



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Message 115

Communication de la Commission - TRIS/(2024) 0196

Directive (UE) 2015/1535

Notification: 2023/0601/FR

Retransmission d'un avis circonstancié reçu d'un Etat membre (Italy) (article 6, paragraphe 2, deuxième tiret, de la directive (UE) 2015/1535). Cet avis circonstancié prolonge le délai de statu quo jusqu'au 24-04-2024.

Detailed opinion - Avis circonstancié - Ausführliche Stellungnahme - Подробно становище - Podrobné stanovisko - Udførlig udtalelse - Εμπεριστατωμένη γνώμη - Dictamen circunstanciado - Üksikasjalik arvamus - Yksityiskohtainen lausunto - Detaljno mišljenje - Részletes vélemény - Parere circostanziato - Išsamiai išdėstyta nuomonė - Sīki izstrādāts atzinums - Opinioni dettaljata - Uitvoerig gemotiveerde mening - Opinia szczegółowa - Parecer circunstanciado - Avis detaliat - Podrobné stanovisko - Podrobno mnenje - Detaljerat yttrande

Extends the time limit of the status quo until 24-04-2024. - Prolonge le délai de statu quo jusqu'au 24-04-2024. - Die Laufzeit des Status quo wird verlängert bis 24-04-2024. - Удължаване на крайния срок на статуквото до 24-04-2024. - Prodłużuje lhůtu současného stavu do 24-04-2024. - Fristen for status quo forlænges til 24-04-2024. - Παρατείνει την προθεσμία του status quo 24-04-2024. - Amplía el plazo de statu quo hasta 24-04-2024. - Praeguse olukorra tähtaega pikendatakse kuni 24-04-2024. - Jatkaa status quon määraaika 24-04-2024 asti. - Produžuje se vremensko ograničenje statusa quo do 24-04-2024. - Meghosszabbítja a korábbi állapot határidejét 24-04-2024-ig. - Proroga il termine dello status quo fino al 24-04-2024. - Status quo terminas pratęsiamas iki 24-04-2024. - Pagarina "status quo" laika periodu līdz 24-04-2024. - Jestendi t-terminu tal-istatus quo sa 24-04-2024. - De status-quoperiode wordt verlengd tot 24-04-2024. - Przedłużenie status quo do 24-04-2024. - Prolonga o prazo do statu quo até 24-04-2024. - Prelungește termenul status quo-ului până la 24-04-2024. - Predlžuje sa lehota súčasného stavu do 24-04-2024. - Podaljša rok nespremenjenega stanja do 24-04-2024. - Förlänger tiden för status quo fram till 24-04-2024.

The Commission received this detailed opinion on the 23-01-2024. - La Commission a reçu cet avis circonstancié le 23-01-2024. - Die Kommission hat diese ausführliche Stellungnahme am 23-01-2024 empfangen. - Комисията получи настоящото подробно становище относно 23-01-2024. - Komise obdržela toto podrobné stanovisko dne 23-01-2024. - Kommissionen modtog denne udførlige udtalelse den 23-01-2024. - Η Επιτροπή έλαβε αυτή την εμπεριστατωμένη γνώμη στις 23-01-2024. - La Comisión recibió el dictamen circunstanciado el 23-01-2024. - Komisjon sai üksikasjaliku arvamuse 23-01-2024. - Komissio sai tämän yksityiskohtaisen lausunnon 23-01-2024. - Komisija je zaprimila ovo detaljno mišljenje dana 23-01-2024. - A Bizottság 23-01-2024-án/én kapta meg ezt a részletes véleményt. - La Commissione ha ricevuto il parere circostanziato il 23-01-2024. - Komisija gavo šią išsamiai išdėstytą nuomonę 23-01-2024. - Komisija saņēma šo sīki izstrādāto atzinumu 23-01-2024. - Il-Kummissjoni rċeviet din l-opinioni dettaljata dwar il-23-01-2024. - De Commissie heeft deze uitvoerig gemotiveerde mening op 23-01-2024 ontvangen. - Komisja otrzymała tę opinię szczegółową w dniu 23-01-2024. - A Comissão recebeu o presente parecer circunstanciado em 23-01-2024. - Comisia a primit avizul detaliat privind 23-01-2024. - Komisia dostala toto podrobné stanovisko dňa 23-01-2024. - Komisija je to podrobno mnenje prejela dne 23-01-2024. - Kommissionen mottog detta detaljerade yttrande om 23-01-2024. - Fuair an Coimisiún an tuairim mhionsonraithe sin maidir le 23-01-2024.

MSG: 20240196.FR

1. MSG 115 IND 2023 0601 FR FR 24-04-2024 23-01-2024 IT DO 6.2(2) 24-04-2024

2. Italy

3A. MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY
Dipartimento Mercato e Tutela



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Direzione Generale Consumatore e Mercato
EX Divisione VI – Normativa tecnica – Sicurezza e conformità dei prodotti
Via Molise, 2 - 00187 Roma

3B. Ministero delle imprese e del Made in Italy
Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste
Ministero della salute

4. 2023/0601/FR - C50A - Denrées alimentaires

5. article 6, paragraphe 2, deuxième tiret, de la directive (UE) 2015/1535

6. À la suite de l'examen de l'«arrêté fixant la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle recommandée par l'État», correspondant à la notification 2023/0601/FR, par les ministères italiens compétents (le ministère de la santé, le ministère des entreprises et du made in Italy et le ministère de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire et des forêts), l'Italie émet l'avis circonstancié suivant.

L'Italie avait émis précédemment un avis circonstancié concernant la précédente notification 2017/159/F de la France, qui fixait les conditions d'utilisation du logo «Nutri-Score».

Il est actuellement jugé nécessaire de proposer à nouveau un certain nombre de questions techniques et juridiques liées à l'utilisation du logo Nutri-Score qui ont déjà été représentées, mais qui, de l'avis de l'Italie, n'ont actuellement fait l'objet de réponses complètes ni de la part des pays ayant précédemment notifié l'utilisation du logo, ni des services juridiques de la Commission européenne.

L'Italie serait reconnaissante à la France de bien vouloir clarifier en temps utile les questions critiques ci-après.

1. Caractéristiques du système

Le projet de norme française révisé le cahier des charges pour le calcul du logo Nutri-Score pour les produits alimentaires, actuellement défini par l'arrêté du 31 octobre 2017 fixant la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle. Le projet d'arrêté vise donc à adopter formellement le nouvel algorithme Nutri-Score en modifiant la méthode de calcul actuelle.

L'Italie estime qu'il convient d'émettre un avis circonstancié afin de comprendre comment ce système peut être compatible avec la législation de l'Union actuellement en vigueur, tant en ce qui concerne l'étiquetage des denrées alimentaires que sur les allégations couvertes par le règlement (CE) n° 1924/2006.

Tout d'abord, il est soutenu que, dans l'avis de notification, la France a considéré qu'elle indiquait l'article 35 du règlement (UE) n° 1169/2011 comme référence juridique en vertu de laquelle la notification a été faite.

En fait, à l'instar de la précédente notification présentée par la France en 2017 (notification 2017/159/F) concernant l'adoption du Nutri-Score, dans le message d'accompagnement de la proposition de modification actuelle (2023/0601/FR), il est réitéré au point 8 que:

«Le projet de décret a été élaboré en tenant compte de l'article 35, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires. En application de cette disposition, la France recommande aux exploitants du secteur alimentaire d'utiliser une forme d'expression complémentaire dans leur déclaration nutritionnelle. Les exploitants sont laissés libres de s'engager volontairement dans la démarche d'apposition de cette forme recommandée. Cette forme complémentaire est constituée par un logo appelé "Nutri-Score"».

En 2017, l'Italie était intervenue par un avis circonstancié en indiquant, entre autres, que le système ne pouvait pas être considéré comme relevant du cas visé à l'article 35 du règlement 1169.

Cette approche, à partir de 2017, a également été soutenue par la Commission elle-même, qui a relevé, par le message n° 303 — «Communication de la Commission — TRIS/(2017) 01957, que: «Le système d'étiquetage annexé au projet notifié n'exige pas l'indication de la valeur énergétique et de la quantité de nutriments en tant que telle, mais renvoie plutôt à la qualité nutritionnelle globale de la denrée alimentaire en question. Le système de notation Nutri-Score ne relève donc pas du champ d'application de l'article 35, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1169/2011.»



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Les observations de la Commission de 2017 précisait également qu'«en l'absence de législation d'harmonisation de l'Union, les États membres sont libres d'adopter des règles nationales visant à protéger des objectifs publics légitimes, pour autant que ces normes soient conformes au droit de l'Union».

Le 20 mai 2020, la Commission a confirmé (rapport COM(2020) 207 final), à présent sans aucun doute, que des systèmes tels que «Nutri-score» ne figurent pas parmi ceux éligibles au titre de l'article 35.

2. Incompatibilité avec les dispositions de l'article 35 du règlement (UE) n° 1169/2011.

En ce qui concerne la compatibilité du Nutri-Score avec l'article 35 du règlement 1169, compte tenu également de la position adoptée par la Commission sur ce point, l'Italie réitère les mêmes considérations que celles exposées à l'occasion des notifications française, belge, allemande et luxembourgeoise, qui doivent être considérées comme devant être pleinement rappelées.

Néanmoins, étant donné que les autorités françaises réitèrent explicitement l'argument selon lequel le Nutri-Score trouverait son ancrage réglementaire à l'article 35 du règlement 1169, il est jugé approprié de résumer certaines observations ci-après afin de démontrer le non-respect de certaines conditions d'applicabilité prévues par ladite disposition juridique.

L'article 35, paragraphe 1, dispose qu'«outre les formes d'expression prévues à l'article 32, paragraphes 2 et 4, et à l'article 33 et la présentation prévue à l'article 34, paragraphe 2, la valeur énergétique et les quantités de nutriments visées à l'article 30, paragraphes 1 à 5, peuvent être exprimées sous d'autres formes et/ou présentées au moyen de graphiques ou symboles en complément des mots ou chiffres (...)». En particulier, il convient d'accorder une attention particulière à la référence à l'article 30, paragraphe 3, qui dispose: «Lorsque l'étiquetage d'une denrée alimentaire préemballée comporte la déclaration nutritionnelle obligatoire visée au paragraphe 1, les informations suivantes peuvent être répétées à ce sujet:

a) la valeur énergétique; ou

(b) la valeur énergétique, ainsi que les quantités de graisses, d'acides gras saturés, de sucres et de sel.»

Cela signifie que, lorsque la déclaration nutritionnelle obligatoire peut être répétée sur l'étiquetage de la denrée alimentaire, les éléments pouvant être déclarés sont exclusivement ceux visés aux points a) ou b).

À cet égard, il y a lieu de relever que, ainsi qu'il a été indiqué dans la notification 2023/0601/FR, l'algorithme de calcul «Nutri-score» pour les denrées alimentaires intègre des changements dans l'attribution de points en fonction de la teneur en sel, en sucre, en protéines, en fibres, en fruits, légumes et légumes secs, de sorte qu'ils ne se limitent pas aux substances susceptibles d'être répétées en vertu des dispositions de l'article 30, paragraphe 3, précité. Il y a donc lieu de conclure que le système de Nutri-Score est incompatible avec ces dispositions.

L'argument selon lequel le Nutri-Score ne donne pas effectivement lieu à une répétition des informations contenues dans la déclaration nutritionnelle obligatoire est également contestable, car sa forme graphique ne rend pas l'algorithme, et donc les éléments qui le constituent, visible pour le consommateur. Cet argument doit être contesté précisément parce que ledit système ne peut pas être encadré dans les formes d'expression et de présentation visées à l'article 35.

Un autre élément à considérer comme preuve de l'incompatibilité du Nutri-Score avec les exigences du règlement n° 1169 se trouve dans les dispositions de l'article 33, paragraphe 2: «Par dérogation à l'article 32, paragraphe 2, dans les cas visés à l'article 30, paragraphe 3, point b), les quantités de nutriments et/ou le pourcentage des apports de référence figurant à l'annexe XIII, partie B, peuvent être exprimés uniquement par portion ou par unité de consommation.» Il s'ensuit que le calcul de l'algorithme du Nutri-score, basé sur 100 g de produit, n'est pas conforme à la disposition visée, qui prévoit exclusivement l'expression par portion ou unité de consommation.

Cela étant dit, il est tout à fait évident que le Nutri-Score ne respecte pas les exigences de l'article 35 et que, même dans l'hypothèse improbable où il serait maintenu, il faudrait conclure qu'il est fondamentalement incompatible avec les règles du règlement 1169. À la lumière de tout ce qui précède, il est tout à fait évident que le Nutri-Score n'est pas conforme à l'article 35 du règlement 1169, étant donné que le principe directeur de cet article est la possibilité pour les États membres d'adopter des formes d'expression supplémentaires qui facilitent la compréhension des caractéristiques nutritionnelles de la denrée alimentaire et non, au contraire, de donner un jugement global sur l'effet sur la santé de la denrée alimentaire elle-même. Le Nutri-Score n'entre pas dans le champ d'application de cette disposition, étant donné que le régime se traduit par un jugement fondé sur la prétendue «salubrité» de la denrée alimentaire.

3. Incompatibilité avec les dispositions de l'article 36 du règlement (UE) n° 1169/2011

Dans son rapport COM(2020) 207 Final du 20 mai 2020, la Commission a déclaré, dans la partie consacrée aux systèmes qui ne relèvent pas de l'article 35 du règlement (UE) n° 1169/2011 (comme le Nutri-Score), que «ces régimes sont



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

considérés comme des “informations fournies à titre volontaire” au sens de l’article 36 du règlement ICDA, qui ne doivent pas induire le consommateur en erreur, ne doivent pas être ambiguës ou déroutantes pour le consommateur et doivent être fondées, le cas échéant, sur les données scientifiques pertinentes. En outre, lorsqu’un tel système attribue un message globalement positif (par exemple, au moyen de la couleur verte), il répond également à la définition juridique d’une “allégation nutritionnelle”, car il fournit des informations sur la qualité nutritionnelle bénéfique d’une denrée alimentaire au sens du règlement (CE) n° 1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, mais également que «les systèmes d’étiquetage sur la face avant des emballages qui relèvent du champ d’application du règlement sur les allégations ne peuvent être utilisés sur le territoire d’un État membre que s’ils ont été adoptés par l’État membre en question conformément à l’article 23 du règlement sur les allégations établissant la procédure de notification à la Commission.»

À cet égard, l’Italie rejette l’argument selon lequel le Nutri-Score, lorsqu’il est de couleur orange et rouge, relève des formes volontaires d’expression visées à l’article 36 du règlement 1169, dès lors qu’il est considéré que les dispositions de l’article 35, premier paragraphe, sont le seul moyen de soumettre des formulaires volontaires en plus de la déclaration nutritionnelle que les États membres peuvent recommander. Au contraire, l’article 36 s’adresse aux opérateurs économiques qui, à leur seule discrétion, peuvent fournir au consommateur des informations volontaires sur les éléments visés aux articles 9 et 10 du règlement (UE) n° 1169/2011, indépendamment de toute recommandation des États évaluant leur base scientifique.

Les dispositions de l’Article 35(1) supposent en effet les caractéristiques d’une véritable exception au principe général qui prévoit, en tant que mode de présentation de la déclaration nutritionnelle, l’utilisation de la forme tabulaire indiquée dans le règlement et dans les annexes de référence.

Comme toute exception, même cela ne peut être appliqué par analogie à d’autres cas que ceux expressément indiqués dans le texte de la loi, ni même interprété largement au-delà de la signification formelle et littérale, et exprimé dans l’article de renvoi.

L’application de l’article 36 s’appuie en fait sur les dispositions déjà harmonisées lorsqu’il dispose que «les informations sur les denrées alimentaires, visées aux articles 9 et 10, qui sont fournies à titre volontaire, satisfont aux exigences fixées aux sections 2 et 3 du chapitre IV».

De l’avis de l’Italie, l’article 36, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1169/2011 doit être interprété en ce sens que, s’agissant des informations visées dans la liste exhaustive des articles 9 et 10, des informations volontaires ne peuvent être fournies que si la denrée alimentaire en question est exemptée de l’obligation de fournir de telles informations et de la recommandation qu’elle satisfait aux exigences énoncées aux sections 2 et 3 du chapitre IV.

La liste des allégations obligatoires figurant à l’Article 9(1)(I) contient la déclaration nutritionnelle.

Toutefois, en se référant précisément à ces informations, le législateur européen a décidé, en vertu des dispositions de l’Article 35, d’autoriser des formes d’expression volontaires relatives à la valeur énergétique et à la quantité de nutriments. Il s’ensuit que, ce faisant, il avait pour objet de réglementer et d’harmoniser les critères et modalités d’adoption d’informations volontaires relatives à l’indication du tableau nutritionnel prévu à l’article 9.

En conclusion, on estime que toute forme supplémentaire d’expression de la valeur énergétique et des quantités d’éléments nutritifs doit nécessairement relever du champ d’application de l’article 35 et donc être exclue des informations volontaires prévues par l’article 36 pour les opérateurs.

L’Italie a toujours considéré que si tel n’était pas le cas, les exploitants du secteur alimentaire auraient toujours la possibilité de compléter volontairement toutes les indications harmonisées prévues par le règlement (UE) n° 1169/2011, simplement en se référant à l’article 36.

En outre, l’article 36 du règlement prévoit que, en ce qui concerne les informations obligatoires sur les denrées alimentaires, les mentions obligatoires et les mentions obligatoires supplémentaires pour certains types ou catégories de denrées alimentaires, si elles sont fournies sur une base volontaire, certaines exigences doivent être confirmées.

Ces exigences impliquent: (i) de ne pas induire le consommateur en erreur; (ii) que ces informations ne soient pas ambiguës ou confuses pour le consommateur; et (iii) que, le cas échéant, ces informations soient établies sur la base de données scientifiques pertinentes.

L’Italie considère que le Nutri-Score induit le consommateur en erreur en fournissant une évaluation sommaire du produit alimentaire individuel, sans tenir compte des profils nutritionnels des différents aliments qui contribuent à définir une alimentation équilibrée. Les indications colorées sur les produits sont, en fait, biaisées par nature, en ce sens qu’elles tendent à suggérer aux consommateurs qu’ils peuvent consommer librement (couleur verte) ou ne pas consommer du tout (couleur rouge) un certain aliment.



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

4. Compatibilité avec les dispositions du règlement(CE) n° 1924/2006

La notification française fait référence au règlement 1924/2006 et la Commission elle-même indique dans son rapport que le Nutri-Score «pourrait être considéré» comme une allégation (rectius, «claim») dans le champ d'application de ce règlement, uniquement pour les produits ayant une note verte.

Tout d'abord, l'Italie ne considère pas que le Nutri-Score puisse être considéré comme une allégation nutritionnelle. Le règlement 1924 prévoit que les allégations nutritionnelles ne sont autorisées que si elles satisfont aux conditions générales énoncées dans le règlement 1924 et si elles sont énumérées dans l'annexe correspondante.

Le Nutri-Score ne peut être classé comme une allégation nutritionnelle puisqu'il ne relève d'aucune des rubriques ou catégories couvertes par l'annexe.

De l'avis de l'Italie, en vertu de la législation actuelle, il s'agit d'une indication générique qui ne pourrait être acceptable que si elle est accompagnée d'une indication sanitaire spécifique qui a déjà été approuvée.

L'article 10 du règlement 1924/2006/CE dispose, au paragraphe 3, que: «Il ne peut être fait référence aux effets bénéfiques généraux, non spécifiques d'un nutriment ou d'une denrée alimentaire sur l'état de santé général et le bien-être lié à la santé que si une telle référence est accompagnée d'une allégation de santé spécifique figurant sur les listes visées à l'article 13 ou 14».

L'Italie considère donc que le Nutri-Score devrait être considéré comme une allégation de santé, offrant une évaluation globale de la qualité intrinsèque de la denrée alimentaire individuelle, donnant ainsi une indication qui suggère et implique l'existence d'une relation entre l'aliment et la santé humaine.

D'une manière générale, conformément à l'article 10 du règlement 1924/2006, les allégations de santé sont interdites. Seules celles qui sont conformes aux règlements généraux et spéciaux sont autorisées, de même que celles qui ont également obtenu une autorisation conformément aux dispositions communautaires et, enfin, sont inscrites sur la liste des allégations autorisées.

En cas d'utilisation d'une allégation de santé, la demande d'autorisation est présentée par l'autorité nationale compétente d'un État membre, qui informe, entre autres, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (ci-après l'«EFSA»), mettant à disposition la demande et la documentation pertinente. En son nom, l'EFSA, en plus d'informer les États membres et la Commission, est tenue d'émettre un avis dans lequel: (i) elle s'assure que le libellé proposé pour l'allégation de santé soit fondé sur des preuves scientifiques; (ii) elle évalue si le libellé répond aux critères énoncés dans le règlement 1924; (iii) elle commente le libellé proposé pour l'allégation de santé, en évaluant si elle est compréhensible et significative pour le consommateur moyen.

Les indications qui ne répondent pas aux critères ci-dessus sont interdites.

L'Italie n'a pas connaissance de l'implication de l'EFSA.

En outre, il convient de rappeler qu'avec l'adoption d'un système tricolore comme le Nutri-Score le consommateur sera amené à croire, indépendamment de ses propres besoins alimentaires, qu'un produit est nettement préférable s'il est étiqueté avec une allégation verte par rapport à d'autres dans la même catégorie, encourageant sa consommation (illimitée), puisqu'il est entendu que la couleur verte identifie un aliment qui ne nuit clairement pas à la santé.

Toute couleur autre que le vert résume la valeur nutritionnelle de l'aliment dans son ensemble et est considérée comme un signe de danger (universellement, la couleur rouge) pour le consommateur, sans en identifier clairement la raison (valeur énergétique? sel? sucre? graisse?).

5. Critique du nouvel algorithme «Nutri-score»

Le nouvel algorithme, qui ferait partie des «profils nutritionnels» qui, comme on le sait, ne sont pas encore identifiés et harmonisés au niveau européen, ne tient pas compte des orientations sur le profilage des nutriments publiées par l'EFSA en 2022 et présente, à cet égard, les points critiques suivants:

- la teneur en protéines est encore soulignée, alors qu'elle n'est pas considérée comme pertinente par le profilage de l'EFSA (puisque l'ensemble de la population européenne consomme plus de protéines que nécessaire);
- il ne tient pas compte de l'importance de la teneur en potassium et autres oligoéléments;
- il n'inclut pas les produits céréaliers entiers en tant qu'élément favorable;
- il ne tient pas compte de la variabilité des habitudes alimentaires et des traditions dans les différents pays de l'Union européenne ainsi que des différentes méthodes de consommation (fréquence et quantité);
- il ne prévoit pas qu'une denrée alimentaire individuelle ne puisse pas correspondre au profil nutritionnel d'une alimentation adéquate sur le plan nutritionnel;
- il ne prévoit pas la présence de sucres ajoutés et/ou libres;
- il attache une plus grande importance aux éléments non favorables qu'aux éléments favorables;



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

- il pénalise la consommation de lait (l'ayant inclus parmi les boissons) qui est ramenée d'un score de A à B lorsque l'EFSA le répertorie parmi les produits qui favorisent l'apport en calcium.

Ce manque d'attention au document de profilage des éléments nutritifs de l'EFSA est grave, car l'adoption du nouvel algorithme notifié est motivée par la nécessité de répondre aux résultats des recherches les plus avancées et aux indications des institutions chargées de promouvoir une alimentation saine.

Dans ce contexte, l'Italie demande les informations suivantes:

1. quand et si la procédure prévue à l'article 23 du règlement 1924/2006 a été menée à bien;
2. quelle norme européenne est appliquée à tous les produits qui ont un «score» autre que vert sur lequel le «Nutri-score» est basé;
3. si, d'un point de vue juridique, en application du règlement (UE) n° 1169/2011, il est possible pour les États membres de légiférer volontairement conformément à l'article 36;
4. si les informations facultatives de l'opérateur peuvent être évaluées et justifiées au titre de l'article 36 du TFUE, comme dans le cas des mesures nationales;
5. les raisons qui permettraient de ne pas tenir compte des indications sur le profilage nutritionnel émises par l'EFSA en 2022.

Pour une analyse détaillée des questions critiques inhérentes au système Nutriscore d'un point de vue strictement nutritionnel, y compris en ce qui concerne spécifiquement les problèmes liés au nouvel algorithme, veuillez vous reporter aux annexes du présent avis circonstancié:

Annexe 1

Les limites de l'étiquetage frontal sur l'emballage (FOPL - «front-of-pack labelling») d'un type directionnel.
Université de La Sapienza-Rome

Annexe 2

Observations sur la notification de la France 2017/159/F.
CREA Centre de recherche sur l'alimentation et la nutrition

Contrairement à l'annexe 1, qui figure ci-dessous, le contenu de l'annexe 2, en raison des limitations techniques de la plateforme TRIS, sera transmis aux États membres par courrier électronique à l'adresse des points de contact nationaux, comme l'indique la DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME de la Commission.

ANNEXE 1

Les limites de l'étiquetage frontal sur l'emballage (FOPL - «front-of-pack labelling») d'un type directionnel
Université de La Sapienza-Rome

1. L'arbitraire de l'algorithme: Les systèmes «directionnels» (et en particulier «Nutri-score» - le NS) évaluent souvent la valeur nutritionnelle des aliments au moyen d'algorithmes arbitraires ou non définis.

L'algorithme du NS a déjà été modifié deux fois sur la base de l'avis d'un groupe d'experts qui, bien que qualifié, représente un faible niveau de validité scientifique des publications.

En outre, il existe des difficultés inhérentes à l'établissement de profils nutritionnels normalisés à l'échelle européenne, telles que l'applicabilité aux aliments individuels des recommandations relatives à l'apport nutritionnel fixées pour l'alimentation générale; l'absence de données uniformes sur la composition et la consommation des denrées alimentaires dans l'ensemble de l'Union; et des différences dans les recommandations relatives à l'apport nutritionnel et les lignes directrices pour une nutrition adéquate adoptées par les différents pays (avis scientifique de l'EFSA, 2008). Une étude menée aux Pays-Bas (où le NS a été adoptée) a montré que pour les fromages, les plats préparés, les soupes et les sauces (2299 produits vérifiés):

o il y avait une répartition inégale des produits entre les différentes catégories du NS;

o les scores du NS d'une grande quantité de produits n'étaient pas conformes aux critères et directives alimentaires néerlandais; et



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

o Il n'y avait pas de corrélation élevée entre le NS et les nutriments qui affectent la santé dans la plupart des groupes de produits (Van Tongeren C et coll., 2020).

La dernière révision de l'algorithme «Nutri-score» a encore modifié le tableau, ce qui a entraîné une détérioration de certains scores (jambon cru de D à E; olives de C à E) et à l'amélioration des autres (huile d'olive de C à B, huile de maïs de D à C). Ces changements se sont vraisemblablement produits dans le cadre de nouveaux calculs effectués en modifiant la valeur attribuée à la teneur en protéines, en sel ou en tenant compte d'autres aspects qui ne sont pas toujours clairs. Ces nouvelles considérations reposent uniquement sur l'avis des experts impliqués dans la rédaction du «Nutri-score» et ne sont pas étayées par la littérature sur l'impact sur l'état de santé et/ou la littérature nutritionnelle qui devrait justifier l'adoption de l'étiquette.

Par souci d'exhaustivité, veuillez noter que les modifications les plus récentes concernent:

- o le SUCRE: un changement dans l'échelle de notation; elle passe d'une échelle de 1 à 10 à une nouvelle échelle de 1 à 15 points, attribuant ainsi un rôle encore plus négatif;
 - o le SEL: un changement dans l'échelle de notation; elle passe d'une échelle de 1 à 10 à une nouvelle échelle de 1 à 20 points, attribuant ainsi un rôle encore plus négatif;
 - o les FIBRES, l'échelle de notation dans l'ancienne version commençait à 0,9 g tandis que dans la nouvelle version, elle commence à 3 g. Cela signifie que pour obtenir 1 point «positif» dans l'ancienne version, vous aviez besoin de 0,91 g et dans la nouvelle version vous avez maintenant besoin de plus de 3 g;
 - o les PROTÉINES: l'échelle d'attribution des points dans l'ancienne version commençait à 1,6 g et dans la nouvelle version, elle commence à 2,4 g, mais dans le même temps, l'échelle passe de 5 à 7 points dans la nouvelle version, et il y a une nouvelle limite pour la viande rouge de 2 points;
 - o il existe une nouvelle méthode de calcul pour la nouvelle catégorie «Huiles, graisses et noix»;
 - o les FROMAGES: bien que certains d'entre eux soient pénalisés à cause du sel, la plupart obtiennent de meilleurs résultats parce qu'ils ont plus de points protéiques dans la nouvelle version et que le calcul de l'algorithme prévoit que les points protéiques seront toujours soustraits pour eux.
- Notez que le changement d'étiquette peut poser des problèmes au consommateur qui pourra trouver des produits (peut-être provenant de sociétés différentes) avec des étiquettes différentes en vente pendant les deux prochaines années.

2. Norme de référence non réelle: les systèmes «directionnels» (par exemple, le NS) sont basés sur une quantité standard de denrées alimentaires (100 g ou 100 ml) qui ne correspond presque jamais aux portions habituellement consommées.

Les informations qui en résultent sont donc séparées de la réalité du comportement du consommateur et fournissent des informations inutiles, voire trompeuses. Certains aliments peuvent obtenir des scores favorables pour 100 g, bien qu'ils soient généralement consommés en quantités beaucoup plus importantes (p. ex.: pizza à base de plantes, boissons gazeuses diététiques), tandis que d'autres aliments peuvent obtenir (encore une fois pour 100 g) des scores moins favorables en utilisant le système du NS, bien qu'ils soient généralement consommés dans des portions beaucoup plus petites (p. ex.: chocolat, huile d'olive) (Carruba MO et al., 2021).

3. Restriction de l'algorithme: le résultat final (couleur ou lettre) est la combinaison (inconnue) de différentes informations

Les étiquettes d'emballage frontales telles que le «Nutri-score» fournissent une évaluation globale de la denrée alimentaire individuelle, qui peut être le résultat d'un grand nombre de combinaisons de niveaux de différents facteurs pris en considération, par exemple des niveaux élevés d'un ou de plusieurs facteurs considérés comme négatifs (énergie; sucres totaux; acides gras saturés et teneur en sodium) et/ou de faibles niveaux d'un ou de plusieurs facteurs jugés positifs (fruits; légumes et noix; fibres, protéines et graines; huiles de noix et d'olive). Bien que le système ne soit pas recommandé comme outil pour comparer les valeurs nutritionnelles des produits de différentes catégories (bien que l'algorithme ait été développé de cette manière), les consommateurs seront inévitablement amenés à considérer un aliment «vert» plus sain qu'un «rouge», quel que soit le groupe alimentaire auquel ils appartiennent.

4. Perte d'informations, en particulier pour les catégories les plus fragiles

Un système qui ne fournit pas d'informations sur les raisons pour lesquelles une certaine couleur a été attribuée à un aliment particulier est absolument inutile et peut-être dangereux pour les catégories les plus fragiles (comme les enfants; les personnes âgées; les personnes ayant des besoins spécifiques en matière de santé), qui ont des besoins nutritionnels spécifiques, et qui pourraient être induites en erreur par la couleur et/ou la lettre du FOPL. Par exemple, les consommateurs qui ont des problèmes de surcharge pondérale ou d'obésité et qui veulent contrôler leur apport calorique



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

peuvent choisir un produit qui a une étiquette verte, mais avec une densité d'énergie plus élevée, par rapport à un produit de la même catégorie qui a une étiquette.

5. Limitation des paramètres considérés avec la prévalence de ceux considérés comme négatifs

Les FOPL «directionnels» se concentrent sur la teneur en éléments nutritifs ayant des effets «défavorables» (dans le NS, ces nutriments donnent jusqu'à 40 points négatifs par rapport aux nutriments ayant des effets «favorables», ce qui apporte un maximum de 15 points positifs) (Visioli F et al., 2021). Cette approche est en contradiction avec des preuves scientifiques plus récentes qui indiquent que les politiques alimentaires axées sur la promotion de la consommation de composants alimentaires pour lesquels l'apport actuel est inférieur au niveau optimal peuvent avoir un effet plus important que les politiques qui ne sont que «négatives». Parmi les 15 facteurs nutritionnels qui affectent le plus la santé, 11 font référence aux aliments et nutriments consommés en quantités insuffisantes, tels que les céréales entières; les noix; les graines et les fruits de mer. Seuls quatre de ces facteurs qui affectent la santé (sodium, viande rouge, viande transformée et boissons sucrées) sont consommés en quantités excessives. À l'exclusion du sodium, ceux-ci jouent un rôle négligeable en tant que déterminants de l'état de santé (GBD Diet Collaborators, 2019; Foreman KJ et al., 2018). Les preuves que nous avons de la littérature montrent que ce sont les habitudes alimentaires dans leur ensemble qui ont un impact positif (voir le régime méditerranéen) ou négatif (voir le régime alimentaire occidental) sur l'état de santé. Les aliments ou nutriments individuels ont un effet minimal. Ils représentent souvent un biomarqueur de comportements malsains: les acides gras saturés et le beurre (parmi les nutriments et/ou aliments les plus fréquemment «incriminés») pris individuellement n'ont pas démontré d'effets nocifs, mais ils représentent l'indicateur d'un ensemble d'autres éléments (surcharge pondérale ou obésité; sédentarité; etc.) qui représentent dans l'ensemble un risque pour la santé.

6. Faible potentiel éducatif: les indications conduisent à ne pas consommer un certain aliment plutôt que d'acquiescer un comportement alimentaire «correct»

Les FOPL «directionnels» ne constituent pas un outil efficace pour le consommateur pour combiner correctement différents aliments ou d'adopter un mode d'alimentation spécifique (Visioli F et al., 2021). Par conséquent, ils ne constituent pas un outil «éducatif» et n'atteignent pas les objectifs proposés par la Commission européenne, qui exige que l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires leur permette d'adopter une alimentation saine et équilibrée. Au contraire, la définition d'un aliment par l'attribution d'une couleur, sans fournir d'informations supplémentaires, risque de devenir nocive et trompeuse sur le plan éducatif. En fait, les FOPL directionnels détournent l'attention des étiquettes nutritionnelles sur l'emballage (Oswald C et al., 2022).

7. Diminution de l'efficacité des messages «négatifs» au fil du temps

Les avertissements «directionnels» montrent souvent une tendance à un effet «d'usure» (diminution de l'efficacité d'un message d'avertissement au fil du temps). L'expérience des étiquettes sur les paquets de cigarettes a montré qu'après un premier succès, il était nécessaire de mettre en œuvre l'étiquette avec une image pour un résultat plus efficace. Malgré cela, après une augmentation rapide de l'efficacité, l'effet d'usure a été observé à nouveau et, pour cette raison, certains gouvernements ont décidé de modifier les images affichées fréquemment pour maintenir l'efficacité des messages au fil du temps (Hammond D et al., 2007; White V et al., 2015). Une approche éducative (comme dans les FOPL «informationnels») peut réduire cet effet en donnant aux consommateurs les moyens d'agir.

8. Effet «Halo» avec surestimation de l'effet positif des denrées alimentaires étiquetées «vertes»

Les messages proposés par le FOPL «directionnel» peuvent inciter les consommateurs à percevoir les produits portant une étiquette «verte» comme étant plus sains et à sous-estimer la teneur énergétique des aliments classés comme «sains». Cela peut affecter les intentions d'achat d'aliments, ce qui conduit les consommateurs à une surconsommation de ces aliments précisément parce qu'ils sont perçus comme «sains». Un consommateur inexpérimenté peut tenter à tort de suivre un régime alimentaire composé uniquement de produits des groupes A (vert foncé) et B (vert clair) qui n'est pas nécessairement suffisant sur le plan nutritionnel.

9. Approche simpliste qui fonde le raisonnement sur les aliments (à consommer ou à éviter) et est incapable de promouvoir des modèles alimentaires pour lesquels nous avons des preuves d'efficacité dans la prévention des maladies chroniques et dégénératives

L'approche simpliste du FOPL «directionnel» ne conduit pas nécessairement à l'adoption de habitudes alimentaires saines, mais plus simplement à augmenter la consommation de certains aliments (par exemple ceux riches en protéines) et à pénaliser la consommation d'autres (huile d'olive ou œufs, respectivement riches en acides gras ou en cholestérol). Le résultat final est souvent un régime alimentaire déséquilibré (teneur élevée en protéines, par exemple) dont l'effet sur le risque de développer des maladies non transmissibles n'a pas encore été démontré (Ikonen I et al., 2020). L'American Dietetic Association (ADA) a publié un document de synthèse qui met en garde les professionnels de la nutrition contre la



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

classification des aliments comme bons ou mauvais parce qu'ils pourraient favoriser des comportements alimentaires malsains. Lorsque les recommandations concentrent leur indication sur les aliments à éviter, le résumé indique que cette dichotomie alimentaire «bon ou mauvais» est automatiquement créée (Mobley AR, 2009). Dans un document de 2013, l'ADA indique également que:

le modèle alimentaire dans son ensemble est l'objectif le plus important pour atteindre l'objectif d'une alimentation saine;

o tous les aliments peuvent être assujettis à ce régime s'ils sont consommés avec modération, avec des portions adéquates et combinés à une activité physique;

o la classification des aliments comme bons ou mauvais est excessivement simpliste et peut favoriser des comportements alimentaires malsains;

o se concentrer sur la variété, la modération et la proportionnalité dans le contexte d'un mode de vie sain, plutôt que de se concentrer sur les nutriments ou les aliments individuels, peut aider à réduire la confusion des consommateurs et à prévenir une dépendance inutile à l'égard des suppléments.

Freeland-Graves JH, Nitzke S; Academy of Nutrition and Dietetics (Académie de nutrition et de diététique). Position de l'Académie de nutrition et de diététique: approche du régime alimentaire total pour une alimentation saine.

J Acad Nutr Diet. 2013 février, 113(2):307-17. doi: 10.1016/j.jand.2012.12.013

10. Manque de preuves scientifiques sur l'efficacité réelle: les données actuelles montrent un effet sur la «consommation» de certains aliments, mais pas sur leur incidence sur la santé des consommateurs.

À l'heure actuelle, les études qui associent l'adoption d'un FOPL à une amélioration de la santé sont très peu nombreuses et concernent principalement le NS. Aucune d'entre elles n'est longitudinale et ne peut identifier un lien de causalité entre l'adoption du FOPL et le changement de l'état de santé. Au mieux, l'association est avec la consommation d'un aliment particulier (souvent dans des contextes virtuels); une association avec la variation d'un biomarqueur de risque a rarement été trouvée; jamais avec l'impact sur la morbidité ou la mortalité. Bon nombre des études, en fait, ont pratiquement appliqué le NS à des cas préexistants en supposant que l'adoption du NS peut, si elle est appliquée à ce cas spécifique, influencer l'adoption de différents schémas alimentaires (qui en réalité ont été spontanément adoptés par les sujets inscrits) et l'apparition, au fil du temps, d'effets positifs sur l'état de santé. L'utilisation de données extraites d'études existantes, auxquelles l'effet possible du NS a été appliqué par la suite avec des modèles mathématiques, est un modèle expérimental méthodologiquement discutable, qui, par définition, ne peut pas démontrer la présence de relations causales entre les paramètres considérés. En outre, un environnement réel peut fournir des résultats sensiblement différents en raison de facteurs importants d'interférence et de confusion (Storcksdieck Genannt Bonsmann S et al., 2020; Clarke N et al., 2021).

L'examen de la littérature en cours par les institutions scientifiques italiennes sur l'impact du NS sur l'état de santé et les connaissances nutritionnelles a abouti à la sélection de 46 articles

o 30 sont liés aux choix alimentaires, mais la plupart (25) se concentrent uniquement sur les intentions d'achat et non sur les ventes réelles;

o 15 tentent de montrer l'effet sur la santé, mais 14 sont rétrospectives (ces études n'ont pas exploré l'incidence réaliste du NS sur l'état de santé dans une perspective longitudinale, mais ont évalué le risque de maladie par macrosimulation) et une seule est prospective, mais, encore une fois, il s'agit d'une simulation de ce qui pourrait se produire si...;

o il n'y a pas d'étude sur la capacité du NS à améliorer les connaissances nutritionnelles;

enfin, seule une vérification de la capacité du NS à augmenter l'adhésion à une alimentation saine (Dubois P et al.

J Acad Market Science 2023) et qui conclut que «Comparé à ce qui aurait pu être attendu sur la base des résultats d'études récentes en laboratoire, les effets mêmes du meilleur label nutritionnel, «Nutri-score» étaient décevants [légère augmentation des achats du meilleur tercile des produits en termes de qualité nutritionnelle (ceux considérés comme plus sains); légère diminution des achats de produits dans le second tercile; et aucun effet sur les produits du tercile le plus bas (ceux considérés comme moins sains); effets insignifiants sur les achats de produits non étiquetés (parmi lesquels les aliments typiques du régime méditerranéen sont souvent inclus: fruits, légumes, légumineuses, pain)]. Les estimations enthousiastes de l'impact que l'adoption du FOPNL aurait sur la mortalité due aux maladies non transmissibles sont considérablement réduites».



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Commission européenne
Point de contact Directive (UE) 2015/1535
email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu