

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo

Landbruks- og matdep	
Saksnr.:	Doknr.:
2006/0034	- 32
Mottatt:	1 MAR 2007 MP/SMF
Saksøen.:	AZA 62
Kopi:	Ansatt:



Saksbehandler:
EBJ

Vår dato:
26.02.2007

Vår referanse:
07/00063

Deres dato:

Deres referanse:

Høring av endring av forskrift 24. august 1956 nr 9632 om tilvirkning, merking og omsetning av ost – osteforskriften

Landbruks- og matdepartementet foreslår at betegnelsen ost fra nå av skal forbeholdes produkter som har melk eller melkeprodukter som råvare og som ikke inneholder annet fett enn melkefett. Dagens lovverk forbyr i utgangspunktet omsetning av produkter under betegnelsen ost dersom produktet inneholder fettstoffer som ikke stammer fra melk - med unntak for margarinost. Unntaket i loven åpner opp for salg av nye produkter hvor melkefettet er erstattet med vegetabilsk fett. Mills ost laget av raps og solsikkeolje er et eksempel på et slikt produkt.

Landbruksdepartementet foreslår nå at unntaket fjernes og at betegnelsen ost fra nå av skal forbeholdes produkter som har melk eller melkeprodukter som råvare og som ikke inneholder annet fett enn melkefett. Departementet argumenterer med at et slikt unntak gir uklare signaler, ved at man på samme tid forbyr og tillater bruk av betegnelsen ost for produkter som inneholder annet fett enn melkefett. De mener klarheten kan resultere i bruk av betegnelser som villeder forbrukeren. Forbrukerrådet er av den oppfatning at så lenge forbrukeren får klar og tydelig informasjon om hva produktet er laget av, både gjennom varebetegnelsen og ingredienslisten, bør det tillates at ost laget av vegetabilsk fett kan markedsføres som ost. Mye vegetabilsk fett er sunnere enn melkefett og et slikt osteprodukt gir forbrukerne et nytt og sunnere ostealternativ. Eksakt type fett bør imidlertid angis i merkingen.

I "Handlingsplan for bedre kosthold" peker regjeringen på viktigheten av å stimulere til økt produktutvikling av sunne produkter og der i gjennom å bidra til forebyggig av ulike livsstilssykdommer. Landbruks- og matdepartementets forslag til revisjon av osteforskriften er ikke i tråd med en slik politikk. En ost laget av sunnere fett enn melkefett er et positivt tilskudd til utvalget av sunnere produkter. Forbrukerrådet mener forbudet fremmet av Landbruks- og matdepartementet er unødvendig og ikke i tråd med viktige forbrukerinteresser. Landbruks- og matdepartementets bekymring for faren for villedning kan løses med god merking på produktet.

Mattilsynet har fått i oppdrag fra matdepartementene å foreta en helhetlig revisjon av nasjonale kvalitetsforskrifter, samt foreta en generell vurdering av regulering av kvalitet. Innspill skal gis til matdepartementene innen midten av mars 2007. Forbrukerrådet mener det uansett vil være riktig å vente med en ev. revisjon av osteforskriften til Mattilsynet har ferdigstilt sitt arbeid og vurdere dette i sammenheng med revisjon av kvalitetsregelverket for øvrig.

UTGIVER AV:



Forbrukerrådet
The Consumer Council
of Norway

Postadresse:
P.b. 4594 Nydalen
NO-0404 Oslo

Besøksadresse:
Roif Wickstrøms vei 15
0486 Oslo

Org. nr.:
NO 871 035 582 MVA

post@forbrukerradet.no
forbrukerportalen.no

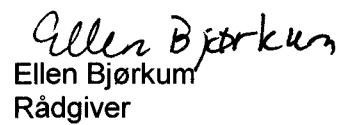
Publikumstelefon:
815 58 200
Sekretariatet,
df.: 23 40 05 00

Viser for øvrig til vårt innspill til Mattilsynets generelle arbeid med kvalitet av 01.02.07. Brevet følger vedlagt.

Med hilsen

for Forbrukerrådet


Lasse Billington
Underdirektør


Ellen Bjørkum
Rådgiver



FORBRUKERRÅDET

Mattilsynet
Hovedkontoret
Seksjon for kvalitet og ernæring
Postboks 383, 2381 Brummundal

Saksbehandler:
EBJ

Vår dato:
01.02.07

Vår referanse:
2006/489-3

Deres dato:

Deres referanse:

Kommentarer til Mattilsynets høring om kvalitet

Forbrukerrådet er blitt invitert til å komme med kommentarer til Mattilsynets gjennomgang av nasjonale forskrifter på kvalitetsområdet, samt tilsynets generelle arbeid med kvalitet. Våre synspunkter og bemerkninger er systematisert etter spørsmålene i høringsnotatet. Vi viser også til brev av 4. desember 2006, med innspill i samme sak.

Ad punkt 1

Hvilke hensyn skal ligge til grunn for Mattilsynets kvalitetsarbeid?

Regleverk og tilsyn må utformes og praktiseres slik at det skaper balanse i markedet. I matmarkedet som i de fleste andre markeder er det forbrukeren som er den "svake" part. De er uorganisert, de har sammenlignet med profesjonelle næringsaktører liten kunnskap om hvordan maten produseres og hva den inneholder. Forbrukerne er avhengig av å stole på de som produserer, kontrollerer og selger maten – at de overholder regelverket, opptre redelig og gir korrekt informasjon.

Forbrukerrådet mener Mattilsynets har et særlig ansvar i å ivareta hensynet til forbrukerne når det gjelder arbeidet med kvalitet. Hensynet til næringsaktørenes interesser må komme i andre rekke;. Hensynet til for eksempel markedsadgang for norsk sjømat i andre land, eller beskyttelse av norske landbruksinteresser bør ikke være blant Mattilsynet fremste prioriteringer.

Hva slags kvalitet?

I Stortingsmelding 40 (1996-1997) kan et produkts kvalitet forstås som produktenes evne til å tilfredstille forbrukerens behov, ønsker krav og forventning. Noen kvalitetsegenskaper er målbare og konkrete, mens andre er mer knyttet opp til matopplevelser og følelser. Kvalitetsegenskaper kan være objektive og målbare, andre er subjektive og vanskelig målbare i sluttproduktet. Det skilles mellom ulike former for kvalitet; spisekvalitet, ernæringsmessigkvalitet, helsemessig kvalitet, ytre kvalitet, miljøkvalitet, etisk kvalitet, teknisk kvalitet m.m.

I arbeidet med kvalitetsreguleringen har Mattilsynet valgt å vektlegge spisekvalitet, ernæringsmessig kvalitet, samt ytre kvalitet i form av merking/redelighet. Andre former for kvalitet, blant annet helsemessig kvalitet (trygg mat) ivaretas gjennom et annet regelverk og behandles ikke i denne sammenheng.

UTGIVER AV:



Forbrukerrådet
The Consumer Council
of Norway

Postadresse:
P.b. 4594 Nydalen
NO-0404 Oslo

Besøksadresse:
Rolf Wickstrøms vei 15
0486 Oslo

Org. nr.:
NO 871 033 582 MVA

post@forbrukerradet.no
forbrukerportalen.no

Publikumstelefon:
815 58 200
Sekretariatet,
tlf.: 23 40 05 00

Slik kvalitet defineres her, mener vi det er viktig at Mattilsynet ivaretar både det som defineres som *ytre kvalitet* og dels også *spisekvalitet*. **Ytre kvalitet** defineres som pakningsutforming, merking, redelighet og markedsføring. Merking og markedsføring reguleres gjennom egne merkeforskrifter. For forbrukerne er det helt grunnleggende å få god informasjon gjennom merking av maten. Merkingen må være korrekt, forståelig og ikke være villedende. Varene skal være det de gir seg ut for å være og forbrukerne skal verkes lures eller villedes. Merkeregelverket er under revisjon og forhåpentligvis vil resultatet innebære at det stilles strengere krav til merkingen. Forbrukerrådet forventer at Mattilsynet fører tilsyn med merkeforskriftene og regelverk om helsepåstander og at dette arbeidet prioriteres høyt.

Spisekvalitet omhandler smak, lukt, konsistens, utseende, friskhet og produktsammensetning. Oppfatninger om hva som er god kvalitet i dette henseende vil variere, både mellom fagfolk og mellom forbrukere. Kvalitet vektlegges også ulikt avhengig av anledning og situasjon. Det kan være vanskelig å regulere denne type kvalitet. Det er imidlertid forhold som taler for at myndighetene bør ta ansvar for kvalitet også her. I mange sammenhenger kan forbrukeren selv vurdere kvalitet, enten gjennom å se, kjenne, lukte eller lese på merkingen av produktet. Men noen ganger kan det være vanskelig. For eksempel er fersk fisk et produkt forbrukeren synes å ha vanskeligheter med å vurdere. Det er lite informasjon - for eksempel om hvor fersk fisken er og hvor den er fanget. Forutsetningene for å opptre som en bevisst forbruker er med andre ord dårlige. Fersk fisk er skjøre vare med kort holdbarhet og forbrukerne kan lett bli lurt. Derfor mener vi myndighetene bør ta et ansvar for å sikre kvaliteten på fersk fisk og sammen med bransje og forbrukere komme fram til definisjoner og standarder for kvalitet. Dette er imidlertid et vanskelig felt å definere/standardisere. Vi tror forbrukerne er best tjent med at fangst dato blir angitt uavhengig av kvalitetsdefinisjoner for øvrig.

For poteter og visse grønnsaker/frukt kan det også være vanskelig å vurdere kvalitet. Generelt mener Forbrukerrådet at desto vanskeligere observerbar/lesbar matkvalitet er for forbrukerne, desto større er behovet for regulering og kontroll. I vurderingen av hvor det trengs regelverk og tilsyn mener vi slike betraktninger bør spille inn.

Forbrukerrådet mener som hovedregel at det offentlige ikke bør detaljregulere innhold og sammensetning i maten. Sammensetningen i et produkt bør i stor grad overlates til bransjen. Forbrukerhensynet ivaretas her gjennom merking og informasjon. Det offentlige bør imidlertid bidra til å sikre et minimumskrav f.eks. til prosentandelen av hovedingrediensen på visse produkter, så som fisk i fiskekaker, reinsdyrkjøtt i reinsdyrkarbonader, og lignende - slik at forbrukerne ikke blir villedet.

Helhetlig tenkning. Mattilsynet argumenter for at de i sitt videre arbeid med kvalitet bør legge til grunn hensyn som fremmer et helsemessig riktig kosthold. Forbrukerrådet støtter et slikt argument.

De offisielle kostholdsanbefalingene går blant annet ut på å spise mer frukt og grønt og mer fisk. Økt forbruk avhenger av mange forhold som holdninger, informasjon, merking, tilgjengelighet og pris. Men det henger også sammen med kvalitet. Hvis forbrukeren til stadighet opplever dårlig kvalitet på fisk og frukt, er det nærliggende å anta at dette påvirker forbruket. Derfor må det gjennom, blant annet regelverk og tilsyn, sikres at kvaliteten på sunne ferskvarer er god.

Mattilsynet spør om det er realistisk å tro at offentlig regulering kan hindre at det omsettes produkter som ikke holder rett kvalitet. Forbrukerrådet tror at et offentlig regelverk, sammen med et aktivt og strengt tilsyn, vil bidra til å skjerpe næringens fokus på kvalitet. Dette har vist seg å være resultatet for eksempel på potetområdet, hvor Mattilsynet gjennom flere år har ført tilsyn.

Oppsummert mener Forbrukerrådet:

- Mattilsynets arbeid med kvalitet skal først og fremst legge hensynet til forbrukerne til grunn
- Merking og informasjon er viktige virkemiddel for å sikre redelighet

- Mattilsynet må bidra til å fremme spisekvalitet, særlig på produkter det kan være vanskelig for forbrukeren å vurdere og som er viktige i et ernæringsmessig sunt kosthold
- Det offentlige bør som hovedregel ikke detaljregulere innholdet i sammensatte produkter, med visse unntak. Forbrukerhensynet må ivaretas gjennom merking på produktene

Ad punkt 2 og 3

Mattilsynet ønsker å få synspunkter på ev. konsekvenser ved opphevelse av alle de nåværende nasjonale kvalitetsbestemmelsene. Hvilke hensyn blir da ikke lenger ivaretatt og hva vil det medføre for bransje og forbruker. De spør også om det finnes det relevante bransjestandarder eller kan bransjen selv utarbeide slike?

Forbrukerrådet ønsker ikke at alle nasjonale forskrifter oppheves. Dette vil kunne føre til dårligere kvalitet på produkter som i dag er regulert, for eksempel fisk og poteter. Opphevelse av andre forskrifter, som for eksempel osteforskriften vil kunne bidra til et større produktutvalg og utvikling av sunnere produkter innenfor kjente betegnelser.

Bestemmelser om varebetegnelser i nasjonale forskrifter

Flere av de nasjonale forskriftene som nå skal revideres, har bestemmelser som setter krav til bruk av varebetegnelser og sammensetning i produkter som ost, smør, is og saft. Betegnelsen ost er kun er forbeholdt produkter som er laget av/stammer fra melk - det samme gjelder smør. Ut i fra et forbrukerståsted er det argumenter som taler for å beholde en slik beskyttelse og det er argumenter i mot. Argumenter for er bevaring av innholdet i kjente og tradisjonelle produkter. Det at ost og smør tradisjonelt lages av/stammer fra melk antas å være en så vel etablert sannhet at det tas for gitt i forbrukernes øyne. Det kan argumenteres for at å endre en slik oppskrift vil være å spekulere i folks alminnelige forståelse av et produkt. Tradisjonelle produkter vil utvannes og det blir mer krevende å være forbruker. Argumenter mot en slik regulering kan være større konkurranse og mangfold, for eksempel i form av en større utvalg av sunnere osteprodukter. Et annet argument er at folks oppfattelse av hva som er ost eller smør, ikke (lenger) nødvendigvis er knyttet til bestemte ingredienser, men til bruksområde, konsistens, utseende og smak. En beskyttelse av varebetegnelsen vil dermed ikke gi mening.

Etter Forbrukerrådets syn vil fordelene med å oppheve disse bestemmelsene være større enn ulempene. Vårt inntrykk er at erfaringene med bl.a. opphevelsen av kjøttforskriften viser at forbrukerne raskt venner seg til en endret situasjon, og er seg bevisst forskjellene mellom produktene innenfor samme segment. Forbrukerne velger det produktet de etter en helhetsvurdering av bl.a. pris, smak og ernæring synes er best. Mattilsynet peker på at en deregulering kan medføre økt fare for villedning av forbrukerne. En forutsetning for deregulering er at merking og varebetegnelse gir forbrukerne den informasjon de trenger for å forstå hva slags produkt det er og hva det inneholder. Tradisjonelle produkter som lages med nye ingredienser må merkes spesielt godt, slik at forbrukerne får informasjon om at innholdet/produksjonsmåten er endret. Gitt dette, tror vi gevinsten ved at forskriften oppheves er større enn det tap forbrukerne måtte oppleve.

Den mest ønskelige utvikling fra et forbrukerståsted er en utvikling hvor tradisjonelle og nye produkter går hånd i hånd. I andre land ivaretas tradisjonsprodukter i stadig større grad gjennom ordninger med "Beskyttede betegnelser". Matmerk forvalter flere merkeordninger som har som siktemål å bevare norske matprodukter med spesielle kvaliteter når det gjelder råvarebruk, produksjonsmetoder eller smak. Forbrukerrådet mener myndighetene må se nærmere på hvordan disse merkeordningene kan benyttes for å sikre en beskyttelse av utvalgte produkter med tradisjon og særpreg.

Fiskeforskriften

Forbrukerrådet mener det er viktig at det finnes en forskrift som regulerer kvalitet på fisk. Det er en sterk grad av kvalitetssikring for fisk beregnet på eksport. De samme kvalitetsreguleringer må gjøres gjeldende på hjemmemarkedet.

Vårt inntrykk er at kvalitet i liten grad har blitt prioritert på det norske fiskemarkedet. Flere butikktester har vist at kvaliteten på fersk fisk/sjømat har vært varierende. Det har ikke vært foretatt tilsyn av spisekvalitet på fisk fra Mattilsynets side og det synes å ha vært en allmenn enighet mellom bransjen og Mattilsynet at dette skal være bransjens ansvar. For oss synes det som om bransjen ikke tar spørsmål om kvalitet på fisk til det norske fiskemarkedet seriøst nok. Når vi vet at det er vanskelig for forbrukerne selv å vurdere kvalitet på fersk fisk, at informasjonen er liten og kompetansen bak disken varierende - mener vi det er et behov for offentlig regulering og aktivt tilsyn på området. Fiskens plass i et sunt kosthold øker betydningen av offentlig regulering og kontroll.

Mattilsynet har de siste årene ført tilsyn både med potetkvalitet og kvaliteten på frukt og grønt med positive resultater. Et kontinuerlig tilsyn med overholdelse av forskriften hele veien fra fjord til bord, også i butikkene, vil kunne føre til at kvaliteten på fersk fisk bedres.

Ad punkt 5

Det er viktig at Mattilsynet følger opp bransjen også når det gjelder kvalitet. Ifølge Matloven er det bransjen som har ansvar for at maten er trygg og av god kvalitet. Mattilsynet har ansvar for å føre tilsyn og for å veilede produsentene om tolkning og praktisering av regelverk. Mattilsynet bør etablere gode informasjonskanaler og ha en tett dialog med bransjen også her. Veiledning og informasjon må spesielt gis til de bransjer/aktører som trenger det mest. Forbrukerrådet forventer at Mattilsynet har den kompetanse som er nødvendig for å kunne utføre de oppgaver de er pålagt – også når det gjelder kvalitet.

Ad punkt 6

Mattilsynet stiller spørsmål om hvordan det er ønskelig at det føres tilsyn med kvalitet og hva bransjen selv kan bidra med.

På områder hvor kvalitet skal være regulert, må det føres tilsyn. Tilsyn kan føres regelmessig og i form av kampanjer. Hva som er den beste tilsynsformen må Mattilsynet vurdere ut i fra hva som er mest hensiktsmessig i forhold til formålet; å sørge for at næringsaktørene opptre redelig og følger regelverk og rutiner som skal ivareta folks helse, god kvalitet osv. For forbrukerne er det viktigste at det føres tilsyn på en måte som ivaretar forbrukernes interesser. Mattilsynet skal føre et risikobasert tilsyn, dvs at det skal prioriteres ressurser der sannsynligheten for og konsekvensen av regelverksbrudd er størst. Generelt skal hensynet til folkehelse alltid komme først. Tilsyn med kvalitet må gjennomføres etter de samme prinsipper, dvs. at ressurser til tilsyn må prioriteres der forbrukeren i størst grad kan risikere å bli lurt. Jo vanskeligere det er å vurdere kvalitet, jo større behov er det for regelverk og tilsyn.

For å kunne føre et risikobasert tilsyn er myndighetene avhengig av å ha kunnskap om hva som er status innenfor ulike bransjer og ledd i verdikjeden. Overvåking og kartlegging vil være viktig og helt nødvendig for å vite hvor det er størst behov for å føre tilsyn. Det vil gjelde både på forhold som har med helse å gjøre og på forhold som omhandler kvalitet. Forbrukerrådet tror også slik kartlegging vil kunne bidra til å gjøre bransjen mer bevisst sitt ansvar for kvalitet og bidra til at kvalitet tas på alvor.

Forbrukerrådet er spesielt opptatt av at Mattilsynet må ha et større fokus på siste omsetningsledd i matvarekjeden. Vi er av den oppfatning at økt fokus på sisteleddet vil føre til at butikkene tar større ansvar og at de stiller strengere krav bakover i verdikjeden. Vi mener også at Mattilsynet aktivt må

offentliggjøre tilsynsresultater, både fra enkelttilsyn og kampanjer. Stor synlighet av tilsynsresultater kan bidra til å øke virkningen av kontrollen og vil kunne fungere som ris bak speilet for virksomhetene. Det planlegges en prøveordning med Smiley i ett fylke. Forbrukerrådet forventer at denne kommer i gang raskt og så fort som mulig innføres i hele landet.

Med hilsen

for Forbrukerrådet

Lasse Billington
Underdirektør

Ellen Bjørkum
Rådgiver