

Vergaderjaar 2008–2009

27 565

Alcoholbeleid

Nr. 94

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 augustus 2009

Op 20 december 2007 heeft uw Kamer de motie Voordewind/Leijten aangenomen. In deze motie wordt de regering verzocht in samenwerking met de branche en gezondheidsinstellingen onderzoek te doen naar de mogelijkheden om te komen tot een duidelijk zichtbaar label waarin wordt gewezen op de schadelijke effecten van (overmatig) alcoholgebruik¹. Middels deze brief reageer ik, mede namens de minister voor Jeugd en Gezin, op deze motie.

Voordat ik de mogelijkheden tot de invoering van een dergelijk label verder uiteen zal zetten, wil ik benadrukken dat ik onder een waarschuwingslabel versta de vermelding van een tekst of pictogram op de verpakking van een alcoholhoudende drank, met als doel het publiek een waarschuwende boodschap mee te geven. Informatieve aanduidingen vallen hier niet onder.

Wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving inzake etikettering van levensmiddelen is op Europees niveau geharmoniseerd in richtlijn 2000/13/EG. In deze richtlijn is vastgelegd dat bij dranken met een alcoholvolumegehalte van meer dan 1,2% het effectieve alcoholvolumegehalte op het etiket moet worden vermeld. Door latere amendementen op deze richtlijn is tevens vereist dat producten die allergenen bevatten hiervan melding maken op hun etiket. Bovendien moet op wijn en gedestilleerde drank sinds november 2004 zonodig worden aangegeven dat deze dranken een bepaalde hoeveelheid sulfieten bevatten. Het gaat in deze gevallen om informatieve aanduidingen, niet om waarschuwingslabels.

Momenteel wordt over een herziening van de richtlijn gesproken. Dit voorstel, opgesteld door de Europese Commissie, bevat geen bepalingen over waarschuwingslabels op alcoholhoudende dranken.

¹ Kamerstukken II, 2007–2008, 27 565, nr. 56.

In de richtlijn is de mogelijkheid opengelaten voor lidstaten om op nationaal niveau aanvullende of beperkende maatregelen inzake etikettering te nemen.

Er zijn dan twee varianten mogelijk. De eerste variant is dat een lidstaat bepaalt dat de maatregel alleen geldt voor de eigen producten en dat er ten aanzien van buitenlandse producten wordt uitgegaan van «wederzijdse erkenning». Een tweede variant is dat een lidstaat bepaalt dat een bepaalde maatregel geldt voor alle producten die in dat land verhandeld worden, ongeacht de herkomst van het product. Voor de tweede variant kan alleen worden gekozen als dit gerechtvaardigd is uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid. Het gaat daarbij om een uitzonderingsbepaling die een sluitende motivering en grondslag vereist. Hiervoor dient een notificatieprocedure te worden gestart, waarbij andere lidstaten de mogelijkheid hebben bezwaar te maken tegen deze extra maatregelen. Indien een lidstaat vervolgens onvoldoende rekening houdt met de gemaakte bezwaren, bestaat het risico op juridische procedures, bijvoorbeeld bij het Hof van Justitie.

Op nationaal niveau zijn de voorschriften uit de richtlijn 2000/13/EG vertaald in het Warenwetbesluit Etikettering van levensmiddelen. Op dit moment zijn daarin voor alcoholhoudende dranken geen aanvullende waarschuwingseisen opgenomen. Die mogelijkheid bestaat overigens – zoals hiervoor toegelicht – wel.

Europese discussie

Zowel op Europees niveau als in verschillende lidstaten wordt op dit moment gediscussieerd over de invoering van waarschuwinglabels op verpakkingen van alcoholhoudende dranken.

In Frankrijk is sinds 2 oktober 2006 een waarschuwing over alcoholgebruik en zwangerschap op alle verpakkingen van alcoholhoudende dranken verplicht.

Dat mag een pictogram zijn of een tekst. Het pictogram heeft de vorm van een verbodsbord met zwangere vrouw die het glas heft. Indien gekozen wordt voor tekst dan moet vermeld worden dat het drinken van (zelfs weinig) alcohol grote gevaren kan opleveren voor de gezondheid van de foetus. In Ierland is recent politieke overeenstemming bereikt over de introductie van waarschuwinglabels op verpakkingen. Wetgeving is in voorbereiding. Het parlement van Finland heeft in februari 2007 ingestemd met waarschuwinglabels op verpakkingen, één over alcohol en zwangerschap en één over alcohol en gezondheid in het algemeen. Het nieuwe Finse kabinet heeft vorig jaar echter besloten de betreffende wet niet in werking te laten treden. In België keurde de senaatscommissie Sociale Zaken in mei 2008 een voorstel goed van senator Vankrunkelsven dat voorzag in een waarschuwingpictogram. De Ministers van Volksgezondheid hebben dit voorstel echter niet in hun recente alcoholbeleidsnotitie overgenomen.

In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is sprake van zelfregulering. In Duitsland wordt in het kader van zelfregulering op diverse dranken slogans zoals «Don't drink & drive» geplaatst. In het Verenigd Koninkrijk zijn met het bedrijfsleven afspraken gemaakt over het plaatsen van drinknormen onder meer op verpakkingen voor alcoholhoudende dranken.

In een aantal andere lidstaten staat het onderwerp alcohol en waarschuwinglabels wel op de politieke agenda, maar heeft dit nog niet geleid tot wetgeving op dit gebied. Voorbeelden hiervan zijn Polen, Zweden en Roemenië.

Zoals uit het bovenstaande blijkt concentreert de discussie over waarschuwingslabels zich in diverse landen op de vraag of moet worden overgegaan tot een waarschuwingslabel over alcohol en zwangerschap, over de combinatie alcohol en verkeer en over alcohol en gezondheid in het algemeen. Voor zover ons bekend is er alleen in Polen een discussie gaande over de wenselijkheid van waarschuwingslabels gericht op jongeren.

Er zijn gelet op het hiervoor genoemde echter maar twee lidstaten die op dit terrein wetgeving hebben of krijgen: Frankrijk en Ierland.

Onderzoek naar effectiviteit

Uit onderzoeken naar de waarschuwingstekst op alcoholhoudende dranken die in de Verenigde Staten verplicht is gesteld, is gebleken dat die ertoe heeft bijgedragen dat zwangere vrouwen beter geïnformeerd zijn over de risico's van alcoholgebruik. De eerste resultaten uit de evaluatie van het Franse pictogram wijzen tevens in die richting. Uit onderzoek in de Verenigde Staten blijkt dat ook bij jongeren het bewustzijn over de betekenis van het logo op alcoholhoudende dranken toeneemt. Er is echter onvoldoende wetenschappelijk bewijs dat die toegenomen kennis en de toename van het bewustzijn daadwerkelijk tot gedragsverandering hebben geleid.

Administratieve lasten

Indien er Nederlandse regelgeving komt die een waarschuwingslabel verplicht stelt, zal dit leiden tot een toename van de administratieve lasten en andere kosten voor het bedrijfsleven. Fabrikanten worden immers verplicht hun verpakkingen speciaal voor de Nederlandse markt aan te passen. De administratieve lasten zullen toenemen naarmate meer lidstaten op nationaal niveau beslissen tot het verplichten van diverse waarschuwingsteksten of -logo's.

Overleg met branche en gezondheidsinstellingen

In aanvulling op het bovenstaande zijn bij de uitwerking van de motie consultatieve gesprekken gevoerd met de STAP, Nederlands instituut voor alcoholbeleid, het Trimbos Instituut, de Stichting Verantwoord Alcoholgebruik (STIVA) en het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) over de verwachtingen en de effecten van de invoering van een waarschuwingslabel.

De gezondheidsinstellingen hebben in dit gesprek benadrukt dat het noodzakelijk is het publiek in elk geval te informeren over de risico's van het gebruik van alcohol tijdens de zwangerschap. Zij stellen dat de invoering van een waarschuwingslabel hierbij een nuttig instrument is, maar zien graag dat ook in een breder kader meer voorlichting wordt gegeven over de 0-norm voor zwangere vrouwen. Naast dit gesprek heeft de Foetaal Alcohol Syndroom Stichting Nederland (FAS stichting) schriftelijk medegedeeld voorstander te zijn van de invoering van een label, vanwege de toename van de bewustwording bij de zwangere vrouw.

Ook de alcoholbranche benadrukt dat zij staat voor een 0-norm bij specifieke doelgroepen, zoals zwangere vrouwen, jongeren onder de 16 jaar en verkeersdeelnemers. De branche stelt echter geen voorstander te zijn van de invoering van een waarschuwingslabel in zijn algemeenheid, of voor specifieke doelgroepen. Een dergelijke maatregel zou disproportioneel zijn, omdat het zal leiden tot een onevenredige verhoging van de kosten en de administratieve lasten. Dit terwijl de effectiviteit van de maatregel – volgens de branche – onvoldoende is aangetoond. Daarom wordt de

voorkeur gegeven aan een gerichte benadering van de genoemde specifieke doelgroepen. Daarbij kan gedacht worden aan informatieoverdracht via specialistische kanalen zoals gynaecologen, verloskundigen, huisartsen en informatieve websites. Het bedrijfsleven wil daarbij helpen. Tevens geeft de branche aan behoefte te hebben aan meer onderzoek naar prevalentie van het foetaal alcohol syndroom, teneinde de doelgroepen gericht te kunnen benaderen.

Conclusie

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de juridische mogelijkheden er zijn, zij het onder voorwaarden, voor zowel een maatregel voor eigen producten als voor een maatregel voor alle producten die in Nederland verhandeld worden.

Het voornaamste argument dat pleit vóór invoering van waarschuwinglabels is dat waarschuwinglabels op alcoholhoudende dranken een nuttig instrument kunnen zijn om het bewustzijn bij enkele doelgroepen te vergroten. Dit blijkt tevens uit de eerste resultaten in de Verenigde Staten en Frankrijk, dat ook een notificatieprocedure heeft gevoerd en een waarschuwinglabel heeft ingevoerd.

Het belangrijkste argument dat pleit tegen de invoering hiervan is dat wetenschappelijk niet is aangetoond dat labels op alcoholhoudende dranken tot gedragsverandering leiden. Bovendien leidt het tot een toename van de administratieve lasten en andere kosten voor het bedrijfsleven. Tenslotte vergt het een uitgebreide EU notificatieprocedure.

Alles overwegende is het kabinet op dit moment niet voornemens over te gaan tot invoering van een waarschuwinglabel op alcoholhoudende dranken. Wel zullen de Europese discussie over dit onderwerp en de resultaten van de invoering in Frankrijk en Nederland goed worden gevolgd. Ondertussen zal worden geïnventariseerd welke stappen ondernomen moeten worden als tot invoering wordt besloten.

Als wetenschappelijk is aangetoond dat waarschuwinglabels op alcoholhoudende dranken elders effectief zijn, in die zin dat het daadwerkelijk tot gedragsverandering leidt, zal het kabinet haar standpunt herzien. In verband met de administratieve lasten voor het bedrijfsleven heeft het overigens de voorkeur van het kabinet dat dit dan op EU niveau wordt geregeld.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. Klink