

RAPPORT

Nasjonalt tilsynsprosjekt 2014

Ernærings- og helsepåstander om næringsmidler - Forbrukerpakninger



Mattilsynets nasjonale tilsynsprosjekter

Et tilsynsprosjekt er et tidsavgrenset prosjekt hvor virksomhetenes etterlevelse av regelverket innen en bransje eller et fagtema kontrolleres. Tilsynet er koordinert tids- og innholdsmessig. Mattilsynet får inn nyttig informasjon om tilstanden på området gjennom tilsynsprosjektene. Det gis opplæring til inspektørene om gjennomføring av tilsynet og eventuell virkemiddelbruk. Tilsynet i et prosjekt kan være både inspeksjoner, revisjoner og prøvetaking.

Et tilsynsprosjekt kan bruke ulike virkemidler for å stimulere virksomhetene til etterlevelse av regelverket. Dette kan for eksempel være gjennom informasjonsarbeid og samarbeid med bransjeorganisasjoner og andre myndigheter.

Prosjektene kan være nasjonale, gjelde for hele landet og involvere alle eller de fleste av Mattilsynets distriktskontorer. De kan også være regionale/lokale og gjennomføres da i begrensede deler av landet.

De nasjonale tilsynsprosjektene styres fra Mattilsynets hovedkontor. Planleggingen og gjennomføringen av prosjektene er som hovedregel delegert til et regionkontor med regiondirektøren som prosjektansvarlig. Regiondirektøren utpeker en prosjektleder som oppretter en prosjektgruppe. Prosjektgruppen har det daglige ansvaret for gjennomføring av prosjektet.

Fra 01.02.2015 er Mattilsynet omorganisert. Tilsynet har gått fra en treleddet til en toleddet organisasjon bestående av et hovedkontor med 6 kontorsteder, 5 regioner og 32 avdelinger.

Siden dette prosjektets planlegging, praktiske gjennomføring og rapportering foregikk før omorganiseringen av Mattilsynet, refererer vi i denne rapporten til 20 deltakende distriktskontor i henhold til gammel organisasjonsstruktur.

Trondheim/Oslo, 13.05.2015

Innhold

Sammendrag	4
Kapittel 1 Innledning	5
Kapittel 2 Bakgrunn og gjennomføring	6
2.1 Bakgrunn	6
2.2 Målsetning	6
2.3. Organisering	7
2.4. Omfang	7
2.4.1 Produkter	7
2.4.2 Virksomheter	8
2.4.3. Regelverk	8
2.5 Planlegging og gjennomføring av tilsynet.....	8
2.5.1. Veilednings- og rapporteringsverktøy	8
2.5.2 Tiltak for å sikre enhetlig skjønnsutøvelse.....	9
2.5.3. Informasjon til bransjen.....	9
2.5.4. Gjennomføring av tilsynet	9
2.5.5. Rapportering.....	10
2.6. Regelverksgrunnlag.....	10
2.6.1. Avgrensninger av regelverksgrunnlaget	11
2.7 Virkemiddelbruk.....	11
Kapittel 3 Resultater	12
3.1. Nøkkeltall – tabeller og diagram	12
3.1.1. Virksomhetstall fra MATS	12
3.1.2. Produkttall fra regneark.....	13
3.1.3. Kommentar til «nøkkeltallene» fra MATS og Excel-arket	15
3.2. Beskrivelser av de ulike bestemmelsene med eksempler på riktig eller feil bruk	15
3.2.1. Kapittel I - Formål, virkeområde og definisjoner	15
3.2.2. Kapittel II - Allmenne prinsipper	16
3.2.3. Kapittel III - Ernæringspåstander	19
3.2.4. Kapittel IV – Helsepåstander.....	20
3.2.5. Supplerende eksempler til artiklene 11 og 12	23
3.2.6. Bruk av ernærings- og helsepåstander i merking vs. annen markedsføring.....	24
3.2.7 Riktig og feil bruk av påstander. Antall registrert via questback	25
3.2.8 Kommentar til resultatene fra Questback	26
Kapittel 4 Vurdering av resultatene	26
Kapittel 5 Konklusjon	27
Kapittel 6 Vedlegg.....	28

Sammendrag

Mattilsynet har i løpet av 2014 gjennomført et nasjonalt tilsynsprosjekt med fokus på bruk av ernærings- og helsepåstander i ferdigpakkede næringsmidler, nærmere bestemt matvarer som inngår i vårt daglige kosthold.

I prosjektet deltok inspektører fra 20 distriktskontor. Prosjektperioden var fra 1.april til 31. august 2014 og ble innledet med et to dagers oppstartsmøte for deltakende inspektører i mars 2014. Det ble tatt ut produkter som var merket med ernærings- og/eller helsepåstander på en slik måte at både ernærings- og helsepåstander ble representert. Prosjektet omfattet 10 ulike matvaregrupper og produktuttaket foregikk hos produsenter og importører. Det ble tatt ut totalt 263 produkter, hvorav 212 fra norske produsenter og 51 fra importører. Det har ikke vært fokus på generelle merkebestemmelser eller virksomhetenes internkontrollsystem i dette prosjektet.

Resultatene fra prosjektet er basert på et relativt lite antall produkter sett i forhold til hva som finnes i markedet av norskproduserte og importerte produkter. Tilsynet var risikobasert, dvs. at en har ført tilsyn der faren for brudd på regelverket ansees for å være størst. Resultatene er derfor ikke nødvendigvis representative for matvarer generelt i norske butikker. Presentasjonen av resultatene i denne rapporten gjengir status for merkingen slik den var ved uttakstidspunktet.

I løpet av prosjektperioden ble det ikke nedlagt omsetningsforbud for noen produkter, men det ble varslet ett eller flere vedtak (140 varsel om vedtak om til sammen 380 artikkelbrudd) for 133 av produktene. Mattilsynet har mottatt 12 klager, hvorav fem er ferdigbehandlet av klageinstans. To av de fem virksomhetene fikk medhold (oppheving av vedtak). En klage ble henlagt på grunn av at virksomheten hadde etterkommet de pålegg som ble gitt. Seks klager er fortsatt under behandling ved tidspunktet for publisering av denne prosjektrapporten. Utfallet av klagesaksbehandlingen vil være avgjørende for om Mattilsynet vil vurdere å gå tilbake til enkelte av de andre virksomhetene i ettertid for å justere opprinnelig virkemiddelbruk.

Det ble registrert flest brudd på artikkel 10.3 og 8.1, men også feil eller mangler ved produktenes næringsdeklarasjon var utbredt. Brudd på artikkel 10.3 innebærer bruk av helsepåstander som oppfattes som vage og uten spesifikk mening, uten at disse følges av en spesifikk godkjent helsepåstand som forklarer den uspesifikke påstanden. For eksempel kan ikke helsepåstander som «energigivende», «sunt og smakfullt» og «sunt og godt» brukes om et produkt uten en påfølgende spesifikk godkjent helsepåstand som godtgjør hvorfor næringsmiddelet gir «overskudd» eller «er sunt» osv. I overkant av en tredjedel av de vurderte produktene hadde et slikt brudd på regelverket.

Brudd på artikkel 8.1 innebærer bruk av ernæringspåstander som ikke er tillatt å bruke, eller som er brukt feil. Det var om lag ett av fem vurderte produkter som hadde slikt brudd. De ernæringspåstandene som er tillat å bruke finnes i en positivliste til påstandsforordningen. I tilknytning til hver påstand gis det betingelser for bruk som må overholdes.

Når virksomheter velger å gi påstander om sine produkter skal disse være i henhold til regelverket. Ansvar for korrekt merking, inkludert handel og markedsføring via internett, ligger hos den driftsansvarlige for næringsmiddelforetaket, produsenten eller importøren. Funn som er gjort tyder på at mange virksomheter ikke har tilstrekkelig kompetanse om regelverket for bruk av ernærings- og helsepåstander, og at de bør gjennomgå sine rutiner for å sikre at de har et system som sørger for at bruken av ernærings- og helsepåstander er i samsvar med gjeldende regelverk. Ernærings- og helsepåstander om mat brukes i stor utstrekning, både på selve matvareemballasjen, i reklame og i annen markedsføring. Det forventes at produsenter og importører generelt, ikke bare de som er gransket i dette prosjektet, bruker erfaringer fra dette prosjektet, slik det gjengis i denne rapporten, til å gjennomgå merkingen på alle sine produkter. Etterlevelse av påstandsregelverket kan og må bli bedre.

Kapittel 1 Innledning

Formålet med merking av matvarer er å sikre forbrukerne tilstrekkelig og korrekt informasjon med hensyn til næringsmidlers art, sammensetning og egenskaper. Merkingen skal ikke være villedende.

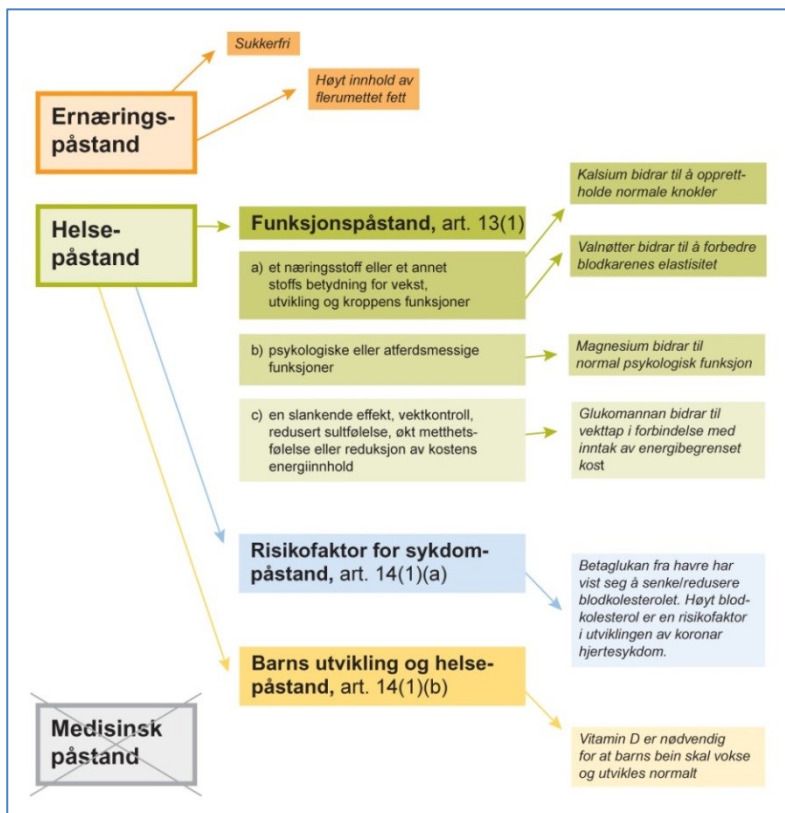
Bruk av ernærings- og helsepåstander ved merking, presentasjon eller reklame er frivillig, men dersom slike påstander benyttes skal disse være i tråd med de krav som stilles i forskrift 17. februar 2010 nr. 187 om bruk av ernærings- og helsepåstander om næringsmidler. Forskriften innlemmer forordning (EF) nr. 1924/2006 om bruk av ernærings- og helsepåstander om næringsmidler. I denne rapporten omtales både forskriften og forordningen samlet som *påstandsforordningen*.

Ernærings- og helsepåstander er frivillige opplysninger som gis i forbindelse med markedsføringen av næringsmidler. Dette gjelder også logoer, bilder, symboler og varemerker på emballasje eller i reklame som brukes for å fremheve spesielle ernærings- og/eller helsemessige egenskaper med næringsmidlet eller hvilken effekt et næringsmiddel, en ingrediens eller stoff har i kroppen.

- En ernæringspåstand gir informasjon om matvarens særlige gunstige ernæringsmessige egenskaper.
- En helsepåstand gir informasjon om hvilken effekt et næringsmiddel eller et næringsstoff har på helsa vår.

Helsepåstandene er igjen inndelt i flere ulike undergrupper. Se **Figur 2.1** for oversikt over de ulike påstandene.

Figur 2.1. De ulike påstandstypene omfattet av påstandsforordningen



Kun tillatte ernæringspåstander, og godkjente helsepåstander kan brukes, og da bare dersom de generelle og spesifikke kravene i regelverket for ernærings- og helsepåstander er oppfylt. De tillatte ernæringspåstandene er ført i en liste i vedlegg til forordningen, jf. forordningens artikkel 8. Helsepåstander må være godkjent av EU-Kommisjonen før de kan brukes. Bare påstander som er tilstrekkelig vitenskapelig dokumentert blir godkjente, jf. forordningens artikkel 6 og 10.1.

I tillegg til de helsepåstandene som presenteres i **Figur 2.1** finnes en gruppe påstander som omtales som « henvisninger til allmenne, ikke-spesifikke gunstige virkninger som et næringsstoff eller et næringsmiddel har på allmenn helse og velferd», jf. påstandsforordningens artikkel 10.3. Slike påstander kan bare brukes dersom de følges av en annen spesifikk helsepåstand omfattet av en av de andre kategoriene, og som er godkjent av EU-Kommisjonen. Medisinske påstander er forbudt å bruke om næringsmidler.

Det er stor interesse for bruk av ernærings- og helsepåstander, men regelverket er svært komplekst og til dels komplisert. Bruk av slike påstander er frivillig, men dersom de brukes kommersielt må de være i tråd med regelverket.

Hensikten med regelverket er å stoppe villedende markedsføring, sikre forbrukerne korrekt informasjon, samt å gi like konkurransevilkår for næringsmiddelindustrien. Reglene gjelder både ferdigpakkede og ikke-ferdigpakkede næringsmidler og omfatter alle påstander og symboler på emballasje eller i reklame/markedsføring.

Forbrukerne skal kunne ta informerte valg. Villedende merking kan medføre valg av andre produkter enn de ellers ville ha valgt.

Kapittel 2 Bakgrunn og gjennomføring

2.1 Bakgrunn

I budsjett disponeringskrivet (BDS) for 2012 ble region Trøndelag, Møre og Romsdal (TMR) tildelt ansvar for å lede arbeidet med et nasjonalt tilsynsprosjekt med betegnelsen «Ernærings- og/eller helsepåstander». Det ble gjennomført et regionalt forprosjekt i 2013 i TMR.

Det nasjonale prosjektet som denne rapporten omhandler, ble gjennomført i 2014 og fikk tittelen «Ernærings- og helsepåstander om næringsmidler – forbrukerpakninger».

Forprosjektet i 2013 avdekket en del ulovlige og feil brukte ernærings- og helsepåstander på matvarer rettet mot barn. Produktuttaket var svært lite og omfattet kun 20 ulike matvarer. Halvparten av matvarene hadde ulovlige eller feil brukte påstander. Siden regelverket var forholdsvis nytt og til dels komplisert ble det besluttet å rette fokuset på hverdagsmaten til folk flest i det nasjonale tilsynsprosjektet 2014.

2.2 Målsetning

Det overordnede målet med dette tilsynsprosjektet har vært å bevisstgjøre norske virksomheter om at når de velger å bruke ernærings- og helsepåstander om sine næringsmidler, må de også sørge for å følge regelverket for bruk av ernærings- og helsepåstander for å hindre at forbrukeren blir villedet med hensyn til hvilke egenskaper de ulike matvarene har.

De mer spesifikke arbeidsmålene i prosjektet har vært å:

- Kontrollere etterlevelsen av regelverket for ernærings- og helsepåstander
- Avdekke bruk av ikke godkjente helsepåstander, eller bruk av ikke tillatte

- ernæringspåstander
- Avdekke feil bruk av tillatte ernæringspåstander- og godkjente helsepåstander
- Sikre forbrukerne korrekt informasjon på næringsmidler de kjøper
- Avklare behov for ytterligere veiledning og opplæring på området.

2.3. Organisering

Prosjekteier:	Kristina Landsverk, Hovedkontoret, HK (tom 31.01.15) Ole Fjetland HK (ny 01.02.2015)
Prosjektansvarlig:	Elisabeth Schei-Berg, Region Midt (RM)
Prosjektleder:	Solveig Almaas, Distriktskontor Trondheim og Orkdal (DK TO)
Prosjektgruppen:	Anne Koller, DK Oslo, (tom 01.06.14) Anne-Mette Wigdahl Østeraas, DK TO Kari Marit Øien, DK TO Kjell Løvik, RM (tom 31.01.15) Arild S. Johannessen, HK, (ny 01.02.15) Mona Holm-Ross, RM Rønnaug Aarflot Fagerli, HK
Referansepersoner internt:	Hilde Bremnes, HK Aina Katrine Svenneby, RK OAØ Torild Nesjan Stubø, DK Romsdal Merete Hestdal, DK TO (tom 31.01.15) Marina Braaten, HK (ny 01.02.15) Mette Skaugstad, DK TO Monica Kalvø, DK Ålesund

2.4. Omfang

Prosjektet omfattet matvarer som inngår i hverdagskostholdet til folk flest. De enkelte distriktskontorene i prosjektet avgjorde selv hvilke virksomheter og produkter som skulle inngå. Uttaksmetoden følger prinsippet om risikobasert tilsyn, og fokuset for uttak skulle være på antatt regelverksbrudd innenfor rammen av forhåndsdefinerte produktkategorier. Prosjektresultatene er derfor ikke nødvendigvis representative for matvarer generelt i norske butikker.

2.4.1 Produkter

Tabell 2.1 gir oversikt over de ulike matvaregruppene som ble kontrollert i tilsynsprosjektet.

Tabell 2.1. Oversikt over matvarer som ble tatt ut for kontroll i prosjektet.

Produktgrupper	Eksempler på produktuttak
Andre matvarer	Suppeposer, sauser, pastaprodukt, ferdigretter, egg, tomatketchup
Brødvarer	Brød i alle varianter, omega-3 brød, sportsbrød, grove brød
Drikkevarer/leskedrikker	Mineralvann, vann på flaske, juice, energidrikker, smoothie, kaffedrikker
Kjøttprodukt – rødt og hvitt	Kjøttprodukt, kjøttpålegg, farseprodukt, spekeprodukt
Kornvarer	Frokostblandinger, kornblandinger, knekkebrød, bakeblandinger
Meieriprodukt	Yoghurt, Skyr, Yt, melk, melkedrikker, ost, rømme
Olje og fett/margarin	Vegetabiliske oljer, margarin
Sjømat	Fiskeprodukt, røkt laks, bacalao, fiskekaker, crabsticks, sildeprodukter, fiskeboller
Nøtter, snacks, og godteri	Potetgull, sjokolade, nøtter, pastiller
Syltetøy	Lett- og ikke lettvarianter

2.4.2 Virksomheter

Uttaket foregikk hos produsenter og importører. Importørene måtte fremskaffe de etterspurte varene. Alternativt tok inspektøren ut produktene i butikk etter avtale med importør.

Produkter som er omfattet av forskrift 20. mai 2004 nr. 755 om kosttilskudd (kosttilskuddforskriften) eller forskrift 21. desember 1993 nr. 1386 om næringsmidler til bruk ved spesielle ernæringsmessige behov (særnerforskriften) inngikk ikke i prosjektet. Alkoholholdige drikkevarer ble også holdt utenfor.

2.4.3. Regelverk

Mattilsynet ønsket noen avgrensninger vedrørende hvilke av bestemmelsene i påstandsforordningen som skulle inngå og hvilke som ikke skulle inngå i prosjektet.

Følgende artikler ble gransket:

Artikkel 1.3	Formål og virkeområde - Et varemerke, en handelsbetegnelse eller et fantasinavn som finnes på merkingen, pakningsutformingen eller i reklamen for et næringsmiddel.
Artikkel 2.4, 2.5 og 2.6	Definisjoner – Ernæringspåstand, helsepåstand, påstander om redusert sykdomsrisiko
Artikkel 3	Allmenne prinsipper for alle påstander
Artikkel 5.1, 5.2 og 5.3	Allmenne vilkår for bruk av påstander
Artikkel 6	Vitenskapelig dokumentasjon for påstander
Artikkel 7	Opplysninger om næringsinnhold
Artikkel 8.1	Særlige vilkår for ernæringspåstander
Artikkel 9	Sammenlignende ernæringspåstander
Artikkel 10.1, 10.2 og 10.3	Særlige vilkår for helsepåstander
Artikkel 12	Begrensninger i bruk av visse helsepåstander
Artikkel 14.2	Påstander om redusert sykdomsrisiko og om barns utvikling og helse, tilleggsmerking

Se også *kapittel 2.6* om regelverksgrunnlaget, og mer utførlig beskrivelse av de ulike bestemmelsene innledningsvis i hvert underkapittel av *kapittel 3.2*.

2.5 Planlegging og gjennomføring av tilsynet

2.5.1. Veilednings- og rapporteringsverktøy

I forkant av tilsynsperioden ble det holdt en opplæringsssamling for deltagende inspektører med gjennomgang av regelverket og opplegget for prosjektet. Følgende veilednings- og rapporteringsverktøy ble distribuert og gjennomgått:

- Prosjektveileder
- Kontrollpunkter (i Mattilsynets dataverktøy - MATS)
- Sjekklistor
- Regneark med veileder
- Questback med veileder
- Spørsmål- og svartjeneste

Se også *kapittel 2.5.5* for mer informasjon om rapporteringsverktøyet.

2.5.2 Tiltak for å sikre enhetlig skjønnsutøvelse

Bestemmelsene i påstandsforordningen har et til dels høyt detaljeringsnivå, med krav til tilleggsopplysninger, og hvor og hvordan disse opplysningene *skal* (i noen tilfeller *bør*) plasseres i forhold til andre opplysninger. Dette er krevende både for virksomhetene som skal følge regelverket, og inspektørene som skal kontrollere etterlevelse. I tillegg er regelverket bygget opp slik at det ved påpeking av brudd på en artikkel, ofte vil være relevant å vise til andre artikler som støtter opp under konklusjonen om brudd på denne bestemte artikkelen.

Med det mål å gjennomføre prosjektet på en enhetlig måte benyttet vi oss av en «spørsmål- og svartjeneste» i prosjektet. Saksbehandlere har fått mulighet til å rette spørsmål til prosjektgruppen via en epostkasse. Prosjektgruppen har så fortløpende lagt ut svar som har vært tilgjengelig for inspektørene gjennom hele prosjektperioden. I noen tilfeller ble det også avholdt møter inspektører imellom for å komme til enighet om vurdering av enkelte produkter som lignet hverandre.

Til tross for dette har vi erfart at to saker vedrørende bruk av påstanden «lett» (sammenlignende ernæringspåstand), tilsynelatende har blitt ulikt håndtert fra inspektører i Mattilsynet. Etter endt klagesaksbehandling i prosjektet, vil Mattilsynet vurdere å gå tilbake til enkelte virksomheter for å sikre enhetlig virkemiddelbruk.

2.5.3. Informasjon til bransjen

I forkant av tilsynsprosjektet ble det holdt et informasjonsmøte med ulike bransjer, hvor planen for gjennomføringen ble presentert. Dette var i tråd med Mattilsynets retningslinjer for gjennomføring av nasjonale tilsynsprosjekter. NHO Mat og drikke, Findus Norge, Tine SA, Mills DA, Nestlé Norge, NHO Mat og Landbruk, FHL og Forbrukerrådet var representert i møtet. Bransjene uttrykte på møtet et sterkt ønske om en mer aktiv deltakelse i planleggingen av nasjonale tilsynsprosjekter og -kampanjer enn det som gjøres i dag.

2.5.4. Gjennomføring av tilsynet

Inspektører fra 20 distriktskontor av totalt 52 har deltatt i tilsynsprosjektet og alle Mattilsynets 8 regioner var representert (se om ny organisering av Mattilsynet, side 2).

Tilsynet omfattet:

- Kontroll av ernærings- og helsepåstander brukt i merking/markedsføring/ presentasjon/reklame
- Vurdering av dokumentasjon

Ved uttak av produkt skulle varene være pakket og merket for omsetning til forbruker. Dersom dette ikke var mulig kunne inspektøren ta ut emballasje, men denne måtte være fullstendig og helt lik en tilsvarende ferdig forbrukerpakning.

For å få et akseptabelt grunnlag for en sluttrapport ba vi om at hvert kontor skulle ta ut produkter spredt på flest mulig virksomheter i sitt distrikt.

Det enkelte kontor vurderte i hovedsak selv hvilke produsenter og importører som var aktuelle for uttak av produktprøver. Produktutvalget var også avhengig av hvilke virksomheter det enkelte distriktskontor hadde i sitt tilsynsområde.

En del produsenter og importører falt naturlig utenfor tilsynskampanjen, da ikke alle Mattilsynets kontor deltok i prosjektet. Dette var en svakhet i uttaksmetoden.

For å unngå at flere kontor tok ut samme produkt, ble inspektørene bedt om å etterspørre de produktene som virksomhetene var alene om å produsere og/eller importere. Slik informasjon kunne inspektørene også finne på virksomhetenes internettsider.

Produktuttaket ble gjennomført i perioden 1.april til 31.august. Målet var at hvert kontor tok ut mellom 10 til 15 produkt for vurdering.

Uttaket av produkt er gjort etter prinsippet om risikobasert tilsyn, men er likevel til dels stikkprøvebasert. Det ble presisert på prosjektets oppstartsamling at det skulle tas ut produkter som var merket med ernærings- og/eller helsepåstander på en slik måte at både ernærings- og helsepåstander ble representert. Uttakene anses derfor ikke som helt tilfeldige. Forøvrig var tilsynene uanmeldt.

For større konsern er ofte utarbeidelsen av merkingen lagt til hovedkontoret, både for egne produkter og produkter som importeres. I henhold til prosjektets målsetting, og etter innspill fra bransjen selv, skulle disse motta kopi av vedtak som var rettet mot underliggende anlegg eller leieprodusenter.

Kosttilskudd var definert ut av tilsynsprosjektet, men 3 kosttilskudd ble registrert. Disse er vurdert av Mattilsynet, og rapport er tilsendt de to virksomhetene det gjaldt. Vurderingen av disse 3 produktene holdes utenfor prosjektets resultater.

2.5.5. Rapportering

MATS er Mattilsynets system for registrering av gjennomførte tilsyn. Dette systemet er virksomhetsbasert, og ikke utviklet for å registrere rene produktvurderinger. Inspektørene ble derfor også bedt om å registrere regelverksbrudd både i et Excel-ark utviklet spesielt til formålet, og gjennom spørsmål for registrering og vurdering av bruk av ernærings- og helsepåstander utformet i en «questback».

På grunn av ulike dataverktøy kan det forekomme små avvik i resultatpresentasjonen i kapittel 3. Disse avvikene er ikke utslagsgivende for vår vurdering og konklusjon.

2.6. Regelverksgrunnlag

- Matloven:
Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet, §§ 5 og 10.
- Påstandsforskriften:
Forskrift 17. februar 2010 nr. 187 om bruk av ernærings- og helsepåstander om næringsmidler. Denne innlemmer forordning (EF) nr. 1924/2006 om bruk av ernærings- og helsepåstander om næringsmidler.

Når vi henviser til regelverket i denne rapporten bruker vi for enkelthets skyld betegnelsen «påstandsforordningen».

- Næringsdeklarasjonsforskriften/matinformasjonsforordningen:

Forskrift om deklarasjon av næringsinnhold nr. 1386 av 21.12.93.
Næringsdeklarasjonsforskriften ble opphevet 13.12.2014 og inngår nå i
Matinformasjonsforskriften av 28.11.2014 nr. 1497, jf. forordningen (EU) nr.
1169/2011 om matinformasjon.

2.6.1. Avgrensninger av regelverksgrunnlaget

Det ble ikke ført tilsyn med alle bestemmelsene i påstandsforordningen i dette prosjektet, jf. *kapittel 2.4.4* som viser hvilke av bestemmelsene i påstandsforordningen tilsynet omfattet.

I prosjektet er det videre ikke ført tilsyn etter forskrift 15. desember 1994 nr. 1187 om internkontroll for å oppfylle næringsmiddelovgivningen (internkontrollforskriften). Mattilsynet forutsetter at internkontrollforskriften er kjent for samtlige produsenter, importører og konsern, og er av den oppfatning at manglende rutiner eller manglende oppfølging av egne rutiner kan være årsak til ulovlig eller feil bruk av ernærings- og helsepåstander. Dersom Mattilsynet i tilsynsrapporter skulle vist til regelverksbrudd med hensyn til rutiner og internkontroll skulle dette vært hjemlet i internkontrollforskriften.

Det er heller ikke ført tilsyn etter forskrift 23. desember 1998 nr. 1471 om tilsyn og kontroll ved import og eksport av næringsmidler og av produkter av animalsk opprinnelse innen EØS, og av ikke-animalske næringsmidler fra tredjeland (importkontrollforskriften). Gjennom importkontrollforskriften har importøren et ansvar for å sikre at krav i generelt og særskilt regelverk er oppfylt for de varer som tas inn i landet. Merkeforskriften (matinformasjonsforordningen) og ernærings- og helsepåstandsforordningen (påstandsforordningen) er eksempler på generelt regelverk som skal kontrolleres ved import.

2.7 Virkemiddelbruk

Forskriftsbrudd avdekket i prosjektet er fulgt opp overfor den enkelte produsent/importør som er ansvarlig for produktet. For en produsent som tilhører et konsern utarbeides merketeksten i regelen sentralt. Det ble derfor åpnet for å sende kopi av tilsynsrapportene til konsernet slik at de raskt kunne bli orientert om eventuelle regelverksbrudd.

Ved brudd på bestemmelser i regelverket kan Mattilsynet fatte nødvendige vedtak for gjennomføring av pålegg som er gitt. Dette innebærer at det skal foretas en konkret vurdering av hvilken type virkemiddel det er riktig å bruke i det enkelte tilfellet.

Et *virkemiddel* er en reaksjon på et regelbrudd og skal sikre at virksomhetene følger kravene i regelverket.

Påpeking av plikt er rettslig sett å anse som en veiledning om regelverket.

Et *vedtak* skal som hovedregel forhåndsvarsles. Det betyr at virksomheten skal få informasjon om at vedtak vil bli fattet (*varsel om vedtak*) med mulighet til å uttale seg om forholdet innen en gitt frist.

Ved å fatte et vedtak stiller Mattilsynet som myndighet krav til at virksomheten skal innrette seg etter regelverket og utbedre forholdene.

I oppfølgingen av prosjektet og ved endt klagesaksbehandling, vil Mattilsynet eventuelt gå tilbake til enkelte virksomheter for å justere opprinnelig virkemiddelbruk dersom dette er påkrevd.

Kapittel 3 Resultater

Resultatene som presenteres i dette kapittelet viser status for bruk av ernærings- og helsepåstander i produktenes merking, markedsføring og/eller reklame på det tidspunktet tilsynet ble gjennomført.

Kapittelet presenterer data fra de tre ulike registreringsverktøyene som ble brukt av inspektørene for å melde inn sine funn. *Kapittel 3.1.1* gir resultater om virkemiddelbruk hentet fra MATS, *kapittel 3.1.2* presenterer brudd på regelverket registrert via Excel og *kapittel 3.2* presenterer de mer kvalitative vurderingene innhentet ved hjelp av questback (jf. *kapittel 2.5.1* og *kapittel 2.5.5*). *Vedlegg 1* gir detaljer for Mattilsynets virkemiddelbruk i prosjektet. *Vedlegg 2* gir detaljer for antall artikkelbrudd knyttet til de ulike produktene som ble kontrollert.

3.1. Nøkkeltall – tabeller og diagram

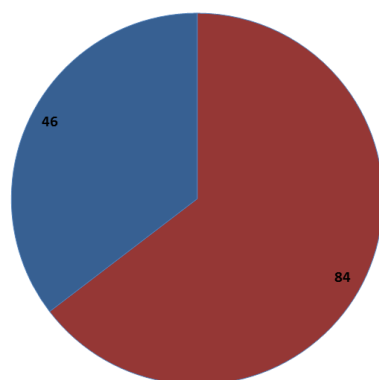
3.1.1. Virksomhetstall fra MATS

Totalt ble 263 produkt fra 130 virksomheter, fordelt på 107 produsenter og 23 importører vurdert.

Hver virksomhet fikk tilsendt en tilsynsrapport hvor det fremgikk en produktvurdering. Femten virksomheter, hvorav 5 importører, fikk veiledning om regelverket i form av *påpeking av plikt*. Ved forskriftsbrudd ble det gitt pålegg med frist for å rette opp bruddet (*varsel om vedtak*). Enkelte virksomheter fikk både påpeking av plikt, og varsel om vedtak i sin tilsynsrapport.

Hos 84 av de 130 virksomhetene fant Mattilsynet brudd på regelverket for ett eller flere produkter, enten i merkingen på selve produktet, i reklamen og/eller i markedsføringen. Dette utgjorde totalt 140 varsel om vedtak (se **Figur 3.1**). De 84 virksomhetene med varsel om vedtak fordelte seg på henholdsvis 13 importører og 71 produsenter. Videre ser vi at 46 virksomheter var uten varsel om vedtak. Dette var fordelt mellom 10 importører og 36 produsenter. Det ble ikke gitt omsetningsforbud for noen matvarer.

Figur 3.1 Antall virksomheter med og uten varsel om vedtak. (n=130 virksomheter)



■ Antall virksomheter med varsel om vedtak ■ Antall virksomheter uten varsel om vedtak

Kilde: MATS

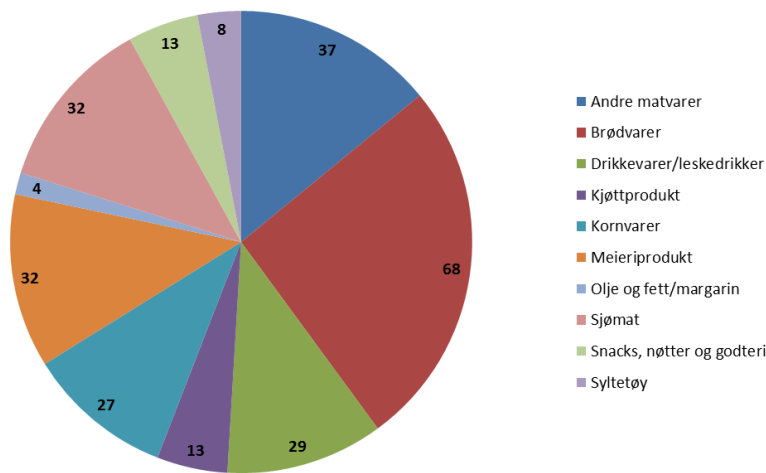
Se også **Vedlegg 1** for mer detaljert oversikt over Mattilsynets virkemiddelbruk i prosjektet.

3.1.2. Produkttall fra regneark

Av 263 produkt ble 212 hentet hos produsenter og 51 fra importører. De 263 produktene var fordelt på 10 matvaregrupper i henhold til oversikten i *kapittel 2.4.1*.

Figur 3.2 gir for fordelingen på ulike produktgrupper. Brødvare utgjorde den største gruppen med til sammen 68 produkter, mens meieriprodukter utgjorde 32 produkter og antallet drikkevarer/leskedrikker var 29.

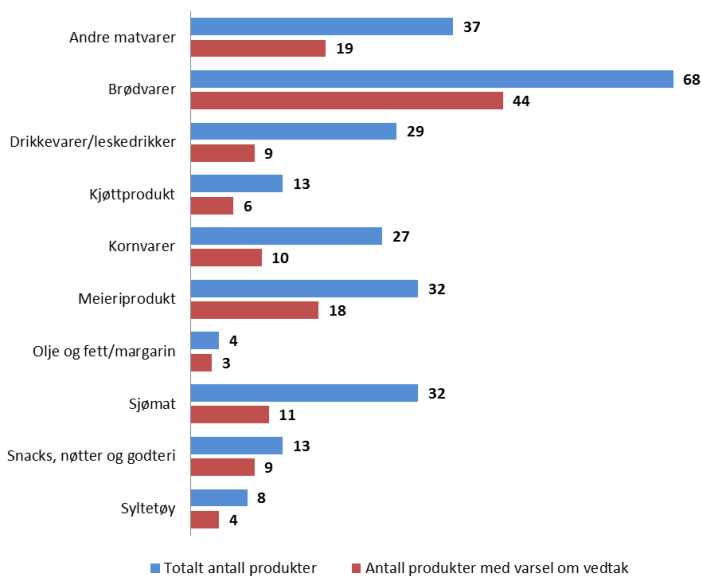
Figur 3.2 Produktfordeling totalt. Antall n=263 produkter



Kilde: Excel rapportering fra distriktskontorene

Av de 263 produktene som ble vurdert i prosjektet, var det 133 produkt som var merket på en slik måte at det medførte et eller flere brudd som resulterte i varsel om vedtak. Av de 133 var 20 produkt tatt fra importør.

Figur 3.3 Totalt antall produkter og antall produkter med brudd



Kilde: Excel rapportering fra distriktskontorene

Figur 3.3 viser totalt antall produkter med et eller flere brudd (n = 133), sammenlignet med totalt antall produkt i samme varegruppe. Dette utgjør omtrent 50 % av produktene.

Videre viser **Figur 3.3** blant annet at andelen brudd på regelverket var større blant utvalget i «brødvaregruppen» (65 %) og i gruppen «snack, nøtter og godteri» (69 %) enn f.eks. i «sjømatgruppen» (34 %), og i gruppen for «drikker/leskedrikker» (31 %).

Se også **Vedlegg 2** for mer detaljert oversikt over antall artikkelbrudd knyttet til de ulike produktene som ble kontrollert.

Når dataene splittes videre opp, framkommer det at mange av produktene var merket på en slik måte at det var brudd på flere av de artiklene det ble ført tilsyn etter. Samlet sett ble det derfor registrert totalt 380 artikkelbrudd fordelt på de 133 feilmerkede produktene i prosjektet.

Se **Tabell 3.1** som viser oversikt over brudd de ulike artiklene i påstandsforordningen som det ble ført tilsyn etter (jf. *kapittel 2.4.3*).

Tabell 3.1 Antall forskriftsbrudd med hensyn på artikler som det ble ført tilsyn etter i prosjektet (n = 133 produkter med til sammen 380 artikkelbrudd)

	Andre matvarer	Brødvare	Drikkevarer/leskedrikker	Kjøttprodukt	Kornvarer	Meieriprodukt	Olje og fett/margarin	Sjømat	Snacks, nøtter og godteri	Syltetøy	Totalsum
Artikkel 1.3	2	6	1			1		1			11
Artikkel 1.4											
Artikkel 3	2	13	1		1	6			2		25
Artikkel 5.1	3	18	4		1	7			2		35
Artikkel 5.2		3				1					4
Artikkel 5.3		5									5
Artikkel 6	2	6	2			5		4			19
Artikkel 7	4	6	9	1	4	1		5	2	1	33
Artikkel 8.1	7	17	1	3	7	9		4	4	1	53
Artikkel 9	3			3		5			3	1	15
Artikkel 10.1	9	22	10		3	8		3	2	2	59
Artikkel 10.2	2	8	3		1	3			1		18
Artikkel 10.3	5	41	5		8	13		10	4		86
Artikkel 12	1	5	1		2	1	3				13
Artikkel 14.2		2	1		1						4

Kilde: Excel rapportering fra distriktskontorene

Artikkel én til sju gir generelle krav som gjelder både ernærings- og helsepåstander. Artikkel åtte og ni gjelder kun ernæringspåstander. Artikkel 10 til 14 gjelder kun for helsepåstander.

Feil eller manglende bruk av næringsdeklarasjon (artikkel 7) ble registrert i alle produktgruppene unntatt gruppen «olje og fett/margarin». Det samme gjaldt brudd på artikkel 8.1. Brudd på denne artikkelen innebærer bruk av ikke tillatte ernæringspåstander, eller at tillatte ernæringspåstander ble brukt under feil betingelser. Totalt sett hadde 53 av 263 (20 %) av produktene slike feil.

I alle produktgruppene unntatt gruppen «kjøttprodukt» var det brudd på en eller flere av bestemmelsene for bruk av helsepåstander (artiklene 10.1, 10.2, 10.3, 12 og 14.2). Ved vurdering av de bakenforliggende dataene til Tabell 3.1, framkommer det at totalt 108 produkter (41 %) hadde brudd på en eller flere av artiklene 10.1, 10.2, 10.3, 12 eller 14.2. Dette betyr at de enten brukte en ikke godkjent helsepåstand, brukte en godkjent helsepåstand på feil måte, eller manglet eller hadde feil bruk av de tilleggsopplysningene som skal følge ved bruk av helsepåstander.

Brudd på artikkel 10 ble registrert i alle produktgrupper unntatt «kjøttprodukt» og «olje og fett/margarin», men samlet sett ble det registrert flest brudd på artikkel 10.3. Denne artikkelen gir bestemmelser om helsepåstander som oppfattes som vage, uten spesifikk mening og som ikke kan dokumenteres. Slike påstander kan ikke brukes uten at de også følges av en godkjent mer spesifikk påstand som forklarer hvorfor den mer vage antydningen om helseeffekt er gyldig. Se *kapittel 3.2* for nærmere beskrivelse av bestemmelsen. Av de 263 produktene som ble undersøkt var det 86 produkter (39 %) som hadde slikt brudd på bestemmelsen.

3.1.3. Kommentarer til «nøkkeltallene» fra MATS og Excel-arket

Resultatene fra prosjektet er basert på et relativt lite antall produkter sett i forhold til hva som finnes på markedet. Dette kan bety at det også finnes mange andre produkter fra andre virksomheter som har de samme feilene som det som er avdekket i prosjektet, uten at disse har fått noe varsel om vedtak rettet mot seg. Andre faktorer som kan ha påvirket utvalget av produkt kan f.eks. være hva slags type virksomheter som finnes innenfor det enkelte distriktskontor sitt tilsynsområde.

Antallet produkter som er tatt ut innenfor de 10 ulike matvaregruppene som inngikk i prosjektet varierer mye. I gruppen «olje og fett/margarin» er det bare 4 produkter, mens det er en overvekt i uttak av brøddvarer. Sistnevnte skyldes at det er bakeriprodusenter over det ganske land.

Videre kan det være en eller flere feil i forhold til bestemmelsene i flere artikler på en gang for de 133 produktene hvor det ble påvist brudd på regelverket. For eksempel er noen av de 86 bruddene som er registrert i forhold til artikkel 10.3 også regnet inn blant de 59 bruddene på artikkel 10.1, fordi artikkel 10.1 er overordnet artikkel 10.3.

Mattilsynet har mottatt 12 klager, hvor fem er ferdigbehandlet av klageinstans. To av fem virksomheter fikk medhold (oppheving av vedtak). En klage ble henlagt på grunn av at virksomheten hadde etterkommet de pålegg som ble gitt. Seks klager er fremdeles under behandling. Utfallet av klagesaksbehandlingen vil være avgjørende for hvorvidt Mattilsynet vil vurdere å gå tilbake til enkelte av de andre virksomhetene i ettertid for å justere opprinnelig virkemiddelbruk.

Vedlegg 1 og **Vedlegg 2** gir hhv. mer detaljert oversikt over Mattilsynets virkemiddelbruk, og oversikt over virksomheter og produkter og antall artikkelbrudd knyttet til de ulike produktene.

3.2. Beskrivelser av de ulike bestemmelsene med eksempler på riktig eller feil bruk

I dette kapittelet presenteres resultater fra questback (se *kapittel 2.5.1* og *kapittel 2.5.5* om planlegging og gjennomføring av tilsynet).

Det presiseres at eksemplene for korrekt bruk av bestemmelsene ikke *alltid* er tatt fra prosjektet.

3.2.1. Kapittel I - Formål, virkeområde og definisjoner

Artikkel 1 - Formål og virkeområde

«Bestemmelsen får anvendelse på ernærings- og helsepåstander i kommersiell kommunikasjon, uansett om disse finnes på merkingen, pakningsutformingen eller i reklamen for næringsmidler som skal leveres til sluttforbruker».

Artikkel 1.3

Et varemerke, en handelsbetegnelse eller et fantasinavn som finnes på merkingen og som kan oppfattes som en påstand kan kun benyttes forutsatt at merkingen også inneholder en beslektet ernærings- eller helsepåstand som er i samsvar med påstandsforordningens bestemmelser.

Eksempel artikkel 1.3

Brudd på bestemmelsen	Korrekt bruk av bestemmelsen
<p>«Lavkarbobrød» og «Lavkarbomiks» er eksempler på varemerke benyttet i gruppen brød.</p> <p>Varebetegnelser som dette er å anse som ernæringspåstander som ikke er tillatt.</p> <p>Det er kun tillatt å benytte ernæringspåstander som er oppført i vedlegget i påstandsforordningen («Vedlegg - Ernæringspåstander og vilkår som gjelder for dem»)</p>	<p>Varemerket: «Vita Hjertegod»</p> <p>Dersom varemerket er brukt før 2005 er det omfattet av en overgangs-ordning og kan benyttes frem til 19.01.2022, uten å være fulgt av godkjent påstand.</p> <p>Etter denne dato er kravene i påstandsforordningen gjeldene.</p>

3.2.2. Kapittel II - Allmenne prinsipper

Artikkel 3 - Allmenne prinsipper for alle påstander

Prinsipper om gyldighet og villedning. Det er ulovlig å skape tvil om andre næringsmidlers trygghet og/eller ernæringsmessige tilstrekkelighet. Det er ulovlig å oppmuntre til, eller overse overforbruk av et næringsmiddel.

Eksempel artikkel 3

Brudd på bestemmelsen	Korrekt bruk av bestemmelsen
<p>Fiskeprodukt merket med påstanden: «Rik på antioksidanter».</p> <p>Når slik påstand benyttes må det angis hvilke antioksidanter og mengden av disse som finnes i produktet for at det eventuelt skal betraktes som en gyldig ernæringspåstand. I seg selv vurderes «antioksidanter» som en helsepåstand.</p> <p>Mangler en spesifikk angivelse av den spesifikke antioksidanten vil påstanden ikke være korrekt, og merkingen vil da som helhet kunne villede om produktets ernæringsmessige eller helsemessige egenskaper.</p>	<p>Produkt med påstanden: «Inneholder antioksidantene lutein og lykopen».</p> <p>Når den spesifikke antioksidanten nevnes med navn, er påstanden å betrakte som ernæringspåstanden «inneholder [navn på næringsstoff].</p> <p>Mengden lutein og lykopen er oppgitt i ingredienslisten på produktet.</p> <p>Påstanden er ikke villedende og er tillatt under forutsetning at den tilfredsstillende øvrige krav i forordningen og særlig artikkel 5.</p>

Artikkel 5.1 – Vilkår for bruk av påstand

Det stoffet påstanden omhandler skal forekomme i produktet i en så betydelig mengde, eller en så redusert mengde at næringsmidlet har den virkningen som påstås. Aktuelt stoff må foreligge i en form som kroppen kan utnytte. Antatt inntak skal tilsvare en betydelig mengde som vil frambringe den påståtte effekten.

Eksempel artikkel 5.1

Brudd på bestemmelsen	Korrekt bruk av bestemmelsen
<p>Kornvarer merket med påstander: «Inneholder mange nyttige kjerner og frø» «Solsikkekjerner som inneholder nyttige mineraler.» «Næringsrike ingredienser»</p> <p>For at disse påstandene skal kunne benyttes må det være et dokumentert innhold av et næringsstoff eller et annet stoff som påstanden gjelder.</p> <p>Ingrediensen eller virkestoffet må være tilsatt i en slik mengde at kroppen kan utnytte det og gi effekt. Påstanden må også vise til det/de konkrete stoffet/ene.</p> <p>Disse kravene er ikke oppfylt ved slik bruk av påstandene som gjengitt over.</p>	<p>Ernæringspåstanden: «Høyt fiberinnhold»</p> <p>For å benytte denne påstanden må produktet inneholde minst 6 gram kostfiber per 100 gram, eller minst 3 gram kostfiber per 100 kalorier. Et slikt innhold må framkomme av næringsdeklarasjonen.</p> <p>Gode ingredienser er eksempelvis fullkornhvete og kli. En totalvurdering av merkingen opp mot artikkel 5 kan omfatte vurdering av kilden til kostfiber.</p>

Artikkel 5.2 – Forbrukerforståelse

Bruken av en påstand er bare tillatt dersom gjennomsnittsforsbrukeren kan forventes å forstå de gunstige virkningene slik de uttrykkes i påstanden.

Eksempel artikkel 5.2

Brudd på bestemmelsen	Korrekt bruk av bestemmelsen
<p>Helsepåstanden: «Kan være gunstig for balansen mellom muskel og fettvev»</p> <p>Denne påstanden kan vanskelig forstås av gjennomsnittsforsbrukeren.</p>	<p>Helsepåstanden: «Kalsium bidrar til å opprettholde normale knokler»</p> <p>Ernæringspåstanden: «Høyt fiberinnhold»</p> <p>Disse påstandene er forståelig for gjennomsnittsforsbrukeren.</p>

Artikkel 5.3 – Konsumferdige næringsmidler

Påstanden skal gjelde næringsmidler som er konsumferdige i henhold til produsentens anvisninger.

Eksempel artikkel 5.3

Brudd på bestemmelsen	Korrekt bruk av bestemmelsen
<p>Et konsentrert juiceprodukt er merket med påstanden:</p> <p>«Høyt innhold av vitamin C».</p> <p>Produktet er påført at det skal blandes ut 1:4.</p> <p>Produktet oppfyller ikke kravets kriterier for høyt innhold av vitamin C når det er utblandet og ferdig til konsum og påstanden kan derfor ikke brukes.</p>	<p>Helsepåstand på en suppepose: «Jern bidrar til immunsystemets normale funksjon»</p> <p>Ved bruk av denne påstanden på en suppepose med anvisning for tilberedning, skal påstanden gjelde den tilberedte suppen med den sammensetningen den har da, dvs. at kriteriet for bruk av denne påstanden må være oppfylt på ferdig tilberedt suppe.</p>

Artikkel 6 - Vitenskapelig dokumentasjon for påstander

Påstander som benyttes skal bygge på og være dokumentert gjennom allment anerkjente vitenskapelige bevis.

Eksempel artikkel 6

Brudd på bestemmelsen	Korrekt bruk av bestemmelsen
<p>Et meieriprodukt er merket med helsepåstanden:</p> <p>«Med unike melkesyrebakterier», «inneholder dessuten melkesyre- bakterien X som er grundig utredet».</p> <p>Virksomheten kunne ikke vise til at slik påstand er godkjent av EU-kommisjonen. Det kunne ikke fremlegges vitenskapelig dokumentasjon eller allment anerkjente bevis for denne påstanden.</p>	<p>Ernæringspåstanden: «Kostfiberkilde»</p> <p>Helsepåstanden: «Betaglukan bidrar til å opprettholde normale kolesterolnivåer i blodet»</p> <p>Forutsetninger for bruk av disse påstandene: Virksomheten skal vise til at påstanden er godkjent/tillatt.</p> <p>Mengden av aktuelt stoff, jamført framlagt resept, skal være i samsvar med kriteriet for bruk av påstanden og hva som er vitenskapelig bevist.</p> <p>Matvaretabellen og kostholdsplanleggeren kan brukes når det gjelder bestemmelse av næringsinnhold.</p>

Artikkel 7 – Opplysninger om næringsinnhold

Næringsdeklarasjon er obligatorisk på ferdigpakkede næringsmidler ved bruk av ernærings- og helsepåstander. Dette omfatter energiinnhold og mengden av fett, mettede fettsyrer, karbohydrater, sukkerarter, protein og salt (gjeldende fra 13.12.2014). Mengden av det stoffet det gis påstand om skal alltid angis inne i eller i samme synsfelt som resten av næringsdeklarasjonen avhengig av hvilket stoff det gjelder.

Eksempel artikkel 7

Brudd på bestemmelsen	Korrekt bruk av bestemmelsen
<p>Et sildeprodukt er merket med ernæringspåstanden:</p> <p>«Rik på omega-3» og «Naturlig rik på omega-3».</p> <p>Et juiceprodukt er merket med:</p> <p>«Er full av vitamin A, K, C, B₂, B₆, Mangan, Folsyre, Jern, Kalsium Protein og Betakaroten.»</p> <p>Omega-3 og vitaminer og mineraler er ikke angitt i næringsdeklarasjonen på de nevnte eksempler og er derfor ikke tillatt. Dette kravet må oppfylles for at påstanden skal kunne brukes.</p>	<p>Sjømatprodukt merket med påstanden: «Rik på flerumettede fettsyrer»</p> <p>Påstanden kan brukes da «rik på [næringsstoffets navn]» er å betrakte som en «høyt innhold av-påstand».</p> <p>Betingelsene for bruk av påstanden er at 45 % av fettsyrene i produktet stammer fra flerumettet fett og dersom flerumettet fett representerer mer enn 20 % av produktets energiinnhold.</p> <p>Dette må gjenfinnes i næringsdeklarasjonen.</p>

3.2.3. Kapittel III - Ernæringspåstander

Artikkel 8.1 – Ernæringspåstander og særlige vilkår

Det er bare tillatt å fremsette ernæringspåstander dersom de er oppført i vedlegget og er i samsvar med vilkårene i påstandsforordningen.

Eksempel artikkel 8

Brudd på bestemmelsen	Korrekt bruk av bestemmelsen
<p>Et kjøttprodukt er påført ernæringspåstanden: «Low Carb High Fat (LCHF)» og et kornprodukt er påført påstanden: «Low carb selection».</p> <p>Dette er ernæringspåstander som ikke er tillatte.</p> <p>Det er kun lov å benytte de påstander som er å finne i vedlegget om tillatte ernæringspåstander i påstandsforordningen.</p>	<p>Meieriprodukt merket med påstanden: «Høyt proteininnhold»</p> <p>Denne påstanden finnes i vedlegget over tillatte ernæringspåstander og kan benyttes dersom minst 20 % av energiinnholdet kommer fra protein.</p> <p>Kornprodukt er merket med påstanden: «Kilde til fiber»</p> <p>Denne påstanden finnes i vedlegget over tillatte ernæringspåstander og kan benyttes dersom produktet inneholder minst tre gram kostfiber pr. 100 gram, eller minst 1,5 gram kostfiber pr. 100 kalorier.</p>

Artikkel 9 – Ernæringspåstander med sammenligning

Det stilles krav om at sammenligning bare foretas mellom næringsmidler av samme type, og det må ses på sammensetningen til flere produkter innenfor denne gruppen som finnes på markedet. Forskjellen i mengden av et næringsstoff skal angis for å vise hvor stor endringen er, sammenliknet med det typiske innholdet i den produktkategorien næringsmidlet sammenlignes med.

Eksempel artikkel 9

Brudd på bestemmelsen	Korrekt bruk av bestemmelsen
Snacksprodukt med påstand om «40 % mindre fett» Virksomheten har ikke gjennomført en sammenligning av et utvalg av næringsmidler i samme varegruppe og ikke produkter fra andre produsenter. Kjøttprodukt med påstanden «Mager»: På dette produktet er det ikke dokumentert sammenlikning med produkter av andre varemerker og det er ikke angitt forskjellen i mengde næringsstoff og energi i merkingen.	Et påleggsprodukt merket med påstanden «30 % mindre fett». Endringens størrelse er angitt, noe som er et krav for bruk av påstand med sammenligning. Her må virksomheten vise til at sammenligning er foretatt opp mot et utvalg av næringsmidler i samme varegruppe, og at angitt endring er berettiget.

3.2.4. Kapittel IV – Helsepåstander

Artikkel 10.1, 10.2 og 10.3 - Særlige vilkår

Helsepåstander kan benyttes dersom de er i samsvar med påstandsforordningen og oppført på listene over godkjente påstander som fastsatt i artikkel 13 og 14, jf. artikkel 10.1.

Påstander med henvisninger til allmenne, ikke-spesifikke, gunstige virkninger kan bare benyttes dersom de følges av spesifikk godkjent helsepåstand, jf. artikkel 10.3.

Ved bruk av godkjent helsepåstand skal det i tillegg gis en opplysning om betydningen av et variert og balansert kosthold og en sunn livsstil. Det skal også opplyses om den mengde som må inntas av produktet og det forbruksmønsteret som må til for å oppnå den påståtte gunstige virkningen, jf. artikkel 10.2.

Eksempel artikkel 10.1

Brudd på bestemmelsen	Korrekt bruk av bestemmelsen
«Lactobacillus GG medvirker til å opprettholde forsvaret mot sykdomsfremkallende stoffer i tarmen»	Meieriprodukt merket med: «D-vitamin er viktig for skjelett og tenner, samt normal muskelfunksjon» Påstanden vurderes til å ha samme

«Jevnt inntak av rikelige mengder vann kan redusere risikoen for utvikling av dehydrering og påfølgende nedsatt yteevne»	betydning som de godkjente helsepåstandene om at D-vitamin bidrar til å opprettholde normal muskelfunksjon, normale knokler og normale tenner.
Det er søkt om godkjenning, men begge påstandene er avslått.	

Eksempel artikkel 10.2

Brudd på bestemmelsen	Korrekt bruk av bestemmelsen
<p>«Kalsium bidrar til at fordøyelsesenzymer fungerer normalt»</p> <p>Selv om kriteriet for den godkjente påstanden er oppfylt, er ikke kravet om den mengde som må inntas av produktet, og det forbruksmønsteret som må til for å oppnå den påståtte gunstige virkningen oppgitt.</p> <p>Det er heller ikke oppgitt opplysning om betydningen av et variert og balansert kosthold.</p>	<p>«Kalsium bidrar til at fordøyelsesenzymer fungerer normalt»</p> <p>Påstanden er fulgt av opplysning om betydningen av et variert og balansert kosthold og en sunn livsstil.</p> <p>Det er også opplyst om den mengde som må inntas av produktet og det forbruksmønsteret som må til for å oppnå den påståtte gunstige virkningen.</p>

Eksempel artikkel 10.3

Brudd på bestemmelsen	Korrekt bruk av bestemmelsen
<p>Kornprodukt som var påført påstander som «riktig drivstoff får kroppen i balanse» og «velkommen til et balansert kosthold».</p> <p>Fiskeprodukter var påført påstander som «sunn» med tilhørende hjertemerke og «sunn og smakfull» i merking og i markedsføringen.</p> <p>Flere brødprodukter var påført påstander om «sunnhet», «lav glykemo-innhold», «naturlig sunt», «sunt og godt», «Norges sunneste brød» og «godt for kroppen».</p> <p>Eksempelene følges ikke av en godkjent helsepåstand som forteller hvorfor de nevnte påstander gir denne helseeffekten.</p>	<p>Meieriprodukt merket med «D-vitamin er viktig for skjelett og tenner, samt normal muskelfunksjon»</p> <p>Påstanden vurderes til å ha samme betydning som de godkjente helsepåstandene om at D-vitamin bidrar til å opprettholde normal muskelfunksjon, normale knokler og normale tenner, som også var gjengitt på produktet i nær tilknytning til den uspesifikke påstanden.</p> <p>Et sjømatprodukt merket med «Godt for hjertet»</p> <p>Helsepåstanden kan brukes da den følges av den godkjente påstanden «EPA og DHA bidrar til hjertets normale funksjon» på produktets emballasje.</p> <p>Kriteriet for den godkjente påstanden må samtidig være oppfylt, dvs. tilfredsstillende kravet om å være en kilde til EPA og DHA.</p>

Artikkel 12 - Begrensninger i bruken av visse helsepåstander

Det er ikke tillatt å benytte påstander som

- a) Antyder at helsen kan påvirkes negativt dersom man ikke inntar næringsmidlet
- b) Viser til hvor raskt eller mye man kan gå ned i vekt
- c) Viser til anbefalinger fra bestemte leger eller helsepersonell og andre organisasjoner som ikke er nevnt i artikkel 11.

Eksempel artikkel 12 a)

Brudd på bestemmelsen	Korrekt bruk av bestemmelsen
<p>Kjøttprodukt som er påført følgende helsepåstander: «Reduserer blodtrykket og reduserer risikoen for hjerte- karsykdommer, reduserer/fjerner betennelser som f.eks. leddgikt, kan fjerne diabetes type 2».</p> <p>Dette er ikke godkjente helsepåstander.</p> <p>Påstandene kan oppfattes som at helsen kan påvirkes negativt om man ikke inntar næringsmidlet.</p>	

Eksempel artikkel 12 b)

Brudd på bestemmelsen	Korrekt bruk av bestemmelsen
	<p>«Gode kostholdsvaner er viktig når man vil slanke seg. Det viktigste for en god helse og en sunn kropp er at kostholdet er naturlig, variert og ikke utelukker noen matvarer».</p> <p>Jf. Helsedirektoratets kostholdsråd</p>

Eksempel artikkel 12 c)

Brudd på bestemmelsen	Korrekt bruk av bestemmelsen
<p>Kornprodukt med henvisning til en kiropraktor og alternativ behandling.</p> <p>Det er ikke tillatt å bruke påstander som viser til anbefalinger fra bestemte leger eller helsepersonell og andre veldedige organisasjoner på helseområdet.</p>	<p>«Kostfiber har vist seg å ha en gunstig effekt på hjertehelsen» «Helsemyndighetene anbefaler et daglig inntak av kostfiber på 25 – 35 gram per dag»</p> <p>Kostholdsråd utgitt av Helsedirektoratet vil falle inn under det som er akseptabelt, jf. art. 11.</p>

	<p>Eksemplet over er en påstand Helsedirektoratet har kommet med i sine kostholdsråd.</p> <p>Når det henvises til kostholdsråd skal disse gjengis ordrett og det skal henvises til kilde.</p>
--	---

Artikkel 14.2 – Påstander om redusert sykdomsrisiko

Ved bruk av helsepåstander om redusert sykdomsrisiko utløses krav om at merking, pakningsutforming eller reklame også skal inneholde en angivelse av at den sykdommen påstanden gjelder kan ha mange risikofaktorer, og at en endring av én av disse risikofaktorene kan, men ikke nødvendigvis vil, ha en gunstig virkning.

Eksempel artikkel 14.2

Brudd på bestemmelsene	Korrekt bruk av bestemmelsen
<p>«Betaglukan fra havre har vist seg å senke kolesterolinnholdet i blodet. Et høyt kolesterolinnhold er en risikofaktor for utvikling av hjerte- og karsykdommer»</p> <p>Dette er en godkjent 14.1 påstand, men kriteriet for artikkel 14.2 er ikke oppfylt. Det vil si at det i merkingen mangler opplysning om koronar hjertesykdom, kan ha mange risikofaktorer, og at en endring av én av disse risikofaktorene kan, men ikke nødvendigvis vil, ha en gunstig virkning.</p>	<p>«Plantesteroler har vist seg å senke/reducere kolesterolinnholdet i blodet. Et høyt kolesterolinnhold er en risikofaktor for utviklingen av koronar hjertesykdom»</p> <p>Bruk av en slik påstand må følges av opplysning om at koronar hjertesykdom, kan ha mange risikofaktorer, og at en endring av én av disse risikofaktorene kan, men ikke nødvendigvis vil, ha en gunstig virkning.</p>

3.2.5. Supplerende eksempler til artiklene 11 og 12

På flere av produktene og i markedsføringen var det henvist til kostholdsråd og til ulike autoriteter.

I påstandsforordningens innledning fremgår det at påstander ikke skal være i strid med generelle kostholdsråd. Når informasjon om helsefordeler gis, er det viktig at denne er forankret opp mot Helsedirektoratet, og at det er den konkrete ordlyden i kostrådet som gjengis.

Eksempel

Et bearbeidet fiskeprodukt var påført hjertemerke og med henvisning til myndighetenes kostholdsråd. Påstandene var uspesifikke og var ikke knyttet opp mot en godkjent spesifikk helsepåstand. Kostholdsrådet fra Helsedirektoratet omhandler ren fisk og ikke bearbeidet fiskeprodukt og kan derfor ikke knytte hjertemerke opp mot et bearbeidet fiskeprodukt.

Eksempel

Brødprodukter var påført påstander som var relatert til «lavt innhold av karbohydrater» eller « redusert karbohydratinntak». Det var henvist til myndighetenes kostholdsråd om reduksjon av

karbohydrater i merking og markedsføring av produktet. Dette er villedende merking, da kostholdsrådene kun er knyttet til reduksjon i inntak av sukker (mono- og disakkarider) og ikke som reduksjon av karbohydrater generelt.

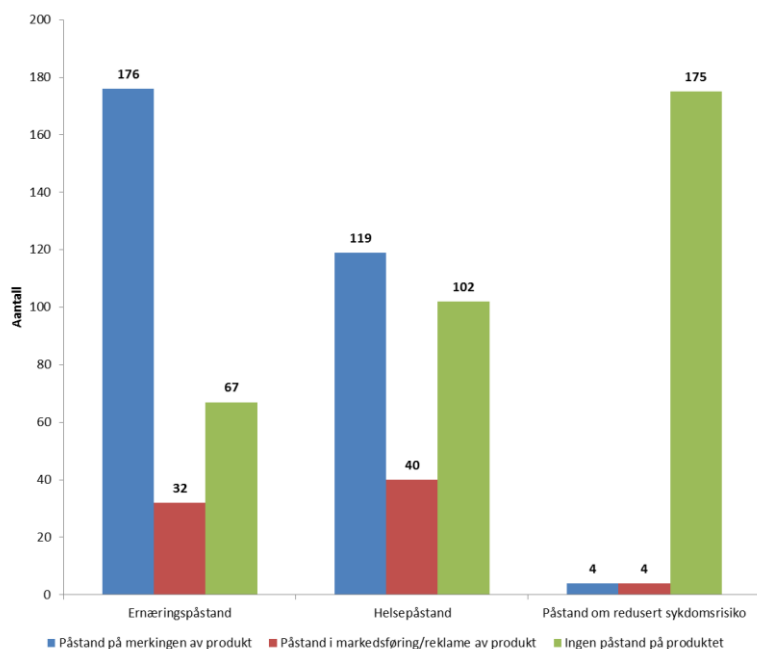
Eksempel

Bilde av idrettsutøver i markedsføringen uten at idrettsutøver sier noe om produktet vil kunne aksepteres. Så snart vedkommende sier noe om produktet vil det være i strid med påstandsregelverket i forhold til villedning i artikkel 3 a). Samtidig strider det mot artikkel 12 c) og forordningens formål artikkel 1, der det heter at forordningen har til hensikt å sikre et høyt nivå av forbrukervern.

3.2.6. Bruk av ernærings- og helsepåstander i merking vs. annen markedsføring

Nedenfor gis en oversikt over hvilke typer påstander som var brukt i merking og i markedsføring av produktene, samt en vurdering av disse. Resultatene er hentet fra questback.

Figur 3.4 Type påstander registrert i merking og markedsføring/reklame av produktene



Kilde: Questback

Ett og samme produkt kan ha påført en eller flere av påstandskategoriene. **Figur 3.4** viser fordeling av ernærings- og helsepåstander i selve merkingen av produktet, eller i annen markedsføring eller reklame.

Ernæringspåstander:

Det ble registrert 176 ernæringspåstander på produktemballasje og 32 i markedsføring/reklame. På 67 produkter ble det ikke registrert ernærings-påstander.

Helsepåstander:

Det ble registrert 119 helsepåstander på produkt og 40 på markedsføring/reklame. På 102 produkter ble det ikke påført helsepåstander.

Påstand om redusert sykdomsrisiko

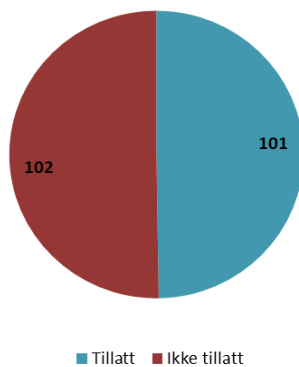
Det ble registrert fire påstander av kategorien «påstand om redusert sykdomsrisiko» på produkt og i markedsføring/reklame.

3.2.7 Riktig og feil bruk av påstander. Antall registrert via questback

Figur 3.5 og **Figur 3.6** nedenfor viser henholdsvis antall tillatte og ikke tillatte ernæringspåstander og antall godkjente og ikke godkjente helsepåstander som ble registrert via questbacken.

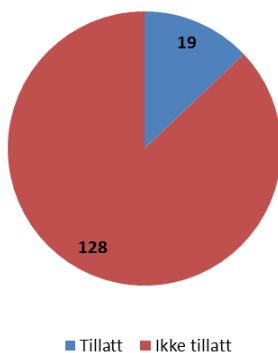
For de registrerte ernæringspåstandene som var på produkt og/eller i markedsføring/reklame viser resultatene at 101 av de registrerte påstandene var tillatt, mens 102 ikke var tillatt eller de var brukt feil. Tilsvarende var kun 19 helsepåstander godkjente eller brukt riktig, mens 128 av de registrerte helsepåstandene ikke var godkjente, eller var brukt feil. Jf. også *kapittel 3.2.1 – kapittel 3.2.5* for beskrivelse av riktig eller feil bruk av ulike påstander.

Figur 3.5 Antall tillatte og ikke tillatte ernæringspåstander



Kilde: Questback

Figur 3.6 Antall godkjente og ikke godkjente helsepåstander



Kilde: Questback

3.2.8 Kommentar til resultatene fra Questback

Questback er utviklet som et hjelpemiddel for å kunne beskrive resultatene fra tilsynsprosjektet på en mer kvalitativ måte, jf. *kapittel 3.2.1* til *kapittel 3.2.5*. I *kapittel 3.2.6* og *kapittel 3.2.7* gis en kvantitativ framstilling av de samme resultatene. Når inspektørene har registrert feil og riktig bruk av påstander i questback, har de listet opp alle påstandene på produktet på en slik måte at et produkt som bærer påstandene «sunt og godt», «godt for magen», «inneholder betaglukaner som stimulerer fordøyelsen» og «fiberrikt» blir opphav til 4 registrerte påstander.

Kapittel 4 Vurdering av resultatene

Tilsynsprosjektet viser at av 130 virksomheter var det 84 virksomheter som tilsynelatende ikke oppfylte krav til korrekt og tilstrekkelig merking av de produktene som ble tatt ut, på det tidspunkt tilsynet ble gjennomført. Mattilsynet har mottatt 12 klager, hvor fem er ferdigbehandlet av klageinstans ved tidspunktet for publisering av denne prosjektrapporten. To av fem virksomheter fikk medhold (oppheving av vedtak). Seks er fortsatt under behandling og en klage ble henlagt på grunn av at virksomheten hadde etterkommet de pålegg som ble gitt.

Det er vurdert 263 produkt i 10 ulike matvaregrupper med hensyn på bruk av ernærings- og helsepåstander. Antall produkt med ett eller flere artikkelbrudd (varsel om vedtak) var 133. Det var altså om lag halvparten av produktene som hadde ulovlig eller mangelfull merking angående ernærings- og/eller helsepåstander slik det ble vurdert i prosjektperioden.

Mattilsynet oppfatter at dette representerer et stort antall avvik i forhold til påstandsforordningen hvor hovedformålet er at forbrukeren skal sikres et høyt forbrukervern og at informasjon om produktet skal være riktig og ikke villedende.

Mattilsynet kan også konstatere at mange av produktene hadde flere forskjellige typer brudd på ulike artikler samtidig (380 fordelt på 133 produkt). For et og samme produkt, kan det f.eks. være brukt en tillatt ernæringspåstand, men innholdet av den aktive ingrediensen kan være for lavt til at påstanden kan brukes, det kan være feil eller manglende gjengivelse av stoffet påstanden omhandler i næringsdeklarasjonen, det kan være brukt en ikke-godkjent helsepåstand og/eller en uspesifikk helsepåstand uten at denne følges av den annen godkjent påstand i tillegg, og det kan være mangler i den obligatoriske tilleggsmerkingen for bruk av helsepåstander.

Det var flest brudd på forordningenes artikkel 10.3 som sier at bruk av uspesifikke helsepåstander bare kan brukes dersom de følges av en spesifikk godkjent påstand som forklarer den mer vagt formulerte sammenhengen mellom påstanden og produktet. Slike uspesifikke påstander er utsagn som «overskudd», «en god start på dagen», «energi», «et godt liv» og kan ikke brukes uten at de følges av en spesifikk godkjent helsepåstand som forklarer hvorfor næringsmiddelet gir overskudd, energi osv.

Det var også mange brudd på forordningens artikkel 8.1 om tillatte ernæringspåstander. De påstandene som er tillatt å bruke finnes i en positivliste i vedlegg til forordningen. De registrerte bruddene var påstander som ikke var å finne i vedlegget, eller som var brukt på en feil måte.

Feil bruk av ernæringspåstander innebærer hovedsakelig mangelfull oppfyllelse av betingelsene for bruk av påstanden, eller at det benyttes forsterkende ord til en tillatt ernæringspåstand. Det er gitt åpning for en viss endring av ordlyden i en påstand, men formuleringen skal ligge tett opp til ordlyden i den tillatte påstanden og skal på ingen måte oppfattes som forsterkende.

Erfaringene tilsier at for å lykkes med å bruke ernærings- og helsepåstander på riktig måte i forhold til regelverket, er det svært viktig å starte med å kategorisere de ulike påstandene riktig. Er påstanden en ernæringspåstand, en helsepåstand eller et faktum/påstand som faller utenom påstandsregelverket? Først etter en riktig kategorisering av påstanden kan man begynne å se på hvilke krav som stilles til bruk av den spesifikke påstanden.

I dette tilsynsprosjektet er antall produkter i hver varegruppe for lavt til å kunne dra generelle konklusjoner for hver gruppe innenfor egenproduserte og importerte produkter. Slik sett kunne prosjektet med fordel omfattet færre varegrupper, og med flere produkter i hver gruppe.

Samlet sett tilsier resultatene fra prosjektet at virksomhetene i mange tilfeller enten ikke har tilstrekkelig kunnskap om regelverket, eller at de har mangelfulle systemer for å sikre at påstandsregelverket følges. Vi presiserer i denne sammenheng nødvendigheten av at også importører har systemer som ivaretar påstandsregelverket.

Bruddene på regelverket var ikke av en slik karakter at de kunne knyttes opp mot helsefare. Dermed var det heller ikke nødvendig å benytte omsetningsforbud som virkemiddel. *Påpeking av plikt, varsel om vedtak og vedtak* ble derfor benyttet som virkemiddel.

Korrekt merking er et av de forholdene som skaper tillit mellom produsent/importør og forbruker, og hvor forbruker forventer at informasjonen som gis er til å stole på.

Kapittel 5 Konklusjon

Prosjektet omfattet matvarer som inngår i hverdagskostholdet til folk flest, men resultatene fra prosjektet er basert på et relativt lite antall produkter sett i forhold til hva som finnes på markedet. Uttaket av produkter er til dels stikkprøvebasert, og ikke alle produktene hos en produsent eller importør ble tatt ut. Uttaket anses likevel ikke for å være tilfeldig, fordi inspektørene i tillegg lette spesifikt etter produkter der det var brukt påstander i merkingen. Etter prinsippet om risikobasert tilsyn var fokuset ved uttak av varer på antatt regelverksbrudd innenfor rammen av 10 forhåndsdefinerte matvarekategorier. Prosjektresultatene er derfor ikke nødvendigvis representative for matvarer generelt i norske butikker, ei heller for virksomhetenes totale bruk av ernærings- og helsepåstander i merking og markedsføring av sine produkter.

Resultatene fra prosjektet tyder likevel på til dels manglende kompetanse om regelverket knyttet til bruk av ernærings- og helsepåstander.

Det er et stort omfang av brudd på påstandsregelverket som kan betegnes som villedende merking. Forbrukerne skal kunne ta informerte valg. Villedende merking kan medføre at forbrukeren vil ta andre valg enn hva de ellers ville gjort hvis merkingen hadde vært korrekt. Påstandsregelverket har blant annet til hensikt å forhindre konkurransevridning i markedet.

Prosjektet og dets resultater bekrefter at dette er et vanskelig regelverk for virksomhetene, men en ser også at det er vilje til å rette opp påpekte feil. Når virksomheter velger å ha påstander på sine produkter skal disse være i henhold til regelverket. Ansvar for korrekt merking, reklame og annen markedsføring ligger hos den driftsansvarlige for næringsmiddelforetaket, produsenten eller importøren. Bruk av påstander om matvarers egenskaper har etter hvert blitt vanlig i merking og markedsføring av matvarer. Det forventes at virksomhetene bruker erfaringene fra denne tilsynskampanjen til å gjennomgå merkingen på alle sine produkter, og ikke bare på de som ble tatt ut til kontroll i dette tilsynsprosjektet. Samtidig er det viktig at virksomhetene lærer av eksemplene i denne rapporten og bruker dette videre i sitt arbeid med å tilstrebe korrekt merking.

Mattilsynet har i sin strategi en målsetning om enhetlighet og likebehandling av like saker. Eventuell ulikebehandling av ulike saker er noe Mattilsynet tar på alvor. I oppfølgingen av prosjektet vil man gå tilbake til enkelte virksomheter for å justere opprinnelig virkemiddelbruk der dette eventuelt er påkrevet.

Kapittel 6 Vedlegg

Vedlegg 1: Liste som viser navn på produsent/importør, antall påpeking av plikt, antall varsel om vedtak og klagesaker med status. Data hentet fra MATS, jf. *kapittel 2.5.1* og *kapittel 2.5.5*.

Vedlegg 2: Liste som viser produktgruppe, produktnavn, navn på produsent/importør og totalt antall artikkelbrudd. Data registrert via Excel, jf. *kapittel 2.5.1* og *kapittel 2.5.5*.