

Nota van toelichting

1. Algemeen

In het Nationaal Preventieakkoord van 2018¹ is afgesproken dat de rijksoverheid de regie in handen zal nemen om te komen tot één breed gedragen voedselkeuzelogo, waarbij de Europese ontwikkelingen met betrekking tot voedselkeuzelogo's worden meegewogen.² Op 28 november 2019 heeft de toenmalige staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de Kamer geïnformeerd over zijn besluit om Nutri-Score als voedselkeuzelogo aan te wijzen.³ Om uitvoering te kunnen geven aan dit besluit, is het noodzakelijk dat de huidige voorwaarden omtrent het bezigen van een voedselkeuzelogo worden aangepast. Deze voorwaarden zijn opgenomen in het Warenwetbesluit informatie levensmiddelen (hierna: WIL). Dit besluit strekt ertoe deze voorwaarden te wijzigen.

Het doel van een voedselkeuzelogo is om het voor consumenten eenvoudiger te maken levensmiddelen te kiezen die gezonder zijn ten opzichte van vergelijkbare levensmiddelen in een bepaalde productcategorie.

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

In 2013 wees de Minister van VWS “het Vinkje” aan als voedselkeuzelogo, in het Besluit houdende goedkeuring van het Vinkje als voedselkeuzelogo en van de gebruiksvoorwaarden ervan (Stcrt. 2013, 9864). Het Vinkje was een duaal logo, waarbij een blauw of groen Vinkje op de verpakking van een product kon worden geplaatst. Het blauwe Vinkje gaf daarbij de betere keuze in een relatief ongezonde categorie levensmiddelen aan en het groene Vinkje de gezondere keuze van de basisproducten. Het logo bleek niet goed door consumenten te worden begrepen. In 2017 is het Besluit tot goedkeuring van het Vinkje vervallen. Daarna is er geen voedselkeuzelogo aangewezen. Omdat het Vinkje in beheer was van een stichting waarbij de levensmiddelenindustrie in het bestuur zat, werd de indruk gewekt dat het logo van het bedrijfsleven was. Met het huidige logo wordt bewust de keuze gemaakt om de regie en uitvoering bij de rijksoverheid neer te leggen.

De Minister van VWS zal daarom niet langer op verzoek een logo goedkeuren, maar wijst het voedselkeuzelogo uit eigen beweging aan. Ook zal in de communicatie duidelijk worden dat dit nieuwe logo afkomstig is van de rijksoverheid.

De wijzigingen worden in de artikelsgewijze toelichting toegelicht.

2. Gevolgen voor regeldruk

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

¹ Bijlage bij Kamerstukken II, 2018/19, 32793, nr. 339.

² Bijlage bij Kamerstukken II, 2018/19, 32793, nr. 339, maatregel 15. p. 41.

³ Kamerstukken II, 2019/20, 32793, nr. 459.

3. Regulier Overleg Warenwet

Het ontwerp van dit besluit is op 7 april 2021 voorgelegd aan het Regulier Overleg Warenwet (ROW)⁴. Deze consultatie heeft geleid tot het doorvoeren van wijzigingen in de nota van toelichting. Er is duidelijker toegelicht dat er wordt nagestreefd om beter aan te sluiten bij de voedingsrichtlijnen van andere lidstaten van de Europese Unie, om mogelijk te maken dat er een logo wordt aangewezen dat op Europees niveau breed wordt gedragen.

4. Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

Het ontwerp van dit besluit is door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) beoordeeld op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Hoewel het besluit uitvoerbaar wordt geacht, voorziet de NVWA problemen met betrekking tot de handhaafbaarheid, gelet op de beperkte capaciteit van de organisatie.

5. Voorhang

In overeenstemming met artikel 32b, tweede lid, van de Warenwet, is een ontwerp van dit besluit op **P.M.** aan beide kamers der Staten-Generaal gezonden (Kamerstukken **P.M.**).

6. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

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

Artikel I, onderdeel B

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

Artikel I, onderdeel C

Artikel 11 van het WIL stelt regels inzake het ontwikkelen, toepassen en gebruiken van een voedselkeuzelogo. Met deze wijziging wordt mogelijk gemaakt dat de Minister van VWS

⁴ Aan het ROW nemen vertegenwoordigers deel van ondernemers (industrie en handel), van consumenten, van ministeries (met name van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en van de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit.

uit eigen beweging een voedselkeuzelogo aanwijst, zonder dat daar een verzoek van het bedrijfsleven aan vooraf is gegaan. Bij het aanwijzen van een voedselkeuzelogo dient in toereikende mate te worden aangesloten bij geldende voedingsrichtlijnen. Gelet op de Europese ontwikkelingen op dit terrein en ter waarborging dat kan worden aangesloten bij een voedselkeuzelogo dat in andere Europese lidstaten wordt gevoerd, kunnen de Nederlandse richtlijnen Goede Voeding van de Gezondheidsraad echter niet langer als expliciet benoemde randvoorwaarde gelden. Deze richtlijnen zijn zeer specifiek toegesneden op de Nederlandse situatie. Om mogelijk te maken dat er een logo wordt aangewezen dat breed wordt gedragen, ook in andere lidstaten van de Europese Unie, wordt aansluiting bij de voedingsrichtlijnen van betrokken lidstaten nagestreefd. De keuze van de toenmalige staatssecretaris van VWS om Nutri-Score als voedselkeuzelogo aan te wijzen, is tot stand gekomen met inachtneming van de laatste wetenschappelijke inzichten ter zake en is getoetst door een onafhankelijke wetenschappelijke commissie. In onafhankelijk consumentenonderzoek⁵ zijn drie voedselkeuzelogo's vergeleken die momenteel in Europese landen worden gebruikt. Er is onderzocht in hoeverre deze logo's consumenten helpen om een gezonde(re) keuze te maken. Uit het consumentenonderzoek blijkt dat consumenten met Nutri-Score het beste naar de gezonde(re) keuze kunnen worden geleid. Een gedetailleerde toelichting op de keuze voor Nutri-Score is opgenomen in de toelichting bij de Warenwetregeling aanwijzing voedselkeuzelogo. Voor de aanwijzing en gebruiksvoorwaarden van Nutri-Score wordt afgestemd met de voedingsrichtlijnen van de deelnemende landen. De gebruiksvoorwaarden van het logo worden op internet beschikbaar gesteld, in de Nederlandse taal.

Het tweede, derde en vierde lid van het oude artikel 11 kunnen vervallen, nu de Minister van VWS niet langer een voedselkeuzelogo goedkeurt, maar uit eigen beweging aanwijst - met inachtneming van het bovenstaande. Een gedetailleerde omschrijving van de weigeringsgronden is daarom niet langer noodzakelijk. De bevoegdheid tot het intrekken van een dergelijke aanwijzing ligt reeds in de aanwijzingsbevoegdheid besloten.

Artikel I, onderdeel D

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

Artikel II

In artikel 11 van het WIL worden een aantal levensmiddelen genoemd waarbij geen voedselkeuzelogo gebezigd mag worden. Dat is het geval bij alcoholhoudende dranken, bijzondere voeding in de zin van verordening (EU) 609/2013⁶ en voedingssupplementen.

⁵ Motivaction, "Effectiviteit van beeldmerken van drie voedselkeuzelogo's", 30 oktober 2019, Raadpleegbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/>.

⁶ Verordening (EU) nr. 609/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 inzake voor zuigelingen en peuters bedoelde levensmiddelen, voeding voor medisch gebruik en de dagelijkse voeding volledig vervangende producten voor gewichtsbeheersing, en tot intrekking van Richtlijn 92/52/EEG van de Raad, Richtlijnen 96/8/EG, 1999/21/EG, 2006/125/EG en 2006/141/EG van de Commissie, Richtlijn 2009/39/EG van het Europees Parlement en de Raad en de Verordeningen (EG) nr. 41/2009 en (EG) nr. 953/2009 van de Commissie (PbEU 2013, L 181).

Deze verbodsbepaling wordt met dit besluit niet langer in het eerste lid genoemd, maar in het tweede lid. Het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten dient hierop aangepast te worden.

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

Artikel III

Dit besluit treedt zo spoedig mogelijk na publicatie in werking. Om aanzienlijke ongewenste nadelen te voorkomen voor de levensmiddelenbranche wordt afgeweken van de vaste verandermomenten (Ar 4.17, vijfde lid, onder a).

De Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

E.J. Kuipers