

Vergaderjaar 2020–2021

32 793

Preventief gezondheidsbeleid

31 532

Voedingsbeleid

Nr. 507

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2020

Consumenten maken gezondere keuzes door meer volgens de Schijf van Vijf en minder bewerkte producten te eten. Bewerkte producten bevatten vaak veel zout, suiker en verzadigd vet. Minder bewerkte producten eten en bij bewerkte producten kiezen voor een betere samenstelling (minder zout, suiker, verzadigd vet) dragen bij aan een betere gezondheid. De bewerkte producten worden met de nieuwe aanpak voor productverbetering qua samenstelling verder verbeterd. Het voedselkeuzelogo Nutri-Score helpt consumenten de betere keuze te maken in het gehele winkelschap, zowel bij producten in de Schijf van Vijf als de minder gezonde producten. Daarmee zijn deze interventies naast de adviezen via de Schijf van Vijf relevant voor een gezondere voeding. In mijn brief aan uw Kamer van 22 juni 2020¹ heb ik u toegezegd u na de zomer te informeren over de inrichting van de nieuwe aanpak voor productverbetering, uitkomsten van de internetconsultatie over de nieuwe aanpak en de planning voor de komende tijd. Daarnaast wordt u geïnformeerd over de stand van zaken van de voorbereiding die getroffen wordt voordat Nutri-Score in Nederland kan worden toegelaten als wettelijk toegestaan voedselkeuzelogo.

Voortgang productverbetering en de nieuwe aanpak

Afronding Akkoord Verbetering Productsamenstelling

De nieuwe aanpak voor productverbetering is één van de afspraken uit het Nationaal Preventieakkoord en is een vervolg op het Akkoord Verbetering Productsamenstelling (AVP) dat eind 2020 eindigt. Het AVP is erop gericht om de hoogste gehalten aan zout, suiker en verzadigd vet te verlagen in producten waarvan de bijdrage aan de inname van deze stoffen het hoogst is. Over de voortgang van het AVP bent u sinds 2014 jaarlijks

¹ Kamerstuk 32 793, nr. 484.

geïnformeerd, voor het laatst 11 december 2019². Er zijn voor bijna dertig productcategorieën afspraken gemaakt, vóór eind 2020 komen er twee³ bij. Eind 2020 is voor deze nieuwe nog vast te stellen afspraken en zeven⁴ andere eerder gemaakte afspraken de realisatiedatum voor de daadwerkelijke productaanpassing door de bedrijven nog niet verstreken (voor sommige productgroepen medio 2023). Dat betekent dat na afloop van het AVP de levensmiddelenindustrie en de supermarkten productverbetering volgens de afspraken van het AVP voortzetten. In het voorjaar 2021 geef ik u een eindoverzicht van het AVP met daarbij een overzicht van de gemaakte afspraken, een monitoring van de tot eind 2020 behaalde reducties aan zout, verzadigd vet en suiker en een impactanalyse van het effect van de afspraken op de inname door consumenten.

Nieuwe aanpak productverbetering

Met de nieuwe aanpak voor productverbetering wordt de inzet verbreed naar alle producten van productgroepen die een relevante bijdrage leveren aan de inname van bijvoorbeeld zout, verzadigd vet of suiker. Hiervoor worden meerdere grenswaarden opgesteld, zodat een trapsgewijze indeling (meerdere treden) ontstaat. Door meerdere grenswaarden voor een productgroep op te stellen voor zout, verzadigd vet of suiker wordt, anders dan in het AVP waarin alleen maximumnormen zijn gesteld, productverbetering over de hele linie bewerkstelligd; dus niet alleen de producten die in de achterhoede vallen, maar ook de producten die bij de koplopers en middenmoot horen. In het AVP werden de maximumnormen opgesteld voor specifieke productgroepen, bijvoorbeeld niet alle sauzen, maar specifieke soorten zoals currysaus, ketchup, knoflooksaus. Met de nieuwe aanpak worden alle producten van een productgroep meegenomen (dus alle sauzen).

Naast de criteria (productgroepindeling en grenswaarden) worden in de nieuwe aanpak doelstellingen opgesteld die gericht zijn op verschuiving van het aandeel producten naar treden met een gezondere samenstelling. Met prikkels (incentives) worden bedrijven actief gestimuleerd stappen te maken in productverbetering om de doelstellingen te bereiken. De nieuwe aanpak in zijn totaliteit is daarmee ambitieuzer dan het AVP. Hieronder wordt dit per onderdeel van de nieuwe aanpak verder toegelicht.

Criteria (productgroepindeling en grenswaarden)

Een werkgroep met wetenschappers van het RIVM, het Voedingscentrum en de HAS Hogeschool heeft een methodiek ontwikkeld om criteria (productgroepindeling en grenswaarden) voor productverbetering op te stellen voor de voedingsstoffen zout, suiker en verzadigd vet. Hierbij wordt gebruik gemaakt van voedingswaardegegevens van producten in de Levensmiddelenbank (LEDA), consumptiegegevens in de Voedselconsumptiepeiling (VCP), indeling van productgroepen van de herformuleringsmonitor van het RIVM, normen uit de Warenwet en de maximumnormen van het AVP.

Per productgroep worden tragsgewijs drie grenswaarden opgesteld voor elk van de nutriënten zout (natrium), verzadigde vetzuren of suikers. Als grenswaarden worden per productgroep percentielwaarden genomen:

- P25 (25^e percentiel) het gehalte waar 25% van de producten aan voldoet;

² Kamerstuk 31 532, nr. 234.

³ Kruidenmixen, zoete snacks.

⁴ Zoutreductie: Hollandse maaltijden, smeerkaas, vleesvervangers, enkele soorten vleesbereidingen. Suikerreductie: frisdranken, zuivelproducten, consumptie-ijs.

- P50 (50^e percentiel of mediaan) het gehalte waar 50% van de producten aan voldoet;
- P75 (75^e percentiel) het gehalte waar 75% van de producten aan voldoet.

Met deze drie grenswaarden ontstaan per productgroep en voedingsstof vier treden, zoals weergegeven in figuur 1 in de bijlage van deze brief.

Voor bepaling van de productgroepeindeling en grenswaarden is ten eerste gekozen voor productgroepen waarin verbetering van de samenstelling mogelijk is, producten zijn herformuleerbaar door verlaging van toegevoegd zout, verzadigd vet en/of suiker. Daarnaast moet de voedingsstof (zout, verzadigd vet of suiker) in de productgroep voor ten minste 3% bijdragen aan de gemiddelde dagelijkse inname. Tenslotte is er binnen de productgroepen een enorme diversiteit in samenstelling, waardoor één set criteria voor een betreffende productgroep niet haalbaar bleek. Daarom zijn bijna alle productgroepen onderverdeeld in subgroepen. De productgroep sauzen is bijvoorbeeld ingedeeld in sauzen op basis van emulsie, pindasauzen, koude sauzen op tomaten/groentebasis, warme sauzen op tomaten/groentebasis en warme sauzen overig. Productgroepen worden zodanig ingedeeld dat productverbetering op de voedingsstoffen (zout, verzadigd vet, suiker) binnen de productgroep vergelijkbaar is op basis van onder andere samenstelling/receptuur, productiewijze, houdbaarheid en textuur. Er is per productgroep gezocht naar een werkbare en realistische indeling.

Voor zeven productgroepen zijn nu criteria uitgewerkt; sauzen, soepen, hartige snacks, vleesbereidingen, vleeswaren, vleesvervangers, melkproducten en -vervangers. Voor de productgroepen brood en graanproducten, kaas, maaltijden, zoete snacks, bereidingsvetten en broodsmeeersels, broodbeleg en niet-alcoholische dranken worden komende maanden criteria uitgewerkt. Naast zout, verzadigd vet en suikers wordt, daar waar relevant en voldoende gegevens beschikbaar, ook gekeken naar grenswaarden voor portiegrootte en vezels.

Tenslotte wordt rekening gehouden met de grenswaarden van Nutri-Score. Hiermee wordt voorkomen dat bedrijven met diverse grenswaarden te maken krijgen bij productverbetering.

Prikkels

In de afgelopen maanden zijn gesprekken gevoerd met diverse stakeholders en is in de internetconsultatie gevraagd op welke wijze bedrijven gestimuleerd kunnen worden om hun productaanbod verder te verbeteren. Tevens is een enquête⁵ uitgevoerd over het gebruik van en de perceptie over stimuleringsmaatregelen op het gebied van kennisverspreiding en onderzoek voor productverbetering. Uit deze enquête blijkt dat bedrijven niet goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden van stimuleringsmaatregelen.

De uitkomsten van deze verkenningen brengen mij tot vijf mogelijkheden voor het inzetten van prikkels die ik de komende maanden verder zal uitwerken, te weten:

1. Publicatie en ranking van de prestaties van de productverbetering volgens de nieuwe aanpak via vakbladen, persberichten en te ontwikkelen website.
2. Bedrijven de mogelijkheid bieden om over productverbetering te communiceren. Zo kunnen bedrijven met het voedselkeuzelogo Nutri-Score op het etiket hun score vermelden. Een deel van het

⁵ Motivaction: Perceptie stimuleringsmaatregelen productverbetering en gebruik Nutri-Score; 15 juli 2020.

bedrijfsleven en supermarkten geeft nu al aan dat Nutri-Score voor hen de prikkel is om productverbetering door te voeren. Er wordt nu al hard gewerkt aan het verkrijgen van een betere score voor Nutri-Score door het verbeteren van de product(en). Daarnaast zal ik nagaan in hoeverre het vermelden van kleine reductiestappen (kleiner dan 30%) mogelijk is in verband met Europese regelgeving over voedings- en gezondheidsclaims.

3. Het faciliteren van bedrijven en andere organisaties door een digitaal platform te bieden waar zij alle informatie over productverbetering kunnen raadplegen en hun eigen stappen, doelen en informatie kenbaar kunnen maken.
4. Kennis(verspreiding)/onderzoek (stimuleringsmaatregelen) faciliteren.
5. Productverbetering als inkoopcriterium voor de catering in de publieke sector in te stellen.

Doelen

De Kamerleden Dik-Faber en Diertens hebben in een motie⁶ gevraagd naar onafhankelijke reductiedoelen voor zout, vet en suiker. Voor de nieuwe aanpak voor productverbetering worden daarom ambitieuze, maar ook haalbare doelen opgesteld waar bedrijven zich met productaanpassing op kunnen richten. Deze doelen moeten realistisch zijn, omdat productverbetering voor bedrijven een aanzienlijke investering met zich meebrengt bij de productontwikkeling, het aanpassen van de receptuur en het productieproces. In de internetconsultatie is gevraagd naar de haalbaarheid van een doelstelling waarbij de eerste trede (categorie beste producten) twee keer zo groot wordt (van 25% van de producten naar 50% van de producten) en de laatste trede (categorie slechtste producten) kleiner wordt (van 25% van de producten naar hooguit 10% van de producten) binnen een termijn van 10 jaar.

In de internetconsultatie is door bedrijven en een aantal stakeholders aangegeven dat dit een ambitieus, maar wel haalbaar voorstel is. Maatschappelijke organisaties vinden dat de doelstelling nog ambitieuzer kan. Op basis van de reacties kijk ik nu of de doelstelling scherper kan.

Monitoring en bijsturen

Met tussentijdse monitoring en evaluaties zal de voortgang van productverbetering inzichtelijk worden gemaakt. Hierbij worden de gemiddelde gehalten aan zout, verzadigd vet en suiker per productgroep in beeld gebracht, inclusief de spreiding (bandbreedte). Daarnaast wordt aangegeven welk percentage van de producten is verschoven naar een trede met een gunstiger samenstelling en in hoeverre de doelstellingen worden gehaald. De uitkomsten van de monitoring moet belangrijke informatie bieden om de aanpak eventueel tussentijds bij te stellen, door bijvoorbeeld aanvullende prikkels (zoals publicaties van resultaten). De opzet van de monitor wordt in 2021 uitgewerkt.

Om een beeld te krijgen van het mogelijke effect van productverbetering zal periodiek een impactanalyse worden opgesteld. Met de gestelde criteria, gestelde doelen en innamegegevens uit de Voedselconsumptiepeiling⁷ wordt een inschatting gemaakt van de te bereiken resultaten op de inname van zout, suiker en verzadigd vet. In de nieuwe aanpak voor productverbetering zijn tot nu toe voor zeven productgroepen (soepen, sauzen, vleesbereidingen, vleeswaren, vleesvervangers, hartige snacks, zuivelproducten (excl. kaas) en zuivelvervangers) criteria opgesteld. Op basis van deze criteria en de voorgestelde doelstelling stelt het RIVM met

⁶ Kamerstuk 32 793, nr. 417.

⁷ <https://www.rivm.nl/voedselconsumptiepeiling>.

behulp van de Voedselconsumptiepeiling momenteel een impactanalyse op. Hierover zal ik uw Kamer voor de zomer 2021 verder informeren.

Internetconsultatie

De criteria, zowel de productgroepindeling als de grenswaarden, voor de genoemde zeven productgroepen en de ideeën over prikkels en doelen zijn, besproken met relevante stakeholders en in de internetconsultatie voorgelegd aan het brede publiek. De internetconsultatie is gehouden van 24 maart tot en met 2 juni.

Er zijn 39 reacties ontvangen van brancheorganisaties van de producenten en supermarkten, individuele producenten en supermarkten, burgers, gezondheids- en consumentenorganisaties, vier gemeenten gezamenlijk en diverse andere (maatschappelijke) organisaties op het gebied van onder andere duurzaamheid, leefstijl, gezonde (op)voeding, voedselkeuzelogo, levensmiddelen database. Deze reacties zijn verwerkt in bijgevoegd consultatieverslag⁸.

De reacties zijn overwegend positief. Een vervolgaanpak door de overheid en de wijze waarop dit wordt opgepakt wordt ondersteund. Het totaalpakket van criteria samen met de prikkels, doelstellingen en monitoring wordt gezien als een effectief instrumentarium. De betrokkenheid van stakeholders bij de ontwikkeling van deze nieuwe opzet wordt gewaardeerd.

Het voorstel voor de nieuwe aanpak voor productverbetering wordt aan de hand van onder andere de uitkomsten van deze internetconsultatie verder uitgewerkt.

Voortgang Nutri-Score

Op 28 november 2019⁹ heb ik u geïnformeerd over mijn keuze voor Nutri-Score. Het voedselkeuzelogo, bestaande uit kleuren en letters van groene A tot donkeroranje E, dat bedrijven op hun product kunnen zetten, helpt consumenten om in één oogopslag te zien welk product de gezondere keuze is. Het voedselkeuzelogo Nutri-Score is door Frankrijk geïntroduceerd. Er zijn ondertussen meer Europese landen die gebruik maken van dit logo of dit voorbereiden. Al deze landen zullen dezelfde voorwaarden en criteria voor het voeren van dit logo hanteren en in hun nationale wetgeving een toelating van het logo opnemen.

Momenteel vinden gesprekken plaats met de deelnemende landen aan Nutri-Score (Frankrijk, België, Duitsland, Luxemburg, Zwitserland, Spanje) over de inrichting van de organisatie rondom Nutri-Score. Er wordt een stuurgroep ingericht, die de relevante besluiten rondom Nutri-Score neemt, zoals de inrichting van een uitvoeringsorganisatie, de vaststelling van een aangepaste set van criteria onderliggend aan het logo. De betrokken ministeries uit alle deelnemende landen zitten in deze stuurgroep. Daarnaast wordt een mandaat opgesteld voor de inrichting van een onafhankelijk wetenschappelijk comité. Onafhankelijke wetenschappers uit de deelnemende landen zullen zich buigen over de berekeningen achter Nutri-Score. Vanuit Nederland zullen wetenschappers namens de Gezondheidsraad en van het RIVM deelnemen aan het wetenschappelijk comité. De afspraken hierover zijn in een afrondende fase. Ik verwacht dan ook dat het wetenschappelijk comité op korte termijn kan beginnen (uiterlijk begin 2021). Onderdeel van de werkzaam-

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁹ Kamerstukken 32 793 en 31 352, nr. 459.

heden van dit comité is de beoordeling of de criteria van Nutri-Score in synergie zijn met de nationale voedingsrichtlijnen van de deelnemende landen.

Ook start een werkgroep met communicatiedeskundigen uit de deelnemende landen, die de communicatieactiviteiten gericht op consumenten in deze landen afstemt.

Tenslotte worden met de deelnemende landen ook afspraken gemaakt over de wijze waarop bedrijven zich moeten registreren voor deelname aan Nutri-Score.

In Nederland worden voorbereidingen getroffen voor het gebruik van het voedselkeuzelogo door Nederlandse voedselproducenten. Aanpassing van de nationale wetgeving in de Warenwet wordt voorbereid, zodat Nutri-Score na de evaluatie van het logo ook in Nederland een toegelaten logo wordt.

Voor bedrijven zal er in Nederland na de wettelijke toelating een portaal moeten zijn, waar bedrijven zich kunnen melden met uitvoeringskwesties. Dit zal waarschijnlijk het portaal zijn, zoals ik heb geschetst voor het nieuwe systeem van productverbetering (zie onder prikkels, nr. 3). Op dit moment worden de exacte taken voor dit portaal in kaart gebracht en wordt gekeken welke instantie deze taak het beste op zich kan nemen. Tenslotte worden voorbereidingen getroffen voor publieksvoorlichting bij wettelijke toelating van Nutri-Score in Nederland. Het mag duidelijk zijn dat Nederland zich serieus inspent om introductie medio 2021 mogelijk te maken. Ik ben hierbij echter wel afhankelijk van de voortgang en uitkomsten van de afspraken die op internationaal niveau over Nutri-Score worden gemaakt.

Op een aantal producten in het winkelschap zien we al het Nutri-Score logo. Het gaat in dit geval om producten die in buitenlandse bedrijven zijn geproduceerd en daarom met het logo legaal op de Nederlandse markt mogen worden afgezet (wederzijdse erkenning). Daarnaast bereiden enkele bedrijven zich met pilots voor op een succesvolle introductie van Nutri-Score, zoals ik in mijn brief van 28 november 2019 al als mogelijkheid had aangeven.

Het logo is een goed instrument om consumenten te informeren over gezondere keuzes. En zoals ik bij mijn voorstel voor de nieuwe aanpak van productverbetering aangeef, kan het de bedrijven stimuleren de samenstelling van hun producten te verbeteren. In het traject om te komen tot een nieuwe aanpak voor productverbetering wordt bij het opstellen van de criteria voor zout, verzadigd vet en suiker dan ook nadrukkelijk gekeken naar de grenswaarden die voor Nutri-Score zijn opgesteld. Nadat de eerder in deze brief genoemde aanpassing van Nutri-Score op internationaal niveau is doorgevoerd, zal de Nederlandse aanpak voor productverbetering hierop worden aangepast.

In de Europese Boer-tot-Bord strategie (Farm-to-Fork) is opgenomen dat de Europese Commissie in het vierde kwartaal van 2022 met een voorstel voor een verplicht voedselkeuzelogo komt. De Europese Commissie zal in het najaar van 2020 starten met de voorbereidingen voor het opstellen van een zogenoemd «impact assessment». Naar verwachting zal dit impact assessment in 2021 worden uitgevoerd. Na afronding van dit assessment zal de Europese Commissie een voorstel voor wetgeving opstellen die in de Raad en het Europees Parlement besproken zullen worden. De Nederlandse inzet richt zich op invoering van Nutri-Score op Europees niveau.

Vervolg

In de komende tijd ga ik verder met de nieuwe aanpak voor productverbetering. Dit betekent dat voor nog meer productgroepen de criteria worden opgesteld en dat de prikkels en doelen worden gefinaliseerd. Daarnaast zal ik met een werkgroep van experts starten met de nieuwe aanpak voor een of twee productgroepen, zodat we de aanpak kunnen testen en eventueel verbeteren op basis van de uitkomsten.

Ik ga ervan uit dat het internationale traject voor aanpassing van Nutri-Score medio 2021 is afgerond en het logo in Nederland wettelijk wordt toegelaten. Vanaf dat moment zal een uitvoeringsorganisatie gereed staan om deze activiteiten te faciliteren. Begin 2022 zal naar verwachting de nieuwe aanpak voor productverbetering verder kunnen worden uitgerold. Voor de zomer 2021 zal ik u opnieuw informeren over de voortgang van deze trajecten.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
P. Blokhuis

Bijlage

Figuur 1: indeling van treden met grenswaarden (percentielwaarden)

