

161

Besluit van 4 mei 2023, houdende wijziging van het Warenwetbesluit informatie levensmiddelen en het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten in verband met het wijzigen van de voorwaarden waaronder een voedselkeuzelogo mag worden gebezigd

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 4 oktober 2022, kenmerk 3435530-1035049-WJZ;

Gelet op:

– de artikelen 36 en 38 van Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, Richtlijn 90/496/EEG van de Raad, Richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, Richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en Verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie (PbEU 2011, L 304);

– de artikelen 8 en 23 van Verordening (EG) nr. 1924/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen (PbEU 2006, L 404);

– de artikelen 8, eerste lid, 13, 14 en 32b, eerste lid, van de Warenwet; De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 16 november 2022, No. W13.22.00120/III);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 25 april 2023, kenmerk 3482133-1035049-WJZ;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Warenwetbesluit informatie levensmiddelen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt in de definitie van *voedselkeuzelogo* «wat betreft energie of de gehalten aan verzadigd vet, transvet, toegevoegd suiker, voedingsvezel of zout» vervangen door «wat betreft energie, de gehalten

aan vet, toegevoegd suiker, voedingsvezel, zout, groenten, fruit, peulvruchten of eiwit.»

B

In artikel 2, tweede lid, wordt «11, eerste en vijfde lid» vervangen door «11, tweede en derde lid».

C

Artikel 11 komt te luiden:

Artikel 11

1. Onverminderd verordening (EG) 1924/2006 mag bij de verhandeling van een levensmiddel een bij ministeriële regeling aangewezen voedselkeuzelogo worden gebezigd.

2. Een logo als bedoeld in het eerste lid, wordt niet gebezigd bij:

a. alcoholhoudende dranken;

b. volledige zuigelingenvoeding, opvolgzuigelingenvoeding, bewerkte levensmiddelen op basis van granen, babyvoeding, voeding voor medisch gebruik en de dagelijkse voeding volledig vervangende producten voor gewichtsbeheersing als bedoeld in verordening (EU) 609/2013; en

c. voedings-supplementen als bedoeld in het Warenwetbesluit voedings-supplementen.

3. Bij ministeriële regeling kunnen regels voor het gebruik van een voedselkeuzelogo worden vastgesteld.

D

Artikel 12 vervalt.

ARTIKEL II

De bijlage bij het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten wordt als volgt gewijzigd:

1. In het onderdeel «Inhoud» wordt «C-29 Warenwetbesluit informatie levensmiddelen – Warenwetregeling allergeneninformatie niet-voorverpakte levensmiddelen – Warenwetregeling uitlekgewichten verduurzaamde champignons en zuurkool» vervangen door «C-29 Warenwetbesluit informatie levensmiddelen – Warenwetregeling allergeneninformatie niet-voorverpakte levensmiddelen – Warenwetregeling uitlekgewichten verduurzaamde champignons en zuurkool – Warenwetregeling aanwijzing voedselkeuzelogo».

2. Onderdeel C-29.7 komt te luiden:

C-29.7	artikel 2, tweede lid, juncto artikel 11, tweede lid	€ 525,-	€ 1.050,-	X
--------	--	---------	-----------	---

3. Na onderdeel C-29.13.1 wordt een rubriek ingevoegd, luidende:

C-29.14	Warenwetbesluit informatie levensmiddelen	Warenwetregeling aanwijzing voedselkeuzelogo			X
C-29.14.1	artikel 2, tweede lid, juncto artikel 11, derde lid, juncto	artikel 2	€ 525,-	€ 1.050,-	

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 4 mei 2023

Willem-Alexander

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.J. Kuipers

Uitgegeven de *twaalfde* mei 2023

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

NOTA VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Aanleiding

Het doel van een voedselkeuzelogo is om het voor consumenten eenvoudiger te maken levensmiddelen te kiezen die gezonder zijn ten opzichte van vergelijkbare levensmiddelen in een bepaalde productcategorie. In het Nationaal Preventieakkoord van 2018¹ is afgesproken dat de rijksoverheid de regie in handen neemt om te komen tot één breed gedragen voedselkeuzelogo, waarbij de Europese ontwikkelingen met betrekking tot voedselkeuzelogo's worden meegewogen.² Het is daarvoor noodzakelijk dat de huidige voorwaarden omtrent het bezigen van een voedselkeuzelogo worden aangepast. Deze voorwaarden zijn opgenomen in het Warenwetbesluit informatie levensmiddelen (hierna: WIL). Dit besluit strekt ertoe deze voorwaarden te wijzigen.

Achtergrond voedselkeuzelogo «Vinkje»

Artikel 11 van het WIL stelt regels inzake het ontwikkelen, toepassen en gebruiken van een voedselkeuzelogo. Deze regels zijn in 2011 geïntroduceerd in de voorganger van het WIL, het Warenwetbesluit Voedingswaarde-informatie levensmiddelen (hierna: VIL). Daarbij was destijds het uitgangspunt dat het logo, inclusief bijbehorende gebruiksvoorwaarden, zou worden ontwikkeld door representatieve organisaties van producenten en verhandelaren. Vervolgens zouden deze organisaties een verzoek tot goedkeuring van een voedselkeuzelogo bij de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) moeten indienen.

In 2013 wees de Minister van VWS «het Vinkje» bij besluit aan als voedselkeuzelogo.³ Het Vinkje was een duaal logo, waarbij een blauw of groen Vinkje op de verpakking van een product kon worden geplaatst. Het blauwe Vinkje gaf daarbij de betere keuze aan in een relatief ongezonde categorie levensmiddelen en het groene Vinkje de gezondere keuze van de basisproducten. Het logo bleek niet goed door consumenten te worden begrepen. In 2017 is het Besluit tot goedkeuring van het Vinkje vervallen. Daarna is er geen ander voedselkeuzelogo aangewezen.

Achtergrond voedselkeuzelogo «Nutri-Score»

Omdat het Vinkje in beheer was van een stichting waarvan de levensmiddelenindustrie in het bestuur zat, werd de indruk gewekt dat het logo van het bedrijfsleven was. Met het huidige logo wordt bewust de keuze gemaakt om de regie en uitvoering bij de rijksoverheid neer te leggen. De Minister van VWS zal daarom niet langer op verzoek een logo goedkeuren, maar wijst het voedselkeuzelogo uit eigen beweging aan. Ook zal in de communicatie duidelijk worden uitgedragen dat dit nieuwe logo afkomstig is van de rijksoverheid.

Op 28 november 2019 heeft de toenmalige staatssecretaris van VWS de Kamer geïnformeerd over zijn voornemen om Nutri-Score als voedselkeuzelogo aan te wijzen.⁴ Daarbij is gecommuniceerd dat de achterliggende berekening van Nutri-Score (het algoritme) moest worden aangepast en

¹ Bijlage bij Kamerstukken II, 2018/19, 32 793, nr. 339.

² Bijlage bij Kamerstukken II, 2018/19, 32 793, nr. 339, maatregel 15. p. 41.

³ Besluit houdende goedkeuring van het Vinkje als voedselkeuzelogo en van de gebruiksvoorwaarden ervan (Stcrt. 2013, 9864).

⁴ Kamerstukken II, 2019/20, 32 793, nr. 459.

meer in lijn gebracht met de bestaande kennis over voeding en gezondheid. De afgelopen jaren heeft een onafhankelijk, internationaal wetenschappelijk comité zich gebogen over het algoritme achter Nutri-Score. Op 26 juli 2022 heeft de Internationale Stuurgroep Nutri-Score het rapport van dit comité vastgesteld, waarin een voorstel tot aanpassing van het algoritme voor vast voedsel wordt gedaan.⁵ De Gezondheidsraad heeft de voorgestelde aanpassing van het algoritme geëvalueerd en heeft hier op 29 november 2022 advies over uitgebracht.⁶ Het advies van de Gezondheidsraad is overwegend positief van aard. De Gezondheidsraad ziet meerwaarde van Nutri-Score naast de bestaande voedselvoorlichting als middel voor consumenten om producten met elkaar te vergelijken. Zij doet enkele aanbevelingen om het algoritme te verbeteren, en geeft ook advies over zichtbaarheid, communicatie en monitoring.

De wijzigingen worden in de artikelsgewijze toelichting toegelicht.

2. Gevolgen voor regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk van burgers en bedrijven heeft.

3. Regulier Overleg Warenwet

Het ontwerp van dit besluit is op 7 april 2021 voorgelegd aan het Regulier Overleg Warenwet (ROW)⁷. Deze consultatie heeft geleid tot het doorvoeren van wijzigingen in de nota van toelichting. Er is duidelijker toegelicht dat er wordt nagestreefd om beter aan te sluiten bij de voedingsrichtlijnen van andere lidstaten van de Europese Unie, om mogelijk te maken dat er een logo wordt aangewezen dat op Europees niveau breed wordt gedragen.

4. Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

Het ontwerp van dit besluit is door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) beoordeeld op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Hoewel het besluit uitvoerbaar werd geacht, voorzagen men problemen met betrekking tot de handhaafbaarheid, gelet op de beperkte capaciteit van de organisatie. Mede in verband met de ervaren onbalans tussen taken en middelen, zijn in 2022 extra Regeerakkoordmiddelen aan de NVWA beschikbaar gesteld. Deze middelen stellen de NVWA niet alleen in de gelegenheid om stabiliteit en focus in het takenpakket aan te brengen, maar ook om de balans tussen taken en middelen op orde te brengen en daarmee een toekomstbestendige en innovatieve toezichthouder worden.

5. Voorhang

In overeenstemming met artikel 32b, tweede lid, van de Warenwet, is een ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur op 22 juni 2022 aan beide kamers der Staten-Generaal gezonden (Kamerstukken II,

⁵ Online beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/06/29/update-of-the-nutri-score-algorithm>.

⁶ Online beschikbaar via: <https://www.gezondheidsraad.nl/onderwerpen/voeding/alle-adviezen-over-voeding/evaluatie-van-het-algoritme-van-nutri-score>.

⁷ Aan het ROW nemen vertegenwoordigers deel van ondernemers (industrie en handel), van consumenten, van ministeries (met name van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

2022/23, 26 991, nr. 582). De voorhangprocedure heeft niet geleid tot vragen of opmerkingen vanuit beide Kamers.

6. Unierechtelijke aspecten

In 2011 is het begrip «voedselkeuzelogo» geïntroduceerd in het VIL.⁸ Op 4 februari 2011 is het toenmalige ontwerpbesluit genotificeerd aan de Europese Commissie, ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn (technische voorschriften).⁹ Op 2 mei 2011 is het ontwerpbesluit besproken in het Permanent Comité voor de voedselketen en de diergezondheid en heeft de Europese Commissie bij brief van 11 augustus 2011 (kenmerk C(2011) 5709) bevestigd dat het ontwerpbesluit niet strijdig is met verordening (EG) 1924/2006 (hierna: claimsverordening).¹⁰

De claimsverordening beperkt en stelt voorwaarden aan het gebruik van claims inzake levensmiddelen. Nutri-Score moet worden beschouwd als voedingsclaim in de zin van artikel 2, tweede lid, onder 4^o, van deze verordening. Indien een lidstaat het nodig acht nieuwe wetgeving met betrekking tot claims vast te stellen, dient de lidstaat deze wetgeving op grond van artikel 23 van de claimsverordening te notificeren. Het ontwerp van de regeling waarin Nutri-Score wordt aangewezen als voedselkeuzelogo¹¹ is daarom op 4 augustus 2021 genotificeerd (kenmerk 2021/530/NL). Ook dient op grond van artikel 36 van Verordening (EU) nr. 1169/2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten¹² vrijwillig verstrekte voedselinformatie aan een aantal eisen te voldoen. Ook in dit kader is de Commissie op de hoogte gesteld van de tekst van deze regeling.

7. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Een voedselkeuzelogo maakt het voor consumenten eenvoudiger een levensmiddel te kiezen dat gezonder is dan vergelijkbare levensmiddelen in dezelfde productcategorie. Volgens de huidige definitie van het begrip *voedselkeuzelogo* in het WIL dient te worden gekeken naar de hoeveelheid energie of de gehaltes aan verzadigd vet, transvet, toegevoegd suiker, voedingsvezel of zout om vast te stellen of een product gezonder is dan vergelijkbare producten. Naast deze parameters bestaan er ook andere parameters die relevante informatie bieden over de gezondheidswaarde van een product. Te denken valt bijvoorbeeld aan het eiwitgehalte, maar ook het aandeel groenten, fruit, peulvruchten of noten waaruit een levensmiddel is samengesteld. De wijziging in de definitie van voedselkeuzelogo zorgt ervoor dat ook deze andere parameters kunnen worden betrokken bij de beoordeling of een levensmiddel gezonder is dan vergelijkbare levensmiddelen in een productcategorie.

⁸ Stb 2011, 550.

⁹ Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG 1998, L 204).

¹⁰ Verordening (EG) nr. 1924/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen (PbEU 2006, L 404).

¹¹ Ten tijde van het notificeren van de regeling geheten: «Regeling van de Minister voor Medische Zorg, houdende de aanwijzing van Nutri-Score als voedselkeuzelogo en van de gebruiksvoorwaarden ervan (Warenwetregeling aanwijzing voedselkeuzelogo)».

¹² Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, Richtlijn 90/496/EEG van de Raad, Richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, Richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en Verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie (PbEU 2011, L 304).

Artikel I, onderdeel B

Dit betreft een technische wijziging in verband met het nieuwe artikel 11.

Artikel I, onderdeel C

Artikel 11 van het WIL stelt regels inzake het ontwikkelen, toepassen en gebruiken van een voedselkeuzelogo. Met deze wijziging wordt mogelijk gemaakt dat de Minister van VWS een voedselkeuzelogo aanwijst, zonder dat daar een verzoek van het bedrijfsleven aan vooraf is gegaan. Bij het aanwijzen van een voedselkeuzelogo dient in toereikende mate te worden aangesloten bij geldende voedingsrichtlijnen. Gelet op de Europese ontwikkelingen op dit terrein en ter waarborging dat kan worden aangesloten bij een voedselkeuzelogo dat in andere Europese lidstaten wordt gevoerd, kunnen de Nederlandse richtlijnen Goede Voeding van de Gezondheidsraad echter niet langer als expliciet benoemde randvoorwaarde gelden. Deze richtlijnen zijn zeer specifiek toegesneden op de Nederlandse situatie. Om mogelijk te maken dat er een logo wordt aangewezen dat breed wordt gedragen, ook in andere lidstaten van de Europese Unie, wordt aansluiting bij de voedingsrichtlijnen van betrokken lidstaten nagestreefd.

Het voornemen van de toenmalige staatssecretaris van VWS om Nutri-Score als voedselkeuzelogo aan te wijzen, is gebaseerd op de laatste wetenschappelijke inzichten ter zake en is getoetst door een onafhankelijke wetenschappelijke commissie. In onafhankelijk consumentenonderzoek¹³ zijn drie voedselkeuzelogo's vergeleken die momenteel in Europese landen worden gebruikt. Er is onderzocht in hoeverre deze logo's consumenten helpen om een gezondere keuze te maken. Uit het consumentenonderzoek blijkt dat consumenten met Nutri-Score het beste naar de gezondere keuze kunnen worden geleid. Een gedetailleerde toelichting op de keuze voor Nutri-Score is opgenomen in de toelichting bij de Warenwetregeling aanwijzing voedselkeuzelogo. Voor de aanwijzing en gebruiksvoorwaarden van Nutri-Score wordt afgestemd met de voedingsrichtlijnen van de deelnemende landen. De gebruiksvoorwaarden van het logo worden in het Nederlands vertaald en online beschikbaar gesteld. Het tweede, derde en vierde lid van het artikel 11 kunnen vervallen, nu de Minister van VWS niet langer een voedselkeuzelogo goedkeurt, maar uit eigen beweging aanwijst – met inachtneming van het bovenstaande. Een gedetailleerde omschrijving van de weigeringsgronden is daarom niet langer noodzakelijk. De bevoegdheid tot het intrekken van een dergelijke aanwijzing ligt reeds in de aanwijzingsbevoegdheid besloten.

Artikel I, onderdeel D

Het is in de Europese Unie niet toegestaan om waren die in de ene lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, te weigeren in een andere lidstaat als de waren niet voldoen aan de nationale voorschriften van die lidstaat. Lidstaten kunnen de verkoop van deze waren op hun grondgebied niet verbieden, mits deze waren een gelijkwaardig beschermingsniveau bieden. Dat is het beginsel van wederzijdse erkenning, dat in 2015 is opgenomen in artikel 13d van de Warenwet. Het eerste lid van dit artikel bevat een clausule van wederzijdse erkenning voor waren voor bij of krachtens de Warenwet gestelde eisen. Dit maakt dat artikel 12 van het WIL overbodig is geworden en kan vervallen.

¹³ Motivaction, «Effectiviteit van beeldmerken van drie voedselkeuzelogo's», 30 oktober 2019, Raadpleegbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/>.

Artikel II

In artikel 11 van het WIL worden een aantal levensmiddelen genoemd waarbij geen voedselkeuzelogo gebezigd mag worden. Dat is het geval bij alcoholhoudende dranken, bijzondere voeding in de zin van verordening (EU) 609/2013¹⁴ en voedingssupplementen. Deze verbodsbepaling wordt met dit besluit niet langer in het eerste lid genoemd, maar in het tweede lid. Het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten dient hierop aangepast te worden.

Verder worden in de Warenwetregeling aanwijzing voedselkeuzelogo op grond van artikel 11, derde lid (nieuw), van het WIL nadere regels gesteld aan het gebruik van het voedselkeuzelogo. Deze regeling wordt toegevoegd aan de bijlage van het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten, zodat overtreding daarvan bestraft kan worden met een bestuurlijke boete.

Artikel III

Dit besluit treedt zo spoedig mogelijk na publicatie in werking. Om aanzienlijke ongewenste nadelen te voorkomen voor de levensmiddelenbranche wordt afgeweken van de vaste verandermomenten (Aanwijzingen voor de Regelgeving 4.17, vijfde lid, onder a). Levensmiddelenbedrijven zijn in afwachting van snelle inwerkingtreding van deze wijziging en bereiden zich hierop voor, zodat indien Nutri-Score als voedselkeuzelogo wordt aangewezen, zij hier zo snel mogelijk gebruik van kunnen maken. Door middel van de ervaringen die zij reeds met pilots hebben opgedaan, hebben levensmiddelenbedrijven hun bedrijfsprocessen ingesteld op toepassing van het logo.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.J. Kuipers

¹⁴ Verordening (EU) nr. 609/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 inzake voor zuigelingen en peuters bedoelde levensmiddelen, voeding voor medisch gebruik en de dagelijkse voeding volledig vervangende producten voor gewichtsbeheersing, en tot intrekking van Richtlijn 92/52/EEG van de Raad, Richtlijnen 96/8/EG, 1999/21/EG, 2006/125/EG en 2006/141/EG van de Commissie, Richtlijn 2009/39/EG van het Europees Parlement en de Raad en de Verordeningen (EG) nr. 41/2009 en (EG) nr. 953/2009 van de Commissie (PbEU 2013, L 181).