



Innst. S. nr. 231

(2005-2006)

Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Dokument nr. 8:44 (2005-2006)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Hans Frode Kieland Asmyhr, Øyvind Korsberg, Kåre Fostervold og Thore A. Nistad om å gi forbrukerne informasjon om produksjons- og nedfrysingsdato på emballasjen for matvarer, samt bedre opplysningene til forbruker om matvarens opprinnelse

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Det er i dag ingen regler om at forbrukerne skal få informasjon om produksjons- og innfrysingsdato på emballasjen for matvarer. Forslagsstillerne mener forbrukerne skal ha krav på slike opplysninger som et hjelpemiddel for bedre å vurdere kvaliteten på matvarer som frembys for salg.

I dagens situasjon bestemmer bedriftene selv hvor lang holdbarhet kjøttvarer skal ha i frossen tilstand. Konsumentenes eneste reelle informasjon er en best-før-merking.

På norske matvarer er det også en svært dårlig opprinnelsesmerking, noe som gjør at forbrukerne har få muligheter til å skaffe seg informasjon om hvor varen kommer fra, og under hvilke omstendigheter dyret har levd. Forslagsstillerne mener det er viktig å få en langt bedre opprinnelsesmerking av norske matvarer, noe som kan bidra til å sikre forbrukernes kontrollmuligheter, men også kunne styrke norske matvarers konkurransekraft i en økt internasjonal konkurranse.

Forslagsstillerne viser til usikkerhet angående lagring av mat, og finner det rimelig at forbrukerne får vite hva de kjøper. Derfor bør kjøttvarer i Norge merkes med slaktedato, pakkedato, frysedato og en bedre opprinnelsesmerking.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

"I

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag som sikrer at forbrukerne opplyses om produksjons- og innfrysingsdato på matemballasjen.

II

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag som sikrer forbrukerne bedre informasjon om varens opprinnelse."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunn Karin Gjul, Britt Hildeng, Espen Johnsen og Tove Karoline Knutsen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Olemic Thommessen, fra Sosialistisk Venstreparti, May Hansen, fra Kristelig Folkeparti, lederen May-Helen Molvær Grimstad, fra Senterpartiet, Erling Sande, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til forslagene i Dokument nr. 8:44 (2005-2006) om å gi forbrukerne informasjon om produksjons- og nedfrysingsdato på emballasjen for matvarer, samt bedre opplysningene til forbruker om matvarens opprinnelse.

Komiteen viser til at når det gjelder merking av matvarer, bestemmes imidlertid norske myndigheters handlefrihet av det EØS-baserte merkeregelverket. Merkedirektivet inneholder et forbud mot nasjonale regler som hindrer omsetning av matvarer som tilfredsstillende de kravene direktivet stiller til merking av matvarer. Komiteen viser videre til Regjeringens svarbrev til komiteen av 15. mai 2006 (vedlegg), der statsråd Sylvia Brustad sier at

"slike norske regler som foreslås her, vil i praksis kunne hindre omsetning av matvarer som tilfredsstillende direktivets krav, dersom de ikke også er merket med pakke- og nedfrysingsdato."

Komiteen har merket seg at statsråden mener at norske myndigheter kan bidra til at virksomhetene eller bransjeorganisasjonene selv utvikler frivillige systemer for merking. Komiteen støtter denne strategien. Samtidig varsler statsråden at departementet, sammen med Mattilsynet, vil fortsette arbeidet med å forsøke å få innlemmet regler om merking med pakke- og nedfrysingsdato samt opprinnelsesmerking i EUs merkedirektiv som er under revisjon.

Komiteen viser til at det i 2005 ble igangsatt et arbeid for å vurdere en nærmere og bedre samordning av Kvalitetssystem i landbruket (KSL) og merkeordningen "Godt Norsk". Målet for arbeidet er å få til et helhetlig kvalitetssystem som omfatter hele verdikjeden i norsk matproduksjon. I sluttprotokollen fra jordbruksoppkjøret 2006 står det følgende:

"Partene er enige om at KSL-sekretariatet og stiftelsen Matmerk slås sammen til en organisasjon. Det etableres et helhetlig kvalitetssystem med basis i dagens KSL og erfaringene fra arbeidet med Godt Norsk -merket. Det utvikles en ny merkeprofil, og Godt Norsk-merket avvikles. Utvikling av et nytt merke må skje i tett samarbeid med merkebrukerne og øvrige aktører. KIL-midlene overføres til den nye organisasjonen. Det vises for øvrig til rapporten "Helhetlig kvalitetssystem i Norsk matproduksjon" av 17.03.06. Det nedsettes et interimsstyre fra 1. juli 2006 som skal ha ansvaret for å etablere den nye organisasjonen. Den nye organisasjonen etableres formelt fra 1. januar 2007. Landbruks- og matdepartementet vil utarbeide mandat og oppnevne interimsstyret i samråd med avtalepartene."

Komiteen viser til at norske myndigheter har innført en ny ordening som gjør at vi kan beskytte våre egne spesielle matretter etter mønster fra EU. Beskyttede betegnelser er en offentlig merkeordning som gir lovbeskyttelse til navn på matprodukter med klar geografisk tilhørighet, særpreg og tradisjon. Ordningen forvaltes av Mattilsynet i samarbeid med Matmerk. I tillegg er "Spesialitet-merket" gitt til norskproduserte matprodukter med spesielle krav til råvarer, produksjonsmetoder eller smak. Ordningen omfatter både nyvinninger og mer etablerte, tradisjonsbundne produkter. Komiteen ser positivt på utviklingen av denne ordningen.

Komiteen har merket seg at utvalget som skal evaluere E. coli-saken nå er oppnevnt. Oppgaven for utvalget er å kartlegge hendelsesforløpet i saken, og vurdere

de ulike aktørenes rolleforståelse og håndtering, hver for seg og i samarbeid med hverandre.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener at det så snart som mulig bør legges fram en stortingsmelding som drøfter tiltak for å bedre matsikkerheten.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen se på ordninger som ivaretar intensjonen i Dokument nr. 8:44 (2005-2006) i forbindelse med utviklingen av en ny merkeprofil for norsk matproduksjon innenfor EØS-regelverket."

MERKNADER FRA NÆRINGSKOMITEEN

Utkast til innstilling har blitt forelagt næringskomiteen. Komiteen uttaler i brev av 7. juni 2006:

"Næringskomiteen viser til de ulike partiers respektive merknader i familie- og kulturkomiteens utkast til innstilling og har ingen ytterligere merknader."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Stortinget ber Regjeringen se på ordninger som ivaretar intensjonen i Dokument nr. 8:44 (2005-2006) i forbindelse med utviklingen av en ny merkeprofil for norsk matproduksjon innenfor EØS-regelverket.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til sine merknader og til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:44 (2005-2006) - forslag fra stortingsrepresentantene Hans Frode Kielland Asmyhr, Øyvind Korsberg, Kåre Fostervold og Thore A. Nistad om å gi forbrukerne informasjon om produksjons- og nedfrysingsdato på emballasjen for matvarer, samt bedre opplysningene til forbruker om matvarens opprinnelse - vedlegges protokollen.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 8. juni 2006

May-Helen Molvær Grimstad
leder og ordfører

Vedlegg

Brev fra Helse- og omsorgsdepartementet v/statsråden til familie- og kulturkomiteen, datert 15. mai 2006

Dokument nr. 8:44 (2005-2006): Informasjon om produksjons- og nedfrysingsdato på emballasjen for matvarer og informasjon om matvarers opprinnelse

Jeg viser til brev datert 29. mars 2006, der komiteen ber om min vurdering av et privat forslag fra stortingsrepresentantene Hans Frode Kielland Asmyhr, Øyvind Korsberg, Kåre Fostervold og Thore Aksel Nistad om å gi forbrukerne informasjon om produksjons- og nedfrysingsdato på emballasjen for matvarer, samt bedre opplysninger til forbruker om matvarens opprinnelse. Fordi forslaget også berører fiskeri- og kystministerens og landbruks- og matministerens konstitusjonelle ansvarsområder, er svaret utarbeidet i samråd med disse.

1. BAKGRUNN

Innledningsvis vil jeg bemerke følgende til forslaget pkt. I om merking med produksjons- og nedfrysingsdato for matvarer: Denne problemstillingen har vært til behandling i matdepartementene over noe tid. Dette har bakgrunn i at Stortingets næringskomité i brev til Landbruks- og matdepartementet av 13. januar 2005 stilte det samme spørsmålet som familie- og kulturkomiteen nå stiller. I brev av 27. januar 2005 svarte daværende landbruks- og matminister Lars Sponheim på vegne av matdepartementene på næringskomiteens henvendelse. Landbruks- og matministeren skrev her at det var nødvendig å utrede flere problemstillinger nærmere, før regjeringen kunne ta stilling til forslaget om merking med produksjons- og nedfrysingsdato. Helse- og omsorgsdepartementet ba deretter Mattilsynet om å utrede disse problemstillingene. Mattilsynets utredning er nå ferdig, og den utgjør en viktig del av grunnlaget for matdepartementenes vurdering av pkt. I i dokument nr. 8:44 (2005-2006).

Matdepartementene har vurdert både forslaget pkt. I, om merking med produksjons- og nedfrysingsdato, og pkt. II, om å bedre opplysningene til forbruker om matvarens opprinnelse, på bakgrunn av gjeldende regelverk for merking av næringsmidler. Dette regelverket består i første rekke av forskrift 21. desember 1993 nr. 1385 (merkeforskriften), som er bygd på og gjennomfører direktiv 2000/13/EF (merkedirektivet) i norsk rett. Reglene i merkedirektivet fastsetter de generelle rammene for norske myndigheters handlingsfrihet når det gjelder regulering av merking av matvarer. Dette regelverket inneholder i dag ingen krav om merking av produksjons- eller nedfrysingsdato. Når det gjelder angivelse av navn, adresse og opprinnelse inneholder regelverket enkelte bestemmelser.

2. FORSLAGETS PKT. I: MERKING AV PRODUKSJONS- OG NEDFRYSNINGSDATO FOR MATVARER

2.1. UTGANGSPUNKT

Jeg støtter tanken om at forbrukere bør sikres bedre informasjon om matvarer. Jeg er enig i at merking med produksjons- og nedfrysingsdato kan være et nyttig hjelpemiddel for forbrukerne, som kan ha behov for slike opplysninger når de vurderer ulike matvarers kvalitet. Denne typen merking vil ivareta hensynet til redelighet, og den vil motvirke villedning av forbrukere. Videre mener jeg at merking med produksjons- og nedfrysingsdato kan omfatte alle slags matvarer.

2.1.1. Produksjonsdato

Når det gjelder merking med produksjonsdato vil jeg likevel bemerke følgende: Det fremgår av Mattilsynets utredning at produksjonsdato ofte kan være vanskelig å definere, særlig for sammensatte produkter. Dette vil gjøre det vanskelig å gjennomføre og håndheve eventuelle bestemmelser om merking med produksjonsdato. I stedet for merking med produksjonsdato anbefaler Mattilsynet merking med pakkedato, som er et definitivt tidspunkt og dermed lettere å fastslå enn produksjonsdato. Jeg mener at pakkedato vil ha like god opplysningsverdi for forbrukerne.

2.1.2. Nedfrysingsdato

Jeg støtter forslaget om merking med nedfrysingsdato for matvarer. I likhet med pakkedato er nedfrysingsdato et tidspunkt som er enkelt å fastslå.

2.2. NÆRMERE OM HVORDAN FORBRUKERNE KAN SIKRES INFORMASJON OM PAKKE- OG NEDFRYSNINGSDATO FOR MATVARER

Når det gjelder merking av matvarer, bestemmes som nevnt norske myndigheters handlingsfrihet av det EØS-baserte merkeregulverket. Dette reiser for det første et spørsmål om Norge har adgang til å innføre nasjonale regler om merking med pakke- og nedfrysingsdato. Dersom det viser seg at regelverket gjør dette vanskelig, blir et neste spørsmål i hvor stor grad norske myndigheter kan bidra til å utvikle frivillige norske ordninger for merking med pakke- og nedfrysingsdato. For det tredje kan det spørres om norske myndigheter har mulighet til å sikre forbrukerne slik informasjon gjennom påvirkning av det EØS-baserte merkeregulverket.

2.2.1. Spørsmålet om Norge har adgang til å innføre nasjonale regler om merking av pakke- og nedfrysingsdato

Jeg vil vise til at merkeregulverket ikke inneholder bestemmelser om merking med pakke- eller nedfrysingsdato for matvarer. Merkedirektivet inneholder derimot et forbud mot nasjonale regler som hindrer

omsetning av matvarer som tilfredsstillende de kravene direktivet stiller til merking av matvarer. Slike norske regler som foreslås her, vil i praksis kunne hindre omsetning av matvarer som tilfredsstillende direktivets krav, dersom de ikke også er merket med pakke- og nedfrysingsdato. Reglene vil være mest handelshindrende, dersom de gjøres gjeldende for alle slags matvarer, uavhengig av opprinnelsesland. Slik jeg forstår regelverket, vil imidlertid også regler om merking med pakke- og nedfrysingsdato som bare gjøres gjeldende for norskproduserte matvarer, kunne være problematiske i forhold til forbudet i merkedirektivet.

På denne bakgrunn, er det min vurdering at norske regler om merking med pakke- og nedfrysingsdato som utgangspunkt trolig vil være i strid med merkedirektivet. Slike norske regler kan da bare fastsettes, dersom de kan begrunnes i en av direktivets unntaksbestemmelser. Etter en konkret vurdering har jeg kommet til at disse unntaksbestemmelsene ikke passer for regler om merking med pakke- og nedfrysingsdato slik det er foreslått i dokument nr. 8:44 (2005-2006).

Norske regler om merking med pakke- og nedfrysingsdato vil dermed trolig stride mot merkedirektivet. Det betyr at det etter mitt skjønn vil være problematisk å innføre regler om merking med pakke- og nedfrysingsdato.

2.2.2. Spørsmålet om norske myndigheter kan bidra til å utvikle frivillige norske ordninger for merking med pakke- og nedfrysingsdato

Med frivillige ordninger menes her systemer for merking av matvarer som i hovedsak utarbeides og gjennomføres av virksomhetene eller bransjeorganisasjonene selv. Jeg mener at frivillige ordninger kan fremme formålet om å informere forbrukerne om pakke- og nedfrysingsdato for matvarer, og dermed sikre dem mot villedning med hensyn til matvarers kvalitet.

Virksomhetene og bransjeorganisasjonenes handlingsfrihet begrenses som utgangspunkt ikke av EØS-regelverket. I dokument nr. 8:44 (2005-2006) foreslås det imidlertid at regjeringen skal sikre forbrukerne informasjon om pakke- og nedfrysingsdato. Regjeringen representerer norske myndigheter, og er derfor, i motsetning til bransjeorganisasjonene, forpliktet av EØS-regelverkets begrensninger. Dette reiser et spørsmål om i hvor stor grad regelverket tillater norske myndigheter å bidra til å utvikle frivillige ordninger for merking med pakke- og nedfrysingsdato.

Jeg vil vise til at det generelle merkeregulverket ikke i seg selv regulerer frivillige ordninger. Det relevante regelverket vil her være EØS-avtalens generelle bestemmelser om fri flyt av varer.

EF-domstolen har fastslått at reglene om fri flyt av varer forbyr statlige handlinger, som har som formål å favorisere varer med nasjonal opprinnelse på bekostning av importerte varer. Frivillige norske ordninger for merking med pakke- og nedfrysingsdato kan medføre at mange norske forbrukere velger å kjøpe norske framfor importerte matvarer. Jeg mener at dette vil kunne være tilstrekkelig til at en slik frivillig ordning kan rammes av EØS-avtalens forbud mot "tiltak med

tilsvarende virkning" som kvantitative importrestriksjoner.

Dette betyr ikke nødvendigvis at norske myndigheter ikke kan delta i utviklingen av frivillige ordninger. På bakgrunn av EF-domstolens praksis, vil det her være avgjørende om formålet bak den frivillige ordningen er å fremme produksjon eller salg av norske matvarer. Dersom merkeordningen har et slikt formål, vil den defineres som diskriminerende og dermed være forbudt, med mindre den kan begrunnes i en av EØS-avtalens meget strengt fortolkede unntaksbestemmelser. Dersom en frivillig ordning derimot utvikles med andre formål, vil den være mindre problematisk i forhold til reglene om fri flyt av varer. Jeg mener at en frivillig ordning for merking med pakke- og nedfrysingsdato vil kunne begrunnes ved hjelp av EF-domstolens lære om såkalte allmenne hensyn, dersom den utvikles for å informere forbrukerne om pakke- og nedfrysingsdato for matvarer, slik at de sikres mot villedning med hensyn til matvarens kvalitet.

På denne bakgrunn mener jeg at EØS-avtalen ikke hindrer norske myndigheter i å bidra til å utvikle frivillige ordninger for merking med pakke- og nedfrysingsdato, forutsatt at ordningene har som formål å informere forbrukerne om matvarers kvalitet.

2.2.3. Spørsmålet om norske myndigheters mulighet til å påvirke det EØS-baserte merkeregulverket

EU har nylig igangsatt et prosjekt for å modernisere sitt merkeregulverk. Dette prosjektet omfatter blant annet en revisjon av merkedirektivet. I den forbindelse har EU-kommisjonen sendt et høringsdokument vedrørende revisjon av merkedirektivet på høring til alle medlemslandene, samt til EFTA-landene.

Som EFTA-land har Norge etter EØS-avtalen tilnærmet samme adgang som EUs medlemsland til å delta i dette revisjonsarbeidet, så lenge det befinner seg på de tidligste tidlige trinn i regelverksprosessen. Jeg vil vise til at departementet, i samarbeid med Mattilsynet, deltar aktivt i dette revisjonsarbeidet. På denne måten jobber norske myndigheter i dag for innlemmelse av krav om merking med pakke- og nedfrysingsdato i det EØS-baserte merkeregulverket. Det er mitt håp at denne innsatsen med tiden skal resultere i at slike regler inntas i det reviderte merkedirektivet.

2.2.4. Forslag til framgangsmåte

Som det framgår av drøftelsene ovenfor, mener jeg at den eneste muligheten regelverket i dag gir norske myndigheter til å sikre forbrukerne informasjon om pakke- og nedfrysingsdato, er å bidra til at virksomhetene eller bransjeorganisasjoner selv utvikler frivillige systemer for slik merking.

Jeg mener at den mest hensiktsmessige måten jeg kan bidra på, vil være å oppfordre berørte bransjeorganisasjoner til selv å avtale frivillige ordninger. Dersom bransjeorganisasjonene anser dette som interessant, vil jeg anmode Mattilsynet om å være behjelpelig med å utarbeide hensiktsmessige rammer for bransjestyrte systemer for merking med pakke- og nedfrysingsdato for matvarer.

Samtidig vil departementet, sammen med Mattilsynet, fortsette arbeidet med å forsøke å få innlemmet regler om merking med pakke- og nedfrysingsdato i EUs reviderte merkedirektiv.

3. **FORSLAGETS PKT. II: BEDRE INFORMASJON TIL FORBRUKERNE OM MATVARERS OPPRINNELSE**

3.1. UTGANGSPUNKT

Forslagsstillerne ønsker å sikre forbrukerne bedre informasjon om matvarers opprinnelse. Merkeforskriftens § 21 andre ledd inneholder i dag en bestemmelse om at matvarers opprinnelses- eller opphavssted skal angis, dersom "utelatelse av slik opplysning kan villlede med hensyn til næringsmidlets virkelige opprinnelse eller opphavssted". Ut over dette er det fastsatt særskilte regler om opprinnelsesmerking for bestemte typer av matvarer, eksempelvis for ferskt storfekjøtt og sjokolade. Fiskeri- og kystministeren, landbruks- og matministeren og jeg er enige i at bedre regler for opprinnelsesmerking vil kunne være nyttige for forbrukerne.

3.2. NÆRMERE OM HVORDAN FORBRUKERNE KAN SIKRES BEDRE INFORMASJON OM MATVARERS OPPRINNELSE.

På samme måte som ved spørsmålet om Norge nasjonalt kan regulere merking med pakke- og nedfrysingsdato, bestemmes norske myndigheters handlingsfrihet i forhold til generelle krav om opprinnelsesmerking av merkedirektivet. Dette innebærer at tilsvarende rettslige problemstillinger som i pkt. 2.2 kan være aktuelle også her. Dette gjelder særlig spørsmålet om Norge har adgang til å innføre egne regler om opprinnelsesmerking.

3.2.1. *Spørsmålet om Norge har adgang til å innføre regler om opprinnelsesmerking som foreslått i dokument nr. 8:44 (2005-2006)*

Merkedirektivet inneholder ikke andre bestemmelser om opprinnelsesmerking enn de som Norge har gjennomført i merkeforskriftens § 21, se pkt. 3.1. Som nevnt i pkt. 2.2.1, inneholder merkedirektivet imidlertid et forbud mot nasjonale regler som hindrer omset-

ning av matvarer som oppfyller de kravene direktivet stiller. Dette innebærer at den rettslige situasjonen for eventuelle generelle norske regler om opprinnelsesmerking vil være sammenlignbar med situasjonen for eventuelle generelle norske regler om merking med pakke- og nedfrysingsdato. Jeg viser til den rettslige vurderingen i pkt. 2.2.1 om dette. Denne vurderingen vil som utgangspunkt gjelde tilsvarende for generelle norske regler om opprinnelsesmerking.

På denne bakgrunn mener jeg at egne generelle norske regler om opprinnelsesmerking trolig vil være problematiske i forhold til merkedirektivet. Etter mitt skjønn gjør dette det lite hensiktsmessig å innføre slike regler. Jeg vil imidlertid vise til at det allerede finnes egne regler som krever opprinnelsesmerking av bestemte matvarer. Her vil jeg særlig nevne reglene om opprinnelsesmerking av ferskt storfekjøtt i forskrift 28 mars 2001 nr. 315.

3.2.2. *Frivillige norske ordninger for opprinnelsesmerking*

Som i pkt. 2.2.2, menes med frivillige ordninger systemer for merking av matvarer som i hovedsak utarbeides av virksomhetene eller bransjeorganisasjonene selv. Jeg mener at frivillige ordninger kan fremme formålet om å sikre forbrukerne bedre informasjon om matvarers opprinnelse.

Her vil jeg vise til at landbruks- og matministeren, i samråd med fiskeri- og kystministeren og meg, allerede har bedt Mattilsynet om å gå i dialog med berørte bransjeorganisasjoner, med sikte på å få utarbeidet eventuelle veiledere for frivillig opprinnelsesmerking.

3.2.3. *Forslag til framgangsmåte*

Jeg mener at den beste muligheten regelverket i dag gir matdepartementene til å sikre forbrukerne bedre informasjon om matvarers opprinnelse, er å oppfordre virksomheter eller berørte bransjeorganisasjoner til selv å avtale frivillige ordninger for slik merking.

Problemstillinger vedrørende opprinnelsesmerking vil dessuten være et sentralt tema ved revisjonen av EUs merkeregulverk. Matdepartementene har derfor et tett samarbeid med Mattilsynet om innspill til denne revisjonen.

