

Anbefaling av en sunnhetsmerkeordning



Innholdsfortegnelse

1)	Sammendrag	3
2)	Prosjektbeskrivelse	4
a)	Bakgrunn	4
b)	Oppdrag og mandat	5
3)	Ernæringsmessig bakgrunn og hensyn.....	5
4)	Presentasjon av alternative modeller	6
5)	Nordisk prosess for et felles sunnhetsmerke	11
6)	Dokumentasjon og forbrukerundersøkelser	11
a)	Forbrukerundersøkelser	12
b)	Effekter av sunnhetsmerking av matvarer	13
c)	Forbrukerundersøkelse "sunnhetsmerking av mat" i Norge, Synovate 2007	13
7)	Involvering og holdninger fra aktuelle aktører	15
8)	Eksisterende regelverk og pågående prosess i EU	18
a)	Merke- og næringsdeklarasjonsregelverk	18
b)	Forordning om ernærings- og helsepåstander på matvarer	19
9)	Anbefaling og begrunnelse	19
10)	Videre prosess	22
a)	Implementering i norsk lovverk.....	22
b)	Videre nordisk samarbeid.....	22
11)	Administrative og økonomiske konsekvenser	23
a)	Informasjonstiltak	23
b)	Tilsyn	24
c)	Administrasjon av merkeordningen	24
d)	Oppfølgende undersøkelser og evaluering	25
e)	Kostnader for industri og dagligvarekjedene	25
f)	Nytte-kostnadsvurderinger	25
12)	Vedlegg	26

1) Sammendrag

Som oppfølging av regjeringens "Handlingsplan for et bedre kosthold i befolkningen (2007 – 2011) – Oppskrift for et sunnere kosthold" fikk Mattilsynet i samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet våren 2007 i oppdrag å igangsette arbeidet med innføring av en frivillig, offentlig sunnhetsmerkeordning i Norge.

Sunnhetsmerking av matvarer anses som ett av flere tiltak for å endre kostholdet i tråd med helsemyndighetenes anbefalinger og for å redusere sosiale forskjeller i forhold til befolkningens kosthold. Disse målene skal oppnås ved å påvirke kjøpsatferd og forenkle forbrukernes valg av sunnere alternativer. Samtidig skal produsentene stimuleres til å utvikle flere sunnere alternativer.

Enkelte land som allerede har tatt i bruk ulike sunnhetsmerkeordninger, kan dokumentere positiv effekt på både salgstall og produktutvikling relatert til merkede produkter. Det finnes forskjellige måter å sunnhetsmerke matvarer og valget av en egnet modell er avhengig av ernæringsmessige utfordringer i befolkningen, kostholdsvaner og målgruppene. For å få bedre innsikt i responsen fra norske forbrukere ble det gjennomført en egen forbrukerundersøkelse. Det ble opprettet en referansegruppe som har avholdt regelmessige møter for å sikre dialog med Forbrukerrådet, industri og dagligvarebransje.

Den foreliggende rapporten presenterer Mattilsynets og Sosial- og helsedirektoratets anbefaling til Helse- og omsorgsdepartementet om hva slags sunnhetsmerkeordning som bør innføres i Norge. Vurderinger av eksisterende sunnhetsmerkeordninger og forbrukerundersøkelser, involvering av aktuelle aktører samt samarbeid med nordiske land danner grunnlaget for Mattilsynets og Sosial- og helsedirektoratets anbefaling. Det nasjonale arbeidet ble påvirket av initiativet fra Fødevarestyrelsen i Danmark i august 2007 om muligheten for en felles nordisk sunnhetsmerkeordning.

Mattilsynet og Sosial- og helsedirektoratet anbefaler at Norge samarbeider med Sverige og Danmark om innføring av en felles nordisk nøkkelhullsordning. Ordningen vil basere seg på dagens nøkkelhullsordning i Sverige, men med endringer i produktgrupper og kriterier bedre tilpasset norske forhold og kostholdsvaner. Nøkkelhullsordningen anbefales fordi:

- Den er lett å forstå for alle grupper i befolkningen
- Den krever minimal bakgrunnskunnskap i ernæring
- Den krever ikke at man behersker norsk
- Den brukes på matvarer som er viktige i et sunt kosthold
- Den blir akseptert av matvarebransjen
- Den kan bidra til å utjevne sosial ulikhet i helse

Undersøkelser viser at forbrukere i Norge er positive til sunnhetsmerking som en hjelp til å finne sunnere matvarer og sier at de vil ha stor tillitt til en merkeordning som myndighetene står bak.

Det anses som fordelaktig å ha en felles sunnhetsmerkeordning for flere land i Norden med utgangspunkt i en merkeordning som har fungert siden 1989.

Forbrukerrådet anbefaler at Norge innfører en sunnhetsmerkeordning som gir informasjon om sukker, salt og fett i et fargekodet system. Helt sentralt for Forbrukerrådet er at retten til å velge er en av de fundamentale forbrukerrettighetene. Tistrekkelig og korrekt informasjon til å foreta det valget som er riktig for den enkelte, er avgjørende for å utøve denne retten.

Vi mener det er mer fordelaktig for befolkningen som helhet med nøkkelhullsordningen som veileder forbrukerne til sunnere alternativer innenfor en matvaregruppe. Merkeordningen innebærer at det er gjort en helhetsvurdering av matvarens sunnhet på forhånd. Den engelske sunnhetsmerkeordningen "trafikklyset" gir informasjon om nivået av enkelt næringsstoffer. Systemet forutsetter at forbrukeren har kunnskap om næringsstoffer og interesse for ernæring for å gjøre en helhetsvurdering av matvaren.

En felles nordisk nøkkelhullsordning med endringer i kriterier og produktgrupper vil omfatte kostfaktorer som gjenspeiler hovedutfordringene i norsk kosthold. Merkeordningen vil kunne stimulere til produktutvikling med henblikk på mindre fett, mindre mettet fett/transfett, mindre sukker og salt og mer fiber og vil hjelpe forbrukeren til å velge blant de sunnere alternativene innenfor viktige matvaregrupper i kostholdet. Forbrukere som ønsker mer informasjon om innholdet av enkelte næringsstoffer vil finne dette på baksiden av matvarepakningen da sunnhetsmerking utløser krav om næringsdeklarasjon.

Implementering av en frivillig merkeordning medfører administrative og økonomiske konsekvenser i forbindelse med informasjonstiltak, oppfølgende evaluering og tilsyn. Et felles nordisk merke vil kunne innebære at kostnadene ved innføring og gjennomføring i Norge vil bli lavere enn om Norge tilpasser andre eksisterende merkeordninger til norske forhold, som for eksempel trafikklyset. For å sikre troverdigheten og sikre myndighetenes mulighet til å sanksjonere feil- eller misbruk av merkeordningen er det hensiktsmessig å implementere merkeordningen i norsk lovverk som en forskrift. Det tas også hensyn til eksisterende EU merkeregelverk og videre utvikling.

Etter Mattilsynets og Sosial- og helsedirektoratets vurdering vil nytten av å innføre en sunnhetsmerkeordning i Norge være større enn kostnaden.

2) Prosjektbeskrivelse

a) Bakgrunn

Regjeringens "Handlingsplan for et bedre kosthold i befolkningen (2007 – 2011) – Oppskrift for et sunnere kosthold" definerer endringer i kostholdet i tråd med helsemyndighetenes anbefalinger og reduksjon av sosiale forskjeller i kostholdet som sine hovedmål for å bidra til bedre helse i befolkningen. Planen peker på nødvendigheten av å ta i bruk flere typer strategier og virkemidler samtidig. Behovet for strukturelle virkemidler er særlig viktig når det gjelder å redusere den skjeve fordelingen av kostholdsrelatert sykdom som eksisterer mellom ulike sosioøkonomiske grupper. I planlegging og utvikling av tiltak skal det særlig tas hensyn til de gruppene i befolkningen som har det minst gunstige kostholdet. Som et ledd i oppfølging av handlingsplanen skal det innføres en frivillig, offentlig ordning for sunnhetsmerking av matvarer i Norge.

Handlingsplanen påpeker at med økende omfang av ulike matvarer både i form av nye produkter og innen de tradisjonelle matvaregruppene, øker også kravene til kunnskap i befolkningen. Interessen for merking av matvarer som et tiltak i kampen mot fedme og kostholdsrelaterte sykdommer er stor og ifølge EUs strategi¹ er matmerking en prioritert mulighet for å formidle informasjon og signaler om matvarens sunnhet.

Sunnhetsmerking skal gjøre det enklere og raskere for forbrukere å velge sunne matvarer. En slik frivillig merkeordning skal hjelpe forbrukere til å sette sammen et sunt kosthold ved å synliggjøre sunnere alternativer på en enkel og lettforståelig (effektiv) måte og ved å stimulere produsentene til å utvikle flere sunnere alternativer.

Sunnhetsmerking av mat er et aktuelt tema og det pågår diskusjoner og debatt både i Norden og internasjonalt. I EU vurderer myndigheter forskjellige løsninger ved merking som et tiltak for å bekjempe kostholdsrelaterte sykdommer og den europeiske forbrukerorganisasjonen BEUC støtter sunnhetsmerking av mat. Mange undersøkelser er gjennomført og ulike merkeordninger er tatt i bruk i flere europeiske land.

¹ White paper on a strategy for Europe on Nutrition, Overweight and Obesity related health issues. Commission of the European Communities. Brussels, 2007.

b) Oppdrag og mandat

Våren 2007 fikk Mattilsynet og Sosial- og helsedirektoratet i oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet å starte arbeidet med sunnhetsmerking av matvarer.

Oppdraget innebærer:

- Anbefale en sunnhetsmerkeordning til Helse- og omsorgsdepartementet ved årsskiftet 07/08
- Utarbeide forskrift, informasjonstiltak og andre nødvendige tiltak for at en sunnhetsmerkeordning kan gjennomføres i 2008

Arbeidet forutsetter:

- Innhenting av nødvendig kunnskap om ulike sunnhetsmerkeordninger
- Vurdering av og hensyn til utvikling av relevant EU-regelverk
- Gjennomføring av en nordisk workshop vedrørende felles nordiske kriterier for sunnhetsmerking
- Nær dialog med matvarebransje og Forbrukerrådet
- Vektlegging av at en sunnhetsmerkeordning skal bidra til å utjevne sosiale forskjeller i kostholdet

Mattilsynet og Sosial- og helsedirektoratet har samarbeidet om gjennomføring av oppdraget. Helse- og omsorgsdepartementet tildelte Mattilsynet midler til å starte arbeidet med sunnhetsmerking av matvarer. For å sikre nær dialog med aktuelle aktører ble det etablert en referansegruppe i september. I kapittel 7 redegjøres det nærmere for arbeidet i referansegruppen.

Prosjektets framdrift og rammebetingelser ble påvirket av initiativet fra Fødevarestyrelsen i Danmark i august 2007 om å drøfte muligheten for en felles nordisk sunnhetsmerkeordning. Norge har deltatt i den nordiske prosessen, men har hele tiden presisert at Norge først må gjennomføre den nasjonale prosessen for å vurdere en sunnhetsmerkeordning før Norge kan si noe om deltakelse i en felles nordisk ordning.

3) Ernæringsmessig bakgrunn og hensyn

I Norge har befolkningen generelt rikelig tilgang på mat og i utgangspunktet gode muligheter for å kunne ha et sunt og variert kosthold. Det er likevel fremdeles mye som gjenstår før kostholdet i alle deler av befolkningen møter anbefalingene for ernæring. Kostholdet til både unge og voksne inneholder fortsatt for mye fett, særlig mettet fett, for mye salt og sukker. Inntaket av kostfiber er lavere enn anbefalt hos de fleste. Disse svakhetene i kostholdet medvirker til utvikling av hjerte- og karsykdommer, kreft, overvekt, diabetes type-2, forstoppelse, tannrøte og jernmangel.

Verdens helseorganisasjon (WHO) har vurdert at omkring 10-15 % av tapte leveår i Europa kan tilskrives dårlig ernæring. Det foreligger overbevisende dokumentasjon om sammenhengen mellom inntak av en rekke matvarer og helse. Epidemiologiske studier tyder på at økt inntak av frukt og grønnsaker vil kunne minske forekomsten av hjertesykdom og flere kreftsykdommer med 15-20 % og at regelmessig inntak av grove fullkornsprodukter kan redusere risikoen for hjertesykdom og diabetes type-2 med 20-30 %. Økt inntak av fisk og fiskefett minsker risikoen for hjerte- og karsykdom. For de som ikke spiser fisk er det anslått at risikoen for å dø av hjerteinfarkt kan minske med en fjerdedel dersom de begynner å spise fisk. Det finnes også god dokumentasjon for at et minsket saltinntak reduserer risikoen for hjerte- og karsykdom og høyt blodtrykk.

Sentrale momenter for en sunnhetsmerkeordning er at den omfatter kostfaktorer som gjenspeiler hovedutfordringene i Norge og bidrar til å utjevne sosiale forskjeller i kostholdet. Dette innebærer at merket må kunne anvendes på et bredt spekter av produkter som har betydning for kostholdet og merkeordningen må kunne stimulere til produktutvikling med henblikk på mindre fett, mindre mettet fett/transfett, mindre sukker og salt og mer fiber. Det er viktig at merkeordningen bidrar til å hjelpe

forbrukeren til å velge blant de sunnere alternativene innenfor viktige matvaregrupper i kostholdet. En sunnhetsmerkeordning bør primært ikke omfatte energitette og/eller næringsfattige matvarer.

Kostholdet varierer med kjønn, alder, etnisk bakgrunn og sosioøkonomiske faktorer som inntekt og utdanning. Generelt er det slik at grupper med høyere sosioøkonomisk status har et helsemessig gunstigere kosthold enn de med lavere sosioøkonomisk status.

Melk, meieriprodukter, kjøtt og kjøttvarer bidrar med en rekke viktige næringsstoffer, men de er også de største kildene til fett og mettet fett i kostholdet. Over halvparten av de mettede fettsyrene kommer fra meieri- og kjøttprodukter. De bidrar også med mesteparten av transfettsyrene. Med en dreining i forbruket av kjøtt- og meieriprodukter til magrere varianter, vil både totalt fettinntak og andel mettet fett gå ned. Økt forbruk av fisk og sjømat vil også påvirke kostens fettinnhold i gunstig retning. Fiskefett har et mye lavere innhold av mettet fett og et mye høyere innhold av flerumettet fett enn fett fra melk og kjøtt. Siden kjøttforbruket er omtrent dobbelt så høyt som fiskeforbruket kan de fleste med fordel bytte ut en del kjøtt med fisk både til middag og som pålegg. Bruken av spisefett har også stor innflytelse på kostens fettinnhold og fettsammensetning. Myk margarin, flytende margarin og matoljer har et høyt innhold av umettet fett. Kostens innhold av transfettsyrer er i dag på anbefalt nivå etter at transfettsyrene ble fjernet fra husholdningsmargarinen.

Fiberinnholdet i norsk kosthold er vesentlig lavere enn anbefalt. I tråd med Nordiske næringsstoffanbefalinger fra 2004 anbefaler myndighetene at økningen bør skje i form av naturlig fiberrike matvarer, dvs grove kornprodukter, poteter, grønnsaker og frukt. Kornvarer er den viktigste kilden til kostfiber. Næringsmiddelbedriftenes Landsforening har utviklet merket Brødskala'n som viser andel sammalt mel og hele korn i brødvarer. Betegnelsen "grovt" som brukes i merket, er i tråd med myndighetenes kostråd om grovt brød. Merket brukes av stadig flere produsenter. Inntaket av frukt, og særlig grønnsaker, er lavere enn anbefalt i store deler av befolkningen. Forbruket kan med fordel doubles.

Inntaket av sukker er mye høyere enn anbefalt, særlig blant barn og unge. Saft, brus og godteri er de største kildene til sukkeret. Saltinntaket bør halveres fra 10 til 5 gram per person per dag. Ettersom omtrent tre fjerdedeler av saltet anslås å komme fra bearbeidede matvarer, har industriens tilsetning av salt i produkter, betydelig innflytelse på befolkningens saltinntak.

En merkeordning skal bidra til endringer i tråd med hovedutfordringene i de generelle kostanbefalingene. Kostanbefalingene til befolkningen generelt og til personer med type 2-diabetes eller med høy risiko for å utvikle diabetes, hjerte- og karsykdommer eller overvekt, er i hovedsak like. En merkeordning som støtter kostrådene vil derfor også være til hjelp ved forebygging eller behandling av personer med disse typene helseproblemer.

Det er ikke så store endringer som skal til for å nå helsemyndighetenes anbefalinger for sammensetning av et sunt kosthold. I vedlegg 1 vises en oversikt over hvor mye kostholdet bør forandres for å nå anbefalt nivå for fett, mettet fett, sukker, salt, kostfiber og frukt og grønnsaker med utgangspunkt i gjennomsnittskostholdet i befolkningen. Som eksempel bør en gjennomsnittsperson som har et energiinntak på 10 MJ per dag, redusere inntaket av mettet fett med 10 g per dag. Dette kan oppnås ved for eksempel å bytte ut helfet ost med halvfet ost på 2 brødsiver og velge 2 dl ekstra lett lettmelk fremfor helmelk om dagen.

Flere undersøkelser viser at folk kjenner til og har tillit til kostrådene som helsemyndighetene gir og at forbrukerne er mer opptatt av matvarer enn næringsstoffer i tilknytning til sunnhet og helse. Internasjonalt poengterer man også betydningen av matvarebaserte råd i kommunikasjonsarbeidet.

4) Presentasjon av alternative modeller

Sunnhetsmerking i Norge skal bidra til å utjevne sosiale forskjeller i befolkningens kosthold ved å hjelpe forbrukeren til å identifisere sunnere produkter på en rask måte og stimulere industrien til utvikling av flere sunnere produkter. Valget av en modell må derfor ta hensyn til både forbrukerne og matvarebransjen.

Internasjonalt pågår det en debatt om hva slags modell som er mest hensiktsmessig for å forenkle forbrukernes valg av sunnere produkter. Det er tatt i bruk forskjellige modeller, som baserer seg på ulike grunnprinsipper. I Europa finnes det ulike frivillige sunnhetsmerkeordninger som er initiert av myndigheter, frivillige organisasjoner eller industrien.

I det følgende beskrives noen eksisterende alternativer for modeller:

Trafikklyset, England, "gradert informasjon"

Myndighetene (Food Standard Agency) i England lanserte i 2006 en frivillig modell som ved hjelp av farger indikerer matvarens innhold av fett, mettet fett, sukker og salt, et såkalt "Trafikklys"². Rødt lys betyr at matvaren har et høyt innhold av næringsstoffet, gult lys betyr at innholdet av næringsstoffet er middels og grønt lys betyr at innholdet av næringsstoffet er lavt eller ikke finnes i matvaren. Innholdet av disse næringsstoffene angis også i tall per 100 g eller per porsjon, dersom porsjonsstørrelsen overstiger 250 g. Fiber er ikke inkludert. Merkeordningen er ikke inndelt i forskjellige produktgrupper og kriteriene er like for alle matvarer. Siden alle fire næringsstoffene angis for hver matvare får næringsstoffer som ikke finnes i produktet grønt lys. Det finnes egne kriterier for angivelser per porsjon. Kriteriene for det grønne lyset er tilpasset kravene for ernæringspåstander i den nye forordningen om ernærings- og helsepåstander 1924/2006/EF. For å skille mellom gul og rød fargekode har FSA rådført seg med COMA (Committee on Medical Aspects of Food and Nutrition Policy, UK) og SACN (Scientific Advisory Committee on Nutrition, UK). Kriteriene finnes i Vedlegg 2. Kriteriene skal revideres i 2008 med hensyn til strengere krav til saltinnholdet. Samtidig skal kriterier for porsjonsstørrelse anvendes dersom porsjonsstørrelsen er større enn 100 g. Systemet er ikke forankret i en forskrift, men FSA har utarbeidet en teknisk veileder som fastsetter kjerneprinsipper samt kriterier bak merkesystemet. Myndighetene i England anbefaler å bruke merkingen på pizzaer, sandwicher, ferdigmat, frokostblandinger og lignende produkter.

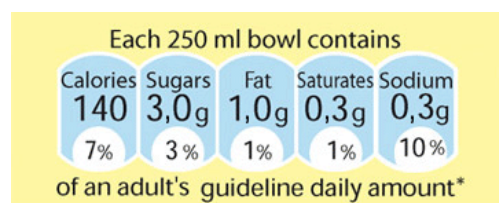
PER 100g	PER PACK
MED Fat	21.1g
HIGH Saturates	11.8g
MED Salt	2.8g
LOW Sugars	9.9g

Trafikklysmerking blir i hovedsak brukt av de dagligvarekjedene i England som produserer egne merkevarer. Røde lys anses ofte som negativmerking og derfor har deler av Englands industri gått imot systemet og støtter i stedet GDA – merking ("Guideline daily amounts") av matvarer. Enkelte dagligvarekjeder i England kombinerer trafikklyssystemet med GDA-merking.

GDA-merking, "informasjon"

GDA – merking³ ("Guideline Daily Amounts") er en frivillig merkeordning for matvarer som viser matvarens prosentandel av energi, sukker, fett, mettet fett og salt i forhold til et veiledende daglig inntak, en referanseverdi.

Merkingen plasseres på fremsiden av emballasjen og er ment å bidra til et enklere og mer kvalifisert valg for forbrukerne. GDA-merking anses som en forenkelt næringsdeklarasjon. GDA – merking er utviklet av CIAA (Confederation of Food and Drink Industries in the EU) som er et europeisk forbund for næringsmiddelindustrien. Ordningen er ikke initiert eller utviklet i samarbeid med myndighetene. CIAA har utviklet kriterier for hvilke referanseverdier som skal brukes (se Vedlegg 3), men ellers er systemet fleksibelt for produsentene. Store industrielle aktører i enkelte europeiske land bruker allerede systemet og det er planlagt en felles nordisk lansering i begynnelsen av 2008.



I forbindelse med revidering av EU regelverket på merking har Mattilsynet gjort en egen vurdering av GDA, se Vedlegg 4. For nærmere beskrivelse se kapittel 8.

² <http://www.eatwell.gov.uk/foodlabels/trafficlights>

³ <http://www.gda.ciaa.eu>

Spis mer – mindre – minst, Danmark, "gradert veiledning"

Fødevarestyrelsen i Danmark innførte en symbolmerkeordning i april 2007.

For å finne frem til en egnet modell for sunnhetsmerking av matvarer etablerte den danske ministeren for Familie- og forbrukerhensyn en arbeidsgruppe med representanter fra forbrukerorganisasjoner, produsenter, detaljhandel og fødevareindustri. Arbeidsgruppen skulle på oppdrag fra Fødevarestyrelsen utarbeide et konkret forslag til en merkemodell. Arbeidsgruppen oppsummerte sine vurderinger i en rapport som kom i februar 2005. Rapporten skisserer at det ikke var mulig å oppnå enighet i arbeidsgruppen om en modell. Rapporten opplyser at Landbruksrådet, Fødevareindustrien og detaljhandel kunne støtte en ny merkeordning basert på en positiv merking av de sunneste matvarene innenfor en produktgruppe. De ønsket ikke å merke matvarer med negative påstander. Det danske Forbrukerrådet anbefalte å innføre en merkeordning som opererer med produktgrupper og som benytter både positiv og negativ merking av matvarer.

Konklusjonen ble et merke som gir en grafisk fremstilling av matvarens ernæringsmessige egenskaper, primært vurdert ut fra innholdet av fett, mettet fett, sukker, salt og fiber. Matvarer skulle merkes enten med logoen "Spis mest", "Spis mindre" eller "Spis minst"⁴. Graderingen av merket indikerer i hvilken grad matvaren bør inngå i et sunt kosthold. Ordningen utelukker ikke bestemte matvarer. Fødevareinstituttet ved Danmarks Tekniske Universitetet har definert 3 nivåer av kriterier for fett, mettet fett, sukker, salt og kostfiber for 10 matvaregrupper, se Vedlegg 5. Kriteriene er basert på undersøkelser av danske kostholdsvaner samt Nordiske Næringsstoffanbefalinger. Merkeordningen er frivillig og ble forskriftsfestet og virksomheter som bruker merket skal informere Fødevarestyrelsen om hvilke matvarer merket blir brukt på. Forskriften beskriver også kontrollordningen av merkesystemet som innebærer både en offentlig kontroll og et egenkontrollprogram som må utføres av virksomheten som tar merket i bruk.



Den danske modellen har møtt stor motstand, både i industri og varehandel, som ikke har ønsket å ta i bruk en form for negativmerking av matvarer. I august 2007 tok Danmark derfor initiativ til å utvikle en felles nordisk merkeordning.

Nøkkelhullet, Sverige, "positiv veiledning uten gradering"

Livsmedelsverket i Sverige innførte sin frivillige merkeordning, "Nøkkelhullet"⁵, allerede i 1989. Nøkkelhullet er en positiv merking som identifiserer sunnere alternativer innenfor en produktgruppe. Nøkkelhullsmerkingen inkluderer ikke matvaregrupper som er energitette og/eller inneholder lite næringsstoffer. Livsmedelsverket er ansvarlig for nøkkelhullet og ordningen styres av en forskrift, se Vedlegg 6. Det finnes 26 produktgrupper, med forskjellige kriterier for fiber, salt, sukker, fett og mettet fett, se Vedlegg 7. Kriteriene ble sist endret i 2005 for at kriteriene skulle harmonere med de nye nordiske næringsanbefalinger og livsmedelsverkets øvrige kostholdsanbefalinger om hvilke matvarer som bør velges for å spise sunt. Tidligere fantes det bare kriterier for fiber og fett. Kriterier for sukker, mettet fett og salt ble utarbeidet i forbindelse med revisjonen i 2005. Livsmedelsverket estimerer at mellom 800 og 1500 produkter er nøkkelhullsmerket på det svenske markedet. Menymerking med nøkkelhullet har eksistert siden 1992 og i 2006 ble det igangsatt et prosjekt for nøkkelhulls-sertifiserte restauranter.



Bruk av symbolet er frivillig og kostnadsfritt og trenger ikke å rapporteres. Livsmedelsverket i Sverige har registrert nøkkelhullet som et varemerke. Produsenten som bruker symbolet har ansvar for å følge reglene. Kontrollen av nøkkelhullsordningen gjøres i første hånd av den kommunale miljø- og helsemyndigheten eller motsvarende forvaltning.

⁴ <http://www.spismest.dk>

⁵ <http://www.slv.se>

Kjennskapet til nøkkelhullet er stort i Sverige. Dette bekrefter blant annet en forbrukerundersøkelse blant 513 personer hvorav 98 % kjente til symbolet og 9 av 10 sa at nøkkelhullet påvirker deres matvarevalg⁶.

Hjertemerket, Finland, "positiv veiledning uten gradering"

Finland innførte Hjerne- og Diabetesforeningen i 2000 "Hjertesymbolet"⁷ som en frivillig, privat merkeordning. Merket skal gjøre det enklere og raskere for forbrukere å velge sunnere alternativer innenfor en produktgruppe.



Merkeordningen omfatter 6 forskjellige produktgrupper med 29 undergrupper. En ekspertgruppe har utarbeidet ulike kriterier for total fett, fettkvalitet, salt og kolesterol basert på finske kostholdsanbefalinger, se Vedlegg 8. Det tas også hensyn til den nasjonale FINDIET studien som identifiserer matvarer med høyt innhold av næringsstoffer som bidrar til kostholdsrelaterte sykdommer. I de finske kriteriene er fokus på produktenes fettkvalitet høyere og kravene til saltinnhold ofte strengere enn i de svenske kriteriene. Dersom produkter i gruppen "brød og kornvarer" er rikt på fiber utvides symbolet. For å bruke merke må produsentene søke om godkjenning og betale en avgift til Hjerne- og Diabetesforeningen. Det tas uanmeldte stikkprøver for å sikre at matvarene er i overensstemmelse med kravene bak merkeordningen.

Både forbrukerne og industrien i Finland viser stor interesse for merket. Per i dag er cirka 300 produkter fra 34 produsenter merket med hjertet. Forbrukernes gjenkjenning av symbolet blir evaluert regelmessig siden lanseringen og viser en kraftig økning. Samtidig stiger andelen produkter som oppfyller kravene til merket.

"Pick the tick", Australia/New Zealand, "positiv veiledning uten gradering"

Den nasjonale hjertestiftelsen i Australia lanserte "pick the tick"-merkeordningen⁸ i 1989. Merkets formål er å synliggjøre sunnere valg innenfor en produktgruppe. Ordningen er selvfinansierende og matvareprodusentene må søke om tillatelse til å bruke merket. For å overvåke riktig bruk av ordningen tas det stikkprøver. Merket er et sertifisert varemerket.



Ulike kriterier for mer enn 60 forskjellige produktgrupper er utarbeidet og baseres på energi, fettkvalitet, salt, fiber, sammalt mel, innholdet av grønnsaker og "fordelaktige næringsstoffer" som er relevant for en matvare innenfor en viss produktgruppe. Kriteriene og produktgruppene revideres regelmessig. Siden kriteriene ikke er offentliggjort, finnes de ikke som vedlegg i denne rapporten.

Etter nesten 20 års erfaring med denne merkeordningen kan den australske hjertestiftelsen dokumentere positive effekter på både produktutvikling og forbrukerne.

⁶ Investigation among employed people. The lunch promotion Organisation. June 2005.

⁷ <http://www.sydanliitto.fi>

⁸ http://www.heartfoundation.org.au/Healthy_Living/Eating_and_Drinking/The_Tick.htm

Brødskala'n, Norge, "gradert informasjon"

Næringsmiddelbedriftenes Landsforening i Norge lansert en frivillig merkeordning for brød, "Brødskala'n"⁹, i begynnelsen av 2006. Merket indikerer grovheten, basert på innholdet av hele korn, sammalt mel og kli i brød og melblandinger.

Merkene er i prinsippet sirkler inndelt i fire deler som viser om brødet er fint (0 – 25,0 % sammalt mel og hele korn), halvgrovt (25,1 – 50,0 % sammalt mel og hele korn), grovt (50,1 – 75,0 % sammalt mel og hele korn) eller ekstra grovt (> 75 % sammalt mel og hele korn). Ved markedsføringen av merket henvises det til nasjonale ernæringsmyndigheters anbefaling om at innholdet av sammalt mel i brødet bør være minst 50 %. Merket kan brukes etter at en skriftlig avtale mellom merkeeeier og merkebruker er inngått.



50-75% sammalt mel
og hele korn

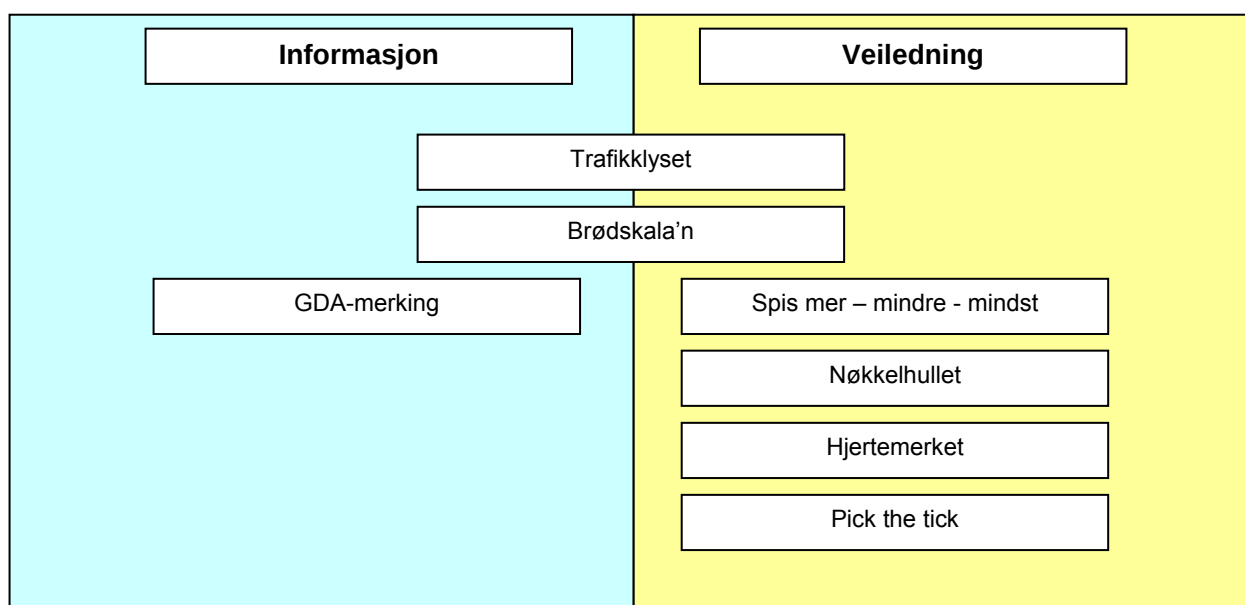
Oppsummering av forskjellige alternativer

En gjennomgang av eksisterende modeller viser at sunnhetsmerking av matvarer kan gjennomføres etter to forskjellige hovedprinsipper: Et enkelt merke som *veileder* forbruker til sunnere alternativer innenfor en matvarekategori eller et system som *informerer* om nivået av visse næringsstoffer. Et veiledende system betyr at en vurdering av matvarens sunnhet er tatt på forhånd. Et informativt system gir forbrukeren grunnlaget for å gjøre en selvstendig vurdering av matvaren. Systemet forutsetter imidlertid at forbrukeren har kunnskap om ulike næringsstoffer og deres betydning i et sunt kosthold.

Sunnhetsmerkeordninger utløser krav om næringsdeklarasjon på baksiden av pakningen. Dette gjelder for eksempel for det svenske nøkkelhullet. Dette innebærer at det er tilstrekkelig informasjon om de enkelte næringsstoffer for de forbrukere som ønsker dette.

Vedlegg 9 viser eksempler på eksisterende modeller på matvarer.

Både veiledende og informerende modeller kan deles inn på flere måter: Eksempelvis kan en modell utformes som "positivmerking", som bare fremhever sunnere alternativer, eller som "gradert merking" ved bruk av farger eller tekst som forklaring. Det siste alternativet gir også forbruker opplysninger om at matvaren bare bør inngå i "mindre eller i liten grad" i et sunt kosthold. Kriteriene bak de ulike modellene kan være de samme for alle matvarer eller forskjellige for ulike matvaregrupper. Følgende figur viser en inndeling av eksisterende modeller.



⁹ <http://www.nbl.no>

5) Nordisk prosess for et felles sunnhetsmerke

Diskusjonen om å innføre sunnhetsmerking av matvarer i Norge har foregått i flere år. På en konferanse i regi av Kostforum (fem frivillige organisasjoner) i oktober 2005 presenterte alle nordiske land sine merkeordninger og diskusjonen om et felles nordisk merke ble tatt opp. På dette tidspunktet var myndighetene i Danmark i gang med å utvikle sitt eget merke, Finlands hjerteforening og Livsmedelsverket i Sverige var fornøyd med sine merkeordninger og derfor ble det sett på som urealistisk å jobbe for et felles merke. På den annen side ble det enighet om å vurdere muligheten for en harmonisering av kriteriene bak merkeordningene¹⁰.

Danmarks sunnhetsmerkeordning som ble lansert av det danske forbrukerministeriet i april 2007 har møtt bred motstand i dagligvarebransjen og matvareindustrien. Derfor tok Danmark initiativ til å drøfte etableringen av en felles nordisk sunnhetsmerkeordning ved å invitere alle nordiske land til et første møte, som fant sted den 29. august 2007. Danmark, Sverige og Norge konkluderte på dette møtet i at dersom et felles nordisk sunnhetsmerke skal etableres må det baseres på det svenske nøkkelhullet. Norge stilte seg positiv til et felles nordisk prosjekt, men henviste til den nasjonale prosessen der en anbefaling av en ordning først skal foreligge ved årsskiftet 07/08.

Norge har deltatt aktivt i det nordiske arbeidet. I september arrangerte Sosial- og helsedirektoratet og Mattilsynet en workshop med formål å diskutere harmonisering av kriteriene bak de ulike symbolmerkeordningene i Norden. I tillegg dannet workshopen grunnlaget for videre forhandlinger om et felles nordisk samarbeid. Alle de nordiske landene var representert på møtet. I forkant av dette møtet samarbeidet Norge med matvarebransjen og Forbrukerrådet om å identifisere hovedutfordringer i nøkkelhullets kriterier/produktgrupper. Landenes ønsker om endringer i dagens produktgrupper/kriterier gjenspeiler både likheter og forskjeller i kostvanene i de nordiske landene. Norges innspill omfatter forslag til endringer i produktgrupper for melk, syrnede melkeprodukter, ost, matfett, kjøtt- og fiskeprodukter, ferdigretter, pai/pizza, supper, brød- og kornvarer, inkludering av hermetiske grønnsaker, frukt og bær og forslag til nye produktgrupper som oljer og sauser. I forhold til kostvanene i Norge er det spesielt viktig at brødkriteriene endres slik at de fremmer bruk av grovt brød og at fiskefettets ernæringsmessige kvalitet blir tatt hensyn til. Mange av de endringene som Norge har vært opptatt av i forbindelse med revidering av kriteriene, for eksempel at makrell i tomat ikke blir utelukket, har fått tilslutning fra Sverige og Danmark. Diskusjonen rundt kriteriene samt organiseringen og juridiske spørsmål rundt et felles nordisk sunnhetsmerke ble behandlet på et møte i oktober. Finland og Island har foreløpig ikke deltatt aktivt i prosessen, men har blitt holdt orientert. Island har signalisert at de ønsker å delta i forhandlingsmøtene fra 2008.

Samarbeidet mellom Danmark, Sverige og Norge i 2007 har resultert i en foreløpig sammenstilling av forslag til endring i kriterier og produktgrupper i nøkkelhullsordningen, se Vedlegg 10. Danmark, Sverige og Norge skal fortsette å drøfte kriterier/produktgrupper bak nøkkelhullsordningen i februar 2008. Dersom både Danmark og Norge beslutter å innføre Nøkkelhullet vil landene samarbeide om lansering og gjennomføring i 2008.

6) Dokumentasjon og forbrukerundersøkelser

Undersøkelser av effekter av sunnhetsmerking på matvarer kan mest relateres til salgsanalyser og produktutvikling. Det er mange faktorer som kan påvirke hvordan forbrukere opplever merking av matvarer og det er vanskelig å undersøke effekten av sunnhetsmerking i kjøpsøyeblikket. Det er videre vanskelig å dokumentere helseeffekter på grunn av en merkeordning og det er summen av flere tiltak som vil gi en eventuell effekt.

Mattilsynet og Sosial- og helsedirektoratet har hentet inn kunnskap om eksisterende sunnhetsmerkeordninger i andre land. Forbrukerundersøkelser, effekter av sunnhetsmerking på omsetning av matvarer samt produktutvikling er analysert. Mattilsynets og Sosial- og

¹⁰ Health, food and physical activity. Nordic Plan of Action on better health and quality of life through diet and physical activity. ANP 2006:745.

helsedirektoratets vurderinger har satt fokus på hvordan sunnhetsmerking fungerer på markedet og blir akseptert av både forbrukere og næringen.

Vedlegg 11 er en sammenstilling av prosjektets referanser.

a) Forbrukerundersøkelser

Internasjonale undersøkelser¹¹ har vist at forbrukere har behov for bedre merking av matvarer og at forbruker ofte ikke leser eller forstår merkingen. I tillegg understreker undersøkelser fra European Food Information Council forbrukernes behov for enkel, lett anvendelig informasjon på emballasjen¹². For mye informasjon og bruk av for mange tall kan oppleves som forvirrende.

Per i dag har vi relativt lite kunnskap om hvordan (sunnhets-)merking påvirker forbrukere i kjøpsøyeblikket. Det ble nylig publisert en oversiktsartikkel om europeisk forskning på hvordan forbrukere oppfatter og forstår ernæringsinformasjon og merking som oppsummerer undersøkelser i 15 EU-land i perioden 2003-2006¹³. Artikkelen konkluderte med at forbrukerne forstår de mest vanlige symbolmerkemodellene og kan gjenta nøkkelinformasjon i eksperimentsituasjoner, men at det finnes få studier av hvordan merking brukes i praksis.

FSA i England har gjennomført flere kvalitative og kvantitative forbrukerundersøkelser for å finne en egnet merkemodell som skal hjelpe forbrukeren til å gjøre et raskere og enklere informert valg. Modellen skal gjøre det enklere å sammenligne produkter ved raskt å identifisere hva slags produkt som har mindre eller høyere innhold av fett, mettet fett, salt eller sukker. I den første kvalitative undersøkelsen der fem forskjellige modeller ble testet, kom det frem at en enkel positiv logo uten gradert informasjon virket for overordnet og krevde mye tilleggsinformasjon for å bli forstått. Derfor ble en enkel positiv helselogo utelatt i de oppfølgende undersøkelsene. Det var kun ulike graderte modeller med opplysninger om innholdet av enkelt næringsstoffer som ble vurdert i de videre undersøkelsene. Disse undersøkelsene sammenligner stort sett trafikklyssystemet med en GDA-merking. Konklusjonen ble at trafikklysmodellen er best egnet for å gi forbrukere mye informasjon og at det er enkelt å forholde seg til fargekoder for å angi innholdet av næringsstoffer. For å se et sammendrag av FSAs undersøkelser se Vedlegg 12. Etter vår vurdering har disse undersøkelsene begrenset verdi fordi de i all hovedsak begrenser seg til modeller som gir opplysninger om innholdet av enkelt næringsstoffer.

Den europeiske forbrukerorganisasjon BEUC organiserte en arbeidsgruppe som vurderte eksisterende symbolmerkeordninger for å definere tiltak som burde legges til grunn for en forenklet næringsdeklarasjon av matvarer¹⁴. Gruppens rapport konkluderer med at det burde jobbes for en felles forenklet EU merkemodell som gir rask og enkel informasjon om matvarens næringsinnhold for å hjelpe forbrukeren til å ta et sunnere valg. Systemet skal være på forsiden av forpakningen og en troverdig og uavhengig organisasjon bør stå bak ordningen. Modellen skal ikke kreve grundig opplæring, men være enkel og basert på konsistent informasjon fra nasjonale myndigheter. Bruken av fargekoder for å tydeliggjøre nivåer av næringsstoffer anses som et verdifullt hjelpemiddel ved siden av numerisk informasjon vedrørende totalt innhold av fett, mettet fett, sukker og salt. Gruppen har også vurdert logoer eller symboler (for eksempel det svenske nøkkelhullet) og konkludert med at disse kan eksistere ved siden av en forenklet næringsdeklarasjon på forsiden av forpakningene. Gruppen understreker at de ikke har vurdert eksisterende undersøkelser av denne slags type merking i tilstrekkelig grad. I forbindelse med revisjon av merkeregelverket har den europeiske forbrukerorganisasjonen BEUC i november 2007 uttalt at dersom GDA merking tas i bruk, kommer den bare til å hjelpe forbrukeren hvis den er fargekodet.

¹¹ BEUC. Report on European consumer's perception of foodstuffs labelling. 2005.

¹² EUFIC. Consumer attitudes to nutrition information and food labelling. 2004.

¹³ Gunert KG, Mills JM. A review of European research on consumer response to nutrition information on food labels. Journal of Public Health. 2007.

¹⁴ BEUC. Discussion Group on Simplified Labelling: Final Report. Simpler labelling for healthier choices. Brussels, 2006.

Land som allerede har hatt sunnhetsmerking i flere år, kan dokumentere at forbrukerne i stor grad kjenner til og bruker ordningen. Undersøkelser i Sverige viser at ca. 90 % svenske forbrukere kjenner til symbolet. Finland evaluerer årlig forbrukernes bruk og kjennskap til ordningen som viser en kraftig økning de siste årene.

Statens institutt for forbruksforskning har gjennomført en kvantitativ telefonsurvey om merking av matvarer, med fokus på forbrukernes meninger om og holdning til merking av sunn mat blant norske forbrukere våren 2007¹⁵. Resultatene viste blant annet at 59 % syntes at sunnhetsmerking av sunn mat ville gjøre det lettere å foreta sunne valg. Majoriteten (89 %) var stort sett positive til sunnhetsmerking av sunn mat og 56 % mener at offentlige myndigheter bør ha hovedansvaret for sunnhetsmerking av sunn mat. Undersøkelsen inkluderte også et spørsmål om forbrukeren foretrekker en symbolmerkeordning som bare skal skille ut den sunne maten eller et sunnhetsmerke som også skiller mellom grad av sunnhet på all mat, med noe som ligner et trafikklys. 68 % foretrekker et system som skiller mellom grad av sunnhet.

b) Effekter av sunnhetsmerking av matvarer

Markedsanalyser i land med sunnhetsmerkeordninger kan vise økende salg av sunnhetsmerkede matvarer. ICA Nær i Norge, som har innført nøkkelhullsordningen i 2006, kan angi en salgsøkning på 14 % av nøkkelhullsmerkede varer. I Sverige økte salget av nøkkelhullsmerkede oster med 40 % på 3 år. Salgsanalyser fra Sainsbury's, en dagligvarekjede i England som har innført trafikklysmarkering, viser en gjennomsnittlig salgsnedgang av produkter som inneholder et eller flere røde lys på 30 %.

Sunnhetsmerkingens effekter på produktutvikling er godt dokumentert. I Australia deltar 80 % av industrielle aktører i merkeordningen. Siden innføringen av Australias "pick the tick" har for eksempel saltinnholdet i noen ferdigretter gått ned med hele 54 % og det er utviklet produkter med 80 % mindre fettinnhold enn i opprinnelige produkter for å tilpasse produktene til ordningens kriterier. I tillegg er det beregnet at Australias industri har redusert saltinnholdet i frokostblandninger med 235 tonn salt siden 1997. Svensk industri stiller seg positive til Nøkkelhullet og ordningen har stimulert til utvikling av flere sunnere alternativer. I 2004 tilfredsstilte bare en av 8 harde oster nøkkelhullets krav i Sverige, men ordningen har ført til utvikling av flere harde oster som har både mindre fett og salt. I Finland viser årlige evalueringer et økende antall produkter som tilfredsstiller ordningens kriterier.

c) Forbrukerundersøkelse "sunnhetsmerking av mat" i Norge, Synovate 2007

I september ga Mattilsynet Synovate i oppdrag å gjennomføre en forbrukerundersøkelse for å få innsikt og forståelse for forbrukernes opplevelse av sunnhetsmerking av matvarer. Undersøkelsen skulle vurdere en enkel sunnhetslogo og trafikklyset. Synovate har gjennomført undersøkelsen ved å kombinere en kvalitativ og en kvantitativ metode for deretter å foreta en helhetsvurdering.

Kvalitativ del av forbrukerundersøkelsen¹⁶:

Hensikten med den kvalitative delen av undersøkelsen var å identifisere og forstå holdninger, reaksjoner og terminologi i forhold til temaet. Det ble totalt gjennomført 6 fokusgrupper med 3 målgrupper (kvinner med ikke vestlig bakgrunn, personer med lav utdanning og personer med høy utdanning). Det som gjør denne undersøkelsen unik i forhold til internasjonale undersøkelser er at den vurderer både en positiv sunnhetslogo og trafikklyssystemet og at merkeordningene også ble vist på virkelige matvarer. I tillegg fokuserte denne undersøkelsen på om gruppene responderte forskjellig avhengig av etnisitet, utdanning og inntekt. I form av en handlingsoppgave skulle forbrukerne aktivt finne ut om det er enkelt å finne sunne produkter. Resultatene fra en kvalitativ undersøkelse kan ikke brukes til generaliseringer og dekker kun synspunktene til de som har deltatt, men situasjonen personene befinner seg i og måten intervjuet foregår på, tilsier at informasjonsgrunnlaget også vil reflektere synspunktene til intervjupersonenes omgivelser. Svarene vil derfor kunne gi en god innsikt i hvilke synspunkter, holdningstrekk og atferd disse gruppene har i forhold til sunnhetsmerking av mat.

¹⁵ Roos, Gunn. Symbolmerking av sunn mat. Forbrukersurvey. Statens Institutt for Forbruksforskning, 2007.

¹⁶ Sunnhetsmerking av mat. En kvalitativ undersøkelse gjennomført for Mattilsynet. Synovate, 2007.

Erfaringer viser at deltakere i fokusgrupper gjennomgår en "modningsfase", mens respondentene i en kvantitativ spørreundersøkelse kun gir sine spontane vurderinger.

Fokusgruppeundersøkelsen viste en tydelig positiv holdning generelt til sunnhetsmerking av matvarer. Det er en klar sammenheng mellom utdanning og kunnskap om sunnhet, men dette er ikke ensbetydende med interesse og bevissthet om ernæring. Sunnhetsmerking generelt anses å kunne gjøre det både lettere og raskere å foreta sunnere valg i butikken. Respondentene ga uttrykk for stor tillit til at myndighetene er ansvarlige for ordningen. Resultatene viser at en positiv sunnhetslogo vil være den mest hensiktsmessige modellen for hele befolkningen fordi den raskt og enkelt hjelper forbrukeren til å finne sunne matvarer. Etter at respondentene hadde sett trafikklysmerkingen på virkelige matvarer ble den opplevd som mer komplisert og tidkrevende. Holdningen til trafikklyssystemet påvirkes av kunnskap og interesse for ernæring og forbrukerne må selv avgjøre om matvaren er sunn. Derfor når sunnhetslogoen en mye bredere målgruppe enn trafikklyssystemet. Undersøkelsen viser at en enkel sunnhetslogo vil kunne fungere uavhengig av alder og sosioøkonomisk status.

Kvantitativ del av forbrukerundersøkelse¹⁷:

Den kvantitative delen av undersøkelsen ble gjennomført for å teste påstandene og hypotesene som kom frem i den kvalitative undersøkelsen. Undersøkelsen ble foretatt som en webundersøkelse på et landsrepresentativt utvalg av internettbefolkningen over 20 år. Bakgrunnen for bruk av webundersøkelse var behovet for å vise bilder og forklaringer om merkeordningene. Det var ikke mulig å følge opp fokusgruppene med personer med minoritetsbakgrunn i den kvantitative undersøkelsen. Det ble gjennomført 1044 intervjuer.

Resultatene av den kvantitative delen av undersøkelsen bekrefter at det er en sammenheng mellom utdanning og i hvor stor grad man er opptatt av et sunt kosthold. Som også tidligere undersøkelser viser er kvinner og eldre personer i større grad opptatt av sunn mat. Dessuten ble det bekreftet at forbrukerne er positive til sunnhetsmerking som en hjelp til å finne sunnere matvarer, 6 av 10 svarte at de var "meget positive" til denne type merking. Begge merkeordningene gir både positive og negative assosiasjoner. Sunnhetslogoen anses som enkel og rask å bruke, men den gir mindre informasjon om matvaren. Trafikklyset kan være tidkrevende og vanskelig å bruke, men gir mer informasjon om innholdet av enkelt næringsstoffer. Begge merkene oppleves likevel i stor grad å være til hjelp hos et flertall av respondentene. Det er noen flere som mener Trafikklyset er det symbolet som vil hjelpe dem til å finne sunn mat, spesielt blant personer med høyere utdanning. Forskjellen var mindre blant kvinner og personer med lavere utdanning. De med lavere utdanning var overrepresentert blant dem som mente at Sunnhetslogoen best ville hjelpe dem til å finne sunn mat. Da de ble spurt om hvilket merke som raskest ville hjelpe dem å velge sunt scoret begge merkene like bra. Da de ble bedt om å velge sin favoritt, foretrakk et flertall, spesielt de med høyere utdanning og inntekt, Trafikklyset. Undersøkelsen viste også at de fleste respondentene foretrekker å få informasjon om merkeordningen på TV, i butikk og avis.

Helhetsvurdering av forbrukerundersøkelsen:

Den kvantitative delen av undersøkelsen bekreftet enkelte hypoteser fra fokusgruppeundersøkelsen. Respondentene i den kvalitative undersøkelsen foretrakk sunnhetslogoen, mens respondentene i den kvantitative undersøkelsen foretrakk Trafikklyset, dersom de måtte bestemme seg for ett merke.

De ulike konklusjoner kan forklares ut fra både utvalg av studiedeltakerne og metodikken. Webpanelet er representativt for internettbefolkningen i Norge og det som i størst grad avviker for dette utvalget i forhold til en generell befolkningsundersøkelse er at utdanning og inntektsnivå er over gjennomsnittet. 57 % av respondentene i den kvantitative spørreundersøkelsen har gjennomført høyskole- eller universitetsutdanning. I fokusgruppene som først ble gjennomført deltok også personer fra minoritetsgrupper, mens denne gruppen ikke deltok i den kvantitative delen.

¹⁷ Måling av holdninger og preferanse i forhold til symbolmerking av sunne matvarer. En kvantitativ undersøkelse gjennomført for Mattilsynet. Synovate, 2008.

Et informativt system, som trafikklyset appellerer til mange forbrukere. I den kvantitative undersøkelsen svarer 7 av 10 at de selv foretrekker trafikklyset. De som foretrekker denne modellen, viser til at selvbestemmelse i forhold til hva som er sunt for en selv er en viktig og avgjørende faktor. Blant dem som foretrekker Trafikklyset i Synovates undersøkelse, er personer med høyere utdanning og personer som er opptatt av et sunt kosthold i flertall.

Et viktig element i fokusgruppestudier er at respondentene påvirker hverandre gjennom dialog og gjensidig læring og oppfatninger "modner" i løpet av et ca. 2 timers intervju. I kvantitative undersøkelser (telefon, post, internett, etc.) intervjues deltakerne individuelt, spørsmålene har som oftest faste svaralternativer og tidshorisonten overstiger sjeldent 10 minutter. Det kan derfor være vanskelig å fange opp svar som krever "modning" gjennom kvantitative spørreteknikker. Respondentene som først foretrakk Trafikklyset fremfor sunnhetsmerket i fokusgruppene endret sin preferanse da de skulle tenke seg å ta i bruk trafikklyset i praksis. Deltakerne i webundersøkelsen gjennomgikk ikke en slik modningsprosess.

I fokusgruppene fikk deltakerne spørsmål om hvilket merke de trodde ville passe best for "folk flest", altså ikke individuell sett. Flertallet av deltagerne svarte med sunnhetslogoen. Dette spørsmålet ble ikke stilt i den kvantitative delen av undersøkelsen.

Synovates konklusjon og anbefaling er at begge merkene vil fungere og være til stor hjelp for forbrukerne. I og med at konklusjonene i samtlige fokusgrupper gikk til fordel for sunnhetslogoen anser Synovate at sunnhetslogoen på bakgrunn av metodikken og respondentenes svar er å foretrekke som merkeordning ut fra formålet om at merket skal forstås av alle uansett sosial status, utdanningsnivå eller etnisk bakgrunn. Bruk av fokusgrupper er den metoden Synovate selv har størst tiltro til. Det er da tatt høyde for at naturlige modningsprosesser kan endre holdninger.

For nærmere informasjon om undersøkelsen, se Vedlegg 13.

7) Involvering og holdninger fra aktuelle aktører

Dialogen med Forbrukerrådet, industri og bransje ble igangsatt den 4. september 2007 ved å invitere til et første kontaktmøte. På dette møtet ble det besluttet å etablere en referansegruppe for å gi løpende informasjon om prosjektets fremdrift og for å samle innspill fra deltakerne. Gruppen dekker representanter fra både de store dagligvarekjedene, industrien og Forbrukerrådet, se Vedlegg 14. Det har vært avholdt 6 møter i referansegruppen.

Mattilsynet og Sosial- og helsedirektoratet inviterte til et åpent informasjonsmøte den 19. september 2007. Formålet var å informere et bredere publikum om pågående arbeid og status med sunnhetsmerking i Norge og Norden. Aktører ble også oppfordret til å komme med innspill på hvordan deres produkter ville komme ut i forhold til kriterier for eksisterende merkeordninger. Den store deltagelsen på dette møtet viste hvor stor interesse det er rundt innføringen av et sunnhetsmerke i Norge.

I forbindelse med det nordiske arbeidet om et felles sunnhetsmerke har Sosial- og helsedirektoratet bedt referansegruppen og enkelte av de største matvareprodusentene/-leverandørene om skriftlig innspill til arbeidet med endringer i kriterier og matvaregrupper i det svenske nøkkelhullsmerket. I begynnelsen av 2008 planlegges det nærmere kontakt med enkelte bransjer for å få ytterligere innspill til dette arbeidet.

Basert på innspill i referansegruppemøtene og skriftlig innspill fra deltagerne i januar 2008 følger en oppsummering av synspunkter og holdninger fra aktuelle aktører*. I tillegg har vi gjengitt synspunkter fra nasjonalt råd for ernæring. De skriftlige innspillene er vedlagt i Vedlegg 15.

* Oppsummering er godkjent av de respektive aktører.

Dagligvareleverandørenes forening (DLF) og dagligvarekjeder

DLF, de store dagligvarekjedene (Reitangruppen, NorgesGruppen ASA, ICA Norge AS og Coop Norge AS) og Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) står på en felles linje i spørsmålet og har gitt et felles innspill til prosessen. De viser til tidligere dialog med Helse- og omsorgsministeren i desember 2006 og at arbeidet i referansegruppen anses som en positiv videreføring. Organisasjonene gjentar at de ønsker en positiv veiledning til sunne produkter framfor negativ merking. DLF, dagligvarekjedene og HSH stiller seg betinget positive til innføring av Nøkkelhullet i Norge, forutsatt en revisjon fra dagens svenske ordning til en tilfredsstillende nordisk ordning. Mattilsynets og Sosial- og helsedirektoratets dialog med svenske og danske myndigheter oppfattes som lovende og innspillene fra leverandørene og handelen har blitt ivarettatt. For å gi sin tilslutning vil organisasjonene avvente Mattilsynets og Sosial- og helsedirektoratets anbefaling samt flere resultater av oppfølgende nordiske forhandlinger.

For å sikre merkeordningens suksess påpeker DLF, dagligvarekjedene og HSH at ordningen må oppleves meningsfull og skape nye muligheter både for forbrukerne, handelen og leverandørene. I denne sammenheng er det viktig å fokusere på konstruktivt samarbeid mellom alle aktører. Nordisk regelverk, praktisk administrasjon, kostnadshåndtering og overvåkning av merkeordningen må også ivaretas ved implementering av den frivillige merkeordningen.

Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL)

Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL) støtter implementering av Nøkkelhullsordningen, men dette er under forutsetning om vesentlige endringer av eksisterende ordning.

Det er omfattende svakheter ved kategoriinndelingen og kriteriene innen kategoriene, vurdert i forhold til medlemsbedrifters produkter. Ordningen bør omfatte flere kategorier som er viktige i det norske markedet og i vårt kosthold.

En revidert ordning synes å ville omfatte matvarekategorier som går utover hva man vil inkludere i et basiskosthold. Et viktig spørsmål blir da: Ønsker man en merkeordning som omfatter veiledning om "sunnere valg" i et samlet kosthold? Hvis "ja" mener vi at en diskusjon om ytterligere utvidelse av kategorier vil være riktig.

Det vil kreves en vesentlig innsats for å gjøre forbrukerne kjent med ordningen og hva slags veiledning den gir. Ulike "private" merkeordninger og merking bestemt gjennom regelverket gir en mangfoldig merkehverdag for forbrukerne. NBL forutsetter at myndighetene allokere nødvendige ressurser til "markedsføring" av ordningen og bruker nødvendig tid til planlegging av en introduksjon.

En eventuell introduksjon av revidert utgave av Nøkkelhullet må være frivillig. Bedrifter som ønsker å ta ordningen i bruk, må ha tilgang til veiledning. Opplegg for å sikre bruk i samsvar med kravene i ordningen, må klargjøres. De juridiske rammene rundt ordningen må diskuteres nærmere.

NBL støtter introduksjonen av GDA (Guideline Daily Amounts). GDA er bygget opp rundt regelverket for næringsdeklarasjon, kan brukes i hele EØS-området og kan anvendes på alle matvarer. Det angir porsjonsstørrelser. Verken Nøkkelhullet eller trafikklys gjør det.

NBL mener at trafikklysmerking ikke er relevant å ta i bruk.

Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (KLF)

KLF presiserer fire momenter som må vektlegges ved valg av sunnhetsmerking:

1. Merkingen må gi nyttbar tilleggsinformasjon i tillegg til næringsdeklarasjonen.
2. Merkingen må være lettfattelig for forbruker.
3. Merkeordningen må gi reell helseforbedrende effekt.
4. Merking må være ens i Europa.

I tillegg mener KLF at det er uakseptabelt å innføre en merkeordning som gir konkurransevridning mellom ulike matvaregrupper. EU regelverk og lansering av GDA-merking av matvarer må ivaretas samtidig med innføring av en sunnhetsmerkeordning.

Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL)

NSL stiller seg positiv til innføring av sunnhetslogo på matvarer og støtter samarbeidet med Sverige og Danmark.

NSL mener at det er viktig å avklare drift og kontrollen av merkeordningen nøye før Norge bestemmer seg for å implementere en merkeordning. I forbindelse med lanseringen henvises det til et stort behov for markedsføring og informasjonsarbeid overfor forbrukeren. På grunn av at denne merkeordningen er et ønske fra norske myndigheter for å bedre kostholdet til den norske befolkning mener NSL at det bør være myndighetene som finansielt står bak informasjonsarbeid, markedsføring og kontroll. Dette vil også øke troverdigheten til merket.

Dersom nøkkelhullsordningen basert på justerte kriterier blir innført i Norge bør endringer i utseende på logoen vurderes.

Nortura

Norturas ønsker at en merkeordning skal være i overensstemmelse med framtidige EU-regler. I denne sammenheng henvises det til EUs nye informasjonsforordning (merkeforordning) som det bør tas hensyn til ved utforming av et felles nordisk sunnhetsmerke.

Gjennom hele prosessen har Nortura gitt sin støtte til målet om å gjøre det enklere for forbrukere å foreta sunne valg. Nortura påpeker at en negativ merking ikke er ønskelig.

Nortura ønsker å ta i bruk et frivillig nordisk symbolmerke forutsatt en tilfredsstillende revisjon av kriteriene for Nøkkelhullsmerket og at det etableres hensiktsmessige og forutsigbare rutiner for administrativ og faglig forvaltning av merkeordningen.

Det understrekes at det er viktig å trekke inn kompetanse og erfaring fra forvaltning og markedsføring av merkeordninger (eks stiftelsene KSL Matmerk og Miljømerking). Nortura gjør oppmerksom på at det forventes at myndigheter setter av nødvendige ressurser for lanseringen og evaluering av et felles nordisk symbolmerke. En forhastet prosess kan påvirke suksessen til merkeordningen og Nortura advarer mot en for ambisiøs tidsplan.

Forbrukerrådet

Helt sentralt for Forbrukerrådet er at retten til å velge er en av de fundamentale forbrukerrettighetene. Tilstrekkelig og korrekt informasjon til å foreta det valget som er riktig for den enkelte, er avgjørende for å utøve denne retten.

Forbrukerrådet mener det er viktig for den enkelte å kunne ta sunne og informerte valg i en hektisk kjøpsituasjon og at valget skal kunne foretas på bakgrunn av valid informasjon.

Forbrukerrådet mener at dagens nøkkelhullsmodell gir for dårlig informasjon til forbrukerne. De hevder at forbrukerne ikke vil kunne stole på et nøkkelhull, fordi flere matvarer som blir merket som sunne, likevel vil inneholde mye sukker og fett. Etter Forbrukerrådets vurdering er det viktig at forbrukerne får informasjon om hvert av næringsstoffene som inngår i merkeordningen slik at forbrukerne selv skal vurdere om matvaren er sunn eller ikke ut fra egne behov. Forbrukerrådet mener at det engelske trafikklssystemet ivaretar forbrukernes informasjonsbehov best. Systemet gir informasjon om innholdet av fett, mettet fett, sukker og salt. Fiber er ikke inkludert, men anses ikke som nødvendig. Opplysninger om fiberinnholdet er kun positivt og dette kommer som oftest fra produsentene selv som

et ledd i markedsføringen. Forbrukerrådet gir også uttrykk for at en symbolmerkeordning bør muliggjøre en sammenligning av produkter på tvers av kategorier og at en merkeordning bør omfatte flere kategorier enn det dagens nøkkelhullsordning gjør.

Forbrukerrådet anbefaler at Norge innfører et sunnhetsmerke som gir informasjon om sukker, salt og fett i et fargekodet system.

Nasjonalt råd for ernæring

Nasjonalt råd for ernæring uttrykte i brev til Helse- og omsorgsdepartementet 20. februar 2006 at innføring av et enkelt symbolmerkesystem synes å være et fornuftig tiltak for å gjøre det lettere å velge sunne matvarer, men at merkingen bør utformes slik at det vil være enklere å velge sunn mat for de som trenger det mest. Merkesystemet bør omfatte matvaregrupper som er viktige i kostholdet og inkludere total fettmengde, mettet fett, transfettsyrer, fiber, tilsatt sukker og salt. På bakgrunn av Helse- og omsorgsdepartementets ønske om å få på plass en sunnhetsmerkeordning og diskusjoner rundt en felles nordisk sunnhetsmerkeordning kom rådet med en ytterligere anbefaling på slutten av 2007. Rådets anbefaling er at Norge samarbeider med Danmark og Sverige for å innføre nøkkelhullsordningen med tilpasninger forutsatt at kriteriene for brød tilpasses anbefalingen om bruk av grovt brød. Rådet påpeker også andre svakheter i dagens kriterier som det bør fokuseres på ved justering av kriteriene.

8) Eksisterende regelverk og pågående prosess i EU

a) Merke- og næringsdeklarasjonsregelverk

Sunnhetsmerking av matvarer er å anse som en form for merking og må være i samsvar med relevant regelverk, selv om den er frivillig. Generelle bestemmelser om merking av næringsmidler er harmonisert i EU/EØS-området ved direktiv 2000/13/EF. I Norge er direktivet gjennomført i forskrift 21. desember 1993 nr 1385 om merking mv av næringsmidler (merkeforskriften). Arbeidet i forbindelse med revisjonen av dette regelverket er en del av regjeringens europastrategi for matområdet. Denne strategien beskriver målsettinger og prioriteringer for det internasjonale arbeidet i matdepartementene.

Merkeforskriften setter krav til hva slags informasjon som skal være tilgjengelig for forbruker ved omsetning av emballert og uemballert mat, og gir bestemmelser om innhold og utforming av merkingen. I tillegg til merkeforskriften gir forskrift om deklarasjon av næringsinnhold av 21. desember 1993 nr 1386 merkebestemmelser som skal sikre forbrukerne korrekte og sammenlignbare opplysninger om næringsmidlers innhold av energi og næringsstoffer. I dag er deklarasjon av næringsinnholdet en frivillig opplysning. Ifølge forskriften § 6 nr. 3 er næringsdeklarasjon påbudt for ferdigpakkede næringsmidler dersom det i merking, reklame eller annen presentasjon henvises til at matvaren har en spesiell ernæringsmessig egenskap i forhold til energi- eller næringsstoffinnhold, en såkalt ernæringsmessig påstand.

Merke- og næringsdeklarasjonsregelverket er under revisjon i EU, og et første utkast forventes publisert primo 2008. EU-kommisjonen har samlet og omstrukturert disse rettsaktene, og flere andre, til en ny forordning om matinformasjon. Revideringen vil kunne medføre at full næringsdeklarasjon på baksiden og deklarasjon av visse næringsstoffer på forsiden av forpakningen blir obligatorisk. Det foreliggende uoffisielle utkast til det nye regelverket er i stor grad i overensstemmelse med CIAAs GDA-merking. Det er kjent at dette er i strid med de råd som er framkommet fra medlemsland, forbrukerorganisasjoner og andre (jfr Mattilsynets vurdering av GDA-merking i Vedlegg 4). Nasjonalt råd for ernæring konkluderte i brev til Helse- og omsorgsdepartementet i slutten av 2007 at GDA-merking, slik ordningen er presentert per i dag, i flere tilfeller vil være sterkt misvisende i forhold til offisielle næringsstoff- og kostanbefalinger. Det er grunn til å tro at det rundt denne saken vil være et stort engasjement og mange synspunkter og at det derfor ikke er gitt hva utfallet vil være. Bestemmelsene i denne nye forordningen vil kunne få betydning for utformingen av den planlagte norske sunnhetsmerkingen. Selv om EUs regelverk skal revideres, så må Mattilsynet og næringen i flere år framover forholde seg til det eksisterende merke- og næringsdeklarasjonsregelverket.

Mattilsynets erfaring med lignende kontroversielle reguleringer tilsier at forordningen tidligst vil bli vedtatt i løpet av 2009. Det fremgår av forslaget at det gis 2 års overgangstid generelt, og 5 år for bedrifter med mindre enn 10 ansatte.

b) Forordning om ernærings- og helsepåstander på matvarer

Dersom ordningen for sunnhetsmerking som velges kan anses som en ernærings- eller helsepåstand, må merkeordningen være i overensstemmelse med den nye forordningen om ernærings- og helsepåstander 2006/1924/EF. Forordningen gjelder for alle ernærings- og helsepåstander i kommersielle meddelelser, også slike som helt eller delvis er støttet av offentlige myndigheter. Forordningen trådte i kraft i 1. juli 2007 i EU og er sendt på høring i Norge.

Dersom et sunnhetsmerke anses som en ernærings- eller helsepåstand, må kravene i forordningen oppfylles. Dette kan muligens ha konsekvenser i forbindelse med utarbeidelse av kriterier og produktgrupper bak en sunnhetsmerkeordning. Forordningen definerer en ernæringspåstand som enhver påstand som henviser til at en matvare har fordelaktige ernæringsmessige egenskaper på grunn av sitt energi- og/eller næringsstoffinnhold. En helsepåstand er definert som enhver påstand som antyder noe om forholdet mellom en matvare og helse. Det er etablert forskjellige godkjenningprosedyrer for de ulike påstandene. Forordningens vedlegg inneholder en liste over tillatte ernæringspåstander, samt betingelser for bruk. Ernæringspåstander som ikke er oppført i vedlegget er ikke tillatt og det må søkes for å få inkludert påstanden i vedlegget. For å kunne bruke ernærings- og helsepåstander på matvarer må produktene være i samsvar med gitte ernæringsprofiler. Disse profilene er ikke etablert pr dd. Kommisjonen har bedt EUs vitenskapskomité for mattrygghet (EFSA) om vitenskapelig råd i forbindelse med etablering av disse profilene. De er planlagt etablert i begynnelsen av 2009.

9) Anbefaling og begrunnelse

Anbefalingen er basert på innhentet informasjon og analyser fra eksisterende sunnhetsmerkeordninger, diskusjon og samarbeid med Sverige og Danmark, innspill fra deltagere i referansegruppe, og resultater fra Synovates forbrukerundersøkelse.

Mattilsynet og Sosial- og helsedirektoratet anbefaler at Norge samarbeider med Sverige og Danmark om innføring av en felles nordisk nøkkelhullsordning, med justerte kriterier i tråd med Norges innspill. De pågående forhandlinger mellom Danmark, Norge og Sverige har til nå vist at det er stor enighet om forslagene til endringer i kriterier og produktgrupper. Vi mener derfor det er svært sannsynlig at Danmark, Norge og Sverige vil komme frem til en felles nordisk nøkkelhullsordning med endringer i kriterier som ivaretar norske innspill på en god måte.

Vi anbefaler nøkkelhullsordningen fordi:

- Den er lett å forstå for alle grupper i befolkningen
- Den krever minimal bakgrunnskunnskap i ernæring
- Den krever ikke at man behersker norsk
- Den brukes på matvarer som er viktige i et sunt kosthold
- Den blir akseptert av matvarebransjen
- Den kan bidra til å utjevne sosial ulikhet i helse

For at en merkeordning skal få suksess, må den oppleves meningsfull og skape nye muligheter både for forbrukerne, handelen og leverandørene. Viktige momenter bak anbefalingen av denne sunnhetsmerkeordningen er hensynet til formålet om å hjelpe alle forbrukergrupper til raskt å finne sunnere matvarer og bransjens aksept.

Sentrale momenter bak anbefalingen er:

Hensynet til forbruker

Det er gjennomført mange undersøkelser om sunnhetsmerking av matvarer internasjonalt, men vi har per i dag liten oppsummert kunnskap om hvordan ulike typer sunnhetsmerking blir brukt i en handlesituasjon og hvordan disse påvirker forbrukernes kostholdsvaner. Vurdering av ulike merkeordningers betydning er derfor i hovedsak basert på resultater fra eksperimentelle undersøkelser. SIFOs og Synovates forbrukerundersøkelser viser i tråd med internasjonale studier at forbrukere i Norge er opptatt av og positive til sunnhetsmerking som en hjelp til å finne sunnere matvarer. Forbrukerne i Norge sier de har stor tillit til en merkeordning som myndighetene står bak.

Et viktig formål med innføring av en sunnhetsmerkeordning er at den skal bidra til å utjevne sosiale forskjeller i befolkningens kosthold. Det er derfor viktig at ordningen blir forstått uavhengig av sosial status, utdanningsnivå, lese- og språkferdigheter og etnisk bakgrunn. Et enkelt, positivt merke synes å appellere til mange forbrukergrupper i befolkningen, også forbruker uten kunnskap om ernæring og forbrukere som ikke har norsk som morsmål.

Et enkelt, positivt merke anses som et raskt og effektivt hjelpemiddel i en travel kjøpssituasjon. På spørsmål om i hvilken grad et enkelt, positivt merke eller trafikklysmarket vil være til hjelp når respondentene raskt skal finne sunnere produkter, kommer merkeordningene likt ut i Synovates kvantitative del av undersøkelsen. I den kvalitative delen hvor deltakerne får nærmere kjennskap til merket i løpet av to timer, oppleves etter hvert trafikklysmarkeringen som mer kompleks og tidkrevende å bruke enn et enkelt, positivt merke. Dersom modellen blir for vanskelig og tidkrevende, kan dette føre til manglende bruk.

Et enkelt, positivt merke er lett å forstå og anvende. Det krever liten kunnskap om ernæring ettersom forbruker ikke må forholde seg til tallverdier eller begreper som for eksempel "mettet fett". Bruk av trafikklysfarger er enkelt å forstå når en ser hvert næringsstoff for seg. Når trafikklysfarger vises for fire næringsstoffer samtidig må forbrukeren selv foreta en helhetlig vurdering av næringsstoffer og ulike farger i forhold til hverandre. Dette krever kunnskap om næringsstoffer og deres betydning for helsen. Den kvalitative delen av Synovates undersøkelse viste at det ble vanskeligere for mange av deltakerne å vurdere sunnhetsgraden når de så flere forskjellige farger på virkelige matvarer. Deltakerne påpekte også at det vil være vanskelig for fargeblinde å skjelne fargene. Et gradert farget system krever derfor at fargene suppleres med betegnelser som høy, middels og lav.

Forbrukernes ønske om full informasjon står i motsetning til ønsket om enkelhet når de raskt skal velge sunnere matvarer i butikken. De som oppgir å være svært opptatt av ernæring og sunnhet, sier at de uansett merkeordning fortsatt vil lese næringsinnholdet på baksiden av pakken. Det anses som stor fordel at bruk av nøkkelhullsmerket medfører obligatorisk næringsdeklarasjon på baksiden av pakningen.

Det anses som mer fordelaktig for befolkningen som helhet, særlig sett i lys av hensynet til sosial ulikhet, å ha en merkeordning som veileder forbruker til sunnere valg fremfor et system som informerer og krever kunnskap og interesse for ernæring. En slik merkeordning vil være mindre ekskluderende.

Ernæringsmessige hensyn

En justert nøkkelhullsordning (dvs. enkelt, positivt merke) omfatter de næringsstoffene som er viktige i forhold til kostholdsutfordringene i Norge. Trafikklyssystemet slik det brukes i England i dag, inkluderer krav til innholdet av fett, mettet fett, sukker og salt, men ikke fiber. For å nå målet om en dobling av fiberinntaket er det svært viktig at fiber også inngår i en merkeordning. Dersom graden av fiberinnholdet skal angis med trafikklysfarger, vil grønt lys bety et høyt innhold av fiber. Derimot vil grønt lys bety lavt innhold for fett, sukker og salt. Motsatt betydning av fargene kan være forvirrende for forbrukeren.

Nøkkelhullsordningen bygger på de nordiske næringsstoffanbefalingene som ligger til grunn for norske myndigheters ernæringsanbefalinger og vil ikke omfatte energitette og næringsfattige matvarer og matvaregrupper.

Med de foreslåtte justeringene i kravene til næringsstoffer og matvaregrupper i Nøkkelhullsordningen, blir merkeordningen enda bedre tilpasset kostvanene og kostholdsutfordringene i Norge. Merkeordningen vil kunne anvendes på et bredt spekter av produkter som har betydning for kostholdet.

I en merkeordning bør det være forskjellige kriterier for ulike matvaregrupper for å ivareta matvarenes ernæringsmessige fordeler. Nøkkelhullsordningen har forskjellige kriterier for ulike matvaregrupper og omfatter matvaregrupper som er anbefalt i et variert norsk kosthold. Trafikklyset har de samme kriteriene for alle matvarer. Det medfører at næringsstoffer som ikke finnes i en matvare får grønt lys, for eksempel får brus grønt lys på fettinnhold, men olje får grønt lys på sukkerinnhold og rødt lys på fett. Forskjellige farger på ulike næringsstoffer krever at forbrukeren har nok kunnskap om næringsstoffer og deres betydning til å kunne foreta en helhetlig vurdering av matvaren.

Et justert nøkkelhullsmerke og matvarebaserte råd vil utfylle hverandre i kommunikasjonsarbeidet. Et positivt sunnhetsmerke er i tråd med undersøkelser som viser at forbrukerne er mer opptatt av matvarer enn næringsstoffer hva angår sunnhet og helse. Både nasjonalt og internasjonalt vektlegges matvarebaserte råd fremfor råd knyttet til enkelt næringsstoffer i kommunikasjonsarbeidet.

Uansett valg av merkeordning er det viktig med god informasjon og markedsføring for å skape forståelse og interesse hos forbrukerne.

Ut ifra en ernæringsmessig vurdering vil en justert nøkkelhullsordning være egnet til å påvirke kostholdet i riktig retning.

Industriens og handelens betydning

Siden merkeordningen vil være frivillig, er næringsens aksept avgjørende. Erfaringer fra England og Danmark viser at det er vanskelig å få tilslutning fra bransjen til en ordning hvor usunne matvarer eller for høyt innhold av næringsstoffer folk burde spise mindre av merkes negativt. Dialogen med referansegruppen i Norge bekrefter også at det er størst sannsynlighet for at en merkeordning som fremhever de sunnere valgene vil lykkes.

En merkeordning som bare brukes av et mindretall i næringen, vil oppleves som lite troverdig og ikke som en komplett merkeordning.

Sunnhetsmerkingens effekter på produktutvikling i en sunnere retning er godt dokumentert i mange land og gjelder alle merkeordningene. For at en merkeordning i Norge skal stimulere til innovasjon og produktutvikling, må leverandørene oppleve at ordningen gir positive muligheter i markedet. Næringen har gitt klart uttrykk for at de ønsker et positivt merke.

Nordiske hensyn

Det er en fordel å basere en merkeordning på et system som har fungert over tid i et land hvor kostholdsutfordringene er de samme.

Det er for tiden en stor diskusjon i mange land om hvilke modeller som er mest effektive for å endre folks handle- og spisevaner. En modell som blir tatt i bruk i flere land er en fordel med hensyn på å vinne erfaring om hvordan den fungerer og få kunnskap om effekt. Dette vil være nyttig i arbeidet med å komme frem til en eventuell felles europeisk merkeordning.

Det er stor flyt av matvarer mellom de nordiske land. Flere av de store dagligvarekjedene er etablert i flere nordiske land. En felles merkeordning som baseres på de samme kriterier vil derfor være en fordel for både forbruker, industri og handel.

10) Videre prosess

a) Implementering i norsk lovverk

Den overordnede loven for Mattilsynets virksomhet er lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. Lovens formål er bl.a. å sikre trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn. I denne lovens § 10 annet ledd, gis Mattilsynet myndighet til å fastsette forskrifter bl.a. om vilkår for bruk av frivillige merkeordninger. En forskrift er bestemmende for rettigheter eller plikter til en ubestemt krets av private personer. Forskrifter er en av forvaltningens muligheter for å binde private. Ved fastsettelse av forskrifter gis også det offentlige mulighet for å sanksjonere brudd på bestemmelsene. Hvis det benyttes en annen form enn lover og forskrifter vil det offentlige ikke ha denne sanksjonsmuligheten.

Sunnhetsmerkeordningen vil være en frivillig ordning, men under gitte rammer og kriterier. Det vil si at hvis næringsmiddelprodusentene merker med symbolet, så er det i seg selv frivillig. Men selve bruken vil være bundet av et sett forutsetninger og kriterier. Disse vil være utviklet av myndighetene, og vil bli hørt før fastsettelse, slik som det kreves i forvaltningslovens § 37. Sunnhetsmerkeordningen vil dermed fremstå som en pliktregel for brukerne av ordningen. For å kunne pålegge en slik plikt må Mattilsynet ha hjemmel til dette, hvilket vi har, som nevnt over. Ved å fastsette en forskrift om sunnhetsmerkeordningen kan Mattilsynet lovmessig sette kriteriene for bruken, samt ha mulighet for å sanksjonere feilbruk eller misbruk. Uten sanksjonsmuligheter åpnes det for uberettiget og feil bruk av ordningen. Det er åpenbart at det er viktig, både for myndighetene og produsentene som velger å bruke symbolet, at ordningen brukes riktig og at kriteriene følges. Ellers vil merkingen kunne fremstå som villedende og hele ordningens mål vil kunne undergraves.

Uansett om det blir etablert et meldesystem for brukerne av symbolet, eller om bruken er fri under forutsetning av at kravene følges, så betyr dette at det ikke vil være en bestemt krets av brukere, dvs. at kriteriene for bruk må fastsettes i en forskrift (jf. fvl. § 2 første ledd pkt. c). Det er måten det offentlige kan styre privates plikter når disse ikke er en avgrenset til bestemte personer. Bruk av avtaler vil være uhensiktmessig og unødvendig krevende i denne sammenheng, det vil kreve en stor administrasjon og mye saksbehandling.

Det har under arbeidet med etableringen av sunnhetsmerkeordningen kommet frem forslag om å gi kravene i form av retningslinjer. Retningslinjer brukes i reguleringen av noen områder, men da må retningslinjene ha utgangspunkt en forskrift eller lovbestemmelse som sier at bransjen kan utarbeide retningslinjer. Disse fungerer da som presisering og utfylling av bestemmelser som er vage og skjønnsmessige. Retningslinjene skal være akseptert av Mattilsynet, men kan ikke brukes som hjemmel for vedtak som Mattilsynet fatter. Vedtakene må hjemles i forskriften som gir anledning til å gi retningslinjer. Reguleringen av symbolmerkeordningen må derfor gjøres i form av en forskrift som i det minste gir rammene for merkeordningen.

Implementering av nøkkelhullsordningen i Norge og Danmark kan påvirkes av notifikasjonsprosedyren til EU. Sverige tar sikte på å innmelde nøkkelhullsmerking til EU i forbindelse med ernærings- og helsepåstandsforordningen innen 31. januar 2008.

b) Videre nordisk samarbeid

Møtene mellom Norge, Danmark og Sverige vedrørende en felles nordisk sunnhetsmerkeordning i 2007 resulterte i et utkast til en samarbeidsavtale. Avtalen skal tre i kraft så snart Livsmedelsverket og minst en ytterlig myndighet har inngått i avtalen. Dersom Norge bestemmer seg for å innføre nøkkelhullsordningen tiltredes avtalen ved at Mattilsynet sender et brev til Livsmedelsverket.

Avtalen innebærer at landene i 2008 skal samarbeide om å:

- ferdigstille pågående revidering av kriterier og produktgrupper bak nøkkelhullsordningen. Siden nøkkelhullet reguleres av en nasjonal forskrift må Sverige notifisere endringer i kriterier til EU. Notifiseringen tar 3 måneder.

- opprette en samarbeidsgruppe med representanter fra de aktuelle myndigheter
- planlegge felles høring av kriterier/produktgrupper våren 2008
- lansere nøkkelhullsordningen som et felles sunnhetsmerke i sommeren/høsten 2008. I denne sammenheng vurderes en felles nordisk konferanse for interesserte aktører.
- utarbeide informasjonstiltak i forbindelse med en felles lansering
- utarbeide en veileder som kan danne grunnlag for en nasjonal veileder
- utarbeide prinsipper for kontroll og oppfølging
- evaluere effekten av merkeordningen

Avtalen nevner at andre land kan fastsette reglene bak nøkkelhullsordningen i en nasjonal forskrift. Livsmedelsverket i Sverige blir fortsatt eneste eier av varemerket Nøkkelhullet. Kriteriene skal være like i alle land som tiltrer avtalen. Endringer i kriterier eller produktgrupper krever enighet mellom alle avtalepartnere.

11) Administrative og økonomiske konsekvenser

Implementering av en ny merkeordning innebærer både administrative og økonomiske konsekvenser.

a) Informasjonstiltak

For at merkeordningen skal bli vellykket er det viktig at 1) industrien og dagligvarehandelen aksepterer og benytter merket og at 2) forbrukere forstår hva symbolet står for og at merkeordningen dermed påvirker kjøpsatferd i sunnere retning. Samtidig er det viktig å kommunisere at myndigheter står bak ordningen. Det er derfor knyttet et stort kommunikasjonsbehov overfor forbrukere, industrien og dagligvarekjedene ved innføringen av en ny frivillig merkeordning.

Overfor industri og dagligvarehandel vil følgende informasjonstiltak bli vurdert:

- Møter og seminarer
- Informasjonsmaterialet i form av veileder
- Egen internettside

Overfor forbrukerne vil følgende informasjonstiltak bli vurdert:

- TV-reklame
- Plakater i butikker
- Brosjyrer
- Veiledningsmateriell for skoler
- Annonser i aviser
- Egen internettside

Erfaringer fra tidligere kampanjer viser at markedsføring og informasjonstiltak krever store kostnader. For eksempel medfører informasjonstiltak i Sosial- og helsedirektoratets tobakkskampanje årlige kostnader i størrelsesorden 10 mill NOK.

På bakgrunn av dette foreslår vi at det i forbindelse med informasjonstiltak avsettes

- 5 millioner NOK i 2008,
- 10 millioner NOK i 2009,
- 4 millioner NOK i 2010.

Noe informasjonstiltak må også påregnes i årene fremover, men kostnader for dette er ikke anslått.

De største utgifter for informasjonstiltak i forbindelse med implementering av sunnhetsmerking vil være nødvendig i 2008-2010. Hvor store kostnadene vil bli er avhengig av dagligvarekjedenes og industriens interesse og engasjement. Erfaringer fra Sverige viser at enkelte dagligvarekjeder bruker

nøkkelhullet som sin egen markedsføringsstrategi. Samarbeidet med Danmark og Sverige kan medføre en stordriftsfordel med hensyn på lansering og informasjonstiltak.

b) Tilsyn

Symbolmerkeordningen vil være en frivillig ordning, men bruk av merket må være i overensstemmelse med fastsatte rammer og kriterier. For å sikre at merket brukes riktig og at kriteriene følges er det hensiktsmessig å fastsette en forskrift om sunnhetsmerking samt kontrollordning. Tilsynet vil være avhengig av i hvilken grad ordningen får gjennomslag hos matkjedene og hvor mange produkter som vil omfattes av ordningen. Mattilsynet fører løpende tilsyn etter det regelverket som er gitt. Tilsynsarbeidet er risikobasert, dvs. at Mattilsynets distriktskontorer bruker ressurser der de mener sannsynligheten for og konsekvensen av regelverksbrudd er størst. Mattilsynet gjennomfører landsomfattende og regionale tilsynskampanjer hvor informasjon om plan og innhold blir gitt i forkant og informasjon av resultater i etterkant.

Tilstrekkelig tilsyn av merkeordningen skal sikre troverdigheten og er i stor grad medbestemmende for merkets suksess. Erfaringer fra Sverige viser at det er et stort behov for tilsyn for å unngå feilmerking av produkter og for å sikre merkeordningens troverdighet.

Mattilsynet anbefaler at det i første omgang etableres et regionalt OK (overvåking)-program for sunnhetsmerkeordningen i 2009. OK-programmet vil bli nærmere beskrevet og planlagt i 2008. Antatt kostnad for et slikt program er ca 1,4 mill NOK i 2009. Det omfatter tilsyn, kjemiske analyser og rapportering. Denne beregningen er basert på 1 årsverk til tilsyn, analysering av totalt 100 prøver (10 produkter og 10 stikkprøver av hvert produkt) samt ½ årsverk til årsrapport og oppfølging.

Vi antar at bruken av merket vil utvikle seg over tid, og at det etter hvert vil være behov for å øke tilsynet. Mattilsynet foreslår derfor at OK-programmet utvides over en fem årsperiode med antatt kostnad på ca 18,0 mill NOK for årene 2009 – 2013. Dette beløpet omfatter utgifter for tilsyn, kjemiske analyse og årsrapport/oppfølging. Forutsetningen for disse beregningene er at tilsynet økes med ett årsverk pr år, fra 1 årsverk i 2009 til 5 årsverk i 2013. Det foreslås 10 produkter det første året, og en økning på 10 produkter pr år. Det totale antall prøver vil da øke fra 100 det første året, til at det etter fem år tas 500 prøver. For årsrapport og oppfølging settes ½ årsverk i hele perioden. Dette innebærer en kostnad på i størrelsesorden 1,5 mill NOK i 2009 som øker årlig opp til 5,7 mill NOK i 2013. Det bør vurderes om det er mulig å samordne tilsynet med aktiviteter i andre nordiske land og eventuell samordning med analysearbeidet i forbindelse med Matvaretabellen. Dette vil kunne redusere kostnadene.

c) Administrasjon av merkeordningen

Administrasjon av merkeordningen vil kreve ressurser fra både Mattilsynet og Sosial- og helsedirektoratet. Det vil kreve mindre ressurser å ta utgangspunkt i en allerede eksisterende merkeordning med hensyn til å utarbeide kriterier og å samarbeide med andre land om videreutvikling og driften. Dersom Norge måtte utarbeide nye kriterier/produktgrupper og/eller tilpasse trafikklysordningen til norske kostholdsvaner ville dette medføre en svært stor ressursinnsats.

Frem til 2010 estimeres det 1 årsverk i Mattilsynet og 1 årsverk i Sosial- og helsedirektoratet for å utvikle, drifte og evaluere merkeordningen. Dette innebærer også deltagelsen i den nordiske embetsmannsgruppen, samarbeid med industrien og utarbeidelse av kommunikasjonstiltak. Samtidig må kriteriene og produktgruppene bak nøkkelhullsordningen fortløpende revideres for å ivareta nasjonale kostholdsanbefalinger og for å påvirke produktutviklingen. Vi antar at ressursbehovet etter 2010 vil være noe mindre.

Administrative konsekvenser er også avhengig om bruk av merket skal meldes til Mattilsynet eller ikke. Det anses som fordelaktig om Mattilsynet har oversikt over hva slags produkter merket blir brukt på.

Administrative kostnader estimeres derfor i størrelsesorden 1,2 mill NOK per år til og med 2010 og deretter 0,6 mill NOK.

d) Oppfølgende undersøkelser og evaluering

Mattilsynet og Sosial- og helsedirektoratet anbefaler at merkeordningen evalueres både i forhold til forbrukerne og bransjen. I dialog med aktuelle aktører har flere påpekt manglende kunnskap og dokumentasjon om effekten av en sunnhetsmerkeordning. Det understrekes at sunnhetsmerking av matvarer er ett av mange tiltak for å påvirke befolkningens kosthold og at det ikke er mulig å relatere en fordelaktig helseeffekt til innføringen av et merke. Siden det er omfattende å gjennomføre forbrukerundersøkelser i kjøpsøyeblikket finnes det lite dokumentert kunnskap om dette.

Sunnhetsmerking kan evalueres ved salgsanalyser og produktutvikling av merkede produkter. Det er viktig å benytte muligheten til å evaluere markedet før og etter lanseringen. Overfor forbrukerne er det viktig å undersøke bruken av og kjennskapen til merket for blant annet å vurdere effekten av informasjonstiltak og evaluere faktisk atferd i kjøpsøyeblikket.

Gjennomføringen av oppfølgende undersøkelser krever ressurser. Planlegging og gjennomføring av 0-punkt i evalueringen anbefales gjennomført i 2008 og kostnader til dette er estimert til 800 000 NOK. Deretter kan det vurderes om evalueringen kan kombineres med kontrollen av merkeordningen, som for eksempel OK-programmet. Det anses som fordelaktig å samarbeide med Sverige og Danmark for å finne egnede evalueringsmåter og for å redusere kostnadene. En årlig kostnad i størrelsesorden 0,5 mill NOK må påregnes.

e) Kostnader for industri og dagligvarekjedene

Dersom produsenter og/eller dagligvarekjeder bestemmer seg for å ta i bruk den nye merkeordningen medfører det også kostnader for disse. Bruken av merkeordningen er kostnadsfritt. Kostnader knyttet til merking av produkter beregnes som lave og det er opp til leverandøren om de bruker midler på å markedsføre merket. Den ønskelige produktreforming som innføring av et sunnhetsmerke sannsynligvis vil innebære, medfører de største kostnader for produsentene, men erfaringer fra andre land viser at salget av sunnhetsmerkede varer øker.

Samarbeidet mellom industri, dagligvarekjedene og myndighetene vil påvirke omfanget av kostnadene for alle tre partner.

f) Nytte-kostnadsvurderinger

Den foreslåtte sunnhetsmerkeordningen vil omfatte kostfaktorer som gjenspeiler hovedutfordringene i Norge og er i tråd med helsemyndighetenes anbefalinger for et sunt kosthold. Merket vil kunne anvendes på et bredt spekter av produkter som har betydning for kostholdet. Merkeordningen vil stimulere til produktutvikling med henblikk på mindre fett, mindre mettet fett/transfett, sukker og salt og mer fiber og vil hjelpe forbrukeren til å velge blant de sunnere alternativene innenfor viktige matvaregrupper i kostholdet. Markedsanalyser i land med sunnhetsmerkeordninger viser økende salg av sunnhetsmerkede matvarer. Sunnhetsmerkingens effekt på produktutvikling er også godt dokumentert.

Uansett hvilken modell som velges er vår vurdering at sunnhetsmerking er et av flere tiltak for å forbedre befolkningens kosthold og bevissthet om sammenhengen mellom mat og helse.

Et viktig formål med innføringen av en sunnhetsmerkeordning er at den skal bidra til å utjevne sosiale forskjeller i befolkningens kosthold. Det er derfor viktig at ordningen blir forstått uavhengig av sosial status, utdanningsnivå, (lese- og språkferdigheter) og etnisk bakgrunn. Et enkelt, positivt merke synes å appellere til mange grupper i befolkningen, også grupper med lavere utdanning og annen etnisk bakgrunn. Etter vår vurdering er derfor nøkkelhullet den ordningen som i størst grad vil bidra til å utjevne sosiale forskjeller i kostholdet.

Implementering og videreutvikling av ordningen vil øke samhandling mellom myndighetene, næringen og varehandelen. Etter vår vurdering vil dette forsterke også aktørenes forståelse om sammenhengen mellom mat og helse.

Det er ikke mulig å kvantifisere nytten av en sunnhetsmerkeordning. Det vil være størst kostnader forbundet med innføring av ordningen i 2009 – 2010. Den største kostnaden blir i 2009 og er anslått til i underkant av 13 mill NOK. De årlige kostnader vil deretter variere over tid i størrelsesorden 5 – 8 mill NOK. Etter Mattilsynets og Sosial- og helsedirektoratets helhetsvurdering vil nytten av å innføre en sunnhetsmerkeordning i Norge være større enn kostnadene. Uten å ha mulighet til å kvantifisere nytten er kostnadene som er knyttet til implementeringen og videre drift rimelige sett i forhold til det forventede bidraget merkeordningen gir til et sunnere kosthold. Samarbeidet med de nordiske landene vil innebære at kostnadene med innføring og gjennomføring av et sunnhetsmerke i Norge vil bli lavere enn om Norge tilpasser andre eksisterende merkeordninger til norske forhold, som for eksempel trafikklyset.

12) Vedlegg

Vedlegg 1: Forbruk vs ernæringsmål	27
Vedlegg 2: Kriterier bak Englands trafikklys	28
Vedlegg 3: CIAAs anbefalte referanseverdier	29
Vedlegg 4: Mattilsynets vurdering av GDA-merking av matvarer	30
Vedlegg 5: Kriterier bak Danmarks ernæringsmerke	32
Vedlegg 6: Livsmedelsverkets föreskrifter om användning av viss symbol. LIVSFS 2005:9	33
Vedlegg 7: Kriterier bak Sveriges nøkkelhull (ifølge bilaget i forskriften)	35
Vedlegg 8: Kriterier bak Finlands hjertemerket	37
Vedlegg 9: Eksempel på eksisterende sunnhetsmerker	40
Vedlegg 10: Sammenstilling av forslag til endringer i kriterier i nøkkelhullsmerket fra Danmark, Norge og Sverige, foreløpig utkast november 2007	42
Vedlegg 11: Referanseliste eksisterende undersøkelser vedrørende sunnhetsmerking av matvarer ..	45
Vedlegg 12: Sammendrag undersøkelser FSA	47
Vedlegg 13: Sunnhetsmerking av mat – forbrukerundersøkelse, Synovate. 2007	52
Vedlegg 14: Medlemsorganisasjoner referansegruppe	57
Vedlegg 15: Sammenstilling av skriftlige innspill	58

Vedlegg 1: Forbruk vs ernæringsmål

Endringer i inntaket ut fra et daglig energiinntak på 2400 kcal (10 MJ):

	2004	Mål	Endring
Fett	90 g/d (34 E%)	80 g/d (30 E%)	↓ 10 g/d
Mettet fett	37 g/d (14 E%)	27 g/d (10 E%)	↓ 10 g/d
Transfett	<1 E%	<1 E%	0
Sukker	90 g/d (15 E%)	60 g/d (10 E%)	↓ 30 g/d
Kostfiber	18 g/d	30 g/d	↑ 12 g/d
Salt	ca 10g/d (?)	5g/d	↓ 5g/d
Frukt, grønt og poteter	380 g/d	750 g/d	↑ 370 g/d

Vedlegg 2: Kriterier bak Englands trafikklys

Food (per 100 g whether or not they are sold by volume)

	Green (Low)	Amber (Medium)	Red (High)	
Fat	≤ 3.0 g/100g	> 3.0 to ≤ 20.0 g/100g	> 20.0 g/100g	> 21.0 g/portion
Saturates	≤ 1.5 g/100g	>1.5 to ≤ 5.0 g/100g	> 5.0 g/100g	> 6.0 g/portion
Sugars	≤ 5.0 g/100g	>5.0 to ≤ 12.5 g/100g	> 12.5 g/100g	> 15.0 g/portion
Salt	≤ 0.3 g/100g	>0.3 to ≤ 1.5 g/100g	> 1.5 g/100 g	> 2.4 g/portion

Drinks (per 100 ml)

	Green (Low)	Amber (Medium)	Red (High)
Fat	≤ 1.5 g/100ml	> 1.5 to ≤ 10.0 g/100ml	> 10.0 g/100ml
Saturates	≤ 0.75 g/100ml	>0.75 to ≤ 2.5 g/100ml	> 2.5 g/100ml
Sugars	≤ 2.5 g/100ml	>2.5 to ≤ 6.3 g/100ml	> 6.3 g/100ml
Salt	≤ 0.3 g/100ml	>0.3 to ≤ 1.5 g/100ml	> 1.5 g/100ml

Vedlegg 3: CIAAs anbefalte referanseverdier

Nutrient	CIAA (proposed values) for Women	Recommended GDAs	CIAA (proposed values) for Men	Recommended GDAs
Energy	2000kcal		2500kcal	
Protein	50g		60g	
Carbohydrate	270g		340g	
Fat	70g		80g	
Saturated fat	20g		30g	
Fibre	25g		25g	
Sodium (salt)	2.4 g (6g)		2.4 g (6g)	
Sugars(5)	90g		110g	

Vedlegg 4: Mattilsynets vurdering av GDA-merking av matvarer

Vurdering av GDA-merking iht. regelverk om næringsdeklarasjon og merking:

- Næringsdeklarasjonsforskrift:

Merking med GDA anses som en næringsdeklarasjon og i følge næringsdeklarasjonsforskriftens § 5 skal kravene i forskriften også gjelde for frivillig deklarasjon. Forskriften er til revisjon. GDA-merkingen sier noe om innholdet av visse næringsstoffer i en matvare, sett i forhold til en referanseverdi. Denne referanseverdien er etablert av CIAA, og er ikke i henhold til næringsdeklarasjonsforskriften som bare gir referanseverdier for vitaminer og mineraler. Forskriften krever også at deklarasjon av næringsinnhold skal gjøres pr. 100 g eller 100 ml. I tillegg kan man deklare porsjonsstørrelse, men da skal denne størrelsen oppgis.

- Merkeforskrift:

Merkeforskriftens § 5 nedfeller et forbud mot å villedde forbrukeren. For å konstatere at merkingen er villedende må det foretas en totalvurdering av flere elementer i merkingen.

Elementer i GDA-merking som kan være misvisende

- Én referanseperson med inntak på 2000 kcal/d er ikke representativ for hele befolkningen

GDA angir innhold til visse næringsstoffer i forhold til én referanseverdi. CIAA har laget egne referanseverdier. Produsenten kan velge mellom en kvinnelig referanseperson med energi inntak på 2000kcal/d (mest brukt) eller referanseverdi for en mann med 2500 kcal/d.

- GDA verdiene skiller ikke mellom minimum eller maksimum av referanseverdi

Forbrukere kan tolke 100 % - inntak for næringsstoffene som et mål. Mettet fett, fett, sukker og salt refererer til et maksimumsinntak, men forbrukere får ikke på noen måte inntrykk at de burde konsumere minst mulig av disse.

- Produsentene kan i stor grad velge selv hvilke næringsstoffer som skal angis på forsiden

Ifølge CIAAs spesifikasjoner kan produsenten velge mellom å angi enten bare GDA for energi eller i tillegg fett, mettet fett, sukker og salt på forsiden av emballasjen. Produsentene oppfordres til å deklare alle 8 næringsstoffene på baksiden. Erfaringer fra GDA i andre land viser at produsentene ikke alltid forholder seg til spesifikasjoner samtidig som de også fremhever informasjon om andre næringsstoffer.

- Ingen spesifisering til porsjonsstørrelser

Produsenten kan velge porsjonsstørrelser. Forbrukeren kan bli villedet ved angivelse av en urealistisk liten porsjonsstørrelse. En frokostblanding som viser GDA verdier for 25 g porsjonsstørrelse kan se ut som om den inneholder lite energi og for eksempel lite sukker, mens den reelle porsjonen og det reelle inntaket kan være betydelig større.

Mattilsynet anbefaler at dersom angivelse av næringsstoffer per porsjon skal brukes, bør størrelsene være like innenfor hver matvarekategori, samt at de må være representative for et reelt inntak.

Elementer i GDA-merking som kan være villedende

- Referanseverdiene er ikke i samsvar med offisielle anbefalinger for kosthold mht. forebygging av kostholdsrelatert sykdom

Det gies ingen anbefalinger for inntak av sukker i offisielle kostholdsanbefalinger. Ifølge de nordiske kostholdsanbefalinger 2004 skal inntaket av tilsatt sukker (utatt sukker fra melk, frukt og grønt) være under 10 energi-%. GDA skiller ikke mellom tilsatt sukker, melkesukker og fruktsukker, slik at forbrukere kan bli villedet til å tro at de kan konsumere mer sukker hver dag uten at det påvirker helsen negativt. For produkter som naturlig inneholder lite melke- og/eller fruktsukker, men som er tilsatt sukker, så medfører dette at disse produktene de fremstår med et relativt lavt prosentvis sukkerinnhold. Dette vil kunne være med på å øke sukkerforbruket i form av produkter med "tomme kalorier" (uten næring) som er i strid med anbefalinger om reduksjon av sukkerforbruk. GDAs anbefalinger for saltinntak (6 g/dag) avviker fra norske matmyndigheter (5 g/dag).

- Det finnes ingen retningslinjer for når GDA-verdier for kvinner/menn skal brukes, samt at det ikke er verdier for barn

Det blir villedende å merke produkter som klart har barn som målgruppe (slik som søte frokostblandinger og yoghurt med barnlige symboler) med tall basert på en voksen persons referanseverdier. Større barn (8 år +) kan ha et kaloribehov på 2000 kcal/d, men denne referanseverdien er for høyt for mindre barn.

Oppsummering:

Mattilsynet vil ikke utelukke at GDA-merking kan fungere som en forenkelt næringsdeklarasjon, men systemet slik det er per i dag må justeres. Revisjon av næringsdeklarasjonsforskrift og merkedirektivet avventes. Det kan diskuteres om denne slags merking kan hjelpe forbruker til å ta et informert valg. Dessuten kreves det klare spesifikasjoner som produsentene må følge opp.

Vedlegg 5: Kriterier bak Danmarks ernæringsmerke

Produktgruppe	Fedt (g/100g)			Mættet fedt (syrer) (g/100 g)			Sukker (g/100 g)			Kostfibre ² (g/100 g)			Natrium (mg/100 g)	
Kategori	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	
Mejeriprodukter undtagen ost	≤ 1,5	≤ 2,5	> 2,5	≤ 1	≤ 2	> 2	≤ 5	≤ 10	> 10				Ikke tilsat natrium	
Ost	≤ 17	≤ 20	> 20	≤ 11	≤ 14	> 14							Ingen grænse	
Kød, fjerkræ, charcuterivarer o.lign.	≤ 10	≤ 20	> 20	≤ 4	≤ 7	> 7								Ingen grænse ³
Fisk og fiskeprodukter ²	≤ 10 eller naturligt indhold fra fisk	≤ 20	> 20	≤ 4	≤ 7	> 7								Ingen grænse
Bagværk (brød, kiks, kager), mel, gryn, cerealier	≤ 5 eller naturligt indhold fra cerealier og frø	≤ 10	> 10	≤ 1,5 eller naturligt indhold fra cerealier og frø	≤ 4	> 4	≤ 5	≤ 10	> 10	≥ 6	≥ 3	< 3	≤ 600 mg	
• mel og gryn							≤ 10	≤ 15	> 15				Ikke tilsat natrium	
• morgenmadsprodukter														
Frugt og grønt, kartofler og kartoffelprodukter ⁵	naturligt indhold fra frugt eller grønt	≤ 5	> 5	naturligt indhold fra frugt eller grønt	≤ 4	> 4	0 ¹	≤ 10	> 10				Ikke tilsat natrium	
• forkogte kartofler													≤ 100 mg	
Færdigretter ⁸	≤ 5	≤ 10	> 10	≤ 1,5	≤ 4	> 4	≤ 5	≤ 10	> 10				≤ 500 mg	
Fedtstoffer, saucer, dressinger mv. ⁷	≤ 5	≤ 10	> 10	≤ 1,5	> 1,5 og ≤ 20% af totalfedt	> 20 % af totalfedt							≤ 500 mg	
Drikkevarer ⁸ (ikke-alkoholiske på under 1,2 volumenprocent alkohol)	0	≤ 2,5	> 2,5	0	≤ 2	> 2	0	≤ 5	> 5				Ikke tilsat natrium	
Desserter, snacks og slik	≤ 5	≤ 10	> 10	≤ 1,5	≤ 4	> 4	≤ 5	≤ 10	> 10				≤ 500 mg	

1. Tilsat sukker, d.v.s. ikke medregnet naturligt forekommende sukker i frugt og grønt.
2. Fiberindhold kun relevant for bagværk- og cerealiegruppen.
3. I henhold til Bekendtgørelse 392 af 16 august 1985 om kvalitetsmæssige krav m.m. til kødprodukter er der for visse kødprodukter krav til saltindholdet.
4. Forarbejdede fiskeprodukter skal som minimum indeholde 70% fisk af hele produktet for at kunne mærkes med kategori 1.
5. Uforarbejdede produkter (må være rensede, snittede, kølede, frosne) mærkes med kategori 1. Tørret frugt og nødder mærkes med kategori 2.
6. Frugt eller grønt skal udgøre mindst 1/3 af hele retten (w/w)
7. Fedtstoffer (olie, plantemargariner, smør, smørbare blandingsprodukter o.lign.) er undtaget grænsen for totalfedt.
8. Juice uden tilsat sukker mærkes med kategori 2.

Livsmedelsverkets föreskrifter om användning av viss symbol¹ ;

LIVSFS 2005:9
(H 128)

Detta dokument har sammanställts i informationssyfte. Kontrollera därför alltid texten mot den tryckta versionen. Denna version innehåller ändringar i LIVSFS 2006:3 samt LIVSFS 2006:19.

1 § Märkning av livsmedel med en symbol som

- framhåller en låg halt av fett, socker eller salt eller
- framhåller en hög halt av kostfiber

får endast ske med en symbol som utformas enligt följande mönster och som framställs i grönt eller svart tryck.

Symbolen skall åtföljas av märket ®.



Första stycket gäller inte andra symboler på livsmedel som lagligen märkts eller släppts ut på marknaden i någon annan medlemsstat inom EU eller i Norge, Island, Liechtenstein eller Turkiet.

2 § Märkning enligt 1 § får endast ske av

- färdigförpackade livsmedel som anges i *bilagan* till dessa föreskrifter och av
- oförpackade livsmedel som avses i punkterna 13, 18 och 19 i *bilagan* till dessa föreskrifter.

Märkning enligt första stycket får endast ske om livsmedlen uppfyller de villkor som anges i *bilagan*.

¹ Anmälan har gjorts enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EGT L 204, 21.7.1998, s. 37, Celex 31998L0034, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG, EGT L 217, 5.8.1998, s. 18, Celex 31998L0048).

Livsmedel som är avsedda för barn upp till 36 månaders ålder får inte märkas med symbolen.

Dessa föreskrifter (LIVSFS 2005:9) träder i kraft den 1 juni 2005, då Livsmedelsverkets föreskrifter och allmänna råd (SLVFS 1989:2) om användning av viss symbol ska upphöra att gälla.

Bestämmelserna i den äldre författningen (SLVFS 1989:2) får tillämpas till och med den 30 november 2006.

Följande livsmedel som märkts före den 30 november 2006 får dock släppas ut på marknaden enligt de äldre bestämmelserna till och med den 30 juni 2007:

- gruppen frukostflingor,
- välling ur gruppen ”välling och gröt (ej barnmat)”, och
- djupfryst färdiglagad mat ur gruppen ”färdiglagad mat (ej desserter; ej barnmat), bestående av produkt som innehåller köttvara, fiskvara eller vegetabilier med potatis, ris, pasta eller annan spannmålsprodukt samt i förekommande fall sås, grönsaker eller rotfrukter”.

Följande livsmedel som märkts före den 30 juni 2008 får dock släppas ut på marknaden enligt de äldre bestämmelserna till dess lagren tar slut:

- hårdost ur gruppen ”övrig ost och margarinost”. (*LIVSFS 2006:19*)

De allmänna råden som avser annonsering eller annan marknadsföring samt utmärkande av färdiglagad mat som serveras i storhushåll får dock tillämpas även fortsättningsvis.

Dessa föreskrifter (LIVSFS 2006:19) träder i kraft den dag de utkommer från trycket (*2006-10-02*).

LIVSFS 2005:9

Vedlegg 7: Kriterier bak Sveriges nøkkelhull (ifølge bilaget i forskriften)

Livsmedel	Villkor
1. Skummjolk, minimjolk og lättmjölk og motsvarande fermenterte produkter	- fetthalt högst 0,5 g/100 g
2. Smaksatta fermenterte mjölk- produkter utan sötningsmedel	- mono- og disackarider totalt högst 9g/100g
3. Vegetabiliske produkter utan sötningsmedel, avsedda som alternativ til produktene under punkt 1	- fetthalt högst 1,5 g/100 g - m�ttede fettsyrer og transfett- syrer högst 0,3 g/100 g - renframst�llte mono- og disackarider inte tilf�rde
4. Produkter bestående av en blanding av enbart mj�lk og grädde, avsedda som ett alternativ til grädde	- fetthalt högst 5 g/100 g
5. Helt eller delvis vegetabiliske produkter, avsedda � användas som ett alternativ til produktene under punkt 4	- fetthalt högst 5 g/100 g - renframst�llte mono- og disackarider inte tilf�rde - natrium inte tilf�rt
6. Fermenterte mjölkprodukter samt motsvarande helt eller delvis vegetabiliske produkter som inte omfattes av punktene 1 – 3. Produktene f�r v�re smaksatte og skal hovedsakligen v�re avsedde f�r matlagning.	- renframst�llte mono- og disackarider inte tilf�rde - natrium inte tilf�rt
7. Smältost samt motsvarande smak- satte produkter	- fetthalt högst 10 g/100 g - renframst�llte mono- og disackarider inte tilf�rde - natriumhalt högst 1200 mg/100 g
8. Färskost og motsvarande smaksatte produkter	- fetthalt högst 5 g/100 g - renframst�llte mono- og disackarider inte tilf�rde - natriumhalt högst 350 mg/100 g
9. �vrig ost og margarinost samt motsvarande smaksatte produkter	- natriumhalt högst 480 mg/100 g
10. Matfett og matfettblandinger som omfattes av rådets förordning (EG) nr 2991/94 om bredbare fetter2 samt motsvarande smaksatte produkter	- fetthalt högst 41 g/100 g - m�ttede fettsyrer og transfett- syrer högst 33 % av den totale fetthalten - natriumhalt högst 600 mg/100 g
11. Bredbare produkter som ikke omfattes av punktene 7-10, fram- st�llte av mj�lk og/eller vegeta- biliske oljer og fetter og/eller fiskolje, hovedsakligen avsedde som p�l�gg	- fetthalt högst 17 g/100 g - m�ttede fettsyrer og transfett- syrer högst 33 % av den totale fetthalten - renframst�llte mono- og disackarider inte tilf�rde - natriumhalt högst 600 mg/100
12. Kött (muskelv�v) av nötkreatur, svin, f�r, fjäderfä eller vilt, som ikke gjennomgått någon behandling; det f�r dock ha stykkes, skives, benets ur, skurtes opp, putses, maltes, kyles, dypfrys og tinetes	- fetthalt högst 10 g/100 g
13. Fisk som ikke gjennomgått någon behandling; den f�r dock ha deltes, skives, benets ur, hakkes, skurtes opp, rengjort, putses, maltes, kyles, dypfrys og tinetes	
14. a) Produkter som hovedsakligen framst�lles av kött (muskelv�v), lever eller blod av nötkreatur, svin, f�r, fjäderfä eller vilt eller av fisk eller skaldyr, og b) kött-, fisk- og skaldyrs- liknende produkter helt baserte på vegetabilisk r�v�re, dock ej på spannmål, vilke � avsedde som alternativ til produktene under a).	- fetthalt högst 10 g/100 g
15. F�rdigberedde produkter (uten produkter under punkt 16) avsedde � utg�re en hovedmåltid og som per portion inneholder - 1670-3140 kJ (400-750 kcal) og - minst 80 g rotfrukter, baljvekter og andre gr�nsaker og/eller frukt og b�r (ekskl. potatis)	- högst 30 % av energivärdet f�r komme från fett - tilf�rde renframst�llte mono- og disackarider högst 3 g/100g - natriumhalt högst 400 mg/100 g
16. P�jer (ej etterr�tsp�jer), p�roger og pizzor	- högst 30 % av energivärdet f�r komme från fett - tilf�rde renframst�llte mono- og disackarider högst 3 g/100g

17. Soppor (färdiga produkter och produkter tillredda enligt till- verkarens anvisningar) som per portion innehåller 835-1570 kJ (200-375 kcal)	- natriumhalt högst 600 mg/100 g - högst 30 % av energivärdet får komma från fett - tillförda renframställda mono- och disackarider högst 3 g/100g - natriumhalt högst 400 mg/100 g
18. Frukt och bär som inte genomgått någon bearbetning; de får dock ha rensats, skivats, kylts, djupfrysts och tinats	- renframställda mono- och disackarider inte tillförda
19. Potatis, rotfrukter, baljväxter och andra grönsaker som inte genomgått någon bearbetning; de får dock ha smaksatts med kryddor, blancherats, torkats, kylts, djupfrysts och tinats	- tillförda renframställda mono- och disackarider högst 1 g/100g - natriumhalt högst 200 mg/100 g
20. Mjukt bröd samt brödmixer där endast vatten och jäst skall tillföras (för brödmixer avser villkoren den färdiga varan)	- fetthalt högst 7 g/100 g - mono- och disackarider totalt högst 10 g/100 g - natriumhalt högst 600 mg/100 g - kostfiber minst 4,5 g/1000 kJ (1,9 g/100 kcal)
21. Hårt bröd och skorpor	- fetthalt högst 8 g/100 g - natriumhalt högst 600 mg/100 g - kostfiber minst 4,5 g/1000 kJ (1,9 g/100 kcal)
22. Pasta	- kostfiber minst 4 g/1000 kJ (1,7 g/100 kcal)
23. Frukostflingor och müsli	- fetthalt högst 7 g/100 g - mono- och disackarider totalt högst 13 g/100 g - natriumhalt högst 500 mg/100 g - kostfiber minst 4,5 g/1000 kJ (1,9 g/100 kcal)
24. Mjöl, flingor och gryn av spannmål	- kostfiber minst 4,5 g/1000 kJ (1,9 g/100 kcal)
25. Gröt och grötpulver (för pulver avser värdena den färdiga varan)	- fetthalt högst 5 g/100 g - natriumhalt högst 200 mg/100 g - kostfiber minst 4,5 g/1000 kJ (1,9 g/100 kcal)
26. Vällingpulver	- fetthalt högst 10 g/100 g pulver - natriumhalt högst 500 mg/100 g pulver - kostfiber minst 3 g/1000 kJ (1,25 g/100 kcal)

Vedlegg 8: Kriterier bak Finlands hjertemerket

Milk, milk products and other similar products	
The purpose is to decrease the intake of the total fat and especially hard fat, but also to increase the proportional intake of the soft fat.	
Product groups	Criteria relating to product groups
Milk, sour milk and similar products	Fat ≤ 0.5 g/100 g or if fat content is 0.51 – 1.0 g/100 g, hard fat ≤ 33 % of the total fat No added sugars
Cultured milk	Fat ≤ 1.0 g/100 g Sugars < 12 g/100 g
Yoghurt, quark and similar products (non-drinkable products)	Fat ≤ 0.5 g/100 g or if fat content is 0.51 – 2.0 g/100 g, hard fat ≤ 0.4 g/100 g Sugars < 12 g/100 g
Cream, cremes and other similar products used in cooking	Fat ≤ 10 g/100 g or if fat content 10.1 – 15 g / 100 g, hard fat ≤ 33 % of the total fat. Sodium ≤ 300 mg/100 g
Non-ripened cheese and similar products	Fat ≤ 15 g/100 g or if fat content 15.1 – 30 g /100 g, hard fat ≤ 33 % of the total fat. Sodium ≤ 480 mg/100 g
Cheese spreads and similar products	Fat ≤ 10 g/100 g if fat content 10.1 – 15 g / 100 g, hard fat ≤ 33 % of the total fat. Sodium ≤ 700 mg/100 g
Cottage cheese	Fat ≤ 2.0 g/100g Sodium ≤ 300 mg/100g
Ripened cheese and similar products	Fat ≤ 17 g/100 g or if fat 17.1-30 g/100g, hard fat ≤ 33 % of fat Sodium ≤ 480 mg/100g
Ice-cream, sherbet	Hard fat ≤ 4 g/100 g

Edible fats	
Food fats are an important source of soft fat. The purpose of granting the Heart Symbol is to influence the quality of fat, not the quantity. The national nutrition guidelines have been the starting point for hard fat. For sodium the criteria correspond to low-sodium limits set by food laws (maximum 1.0 %)	
Product groups	Criteria relating to product groups
Fat spreads	Hard fat ≤ 33 % of fat Sodium ≤ 400 mg/100g
Vegetable oils	Hard fat ≤ 20 % of fat
Liquid fats	Hard fat ≤ 20 % of fat Sodium ≤ 400 mg/100g
Salad dressings	Hard fat ≤ 20 % of fat Sodium ≤ 400 mg/100g
Mayonnaise, hamburger and sandwich dressings	Fat < 40 g/100 g Hard fat < 20 % of the total fat Sodium < 400 mg/100 g Cholesterol < 20 mg/100 g

Meat products	
The purpose is to decrease the intake of total fat i.e. the intake of invisible fat. At the same time the intake of hard fat decreases as well. Some meat products may contain high amount of cholesterol; therefore a cholesterol limit has been set. It is based on the recommended maximum intake of cholesterol.	
Product groups	Criteria relating to product groups

Whole meat products	Fat $\leq$ 4 g/100 g Sodium $\leq$ 800 mg/100g
Cold cut sausages and other sausages to be cooked	Fat $\leq$ 12 g/100 g Hard fat $\leq$ 40 % of fat Sodium $\leq$ 600 mg/100g Cholesterol $\leq$ 100 mg/100g

Bread and cereal products

Bread and cereal products are an important source of carbohydrates and fibre. The criterion of the Heart Symbol is especially the salt content, because bread is a notable source of sodium. For sodium the criteria correspond to low-sodium limits set by food laws. In some cereal products there is plenty of fat and hard fat, therefore the criteria include also fat. The criterion for hard fat follows the national nutrition guidelines.

Product groups	Criteria relating to product groups
Bread	Fat $\leq$ 5 g/100g Sodium $\leq$ 280 mg/100g
Crisp bread, Finn crisps	Fat $\leq$ 5 g/100 g Sodium $\leq$ 480 mg/100g
Pastry (sweet and salted), biscuits and crackers	Fat $\leq$ 25 % of energy Hard fat $\leq$ 33 % of fat Sodium $\leq$ 280 mg/100g Sugars $\leq$ 20 g/100 g
Breakfast cereals	Fat $\leq$ 5 g/100 g, or if fat content 5.1-10 g/100g, hard fat $\leq$ 33 % of fat Sodium $\leq$ 400 mg/100g Sugars $\leq$ 16 g/100 g
Pasta, rice and similar products	Fibre $\geq$ 6 g/100 g (dry weight)

Convenience food, semi-processed food, meal components

Product groups	Criteria relating to product groups
Ready-to-eat food (including meat/fish/vegetables +potato/pasta/rice etc.), meal salads and semi-processed foods prepared according to instructions	Fat $\leq$ 25 % of total energy or if fat content 25,1 - 35 % hard fat $\leq$ 33 % of the total fat Sodium $\leq$ 300 mg/100 g Cholesterol $\leq$ 60 mg/100 g
Meat, fish and vegetable sauces and semi-processed foods prepared according to instructions	Fat $\leq$ 4 g/100 g, or if fat content 4,1 – 8,0/100 g, hard fat $\leq$ 33 % of the total fat Sodium $\leq$ 300 mg/100 g Cholesterol $\leq$ 60 mg/100 g
Sauces (meal and food sauces) and semi-processed food prepared according to instructions	Fat $\leq$ 4 g/100 g, or if fat content 4,1 – 8 g/100 g, hard fat 33 % of the total fat Sodium $\leq$ 300 mg/100 g Cholesterol $\leq$ 40 mg/100 g
Processed foods of fish, meat and vegetables (e.g. meat balls and vegetable patties)	Fat $\leq$ 10 g/100 g. If fat content 10.1 – 15 g / 100 g, hard fat $\leq$ 33 % of the total fat. Sodium $\leq$ 400 mg/100 g Cholesterol $\leq$ 100 mg/100 g
Side salads (mayonnaise and fresh)	Fat $\leq$ 6 g/100 g Hard fat $\leq$ 20 % of total fat Natrium $\leq$ 300 mg/100 g Cholesterol $\leq$ 40 mg/100 g

Spices and seasoning sauces

Product groups	Criteria relating to product groups
Mustards and ketchups	Sodium $\leq$ 400 mg/100 g
Spices and seasonings	No sodium added
Seasoning and barbecue sauces and	Sodium $\leq$ 300 mg/100 g

marinades	
Bouillon in cubes and powdered and concentrated broth	Sodium $\leq$ 200 mg/100 g when stock is prepared according to instructions

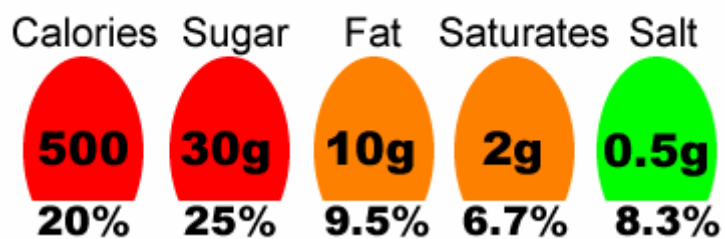
Vedlegg 9: Eksempel på eksisterende sunnhetsmerker

Trafikklys, England

GDA



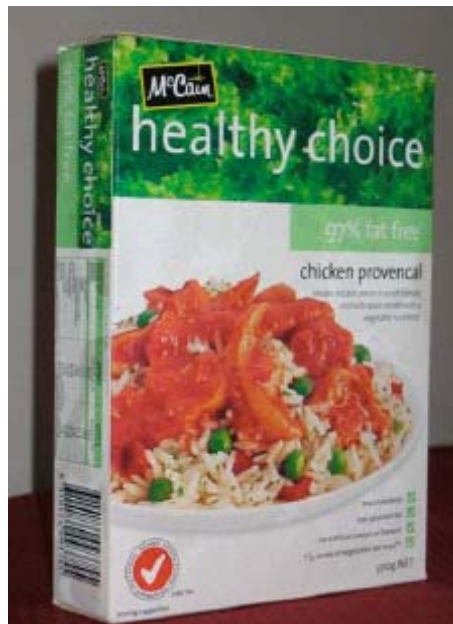
Traffic Light & GDA



Nøkkelhullet, Sverige



Pick the tick, Australia



Vedlegg 10: Sammenstilling av forslag til endringer i kriterier i nøkkelhullsmerket fra Danmark, Norge og Sverige, foreløpig utkast november 2007

SAMMENSTILLING AV FORSLAG TIL ENDRINGER I KRITERIER I NØKKE LHULLSMERKET FRA DANMARK, NORGE OG SVERIGE				
Foreløpige endringer i kriterier/produktgrupper				
	Livsmedel	Villkor per i dag (föreskriften 2005:9)	Forslag til nye villkor	Kommentarer
	Transfettsyrer for alle livsmedelsgrupper der det er relevant skal innføres.		Maksimalt 2% transfettsyrer av totale fetthalten	
1	Skummjölk, minimjölk och lättmjölk och motsvarande fermenterade produkter	- fetthalt högst 0,5 g/100 g	- fettinnhold högst 0,7 g/100g	
2A	Smaksatta fermenterade mjölkprodukter utan sötningsmedel	- fetthalt högst 0,5 g/100 g - mono- och disackarider totalt högst 9 g/100g	- fettinnhold högst 0,7 g/100g	
2B	Ny gruppe: Smaksatta fermenterade mjölkprodukter utan sötningsmedel produsert uten bruk av stabilisator		- mono- og disackarider totalt högst 9 g/100g eksklusiv høyere laktoseinnhold som følge av bruk av melketørrestoff istedenfor stabilisatorer - fettinnhold högst 0,7 g/100g	Yoghurt fremstilt med yoghurtkultur og økt innhold av melketørrestoff istedenfor stabilisatorer
3	Vegetabiliska produkter utan sötningsmedel avsedda som alternativ till punkt 1	- fetthalt högst 1,5 g/100 g - mättade fettsyrer och transfettsyrer högst 0,3 g/100 g - renframställda mono- och disackarider inte tillförda		Krav for total mengde sukkerarter utarbeides.
4	Produkter bestående av en blandning av enbart mjölk och grädde, avsedda som ett alternativ till grädde	- fetthalt högst 5 g/100 g		
5	Helt eller delvis vegetabiliska produkter avsedda att användas som ett alternativ till produkterna under punkt 4	- fetthalt högst 5 g/100 g - renframställda mono- och disackarider inte tillförda - natrium inte tillfört		
6	Fermenterade mjölkprodukter samt motsvarande helt eller delvis vegetabiliska produkter som inte omfattas av punkterna 1 – 3. Produkterna får vara smaksatta och skall huvudsakligen vara avsedda för matlagning.	- fetthalt högst 5 g/100 g - renframställda mono- och disackarider inte tillförda - natrium inte tillfört		
7	Smältost samt motsvarande smaksatta produkter	- fetthalt högst 10 g/100 g - renframställda mono- och disackarider inte tillförda - natriumhalt högst 1200mg/100g		En lavere grense for natrium diskuteres nærmere.
8	Färskost och motsvarande smaksatta produkter	- fetthalt högst 5 g/100 g - renframställda mono- och disackarider inte tillförda - natriumhalt högst 350 mg/100 g		
9	Övrig ost och margarinost samt motsvarande smaksatta produkter	- fetthalt högst 17 g/100 g - natriumhalt högst 480 mg/100 g (forlenget overgangstid til 30.6.08)		Margarinost får egen gruppe. Overgangsperiode i Sverige frem til 30. juni 2008 (föreskriften 2005:9). En lengre overgangstid for DK og NO diskuteres.
9B	Margarinost og motsvarende smaksatte produkter			Krav til fettkvalitet og natrium skal utarbeides.
10	Matfett och matfettblandningar som omfattas av rådets förordning (EG) nr 2991/94 om bredbara fetter samt motsvarande smaksatta produkter	- fetthalt högst 41 g/100 g - mättade fettsyrer och transfettsyrer högst 33 % av den totala fetthalten - natriumhalt högst 600mg/100 g		
10B	Olje og flytende margariner			Kravene utarbeides. Det drøftes blant annet om kriterier for innhold av omega 3/omega 6 skal inngå.
11	Bredbara produkter som inte omfattas av punkterna 7-10, framställda av mjölk och/eller vegetabiliska oljor och fetter och/eller fiskolja, huvudsakligen avsedda som pålägg	- fetthalt högst 17 g/100 g - mättade fettsyrer och transfettsyrer högst 33 % av den totala fetthalten - renframställda mono- och disackarider inte tillförda		Gruppen utgår

		- natriumhalt högst 600 mg/100 - fetthalt högst 10 g/100 g		
12	Kött (muskelvävnad) av nötkreatur, svin, får, fjäderfä eller vilt, som inte genomgått någon behandling; det får dock ha styckats, skivats, benats ur, skurits upp, putsats, malts, kylts, djupfrysts och tinats			Hestekjøtt legges til
13	Fisk som ikke gjennomgått någon behandling; de får dock ha delats, skivats, benats ur, hackats, skurits upp, rengjorts, putsats, malts, kylts, djupfrysts och tinats			Endres til fisk og annen sjømat.
14A	Produkter som hovedsakligen fram-ställts av kött (muskelvävnad), lever eller blod av nötkreatur, svin, får, fjäderfä eller vilt. Produkterna under får innehålla sås eller spad. Produkterna får inte vara panerade.	- fetthalt högst 10 g/100 g		Separate grupper for kjøttprodukter, fiskeriprodukter og vegetabiliske produkter. Med "hovedsakelig" menes minst 50 % kjøtt. Krav til natriuminnholdet må utredes.
14B	Produkter som hovedsakligen fram-ställts av fisk og andre "fiskeriprodukter" Produkterna får innehålla sås eller spad. Produkterna får inte vara panerade.		- fettinnhold høyst 10g/100g eller dersom fettinnholdet overstiger 10g/100g kan høyst 5 g/100g være annet fett enn fiskeolje -med hovedsakelig menes minst 50 % fisk	Krav til andel fisk diskuteres. Krav til natriuminnholdet må utredes.
14C	Kjøtt-, fisk- og skaldjursliknende produkter helt baserade på vegetabilisk råvarer (dock ej på spannmål), avsedda som ett alternativ till produkterna under a och b. Produkterna får inte vara panerade.			Endring må skje slik at soyaprodukter som inneholder eggehvite kan inkluderes i denne gruppen. Forslag til kriterier utarbeides.
15	Färdigberedda produkter (utom produkter under punkt 16) avsedda att utgöra en huvudmåltid och som per portion innehåller	- 1670-3140 kJ (400-750 kcal) och - minst 80 g rotfrukter, baljväxter och andra grönsaker och/eller frukt och bär (exkl. potatis) - högst 30 % av energivärdet får komma från fett - tillförda renframställda mono- och disackarider högst 3 g/100g - natriumhalt högst 400 mg/100 g		Forslag til kriterier må diskuteres og utredes. Krav til natriuminnholdet drøftes nærmere samt justeringer for retter med fisk.
16	Pajer (ej efterrättspajer), piroger och pizzor	- högst 30 % av energivärdet får komma från fett - tillförda renframställda mono- och disackarider högst 3 g/100g - natriumhalt högst 600 mg/100 g	- Rotfrukter, baljväxter och andra grönsaker och/eller frukt och bär (exkl. potatis) minst 25 g/100g	- lavere natriuminnholdet - krav til fullkorn? Kravene diskuteres nærmere.
17	Soppor (färdiga produkter och produkter tillredda enligt tillverkarens anvisninger) som per portion innehåller 840-1570 kJ (200-375 kcal)	- högst 30 % av energivärdet får komma från fett - tillförda renframställda mono- och disackarider högst 3 g/100g - natriumhalt högst 400 mg/100 g		- Rotfrukter, baljväxter och andra grönsaker och/eller frukt og bær (exkl. potatis) minst 25 g/100g - lavere energiinnhold per porsjon for tørre suppeprodukter - lavere saltinnhold
18	Frukt och bär som ikke gjennomgått någon bearbetning; de får dock ha rensats, skivats, kylts, djupfrysts och tinats	- renframställda mono- och disackarider inte tillförda		Inkludere hermetiske/konserverte produkter. Vilkår diskuteres nærmere.
19	Potatis, rotfrukter, baljväxter och andra grönsaker som ikke gjennomgått någon bearbetning; de får dock ha smak-satts med kryddor, blancherats, torkats, kylts, djupfrysts eller tinats	- tillförda renframställda mono- och disackarider högst 1 g/100g - natriumhalt högst 200 mg/100 g		Inkludere hermetiske/konserverte produkter. Vilkår diskuteres nærmere.

20	Mjukt brød samt brødmixer dår endast vatten och jäst skall tillföras (för brødmixer avser villkoren den färdiga varan)	- fetthalt högst 7 g/100 g - mono- och disackarider totalt högst 10 g /100 g - natriumhalt högst 600 mg/100 g - kostfiber minst 4,5 g/1000 kJ (1,9 g/100 kcal)	- fettinnhold høyst 5 g/100g eller dersom naturlig fettinnhold fra cerealier og frø er over 5g/100g kan tilsatt fettinnhold være på høyst 2g/100g - mono- og disakkarider høyst 6 g/100g - natriuminnhold høyst 500 mg - kostfiber minst 6g/100 g	Kriterier diskuteres nærmere. Det vurderes å sette krav til andel sammalt mel.
21	Hårt brød och skorpor	- fetthalt högst 8 g/100 g - natriumhalt högst 600 mg/100 g - kostfiber minst 4,5 g/1000 kJ (1,9 g/100 kcal)	- fettinnhold høyst 5 g/100g, dog ingen grense hvis der ikke er tilsatt fett - mono- og disakkarider høyst 6 g/100g - kostfiber minst 6g/100 g - natriuminnhold høyst 600 mg	Kriterier diskuteres nærmere. Det vurderes å slå sammen gruppe 20 + 21.
22	Pasta	- kostfiber minst 4 g/1000 kJ (1,7 g/100 kcal)	- kostfiber minst minst 6g/100g	Krav til innholdet av fiber eller fullkorn diskuteres.
23	Frukostflingor och müsli	- fetthalt högst 7 g/100 g - mono- och disackarider totalt högst 13g/100g - natriumhalt högst 500 mg/100 g - kostfiber minst 4,5 g/1000 kJ (1,9 g/100 kcal)		Krav til tilsatt sukker og andre krav utredes*
24	Mjöl, flingor och gryn av spannmål	- kostfiber minst 4,5 g/1000 kJ (1,9 g/100 kcal)	- kostfiber minst 6 g/100 g	
25	Gröt och grötpulver (för pulver avser värdena den färdiga varan)	- fetthalt högst 5 g/100 g - natriumhalt högst 200 mg/100 g - kostfiber minst 4,5 g/1000 kJ (1,9 g/100 kcal)	- kostfiber minst 6 g/100 g	Maxgrense for sukkerarter utredes.
26	Vällingpulver	- fetthalt högst 10 g/100 g pulver - natriumhalt högst 500 mg/100 g pulver - kostfiber minst 3 g/1000 kJ (1,25 g/100 kcal)	- kostfiber minst 6 g/100 g	Maxgrense for sukkerarter og krav til natrium utredes nærmere.
NY	Sauser og dressinger			Kriterier utredes.

Vedlegg 11: Referanseliste eksisterende undersøkelser vedrørende sunnhetsmerking av matvarer

1. The European Consumers' Organisation (BEUC): Discussion Group on Simplified Labelling: Final Report. Simpler labelling for healthier choices-BEUC/X/044/2006.
2. The European Food Information council (EUFIC) research on labelling
<http://www.eufic.org/article/en/nutrition/food-labelling-claims/expid/forum-consumer-attitudes-information-food-labelling/>
Phase 1: Getting insights on consumer understanding of nutrition information on food labels motivational aspects. EUFIC Forum 2.
Phase 2: Identifying the potential of a number of on-pack nutrition communication concepts to engage consumers and help them understand nutrition information on food labels. EUFIC Forum 3.
Phase 3: Systematic review of consumer understanding of nutrition information of food labels in Europe since 2003.
3. Grunert KG, Mills JM. A review of European research on consumer response to nutrition information on food labels. Journal of Public Health 2007.
4. Det svenske nøkkelhullet: www.nyckelhalet.se
5. Larson I, Lissner L. "The Green Keyhole" nutritional campaign in Sweden: do women with more knowledge have better dietary practices? European Journal of Clinical Nutrition 1996; 50:323-328.
6. Larson I, Lissner L. "The Green Keyhole" revisited: nutritional knowledge may influence food selection. European Journal of Clinical Nutrition 1999. 53:776-780.
7. Referanser til forbrukerundersøkelser i Sverige om nøkkelhullets:
 - Konsumentundersökning Livsmedelsverket, Statistiska centralbyrån, 2003.
http://www.slv.se/templates/SLV_Page.aspx?id=12222&epslanguage=SV
 - Institute of European Food Studies. Pan-EU survey of consumer attitudes to food, nutrition and health. Strain JJ (ed.) Eur J Clin Nutr 1997; 51 (Suppl 2): S1-49.
 - Becker W, Pearson M. Riksmaten 1997-98. Befolkningens kostvanor och näringsintag. Metod- och resultatanalys. Livsmedelsverket, Uppsala 2002.
 - Mæland JG, Aarø LE. Atferdsteori og forebyggende helsearbeid i praxis. Tidsskr Nor Lægeforen 1993; 113. 51-5.
 - Roger Gidén Persson. Nyckelhålet. Hur oppfatter unga konsumenter symbolen? Gymnastikk og idrottshogskolan, Stockholm, 2005.
8. Norsjöprosjekt – en svensk modell för lokalt folkhälsöarbete, 1999
<http://bmj.bmjjournals.com/cgi/content/full/315/7108/582>
9. www.choicesinternational.org
10. Food Safety Agency, UK: <http://www.food.gov.uk/foodlabelling/signposting/signpostlabelresearch/>
 - First phase of information aimed at the consumer, Nov 2004
<http://www.food.gov.uk/multimedia/pdfs/alternlab.pdf>
 - Quantitative Evaluation of Alternative Food Signpost concepts – Results of Consumer Research conducted on behalf of FSA, Nov 2005
<http://www.food.gov.uk/multimedia/pdfs/signpostquanresearch.pdf>
11. Sainsbury's, UK:
<http://www.sainsburys.co.uk/food/foodandfeatures/sainsburysandfood/labelling/default.htm>
12. YouGov survey on behalf of Sainsbury's among 2 465 adults during September 2006.
13. Which?, UK: Healthy signs research. Survey of 636 people representative of shoppers in Great Britain
<http://www.which.co.uk/files/application/pdf/HealthysignsfinalJuly06-445-88449.pdf>
14. Tesco, UK:
http://www.tesco.com/health/food/food_labelling/labelling.html
15. The Netherlands tripartite classification model for foods by the Netherlands Nutrition Centre.
<http://www.voedingscentrum.nl/voedingscentrum/Public/Statisch/English+summary/Projects+and+campaigns.htm>

16. Meuldijk S, Van Assema P, Van Dis I, Mudde A. Helpfulness of nutritional value labels in choosing low fat products. *Journal of Nutrition Education* 1996; 53:776-780.
17. French Consumer Defence Association. Ministry of Agriculture and Fisheries: Study of nutrition labelling requirements in relation to nutrition policy. September 2006.
18. Pick the Tick New Zealand: <http://www.pickthetick.org.nz/>
19. Pick the Tick Australia: <http://www.heartfoundation.org.au/index.htm>
20. ANFZA. Food labelling issues – consumer qualitative research. Report to Australia New Zealand Food Authority. 2001.
21. Australia: 235 tonnes of salt removed by reformulation 12 cereals to Tick standards. Williams et al *Health Promotion International* 18:51-6, 2003-
22. New Zealand: 33 tonnes of salt removed via reformulation of 23 breakfast cereals, breads and margarines. Young et al, *Health Promotion International*, 17:13-19, 2002.
23. Det finsk hjertesymbolet: <http://www.sydanmerkki.fi/>
24. Recognition of the Finnish Heart symbol. TNS Gallup Ltd (Catibus and Gallup canal)
25. Health behaviour and health among Finnish Adult Population (AVTK)
26. Statens institutt for forbrukerforskning: Symbolmerking av sunn mat. Forbrukersurvey. Gunn Ross, 2007 <http://www.sifo.no/page/Publikasjoner//10081/71704.html>
27. European Heart Network: Misconceptions and Misinformation: The problems with Guideline Daily Amounts. February 2007. http://www.heartforum.org.uk/Publications_NHFreports_1816.aspx
28. European Heart Network: Review of “Front of Pack” Nutrition Schemes, February 2007. <http://www.ehnheart.org/files/FOP%20Report%202007-104826A.pdf>

Vedlegg 12: Sammendrag undersøkelser FSA

1) Qualitative research, November 2004

Undersøkelsen som ble gjennomført med fokusgrupper skal vise hva slags modell som forbrukerne foretrekker og som hjelper dem mest til å ta et sunt valg. 5 modeller ble testet og 2 ble foretrukket av forbrukeren (Simple traffic light og multiple traffic light). Undersøkelsen ble gjennomført med følgende fokusgrupper (6-7 deltaker):

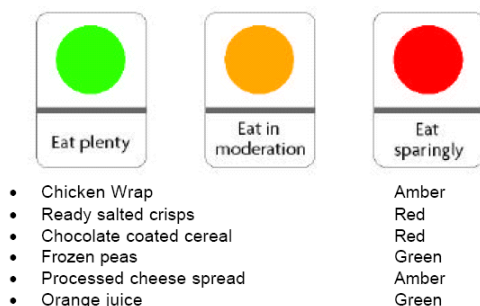
- Ungdom mellom 16 og 18 år
- Voksne mellom 18 og 65 år, 20 gruppediskusjoner delt inn i alder og sivilstatus

Først spurte moderatoren etter faktorer som har innflytelse på deltakernes valg av matvarer. Deretter viste man de forskjellige modellene på matvarer. Modellene ble sammenlignet med hverandre og moderatoren identifiserte hva deltakerne anser som positive/negative aspekter ved de ulike modellene.

Resultatene viser også at forbrukere foretrekker at industrien ikke skulle stå bak en slik merkeordningen og myndighetene ble foreslått.

A) Simple traffic light konsept (!)

Option A – Three Band System – ‘Simple Traffic Light’



Deltakerne mente at fordelene med modellen er at den er veldig enkelt og at det ikke trengs mye forklaring. Ulempen er at den kan være for overordnet. Noen trodde at andre ingredienser, som f. eks tilsetningsstoffer, også ble vurdert. Mennesker som er interessert i spesielle næringsstoffer foretrekker en annen modell.

Noen mente at modellen kan brukes som "filter" for om man skal lese næringsdeklarasjonen eller ikke (man må ikke lese næringsdeklarasjonen på produkter med grønt lys).

B) Five Band system – "Extended Traffic Light"

Option B – Five Band system – 'Extended Traffic Light'



Modellen fikk positiv tilbakemelding før modell A ble vist. Forbrukerne anser modellen som en klassifisering av produktets sunnhet og at den dermed hjelper til å vite hvor ofte matvaren skal bli spist. Dypere gruppesamtaler resulterte i at modellen er vanskelig å bruke i hverdagslivet.

C) Healthy logo

Option C – Healthy logo



- Wholegrain cereal
- Retailer 'healthy option' chicken ready meal
- Diet soft drink
- Dried Apricots
- Fat free fruit yoghurt
- Pre-packed tuna salad

Meningen med symbolet var ikke entydig og studiedeltakerne trengte mer informasjon. Forklaring av symbolet kan være en utfordring. Forbrukerne kan også tenke at det er en helhetlig vurdering (tilsetningsstoffer, toksiner, etc) av matvaren. Noen studiedeltakere tolket "sunn" og "bra for deg" at produktet inneholder ingen helsefarlige stoffer. Det er viktig å bygge tillitt til systemet. Deltakerne var overrasket av å se symbolet på "usunne" produkter som brus med lavt energiinnholdet eller frossen ferdigmat.

D) Key nutrient (!)

Option D – 'Key Nutrient'



	Fat	Salt	Sugar	Sat Fat
• Breaded fish shapes	M	H	L	L
• 99% fat free cereal	L	M	H	L
• Fromage frais multipack	L	L	H	L
• Prawn mayo sandwich	H	H	L	M
• Citrus juice drink	L	L	H	L
• Chocolate biscuits	H	H	H	H

Modellen anses som kompleks, men oppmerksomhetsvekkende. Angivelsen av de fire næringsstoffer hjelper forbrukerne som fokuserer spesielt på innholdet av en av disse. Noen anser det som positiv at systemet inneholder ingen anbefaling, bare informasjon.

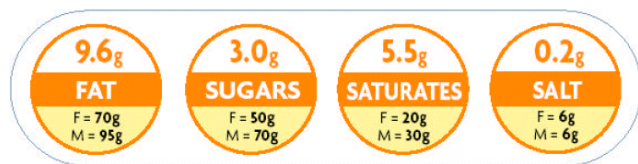
Undersøkelsen viste at forbrukere hadde problemer med å forstå "mettede fettsyrer" og "sukker" i forhold til "tilsatt sukker".

Deltakerne sa at grønne og røde lys er enkelt å bruke, men at gule lys er vanskelige å vurdere. Produkter med mange gule og røde lys ønskes ikke kjøpt.

Simple traffic light anses som enklere, men Key nutrient-modellen kan være bedre på lang sikt.

E) GDA key nutrients

Option E – GDA key nutrients



	Fat	Salt	Sat fat	Sugar
•Fruit cereal bar	4.6	0.02	0.8	10.4
•Savoury rice cake snack	2.4	0.6	0.4	1.8
•Chicken and chips ready meal	43.6	5.0	5.6	2.6
•Cheddar cheese	34.4	1.75	22.7	0.3
•Milkshake	0.8	trace	0.2	5.1
•Cornish pasty	40	2.8	18.5	4.1

Modellen ble avvist av de fleste studiedeltakerne siden den blant annet var for vanskelig å forstå og bruke. Hva står M/F får? Hva er forbindelse mellom nummeret på toppen og det på bunnen? Deltakerne anser angivelsen av nummer for definert og mener at de føler seg tvunget til å forholde seg til disse.

2) Quantitative evaluation of alternative food signpost concepts, November 2005

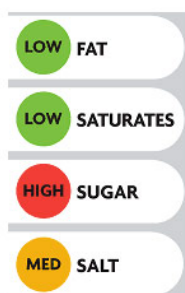
Undersøkelsen ble gjennomført med en intervju administrert hall-test. 2 676 intervjuer ble gjennomført i England, Skottland, Wales og Nord Irland i juni 2005. Deltakerne var mellom 16-70 år og utvalget tok hensyn til slekt, alder, arbeidsstatus og sosioøkonomisk gruppe. 168 intervjuer var fra grupper med etnisk minoritetsbakgrunn. Intervjuer varte i 25 minutter. Modellene ble vist på følgende produkter: Frokostblandinger/-bars, ferdigretter, kyllingburgers/-pizzas, ferdigpasta/-curry, Kaker/Crisps.

Studiets formål var å teste hvor bra modellene hjelper forbrukere og hva slags modell som foretrekkes. Dessuten skulle det testes hvor mye modellen hjelper forbrukere til å raskt identifisere om et produkt er høyt, medium eller lavt på fett, mettet fett, salt og sukker. I hvilken grad hjelper modellene til å sammenligne mellom like produkter i forbindelse med dets innhold av fett, mettet fett, salt og sukker. Undersøkelsen skal også vise hvor enkelt modellene kan brukes.

OBS! Ved tolking av resultatene er det viktig å ta hensyn til at studien ble delt i to deler: Første del fokuserte på i hvor stor grad modellen hjelper til å finne matvarens innhold av de fire næringsstoffer (fett, mettet fett, sukker og salt). Deretter skulle deltakerne si hvilken modell som hjelper best til å finne ut hvilket av to produkter som inneholder mer av 2 næringsstoffer.

Følgende modeller ble testet:

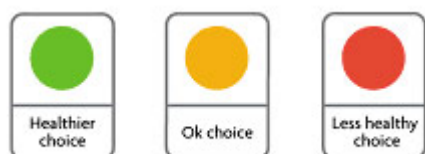
Multiple traffic lights (MTL)



GDA concept with colour coding (CGDA)

	Per serving	GDA
FAT	7.7g	70g
SATURATES	2.0g	20g
SUGAR	42.4g	40g
SALT	2.0g	6g
■ HIGH ■ MEDIUM ■ LOW		

Simple traffic lights (STL)



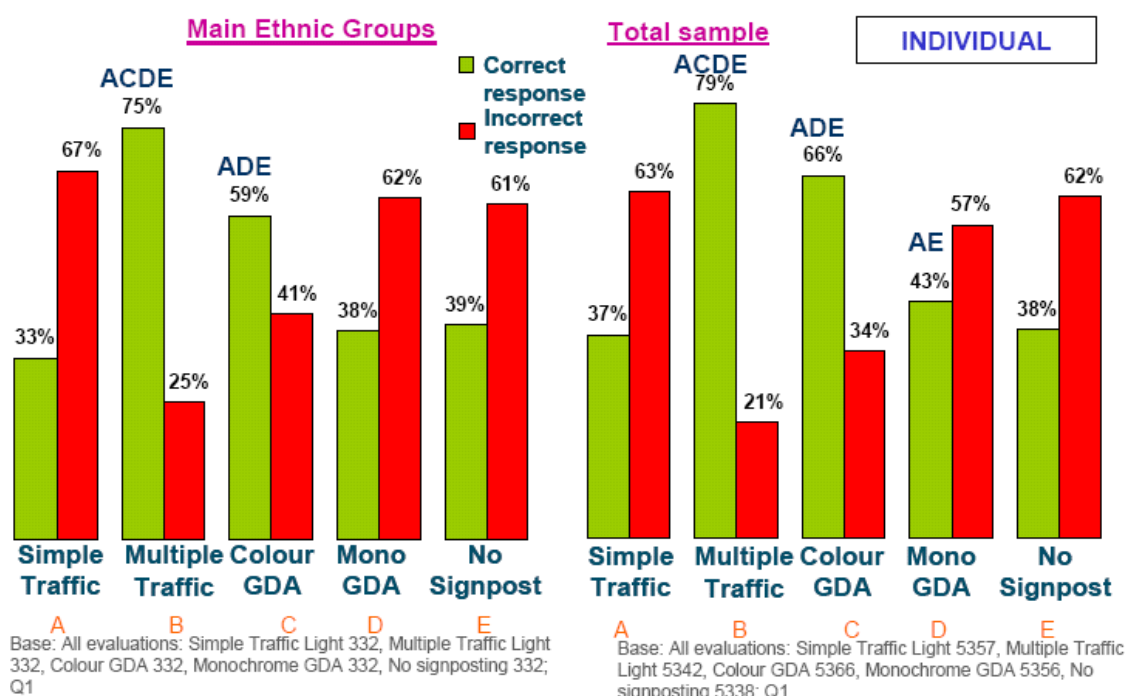
Monochrome GDA concept (MGDA)

	Per serving GDA	
FAT	7.7g	70g
SATURATES	2.0g	20g
SUGAR	42.4g	40g
SALT	2.0g	6g

Resultater:

- Valg av modellen: "Individual product evaluation": Det var enklere med MTL og CGDA å identifisere innholdet av fett, mettet fett, salt og sukker. MTL hjalp også grupper med etnisk minoritetsbakgrunn best til å finne innholdet. Alle modeller kom bedre ut enn ingen modell. Når forbrukerne skulle sammenligne produkter svarte 60 % med STL, mens de andre modeller lå ved 88 %.

Understanding – Proportion Answering Correctly Whether Product is High, Medium or Low - Across All Nutrients and Categories



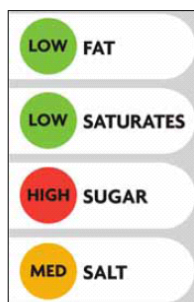
- De fleste forbrukerne foretrekker modeller med farger, høy, middels og lav angivelser samt informasjon om næringsinnholdet: 65 % av studiedeltakerne foretrak CGDA siden den inneholder mest informasjon. Bare 3% eller 2% sa at de likte MGDA eller STL best.
- Høy, middels og lav angivelsen hjelper forbruker til å interpretare farger
- Noen forbruker likte per porsjon/GDA informasjon, men kunne ikke bruke den riktig: Det viste seg at forbruker ikke kunne bruke den numeriske informasjonen riktig.
- Forbrukere likte at modellen ivaretar fett, mettet fett, total sukker og salt: Noen deltakere ville også ha informasjon om kalorier.
- Forbrukere mener at det er viktigst å ha sunnhetsmerking på bearbeidet mat.
- Forvirret av å bruke prosent: FSAs og en undersøkelse fra EFSA viser at forbrukere misliker kompleks FoP merking med prosent og grafer.

3) Kvalitativ Refinement research, November 2005:

Undersøkelsen skulle utrede mer om forbrukernes bruk av MTL og CGDA, som kom best ut i den tidligere undersøkelsen. Undersøkelsen ble gjennomført med 16 fokusgrupper, alder 18 +, som var hovedansvarlig for mathandel.

Testede modeller:

Multiple Traffic Lights (MTL)



Colour-coded GDA (CGDA)

Per serving GDA		
FAT	7.7g	70g
SATURATES	2.0g	20g
SUGAR	42.4g	40g
SALT	2.0g	6g
■ HIGH ■ MEDIUM ■ LOW		

Fordeler og ulemper ble oppdaget ved begge modeller:

MTL: "Høy, middels og lav" har mye innflytelse på forbrukere. Forbruker ville ha informasjon om hvem som står bak merkeordningen. Fargekodingen muliggjør en rask vurdering. Fett anses som mest relevant, mens sukker er viktigst for snacks og frokostblandinger. Det var forvirring om hva "mettede fettsyrer" er.

CGDA: Forbrukerne mener at fargekodingen forenkler valget. Modellen skiller seg ut på emballasjen. Tabellformen virker vitenskapelig og troverdig. Ulempene ved modellen er at den inneholder for mye informasjon slik at den lett kan forvirre forbrukere. Noen forbruker visste ikke hva "GDA" betyr, samtidig som de hadde innvendinger om modellens format og lesbarhet. Enkelte forbruker ser det som positive å ha angivelse per porsjon, men ville gjerne vite hvor stor den er.

Undersøkelsen viste også at sunnheitsmerking ønskes mest på ferdigretter som blir spist regelmessig og i store mengder, matvarer som relateres til barn og som bærer ernærings- eller helsepåstander.

<http://www.food.gov.uk/multimedia/pdfs/signpostqualresearch.pdf>

4) Frokostblandinger undersøkelse, juni 2007

Formålet med denne undersøkelsen var å skaffe mer informasjon i forbindelse med revidering av trafikklysets kriterier.

Denne kvalitative undersøkelsen viser at FoP skulle skille mellom tilsatt sukker og sukker fra frukt på frokostblandinger. Gruppesamtalene kom ikke til noen løsning på hvordan denne differensieringen kunne vises på emballasjen.

5) Qualitative preference research, April 2007:

FSA gjennomførte en evalueringsundersøkelse som skulle utforske innflytelsen av modeller brukt på det engelske markedet (FSA scheme, colour coded GDA, non colour coded GDA).

Denne kvalitative undersøkelsen ble gjennomført med 8 diskusjonsgrupper, hver med 6-7 representanter, både menn og kvinner fra "pre-families" (18-34 single eller gift), "families" (25-44) og, "empty nester" (single eller samboer, ingen barn, 45-54 år) life stages. De som sa at de er ikke opptatt av deres egne eller deres familiens kosthold ble tatt ut, siden disse kunne ødelegge gruppedynamikken.

Hovedaspektene som kom frem i denne undersøkelsen:

- Stor kjennskap om at FoP har kommet
- Deltakerne syntes at det er behov for FoP system i forbindelse med økningen av kostholdsrelaterte sykdommer. Forbrukere anså det som spesielt viktig for ferdigmat, siden det som oftest er vanskelig å vite hva disse inneholder.
- Selv om det var stor kjennskap til lanseringen, sa mange deltakerne at de har ikke oppdaget systemene i butikkene.
- Måten systemet ble brukt avhenger av modellen, særlig forekomsten av fargekoding eller TL.
- Undersøkelsen viste at TL muliggjør en rask vurdering.

Vedlegg 13: Sunnhetsmerking av mat – forbrukerundersøkelse, Synovate. 2007

Visningsmateriell kvalitativ og kvantitativ undersøkelse

Sunnhetslogo



Trafikklys

Per 100 gram		
	Fett	21 g
	Mettet fett	2 g
	Sukker	16 g
	Salt	0,2 g

Kvalitativ del – Sammendrag:

Det ble totalt gjennomført seks fokusgrupper fordelt på tre målgrupper.

- Kvinner med ikke-vestlig bakgrunn (alle med norskkunnskap)
- Kvinner og menn med lav utdanning (personer med kun videregående utdanning og husstandsinntekt under 300.000 kroner)
- Kvinner og menn med høy utdanning (personer med 3 års universitetsutdanning eller mer og en husstandsinntekt over 500.000 kroner)

Det ble gjennomført to grupper innen samme målgruppe med aldersnivå 25-35 år og 36-55 år.

Hvor opptatt forbrukere er av sunn mat og sunt kosthold påvirkes av flere ulike faktorer. Undersøkelsen viser at det er en klar sammenheng mellom utdanning og fokus på kosthold. Høy utdanning er imidlertid ingen garanti for faktisk bevissthet og interesse for ernæring. Selv om man ser tendenser til forskjeller i helse og kosthold i ulike segmenter i samfunnet, viser undersøkelsen store forskjeller innad i alle segmentene i forhold til fokus på sunnhet. Forhold til helse og kosthold påvirkes også av andre faktorer som alder, livsfase, livssituasjon og helse og ikke minst personlig interesse for ernæring og kosthold.

Hvordan forbrukere oppfatter sunnhet påvirker hvordan de forholder seg til sunnhet ved innkjøp. Folk har mer fokus på "sunne matvarekategorier" som frukt og grønnsaker, fisk, hvitt kjøtt og fiberrike produkter, fremfor spesifikke næringsstoffer i de ulike matvareproduktene. Forbrukerne er også mer bevisst på sunnhet i forhold til sunne matvarer enn usunne matvarer.

Forbrukere generelt gir inntrykk av å være lite bevisste på sunnhet når de handler inn mat.

De som leser varedeklarasjoner er i hovedsak de med høy kunnskap og interesse for ernæring. Andre forbrukere ser på bilder eller andre virkemidler på pakningene for å finne det sunne.

Undersøkelsen viser en tydelig positiv holdning til generell sunnhetsmerking av matvarer. Merking antas å kunne gjøre det både lettere og raskere å foreta sunnere valg i butikken. Sunnhetsmerking vil være betraktelig raskere å forholde seg til enn å lese varedeklarasjoner. Sunnhetsmerking blir sett på som spesielt gunstig for de som ikke har kunnskap eller er spesielt interessert i ernæring og i å lese varedeklarasjoner. De som kan mye føler ikke samme behov. Noen tror at sunnhetsmerking kanskje kan ha positiv innvirkning på produsentenes atferd og at sunnhetsmerking kan komme til å presse produsentene mot en sunnere retning enn før.

<u>Sunnhetslogo – fordeler</u> • Rask identifisering av sunne matvarer. • Lett å se på pakningene. • Gir et mye lettere valg av sunnere matvarer enn i dag. • Svært rask og effektiv å bruke. • Lett å forstå - krever ingen forkunnskap. • Merket vil være forståelig for alle sosiale lag. • Merkingen vil kunne skape større bevissthet om sunnhet. • Et slikt symbol vil gi en god følelse av å ha gjort et trygt valg. • Merket vil gi god samvittighet ved kjøp • Fiber er vurdert som kriterium for merkingen.	<u>Sunnhetslogo – ulemper</u> • Merkingen er for generell – den gir ingen informasjon. • Tar ikke hensyn til individuelle sunnhetsbehov. • Man må allikevel lese varedeklarasjonen ved spesielle behov. • Manglende informasjon gjør at sunnhetslogoen føles mindre troverdig for de med høy kunnskap og interesse for ernæring og kosthold. • Man kan sammenligne med matvarer innenfor en matvaregruppe, men ikke på tvers av matvaregrupper. • Man kan ikke vite hvor sunt produktet er og hvor sunt det er i forhold til andre produkter. • Det er behov for tydelig informasjon for å forstå hva merket betyr slik at merket ikke misforstås som det sunneste produktet, men et sunnere valg. • Merket skaper større bevissthet om sunnhet, men ikke nødvendigvis mer kunnskap.
--	---

<u>Trafikklys – fordeler</u> • Fargekodene vil være lette å se på pakningene – på store pakninger. • Merket vil fungere som en forenklet og mer forståelig varedeklarasjon. • Informativ merking – kan skape mer kunnskap om sunnhet og ernæring. • Tar hensyn til individuelle sunnhetsbehov. • Forbruker kan selv gjøre en vurdering av matvaren i forhold til sunnhet. • Mye informasjon gir følelsen av høy troverdighet. • Merket kan brukes på all matvarekategorier. • Gir mulighet til å sammenligne både innenfor og på tvers av matvaregrupper.	<u>Trafikklys – Ulemper</u> • Merkeordningen vurderer ikke fiber. • Forbruker må selv avgjøre om matvaren er sunn (nok) og hvilke næringsstoffer det skal tas hensyn til. • Merkingen krever mer av forbrukerne i forhold til kunnskap om ernæring. • Bruk av merkeordningen kan ta tid. • Trafikklys tar ikke hensyn til fargeblinde. • Merket kan være vanskelig å se og lese på små pakninger. • Merkeordning med røde lys kan gi dårlig samvittighet og skyldfølelse. • Trafikklys kan virke forvirrende og komplisert. • Det kan være vanskelig å vurdere sunnhetsgraden – hvilke lys må til for å være sunt? • Manglende kunnskap om næringsstoffer gjør forståelse vanskelig. • Opplevelsen av en kompleks og tidkrevende modell kan føre til manglende bruk. • Fordi alle matvarer vurderes etter samme kriterier kommer noen sunne matvarer ut med røde lys og kan fremstå som usunne (f.eks. olivenolje). Dette kan oppleves som forvirrende. • Merkeordningen appellerer til en mindre målgruppe – de med kunnskap og interesse. • Merket når i mindre grad de som ikke har kunnskap og interesse for ernæring. • Potensial for "wear-out" fordi alle matvarer er merket.
--	--

Hvilken merkeordning som foretrekkes avhenger av kunnskap og interesse for ernæring.

Sunnhetsmerkingen er ment å fungere som en merkeordning for hele befolkningen i Norge. Imidlertid er ikke befolkningen homogen og folk har ulike forutsetninger og interesser i et sunnere kosthold og til å forholde seg til merking på matvarer.

Undersøkelsen viser tydelig at en enkel sunnhetslogo vil kunne nå en bredere målgruppe. En sunnhetslogo vil fungere overfor alle uavhengig av både alder og sosioøkonomisk status. En sunnhetslogo vil spesielt treffe de som ikke har mye kunnskap eller interesse for kosthold. Trafikklys på sin side krever mer av forbrukerne, både interesse og kunnskap. Sunnhetslogo er både lettere å forstå og raskere å bruke i en travel hverdag enn trafikklyset.

Trafikklys vil teoretisk sett kunne øke folks kunnskap om næringsstoffer og sunt kosthold. Sannsynligheten er stor for at Trafikklys appellerer mer til de som allerede har noe kunnskap og interesse for ernæring. Mange av disse ville imidlertid klart seg fint uten merkingen.

Informasjon om sunnhet ligger mer implisitt i Sunnhetslogoen enn i Trafikklyset. Å heve nivået på sunnhet og ernæring vil trolig ta tid, men med sunnhetslogoen vil man raskere og lettere øke bevissthet om sunnhet, og det er et lettere løft enn å øke interesse.

For forbrukere med høy kunnskap og fokus for ernæring er begge modellene for snevre.

Muligheten til å kunne bruke merkeordningen bør ikke være basert på interesse og kunnskap. Det vil derfor være mer fordelaktig for folket som helhet å ha ett merke som veileder.

Denne type merking vil ikke være ekskluderende og vil derfor kunne ha størst effekt.

Grunnen til at sunnhetslogoen har kommet best ut i denne kvalitative undersøkelsen kan skyldes at man her kun har fokusert på to modeller og vist modellene på ordentlige matvarer. Dette har bidratt til at man har fått evaluert merkingen slik man vil møte det i kjøpsituasjon. Videre har undersøkelsen fokusert spesifikt på selve målsettingen med merkeordningen. Sunnhetsmerking skal hjelpe til å identifisere sunnere produkter på en rask måte, uavhengig av sosioøkonomisk status eller lese- og språkferdigheter. Symbolene må kunne forstås og brukes av alle grupper i samfunnet og kommuniseres på en slik måte at man ikke er i tvil om meningen med dem. Respondentene har evaluert merkingen ut i fra hva som vil være best for "folket" og hvilken modell som kan bidra til å jevne ut forskjeller i sunnhet i befolkningen. Dette har bidratt til at våre respondenter til sist har evaluert modellene ut i fra målsettingen og ikke bare individuelle behov.

Det er viktig med god informasjon og markedsføring for å skape forståelse og interesse. Forbrukerne må få informasjon om kriteriene for merkingen fordi dette gir troverdighet. Sunnhetslogoen krever god informasjon for at merket skal forstås riktig av forbrukerne. Merket må ikke misforstås som det sunneste valget, men som et sunnere valg.

Nøkkelhullet, slik det brukes i noen dagligvarekjeder i Norge i dag, sliter med dårlig troverdighet på grunn av for dårlig informasjon om hva merket betyr.

Hvis Nøkkelhullet skal fungere som nordisk merke, er det viktig med god markedsføring.

Informasjon i butikk er viktig – både i form av brosjyrer, plakater og merking på hyller. Markedsføring via TV vil kunne nå bredt ut i befolkningen.

Forbrukerne har stor tillit til myndighetene som avsender for denne type sunnhetsmerking. Det vil være viktig at det er myndighetene som informerer og ikke matindustrien.

Frivillig merking kan lett undergrave hele merkeordningen og gjøre den lite troverdig. Forbrukerne har liten forståelse for at myndighetene iverksetter dette som frivillig ordning. Det vil derfor være viktig å få med produsentene på ordningen og skape entusiasme om dette. En sunnhetslogo vil kunne være salgsøkende for produsenter fordi merket oppleves positivt.

Kvantitativ del – Sammendrag:

Undersøkelsen ble foretatt som en webundersøkelse på et landsrepresentativt utvalg av internettbefolkningen over 20 år. Bakgrunnen for bruk av web undersøkelse var behov for å vise bilder av de to symbolene sammen med en beskrivelse av betydningen av det enkelte symbol. Webpanelet er representativt for Internettbefolkningen i Norge. Det som i størst grad avviker med hensyn til en generell befolkningsundersøkelse er utdanning og inntekstnivået som er oversnitt. Det var ikke mulig å følge opp fokusgruppene med personer med minoritetsbakgrunn fordi personer med begrenset norskforståelse "systematisk" unngår å stille opp i tradisjonelle kvantitative meningsmålinger. Disse forhold er vektlagt ved vurdering av resultatene

Det ble gjennomført 1044 intervju fra et uttrekk på 2700 adresser. Respondenten er fordelt på 510 menn og 533 kvinner. I utarbeidelsen av spørreskjemaet ble det tatt utgangspunkt i å kartlegge de undergruppene hvor det var en hypotese om at det ville være forskjeller i forståelse og preferanse, samt de områdene som var viktig etter å ha gjennomført det kvalitative forprosjektet.

Resultater

- Det er en sammenheng mellom utdanning og i hvor stor grad man er opptatt av et sunt kosthold.
- Kvinner og eldre personer i større grad er opptatt av sunn mat enn andre, noe også tidligere undersøkelser viser.
- Gruppen som definerte seg selv til å være opptatt av et sunt kosthold leste i større grad på pakningen for å se hva matvaren inneholdt. Blant de som alltid leste på pakningen, var kvinner, de over 60 år samt de med høyere utdanning, sterkest representert.
- Forbrukerne er positive til sunnhetsmerking som en hjelp til å finne sunnere matvarer. De med høyere utdanning er i størst grad meget positive til denne type merking.
- Undersøkelsen bekrefter funnene i den kvalitative undersøkelsen, at begge merkeordningene gir både positive og negative assosiasjoner.
- "Sunnhetslogoen" er enkel og rask å bruke, men gir mindre informasjon om matvaren.
- "Trafikklyset" kan være tidkrevende og vanskelig å bruke, men gir mer informasjon om matvaren.
- Både "Sunnhetslogoen" og "Trafikklyset" oppleves likevel i stor grad å være til hjelp hos et flertall av respondentene
- Det er noen flere som mener "Trafikklyset" er det symbolet som vil hjelpe dem til å finne sunn mat, spesielt blant personer med høyere utdanning. Forskjellen var mindre blant kvinner og personer med lavere utdanning.
- Kvinner og personer med lavere utdanning var overrepresentert blant de som mente at "Sunnhetslogoen" merket ville hjelpe dem til å finne sunn mat.
- Trekket tidsaspektet inn - "rask informasjon" scorer begge merkene like bra.
- Når respondentene bes om å velge sin favoritt foretrekker et flertall "Trafikklyset". Spesielt gjelder dette de med høyere utdanning og inntekt.
- TV, butikk og avis er de kanalene flest ønsker å motta informasjon om denne merkeordningen, men også ut i butikk og på pakningen.

Helhetlig vurdering:

Respondentene i den kvalitative delen foretrakk sunnhetslogoen mens respondentene i den kvantitative delen foretrakk trafikklyset. Hva kan forklare disse ulike konklusjonene?

Utvalg

- I fokusgruppene som ble gjennomført ble det jobbet aktivt med å rekruttere personer fra minoritetsgrupper, altså personer fra grupper som vi antar vil kunne ha problemer med forståelse. Dette er tidkrevende og derfor kostbar rekruttering av respondenter, men likevel gjennomførbart fordi det tross alt kun er snakk om noen titals respondenter som skal verves
- I kvantitative undersøkelser der hundrevis av respondenter skal intervjues er det ikke mulig innenfor normale økonomiske rammer å ta slike hensyn. Erfaringsmessig vil en større andel av personer med minoritetsbakgrunn avslå å la seg intervju. Når undersøkelser gjennomføres på web vil det automatisk bli en underrepresentasjon blant personer med "PC skrekk". Det gjelder en bl.a. god del eldre.

Metode

- I fokusgrupper diskuterer 6-10 personer et tema gjennom en styrt prosess fra en intervjuleder over langt tid (2 timer). Et viktig element i fokusgrupper er vanligvis at respondentene skal påvirke hverandre gjennom "idédunader," dialog og gjensidig "læring". På den måten "modnes" ofte respondentenes oppfatninger og vurderinger i løpet av intervjuet
- I kvantitative undersøkelser (telefon, postalt, web) intervjues respondenter individuelt, spørsmålene har faste svaralternativer, og den totale tidshorisonten overstiger sjeldent 10 minutter. Det kan derfor være vanskelig å fange opp svar som krever "modning" gjennom kvantitative spørreteknikker
- Det ble vurdert å legge inn praktiske "cases" i den kvantitative undersøkelsen, for i noen grad å avhjelpe dette, men dette ble ikke gjennomført da man på tidspunktet undersøkelsen ble igangsatt ikke hadde gode praktiske illustrasjoner som man kunne vise frem til respondentene i web undersøkelsen
- For å se om dette kunne være forklaringen gjennomgikk Synovate videoopptakene fra fokusgruppene på nytt. Synovate så da at en slik modningsfase faktisk foregikk i alle gruppene. Et stort flertall av respondentene i fokusgruppene foretrakk "Trafikklyset" fremfor "Sunnhetslogoen" idet dette ble vist fram. Men etter hvert som diskusjonen skred frem endret et flertall sin preferanse til "Sunnhetslogoen".
- En slik modningsprosess gjennomgikk ikke respondentene i webundersøkelsen.

Respondenter som "forbrukere" og respondenter som "politikere"

- I fokusgruppene startet moderator etter en tid en diskusjon om hvilket merke de trodde ville passe best for "folk flest".
- Synovate ser ved gjennomgang av fokusgruppene at det særlig var denne diskusjonen som fikk mange av respondentene til å skifte preferanse fra "Trafikklyset" til "Sunnhetslogoen".
- Synovate stilte ikke det samme spørsmålet (hva tror du vil fungere best for folk flest?) til respondentene i web undersøkelsen.

Synovates konklusjon:

- Norske forbrukere ønsker sunnhetsmerking av matvarer
- Både "Sunnhetslogoen" og "Trafikklyset" vil kunne fungere og være til stor hjelp
- I og med at konklusjonene i samtlige fokusgrupper gikk til fordel for "Sunnhetslogoen" velger Synovate fortsatt å holde en knapp på "Sunnhetslogoen" til tross for motstridende konklusjoner i de to undersøkelsene. Dette på grunn av de forhold som er listet opp tidligere.

Vedlegg 14: Medlemsorganisasjoner referansegruppe

Organisasjon	Deltatt på 1 eller flere møter
Coop Norge	Marit Bjerkås Svein Fanebust
Dagligvareleverandørenes forening	Helge Hasselgård
Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening	Gunn Knutsen Henrik Stenwig
Forbrukerrådet	Hege Thorkildsen Pål Nygård
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon	Anne Helene Lindseth
ICA AB	Christina Karlsson Lisbeth Kohls
Kjøttbransjens Landsforbund	Dag Henning Reksnes
NorgesGruppen	Gunvor Tollum Andersen
Norsk Sjømatbedrifters Landsforening	Ingebrigt Overby Kari Merete Griegel
Nortura	Ola Hedstein Knut Framstad
Næringsmiddelbedriftenes Landsforening	Steinar Høye
Rema 1000 Norge	Camilla Bottolfs
Sosial- og helsedirektoratet	Arnhild Haga Rimestad Anniken Owren Aarum Anne Katrine Wahl
Mattilsynet	Merethe Steen Lisa Garnweidner

Vedlegg 15: Sammenstilling av skriftlige innspill

DLF, COOP, HSH:

Oslo, 7. januar 2008

Vedr. Sunnhetsmerking – anmodning om skriftlige innspill

Vi viser til deres e-post 14.12. og til siste møte i Referansegruppen for sunnhetsmerking av matvarer.

Dagligvareleverandørenes forening (DLF), Coop Norge AS og HSH på vegne av Reitangruppen, NorgesGruppen ASA og ICA Norge AS, vil i det følgende kort oppsummere de innspill og synspunkter vi har presentert gjennom prosessen så langt.

I et felles brev til statsråd Sylvia Brustad 5.11.2006, satte DLF og de fire dagligvarekjedene opp følgende utgangspunkt for videre samtale med myndighetene:

Vi ønsker å:

- *Arbeide for en merkeordning som tjener forbrukerne, er kostnadseffektiv for handel og leverandører, ikke er konkurransevridende og er overkommelig å administrere etter klare regler*
- *Unngå konkurrerende merkeordninger*
- *Basere arbeidet med merking på samarbeid mellom leverandører, handel og myndigheter*
- *Arbeide for en nordisk løsning basert på et felles nordisk regelverk som er avstemt med EUs regelverk på området.*

Dette utgangspunktet ble tatt positivt opp av Statstråden i et møte med DLF og de fire dagligvarekjedene 14.12.2006. Allerede i dette møtet ble det fra begge sider uttrykt at man ønsket en positiv veiledning til sunne produkter, ikke negativ merking. Det ble også understreket fra Statsrådens side at hun ønsket dialog og samarbeid med bransjen i arbeidet med en merkeordning. Vi har sett på arbeidet i Referansegruppen som en positiv videreføring av denne linjen.

I referansegruppen har vi blant annet gitt uttrykk for følgende:

- Vi er betinget positive til Nøkkelhullet, forutsatt en revisjon fra dagens svenske ordning til en tilfredsstillende skandinavisk ordning
- De resultatene vi har sett så langt av Mattilsynets og Sosial- og helsedirektoratets dialog med svenske og danske myndigheter, virker lovende. Vi opplever at norske myndigheter har tatt innspillene fra leverandørene og handelen på alvor og langt på vei vunnet gehør i forhandlingene.
- Vi må avvente flere resultater av de skandinaviske forhandlingene og se den endelige anbefalingen fra Mattilsynet og Sosial- og helsedirektoratet før vi eventuelt kan gi vår tilslutning til forslaget.

I det videre arbeidet ber vi myndighetene være oppmerksomme på følgende suksessfaktorer:

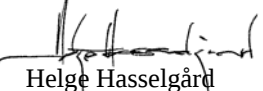
- For at en merkeordning skal få suksess, må den oppleves meningsfull og skape nye muligheter både for forbrukerne, handelen og leverandørene. For at merkeordningen skal stimulere til innovasjon og produktutvikling må leverandørene oppleve at ordningen gir positive muligheter i markedet. Dette fordrer fortsatt konstruktivt samarbeid mellom alle aktørene.
- Samordning mellom nordiske regelverk, praktisk administrasjon, kostnadshåndtering og overvåking av merkeordningen må finne smidige løsninger. Trekk gjerne på (til dels dyrekjøpte) erfaringer fra andre merkeordninger.

Med vennlig hilsen,

Dagligvareleverandørenes forening

Coop Norge AS

HSH


Helge Hasselgård
Adm. direktør

Svein Fanebust (sign.)
Adm. direktør

Thomas Angell (sign.)
Direktør Handel



Oslo, 14. januar 2008

SUNNHETSMERKING – ANMODNING OM SKRIFTLIGE INNSPILL

Vi viser til deres e-post 14. desember og til siste møte i referansegruppen for sunnhetsmerking av matvarer, 11. desember.

Innledning

NBL viser til referat fra møtet i referansegruppen 11. desember:

".....at Mattilsynet og Sosial- og helsedirektoratet mest sannsynlig vil anbefale HOD at Norge samarbeider med Sverige og Danmark om innføring av en felles nordisk nøkkelhullsordning, med justerte kriterier. Mattilsynet presenterte myndighetenes begrunnelser og oppfordret møtedeltakerne til å komme med skriftlig tilbakemelding som oppsummerer holdninger og synspunkter ifm innføring av nøkkelhullet, basert på justerte kriterier. Innspillene skal være en kort oppsummering av møtedeltakernes kommentarer på møtene i referansegruppe og skal tas med i rapporten til HOD under kapittelet "aktuelle aktørers holdninger og involvering"."

Videre står det i referatet:

*"I rapporten som skal oversendes HOD vil det være et kapittel som oppsummerer innspill og synspunkter fra aktuelle aktører. For å være sikker på at MT og SHDir gjengir innspill og synspunkter korrekt blir medlemmer av referansegruppen bedt om skriftlig å:
oppsummere innspill og synspunkter som dere har presentert på møter i referansegruppen, samt gi synspunkter på hvilke hensyn dere mener myndighetene må vektlegge i den videre prosess mhp innføring av merkeordningen."*

Således oppfatter NBL at vi primært skal oppsummere holdninger og synspunkter knyttet til en nordisk nøkkelhullsordning.

NBL's merkepolitiske posisjoner

På NBL's styremøte 31. oktober ble NBL's merkepolitiske posisjoner diskutert. NBL mener:

Nøkkelhullet slik det nå er, er ikke akseptabelt.

- Nøkkelhullet kjennetegnes tydelig av at det er utviklet for det svenske markedet. Det er omfattende svakheter ved kategoriinndelingen og kriteriene innen kategoriene, vurdert i forhold til medlemsbedrifters produkter.
- Selv om man på lengre sikt kan oppnå vesentlige endringer av Nøkkelhullet, stiller vi oss kritisk til en rask introduksjon av ordningen med mindre justeringer.
- Brødskala'n passer for brødvarer i det norske markedet. Det gjør ikke Nøkkelhullet.
- Rent ernæringspolitisk mener NBL at Nøkkelhullet ikke støtter opp om norske kostholdsråd om å spise mer fisk og mer grovt brød.

NBL støtter introduksjonen av GDA (Guideline Daily Amounts) fordi GDA:

- Kan anvendes på alle matvarer.
- Systemet er bygget opp rundt regelverket for næringsdeklarasjon og kan brukes i hele EØS-området.
- Det er et system som er tilpasset et marked i konstant endring.
- Systemet kan sammen med andre tiltak heve kunnskapen om mat.
- Det angir porsjonsstørrelser. Verken Nøkkelhullet eller trafikklys gjør det.
- Systemet vil bedre sette forbrukerne i stand til å foreta kvalifiserte valg."

Innspill til rapporten: Kategorier og kriterier

1. Kort oppsummering av innspill fra NBL og medlemsbedrifter

Vi er blitt presentert for forslag til endringer i kategorier og kriterier som imøtekommer flere av de innspill vi og medlemsbedrifter har kommet med. Innspill fra NBL og medlemsbedrifter har bl a omfattet følgende:

- Når det gjelder kategoriinndelingen, er det en svakhet at ordningen ikke omfatter kategorier som er viktige i det norske markedet, som f eks syltetøy og drikke.
- Når det gjelder kategorien brødvarer, er denne definert på en slik måte at den passer svært dårlig med det mangfold av produkter innenfor denne kategori på det norske markedet. Det er også klart at kravene i

Brødskala'n er prinsipielt forskjellige fra kravene til brød i Nøkkelhullet. Nøkkelhullet og Brødskala'n vil derfor fungere dårlig sammen.

- Flere medlemsbedrifter har vurdert sine produkter opp mot kravene i nøkkelhullet:
 - o En rekke pålegg med fisk som råvare faller utenfor Nøkkelhullet, grunnet grensen for fett. Makrell i tomat vil således ikke oppfylle kriteriene.
 - o Fett og grenser for fett passer generelt dårlig for produkter i det norske markedet. Det skilles ikke mellom "sunt" og "usunt" fett.
 - o Kategorien supper: Ingen supper fra Toro oppfyller kravene. De fleste inneholder for lite energi (kalorier). Med tanke på fedmeepidemien blir dette nærmest komisk. De få som inneholder tilstrekkelig energi, faller imidlertid utenfor kravene, da andelen energi fra fett er for høy.

2. Hva må diskuteres videre når det gjelder kategorier?

Med de konturene av en revidert ordning vi nå ser, må følgende problemstillinger diskuteres:

- Kategoriene er fortsatt for begrensende, og kan direkte virke diskriminerende mellom sunne alternativer, hvor det ene produkt faller innenfor en kategori, mens det ikke er fastsatt kategori for det andre. Det er mulig å produsere en lang rekke sunne produkter, som ikke faller innenfor kategoriene. Et tenkt eksempel:
 - o Hva med et fiskeprodukt, hvor der er mindre enn 50% fisk, men der man bruker grønnsaker, tomat saus og mager ost som vesentlige ingredienser?
- En revidert ordning, slik vi nå ser konturene av, synes å ville omfatte matvarekategorier som går utover hva man vil inkludere i et basiskosthold.
- Et viktig spørsmål blir da: Ønsker man en merkeordning som omfatter veiledning om "sunnere valg" i et samlet kosthold?
- Med et "ja" på spørsmålet mener vi at en diskusjon om ytterligere utvidelse av kategorier vil være riktig.
- Vi mener bl a fortsatt at syltetøy og drikker bør omfattes.
- Vi mener at eksempelvis nøtter må vurderes som "et sunnere valg" innenfor snacks.
- Oljer og flytende margariner bør kunne få Nøkkelhull. Det er viktig å peke på at ulike typer har ulike bruksområder. Detaljerte krav knyttet til forholdet mellom omega 3 og 6 er en unødvendig begrensing.

3. Nøkkelhullet og tilsetningsstoffer, spesielt søtstoffer

- Vi mener Nøkkelhullet uttrykker en "negativ holdning" til tilsetningsstoffer, i og med at man spesifikt har krav om ikke-bruk av søtstoffer i ulike kategorier. En slik "negativ holdning" kan vi ikke støtte. Tilsetningsstoffer godkjennes etter omfattende helsemessige vurderinger, og rent ernæringsmessig gir bl a søtstoffsstoffene positive bidrag.

Innspill til rapporten: Organisering og gjennomføring

NBL forutsetter at en eventuell introduksjon av revidert utgave av Nøkkelhullet må være frivillig.

Det vil kreves en vesentlig innsats for å gjøre forbrukerne kjent med ordningen og hva slags veiledning den gir. Ulike "private" merkeordninger og merking bestemt gjennom regelverket gir en mangfoldig merkehverdag for forbrukerne. Manglende forbrukerforståelse kan gi uheldig villedning. NBL forutsetter at myndighetene allokere nødvendige ressurser til "markedsføring" av ordningen og bruker nødvendig tid til planlegging av en introduksjon.

Bedrifter som ønsker å ta ordningen i bruk, må ha tilgang til veiledning.

Opplegg for å sikre bruk i samsvar med kravene i ordningen, må klargjøres.

De juridiske rammene rundt ordningen må diskuteres nærmere.

Vennlig hilsen
NÆRINGSMIDDELBEDRIFTENES LANDSFORENING

Steinar Høie

Oslo, 01.02.2008

Høringsuttalelse symbolmerking av matvarer, saksnummer 2007/68758

Innledning

Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (KLF) vil med dette avgi uttalelse i forbindelse med forslag om innføring av symbolmerking – nøkkelhull på matvarer.

I tillegg til denne uttalelsen vil vi vise til tidligere innspill i prosessen samt til de kommentarer vi har gitt i møter i referansegruppen for symbolmerking av matvarer.

KLF stiller seg positiv til symbolmerking, men vil enda en gang få presisere at prosessen som har vært kjørt i denne saken bærer preg av unødvendig hastverk. Vi opplever at det nå egentlig ikke lenger finnes en reell mulighet til å påvirke prosessen, og at valg om nøkkelhullordning allerede er gjort.

KLF støtter derfor Forbrukerrådets ønske om en formell høring av rapporten og forslaget.

Til saken

Dersom myndighetene har som målsetting med symbolmerking å påvirke forbrukerne til et valg av sunnere matvarer må en slik merking innrettes slik at merkingen faktisk både er informativ og reelt innvirker på forbrukerens beslutning, samt har direkte effekt på forbrukerens helse.

Innføring av et symbolmerkesystem som det svenske "Nøkkelhullet", der det ikke finnes dokumentasjon for at merkeordningen har noen helsemessig positiv effekt, må derfor på nåværende grunnlag sees på som en ren politisk symbolhandling uten nødvendig faglig underbygging.

KLF vil få fremheve at dersom det skal innføres en symbolmerkeordning bør denne i tillegg å oppfylle de kriterier vi alt har påpekt, være en felles europeisk ordning.

Selv om det nå ser ut til å foreligge enighet mellom nordiske myndigheter (Sverige, Danmark og Norge) om at nøkkelhullssymbol i revidert form skal tas i bruk, bør en avvente endelig vedtak og innføring av symbolmerke.

Dette fordi de europeiske forbrukerorganisasjonene etter det vi kjenner til går for innføring av en europeisk trafikklysmerking etter mønster fra Storbritannia, og fordi de internasjonale matselskapene allerede har startet med GDA-merking (Guideline Daily Amounts), og vil fortsette med det for sine produkter uansett symbolmerke eller ikke.

I tillegg til KLF har Forbrukerrådet i Norge og Næringsmiddelbransjens landsforbund (NBL) i den norske prosessen gitt sterke signaler om at en ønsker et felles europeisk merke, og ikke et nytt nordisk merke.

Krav til merkeordning

Slik KLF ser det er det 4 viktige momenter som må vektlegges ved valg av symbolmerking:

1. Merkingen må gi nyttbar tilleggsinformasjon i tillegg til næringsdeklarasjonen.
2. Merkingen må være lettfattelig for forbruker.
3. Merkeordningen må gi reell helseforbedrende effekt
4. Merkingen må være ens i Europa

Det foreslåtte Nøkkelhullsystemet oppfyller etter KLF sin mening ikke alle disse kriteriene.

I motsetning til nøkkelhullet vil derimot en trafikklysmerking tydeligere vise næringsinnholdet til matvaren, og gi et mer kvalifisert grunnlag for forbruker å velge det som er positivt for sitt eget kosthold. KLF mener at trafikklysmerkingen ikke er vurdert grundig nok i forhold til nøkkelhullsmerking.

KLF mener som tidligere sagt også at det er viktig å samkjøre symbolmerking av matvarer i Europa. Direktiver og forordninger fra EU er noe Norge må forholde seg til når det gjelder næringsmidler for øvrig.

De internasjonale selskapene har startet med GDA-merking (Guideline Daily Amounts), og vil fortsette med det for sine produkter.

Skal en i tillegg ha en egen nordisk symbolmerking for hvor sunn matvaren, en europeisk symbolmerking er og i tillegg høyst sannsynlig ha miljømerking, vil dette høyst sannsynlig virke mer forvirrende enn forklarende for forbruker. En må ikke glemme hva den ønskede målsettingen med symbolmerking er, og heller sikre en lettfattelig, likelydende og lesbar merking på sikt.

Til slutt, det er uakseptabelt å innføre en merkeordning som gir konkurransevridding mellom ulike matvaregrupper, en konkurransevridding som til og med kan ha utilsiktet negativ utslag i forhold til ønsket kosthold. Riktig kosthold er mer enn fiber, fett og salt.

Med vennlig hilsen



Mette Juberg Varan
Kvalitetssjef

Tlf 901 03 455
e-post mette@kjottbransjen.no
www.kjottbransjen.no

Innspill angående innføring av en symbolmerkeordning i Norge

NSL stiller seg positiv til innføringen av sunnhetslogo på matvarer. Der er bra at ordningen blir et samarbeid med Sverige og Danmark. NSL er enig i at å merke med sunnhetslogo er det beste i forhold til ønsket målgruppe for ordningen.

NSL ønsker å kommentere følgende i forbindelse med innføringen av merkeordningen:

NSL har fått spørsmål fra medlemsbedrifter angående kontrollen av merket.

Hvem skal kontrollere bedriftene og produktene og hvor ofte skal dette gjøres?

Skal bedriftene betale noe for å bruke merket?

Skal det være noen begrensninger for hvordan merket kan brukes av en godkjent bedrift, med tanke på markedsføring?

Dette er spørsmål som vi føler er viktig å få klarhet i før man bestemmer seg for å innføre merkeordningen.

Det vil være et stort behov for markedsføring og informasjonsarbeid overfor forbrukeren i forbindelse med lansering av merket.

For at forbrukeren skal kunne forstå hvorfor den enkelte matvare er godkjent for merket er det svært viktig at forbrukeren blir gjort kjent med de ulike gruppene matvarene er delt inn i, og hvilke kriterier som ligger til grunn i hver gruppe.

Hvem skal være ansvarlig for denne markedsføringen faglig og økonomisk?

I den kvalitative undersøkelsen ble det påpekt at myndighetene burde stå bak markedsføringen for at merket skal bli oppfattet som seriøst.

Nøkkelhullsmerket har vært utsatt for mye negativ omtale i Norge høsten 2007.

Selv om dette gjelder de "gamle" kriteriene er det allikevel mulig at mange forbrukere vil forbinde det "nye" merket med det "gamle" hvis det får likt utseende.

NSL vil derfor forslå at utseende på logoen blir endret noe, for å markere at dette er et nytt merke, et samarbeid mellom flere land og ikke bare en overføring av det svenske merket.

Med vennlig hilsen

Norske Sjømatbedrifters Landsforening

v/ Kari Merete Griegel

Til: Prosjektet "Sunnhetsmerking av matvarer"
v/Merethe Steen, Mattilsynet
Fra: Ola Hedstein

Løren, 16. januar 2008

Emne: Synspunkter på etablering av et nordisk symbolmerke for helse, ernæring og sunnhet

Norturas vurdering før kriteriene sendes på høring

- Nortura ønsker en frivillig nordisk merkeordning som er i overensstemmelse med framtidig EU-regler
- Nortura ønsker ikke en negativ merking
- Nortura ønsker å ta i bruk et frivillig nordisk symbolmerke for helse, ernæring og sunnhet forutsatt:
 - o en tilfredsstillende revisjon av kriteriene for Nøkkelhullsmerket
 - o at det etableres hensiktsmessige og forutsigbare rutiner for administrativ og faglig forvaltning av merkeordningen

Generelt

Nortura har gjennom hele prosessen gitt sin støtte til målet om å gjøre det enklere for forbrukere å foreta sunne valg.

En hver merkeordning er avhengig av forbrukernes tillit. Den sikreste måten å undergrave et merkes tillit på er å etablere et merke som det er stor faglig uenighet om. Vi er derfor glad for at myndighetene har etablert en såpass bred referansegruppe med næringsaktører og forbrukerinteresser, og at de innspill som er gitt underveis, er blitt lyttet til og fulgt opp.

Selv om myndighetene ønsker en rask avklaring for å kunne lansere et "sunnhetsmerke" så raskt som mulig, vil vi sterkt oppfordre til å ikke forhaste seg slik at man lanserer uferdig symbolmerke som det hersker sterk faglig uenighet om. Førsteintrykket er avgjørende for om symbolmerket skal bli en suksess.

EUs nye Informasjonsforordning (merkeforordningen)

Helse og ernæring står høyt på den politiske agendaen til EU-kommisjonen, noe som gjenspeiles i de første utkastene til en ny forordning som skal regulere merking av mat.

En ny forordning fra EU vil bli gjort gjeldende i EØS, og vil etter hvert medføre endringer i det norske regelverket. Vi har forståelse for at man ved etablering av et symbolmerke må legge til grunn den eksisterende lovgivningen i Norge og EU, men det utelukker ikke at elementer fra det foreslåtte regelverket bør tas hensyn til ved utforming av et felles nordisk sunnhetsmerke.

Det er uklart hvilke offisielle synspunkter Norge har på de foreslåtte regelverksendringene fra EU-kommisjonen. Referansegruppa har etterlyst et EØS-notat om saken, men det er foreløpig ikke framlagt. Vi anbefaler at det så raskt som mulig lages et eget EØS-notat ift til arbeidet med ny EU-forordning og at dette notatet blir lagt til grunn for videre arbeid med et nordisk symbolmerke. EØS-notatet bør også omhandle problemstillinger knyttet til såkalt GDA-merking (Guideline Daily Amount).

Verken forbrukere eller næringsdrivende er tjent med en etablering av et nordisk symbolmerke som relativt raskt må endres pga ny forordning fra EU.

Framtidig forvaltning av en offisiell nordisk merkeordning

Alle offisielle merkeordninger og særlig frivillige merkeordninger bør forvaltes på en åpen måte som bidrar til at både merkebrukere og forbrukere får tillit til merkeordningen. Dette innebærer behov for klare og forutsigbare administrative rutiner for godkjenning, tilsyn, endringer og håndtering av juks.

I Norge har vi minst to faglige miljøer med bred erfaring fra etablering og forvaltning av frivillige merkeordninger. Stiftelsen KSL Matmerk har sin kompetanse innen merkeordninger for mat og Stiftelsen Miljømerking har sin kompetanse innen godkjenning av miljøvennlige produkter. Begge stiftelsene har et nordisk nettverk og Svanemerket er i tillegg en nordisk merkeordning opprettet av Nordisk ministerråd.

I det videre arbeidet med å etablere et Nordisk symbolmerke for helse, ernæring og sunnhet bør en ta i bruk den erfaringen og kompetansen disse stiftelsene besitter. Det kan også være naturlig å se for seg at denne type stiftelser kan stå for den administrative forvaltningen av et nordisk symbolmerke. Kompetanse og erfaring med forvaltning og markedsføring av merkeordninger vil bli viktig for å lykkes.

Mattilsynets rolle

I Mattilsynets strategidokumenter (Overordnet plan for Mattilsynet) er det sagt lite om oppgaver ilt arbeid med helse og ernæring. Hovedmålene for Mattilsynet er knyttet til helt andre oppgaver. Det er viktig å respektere de prioriteringene som er lagt til grunn Mattilsynets virksomhet. Disse prioriteringene har framkommet gjennom omfattende prosesser over flere år.

Tilsyn med merkeordninger som forvaltes av KSL Matmerk, Debio og Stiftelsen Miljømerking utføres primært på andre måter, og bør vurderes som en modell for tilsyn med et nytt symbolmerke for helse, ernæring og sunnhet.

Lansering av et nordisk symbolmerke - kunnskapsformidling

Det legges opp til en lansering av et nordisk symbolmerke i andre halvdel av 2008. Dette er en ambisiøs tidsplan som kan bli krevende å holde.

Selve lanseringen av et felles nordisk symbolmerke blir viktig. Merkeordningen skal gjøres allment kjent og akseptert samtidig som spesifikke målgrupper skal nås med et tilpasset budskap. Ved lanseringen bør man ikke sitte med for mange uavklarte eller omstridte spørsmål.

Det forutsettes at de nordiske myndighetene setter av tilstrekkelig med ressurser til lanseringen, og at lanseringen følges opp med spesifikke kunnskapstiltak overfor de viktigste målgruppene. Det vil trolig også være hensiktsmessig å kombinere lanseringen av symbolmerket med kunnskapsformidling om kosthold og betydningen av fysisk aktivitet. Til syvende og sist er helseutfordringene i samfunnet mer sammensatt enn å velge en "sunnere" frokostblanding.

Evaluerings

Det er bred enighet om at det er viktig å bedre folks helse i Norge og de fleste vestlige land. Formålet med å etablere en felles, offisiell og frivillig nordisk merkeordning for helse, ernæring og sunnhet er å påvirke forbrukernes kjøpsvaner og kosthold. Det skal bli lettere å velge ett sunt kosthold. Fra både myndigheter og næringsmiddelprodusenter vil det bli brukt betydelige ressurser på merkeordningen dersom den blir etablert.

Det er ingen automatikk i at bedre informasjon og merking gir utslag i endrede vaner hos forbrukerne. Det forventes derfor at myndighetene setter av nødvendige ressurser for å få en skikkelig evaluering av et felles nordisk symbolmerke.

Forbrukerrådet:

SYMBOLMERKING AV MATVARER, 14.1.2008

Mattilsynets referansegruppe –
Innspill og synspunkter fra Forbrukerrådet



I Handlingsplanen for bedre kosthold i befolkningen (2007-2011) - "Oppskrift for et sunnere kosthold" - tar regjeringen initiativet til at Norge skal ta sikte på å innføre symbolmerking av matvarer for å gjøre det lettere å sette sammen et sunt kosthold.

Handlingsplanen inneholder 73 tiltak fordelt på 10 innsatsområder. I innsatsområdet "sunn mat i et mangfoldig marked" heter det:

"Ta sikte på å innføre symbolmerking for lettere å sette sammen et sunt kosthold – Norske myndigheter vil på bakgrunn av det nordiske arbeidet, arbeidet i EU og i nær dialog med næringsmiddelindustrien, dagligvarebransjen og forbrukerorganisasjoner ta sikte på å innføre en frivillig, offentlig ordning for ernæringsmerking/symbolmerking i Norge".

Forbrukerrådet har på denne bakgrunn deltatt i Mattilsynets referansegruppe.

Vi viser til møte i referansegruppen 11. desember 2007, samt referat fra samme, hvor det går frem at Mattilsynet og Sosial- og helsedirektoratet mest sannsynlig vil anbefale at Norge samarbeider med Sverige og Danmark om innføring av en felles nordisk Nøkkelhullsordning.

Etter Forbrukerrådets vurdering har prosessen frem mot denne beslutningen ikke vært vid nok.

Innledningsvis oppfattet vi det slik at en bredt sammensatt arbeidsgruppe skulle diskutere ulike kriterier for å finne frem til en symbolmerkeordning, slik dette er beskrevet i handlingsplanen.

- Forbrukerrådet har gitt uttrykk og mener fortsatt, at man ikke i tilstrekkelig grad har vurdert andre alternative merkeordninger.
- Utgangspunktet har blitt for snevert fordi kriteriene til Nøkkelhullet for raskt ble lagt som premiss for diskusjonen.
- Man har fokusert for mye på det nordiske samarbeidet og i for liten grad lagt vekt på den europeiske prosessen. *Jfr. Mandatet pkt. 3.*

Videre har man hatt en forsert beslutningsprosess.

Kompleksiteten i å utrede en symbolmerkeordning er undervurdert. Andre land som har innført symbolmerkeordninger, har brukt vesentlig lengre tid på å utrede ulike alternativer. Etter Forbrukerrådets vurdering har man ikke lagt nok vekt på kompleksiteten i påvirke handle- og atferdsmønstret til grupper av forbrukere. *Jfr. Mandatets pkt.3.1 og 3.2*

Innvendinger mot Nøkkelhullet

Forbrukerrådet har vært opptatt av å fremme forbrukernes interesser i dette arbeidet.

For å kunne ta informerte valg, må den enkelte forbruker ha relevant kunnskap og motta korrekt og nødvendig informasjon. På denne bakgrunn har Nøkkelhullet store utfordringer og begrensninger.

- Nøkkelhullets kategoriinndeling og kriterier er svært kompliserte.
- Nøkkelhullets kriterier er tilpasset og utviklet under andre ernæringsmessige utfordringer enn de man ønsker å adressere med en ny merkeordning.
- Nøkkelhullet gir ufullstendig informasjon ved kun å fremheve det positive ved et produkt.
- Nøkkelhullet kan ikke brukes på alle matvarer.

Eksempel på utfordringene ved bruk av Nøkkelhullet:

Man har funnet produkter med et høyt fiberinnhold, men samtidig et høyt sukkerinnhold og som allikevel er merket med et sunt Nøkkelhull. I beste fall er dette utilstrekkelig forbrukerinformasjon, i verste fall kan det være villedende.

Det ligger også et "potensial" i Nøkkelhullssystemet i å tillate usunne produktkategorier. Man kan ende opp med vurderingen: Hva er det sunneste potetgullet?

Forbrukerrådet mener at det uansett er en kommunikasjonsmessig utfordring å skulle presentere Nøkkelhullet som et system autorisert av myndighetene, når det er så nært knyttet opp til en markedsaktør (ICA). En annen kommunikasjonsmessig utfordring er at Nøkkelhullet ikke nødvendigvis alltid er et sunt alternativ, men det minst usunne i sin kategori. Slik sett kan Nøkkelhullet lett bli oppfattet som feilkommuniserende.

Forskning

Før man konkluderer skal man undersøke nyere kunnskap om ulike ernæringsmerkeordninger.
Jfr. Mandatets pkt. 3.2

Vi mener at dette i for lav grad er vektlagt, og at presentasjon og vurdering av ulike (utenlandske) studier for raskt er skjøvet tilside.

Konklusjonen om en anbefaling av Nøkkelhullet, slik det har blitt presentert av Mattilsynet i referansegruppen, bygger i hovedsak på en kvalitativ markedsundersøkelse utført av markedsbyrået Synovate. Markedsundersøkelsen baserer seg på seks referansegrupper som ikke er representativt utvalgt. Innledningsvis i markedsundersøkelsen bemerkes også:

”Siden kun et fåtall av personer inngår i den kvalitative undersøkelsen og fordi utvalgsmetodikken ikke sikrer noen form for representativitet, kan resultatet ikke brukes til generalisering”.

Forbrukerrådet mener derfor markedsundersøkelsen ikke kan tillegges avgjørende betydning.

- *Markedsundersøkelsen er ikke representativ.*
- *Markedsundersøkelsen er gjennomført etter at ICAs Sunnhetsmann, som promoterer Nøkkelhullet, ble lansert i en stor reklamekampanje.*
- *Nøkkelhullet er så langt eneste kjente symbolmerke i Norge.*
- Majoriteten av forskning i Europa viser at forbrukerne ønsker et gradert system.

På den annen side gjennomførte Statens Institutt for Forbruksforskning (SIFO) en representativ undersøkelse høsten 2007. Forskningsrapporten viser at nær 70 prosent av norske forbrukere ønsker et symbol som skiller mellom graden av sunnhet på all mat. Et eksempel på et slikt gradert system er det engelske Trafikklyset som er utarbeidet av myndighetsorganet Foods Standard Agency (FSA). SIFOs forskningsresultat er i samsvar med annen forskning på området. På et overordnet nivå bekrefter Mattilsynets egen kvantitative undersøkelse, utarbeidet av Synovate, funnene til SIFO. Begge bekrefter at norske forbrukere ønsker et symbolmerke tilsvarende det engelske Trafikklyset.

Hva som må vektlegges ved utforming av et symbolmerke

For at symbolmerke skal være hensiktsmessig må det gi tilstrekkelig informasjon om de innholdsstoffer som kan ha størst betydning i et helseperspektiv, slik som mengden av sukker, salt og fett.

- Symbolmerket må brukes også på usunne produkter.
- Symbolmerket må basere seg på åpne, tilgjengelige og vitenskapelige baserte kriterier.
- Symbolmerket må gjøre det mulig å sammenligne produkter på tvers av kategorier.
- Symbolmerket bør gi informasjon om sukker, salt og fett i et farvekodet system.
- Symbolmerket må holdes adskilt fra reklame på produktet.

En forutsetning for å oppnå en helsemessig gevinst i befolkningen, er at symbolmerket har tillit blant forbrukerne og derigjennom bidrar til et endret handlemønster. Det bør gi nøytral ernæringsinformasjon og gjøre forbrukerne i stand til å foreta sunne og informerte valg.

For å ha tilstrekkelig legitimitet er det avgjørende at symbolmerket ikke oppfattes som et markedsføringsverktøy.

Vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Audun Skeidsvoll
Avdelingsdirektør

Hege Thorkildsen
Rådgiver

Til Helse- og omsorgsdepartementet
Kopi: Sosial- og helsedirektoratet og Mattilsynet

Anbefaling om å bruke Nøkkelhullet som symbolmerkeordning på matvarer

På Rådsmøtet den 20/9-2007 drøftet vi nok en gang symbolmerking av matvarer. Et viktig nytt moment er at Danmark og Sverige er positive til å få til en felles nordisk merkeordning med utgangspunkt i den svenske nøkkelhullsordningen.

På bakgrunn av dette og at Helse- og omsorgsdepartementet ønsker å få på plass en symbolmerkeordning for sunne matvarer i løpet av 2008, vil vi gjerne komme med følgende anbefalinger:

- a) Vi anbefaler at Norge stiller seg sammen med Danmark og Sverige og innfører nøkkelhullsordningen med tilpasninger. Det er viktig at dette bestemmes nå slik at vi kommer med i den videre prosess så fort som mulig.
- b) Nøkkelhullet slik det foreligger i dag har visse svakheter. Den største svakheten er kriteriene for brød som ikke er tilpasset anbefalingene om grovt brød. Selv en del lyse brød kan få nøkkelhull med dagens kriterier. Dette er et så viktig ankepunkt at det bør være et krav at kriteriene for brød forandres før nøkkelhullet innføres i Norge.
- c) Kriteriene slik de foreligger i dag gir også uheldige konsekvenser for en del andre anbefalte matvarer, som f.eks. makrell i tomat og vitamin D beriket ekstra lett lettmelk. Dette bør opprettes i så stor grad som mulig i de pågående drøftingene med Sverige og Danmark, men det bør ikke være til hinder for deltagelse i ordningen.
- d) Det bør inngås en bindende avtale mellom landene om at kriteriene gjennomgås grundig og revideres i løpet av få år.

Vennlig hilsen



Haakon E. Meyer
Professor, dr.med.
Leder i Nasjonalt råd for ernæring