



Nederlandse Voedsel- en  
Warenautoriteit  
*Ministerie van Economische Zaken,  
Landbouw en Innovatie*

## Handhaving claimsverordening op ontbijtgranen 2014

Datum 1 juli 2015



## Inhoud

Samenvatting .....	5
Inleiding.....	6
Doel .....	8
Werkwijze .....	9
Resultaten en discussie .....	10
Conclusie .....	14



## Samenvatting

De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) heeft in de periode maart - oktober 2014 de etiketten van 126 verschillende ontbijtproducten op basis van granen van 24 merken gecontroleerd op correct gebruik van voedings- en gezondheidsclaims. Daarvan voldeden 62 producten (49%) volledig aan de eisen van de Verordening (EG) nr. 1924/2006 inzake voedings- en gezondheidsclaims bij levensmiddelen (verder: claimsverordening). 33 Producten (26%) voldeden op één aspect niet aan de claimsverordening; op de andere (25%) werd meer dan één overtreding geconstateerd. Om de consument volledig en juist te informeren acht de NVWA het essentieel dat fabrikanten volledig voldoen aan de claimswetgeving.

Op vrijwel alle producten (120) werden één of meer voedingsclaims aangetroffen (vermeldingen over heilzame voedingseigenschappen met betrekking tot de nutriënten in het product). Dat gebeurde in 70% van de gevallen volledig correct. Op ruim de helft (71) van de ontbijtgranen waren gezondheidsclaims aanwezig (vermeldingen die stellen, suggereren of impliceren dat er een verband bestaat tussen de gezondheid en het product). Daarvan voldeed slechts 31% aan de wetgeving. De voornaamste oorzaak hiervan was dat 'algemene' gezondheidsclaims niet gepaard gingen met een specifieke gezondheidsclaim die is opgenomen in de lijst van toegestane claims. De wetgever vereist dat dit wel gebeurt, omdat anders dit soort algemene gezondheidsclaims gemakkelijk verkeerd begrepen kunnen worden door de consument. De aangetroffen specifieke gezondheidsclaims waren in de meeste gevallen te vinden op de lijst van toegestane claims.

## Inleiding

Op 1 juli 2007 is Verordening (EG) nr. 1924/2006 inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen (verder: de claimsverordening)<sup>1</sup> van kracht geworden. De claimsverordening was in Nederland verankerd in het Warenwetbesluit Voedingswaarde-informatie levensmiddelen; met ingang van 13 december 2014 is deze verankerd in het Warenwetbesluit informatie levensmiddelen. De regelgeving is bedoeld om een hoog beschermingsniveau voor de consument te waarborgen, de consument de informatie te verstrekken die hij nodig heeft om geïnformeerde keuzes te kunnen maken, en gelijke concurrentievoorwaarden voor de levensmiddelenindustrie te scheppen.

Een claim is elke boodschap, die niet wettelijk verplicht is, waarmee gesteld, de indruk gewekt of geïmpliceerd wordt dat een levensmiddel bepaalde eigenschappen heeft<sup>2</sup>.

Een voedingsclaim is een claim die stelt, de indruk wekt of impliceert dat een levensmiddel bepaalde heilzame voedingseigenschappen heeft die zijn toe te schrijven aan de nutriënten of andere stoffen in dat levensmiddel<sup>3</sup>. Zo'n claim gaat dus over wat een levensmiddel aan nutriënten of andere stoffen bevat of niet bevat. Een gezondheidsclaim is een claim die stelt, de indruk wekt of impliceert dat er een verband bestaat tussen een levensmiddel (of een bestanddeel daarvan) en de gezondheid<sup>4</sup>. Gezondheidsclaims beschrijven de rol van een nutriënt of andere stof bij de groei en ontwikkeling en de functies van het lichaam, verwijzen naar psychologische functies of gedragsfuncties, of verwijzen naar het afslankende of het gewichtsbeheersende effect, een vermindering van het hongergevoel, een versterking van het gevoel van verzadiging, of beperking van de in de voeding beschikbare energie<sup>5</sup>. Claims inzake ziekterisicobeperking zijn claims die stellen, de indruk wekken of impliceren dat de consumptie van een levensmiddelencategorie, een levensmiddel of een bestanddeel daarvan een risicofactor voor het ontstaan van een ziekte bij de mens in significante beperkt.<sup>6</sup>

Alle voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen zijn in te zien in het Communautair repertorium (verder genoemd: Register)<sup>7</sup>.

Alleen voedingsclaims die in de bijlage staan van de claimsverordening zijn toegestaan.

Vanaf 14 december 2012 hebben fabrikanten die een gezondheidsclaim willen maken op het etiket van een product of hiervoor reclame willen maken alleen nog de keuze uit claims die wetenschappelijk zijn bewezen. Vanaf die dag is namelijk de Europese lijst van toegestane gezondheidsclaims van toepassing<sup>8</sup>. Alle afgewezen en niet ingediende gezondheidsclaims zijn niet meer toegestaan. Gezondheidsclaims die voor 1 januari 2008 zijn ingediend maar nog niet zijn beoordeeld ('on hold')

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 1924/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen (Publicatieblad nr. L 404 van 30/12/2006 blz. 9–25).

<sup>2</sup> Artikel 2, tweede lid, onder 1 van de claimsverordening.

<sup>3</sup> Artikel 2, tweede lid, onder 4 van de claimsverordening.

<sup>4</sup> Artikel 2, tweede lid, onder 5 van de claimsverordening.

<sup>5</sup> Artikel 13, eerste lid, onder a, b en c van de claimsverordening.

<sup>6</sup> Artikel 2, tweede lid, onder 6 van de claimsverordening.

<sup>7</sup> <http://ec.europa.eu/nuhclaims/>.

<sup>8</sup> Verordening (EG) nr. 432/2012 van de Commissie van 16 mei 2012 tot vaststelling van een lijst van toegestane gezondheidsclaims voor levensmiddelen die niet over ziekterisicobeperking en de ontwikkeling en gezondheid van kinderen gaan.

mogen nog wel gebruikt worden, totdat de Europese Commissie een besluit heeft genomen. Dit is met name het geval voor kruiden.  
De Europese Commissie houdt in het Register bij wat de actuele stand van zaken is.

Gezondheidsclaims die gebaseerd zijn op nieuw wetenschappelijk bewijs en/of die een verzoek om bescherming van door eigendomsrechten beschermde gegevens inhouden mogen pas gebruikt worden als ze zijn toegevoegd aan de lijst van toegestane gezondheidsclaims. Uiteraard moet ook voldaan worden aan alle overige voorwaarden die de claimsverordening aan gebruik van de claim stelt.  
Gezondheidsclaims die verwijzen naar algemene, niet-specifieke voordelen van een nutriënt of levensmiddel voor de algemene gezondheid of die verwijzen naar het welzijn op het gebied van gezondheid zijn alleen toegestaan indien zij gepaard gaan met een specifieke gezondheidsclaim die is opgenomen in de lijst van toegestane claims.

Op de internetsite van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) staat een dossier waarin verder wordt ingegaan op de wet- en regelgeving die geldt voor voedings- en gezondheidsclaims<sup>9</sup>. Via de website van de Stichting Reclame Code<sup>10</sup> en Keuringsraad KOAG/KAG<sup>11</sup> is een Richtsnoerdocument te raadplegen dat tot doel heeft om praktische handvatten te bieden hoe fabrikanten binnen de kaders van de wetgeving claims kunnen gebruiken.

De NVWA houdt toezicht op de naleving van de claimsverordening. De NVWA heeft in 2008 een monitoring uitgevoerd in hoeverre de levensmiddelenindustrie toentertijd voedingsclaims gebruikte conform de eisen van de claimsverordening. In 2009 en 2010 zijn handhavingsprojecten over gebruik van voedingsclaims uitgevoerd en gerapporteerd<sup>12</sup>. Gezondheidsclaims werden niet meegenomen in de controles omdat de lijsten van toegestane gezondheidsclaims nog niet gepubliceerd waren.

In het huidige handhavingsproject heeft de NVWA controles uitgevoerd op voedings- en gezondheidsclaims op etiketten van voorverpakte ontbijtgranen en bijbehorende websites.

<sup>9</sup> <http://www.vwa.nl/onderwerpen/regels-voor-ondernemers-eten-en-drinken/dossier/claims-levensmiddelen>.

<sup>10</sup> <https://www.reclamecode.nl/nrc/pagina.asp?paginaID=277%20&deel=2>.

<sup>11</sup> <http://www.koagkag.nl/Leidraad/Richtsnoerdocument>.

<sup>12</sup> <http://www.vwa.nl/onderwerpen/regels-voor-ondernemers-eten-en-drinken/dossier/claims-levensmiddelen/inspectieresultaten-voedingsclaims>.

## Doel

Het doel van dit project is tweeledig:

- toezicht houden op het gebruik van voedings- en gezondheidsclaims binnen een bepaalde doelgroep, in dit geval fabrikanten van ontbijtgranen.
- belanghebbenden inzicht geven in de door de NVWA gebruikte beoordelingsmethoden en interpretaties van voedings- en gezondheidsclaims.



## Werkwijze

De bemonstering en beoordeling van de levensmiddelen werd in de periode maart - oktober 2014 uitgevoerd door inspecteurs van de NVWA met taakaccent bijzondere eet- en drinkwaren en claims. De inspecteur bemonsterde bij de groothandel of in de supermarkt voorverpakte ontbijtgranen die voor de eindverbruiker bestemd waren en waarop voedingsclaims en/of gezondheidsclaims staan. Het betrof hier producten op basis van muesli, maïsvlokken, tarwevlokken, gepofte rijstkorrels, havermeel en tarwemeel, al dan niet met toevoegingen zoals noten, suiker, gedroogde vruchten en chocolade. Op het etiket was in alle gevallen duidelijk vermeld dat het product speciaal was bedoeld om te consumeren als (deel van het) ontbijt.

De inspecteur beoordeelde vervolgens of de etikettering van het product voldeed aan de claimsverordening. Indien de fabrikant een internetsite had waarop het product werd gepresenteerd of aangeprezen, dan werd deze ook meegenomen in de beoordeling<sup>13</sup>. Babyvoeding op basis van granen (voor kinderen 1-3 jaar) viel buiten de scope van dit project.

Voor de beoordeling van correct gebruik van voedings- en gezondheidsclaims moeten meerdere aspecten van het etiket worden beoordeeld, zoals de naam van het product en de voedingswaarde-etikettering. Alleen de etikettering die direct verband houdt met voedings- of gezondheidsclaims werd in dit project meegenomen. Andere etiketteringsaspecten zijn niet beoordeeld, met uitzondering van zaken die een direct gevaar voor de gezondheid konden opleveren, zoals bijvoorbeeld het ontbreken van een vermelding van allergenen.

Voor de geconstateerde tekortkomingen werden maatregelen genomen conform het geldende interventiebeleid. In de meeste gevallen werd een schriftelijke waarschuwing gegeven, behalve wanneer een gezondheidsclaim werd gebruikt die niet op de lijst van toegestane claims of 'on hold' stond. In dat geval werd direct een boeterapport opgemaakt. De NVWA stelde in alle gevallen een termijn vast waarbinnen de etiketten (en websites) aangepast moeten zijn. Indien de fabrikanten hier niet aan voldeden, werd (nogmaals) een boeterapport opgemaakt.

<sup>13</sup> Internetsites via welke producten werden verkocht vielen buiten de scope van dit product.

## Resultaten en discussie

In dit project werden etiketten (en, indien aanwezig, websites) van 126 verschillende producten van 24 merken ontbijtgranen beoordeeld waarop voedings- en/of gezondheidsclaims aanwezig waren. Daarvan voldeden 62 producten (49%) volledig aan de eisen van de claimsverordening. 33 Producten voldeden op één aspect niet aan de claimsverordening; op de andere werd meer dan één overtreding geconstateerd. Het aantal voedings- en/of gezondheidsclaims per product (inclusief website, indien aanwezig) varieerde van 1 tot 20.

### *Voedingsclaims*

Volgens artikel 8, eerste lid, van de claimsverordening zijn uitsluitend de voedingsclaims die in de bijlage staan vermeld en die voldoen aan de voorwaarden van de claimsverordening toegestaan.

Op vrijwel alle producten (120) waren voedingsclaims aanwezig. Bij de controle op voedingsclaims werden op 18 producten voedingsclaims aangetroffen die niet in de bijlage van de claimsverordening staan vermeld. Bijvoorbeeld, de claim 'bevat geen cholesterol' staat niet in de bijlage van de claimsverordening en is dus niet toegestaan, ook als het product daadwerkelijk geen cholesterol bevat. Ook de claim 'bevat veel voedingsstoffen' staat niet in de bijlage van de claimsverordening. Wanneer het voor de consument niet direct duidelijk is op elke nutriënten deze voedingsclaim betrekking heeft, is deze voedingsclaim niet toegestaan. Wanneer dat wel duidelijk is, dan zal de consument deze voedingsclaim kunnen herleiden tot specifieke voedingsclaims. Bijvoorbeeld, bij de voedingsclaim 'bevat veel voedingsstoffen, zoals vitamine C, ijzer, vezels en eiwit' is het duidelijk dat het voedingsclaims over de voedingsstoffen vitamine c, ijzer, vezels en eiwit zijn. Als deze in de bijlage van de claimsverordening staan, mogen deze (of soortgelijke voedingsclaims) worden gebruikt.<sup>14</sup>

Op 18 producten werden voedingsclaims gebruikt die wel in de bijlage staan (of claims die voor de consument waarschijnlijk dezelfde betekenis zullen hebben), maar werd niet voldaan aan de samenstellingseisen die bij die voedingsclaim hoort. Dit is een overtreding van de claimsverordening.

### *Gezondheidsclaims*

Op 71 producten werden gezondheidsclaims aangetroffen. Volgens artikel 10, eerste lid, van de claimsverordening zijn gezondheidsclaims verboden, tenzij ze zijn opgenomen in de lijsten van toegestane claims, en zij in overeenstemming zijn met alle voorschriften van de claimsverordening.

Daarvan werden op 17 ontbijtgranen één of meer gezondheidsclaims aangetroffen die zijn opgenomen in de lijst van toegestane claims als bedoeld in artikel 13 van de claimsverordening. Deze lijst bestaat uit een nutriënt of stof, en daaraan gekoppeld een claim.

<sup>14</sup> Zie ook uitspraak Stichting Reclame Code 26 september 2013, dossiernummer 2013/00408, <https://www.reclamecode.nl/webuitspraak.asp?ID=121006&acCode>.

In de meeste gevallen werd in meer of mindere mate afgeweken van de letterlijke tekst zoals gepubliceerd in Verordening (EG) nr. 432/2012<sup>15</sup>.

De bewoordingen van claims hoeven niet exact gevolgd te worden. Toegestaan zijn namelijk ook andere bewoordingen op voorwaarde dat deze dezelfde betekenis hebben. Daarbij is het onder meer belangrijk dat de bewoordingen begrijpelijk zijn voor de consument, deze door de EFSA bevestigd wetenschappelijke bewijs reflecteren en door hun formulering niet medisch van aard zijn. In de database, die te vinden is op de website van Keuringsraad KOAG/KAG<sup>16</sup> zijn voorbeelden opgenomen van alternatieve bewoordingen van claims. Deze 'indicatieve lijst van voorbeeldbewoordingen' is tot stand gekomen in nauwe samenspraak met de NVWA.

Een voorbeeld zoals aangetroffen in dit project is een claim over tarwezemelenvezels die een goede darmwerking bevorderen. Deze gezondheidsclaim valt volgens de interpretatie van de NVWA onder de strekking van de goedgekeurde claim 'Tarwezemelenvezels dragen bij tot een verhoging van de fecale bulk'. Deze alternatieve bewoording is ook te vinden in de indicatieve lijst van voorbeeldbewoordingen. Hetzelfde geldt voor een gezondheidsclaim over vezels die bijdragen aan een regelmatige stoelgang.

Op één product stond een gezondheidsclaim met een soortgelijke strekking als de goedgekeurde gezondheidsclaim over het verband tussen langzaam verteerbaar zetmeel en de stijging van het bloedglucosegehalte na de maaltijd. Deze claim staat weliswaar op de lijst van toegestane gezondheidsclaims van Verordening (EG) nr. 432/2012, maar de afgegeven vergunning voor deze claim mag volgens artikel 1, tweede lid van Verordening (EG) nr. 851/2013 alleen gebruikt worden door de aanvrager. De reden hiervoor is dat de aanvrager zich met succes beroept op de eigendomsrechten van studies die EFSA heeft gebruikt om de gebruiksvoorwaarden voor de claim vast te leggen (zie overweging 11-14 van Verordening (EG) nr. 851/2013).

Aangezien het betrokken bedrijf niet de aanvrager is mag dit bedrijf de gezondheidsclaim niet op het etiket of website vermelden voor een periode van vijf jaar na 24 september 2013.

Op drie producten (van twee verschillende fabrikanten) werd een gezondheidsclaim gevonden die vanwege de 'on hold' status nog is toegestaan.

Op drie producten (van twee verschillende fabrikanten) was een gezondheidsclaim aanwezig die niet op de lijst van toegestane claims staat en ook niet 'on hold' is. Zulke gezondheidsclaims mogen niet gebruikt worden.

#### *Ziekterisicobeperkingsclaims*

Op vier producten werd een ziekterisicobeperkingsclaim aangetroffen die opgenomen is in de lijst van toegestane claims zoals bedoeld in artikel 14 van de claimsverordening. Wanneer een ziekterisicobeperkingsclaim wordt gemaakt moet ook worden vermeld dat de ziekte waarnaar de claim verwijst, meerdere risicofactoren heeft en dat verandering van een van die factoren al dan niet een heilzaam effect kan hebben. Op twee etiketten ontbrak deze vermelding.

<sup>15</sup> Verordening (EG) nr. 432/2012 van 16 mei 2012 tot vaststelling van een lijst van toegestane gezondheidsclaims voor levensmiddelen die niet over ziekterisicobeperking en de ontwikkeling en gezondheid van kinderen gaan.

<sup>16</sup> <http://keuringsraad.nl/Database-claimsverordening-en-indicatieve-lijst>.

### *Algemene niet-specifieke gezondheidsclaims*

Gezondheidsclaims die verwijzen naar algemene, niet specifieke voordelen van nutriënt of levensmiddel voor de algemene gezondheid of voor het welzijn op het gebied van gezondheid, zijn volgens artikel 10, derde lid, van de claimsverordening alleen toegestaan op voorwaarde dat ze gepaard gaan met een specifieke gezondheidsclaim die is opgenomen in de lijst van toegestane claims als bedoeld in artikelen 13 en 14 van de claimsverordening.

In dit project werden op 43 producten 'artikel 10 lid 3' claims aangetroffen die níét vergezeld waren van toegestane claims. Op deze manier gezondheidsclaims gebruiken is niet toegestaan.

In het Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 24 januari 2013<sup>17</sup> heeft de Commissie richtsnoeren vastgesteld over de uitvoering van artikel 10 van Verordening (EG) nr. 1924/2006. Artikel 10, derde lid, staat het gebruik zonder voorafgaande vergunning toe van eenvoudige, aantrekkelijke verklaringen die verwijzen naar algemene, niet specifieke voordelen van een levensmiddel voor de algemene gezondheid of voor het welzijn op het gebied van gezondheid. Het gebruik van dergelijke verklaringen kan consumenten behulpzaam zijn aangezien die verklaringen consumentvriendelijkere boodschappen overdragen. Ze kunnen echter gemakkelijk verkeerd begrepen worden en/of verkeerd worden uitgelegd door de consument, waardoor deze mogelijk andere/betere dan de werkelijke gezondheidsvoordelen van een levensmiddel verwacht. Om deze redenen moeten verwijzingen naar algemene, niet-specifieke voordelen voor de gezondheid vergezeld gaan van een specifieke gezondheidsclaim uit de lijsten van toegestane gezondheidsclaims in het Register. Voor de toepassing van de verordening moet de specifieke toegestane gezondheidsclaim die de verklaring vergezelt waarin naar algemene, niet-specifieke gezondheidsvoordelen wordt verwezen, 'naast' of 'na' die verklaringen worden gedaan. De specifieke claims van de lijsten van toegestane gezondheidsclaims moeten in enig verband met de algemene verwijzing staan. Voorbeelden van aangetroffen 'artikel 10 lid 3 claims' zijn 'Deze vitamines en ijzer zijn onmisbaar voor ons functioneren' en 'Merk X krokante muesli is onderdeel van een gezond (*en voedzaam*) ontbijt'. Deze claims mogen 'los' dus niet op het etiket staan maar samen met een goedgekeurde gezondheidsclaim wel. De eerste zou bijvoorbeeld vergezeld kunnen gaan van een goedgekeurde gezondheidsclaim over de rol van ijzer en twee of meer vitamines in het lichaam, terwijl bij de tweede een breed scala van gezondheidsclaims in aanmerking zou kunnen komen.

### *Verplichte bewering over gevarieerde, evenwichtige voeding en een gezonde levensstijl*

Wanneer een gezondheidsclaim die op de lijst van toegestane claims staat op het product is vermeld, is volgens artikel 10, tweede lid, onder a, een bewering waarin wordt gewezen op het belang van een gevarieerde, evenwichtige voeding en een gezonde levensstijl verplicht. Volgens het Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 24 januari 2013 is het doel van deze bepaling de consumenten behulpzaam te zijn bij het begrijpen van het specifieke gunstige effect van het levensmiddel waarop de gezondheidsclaim betrekking heeft. Hiermee wordt benadrukt dat consumenten ervan bewust moeten worden gemaakt dat consumptie van dit specifieke levensmiddel deel moet uitmaken van een gevarieerde, evenwichtige voeding en niet overmatig of zodanig dat dit tegen goede eetgewoonten indruist, moet worden,

<sup>17</sup> Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 24 januari 2013 tot vaststelling van richtsnoeren voor de uitvoering van de specifieke voorwaarden voor gezondheidsclaims van artikel 10 van Verordening (EG) nr. 1924/2006 van het Europees Parlement en de Raad.

met het oog op gezonde resultaten en dat consumptie van het levensmiddel waarop de gezondheidsclaim betrekking heeft, in het kader van een gevarieerde, evenwichtige voeding slechts één van de aspecten van een gezonde levensstijl is.

Op de meeste van de producten met een gezondheidsclaim die is opgenomen in de lijst van toegestane claims als bedoeld in artikel 13 en 14 van de claimsverordening was de vermelding niet of onvoldoende duidelijk weergegeven. De tekst uit de wetgeving hoeft niet letterlijk te worden opgenomen maar de strekking van de boodschap moet volledig zijn en duidelijk voor de consument. Overigens is deze vermelding niet verplicht op een internetsite van de fabrikant waarop het product wordt gepresenteerd of aangeprezen<sup>18</sup>.

#### *Claims hebben betrekking op een consumptiegereed product*

In dit project werd bij 18 producten niet voldaan aan de samenstellingseisen die gelden voor gebruik van een bepaalde voedingsclaim. In zes gevallen voldeden de claims wel voor het product zoals het werd verkocht, maar niet meer wanneer het product was bereid volgens de aanwijzingen van de fabrikant. Het product zoals het werd verkocht was naar inschatting van de NVWA niet als zodanig te consumeren. Een algemene voorwaarde die geldt voor voedings- en gezondheidsclaims is volgens artikel 5, derde lid, van de claimsverordening dat voedings- en gezondheidsclaims betrekking hebben op het levensmiddel dat gereed is voor consumptie overeenkomstig de aanwijzingen van de fabrikant. Als het product redelijkerwijs onbereid te consumeren is accepteert de NVWA voedings- en gezondheidsclaims ook op onbereid product. Als het product zonder bereiding niet te consumeren is moeten claims betrekking hebben op consumptiegereed product.

<sup>18</sup> De vermelding is wel verplicht wanneer een product via de website wordt verkocht.

## Conclusie

Bijna de helft van de onderzochte producten met claims uit de categorie ontbijtgranen voldeed volledig aan de claimsverordening. Dit lage nalevingspercentage was voornamelijk te wijten aan het gebruik van algemene, niet-specifieke gezondheidsclaims, die niet vergezeld gingen van een goedgekeurde specifieke gezondheidsclaim waarbij duidelijk is welk nutriënt zorgt voor welk gezondheidseffect.

De fabrikanten die de claimsverordening overtreden moeten hun etiket en/of website aanpassen.