



Innst. 238 S

(2013–2014)

Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen

Dokument 8:57 S (2013–2014)

Innstilling fra næringskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Abid Q. Raja og Ketil Kjenseth om å redusere bruken av palmeolje i Norge

Til Stortinget

Sammendrag

Palmeolje er en vegetabilsk olje som utvinnes av oljepalmetreet (*Elaeis guineensis*). Det er den billigste og mest brukte matoljen globalt. Mye av palmeoljeproduksjonen foregår på en miljøskadelig måte. Årlig hugges og brennes store områder regnskog for å plante nye oljepalmer. Etter forslagsstillernes syn må det globale forbruket av palmeolje ned for å redusere presset på verdens regnskoger.

Palmeolje brukes i en rekke matvarer og i dyrefôr. Palmeoljen er langt mer helseskadelig enn annen vegetabilsk olje fordi den raffinerte oljen inneholder langt mer mettet fett enn andre oljer. Etter forslagsstillernes syn er det svært viktig i et helseperspektiv at bruk av palmeolje i matvarer begrenses.

Palmeolje i dyrefôr er aktualisert gjennom avsløringer om at så mye som 30 000 tonn palmeoljeråvare ble tilsatt i norsk kraftfôr i fjor. Det brukes også palmeolje i fiskefôr.

Et nytt EU-regelverk om merking av mat, forordning (EU) nr. 1169/2011 om matinformasjon til forbrukerne, vil bli innført fra desember 2014. Forslagsstillerne mener denne merkingen må gjøres på en slik måte at produkter som palmeolje er merket tydelig for forbrukerne i form av advarsler eller andre typer spesialmerking. Forslagsstillerne mener det er beklag-

gelig at det per i dag ikke finnes noen sertifiseringsordninger som kan gi god nok sikkerhet for at palmeoljen er produsert på en bærekraftig måte. Norske myndigheter har etter forslagsstillernes mening et stort ansvar for å forsikre seg om at de ikke bidrar til å ødelegge regnskog gjennom kjøp av palmeolje.

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

1. Stortinget ber regjeringen endre forskrift av merking mv. av næringsmidler, vedlegg 1, slik at det tydelig skal fremgå at et produkt inneholder palmeolje.
2. Stortinget ber regjeringen, i forbindelse med innføring av nytt EU-regelverk, Forordning (EU) nr. 1169/2011 om matinformasjon til forbrukerne (matinformasjonsforordningen), sørge for at merking gjøres på en slik måte at forbrukerne lett kan identifisere produkter som inneholder palmeolje.
3. Stortinget ber regjeringen utforme et regelverk/forskrift som krever sporbarhet for palmeolje som omsettes i Norge, der produsenter og leverandører må oppgi informasjon om hvilke plantasjer oljen kommer fra og at oljeproduksjonen ikke ødelegger regnskog eller drives i konflikt med menneskerettighetene.
4. Stortinget ber regjeringen vurdere muligheten av å presisere regelverket for offentlige innkjøp for å begrense etterspørsel etter produkter som inneholder raffinert palmeolje.
5. Stortinget ber regjeringen kartlegge hvordan norske investeringer og handel påvirker økosystemer i andre land, med særlig oppmerksomhet på tropisk skog.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Else-May Botten, Ingrid Heggø, Odd Omland og Knut Storberget, fra Høyre, Frank Bakke-Jensen, Ingunn Foss, Gunnar Gundersen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Morten Ørsal Johansen, Øyvind Korsberg og Jørund Rytman, fra Kristelig Folkeparti, Line Henriette Hjemdal, fra Senterpartiet, lederen Geir Pollestad, og fra Venstre Pål Farstad, viser til Representantforslag 57 S (2013–2014) om å redusere bruken av palmeolje i Norge.

Komiteen er kjent med at produksjon av palmeolje bidrar til avskoging i tropiske land, særlig i Sørøst-Asia. Palmeoljeplantasjer forårsaker bl.a. avskoging av naturskog i Indonesia, hvor flatehogst, drenering og burning av karbonrike torvmyrer for anlegging av plantasjer står for halvparten av klimagassutslippene.

Komiteen viser også til at flere fagmiljøer advarer mot bruk av palmeolje i mat, noe som innebærer at det også ut fra et helseperspektiv kan være viktig at bruk av palmeolje i matvarer begrenses. Det vises i denne forbindelse til at palmeolje finnes i forskjellige former, både som rå olje og som innsatsfaktorer i en rekke varer som er vanlige i norske husholdninger, som margarin, kjeks, såpe, frokostblandinger m.m. Komiteen merker seg at det brukes palmeolje også i dyrefôr og fiskefôr.

Komiteen er også kjent med at palmeolje er en viktig inntektskilde for mange land, som Indonesia og Malaysia. Komiteen merker seg at næringsministeren i sitt brev til komiteen, datert 22. mai 2014 (vedlagt innstillingen), fremholder at det ikke er palmeoljen som produkt som skaper negative miljøeffekter, men hvordan landareal brukes som innsatsfaktor til produksjon. Komiteen merker seg at næringsministeren påpeker at selskaper bør innføre strenge bærekraftskrav for sin palmeolje og ha full sporbarhet. Dette er et syn komiteen deler. Komiteen har merket seg at næringsministeren i brevet viser til at en rekke selskaper nå har forpliktet seg til å legge om driften.

Komiteen har også merket seg at NHO Mat og Drikke i et brev til komiteen datert 29. april 2014 viser til at matindustrien ønsker å bruke bærekraftig palmeolje i sin produksjon.

Komiteen merker seg videre at klima- og miljøministeren i en kronikk i Dagsavisen 26. mai 2014 skriver at palmeolje kan være viktig for å dekke verdens raskt økende matbehov, og at Norge, gjennom sitt klima- og skogprosjekt, kan bidra til å muliggjøre bærekraftig palmeolje.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, deler forslagsstillernes syn om at det må tas grep for å sikre bedre informasjon til forbrukere og for å stimulere til at palmeolje produseres på en bærekraftig måte.

Komiteen mener det også er viktig at næringslivet selv innfører strenge kriterier for bruk av palmeolje. Det er i denne forbindelse også behov for merkeordninger som kan gi informasjon om sporbarhet i verdikjeden, slik at det blir mulig å etterspørre palmeolje som er produsert på en bærekraftig måte, og som ikke bidrar til avskoging.

Etter komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Venstre sitt syn er det behov for å se nærmere på både helsemessige og næringsmessige aspekter ved bruk av palmeolje, herunder hvorvidt det er behov for nytt regelverk. Det kan også være behov for å se nærmere på handelspolitiske aspekter i denne forbindelse, bl.a. knyttet til EU-regelverk og norske investeringer i land med tropisk skog. Disse medlemmer ber derfor regjeringen om å utrede disse aspektene nærmere, og fremme en helhetlig sak for Stortinget om saken.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Regjeringen bes om å gjennomføre en helhetlig utredning av problemstillinger knyttet til bruk av palmeolje, bl.a. næringspolitiske og helsemessige aspekter, og fremme sak om dette for Stortinget.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til statsrådets brev til komiteen der fokuset på bærekraft, sporbarhet og merking er et gjennomgående tema. Der kommer det fram at 50 pst. av det internasjonale palmeoljemarkedet nå er underlagt strenge interne bærekraftskriterier. Flertallet viser også til at palmeolje er et internasjonalt produkt og at regelverket for merking av næringsmidler er EØS-harmonisert. Norge har dermed alt å vinne på å være en del av og støtte opp under internasjonale tiltak for å styrke bærekraften i produksjonen av palmeolje i stedet for å vurdere særnorske regler og tiltak.

Flertallet merker seg også at det nå arbeides med å gjennomføre forordning (EU) nr. 1169/2011 (matinformasjonsforordningen) i norsk rett. Det tas sikte på at denne skal tre i kraft i Norge samtidig med at den tre i kraft i EU 13. desember 2014. Dette regelverket skal gjøre det enklere for forbruker å lese og forstå hva matvarene inneholder. Det blir mer informasjon bl.a. om hvilken type vegetabilsk olje eller

fett produktet inneholder. Flertallet ser dermed ikke behov for en egen sak til Stortinget om palmeolje så lenge utviklingen går klart i retning av bærekraft, sporbarhet og å sikre forbruker god informasjon om produktenes innhold.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmet fra Venstre, viser til at næringsmiddelindustrien selv har tatt initiativ til bruk av bærekraftig palmeolje i matvarer, gjennom «Initiativ for bruk av bærekraftig palmeolje i Norge», der bedriftene som stiller seg bak initiativet, forplikter seg til kun å benytte bærekraftig produsert palmeolje, eller sertifisert palmeolje ifølge kriteriene til Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO), innen utgangen av 2015.

Dette flertallet viser til at hver bedrift som står bak initiativet, forplikter seg til å redegjøre for hvor mye palmeolje den bruker, samt hvor stor andel som er sertifisert i henhold til RSPOs kriterier eller gjennom andre sertifiserings- og kontrollsystemer. Bedriftene skal også rapportere hvor stor andel av palmeoljen som er sporbar.

Dette flertallet stiller seg svært positivt til slike initiativ fra næringen selv.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Venstre:

Forslag 1

Regjeringen bes om å gjennomføre en helhetlig utredning av problemstillinger knyttet til bruk av palmeolje, bl.a. næringspolitiske og helsemessige aspekter, og fremme sak om dette for Stortinget.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:57 S (2013–2014) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Abid Q. Raja og Ketil Kjenseth om å redusere bruken av palmeolje i Norge – vedlegges protokollen.

Oslo, i næringskomiteen, den 5. juni 2014

Geir Pollestad
leder

Else-May Botten
ordfører

VEDLEGG

Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet v/næringsministeren til næringskomiteen, datert 22. mai 2014

Dokument 8:57 S (2013-2014) Representantfor- slag fra stortingsrepresentantene Abid Q.Raja og Kjetil Kjenseth om å redusere bruken av palme- olje i Norge

Jeg viser til brev av 8. mai 2014, hvor komiteen ber om Nærings- og fiskeridepartementets vurdering av forslagene i Dokument 8:57 S (2013-2014). Jeg har vært i kontakt med Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet i forbindelse med utarbeidelse av svaret.

Produksjon av palmeolje har lenge vært og er fortsatt en stor drivkraft bak avskoging i tropiske land, særlig i sørøst Asia. Det er imidlertid mulig å produsere palmeolje på en bærekraftig måte. Oljepalmen produserer relativt sett mye olje per hektar og er derfor et mer arealeffektivt produkt enn de fleste alternative matoljer.

I den siste tiden har en rekke selskaper, etter press fra forbrukere og sivilsamfunns-organisasjoner, forpliktet seg til å legge om sin drift. Jeg har opplysninger om at over 50 prosent av det internasjonale palmeoljemarkedet nå er underlagt strenge interne bærekraftskriterier.

Det er viktig at selskapene selv innfører strenge kriterier for bruk av palmeolje. Det første steget i å sikre at palmeoljen som brukes, ikke har ført til avskoging eller ødeleggelse av torvmyr, er sporbarhet i verdikjeden. Palmeolje er en viktig inntektskilde for mange i land som Indonesia og Malaysia. Det er ikke palmeoljen som produkt som skaper de negative miljøeffektene, men hvordan landareal brukes som innsatsfaktor til produksjon. Selskaper bør derfor innføre strenge bærekraftskrav for sin palmeolje og ha full sporbarhet, slik at de kan vite at oljen ikke er produsert på torvmyr eller nylig avskoget land.

Videre i dette dokumentet kommenterer jeg de fem forslagene som fremmes:

1. Stortinget ber regjeringen endre forskrift av merking mv. av næringsmidler, vedlegg 1 slik at det tydelig skal fremgå at et produkt inneholder palmeolje.
2. Stortinget ber regjeringen, i forbindelse med innføring av nytt EU-regelverk, Forordning (EU) nr. 1169/2011 om matinformasjon til forbrukere (matinformasjonsforordningen), sørge for at merking gjøres på en slik måte at for-

brukerne lett kan identifisere produkter som inneholder palmeolje.

Forslag 1 og 2 kommenteres under ett.

Regelverket om merking av næringsmidler er EØS-harmonisert. Det innebærer at det er begrenset adgang til å gjøre nasjonale endringer i regelverket. Det arbeides nå for å gjennomføre forordning (EU) nr. 1169/2011 (matinformasjonsforordningen) i norsk rett. Forordningen regulerer alle former for matinformasjon, herunder merking av ferdigpakke-
de matvarer. Det tas sikte på at det nye regelverket skal tre i kraft i Norge samtidig som det trer i kraft i EU 13. desember 2014.

Det nye regelverket skal gjøre det enklere for forbrukerne å lese og forstå hva matvarene inneholder. Det nye regelverket krever flere opplysninger enn gjeldende regelverk, særlig om ingredienser, næringsinnhold og opprinnelse. Etter det nye regelverket blir det blant annet krav om at det skal angis i ingredienslisten for ferdigpakke-
de næringsmidler hvilken type vegetabilsk olje eller fett produktet inneholder, for eksempel palmeolje eller rapsolje. Matinformasjonen skal være lett tilgjengelig for alle næringsmidler. Merkingen av ferdigpakke-
de næringsmidler skal utformes tydelig og på en slik måte at informasjonen er lett synlig, klart lesbar og innenfor minimumskrav til skriftstørrelse.

3. Stortinget ber regjeringen utforme et regelverk/forskrift som krever sporbarhet for palmeolje som omsettes i Norge, der produsenter og leverandører må oppgi informasjon om hvilke plantasjer oljen kommer fra og at oljeproduksjonen ikke ødelegger regnskogen eller drives i konflikt med menneskerettighetene.

Regelverket om sporbarhet i produksjonskjeden for mat og innsatsmidler er EØS-harmonisert. Det innebærer at det er begrenset adgang til å gjøre nasjonale endringer i regelverket. I henhold til regelverket for sporbarhet skal alle aktører i produksjonskjeden for mat og innsatsmidler ha oversikt over og kunne dokumentere hvem de kjøper fra og hvem de selger til. Virksomheten avgjør selv hvordan sporbarhet skal oppnås. Kravet til sporing ett trinn bakover og ett trinn forover i verdikjeden følger av Norges forpliktelser i EØS-lovgivningen på matområdet, jf. forordning (EF) nr 178/2000 (matlovsforordningen). Formålet med dette generelle sporbarhetskravet er å sikre målrettet og presis tilbaketreking av nærings-

midler og fôr som kan medføre helsefare, og samtidig sikre både myndigheter og forbrukere nødvendig og presis informasjon om det aktuelle produktet. Formålet er ikke å informere forbruker om hvor et næringsmiddel eller fôr kommer fra.

De generelle merkekravene i matinformasjonsforordningen (jf. kommentar til forslag 1 og 2) er i hovedsak en videreføring av de kravene vi allerede har, men det er noen vesentlige endringer. Det vil fortsatt være krav om å merke med opprinnelse, hvis utelatelse av dette kan medføre at forbruker blir villedet (artikkel 26). Ytterligere krav om opprinnelsesmerking er under utarbeidelse.

Valg av lovlig fettkilde for innblanding i fôr er et ansvar for fôrprodusentene. Palmeolje er en slik lovlig fettkilde. Norge har samme regelkrav for fôrvarer som andre europeiske land gjennom EØS-avtalen. Dette gjelder også krav om merking. Innhold av tilsett vegetabilsk olje skal fremgå av merkingen.

Norge kan ikke stille egne juridiske krav til utenlandske produsenter/leverandører om deres sporbarhet tilbake til dyrkingssted/ plantasje. Et eventuelt nytt regelverk for en slik sporing må harmoniseres ikke bare i EU-området, men også overfor tredjeland. Det er imidlertid ikke noe i veien for at norske produsenter som benytter palmeolje som innsatsvare, selv kan kreve opplysninger om hvor palmeoljen kommer fra.

Jeg vil videre peke på at det allerede finnes systemer som sikrer at det er mulig å kjøpe sporbar palmeolje. Medlemmene i Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) har sammen laget en sertifiseringsordning for palmeolje, som har samme navn (RSPO). Denne er per i dag verdens mest kjente sertifiseringsordning for palmeolje. Det finnes også andre sertifiseringsordninger for palmeolje, men de er mindre betydningsfulle.

En bedrift som er medlem i RSPO kan få sertifisert palmeoljen som den produserer. Nesten alle RSPO-medlemmer selger både sertifisert og ikke-sertifisert palmeolje. Det finnes flere grader av sertifisering, da RSPO har etablert flere ulike forsyningskjeder for sertifisert palmeolje. Når palmeolje selges som Identity Preserved, betyr det at den sertifiserte palmeoljen holdes separert fra ikke-sertifisert palmeolje gjennom hele forsyningskjeden. I tillegg er den sporbar, slik at kjøperen kan få vite hvilke plantasjoner palmeoljen kommer fra. Foreløpig finnes det svært lite IP-palmeolje på markedet. Det er derfor viktig at bedriftene etterspør sporbar palmeolje.

4. Stortinget ber Regjeringen vurdere muligheten av å presisere regelverket for offentlige innkjøp for å begrense etterspørsel etter produkter som inneholder raffinert palmeolje.

Regelverket om offentlige anskaffelser omfatter lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter. Regelverket er et prosedyreregulering som regulerer anskaffelsesprosessen frem til inngåelse av kontrakt om kjøp av varer, tjenester eller bygge- og anleggsarbeider.

Regelverket har i mindre grad bestemmelser om innholdet i kontrakten ("hva som skal kjøpes"), og om perioden etter kontraktssignering. Det følger imidlertid av lov om offentlige anskaffelser § 6 at offentlige oppdragsgivere, under planleggingen av den enkelte anskaffelse, skal ta hensyn til livssyklus-kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen. Denne bestemmelsen pålegger offentlige oppdragsgivere, på et overordnet nivå, å ta miljøhensyn ved sine innkjøp.

Hvilke miljøhensyn oppdragsgivere skal ivareta, og på hvilken måte, er i stor grad overlatt til den enkelte oppdragsgiver. Oppdragsgiveren kan for eksempel stille ufravikelige krav til konkrete miljøegenskaper ved varen eller tjenesten som skal kjøpes inn, eller oppdragsgiver kan velge å tillegge miljøegenskaper vekt ved rangering av tilbud. Reglene gir stor frihet til oppdragsgiverne når det gjelder hvilke krav og kriterier for tildeling av kontrakten de vil sette. Direktoratet for forvaltning og IKT, Difi, har i oppgave å veilede offentlige oppdragsgivere om offentlige anskaffelser og spre kunnskap om gode kjøp, også når det gjelder miljøaspektet ved offentlige anskaffelser. Et eksempel på en offentlig oppdragsgiver som har lagt vekt på å unngå palmeolje, er Sykehuset i Vestfold, som har fjernet palmeolje fra all egenprodusert og innkjøpt mat (se Miljørapport Helse Sør-Øst, 2012).

Jeg ser det ikke som hensiktsmessig å innføre mer konkrete pålegg eller anbefalinger om å unngå bruk av palmeolje i regelverket om offentlige anskaffelser. Det er flere grunner til dette. For det første er det allerede mange ønsker om at ulike gode formål, til dels motstridende, skal hensyntas i dette regelverket. Dersom alle hensynene skulle tas inn i regelverket, vil de i stor grad utligne hverandre, og konsekvensen blir at ingen av hensynene blir særlig vektlagt. Det tilsier at det må være en høy terskel for å bruke anskaffelsesreglene til å oppnå andre mål enn de som er formålet med regelverket.

Anskaffelsesreglene kritiseres i tillegg av mange for å være for kompliserte. Regjeringen er opptatt av forenkling, herunder også forenkling av anskaffelsesreglene. Skal ulike gode hensikter hensyntas i regelverket, vil det føre til et enda mer omfattende og komplisert anskaffelsesregelverk.

For øvrig viser jeg til at EU, i utformingen av de nye direktivene om offentlige anskaffelser, har tatt et standpunkt om at anskaffelsesregelverket skal legge til rette for at offentlige oppdragsgivere kan vektleg-

ge ulike hensyn til miljø, innovasjon, sosiale forhold m.v., men at reglene skal inneholde få obligatoriske krav når det gjelder hvordan slike hensyn skal ivaretas. Dermed er det opp til oppdragsgiver å ta stilling til hva de vil tillegge vekt ved sine innkjøp.

5. Stortinget ber regjeringen kartlegge hvordan norske investeringer og handel påvirker økosystemet i andre land, med særlig oppmerksomhet på tropisk skog.

Indonesia og Malaysia er de største produsenter av palmeolje i verden. Nyetableringer av palmeoljeplantasjer forårsaker betydelig avskoging av naturskog i Indonesia. Flatehogst, drenering og brenning av karbonrike torvmyrer for anlegging av plantasjer står for halvparten av klimagassutslippene i Indonesia, som er betydelige i global sammenheng.

Palmeolje finnes i forskjellige former, både som rå olje, faste fraksjoner og annet (bl.a. palmekjerneolje), og er innsatsfaktor i en hel rekke andre varer

som er vanlige i norske husholdninger (margarin, kjeks, babygrøt, såpe, frokostblandinger ol). I tillegg produseres det biodrivstoff av palmeolje. Det meste av palmeoljen som importeres til Norge importeres ikke direkte fra de store palmeoljeprodusentlandene (Indonesia og Malaysia), men fra EU-land (se vedlagt statistikk). Europeisk næringsmiddelindustri vil ha kortest mulig logistikk og varen kjøpes derfor ikke direkte fra produsentlandene. Råolje eksporteres til EU for rensing, luftfjerning og sluttraffinerings, for eksempel i Sverige. Fordi oljen eksporteres rå til EU-land og så raffineres, har det som er importert fra Sverige eller andre europeiske land, høyst sannsynlig EØS-opprinnelse.

På denne bakgrunn kan det være krevende å få oversikt over hvilke land palmeoljen vi importerer, er produsert i, og dermed også vanskeliggjøre en kartlegging av hvordan handel med disse varene påvirker økosystemer i andre land.