aangeven zich te committeren aan de afspraken).

Monitoring gebeurt niet op reguliere basis, maar als er reden toe is worden ze wel aangesproken door de vereniging of mede leden.

Er wordt zoveel mogelijk gewerkt op Europees niveau, omdat producenten vaak voor meerdere landen producten maken. Meest gevolgde procedure is, dat het aan de orde komt in de Technische Commissie en dan als voorstel/concept wordt besproken in de Algemene Ledenvergadering. In een aantal rondes wordt dan een definitieve versie vastgesteld. Er zat geen specifiek plan achter de Codes; het gaat meer op “case by case” basis en afhankelijk van het onderwerp worden de specialisten/bedrijven erbij betrokken.

Waar warenwetbesluiten worden aangepast biedt het ROW een portaal om de wijzigingen door te spreken; hierbij schuift de Consumentenbond aan als vertegenwoordiger van consumentenbelangen.

INTERVIEW ETIKETTERINGSEXPERTS

Er zijn een tweetal experts op het gebied van etikettering geïnterviewd, die voedselproducenten adviseren op dit vlak. Uit deze gesprekken blijkt dat voor hun persoonlijke werkwijze bij het etiketteren, het voeren van marketingclaims die niet beschermd zijn en de naamstelling van een product altijd de verwachting van de consument omtrent het hele product is; dit blijft echter vaak een lastig vraagstuk. Zo creëert een luxeproduct namelijk een hogere verwachting wat betreft kwaliteit dan bijvoorbeeld een Euroshopper- of huismerk.

Bij gebrek aan wettelijke kaders wordt vaak gekeken vanuit ‘gezond verstand’ en naar het verleden, waaronder uitspraken van de Reclame Code Commissie of juridische procedures (zoals het Arrest Teekanne), maar ook bestaande wetgeving in andere landen, zoals Duitsland (ook LMBK), Zwitserland of België. Beide experts geven aan dat bedrijven het advies echter regelmatig aan hun laars lappen en toch de grenzen opzoeken van wat mogelijk is. Duidelijk is bovendien dat er verschillende afspraken, leidraden en handleidingen circuleren binnen verschillende branches die handvatten bieden voor producenten op dit vlak; de etiketteringsspecialisten beschikken echter niet over deze documenten.

VOORBEELD: AFSPRAKEN

Een recent voorbeeld dat aantoont dat er afspraken tussen overheid en industrie worden gemaakt over productsamenstelling werd onlangs geïllustreerd door een onderzoek van de Consumentenbond naar de volkorengeltes in crackers¹⁵⁶.

Hoewel de Warenwet voorschrijft dat de term volkoren bij brood alleen is toegestaan als 100% van het meel volkoren is, is er voor andere bakkerijproducten zoals crackers, beschuit en koekjes geen percentage in de Warenwet vastgelegd. De industrie wees, in reactie op een meer dan 20 jaar oude afspraak met de (N)VWA, dat het volkoren mag heten als een dergelijk product tenminste 50% volkorenmeel bevat.

Uit de antwoorden op vragen die zijn gesteld aan de Vereniging voor de Bakkerij- en Zoetwarenindustrie (VBZ), is gebleken dat deze afspraak in 1992 is gemaakt tussen de voorloper van de NVWA (Keuringsdienst van Waren) en een bakkerswarenproducent vanuit de noodzaak om helderheid te scheppen. Dit bedrijf heeft deze interpretatie vervolgens gedeeld met de sector, Verbisco, de voorloper van VBZ. VBZ stelt dat de Keuringsdienst deze afspraak in haar handhaving zal hebben toegepast en dat de brancheorganisatie zelf de afspraak nog aan haar leden communiceert. De Consumentenbond heeft de NVWA gevraagd om de '50% volkoren is volkoren'-afpraak te herzien. Hoewel zowel de NVWA is verzocht om de afspraak toe te zenden is het verzoek tot op heden niet ingewilligd. Het Nederlands Bakkerij Centrum bevestigt deze afspraak echter in een handleiding etikettering¹⁵⁷:

Het Warenwetbesluit Meel en Brood is niet van toepassing op bakkerswaren en banket. De algemene eis dat de consument niet misleid mag worden, geldt echter wel voor alle voedingsmiddelen. Bestaat een banketproduct uit volkorenmeel gemengd met bloem en wilt u het toch volkoren noemen, zorg dan dat minimaal vijftig procent van de graanbestanddelen volkoren is en vermeld op voorverpakte producten het exacte percentage volkorenmeel in de ingrediëntendeclaratie. Let op: het gaat bij declaratie om het percentage volkorenmeel van het gewicht van het eindproduct en niet van de graanbestanddelen.

Nederlands Bakkerij Centrum

Over dergelijke afspraken stelt de NVWA in een mailwisseling het volgende:

De NVWA heeft namens de Minister van VWS dan wel op eigen titel de bevoegdheid om beleidsregels op te stellen voor onderwerpen op het werkterrein van de NVWA. Zulke beleidsregels zien op een reeds bestaande bevoegdheid van de NVWA. De beleidsregels kunnen voor verschillende doelen worden opgesteld, namelijk voor de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van een wettelijk voorschrift. Voorbeelden van beleidsregels van de NVWA zijn het Algemeen en het Specifiek Interventiebeleid van de NVWA.

De Algemene wet bestuursrecht schrijft voor dat beleidsregels schriftelijk worden vastgelegd en uitdrukkelijk moeten worden vastgesteld.

De NVWA heeft geconstateerd dat in het verleden, door haar rechtsvoorgangers, veelvuldig afspraken zijn gemaakt met sectoren en bedrijven en dat er interpretaties

zijn gegeven en dat deze in brieven zijn vastgelegd. Deze brieven voldoen niet aan de vereisten van een beleidsregel opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast is de omvang van deze afspraken niet bekend.

Daarom is de NVWA nu bezig om alle oude afspraken en teksten, al dan niet gepubliceerd op de website van de NVWA, te inventariseren. Via de ROW is eveneens het verzoek gedaan om oude afspraken te inventariseren en deze bij de NVWA te melden.

De NVWA zal al deze afspraken, interpretaties opnieuw beoordelen om na te gaan of deze afspraken, gelet op de geldende wet- en regelgeving, nog steeds van kracht of reeds achterhaald zijn door de huidige wetgeving. Indien afspraken nog steeds van kracht zijn dan zal de NVWA bekijken in welke vorm deze afspraak of interpretaties kan worden voortgezet. Is dat in de vorm van een beleidsregel dan zal deze na vaststelling gepubliceerd worden in de Staatscourant.

De NVWA heeft zicht op haar documenten. De NVWA voert momenteel in het kader van het vaststellen van beleidsregels wel onderzoek uit naar de documenten van rechtsvoorgangers van de NVWA.

Kortom, de NVWA maakt onderscheid tussen afspraken van haar voorganger en haar eigen rol op dit vlak. De NVWA wordt regelmatig met oude afspraken geconfronteerd¹⁵⁸, zo blijkt uit de notulen van het Regulier Overleg Warenwet (ROW-DEL) van 28 november jl., naar aanleiding van een vraag over het gebruik van de toevoeging 'van nature' aan de claim 'glutenvrij':

Huigen geeft aan dat de NVWA regelmatig wordt geconfronteerd met afspraken die in het verleden zijn gemaakt, bijvoorbeeld in het ROW of door de oude Keuringsdienst van Waren. Het totale overzicht van deze afspraken is er niet en sommige afspraken kunnen verouderd zijn of ingehaald door nieuwe wetgeving. De NVWA wil proberen om dit soort oude afspraken te verzamelen en eventueel om te zetten in beleidsregels. Deze kunnen dan gepubliceerd worden op de NVWA-website. Hierbij het verzoek om oude afspraken door te sturen aan de NVWA en het ROW.

De Rooij vindt het een goed idee om dit soort afspraken duidelijk te krijgen. Hierbij moet wel gekeken worden hoe er wordt overgegaan naar de nieuwe situatie indien er discussie ontstaat. Huigen antwoordt dat het vrij duidelijk is als de wetgeving is veranderd, dan vervalt de oude afspraak. Als er andere oude afspraken zijn waarover discussie ontstaat, kan het besproken worden in dit ROW.

KWID

Het eerder aangehaalde KWID-document van de (N)VWA uit 2003, biedt een verder kader op het vlak van interpretatie van vraagstukken rondom receptuur en naamstelling¹⁵⁹. Hoewel de bakkerijbranche aangeeft dat het document verouderd is en niet meer wordt gebruikt, bevestigt het ministerie van VWS dat er geen meer recente versie beschikbaar is. Het document is inmiddels niet meer online beschikbaar. De status van dit document was om als leidraad (niet als wetgeving) te fungeren voor bedrijven. Het document laat zien dat ingrediënten voor verschillende productcategorieën niet ge-KWID hoeven te worden; dit geeft een signaal af voor wat wordt geaccepteerd voor de beschrijving van verschillende productcategorieën. Voorbeelden betreffen huzarensalade, loempia of bamibal, slagroomtaart, tompouce, moorkoppen, chocoladepindarotsjes en maïszoutjes. Eveneens wordt aangegeven dat bijvoorbeeld de naam 'roomboter' mag worden vermeld, wanneer dit uit gereconstitueerd boterconcentraat bestaat. Een aantal omschrijvingen uit dit document, waarbij simpelweg wordt 'besloten' dat het percentage van specifieke ingrediënten niet bepalend is voor aankoop door de consument:

Huzarensalade (evenals loempia, bamibal of bamischijf): bevat geen 'karakteristieke' ingrediënten die gekwid moeten worden. Maïszoutjes: behoeven voor wat betreft de maïs niet gekwid te worden, omdat het percentage maïs niet van wezenlijk belang is voor de aankoop door de consument.

Slagroomgebak: het percentage slagroom hoeft niet gekwid te worden omdat die hoeveelheid niet te meten is maar ook niet bepalend voor de aankoop door de consument.

Interessant is dat deze leidraad is opgesteld in overleg met de branches van de industrie:

Deze opsomming is tot stand gekomen tijdens verschillende bijeenkomsten van branches waarin na overleg met de branche, de Directie Gezondheidsbeleid en specialisten van de Voedsel en Waren Autoriteit/Keuringsdienst van Waren afspraken zijn gemaakt. Deze lijst is niet uitputtend en wordt regelmatig aangepast en aangevuld.

Ook binnen branches zijn weer verder uitgesplitste handleidingen met relevante voorbeelden gevonden, zoals voor de Nederlandse brouwers¹⁶⁰, en het Nederlands Bakkerij Centrum (NBC)¹⁶¹.

REGULIER OVERLEG WARENWET

In dit rapport wordt het Regulier Overleg Warenwet (ROW) veelvuldig genoemd. Daarom lichten we de besluitvormingsprocedure hier nader toe. ROW is een overlegorgaan dat eind 1996 is opgericht en onder het ministerie van VWS valt. Sinds 2014 bespreekt dit orgaan ook de Europese levensmiddelenwetgeving. Voorheen gebeurde dit door de Productschappencommissie Levensmiddelenwetgeving (PLW)¹⁶². PLW werd in datzelfde jaar opgeheven; daarvoor fungeerde deze commissie 38 jaar lang als intermediair tussen overheid en bedrijfsleven bij de totstandkoming van levensmiddelenwetgeving.

De Warenwet is een kaderwet: deze biedt een kader waarbinnen de verantwoordelijke ministers bevoegd zijn om meer gedetailleerde regelgeving uit te vaardigen. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) controleert de naleving van de Warenwet en regelgeving die op deze wet gebaseerd is.

Deelnemende partijen zijn: CBL, FNLI, VWS, Consumentenbond, ministeries EZ en SZW en NVWA.

Wanneer regelgeving op basis van de Warenwet wordt opgesteld, overlegt het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) met o.a. de betrokken ondernemers- en consumentenorganisaties. Dit gebeurt in het Regulier Overleg Warenwet (ROW). Tijdens dit overleg worden opvattingen en informatie uitgewisseld. Een vaste onafhankelijke voorzitter leidt dit overleg. Ook Europese ontwikkelingen die raakvlakken hebben met de Warenwet, worden in het ROW besproken en kunnen via deze weg leiden tot aanpassing van de Warenwet.

Het ROW kenmerkt zichzelf als een orgaan dat informatie uitwisselt over ontwerp Europese levensmiddelenwetgeving (ROW-EU), gedetailleerde regelgeving in het kader van de Warenwet en andere beleidsvoornemens inzake de toepassing van de Warenwet (ROW-NL). Deelnemers, waaronder overheid, industrie en consumentenorganisaties (Consumentenbond) schuiven hierbij aan en leveren input. Uit een artikel uit Waar&Wet blijkt dat dit voorheen uitsluitend een uitwisseling tussen overheid en bedrijfsleven betrof.

Het ROW kent twee soorten overleg:

- 1) Algemeen Overleg (AO), over hoofdlijnen van beleid en voorgenomen regelgeving en
- 2) Deskundigenoverleg over specifieke/meer technische regelgeving en beleidsvragen¹⁶³.

Ieder overleg heeft een eigen thema en wordt geleid door een vaste 'onafhankelijke' voorzitter, gekozen door de deelnemers. Voor het Deskundigenoverleg Etikettering Levensmiddelen (DEL) is dit Boudewijn Breedveld, voor het Deskundigenoverleg

Productwetgeving Levensmiddelen (DPL) is dit Louis van Nieuwland.

Dhr. Breedveld verricht nevenactiviteiten, gelinkt aan de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NOW). Deze organisatie speelt een belangrijke rol binnen de Nederlandse Topconsortia voor Kennis en Innovatie¹⁶⁴, waaronder het TKI Agri & Food waar FNLI en Ahold bij betrokken zijn en Breedveld ook een adviserende rol in speelt¹⁶⁵. Dhr. Van Nieuwland was voorheen specialist voedselkwaliteit en -veiligheid bij het Voedingscentrum, heeft gewerkt bij Schuttelaar & Partners¹⁶⁶ en is momenteel werkzaam bij de Consumentenbond¹⁶⁷.

Het TKI Agri & Food coördineert het tot stand komen van de innovatieagenda, verzorgt de onderzoeks-programmering en adviseert het topteam van de Topsector over te maken afspraken met de minister van EZ.

62

Om de invloed van de overleggen te maximaliseren, wordt gestreefd naar zoveel mogelijk consensus. De praktijk van de afgelopen 20 jaar wijst uit dat betrokken ministeries zo veel mogelijk rekening houden met de uitkomsten van deze overleggen. Wijken de ministeries op een belangrijk punt af van wat de betrokken groeperingen voor ogen hadden, dan wordt dit aangegeven in de nota van toelichting op het desbetreffende besluit.

Tot voor kort waren de ROW-verslagen niet inzichtelijk; inmiddels zijn deze online verkrijgbaar. Uit de verslagen blijkt dat KWID-ten en vraagstukken daaromtrent regelmatig ter tafel komen.

Er ontstaat een discussie over wanneer je iets moet kwidten ten aanzien van het hele product en wanneer ten aanzien van de vulling. Het is afhankelijk van allerlei factoren, dus hier kan geen algemene conclusie over worden getrokken en dit zal dus van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

Notulen ROW 20 maart 2015

Uitsluitend brancheorganisaties mogen lid worden van het ROW, individuele bedrijven niet. Toch vertegenwoordigen ROW-leden vaak zowel de belangen van hun branche als het bedrijf dat hierbij aangesloten is en waarvoor zij werkzaam zijn. Daarnaast kunnen deelnemers 'specifieke deskundigen' inbrengen in het overleg. Uit het volgende verslag blijkt dat (vertegenwoordigers van) bedrijven deelnemen aan de ROW, om te lobbyen voor aanpassingen van warenwetbesluiten:

RIJK AAN VITAMINE C



63

*Suikergehalte in jam (Warenwetbesluit Verduurzaamde vruchtenproducten)
Heijmans geeft een toelichting op het verzoek van HERO om het wettelijke minimum aan droge stofgehalte in jam te verlagen. Volgens de Europese wetgeving moet er minimaal 60% drogestof in jam zitten. Het droge stofgehalte wordt voornamelijk bepaald door de suiker die erin zit. Er is een mogelijkheid voor lidstaten om een uitzondering te maken op deze Europese bepaling. Er zijn lidstaten die een uitzondering hebben gemaakt in de nationale wetgeving naar 55% droge stof. HERO wil graag een nieuwe jam ontwikkelen met minder suiker. Dit sluit aan bij de huidige trend en past ook in het akkoord verbetering productsamenstelling. De fruitsmaak wordt ook beter bij een lager suikergehalte. Het verzoek is om het Warenwetbesluit Verduurzaamde vruchtenproducten 2002 aan te passen waarbij een verlaging van het droge stofgehalte wordt doorgevoerd.*

Notulen ROW 19 juni 2015

Uit een evaluatie¹⁶⁸ van de ROW over de periode 2010-2015 blijkt het volgende:

‘Punt van aandacht is de disbalans tussen consumentenorganisaties en bedrijfsleven in het ROW.’

‘Eén van de punten die naar voren is gebracht betreft de vertegenwoordiging van consumentenbelangen. Tijdens ROW-overleggen zitten er relatief veel vertegenwoordigers vanuit de industrie aan tafel. Het is prettig om een brede vertegenwoordiging uit het veld te hebben en de consumentenbelangen horen daar ook bij. De aanwezigheid van consumentenorganisaties in het ROW is daarom belangrijk voor een goede balans. Het ministerie probeert zoveel mogelijk alle belangen mee te nemen in hun afwegingen, waaronder die van de consument.’

IV. HANDHAVING

Duidelijk is dat de voedingsindustrie haar receptuur vaak zelf invult of invult op basis van Europese codes, in de vele situaties dat er geen relevante warenwetbesluiten voor specifieke productcategorieën zijn. Bij navraag door foodwatch bevestigt de NVWA dat codes vanuit de industrie op dit vlak geen grondslag voor handhaving bieden.

Relevante EU-verordeningen bieden deze grondslag voor handhaving wél, maar in de praktijk zien we ook hier een teleurstellend beeld.

Een product zonder vastgelegde samenstellingseisen kan de suggestie wekken van een bepaalde receptuur of kwaliteit. Veelal worden dan de algemene etiketteringsregels als leidraad gehanteerd: het product krijgt een wettelijke, gebruikelijke of omschrijvende naam en wordt daarnaast ge-KWID. De manier waarop dit wordt ingevuld is een case-by-case scenario en leidt nog regelmatig tot vragen. Als er een overtreding van geldende warenwetbesluiten wordt geconstateerd, kan de NVWA bestuursrechtelijk optreden met een boete en/of een dwangsom. Maar zelfs als voedselabrikanten de ruime wet- en regelgeving overtreden, hoeven ze zich weinig zorgen te maken. De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) geeft namelijk weinig prioriteit aan de aanpak van misleidende marketing. Zo vermeldt de website van de autoriteit¹⁶⁹:

De productnaam of de afbeelding op een verpakking of etiket hoeft niet exact overeen te komen met de inhoud van het product. Maar zowel de productnaam als een afbeelding moet zodanig gekozen zijn dat de consument niet wordt misleid. Zo zal een product met de benaming 'zalmzalade' ook daadwerkelijk zalm als ingrediënt moeten hebben. En moet in erwtensoep die op het blik met stukken worst staat afgebeeld ook daadwerkelijk stukken worst te bevatten.

Toch kan er verschil zitten tussen de ene zalmzalade en de andere. Daarom moet de fabrikant bij de benaming 'zalmzalade' ook het gehalte zalm in de zalade vermelden. Meestal staat dit percentage in de lijst van ingrediënten. Hiermee kan de consument de ene zalmzalade met de andere vergelijken.

Als in een blik erwtensoep geen worst is toegevoegd, maar toch een mooie foto van een bord erwtensoep met worst wordt afgebeeld, dient duidelijk vermeld te worden dat dit een serveersuggestie is. Daarbij moet duidelijk zijn dat de consument zelf de worst aan de soep zou kunnen toevoegen.

De NVWA adviseert consumenten altijd het etiket én de ingrediëntenlijst vooraf goed te lezen om te weten wat je eet.

Meldingen over misleiding neemt de NVWA niet direct in behandeling omdat er geen sprake is van risico's voor de volksgezondheid. Als op termijn blijkt dat veel meldingen hetzelfde onderwerp betreffen, kan de NVWA besluiten een onderzoek te starten.

Van kordate handhaving van de etiketteringsregels is dan ook geen sprake. Uit onderzoek van de Consumentenbond uit 2013 blijkt bovendien dat etiketten op voedingsmiddelen vaak vol fouten zitten¹⁷⁰. In de enkele gevallen waarin de NVWA besluit zelf onderzoek te doen naar naleving van de regels, worden de namen van producenten die deze regels overtreden niet openbaar gemaakt. Dit was bijvoorbeeld het geval in zowel een onderzoek naar claims op ontbijtgranen dat in 2015 openbaar is gemaakt¹⁷¹ als in een onderzoek naar naleving van etikettering en reclame voor flesvoeding voor zuigelingen en peutermeik¹⁷². Sterker nog: industrie en overheid leggen de verantwoordelijkheid om niet misleid te worden, stevast bij de consument zelf.

In 2015 onderzocht de NVWA de etiketten van 126 pakken ontbijtgranen van 24 merken. Hierbij controleerden zij op correct gebruik van voedings- en gezondheidsclaims. 64 producten (51 procent) voldeden niet volledig aan de eisen. 33 producten voldeden op één aspect niet aan de claimsverordening; op de andere werd meer dan één overtreding geconstateerd. Overtreders werden niet bekend gemaakt.

Op de website van de NVWA valt eveneens te lezen:

De NVWA is de aangewezen autoriteit voor de beoordeling van etikettering van levensmiddelen. Door beperkte capaciteit is de NVWA genoodzaakt keuzes in het toezicht op etikettering te maken. Etiketteringsonderwerpen met de grootste risico's voor de gezondheid hebben een hogere prioriteit dan andere etiketteringsaspecten. Dit betekent dat de NVWA niet structureel toeziet op de complete juistheid van het etiket, maar zich specifiek richt op deelaspecten van de etikettering.

De NVWA heeft het toezicht op etikettering projectgewijs georganiseerd. Tijdens controle op de etikettering beoordeelt de NVWA niet het complete etiket maar een specifiek aspect. Soms alleen op de juistheid van de kwantitatieve ingrediëntendeclaratie, soms wordt de verplichte aanvullende vermelding onder de loep genomen. Denk daarbij aan 'samengesteld uit stukjes vlees' of 'met toegevoegd water'.

Met de jaren is de tekst op de website van de NVWA enigszins aangepast. De strekking blijft echter gelijk: misleiding is nog steeds geen prioriteit, ondanks het in 2015 geformuleerde 'actieplan etikettering van levensmiddelen'¹⁷⁵. In dit plan ligt de focus vooral op informatievoorziening via apps, het akkoord verbetering productsamenstelling, en het ontwikkelen van aanvullende regels op het gebied van bijvoorbeeld herkomstetikettering. Op het gebied van handhaving focust dit plan nog steeds op 'bescherming van de volksgezondheid', waarbij de vermelding van allergenen en houdbaarheidsdata wordt benadrukt.

EFFECTEN TEEKANNE

Sinds de eerder genoemde Teekanne uitspraak lijkt de NVWA meer waarde te hechten aan de mogelijke misleiding door de gekozen benaming van een product. Zo blijkt de NVWA (achter de schermen) waarschuwingen te hebben uit gedeeld aan verkopers van krabsalades met krab en surimi: de naam 'krabsalade' is misleidend als het product ook nog andere soorten vis bevatte. De NVWA geeft aan dat vlakbij de benaming op de voorkant van de verpakking moeten worden vermeld, dat er surimi is gebruikt als vervangend ingrediënt voor krab. Voorheen zou het KWID-ten van de hoeveelheid krab waarschijnlijk afdoende zijn geweest: de eerder genoemde substitutieclausule¹⁷⁷ zou hier niet van toepassing zijn omdat consumenten door de term 'salade' verwachten dat het product ook andere ingrediënten bevat¹⁷⁸. Juridisch gezien valt dit te betwisten.

In 2016 heeft de NVWA 20% meer boetes uitgedeeld dan in het jaar daarvoor¹⁷⁹. De stijgingen betroffen echter voornamelijk overtredingen van de Geneesmiddelenwet en de Wet dieren.

WAT KAN EEN CONSUMENT DOEN?

Een consument die zich misleid voelt over de naam van een product en/of de verwachting die is gewekt, kan de volgende acties overwegen:

- Een klacht indienen bij de NVWA, waarbij het de vraag is in hoeverre er actie wordt ondernomen;
- Een zaak indienen bij de burgerlijk rechter, op basis van een misleidende handelspraktijk (artikel 6:193b BW);
- Een klacht indienen bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM) of de Reclame Code Commissie.

Een goed voorbeeld is de klacht die een consument met succes indiende bij de Reclame Code Commissie (ref. 2016/00879) tegen Mona Limoncello pudding. "Rekening houdend met onder meer de gebruikte bewoordingen, alsmede met de plaats, de kleur en het lettertype van de benaming Limoncello pudding, waarbij het woord 'limoncello' groot en dominant in beeld komt, wekt het etiket de verwachting dat het product in enige mate limoncello bevat. Hierdoor kan het etiket de koper misleiden (...)"¹⁸⁰.

V. VOETNOTEN BRONVERMELDING

VOETNOTEN / BRONVERMEDIJING

NB: in de PDF-versie van dit rapport, zijn de links interactief.

- ¹<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:0024:NL:PDF>
- ²<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005L0029&from=NL>
- ³<http://www.minbuza.nl/ecer/eu-essentieel/soorten-besluiten.html>
- ⁴<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011R1169&from=NL>
- ⁵<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:404:0009:0025:NL:PDF>
- ⁶<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:343:0001:0029:nl:PDF>
- ⁷<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0112>
- ⁸<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0110>
- ⁹<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0251>
- ¹⁰<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32008R0110>
- ¹¹<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0609&from=NL>
- ¹²<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003R1829>
- ¹³https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/labelling_legislation_guidance_quid_en.pdf
- ¹⁴http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/dgs_consultations/food/docs/consult_20150104_allergy-intolerance_guidance.pdf
- ¹⁵Vrijwillige voedselinformatie Art. 36 Verordening (EG) 1169/2011 (Verordening Voedselinformatie)
- ¹⁶<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/etikettering-van-levensmiddelen/inhoud/informatie-op-etiket>
- ¹⁷<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/etikettering-van-levensmiddelen/inhoud/niet-voorverpakte-levensmiddelen-verplichtingen>
- ¹⁸<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/etikettering-van-levensmiddelen/inhoud/voorverpakte-levensmiddelen-verplichte-vermeldingen> Zie de Verordening Voedselinformatie, artikel 2 (2) voor de uitgebreide definitie.
- ¹⁹Zie Lijst van verplichte vermeldingen, Artikel 9 Verordening EU 1169/2011
- ²⁰<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/etikettering-van-levensmiddelen/inhoud/voorverpakte-levensmiddelen-algemene-eisen> Zie ook Artikel 13 (5) Verordening EU 1169/2011
- ²¹<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/etikettering-van-levensmiddelen/inhoud/voorverpakte-levensmiddelen-verplichte-vermeldingen/benaming-levensmiddel>
- ²²<http://www.nbc.nl/kennis-regelgeving/naam-van-het-product>
- ²³<http://etiketteren.nl/index.php/wetgeving-etiketteren/benaming/> Zie ook Art. 17(4) Verordening EU 1169/2011
- ²⁴<http://www.fnli.nl/wp-content/uploads/2015/01/2015-04-v2-FNLI-Factsheet-regels-voor-etikettering-in-de-levensmiddelenindustrie-def-dec-2016-update.pdf>
- ²⁵<http://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/wet-voedselinformatie.aspx>
- ²⁶Bijlage VI, Deel A, punt 4. Verordening EG 1169/2011
- ²⁷<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/etikettering-van-levensmiddelen/inhoud/voorverpakte-levensmiddelen-verplichte-vermeldingen/benaming-levensmiddel> Bijlage VI, Verordening EU 1169/2011. Deel A punt 1 en 3 en deel B.
- ²⁸Art. 18 (1) Verordening EU 1169/2011
- ²⁹<https://www.ah.nl/producten/product/wi216714/ah-speculaas-brokken>
- ³⁰<https://www.ah.nl/producten/product/wi66084/ah-hollandse-stamppot-boerenkool>
- ³¹<http://www.nbc.nl/kennis-regelgeving/ingrediëntenlijst/>
- ³²Bijlage VII, Deel A, punt 6, Verordening EG 1169/2011
- ³³Artikel 13 Verordening EG 1169/2011

- ³⁴<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011R1169&qid=1490099659683&from=EN> (Bijlage V)
- ³⁵<http://www.fnli.nl/wp-content/uploads/2015/01/2015-04-v2-FNLI-Factsheet-regels-voor-etikettering-in-de-levensmiddelenindustrie-def-dec-2016-update.pdf>
- ³⁶<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voeding/vraag-en-antwoord/wat-moet-er-op-het-etiket-van-voedingsmiddelen-staan>
- ³⁷<http://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/wet-voedselinformatie.aspx>
- ³⁸Regulation (EC) No 1333/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on food additives
- ³⁹<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=URISERV%3A121170>
- ⁴⁰<http://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/nanodeeltjes-in-voeding.aspx> Zie ook Artikel 18 Verordening EG 1169/2011
- ⁴¹Bijlage III 6 Verordening EG 1169/2011
- ⁴²Bijlage VI 2 Verordening EU 1169/2011
- ⁴³<http://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/transvet.aspx>
- ⁴⁴<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/ALL/?uri=CELEX:32011R1169>
- ⁴⁵http://ec.europa.eu/food/safety/labelling_nutrition/claims/register/public/?event=register.home
- ⁴⁶<http://www.voedingscentrum.nl/encyclopedie/gezondheidsclaims1.aspx> Zie ook Artikel 10 EG Verordening 1924/2006
- ⁴⁷<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:343:0001:0029:nl:PDF>
- ⁴⁸<http://www.rvo.nl/onderwerpen/internationaal-ondernemen/handel-planten-dieren-producten/bescherming-van-streekproducten/soorten-europese-bescherming>
- ⁴⁹<http://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/marktordening/eu-regelingen/eu-streekproducten/soorten-europese-bescherming/overzicht-nederlandse-producten>
- ⁵⁰https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/labelling_legislation_qanda_application_reg1169-2011_nl.pdf
- ⁵¹<http://dirkzwagerondernemingsrecht.nl/2014/08/13/vrijwillige-en-verplichte-voedselinformatie/>
- ⁵²<http://www.nederlandsebrouwers.nl/biersector/wet-en-regelgeving/etikettering/>
- ⁵³<http://www.knvkt.nl/werkvelden/wetgeving/voedselinformatie-voor-consumenten>
- ⁵⁴<https://www.musicajuridica.nl/blog/2016/8/begrip-consument-in-europees-consumentenrecht>
- ⁵⁵<https://www.recht.nl/vakliteratuur/ondernemingsrecht/artikel/356251/eten-is-weten-nieuwe-regels-voor-voedselinformatie-aan-consumenten/>
- ⁵⁶<http://www.hooghaak.nl/footage/IER%202015%20nr%205%20-%20HvJEU%204%20juni%202015%20-%20Verbraucherzentrale%20Bundesverband%20e.V.-Teekanne%20GmbH%20&%20Co.%20KG%20-%20mnt%20EHH%20&%20BD.pdf>
- ⁵⁷<http://www.hooghaak.nl/footage/Waar%20&%20Wet,%20nr.%206,%20september%202016%20-%20Mindfulness%20-%20een%20open%20blik%20op%20-misleidende-%20verpakkingen,%20Sarah%20Arayess%20-%20Jeroen%20Hendrickx.pdf>
- ⁵⁸<http://www.hooghaak.nl/nieuws/commentaar-op-een-jonge-klassieker-teekanne/1266#maincontent>
- ⁵⁹<http://www.hooghaak.nl/footage/Waar%20&%20Wet,%20nr.%206,%20september%202016%20-%20Mindfulness%20-%20een%20open%20blik%20op%20-misleidende-%20verpakkingen,%20Sarah%20Arayess%20-%20Jeroen%20Hendrickx.pdf>
- ⁶⁰<https://bgadvocaten.nl/worst-lust-vegetarische-worst>
- ⁶¹<http://wetten.overheid.nl/BWBR0005310/2012-05-09>
- ⁶²<http://wetten.overheid.nl/BWBR0033323/2016-10-06>

- ⁶³<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2004-599.html>
- ⁶⁴<http://www.mvo.nl/gezondheid/wetgeving/mayonaise>
- ⁶⁵<http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/overzicht/inwerkingtreiding/virtuele-map/mdw-project/>
- ⁶⁶<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24036-7.html>
- ⁶⁷<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24036-24.html>
- ⁶⁸<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1996-0201+0+DOC+XML+V0//EN#Contentd296298e343>
- ⁶⁹<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24140-2.html>
- ⁷⁰http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-141_en.htm?locale=en
- ⁷¹http://archive.corporateeurope.org/eurinc/chap2_3.html
- ⁷²<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24036-7.html>
- ⁷³<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24036-31.html>
- ⁷⁴<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24140-2.html>
- ⁷⁵<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24036-24.html>
- ⁷⁶<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24036-24.html>
- ⁷⁷<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24036-31.html>
- ⁷⁸<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24036-53.html>
- ⁷⁹<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1998-211.html>
- ⁸⁰<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1998-453.html>
- ⁸¹<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25695-3.html>
- ⁸²<https://www.nrc.nl/nieuws/2010/11/18/waarom-heet-pindakaas-eigenlijk-pinda-kaas-11970789-a1354277>
- ⁸³<http://edepot.wur.nl/157884>
- ⁸⁴<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24036-31.html>
- ⁸⁵<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24036-258.pdf>
- ⁸⁶<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/24036/kst-24036-240?resultIndex=287&sorttype=1&sortorder=4>
- ⁸⁷<http://edepot.wur.nl/261923>
- ⁸⁸<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1996-118.html>
- ⁸⁹<http://edepot.wur.nl/402549>
- ⁹⁰<http://edepot.wur.nl/118121>
- ⁹¹<http://wetten.overheid.nl/BWBR0009499/2016-10-06>
- ⁹²<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1998-177.html>
- ⁹³Bijvoorbeeld Council Directive 2001/110/EC m.b.t. honing
- ⁹⁴<http://wetten.overheid.nl/BWBR0033323/2016-10-06>
- ⁹⁵<http://wetten.overheid.nl/BWBR0009499/2016-10-06>
- ⁹⁶<http://wetten.overheid.nl/BWBR0013972/2014-12-13>
- ⁹⁷<http://wetten.overheid.nl/BWBR0005758/2016-10-06>
- ⁹⁸<http://wetten.overheid.nl/BWBR0009349/2016-02-19>
- ⁹⁹<http://wetten.overheid.nl/BWBR0012174/2014-12-13>
- ¹⁰⁰<http://wetten.overheid.nl/BWBR0008643/2007-02-07>

- ¹⁰¹<http://wetten.overheid.nl/BWBR0010734/2016-10-06>
- ¹⁰²<http://wetten.overheid.nl/BWBR0014930/2014-12-13>
- ¹⁰³<http://wetten.overheid.nl/BWBR0008065/2014-11-14>
- ¹⁰⁴<http://wetten.overheid.nl/BWBR0009669/2016-02-19>
- ¹⁰⁵<http://wetten.overheid.nl/BWBR0009675/2016-02-19>
- ¹⁰⁶<http://wetten.overheid.nl/BWBR0009540/2016-02-19>
- ¹⁰⁷<http://wetten.overheid.nl/BWBR0009828/2016-10-06>
- ¹⁰⁸<http://wetten.overheid.nl/BWBR0012958/2014-12-13>
- ¹⁰⁹<http://wetten.overheid.nl/BWBR0032162/2016-02-19>
- ¹¹⁰<http://wetten.overheid.nl/BWBR0012437/2001-05-16>
- ¹¹¹<http://wetten.overheid.nl/BWBR0006982/2016-12-22>
- ¹¹²<http://wetten.overheid.nl/BWBR0015923/2016-10-06>
- ¹¹³<http://wetten.overheid.nl/BWBR0026325/2011-01-20>
- ¹¹⁴<http://wetten.overheid.nl/BWBR0007216/2016-02-19>
- ¹¹⁵<http://wetten.overheid.nl/BWBR0028865/2011-01-01>
- ¹¹⁶<http://wetten.overheid.nl/BWBR0021039/2014-12-13>
- ¹¹⁷<http://wetten.overheid.nl/BWBR0034967/2014-12-13/0>
- ¹¹⁸<http://wetten.overheid.nl/BWBR0022535/2016-11-08>
- ¹¹⁹<http://wetten.overheid.nl/BWBR0022543/2015-11-26>
- ¹²⁰<http://wetten.overheid.nl/BWBR0035180/2017-01-01>
- ¹²¹http://www.vmt.nl/Nieuws/Ontwerpwijziging_warenwetbesluiten-161027063000
- ¹²²<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/11/24/aanbiedingsbrief-bij-ontwerpbesluit-over-wijziging-van-het-warenwetbesluit-meel-en-brood>
- ¹²³<http://www.zeelandia.nl/service/know-how/aanpassing-warenwetbesluit-meel-en-brood-op-komst>
- ¹²⁴<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-61.html>
- ¹²⁵<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2009-260.html>
- ¹²⁶<https://www.consumentenbond.nl/nieuws/2017/supermarkten-gebruiken-misleidende-termen-op-gehakt>
- ¹²⁷<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2006-8-p10-SC73456.html>
- ¹²⁸<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-1995-48-p5-SC2101.html>
- ¹²⁹<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=64589&pageIndex=0&doclang=NL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=630742>
- ¹³⁰<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2005-142-p22-SC70983.html?zoekcriteria=%3Fzkt%3DEenvoudig%26vrt%3Dscrt%2B2005%2B142&resultIndex=7&sorttype=1&sortorder=4>
- ¹³¹<http://www.nbov.nl/websites/nbov/files/Service%20en%20Diensten/Voedselveiligheid/Etikettering/Veel%20gestelde%20vragen.pdf>
- ¹³²https://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/Kennzeichnung/Lebensmittelbuch/Dossier_DeutschesLebensmittelbuch.html?nn=5769682¬First=true&docId=379796
- ¹³³<http://www.foodwatch.org/de/informieren/lebensmittelbuch/mehr-zum-thema/staatlich-legitimierte-verbrauchertauschung/>
- ¹³⁴<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000727617>

- ¹³⁵http://foodwatch.org/uploads/media/Code_Soupe-bouillons-potages_2008_fabricants_DGCCRF.pdf
- ¹³⁶<http://www.vivelasoupe.com/info/le-syndicat.html.php>
- ¹³⁷http://www.hbingredients.co.uk/uploads/august/belgium_code.pdf
- ¹³⁸<http://www.confectionerynews.com/Markets/New-code-to-protect-image-of-Belgian-chocolate>
- ¹³⁹<http://www.fooddrinkeurope.eu>
- ¹⁴⁰<http://www.culinaria-europe.eu/index-culinaria-europe.html/ce-members>
- ¹⁴¹<http://www.culinaria-europe.eu/index-culinaria-europe.html/downloads>
- ¹⁴²<http://www.mvo.nl/gezondheid/wetgeving/mayonaise>
- ¹⁴³Bron: mailwisseling met het ministerie van VWS 01/03/2017
- ¹⁴⁴<http://www.knvkt.nl/over-de-knvkt/gelieerde-partijen>
- ¹⁴⁵<http://www.belgianicecream.be/nl/upload/docs/Code%20for%20Edible%20Ices%20Version%202013.pdf>
- ¹⁴⁶http://www.energydrinkseurope.org/wp-content/uploads/2015/01/FINAL_EDE-Code-of-Practice_clean_250914.pdf
- ¹⁴⁷<http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/standards/list-of-standards/en/>
- ¹⁴⁸<https://www.thenhf.com/codex/our-work-at-codex/1958-60codex-alimentarius-globalizing-food>
- ¹⁴⁹<ftp://ftp.fao.org/codex/Meetings/CCFL/ccfl28/fi0009ce.pdf>
- ¹⁵⁰<https://corporateeurope.org/sites/default/files/ilsa-article-final.pdf>
- ¹⁵¹http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?Ink=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCODEX%2B247-2005%252FCXS_247e.pdf
- ¹⁵²http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?Ink=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCODEX%2B262-2006%252FCXS_262e.pdf
- ¹⁵³<http://wetten.overheid.nl/zoeken>
- ¹⁵⁴Evaluierung des DLMB und DLMBK (2014)
- ¹⁵⁵<http://www.brood.net/professionals/regelgeving/convenant-bakkerszout-en-jodium>
- ¹⁵⁶<https://www.consumentenbond.nl/nieuws/2016/al-30-jaar-volkorenbedrog>
- ¹⁵⁷<http://www.nbc.nl/kennis-regelgeving/volkoren>
- ¹⁵⁸<https://www.row-minvws.nl/documenten/verslag/2016/11/28-en-29/verslag-row-del-van-28-november-2016>
- ¹⁵⁹<http://www.productschapmvo.nl/Portals/0/voeding/wetgeving/KWID.pdf> - inmiddels offline
- ¹⁶⁰http://www.bierengezondheid.nl/sites/nederlandsebrouwers.nl/files/downloads/handleiding_nederlandse_brouwers_bij_etiketteringsverordening_1169-2011_versie_december_2013.pdf - offline ten tijde van publicatie dit rapport
- ¹⁶¹<http://www.nbov.nl/websites/nbov/files/Service%20en%20Diensten/Voedselveiligheid/Etikettering/Veel%20gestelde%20vragen.pdf>
- ¹⁶²Artikel Waar&Wet PBO's, juli 2014, via ministerie van VWS
- ¹⁶³<https://www.row-minvws.nl/over-ons>
- ¹⁶⁴<http://www.nwo.nl/beleid/topsectoren>
- ¹⁶⁵http://mvo.nl/media/cvs_sprekers.pdf
- ¹⁶⁶<https://www.evmi.nl/wp-content/uploads/2014/12/9-2010lowres.pdf>
- ¹⁶⁷<http://kassa.vara.nl/nieuws/boodschappen-in-vier-maanden-tijd-duurder-geworden>
- ¹⁶⁸<https://www.row-minvws.nl/over-ons>
- ¹⁶⁹<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/etikettering-van-levensmiddelen/inhoud/misleiding>
- ¹⁷⁰<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/etikettering-van-levensmiddelen/inhoud/misleiding>

- ¹⁷¹<https://www.nvwa.nl/documenten/communicatie/inspectieresultaten/eten-drinken/2016m/handhaving-claimsverordening-op-ontbijtgranen-2014>
- ¹⁷²<https://www.nvwa.nl/documenten/communicatie/inspectieresultaten/eten-drinken/2016m/rapport-handhaving-flesvoeding-voor-zuigelingen-en-peuters>
- ¹⁷³<http://www.nu.nl/eten-en-drinken/4087938/ruim-helpt-etiketten-ontbijtgranen-misleidend.html>
- ¹⁷⁴<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/etikettering-van-levensmiddelen/inhoud/rol-nvwa>
- ¹⁷⁵<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/10/04/kamerbrief-over-het-actieplan-etikettering-van-levensmiddelen>
- ¹⁷⁶<http://www.hoogenhaak.nl/footage/Waar%20&%20Wet,%20nr.%206,%20september%202016%20-%20Mindfulness%20-%20een%20open%20blik%20op%20-misleidende-%20verpakkingen,%20Sarah%20Arayess%20-%20Jeroen%20Hendrickx.pdf>
- ¹⁷⁷Annex VI A 4 Verordening EG 1169/2011
- ¹⁷⁸<https://bgadvocaten.nl/worst-lust-vegetarische-worst>
- ¹⁷⁹<https://www.nrc.nl/nieuws/2017/01/05/strikte-handhaving-nvwa-leidt-flinke-stijging-boetes-a1539835>
- ¹⁸⁰<https://www.reclamecode.nl/webuitspraak.asp?ID=175905&acCode>

BIJLAGE: CODE PICTORIALS

PICTORIALS

Onderstaand worden de conclusies weergegeven van de besprekingen die de VAI-werkgroep Etikettering in aanwezigheid van de heer Van Buuren van de HIGB heeft gevoerd over het gebruik van afbeeldingen op de verpakking van levensmiddelen, in het kader van de Kwantitatieve Ingrediënten Declaratie.

Deze notitie is vooral bedoeld leidraad voor de Nederlandse voedingsmiddelenindustrie. Met nadruk wordt opgemerkt dat deze informatie uitsluitend bedoeld is voor de Nederlandse markt.

De VAI zou het bijzonder op prijs stellen, wanneer dit standpunt, na bespreking in het ROW-QUID-overleg, ingebracht wordt in het Europees overleg als Nederlands standpunt.

In deze notitie wordt niet ingegaan op de gevolgen van het gebruik van een afbeelding voor het aanbrengen van de kwantitatieve lijst van ingrediënten. Uitgangspunt blijft dat aanduidingen, vermeldingen of voorstellingen de koper niet mogen misleiden.

1. Algemeen

Indien een ingrediënt in een levensmiddel aanwezig is, is een afbeelding van dat ingrediënt toegestaan. De weergave (realistisch of gestileerd) en de hoeveelheid waarin dat ingrediënt in het levensmiddel aanwezig is, zijn in beginsel niet bepalend.

2. Alle toevoegingen altijd volledig afbeelden

Het is niet altijd noodzakelijk alle afzonderlijke ingrediënten af te beelden. In het voorbeeld van een vruchtenmix is het mogelijk om één van de vruchten af te beelden, ook al bevat het levensmiddel meerdere soorten vruchten. De afgebeelde vruchtensort moet wel karakteristiek voor het levensmiddel zijn.

3. Moeten altijd alle afgebeelde ingrediënten aanwezig zijn?

a. Afbeelding maakt duidelijk wat het eindresultaat na bereiding is

Dit is het geval bij de afbeelding van een appeltaart op appeltaartmix en een bord met lasagna op een verpakking lasagnasaus. In een verpakking van een dergelijk levensmiddel behoeven niet alle ingrediënten, zoals appels of bestanddelen van de lasagna zelf, aanwezig te zijn. Teneinde misverstanden te voorkomen is het zinvol om bij de afbeelding op de verpakking de vermelding 'serveertip' aan te brengen.

b. Afbeelding geeft gebruiksmogelijkheid weer

Als voorbeelden worden aangegeven een dessert waarop een toefje slagroom is afgebeeld en een aardbei afgebeeld op een spuitbus slagroom. In dergelijke gevallen is het noodzakelijk om de vermelding 'serveertip' aan te brengen.

c. Afbeelding leidt tot verwachting bij de consument

Op een blik tomatensoep wordt een bord tomatensoep afgebeeld en in de soep op het bord is een aantal soepballen afgebeeld. Een vergelijkbaar voorbeeld is een blik erwtensoep met de afbeelding van een bord erwtensoep waarin een flink stuk rookworst is afgebeeld. Beide voorbeelden leiden tot een verwachting bij de consument. Alleen wanneer de worst op een snijplank naast het bord erwtensoep is afgebeeld wordt die

verwachting niet gewekt. Ook het vermelden van serveertip kan die verwachting wegmenen.

d. Afbeelding die de inhoud weergeeft

Als voorbeelden zijn verpakkingen van een diepvriespizza en gemengde noten gebruikt. De afbeeldingen op beide verpakkingen zijn een juiste realistische weergave van de in de verpakking aanwezige levensmiddelen. In de lijst van ingrediënten kan op de verpakking van de noten worden volstaan met het aangeven van de soorten noten in volgorde van afnemend gewicht.

e. Overige potentieel misleidende afbeeldingen

Als voorbeeld is genoemd het met nadruk afbeelden van een landenvlag op Engelse drop. Over deze zaak is al jurisprudentie. Wanneer op de verpakking op een duidelijke wijze is weergegeven waar het levensmiddel bereid is, dan wordt de afbeelding van de vlag niet als misleidend gezien. Deze omschrijving gaat niet op, wanneer er sprake is van geografische beschermde benamingen.

4. Producten met extracten en aroma's

Onderscheiden zijn de volgende categorieën:

a. Extracten van levensmiddeleningredienten

b. Natuurlijke aroma's met een hoger gehalte aan natuurlijke bestanddelen welke afkomstig zijn van de genoemde bron, dan 90 %

c. Natuurlijke aroma's met een lager gehalte aan natuurlijke bestanddelen welke afkomstig zijn van de genoemde bron, dan 90 %

d. Aroma's

Wanneer de onder a. en b. omschreven producten zijn gebruikt dan is een afbeelding toegestaan. Levensmiddelen waarbij de smaak verkregen wordt door stoffen uit de categorieën c. en d. is het niet verboden een afbeelding te gebruiken mits deze duidelijk voorzien is van een zogenaamde disclaimer welke door de afbeelding is aangebracht. Als voorbeelden van een dergelijke disclaimer worden genoemd: 'dit product bevat uitsluitend [] aroma' of 'dit product bevat geen []'. Wanneer naast het natuurlijk aroma ook bestanddelen van vruchten aanwezig zijn, dan is er uiteraard geen bezwaar tegen het plaatsen van een afbeelding.

5. Producten in de vorm van een 'smaak'

Als voorbeelden worden genoemd 'aardbeiensnoepjes' en 'bananenschuimpjes', suikervolk in de vorm van een vrucht. Dergelijke vormen zijn zonder restricties toegestaan. Belangrijk is wel dat de aanduiding en vermeldingen op de verpakkingen wel aan de bovenomschreven voorwaarden voldoen.

**FOODWATCH NEDERLAND / DE WITTENSTRAAT 25 / 1052 AK AMSTERDAM / NEDERLAND
020 774 1079 / FOODWATCH.ORG/NL / CONTACT@FOODWATCH.NL**