

Speciaal verslag

## Voedseletikettering in de EU

Consumenten kunnen verdwalen  
in het labirint van etiketten



EUROPESE  
REKENKAMER

# Inhoud

	Paragraaf
<b>Samenvatting</b>	I-VII
<b>Inleiding</b>	01-09
<b>Wat is voedsletikettering?</b>	01-03
<b>Voedsletiketteringsvoorschriften</b>	04-06
<b>Soorten informatie op etiketten</b>	07-08
<b>Rollen en verantwoordelijkheden</b>	09
<b>Reikwijdte en aanpak van de controle</b>	10-14
<b>Opmerkingen</b>	15-84
<b>Het rechtskader van de EU voorziet in essentiële informatie op voedsletiketten, maar vertoont opvallende lacunes</b>	15-45
Het rechtskader van de EU voorziet in essentiële informatie op voedsletiketten	16-19
Door vertragingen in de actualisering van het rechtskader zijn consumenten minder goed in staat om weloverwogen keuzes te maken	20-45
<b>Informatie op etiketten kan verwarrend of misleidend zijn en er wordt niet systematisch bijgehouden of de etiketten worden begrepen</b>	46-59
Voortdurend veranderende etiketteringspraktijken zorgen voor meer complexiteit en kunnen consumenten verwarren of misleiden	47-51
De behoeften van de consument en hun begrip van de etiketten worden niet systematisch gemonitord	52-54
Consumenten begrijpen de etiketten niet altijd en bewustmakingscampagnes zijn geen prioriteit	55-59

<b>Controlesystemen, sancties en rapportage vertonen zwakke punten</b>	<b>60-84</b>
Er zijn controlesystemen voorhanden, maar ze vertonen tekortkomingen	62-65
Zwakke controles van vrijwillige informatie en onlineverkoop	66-72
Boetes zijn niet altijd afschrikkend, doeltreffend of evenredig	73-75
Rapportageregelingen voor lidstaten over hun officiële controles zijn omslachtig en de toegevoegde waarde ervan is onduidelijk	76-84
<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>85-95</b>

## **Bijlagen**

**Bijlage I — Onderwerpen voor verbetering, genoemd in de FIC-verordening en de verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims**

**Bijlage II — Voorbeelden van etiketteringspraktijken die consumenten kunnen misleiden**

**Bijlage III — Soorten regelingen voor voedingswaarde-etikettering op de voorkant van de verpakking in de EU en het VK**

## **Afkortingen**

## **Antwoorden van de Commissie**

## **Tijdschema**

## **Controleteam**

## Samenvatting

I Etiketten geven consumenten informatie over de inhoud van hun voedsel en helpen hen om weloverwogen beslissingen te nemen bij hun aankopen. De Europese Unie heeft etiketteringsvoorschriften opgesteld teneinde burgers te informeren over de inhoud en kenmerken van levensmiddelen.

II We hebben deze controle uitgevoerd vanwege de groeiende belangstelling voor voedselinformatie onder consumenten, de EU-instellingen en andere belanghebbenden. Wij zijn nagegaan of voedsletikettering in de EU consumenten helpt om weloverwogen beslissingen te nemen wanneer zij voedsel aankopen. We hebben het rechtskader van de EU gecontroleerd, evenals de wijze waarop wordt gemonitord of consumenten de etiketten begrijpen. Ook hebben we gekeken naar de controlesystemen van de lidstaten, de wijze waarop zij nagaan of levensmiddelenbedrijven de etiketteringsvoorschriften naleven, en de wijze waarop de Commissie en de lidstaten verslag uitbrengen over deze controles.

III In het algemeen concluderen we dat voedsletikettering in de EU consumenten kan helpen om beter onderbouwde beslissingen te nemen wanneer zij voedsel kopen. We stelden echter ook opmerkelijke lacunes vast in het rechtskader van de EU, evenals zwakke punten in de monitoring-, rapportage- en controlesystemen en de sancties. Bijgevolg krijgen consumenten te maken met etiketten die verwarrend of misleidend kunnen zijn of die zij niet altijd begrijpen.

IV We hebben vastgesteld dat het rechtskader van de EU voorschrijft dat voedsletiketten essentiële informatie moeten bevatten, maar dat zeven van de elf geplande actualiseringen niet zijn voltooid. De lidstaten hebben verschillende initiatieven uitgevoerd om enkele ontbrekende elementen in het EU-kader te compenseren. Dit beperkt de mogelijkheid voor consumenten om weloverwogen keuzes te maken, waardoor zij geen gelijke toegang hebben tot bepaalde voedselgerelateerde informatie in de hele EU.

**V** We hebben ook vastgesteld dat nieuwe etiketteringspraktijken van levensmiddelenbedrijven voor meer complexiteit zorgen en consumenten kunnen verwarren of misleiden. De Commissie en de lidstaten brengen de behoeften van consumenten en hun begrip van etiketten niet systematisch in kaart. Er zijn echter aanwijzingen dat consumenten de etiketten niet altijd begrijpen. Om dit aan te pakken is het essentieel om consumenten te informeren en voor te lichten, maar er worden slechts sporadisch bewustmakingscampagnes voor consumenten gevoerd door de lidstaten.

**VI** De lidstaten zijn verplicht controlesystemen op te zetten en na te gaan of levensmiddelenbedrijven de etiketteringsvoorschriften correct toepassen. Deze systemen zijn voorhanden, maar de controles op vrijwillige informatieverstrekking en onlineverkoop zijn ontoereikend. Wat inbreuken betreft, zijn de boetes niet altijd afschrikkend, doeltreffend of evenredig. De lidstaten en de Commissie brengen ook verslag uit over de resultaten van hun controles, maar we hebben vastgesteld dat de rapportageregelingen lastig zijn en dat de toegevoegde waarde ervan onduidelijk is.

**VII** We bevelen de Commissie aan:

- de lacunes in het EU-rechtskader inzake voedsletikettering aan te pakken;
- meer inspanningen te leveren om etiketteringspraktijken te analyseren;
- de verwachtingen van consumenten te monitoren en actie te ondernemen om hun inzicht in voedsletikettering te verbeteren;
- de controles van de lidstaten met betrekking tot vrijwillige etiketten en onlineverkoop te versterken;
- de rapportage over voedsletikettering te verbeteren.

# Inleiding

## Wat is voedsletikettering?

**01** Etiketten geven consumenten informatie over de inhoud van hun voedsel en helpen hen om weloverwogen beslissingen te nemen bij hun aankopen. De EU-definitie van een etiket is “label, merknaam, merkteken of afbeelding of ander beschrijvend materiaal, geschreven, gedrukt, gestencild, als merkteken aangebracht, in reliëf uitgevoerd of ingeperst op of bevestigd aan een levensmiddelenverpakking of -recipiënt”<sup>1</sup>.

**02** Etiketten geven informatie over de voedingswaarde, mogelijke risico's (allergenen) en de veilige consumptie van een product (datumaanduiding). Ze zijn ook een belangrijk reclamemiddel dat wordt gebruikt om het product aantrekkelijker te maken voor potentiële kopers door bepaalde kwaliteiten te benadrukken, zoals het feit dat ze gezond, biologisch of glutenvrij zijn.

**03** Het recht van consumenten op uitgebreide en nauwkeurige informatie over hun voedsel is de afgelopen jaren steeds relevanter geworden, met een groeiende belangstelling voor gezondheid en welzijn, duurzaamheid en transparantie. Tegelijkertijd zijn ook de marketingpraktijken geëvolueerd en is de keuze aan levensmiddelen uitgebreid.

---

<sup>1</sup> Artikel 2 van [Verordening \(EU\) nr. 1169/2011](#) van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten.

## Voedseletiketteringsvoorschriften

**04** De EU beschikt over een rechtskader om burgers te informeren over de inhoud en de kenmerken van levensmiddelen, voornamelijk door middel van etiketteringspraktijken. Krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie moet de EU een hoog niveau van consumentenbescherming waarborgen door de gezondheid, de veiligheid en de economische belangen van de consumenten te beschermen en hun recht op voorlichting te bevorderen<sup>2</sup>.

**05** De verstrekking van voedselinformatie aan consumenten wordt gereguleerd door middel van een aantal horizontale regels (zie [figuur 1](#)), zoals de verordening algemene levensmiddelenwetgeving van 2002<sup>3</sup>, de verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims van 2006<sup>4</sup> en de [voedselinformatieverordening van 2011](#) (FIC-verordening). Deze laatste bepaalt dat de informatie nauwkeurig, duidelijk en gemakkelijk te begrijpen moet zijn, en niet misleidend, dubbelzinnig of verwarrend mag zijn<sup>5</sup>. Voedseletikettering in de EU wordt ook gereguleerd door middel van een aantal verticale regels waarin voorschriften zijn vastgesteld voor specifieke levensmiddelen (wijn, eieren, honing, olijfolie, voeding voor jonge kinderen, enz.).

---

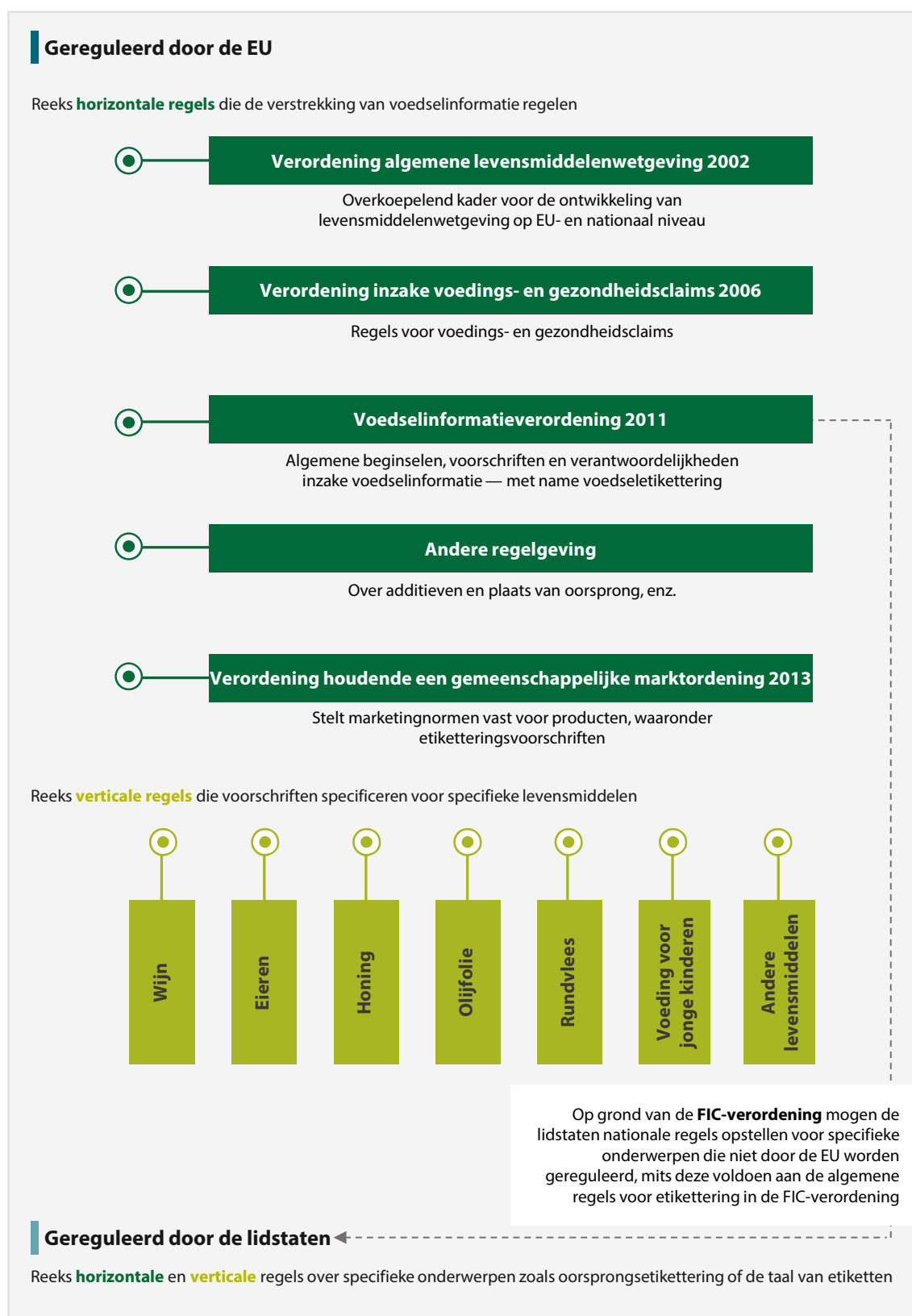
<sup>2</sup> Artikel 169 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#).

<sup>3</sup> [Verordening \(EG\) nr. 178/2002](#) van het Europees Parlement en van de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving.

<sup>4</sup> [Verordening \(EG\) nr. 1924/2006](#) van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen.

<sup>5</sup> Artikelen 7 en 36 van [Verordening \(EU\) nr. 1169/2011](#).

Figuur 1 — Voedsetiketteringsvoorschriften in de EU



Bron: ERK.



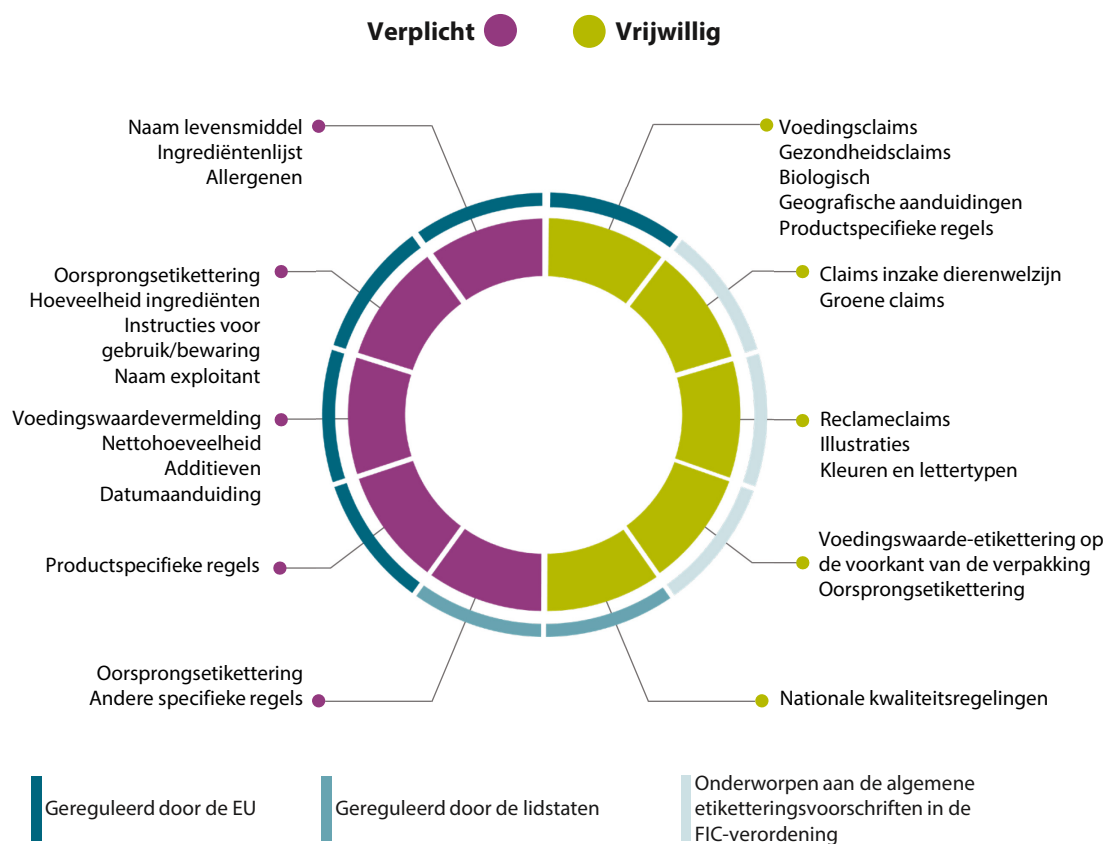
**06** Naast deze EU-regels is het de lidstaten krachtens de FIC-verordening toegestaan om nationale regels op te stellen over specifieke onderwerpen, zoals oorsprongsetikettering of de taal van de etiketten. Deze informatie moet voldoen aan de algemene etiketteringsvoorschriften in de FIC-verordening (zie paragraaf **05**).

## Soorten informatie op etiketten

**07** Krachtens de FIC-verordening moeten etiketten bepaalde verplichte informatie bevatten voor voorverpakte levensmiddelen (levensmiddelen die vóór de verkoop in een verpakking worden gedaan). Het is ook gebruikelijk om er “vrijwillige informatie” in op te nemen om consumenten te trekken en informeren. Deze informatie mag worden opgenomen zolang wordt voldaan aan de algemene voorschriften van de FIC-verordening (zie paragraaf **05**).

**08** Terwijl verplichte informatie meestal gericht is op gezondheid en veiligheid, zijn vrijwillige elementen breder toepasbaar, variërend van groene claims tot afbeeldingen — zoals weergegeven in *figuur 2*. *Figuur 3* laat zien hoe dit in de praktijk wordt toegepast.

**Figuur 2 — Overzicht van wat verplichte en wat vrijwillige informatie is, en hoe dit gereguleerd wordt**



Bron: ERK.

**Figuur 3 — Voorbeeld van verplichte en vrijwillige voeds etikettering op een product**

**● Verplichte informatie**

- 1 Naam van het levensmiddel
- 5 Datumaanduiding
- 6 Voedingswaardevermelding
- 7 Naam exploitant
- 8 Instructies voor gebruik/bewaring
- 9 Ingrediëntenlijst / allergenen
- 10 Nettohoeveelheid

**● Vrijwillige informatie**

- 2 Voedingsclaim
- 3 Land van oorsprong
- 4 Voedingswaarde-etiket (voorkant verpakking)

**Light boter 41 % vet**

**Ten minste houdbaar tot:** 20/09/2024

**VOEDINGSWAARDE (PER 100 g)**

Energie	1 582 kJ (384 kcal)
Totaal vet	41,0 g
Verzadigd vet	24,8 g
Omega 3	154 mg
Totaal koolhydraten	3,5 g
Suikers	0,4 g
Vezels	0,2 g
Eiwitten	0,3 g
Zout	0,3 g

**INGREDIËNTEN:**

Water, boterconcentraat (MELK), gemodificeerd zetmeel, aroma's, MELKeiwitten, HAVERvezels, zout, visolie (2,8%), MELKzuurconcentraat, conserveringsmiddel (kaliumsorbaat).

Happyfarm Inc., 23 Milk Street, 43110 Cheesy, Butterland

**250 g**

**Bewaren onder 7 °C**

Bron: ERK.

## Rollen en verantwoordelijkheden

**09** Er zijn verschillende instanties die zich bezighouden met voedsel etikettering in de EU.

- o Exploitanten van een levensmiddelenbedrijf (“levensmiddelenbedrijven” genaamd) moeten ervoor zorgen dat hun producten voldoen aan de voorschriften van de levensmiddelenwetgeving.
- o De lidstaten zien toe op de naleving van de levensmiddelenwetgeving en moeten monitoren en controleren of levensmiddelenbedrijven in alle stadia van de productie, verwerking en distributie aan de relevante voorschriften voldoen. Daartoe stellen zij overeenkomstig de verordening officiële controles<sup>6</sup> een controlesysteem vast, evenals regels voor de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de levensmiddelenwetgeving. De lidstaten moeten jaarlijks verslag uitbrengen aan de Commissie over de toepassing van hun officiële controles.
- o De Commissie moet de prestaties van het EU-rechtskader inzake voedsel etikettering monitoren en kan actualiseringen van het kader voorstellen. Zij moet ook controleren of de controlesystemen op nationaal niveau doeltreffend zijn en de onlinetoepassing onderhouden van het systeem voor snelle waarschuwingen voor levensmiddelen en diervoeders (iRASFF), waarin de lidstaten voedselgerelateerde risico’s moeten melden.
- o De Europese Autoriteit voor voedselveiligheid verstrekt onafhankelijk wetenschappelijk en technisch advies aan de Commissie op gebieden die direct of indirect van invloed kunnen zijn op de voedsel etikettering.

---

<sup>6</sup> Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles.

## Reikwijdte en aanpak van de controle

**10** In dit verslag wordt onderzocht of voedsletikettering in de EU consumenten helpt om weloverwogen beslissingen te nemen wanneer zij voedsel kopen. We hebben het rechtskader van de EU gecontroleerd, evenals de wijze waarop wordt gemonitord of consumenten de etiketten begrijpen. Ook hebben we gekeken naar de controlesystemen van de lidstaten, de wijze waarop zij nagaan of levensmiddelenbedrijven de etiketteringsvoorschriften naleven, en de wijze waarop de Commissie en de lidstaten verslag uitbrengen over deze controles. De controle was gericht op de etikettering van voorverpakte levensmiddelen.

**11** We hebben deze controle uitgevoerd vanwege de groeiende belangstelling voor voedselinformatie onder consumenten, de EU-instellingen en andere belanghebbenden. De keuzes die consumenten maken op basis van etiketten kunnen ook gevolgen hebben voor hun gezondheid en welzijn. De Commissie heeft in de “van boer tot bord”-strategie een herziening van de FIC-verordening aangekondigd. We verwachten dat onze bevindingen en aanbevelingen zullen bijdragen aan de besprekingen over deze herziening.

**12** Tijdens eerdere werkzaamheden van de ERK is het onderwerp van voedsletikettering nog niet specifiek aan bod gekomen. Onze controle vormt echter een aanvulling op eerdere verslagen. In 2019 zijn we nagegaan in hoeverre het voedselveiligheidsbeleid burgers beschermt tegen chemische gevaren<sup>7</sup> en namen we het controlesysteem voor biologische producten onder de loep<sup>8</sup>. We zijn ook ingegaan op de datumaanduiding in ons speciaal verslag over voedselverspilling<sup>9</sup> en de etikettering van vlees in een recente analyse over het vervoer van levende dieren<sup>10</sup> (zie *figuur 4*).

---

<sup>7</sup> Speciaal verslag 02/2019, paragrafen 46-69.

<sup>8</sup> Speciaal verslag 04/2019, paragraaf 89.

<sup>9</sup> Speciaal verslag 34/2016, paragrafen 67-69.

<sup>10</sup> Analyse nr. 03/2023, paragrafen 29-36.

**Figuur 4 — Controlewerkzaamheden van de ERK sinds 2016 in verband met voedsletikettering en relevante aan de orde gestelde kwesties**

Dubbelzinnige en verwarrende datumaanduidingspraktijken	Speciaal verslag nr. 34/2016: <b>De bestrijding van voedselverspilling: een kans voor de EU om de hulpbronnefficiëntie van de voedselvoorzieningsketen te verbeteren</b>
Beperkingen in het EU-controlesysteem voor de voedselveiligheid	Speciaal verslag nr. 02/2019: <b>Chemische gevaren in onze voeding: het voedselveiligheidsbeleid van de EU beschermt ons maar kent uitdagingen</b>
Verkeerde oorsprongsetikettering op biologische producten	Speciaal verslag nr. 04/2019: <b>Het controlesysteem voor biologische producten is verbeterd, maar er blijven enkele uitdagingen bestaan</b>
Gebrek aan een gemeenschappelijke norm voor de etikettering van vlees	Analyse 03/2023: <b>Vervoer van levende dieren in de EU: uitdagingen en kansen</b>

Bron: ERK.

**13** De controle had betrekking op de periode tussen 2011 en 2023. We hebben ontmoetingen gehad met de Commissie (directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid, directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling) en hebben vraaggesprekken gevoerd met relevante autoriteiten in België, Italië en Litouwen. Deze lidstaten werden geselecteerd op basis van geografisch evenwicht, de complexiteit van de voedsletiketteringsregelingen, en de dekking van enkele belangrijke etiketteringsonderwerpen (bijv. oorsprongsetikettering en voedingswaarde-etikettering op de voorkant van de verpakking).

**14** We hebben bewijsmateriaal ontvangen vanuit verschillende bronnen, zoals weergegeven in *figuur 5*.

### Figuur 5 — Uitgevoerd werk



Onderzoek van stukken van EU-verordeningen, richtsnoeren van de Commissie, rapportageactiviteiten en evaluaties



Onderzoek van stukken: nationale regels, controleplannen en rapportageactiviteiten (inclusief die in het iRASFF-systeem) van de bezochte lidstaten, en waarneming ter plaatse van nalevingsgerichte controles met betrekking tot etiketteringsvoorschriften in deze landen



Gesprekken met vertegenwoordigers van de Commissie en de autoriteiten van de lidstaat



Analyse van verschillende studies over voedsletikettering en besprekingen met belanghebbenden in de levensmiddelensector, zoals Europese en nationale consumentenverenigingen en producentenorganisaties, de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties

Bron: ERK.

## Opmerkingen

### Het rechtskader van de EU voorziet in essentiële informatie op voedsletiketten, maar vertoont opvallende lacunes

**15** We hebben het huidige EU-rechtskader inzake voedsletikettering onderzocht en zijn nagegaan welke actie de Commissie heeft ondernomen om het kader te herzien en actualisering voor te stellen. Wij verwachtten dat:

- o het rechtskader van de EU zou voorzien in essentiële informatie op voedsletiketten;
- o de Commissie tijdige en passende actualisering van het rechtskader zou voorstellen, zoals voorzien in de FIC-verordening en de verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims.

### Het rechtskader van de EU voorziet in essentiële informatie op voedsletiketten

**16** Uit ons onderzoek van stukken is gebleken dat de essentiële informatie op voedsletiketten binnen het EU-rechtskader aan bod komt in de FIC-verordening en wordt aangevuld in de verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims en de verticale regels van de EU. De FIC-verordening trad eind 2014 in werking. Hierdoor werden verschillende wetgevingsteksten in één geharmoniseerde reeks regels geïntegreerd, en werden de voorschriften met betrekking tot voedsletikettering die consumenten moeten helpen weloverwogen keuzes te maken, versterkt. Er werden ook definities opgenomen van enkele kernbegrippen (bijv. leesbaarheid, datum van minimale houdbaarheid) en bepaalde informatie werd verplicht gesteld. Zo werd het verplicht om informatie op te nemen over allergenen, over de voedingswaarde (met vermelding van de energetische waarde en de hoeveelheid vetten, verzadigde vetten, koolhydraten, suikers, eiwitten en zout per 100 g of per 100 ml) en over de wijze waarop producten moeten worden bewaard.



**17** De verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims is sinds juli 2007 van toepassing en betekende een belangrijke stap in de regulering van voedings- en gezondheidsclaims die in commerciële mededelingen over levensmiddelen worden gedaan. We hebben vastgesteld dat ze helpt om consumenten te beschermen tegen misleidende en niet-onderbouwde claims. Er wordt bijvoorbeeld een lijst verstrekt met toegestane claims, die levensmiddelenbedrijven kunnen gebruiken voor producten die aan de relevante voorwaarden voldoen.




**18** Een reeks verticale regels omvat etiketteringsvoorschriften voor specifieke categorieën levensmiddelen. Hierin is bijvoorbeeld bepaald dat het verplicht is om de productie- of landbouwmethode, de oorsprong, het ras of de wijze waarop een product kan worden aangeduid, te vermelden.

**19** Over het algemeen vormt het EU-rechtskader dus een goede basis om consumenten essentiële informatie aan te bieden op etiketten, en kan het hen helpen beter onderbouwde beslissingen te nemen. Dit werd bevestigd door onze gesprekken met belanghebbenden en met de autoriteiten van de lidstaten.

### **Door vertragingen in de actualiseringen van het rechtskader zijn consumenten minder goed in staat om weloverwogen keuzes te maken**

**20** Krachtens de FIC-verordening en de verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims moet de Commissie actie ondernemen (in de vorm van verslagen, rechtshandelingen en wetgevingsvoorstellen) met betrekking tot elf onderwerpen. De Commissie had in september 2024 haar werkzaamheden voor slechts vier van de elf onderwerpen afgerond (zie [figuur 6](#) en [bijlage I](#)).

**Figuur 6 — Actie te ondernemen door de Commissie krachtens de FIC-verordening en de verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims**

Onderwerp	Verwacht resultaat	Termijn	
Transvetzuren	Verslag / Wetgevingsvoorstel (indien van toepassing)	2014	 <b>Voltooid</b>
Aanwezigheid van gluten	Rechtshandeling	—	
Land van oorsprong	Rechtshandeling Verslag / Wetgevingsvoorstel (indien van toepassing)	2013 2014	
Alcoholhoudende dranken	Verslag / Wetgevingsvoorstel (indien van toepassing)	2014	
Gezondheidsclaims	Rechtshandeling	2010	 <b>Lopende</b>
Voedingsprofielen	Rechtshandeling	2009	
Voedingswaarde-etikettering op de voorkant van de verpakking	Verslag / Wetgevingsvoorstel (indien van toepassing)	2017	
Allergenenwaarschuwing op het etiket	Rechtshandeling	—	
Leesbaarheid	Rechtshandeling	—	 <b>Tot dusver geen actie</b>
Levensmiddelen voor vegetariërs of veganisten	Rechtshandeling	—	
Referentie-innames voor specifieke bevolkingsgroepen	Rechtshandeling	—	

Bron: ERK.

**21** De Commissie heeft in december 2015 een verslag over transvetzuren gepubliceerd, en in 2019 werd een [verordening](#) vastgesteld met een maximumgrens voor transvetzuren in levensmiddelen. Transvetzuren zijn onverzadigde vetzuren die bij hoge consumptie het risico op [hartaandoeningen](#) verhogen.

**22** De Commissie heeft ook een uitvoeringshandeling vastgesteld betreffende de vermeldingen die mogen worden aangebracht op levensmiddelen die geschikt zijn voor personen met een glutenintolerantie, zoals “glutenvrij” of “met zeer laag glutengehalte”<sup>11</sup>.

**23** Voor het land van oorsprong, zoals bepaald in de FIC-verordening, heeft de Commissie in 2013 en 2018 regels vastgesteld voor het verplicht vermelden van de oorsprong van bepaalde levensmiddelen. In haar “van boer tot bord”-strategie voor 2020 kondigde de Commissie aan dat zij zou overwegen voor te stellen om verplichte oorsprongs- of herkomstaanduidingen uit te breiden tot bepaalde producten. In september 2024 had de Commissie nog geen voorstel gepubliceerd. Zeven EU-lidstaten (Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Litouwen, Portugal en Finland) hebben verplichte nationale etiketteringsregelingen aangenomen voor [bepaalde levensmiddelen](#). Hierdoor hebben consumenten in de EU ongelijke toegang tot bepaalde voedselgerelateerde informatie.

**24** Voor alcoholhoudende dranken was het niet verplicht om een ingrediëntenlijst of voedingswaardenvermelding op het etiket op te nemen. In 2017 publiceerde de Commissie, in overeenstemming met de FIC-verordening, een verslag [betreffende de etikettering van alcoholhoudende dranken](#) en in 2019 ondertekende zij twee memoranda van overeenstemming met de biersector en de sector gedistilleerde dranken. In 2021 namen de medewetgevers ook een verordening<sup>12</sup> aan die de opname van een lijst van ingrediënten en een voedingswaardevermelding voor wijn en gearomatiseerde wijnbouwproducten op het etiket verplicht stelt. In het kader van het in februari 2021 aangenomen Europees kankerbestrijdingsplan heeft de Commissie een voorstel aangekondigd voor verplichte etikettering van alcoholhoudende dranken om bij te dragen aan kankerpreventie. Bij gebrek aan geharmoniseerde regels op EU-niveau zijn sommige lidstaten begonnen eigen initiatieven inzake etikettering van alcohol uit te voeren (zoals verplichte [etiketten met gezondheidswaarschuwingen](#) op alcohol in Ierland of [zwangerschapsgerelateerde waarschuwingen](#) in Litouwen), hetgeen de gelijke toegang voor consumenten tot bepaalde voedselgerelateerde informatie in de hele EU belemmert.

---

<sup>11</sup> [Uitvoeringsverordening \(EU\) nr. 828/2014 van de Commissie van 30 juli 2014](#) betreffende de voorschriften voor de voorlichting van de consument over de afwezigheid of de verminderde aanwezigheid van gluten in levensmiddelen.

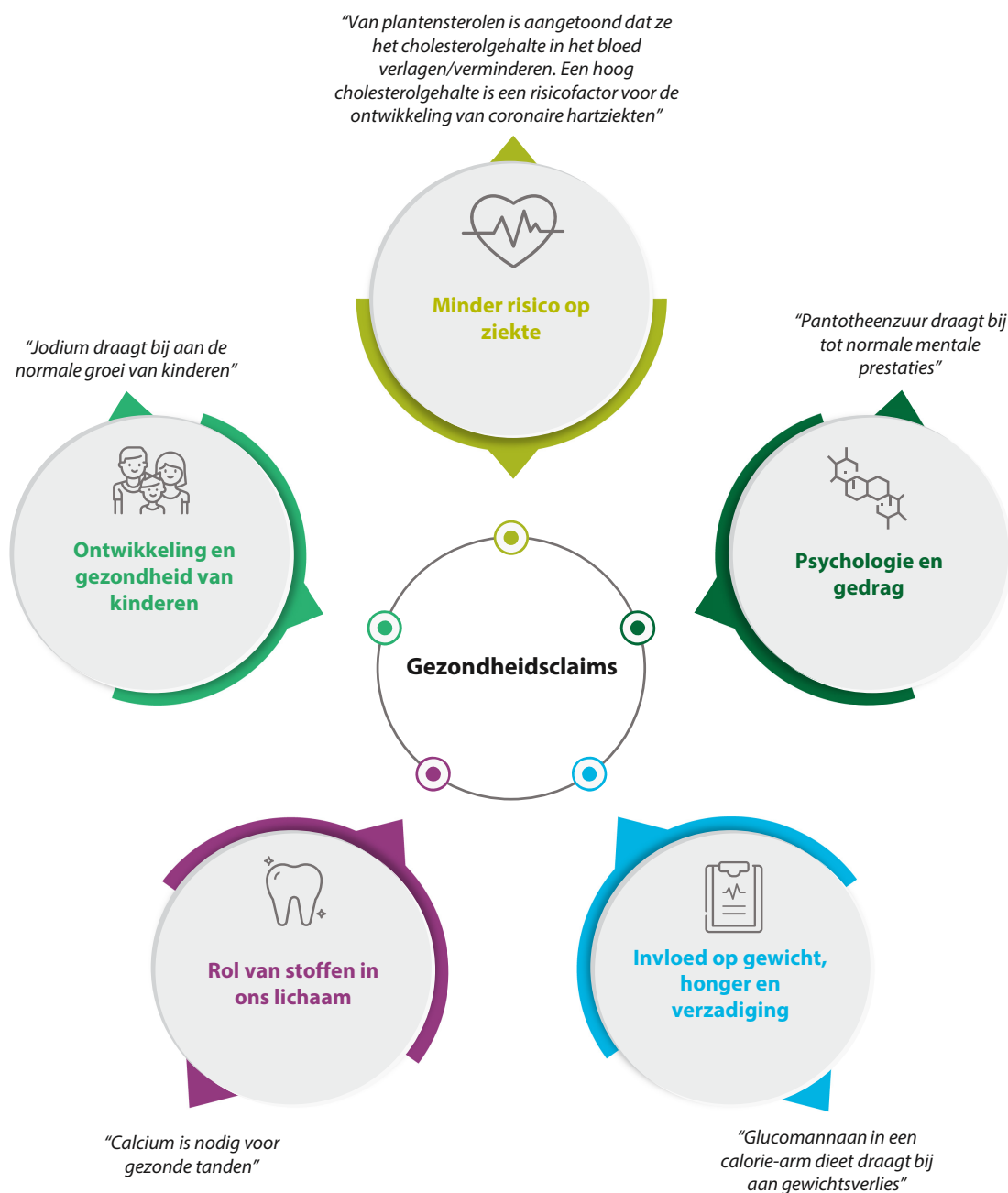
<sup>12</sup> [Verordening \(EU\) 2021/2117](#) van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021.

**25** De werkzaamheden van de Commissie betreffende de andere onderwerpen lopen nog of zijn nog niet van start gegaan, zoals het geval is voor de leesbaarheid, levensmiddelen voor vegetariërs of veganisten, en referentie-innames voor specifieke bevolkingsgroepen. Hierdoor zijn consumenten slechts beperkt in staat om weloverwogen keuzes te maken, hetgeen ertoe leidt dat consumenten ongelijke toegang hebben tot bepaalde voedselgerelateerde informatie in de hele EU, zoals wordt uiteengezet in de volgende paragrafen.

*Ontbreken van een lijst met door de EU toegestane gezondheidsclaims voor botanische producten*

**26** Veel levensmiddelen bevatten claims dat ze positieve effecten hebben op onze gezondheid — dit soort verklaringen worden “gezondheidsclaims” genoemd. Na de wetenschappelijke beoordeling van 4 637 claims die in de EU worden gebruikt, heeft de Commissie in mei 2012 een [verordening](#) gepubliceerd met een lijst van 222 toegestane gezondheidsclaims met betrekking tot vitamines, mineralen of andere niet-plantaardige stoffen (zie [figuur 7](#) voor de soorten toegestane gezondheidsclaims).

**Figuur 7 — Vijf soorten gezondheidsclaims die door de Commissie zijn toegestaan**



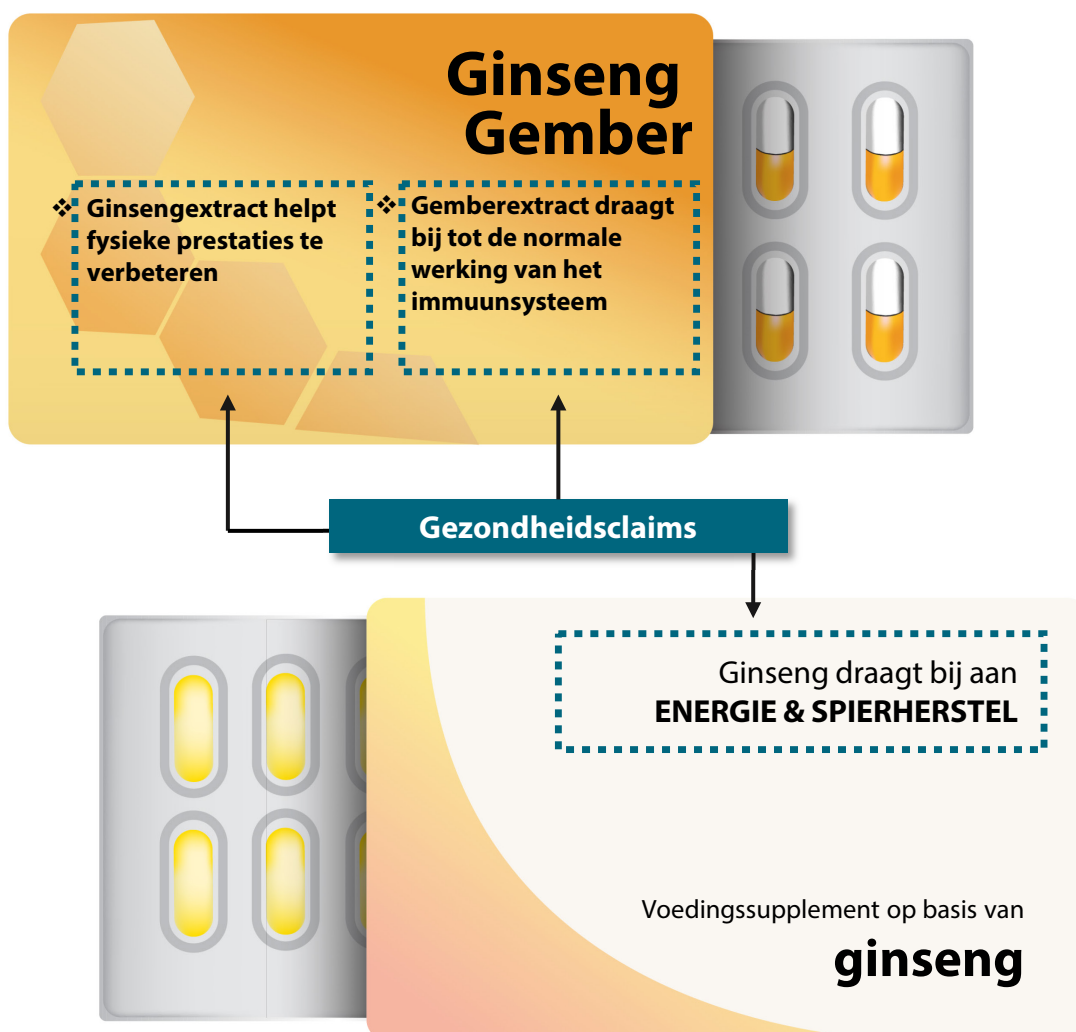
Bron: ERK, op basis van Verordening 432/2012, en het EU-repertorium van gezondheidsclaims.

**27** De Commissie heeft de wetenschappelijke beoordeling van een subcategorie van gezondheidsclaims met betrekking tot plantaardige stoffen of "kruidensubstanties" stopgezet omdat er geen studies beschikbaar waren die aantoonen dat deze substanties gevolgen hadden voor mensen, hetgeen nodig was om de effectiviteit ervan te beoordelen. In 2023 drong het Europees Parlement erop aan dat het dringend nodig was om de claims die sinds 2010 in behandeling waren, te evalueren. Niettemin

zijn de 2 078 claims met betrekking tot plantaardige stoffen **nog steeds hangende** (“on hold”).

**28** Door het ontbreken van een lijst met door de EU toegestane claims met betrekking tot kruidensubstanties worden consumenten blootgesteld aan niet door een wetenschappelijke beoordeling onderbouwde claims en mogelijk misleidende claims (zie de voorbeelden in *figuur 8*). De lidstaten benaderen deze claims op hun eigen manier (zie *figuur 9*), hetgeen tot nog grotere verwarring bij consumenten kan leiden.

**Figuur 8 — Voorbeelden van claims met betrekking tot kruidensubstanties, die niet worden ondersteund door een wetenschappelijke beoordeling van de EU**



Bron: ERK.

## Figuur 9 — Uiteenlopende benaderingen van claims met betrekking tot kruidensubstanties in de door ons onderzochte lidstaten

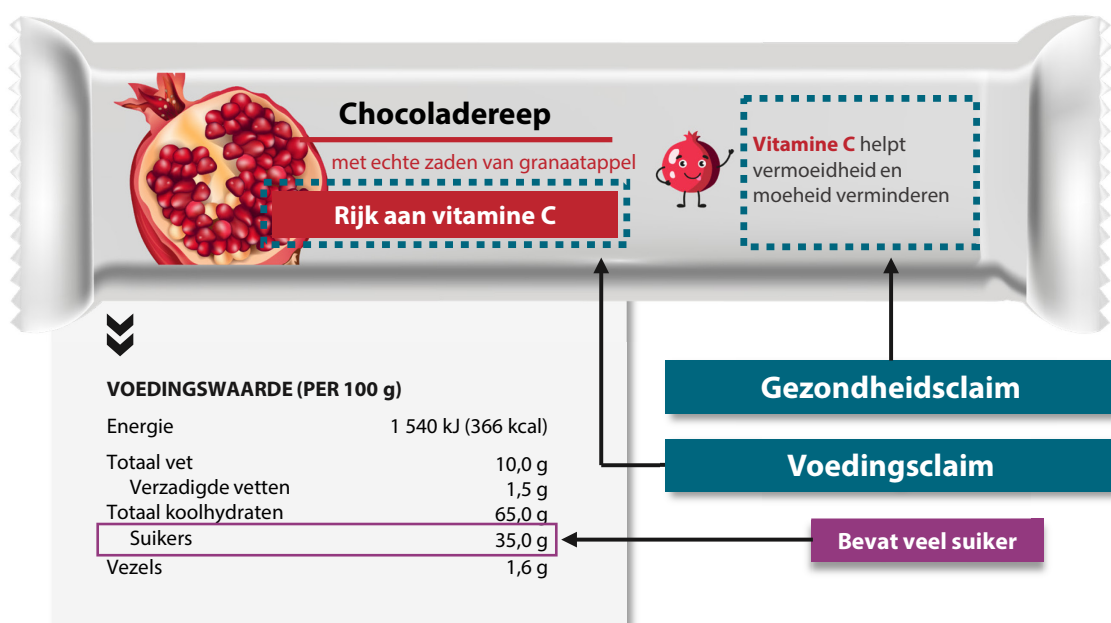
<p><b>BELGIË</b></p> <p>Levensmiddelenbedrijven moeten het ministerie van Volksgezondheid inlichten wanneer ze een botanisch product op de markt brengen. De autoriteiten toetsen alle claims aan de hand van een indicatieve lijst van toegestane claims.</p>	<p><b>ITALIË</b></p> <p>Levensmiddelenbedrijven moeten het ministerie van Volksgezondheid inlichten wanneer ze een botanisch product op de markt brengen. De autoriteiten controleren de samenstelling en de verplichte/vrijwillige etikettering van sommige van deze producten. Er is geen lijst met toegestane claims.</p>	<p><b>LITOUWEN</b></p> <p>Levensmiddelenbedrijven hoeven de autoriteiten niet op de hoogte te brengen. De autoriteiten beoordelen tijdens officiële controles of gezondheidsclaims voldoen aan de verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims. Er is geen lijst met toegestane claims.</p>
--	--	--

Bron: ERK.

### Ontbreken van EU-regels voor voedingsprofielen

**29** In de EU-voedsetiketteringsvoorschriften is het gebruik van voedings- en gezondheidsclaims momenteel toegestaan, zelfs voor producten met een hoog gehalte aan vet, suiker en/of zout (bijv. “rijk aan vitamine C” op een product dat veel suiker bevat). Consumenten die proberen gezondere keuzes te maken, consumeren daardoor mogelijk onbedoeld producten die grote hoeveelheden ongezonde voedingsstoffen bevatten (zie [figuur 10](#)).

Figuur 10 — Voorbeelden van producten met toegestane claims en tevens een hoog vet- en suikergehalte



Bron: ERK.



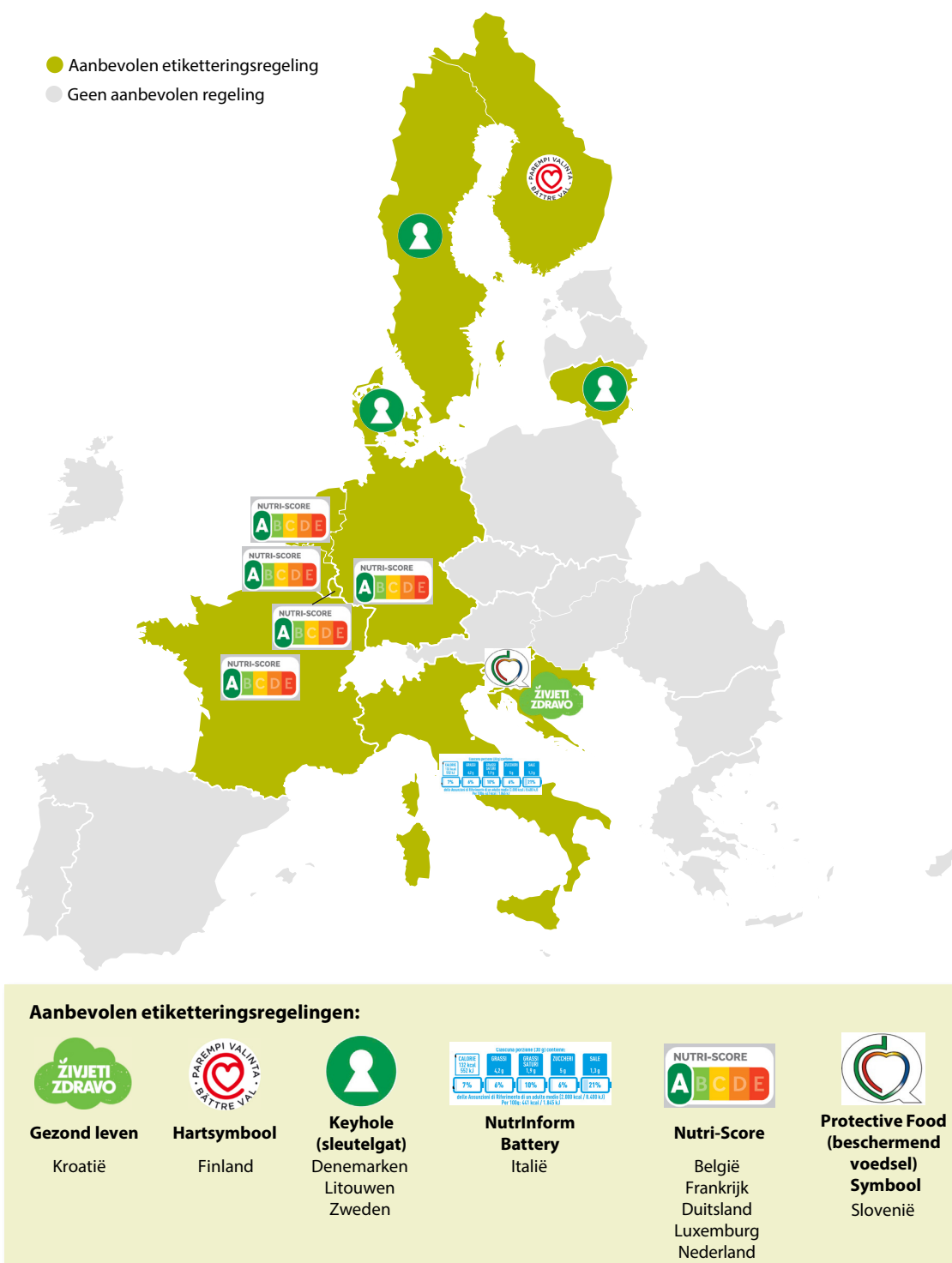
**30** Van voedingsprofielen wordt verwacht dat ze dergelijke situaties helpen voorkomen. Ze stellen een grens vast voor deze voedingsstoffen, waarboven voedings- en gezondheidsclaims beperkt of verboden zouden zijn. Volgens de verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims hadden voedingsprofielen uiterlijk in 2009 moeten zijn ingevoerd. De WHO heeft in 2015 een eerste model voor voedingsprofielen gepubliceerd ([geactualiseerd in maart 2023](#)) en heeft erop gewezen dat het opstellen van voedingsprofielen met name nuttig is voor levensmiddelen die op de markt worden gebracht voor kinderen. Belanghebbenden zoals het [Europees Parlement](#) en [consumentenorganisaties](#) hebben hun steun uitgesproken voor deze maatregel.

**31** Tot 2020 had de [Commissie weinig vooruitgang](#) geboekt, waarbij ze aanvoerde dat het moeilijk was om de nodige steun van de lidstaten te krijgen. Door de “van boer tot bord”-strategie kwamen de voedingsprofielen in 2020 opnieuw op de agenda, met de bedoeling de profielen tegen eind 2022 op te stellen. In september 2024 had de Commissie deze echter nog steeds niet ingevoerd. Volgens de Commissie is het gezien de aard van het onderwerp moeilijk haalbaar om binnen afzienbare tijd een wetgevingsvoorstel te doen.

#### *Ontbreken van geharmoniseerde voedingswaarde-etikettering op de voorkant van de verpakking*

**32** Naast de verplichte voedingswaardevermelding (zie paragraaf [16](#)) kan informatie over de voedingswaarde op vrijwillige basis worden vermeld op de voorkant van de verpakking. Uit een [verslag](#) van de Commissie van 2020 blijkt dat voedingswaarde-etikettering op de voorkant van de verpakking consumenten kan helpen om gezondere voedingskeuzes te maken en mogelijk voedingsgerelateerde ziekten kan helpen voorkomen. [Figuur 11](#) toont voorbeelden van verschillende regelingen voor voedingswaarde-etikettering op de voorkant van de verpakking die door nationale overheden worden aanbevolen.

Figuur 11 — Voorbeelden van door lidstaten aanbevolen regelingen voor voedingswaarde-etikettering op de voorkant van de verpakking






Bron: ERK.

**33** Dergelijke regelingen, die door overheidsdiensten worden aanbevolen, ondersteunen consumenten bij het maken van weloverwogen keuzes door het verstrekken van afbeeldingen of informatie over de voedingswaarde van een levensmiddel. Er zijn momenteel geen etiketten die het verwerkingsniveau van levensmiddelen aangeven, hoewel wetenschappelijk bewijs doet vermoeden dat het consumeren van grote hoeveelheden ultrabewerkte levensmiddelen het risico op de ontwikkeling van voedingsgerelateerde ziekten verhoogt.

**34** Van de Commissie werd verwacht dat zij tegen 2017 verslag zou uitbrengen over het gebruik van extra uitdrukings- en presentatievormen voor informatie over de voedingswaarde, en dat zij voorstellen zou indienen om de EU-regels aan te passen indien nodig. In haar in 2020 gepubliceerde [verslag](#) kwam de Commissie tot de conclusie dat “het wenselijk [lijkt] op EU-niveau geharmoniseerde verplichte voedingswaarde-etikettering op de voorzijde van de verpakking in te voeren”. In de “van boer tot bord”-strategie voor 2020 heeft de Commissie aangekondigd dat zij eind 2022 hierover een wetgevingsvoorstel zou indienen, maar er is nog geen voorstel voorgelegd.

**35** Hoewel veel consumenten- en producentenorganisaties voorstander zijn van harmonisatie, zijn de belanghebbenden het niet eens over de bestaande etiketteringsregeling die moet worden gekozen en of deze verplicht moet worden gesteld. Er zijn verschillende regelingen voor voedingswaarde-etikettering op de voorkant van de verpakking naar voren gekomen ([bijlage III](#)) die worden gesteund door verschillende lidstaten. [Figuur 12](#) toont de regelingen die worden aanbevolen in de drie landen die we bezochten, en de belangrijkste kenmerken ervan. De [Commissie](#) heeft in recente [verslagen](#) vastgesteld dat alle drie de regelingen voordelen hebben, maar ook nadelen (bijv. niet gemakkelijk te begrijpen voor consumenten of het niet weergeven van voedingswaarde-informatie).

**Figuur 12 — Voorbeelden van enkele regelingen voor voedingswaarde-etikettering op de voorkant van de verpakking en de kenmerken ervan**

 <p><b>Keyhole</b> (Litouwen)</p> <p>Gebruikt op producten die gezonder zijn binnen dezelfde productcategorie (deze bevatten minder vet/suiker/zout of meer vezels)</p>	 <p><b>NutriInform Battery</b> (Italië)</p> <p>Gebaseerd op het etiket met referentie-innames, waarbij hier aan de hand van een batterijsymbool de hoeveelheden energie en voedingsstoffen in een enkele portie als percentage van de dagelijkse inname worden weergegeven</p>	 <p><b>Nutri-Score</b> (België)</p> <p>Rangschikt producten volgens hun algemene voedingskwaliteit met een score van A tot E (donkergroen tot donkeroranje)</p>
--	---	--

*Bron:* ERK, op basis van het JRC-verslag [Front-of-pack nutrition labelling schemes: an update of the evidence](#), 2022.

**36** Het debat over voedingswaarde-etikettering op de voorkant van de verpakking is gepolariseerd geraakt. Sommige lidstaten ontmoedigen levensmiddelenbedrijven nu bijvoorbeeld om de Nutri-Score-regeling toe te passen, terwijl die in andere lidstaten wordt aanbevolen (zie het voorbeeld in [kader 1](#)). Het naast elkaar bestaan van meerdere regelingen in de EU kan [leiden tot versnippering van de markt en verwarring bij de consumenten](#).

### Kader 1

#### Controverse over voedingswaarde-etikettering op de voorkant van de verpakking in Italië

De enige regeling voor voedingswaarde-etikettering op de voorkant van de verpakking die de Italiaanse autoriteiten aanbevelen, is de NutriInform Battery. In 2022 vaardigde de Italiaanse mededingingsautoriteit [administratieve besluiten](#) uit (met inbegrip van boetes) tegen levensmiddelenbedrijven die het Nutri-Score-etiket gebruikten. Zij voerde aan dat levensmiddelenbedrijven die het Nutri-Score-etiket weergeven zonder verdere uitleg over de score, consumenten zouden kunnen misleiden. Naar aanleiding van de besluiten stemden verschillende bedrijven ermee in om het Nutri-Score-etiket te laten vallen of bijkomende informatie toe te voegen.

### Ontbreken van geharmoniseerde regels voor allergenenwaarschuwingen op het etiket

**37** De FIC-verordening vereist dat in de ingrediëntenlijst wordt gewezen op voedselallergenen, zodat consumenten zich bewust zijn van mogelijke risico's. Soms is de onbedoelde aanwezigheid van kleine hoeveelheden (of sporen) van allergenen, die toch gevolgen kunnen hebben voor sommige mensen met een allergie, echter onvermijdelijk.

**38** Veel levensmiddelenbedrijven gebruiken derhalve allergenenwaarschuwingen op het etiket, zoals "kan [allergenen] bevatten" of "geproduceerd in een fabriek waar [allergenen] worden verwerkt", maar er zijn geen geharmoniseerde regels op EU-niveau. Dit kan verwarrend zijn voor consumenten, die hun weg moeten vinden in talloze etiketteringsvormen. Bovendien passen levensmiddelenbedrijven de vermelding "kan bevatten" te vrij toe om het zekere voor het onzekere te nemen, en soms is het gebruik van deze vermelding niet gebaseerd op risicobeoordelingen waarbij de aanwezigheid van allergenen wordt gekwantificeerd. Doordat levensmiddelenbedrijven misbruik maken van de vermelding "kan bevatten", wordt de keuze van allergeengevoelige consumenten beperkt.

**39** Krachtens de FIC-verordening moet de Commissie uitvoeringshandelingen vaststellen voor allergenenwaarschuwingen op het etiket. De Commissie is begonnen dit onderwerp te behandelen aan de hand van de [herziening in 2022 van haar mededeling over goede hygiënepraktijken in systemen voor de beheersing van de voedselveiligheid](#) en via haar bijdrage aan de [Codex Alimentarius](#) van de [WHO](#) over dit onderwerp. De uitvoeringshandelingen waren in september 2024 echter nog niet vastgesteld.

### Ontoereikende EU-regels inzake leesbaarheid

**40** In de FIC-verordening wordt van levensmiddelenbedrijven vereist dat zij de leesbaarheid van de verplichte informatie garanderen, bijvoorbeeld door bepaalde lettergrootten te gebruiken. Levensmiddelenbedrijven worden geconfronteerd met een situatie waarin consumenten en overheden verzoeken om meer informatie op levensmiddelen (bijv. over de oorsprong of de duurzaamheid). Tegelijkertijd wordt de verpakking van producten steeds verder gereduceerd, deels uit milieu-overwegingen. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de leesbaarheid van de informatie.

**41** Op grond van de [FIC-verordening](#) moest de Commissie regels voor de leesbaarheid vaststellen door middel van gedelegeerde handelingen. Hoewel de Commissie in haar [mededeling betreffende vragen en antwoorden over de toepassing van de FIC-verordening](#) een aantal verduidelijkingen over de leesbaarheid heeft gegeven, heeft zij geen gedelegeerde handelingen vastgesteld. FoodDrinkEurope, dat de levensmiddelen- en drankenindustrie van de EU vertegenwoordigt, heeft in 2022 een eigen [richtsnoer](#) gepubliceerd om levensmiddelenbedrijven te helpen de leesbaarheid van informatie te garanderen.

*Geen EU-regels voor vegetarische en veganistische etiketten*

**42** Momenteel zijn er geen EU-regels die de [begrippen](#) “veganistisch” of “vegetarisch” definiëren, noch de criteria waaraan een product moet voldoen om geschikt te zijn voor vegetariërs of veganisten (zoals drempels voor sporen van dierlijke producten). Levensmiddelenbedrijven die deze levensmiddelen produceren, kunnen [ISO-norm 23662:2021](#) vrijwillig toepassen voor voedselingredienten die geschikt zijn voor vegetariërs of veganisten, en er bestaan ook verschillende vrijwillige particuliere certificeringsregelingen.

**43** Op grond van de FIC-verordening wordt de Commissie geacht uitvoeringshandelingen inzake voedselinformatie vast te stellen met betrekking tot de geschiktheid van een levensmiddel voor vegetariërs of veganisten, maar dat heeft zij niet gedaan. Bij gebrek aan EU-regels voor dergelijke levensmiddelen kunnen consumenten hun beslissingen alleen baseren op de verschillende particuliere etiketten en productnamen.

*Ontbreken van referentie-innames voor specifieke bevolkingsgroepen op EU-niveau*

**44** In de EU-regels worden referentie-innames van energie en voedingsstoffen voor een gemiddelde volwassene vastgesteld. Momenteel bestaan dergelijke referentie-innames niet voor andere bevolkingsgroepen, behalve innames van vitamines en mineralen voor zuigelingen en jonge kinderen. Als levensmiddelenfabrikanten daarom referentie-innames op hun producten willen vermelden, moeten ze de waarden voor volwassenen gebruiken (bijv. referentie-innames voor volwassenen op ontbijtgranen die voor kinderen zijn bedoeld).

**45** De Commissie heeft geen uitvoeringshandelingen vastgesteld met betrekking tot referentie-innames voor specifieke bevolkingsgroepen, hoewel de FIC-verordening dit voorschrijft. In afwachting van de goedkeuring van EU-regels staat het de lidstaten vrij om nationale maatregelen te nemen, hetgeen in de bezochte lidstaten niet is gebeurd.

## Informatie op etiketten kan verwarrend of misleidend zijn en er wordt niet systematisch bijgehouden of de etiketten worden begrepen

**46** Volgens de EU-voedseletiketteringsvoorschriften moeten levensmiddelenbedrijven nauwkeurige, duidelijke en gemakkelijk te begrijpen informatie verstrekken aan consumenten. De informatie mag niet verwarrend of misleidend zijn. Wij verwachtten van de Commissie dat zij:

- inzicht heeft in de invloed van voortdurend veranderende etiketteringspraktijken op consumenten, en dat zij actie onderneemt om te voorkomen dat verwarrende of misleidende informatie op etiketten wordt aangeboden;
- de behoeften van consumenten en hun begrip van etiketten systematisch bijhoudt;
- samen met de lidstaten passende actie onderneemt in gevallen waarin consumenten etiketten onvoldoende begrijpen.

## Voortdurend veranderende etiketteringspraktijken zorgen voor meer complexiteit en kunnen consumenten verwarren of misleiden

**47** Levensmiddelenbedrijven zijn steeds op zoek naar nieuwe manieren om consumenten aan te trekken. De autoriteiten van de drie door ons bezochte lidstaten brachten een aantal gevallen onder de aandacht waarin de praktijken van levensmiddelenbedrijven verwarrend of misleidend konden zijn. Deze omvatten “clean labels” (die verband houden met de afwezigheid van bepaalde elementen, bijvoorbeeld “antibioticavrij”), niet-gecertificeerde eigenschappen (bijv. “vers”, “natuurlijk”), misleidende productnamen (bijv. het gebruik van “vlezig” om vleesproducten te beschrijven) of het weglaten van informatie (bijv. het woord “ontdood”). *Bijlage II* bevat voorbeelden van deze praktijken die consumenten kunnen aanmoedigen om producten te kopen die worden aangeprezen als gezonder of kwaliteitsvoller dan ze in werkelijkheid zijn.

**48** De EU-regels en **-richtsnoeren** die in het vorige deel van dit verslag zijn gepresenteerd, bieden geen voldoende duidelijke basis om dergelijke etiketteringspraktijken te voorkomen. **Consumentenorganisaties** dringen zelfs aan op duidelijker regels om te voorkomen dat consumenten worden misleid over de aard van de levensmiddelen en dranken die ze kopen. *Kader 2* toont een voorbeeld van een product met mogelijk misleidende informatie op het etiket.

## Kader 2

### Voorbeeld van een fictief product met mogelijk misleidende informatie op het etiket



#### »» INGREDIËNTEN

Yoghurt (magereMELKpoeder — ROOM — ZUURSEL) — Suiker 8,9 % — Natuurlijke aroma's — Vitamine D

Op de verpakking van dit product staan bananen afgebeeld, maar de lijst met ingrediënten bevat geen echte bananen, alleen smaakstoffen.

Bron: ERK.

**49** In het besef dat consumenten zich meer bewust zijn van hoe hun koopgedrag het milieu kan beïnvloeden, zijn bedrijven ook begonnen met het gebruik van een groot aantal milieucclaims op producten. In een studie van de Commissie wordt geconcludeerd dat in 80 % van de geselecteerde gevallen webshops of advertenties voor levensmiddelen deze [claims](#) bevatten, en dat consumenten het slachtoffer kunnen worden van greenwashing (de praktijk om een product als milieuvriendelijk op de markt te brengen zonder deze claims te staven).

**50** Om dit probleem aan te pakken, werd in 2024 een nieuwe [richtlijn wat betreft het versterken van de positie van de consument voor de groene transitie](#) aangenomen om hen beter te informeren en te beschermen tegen oneerlijke etiketteringspraktijken. Op 22 maart 2023 heeft de Commissie ook haar [voorstel](#) voor de richtlijn groene claims gepubliceerd. In deze twee rechtshandelingen zullen de voorwaarden voor het gebruik van duurzaamheidslabels worden bepaald en zullen regels voor de certificering ervan worden opgesteld. Levensmiddelenbedrijven zullen milieu- of groene claims op hun producten moeten onderbouwen. De impact van deze handelingen zal pas in de toekomst duidelijk worden.



**51** Consumenten worden ook blootgesteld aan steeds meer etiketten, logo's en regelingen die de Commissie niet systematisch bijhoudt. In een [studie](#) uit 2013 heeft de Commissie 901 vrijwillige regelingen inzake voedsletikettering voor Europese landbouwproducten vastgesteld, maar dit cijfer is niet geactualiseerd. Volgens deze studie vond een derde van de ondervraagde consumenten de etiketten verwarrend, en vond hetzelfde percentage consumenten ze misleidend. In een [verslag](#) van de Commissie uit 2024 over duurzaamheidslabels werden meer dan tweehonderd van deze labels in de levensmiddelensector van de EU geïdentificeerd. Daarin staat dat 12 % van de nieuw gelanceerde producten een voedselgerelateerd duurzaamheidslabel heeft. Bovendien beschikten de door ons onderzochte lidstaten evenmin over een overzicht van alle verschillende etiketten die op levensmiddelen worden aangebracht.

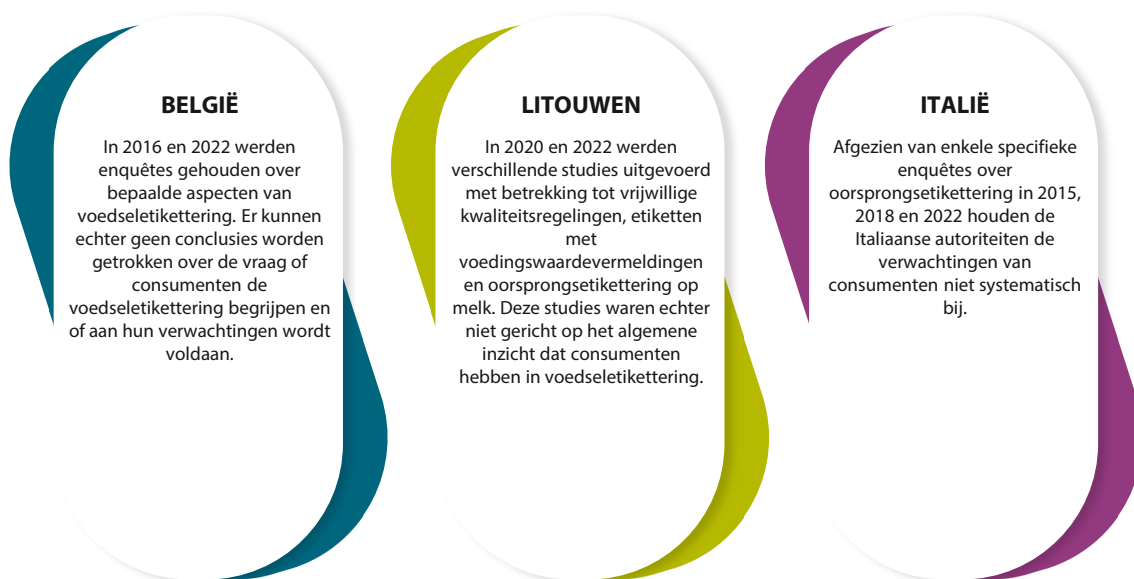
### **De behoeften van de consument en hun begrip van de etiketten worden niet systematisch gemonitord**

**52** Afgezien van enkele verslagen (2020-2023) over specifieke aspecten zoals voedingswaarde-etikettering op de voorkant van de verpakking, oorsprongsetikettering, digitale etikettering, datumaanduiding en enkele ad-hocraadplegingen van consumenten (bijv. Eurobarometer-enquêtes over datumaanduiding) heeft de Commissie niet systematisch gemonitord of consumenten de etiketten begrijpen en of de voedsletiketteringsvoorschriften aan hun behoeften voldoen.

**53** De Commissie bespreekt de voedsletikettering regelmatig met de lidstaten in verschillende comités en bijeenkomsten van deskundigengroepen, evenals met belanghebbenden (bijv. onderzoeksinstellingen, consumentenorganisaties, de industrie) in het kader van adviesgroepen. Uit onze analyse van de documenten van de bijeenkomsten blijkt echter dat, hoewel bepaalde aspecten van voedsletikettering zijn besproken, de behoeften van consumenten en hun begrip van de etiketten niet regelmatig wordt gemonitord.

**54** In de drie door ons onderzochte lidstaten werden de behoeften van consumenten of hun begrip van de etiketten niet systematisch gemonitord door de autoriteiten (zie [figuur 13](#)). Het is bijgevolg niet mogelijk vast te stellen of consumenten voldoende geïnformeerd zijn en of aan hun verwachtingen wordt voldaan.

**Figuur 13 — Monitoring van de behoeften van consumenten en hun begrip van etiketten in de lidstaten die we onderzochten**



Bron: ERK.

### Consumenten begrijpen de etiketten niet altijd en bewustmakingscampagnes zijn geen prioriteit

**55** Het kennisniveau met betrekking tot voedsel etikettering varieert van persoon tot persoon, en informatie die duidelijk is voor een geïnformeerde consument kan onduidelijk zijn voor een minder geïnformeerde consument. Hoewel noch de Commissie noch de lidstaten systematisch bijhouden of consumenten de etiketten begrijpen (zie de paragrafen [52-54](#)), zijn er aanwijzingen dat consumenten de etiketten niet altijd begrijpen. Volgens de bevroegde [organisaties voor consumentenbescherming](#) en de nationale autoriteiten in de drie door ons onderzochte lidstaten vinden [consumenten](#) het EU-systeem voor de voedsel etikettering soms ingewikkeld. De datum aanduiding is een voorbeeld van etikettering die consumenten niet altijd begrijpen.

**56** In de FIC-verordening worden twee soorten datumaanduidingen verplicht gesteld: “te gebruiken tot” (datum waarop het product niet langer veilig is — gebruikt voor zeer bederfelijke levensmiddelen) en “ten minste houdbaar tot” (tot deze datum behoudt het levensmiddel zijn optimale kwaliteit als het op de juiste manier wordt bewaard). In een [studie over de datumaanduiding](#) van de Commissie uit 2018 kwamen de volgende problemen aan het licht:

- o slechte leesbaarheid;
- o onvoldoende duidelijkheid over de wijze waarop levensmiddelenbedrijven de data bepalen;
- o slecht begrip bij consumenten van de datumaanduidingen (zo begreep minder dan de helft van de ondervraagden de betekenis van deze data).

**57** De door ons bezochte lidstaten bevestigden dat de huidige regels voor datumaanduiding niet goed worden begrepen door consumenten. In 2019 heeft de Commissie de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid om wetenschappelijke input gevraagd. Op basis hiervan heeft de Commissie in 2020 levensmiddelenbedrijven richtsnoeren voor datumaanduiding verstrekt. In de “van boer tot bord”-strategie heeft de Commissie een herziening van de EU-regels voor datumaanduiding aangekondigd tegen eind 2022. Uit de daaropvolgende raadplegingen bleek dat, hoewel de lidstaten voorstander waren van een geharmoniseerde aanpak (met inbegrip van bewustmakingscampagnes en educatieve programma’s op EU-niveau), ze er de voorkeur aan gaven de herziening van de datumaanduiding deel te laten uitmaken van een bredere herziening van de FIC-verordening. De Commissie heeft haar wetgevingsvoorstel echter nog niet gepubliceerd.

**58** Het [Europees Parlement](#) heeft de EU en de lidstaten opgeroepen om de positie van consumenten te versterken door meer aandacht te besteden aan en meer te investeren in voorlichtingscampagnes voor consumenten “waarbij de juiste boodschap aan het juiste consumentensegment wordt gericht”. Het voorlichten van consumenten zou hun begrip van voedsletikettering aanzienlijk kunnen vergroten. Het is echter opmerkelijk dat de EU slechts ongeveer 5,5 miljoen EUR heeft uitgetrokken voor bewustmakingscampagnes over voedsletikettering tussen 2021 en 2025.

**59** In de drie lidstaten die we bezochten, wordt weinig aandacht besteed aan voorlichtingscampagnes voor consumenten: ze worden slechts sporadisch georganiseerd en zijn alleen gericht op specifieke interessegebieden. Italië heeft een voorlichtings- en communicatiecampagne gefinancierd om het NutrInform Battery-initiatief meer bekendheid te geven en een consensus te bereiken in 2022. De Belgische autoriteiten hebben in 2021 een voorlichtingscampagne gevoerd om consumenten meer inzicht te geven in datumaanduidingen. In Litouwen voert het ministerie van Volksgezondheid regelmatig voorlichtingscampagnes om de herkenning van het Keyhole-etiket te vergroten.

## **Controlesystemen, sancties en rapportage vertonen zwakke punten**

**60** Op grond van de EU-regels moeten de lidstaten controlesystemen opzetten om de nauwkeurigheid van de voedsletiketteringsinformatie te garanderen en om te controleren of levensmiddelenbedrijven de etiketteringsvoorschriften correct toepassen. De lidstaten zijn ook verplicht om sancties vast te stellen voor inbreuken op de regels inzake voedsletikettering en om problemen met voedsletikettering via verschillende kanalen aan de Commissie te rapporteren. De Commissie heeft deze informatie gebruikt om de toepassing van de EU-voedsletiketteringsvoorschriften te monitoren.

**61** We hebben de controlesystemen en sancties van de lidstaten onder de loep genomen, evenals de rapportage van de Commissie en de lidstaten over deze controles. Wij verwachtten dat:

- controlesystemen zouden worden opgezet en controles zouden worden gecoördineerd;
- EU-etiketteringsvoorschriften doeltreffend zouden worden gecontroleerd;
- de lidstaten afschrikkende, doeltreffende en evenredige sancties zouden toepassen voor inbreuken op de voedsletiketteringsvoorschriften;
- de rapportage over de controles zou worden uitgevoerd en nuttig zou zijn.

## Er zijn controlesystemen voorhanden, maar ze vertonen tekortkomingen

**62** We hebben vastgesteld dat alle 27 lidstaten controlesystemen hebben ingevoerd en controles uitvoeren op de voedsletiketteringsvoorschriften, in overeenstemming met jaarlijkse controleplannen en meerjarige (drie- tot vijfjaarlijkse) nationale controleplannen. Deze plannen worden opgesteld op basis van risicoanalyses, klachten en ad-hoccontroles bij levensmiddelenbedrijven.

**63** Hoewel ze nog steeds jaarlijkse controles uitvoeren, hadden vijf lidstaten (België, Denemarken, Letland, Malta en Slovenië) hun controleplannen op het moment van onze controle nog niet geactualiseerd. De Commissie heeft hieraan met de betrokken lidstaten follow-up gegeven, maar de kwestie is nog steeds niet opgelost.

**64** De coördinatie van de verschillende controles in de lidstaten is essentieel opdat het systeem effectief en efficiënt zou functioneren. In de [verordening officiële controles](#) wordt derhalve voorgeschreven dat elke lidstaat één instantie aanwijst die ermee belast is de opstelling van het meerjarig nationaal controleplan te coördineren<sup>13</sup>. We hebben vastgesteld dat de controlesystemen in de lidstaten soms complex zijn en dat vaak meerdere autoriteiten betrokken zijn, hetgeen kan leiden tot inefficiënties en lacunes in de controlesystemen (zie [kader 3](#)). Zes van de 27 lidstaten hadden in september 2024 nog geen instantie aangewezen (België, Bulgarije, Griekenland, Malta, Slovenië en Tsjechië).

---

<sup>13</sup> Artikel 109 van [Verordening \(EU\) 2017/625](#).

### Kader 3

#### Voorbeelden van de complexiteit van controlesystemen

In **België** zijn twee autoriteiten op federaal niveau bevoegd en drie op regionaal niveau. In de praktijk neemt één ervan een coördinerende rol op zich om verslag uit te brengen aan de Commissie, maar deze heeft niet het mandaat om de coherentie of volledigheid van de gegevens te controleren. In 2021 heeft de Commissie geconcludeerd dat de coördinatie tussen de federale en regionale autoriteiten ontoereikend was en dat de naleving van de regels inzake oorsprongsetikettering niet kon worden gecontroleerd.

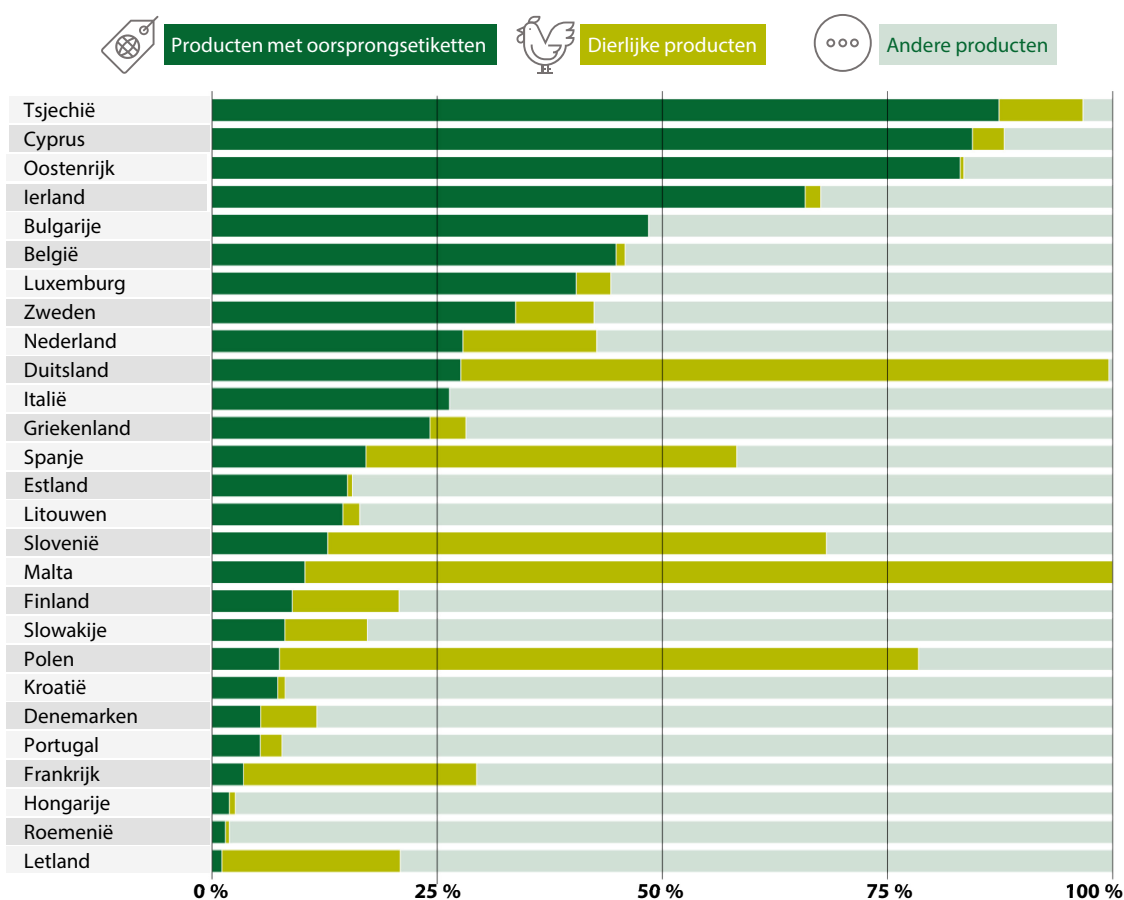
Het **Italiaanse** controlesysteem voor controle op de naleving van voedsletiketteringsvoorschriften omvat twee belangrijke bevoegde autoriteiten en vier politiekorpsen. Ze hebben elk een eigen planningsproces en voeren een eigen risicoanalyse uit. Gezien de complexiteit van het systeem en het aantal instanties, zijn er meerdere samenwerkingsovereenkomsten en coördinatie-initiatieven nodig. Dit houdt het risico in dat lacunes ontstaan in het controlesysteem.

**65** De Commissie voert controles uit van de controlesystemen van de lidstaten. Tijdens de controles die ze in 2017 en 2018 uitvoerde in zeven lidstaten (België, Griekenland, Frankrijk, Italië, Litouwen, Portugal en Roemenië) kwamen al coördinatieproblemen aan het licht in sommige landen. Uit onze controle is gebleken dat Italië slechts langzaam vooruitgang boekt met het aanpassen van zijn controlesysteem naar aanleiding van de opmerkingen van de Commissie, en dat er ook in België nog enkele zwakke punten blijven bestaan. De Commissie heeft geen opmerkingen gemaakt over Litouwen.

#### Zwakke controles van vrijwillige informatie en onlineverkoop

**66** We hebben de jaarlijkse controleverslagen van de 27 lidstaten voor 2022 geanalyseerd die bij de Commissie waren ingediend. Het soort controle verschilde aanzienlijk tussen de lidstaten (zie [figuur 14](#)). Sommige lidstaten spitsten hun controles van de etikettering toe op de oorsprongsetikettering, terwijl andere prioriteit gaven aan dierlijke producten of andere producten (waaronder controles op voedings- en gezondheidsclaims).

**Figuur 14 — Officiële controles op voedsletikettering door de lidstaten in 2022 — per soort controle (%)**



Bron: ERK, op basis van de jaarverslagen van de lidstaten voor 2022.

**67** **Figuur 15** geeft de verschillende controleniveaus weer, afhankelijk van het soort informatie op het etiket. De controles van de lidstaten zijn vooral gericht op de verplichte informatie, bijvoorbeeld het feit of de ingrediëntenlijst, de allergenen- en voedingswaardevermeldingen naar behoren zijn weergegeven en leesbaar zijn. Uit gegevens van de bezochte lidstaten blijkt dat de controles op deze verplichte elementen goed functioneren.

**Figuur 15 — Verschillende niveaus van controles door de lidstaten op voedsletiketteringsinformatie**

Gereguleerd door	Frequentie van de controles Frequente, systematische controles	Soort informatie	Voorbeelden
EU		<b>Verplichte informatie</b>	Ingrediëntenlijst, voedingswaarde-informatie, enz.
		<b>EU-kwaliteitsregelingen</b>	
		<b>Voedings- en gezondheidsclaims</b>	<b>"Vezelrijk"</b>
Lidstaten		<b>Nationale kwaliteitsregelingen</b>	
Niet gereguleerd		<b>Door derden gecertificeerde etiketten</b>	
Niet gereguleerd		<b>Etiketten zonder certificering</b>	Eindeloze mogelijkheden voor reclameclaims zoals <b>"100 % natuurlijk"</b>

↑ Frequentie van de controles  
↓ Bepaalde, ad-hoccontroles

Bron: ERK, op basis van controlegesprekken en onderzoek.

**68** Aan de andere kant zijn er weinig of geen controles op de vrijwillige informatie, hoewel er een algemene verplichting bestaat om te controleren of de vrijwillige informatie voldoet aan de EU-wetgeving.

**69** Voor vrijwillige informatie spitsen de controle instanties in de lidstaten hun controles toe op de door de EU geregelde kwaliteitsregelingen (de etikettering van biologische producten en producten met geografische aanduidingen) omdat dit **vereist** is op grond van de verordening officiële controles. Wat voedings- en gezondheidsclaims betreft, hebben we vastgesteld dat de controles op het niveau van de lidstaten te wensen overlieten (zie **kader 4**), hoewel deze op EU-niveau gereguleerd zijn. De autoriteiten voeren ook controles uit op nationale kwaliteitsregelingen, zoals Streekproduct (België), Kokybė (Litouwen) of SQNPI — National Integrated Production Quality System (Italië).



## Kader 4

### Voorbeeld van zwakke controles op voedings- en gezondheidsclaims

In 2018 heeft de Commissie tijdens haar controle van voedings- en gezondheidsclaims gewezen op zwakke punten in **Italië**. Tijdens onze controle zagen we dat deze claims nog steeds niet expliciet waren opgenomen in operationele controlelijsten.

In 2018 wees de Commissie er tijdens haar controle in **België** op dat de autoriteiten de regels voor voedings- en gezondheidsclaims niet volledig bestrijken. Tijdens onze controle stelden we vast dat de algemene controlelijst voor de detailhandel geen specifieke controles van claims bevat, en dat de voedingswaarde van voedingssupplementen slechts in een beperkt aantal gevallen wordt gecontroleerd.

**70** Levensmiddelenbedrijven gebruiken steeds vaker vrijwillige etiketten en claims (zie paragraaf **51**) — die soms verband houden met duurzaamheidskwesties (zie de paragrafen **49-51**) — om hun producten aan te prijzen met aantrekkelijke boodschappen (bijv. afbeeldingen van grazende koeien, illustraties van fruit, claims zoals “natuurlijk”, “geen additieven” of “vrij van ggo’s”). Hoewel er sprake is van certificeringsregelingen met particuliere verificaties door derden voor sommige etiketten, zijn andere etiketten mogelijk niet onderworpen aan enige vorm van certificering. In tegenstelling tot andere soorten vrijwillige etiketten (bijv. voedings- en gezondheidsclaims) beschikken levensmiddelenbedrijven niet over specifieke regels voor het gebruik van dergelijke etiketten. De controle instanties in de lidstaten voeren minimale controles uit op dergelijke etiketten of claims, bijvoorbeeld alleen als er verdenkingen bestaan of klachten zijn. Bijgevolg wordt de betrouwbaarheid van vrijwillige labels niet voldoende gemonitord.

**71** Sinds de COVID-19-pandemie hebben alle lidstaten die we bezochten de verkoop van levensmiddelen via elektronische handel sterk zien toenemen, evenals het aantal klachten over webwinkels. De drie landen voeren controles uit op onlineverkoop. Ze controleren of de informatie die op websites aan consumenten wordt verstrekt (inclusief de presentatie en reclame) correct is en in overeenstemming is met de regels. De Litouwse autoriteiten hebben melding gemaakt van een hoog algemeen percentage inbreuken (61,6 % in 2022) binnen de elektronische handel, die ook levensmiddelen omvat. Percentages inbreuken in de onlinedetailhandel liggen hoger dan in de conventionele detailhandel, dus treffen consumenten in webwinkels meer producten aan die niet voldoen aan de EU-voedsletiketteringsvoorschriften.

Informatie over dergelijke producten is mogelijk misleidend en de consumptie ervan kan zelfs onveilig zijn.

**72** De autoriteiten van de lidstaten ervaren een aantal problemen bij het controleren van de onlineverkoop van levensmiddelen.

- Ze kunnen alleen sancties opleggen aan levensmiddelenbedrijven die in hun land geregistreerd zijn. Voor websites die in andere EU-lidstaten zijn geregistreerd, kunnen zij de kwestie melden via iRASFF, de onlinetoepassing van de Commissie (zie paragraaf 09).
- Wat websites buiten de EU betreft, is het zo goed als onmogelijk voor de autoriteiten om de onlinedetailhandel te controleren. Zij kunnen rechtstreeks contact opnemen met de exploitant of om follow-upmaatregelen vragen via de ambassade van het derde land waar de exploitant is gevestigd. Dit werkt niet altijd snel en is niet altijd doeltreffend. Italië hanteert een meer verfijnde benadering van de controle op elektronische handel dan de andere lidstaten die we onderzochten, hetgeen we als een goede praktijk beschouwen (zie *figuur 16*).
- Voedingssupplementen worden vaak verkocht via platforms voor elektronische handel, soms via sociale media. Deze verkopen controleren is niet eenvoudig omdat ze vaak plaatsvinden via een netwerk van kleine onafhankelijke verkopers.
- Webwinkels kunnen zeer snel worden gesloten (en heropend onder een andere naam), bijvoorbeeld zodra inspecteurs van de autoriteit van de lidstaat zich tijdens een controle legitimeren (in dat geval missen de inspecteurs de kans om de niet-naleving op te volgen).

## Figuur 16 — Italiaanse benadering inzake de controle van elektronische handel



Bron: ERK.

### Boetes zijn niet altijd afschrikkend, doeltreffend of evenredig

**73** De drie lidstaten die we bezochten passen een aantal sancties toe voor inbreuken op de voeds etiketteringsvoorschriften:

- waarschuwingen (hierbij kan het verantwoordelijke levensmiddelenbedrijf de situatie rechtzetten);
- (administratieve of strafrechtelijke) boetes;
- het uit de handel nemen of terugroepen van producten;
- het in beslag nemen van producten;
- sluiting van het bedrijf of intrekking van de vergunning.

**74** Onze analyse was gericht op boetes, aangezien dit soort sanctie het vaakst voorkomt. De drie lidstaten leggen boetes op volgens een aantal criteria, zoals de aard van de inbreuk, het soort bedrijf of het feit of het om een herhaalde inbreuk gaat. Op basis van de vraaggesprekken met de autoriteiten van deze lidstaten en onze analyse van het bewijsmateriaal hebben we vastgesteld dat het bedrag van de boetes aanzienlijk varieert en soms laag is (d.w.z. niet afschrikkend), of geen verband houdt met de ernst van de inbreuk (d.w.z. niet evenredig), zoals hieronder wordt toegelicht.

- Boetes met betrekking tot voedsletikettering in Litouwen variëren van 16 tot 600 EUR, hetgeen laag is. In zeldzame gevallen van misleidende reclame kunnen hogere boetes worden opgelegd (tot 6 % van de jaaromzet van het levensmiddelenbedrijf in het voorgaande boekjaar, met een maximum van 200 000 EUR voor herhaalde inbreuken).
- In België bedroeg de gemiddelde boete in de distributiesector tussen 2020 en 2023 651 EUR en in de verwerkende industrie 1 197 EUR. Inbreuken kunnen worden gesanctioneerd met een boete tot 80 000 EUR (of tot 4 % van de jaaromzet indien deze hoger is, hetgeen nog niet werd toegepast).
- In Italië wordt de hoogste boete (tot 40 000 EUR) opgelegd aan levensmiddelenbedrijven die producten verkopen na de vervaldatum. Tussen 2020 en 2022 bedroeg de gemiddelde waarde van de boetes die door een van de bevoegde autoriteiten werden opgelegd 1 717 EUR. De politie kan ook boetes opleggen, waarbij niet altijd rekening wordt gehouden met het soort bedrijf of de ernst van de inbreuk, waardoor ze niet-evenredig zijn.

**75** Italiaanse en Belgische autoriteiten vertelden ons dat ze moeite hadden om de boetes af te dwingen, hetgeen de doeltreffendheid ervan beïnvloedt. Ze merkten ook op dat wanneer een overtreder de boete niet betaalt en de zaak voor de rechter komt, de openbaar aanklager vaak beslist om de zaak af te sluiten zonder verdere stappen te ondernemen. Sinds januari 2024 past België een nieuwe procedure toe waarbij het mogelijk is de onbetaalde boete via een deurwaarder te innen. De doeltreffendheid van dit systeem staat nog te bezien.

## Rapportageregelingen voor lidstaten over hun officiële controles zijn omslachtig en de toegevoegde waarde ervan is onduidelijk

**76** De lidstaten moeten elk jaar verslag uitbrengen aan de Commissie over hun officiële controles, waaronder controles op de voedsletikettering. Hierdoor kan de Commissie een systematisch overzicht krijgen van problemen op het gebied van voedsletikettering. De Commissie moet op haar beurt een jaarlijks samenvattend verslag voor de EU-27 opstellen.

**77** Zij heeft de rapportageregelingen in 2020 geactualiseerd. Volgens de nationale autoriteiten die we in de drie bezochte lidstaten hebben gesproken, is het geactualiseerde rapportagesjabloon van de Commissie moeilijk te gebruiken. Dit komt omdat de rapportage gericht is op voedselveiligheid, terwijl de controles op andere kwesties gericht zijn (bijv. voedselkwaliteit), of omdat de nationale rapportage gestructureerd is rond levensmiddelenbedrijven (en niet rond productgroepen, zoals in het model).

**78** Wij hebben de informatie met betrekking tot de voedsletikettering in de jaarlijkse controleverslagen van de 27 lidstaten geanalyseerd. We stelden vast dat veel lidstaten niet in staat waren om het model volledig in te vullen en er de voorkeur aan gaven om aanvullende informatie te verstrekken in de bijlagen bij hun verslagen. Dit bemoeilijkt de informatieverwerking en -analyse voor de Commissie.

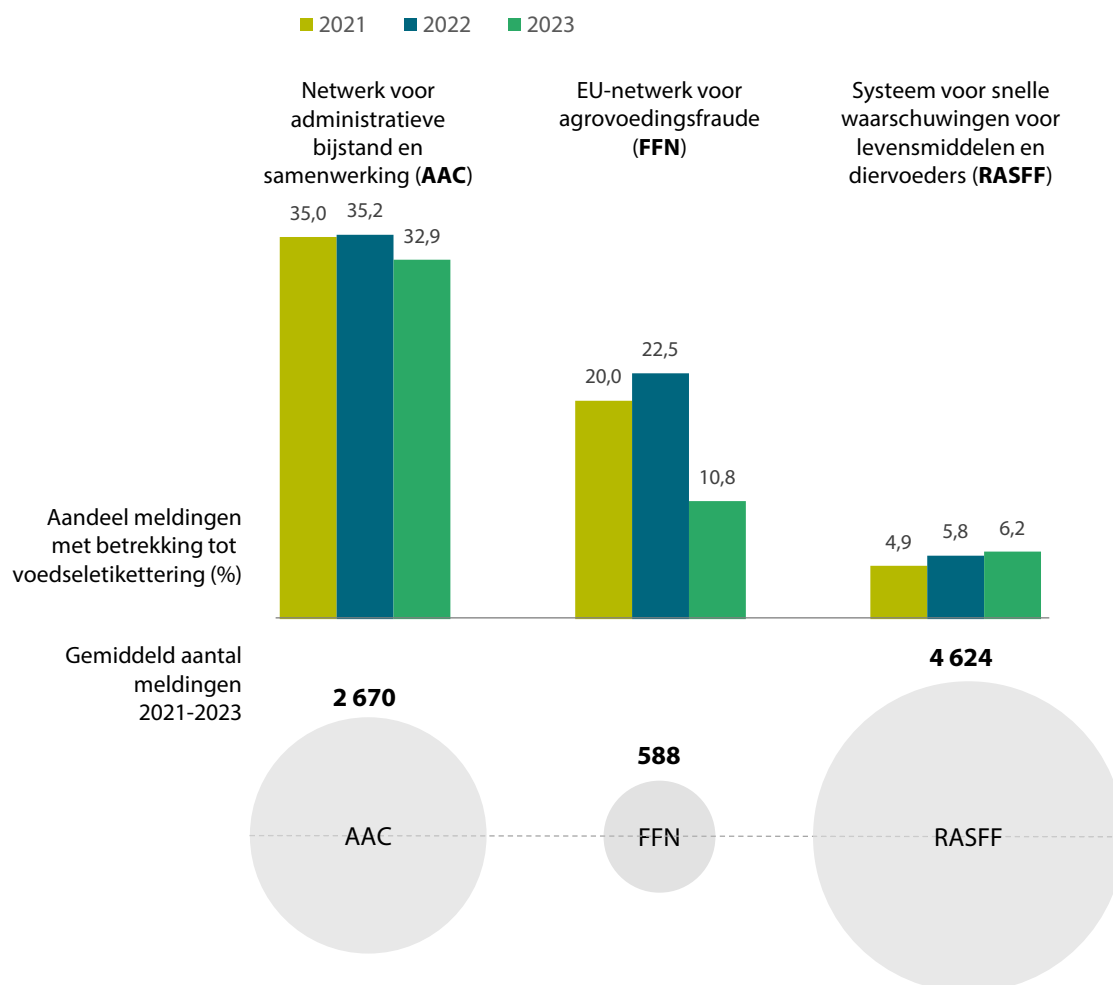
**79** De Commissie erkent dat er, als gevolg van inconsistenties in de door de lidstaten verstrekte gegevens, lacunes zijn in het samenvattend verslag waarin het publiek over de officiële controles op de voedsletikettering wordt geïnformeerd.

**80** Naast de jaarlijkse rapportage over officiële controles stelt het [netwerk voor waarschuwingen en samenwerking](#) de autoriteiten van de lidstaten in staat om snel informatie uit te wisselen en samen te werken met betrekking tot officiële controles in de agrovoedselketen. Het heeft drie onderdelen:

- o het systeem voor snelle waarschuwingen voor levensmiddelen en diervoeders, voor niet-naleving die potentiële gezondheidsrisico's met zich meebrengt;
- o het netwerk voor administratieve bijstand en samenwerking, voor niet-naleving zonder gezondheidsrisico's;
- o het EU-netwerk voor agrovoedingsfraude voor verdenkingen van fraude.

**81** De lidstaten wisselen informatie uit door kennisgevingen te versturen via iRASFF. We hebben alle relevante kennisgevingen geanalyseerd die tussen 2021 en 2023 door de 27 lidstaten in iRASFF zijn gedaan (zie [figuur 17](#)).

**Figuur 17 — Aandeel en aantal kennisgevingen met betrekking tot voedsel etikettering in de drie onderdelen van de databank (2021-2023)**



*Bron:* ERK, op basis van de verslagen van het netwerk voor waarschuwingen en samenwerking en iRASFF-gegevens.

**82** Het aantal kennisgevingen verschilt aanzienlijk per lidstaat. Zo was Duitsland het meest actief, met 419 kennisgevingen via het netwerk voor administratieve bijstand en samenwerking, terwijl vijf lidstaten (Bulgarije, Griekenland, Kroatië, Portugal en Slovenië) geen enkele kennisgeving verstuurd. Het verschil in aantallen kennisgevingen kan deels worden verklaard doordat de lidstaten iRASFF-kennisgevingen op verschillende manieren gebruiken, en verschillende opvattingen hebben over wat niet-naleving inhoudt. Volgens de verslagen van de Commissie zijn claims en foutieve etikettering belangrijke terugkerende kwesties die door de lidstaten worden **gemeld** via het netwerk voor waarschuwingen en samenwerking.

**83** Sommige lidstaten merkten op dat de integratie van de drie onderdelen van iRASFF in één systeem vanuit organisatorisch perspectief ingewikkeld is door de verdeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De dienst Interne Audit van de Commissie merkte in 2022 op dat de huidige architectuur van het IT-systeem niet doeltreffend is, aangezien er meerdere handmatige stappen nodig zijn om de kennisgevingen te beheren, en dat er problemen zijn met de traceerbaarheid van zaken en de kwaliteit van de gegevens.

**84** De Commissie stelt een deel van de informatie die door de lidstaten werd gemeld beschikbaar voor het publiek via het portaal **RASFF Window**, dat in de regel geen informatie bevat aan de hand waarvan een product kan worden geïdentificeerd (bijv. de naam van producten of bedrijven). Bij het terugroepen van een product zou een consument de productnaam **bijvoorbeeld** niet op het portaal kunnen vinden. In plaats daarvan kan deze informatie beschikbaar zijn in de winkels zelf (bijvoorbeeld kennisgeving van terugroepacties in de rekken) of via de informatiekanalen van de autoriteiten van de lidstaten.

## Conclusies en aanbevelingen

**85** In het algemeen concluderen we dat voedsletikettering in de EU consumenten kan helpen om beter onderbouwde beslissingen te nemen wanneer zij voedsel aankopen. We stelden echter ook opmerkelijke lacunes vast in het rechtskader van de EU, evenals zwakke punten in de monitoring-, rapportage- en controlesystemen en de sancties. Bijgevolg krijgen consumenten te maken met etiketten die verwarrend of misleidend kunnen zijn of die zij niet altijd begrijpen.

**86** We hebben vastgesteld dat het EU-rechtskader een basis biedt voor essentiële informatie op voedsletiketten, dankzij de definitie van enkele sleutelbegrippen en het vereiste om bepaalde informatie op etiketten verplicht te stellen (paragrafen [16-19](#)). Zeven van de elf geplande actualiseringen van het rechtskader zoals bedoeld in de voedselinformatieverordening (FIC-verordening) en de verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims zijn echter nog niet voltooid. De Commissie had in september 2024 de werkzaamheden voor slechts vier van de elf onderwerpen afgerond. Bovendien lopen er nog werkzaamheden op het gebied van oorsprongsetikettering en alcoholhoudende dranken (paragrafen [20-24](#)). Het rechtskader vertoont dan ook opmerkelijke lacunes, waaronder het ontbreken van een lijst van door de EU toegestane gezondheidsclaims voor botanische producten, en het ontbreken van EU-regels voor vegetarische en veganistische etiketten. De lidstaten hebben verschillende initiatieven uitgevoerd om enkele ontbrekende elementen in het EU-kader te compenseren. Wij zijn van mening dat dit alles het vermogen van consumenten om weloverwogen keuzes te maken beperkt, en tot ongelijke toegang van consumenten tot bepaalde voedselgerelateerde informatie in de hele EU leidt (paragrafen [25-45](#)).



## Aanbeveling 1 — Pak de lacunes in het EU-rechtskader voor voedsletikettering aan

---

De Commissie moet:

- a) dringend werk maken van de nog lopende acties die zijn vastgelegd in de FIC-verordening en de verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims, met name met betrekking tot onderwerpen waarvan het verwachte resultaat de goedkeuring van een rechtshandeling is (d.w.z. claims met betrekking tot kruidensubstanties en allergenenwaarschuwingen op het etiket);
- b) verder werken aan de aanpak van nog openstaande kwesties in verband met oorsprongsetikettering en alcoholhoudende dranken.

**Streefdatum voor de uitvoering: 2027**

**87** Voortdurend veranderende etiketteringspraktijken bij levensmiddelenbedrijven (etiketten, claims, afbeeldingen, reclameslogans, enz.) maken het voor consumenten nog ingewikkelder. De autoriteiten van de lidstaten wezen op mogelijk verwarrende of misleidende praktijken. De EU-regels en -richtsnoeren bieden geen voldoende duidelijke basis om deze praktijken te voorkomen. Levensmiddelenbedrijven gebruiken ook een groot aantal milieuclaims op producten die, als ze niet onderbouwd zijn, consumenten blootstellen aan greenwashing. Met de recente en komende richtlijnen over het versterken van de positie van de consument en over groene claims zal dit probleem naar verwachting worden aangepakt. Consumenten worden ook blootgesteld aan steeds meer etiketten waar noch de Commissie noch de geselecteerde lidstaten zicht op hebben (paragrafen [46-51](#)).

## Aanbeveling 2 — Onderneem meer om etiketteringspraktijken te analyseren

---

De Commissie moet:

- a) regelmatig proactief de etiketteringspraktijken analyseren waaraan consumenten worden blootgesteld;
- b) samen met de lidstaten de begeleiding van levensmiddelenbedrijven verbeteren.

**Streefdatum voor de uitvoering: 2027**

**88** De Commissie en de lidstaten hebben de behoeften van consumenten of hun begrip van etiketten niet systematisch gemonitord. Het is bijgevolg niet mogelijk vast te stellen of consumenten voldoende geïnformeerd zijn en of aan hun verwachtingen wordt voldaan (paragrafen [52-54](#)).

**89** Consumenten begrijpen etiketten niet altijd en vinden het EU-systeem voor voedsletikettering soms ingewikkeld. Zelfs verplichte informatie zoals de datumaanduiding is niet altijd gemakkelijk te begrijpen. Wij hebben ook vastgesteld dat de lidstaten slechts sporadisch voorlichtingscampagnes voor consumenten voeren (paragrafen [55-59](#)).

### **Aanbeveling 3 — Monitor de verwachtingen van consumenten en onderneem actie om hun inzicht in voedsletikettering te verbeteren**

---

De Commissie moet:

- a) samen met de lidstaten systematisch de behoeften van de consumenten en hun begrip van voedsletiketten monitoren;
- b) de lidstaten ondersteunen bij hun inspanningen om consumenten meer inzicht te bieden in voedsletikettering, bijvoorbeeld door bewustmakingscampagnes of een gids over voedsletikettering voor consumenten.

**Streefdatum voor de uitvoering: 2027**

**90** We hebben vastgesteld dat alle 27 lidstaten controlesystemen hebben ingevoerd en controles uitvoeren op de voedsletiketteringsvoorschriften volgens hun jaarlijkse controleplannen en meerjarige nationale controleplannen. Deze laatste zijn niet altijd geactualiseerd, en we stelden vast dat er in de drie door ons onderzochte lidstaten ruimte is om de coördinatie van de controles verder te verbeteren (paragrafen [62-65](#)).

**91** De controles werken goed voor de verplichte aspecten van voedsletikettering, maar zijn slechts zeer beperkt (en soms zelfs afwezig) waar het om vrijwillige informatie gaat. Bovendien is er geen realistische manier waarop consumenten een onderscheid kunnen maken tussen grondig gecontroleerde verplichte informatie en vrijwillige informatie waarbij de mate van betrouwbaarheid varieert (paragrafen [66-70](#)).

**92** Er zijn slechts beperkte controles voor onlinedetailhandel, hoewel de verkoop toeneemt. Deze controles zijn moeilijk uit te voeren wanneer de verkoop plaatsvindt via websites die geregistreerd zijn in de EU, en bijna onmogelijk wanneer het gaat om niet-EU-landen. Italië, een van de door ons geselecteerde lidstaten, hanteert voor de controle op elektronische handel een meer verfijnde benadering dan de andere door ons onderzochte lidstaten, hetgeen wij als een goede praktijk beschouwen (paragrafen [71](#) en [72](#)).

**93** Alle drie de geselecteerde lidstaten legden sancties op voor inbreuken op de voedsetiketteringsvoorschriften, met boetes van uiteenlopende bedragen. We stelden vast dat deze boetes niet altijd afschrikkend, doeltreffend of evenredig waren (paragrafen [73-75](#)).

## **Aanbeveling 4 — Versterk de controles van de lidstaten op vrijwillige etiketten en onlineverkoop**

---

De Commissie moet de lidstaten aanmoedigen om hun controles op vrijwillige labels en onlineverkoop te versterken door richtsnoeren te verstrekken en voorbeelden van goede praktijken te geven.

### **Streefdatum voor de uitvoering: 2027**

**94** In het algemeen zijn de rapportageregelingen omslachtig en is de toegevoegde waarde ervan onduidelijk. De lidstaten brengen jaarlijks verslag uit aan de Commissie over hun officiële controles. De autoriteiten van sommige lidstaten waren niet in staat om het rapportagemodel van de Commissie volledig in te vullen. De Commissie erkende dat haar samenvattend verslag lacunes vertoont als gevolg van inconsistenties in de door de lidstaten verstrekte gegevens over controles op voedsetikettering (paragrafen [76-79](#)).

**95** De lidstaten wisselen ook informatie over problemen met de voedsetikettering uit door kennisgevingen te versturen via de onlinetoepassing van het systeem voor snelle waarschuwingen voor levensmiddelen en diervoeders. De Commissie erkent dat er problemen zijn met de kwaliteit van de gegevens. Deze toepassing is deels beschikbaar voor het publiek, maar bevat in de regel geen informatie waarmee een product kan worden geïdentificeerd (bijv. de naam van producten of bedrijven). Daardoor is het voor consumenten moeilijk om via het portaal informatie in te winnen over kwesties met betrekking tot voedselveiligheid, en hun koopgedrag dienovereenkomstig aan te passen (paragrafen [80-84](#)).

## Aanbeveling 5 — Verbeter de rapportage over voeds etikettering

---

De Commissie moet:

- a) de consistentie van de door de lidstaten gerapporteerde gegevens over controles op voeds etikettering verbeteren, onder meer door de rapportageregelingen van de lidstaten te stroomlijnen;
- b) bij het actualiseren van de onlinetoepassing van het systeem voor snelle waarschuwingen voor levensmiddelen en diervoeders de kwaliteit van de gegevens verbeteren en de uitwisseling van informatie over informatie-uitwisseling over problemen met voeds etikettering met het publiek verbeteren.

**Streefdatum voor de uitvoering: 2027**

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van mevrouw Joëlle Elvinger, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 25 september 2024.

*Voor de Rekenkamer*

Tony Murphy  
*President*

## Bijlagen

### Bijlage I — Onderwerpen voor verbetering, genoemd in de FIC-verordening en de verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims

Onderwerp	Rechtsgrondslag	Streefdatum	Verwacht resultaat	Status
Voedingsprofielen	Art. 4, lid 1 — claimsverordening	19 januari 2009	Voedingsprofielen en de voorwaarden voor het gebruik van voedings- of gezondheidsclaims voor levensmiddelen wat hun voedingsprofielen betreft	In behandeling
Gezondheidsclaims	Art. 13, lid 3 — claimsverordening	31 januari 2010	Lijst van toegestane claims en alle noodzakelijke voorwaarden voor het gebruik ervan	Gedeeltelijk uitgevoerd; in behandeling voor claims met betrekking tot kruidensubstanties
Leesbaarheid	Art. 13, lid 4 — FIC-verordening	—	Gedelegeerde handelingen	Geen actie

Onderwerp	Rechtsgrondslag	Streefdatum	Verwacht resultaat	Status
Verplichte voedingswaardevermelding en ingrediëntenlijst voor alcoholhoudende dranken	Art. 16 — FIC-verordening	13 december 2014	Verslag Wetgevingsvoorstel (indien van toepassing)	Verslag uitgebracht Voorstel voor wijn gedaan
Verplichte oorsprongsetikettering i) voor varkens-, schapen- en geitenvlees, en vlees van gevogelte en ii) wanneer de oorsprong van het levensmiddel wordt vermeld, maar niet dezelfde is als voor het primaire ingrediënt ervan	Art. 26, lid 2, punt b), en art. 26, lid 3 — FIC-verordening	13 december 2013	Uitvoeringshandelingen	Uitgevoerd
Verplichte oorsprongsetikettering voor vlees (ander vlees dan runds-, varkens-, schapen- en geitenvlees, en vlees van gevogelte); melk en melk die als ingrediënt in zuivelproducten wordt gebruikt; onverwerkte levensmiddelen; producten met maar één ingrediënt; en ingrediënten die > 50 % van een levensmiddel uitmaken	Art. 26, lid 5 — FIC-verordening	13 december 2014	Verslagen aan het Europees Parlement en de Raad  Voorstellen om de relevante EU-bepalingen (potentieel) te wijzigen	Uitgevoerd  Niet van toepassing
Verplichte aanduiding van de oorsprong voor vlees dat als ingrediënt wordt gebruikt	Art. 26, lid 6 — FIC-verordening	13 december 2013	Verslag aan het Europees Parlement en de Raad  Voorstellen om de relevante EU-bepalingen (potentieel) te wijzigen	Uitgevoerd  Niet van toepassing

Onderwerp	Rechtsgrondslag	Streefdatum	Verwacht resultaat	Status
Aanwezigheid van transvetzuren in levensmiddelen en in het totale dieet van de bevolking van de EU	Art. 30, lid 7 — FIC-verordening	13 december 2014	Verslag Wetgevingsvoorstel (indien van toepassing)	Uitgevoerd
Bijkomende manieren om de energiewaarde en de hoeveelheid voedingsstoffen te presenteren	Art. 35, lid 5 — FIC-verordening	13 december 2017	Verslag aan het Europees Parlement en de Raad Voorstellen om de relevante EU-bepalingen (potentieel) te wijzigen	Uitgevoerd In behandeling
Sporen van stoffen die allergieën of intoleranties veroorzaken	Art. 36, lid 3, punt a) — FIC-verordening	—	Uitvoeringshandelingen	In behandeling
Geschiktheid van een levensmiddel voor vegetariërs or veganisten	Art. 36, lid 3, punt b) — FIC-verordening	—	Uitvoeringshandelingen	Geen actie
Referentie-innames voor specifieke bevolkingsgroepen	Art. 36, lid 3, punt c) — FIC-verordening	—	Uitvoeringshandelingen	Geen actie
Afwezigheid of verminderde aanwezigheid van gluten	Art. 36, lid 3, punt d) — FIC-verordening	—	Uitvoeringshandelingen	Uitgevoerd

## Bijlage II — Voorbeelden van etiketteringspraktijken die consumenten kunnen misleiden


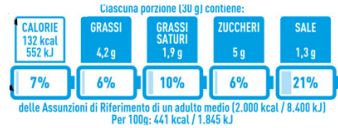
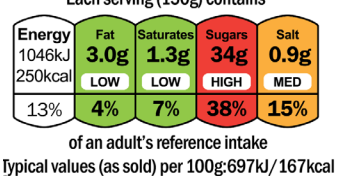
Soort etikettering	Voorbeelden	Beschrijving
Gerelateerd aan de afwezigheid van bepaalde elementen	Geen additieven Geen conserveringsmiddelen Antibioticavrij	<p>“Clean labelling” is gerelateerd aan de afwezigheid van bepaalde elementen (bijv. “antibioticavrij”). Dit kan door levensmiddelenbedrijven als marketinginstrument worden gebruikt omdat sommige consumenten op zoek zijn naar natuurlijk, minder verwerkt voedsel dat geen synthetische additieven bevat en derhalve als een gezondere keuze wordt beschouwd.</p> <p>In de EU-regels zijn geen specifieke voorwaarden vastgesteld voor het gebruik van claims zoals “geen additieven” of “geen conserveringsmiddelen”, maar deze informatie moet voldoen aan de algemene vereisten van de FIC-verordening (d.w.z. dat de informatie nauwkeurig moet zijn en consumenten niet mag misleiden of verwarren).</p>
Gerelateerd aan niet-gecertificeerde kwaliteiten	Vers Natuurlijk Volkoren	<p>De claim “natuurlijk” wordt vaak gebruikt door levensmiddelenbedrijven als marketinginstrument omdat het een positief aspect benadrukt. Deze claim heeft echter geen officiële definitie, behalve in de context van de verordening inzake aroma’s (bijv. “natuurlijk vanillearoma”) en de verordening inzake voedings- en gezondheidsclaims (bijv. “van nature rijk aan vezels”).</p> <p>Sommige levensmiddelenbedrijven zijn geneigd hun producten gezonder te laten lijken dan ze in werkelijkheid zijn, wat misleidend is. Er zijn bijvoorbeeld geen regels voorhanden met betrekking tot het minimumgehalte aan volkoren dat een levensmiddel moet bevatten, wil de term “volkoren” kunnen worden gebruikt, afgezien van het vereiste van een kwantitatieve aanduiding.</p>



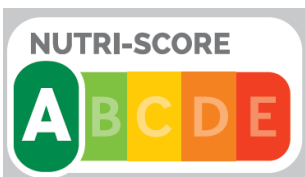


Soort etikettering	Voorbeelden	Beschrijving
Niet-vermelding van gegevens	Alcoholvrij Weglaten van het woord "ontdood"	<p>Er is geen geharmoniseerde aanpak om EU-consumenten te informeren dat producten alcohol bevatten. In plaats daarvan kunnen nationale regels van toepassing zijn. In de EU-wetgeving wordt geen definitie gegeven van alcoholvrije dranken. Op basis van de douanevoorschriften mag bier met minder dan 0,5 % alcoholgehalte in België als alcoholvrij bier worden verkocht (terwijl dit in Nederland 0,1 %, en in Frankrijk en Italië 1,2 % is). Dit kan verwarrend zijn voor consumenten die om gezondheids- of religieuze redenen geen alcohol willen drinken.</p> <p>Volgens de EU-regels moet op de verpakking van diepgevroren levensmiddelen die ontdood worden verkocht, de vermelding "ontdood" staan, behalve als het ontdooien geen risico's met zich meebrengt (bijvoorbeeld producten zoals boter). De autoriteiten van de lidstaten gaven aan dat het niet altijd duidelijk is wanneer deze vrijstelling mag worden toegepast, ondanks het bestaan van EU-regels.</p>
Gerelateerd aan de productnaam	"Vlezig" gebruiken om vleesproducten te beschrijven	De Litouwse autoriteiten wezen erop dat de manier waarop producten worden beschreven soms misleidend kan zijn. Bijvoorbeeld het woord "vlezig" gebruiken om te suggereren dat een vleesproduct zoals een worst speciale kenmerken heeft, ook al is dit een inherent kenmerk van het product. Deze praktijk is verboden op grond van de FIC-verordening.

Bron: ERK-analyse.

## Bijlage III — Soorten regelingen voor voedingswaarde-etikettering op de voorkant van de verpakking in de EU en het VK

Taxonomieën die aan bod komen in de literatuur		Voorbeelden	Ontwikkelaar	Lidstaat
Nutriëntspecifiek	Numeriek Niet-sturend	Referentie-innames 	Particulier	In de hele EU
	Beknopt (niet-interpretatief)	NutrInform Battery 	Publiek	Italië
	Met kleurcode Semisturend Beoordelend (interpretatief)	Voorkant verpakking in het VK 	Publiek	VK

Taxonomieën die aan bod komen in de literatuur			Voorbeelden	Ontwikkelaar	Lidstaat	
Overzichtsetiketten	Positieve logo's (bekrachtiging)	Sturend Beoordelend (interpretatief)	Keyhole		Publiek	Denemarken, Litouwen, Zweden
			Gezondheids- /hartvormig logo		Ngo Publiek	Finland, Slovenië  Kroatië
	Indicatoren met gradaties		Nutri-Score		Publiek	België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland

Bron: ERK, op basis van het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van extra uitdrukkings- en presentatievormen voor de voedingswaardevermelding (COM(2020) 207 final).

# Afkortingen

**FIC:** voedselinformatie aan consumenten (Food Information to Consumers)

**RASFF:** systeem voor snelle waarschuwingen voor levensmiddelen en diervoeders (Rapid Alert System for Food and Feed)

**WHO:** Wereldgezondheidsorganisatie (World Health Organization)

## Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2024-23>

## Tijdschema

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2024-23>

## Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerskwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen alsmede de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I “Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen”, die onder leiding staat van ERK-lid Joëlle Elvinger. De controle werd geleid door ERK-lid Keit Pentus-Rosimannus, ondersteund door Annikky Lamp, kabinetschef, en Daria Bochnar, kabinetsattaché; Florence Fornaroli, hoofdmanager; Aris Konstantinidis, taakleider; Marie Elgersma, Jolita Korzuniene en Els Brems, auditors; Evelyn Hoffmann, stagiaire. Zoe Amador, Paola Magnanelli en Viktorija Šablevičiūtė verleenden taalkundige ondersteuning. Marika Meisenzahl verleende grafische ondersteuning. Judita Frangež verleende secretariële ondersteuning.



*Van links naar rechts: Marie Elgersma, Aris Konstantinidis, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Florence Fornaroli, Daria Bochnar en Jolita Korzuniene.*

# AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2024

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt daarom dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

**Voor elk gebruik of reproductie van elementen die geen eigendom van de EU zijn, moet mogelijk rechtstreeks om toestemming worden gevraagd aan de respectieve rechthebbenden. De EU bezit geen auteursrecht en/of handelsmerk met betrekking tot de volgende elementen:**

Er zijn bronnen van verschillende houders van auteursrechten gebruikt om de afbeeldingen in de volgende figuren en het volgende kader te ontwerpen:

Figuur 3: © [stock.adobe.com/](https://stock.adobe.com/) wisannumkarng, Vlad Klok, Fotonidee.

Figuren 7, 14 en 16: [Flaticon.com](https://flaticon.com/) © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

Figuur 8: © [stock.adobe.com/](https://stock.adobe.com/) Pilawan.

Figuur 10: (fictieve koekjes) © [stock.adobe.com/](https://stock.adobe.com/) castecodesign, Giordano Aita, ludmila\_m; (chocoladereep) © [stock.adobe.com/](https://stock.adobe.com/) castecodesign, Anastasi17.

Kader 3: © [stock.adobe.com/](https://stock.adobe.com/) VectorBum.

In de verschillende delen van het verslag zijn logo's/handelsmerken van verschillende rechthebbenden gebruikt:

[NutriScore](#) (figuren 3, 11 en 12 en bijlage III).

[Healthy Living](#), [Heart Symbol](#) en [Protective Food Symbol](#) (figuur 11 en bijlage III).

[Keyhole](#) en [Nutrinform Battery](#) (figuren 11 en 12 en bijlage III).

[EU-biologo](#), [logo's met geografische aanduidingen](#), [Kokybè](#), [streekproduct](#), [Fairtrade](#) en [klimaatneutrale certificering](#) (figuur 15).

[Referente-innames en voorkant verpakking in het VK](#) (bijlage III).

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

### **Gebruik van het ERK-logo**

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-3044-9	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/2893726	QJ-01-24-005-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3043-2	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/9118588	QJ-01-24-005-NL-N



Etiketten geven consumenten informatie over de inhoud van hun voedsel en helpen hen om weloverwogen beslissingen te nemen bij hun aankopen. Wij constateerden dat voedsletikettering in de EU consumenten kan helpen om beter onderbouwde beslissingen te nemen wanneer zij voedsel aankopen. Wel zittener opmerkelijke lacunes in het rechtskader van de EU, evenals zwakke punten in de monitoring-, rapportage- en controlesystemen en de sancties. Bijgevolg krijgen consumenten te maken met etiketten die verwarrend of misleidend kunnen zijn of die zij niet altijd begrijpen. We doen een aantal aanbevelingen, waaronder het aanpakken van de lacunes in het EU-rechtskader inzake voedsletikettering, het opvoeren van de inspanningen om etiketteringspraktijken te analyseren en het ondernemen van actie om consumenten meer inzicht te bieden in voedsletikettering.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE  
REKENKAMER



Bureau voor publicaties  
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: [eca.europa.eu/nl/contact](https://eca.europa.eu/nl/contact)

Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors