

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

**Directie Voeding,
Gezondheidsbescherming
en Preventie**

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij

5.1.2e

T 070 340 79 11

M 5.1.2e

F 070 340 78 34

5.1.2e @minvws.nl

Bijlagen

3

Datum

23 maart 2022

Aantal pagina's

5

memo

Verzoek advies Nutri-Score

1. Aanleiding

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) werkt toe naar de aanwijzing van het voedselkeuzelogo "Nutri-Score". Op dit moment wordt een publiekscampagne ontwikkeld, die in het najaar van 2022 van start zal gaan.

De voorbereidende werkzaamheden hebben geleid tot enkele vragen over de positie van Nutri-Score ten opzichte van andere logo's en de juridische houdbaarheid van de campagneslogans. In deze memo is een voorzet gemaakt voor de beantwoording van deze vragen. De opgestelde antwoorden legt VWS graag ter toetsing en beoordeling aan u voor.

Deze memo bevat drie bijlagen.

Bijlage 1: Gebruiksvoorwaarden Nutri-Score

Bijlage 2: Besluit wijziging Warenwetbesluit informatie levensmiddelen

Bijlage 3: Warenwetregeling aanwijzing voedselkeuzelogo

2. Toelichting

Achtergrond Nutri-Score

Nutri-Score is een voedselkeuzelogo dat is ontwikkeld door Santé Publique Frankrijk. Op basis van de voedingswaarde van een levensmiddel wordt een score van A, B, C, D of E aan dat levensmiddel toegekend. Een donkergroene A duidt op een gezondere samenstelling van een product binnen een productcategorie, een donkeroranje E duidt op een minder gezonde samenstelling van een product binnen een productcategorie. Indien levensmiddelenbedrijven Nutri-Score toepassen, dienen zij aan de internationaal geldende gebruiksvoorwaarden te voldoen die door Santé Publique zijn ontwikkeld.¹ Deelnemende landen krijgen de mogelijkheid om in een bijlage bij de gebruiksvoorwaarden aanvullende zaken te regelen (zie in de gebruiksvoorwaarden de bijlagen getiteld "Exhibit" 4, 5 en 8). Het logo is reeds ingevoerd in Duitsland, België, Frankrijk, Luxemburg, Spanje en Zwitserland.

Nederlandse situatie

In het Nationaal Preventieakkoord van 2018 is de afspraak gemaakt dat de rijksoverheid de regie in handen zou nemen om te komen tot één breed gedragen

¹ De gebruiksvoorwaarden zijn op dit moment nog niet gepubliceerd op een Nederlandse website. België heeft de gebruiksvoorwaarden gepubliceerd op <https://www.health.belgium.be/nl/het-gebruiksreglement>.

voedselkeuzelogo. Uit onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek² is gebleken dat het voedselkeuzelogo Nutri-Score consumenten het beste naar de gezondere keuze kan leiden. Op 28 november 2019 heeft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de Kamer geïnformeerd over zijn besluit om Nutri-Score als voedselkeuzelogo aan te wijzen.

De afgelopen jaren hebben er overleggen met stakeholders plaatsgevonden en momenteel wordt het algoritme achter het logo beoordeeld door een wetenschappelijk comité. De verwachting is dat het logo in het najaar van 2022 ingevoerd zal kunnen worden.

Directie Voeding,
Gezondheidsbescherming
en Preventie

Datum
23 maart 2022

Wet- en regelgeving

Op grond van artikel 11 van het Warenwetbesluit informatie levensmiddelen (hierna: WIL) kan een voedselkeuzelogo worden aangewezen. De huidige voorwaarden omtrent het voedselkeuzelogo worden aangepast. Hiermee wordt het mogelijk dat er een internationaal logo kan worden aangewezen, op initiatief van de bewindspersoon (bijlage 1). Nutri-Score zal worden aangewezen in de Warenwetregeling aanwijzing voedselkeuzelogo (bijlage 2). Deze regeling is genotificeerd, maar nog niet in werking getreden.

3. Vragen en voorgestelde antwoorden

Vraag 1. Uitgaande van de wetgeving zoals die straks komt te luiden, op welke gronden kan VWS besluiten een ander voedselkeuzelogo niet aan te wijzen?

VWS is voornemens uitsluitend Nutri-Score als voedselkeuzelogo aan te wijzen. We zien dat in het veld andere voedselkeuzelogo's worden ontwikkeld. Stel dat een ander voedselkeuzelogo eveneens voldoet aan de voorwaarden om aangewezen te worden, op welke grond kan VWS dan besluiten dit andere logo toch niet aan te wijzen?

VWS wenst te voorkomen dat een ander voedselkeuzelogo dan Nutri-Score op verpakkingen van levensmiddelen kan worden gebruikt. Als er verschillende logo's op levensmiddelen worden aangebracht, kan dat leiden tot onduidelijkheden voor de consument. VWS acht het daarnaast niet wenselijk dat levensmiddelenbedrijven de keuze krijgen om andere voedselkeuzelogo's te gebruiken. Dit zou kunnen leiden tot "cherry picking", waarbij deze bedrijven enkel het logo afbeelden dat hun producten in het beste daglicht zet.

Het vooraf verbieden van andere voedselkeuzelogo's dan Nutri-Score lijkt juridisch gezien echter niet haalbaar. Indien VWS andere nationale logo's zou verbieden, zou dat strijd opleveren met het gelijkheidsbeginsel. Het valt immers niet uit te leggen dat VWS uitsluitend Nutri-Score aanwijst als andere logo's aan dezelfde voorwaarden voldoen. VWS kan andere internationale logo's ook niet verbieden, omdat dat een handelsbelemmering in de zin van artikel 34 VWEU zou opleveren (die niet valt te rechtvaardigen met een beroep op artikel 36 VWEU).

Voorheen was het zo dat het bedrijfsleven een verzoek kon indienen om een voedselkeuzelogo aangewezen te kunnen krijgen. Die procedure bestaat niet meer. Zoals in de Nota van Toelichting bij de wijziging van het Warenwetbesluit informatie levensmiddelen staat beschreven: "(...)Onze Minister zal daarom niet

² Motivaction, "Effectiviteit van beeldmerken van drie voedselkeuzelogo's", 30 oktober 2019, te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/>.

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." Het valt echter niet uit te sluiten dat er op een bepaalde manier een verzoek tot aanwijzing van een voedselkeuzelogo wordt ingediend. De vraag is daarbij dan: kan VWS zo'n verzoek weigeren?

Directie Voeding,
Gezondheidsbescherming
en Preventie

Datum
23 maart 2022

Op dit moment ziet VWS daar geen mogelijkheid toe. Wel bestaat de mogelijkheid om Nutri-Score slechts voor een beperkte tijdsduur aan te wijzen (bijvoorbeeld 5 jaar). Dat roept wellicht minder weerstand op van tegenstanders van Nutri-Score dan wanneer Nutri-Score voor onbepaalde tijd zou worden aangewezen. Indien Nutri-Score goed bevalt, kan de aanwijzing worden verlengd. Zo niet, dan kan de aanwijzing verlopen en kan een ander voedselkeuzelogo worden aangewezen. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat dit mogelijk weerstand oproept bij voorstanders van Nutri-Score.

Subvraag 1a. Zou in de gebruiksvoorwaarden van Nutri-Score (de Nederlandse exhibit) kunnen worden opgenomen dat indien voor Nutri-Score wordt gekozen, er geen ander voedselkeuzelogo mag worden gebruikt?

In samenhang met het voorgaande: indien het inderdaad zo is dat andere logo's niet kunnen worden geweigerd, zouden levensmiddelenbedrijven al een bepaalde richting op kunnen worden gestuurd door slechts één logo op een levensmiddelenverpakking toe te staan. Zou in de gebruiksvoorwaarden van Nutri-Score (de Nederlandse exhibit) kunnen worden opgenomen dat indien voor Nutri-Score wordt gekozen, er geen ander voedselkeuzelogo mag worden gebruikt? De gebruiksvoorwaarden lijken hier niet aan in de weg te staan.

Vraag 2. Op welke manier kan VWS zonder risico een publiekscampagne organiseren waarin Nutri-Score als voedselkeuzelogo wordt gepromoot? Waarbij specifiek aandacht wordt gevraagd voor onderstaande punten:

- ***Bestaat er slechts ruimte voor slogans die uitsluitend informierend van aard zijn, of doorstaan de voorgestelde slogan de toets van de Reclame Code Commissie (hierna: RCC)?***
- ***Zou de verwijzing naar "gezondere" kunnen worden opgevat als niet-toegelaten gezondheidsclaim?***
- ***Kan VWS één logo op deze manier bevoordelen als andere logo's ook aangewezen moeten worden?***

Misleidende reclame

VWS is voornemens een publiekscampagne te starten, die bij de invoering van Nutri-Score van start zal gaan. De verwachting is dat dit in het najaar van 2022 zal gebeuren. De slogans die voor de publiekscampagne worden gebruikt, zijn: "Kijk, vergelijk en kies gezonder", "gezonde(re) keuzes maken" en "eenvoudig en gezonder" of "heb jij de Nutri-Score al gecheckt?".

Het is denkbaar dat organisaties die niet achter Nutri-Score staan, een zaak aanhangig maken bij de RCC, met als klacht dat de slogan van de publiekscampagne misleidende reclame bevat.

In artikel 1 van de Nederlandse Reclame Code staat wat onder reclame wordt verstaan: "iedere openbare en/of systematische directe dan wel indirecte aanprijzing van goederen, diensten en/of denkbeelden door een adverteerder of geheel of deels ten behoeve van deze, al dan niet met behulp van derden. Onder reclame wordt mede verstaan het vragen van diensten." De voorgestelde slogans

bevatten aanprijzing van een denkbeeld en zijn dus reclame in de zin van artikel 1 van de Nederlandse Reclame Code. Het gaat immers om meer dan informatieverstrekking of toelichting van overheidsbeleid.

De vraag rijst dan of in een eventuele procedure bij de RCC de campagne als misleidend zou kunnen worden opgevat.

Bij de beoordeling of reclame misleidend is, moet mede worden gelet op al haar kenmerken en omstandigheden, de feitelijke context, de beperkingen van het communicatiemedium en het publiek waarvoor zij is bestemd. Misleidend is "elke reclame die gepaard gaat met onjuiste informatie of voor de gemiddelde consument onduidelijk of dubbelzinnig is". Dit kan per casus, geval en uiting dus verschillen. De RCC heeft in de beslissing met dossiernummer 2021/00051A geoordeeld dat met de verwijzing naar de website www.coronavaccinatie.nl voldoende aannemelijk was gemaakt dat er informatie over het vaccineren en de mogelijke bijwerkingen van vaccins op deze website te vinden was. Daardoor was er geen sprake van misleidende reclame.

Voor wat betreft Nutri-Score wordt er een overheidswebsite ingericht, waar veel extra informatie op beschikbaar wordt gesteld. Naar deze website zal ook worden verwezen in het aanwijzingsbesluit. De verwachting is dat daarmee in dit geval ook geoordeeld zal worden dat er geen sprake is van misleiding.

Directie Voeding,
Gezondheidsbescherming
en Preventie

Datum
23 maart 2022

Gezondheidsclaim

Verordening (EG) 1924/2006 stelt eisen aan het gebruik van voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen. Nutri-Score is een vergelijkende voedingsclaim in de zin van artikel 9, tweede lid van deze verordening. Immers wordt met toepassing van Nutri-Score *"de samenstelling van het betrokken levensmiddel met die van een reeks levensmiddelen van dezelfde categorie"* vergeleken.³ De vraag is echter of met de campagneslogan "Kijk, vergelijk en kies gezonder" onbedoeld een gezondheidsclaim wordt gedaan.

In artikel 2, tweede lid, onder 5 van de verordening, wordt "gezondheidsclaim" gedefinieerd als *"een claim die stelt, de indruk wekt of impliceert dat er een verband bestaat tussen een levensmiddelen categorie, een levensmiddel of een bestanddeel daarvan en de gezondheid"*. Gezondheidsclaims zijn verboden, tenzij ze aan de specifieke voorwaarden van de verordening voldoen. In dit geval zou de claim op grond van artikel 10, derde lid, moeten zijn opgenomen in het register van toegestane gezondheidsclaims dat door de Commissie is opgesteld. Dat is niet het geval.

VWS acht het echter niet aannemelijk dat de publiekscampagne die VWS beoogt, daadwerkelijk onder deze verordening valt. In artikel 1, tweede lid van deze verordening staat dat de verordening van toepassing is op voedings- en gezondheidsclaims die in commerciële mededelingen worden gedaan (zowel in etikettering als presentatie). Hoewel in de voorafgaande overwegingen aan de verordening staat dat het toepassingsgebied zich uitstrekt over *"alle voedings- en gezondheidsclaims die in commerciële mededelingen worden gedaan, met inbegrip van onder meer generieke reclame voor levensmiddelen en reclamecampagnes die geheel of ten dele door de overheid gefinancierd worden"* is de campagneslogan in feite nog steeds geen commerciële mededeling. Er wordt geen reclame gemaakt voor een bepaald product – het publiek wordt in feite slechts geïnformeerd over de toepassing van Nutri-Score.

³ Terzijde: het systeem zoals dat geldt onder het Warenwetbesluit informatie levensmiddelen, waarbij een voedselkeuzelogo kan worden aangewezen, is in 2011 door de Europese Commissie beoordeeld en akkoord bevonden. Zie de Nota van Toelichting bij de wijziging van het Warenwetbesluit informatie levensmiddelen uit 2011, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2011-550.html>

Het uitsluitend bevoordelen van Nutri-Score

Tot slot, in samenhang met de eerste vraag die in deze memo is gesteld.

In het geval het niet mogelijk is om andere voedselkeuzelogo's niet aan te wijzen, zou VWS slechts één logo (Nutri-Score) op deze manier mogen bevoordelen? Zou VWS kunnen worden gedwongen om in een dergelijk geval tevens voor het nieuwe voedselkeuzelogo een dergelijke campagne te initiëren?

Ondanks dat VWS daar op dit moment niet voor voelt en er geen budget voor gereserveerd is, lijkt er geen goede grond te bestaan om dit te weigeren.

Directie Voeding,
Gezondheidsbescherming
en Preventie

Datum
23 maart 2022

4. Conclusies

Onderstaand samengevat de antwoorden op de gestelde vragen:

Het antwoord op de eerste vraag luidt:

Er bestaan geen gronden om een ander voedselkeuzelogo niet aan te wijzen.

Het antwoord op de eerste vraag, subvraag a luidt:

De gebruiksvoorwaarden van Nutri-Score staan er niet aan in de weg dat in een nationale exhibit wordt bepaald, dat indien voor Nutri-Score wordt gekozen, geen ander voedselkeuzelogo mag worden gebruikt.

Het antwoord op de tweede vraag luidt:

Mocht een zaak aanhangig worden gemaakt bij de RCC, dan is de verwachting dat geoordeeld zal worden dat er sprake is van reclame, maar niet van misleiding. De voorgestelde slogans lijken de toets van de RCC te doorstaan.

Met de campagneslogan "Kijk, vergelijk en kies gezonder" wordt naar verwachting geen gezondheidsclaim gedaan. VWS acht het niet aannemelijk dat de voorbereide publiekscampagne daadwerkelijk onder Verordening (EG) 1924/2006 valt, omdat het geen commerciële mededeling is. Er wordt geen reclame gemaakt voor een bepaald product – het publiek wordt in feite slechts geïnformeerd over de toepassing van Nutri-Score.

In het geval andere voedselkeuzelogo's worden aangewezen, zou VWS naar verwachting geen grond hebben om te weigeren om ook voor de andere logo's een reclame-campagne te initiëren.