

Tove Midtsundstad og Torunn Olsen

**MERKING AV NÆRINGSMIDLER
I EF OG EØS**

**Tilpasning av det norske regelverket
gjennom EØS-avtalen**

FAFO-notat

Tove Midtsundstad og Torunn Olsen

**MERKING AV
NÆRINGSMIDLER
I EF OG EØS**

**Tilpasning av det norske regelverket
gjennom EØS-avtalen**

Prosjektet er utført på oppdrag fra
Norsk Cøliakiforening

FAFO-notat

© Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon 1993

ISSN 0801-6135

Innhold

Forord.....	5
Sammendrag	6
1 Innledning	9
1.1 Hva er cøliaki?	9
1.2 Hva er et glutenfritt produkt?	9
1.3 Hvordan identifisere glutenfrie produkter?	10
1.4 Økende internasjonalisering – nye utfordringer for cøliakere?	12
2 Merking av næringsmidler i EF.....	13
2.1 EFs indre marked og fri bevegelse av varer.....	13
2.2 Merking av næringsmidler	13
2.3 Merking av næringsmidler generelt	14
2.3.1 Merkedirektivet.....	14
2.3.2 Tilsetningsstoffer	17
2.3.3 Øvrige direktiv	17
2.3.4 Er EFs regelverk godt nok for cøliakere?	18
2.4 Krav til merking av dietetiske næringsmidler.....	20
2.5 Hva planlegger EF framover?	22
2.6 Kontroll	24
2.7 Forbrukerbeskyttelse og forbrukerrettigheter	25
3 Merking av næringsmidler i Norge og EØS-avtalen	27
3.1 Merking av alminnelige næringsmidler	27
3.1.1 Det norske regelverket.....	27
3.1.2 Tilpasning til EØS-regelverket.....	29
3.2 Krav til og merking av dietetiske næringsmidler.....	31
3.2.1 Det norske regelverket.....	31
3.2.2 Tilpasning til EØS-regelverket.....	33
3.3 Forvaltning og kontroll.....	33
3.3.1 Eksisterende kontrollpraksis.....	33
3.3.2 Tilpasning til EØS-regelverket.....	34
3.4 Forbrukerrettigheter	35
3.4.1 Det norske regelverket.....	35
3.4.2 Tilpasning til EØS-regelverket.....	36
4 Framtidige utfordringer og påvirkningsmuligheter	37
4.1 Det nåværende regelverket er ikke tilfredsstillende for cøliakere.....	37
4.2 Hvordan vil norske cøliakere berøres av norsk tilpasning til EF?.....	38
4.2.1 Tilpasning av det norske regelverket til EFs.....	38
4.2.2 Praktiske konsekvenser av norsk tilpasning til EF?.....	39
4.3 Codex Alimentarius og EF er viktige beslutningsarenaer	41
4.4 Innflytelseskkanaler	44
4.5 Behov for mer aktive forbrukere?	47
Litteratur.....	49

Forord

Dette FAFO-notatet er sluttproduktet fra prosjektet *Varedeklarasjoner i EF og EØS*, som FAFO har utført på oppdrag av Norsk Cøliakiforening (NCF), med midler fra NORAS.

Med nedbygging av tollbarrierer og friere handel internasjonalt, samt norsk tilpasning til EFs regelverk, kan vi kjøpe flere typer importerte matvarer på det norske markedet. Bakgrunnen for prosjektet er cøliakeres bekymring for hvordan merking av gluten i matvarer vil bli ivaretatt i dette åpnere markedet.

Hvorfor det er viktig for cøliakere å kunne identifisere næringsmidler som inneholder gluten, er tema for kapittel 1. I kapittel 2 redegjør vi for EFs regelverk for merking av næringsmidler som er av betydning for cøliakere. Det norske regelverket står i fokus i kapittel 3, og vi drøfter hvordan det norske regelverket må endres i forhold til EFs. Avslutningsvis, i kapittel 4, drøftes utfordringene cøliakere står overfor og hvilke påvirkningskanaler som er av betydning.

Notatet baserer seg på tilgjengelig materiale fra NCF, norske myndigheter samt EFs CELEX-base.

En takk til prosjektets referansegruppe som har bestått av Knut Erichsen, Kari Oftedal og Ragnhild Røhme, alle fra NCF. Vi ønsker også å takke Statens næringsmiddeltilsyn for svar på alle våre forespørsler, og Bente Bakken i FAFOs publikasjonsavdeling for tilrettelegging av manus for trykking.

Rapporten er et fellesprodukt.

Grünerløkka, mai 1993

Tove Midtsundstad

Torunn Olsen

Sammendrag

Cøliaki er en tynntarmssykdom som kjennetegnes ved glutenintoleranse. I Norge er det ca én av tusen som har sykdommen.

En betingelse for at cøliakere skal kunne føre en normal livsførsel, er at maten er fri for gluten. For cøliakere er det derfor viktig å vite om de dietetiske næringsmidlene som påstås å være glutenfrie, virkelig er det, og om andre næringsmidler som normalt ikke inneholder gluten, også er glutenfrie. Den viktigste informasjonskilden er varedeklarasjonen på selve produktet. Utformingen av og innholdet i varedeklarasjonene er viktige for at cøliakere skal kunne sette sammen en riktig diett og forebygge sykdom.

Det er ikke bare cøliakere som må være nøye med hva næringsmidlene inneholder – dette er et problem de har felles med alle andre som lider av matvareallergi eller -intoleranse. Det er anslått at dette gjelder ca 10 prosent av befolkningen.

Nedbygging av tollbarrierer og friere internasjonal handel generelt, samt norsk tilpasning til EFs indre marked spesielt, innebærer en økning i matvareutvalget på det norske markedet. Parallelt med utviklingen i retning av et åpnere marked, fører nye produksjonsmetoder og konserveringsmidler innen næringsmiddelindustrien til at produkter som tidligere var «naturlig» glutenfrie, nå inneholder gluten. Med flere nye, og ofte ukjente, produkter på markedet, vil behovet for merking som er forståelig og ikke villedende, øke.

I dag er ikke bestemmelsene om merking av næringsmidler tilfredsstillende for cøliakere verken i EF eller i Norge. Dette er ikke bare et individuelt eller familiært problem, men også et samfunnsproblem. Dersom man ikke tar merking av næringsmidler alvorlig, kan det føre til økt belastning på helsesektoren i form av medisinsk oppfølging og økte kostnader forbundet med sykefravær. Myndighetene og politikerne har derfor en felles interesse med cøliakere i å forebygge sykdommen.

Når det gjelder merking av næringsmidler generelt, har det norske regelverket vært relativt forbrukerorientert. Utgangspunktet har vært at alle ingredienser som inngår i et produkt, skal oppgis. Riktignok har det vært visse unntak knyttet til sammensatte ingredienser og tilsetningsstoffer, samtidig som en har åpnet opp for bruk av samlebetegnelser for enkelte nærmere spesifiserte produktgrupper. I forskriftene har det imidlertid vært presisert at produsenten bør oppgi spesifikt navn når det i et produkt er benyttet ingredienser som man vet kan gi problemer av helsemessig eller livssynsmessig art.

EØS-avtalen vil medføre at vi må endre den generelle forskriften for merking av næringsmidler. Denne forskriften har bare omfattet ferdigpakkede næringsmidler. Den nye forskriften vil også omfatte alle næringsmidler beregnet for forbruker og storhusholdning. Slik vil tilpasningen til EF innebære at merkebestemmelsene vil omfatte flere næringsmidler, noe som er en positiv utvikling for cøliakere. Tilpasning til EFs regelverk innebærer imidlertid også at det ikke lenger vil være

krav om spesifisering av sammensatte ingredienser som utgjør mindre enn 25 prosent av ferdigvaren, hvis de er definert ved fellesskapsbestemmelser eller sedvane. Dette betyr at hensyn av helsemessig art ikke har en formell plass i regelverket og således ikke er i cøliakeres interesse.

EFs regler for merking av tilsetningsstoffer og bruk av samlebetegnelser tilsvarer i stor grad de norske reglene. Tilsetningsstoffer som overføres med en råvare til et produkt i så små mengder at det ikke har noen teknologisk verdi i det ferdige produktet, behøver imidlertid ikke å deklarerer i EF. Gluten regnes ikke som tilsetningsstoff verken i Norge eller i EF. Gluten brukt for eksempel som hjelpestoff i produksjonsprosessen, dekkes dermed ikke av den obligatoriske merkebestemmelsen for tilsetningsstoffer. Dette er en svakhet både i det norske regelverket og i EFs regelverk. Norske myndigheter avventer at det utarbeides et felles regelverk for hvilke stoffer som skal defineres som tilsetningsstoffer i EF- og EØS-sammenheng. I denne forbindelsen forventes det at antallet tillatte tilsetningsstoffer vil øke noe.

Når det gjelder dietetiske næringsmidler, har ikke Norge spesielle regler. I dag vurderes disse i henhold til de generelle merkebestemmelsene. Som en hjelp til å vurdere negative deklarasjoner, har Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) utferdiget retningslinjer som bygger på Codex-standardene. Ved norsk tilpasning til EF må det utarbeides en ny forskrift for næringsmidler bestemt til dietetiske matvarer. Dersom særdirrektivet for glutenfrie produkter vedtas i EF og tas inn i EØS-avtalen, vil en tilsvarende forskrift sannsynligvis utarbeides i Norge.

EØS-avtalen inneholder en overgangsbestemmelse som innebærer at det vil bli tillatt å produsere produkter som er i samsvar med dagens regelverk for merking fram til 1.1.94, samt at produkter som er lovlig produsert før denne dato, kan frambyes i enda ett år. Overgangsbestemmelsene innebærer ikke at man kan forby import av visse næringsmidler fra EF, så lenge de er produsert og merket i henhold til EFs bestemmelser.

Det blir viktig for cøliakere at regelverket utbedres, slik at de får tilstrekkelig informasjon for å kunne treffe riktige valg, og at regelverket overholdes, slik at cøliakere kan føle seg trygge på at næringsmidlene er i overensstemmelse med merkingen. Med et tettere samarbeid med EF, enten gjennom EØS-avtalen eller ved EF-medlemskap, vil EFs regelverk i større grad gjøres bindende for Norge, i motsetning til Codex-standardene som er retningsgivende.

Det er viktig å få klarhet i hva myndighetenes ståsted er i merkingsproblematikken. På den ene siden tilpasser de det norske regelverket til EFs – noe vi vil karakterisere som en formell nivåsenking, samtidig som de argumenterer for en formell nivåheving i Codex-sammenheng. Dette kan tyde på at Regjeringens ønske om norsk deltakelse i EØS har ført til at enkelte forbrukerhensyn er blitt salderingsposter, til tross for at myndighetene har vært klar over avtalens negative konsekvenser på delområder som berører enkelte forbrukergrupper.

1 Innledning

1.1 Hva er cøliaki?

Cøliaki er en tynntarmssykdom som kjennetegnes ved glutenintoleranse. Det vil si intoleranse overfor gliadin (et glutenprotein). For at tarmen skal fungere normalt, må cøliakere bruke glutenfri kost. Gluten finnes i kornslagene hvete, bygg, rug og havre, samt i kryssede varianter av disse. Dette er de vanligste kornslagene i de nordiske land, og de brukes i en rekke produkter. Selv ved inntak av små mengder med gluten, kan cøliakeren bli syk. Det er derfor en betingelse for at en skal kunne føre en normal livsførsel, at maten er fri for gluten. I Norge har ca én av tusen sykdommen.

1.2 Hva er et glutenfritt produkt?

I Codex Alimentarius Rådet¹ er man blitt enige om en definisjon av hva som skal anses som *glutenfritt*. Codex-definisjonen er viktig, fordi den er retningsgivende i arbeidet med å utvikle internasjonale standarder.

I Codex Alimentarius er glutenfri mat definert som (Codex-standard 118–1981):

- 1) Produkter som inneholder kornslag som normalt er glutenholdig, men hvor glutenet i det aktuelle produktet er fjernet.
- 2) Produkter hvor glutenholdig kornslag, som vanligvis inngår i produkttypen, er erstattet med andre ingredienser som er naturlig fri for gluten.

Den nåværende glutenfristandarden ble definert i 1981 og innebærer at kornslag som normalt inneholder gluten, kalles glutenfri dersom *det totale gliadininnholdet ikke overstiger 50 mg per 100 g tørrvekt av kornet*.

Innen Codex Alimentarius-samarbeidet ble man på begynnelsen av nittitallet oppmerksomme på den økende bruken av glutenholdige ingredienser i matvarer som normalt ikke inneholder gluten (Codex 1992). I 1992 ble det derfor bestemt at standarden for glutenfri mat skulle revideres. I forslaget til ny standard er grensen for glutenfri mat definert til 10 mg gliadin (og prolamin i bygg, rug og havre) per 100 mg tørrvekt. Forslaget vil trolig bli vedtatt så snart Prolamin-gruppen under FAO/WHO har godkjent en metode som kan måle slike lave verdier. Det forventes at dette vil skje i løpet av 1993.

Et «naturlig» glutenfritt produkt er ikke alltid glutenfritt

¹ Codex Alimentarius Rådet er et samarbeid mellom FNs matvareorganisasjon (FAO) og Verdens helseorganisasjon (WHO) som ble opprettet i 1962. Per i dag deltar 138 land i samarbeidet.

Problemer knyttet til måling av gluten i korn eller andre ingredienser er ikke det eneste problemet for cøliakere. I tillegg kan gluten finnes i produkter som normalt ikke inneholder gluten. Dette har sammenheng med at gluten i økende grad brukes i produksjonsprosessen, for eksempel ved at frukt og grønnsaker sprayes med gluten, og at glutenfrie produkter «forurenses» av gluten i forbindelse med innhøsting, bearbeiding, lagring og transport.

Tilsetning av gluten i produksjonsprosessen benyttes av rent tekniske årsaker, for eksempel til å forme kjøtt- og fiskemasse. Produsentene tar glutenen ut etter endt produksjonsprosess, men aldri 100 prosent. Glutentilsetning brukes blant annet til framstilling av kjøtt, fisk, fjærkre, pølser, ost, iskem, margarin, majones, og melkeprodukter (op.cit.).

Frukt og grønnsaker sprayes med gluten for at de skal få bedre holdbarhet og se penere ut. En slik gliadinspray, som er laget av ren gluten, er lansert i USA (*Cøliaki-Nytt* 31-1992).

En østerriksk forskningsgruppe som testet om lag 50 «glutenfrie» produkter, fant at en rekke av disse inneholdt opp til 100 mg gliadin per 100 g tørrvekt. Ifølge van Eckert m.fl. (1992) forklares dette med at man ikke har vært nøye nok med å holde glutenfrie produkter atskilt fra glutenholdige produkter ved innhøsting, transport og lagring.

1.3 Hvordan identifisere glutenfrie produkter?

Cøliakere ønsker både *sikre produkter* og *valgfrihet*. Sikre produkter får en ved å teste gluteninnholdet i produkter før markedsføring, samt ved å kontrollere at produsentene oppgir riktige opplysninger til forbruker, det vil si at produktet er riktig merket. Utbedring av målemetodene vil styrke både produsentenes og det offentlige kontrollorgans arbeid med å identifisere produkter som inneholder gluten.

Økt valgfrihet får forbrukerne gjennom bedre informasjon, slik at de kan identifisere hvilke produkter som inneholder gluten og hvilke som er glutenfrie. Valgfriheten vil også øke dersom man øker utvalget av glutenfrie produkter.

Informasjon til forbrukerne

Forbrukerne får i første rekke informasjon om en vares innhold ved å lese varedeklarasjonen på produktet, spørre om varens innhold hos selger eller produsent, gjennom informasjon fra «likesinnede» (f.eks. fra Norsk Cøliakiforening) eller fra myndighetene gjennom opplysningskampanjer og brosjyrer.

Den viktigste informasjonskilden er varedeklarasjonen på selve produktet. Utforming av og innhold i varedeklarasjoner er viktig for at cøliakere skal kunne sette sammen en riktig diett. Merking må være forståelig og ikke villedende. Siden forholdet mellom gliadininntak og skadeomfang ikke er vitenskapelig etablert, samt at andre faktorer enn

gliadininntak kan spille inn², vil det også være av interesse for cøliakere å få opplyst hvor store mengder gluten produktet inneholder.

Cøliakeres utvidede behov for informasjon kan komme i konflikt med andre forbrukeres interesser. Det er grenser for hvor mange opplysninger som kan gis på en varepakke. Mens cøliakere vil ønske så detaljerte opplysninger som mulig, vil den alminnelige forbruker ønske at merkingen er enkel og forståelig.

Bruk av det glutenfrie symbolet

Det produseres en rekke glutenfrie produkter rettet spesielt mot personer som lider av glutenintoleranse³. Disse betegnes som dietetiske næringsmidler.

I en rekke land har man begynt å ta i bruk et bestemt symbol for å angi at varen er glutenfri. Varer som merkes med symbolet, skal oppfylle de spesifikasjonene som er definert i standarden ved registrering.

I dag er det registrert ett symbol for glutenfri mat i Storbritannia. Det britiske symbolet følger den nåværende Codex-definisjonen for en glutenfri vare. Den europeiske cøliakiforeningen går inn for å gjøre det britiske symbolet til et internasjonalt symbol. Hvordan dette rent praktisk skal gjøres, er under utredning, men det forventes ingen avklaring før høsten 1993.

Fordelen med å registrere et felles symbol er at man kan forhindre produsenter i å benytte andre symboler som ligner og som kan villedde forbrukerne. Skal produsenten benytte seg av symbolet må han/hun kjøpe en lisens (ofte for ett år om gangen). På denne måten kan man føre kontroll med hvem som bruker symbolet.

1.4 Økende internasjonalisering – nye utfordringer for cøliakere?

Nedbygging av tollbarrierer og friere handel internasjonalt generelt, samt norsk tilpasning til EFs indre marked spesielt, vil innebære at man kan få kjøpt flere typer importerte matvarer på det norske markedet. Norsk Cøliakiforening⁴ (NCF) er derfor opptatt av om det vil bli tatt tilstrekkelig hensyn til mennesker med allergi eller intoleranse overfor bestemte næringsmidler når de norske grensene åpnes for friere vareflyt.

Det er en utfordring for norske cøliakere at næringsmiddelindustrien i økende grad tar i bruk nye produksjonsmetoder og nye konserveringsmidler, som fører til at produkter som tidligere var «naturlig»

2 Faktorer som kan være av betydning er mengden gliadin i produktet, mengden av produktet som inntas, tidsperioden produktet er inntatt over og hvor lenge det tar å fordøye produktet (Dr Hekkens i brev av 20.2.92).

3 Glutenfri kost brukes også forsøksvis av personer som lider av andre sykdommer, f.eks. schizofreni, autisme, hyperaktivitet og intestinal allergi.

4 Norsk Cøliakiforening er en frivillig organisasjon som ivaretar cøliakernes interesser. Foreningen har ca 3000 medlemmer og representerer også medlemmer med beslektede sykdommer.

glutenfrie nå inneholder gluten. Disse utviklingstrekkene vil alle føre til at varemarkedet for cøliakere blir mer uoversiktlig, og behovet for merking av matvarer blir desto viktigere.

I og med at både varespekteret, regelverket og tilsynet gjennomgår endringer, blir forbrukerne avhengig av informasjon og veiledning for å kunne orientere seg i markedet (Kjelkevik 1990).

For cøliakere er det spesielt viktig å vite:

- 1) Om de dietetiske næringsmidlene som påstås å være glutenfrie, virkelig er det, og
- 2) om andre næringsmidler som man normalt ikke forbinder med gluten, også er glutenfrie

Gjennom EØS-avtalen vil Norge tilpasse seg EFs regler for merking av alminnelige næringsmidler og dietetiske næringsmidler. I dette notatet vil vi se nærmere på:

- EFs nåværende regler for merking av matvarer
- Spørsmålet om EFs regelverk samsvarer med det norske regelverket
- Framtidige utfordringer

2 Merking av næringsmidler i EF

2.1 EFs indre marked og fri bevegelse av varer

EFs indre marked innebærer et område uten grenser, hvor det er fri bevegelse av varer, personer, tjenester og kapital. Handelen med næringsmidler inntar en viktig plass i det indre markedet. På EF-nivå har man søkt å nedbygge ulike handelshindringer, og ulike regler for varedeklarasjon kan være en teknisk handelsbarriere som skaper ulike konkurransevilkår.

To prinsipper er viktige når det gjelder nedbygging av tekniske handelshindringer (Tørres m.fl. 1991):

- På de områder hvor det av hensyn til vern av menneskers liv og helse er nødvendig med forskrifter fra myndighetene, skal man søke å harmonisere regelverket.
- På øvrige områder der harmonisering ikke blir ansett som nødvendig, skal regelen være at en vare som er lovlig produsert og markedsført i ett medlemsland, skal kunne omsettes i et annet medlemsland.

2.2 Merking av næringsmidler

Når det gjelder merking av næringsmidler er det viktig å skille mellom:

- Merking av næringsmidler generelt
- Merking av dietetiske næringsmidler

Begge typer merking vil være av interesse for cøliakere. Merking av næringsmidler generelt vil være viktig fordi næringsmidler som normalt ikke inneholder gluten, i økende grad «forurenses» av gluten i sammenheng med produksjon, konservering o.l.

EF har vedtatt en rekke bestemmelser for å regulere merking av matvarer. I innledningen til disse direktivene vises det både til behovet for å skape mer like konkurransevilkår og for å beskytte forbrukernes helse. De viktigste EF-bestemmelsene for cøliakere er det generelle merkedirektivet (se 2.3.1) og direktivet om merking av næringsmidler bestemt til særlig ernæring (se 2.4).

2.3 Merking av næringsmidler generelt

Det er vedtatt en rekke direktiver innen fellesskapet som berører merking av næringsmidler generelt, blant annet ett rammedirektiv om merking av næringsmidler. Videre er det vedtatt direktiv om merking av næringsstoffer⁵, om identifisering av næringsmiddelparti⁶, og om bruk og definisjon av tilsetningsstoffer⁷. For øvrig arbeider Kommissjonen med et utkast til direktiv som vil regulere bruken av påstander i tilknytning til næringsmidler⁸.

2.3.1 Merkedirektivet

Merkedirektivet⁹ (Rdir 79/112) er et rammedirektiv og baserer seg på Codex-standarder. Direktivet gjelder næringsmidler som er beregnet på salg til forbruker¹⁰. Direktivet definerer en rekke begreper og er det sentrale direktivet når det gjelder merking av næringsmidler generelt.

Med merking menes angivelser, opplysninger, fabrikkasjons- eller varemerker, bilder eller symboler som vedrører et næringsmiddel, og som er anført på emballasjen, dokumenter, skilt, etiketter eller halsetiketter av enhver art, og som følger eller henviser til næringsmidlet.

Hovedregelen er at merkingen skal være fullstendig og detaljert og omfatte følgende obligatoriske opplysninger:

- Varebetegnelse
- Ingrediensliste
- Nettoinnhold for ferdigpakke næringsmidler
- Dato for den minste holdbarhet
- Særlige oppbevarings- og anvendelsesforskrifter
- Navn eller firmanavn og adresse på fabrikanten, den som er ansvarlig for pakken, eller en forhandler som er etablert innen fellesskapet
- Produktets opprinnelsessted
- Nødvendig bruksanvisning

⁵ Rdir 90/496.

⁶ Rdir 89/396, endret ved Rdir 91/238.

⁷ Rdir 89/107.

⁸ Doc. SPA/62/ORIG-Fr/Rev.1 av 18.9.92.

⁹ *Om indbyrdes tilnærmelse av medlemsstaternes lovgivning om mærking af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne.* Direktivet er blitt endret fem ganger (Kdir 83/463, Rdir 86/197, Rdir 87/250, Rdir 89/395, Kdir 91/72), og det foreligger utkast til ytterligere et direktiv som vil endre rammedirektivet (KOM (91) 536 endelig – Syn 380 (EFT C 122 av 14.5.92)). Kdir 83/463 definerte EØF-nummer for bruk i ingredienslister, Rdir 87/250 omhandlet alkoholholdige drikker, Rdir 89/395 gjaldt hovedsakelig endringer med hensyn til holdbarhetsdatoer og næringsmidler behandlet med ioniserende stråling, og Kdir 91/72 gjaldt angivelse av aromaer i ingrediensen.

¹⁰ Begrepet inkluderer i denne sammenheng restauranter, sykehus, o.l.

Ingredienslisten¹¹ skal bestå av samtlige ingredienser i næringsmidlet etter avtagende vekt ved framstillingstidspunktet (artikkel 6 pkt 5 bokstav a). Ingrediensene skal betegnes ved deres spesifikke navn.

For cøliakere er spesielt adgangen til å bruke klassebetegnelser og unntaksbestemmelsene for sammensatte ingredienser av betydning.

Klassebetegnelser

I enkelte tilfeller trenger man ikke å oppgi ingrediensen ved å bruke dens spesifikke navn, men man kan angi den ved en klassebetegnelse. *Mel* er et eksempel på en klassebetegnelse. Angis ingrediensen ved bruk av en klassebetegnelse, må man i enkelte tilfeller oppgi den spesifikke ingrediensen i parentes, for eksempel *mel* etterfulgt av kornsorten(e) det består av, angitt etter avtagende vektmengde. Ved bruk av betegnelsene *stivelse*, *rasp* og *ost* stilles det imidlertid ikke krav til ytterligere opplysninger. Direktivets bilag I angir i hvilke tilfeller man kan bruke klassebetegnelser¹². Klassebetegnelsene som er listet opp i direktivets bilag II¹³, skal etterfølges av ingrediensens spesifikke betegnelse eller EØF-nummer.

Sammensatt ingrediens

Dersom en ingrediens i et næringsmiddel er framstilt av flere ingredienser, anses også disse som ingredienser. En sammensatt ingrediens føres i ingredienslisten med sin betegnelse, dersom denne er fastsatt ved lov eller ved sedvane. Umiddelbart etter betegnelsen må ingrediensene som inngår i den sammensatte ingrediensen angis. Når det gjelder rekkefølgen i oppramsingen, skal den sammensatte ingrediensen føres opp etter samlet vekt i produktet. Denne oppramsingen er ikke obligatorisk når den sammensatte ingrediens

–utgjør mindre enn 25 prosent av ferdigvaren, unntatt tilsetnings-stoffer, –er et næringsmiddel som fellesskapsreglene ikke krever en ingrediensliste for

Det vil si at det ikke stilles krav om spesifisering av sammensatte ingredienser som utgjør mindre enn 25 prosent av ferdigvaren, dersom den sammensatte ingrediensen er definert ved fellesskapsbestemmelser (en standard) eller sedvane.

Øvrige unntak

Følgende betraktes ikke som ingrediens:

¹¹ Med ingrediens menes *ethvert stoff, herunder tilsetningsstoffer, som brukes ved framstilling eller tilberedning av et næringsmiddel, og som finnes i ferdigvaren, eventuelt i endret form* (artikkel 6 pkt 4 bokstav a).

¹² Olje, fettstoff, mel, stivelse, fisk, fjærkrekjøtt, ost, krydder eller krydderblanding, krydderurt eller blanding av krydderurter, gummibase, rasp, sukker, dextrose, kaseinat, kakaosmør, og kandiserte frukter.

¹³ Bl.a. farvestoff, konserveringsstoff/-middel, emulgator, stabilisator og overflate-behandlingsmiddel.

1) bestanddeler i en ingrediens, som under framstillingsprosessen midlertidig atskilles for deretter å bli tilsatt i dens opprinnelige forhold,

2) tilsetningsstoffer som

– utelukkende er til stede i et næringsmiddel, fordi de fantes i en eller flere av ingrediensene i det pågjeldende næringsmiddel, dog kun såfremt disse tilsetningsstoffer ikke lenger har noen teknologisk funksjon i ferdigvaren

– brukes som produksjonshjelpemiddel, eller stoffer, som brukes i nødvendige doser som oppløsnings- eller bæremiddel for tilsetningsstoffer og aromagivende bestanddeler

Hovedregelen er at tilsetningsstoffer skal oppgis. Dersom et tilsetningsstoff brukes for eksempel som produksjonshjelpemiddel, eller dersom tilsetningsstoffet ikke lenger har noen teknologisk funksjon i ferdigvaren, trenger man ikke å oppgi det. Det vil si at dersom gliadin brukes som et hjelpestoff i produksjonsprosessen eller ikke lenger har noen teknologisk funksjon i ferdigvaren, må man ikke oppgi at gliadin har vært benyttet i produksjonsprosessen.

I tillegg er det en rekke varer, blant annet ost¹⁴, der man ikke trenger å opplyse om ingrediensene.

14 Så lenge osten ikke er tilsatt andre ingredienser enn melkeprodukter, enzymer og kulturer av mikroorganismer, som er nødvendige for framstillingen, eller salt, som er nødvendig til framstilling av annen ost enn fersk ost og smelteost.

2.3.2 Tilsetningsstoffer

Rammedirektivet om tilsetningsstoffer¹⁵ (Rdir 89/107) definerer hva som skal forstås med tilsetningsstoffer¹⁶, samt hvilke prinsipper som skal gjelde ved bruk av tilsetningsstoffer. Direktivet vil bli utfyllt med særdirrektiver på områder som fargestoffer og konserveringsmidler.

For cøliakere er dette direktivet viktig i forbindelse med bruk av gliadin i produksjonsprosessen. Hovedregelen er at man skal opplyse om bruk av tilsetningsstoffer. Det er likevel ikke nødvendig å informere om tilsetningsstoffer dersom disse brukes som teknologiske hjelpemidler, til beskyttelse av planter og planteprodukter i overensstemmelse med fellesskapsbestemmelsene om plantehelse, som aromaer til bruk i næringsmidler som omfattes av Rdir 88/388, og som stoffer som tilsettes næringsmidler, som ernæringsstoffer (f.eks. mineraler, mikronæringsstoffer eller vitaminer).

Gluten regnes ikke som tilsetningsstoff i EF. I tillegg er det verdt å merke seg at selv om gluten ble definert som et tilsetningsstoff, ville man ikke behøve å opplyse om det, dersom det bare er brukt som teknologisk hjelpemiddel.

2.3.3 Øvrige direktiv

Direktivet om *deklarasjon av næringsinnhold*¹⁷ gir regler som skal brukes når man kommer med ernæringsmessige påstander¹⁸ på etikett eller i reklame. I dette direktivet søker man å imøtekomme forbrukernes behov for informasjon, slik at de kan foreta mer bevisste valg.¹⁹

15 Om tilnærming av medlemslandenes lovgivning om tilsetningsstoffer som er tillatt brukt i næringsmidler beregnet på konsum.

16 Med tilsetningsstoff forstås ethvert stoff som normalt ikke inntas som et næringsmiddel i seg selv og normalt ikke brukes som typisk ingrediens i næringsmidler, hva enten det har næringsverdi eller ikke, og som, hvis det tilsettes næringsmidler med et teknologisk formål i forbindelse med framstillingen, forarbeidingen, tilberedelsen, behandlingen, pakkingen, emballeringen, transporten eller oppbevaringen, resulterer i, eller med rimelighet forventes direkte eller indirekte å resultere i, at det eller dets biprodukter blir en bestanddel av slike næringsmidler.

17 Rdir 90/496.

18 Ifølge direktivet er en *ernæringsmessig påstand* enhver framstilling og ethvert reklamebudskap som hevder, antyder eller innebærer at et næringsmiddel er i besittelse av særlige ernæringsmessige egenskaper på grunn av den energi (kaloriverdi) den gir/ikke gir, og/eller på grunn av de næringsstoffer som den inneholder/ikke inneholder (artikkel 1 pkt 4 bokstav b). Eksempler på en ernæringsmessig påstand er *lett*, *mager*, og *næringsrik*.

19 Det vises til Rådsresolusjon av 7.7.86, om bekjempelse av kreft, hvor man ønsker å prioritere en forbedring av kostholdet. Kunnskaper om grunnleggende ernæringsprinsipper, samt en passende næringsdeklarasjon av næringsmidler, vil gjøre det betydelig lettere for forbrukerne å velge. Informasjonen bør være enkel og lett forståelig. Dersom næringsmidlet ikke selges ferdigpakket, kan omfanget av opplysninger fastsettes nasjonalt inntil det eventuelt vedtas fellesregler.

Direktivet om *identifisering av næringsmiddelparti*²⁰ har betydning ved tilbakekalling av et næringsmiddelparti²¹. Merking av et bestemt næringsmiddelparti oppfyller behovet for å sikre bedre opplysninger om varens identitet. Informasjonen kan være viktig ved eventuelle tvister eller dersom varen er en fare for forbrukernes helse. Det er virksomheten som enten har produsert varen eller som først selger den, som er ansvarlig for merkingen²².

I tillegg har EF utarbeidet flere direktiv for bestemte varegrupper som sukker, syltetøy, kaffeekstrakt, honning, fruktjuice, sjokolade, visse melkeprodukter og naturlig mineralvann. EFs regler er her i samsvar med internasjonale Codex-regler (St.prp. nr. 100 (1991–92):154). Det vil si at det er utarbeidet internasjonale standarder for hva produktene skal inneholde. Dersom et produkt oppfyller kravene som er definert i standarden, trenger man bare oppgi navnet på produktet, for eksempel sjokolade, uten å nærmere angi hva sjokoladen inneholder.

2.3.4 Er EFs regelverk godt nok for cøliakere?

EFs alminnelige regelverk for merking av næringsmidler er ikke tilfredsstillende for cøliakere. Denne slutningen er trukket på grunnlag av et arbeidsdokument forelagt Codex-komiteen for merking av næringsmidler²³ (Codex 1993), samt Drews²⁴ (1992) notat som gjennomgår svakhetene i EFs merkedirektiv punktvis.

Kritikken kan oppsummeres i følgende tre hovedpunkter:

1. Regelen som tillater at sammensatte ingredienser som ikke utgjør mer enn 25 prosent av ferdigvaren, og hvor denne sammensatte ingrediensen er definert ved fellesskapsbestemmelse eller sedvane, ikke skal oppgis, skaper problemer for cøliakere og andre mennesker som av helsemessige årsaker ikke bør innta bestemte næringsstoffer. Sammensatte ingredienser som for eksempel fruktblandinger, kjøtt-kaker og fløtesauser kan inneholde tilstrekkelig gluten til at det innebærer en helserisiko for cøliakere (Drews 1992).

2. Bruk av klassebetegnelser kan skjule ingredienser som forårsaker allergier eller intoleranse. Ved å tillate bruk av klassebetegnelsen *stivelse* uten nærmere angivelse av hvilken type stivelse det er, vil ikke cøliakere vite om ferdigvaren inneholder potet-, mais- eller risstivelse (som ikke

²⁰ Rdir 89/396 *Om angivelser af eller mærker til identifikasjon af et bestemt levnedsmiddelparti*. Endret ved Rdir 91/238.

²¹ Med *næringsmiddelparti* forstås en rekke salgsenheter av et næringsmiddel som er framstilt, tilvirket eller emballert under praktisk talt like omstendigheter (artikkel 1).

²² Opplysningen innledes med bokstaven «L», bortsett fra i de tilfeller hvor opplysningene klart atskiller seg fra merkingens opplysninger for øvrig.

²³ Kritikken som reises i arbeidsdokumentet som er forelagt Codex-komiteen er også relevant for EFs merkedirektiv, siden dette direktivet bygger på Codex-standardene.

²⁴ Dr. Horst Drews arbeider for den europeiske cøliakiforeningen, AOECS.

inneholder gluten) eller hvetestivelse (som inneholder gluten). I tillegg finnes det to ulike typer hvetestivelse med svært forskjellig gluteninnhold. Modifisert stivelse (jf direktivets bilag II) kan også inneholde gluten (Drews 1992). Drews viser for øvrig til at ved bruk av klassebetegnelsen *rasp*, er det ikke nødvendig å angi om raspen er produsert av korn som inneholder gluten (jf direktivets bilag I).

3. Siden gluten brukes som hjelpemiddel i produksjonsprosessen, er det et problem for cøliakere at gluten ikke defineres som et tilsetningsstoff, og at tilsetningsstoffer som benyttes som teknologisk hjelpemiddel, ikke må oppgis i varedeklarasjoner. Rester av gliadin fra produksjonsprosessen kan føre til at næringsmidler som ellers ville ha vært fri for gluten, «forurenses» av gluten i løpet av produksjonsprosessen. Ifølge dagens regler trenger en ikke opplyse om at gluten er brukt på en slik måte.

I tillegg til ovennevnte viser Drews (1992) til at produsentene ikke trenger å oppgi hva frisk frukt og grønnsaker er behandlet med²⁵. Dette kan være problematisk dersom frukt og grønnsaker sprayes med gluten. En glutenholdig hinne er det ikke mulig å vaske bort. Til slutt viser Drews til bestemmelser som sier at dersom man under framstillingsprosessen midlertidig atskiller en bestanddel i en ingrediens, for deretter å tilsette den i dens opprinnelige form, vil denne bestanddelen ikke betraktes som en ingrediens²⁶. Ifølge Drews kan gluten eller bestanddeler som inneholder gluten, bli tilsatt det endelige produktet når gluten er brukt som basis for tilsetnings- eller aromastoffer (f.eks. i fruktyoghurt, sukkertøy, brus og iskrem tilsatt aromastoffer som inneholder gluten).

Både arbeidsdokumentet til Codex-komiteen og Drews konkluderer med at regelverket ikke er tilstrekkelig sett fra et forbrukerperspektiv. Per i dag er det som forbruker vanskelig å vite om et produkt inneholder allergi- eller intoleransefremmende ingredienser. Dette gjelder også for produkter hvor det er utarbeidet felleseuropeiske standarder. Sammensatte produkter som sjokolade, hvor det i dag ikke finnes krav om å oppgi ingredienser selv om de utgjør mer enn 25 prosent av det ferdigstilte produktet, kan inneholde tilstrekkelig gluten til at det innebærer en helserisiko for cøliakere.

Med økende internasjonal handel, flere «ukjente» ingredienser på markedet og nye produksjonsmetoder, forventes situasjonen å bli enda mer uoversiktlig for forbrukerne. I EF må medlemslandene godta produkter som er i overensstemmelse med andre medlemslands nasjonale standarder eller sedvane, dersom det ikke er utarbeidet en felles EF-standard. Når slike produkter inngår som del av et annet produkt med mindre enn 25 prosent, vil man heller ikke være nødt til å oppgi hva produktet består av. Forbrukere i andre medlemsland vil som regel ikke ha nok kunnskaper om hvilke nasjonale standarder eller

²⁵ Rdir 79/112 artikkel 6 pkt 2 bokstav a.

²⁶ Rdir 79/112 artikkel 6 pkt 4 bokstav c.

sedvaner som ligger til grunn for andre lands produkter og kan dermed ikke ta nødvendige forholdsregler.

2.4 Krav til merking av dietetiske næringsmidler

Når det gjelder dietetiske næringsmidler, har EF vedtatt et rammedirektiv om merking, Rdir 89/398²⁷, og man tar sikte på å utstede en rekke særdirrektiv. Til nå er det kun vedtatt ett særdirrektiv for morsmelkerstatninger, melkeblandinger og vegetabiliske blandinger til spedbarn og småbarn²⁸.

Rammedirektivet gjelder alle varer (ikke bare ferdigpakkede) og henviser til merkedirektivet (se 2.3.1). Det vil si at merkedirektivet også gjelder for dietetiske næringsmidler²⁹, hvilket igjen vil si næringsmidler bestemt til særlig ernæring.

Med utgangspunkt i rammedirektivet skal det utarbeides særdirrektiv for flere produktgrupper, deriblant glutenfrie næringsmidler.

Der det ikke er vedtatt særdirrektiv, angir rammedirektivet hvilke opplysninger merkingen skal omfatte. Siden det ikke er vedtatt et særdirrektiv for glutenfrie næringsmidler, vil man måtte opplyse om blant annet arten og mengden av de særlige bestanddeler eller den særlige framstillingsmåten som gir varen dens ernæringsmessige egenskaper, dersom næringsmidlet markedsføres som et dietetisk næringsmiddel.

Dersom en vare oppfyller kravene i dette rammedirektivet eller i et av særdirrektivene utstedt i henhold til dette rammedirektivet, kan ikke medlemsstatene forby eller begrense handelen med varen på grunn av dens sammensetning, framstillingsmåte, presentasjon eller merking.

Direktivet inneholder sikkerhetsklausuler som gir medlemslandene rett til å suspendere eller begrense handelen med en vare som enten ikke oppfyller direktivets krav eller utgjør en helsemessig fare, selv om den oppfyller direktivets krav. Dersom et medlemsland benytter seg av beskyttelsesklausulen, stilles det krav om at Kommisjonen og de øvrige medlemsstatene skal underrettes straks beslutningen er tatt. Saken vil deretter bringes inn for Den faste næringsmiddelkomitéen³⁰.

Da rammedirektivet ble vedtatt, var det ikke mulig å innarbeide fellesskapsregler om bruk av tilsetningsstoffer i dietetiske næringsmidler og som ikke tilhører noen av de grupper som er anført i

²⁷ Om innbyrdes tilnærming av medlemslandenes lovgivning om næringsmidler bestemt til særlig ernæring. Dette rammedirektivet opphever Rdir 77/94 og omarbeider Rdir 85/7.

²⁸ Kdir 91/321.

²⁹ Med dietetiske næringsmidler forstås næringsmidler, som på grunn av deres særlige sammensetning eller den særlige måte de er framstilt på, klart atskiller seg fra alminnelige næringsmidler, er egnet til det angitte ernæringsmessige formål og forhandles på en slik måte at det framgår at de er egnede til dette formål (artikkel 1 pkt 2 bokstav a).

³⁰ Den stående Levnedsmiddelkomité.

bilag I. Ifølge innledningen til direktivet bør dette spørsmålet tas opp til behandling igjen senere.

Særdirektiv om glutenfrie næringsmidler

Det er ennå ikke vedtatt et særdirektiv som omhandler glutenfrie næringsmidler, men arbeidet med et forslag er i gang. Ifølge innledningen til rammedirektivet utgjør utarbeidelsen av et særdirektiv et teknisk gjennomføringstiltak og bør overlates til Kommisjonen for at prosedyren skal bli forenklet og framskyndet. Det er derfor naturlig å anta at forslaget vil legges fram som et kommisjonsdirektiv, hvor Kommisjonen, i samarbeid med Den faste næringsmiddelkomiteen og Den vitenskapelige komitéen for næringsmidler³¹, vil være den besluttsende instans.

FAFO kjenner ikke til forslagsteksten, men rammedirektivet angir hva særdirektivene blant annet kan omfatte:

- Hovedkrav til varens art eller sammensetning
- Bestemmelser vedrørende råvarens kvalitet
- Hygienekrav
- Liste over tilsetningsstoffer
- Bestemmelser vedrørende merking, presentasjon og reklame
- Prøvetakingsprosedyrer og analysemetoder

Ifølge Dr. Friis, medlem av den vitenskapelige arbeidsgruppen *The Working Group on Prolamin Analysis and Toxicity*³² (som arbeider på oppdrag av Codex), vil det fremmes et forslag til særdirektiv om glutenfrie næringsmidler av Kommisjonen. Mr. Gaerner, DG III³³, har også gitt uttrykk for at det arbeides med et særdirektiv for glutenfrie næringsmidler. Neste møte i Den vitenskapelige arbeidsgruppen i EF-regi skal avholdes høsten 1993, og innen da forventes Prolamin-gruppen (se ovenfor) å ha sluttført sitt arbeid. Når så har skjedd, forventes det at en ny Codex-standard for glutenfrie produkter (se 1.3) vil bli vedtatt, og at denne nye standarden vil bli gjeldende i det forventede særdirektivet i EF. Ifølge Dr. Friis forventes dette å skje i løpet av 1993³⁴.

2.5 Hva planlegger EF framover?

³¹ Den Videnskabelige Komité for Levnedsmidler nedsatt ved avgjørelse 74/234/EØF (EFT L 136 av 20.5.74).

³² Prolamin-gruppen er en forskningsgruppe som arbeider med å finne pålitelige målemetoder. Målsettingen er å finne en målemetode som er pålitelig ned til 1 mg prolamin pr 100 gr tørrvekt korn.

³³ Generaldirektoratet for indre markedsspørsmål.

³⁴ Telefonintervju med Dr. Steffen Friis 17.3.93.

På bakgrunn av at EF-domstolen har kommet med flere domsavgivelser³⁵ hvor den anbefaler detaljert merking, slik at forbrukeren skal kunne velge på grunnlag av «full knowledge of the facts», og slik at handelshindringer reduseres, har Kommisjonen foreslått en endring av merkedirektivet. Kommisjonen foreslår³⁶ blant annet at merkedirektivet endres, slik at man må oppgi *mengden* av ingrediensen som er brukt under framstillingen eller tilberedelsen av næringsmidlet. Denne angivelsen skal være obligatorisk i de tilfeller ingrediensen eller klassebetegnelsen er angitt i navnet som næringsmidlet selges under, er framhevet på etiketten, er et viktig kjennetegn ved næringsmidlet og av en slik art at det kan atskille gjeldende produkt fra andre produkter.

I tillegg er det under utarbeidelse et direktivforslag angående *påstander*³⁷. I dag reguleres prinsippene om påstander i merkedirektivet, i direktivet om merking av næringsstoffer og i direktivet som spesielt tar for seg villedende reklame³⁸. Det nye forslaget dekker alle påstander satt fram i forbindelse med matvarer som frambyes til forbruker og storkjøkken, og vil legge bevisbyrden for påstands riktighet på den personen som er ansvarlig for å markedsføre produktet.

Etter Maastricht

Under den siste traktatkonferansen i Maastricht i desember 1991 ble stats- og regjeringsoverhodene enige om en rekke spørsmål som kan få stor betydning for det europeiske fellesskapets framtid. På toppmøtet ble det understreket at *subsidiaritetsprinsippet* skal spille en mer sentral rolle ved utforming av fellesskapspolitikken. Det vil si at avgjørelser skal tas så nært de innbyggerne det gjelder som mulig³⁹. Områder som ikke faller innenfor fellesskapets eksklusive kompetanse, skal bare løftes opp på fellesskapsnivå dersom man mener det vil være en klar gevinst ved et fellesskapstiltak. Bevisbyrden vil legges på Kommisjonen når den skal foreslå fellesskapstiltak på nye områder.

På rådsmøtet for stats- og regjeringsoverhoder i Birmingham i juni 1992 ble EF-landene enige om at de på neste møte i Edinburgh ville vurdere Kommisjonens forslag om hvordan subsidiaritetsprinsippet skal konkretiseres. Kommisjonen ble dermed oppfordret til å komme med eksempler på hvordan prinsippet mer konkret skal iverksettes.

35 Dom av 9.12.81 Sak 193/80 [1981] ECR, Dom av 12.3.87 Sak 178/84 [1987] ECR, og Dom av 14.7.88 Sak 90/86 [1988].

36 KOM (91) 536 endelig – Syn 380.

37 SPA/62/ORIG-Fr/Rev.1 av 18.9.92. Kommisjonen la fram et direktivforslag om påstander i 1981, uten at dette førte fram, og forslaget ble trukket tilbake i 1985. I sitt nye forslag viser Kommisjonen bl.a. til etableringen av det indre markedet og konsekvensene av bruken av grenseoverskridende reklamer som overføres ved hjelp av moderne audiovisuelle kanaler. Det er derfor behov for å redusere villedende påstander som kan fordreie konkurransen.

38 Rdir 79/112, Rdir 90/496 og Rdir 84/450.

39 Maastricht-avtalens artikkel 3b.

Til møtet i Edinburgh la Kommisjonen fram en rekke forslag⁴⁰. Den har blant annet vurdert alle forslagene til nytt regelverk i lys av subsidiaritetsprinsippet. På enkelte områder kom Kommisjonen fram til at det ikke var grunnlag for å regulere på fellesskapsnivå og har derfor trukket tilbake tre forslag. Ett av disse gjaldt obligatorisk merking av næringsinnhold⁴¹.

Videre konkluderte Kommisjonen med at enkelte forslag er for detaljerte i forhold til de målene de skal oppfylle. Kommisjonen vil derfor omarbeide enkelte av forslagene, slik at regelverket først og fremst trekker opp generelle prinsipper, og medlemslandene utarbeider de mer detaljerte kravene. Direktivet som omhandler markedsføring vil blant annet bli omarbeidet på denne bakgrunn⁴².

Kommisjonen har også identifisert en rekke beslektede direktiv som den skal se nærmere på i 1993. Målet er å vurdere om man kan forenkle de direktivene som er for detaljerte. Dette gjelder i første rekke direktiv som omhandler *næringsmidler*, blant annet syltetøy, naturlig mineralvann, honning, kaffeekstrakter og fruktjuice.

Kommisjonen har for øvrig, i samråd med interesserte parter, kommet fram til at man ikke skal viderebehandle enkelte forslag. Kommisjonen ser blant annet ikke noen hensikt i å forfølge utredningen om harmoniseringen av enkelte tekniske standarder knyttet til for eksempel for *dietetiske næringsmidler*. Som vi redegjorde for i 2.4, er det imidlertid ingenting som tyder på at særdiriktivet om glutenfrie næringsmidler rammes av denne beslutningen.

2.6 Kontroll

Det indre markedet forutsetter at grensek kontroll med matvarer mellom EF-landene faller bort. Næringsmiddelkontroll skal skje ved produksjonssted i utførselslandet. Som ledd i dette har EF fastsatt et omfattende regelverk for hygienebestemmelser og næringsmiddelkontroll generelt⁴³. Direktivet harmoniserer de grunnleggende kravene til offisiell kontroll av matvarer, men tar samtidig hensyn til at medlemsstatene trenger en viss frihet til å kunne vedlikeholde etablerte tradisjoner. Fellesskapet aksepterer de forskjellige landenes prosedyrer for matvareinspeksjon så lenge lovverket blir fulgt.

Hovedprinsippet er at næringskontrollen skal skje ved produksjonsstedet i utførselslandet, selv om det i en overgangsfase også kan foregå kontroll på bestemmelsesstedet. Produksjonskontrollen skal være en kombinasjon mellom egen kontroll hos produsent og offentlig kontroll.

⁴⁰ Vedlegg 2 til Del A i *Konklusjonene fra formannskapet*. Det europeiske råd 11.–12.12.92, Edinburgh.

⁴¹ KOM (88) 489.

⁴² KOM (91) 147. *Proposal for a Council Directive concerning comparative advertising and amending directive 84/450 concerning misleading advertising*.

⁴³ Rdir 89/397 *Om offentlig kontroll med næringsmidler*.

En mest mulig ensartet offentlig kontroll i alle medlemslandene skal sikres gjennom et omfattende opplæringsprogram. Den offentlige kontroll vil bli utviklet i retning av et overvåkingsprogram og prosjektkontroll basert på statistisk fundert prøvetaking med avrapportering og oppfølging. Kommisjonen skal sjekke håndhevelsen ved å etablere et inspeksjonsprogram som omfatter hele fellesskapet. EF-kommisjonen foreslår i den forbindelse å utvide direktivet for matvarekontroll med et forslag til et Fellesprogram for inspeksjon av matvarer. Programmet skal gjennomføres av medlemslandene innenfor rammene av landenes egne kontrollprogram.

Tilsynsmyndighetene i de ulike EF-landene vil i de fleste tilfeller ha rett til å forby et produkt som anses som farlig eller pålegge at det endres/forbedres. I enkelte land har en også rett til å pålegge at produktet ødelegges eller trekkes fra markedet. EFs regelverk for næringsmidler omfatter ingen felles regler på dette området, men det allmenne produktsikkerhetsdirektivet for forbruksvarer⁴⁴ nevner disse reaksjonsvirkemidlene når det gir eksempler på tiltak tilsynsmyndighetene bør ha til rådighet i markedskontrollen.

Det finnes ingen felles bestemmelser for hvilke sanksjoner (bøter eller fengselsstraff) som skal anvendes ved brudd på regelverket. Det er opp til nasjonalstaten å bestemme dette. Straffenivået for brudd på regelverket vil derfor kunne variere fra land til land.

2.7 Forbrukerbeskyttelse og forbrukerrettigheter

Kontrollmyndighetene i det enkelte land vil ha begrensede ressurser til å kunne kontrollere alle produkter på en tilfredsstillende måte. Forbrukerne vil derfor kunne spille en sentral rolle som «medkontrollører».

Hvir forbrukeren har mistanke om lovovertrødelse (feilmerking av produkter, produkter uten tilfredsstillende merking o.l.) kan han/hun melde fra til tilsynsmyndighetene, slik at disse kan undersøke produktet eller merkingen nærmere, og eventuelt iverksette egnede tiltak slik at produktet kan endres, forbys eller trekkes fra markedet.

Mener forbrukeren at produktet har medført helseskade, kan forbrukeren anlegge erstatningssak mot ansvarlig produsent (eller importør, ved import fra land utenfor fellesskapet).

Erstatning ved skade

EFs direktiv om produktansvar⁴⁵ gjør produsenten økonomisk ansvarlig for de skadene hans produkter forårsaker. Dette gjelder selv om varen er framstilt i henhold til gjeldende krav til sikkerhet, helse og miljø.

⁴⁴ Rdir 92/59.

⁴⁵ Rdir 85/378.

Direktivet omfatter i utgangspunktet alle produkter, også næringsmidler⁴⁶.

Formålet med produktansvarslovgivningen er både å beskytte mulige skadelidte og forbrukere og å foreta en rimelig risikofordeling mellom de skadelidte og en produsent, og mellom ulike produsentgrupper innbyrdes. Direktivet omfatter i tillegg til personskaide visse tingskader.

Ifølge direktivet er produsenten ansvarlig for en mangel ved produktet på objektivt grunnlag, det vil si uavhengig av om produsenten har hatt kjennskap til mangelen.

Det er imidlertid vanskelig å si konkret i hvilken utstrekning en forbruker kan pålegge produsenten ansvar ved overfølsomhetsreaksjoner (allergiske reaksjoner). Det vil i det enkelte tilfelle i stor grad måtte overlates til domstolen å dra den vanskelige grensen mellom når det foreligger en mangel/feil og når det foreligger overfølsomhet som det ikke kan kreves sikkerhet mot. Uansett er det den skadelidte som må bevise at det foreligger en skade og en mangel samt den nødvendige årsakssammenhengen mellom mangel og skade. Det er skadelidte som i utgangspunktet har bevisbyrden. Produsenten vil heller ikke være ansvarlig dersom han kan bevise at nærmere angitte fritaksgrunner foreligger⁴⁷.

⁴⁶ Unntatt er jaktbytte. Likeså landbruksråvarer, som f.eks. jordbruks-, husdyrs- og fiskeriprodukter som ikke har undergått noen første eller videregående forarbeiding. Det er imidlertid adgang til i nasjonal lov å ta med også ubearbeidede landbruksråvarer og jaktbytte under produktansvaret. Luxembourg har gjort dette.

⁴⁷ Produsenten fritas hvis han kan bevise at 1) produktet ikke er omsatt, 2) det ikke hadde noen skadevoldende effekt da det ble satt i omsetning, 3) produktet verken var framstilt med sikte på salg eller annen omsetning med økonomisk formål eller framstilt eller omsatt som ledd i næringsvirksomhet, 4) når mangelen skyldes at produktet skal være i samsvar med ufravelige forskrifter utstedt av offentlige myndigheter eller 5) såkalte utviklingskader, det vil si tilfeller hvor det etter den vitenskapelige og tekniske viten ikke var mulig å oppdage mangelen på det tidspunkt da produktet ble omsatt (kan fravikes hvis medlemslandet bestemmer det) (artikkel 7).

3 Merking av næringsmidler i Norge og EØS-avtalen

EØS-avtalen inneholder bestemmelser som tilsvarer EF-regelverket og er et viktig grunnlag for det frie varebyttet innenfor EØS-området. EØS-avtalens Vedlegg II omfatter nærmere 650 rettakter, og et stort antall berører nettopp næringsmidler.

3.1 Merking av alminnelige næringsmidler

3.1.1 Det norske regelverket

Merking av næringsmidler er i Norge regulert ved generell forskrift for merking m.v. av ferdigpakkede næringsmidler⁴⁸. Ferdigpakkede⁴⁹ næringsmidler⁵⁰ skal ifølge forskriften være merket med varebetegnelse, sammensetning, mengde, holdbarhet og oppbevaring, næringsinnhold, navn, adresse og produksjonsland. For cøliakere er det i første rekke merkingsbestemmelser knyttet til produktets sammensetning, og da spesielt angivelse av ingredienser (inkludert påstander) og tilsetningsstoffer, som vil være interessante (§§ 4, 6 og 7). Særlovgivningen for den enkelte produktgruppen kan også inneholde krav til merking.

Angivelse av ingredienser vil i første rekke være viktig for at cøliakerne skal kunne identifisere om «alminnelige næringsmidler» er fri for gluten. Regelverket stiller i utgangspunktet krav om at alle ingredienser⁵¹ i et produkt skal oppgis uavhengig av mengde:

«Næringsmidlets sammensetning skal angis i fallende orden etter inngående vekt av de ingredienser som er til stede i forandret eller uforandret form i det ferdige produktet».

48 Generell forskrift for merking m.v. av ferdigpakkede næringsmidler, gitt av Helsedirektoratet den 25. september 1986 med hjemmel i lov om tilsyn med næringsmidler m.v. av 19. mai 1933 nr. 1.

49 Med ferdigpakket menes ethvert næringsmiddel som med henblikk på senere frambud er omsluttet av enhver form for emballasje.

50 Med næringsmiddel menes enhver mat- eller drikkevare, også drikkevann og enhver annen vare som er bestemt til å konsumeres av mennesker, unntatt legemidler.

51 Ifølge generell forskrift om merking m.v. av ferdigpakkede næringsmidler er en «ingrediens enhver vare og ethvert stoff inkludert tilsetningsstoffer, vitamin- og mineralforbindelser som brukes ved produksjon m.v. av næringsmidler og som er til stede i det ferdige produkt, i forandret eller uforandret form».

De norske bestemmelsene forutsetter en viss kunnskap hos forbrukeren med hensyn til hvilke ingredienser som inneholder gluten. Merkingen vil for eksempel bare gi opplysninger om hvilke meltyper som inngår i et næringsmiddel, men ikke noe om meltypene inneholder gluten eller ikke.

For sammensatte næringsmidler hvor én eller flere hovedbestanddeler består av flere ingredienser (f.eks. brødrasp eller kjøttboller), skal alle ingrediensene spesifisere hvis det anses nødvendig for forbrukerne. I forskriften står det:

«Hvis næringsmidlet består av en eller flere hovedbestanddeler som igjen er sammensatt av flere ingredienser, skal sammensetningen av disse spesifiseres i den utstrekning dette er nødvendig for at brukerne skal få et tilfredstillende bilde av sammensetningen».

Det er imidlertid ikke noe absolutt krav om at alle ingredienser skal oppgis i et slikt tilfelle. Bestemmelsene baserer seg på skjønn. Om det opplyses om for eksempel allergiframkallende stoffer vil i stor grad avhenge av den enkelte produsents godvilje og forståelse for de enkelte forbrukeres behov. I kommentar til § 7 sies det imidlertid:

«Når det gjelder hovedbestanddeler som er satt sammen av flere ingredienser, inngår ingredienser som det er kjent kan gi problemer av helsemessig eller livssynsmessig art, bør sammensetningen av hovedbestanddelen spesifiseres».

Norske bestemmelser på dette området er heller ikke fulgt opp i tilstrekkelig grad. Det som fremdeles mangler, er obligatorisk deklarasjon av alle tilsetningsstoffer som finnes i ferdigpakke­de næringsmidler, det vil si også hjelpestoffer o.l. Norske bestemmelser gir mulighet til å påby deklarasjon av spesielle bestanddeler. Denne bestemmelsen er hittil ikke brukt (Verboven 1990).

I tillegg kan det nevnes at angivelse av hovedbestanddeler i prosenter eller mengde ikke er regelbundet, med unntak av for eksempel de tilfeller hvor påstander blir brukt. Ut fra et forbrukerhensyn er det ønskelig at hovedbestanddeler blir angitt i vekt-prosenter, slik at forbrukerne har sammenligningsmuligheter (Verboven 1990).

Alle *tilsetningsstoffer* skal deklarerer med klassenavn og E-nr eller spesifikt navn. Ifølge relevante forskrifter⁵² defineres tilsetningsstoffer som:

«syntetiske og naturlige stoffer som blir tilsatt i den hensikt å forbedre varens holdbarhet, konsistens, utseende, lukt eller smak, eller som et hjelpestoff under den tekniske fremstillingen av varen og som fremdeles er til stede i den ferdige varen i forandret eller uforandret form. Som tilsetningsstoff regnes ikke vann, koksalt, sukkerarter, etanol, eddik, naturlige krydder, herunder

⁵² Generell forskrift for ferdigpakke­de næringsmidler av 25. september 1986 (§ 2) og forskrift for tilsetningsstoffer til næringsmidler av 1. juni 1992 (§ 2).

oleoresiner⁵³ av krydder, eller stoffer som tilføres ved røyking med tre uten tilsetning av kjemikalier eller andre hjelpestoffer, og heller ikke vitaminer og mineraler.»

Tilsetningsstoffer som overføres med en råvare til et produkt i så små mengder at det ikke har noen teknologisk verdi i det ferdige produktet, behøver imidlertid ikke å deklarerer (§ 8). Gluten regnes ikke som tilsetningsstoff i Norge, men som en ingrediens. Gluten brukt som for eksempel hjelpestoff i produksjonsprosessen, dekkes dermed ikke av de obligatoriske merkebestemmelsene for tilsetningsstoffer.

For enkelte produkter er det tillatt å bruke *samlebetegnelser*, for eksempel for stivelse (§ 7). Ingrediensene skal i prinsippet angis med spesifikke navn, men enkelte ingredienser kan, når de inngår i mindre mengder i et produkt og/eller ikke gir produktet dets spesielle karakter, angis med respektive samlebetegnelse. (f.eks. raffinert olje, raffinert fett, stivelse unntatt kjemisk modifisert stivelse, krydder som inngår med mindre enn 2 prosent av næringsvekt). En samlebetegnelse vil i utgangspunktet gi mindre informasjon enn ingrediensens spesifikke navn.

3.1.2 Tilpasning til EØS-regelverket

EØS-avtalen vil medføre at vi må endre generell forskrift for merking m.v. av næringsmidler. Den generelle merkeforskriften har bare omfattet ferdigpakke de næringsmidler. Den nye forskriften vil også omfatte alle næringsmidler beregnet på frambud til forbruker og til storhusholdning⁵⁴. Det vil i prinsippet si at en ved kjøp av varer over disk skal kunne stille samme krav til informasjon fra selger og produsent, som varedeklarasjonene på ferdigpakke de næringsmidler gir. Ifølge EFs regler kreves det ingen angivelse av ingredienser for frisk frukt og friske grønnsaker.

Tilpasningen til EFs regelverk, gjennom EØS-avtalen, innebærer at det ikke lenger blir krav om spesifisering av sammensatte ingredienser som inngår med mindre enn 25 prosent, hvis de er definert ved fellesskapsbestemmelser eller sedvane⁵⁵. Ifølge SNT har norsk håndhevelse i praksis tilsvart EF landenes regler, selv om vi i

53 Oljeekstrakter.

54 EF-regelverket har unntak av bl.a. frisk frukt og friske grønnsaker, vann, eddik, ost, smør, fermentert melk og fløte (dette gjelder bare hvis melkeproduktene ikke er tilsatt andre ingredienser enn melkeprodukter, enzymer og kultur av mikroorganismer, som er nødvendig for framstillingen, eller enn det salt som er nødvendig til framstilling av annen ost enn fersk ost og smelteost), samt varer som bare består av en ingrediens.

55 At ingrediensene er definert ved fellesskapsbestemmelser vil si at ingrediensen har en standard. Standardene for ulike typer matvarer vil i utgangspunktet være offentlig for alle, men i praksis trolig bare være kjent av produsenter og importører. At ingrediensen er definert ved sedvane vil si at den sammensatte ingrediensens sammensetning antas å være allment kjent. Det finnes likevel ingen klar definisjon av hva som menes med allment kjent.

utgangspunktet har hatt regler som åpner opp for en mer utførlig beskrivelse av bestanddelene i sammensatte ingredienser. I praksis vil endringer i det norske regelverket derfor ikke gi store praktiske konsekvenser. I de opprinnelige norske bestemmelsene var det i større grad tatt utgangspunkt i forbrukernes opplysningsbehov, enn hva EF regelverket legger opp til. Intensjonene i forskriftene ble imidlertid i liten grad fulgt opp av produsentene og importørene.

I forhold til dagens regelverk blir det enkelte mer spesifikke krav, for eksempel angivelse av behandlingsmetode og alkoholinnhold. Den nye forskriften vil også omfatte reklame, i tråd med EFs direktiv om merking av næringsmidler. Holdbarhetsmerking vil bli obligatorisk også for næringsmidler med holdbarhet over 18 måneder. (*Nærkontakt 5/92:10*)

Når det gjelder språkkravet i merkingen av næringsmidler, stiller EØS-regelverket krav om at språket skal være forståelig. I den norske forskriften har det vært krav om at merkingen skal være på norsk, svensk, dansk eller engelsk språk. I tilknytning til høringsrundene i forbindelse med utkast til nye generell merkeforskrift i 1987, ble det ytret ønske om at merkingen enten skulle være på norsk eller et annet forståelig nordisk språk. De fleste EF-medlemsland har krav om at næringsmidler skal være merket på deres eget språk. Språkkravet er under utredning i SNT.

EFs regler for merking av tilsetningsstoffer og bruk av samlebetegnelser tilsvarer i stor grad de norske reglene. Tilsetningsstoff brukt som hjelpestoff eller teknologisk hjelpemiddel i produksjonsprosessen omfattes imidlertid ikke av EFs merkeplikt. Den eksisterende «positivliste» (liste over de tilsetningsstoffer som er tillatt brukt) vil bli et vedlegg til den nye forskriften. Listen inneholder om lag 200 ulike stoffer. Det vil dermed foreløpig ikke bli noen endring med hensyn til hvilke tilsetningsstoffer som tillates brukt. Myndighetene avventer at det skal utarbeides et felles regelverk om dette i EF- og EØS-sammenheng. Resultatet vil trolig bli at «positivlisten» endres. Antall tillatte tilsetningsstoffer vil øke noe, og enkelte tilsetningsstoffer vil bli tillatt brukt i flere produktgrupper enn i dag. Det er antydnet at det vil tillates om lag 100 nye tilsetningsstoffer. De fleste vil være fargestoffer. Den nye forskriften vil for øvrig inneholde egne merkekrav for tilsetningsstoffer som frambyes som slike (*Nærkontakt 5/1992*).

Det er innført en overgangsbestemmelse i tilknytning til EØS-avtalen. Overgangsordningen innebærer at det vil bli tillatt å produsere produkter som er i samsvar med dagens regelverk for merking fram til 1.1.94, samt at produkter som er lovlig produsert før denne dato, kan frambyes i enda ett år.

Gjennom EØS-avtalen tilpasser vi oss EFs regelverk for merking av næringsmidler. EF-medlemskap vil derfor ikke bidra til store endringer i forhold til EØS-avtalen når det gjelder dette regelverket.

3.2 Krav til og merking av dietetiske næringsmidler

3.2.1 Det norske regelverket

For næringsmidler til bruk ved spesielle ernæringsmessige behov, *dietetiske næringsmidler*, har Norge bare regler for barnemat-/morsmelkerstatning. Dietetiske produkter for øvrig, deriblant glutenfrie produkter, vurderes i henhold til de generelle merkebestemmelsene⁵⁶.

Rett til å merke produkter som glutenfrie reguleres av bestemmelsene om prinsipper for merking av næringsmidler (§ 4). Glutenfri er en såkalt *negativ deklarasjon* eller påstand om et produkts egenskaper. En påstand er definert som (§ 2):

«...enhver fremstilling som sier, foreslår eller gir forståelsen av at et næringsmiddel har egenskaper med hensyn til opprinnelse, ernæringsmessige egenskaper, natur, produksjonsmåte, sammensetning m.v. og som er egnet til å påvirke etterspørselen av varen. Som påstand regnes all informasjon om ovennevnte karakter på eller i tilknytning til varen, inklusive varens navn.»

Ifølge bestemmelsene skal påstander være utformet slik at de ikke gir et falskt eller villedende inntrykk av varen. Dersom det i reklame o.l. gis påstander om varens ernæringsmessige verdi, må dette følges av en næringsdeklarasjon. Inntil 1.3.92 måtte det gis tillatelse til bruk av negative påstander.

Med virkning fra 1.3.92 ble godkjenningsordningen for bruk av negative deklarasjoner opphevet. Endringene i bestemmelsene hadde blant annet bakgrunn i bestemmelsenes særnorske karakter og ønske om å tilpasse seg internasjonale regler på området. Ordningen med godkjenning av påstander ble også ansett å være svært arbeidskrevende. Norge har generelt sett ført en restriktiv politikk på dette området, og det ble gitt få tillatelser. «Glutenfri» på produkter som normalt inneholder glutenholdig mel har imidlertid vært akseptert. Påstander som «uten mel», «uten egg», «laktosefri» osv. er hittil ikke blitt tillatt i Norge (Nordgård 1991).

Endringen medfører at det ikke lenger er et generelt forbud mot bruk av negative deklarasjoner. I Rundskriv nr. 4017 R fra Statens næringsmiddeltilsyn 3.2.92 står det:

«Negative deklarasjoner skal heretter vurderes på lik linje med enhver påstand deklarerert på næringsmidler. Det understrekes at det overordnede prinsipp er at negative deklarasjoner ikke skal være villedende, verken alene eller vurdert sammen med den øvrige merking, produktets betydning i kostholdet m.v. Merkingen må verken gi gal eller skjev informasjon med hensyn til det aktuelle produktets sammensetning og egenskaper, eller med hensyn til andre produkter.»

⁵⁶ Generelle forskrifter om merking m.v. av ferdigpakkede næringsmidler av 25. september 1986.

I rundskrivet heter det videre at forbrukerne ved bruk av påstander om fravær av en ingrediens eller bestanddel, må være sikret at næringsmidlet er fritt for den aktuelle komponent. Dette vil være svært viktig for eksempel for cøliakere. Det kan være et definisjonsspørsmål i noen tilfeller hva som kan karakteriseres som «fritt for gluten»; i enkelte tilfeller vil det kunne bety at det kan være ørsmå rester igjen av stoffet». I Norge følger vi Codex-standardene. Som en hjelp til å vurdere negative deklarasjoner, har SNT utferdiget retningslinjer. Disse er også i samsvar med internasjonalt anbefalte retningslinjer vedtatt i Codex Alimentarius.

3.2.2 Tilpasning til EØS-regelverket

Ved tilpasning til EFs regelverk gjennom EØS-avtalen må vi utarbeide en ny forskrift for næringsmidler bestemt til spesielle ernæringsmessige formål. Det vil si dietetiske matvarer m.v. Norge har i dag ikke tilsvarende regler som EF på dette området. (St.prp. nr. 100 (1991–92):155). Når særdirrektivet for glutenfri produkter er vedtatt i EF, og eventuelt blir en del av EØS-avtalen, må det også utarbeides en egen forskrift for disse produktene.

Det kreves ingen endring i regelverket knyttet til bruk av negative påstander. Tilpasningen til EFs regelverk ble i prinsippet allerede foretatt ved forskriftsendringen i 1992, hvor godkjenningsordningen for bruk av negative deklarasjoner opphørte. Det forventes ingen ytterligere endringer i bestemmelsene om dietetiske næringsmidler eller negative påstander ved medlemskap i EF.

3.3 Forvaltning og kontroll

3.3.1 Eksisterende kontrollpraksis

For norskproduserte varer er det produsent eller pakker som er ansvarlig for at merkingen er korrekt. For importerte varer er importøren ansvarlig.

Det finnes ingen spesialprosedyre for forvaltning av dietetiske næringsmidler. Mange av produktene er imidlertid beriket, og tilsetning av næringsstoffer skal alltid godkjennes av de sentrale næringsmiddelmyndigheter, enten generelt for produktgruppen eller spesielt for det enkelte produkt. Tilsetning av vitaminer, mineraler, aminosyrer o.l. skal ha særskilt tillatelse fra Statens næringsmiddeltilsyn for hvert produktslag. Hvert enkelt tilsetningsstoff skal ha godkjenning fra SNT i hvert enkelt produktslag (Nordgård 1991).

Negative deklarasjoner, for eksempel glutenfri, skulle inntil 1.3.92 ha særskilt tillatelse fra SNT. Norske myndigheter har imidlertid ikke stilt noen bestemte krav til produsentene av glutenfrie produkter utover de som følger av merkingsbestemmelsene. Norske myndigheter har heller ikke kontrollert disse produsentene spesielt.

Importerte produkter skal ha et stempel fra det lokale næringsmiddeltilsynet før de kan fortolles. Fortollingstillatelsen gis for hvert enkelt vareparti. Etter søknad kan det gis generell tillatelse for lengre perioder.

Utover disse kontrollordningene finnes ingen spesiell forvaltnings- eller kontrollrutiner for næringsmidler. SNT har ansvaret for forvaltning av regelverket. Den utøvende kontrollen skjer i 82 kommunale tilsynsenheter. Disse har ansvar for tilsyn med produksjon, pakking, lagring, transport, frambud og import av alle næringsmidler. Prøver tas på stikkprøvebasis. Vedtakskompetansen tilligger som hovedregel helse- og sosialstyrene i den enkelte kommune. I forhold som angår hele eller deler av landet kan SNT fatte vedtak.

Produktkontrollloven gir tilsynsmyndighetene rett til å forby helsefarlige næringsmidler, pålegge endringer i produkter eller merking, kreve at produktet ødelegges eller trekkes fra markedet. Dagsbøter kan i begrenset grad gis av tilsynsmyndighetene. Ytterligere strafferettslige sanksjoner (bøter og fengsel) som følge av brudd på regelverket avgjøres av domstolen.

Statens næringsmiddeltilsyn har også i et par års tid arbeidet med å utvikle et system for internkontroll for næringsmiddelområdet, for å sikre at produksjonsbedrifter og matvarehandelen kan stå for deler av tilsynet selv, ved å bygge opp egne kontrollsystemer.

3.3.2 Tilpasning til EØS-regelverket

Ifølge EØS-proposisjonen er EFs regler for kontroll og hygienekrav mer detaljerte enn nåværende norske regler. Det vil bli stilt økte krav til kvalitetssikring og laboratorienes kompetanse for å sikre korrekte analyseresultater som underlag for avrapportering og utstedelse av sertifikater. Ensartet kontroll kan sikres gjennom omfattende opplæringsprogram. Den offentlige kontroll vil bli utviklet i retning av overvåkingsprogram og prosjektkontroll basert på statistisk fundert prøvetaking med avrapportering og oppfølging (St.prp. nr. 100 (1991–92):155).

EFs produktkontrollsystem, som vi tilpasser oss gjennom EØS-avtalen, legger i større grad vekt på kontroll på produksjonsstadiet. Produsentens egenkontroll gjennom oppbygging av internkontrollsystemer står sentralt. Regelverket stiller økte krav til kvalitetssikring av tilsynsarbeidet (dvs med hensyn til saksbehandling, inspeksjon og laboratorievirksomhet). Det indre markedet vil i tillegg føre til et tettere samarbeid mellom det norske næringsmiddeltilsynet og utenlandske tilsynsetater. Det legges videre vekt på at håndhevelsen av regelverket skal være mest mulig ensartet over hele fellesskapet. Dette skal sikres gjennom felles opplæringsprogram, felles kontrollprogram m.v.

Importkontrollen spiller en viktig rolle i norsk tilsynspraksis knyttet til næringsmidler. I EØS vil vi kunne opprettholde grensekontrollen. Importbegrensninger for kjøtt og melk vil også opprettholdes. Ved et eventuelt medlemskap i EF vil grensekontrollen falle bort, det samme vil dermed importørens ansvar for bare å importere sikre produkter i henhold til produktkontrollloven. Myndighetenes mulighet til å «sile» importerte varer blir dermed redusert. Ønsker myndighetene å opprettholde kontrollen må de i større grad legge vekt på markedskontroll. Det vil si i økt grad foreta stikkprøver og inspeksjoner hos forhandler med sikte på å avdekke eventuell feilmerking m.v.

EFs bestemmelser om merking av næringsmidler for å identifisere varepartier⁵⁷ vil bidra til å styrke muligheten til å trekke helsefarlige varer fra markedet. Dette må anses som en bedring av de eksisterende ordninger og vil kunne lette kontrollmyndighetenes arbeid med å identifisere de varene som skal trekkes ut av omsetning.

57 Rdir 89/396 endret ved Rdir 91/238.

3.4 Forbrukerrettigheter

3.4.1 Det norske regelverket

Norge har en egen lov om produktansvar av 23. desember 1988. Ifølge loven er produsenten ansvarlig for de skadene hans produkter forårsaker. Loven omfatter alle typer produkter. Det er ikke noe vilkår at produktet er bearbeidet eller tilvirket. Loven omfatter derfor også rene jordbruks- eller fangst- og fiskeprodukter – såkalte naturprodukter (som f.eks. tresket korn, sprøytet frukt, sløyet fisk eller dyreslakt) – forutsatt at produktet blir omsatt.

Nærings- og nytelsesmidler utgjør en viktig gruppe varer for folkehelsen. Behovet er stort for preventive virkemidler og også for erstatningsmessig reparasjon når skaden inntreffer. Erfaringer fra mange land viser at en her står overfor et område hvor behovet for et effektivt forbrukervern mot produktskader er betydelig. Som eksempel på ansvarstilfeller som har vært aktuelle, kan nevnes skade voldt av giftig margarin, olivenolje, matvin og sjokolade (Rognlien 1992).

Feilfrie nærings- og nytelsesmidler vil normalt ikke volde skade som det er naturlig å bringe inn under produktansvaret. Det kan likevel forekomme allergiske reaksjoner på de fleste varer. Et grunnleggende spørsmål er om produsenten bør være ansvarlig i de få enkelttilfeller der brukeren er særlig disponert for skade eller andre ubehag ved bruk av et produkt. I teorien er det delte meninger om løsningen i disse tilfeller etter gjeldende rett (se Dahl 1973:438, Karlgren 1971:153 og Dufwa 1975:100). I fremmed rettspraksis er produsenten normalt blitt frifunnet, fordi man har bygd på en skyldregel (Rognlien 1992).

Produktansvarsloven pålegger importøren av et produkt innført fra utlandet et produsentansvar. Begrunnelsen for regelen er at skadelidte i mange tilfeller vil ha store vansker og store kostnader med å gjøre sitt krav gjeldende om han skulle være henvist til å kreve erstatning bare av produsenten i utlandet. Importøren vil som regel lettere enn skadelidte kunne vurdere hvilke muligheter som finnes for å fremme eventuelle erstatningskrav i produksjonslandet. Importøren vil kunne ta et eventuelt ansvar med i sine kakyler og eventuelt også dekke seg ved forsikring (Rognlien 1992).

3.4.2 Tilpasning til EØS-regelverket

Den norske produktansvarsloven bygger på EFs direktiv om produktansvar⁵⁸. Tilpasningen innebærer enkelte justeringer. Det må blant annet innføres en selvrisiko for tingskader samt kortere foreldelsesfrister. Betydningen for skadelidte av disse endringene reduseres ved at skadelidte ved siden av loven gis adgang til å påberope seg det ulovfestede skyldansvar (St.prp. nr. 100 (1991–92)).

⁵⁸ Rdir 85/378.

Den viktigste endringen er at EØS-avtalen vil føre til opphevelse av importøansvaret for import fra land innen EØS, etter hvert som landene ratifiserer Lugano-konvensjonen⁵⁹ om anerkjennelse og fullbyrdelse av sivile dommer. Etter denne konvensjonen kan enhver produsent saksøkes ved domstol på skadestedet hvor som helst i EØS-området, og ansvarsdommer må anerkjennes og vil kunne fullbyrdes innen området.

59 Luganokonvensjonen av 16. september 1988. Bygger stort sett på Brüssel-konvensjonen av 27. september 1968 om domstolenes kompetanse og om fullbyrding av rettsavgjørelser i sivile saker. Brüssel-konvensjonen gjelder forholdet mellom EF-landene, mens Lugano-konvensjonen regulerer forholdet mellom EØS-landene.

4 Framtidige utfordringer og påvirkningsmuligheter

4.1 Det nåværende regelverket er ikke tilfredsstillende for cøliakere

I dag er verken EFs bestemmelser eller de norske bestemmelsene om merking av næringsmidler tilfredsstillende for cøliakere. Innføring av et særdirrektiv om glutenfrie næringsmidler vil være ett skritt i riktig retning. Dersom dette særdirrektivet vedtas, vil det innføres en felles definisjon i EF av hva glutenfritt skal innebære. Cøliakere skal i utgangspunktet være trygge på at næringsmidler som markedsføres som glutenfrie oppfyller kravene som er definert i særdirrektivet.

Selv om særdirrektivet vedtas, gjenstår det en del uløste problemer som vi kan gruppere i følgende to kategorier:

- Mangler ved selve regelverket
- Manglende håndhevelse av regelverket og manglende sanksjoner

Når det gjelder mangler ved selve regelverket, har vi redegjort for en rekke svakheter både med EFs bestemmelser og de norske bestemmelsene for merking av næringsmidler generelt. Bruk av klassebetegnelser, 25 prosent regelen, og det at nye produksjonsmetoder stiller nye krav til regelverket, har vært framhevet. Bruk av gluten som hjelpemiddel i produksjonsprosessen er for eksempel et økende problem og import av varer, for eksempel frukt og villris som er sprayet med gluten, kan bli et problem. Dette gjøres i dag i USA. Den glutenholdige hinnen forsvinner ikke ved vask eller tilberedning. Denne «konserveringsmetoden» er ennå ikke etablert i EF, men dersom de eksisterende tekniske problemene løses, kan dette bli et problem i framtiden.

Manglende håndhevelse av eksisterende regelverk og manglende sanksjonsmidler knyttet til brudd på regelverket er problemer EF-kommisjonen og nasjonalstatene er blitt stadig mer opptatt av. Kommisjonen er opptatt av spørsmålet fordi det indre markedet ikke vil fungere som tiltenkt dersom regelverket ikke etterleves på en ensartet måte. Hvorvidt EFs bestemmelser om merking av næringsmidler er en fordel for forbrukerne i de ulike medlemslandene, vil avhenge av om EFs bestemmelser representerer en nivåheving eller en nivåsenking i forhold til den forbrukerbeskyttelsen de nasjonale bestemmelsene gir, og om regelverket blir håndhevet.

4.2 Hvordan vil norske cøliakere berøres av norsk tilpasning til EF?

Hvordan norske cøliakere vil berøres av en norsk tilpasning til EF, vil ikke bare være avhengig av om det norske regelverket må tilpasses EFs, men også hvilke praktiske konsekvenser en slik tilpasning kan få. I det følgende skal vi først gi en kort oppsummering av de formelle tilpasningskravene, for deretter å drøfte praktiske konsekvenser.

4.2.1 Tilpasning av det norske regelverket til EFs

Når det gjelder *merking av næringsmidler generelt* har det norske regelverket vært relativt forbrukerorientert. Utgangspunktet har vært at alle ingredienser som inngår i et produkt skal oppgis, med unntak for sammensatte ingredienser og tilsetningsstoffer. En har også åpnet opp for bruk av samlebetegnelser for enkelte nærmere spesifiserte produktgrupper. I forskriftene har det imidlertid vært presisert at produsenten bør oppgi spesifikt navn når det i et produkt er benyttet ingredienser som det er kjent kan gi problemer av helsemessig eller livssynsmessig art.

EØS-avtalen vil medføre at vi må endre den generelle forskriften for merking av næringsmidler. Den generelle merkeforskriften har bare omfattet ferdigpakke de næringsmidler. Den nye forskriften vil også omfatte alle næringsmidler beregnet på frambud til forbruker og til storhusholdning. Slik vil tilpasningen til EF innebære at merkebestemmelsene vil omfatte flere næringsmidler og være en positiv utvikling for cøliakere. Til gjengjeld vil tilpasning til EFs regelverk innebære at det ikke lenger blir krav om spesifisering av sammensatte ingredienser som inngår med mindre enn 25 prosent, hvis de er definert ved fellesskapsbestemmelser eller sedvane. En slik tilpasning innebærer at hensynet til helsemessig art ikke har en formell plass i regelverket og vil således ikke være i cøliakeres interesse.

EFs regler for merking av tilsetningsstoffer og bruk av samlebetegnelser tilsvare i stor grad de norske reglene. Tilsetningsstoffer som overføres med en råvare til et produkt i så små mengder at det ikke har noen teknologisk verdi i det ferdige produktet, behøver ikke å deklarerer. Gluten regnes ikke som tilsetningsstoff verken i Norge eller i EF. Gluten brukt som for eksempel hjelpestoff i produksjonsprosessen, dekkes dermed ikke av den obligatoriske merkebestemmelsen for tilsetningsstoffer. Dette er en svakhet både i det norske regelverket og EFs regelverk. Myndighetene avventer at det skal utarbeides et felles regelverk om hvilke stoffer som skal defineres som tilsetningsstoffer i EF- og EØS-sammenheng. I denne forbindelse forventes det at antall tillatte tilsetningsstoffer vil øke noe.

Når det gjelder *dietetiske næringsmidler* har ikke Norge spesielle regler. I dag vurderes disse i henhold til de generelle merkebestemmelsene. Som en hjelp til å vurdere negative deklarasjoner har SNT utfordiget retningslinjer som bygger på Codex-standardene. Ved norsk tilpasning til EF må det utarbeides en ny forskrift for næringsmidler bestemt til dietetiske matvarer. Dersom særdirrektivet for glutenfrie produkter vedtas i EF, og tas inn i EØS-avtalen, vil en tilsvarende forskrift sannsynligvis utarbeides i Norge.

EØS-avtalen inneholder en *overgangsbestemmelse* som innebærer at det vil bli tillatt å produsere produkter som er i samsvar med dagens regelverk for merking fram til 1.1.94, samt at produkter som er lovlig produsert før denne dato, kan frambyes i enda ett år.

4.2.2 Praktiske konsekvenser av norsk tilpasning til EF?

Selv om norsk tilpasning til EF formelt sett vil føre til visse endringer i regelverket, gjenstår spørsmålet om disse endringene vil få praktiske konsekvenser for cøliakere. Svaret vil avhenge av hvordan de nasjonale myndigheter har håndhevet regelverket før (det vil si hvordan praksis er i dag), hvordan regelverket vil håndheves i framtiden, om det faktisk blir økt handel med næringsmidler og hvordan produsenter tilpasser seg regelverket og markedet.

Som vi har sett vil norsk tilpasning til EF innebære en liberalisering av regelverket på enkelte – men likevel viktige – punkter for cøliakere. Hvorvidt dette vil innebære en nivåsenking i praksis, vil først og fremst avhenge av hvordan myndighetene har håndhevet dagens regelverk, har det vært samsvar mellom liv og lære? Norske myndigheter har i liten grad hatt ressurser til å følge opp de norske merkingsbestemmelsene for ferdigpakkede næringsmidler. Hvorvidt regelverkets intensjoner har vært overholdt, har derfor i stor grad vært avhengig av produsentenes og importørenes velvilje overfor forbrukernes spesielle behov. Oppfølgingen av merkeansvaret fra produsentene og importørenes side har imidlertid ikke vært tilfredsstillende, og grad av merking og opplysninger om gluteninnhold i alminnelige næringsmidler har, ifølge SNT, i stor grad tilsvart praksisen i EF-landene. Myndighetene har også i liten grad hatt kapasitet til å kontrollere om merkebestemmelsene overholdes. Testing av om produktene er merket med de ingredienser de faktisk inneholder, er også svært komplisert og arbeidskrevende.

Siden merking av produkter i stor grad synes å avhenge av produsentenes skjønn og vurderinger, samt kontroll på produksjonsstadiet, vil spørsmålet om cøliakere får mindre sikre varer avhenge av i hvilken utstrekning produsenter har fulgt merkebestemmelsene. Siden det forventes økt handel med næringsmidler som følge av det indre markedet, er det viktig at ikke bare nasjonale produsenter etterlever regelverket, men vel så viktig at de utenlandske produsentene gjør det. Holdninger til merkingsbestemmelser og forståelse av ulike forbrukeres behov vil variere fra land til land, det samme vil den teknologi og de framgansmåter som benyttes under produksjonsprosessen. FAFO kjenner ikke til i hvilken grad produsentene i medlemslandene etterlever EFs merkingsbestemmelser.

Et annet aktuelt spørsmål er balansegangen mellom hensyn til forbrukeres behov for opplysninger og produsentenes evne til å drive en kostnadseffektiv virksomhet. Dersom nye regler for merking av næringsmidler for eksempel stiller krav til mer detaljert merking eller større krav til måling av innholdet i næringsmidler, kan det tenkes at enkelte produsenter vil oppleve de nye kravene som så kostbare, at de

ikke lenger vil ønske å produsere enkelte produkter. Dette kan bli tilfelle dersom det nye regelverket for glutenfrie næringsmidler fordrer store investeringer i nye målingsinstrumenter og laboratorier. Dette reiser spørsmålet om strengere regler som i større grad vil beskytte forbrukerne, vil føre til at det blir færre produsenter av glutenfri mat? I Prolamin-gruppen, hvor man arbeider med å finne pålitelige målemetoder for å kartlegge gliadin i matvarer, er en av målsettingene å finne en metode som ikke er kostnadskrevende. Så langt har næringsmiddelindustrien stilt seg positiv til det utviklingsarbeidet som har foregått i Prolamin-gruppen.

I dag er importørene bindeleddet mellom utenlandske produkter og det norske markedet. Importørenes holdning til merkebestemmelsene har derfor spilt en rolle. Norske importører stiller i dag krav til utenlandske produsenter med hensyn til merking, blant annet av stivelse. Med et medlemskap i EF vil kontrollansvaret i første rekke ligge hos produsenten og importansvaret ifølge produktkontrollloven bli redusert.

Konklusjon

Norske merkebestemmelser vil formelt sett bli liberalisert. I tillegg tilpasser vi oss et regelverk som i utgangspunktet ikke er tilfredsstillende for cøliakere. Dette innebærer at cøliakere formelt sett ikke vil komme styrket ut av norsk tilnærming til EF. I praksis kan denne nivåsenkingen få liten betydning i og med at dagens norske regelverk ikke er blitt håndhevet i tilstrekkelig grad.

Som følge av det indre markedet forventes det en generell økning i handelen. For norske forbrukere kan dette innebære at det totale utvalget av matvarer øker, og forbrukerne vil få et bredere spekter av varer å velge mellom. På bakgrunn av dette, samt det faktum at flere matvarer vil være merkepliktige (ikke bare ferdigpakkede næringsmidler), skulle man i utgangspunktet tro at cøliakere også ville få større valgfrihet. Samtidig blir imidlertid merkebestemmelsene liberalisert. Dersom merkingen ikke er tilfredsstillende for cøliakere, kan et enda større produktspekter faktisk bidra til å skape et uoversiktlig marked og cøliakere kan komme til å oppleve en innsnevring av sin reelle valgfrihet på grunn av økt usikkerhet om produktenes innhold.

4.3 Codex Alimentarius og EF er viktige beslutningsarenaer

I lys av ovennevnte blir det viktig for cøliakere at regelverket utbedres slik at de får tilstrekkelig informasjon for å kunne treffe riktige valg, og at regelverket etterleves slik at cøliakere kan føle seg trygge på at næringsmidlene er i overensstemmelse med merkingen. I det følgende skal vi kort redegjøre for de viktigste beslutningsarenaene som er av betydning dersom man ønsker å utbedre selve regelverket, etterfulgt av en presentasjon av hvilke innflytelseskanaler NCF kan ta i bruk.

Det at EFs regelverk og det norske regelverket stort sett er sammenfallende, og dermed preges mer eller mindre av de samme

svakhetene, skyldes at begge regelsettene i hovedsak bygger på Codex-standarder. Ved et tettere samarbeid med EF, enten gjennom EØS-avtalen eller ved EF-medlemskap, vil EFs regelverk i større grad gjøres bindende for Norge, i motsetning til Codex-standardene som er retningsgivende. Dette innebærer ikke at EF blir den eneste viktige beslutningsarenaen i framtiden. Siden EF i stor grad følger prinsippene og definisjonene som stammer fra Codex, vil Codex Alimentarius fortsatt være et viktig forum for å utbedre regelverket.

Codex Alimentarius

Det er spesielt tre Codex-komiteer som arbeider med problemstillinger som cøliakere har interesse av: *Codex Committee on Nutrition and Foods for Special Dietary Uses (CCNFSDU)*, *Codex Committee on Food Labelling (CCFL)* og *Codex Committee on Food Additives and Contaminants (CCFAC)*.

Det er først og fremst Codex-komiteen for merking av matvarer (CCFL) som for tiden arbeider med å endre standarder som kan få betydning for cøliakere. Denne komiteen er ansvarlig for merking av mat for vanlig forbruk og har gitt uttrykk for at merking av matvarer ikke er tilstrekkelig for personer som lider av allergi eller intoleranse til substanser som inntas gjennom næringsmidler. På grunn av problemets alvor, er spørsmålet blitt satt på dagsorden til komiteens møte i april 1993. På dette møtet ble det lagt fram et forslag til endringer utarbeidet av Norge i samråd med Finland, Island og Sverige (jf Codex 1993). Sammenslutningen av europeiske cøliakiforeninger (AOECS) var representert ved møtet.

I korthet går forslaget ut på at dersom en ferdigvare inneholder ingredienser og tilsetningsstoffer som man kjenner til kan være allergi- eller intoleransefremmende (som f.eks. gluten), eller disse substansene har vært brukt i produksjonsprosessen, uavhengig av substansens funksjon i produksjonsprosessen, skal man opplyse om dette. I de tilfeller substansen kan få alvorlige helsemessige følger, skal det *alltid* oppgis.

For øvrig foreslås grensen på 25 prosent endret til 5 prosent. Dette innebærer en forbedring, men er fortsatt ikke tilfredsstillende for personer som får reaksjoner ved svært små inntak av den allergi- eller intoleransefremmende substansen. Videre foreslås det at ved bruk av klassebetegnelser, skal den spesifikke ingrediensen alltid oppgis, dersom det inneholder substansen man vet fremmer allergier eller intoleranse. Til slutt er det fremmet et forslag om at Codex-komiteen for tilsetningsstoffer (CCFAC) oppfordres til å vurdere kravene som bør stilles til tilsetningsstoffer og hjelpestoffer.

Forslaget ble positivt mottatt og problemstillingen er nå satt på dagsordenen. Arbeidsdokumentet vil bli sendt på høring til alle medlemslandene, og saken vil bli tatt opp på neste møte i Ottawa i oktober 1994. Dersom det ikke oppstår forsinkelser av noen art, kan forslaget først vedtas i 1997. Når det gjelder anmodningen om at CCFAC skal ta opp problemstillingene knyttet til tilsetningsstoffer, vil dette eventuelt skje tidligst i 1995.

Representanter fra EF-land forsvarte imidlertid 25 prosent-grensen. Som blokk kan EF-landene stanse forslaget i Codex. Det blir derfor viktig at det skapes forståelse i EF-landene for behovet for å endre regelverket.

EF

I presentasjoner av EFs formelle beslutningsstruktur, legges det ofte vekt på Ministerrådets betydning som besluttsende instans. Mye av EFs regelverk som vi har henvist til i dette notatet, er formelt blitt vedtatt i Ministerrådet⁶⁰, og er stort sett rammelover. Ser vi framover, er det mye som tyder på at Ministerrådet vil spille en mindre rolle ved vedtak av nye regler på dette området. Flere av rammelovene viser til behovet for utfyllende særdirrektiv, og det er svært vanlig at Kommisjonen, i samråd med komiteer hvor representanter fra nasjonalstaten er tilstede⁶¹, vedtar slike regler. I tillegg inneholder flere av rammedirektivene detaljerte bestemmelser om hvordan man skal gå fram ved eventuell revisjon av bestemmelsene. For eksempel er det i bilag II til rammedirektivet om tilsetningsstoffer⁶² kriterier som skal tas i bruk for å godkjenne og bruke et tilsetningsstoff.

Det er spesielt tre komiteer som er viktig i ovennevnte sammenheng: *Den vitenskapelige komitéen for næringsmidler*, *Den faste næringsmiddelkomitéen* og *Den rådgivende næringsmiddelkomitéen*.

Den vitenskapelige komitéen for næringsmidler⁶³ er en uavhengig, men svært betydningsfull komité når det gjelder næringsmidler. Komiteen består av spesialister innen medisin, ernæring, toksikologi, biologi og kjemi. Når det gjelder helsemessige spørsmål, vil Kommisjonen alltid søke råd hos denne komiteen. Komiteen kan på eget initiativ ta opp problemstillinger med Kommisjonen. Komiteen er klar over at mat som inneholder gluten øker og holder derfor på med en «fact-finding operation». Den har imidlertid ennå ikke kommet fram til noen konklusjoner.

Når EØS-avtalen trer i kraft, vil sakkyndige fra EFTA-landene kunne delta i denne komiteen⁶⁴ når det arbeides med ny lovgivning.

*Den faste næringsmiddelkomitéen*⁶⁵

Denne komiteen er svært viktig ved utarbeidelse av nytt regelverk eller ved revisjon av gjeldende regelverk. Av innledningen til tilsetningsdirektivet går det uttrykkelig fram at når Ministerrådet bemyndiger Kommisjonen til å gjennomføre bestemmelser vedrørende næringsmid-

⁶⁰ Jf rådsdirektivene (Rdir) i motsetning til kommisjonsdirektiv (Kdir).

⁶¹ Også kjent som komitologiprosedyren.

⁶² Rdir 89/107.

⁶³ Den Videnskabelige Komité for Levnedsmidler (The Scientific Committee for Food), nedsatt ved avgjørelse 74/234/EØF (EFT L 136 av 20.5.74).

⁶⁴ EØS-avtalens art 101 og Protokoll 37.

⁶⁵ Den stående Levnedsmiddelkomité (The Permanent Food Committee) opprettet ved Rådets avgjørelse 69/414/EØF (EFT L 291 av 29.11.69).

ler, anbefales det at det fastsettes en framgangsmåte for etablering av et nært samarbeide mellom medlemsstatene og Kommisjonen i Den faste næringsmiddelkomité.

Sannsynligvis vil denne komiteen være den besluttende instans med hensyn til særdirrektivet om glutenfrie næringsmidler. I dag har denne komiteen nær kontakt med Codex' Prolamin-gruppe⁶⁶, ettersom det er en representant som har verv i begge komiteene.

Ved en eventuell revisjon av rammedirektivet for merking av næringsmidler, for eksempel på grunn av nye Codex-standarder, er det nærliggende å anta at denne komiteen vil spille en sentral rolle også i denne sammenheng.

*Den rådgivende næringsmiddelkomiteen*⁶⁷

Denne komiteen består av representanter fra ulike interessegrupper, blant annet fra landbruket, industrien, arbeidstakere, samt handels- og forbrukerinteresser. Komiteen gir råd til Kommisjonen ved utarbeiding av nye regler som berører næringsmidler.

Ifølge EØS-avtalens artikkel 99 skal EF-kommisjonen, straks den begynner å utarbeide nytt regelverk på et område som omfattes av EØS-avtalen, innhente synspunkter fra sakkyndige i EFTA-statene på samme måte som den innhenter synspunkter fra sakkyndige i EFs medlemsstater når den utarbeider sine forslag. Når EØS-avtalen trer i kraft, vil det innebære at EFTA-landene ikke vil være direkte representert i Den faste næringsmiddelkomiteen, men deres synspunkter vil bli innhentet. Når en av avtalepartene anmoder om det, skal en foreløpig meningsutveking finne sted i EØS-komiteen.

4.4 Innflytelseskanaler

For å påvirke de ovennevnte beslutningsarenaene er det først og fremst to veier som peker seg ut, og som ikke er gjensidig utelukkende. Vi har kalt dem *myndighetsveien* og *interessegruppeveien*, se figur 4.1.

Myndighetsveien

Målsettingen med å gå myndighetsveien er å påvirke norske myndigheter slik at problemstillingene tas opp overfor de rette internasjonale fora, det vil si både overfor Codex, hvor Norge er medlem, og overfor EF, via EFTA og EØS, så lenge EØS-avtalen gjelder.

De aktuelle norske myndigheter er i første rekke Statens næringsmiddeltilsyn på grunn av deres kompetanse når det gjelder næringsmidler, samt Helsedirektoratet på grunn av deres kompetanse innen forebyggende helsetiltak.

⁶⁶ *The Working Group on Prolamin Analysis and Toxicity.*

⁶⁷ Opprettet ved Kommisjonsbeslutning 80/1073 av 24.10.1980.

Figur 4.1 «Myndighetsveien» og «interessegruppeveien» for påvirkning. Hele piler betegner etablerte formelle kontakter, mens stiplede piler betegner nye muligheter for kontakt og påvirkning.



Går man myndighetsveien er det viktig å få klarhet i hva deres ståsted er i merkingsproblematikken. Slik situasjonen er nå, kan det være vanskelig å vite hvilken linje myndighetene fører når de på den ene siden tilpasser det norske regelverket til EFs – noe som vi har karakterisert som en formell nivåsenking – samtidig som de argumenterer for en formell nivåheving i Codex-sammenheng. Dette kan tyde på at Regjeringens ønske om norsk deltakelse i EØS har ført til at enkelte forbrukerhensyn har blitt en salderingspost, til tross for at myndighetene har vært klar over avtalens negative konsekvenser på delområder som berører utsatte forbrukergrupper. Skal man gå myndighetsveien, vil det derfor bli viktig for NCF å forvise seg om at de faktisk har et interessefellesskap med myndighetene og at merkingsproblemet vil bli høyt nok prioritert også i EF-sammenheng. Kontakt med Stortinget og politikere kan tenkes å være en vei å gå for å få satt merkingsproblematikken på den politiske dagsordenen.

Cøliakere har felles interesser med andre forbrukergrupper som det kan være fornuftig å samarbeide med (jf Norges Astma- og Allergiforbund). Ifølge arbeidsdokumentet til Codex-komiteen utgjør personer med matallergi og -intoleranse ca 10 prosent av befolkningen. Videre kan det tenkes at norske forbrukere av spesielle matvarer kan ha et interessefellesskap med norske produsenter av disse matvarene. NCF kan således forsøke å styrke sin stemme ved å samarbeide med andre

interessegrupper ved fremming av interesser overfor myndighetene og politikerne.

Interessegruppeveien

Det er ikke etablert et samarbeid mellom de nordiske cøliakiforeninger for interessefremming i samband med EØS, men på europeisk nivå er det etablert en interesseorganisasjon for cøliakere, *Sammenslutningen av Europeiske cøliakiforeninger*⁶⁸ (AOECS), som blant annet har kontakt med cøliakiforeningene i alle de nordiske land. Selv om AOECS er en relativt ung sammenslutning, driver den aktiv interessefremming overfor EF og Codex⁶⁹. Ved møtet i Codex-komiteen for merking av næringsmidler i april 1993 var AOECS invitert til å delta.

Som nevnt bør NCF overveie om de skal samarbeide med andre representanter for forbrukerinteresser. I den forbindelse ble Norges Astma- og Allergiforbund nevnt. Det kan tenkes at også *Forbruker-rådet* kan tale cøliakeres sak. Forbrukerrådet er en frittstående institusjon som skal fremme forbrukernes interesser overfor næringslivet og myndighetene. Forbrukerrådet ser det som sin oppgave å bidra til at forbrukerne får eller kan skaffe seg nødvendige opplysninger på en rimelig og enkel måte og er spesielt på vakt mot helseskadelige produkter. Ifølge Forbrukerrådet er retten til å vite hva en kjøper, en av forbrukernes grunnleggende rettigheter, og Forbrukerrådet ser det som sin oppgave å si i fra når produsenter og forhandlere ikke merker varene sine slik de skal. Med disse målsettingene er det mye som tyder på at Forbrukerrådet er en instans som kan være lydhør overfor NCF. Forbrukerrådet kan ha innflytelse gjennom kommentarer til offentlige utredninger, ved forslag til lover eller endringer i eksisterende forskrifter og regelverk og er representert i en rekke offentlige råd og utvalg som behandler saker av betydning for forbrukerne.

I enkelte sammenhenger kan imidlertid den allmenne forbrukers ønske om en enklest mulig varedeklarasjon stå i motsetning til cøliakernes spesielle behov. I slike saker kan det være vanskelig for Forbrukerrådet å avveie de ulike interessene.

Forbrukerrådet har søkt om medlemskap i *Den Europeiske Forbrukerorganisasjonen*⁷⁰ (BEUC) og regner med å bli tatt opp som medlem i mai 1993. Konsumentverket i Sverige, en mindre finsk organisasjon samt organisasjonen som tilsvarende forbrukerrådet i Østerrike, har også søkt om medlemskap. BEUC har for tiden 20 europeiske medlemmer, inkludert den danske Forbrugerstyrelsen.

BEUC driver dybdestudier av villedende reklame, ulykker, diverse salgsmetoder, forbrukerdeltakelse i kollektiv transport, opplysningsarbeid i skoler, merking av matvarer, farmasøytika, m.m.

⁶⁸ *Association of European Celiac Societies.*

⁶⁹ Selv om man i 1988 ble enige om et felles forslag om bedre merkingsregler for næringsmidler i EF, eksisterer det interessekonflikter blant cøliakere i Europa. Ulike kosthold fører bl.a. til ulike syn på den ideelle definisjonen av et glutenfritt produkt.

⁷⁰ *Bureau Européen des Unions de Consommateurs.*

Organisasjonen samarbeider nært med IOCU (International Organization of Consumers' Union) og Interpol-systemet, er medlem av EF-kommisjonens Consumer Consultative Committee og presenterer forbrukernes standpunkter i EF-parlamentets Komiteer for Landbruk og Miljø, Offentlig Helse og Forbrukerbeskyttelse og har dessuten en representant i EFs Økonomiske og Sosiale Komité (Nordisk Ministerråd 1992).

4.5 Behov for mer aktive forbrukere?

Norske myndigheter har i sin politikk prioritert hva vi kan kalle forbrukervern. Det vil si at norske myndigheter har lagt relativt stor vekt på å utforme et regelverk som skal sikre at varer ikke skader helse og miljø, slik at forbrukerne skal være trygge på at de varer de finner på markedet er sikre. Myndighetene har i liten grad lagt vekt på å mobilisere forbrukerne til å fremme sine krav direkte overfor næringslivet. Vi har i Norge i dag, i motsetning til i de fleste andre europeiske land, ingen egen forbrukerorganisasjon. Forbrukerinteressene ivaretas av et frittstående offentlig organ, Forbrukerrådet.

Selv om det norske regelverket har vært relativt forbrukerorientert, har ikke produsenter og importører i tilstrekkelig grad klart å følge opp regelverket, og norske tilsynsmyndigheter har ikke hatt kapasitet til å påse at regelverket overholdes. Med tilpasningen til EF og det indre markedet, vil varemengden og vareutvalget øke, det samme vil antallet produsenter og importører, og dermed vil myndighetenes mulighet for å føre en effektiv kontroll reduseres. Forbrukernes rolle som markedsaktører og medkontrollører blir derfor viktig.

Endringene i marked og regelverk fører samtidig til at forbrukernes behov for informasjon og veiledning øker hvis de skal kunne opptre som bevisste markedsaktører. Det vil derfor være nødvendig å sette forbrukerne bedre i stand til å beskytte seg mot villedende informasjon. Antallet tvilsomme påstander om produkter og virkninger øker. Liberalisering av regelverket og manglende ressurser til å kontrollere alt vil fordre at en setter forbrukerne bedre i stand til å bedømme varer og påstander selv.

Litteratur

Codex (1992), Møtereferat fra The Codex Committee on Nutrition and Foods for Special Dietary Uses, Bonn-Bad Godesberg, Tyskland, 28.9.–2.10.92

Codex (1993), Working paper prepared by Norway, in cooperation with Finland, Iceland, and Sweden, to the Codex Committee on Food Labelling. Twenty-second session

Cøliaki-Nytt 31-1992

Dahl, B. (1973), *Produktansvar*. København

Dehousse, R., C. Joeges, G. Majone og F. Snyder (1992), *Europe After 1992. New Regulatory Strategies*. Firenze, juli

Drews, H. (1992), *Legal Requirements for Foodstuffs Containing Gluten*. Notat 25.8.92

Dufwa, B. (1975), *Produktansvar*. Stockholm

Karlgren, H. (1971), *Produktansvaret*. Stockholm: Institut for rättsvetenskaplig forskning

Kjelkevik, R. (1990), «Utviklingstrekk gir konsekvenser for næringsmiddeltilsynet.» *Nærkontakt* 4

Nordgård, H. (1991), *Dietetiske næringsmidler – nåværende regulering i Danmark, Finland, Norge og Sverige*. Nordisk seminar- og arbeidsrapport 1991:514.

Nordisk Ministerråd (1992), *Produktsikkerhet i Norden – plankoordinering og tiltaksharmonisering*. Nordiske Seminar- og Arbejdsrapporter 1992:520, København

Nærkontakt 4/90

Nærkontakt 5/92

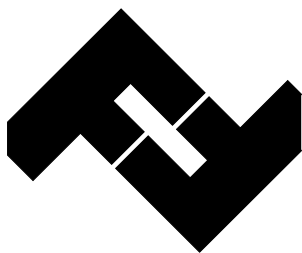
Rognlien, S. (1992), *Produktansvaret. Lov, konvensjoner og lovvalg*. Oslo: Juridisk forlag A/S og Næringslivets forlag A/S

St.prp. nr. 100 (1991–92) *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det eurpeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992*

Tørres, L., J.E. Dølvik, og D. Olberg (1991), *Ny norsk standard? Nye europeiske reguleringsmodeller for produktsikkerhet, helse og miljø*, FAFO-rapport 107. Oslo: FAFO

van Eckert, R., W. Pfannhauser, og O. Riedl (1992), «Contribution to Quality Assessment during Production of Gluten-free Food», paper bases on a German article published in *Ernährung*, 16:511–512

Verboven, C.A.M. (1990) «Merking av næringsmidler.» i *SIFO-rapport* nr. 4



**FAFO-notat 1993
ISSN 0801-6135
Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon
Fossveien 19, 0551 Oslo
Tlf. 22 71 60 00**

Bestillingsnr. 824