

24. Alternatieve eiwitten

Voedselveiligheid en consumenteninformatie hebben prioriteit

BARBARA MUTSAERS

Zowel de EU als diverse lidstaten hebben ambities uitgesproken over 'alternatieve eiwitten'. Nederland wil zelfs koploper cellulaire agricultuur worden. Reden om in te gaan op het juridische kader en de laatste ontwikkelingen op het gebied van alternatieve eiwitten, met daarbij ook apart aandacht voor kweekvlees en fermentatie. Want hoe zit het met de voedselveiligheid bij alternatieve eiwitten? Mag men ook dierlijke termen bij etikettering of reclame voor plantaardige eiwitten gebruiken?

Ontwikkelingen alternatieve eiwitten

In 2020 heeft de Nederlandse regering kenbaar gemaakt de totale eiwitconsumptie met 10% tot 15% te willen verminderen en een eiwittransitie van 60:40 (verhouding dierlijk/plantaardig) naar 40:60 (in 2030) te willen realiseren. Nederland wordt ook gezien als sterk in eiwitinnovatie en -technologie. Zowel op het gebied van eiwitverwerkingstechnologie als plantaardige vleesvervangers en *novel foods* zijn er veel inspirerende innovatieve ontwikkelingen in Nederland.¹ In de markt lijkt ook meer aandacht voor alternatieve eiwitten. Recent werd bekend dat artsen in Nederland strijden voor plantaardig eten als standaard ziekenhuismenu.² De EU trekt bovendien de portemonnee ter financiering van projecten op het gebied van alternatieve eiwitten. Zo is er de *GIANT LEAPS*, een nieuwe Horizon-onderzoeks- en innovatieactie. Dit door de EU gefinancierde project is bedoeld om de transitie van dierlijke naar alternatieve voedingseiwitten te versnellen.³ Al met al dus genoeg ontwikkelingen op het gebied van alternatieve eiwitten.

Wat zijn alternatieve eiwitten?

Er zijn diverse definities van alternatieve eiwitten die in de markt worden gehanteerd. Grofweg kan men alternatieve eiwitten die bestemd zijn voor menselijke consumptie in de volgende categorieën opdelen:

- plantaardige eiwitten afkomstig van gewassen die op het land (bonen, peulvruchten, noten, granen) of in het water (algen en zeewier) zijn geteeld;

- eiwitten geproduceerd met behulp van fermentatie, schimmels (mycoproteïnen) en/of cellulaire landbouw (gekweekt vlees en zuivel); en
- eiwitten afkomstig van gekweekte insecten.⁴

Wetgeving

De algemene wetgeving op het gebied van levensmiddelen geldt (uiteraard) ook voor alternatieve eiwitten die bestemd zijn om door de mens te worden geconsumeerd of waarvan dat redelijkerwijs kan worden verwacht. Denk bijvoorbeeld aan de vereisten die de Algemene Levensmiddelenverordening⁵ (ALV) stelt. In die verordening staat bijvoorbeeld dat levensmiddelen niet in de handel worden gebracht als zij onveilig zijn.⁶ Bij alternatieve eiwitten zien we dat vooral voedselveiligheid en consumenteninformatie absolute prioriteit krijgen.

Voedselveiligheid van alternatieve eiwitten

Naast gunstige effecten kan de eiwittransitie ook leiden tot het ontstaan van nieuwe gevaren voor de voedselveiligheid. Zo is bekend dat contaminanten als zware metalen en pesticiden kunnen accumuleren in eetbare insecten. Ook kan het gebruik van alternatieve eiwitten leiden tot kruisreacties van allergenen. Is iemand bijvoorbeeld allergisch voor een bepaalde stof, dan is het mogelijk dat ook allergische reacties optreden bij andere stoffen waarvan de eiwitten erg op elkaar lijken. Het lichaam herkent de vergelijkbare eiwitten op dezelfde manier of kan onvol-

1 Nationale eiwitstrategie, publicatie van Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2020, p. 28.

2 *Metronieuws* 2022/12.

3 Te raadplegen op www.wur.nl, trefwoorden: transition, alternative, dietary, proteins.

4 Deze indeling wordt ook gemaakt in het magazine *Future Protein NL*.

5 Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden, *PbEG L 31* van 1 februari 2002, p. 1.

6 Art. 14 ALV.

doende onderscheid maken. Dit verschijnsel heet kruisreactie. Verder geldt bij plantaardige producten dat typische gevaren voor de voedselveiligheid de aanwezige stoffen in de plant zelf zijn en gevaren die voortkomen uit de verwerking daarvan in vlees- en zuivelvervangers. Deze gevaren moeten worden geïdentificeerd, gekwantificeerd en waar nodig beheerst, zodat voedselveiligheid voor consumenten kan worden gewaarborgd.⁷ Risicobeoordelingen spelen noodzakelijkerwijze een belangrijke rol.

Novel foods

Alternatieve eiwitten kunnen kwalificeren als een 'nieuw voedingsmiddel'/'*novel food*'. Als alternatieve eiwitten onder het toepassingsgebied van de Novel Food Verordening⁸ vallen, kunnen zij pas in de EU in de handel worden gebracht of in of op levensmiddelen gebruikt worden, nadat de Europese Commissie daar markttoegang voor heeft verleend op basis van een veiligheidsbeoordeling door de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA).

De Europese Commissie is vooralsnog van mening dat algemene marketing-regels volstaan voor 'vleesachtige' namen

Een nieuw voedingsmiddel – *novel food* – is, kort gezegd, een nieuw levensmiddel, een nieuw ingrediënt of een levensmiddel met een nieuw ingrediënt dat vóór 15 mei 1997 niet of nauwelijks werd geconsumeerd in de EU. De Novel Food Verordening bevat een uitgebreide definitie van 'nieuw voedingsmiddel' met tien categorieën levensmiddelen die daaronder kunnen vallen.⁹ Het gaat onder andere om:

- levensmiddelen met een nieuwe of doelbewust gemodificeerde molecuulstructuur;
- levensmiddelen bestaand, geïsoleerd of geproduceerd uit micro-organismen, schimmels of algen;
- levensmiddelen bestaand, geïsoleerd of geproduceerd uit materiaal van minerale oorsprong;
- levensmiddelen bestaand, geïsoleerd of geproduceerd uit planten of delen van planten;
- levensmiddelen bestaand, geïsoleerd of geproduceerd uit celcultuur of weefselkweek afgeleid van dieren, planten, micro-organismen, schimmels of algen.

Kweekvlees, *cell based* zuivel en ei-alternatieven kunnen onder deze laatstgenoemde categorie vallen.

Een exploitant die een alternatief eiwit in de EU in de handel wil brengen, moet zelf nagaan of dat levensmiddel een *novel food* is en daarmee binnen het toepassingsgebied van de Novel Food Verordening valt.¹⁰ De praktijk leert dat dat soms behoorlijk ingewikkeld is. Het gaat dus echt om een van geval tot geval-beoordeling. Er zijn echter hulpmiddelen.¹¹ Als een product een *novel food* is en het staat niet in de Unielijst met toegelaten nieuwe voedingsmiddelen, dan kan het niet eerder in de handel worden gebracht of in levensmiddelen in de EU worden gebruikt dan nadat de Europese toelatingsprocedure met positief resultaat is doorlopen.¹² Voor traditionele levensmiddelen uit derde landen die een geschiedenis van veilig gebruik hebben en die nieuw zijn in de EU, is er een kennisgevingsprocedure.¹³

Een aantal alternatieve (bronnen van) eiwitten heeft inmiddels één van die procedures doorlopen en is toegelaten als *novel food*, zoals:

- op gebied van plantaardige proteïnen: eiwit van mungbonen en pitten van het eetbare ras van de purgeernoot *Jatropha curcas* L.;
- op gebied van insecten: de kleine meelworm en de huisrekkel (*Acheta domesticus*);
- op gebied van door fermentatie en schimmels verkregen eiwitten: myceliumextract van de shiitake-paddenstoel (*Lentinula edodes*), gekweekt in een fermentatie onder water;
- celculturen.

Er zijn echter nog veel alternatieve proteïnen die wel kwalificeren als *novel food*, maar die nog niet zijn toegelaten. Denk hierbij aan het nieuwe soort 'vlees' dat wordt ontwikkeld op basis van door fermentatie verkregen microbiële eiwitten zoals schimmels. Hierover zijn recent nog vragen gesteld door twee Europarlementariërs.¹⁴

Uit de reeds ingediende *novel food*-aanvragen zijn lessen te trekken. Een van de belangrijkste is: kijk al in het *Research & Development* (R&D)-proces naar welke regelgeving van toepassing is en houd daar tijdig rekening mee.¹⁵ De slagingskans en de snelheid van verkrijging van een *novel food*-toelating zijn sterk afhankelijk van de volledigheid en kwaliteit van het ingediende dossier. Dus start op tijd en

7 Banach en Van Asselt, Food safety hazards related to plant-based proteins used as alternatives to meat and dairy products, te raadplegen op <https://edepot.wur.nl/571761>

8 Verordening (EU) 2015/2283 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende nieuwe voedingsmiddelen (...), *PbEU* L 327 van 11 december 2015.

9 Id., art. 3 lid 2.

10 Id., art. 4.

11 Zie daarvoor Barbara Mutsaers, Food-innovatie vereist goed begrip van levensmiddelenwetgeving en borderline productproblematiek, *WW* 2022/2, nr. 23.

12 Art. 6 lid 2 Novel Food Verordening.

13 Id., art. 14 en 15. Zie voor meer informatie en tips ten aanzien van de aanvraagprocedure het artikel als in noot 11.

14 Zie signalering 37 in dit nummer.

15 Zie de tips in het artikel als in noot 11.

start bij de EFSA-richtsnoeren.¹⁶ Die zijn immers opgesteld op basis van eerder opgedane ervaringen en wat vaker door aanvragers vergeten werd. Zorg er dus voor dat het ingediende dossier in overeenstemming is met de richtsnoeren. Helaas zijn er maar weinig richtsnoeren die specifiek zien op alternatieve eiwitcategorieën (celcultuurproducten en door fermentatie verkregen eiwitten). Een producent kent het product en het proces het beste; zorg dat die informatie beschikbaar is en onderdeel uitmaakt van het dossier, opdat aanvullende informatieverzoeken en vertraging kunnen worden voorkomen. Daarnaast is het advies om de EFSA-updates en -webinars in de gaten te houden. Daarin wordt relevante informatie gedeeld.

Heb bij de *novel food*-aanvraag altijd aandacht voor de specifieke veiligheidsrisico's per categorie. Denk bijvoorbeeld ook aan concentraties van antinutriënten – stoffen die van nature voorkomen die de opname van voedingsstoffen belemmeren – in plantenextracten. Als men eiwitten uit planten haalt, kan dat gepaard gaan met de mede-extractie of zelfs concentratie van ongewenste stoffen. In het plantaardige product zelf kunnen bijvoorbeeld mycotoxinen en plantentoxinen aanwezig zijn. Bovendien kunnen sporenvormende bacteriën als *Listeria* en *Salmonella* aanwezig zijn na de verwerking tot plantaardige proteïnen.¹⁷ Het streven moet zijn: voorkom verrassingen.

Daarnaast: wees er bewust van dat er op dit moment geen geïntegreerde risicobeoordeling is voor de verschillende gereguleerde stoffen zoals enzymen, GMO's, additieven, enz. Dit betekent dat men mogelijk meerdere aanvragen nodig heeft en (dus) risicobeoordelingen door verschillende EFSA-panels. Dat maakt het soms complex en kan daarom een afweging zijn om vooraf goedgekeurde materialen te gebruiken. Anticipeer dan ook tijdig op vereiste, aanvullende goedkeuringen en (de vereisten bij) aanvragen daarvoor.

Dit jaar heeft ook het nodige in petto voor *novel foods*. Zo is onder andere de verwachting dat:

- er een update van de EFSA-richtsnoeren voor het opstellen en indienen van *novel food*-aanvragen volgt;
- er een EFSA-richtsnoer voor de vaststelling van samenstellings- en specificatiegrenzen wordt gepubliceerd;
- EFSA ook naar celcultuur zal kijken. Er staat een wetenschappelijke colloquium 'Van celcultuur afgeleide voedingsmiddelen en voedselingredienten' gepland op 11 mei 2023.¹⁸ Hiermee wil de EFSA deskundigen en belanghebbenden bijeenbrengen om te discussiëren over lopende trends en onderzoek op dit gebied, en over de vereisten om haar risicobeoordeling doelmatig te houden.

GMO's

De Novel Food Verordening is niet van toepassing op (onder andere) genetisch gemodificeerde levensmiddelen die binnen het toepassingsgebied van de GMO-Verordening¹⁹ vallen. Het is dan ook relevant om na te gaan of het betreffende alternatieve eiwit onder de GMO-Verordening valt. Anders dient op basis van die verordening een vergunning te worden aangevraagd, die ook pas wordt verleend na advies van de EFSA.

Recent werd bekend dat artsen in Nederland strijden voor plantaardig eten als standaard ziekenhuismenu

De GMO-Verordening dient van toepassing te zijn op levensmiddelen (en diervoeders) die *met* een GMO zijn geproduceerd, maar niet op levensmiddelen (en diervoeders) die *met behulp van* een GMO zijn geproduceerd. Bepalend hiervoor is of er in het levensmiddel, (resp. diervoeder) nog materiaal aanwezig is dat van het genetisch gemodificeerde uitgangsmateriaal is afgeleid. Technische hulpstoffen die alleen gedurende het productieproces worden gebruikt, vallen niet onder de definitie van levensmiddelen of diervoeders en zijn daarom van het toepassingsgebied van deze verordening uitgesloten. Hetzelfde geldt voor levensmiddelen en diervoeders die zijn vervaardigd met behulp van een genetisch gemodificeerde technische hulpstof die onder deze richtlijn valt.²⁰

Bijgevolg zal de GMO-Verordening – alsook Verordening (EG) 1830/2003²¹ – mogelijk in sommige gevallen niet van toepassing zijn op alternatieve proteïne. Ook hierbij geldt weer dat een analyse per geval noodzakelijk is. Zo zal kweekvlees, *cultured meat*, dat met een GMO is gepro-

16 Onder andere (niet limitatief):

- Guidance on the preparation and submission of an application for authorisation of a novel food in the context of Regulation (EU) 2015/2283, Revision 1, 26 March 2021, *EFSA Journal* 2021;19(3):6555.
- Administrative guidance for the preparation of applications on novel foods pursuant to Article 10 of Regulation (EU) 2015/2283, 29 November 2022, *EFSA Journal* 2021;18(3):EN-6488.
- Novel foods: allergenicity assessment of insect proteins, 14 December 2022, *EFSA Journal* 2022;20():e200910.
- Guidance on risk assessment of nanomaterials & Guidance on technical requirements for regulated food and feed product applications to establish the presence of small particles including nanoparticles, 3 August 2021, *EFSA Journal* 2021;19(8):6769.
- Specific example for production micro-organisms: EFSA statement on the requirements for whole genome sequence analysis of microorganisms, 10 March 2021, *EFSA Journal* 2021;19(7):6506.

17 Banach, et al., Alternative proteins for meat and dairy replacers: Food Safety and future trends, *Critical Reviews in Food Science and Nutrition*, 27 June 2022.

18 Te raadplegen op www.efsa.europa.eu

19 Verordening (EG) nr. 1829/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2003 inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders, *PbEU* L 268 van 18 oktober 2003, p. 1.

20 Overweging 16 GMO-Verordening.

21 Verordening (EG) nr. 1830/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2003 betreffende de traceerbaarheid en etikettering van genetisch gemodificeerde organismen en de traceerbaarheid van met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen en diervoeders (...), *PbEU* L 268 van 18 oktober 2003, p. 24.

duceerd wel onder de GMO-Verordening kunnen vallen. Afhankelijk van de gebruikte technieken kan bij alternatieve eiwitten dus een vergunning nodig zijn op grond van de GMO-wetgeving.

Klein uitstapje: kweekvlees, precisiefermentatie (cellulaire agricultuur)

Om nog even bij het kweekvlees te blijven nog het volgende. Kweekvlees is een technologie waarbij stamcellen uit spierweefsel van dieren in een voedingsbodem en onder ideale groeiomstandigheden worden opgekweekt tot een vleesproduct. Men gebruikt hiervoor een biopt die op een pijnloze wijze van een dier wordt afgenomen.²² In Europa begint deze sector investeringen aan te trekken. De EU investeerde via REACT-EU in laboratorium gekweekt vlees. Momenteel zijn er nog geen levensmiddelen op basis van cellencultuur in de EU op de markt gebracht.

Een van de obstakels waarmee kweekvleesbedrijven in Nederland werden geconfronteerd, was de organisatie van proeverijen om de smaak van het vlees te verbeteren, hetgeen ook van belang is voor de publieke perceptie van het product. Vier jaar geleden werd een dergelijke proeverij georganiseerd en nam de NVWA dat vlees in beslag, omdat die proeverij in een restaurantsetting plaatsvond. Twee Kamerleden dienden hierover in maart 2022 een motie in²³ en vroegen de regering zo snel mogelijk in overleg te treden met de Nederlandse kweekvleesproducenten om proeverijen onder gecontroleerde en veilige omstandigheden mogelijk te maken, zoals in Frankrijk en Duitsland al het geval was. Deze motie werd aangenomen.

In november 2022 kreeg het bedrijfsleven een uitnodiging om over een proefprotocol te praten. Het ging om een soort 'EFSA light'-toelating, maar daarin stonden 'bijzondere vragen'.²⁴ Vervolgens zijn er gesprekken tussen de ministeries van LNV, VWS en de betrokken kweekvleesbedrijven gestart om veilige proeverijen gezamenlijk te borgen. Hiermee wil LNV komen tot een goede balans tussen het belang van de publieke gezondheid enerzijds en voldoende ruimte voor de bedrijven om proeverijen mogelijk te maken anderzijds. Deze bedrijven zijn immers van mening dat de proeverijen noodzakelijk zijn voor productontwikkeling. In het geval van proeverijen gaat het om een nieuwe situatie waarin consumenten een geheel nieuw product dat de procedure bij de EFSA nog niet doorlopen heeft, moeten proeven. Daarvan bestaan geen andere voorbeelden in Nederland. LNV heeft een voorstel gedaan voor de toelaatbare omstandigheden, waarna de bedrijven de kans kregen zich op een reactie te beraden en de gesprekken met de

bedrijven op basis van die reactie verdergaan.²⁵ Hopelijk is er snel groen licht voor dit soort proeverijen in Nederland.

Een ander – hier kort aan te stippen – fenomeen is precisiefermentatie. Daarbij worden micro-organismen zo ingesteld dat ze complexe moleculen, zoals eiwitten, produceren. Zo kan onder andere zuivel geproduceerd worden zonder tussenkomst van een koe. Net zoals bij kweekvlees zou precisiefermentatie deels kunnen bijdragen aan de omslag naar kringlooplandbouw, lager grondstoffengebruik en minder dierenwelzijnsdruk.²⁶

De Nederlandse overheid zet zich in voor de bevordering van kweekvlees en precisiefermentatie. Zo is er het Nationaal Groeifonds. Met dat fonds trekt het kabinet tussen 2021 en 2025 € 20 miljard uit voor projecten. Het gaat om gerichte investeringen op terreinen waar de meeste kansen aanwezig zijn voor structurele en duurzame economische groei.²⁷

Afgelopen jaar is er € 60 miljoen uitgetrokken voor de ontwikkeling van een ecosysteem voor de ontwikkeling van cellulaire agricultuur (kweekvlees en precisiefermentatie). Gesteld wordt dat dit tot op heden ook meteen 's werelds grootste financiële ondersteuning ooit door een landelijke overheid is op het gebied van cellulaire agricultuur, maar de ambities van Nederland om koploper cellulaire agricultuur te zijn, liegen er dan ook niet om.²⁸ In Nederland zijn er bovendien bedrijven die zich al bezighouden met cellulaire agricultuur, waaronder kweekvlees; ook aan Nederland universiteiten wordt onderzoek op dit gebied verricht. Nederland heeft dus ook een interessante kweekvijver.

Additieven

Bij alternatieve eiwitten mogen overigens ook additieven en de daarvoor geldende wetgeving niet uit het oog worden verloren. In de praktijk blijken veel duurzame eiwitten een lagere functionele kwaliteit te hebben dan de dierlijke eiwitten die zij beogen te vervangen. Om dit te compenseren wordt er momenteel een relatief groot aantal additieven aan plantaardige voedingsmiddelen toegevoegd. Dat leidt vaak tot veel langere ingrediëntenlijsten dan de producten op basis van dierlijke eiwitten die zij mogelijk beogen te vervangen. De Wageningen University & Research is het

22 Kamerstukken II 2021/22, 36200 XIV, nr. 6. Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden, vastgesteld 7 november 2022.

23 Kamerstukken II 2021/22, 27428, nr. 383, motie van de leden Tjeerd de Groot en Valstar, voorgesteld 8 maart 2022.

24 Volgens Tjeerd de Groot (D66) ging het om 'absurde vragen'. Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid; Verslag van een commissiedebat, gehouden op 20 oktober 2022, Kamerstukken II 2022/23, 28625, nr. 346.

25 Behandeling Begroting Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Diergezondheidsfonds 2023 op 7 december 2022, Kamerstukken II 2022/23, 36200 XIV, nr. 13.

26 Id. noot 22. In geval van kweekvlees zijn overigens wel dieren betrokken, maar wordt een biopt genomen van spierweefsel, waaruit de cellen opgekweekt worden op een diervrij medium tot een vleesproduct. Dit verhoogt het dierenwelzijn en de diergezondheid en verkleint de kans op zoönosen, al zijn er meer factoren die invloed hebben op de bovengenoemde aspecten.

27 Het Nationaal Groeifonds is een initiatief van de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Financiën. Zij beheren gezamenlijk het fonds namens het kabinet. Er is een onafhankelijke commissie ingesteld die de projecten beoordeelt en adviezen geeft. Het kabinet besluit of aan projecten geld wordt toegekend. Voor meer informatie, zie www.nationaalgroeifonds.nl

28 Id. noot 22. Het voorstel voor deze financiering is ingediend door het Cellulaire Agricultuur consortium.

project *Clean Label solutions for structuring plant-based foods* gestart.²⁹ Dit project verbindt industriële partners in de volledige toeleveringsketen om de aantrekkelijkheid en de aanvaarding van plantaardige voedingsmiddelen door de consument te vergroten door het gebruik van minder en meer vertrouwde ingrediënten mogelijk te maken.

Etikettering en reclame bij alternatieve eiwitten

Bij alternatieve eiwitten is duidelijke en begrijpelijke etikettering van groot belang, opdat de consument een afgewogen keuze kan maken. Maar wat mag wel en wat is mogelijk misleidend bij alternatieve proteïnen? De grenzen worden afgetast. De manier waarop voedsel wordt beschreven en aan de consument gepresenteerd, bepaalt immers of en zo ja wie dat voedsel aantrekkelijk vindt. Het gebruik van alledaagse taal zoals ‘burger’ en beschrijvingen zoals ‘romig’ helpen de consument te weten wat deze kan verwachten op het gebied van smaak, textuur en bereiding. Waar liggen die grenzen als het gaat om alternatieve eiwitten?

Welke regels zijn er eigenlijk?

(Ook) alternatieve eiwitten moeten voldoen aan de algemene regels zoals de Claimsverordening³⁰ en de Voedselinformatieverordening.³¹ Daarnaast geldt in Nederland, specifiek voor eiwitproducten, het Warenwetbesluit Eiwitproducten.³² Dit besluit betreft drie soorten eiwitproducten (soja-, tarwe- en schimmel-eiwitproducten) met bijhorende eisen.

Verder is er de Codex Alimentarius³³ waarin eisen voor eiwitproducten zijn opgenomen, zoals de toegestane toevoegingen in de verschillende typen en de etikettering ervan. Zo zijn er de:

- *Standard for Wheat Protein Products Including Wheat Gluten;*
- *General Standard for Vegetable Protein Products (VPP);*
- *Standard for Soy Protein Products.*

29 Het project is te raadplegen op www.wur.nl

30 Verordening (EG) nr. 1924/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen, *PbEU* L 404 van 30 december 2006, p. 9.

31 Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten (...), *PbEU* L 304 van 22 november 2011, p. 18.

32 *Stb.* 1998, 93.

33 De FAO en de WHO hebben in het kader van het *Joint FAO/WHO Food Standards Programme* de Codex Alimentarius opgericht. De Codex Alimentarius is een intergouvernementele organisatie die tot doel heeft de volksgezondheid op internationaal niveau te beschermen en de eerlijkheid in de handel van voedselproducten te bevorderen. Om dit te realiseren vaardigt de Codex Alimentarius op internationaal niveau voedselstandaarden (*food standards*), codes voor goede praktijken (*codes of practice*) en richtsnoeren (*guidelines*) uit. De gedachte achter de Codex Alimentarius is dat deze de basis zou moeten zijn voor alle wetgeving in de wereld. Als alle landen zich aan de overeengekomen standaarden zouden houden, dan zouden er minder disputen zijn. Op dit moment is de Codex echter niet bindend. De Codex wordt vaak gehanteerd als basis voor bijvoorbeeld Europese of Amerikaanse wetgeving. De Codex is ook de basis van veel handelsverdragen.

Deze standaarden van de Codex Alimentarius kunnen van belang zijn bij internationale handel. Veel van deze standaarden worden vaak gehanteerd als basis voor bijvoorbeeld Europese wetgeving.

Daarnaast bestaat er ook sectorspecifieke regelgeving die zorgt voor grenzen.

Zuivel en vlees

Volgens de huidige EU-wetgeving mogen termen als ‘melk’ en ‘yoghurt’ niet worden gebruikt voor plantaardige zuivel, zelfs niet als ze vergezeld gaan van kwalificaties zoals ‘plantaardig’ of ‘veganistisch’. Daarbij geldt dat er wel een lijst van uitzonderingen is vastgelegd in een Besluit van de Commissie.³⁴ Dit alles is reeds bevestigd in de *TofuTown*-zaak door het Hof van Justitie van Europa.³⁵ Het Hof oordeelde dat zuiver plantaardige producten in beginsel niet in de handel kunnen worden gebracht met benamingen zoals ‘melk’, ‘room’, ‘boter’, ‘kaas’ of ‘yoghurt’, die volgens het EU-recht voorbehouden zijn aan dierlijke producten.

Voor vleesproducten gelden weer andere regels. Hoewel de specifieke namen voor rundvlees, varkensvlees en pluimveevlees beschermd zijn, evenals het woord ‘vlees’ zelf, zijn de namen die verwijzen naar vormen en samenstelling van vleesproducten (steaks, worsten en hamburgers) dat niet. De Europese Commissie is vooralsnog van mening dat algemene marketingregels volstaan voor ‘vleesachtige’ namen.

Nederland wil zelfs koploper cellulaire agricultuur worden

Gesteld kan worden dat er nu een discrepantie bestaat tussen de verschillende marktsectoren, waardoor bedrijven die veganistische alternatieven voor zuivel produceren in een oneerlijke positie op de markt verkeren ten opzichte van bedrijven die alternatieven voor vlees produceren. *TofuTown* deed voor het Hof een beroep op het gelijkheidsargument, maar het Hof verwierp dat met de opmerking dat het bestaan van verschillende regels voor elke sector niet maakt dat er sprake is van een oneerlijke behandeling. Melk- en zuivelproducten vallen in een andere sector dan de verschillende vleessoorten en zijn onderworpen aan andere regels.³⁶

In april 2019 heeft het Franse parlementslid *Andrieu* onder andere twee amendementen op het voorstel van de Commissie voor de hervorming van het gemeenschappelijk

34 Meer specifiek Besluit van de Commissie van 20 december 2010 tot vaststelling van de lijst van producten bedoeld in punt III.1, tweede alinea, van Bijlage XII bij Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (herschikking), *PbEU* L 336 van 21 december 2010, p. 55.

Verordening (EG) nr. 1234/2007 is inmiddels ingetrokken en vervangen door Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten (...), *PbEU* L 347 van 20 december 2013, p. 671.

35 HvJEU 14 juni 2017, zaak C422/16 (*Verband Sozialer Wettbewerb/Tofu-Town*), ECLI:EU:C:2017:458.

36 *Id.*

landbouwbeleid³⁷ ingediend bij de Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling van het Europees Parlement. Het gaat om de amendementen 165 en 171, waarover veel commotie ontstond:

– Amendement 171:

‘Verordening 1308/2013 bevat bepalingen over de exclusieve reservering van gangbare namen voor melk en melkproducten, namelijk in artikel 78 van deze verordening, gelezen in samenhang met deel III van bijlage VII van Verordening 1308/2013 (melk en zuivelproducten). Deze bepalingen reserveren het gebruik van termen als “melk”, “kaas”, “yoghurt”, “boter” of “wei” uitsluitend voor producten die “melk” bevatten.’

Met dit amendement werd voorgesteld om het gebruik van zuivelgerelateerde termen en productaanduidingen verder te beperken door breed geformuleerde beperkingen op te leggen die alle verwijzingen naar zuiveltermen in commerciële communicatie over plantaardige levensmiddelen verbieden (bijv. ‘yoghurtstijl’, ‘zuivelvrije alternatieve melk’).

– Amendement 165:

‘Momenteel bevat Verordening 1308/2013 geen bepaling die het gebruik van termen als “biefstuk”, “worst”, “escalope” of “hamburger” uitsluitend voorbehoudt aan producten die vlees bevatten.’

Met dit amendement werd beoogd de werkingssfeer van de in artikel 17 van Verordening (EU) nr. 1169/2011 bedoelde benamingen voor vleesproducten en vleesbereidingen te beperken tot producten die vlees bevatten.

De kern van dit amendement was om het gebruik van de woorden ‘biefstuk’, ‘worst’, ‘escalope’ en ‘hamburger’ te beperken tot uitsluitend dierlijke producten.

Aanname van deze amendementen zou nogal wat problemen voor de alternatieve eiwittenindustrie tot gevolg hebben. Een aantal betrokken organisaties reageerde dan ook actief. De amendementen zijn niet aangenomen door het Europese Parlement.

Is de ‘vleesdiscussie’ dan voorbij? Landbouworganisaties betogen al lang dat consumenten misleid kunnen worden als namen die traditioneel voor vleesproducten worden gebruikt, ook voor plantaardige producten gebruikt worden. Bovendien zou het gebrek aan harmonisatie op dit punt nadelig zijn voor de (EU-)landbouwers en -producenten, die meer zouden moeten profiteren van de bescherming

van hun traditionele producten, die vaak onder geografische aanduidingen van de EU vallen. Frankrijk heeft bijvoorbeeld al wetgeving ingevoerd waarbij de aanduiding van plantaardige producten met termen die traditioneel voor vleesproducten worden gebruikt, is verboden. De Europese Commissie heeft daarentegen in augustus 2022 nog aangegeven dat zij vooralsnog geen plannen heeft om het gebruik van benamingen voor vleesproducten zoals ‘hamburger’, ‘worst’ of ‘biefstuk’ te harmoniseren.³⁸ Zij is van oordeel dat op EU-niveau de Voedselinformatieverordening in een uitgebreid rechtskader voor voedselinformatie aan consumenten voorziet. Daarin staat immers dat voedselinformatie duidelijk en voor de consument makkelijk te begrijpen moet zijn.³⁹ Deze verordening bepaalt daarnaast expliciet dat voedselinformatie niet misleidend mag zijn, met name wat betreft de kenmerken van het levensmiddel en vooral niet ten aanzien van de aard, identiteit, samenstelling van het levensmiddel en wijze van vervaardiging of productie.⁴⁰ Denk in dit kader ook aan de zaak waarbij een adverteerder zijn varkensgehakt aanpreeft als ‘vegetarisch gehakt’, ‘omdat de varkens vegetariër waren’. Volgens de Reclame Code Commissie werd daarmee onjuiste informatie verstrekt over de aard van het product. Een consument zal door de aanduiding ‘vegetarisch gehakt’ in de uiting immers verwachten dat het gehakt vegetarisch, dus zonder vlees, zal zijn. Dit terwijl dit product toch echt 100% vlees was. De uiting werd dan ook als misleidend gezien.⁴¹

Omdat innovatie nu eenmaal niet stilstaat, zullen er ongetwijfeld nog veel vragen over alternatieve eiwitten volgen. Recent nog werden aan de Europese Commissie vragen gesteld over het nieuwe soort ‘vlees’ dat ontwikkeld wordt op basis van door fermentatie verkregen microbiële eiwitten zoals schimmels. Dit product, dat in het algemeen als ‘vlees’ wordt aangeduid, zou bestaan naast andere ‘vleessoorten’, zoals in laboratoria gekweekt of plantaardig vlees. Ook daarbij werd betoogd dat deze nieuwe vormen van vleesvervangers de consument in verwarring kunnen brengen.⁴² Of dat zo is, zal per geval bekeken moeten worden. In de voorschriften inzake de hygiëne van levensmiddelen van dierlijke oorsprong⁴³ wordt de term ‘vlees’ in ieder geval gedefinieerd als de eetbare delen van als landbouw gehouden hoefdieren, pluimvee, lagomorfen (hazen, konijnen en knaagdieren), vrij wild, gekweekt wild, klein vrij wild en grof vrij wild.

Daarnaast geldt dat de Europese Commissie reeds heeft aangegeven dat deze producten in de EU (nog) niet als *novel*

37 Meer specifiek, het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten, (EU) nr. 1151/2012 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen, (EU) nr. 251/2014 inzake de definitie, de aanduiding, de aanbiedingsvorm, de etikettering en de bescherming van geografische aanduidingen van gearomatiseerde wijnbouwproducten, (EU) nr. 228/2013 houdende specifieke maatregelen op landbouwgebied ten behoeve van de ultraperifere gebieden van de Unie en (EU) nr. 229/2013 houdende specifieke maatregelen op landbouwgebied ten behoeve van de kleinere eilanden in de Egeïsche Zee (COM/2018/0394).

38 Antwoord van commissaris Wojciechowski namens de Europese Commissie van 24 augustus 2022 op vraag E-002681/2022 van 20 juli 2022.

39 Voedselinformatieverordening art. 7 lid 2.

40 Id. art. 7 lid 1.

41 Reclame Code Commissie 9 september 2020, dossiernr. 2020/00369/A.

42 De visie van de Europese Commissie daarover is verwoord in signalering 37, elders in dit nummer.

43 Bijlage I onder 1 van Verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong, PbEU L 39 van 30 april 2004, p. 55.

foods zijn toegelaten; er zijn dan ook nog geen etiketteringsvoorschriften ontwikkeld.⁴⁴ De Europese Commissie kan uiteraard aanvullende specifieke etiketteringsvoorschriften – dus naast de algemene regels uit de Voedselinformatieverordening waarin misleiding bijvoorbeeld al verboden is – vaststellen, bij het gebruik van een novel food.⁴⁵

Vis

Niet alleen over zuivel- en vleesalternatieven worden discussies gevoerd, ook over andere alternatieven. Een aantal fabrikanten etiketteert, verkoopt en maakt reclame voor levensmiddelen op plantaardige basis, waarbij een relatie wordt gelegd met ‘tonijn’. Mogelijk verwarring zaaiende voorbeelden hiervan zijn onder meer: ‘tonijn op plantaardige basis’, ‘smaakt naar tonijn’, ‘veganistische tonijn’ en ‘vegetarische tonijn’.

Voor andere producten bestaan precedentes in de regelgeving. Zo mag de term ‘honing’ bijvoorbeeld uitsluitend gebruikt worden voor producten zoals beschreven in Richtlijn 2001/110/EG.⁴⁶ De zoete stof die wordt verkregen uit het sap van palmbomen op het eiland *La Gomera* mag daarom niet verhandeld worden onder de term ‘palmhoning’. Het gebruik van andere termen zoals ‘guarapo’ ter aanduiding van dit product, levert in beginsel geen problemen op.⁴⁷

Verordening (EEG) nr. 1536/92⁴⁸ en Verordening (EEG) nr. 2136/89⁴⁹ bieden echter geen bescherming voor verse tonijnproducten. Uiteraard is er wel de Voedselinformatieverordening die bescherming biedt tegen misleiding. Artikel 7 daarvan bepaalt immers dat de voedselinformatie niet misleidend mag zijn, met name ten aanzien van de kenmerken van het levensmiddel en in het bijzonder de aard, identiteit, eigenschappen, samenstelling, hoeveelheid, houdbaarheid, land van oorsprong of plaats van herkomst, wijze van vervaardiging of productie. Deze voorschriften zijn bovendien ook van toepassing op de reclame voor en de presentatie van levensmiddelen (art. 7 lid 4). Deze verordening bepaalt ook dat de naam van een product vergezeld moet gaan van specifieke vermeldingen, bij vervanging van ingrediënten of bestanddelen daarvan.⁵⁰

44 Antwoord van commissaris Kyriakides namens de Europese Commissie van 10 januari 202 op parlementaire vraag E-003756/2022 van 18 november 2022.

45 Artikel 6 van de Novel Food Verordening bepaalt bijvoorbeeld ook dat alleen nieuwe voedingsmiddelen die zijn toegelaten en in de Unielijst zijn opgenomen, als zodanig in de Unie in de handel mogen worden gebracht of in of op levensmiddelen gebruikt, overeenkomstig de in die lijst gestelde gebruiksvoorwaarden en etiketteringsvoorschriften.

46 Art. 2 en Bijlage I, punt 1 van Richtlijn 2001/110/EG van de Raad van 20 december 2001 inzake honing, *PbEG* L 10 van 12 januari 2002, p. 47.

47 Aldus het antwoord van de Europese Commissie van 18 november 2016 op vraag E-007226/2016 van 29 september 2019.

48 Verordening (EEG) nr. 1536/92 van de Raad van 9 juni 1992 tot vaststelling van gemeenschappelijke handelsnormen voor tonijn- en bonietconserven, *PbEEG* L 163 van 17 juni 1992, p. 1.

49 Verordening (EEG) nr. 2136/89 van de Raad van 21 juni 1989 tot vaststelling van gemeenschappelijke normen voor het in de handel brengen van sardineconserven, *PbEEG* L 212 van 22 juli 1989, p. 79.

50 Bijlage VI, deel A, punt 4.

De nationale autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de handhaving van deze bepalingen en beoordelen per geval of de gebruikte termen de consument kunnen misleiden. De Europese Commissie heeft ook aangegeven de ontwikkelingen op het gebied van plantaardige levensmiddelen op de voet te volgen, met inbegrip van de mogelijke gevolgen voor de markt voor vis en schaal- en schelpdieren. Dus wie weet, wordt dit nog vervolgd.

Terwijl de Voedselinformatieverordening misleidende voedselinformatie aanpakt, blijven visproducenten profiteren van de oprichting en ondersteuning van producentenorganisaties zoals bepaald in de gemeenschappelijke marktordening Verordening (EU) nr. 1379/2013,⁵¹ aldus de Europese Commissie. De Europese Commissie is daarom van mening dat de bestaande voedsel- en consumentenwetgeving momenteel voldoende de etikettering, reclame en presentatie van plantaardige levensmiddelen regelt.⁵²

De manier waarop voedsel wordt beschreven en aan de consument gepresenteerd bepaalt immers of en zo ja wie dat voedsel aantrekkelijk vindt

In Nederland hebben we ook nog de algemene reclameregels, alsook zelfregulering op het gebied van reclame, in de vorm van de Nederlandse Reclame Code (NRC). Ook daar komen geregeld zaken aan de orde over alternatieve eiwitten. Wanneer mag men nou iets ‘plantaardig’ noemen? De uitspraak over de televisiecommercial waarin gezegd werd ‘Becel, 100% plantaardig’ bood duidelijkheid. In Becel was vitamine D2 verwerkt die met behulp van schimmels was geproduceerd. De vraag rees of dat in de weg stond aan de claim ‘100% plantaardig’ zoals die specifiek werd gebruikt in de bestreden televisiecommercial. Nu de claim betrekking had op het gehele product, mocht het product geen andere bestanddelen met een dierlijke herkomst bevatten. Het College van Beroep van de RCC oordeelde dat in dit geval de claim ‘100% plantaardig’ dan ook toelaatbaar was. Reden hiervoor was dat de bestanddelen, afkomstig van paddenstoelen/schimmels of gisten, niet beschouwd konden worden als van dierlijke herkomst en dat de toevoeging van vitamine D2 op basis van schimmels om die reden geen afbreuk kon doen aan de claim ‘100% plantaardig’, aldus het College.⁵³

Er zijn overigens ook partijen die juist bepaalde voordelen van dierlijke eiwitten ten opzichte van alternatieve eiwitten in reclames proberen te beargumenteren. Een voorbeeld

51 Verordening (EU) nr. 1379/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten (...), *PbEU* L 354 van 28 december 2013, p. 1.

52 Antwoord van commissaris Kyriakides, namens de Europese Commissie, op parlementaire vraag E-004709/2021 van 15 oktober 2021.

53 College van Beroep RCC 5 maart 2020, dossiernr. 2019/00724 – CVB. Zie hiervoor *WW* 2020/4, nr. 64 (m.nt. red.).

daarvan is de klacht die bij de Reclame Code Commissie (de Commissie) werd ingediend tegen teksten op de website www.grutto.com. Daarop stond de tekst: 'Elimineren van vlees in je dieet doet meer kwaad dan goed! Om goed te functioneren hebben we proteïne (eiwitten) nodig en om hier voldoende van binnen te krijgen kunnen we het beste dierlijke producten eten, met name vlees en vis'.

De Commissie oordeelde dat deze uiting niet anders kon worden begrepen dan dat een dieet zonder vlees slecht zou zijn, omdat men in dat geval onvoldoende eiwitten binnen zou krijgen om goed te kunnen functioneren. Deze stelling is te absoluut. De Commissie achtte voldoende aannemelijk gemaakt dat ook met een plantaardig dieet, mits evenwichtig opgebouwd, een voldoende opname van eiwitten kon worden bereikt. Zo zegt het Voedingscentrum onder meer: 'Het is niet nodig om vlees te eten, je kunt het vervangen door andere producten' en 'Het kan prima om helemaal geen vlees te eten. Bekijk hoe je gezond vegetarisch eet.'

De suggestie dat men bij verwijdering van vlees uit het eetpatroon niet goed kan functioneren, is daarom onjuist. Het voorgaande leidde tot het oordeel dat de uiting in strijd was met artikel 1 van de Reclamecode voor Voedingsmiddelen (RVV). Daarin is bepaald dat in een reclame-uiting voor een voedingsmiddel mededelingen over een eventuele bijdrage van dat voedingsmiddel aan een verantwoord voedingspatroon juist en volledig dienen te zijn. Ook achtte de Commissie de uiting voor de gemiddelde consument misleidend ten aanzien van de voordelen van vlees (van Grutto) als bedoeld in artikel 8.2 sub b van de NRC, en daardoor oneerlijk in de zin van artikel 7 NRC. Ten slotte was de Commissie van oordeel dat de uiting zonder te rechtvaardigen redenen appelleert aan gevoelens van angst in de zin van artikel 6 NRC.⁵⁴

Het bovenstaande betreft uiteraard geen limitatieve opsomming van Nederlandse reclamerechtspraak op dit gebied. Het laat wel zien dat stellingen over alternatieve eiwitten dus ook in dat kader beoordeeld kunnen worden.

Conclusie

Het laatste woord over alternatieve eiwitten is zeker nog niet gezegd. Het is een markt waar zowel vanuit Europa als de diverse lidstaten, waaronder Nederland, op wordt ingezet. Op sommige punten is er wellicht meer behoefte aan sturing en richtsnoeren. Hopelijk geeft dit artikel inzicht in een paar punten die bij alternatieve eiwitten expliciet bezien moeten worden. Het zal iedere keer echter weer een van geval tot geval-beoordeling zijn.

De Europese Commissie is bovendien ook bezig met een evaluatie van haar eiwitbeleid, zoals aangekondigd in haar Mededeling 'De voedselzekerheid waarborgen en de veerkracht van voedselsystemen versterken'.⁵⁵ De evaluatie zal een breed toepassingsgebied hebben, waarbij wordt gekeken naar invoerafhankelijkheid, bevordering van de productie van plantaardige en alternatieve eiwitten in de EU, analyse van de vraag naar eiwitten in de veehouderijsector en manieren om het aandeel plantaardige eiwitten in de menselijke voeding te vergroten. De Europese Commissie is voornemens deze evaluatie in het eerste kwartaal van 2024 af te ronden.⁵⁶ Er komt dus zeker een vervolg.

Over de auteur

Mr. B.W.M. Mutsaers

Mr. Barbara Mutsaers is advocaat en Industry Leader Food & Life Sciences bij AKD Benelux Lawyers en tevens redactielid van *WAAR&WET*

⁵⁴ RCC 6 april 2021, dossiernr. 2021/00054. Zie hiervoor *WW* 2021/4, nr. 76 (m.nt. red.).

⁵⁵ Voedselzekerheid waarborgen en de veerkracht van voedselsystemen versterken; mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's, Brussel, 23 maart 2022, COM(2022) 133 final.

⁵⁶ Antwoord van commissaris Wojciechowski van 1 februari 2023, op vraag P-000044/2023 van 10 januari 2023.