

Mattilsynet
Felles postmottak
Postboks 383
2381 BRUMUNDDAL

Saksbehandler:
kajlun@forbrukerradet.no

Vår dato:
18.03.2014

Vår referanse:
14/543 - 2

Deres dato:

Deres referanse:

Høring av utkast til ny forskrift om frivillig merking med nøkkelhullet

Vi viser til høringsbrev av 24.januar 2014 fra Mattilsynet vedrørende forslag til endring av forskrift om frivillig merking av næringsmidler med Nøkkelhullet.

Generelt

God og tydelig merking av mat er et viktig verktøy for å gi forbrukerne muligheten til å ta informerte matvalg. Nøkkelhullet er en frivillig symbolmerkeordning for matvarer som skal gjøre det enkelt for forbrukerne å velge sunnere. Det er en godt etablert merkeordning som forbrukerne har god kjennskap til og mange vet hva betyr. Slik vi ser det fyller Nøkkelhullet en vesentlig funksjon i hverdagen til mange forbrukere som en veileder til sunnere alternativ, selv om det også er en potensiell fare for at det skaper inntrykk av at matvaren er kategorisk sunn.

Generelt mener Forbrukerrådet det må stilles strenge krav til frivillige merkeordninger. Kriteriene for et sunnhetsmerke må være strenge a) for å ha den nødvendige tilliten blant forbrukere, b) for at industrien skal ha noe å strekke seg etter i produktutvikling og reformulering av matvarer som er på markedet og c) for å ha den nødvendige effekten på folkehelsen.

En hovedproblemstilling for Nøkkelhullet som merkeordning, er hvilke krav som skal stilles til de ulike gruppene av næringsmidler for å kunne få merket. I den reviderte forskriften har myndighetene gjort noen innskjerpinger og inkludert krav til saltinnhold for bl.a. kjøtt- og fiskeprodukter. Dette imøteser Forbrukerrådet, men etter vår oppfatning er ikke kriteriene strenge nok, særlig ikke tatt i betraktning de kostholdsutfordringene vi står overfor og den vekten Nøkkelhullet tillegges av norske helsemyndigheter som effektivt virkemiddel for å fremme sunnere kosthold.

Også Mattilsynet gir i høringsbrevet uttrykk for at kriteriene på en del områder burde vært strengere, noe som indikerer at det er tverrnasjonale forskjeller og motstridende interesser. Det er uheldig hvis Nøkkelhullet ikke evner å utnytte potensialet for bedring av kostholdet i det norske matmarkedet.

Siden Nøkkelhullet er en frivillig merkeordning er myndighetene avhengig av å ha matvareindustrien med på laget for at merket i det hele tatt skal bli brukt. Dette er en krevende balansegang å manøvrere i praksis og er slik vi ser det en svakhet ved merkeordningen. Det er vanskelig å støtte opp om kriterier som ikke innebærer et reelt sunnere alternativ og en reell utfordring til matvareindustrien. Målet med Nøkkelhullet er flere produkter med mindre sukker, salt, fett og mettet fett, og implisitt flere produkter med mer råstoff. Forbrukerrådet reagerer derfor på at kravet til råstoffinnhold i bearbejdede kjøttprodukter er redusert. Vi kan ikke se at det er helsemessige argumenter for denne endringen.



Nøkkelhullet er et kvalitetsstempel som bør henge høyt for matvareindustrien å få ta i bruk, ikke minst for Nøkkelhullets omdømme og for forbrukernes tillit til merket. Nøkkelhullordningen tar sikte på å være dynamisk. Samtidig ser vi at det er svært tidkrevende å få implementert endringer. Derfor hadde vi sett at myndighetene på enkelte områder hadde gått enda lenger i sitt forslag, og vil følgelig utdype dette.

Kommentarer til forslag til forskrift

Vi vil i det følgende først kommentere forslag til forskrift, deretter kravene i Vedlegg 2 *Nøkkelhullets utforming*.

Forbrukerrådet støtter tilnærmingen om å tillate bruk av nøkkelhullet på flere grupper av uemballert mat jf. § 4 *Produkter som kan merkes med nøkkelhullet*. I dagens forskrift er det tillatt på uemballert fisk, grønnsaker, frukt og bær, som er råvarebaserte matvarer det ikke stilles krav om merking av næringsinnhold. I forslaget er det foreslått å kunne bruke nøkkelhull på uemballert / ikke ferdigpakket brød, knekkebrød, uforedlet kjøtt, oster og vegetabiliske alternativer til ost. Bruk av nøkkelhull utløser krav om full næringsdeklarasjon på emballert mat. Hvis nøkkelhullet skal brukes på bearbejdede, sammensatte matvarer som ikke er emballert, er det viktig av hensyn til forbrukernes behov for informasjon at disse også merkes med næringsdeklarasjon. Forbrukerrådet er derfor enig i forskriftsforslagets § 5 *Krav om næringsdeklarasjon for ikke ferdigpakke næringsmidler* siden matvarenes innhold av energi og næringsstoffer kan variere mye.

Forbrukerrådet støtter opp om opprettholdelsen av ikke å tillate tilsetning av søtstoff i nøkkelhullprodukter, på bakgrunn av at dette er mat som skal kunne spises av hele familien, også barn under 3 år. Nøkkelhullforskriften må harmonisere med regelverket som gjelder for matvarer særlig beregnet til barn under 3 år. Likeledes støtter vi at Nøkkelhullet ikke kan brukes på matvarer tilsatt kolesterolsenkende fytosteroler, som utelukkende er beregnet på mennesker som har behov for dette.

Forbrukerrådet har forståelse for at industrien trenger tid til å tilpasse seg de nye kravene som ligger til grunn for bruk av Nøkkelhullet, men mener det er unødvendig å gi en så vid overgangsbestemmelse som forskriften legger opp til jf. § 10 *Overgangsbestemmelse*. Selv med tiden det vil ta å notifisere nøkkelhullsordningen i EU, mener vi det bør være tilstrekkelig med tid for handel og matvareindustrien til å få omsatt nøkkelhullmerkede matvarer etter gjeldende forskrift innen 31. desember 2015. Vi foreslår derfor at det fra 1.januar 2016 kun er tillatt å omsette nøkkelhullmerkede matvarer etter ny forskrift. Dette vil også gjøre det enklere å gjennomføre tilsynsarbeid på en god og hensiktsmessig måte.

I det følgende kommenterer vi Vedlegg 2 som gir oversikt over næringsmiddelgruppene som inngår i nøkkelhullordningen og tilhørende vilkår.

Saltkravene ikke strenge nok

Myndighetene har i høringsbrevet lagt vekt på at den nye forskriften kommer med skjerpede saltkrav, og for en del av matvaregruppene er det en innstramning av kravene til innhold av salt. For viktige grupper er kravene imidlertid ikke skjerpet, selv om det tas høyde for nye krav til tolerabelt avvik. For ost er saltkravet lempet og for kjøtt- og fiskeprodukter har myndighetene generelt lagt seg på et for liberalt nivå. På ferdigretter er saltkravene satt til en maksimumsgrense per porsjon på 2 og 3 gram, avhengig av type produkt. Dette synes vi også er høyt. Grensen for rød farge i trafikklusmerkingen i Storbritannia er 1,5 g/100 gram og max. 1,8 g per porsjon. I Finland har myndighetene også innført strengere merking av salt. Til eksempel skal matvarer merkes med «høyt saltinnhold» når innholdet er over 1,3% i ost, 1,7% i pølser, 0,9% i supper. Det finske hjertesymbolet inneholder også jevnt over strengere saltkriterier enn det Nøkkelhullet foreslår. Når helsemyndighetene omtaler Nøkkelhullet som det viktigste tiltaket for å fremme saltreduksjon i befolkningen, mener vi saltkravene ikke er strenge nok.



Tilsatt sukker i korn- og frokostblandinger må begrenses ytterligere

Vi støtter at kravene til fullkorn, salt og renfremstilte sukkerarter er skjerpet i gruppen for kornblandinger og frokostkorn. Vi mener imidlertid at kravet til innhold av renfremstilte sukkerarter bør skjerpes ytterligere enn til 7 g/100 g, fordi innholdet av sukker i hverdagsmat bør begrenses. Totalt innhold av sukkerarter er satt til 13 gram per 100 gram, noe som åpner for tilsetning av tørket frukt og bær, som vil være mer ønskelig enn tilsetning av renfremstilt sukker. Tilsetning av sukker tilfører ikke annet enn søt smak og «tomme kalorier».

For lavt krav til fullkorn i brød

Vi støtter en økning i kravet om innhold av fullkorn i brød og brødmikser fra 25%, men mener kravet skulle vært økt ytterligere – til minst 50%, og ikke kun til 30% av tørrstoffinnholdet. En av utfordringene ved kostholdet i Norge er at det inneholder for lite fullkorn. Helsemyndighetene anbefaler oss å spise grove kornprodukter hver dag. De grove kornproduktene bør til sammen daglig gi 70-90 gram sammalt mel eller fullkorn.

Kravet til innhold av fullkorn i brød med Nøkkelhull harmoniserer dårlig med målet om økt inntak av fullkorn. Med så lavt innhold av fullkorn som 30% av tørrstoffinnholdet, må vi spise 12 brødskeer per dag for å oppnå den anbefalte fullkornsmengden. Brød med mye fullkorn metter mer enn brød bakt på større andel hvetemel. Tar vi dette i betraktning er det lave kravet til fullkorn i brød også uheldig med tanke på totalt energiinntak og den uheldige overvektsutviklingen.

Forbrukerrådet har nylig gjennomgått merkingen på brød særlig med fokus på å velge sunt og mener at merkingen av brød er mer forvirrende enn opplysende for forbruker. Vi mener grovhetsberegningen i Brødskala'n må harmonisere med fullkornsdefinisjonen i Nøkkelhullet. Bransjen viser til Mattilsynets fortolkning om hva som kan defineres som grovt brød. Forbrukerrådet mener at kornvarer minst må inneholde 50% fullkorn av produktets tørrstoff for å kunne kalles grovt og for å kunne få Nøkkelhull.

Ost

Forbruket av ost har økt jevnt de siste tiårene. Ost er en betydelig kilde til salt og mettet fett. Når saltkravene i ny forskrift lempes på fra 1,25 g salt per 100 g (0,5 g Na) til 1,6 g salt per 100 gram, mener vi det er et skritt i feil retning. Forskjellen i salt mellom Jarlsberg original og Jarlsberg lettere er på 0,2 g salt (regnet ut fra matvaretabellen), hhv 1,2 g og 1,0 g per 100 g. Det vil si at Jarlsberg original innfrir dagens krav til salt, men er selvsagt langt unna for fett. Det samme ser vi for Norvegia. Det er med andre ord ikke primært saltkravet som ostene har problemer med å innfri, men fettkravet. I stedet for å lempe på saltkravet i nøkkelhullet, kunne myndighetene arbeide for at industrien senker fettinnholdet i de hvite ostene som det spises mye av.

Fisk

Fisk og sjømat inneholder gunstige fettsyrer og nyttige næringsstoffer. Derfor er det et helsepolitisk mål å øke forbruket av fisk og sjømat. Bearbejdede fiske- og sjømatprodukter varierer imidlertid mye i sammensetning og næringsinnhold. Generelt er vi opptatt av at målsettingene om redusert saltinnhold i kostholdet må ligge fast. Det er bra at produktene må inneholde minst 50% råstoff fra fisk/sjømat for å kunne få nøkkelhull, men vi stiller oss kritisk til at man tillater liberale krav til saltinnhold. Å gi nøkkelhull på fiskeprodukter som gir 2,5-3 gram salt per 100 gram er etter vår mening vanskelig å rettferdiggjøre ut ifra et helseperspektiv, selv om disse produktene i en del tilfeller, men ikke nødvendigvis alltid, vil representere andre helsemessige fordeler.



Kjøtt

Det som er nytt for denne gruppen er først og fremst saltkravene. Kravet til prosentvis innhold av kjøtt i blandingsprodukter ser også ut til å være endret, selv om dette ikke kommer fram i høringsbrevet. Når det gjelder salt, mener vi de foreslåtte grensene er for liberale. Leverpostei, kjøttpålegg og andre kjøttprodukter er hverdagsmat for både barn og voksne, og som det konsumeres store mengder av. Ser vi på påleggssegmentet på markedet, er det mange produkter i dag som innfrir kravet til saltinnhold på 2-2,5 gram per 100 gram. Ved å sette et strengere saltkrav, vil industrien ha mer å strekke seg etter og nøkkelhullmerkede produkter vil være et reelt sunnere alternativ.

Hvis det er korrekt at kravet til prosentvis andel kjøtt (muskelvev) i produktene er senket fra 50 til 40 prosent, mener vi det er uheldig med tanke på den helhetlige kvaliteten på kjøttproduktene som får nøkkelhull. Det er ikke gitt noen helsemessig begrunnelse for denne endringen. Vi mener endringen vil bidra til å øke forbruket av bearbeidet kjøtt, altså det motsatte av den helsepolitiske målsettingen om å redusere bearbeidet kjøtt. Kravet til råstoffinnhold i kjøttvarer bør være det samme som for fiskevarer.

Vi stiller også spørsmålsteget ved at produkter av hele eller utskårne kjøttstykker som er overflatemarinert og/eller krydret kan gis nøkkelhull. Dette er en produktgruppe hvor veileder til det sunneste alternativet bør lede til ubearbeidede produkter. Vi finner det for eksempel betenkelig hvis nøkkelhullet med dette kan sidestille saltvannssprøytet kyllingfilet med ubearbeidede fileter.

Avsluttende kommentarer

Utfordringen ved Nøkkelhullet er at det er en frivillig merkeordning, og den viser seg ikke å være insentiv nok for sunnere produktutvikling i matvareindustrien. At tidligere gruppe 2, syrnede melkeprodukter tilsatt smak, er foreslått tatt ut, er en god illustrasjon på nettopp dette. Vi mener det er viktig å beholde denne gruppen. Yoghurt har en vesentlig plass i norsk kosthold, særlig hos barn og unge, og industrien bør på sikt komme med produkter som innfrir kravene for nøkkelhullmerking.

Vi er for øvrig overbevist om at Nøkkelhullet i framtiden må komplementeres med en form for negativ merking når det gjelder innhold av sukker, salt, fett og mettet fett. En negativ merking vil utgjøre et sterkere insentiv for produktutvikling og samtidig gi bedre forbrukerinformasjon.

Vennlig hilsen
FORBRUKERRÅDET

Gunstein Instefjord
fagdirektør

Kaja Lund-Iversen
rådgiver

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.