



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 30.1.2008
SEC(2008) 95

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativo alla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori

**RELAZIONE DI SINTESI SULLA RELAZIONE D'ANALISI D'IMPATTO
RELATIVA ALLE QUESTIONI DI ETICHETTATURA NUTRIZIONALE**

{COM(2008) 40 definitivo}
{SEC(2008) 92}
{SEC(2008) 93}
{SEC(2008) 94}

SINTESI

1. INTRODUZIONE

Il Libro bianco, di recente pubblicazione, riguardante "Una strategia europea sugli aspetti sanitari connessi all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità"¹ ha sottolineato l'esigenza che i consumatori possano accedere ad informazioni chiare, coerenti e basate su elementi concreti al momento di decidere quali alimenti acquistare. L'etichettatura nutrizionale è uno strumento tradizionale che consente di comunicare al consumatore informazioni che agevolano la presa in considerazione del criterio "salute" nelle decisioni di acquisto di prodotti alimentari. Vi è attualmente un vasto consenso in Europa nell'ammettere che occorre rafforzare l'efficacia dell'etichettatura nutrizionale quale canale di informazione del consumatore, al fine di aiutarlo a scegliere una dieta equilibrata.

La revisione della legislazione comunitaria che disciplina l'etichettatura generale dei prodotti alimentari (la direttiva 2000/13/CE) e l'etichettatura nutrizionale (la direttiva 90/496/CE) è stata inserita tra le iniziative di semplificazione nell'ambito del programma di lavoro della Commissione.

2. PROCEDURA E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

Le principali parti interessate sono state consultate in merito alla revisione della direttiva 90/496/CE relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari tra il 2003 e il 2007. Sono state realizzate inchieste su vasta scala presso tutte le parti interessate - poteri pubblici, ONG, imprese del settore e singoli cittadini - al fine di raccogliere il loro parere sulle disposizioni e sull'applicazione della legislazione esistente e sulla necessità di modificarle. Talune consultazioni hanno riguardato più precisamente gli Stati membri, il settore o i consumatori. Parallelamente all'analisi degli apporti provenienti da vari dibattiti effettuati nell'ambito di comitati e gruppi consultivi della Commissione, una consultazione aperta è stata realizzata su internet dal 13 marzo 2006 al 16 giugno 2006.

La Commissione ha creato un gruppo interservizi. La valutazione d'impatto è stata sottoposta all'esame di esperti provenienti da varie Direzioni generali della Commissione rappresentate in questo gruppo, nonché del Comitato per la valutazione d'impatto della Commissione europea, che ha espresso il suo parere.

¹ Commissione europea (2007), Libro bianco riguardante una strategia europea sugli aspetti sanitari connessi all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità - COM(2007) 279.

3. IDENTIFICAZIONE DEL PROBLEMA

L'analisi d'impatto verte sulla revisione della direttiva 90/496/CE che fissa il quadro di presentazione delle informazioni nutrizionali sulle etichette dei prodotti alimentari. L'obiettivo principale di tale legislazione – informare i consumatori, garantire il corretto funzionamento del mercato interno e l'eguaglianza delle condizioni di concorrenza - non è stato rimesso in questione dalle parti interessate nel corso dell'ampia consultazione.

Il risultato è che le parti interessate non sono soddisfatte dell'attuale normativa ma hanno pareri divergenti sui modi in cui tale normativa potrebbe essere migliorata. Ad esempio, numerosi consumatori incontrano difficoltà nell'utilizzare le etichette nutrizionali, ma le ricerche effettuate sinora non hanno consentito di determinare se la causa del problema è la quantità di informazioni o altri fattori come il formato della presentazione, la mancata comprensione di alcuni termini, l'ubicazione delle informazioni, le dimensioni dei caratteri utilizzati, ecc. I consumatori chiedono che le etichette rechino informazioni più numerose e "di migliore qualità", precise, semplici, comprensibili, normalizzate e non contestabili. L'industria ritiene che vi sia un eccesso di requisiti in materia di etichettatura che rendono necessaria l'applicazione di norme tecniche particolareggiate. L'industria è preoccupata per i costi delle eventuali modifiche, sottolineando la necessità di prendere in considerazione l'impatto potenziale del commercio internazionale. Gli Stati membri auspicano che sia individuato un equilibrio tra le esigenze dei consumatori e quelle dell'industria, tenendo conto eventualmente di considerazioni specifiche a ciascun paese.

In ogni caso, risulta chiaramente che le etichette sono spesso complesse e che la maggior parte dei consumatori gradirebbe ottenere informazioni semplici, chiare, comprensibili, normalizzate e non contestabili. L'industria in generale condivide tali obiettivi, ma esprime la sua preoccupazione per il carattere vincolante dell'attuale legislazione e le ripercussioni finanziarie delle eventuali modifiche.

La consultazione ha evidenziato la necessità di approfondire l'esame dei quattro temi seguenti:

- Le disparità esistenti per quanto riguarda la posizione dell'etichettatura nutrizionale sui prodotti preimballati.
- La determinazione degli elementi nutrizionali che è opportuno prevedere nell'etichettatura nutrizionale.
- La semplificazione dell'etichettatura nutrizionale – in particolare, la menzione delle informazioni relative ai contenuti nutrizionali sulla parte anteriore dell'imballaggio.
- La leggibilità delle informazioni.

4. OBIETTIVI

La legislazione sull'etichettatura nutrizionale persegue i seguenti obiettivi principali:

- aumentare la diffusione delle informazioni nutrizionali più importanti;
- rendere tale etichettatura più comprensibile per i consumatori e
- armonizzare le regole del gioco per consentire la libera concorrenza delle imprese.

Tenuto conto di tali obiettivi, la revisione dovrebbe in generale rispondere alle esigenze dei consumatori e dell'industria, riflettendo i seguenti obiettivi specifici:

- fornire informazioni nutrizionali essenziali – il che richiede il riesame degli elementi nutrizionali che è opportuno far figurare sull'etichetta nutrizionale;
- aumentare la diffusione delle informazioni per i consumatori, in modo tale che le informazioni nutrizionali figurino su quasi tutti i prodotti preconfezionati interessati;
- fare in modo che le informazioni siano presentate in modo tale che il consumatore possa facilmente trovarle, comprenderle e utilizzarle, garantendone al tempo stesso la leggibilità;
- precisare la situazione legislativa dell'indicazione dei contenuti nutrizionali che figurano sulla parte anteriore dell'imballaggio;
- garantire la flessibilità in modo tale da consentire all'industria di innovarsi in materia di etichettatura nutrizionale, adeguarsi alle varie esigenze dei mercati e dei consumatori e tenere conto delle variazioni degli imballaggi possibili (dimensioni, forme, ecc.);

- per evitare di ostacolare il mercato unico e rispondere alle aspettative dei consumatori e del settore, è opportuno creare meccanismi in grado di limitare la portata della flessibilità a livello nazionale ed europeo.

5. QUESTIONI POLITICHE PRINCIPALI E VANTAGGI PREVISTI IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE

Per raggiungere gli obiettivi perseguiti conformemente al processo di semplificazione è stata prevista l'adozione di una serie di misure per la revisione dell'insieme della normativa comunitaria relativa all'etichettatura dei prodotti alimentari. Per quanto riguarda la legislazione in materia di etichettatura nutrizionale, la semplificazione riguarderà principalmente:

5.1. La messa a punto di strumenti generali di semplificazione volti ad allineare la legislazione su altri settori d'azione dell'UE (compresa l'iniziativa "legiferare meglio"):

- Creazione di un meccanismo flessibile "dal basso verso l'alto" (nuova governance in materia di etichettatura) suscettibile di favorire l'innovazione dell'industria per quanto riguarda l'etichettatura alimentare e l'adeguamento della regolamentazione in materia di etichettatura a mercati e aspettative dei consumatori diversi e in costante evoluzione.
- Rifusione delle varie disposizioni orizzontali in materia di etichettatura. La fusione di questi testi massimizzerà le sinergie e migliorerà la precisione e la coerenza della regolamentazione comunitaria. Tale metodo consente una profonda semplificazione, in grado di offrire agli operatori economici e alle autorità di controllo un quadro regolamentare più preciso e più razionale.

6. OPZIONI DI BASE

Nella relazione d'impatto, sono descritte numerose opzioni di azione comunitaria per affrontare tutti questi problemi, che vanno dalla scelta di astenersi da qualunque nuova azione (scenario di base) all'adozione di misure di tipo legislativo.

6.1. **La scelta di non intervenire** manterrebbe la situazione attuale, caratterizzata da una legislazione frammentaria e dagli effetti negativi seguenti:

- una regolamentazione scoordinata e confusa che riduce l'efficacia della sua applicazione;
- oneri ingiustificati per gli operatori del settore alimentare, sotto forma di requisiti superati, ridondanti o poco chiari;
- un'utilizzazione incoerente delle etichette per i consumatori;

- inefficacia dell'etichettatura in quanto strumento di comunicazione;
- mancato adeguamento della legislazione all'evoluzione dei mercati e delle legittime aspettative dei consumatori.

6.2. **Gli interventi previsti** vanno dalla deregolamentazione all'aggiornamento della legislazione comunitaria, passando per l'adozione di misure legislative nazionali e un approccio non legislativo.

6.2.1. L'approccio della *deregolamentazione* comporterebbe l'abolizione degli strumenti di base della regolamentazione orizzontale dell'etichettatura alimentare che hanno un'incidenza diretta sulla regolamentazione verticale in materia. Anche se i fabbricanti di prodotti alimentari continuerebbero ad applicare la regolamentazione attuale per un breve periodo di tempo, essi eliminerebbero progressivamente le informazioni che ritengono onerose. L'esistenza di regolamentazioni non armonizzate ostacolerebbe il mercato interno, impoverirebbe le informazioni fornite e ridurrebbe il livello di tutela del consumatore. Le regole esistenti hanno dimostrato i loro meriti in quanto consentono la libera circolazione dei beni e garantiscono la tutela dei consumatori. Smantellare tali regolamentazioni provocherebbe la resistenza della maggior parte degli Stati membri e dei consumatori, abituati agli attuali requisiti e che vedrebbero qualunque modifica come l'abbandono di una preziosa conquista. Di conseguenza, la deregolamentazione non è stata considerata come una soluzione valida.

6.2.2. *Il passaggio attraverso le legislazioni nazionali*, accompagnato dall'abrogazione della regolamentazione comunitaria, comporterebbe differenze tra le varie legislazioni il cui effetto sarebbe di impedire il buon funzionamento del mercato interno, distorcere la concorrenza, aumentare gli oneri amministrativi del settore, impedire la coerenza del contenuto delle informazioni fornite e della loro disponibilità – generando confusione tra i consumatori – e consolidare livelli differenziati di protezione per i cittadini europei.

6.2.3. *Approccio alternativo non legislativo* (autoregolamentazione, coregolamentazione, orientamento) – Le varie caratteristiche delle informazioni fornite ai consumatori e le attuali tendenze all'elaborazione di una "nuova cultura legislativa" hanno portato alla valutazione di una via che consente di trovare un equilibrio tra flessibilità e obbligatorietà e tra un'azione a livello nazionale e un'azione a livello comunitario. Una governance a più livelli, dalla base al vertice (locale/nazionale/comunitario) basata sul principio dell'impegno al rispetto di migliori prassi formali e misurabili e allo scambio di dati tra le parti interessate potrebbe costituire una soluzione valida per alcuni aspetti della legislazione. Questo tipo di meccanismo innovativo è stato valutato come un'opzione possibile.

7. LINEE DI AZIONE POLITICA E OPZIONI SPECIFICHE

Anche se sono state esaminate le cosiddette "opzioni di base", nella misura in cui l'iniziativa in questione propone una revisione della legislazione per la quale sono stati individuati precisi ambiti d'azione al termine di un'ampia consultazione, l'analisi d'impatto particolareggiata si è basata sulle opzioni d'azione vertenti sulle quattro questioni principali che dovrebbe affrontare un eventuale riesame della legislazione.

7.1. Linea di azione politica 1: le disparità individuate per quanto riguarda l'apposizione dell'etichettatura nutrizionale sui prodotti preimballati

7.1.1. Problemi attuali

La fornitura di informazioni nutrizionali viene ritenuta essenziale per consentire ai consumatori di effettuare scelte informate. Tuttavia, la presenza di queste informazioni è garantita in modo eterogeneo a seconda delle categorie di prodotti e degli Stati membri. La presenza di queste informazioni è meno probabile per i prodotti che hanno caratteristiche negative come un tenore elevato di materie grasse.

7.1.2. Possibili opzioni

Sono state prese in considerazione le seguenti opzioni: nessuna azione a livello comunitario, un approccio volontario, un approccio legislativo vertente sull'etichettatura obbligatoria dei prodotti.

7.1.3. Principali constatazioni

L'opzione di non adottare alcuna azione a livello comunitario e l'approccio puramente volontario non sarebbero in grado di risolvere il problema identificato, in particolare per quanto riguarda la fornitura di informazioni su prodotti con caratteristiche negative.

La possibilità di imporre un'etichettatura obbligatoria è stata esaminata sulla base di un'applicazione estesa all'insieme del settore, di eccezioni concesse a tutte le PMI o di eccezioni solo per le microimprese. In termini di potenziale impatto sull'industria, un'imposizione generale dell'etichettatura nutrizionale avrebbe un impatto importante se applicata immediatamente. Tuttavia, prendendo in considerazione un periodo transitorio di tre anni, il costo dovrebbe essere ridotto considerevolmente, secondo una stima a circa 1,2 miliardi di euro. Per raggiungere l'obiettivo di una più ampia diffusione delle informazioni per i consumatori, d'altro canto, l'opzione in grado di garantire la più ampia diffusione delle informazioni consiste in un obbligo di etichettatura esteso a tutti i prodotti alimentari preimballati. Nel caso in cui dovessero essere concesse deroghe alle sole microimprese, circa il 90% dei prodotti alimentari preimballati dovrebbe essere munito di tale etichettatura. La più ampia disponibilità delle informazioni nutrizionali dovrebbe generare modifiche nel comportamento dei consumatori, in linea di principio benefiche per la salute pubblica.

7.2. Linea di azione politica 2 – Quantità di informazioni nutrizionali che devono figurare sull'etichetta – determinazione degli elementi nutrizionali che è opportuno prevedere nell'etichettatura nutrizionale

7.2.1. *Problemi attuali*

L'etichettatura nutrizionale ha lo scopo di informare il consumatore e di sviluppare la sua capacità di scegliere una dieta equilibrata dal punto di vista nutrizionale; il problema è quindi di determinare quali informazioni debbano essere inserite in un'etichetta nutrizionale per perseguire tale scopo. Attualmente l'etichettatura nutrizionale deve comprendere almeno informazioni relative all'energia, alle proteine, ai carboidrati e ai grassi. Nella "strategia mondiale per l'alimentazione, l'esercizio fisico e la salute"² l'OMS ha rilevato che i seguenti elementi nutritivi erano collegati ad un aumento del rischio di malattie non trasmissibili: i grassi, i grassi saturi, i grassi trans, gli zuccheri liberi e il sale (sodio). Questa lista corrisponde grosso modo a quella degli elementi nutritivi più frequentemente menzionati durante la consultazione del 2006. Alcune parti interessate hanno tuttavia auspicato l'integrazione di nove elementi nutrizionali nell'etichettatura. Altri sostengono che un lungo elenco di elementi nutritivi potrebbe confondere il consumatore. I criteri che consentono di trovare un equilibrio tra informazioni relative ai componenti più pertinenti per la salute pubblica e l'eshaustività dell'informazione devono essere la comprensione del consumatore e il rischio di un sovraccarico informativo.

7.2.2. *Possibili opzioni*

Le opzioni prese in considerazione sono state le seguenti: nessuna azione a livello comunitario, un approccio volontario e un approccio legislativo volto a specificare i principali elementi dell'etichettatura nutrizionale.

7.2.3. *Principali constatazioni*

La scelta di non adottare azioni a livello comunitario e l'approccio volontario comporterebbero che le informazioni fornite non coinciderebbero necessariamente con gli elementi nutrizionali più interessanti per il consumatore. Qualunque modifica dei requisiti attuali potrebbe avere un impatto sulle imprese che dovrebbero raccogliere varie informazioni relative alla composizione nutrizionale dei loro prodotti. Se le informazioni sono ricavate mediante un'analisi chimica del prodotto, i costi per l'industria non dovrebbero essere importanti (nella misura in cui sia disponibile il software informatico necessario per consentire un calcolo rapido dei contenuti nutrizionali degli alimenti) e sono stimati a circa 3,7 miliardi di euro. Il consumatore potrebbe trarne vantaggio se le informazioni fornite comprendono quelle relative ai componenti nutrizionali più frequentemente ricercati e ai componenti importanti sul piano della salute pubblica per il fatto che sono associati al rischio di contrarre talune malattie non trasmissibili.

7.3. **Linea di azione politica 3 – Semplificazione dell'etichettatura nutrizionale – in particolare inserimento delle informazioni relative al contenuto nutrizionale sulla parte anteriore dell'imballaggio**

² Risoluzione 57.17 dell'Assemblea mondiale della sanità del 2004, "Strategia mondiale per l'alimentazione, l'esercizio fisico e la salute".

7.3.1. Problemi attuali

In questi ultimi anni, le autorità dei vari Stati membri e le organizzazioni che rappresentano l'industria hanno favorito questa soluzione, per cui informazioni relative al contenuto nutritivo figurano sempre più spesso sulle etichette in forma semplificata. Lo status giuridico di questo tipo di presentazioni - in particolare quelle il cui uso è incoraggiato nella parte anteriore dell'imballaggio – non è chiaro nell'ambito della normativa esistente e richiede una precisazione. Inoltre, l'applicazione di sistemi diversi potrebbe essere fonte di confusione per il consumatore o ostacolare gli scambi nel settore.

7.3.2. Possibili opzioni

Le opzioni prese in considerazione sono state le seguenti: nessuna azione a livello comunitario, un approccio volontario, un approccio legislativo che prenda in considerazione le seguenti possibilità: vietare tale presentazione, inquadrarla in un contesto volontario e rendere obbligatoria l'indicazione di tali informazioni.

7.3.3. Principali constatazioni

L'analisi ha mostrato che la mancanza di interventi o il ricorso a un approccio volontario non consentirebbero di evitare la proliferazione di sistemi diversi. È necessario chiarire la situazione, ma un divieto di tale etichettatura avrebbe potenziali conseguenze negative per l'industria e per i consumatori. Di conseguenza, l'elaborazione di un quadro di riferimento per l'etichettatura nella parte anteriore dell'imballaggio sarebbe favorevole ai consumatori (riducendo il rischio di confusione) e all'industria (riducendo il rischio di creazione di ostacoli alla libera circolazione dei beni). L'introduzione di un obbligo di far figurare l'informazione potrebbe aumentare l'effetto dell'etichettatura nutrizionale sul comportamento dei consumatori, poiché è provato che questi ultimi tengono conto delle informazioni sulla parte anteriore dell'imballaggio più spesso che non quando tali informazioni sono sulla parte posteriore.

7.4. Linea di azione politica 4 – La leggibilità delle informazioni

7.4.1. Problemi attuali

Il consumatore trae scarso vantaggio da informazioni nutrizionali di difficile lettura. La questione della leggibilità riguarda vari aspetti della presentazione, le dimensioni dei caratteri, il tipo e il colore di tali caratteri, il contrasto con lo sfondo, ecc. I reclami vertono principalmente sulle dimensioni dei caratteri utilizzati, in particolare quando si tratta di informazioni che figurano nella parte posteriore dell'imballaggio. È opportuno esaminare un eventuale adeguamento della legislazione al fine di elaborare un quadro di riferimento per la prescrizione generale di leggibilità delle etichette. Tale questione si applica a qualunque informazione che figura sulle etichette dei prodotti alimentari, non solo alle informazioni nutrizionali.

7.4.2. Possibili opzioni

Sono state prese in considerazione le seguenti opzioni: nessuna azione comunitaria, un approccio volontario e un approccio legislativo.

7.4.3. *Principali constatazioni*

Risulta dall'analisi delle opzioni che la mancanza di interventi o il ricorso a un approccio volontario non consentirebbe di migliorare sensibilmente la situazione. Per rispondere alla principale fonte di reclami dei consumatori, sarebbe utile prevedere una dimensione minima dei caratteri utilizzati in materia di etichettatura alimentare.

8. CONCLUSIONI

Tra le opzioni valutate, sembra preferibile scegliere quella che prevede l'obbligo di un'etichettatura delle informazioni nutrizionali relative alle energie, ai grassi, ai grassi saturi, agli zuccheri e al sale nel campo di visione principale (nella parte anteriore dell'imballaggio), con dichiarazione volontaria di altri elementi nutritivi. L'impatto per i fabbricanti potrebbe essere ridotto al minimo se saranno previsti periodi di transizione, in modo che le etichette possano essere modificate in occasione di ulteriori cambiamenti che intervengono regolarmente nel ciclo di vita di un prodotto. Inoltre, se fossero disponibili i software che consentono il calcolo rapido della composizione nutrizionale di un prodotto, i costi collegati all'ottenimento di questo tipo di informazioni sarebbero notevolmente ridotti.