

# EUs strategi for merking av matvarer

Margaret Eide Hillestad

# Forord

I dette notatet redegjøres det for produktmerking av matvarer. Utgangspunktet for notatet var at EUs Generaldirektoratet for helse og forbrukerspørsmål (DG SANCO), sendte ut i mars 2006 et høringsutkast til hele EØS-området, om varemerking både av matvarer og ikke-matvarer.

I tillegg til redegjørelsen for innholdet i DG SANCOs høringsnotat, blir endringer som har skjedd i tilknyttet lovgivning som regler for merking av kjemikalier (REACH), merking av GMO, beskyttede betegnelser, opprinnelsesmerking og økologisk merking, gjennomgått.

Merkelovgivningen er en del av EØS-avtalen. Derfor vil endringer i EU føre til endringer i det norske regleverket for merking.

Det har vært liten oppmerksomhet rundt høringsnotatet fra DG SANCO i Norge. De debatter som har gått i EU om for eksempel merking av helseskade på alkoholholdige drikker, eller at EU åpner for nitritt i matvarer, har ikke versert i norske media (Kilde: [www.nytt.net](http://www.nytt.net) og [www.sesam.no](http://www.sesam.no) ).

I Norge har debatten vært konsentrert om merking av GMO, merking av opprinnelsesland, sporbarhet, merking av tint mat og litt om ernæring og helsepåstander om mat på varens etikett. Helseminister Sylvia Brustad sier til [www.gardsplassen.no](http://www.gardsplassen.no) i januar i år at hun vil ha felles matmerking med EU. Hun regner også med at det er på plass en felles nordisk merkeordning innen utgangen av 2008.

Notatet er utarbeidet av Margaret Eide Hillestad, og inngår i Landbrukets Utredningskontors notatserie.

Oslo, februar 2008.

Hanne Eldby

---

# **Landbrukets**

---

## Utredningskontor



---

# Innhold

1	INNLEDNING .....	1
2	BEHOVET FOR ENDRING AV REGELVERKET.....	3
3	MERKING MED REN TEKST, LOGO ELLER SYMBOL.....	5
3.1	MERKING AV NÆRINGSINNHOOLD .....	5
3.2	MERKING AV HELSEPÅSTANDER .....	7
3.3	MERKING AV ALKOHOLDIGE DRIKKEVARER .....	8
3.4	MERKING AV HELSEFARLIGE STOFFER .....	9
4	EGEN LOVGIVNING.....	11
4.1	GMO-MERKING.....	11
4.2	OPPRINNELSESMERKING .....	12
4.3	BESKYTTEDE BETEGNELSER .....	13
4.4	ØKOLOGISK MERKING .....	14
5	FELLES REGELVERK I EU/EØS-OMRÅDET .....	17

## LITTERATUR

---



# 1 Innledning

Det er mange lover og regler både i Norge og i EU som har effekt på varemerking. Generell matmerking i EU er regulert av Direktiv 2000/13/EC, som igjen er en revidert versjon av Direktiv 79/112/EC. Foruten et tillegg i direktivet om allergifremkallende stoffer som kom i 2003, er ikke innholdet endret siden 1978. Utviklingen av både matvaremarkedet og forbrukerens forventninger til produktinformasjon, gjør at EU-kommisjonen mener det er et behov for å oppdatere dette regelverket.

Produktmerking kan ha som hensikt å fortelle fakta om et produkt som ingredienser, oppbevaring, bruksanvisning og holdbarhetsdato. Merking kan også brukes som en strategi for å markedsføre og selge et produkt gjennom å fremheve bestemte kjennetegn/egenskaper ved produktet. Det er glidende overganger fra når merking angir fakta om produktet og når merkingen brukes som et salgsfremmende middel. Merking kan være obligatorisk og lovpålagt, eller det kan være frivillig. Dersom man frivillig velger å merke et produkt, kan det være lovpålagt at merkingen og produktet må oppfylle visse krav.

I EU foregår det en debatt om hva som er riktig bruk av merking og hva som er de beste parameterne for varemerking. I løpet av 2006 - 2008 skal EU gjennomgå sitt lovverk for varemerking for å finne en helhetlig tilnærming til produktmerking, innbefattet merking av mat. Derfor sendte DG SANCO, Generaldirektoratet for helse og forbrukerspørsmål i EU, ut et høringsutkast i 2006 om varemerking både av matvarer og ikke-matvarer. I det følgende er dette dokumentet omtalt som "høringsnotatet".

Høringsnotatet inneholder vurderinger om behovet for endringer, hvilke endringer som kan gjøres og om det er mulig å utarbeide et felles regelverk for varemerking i EU. Høringsnotatet har som mål å finne en overordnet tilnærming til varemerking. DG SANCO presiserer at merking av varer er en viktig informasjonskilde for forbrukeren. Det er en helt klar mulighet til å formidle informasjon om produktet som holdbarhet, helsefare, næringsinnhold og panteordning. Hensikten er å gi forbrukeren mulighet til å gjøre et rasjonelt valg basert på tilgang til relevant og riktig informasjon.

Av elementer som er til spesiell vurdering kan nevnes; spørsmål om obligatorisk ernæringsmerking, mengden av informasjon ved merking, forenkling av budskapet, symboler og formen på presentasjonen. EU-kommisjonen skal også vurdere hvilke konsekvenser forslaget får for små og mellomstore bedrifter som selvstendige bakerier, slaktere etc.

Det vil komme et forslag til endringer av regelverket for produktmerking fra EU-kommisjonen i slutten av januar 2008. Målet er å få et vedtak i EU-kommisjonen om et felles regelverk i løpet av året.

Norske merkeregler er i stor grad bundet i forhold til EØS-avtalen, og avgjørelsene på dette området vil derfor i hovedsak tilsvare EU sine vedtak. I Norge har både Mattilsynet, Statens legemiddelverk og Statens Forurensingstilsyn ansvar for å utarbeide retningslinjer for produktmerking. Norge er høringsinstans og Mattilsynet sendte Norges kommentarer til høringsdokumentet, til EU-kommisjonen 16. juni 2006.

I dette LU-notatet vil vi i tillegg redegjøre for enkelte merkeordninger som ikke er omtalt i høringsnotatet fra DG SANCO. Det gjelder blant annet økologisk merking, merking av kjemikalier og merking av produkter med Beskyttede betegnelser.



## 2 Behovet for endring av regelverket

DG SANOCs høringsutkast til endring av regler for produktmerking, inkludert merking av matvarer, kommer som følge av den fornyede Lisboastrategien. I Lisboastrategien har EU-kommisjonen fokus på å forbedre lovgivningen som et middel for å nå målene om økonomisk vekst og sysselsetting. EU-kommisjonen mener derfor at det er behov for en overordnet tilnærming til varemerking.

EU har anslått at kostnadene som virksomhetene har tilknyttet gjennomføringen av alle EUs felles regler og medlemslandenes nasjonale regler, utgjør ca 3,5 prosent av bruttonasjonalproduktet i EU-25. Det er anslått at en reduksjon av disse omkostningene med 25 prosent gradvis vil øke EUs BNP med 1,5 prosent eller 150 milliarder euro pr år<sup>1</sup>.

Mange av høringsinstansene støttet behovet for et felles regelverk for varemerking i EU/EØS-området, men det er enighet om at det må være ulike regelverk for merking av matvarer og annen varemerking. Høringsinstansene understreket fordelene ved å samle regelverket for matmerking i ett regelverk. Mange av høringsinstansene mente at det i dag er manglende konsistens mellom de ulike områdene for varemerking. Mange mente at merkereglene har blitt veldig komplekse og vanskelig tilgjengelig, med over 40 ulike lover og regler som berører flere EU-direktorat.

Flertallet av høringsinstansene mente at formålet med matmerking først og fremst må være hensynet til forbrukernes behov for informasjon. Det må ikke være behovet for et mer effektivt indre marked, eller for å beskytte matvarer mot konkurranse.

Høringsrunden viste at det er stor uenighet mellom forbrukere og industrien når det gjelder hva som skal være lovpålagt merking og hva som skal være frivillig varemerking, samt hva et slikt regelverk skal inneholde.

EUs helsekommisær Markos Kyprianou uttaler til EU FOOD LAW at det er behov for et felles regelverk, men at det er for tidlig å fremme et harmonisert EU system for matmerking<sup>2</sup>. Kyprianou mener det er behov for mer forskning og utvikling på feltet før det utarbeides et felles regelverk i EU/EØS-området.

---

<sup>1</sup> EU-kommisjonen: "Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the EU", Memo/06/425, 14/11/2006.

<sup>2</sup> EU Food Law news update, 5.november 2007. "Draft Commission proposal on labelling goes to inter-service consultation: GDAs by a new name". [www.agra-net.com](http://www.agra-net.com)

Norge mener eksisterende lovgivning er gammel og har blitt fornyet mange ganger. Det gjør at vi ser behovet for en grundig gjennomgang av regelverket for merking av matvarer.

## 3 Merking med ren tekst, logo eller symbol

Høringsnotatet tar opp spørsmålet om utformingen av varemerker. Høringsnotatet trekker opp spørsmål om merkingen skal være i form av symboler, logoer, eller ren tekst.

Den potensielle gevinsten ved å bruke logoer eller symboler framfor tekst, er at man slipper å merke varen på flere språk. Ulempen er at samme symbol kan bety flere ting. Enkelte EU-land har allerede innført symbolmerking av matvarer. Sverige har siden 1989 hatt regler for offentlig, frivillig symbolmerking av matvarer gjennom Nøkkelhullsmerket. Finland har hatt en privat, frivillig symbolmerkeordning gjennom Hjertesymbolet, i regi av Hjerteforeningen og Diabetesforeningen siden 2000. Storbritannia har i løpet av det siste året innført trafikklysmarking, mens danske myndigheter har innført en gradert symbolmerkeordning våren 2007. Prinsipper, kriterier, hvilke matvaregrupper som omfattes samt kontrollordninger varierer for de ulike symbolmerkeordningene, men det er også mange likheter.

DG SANCO sier i sin oppsummering av høringsuttalelsene at det ikke var kommet inn mange kommentarer til bruk av logoer og symboler. De innkomne kommentarene gikk på skepsis til at et symbol skulle bety mange ting og dermed være egnet til å forvirre forbrukerne.

Helsekommisær Markos Kyprianou tar til orde for en "Tesco-style" obligatorisk forsidemerking av matvarer. Det vil si en varemerking av samme type som den som benyttes i Tesco-butikker i Europa. Forslaget åpner opp for ulike typer merking, som trafikklysmarking, geografisk merking, eller andre former som nasjonale myndigheter ønsker å prøve ut.

Ifølge norske myndigheters "Handlingsplan for et bedre kosthold i befolkningen (2007-2011). Oppskrift for et bedre kosthold" skal det innføres en frivillig offentlig ordning for symbolmerking i Norge i løpet av 2008. Rammer for innføring av symbolmerking vil ligge i regelverket som er en del av EØS-avtalen. Det vil si merkedirektivet, næringsdeklarasjonsdirektivet og kommende forordning om ernæring og helsepåstander på mat.

### 3.1 Merking av næringsinnhold

"Noen varedeklarasjoner ser mer ut som et kjemisk eksperiment enn som noe du vil spise", skriver forbrukermagasinet "Which?". Det gjeldende system for merking av tilsetningsstoffer i mat er så komplekst at det er mer forvirrende enn oppklarende. "Which?" skriver at folk ønsker et klart og tydelig merkingssystem som gjør det enkelt å unngå produkter med skadelige tilsetningsstoffer, samt å sammenligne hva som finnes i ulike matvarer.

På vegne av Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC), en organisasjon som organiserer 40 uavhengige nasjonale forbrukerorganisasjoner innenfor EØS, ble det i 2005

foretatt en undersøkelse om forbrukeres oppfatning av matmerking. 75 prosent av de 3000 som svarte var interessert i at matvarens næringsinnhold skal stå på pakken.

I EU er det per i dag lovpålagt å merke ingredienser i en vare. Derimot er det frivillig å merke en vare med næringsinnhold med mindre produsenten har en helsepåstand om varen. Regler for merking av næringsinnhold er fastsatt i direktiv 90/496/EEC. Ernæringsmerking er bare obligatorisk ved merking av mat når det er fremsatt ernæringsmessige påstander om maten. Prinsippet er at alle ingredienser skal deklarerer. I tillegg er det en liste med allergene ingredienser som alltid skal merkes. Bestemmelsene vil også omfatte alkoholholdige varer dersom de inneholder ingredienser fra denne listen.

BEUC (en Europeisk forbrukerorganisasjon) mener at forbrukerne skal ha mulighet til å avgjøre om en matvare er sunn eller ikke. De hevder at på denne bakgrunnen er det nødvendig å utarbeide et standardsystem for merking av næringsinnhold i en ferdig pakket matvare.

Merking av næringsinnhold er imidlertid obligatorisk i enkelte land utenfor EU/EØS, som i Canada, USA, New Zealand og Australia. Behov og implikasjoner av obligatorisk ernæringsmerking har tidligere vært vurdert i to runder i EU. Helsekommisjonær Markos Kyprianou har fremmet forslag om obligatorisk merking av næringsinnhold i matvarer. Han mener da at deklarasjonen skal angi hvor mange gram fett, sukker, salt, umettede fettsyrer og kalorier matvaren inneholder. EU-kommisjonen mener det er for tidlig å foreslå harmoniserte regler for hele EU, og mener at videre forskning og utvikling er nødvendig for å skaffe fram mer informasjon og kunnskap før et felles regelverk i EU/EØS kan vedtas.

I Norge gjennomfører Mattilsynet en årlig spørreundersøkelse blant forbrukere for å finne ut hva forbrukere vet om matvaresikkerhet og om deres holdninger til matvaresikkerhet. Undersøkelsen viser blant annet at 60 - 65 prosent av de spurte leser varedeklarasjonene ofte eller av og til.

I Norge er merking av næringsinnholdet i matvarer er regulert i forskrift 21. desember 1993 nr. 1386 om deklarasjon av næringsinnhold (næringsdeklarasjonsforskriften). Denne forskriften er basert på EUs direktiv om næringsdeklarasjon, direktiv 1990/496/EØF. Direktivet åpner ikke for egne nasjonale måter å angi hvordan næringsinnhold skal merkes.

Forskriftens formål er å sikre forbrukerne korrekte og sammenlignbare opplysninger om næringsmidlers innhold av energi og næringsstoffer. Deklarasjonen skal gis på ferdigemballert vare og skal inneholde opplysninger om energi og/eller ett eller flere av følgende næringsstoffer: proteiner, karbohydrater, fett, kostfiber, natrium og/eller vitaminer og mineraler.

Når en spesiell ingrediens kan være avgjørende for kvaliteten på produktet har du krav på å få vite hvor mye av denne ingrediensen det er i produktet, for eksempel hvor mye kjøtt det er i

en pølse. Krav om mengdeangivelse gjelder imidlertid ikke alle matvarer. Kravet gjelder på produkter hvor du forventer en spesiell ingrediens som kan være avgjørende for kvalitet.

## 3.2 Merking av helsepåstander

EU-kommisjonen offentliggjorde den 20. desember 2006 en forordning ((EF) Nr 1924/2006) om merking av ernærings- og helsepåstander på mat. Den omhandler definisjoner, generelle kriterier for bruk av påstander, spesifikke kriterier for ernærings- og helsepåstander og godkjenningsprosedyrer. Forordningen trådte i kraft 19. januar 2007 og skal gjelde i alle medlemslandene fra 1. juli 2007. Etter at forordningen trådte i kraft kan EU-kommisjonen begynne å fastsette gjennomføringsbestemmelser. Forordningen er under vurdering i EØS/EFTA-landene, og vil bli gjeldende i Norge dagen etter innlemming i EØS-avtalen. Den korrigerte versjonen er publisert i den Europeiske Tidende den 18. januar 2007.

Forordningen krever at medlemslandene avklarer betingelser og relevant vitenskapelig dokumentasjon for påstander som ønskes på en slik liste. Med bakgrunn i dette inviterer Mattilsynet industrien til snarest å sende inn forslag til helsepåstander som ikke refererer til en reduksjon av risiko for sykdom eller til barnas helse og utvikling. Forslagene skulle vært sent til Mattilsynet senest 1. september 2007.

I 2005 utarbeidet Mattilsynet i samarbeid med Statens legemiddelverk (SLV) retningslinjer for dokumentasjon ved bruk av ernærings- og helsepåstander i Norge. I retningslinjene legger de vekt på følgende forhold:

- At ernæringsprofiler er basert på vitenskapelig kunnskap om kosthold og ernæring i forhold til helse. Profilene skal beskytte forbrukerne og gi nok informasjon til å forenkle valg av næringsmidler.
- At ernæringspåstander er enhver merking, budskap, eller framstilling som angir, indikerer eller antyder at en matvare har særlig positive egenskaper på grunn av energi, næringsstoffer eller andre stoffer. EUs forordning inneholder en liste over tillatte ernæringspåstander. Dersom en påstand oppfyller betingelsene for bruk av påstanden, kan denne brukes uten en søknadsprosedyre. Ernæringspåstander som har vært i bruk før 1. januar 2006 og som ikke er inkludert i forordningens vedlegg, er gyldig fram til 19. januar 2010.
- At helsepåstandene angir, indikerer eller antyder at det er sammenheng mellom en matvare, en matvaregruppe eller en av matvarens bestanddeler og helseaspekter. EUs forordning skiller mellom forskjellige typer helsepåstander. De ulike typer helsepåstander krever forskjellig dokumentasjon og søknadsprosedyre. Alle påstander må være basert på generelt akseptert vitenskapelige dokumentasjon.
- I henhold til forordningens artikkel 13 skal medlemslandene senest innen 31. januar 2008 sende inn lister til EU-kommisjonen over helsepåstander som beskriver eller

refererer til et næringsstoff, en atferdsmessig funksjon eller slankende virkning. Norge skal som EØS-medlem sende inn en slik liste.

### 3.3 Merking av alkoholholdige drikkevarer

Alkoholholdige drikker, definert som drikkevarer med et alkoholinnhold på over 1,2 prosent, er dekket av Matmerkingsdirektivet. Direktiv 2001/18/EC artikkel 6 sier at innen 1982 skal EU-kommisjonen ha besluttet regler for innholdsmerking av alkoholholdige drikker.

Kommisjonen har aldri kommet til enighet om hvordan slik merking skal foregå. Derfor er det ingen lovpålagte krav til innholdsliste på alkoholholdige drikker. Høringsnotatet inneholder derfor en invitt til produsenter og forbrukere til å komme med synspunkter på temaet.

Høringsrunden har ført til en diskusjon om hvorvidt det skal være advarselsmerking på alkoholholdige drikkevarer eller ikke. Frankrike, Finland og Sverige har planer om å introdusere helseadvarsler på alkoholholdige drikkevarer à la det som i dag er på tobakk. DG SANCO mener en slik merkeordning vil hindre fri flyt av varer og vil derfor ikke støtte et slikt forslag.

I hele EU-området er det bred støtte til å trykke helseadvarsler på emballasje for alkoholholdige drikker. EU-innbyggerne er også positive til helseadvarsler til gravide og bilførere. Hele 77 prosent av de spurte er enige i at man bør ha slike helseadvarsler på flasker og i reklame, mens 21 prosent av de spurte er imot dette. Undersøkelsen er utført på oppdrag av DG SANCO og tar blant annet for seg holdninger til helseadvarsler, alkoholreklame, ansvar for å begrense skadevirkningene av alkohol, prissensitivitet, promillekjøring og ungdom og alkohol.

Helsekommisær Markos Kyprianou har kommet med forslag til obligatoriske retningslinjer for merking av kaloriinnholdet, mengden fett, umettet fett, sukker og salt i alkohol. Energiinnhold for alkoholholdige drikker på over 1,2 prosent per volumenhet skal altså ha en ernæringsdeklarasjon. Disse forslagene har allerede ført til stor motstand fra DG Agriculture.

Norge har ikke krav til at alkoholholdige drikkevarer skal merkes med advarsler om helseskade slik det er på tobakk. Norge har i høringsuttalelsen til DG DANCO henvist til diskusjonen om EUs alkoholpolitikk, som trekkes opp i EUs hvitbok om alkoholpolitikk fra oktober 2006. Norge vil ikke sette seg imot et forslag til slik merking, men mener at det er nødvendig å tenke grundig igjennom hvordan en slik advarsel skal utformes, og hva den skal inneholde.

### 3.4 Merking av helsefarlige stoffer

Den 1. juni 2007 trådte EUs nye kjemikalierreform - REACH i kraft. REACH-regelverket inneholder retningslinjer for registrering, evaluering, autorisasjon og restriksjoner ved bruk av kjemikalier - Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals (REACH). Reformen innebærer felles registrering og regulering av nye og eksisterende kjemiske stoffer. Industrien vil få større ansvar for å vurdere sine kjemikalier, foreslå og sette i verk sikkerhetstiltak ved bruk av kjemikalier, samt sørge for at informasjon gis gjennom alle leddene i forsyningskjeden. REACH vil føre til et større selvstendig ansvar for forsvarlig håndtering av de kjemiske stoffene. Det grunnleggende ansvaret for å tilegne seg kunnskap pålegges produsenter og importører av kjemikalier. Videre innføres det krav om en mer effektiv kommunikasjon mellom leverandørene og brukerne av de kjemiske stoffene. Målet med REACH er å sikre et høyt beskyttelsesnivå for mennesker og miljø, samt å øke bedriftenes konkurransevne og innovasjon. Felles regler for alle EØS-land skal sikre at det indre markedet fungerer etter hensikten.

EU-parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr 1907/2006 av 18. desember 2006 dreier seg om registrering, vurdering og godkjenning av kjemikalier samt opprettelse av REACH. EU-parlamentets og Rådets direktiv 2006/121/EF av 18. desember 2006 om endringer av Rådets direktiv 67/458/EØF dreier seg om klassifisering, emballering og merking av farlige stoffer. Reglene gjelder ikke for registrering, vurdering og godkjenning av kjemikalier som brukes i legemidler, matvarer og fôr dersom disse allerede er omfattet av EU-lovgivning for legemidler, matvarer eller fôr.

Farlige kjemikalier og rester av farlige kjemikalier finnes i mange produkter som vi kommer i kontakt med hver dag. Farlige kjemikalier finnes i husmaling, kosmetikk, klær, møbler osv. Det forekommer at skadelige kjemikalier er der de ikke bør være, som i mennesker, planter og dyr, i jorda og i vannet. Mange kjemikalier er knyttet til kreft, allergier og virker inn på mennesker og dyrs forplantningsevne. Antallet mennesker med kroniske lidelser eller kreft registrert av WHO (verdens helseorganisasjon) viser en alarmerende økning, skriver Greenpeace i et notat de har utarbeidet om REACH.

At REACH på noen områder er positivt endrer ikke det faktumet at det fortsatt er store mangler i lovgivningen. EU setter økonomiske hensyn over hensynet til miljø og helse, sier Karina Rohr Sørensen, talsperson for Folkebevægelsen mot EU som en kommentar til reformen. For noen år siden var det for eksempel forbudt i Danmark å ha nitritt i leverpostei. Nitritt danner nitrosaminer, som er kreftfremkallende. Nå er det ikke forbudt med nitritt lengre på grunn av EU, uttaler Karina Rohr Sørensen. Hun sier videre at REACH legger opp til et system hvor det er EU-kommisjonen og en vitenskapskomité som skal avgjøre om nye stoffer skal med på forbudslisten. Medlemslandene, blant annet Danmark, kan kun foreslå

stoffer til vurdering, men de kan ikke lengre selv forby kjemikalier som er tillatt i henhold til REACH-regelverket, sier Karina Rohr Sørensen.

Danmark hadde problemer med å akseptere reglene for bruk av sulfitt, nitrat og nitritt. Danskene valgte å notisere sin egen lovgivning på dette området. Dette ble vurdert av EU-kommisjonen og avslått.

Det formelle vedtaket i Stortinget 19. januar 2001, om innlemmelse av matsminkedirektivet, omhandler riktignok hele tre EU-direktiver; Diversedirektivet (95/2/EF), Fargestoffdirektivet (94/36/EF) og Søtstoffdirektivet (94/35/EF). Det betyr at Norge må tilpasse seg reglene i EU for tilsetning av konserveringsmidler, fargestoffer og søtningsstoffer i mat. Det er fra 2001 tillatt å bruke tilsetningsstoffer i mat som tidligere har vært forbudt i Norge. Det gjelder blant annet adgang til bruk av azofargestoffer og nitrat, samt økt bruk av nitritt. Azofargestoffer brukes blant annet i sukkertøy og kaker, mens nitrat og nitritt brukes som konserveringsmiddel og fargestabilisator i kjøttprodukter.

REACH-regelverket er en del av EØS-regleverket og vil derfor bli vedtatt i Norge. SFT er den nasjonale myndighet på REACH-området her i landet.



## 4 Egen lovgivning

I tillegg til den generelle merkelovgivningen for næringsmidler er det egen lovgivning for henholdsvis merking av GMO innhold i matvarer, opprinnelsesmerking, beskyttede betegnelser og for økologisk merking av matvarer.

### 4.1 GMO-merking

Merking av genetisk modifiserte organismer (GMO) er regulert av Direktiv 2001/18/EU og i Regulering (EC) No 1829/2003. I noen tilfeller hvor matvaren er produsert med GMO (for eksempel noen typer matolje), og hvor innholdet sett fra en fysio-kjemisk synsvinkel ikke skiller seg fra et ikke-GMO-produkt, er reglene for merking regulert av EU Regulering No 1830/2003.

Det er ikke nødvendig å merke varer som GMO-vare hvis innholdet av GMO ikke overstiger 0,9 prosent av varens ingredienser. Dette er en senking av merkekravet fra tidligere 2 prosent av varens ingredienser. Forutsetningen for at varer med GMO-innhold opptil 0,9 prosent ikke merkes som GMO-vare, er at det er utilsiktede mengder av GMO i produktet.

Det kommer fram av høringsuttalelsene til DG SANCOs høringsnotat, at forbruker NGOs støtter gjeldende regelverk for GMO-merking. Det samme gjelder bønder, varehandelen og de fleste medlemsland. Derimot er matvareindustrien svært kritiske til gjeldende GMO-regelverk. De mener at fordi disse reglene kommer under systemet for sporbarhet. Dette regelverket er vanskelig å håndheve, er kostbart å følge, og at det har ført til at varer med GMO-ingredienser ikke kan selges i EU.

GMO Compass, en nettside finansiert av EU-midler, men utarbeidet av uavhengige journalister skriver at forbrukere sjelden finner varer som er merket med GMO. Hjemmesiden hevder at produsenter er redd for at varer merket med GMO ikke selger, og at de derfor unnlater å informere om en vare inneholder GMO eller ikke. Greenpeace krever at også animalske produkter som egg, melk, kjøtt også videre, skal falle inn under bestemmelsene om GMO-merking fordi disse dyrenes diett består av fôr med GMO.

Norske merkekrav når det gjelder GMO-merking har eksistert siden 1997. Tilpasningene til GMO-direktivet (2001/18/EF) ble vedtatt i EØS-komitémøte 28. september 2007. Dette innebærer at Norges strenge praksis for godkjenning av GMO kan opprettholdes. Norge kan dermed fremdeles si nei til dyrking og salg av GMO-produkter som EU har godkjent, dersom vi er uenig i EUs vurdering av helse og miljøkonsekvensene av en GMO. Vi kan også videreføre kravene i genteknologiloven om at etikk, samfunnsnytte og bidrag til en bærekraftig utvikling skal være en del av vurderingen av om en GMO skal kunne godkjennes

i Norge. Disse kriteriene er ikke en del av EUs godkjenningssprosess. Norge har gjennom mange år arbeidet for å få til internasjonale regler for merking av GMO, og støtter EUs nylig vedtatte regelverk. Norge støtter at GMO-regelverket fortsetter som eget regelverk, og ikke innlemmes i det generelle regelverket for merking av matvarer.

## 4.2 Opprinnelsesmerking

Vanlige krav til varemerking som navn, næringsinnhold og holdbarhet, er regulert i Direktiv 2000/13/EC og relatert tekst. I denne sammenhengen er opprinnelsesmerking ikke ansett som nødvendig informasjon som setter forbrukerne i stand til å foreta informerte beslutninger. Unntaket er hvor forbrukeren kan bli ledet til å tro at produktet er noe annet enn hva det gir seg ut for å være.

Undersøkelser gjort blant annet i EU-land har vist at forbrukerne er interessert i å vite opprinnelsen til kjøttet de spiser. Opprinnelsesmerking er i visse tilfeller assosiert med kvalitet som delikatesser, ost og vin. Norsk Landbrukssamvirkes store befolkningsundersøkelse om mat og måltider viser at tilnærmet alle norske forbrukere (88 prosent) er klar på at de vil vite hvilket land råvarene opprinnelig kommer fra. Befolkningsundersøkelsen ble gjennomført av Norstat i februar og mars 2007 på vegne av Norsk Landbrukssamvirke.

DG SANCO forsøker å finne en generell tilnærming til problematikken. Høringsuttalelsene viser at forbrukere og landbruket er positive til opprinnelsesmerking, mens næringsmiddelindustrien er negativ.

DG SANCO skisserer fire mulige måter å opprinnelsesmerke matvarer på:

- Obligatorisk opprinnelsesmerking av alle bearbejdede matvarer
- Obligatorisk opprinnelsesmerking av alle råvarer
- Dagens ordning uten obligatorisk opprinnelsesmerking

Norges posisjon er å støtte EU hvis de foreslår en lovpålagt opprinnelsesmerking av matvarer. Dersom det ikke er enighet om en lovpålagt ordning må dagens ordning følges av felles retningslinjer.

Det er et stort gap i norske forbrukeres syn på merking av råvarer og EUs regelverk der det i dag er tilstrekkelig at matproduktene er merket med hvilket land matproduktene er pakket i.

Mattilsynet skriver i sitt høringssvar til DG SANCO at hvis EU foreslår at opprinnelsesmerking skal lovreguleres, vil Norge støtte dette. Hvis det ikke er enighet om dette, mener Norge at det bør utarbeides retningslinjer for frivillig opprinnelsesmerking av varer.

## 4.3 Beskyttede betegnelser

Beskyttede betegnelser er et fellesbegrep for produktbetegnelser som skal beskytte produkter av spesiell geografisk opprinnelse og spesielle geografiske kjennetegn eller tradisjonell fremstilling. Reglene for Beskyttede betegnelser i EU kom i 1992, og bygger på Romatraktatens vedlegg II (landbruksproduktene). Dette regelverket er ikke omtalt i DG SANCOs høringsnotat, og dermed ikke foreslått tatt inn i et forenklet regelverk for merking av matvarer i EU/EØS-området.

EUs lovgivning for markedsføring og beskyttelse av geografiske betegnelser og opprinnelsesbetegnelser, er EUs ministerråds regulering (EC) No 510/2006 av 20. mars 2006. EU-kommisjonens forordning (EC) No 1898/2006 av 14. desember 2006 og EUs ministerråds forordning (EC) No 509/2006 av 20. mars 2006, ligger til grunn for de tre produktbetegnelsene i merkeordningen Beskyttede betegnelser. I tillegg er EUs kontrollordninger for Beskyttede betegnelser regulert av forordning (EC) No 882/2004 (Kilde: EU-kommisjonens område for landbruk og mat.).

Regelverket hjemler beskyttelse av tre typer beskyttede produktbetegnelser: beskyttet opprinnelsesbetegnelse (PDO), beskyttet geografisk betegnelse (PGI) og beskyttet tradisjonelt særpreg (TSG).

For produkter som kommer under reglene for beskyttet geografisk opprinnelse (PDO – Protected Designation of Origin) er kravet at produktet skal være produsert, framstilt og tilberedt innenfor et gitt geografisk område ved hjelp av kjent teknikk.

Beskyttet geografisk betegnelse (PGI – Protected Geographical Indication) innebærer at produktet må være produsert (råvarer), bearbeidet, eller foredlet i det geografiske området som står i navnet på produktet.

Beskyttet tradisjonelt særpreg (TSG – Traditional Speciality Guaranteed) innebærer at produktet må enten være fremstilt av tradisjonelle råvarer, eller ha en tradisjonell sammensetning eller være produsert i henhold til den tradisjonelle produksjonsmåten.

I tillegg finnes en merkeordning for kvalitetsvin produsert i en spesiell region (QWPSR - Quality Wine Produced in a Special Region). Dette er vin som har en kvalitet i henhold til produksjonsmetode og geografisk plassering. Hensikten er å skille kvalitetsvin fra bordvin.

EU har godkjent 23 programmer i 11 medlemsland som har til hensikt å skaffe informasjon om spesielle landbruksprodukter og markedsføring av disse produktene i EU. Det totale budsjettet for disse programmene som går fra ett til tre år, var i 2007 på 77,7 millioner euro eller 621,6 millioner norske kroner. Halvparten av dette kommer fra EU resten finansieres i

medlemslandene. Programmene har som mål å markedsføre landbruksvarer fra både økologisk og konvensjonelt drevet landbruk.

Den 19. desember 2000 vedtok EUs Ministerråd at EU skal være med å finansiere tiltak som fremmer landbruksprodukter og matvarer i EUs indre marked. Det kan være alle typer markedsføring som bidrar til å sette søkelyset på fordelene ved EUs matvarer og som viser til produktets kvalitet, hygiene, matvaretrygghet, ernæring, dyrevelferd og miljøvennlig produksjon. Det er spesielt matvarer som kommer inn under kategorien PDO, PGI, TSG og QWPSR, som er prioritert. EU finansierer 50 prosent av kostnadene, mens resterende kostnader må dekkes av bransjeorganisasjoner som står for gjennomføringen av markedsaktivitetene og/eller av medlemslandet som blir berørt.

I Norge er Beskyttede betegnelser en offentlig merkeordning som gir mulighet til å lovbeskytte produktbetegnelser på landbruksbaserte næringsmidler, fisk og fiskevarer som har en spesiell geografisk opprinnelse, tradisjon og/eller særpreg. Beskyttede betegnelser ligger utenfor de fire frihetene, men er EØS-relevant. Ordningen trådte i kraft den 5. juli 2002 og harmoniserer med EUs regelverk. Ordningen er opprettet av Landbruks- og matdepartementet etter mønster fra EU-landene. Den norske ordningen er regulert gjennom en egen forskrift som per i dag gjelder alle næringsmidler som faller inn under Matlovens virkeområde.

## 4.4 Økologisk merking

EU har vedtatt en felles standard for merking av økologiske matvarer. Tall som er offentliggjort av Eurostat, viser vekst i økologisk sektor over det siste tiåret. I 1998 var bare 1,8 prosent av samlet jordbruksareal i EU-15 økologisk, mens tallet for 2005 var 4,1 prosent for EU-15. I 2005 var 3,9 prosent av samlet jordbruksareal økologisk dyrket i EU-25. I Norge utgjorde de økologiske arealene 3,8 prosent av det totale jordbruksarealer (4,3 prosent medregnet karensarealene) i 2006. De økologiske arealene hadde da en liten økning fra året før, mens karensarealene gikk noe ned.

EUs ministerråd er enig om at all økologisk mat som selges skal ha en standardisert logo. Den felles EU-logoen vil bli introdusert i 2009. Det skal være mulig med nasjonale og private logoer i tillegg til den offisielle EU-logoen. Merkingen skal også angi hvor maten er produsert. Mariann Fischer Boel, landbrukskommissjonær i EU, sier at det nye økologiske regelverket vil gjøre det enklere for forbrukerne å velge økologiske produkter fra hele EU-området. Logoen vil være en garanti til forbrukerne at varen er hva den gir seg ut for å være. Boel sier også at de nye reglene vil gi et rammeverk for økt vekst både gjennom etterspørsel i markedet og gjennom forskning og utvikling hos europeiske bønder.

Et felles regelverk for økologisk mat gjør det enklere for forbrukeren å velge økologisk uavhengig av hvilket EU-land produktet er produsert i. Dersom det ikke produseres nok norsk

økologisk mat vil et felles regelverk kunne føre til økt press for import av økologiske matvarer. Etter en harmonisering av regelverket mellom Norge og EU, vil det ikke lenger være mulig å hevde at økologisk mat produsert i Norge er framstilt etter strengere regler enn EU-forordningen (EØF nr 2092/91). De nye reglene gir et sett av formål, prinsipper og grunnleggende regler for økologisk produksjon som er felles for EU og Norge. De inkluderer også regler for import, merking og kontroll av økologiske matvarer.

Matvarer vil bare kunne merkes som økologisk der minst 95 prosent av ingrediensene er økologisk dyrket. Ikke-økologiske varer kan kun angi at det inngår økologiske ingredienser på innholdslisten.

Bruk av genmodifiserte organismer (GMO) vil fortsatt være forbudt, men EUs ministerråd er enig om at økologisk mat kan inneholde 0,9 prosent GMOs hvis det har havnet i maten ved et uhell eller er umulig å unngå.

Reglene gjelder for økologiske animalske produkter, akvakultur, plante- og fôr-produksjon og produksjon av økologiske matvarer. Reglene gjelder også for økologisk vin, såkorn og gjær. Siden økologiområdet er en del av EØS-avtalen, betyr dette at EUs nye forordning vil danne grunnlag for regelverket også i Norge. Forordningen som er vedtatt er en rammeforordning, og detaljerte krav til de ulike produksjonstypene vil komme på plass etter hvert.

Noen av de viktigste endringene i økologiregelverket er:

- Den nye forordningen inneholder tydeligere prinsipper og målsettinger for økologisk produksjon.
- Det vil bli utarbeidet regelverk for økologisk akvakultur og produksjon av økologisk vin, gjær og sjøplanter.
- EU-logoen blir obligatorisk for alle økologiske produkter, men man kan i tillegg bruke nasjonale merker, for eksempel Debiomerket.
- Fremdeles kan bare næringsmidler som inneholder minst 95 prosent økologiske ingredienser merkes som økologiske. Det åpnes imidlertid opp for å referere til økologiske ingredienser i ingredienslista på ikke-økologiske produkter.
- Det er fortsatt et forbud mot bruk av GMO i økologisk produksjon. Den nye forordningen klargjør at produkter som inneholder over 0,9 prosent utilsiktet eller teknisk uunngåelig innblanding av GMO, ikke kan omsettes som økologiske.
- Det blir ikke lenger krav om et årlig fysisk kontrollbesøk hos alle virksomheter som er en del av godkjenningsordningen, slik som i dag. Alle virksomheter må imidlertid revideres årlig.
- Det blir en permanent ordning for import av økologiske produkter fra land utenfor EU/EØS-området (tredjeland), med adgang for produkter som er produsert i overensstemmelse med EUs regelverk eller likeverdige regelverk fra tredjeland.

Det er vedtatt at man kan fortsette å produsere økologisk og konvensjonelt fôr ved samme linjer, så lenge dette holdes atskilt i tid. Norske myndigheter har tidligere spilt inn til Kommisjonen at vi mener separat produksjon i tid sikrer at økologisk og konvensjonelt fôr holdes tilstrekkelig atskilt, og at kravet om separate linjer er unødvendig. Norge har støttet denne endringen.

## 5 Felles regelverk i EU/EØS-området

Helsekommisær Markos Kyprianou har tatt til orde for en ”Tesco-style” obligatorisk matmerking i et forslag som er til høring internt i EU-kommisjonen. Kyprianou vil at etiketten på matvaren skal være foran på pakken, og inneholde en oversikt over matvarens fettinnhold, sukker- og saltinnhold, innhold av mettede fettsyrer og kalliinnhold. Norge skal i løpet av 2008 innføre en frivillig offentlig ordning med symbolmerking av matvarer.

Kyprianou foreslår også at etiketten skal inneholde liste over ingredienser, spesielt ingredienser som har betydning for allergikere og personer med matintoleranse. Opplysninger om allergiframkallende stoffer skal også gjelde ikke-ferdigpakkede matvarer.

Helsekommisæren foreslår at mengdeangivelsen skal være i 100 gram eller 100 milliliter, men kan også oppgis i porsjoner etter spesielle regler. Videre foreslår Kyprianou at næringsinnholdet skal uttrykkes i prosent av hva EU-kommisjonen kaller referanseinntak. Et referanseinntak kan være 2000 kkalorier per dag, som regnes som et normalt daglig inntak for kvinner. Norge anbefaler mengdeangivelse i 100 gram eller 100 milliliter fordi det kan være uklart hva en porsjonsstørrelse er.

Kyprianou foreslår også hvilken skrifttype og skriftstørrelse (ikke mindre enn 3 millimeter) som skal brukes på etiketten. Da blir det ulovlig å ha etiketter som er vanskelig å lese. Forslaget innebærer også at det skal være obligatorisk at etiketten er lett synlig på matvaren.

Det blir innført overgangsordninger for små og mellomstore bedrifter. Det vil også være rom for ulik praktisering av utforming av etikett og merke, som nøkkelhullsmerking og trafikklusmerking. Kyprianou foreslår at det opprettes en database hvor medlemslandene må melde inn sitt merkeopplegg. Databasen skal være tilgjengelig for allmennheten.

Det vil fortsatt være behov for separate lover, regler og forskrifter når det gjelder merking av GMO-innhold, økologisk matvarer og merking av produkter med Beskyttede Betegnelser.

Høringsuttalelsene som har kommet inn etter utsendelsen av DG SANCOs høringsnotat, viser stor uenighet om hvordan et harmonisert regelverk for merking av matvarer skal utformes. En del av industrien reagerer negativt på forslaget om obligatorisk merking, og det er ingen konsensus om hvordan merkingen skal være; symboler (og i så fall hvordan) eller tekst og innhold. Det er likevel enighet om at merkingen må være forbrukervennlig og lett å forstå slik at den ivaretar forbrukerens rett til informasjon.





# Litteratur

- Artikkel i GMO-compass (2007). Labelled goods hard to find. (Lokalisert 31.07.2007)  
[http://www.gmo-compass.org/eng/regulation/labelling/92.gmo\\_labelling\\_labelled\\_goods.html](http://www.gmo-compass.org/eng/regulation/labelling/92.gmo_labelling_labelled_goods.html).
- Artikkel i which?, The Consumers Association in England and Wales, (Lokalisert 04.07.2007).  
[http://www.which.co.uk/reports\\_and\\_campaigns/food\\_and\\_drink/campaigns/nutrition/food\\_labelling/food\\_labelling\\_559\\_116397.jsp](http://www.which.co.uk/reports_and_campaigns/food_and_drink/campaigns/nutrition/food_labelling/food_labelling_559_116397.jsp).
- Eldby, H., Tufte, T. (2004). Beskyttede betegnelser, tre case-studier fra Europa. *LU-rapport nr 5-2004*.
- Kommisjonen (2006). DG SANCO Consultative Document: Labelling: Competitiveness, consumer information and better regulation for the EU.  
[http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/betterregulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/betterregulation/index_en.htm).
- Kommisjonen (2006): Høringssvarene fra de ulike land deriblant Norge, og fra ulike organisasjoner.  
[http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/betterregulation/docs/individual\\_resp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/betterregulation/docs/individual_resp_en.pdf).
- Kommisjonen (2006). DG SANCOSummary of results for the consultation document on. Labelling: Competitiveness, consumer information and better regulation for the EU <http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/betterregulation/labconsummary.pdf>.
- Lovdata. Forskrift om deklarasjon av næringsinnhold (FOR 1993-12-21 nr 1386). [www.lovdata.no](http://www.lovdata.no).
- Mattilsynet (2005). Merking av ernærings- og helsepåstander på næringsmidler:  
[http://www.mattilsynet.no/mattilsynet/multimedia/archive/00017/Retningslinjer\\_for\\_d\\_17511a.pdf](http://www.mattilsynet.no/mattilsynet/multimedia/archive/00017/Retningslinjer_for_d_17511a.pdf).
- Pressemelding fra Greenpeace European Unit (2006).  
<http://www.greenpeace.org/raw/content/norway/press/reports/reach-in-brief.pdf>.
- Pressemelding fra Mattilsynet (2007). (Lokalisert 31.06.07).  
[http://www.mattilsynet.no/okologisk/ny\\_forordning\\_om\\_produksjon\\_og\\_omsetning\\_av\\_kologiske\\_produkter\\_48810](http://www.mattilsynet.no/okologisk/ny_forordning_om_produksjon_og_omsetning_av_kologiske_produkter_48810).
- Pressemelding fra EU-kommisjonen (2006). Commission proposes improved rules on agricultural quality products. (Lokalisert 04.01.2008).  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/2&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en,%20http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l66044.htm>
- Pressemelding fra EU-kommisjonen (2008). Forslag til endring av EUs regler for matmerk (lokalisert 31.01.08).<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/112&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- SLF (2007). Produksjon og omsetning av økologiske landbruksvarer. *Rapport nr 10-2007*.
- Strøm, B (2001). Et omriss av EUs matvarelovgivning og det pågående arbeid, *LU Rapport 2001*.
- Tema Nord (2006). Food Labelling, Report from a Nordic Seminar. Oslo. November 2006:601
- Tufte, T (2006). Beskyttede betegnelser. Status og utviklingstrekk for merkeordningen, *LU Rapport nr 5-2006*.