

RvV 510

RAAD VOOR HET VERBRUIK

ADVIES

Over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 maart 2004 inzake cacao- en chocoladeproducten voor menselijke consumptie.

Brussel, 5 juli 2017

SAMENVATTING

Per brief van 13 juni 2017 heeft de Minister van Economie en Consumenten het advies gevraagd aan de Raad voor Verbruik over het ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 maart 2004 inzake cacao en chocoladeproducten voor menselijke consumptie.

Het ontwerpbesluit heeft tot doel om (1) het KB conform de nieuwe Europese regels te maken, en (2) bepaalde fouten en onduidelijkheden in de tekst te verbeteren.

De vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties leggen er de nadruk op dat de Belgische consument veel belang hecht aan de kwaliteit van de Belgische chocolade en van andere producten op basis van cacao. **Deze vertegenwoordigers** merken dan ook op dat het ontwerpbesluit, ambitie mist. Daarnaast is er ook onduidelijkheid over de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen (verminderde informatie aan de consument).

De vertegenwoordigers van de distributie en de productie zijn een voorstander van een getrouwe omzetting van de Europese richtlijn. **Zij** benadrukken dat de regering zich in haar regeerakkoord engageerde om niet aan gold plating te doen “tenzij een afwijking van het minimum dat de richtlijn vereist onze internationale concurrentiepositie kan verbeteren zonder de omzettingsprocedure significant te verlengen”. Bovendien onderlijnen **zij** dat de Minister met het voorliggende koninklijk besluit tot doel had om de reglementering inzake cacao- en chocoladeproducten (en levensmiddelen in het algemeen) te vereenvoudigen en te moderniseren.

De Raad voor het Verbruik, die op 13 juni 2017 door de Minister van Economie en Consumenten verzocht werd een advies uit te brengen over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 maart 2004 inzake cacao- en chocoladeproducten voor menselijke consumptie, is op 5 juli 2017 in plenaire vergadering bijeengekomen, onder het voorzitterschap van de heer Reinhard Steennot en heeft huidig advies goedgekeurd.

De Raad voor het Verbruik heeft de voorzitter verzocht dit advies over te maken aan de Minister van Economie en Consumenten, aan de Minister van Volksgezondheid en aan de Minister van Middenstand en Landbouw.

ADVIES

De Raad voor het Verbruik,

Gelet op de adviesaanvraag van 13 juni 2017 van de Minister van Economie en Consumenten over het bovenvermelde ontwerp van koninklijk besluit;

Gelet op de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten, het artikel 2;

Gelet op het koninklijk besluit van 19 maart 2004 inzake cacao- en chocoladeproducten voor menselijke consumptie;

Gelet op de Verordening nr 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten;

Gelet op het Wetboek van economisch recht, artikel VI.9, § 1;

Gelet het bovenvermelde ontwerp van koninklijk besluit;

Gelet op de schriftelijke raadpleging op afstand van de Commissie "Handelspraktijken";

Gelet op de uitwerking van het ontwerpadvies door de dames Cetinkaya en De Cort (BV-OECO) en Dammekens (VBO);

BRENGT VOLGEND ADVIES UIT:

I. Inleiding

Per brief van 13 juni 2017 heeft de Minister van Economie en Consumenten het advies gevraagd aan de Raad voor Verbruik over het ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 maart 2004 inzake cacao en chocoladeproducten voor menselijke consumptie.

Het ontwerpbesluit heeft tot doel om (1) het KB conform de nieuwe Europese regels te maken, en (2) bepaalde fouten en onduidelijkheden in de tekst te verbeteren.

II. Opmerkingen

Voorafgaande opmerkingen

De vertegenwoordigers de productie en van de distributie zijn een voorstander van een getrouwe omzetting van de Europese richtlijn. **Zij** benadrukken dat de regering zich in haar regeerakkoord engageerde om niet aan gold plating te doen “tenzij een afwijking van het minimum dat de richtlijn vereist onze internationale concurrentiepositie kan verbeteren zonder de omzettingsprocedure significant te verlengen”. Bovendien onderlijnen **zij** dat de Minister met het voorliggende koninklijk besluit tot doel had om de reglementering inzake cacao- en chocoladeproducten (en levensmiddelen in het algemeen) te vereenvoudigen en te moderniseren.¹

De vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties leggen er de nadruk op dat de Belgische consument veel belang hecht aan de kwaliteit van de Belgische chocolade en van andere producten op basis van cacao. **Deze vertegenwoordigers** merken dan ook op dat het ontwerpbesluit ambitie mist. Daarnaast is er ook onduidelijkheid over de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen (verminderde informatie aan de consument).

Ter herinnering wordt erop gewezen dat **de vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties** in het advies van 13 juni 2002 hun vrees uitdrukten dat deze productnormen een nivellering van de kwaliteit naar beneden zouden inhouden. **Deze vertegenwoordigers** wensen nog steeds dat het voedingsbeleid de kwaliteit van de producten, de duurzaamheid ervan, en de correcte informatie aan de consument op de eerste plaats zet. Bepaalde benamingen voor producten die momenteel in de winkel liggen, zijn misleidend voor de consument.

Deze vertegenwoordigers wijzen erop dat de herziene verordening 1169/2011 niet kan ingeroepen worden om de wijzigingen (van artikel 4 van het ontwerpbesluit) te verantwoorden. De richtlijn 2000/36 EG blijft onverminderd van toepassing. De materie van de “imitatieproducten” wordt niet specifiek door de verordening 1169/2011 geharmoniseerd, waardoor de lidstaten nog nationale maatregelen mogen behouden. De verordening 1169/2011 bepaalt bovendien in zijn artikel 3.2 dat “*bij het overwegen van de noodzaak van verplichte voedselinformatie en om de consumenten toe te laten doordachte keuzes te maken, wordt rekening gehouden met de wijdverbreide behoefte bij de meerderheid van de*

¹ Zie ook verklaring van de Minister m.b.t. reglementering rond levensmiddelen in de Standaard: http://www.standaard.be/cnt/dmf20160113_02064855

consumenten aan bepaalde informatie waaraan zij significante waarde hechten of met de algemeen aanvaarde voordelen voor de consument”.

De vertegenwoordigers van de productie en de distributie wijzen erop dat zij er door de FOD Economie op werden gewezen dat het woord “imitatiechocolade” niet meer gebruikt mag worden. De FOD verwees hiervoor naar vraag 2.3 van Deel II van de Q&A over de verordening 1169/2011 van de Europese Commissie volgens dewelke de benaming “imitation cheese” verboden is : “... *The provisions of the vertical legislation in place, where appropriate, shall also be respected. For example it is forbidden to use the name “imitation cheese” because the name “cheese” is reserved exclusively for milk products*”. **Zij** onderlijnen bovendien dat het gebruik van het woord “imitatiechocolade” strijdig kan geacht worden met het verbod om het woord “chocolade” te gebruiken voor producten die geen chocolade bevatten (art5 §2 al. 2). Anderzijds, hebben **deze vertegenwoordigers** geen bezwaar tegen deze bepaling van het voorliggende koninklijk besluit.

De vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties vragen dan ook aan de wetgever om ambitie te tonen en van de gelegenheid gebruik te maken een aantal andere elementen aan het Koninklijk Besluit van 19 maart 2004 te wijzigen of te verduidelijken, zodat de achterpoortjes voor onjuiste benamingen en misleiding van de consument, zoveel mogelijk gesloten worden:

- De gelegenheid van deze besluitswijziging zou volgens **de vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties** bijvoorbeeld aangegrepen kunnen worden om ook de chocoladetruffel wettelijk te definiëren. In Frankrijk is het bijvoorbeeld uitdrukkelijk bepaald dat een chocoladetruffel enkel vetten uit melk en cacao mag bevatten. In België ontbreekt dergelijke regeling, waardoor men op de Belgische markt ook truffels op basis van palmolie terugvindt. Artikel 17 van de verordening 1169/2011 geeft een lidstaat immers de mogelijkheid om de benaming van bepaalde levensmiddelen wettelijk te regelen.

De vertegenwoordigers van de productie en de distributie zijn van oordeel dat het reglementeren van het woord “chocoladetruffel” verder gaat dan wat de richtlijn voorziet (goldplating). **Zij** zijn hiervan dan ook absoluut geen voorstander. **Zij** benadrukken dat minstens de vraag naar een reglementering van het gebruik van het woord “chocoladetruffel” een diepgaandere analyse vergt, meer bepaald met betrekking tot de compatibiliteit van de benaming ‘chocoladetruffel’ met de richtlijn 2000/36.

- Artikel 2 van het ontwerpbesluit past artikel 3, § 1, van het voorliggende besluit aan. **De vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties** vragen meer duidelijkheid over de draagwijdte van dit artikel. Het is niet duidelijk waarom de in artikel 1, § 2, 10° en 11° bedoelde producten (gevulde chocolade en pralines) uitgesloten blijven van deze regel. Het lijkt immers moeilijk te verantwoorden dat een gevulde chocolade wel aroma’s zou mogen bevatten die de smaak van chocolade of melkvet nabootsen. Als de “gevulde chocolade” niet onder het toepassingsgebied van artikel 3, § 1, zou vallen, is het mogelijk deze uitzondering te beperken tot de vulling, en niet tot de chocoladen buitenlaag.

De vertegenwoordigers van de productie en de distributie onderlijnen dat artikel 4 van de richtlijn 2000/36 bepaalt dat: “*voor de in bijlage I omschreven producten stellen de lidstaten geen nationale bepalingen vast die niet in deze richtlijn zijn vervat*”. België kan aldus geen beslissing nemen die de commercialisering verbiedt van gevulde chocolade en pralines die aroma’s die de smaak van chocolade of melkvet nabootsen bevatten. Richtlijn 2000/36 staat inderdaad uitdrukkelijk toe dat deze producten zulke aroma’s kunnen bevatten. Bijgevolg is een

verbod voor gevulde chocolades en pralines om aroma's te bevatten die de smaak van chocolade of melkvet nabootsen, niet conform met de bepalingen van het Europees recht.

De vertegenwoordigers van de productie en de distributie vullen verder aan dat de tekst van het koninklijk besluit een letterlijke transcriptie is van bijlage I B 2 van de richtlijn 2000/36 (hier worden ook de gevulde chocolade en praline niet vermeld). De aanpassing heeft betrekking op de schrapping van het woord "natuurlijke" bij chocolade. Uiteraard mogen er ook in de chocoladen buitenlaag geen aroma's gebruikt worden die de smaak van chocolade of melkvet nabootsen. Vermits de verschillende vermelde chocoladetypes waarvoor de beperking geldt deel kunnen uitmaken van de praline is dat dus impliciet zo. Derhalve is het niet nodig om te vermelden dat deze beperking niet geldt voor de vulling.

- Artikel 5, § 2, tweede lid, kan aangevuld worden met een verwijzing naar het woord "choco" als afkorting van chocolade. Uit een poll van de website van deredactie.be blijkt dat 88 % van de consumenten immers het woord "choco" als een afkorting van "chocolade" aanziet. Het gebruik van de naam "choco" kan volgens **de vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties** dan ook misleidend zijn (cfr. Artikel 7.1, a) en d) van de verordening 1169/2011).

De vertegenwoordigers van de productie en de distributie benadrukken dat de vraag van het 'misleidend' karakter van woorden die lijken op diegene vastgelegd door richtlijn 2000/36 (en het K.B. van 19 maart 2004) onder de concrete beoordeling door de hoven en rechtbanken valt. De principes die hierop betrekking hebben, worden bepaald door Verordening 1169/2011. In het voorliggende koninklijk besluit preciseren wat misleidend is, kan een potentieel limitatief karakter hebben. Dit zou namelijk kunnen geïnterpreteerd worden als het uitsluiten van andere mogelijk misleidende woorden. **Deze vertegenwoordigers** raden bijgevolg af om het verbod op het gebruik van de term « choco » te integreren in de tekst van het K.B. van 19 maart 2004.

- In artikel 5, §2, tweede lid, vragen **de vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties** het woord "gedeeltelijk bestaan uit" te vervangen worden door "hoofdzakelijk bestaan uit". Zonder deze aanpassing, kan een kleine hoeveelheid chocolade als alibi-ingrediënt toegevoegd worden om aanspraak te kunnen maken op de term "chocolade" in de benaming.

De vertegenwoordigers van de productie en de distributie onderlijnen dat de vereiste dat chocolade een hoofdbestanddeel van een samengesteld product dient te zijn om deel te kunnen uitmaken van de benaming van dit product als dusdanig een hele reeks mogelijkheden uitsluit waarbij deze term nochtans rechtmatig zou kunnen worden gebruikt (bijv. wafel overgoten met chocolade). Bovendien wordt de quid-regel² getriggerd wanneer het woord 'chocolade' deel uitmaakt van de benaming van een product, waardoor het voor de consument steeds duidelijk is hoeveel cacao- of chocoladeproducten als ingrediënt aanwezig zijn in een product, hoe klein of groot het aandeel ervan ook is. Derhalve is het de mening van **deze vertegenwoordigers** dat het woord "gedeeltelijk" in deze context niet vervangen dient te worden door de woorden "hoofdzakelijk bestaan uit".

- Tenslotte moet het volgens **de vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties** verduidelijkt worden dat de chocoladepoeder, huishoudchocoladepoeder, ..., dient te voldoen aan de kwaliteitsvereisten van artikel 1 en 4 van het besluit van 2004.

² Quantitative Ingredients Declaration

De vertegenwoordigers van de productie en de distributie zijn van oordeel dat het overbodig is om in dit artikel voor chocolaepoeder en huishoudchocolaepoeder te verwijzen naar de kwaliteitsvereisten vermeld in artikel 1 (artikel 4 is hier niet van toepassing).

- Artikel 5, § 2, derde lid handelt over het gebruik van de naam "praline". **De vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties** wensen meer duidelijkheid over de redenen van deze uitzondering.

De vertegenwoordigers van de productie en de distributie wijzen erop dat het hier bepaalde producten betreft die deel kunnen uitmaken van een assortiment pralines, bv. een blokje marsepein, doch niet beantwoorden aan de wettelijke definitie van praline.

Artikelsgewijze bespreking

De vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties vragen dat er een vergelijkende tabel wordt gemaakt die de verschillende vereisten van artikel 1 en artikel 4, 2^{de} lid, herneemt. Hierdoor wordt het duidelijker welk product aan welke kwaliteitseisen dient te voldoen.

De vertegenwoordigers van de productie en de distributie zijn van oordeel dat dit niet noodzakelijk deel hoeft uit te maken van het aangepast koninklijk besluit. De FOD Economie zou dit eventueel aanvullend in een verklarende nota kunnen publiceren.

Artikel 4, eerste lid, a) van het voorliggende ontwerpbesluit:

- heft artikel 5, § 2, eerste lid op. Dit lid vermeldde dat "Producten welke door hun aard, hun samenstelling of hun uiterlijke kenmerken gelijken op de bij dit besluit bedoelde producten en welke niet voldoen aan de hieraan gestelde eisen, moeten worden aangeduid met de benaming "cacaofantasie" of "imitatiechocolade". **De vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties** stellen zich vragen bij deze opheffing. Immers de term "imitatiechocolade" geeft duidelijk aan dat het geen echte chocolade betreft. Er dient minstens verduidelijkt te worden dat artikel 7 van de verordening 1169/2011 onverminderd van toepassing blijft, en dat de naamgeving dus niet misleidend mag zijn. De exacte draagwijdte van de veranderingen kan bijvoorbeeld in een verslag aan de koning worden toegelicht. Deze toelichting zal duidelijk kunnen maken hoe de consument de benamingen van een bepaald product zal dienen te interpreteren, en hoe hij het verschil zal kunnen maken tussen chocolade en niet-chocolade³.

De vertegenwoordigers van de productie en de distributie verwijzen naar hun eerdere bemerkingsen hierover hierboven.

- Heft artikel 5, §§ 3 en 5, op. **De vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties** zijn geen voorstander van deze schrappingen. Overwegende 48 van de verordening 1169/2011, en artikel 44.2, erkent dat de lidstaat het recht behoudt om voorschriften voor het verstrekken van informatie over niet-verpakte levensmiddelen vast te stellen. Met name § 5 bevat essentiële informatie over de kwaliteit van de chocolade die aan de consument wordt aangeboden.

³ In het licht van de voorgestelde opheffing van artikel 5, § 2, van het KB komen deze vertegenwoordigers terug op het misleidende gebruik van het woord "choco". Als producten die niet voldoen aan de gestelde eisen, vrij kunnen benoemd worden door andere woorden dan "chocolade", vrezen we dat het woord "imitatiechocolade" vrij snel zal vervangen worden door "choco" of andere woorden in hetzelfde idee.