



**Beslissing van de voorzitter van de Reclame Code Commissie**

In de zaak van : Stichting Foodwatch Nederland, gevestigd te Amsterdam, klagster,  
tegen : Bolletje Bakeries Holland B.V., gevestigd te Almelo, verweerder.

**De procedure**

Klaagster, hierna: Foodwatch, heeft bij brief van 28 mei 2019 bezwaar gemaakt tegen de hierna te noemen reclame-uiting.

De klacht is op 5 juni 2019 in behandeling genomen.

Namens verweerder, hierna te noemen: Bolletje, heeft mr. M.C.S. Solms, advocaat, bij brief van 28 juni 2019 verweer gevoerd.

**De bestreden reclame-uiting**

Het betreft de verpakking van 'Bolletje Boeren Beschuit donker volkoren' voor zover op de voorkant van de verpakking "volkoren" staat. Een kopie van de bestreden uiting is aan deze beslissing gehecht.

**Samenvatting van de klacht**

Foodwatch stelt dat volkorenproducten belangrijk zijn voor de gezondheid. Het gebrek aan volkorenproducten is zelfs het grootste gezondheidsprobleem gerelateerd aan voeding. Om die reden is misleiding rondom volkorenproducten zeer kwalijk. Foodwatch verwijst naar de overwegingen 3, 4, 5, 20 en 47 van Verordening (EU) nr. 1169/2011, alsmede naar de artikelen 2, 3, 7, 9, 17, 22 en 36 alsmede naar Bijlage VI van deze verordening, in combinatie met een notitie die is opgesteld door de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI) in overleg met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) over de vraag hoe deze regelgeving dient te worden geïnterpreteerd met betrekking tot 'volkorenclaims'. De notitie is overgelegd als bijlage bij de klacht. In deze notitie staat, kort gezegd, dat als 'volkoren' wordt benadrukt op het etiket terwijl niet het totale graanbestanddeel uit volkorenmeel bestaat, dit laatste op het etiket duidelijk moet worden gemaakt om misleiding te voorkomen. In de notitie wordt voor het wettelijke kader verwezen naar artikel 7 lid 1 aanhef en onder d Verordening (EU) nr. 1169/2011. Deze bepaling houdt in dat als een ingrediënt waarvan de consument verwacht dat het van nature aanwezig is of normaliter gebruikt is (volkorenmeel) geheel of gedeeltelijk wordt vervangen door een ander ingrediënt (bloem), dit vervangende ingrediënt duidelijk op het etiket moet worden vermeld op de wijze als omschreven in bijlage VI deel A onder punt 4 in verbinding met artikel 13 lid 2 van Verordening (EU) nr. 1169/2011. Bolletje noemt haar product 'volkoren'. Op geen enkele wijze wordt op de voorkant van de verpakking duidelijk gemaakt dat een aanzienlijk deel van het volkorenmeel is vervangen door bloem. Hierdoor wordt ten onrechte de suggestie gewekt dat het graandeel uitsluitend volkoren is. Bij de wettelijke benaming wordt de toevoeging van bloem niet vermeld. Slechts uit de kleine lettertjes in de ingrediëntenlijst op de achterkant van de verpakking blijkt dat er bloem aan het volkorenproduct is toegevoegd. Dit maakt het etiket misleidend over de aard van het product waardoor in strijd wordt gehandeld met Verordening (EU) nr. 1169/2011, en in strijd met de artikelen 2, 7 en 8 Nederlandse Reclame Code (NRC).



### Samenvatting van het verweer

Bolletje stelt dat Foodwatch heeft nagelaten de door haar aangehaalde wet- en regelgeving gemotiveerd toe te passen op de kern van haar klacht. Verder stelt Bolletje dat Foodwatch uitgaat van een onjuiste interpretatie en toepassing van de relevante wet- en regelgeving en van een onjuiste interpretatie van het etiket. Bolletje claimt niet dat haar product geheel volkoren is en wekt ook niet die indruk. Bolletje geeft enkel aan dat het product volkoren als ingrediënt bevat. De informatie die wordt gegeven is helder. In de ingrediëntenlijst staat duidelijk dat het beschuit 68% volkorenmeel bevat. Op de voorzijde van de verpakking zijn de woorden 'Bolletje', 'Boeren' en 'Beschuit' de in het oog springende woorden. Deze woorden staan prominent in het midden op de verpakking in grote rode respectievelijk witte letters op een donkerbruine achtergrond. Het woord 'volkoren' maakt deel uit van de benaming van het soort beschuit, namelijk 'donker volkoren'. Het woord 'volkoren' trekt niet de aandacht. Het product wordt niet 'volkorenbeschuit' genoemd. Dat het gaat om 'donker volkoren' is van secundair belang. In een dergelijk geval hoeft volgens de notitie van de FNLI niet (in de buurt van) de benaming te worden vermeld dat het product voor minder dan de helft uit tarwemeel bestaat. Het noemen van het percentage volkoren op de voorzijde van de verpakking veroorzaakt meer verwarring dan verheldering, zoals blijkt uit de beslissing in dossier 2017/00621. De gemiddelde consument zal, zoals blijkt uit de jurisprudentie, de ingrediëntenlijst raadplegen en zo het exacte aandeel volkoren eenvoudig en duidelijk kunnen vaststellen. Hierdoor zal een eventueel misleidende indruk genoegzaam worden gecorrigeerd. De ingrediëntenlijst is immers juist en volledig. Bolletje is overigens momenteel bezig al haar producten "naar 100% volkoren om te zetten". Op afzienbare termijn verliest de discussie over de wijze waarop het percentage volkoren moet worden genoemd daarom voor Bolletje relevantie.

### Het oordeel van de voorzitter

1) De klacht is gericht tegen de verpakking van Bolletje Boeren Beschuit voor zover op het etiket op de voorzijde van de verpakking 'volkoren' staat. De klacht ziet op deze vermelding in samenhang met de samenstelling van het product. Blijkens de ingrediëntenlijst op de achterzijde van de verpakking bevat het product onder meer de volgende ingrediënten: "tarwemeel (waarvan 68% volkoren)". De voorzitter stelt voorop dat beschuit niet als brood in de zin van het Warenwetbesluit Meel en brood kan worden beschouwd. De regelgeving van artikel 16 van dit besluit voor volkorenbrood is derhalve niet van toepassing. Ook verder is er geen wettelijk verbod een product als beschuit als 'volkoren' te omschrijven indien een deel van het product uit niet-volkoren tarwemeel bestaat. Evenmin zijn criteria vastgesteld waarin is geregeld wat het aandeel volkorenmeel dient te zijn op het totale meelbestanddeel om het product als 'volkoren' te mogen presenteren. Dit impliceert dat fabrikanten beschuit op de verpakking als 'volkoren' kunnen aanduiden indien daarin naast volkorenmeel eventueel ook ander meel of bloem is verwerkt.

2) Kern van de klacht van Foodwatch is dat in die situatie op de voorkant van het etiket wel met zoveel woorden dient te worden vermeld dat een deel van het volkoren is vervangen door bloem. De voorzitter begrijpt op grond van de strekking van de klacht dat Foodwatch hier niet-volkorentarwemeel bedoelt, nu bloem als zodanig niet in de ingrediëntenlijst staat. Foodwatch beroept zich daarbij op een notitie die is opgesteld door brancheorganisatie FNLI in overleg met de NVWA. Deze notitie betreft een interpretatie van de toepasselijke regelgeving waarbij wordt uitgegaan van de toepasselijkheid van artikel 7 lid 1 aanhef en onder d Verordening (EU) nr. 1169/2011. Hierin is bepaald dat voedselinformatie niet misleidend mag zijn, met name niet door via de presentatie, beschrijving of afbeelding de aanwezigheid van een bepaald levensmiddel of ingrediënt te suggereren terwijl het in werkelijkheid een levensmiddel betreft waarin een van nature aanwezig bestanddeel of normaliter gebruikt ingrediënt is vervangen door een ander bestanddeel of een ander ingrediënt.



3) Niet bij voorbaat kan worden aangenomen dat deze bepaling ziet op de onderhavige situatie, waarin het product, voor zover hier van belang, deels is samengesteld uit volkorenmeel en deels uit niet-volkorentarwemeel. Strekking van bedoeld artikel lijkt immers te zijn dat de consument uitdrukkelijk dient te worden gewezen op het gebruik van wezenlijk andere ingrediënten als surrogaat in situaties waarin hij dat niet verwacht. De voorzitter verwijst naar de Mededeling van de Commissie betreffende vragen en antwoorden over de toepassing van Verordening (EU) nr. nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten (2018/C 196/01), waarin in verband met de hier bedoelde bepaling de volgende concrete voorbeelden worden genoemd:

- een levensmiddel waarin een ingrediënt dat normaliter wordt gebruikt is vervangen door een ander bestanddeel of een ander ingrediënt, zoals een pizza waarbij de aanwezigheid van kaas wordt verwacht omwille van de afbeelding op het etiket, terwijl de kaas is vervangen door een ander product met een andere naam, dat werd geproduceerd met grondstoffen die tot doel hebben melk volledig of gedeeltelijk te vervangen;
- een levensmiddel waarin een van nature aanwezig bestanddeel is vervangen door een ander bestanddeel of ander ingrediënt, zoals een product dat op kaas lijkt waarbij het van melk afkomstige vet is vervangen door vet van plantaardige oorsprong.

4) Het ligt niet voor de hand niet-volkorentarwemeel als surrogaat voor volkorentarwemeel in de hiervoor bedoelde zin aan te merken. Beide hebben dezelfde plantaardige oorsprong en onderscheiden zich van elkaar doordat in volkorenmeel de van nature voorkomende zetmeelrijke kern, kiem en zemelen van de graansoort in hun natuurlijke verhouding aanwezig zijn gebleven. Voor zover de klacht is gebaseerd op artikel 7 lid 1 aanhef en onder d Verordening (EU) nr. 1169/2011 kan deze op grond van het voorgaande niet slagen, nu onvoldoende zekerheid bestaat over de toepasselijkheid van deze bepaling in een situatie als het onderhavige. Overigens merkt de voorzitter op dat de FNLI en de NVWA bij het opstellen van bedoelde notitie geen rekening konden houden met bedoelde uitleg door de Europese Commissie van artikel 7 lid 1 aanhef en onder d Verordening (EU) nr. 1169/2011. Deze uitleg is immers van recentere datum dan de notitie. Dat neemt niet weg dat wel belang toekomt aan het feit dat zowel de brancheorganisatie FNLI als de toezichthouder NVWA het misleidend achten indien een product dat ook bloem bevat wordt gepresenteerd als 'volkoren' als de toevoeging van bloem niet duidelijk wordt gemaakt. De klacht beoogt immers onmiskenbaar aan te sluiten bij de visie van deze instanties dat in een dergelijk geval sprake is van misleidende voedselinformatie. De voorzitter acht voldoende duidelijk dat de klacht in verband daarmee mede is gebaseerd op het verbod misleidende voedselinformatie te geven over de samenstelling van het product als bedoeld in artikel 7 lid 1 sub a Verordening (EU) nr. 1169/2011. Daarbij is niet in geschil dat de consument belang hecht aan het feit dat het om een 'volkoren' product gaat wegens de veronderstelde voor het lichaam nuttige eigenschappen van de volkoren bestanddelen ten opzichte van bloem en 'gewone' tarwemeel die deze eigenschappen niet of veel minder hebben. De informatie over de samenstelling van een 'volkoren' product waarin naast volkorentarwemeel ook ander meel is verwerkt, is daarom van belang voor de vraag of sprake is van eerlijke informatiepraktijken over voedsel in de zin van artikel 7 lid 1 sub a Verordening (EU) nr. 1169/2011.

5) Bij de beoordeling of een etikettering voor een consument misleidend kan zijn, volgt uit de rechtspraak dat moet worden uitgegaan van de vermoedelijke verwachting van de normaal geïnformeerde en redelijk omzichtige en oplettende gemiddelde consument op basis van de volledige uiting (HvJ EG 16 juli 1998, C-210/96, ECLI:EU:C:1998:369, inzake Gut Springenheide). En voorts is het uitgangspunt dat deze gemiddelde consument, wiens beslissing tot aankoop wordt bepaald door de samenstelling van een product, eerst de lijst van ingrediënten leest (HvJ EG 26 oktober 1995, C-51/94, ECLI:EU:C:1995:352). Dat de lijst van ingrediënten op de verpakking staat, kan anderzijds niet uitsluiten dat de etikettering van dat



product en de wijze waarop deze is uitgevoerd de consument kan misleiden, bijvoorbeeld indien, in zijn geheel beschouwd, het etiket de indruk wekt dat het product een ingrediënt bevat dat het in werkelijkheid niet bevat, wat uitsluitend blijkt uit de lijst van de ingrediënten (HvJ EG 4 juni 2015, C-195/14, ECLI:EU:C:2015:361, inzake Teekanne). Op basis van deze uitgangspunten oordeelt de voorzitter als volgt.

6) Op de voorzijde van de verpakking worden ongeveer op het midden van het etiket uitdrukkelijk de woorden 'donker volkoren' vermeld. Deze woorden zijn geen onderdeel van de benaming maar staan in een afzonderlijk kader direct onder de vermelding 'Bolletje Boeren beschuit'. Het kader is aan de bovenzijde geïllustreerd met twee korenhalmen en heeft een kleurstelling die duidelijk afwijkt van de voorafgaande tekst (zwarte letters op een oranje achtergrond in plaats van witte of rode letters op een bruine achtergrond). Anders dan Bolletje stelt, heeft dit alles tot gevolg dat de woorden 'donker volkoren' opvallen. De gemiddelde consument zal deze woorden opvatten als een expliciete claim over de samenstelling van het product, in deze zin dat het product als voordeel heeft dat het 'donker volkoren' is. Elke nuancering ontbreekt daarbij. De gemiddelde consument zal hierdoor verwachten dat het product, voor wat betreft het graanbestanddeel, uitsluitend uit volkorenmeel bestaat. Deze verwachting wordt versterkt door de toevoeging 'donker'. Dit woord benadrukt dat het om een 'volkoren' product gaat. Daarbij kan niet worden uitgesloten dat de toevoeging 'donker' door de gemiddelde consument aldus zal worden opgevat dat het om een product gaat dat zich, door zijn samenstelling, in positieve zin onderscheidt van gewoon, niet-donker volkorenbeschuit. De combinatie 'donker volkoren' zal door de gemiddelde consument bovendien waarschijnlijk worden gezien in samenhang met de voedingsclaim 'boordevol vezels' en de claim 'lekker natuurlijk'. Deze claims lijken immers samen te hangen met het feit dat het om een 'donker volkoren' product gaat. Op de achterzijde van de verpakking staat, na een inleidende tekst waarin onder meer wordt gesproken over "de beste granen en zaden in een beschuit" en de "rijkheid van de ingrediënten": "Bolletje Boeren Donker Volkoren Beschuit is rijk aan vezels en daarom lekker voedzaam", hetgeen de indruk versterkt dat het product uitsluitend volkorenmeel bevat. Alleen uit de ingrediëntenlijst blijkt dat ook niet-volkorentarwemeel in het product is verwerkt.

7) Door prominent het product zonder toelichting of percentage als 'volkoren' te presenteren, zal de gemiddelde consument aannemen dat het product, voor wat betreft het graanbestanddeel, geheel uit volkorentarwemeel bestaat. In werkelijkheid bestaat het product voor een aanzienlijk deel uit niet-volkorentarwemeel. Dit impliceert dat de vermelding 'volkoren' in dit geval een onvoldoende adequate en daardoor verwarrende omschrijving van de samenstelling van het product is. Dat uit de ingrediëntenlijst blijkt dat het tarwemeel voor 68% volkoren is, neemt de misleiding in dit geval onvoldoende weg. Naar het oordeel van de voorzitter zal de verwachting van de consument dermate zijn beïnvloed door de eerdere mededelingen over het 'volkoren' karakter van het product, dat niet ervan kan worden uitgegaan dat de gemiddelde consument bij de aankoop zich door de enkele vermelding "tarwemeel (waarvan 68% volkoren)" in de ingrediëntenlijst voldoende ervan bewust is dat het product slechts deels 'volkoren' is. Daarbij is het de voorzitter uit eigen onderzoek gebleken dat er soortgelijke producten zijn waarin wel uitsluitend volkorentarwemeel is verwerkt en die ook 'volkoren' worden genoemd. De uiting kan zeer wel ertoe leiden dat de gemiddelde consument die wegens de gezondheid een 'volkoren' product wil kopen, zal menen dat ook het onderhavige product een 100% volkoren product betreft.

8) De voorzitter oordeelt op grond van het voorgaande dat de verpakking niet in overeenstemming is met de eis dat voedselinformatie niet misleidend mag zijn ten aanzien van (onder meer) de samenstelling. Dit impliceert dat de uiting in strijd is met artikel 7 lid 1 aanhef en onder a Verordening nr. 1169/2011, waardoor is gehandeld in strijd met artikel 2 NRC. Nu de uiting om die reden ontoelaatbaar is, komt de voorzitter niet meer toe aan de vraag of de



uiting ook in strijd met andere bepalingen van de NRC is. Tot slot zal de voorzitter, nu Bolletje heeft meegedeeld dat haar product binnenkort zo zal worden gewijzigd dat het wel uitsluitend "100% volkoren" bevat, gebruik maken van zijn bevoegdheid als bedoeld in artikel 12 lid 5 van het Reglement van de Reclame Code Commissie en het College van Beroep. De voorzitter vertrouwt daarbij erop dat de onjuiste verpakkingen op korte termijn zullen zijn uitverkocht. Om die reden wordt volstaan met te beslissen als volgt.

De beslissing van de voorzitter

Op grond van het voorgaande acht de voorzitter de reclame-uiting (de huidige verpakking van Bolletje Boeren Beschuit met de aanduiding 'donker volkoren') in strijd met het bepaalde in artikel 2 NRC.

Partijen hebben, voor zover zij in het ongelijk zijn gesteld, de mogelijkheid om tegen deze beslissing bezwaar te maken bij de voltallige Reclame Code Commissie. Het gemotiveerde bezwaarschrift dient binnen 14 dagen na dagtekening van deze beslissing in het bezit te zijn van het secretariaat van de Stichting Reclame Code. Het postadres van het secretariaat is: postbus 75684, 1070 AR Amsterdam.

Door Foodwatch dient voor de behandeling van het bezwaar een bedrag van € 15,- te worden overgemaakt op ING bank nr. NL57 INGB 0005 349417 ten name van de Stichting Reclame Code. Het bedrag van € 15,- dient binnen 14 dagen na dagtekening van deze beslissing in het bezit te zijn van het secretariaat van de Stichting. Dit bedrag zal worden teruggestort, indien de Commissie mocht besluiten dat het bezwaar doel treft.

De voorzitter van de Reclame Code Commissie

Mr. D.H. Beukenhorst

Amsterdam, 19 september 2019

## Bijlage 1 voorkant



## Bijlage 2 achterkant verpakking

