

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Fødevarestyrelsen/3.1/2.1

Sagsnr.: 2011-20-221-00923/Dep. sagsnr. 8957

Den 5. oktober 2011

FVM 934

GRUNNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om forslag til Kommissionens forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 for så vidt angår listen over ernæringsanprisninger (komitésag)

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Kommissionen har fremsat et forslag til forordning om ændring af forordning 1924/2006/EF (anprisningsforordningen) for så vidt angår listen over ernæringsanprisninger (anprisningsforordningens bilag). Forslaget omfatter en ændring af kriterierne for ernæringsanprisningerne: "Reduceret indhold af [navn på næringsstoffet]" og "Uden tilsat sukker", og en tilføjelse til bilaget af to nye ernæringsanprisninger: "Ikke tilsat natrium/salt" og "Indeholder nu X % mindre [energi, fedt, mættet fedt, natrium/salt og/eller sukker]". Forslaget er fremsat i henhold til anprisningsforordningens artikel 8, stk. 2. En vedtagelse af forslaget vil påvirke beskyttelsesniveauet i Danmark i negativ retning. Regeringen kan støtte Kommissionens forslag for så vidt angår ændringen af kriterierne for ernæringsanprisningen "ikke tilsat sukker", samt støtte tilføjelsen af ernæringsanprisningen "ikke tilsat salt". Regeringen kan ikke støtte, at anprisningen "Indeholder nu X % mindre [energi, fedt, mættet fedt, natrium/salt og/eller sukker]" tillades, og arbejder for et krav om reduceret energiindhold i alle tilfælde for anprisningen "reduceret sukker".

Baggrund

Kommissionen har fremsendt forslag til forordning om ændring af forordning 1924/2006/EF (anprisningsforordningen) for så vidt angår listen over ernæringsanprisninger (anprisningsforordningens bilag). Forslaget omfatter en ændring af kriterierne for ernæringsanprisningerne: "Reduceret indhold af [navn på næringsstoffet]" og "Uden tilsat sukker", samt en tilføjelse til bilaget af to nye ernæringsanprisninger: "Ikke tilsat natrium/salt" og "Indeholder nu X % mindre [energi, fedt, mættet fedt, natrium/salt og/eller sukker]".

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 8, stk. 2 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 af 20. december 2006 om ernærings- og sundhedsanprisninger af fødevarer (anprisningsforordningen).

Forslaget behandles efter en forskriftsprocedure med kontrol i Den Stående Komité for Fødevarekæden og Dyresundhed (SCoFCAH). Hvis der er kvalificeret flertal for forslaget, forelægger Kommissionen forordningen for Rådet og Europa-Parlamentet, der udtaler sig med henholdsvis kvalificeret og absolut flertal inden for 3 måneder. Kommissionen vedtager forslaget, såfremt Rådet og Europa-Parlamentet tilslutter sig forslaget eller ikke har udtalt sig inden for tidsfristen. Opnås der ikke kvalificeret flertal i Den Stående Komité for Fødevarekæden og Dyresundhed (SCoFCAH), forelægger Kommissionen sagen for Rådet og Europa-Parlamentet, der udtaler sig med henholdsvis kvalificeret og absolut flertal inden for 2 måneder. Kommissionen vedtager forslaget, såfremt Rådet og Europa-Parlamentet tilslutter sig forslaget eller ikke har udtalt sig inden for tidsfristen.

Forslaget forventes sat til afstemning på mødet i Den Stående Komité for Fødevarekæden og Dyresundhed (SCoFCAH) den 13. oktober 2011.

Nærhedsprincippet

Der er tale om gennemførelsesforanstaltninger til en allerede vedtaget retsakt. Det er derfor regeringens vurdering, at det følger heraf, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Formål og indhold

Formålet med det foreliggende forslag er at revidere listen over tilladte ernæringsanprisninger, som er angivet i anprisningsforordningens bilag.

Forslaget omfatter en ændring af kriterierne for ernæringsanprisningerne: "Reduceret indhold af [navn på næringsstoffet]" og "Uden tilsat sukker", samt en tilføjelse til bilaget af to nye ernæringsanprisninger: "Ikke tilsat natrium/salt" og "Indeholder nu X % mindre [energi, fedt, mættet fedt, natrium/salt og/eller sukker]".

For anprisningen "Reduceret indhold af [navn på næringsstoffet]" indeholder forslaget supplerende krav til reduktion af henholdsvis mættet fedt og sukker. Derudover indeholder forslaget ligeledes, for anprisningen "reduceret mættet fedt", supplerende krav til reduktion og/eller indhold af transfedtsyrer, og for "reduceret sukker" et supplerende krav om, at energiindholdet skal være uændret eller reduceret i forhold til lignende produkter.

For anprisningen "Uden tilsat sukker" vil kriterierne med forslaget blive ændret således, at anprisningen kan benyttes på produkter, der er tilsat sødestoffer, som reguleret af tilsætningsstofreglerne. Derudover vil der med forslaget blive fastsat en minimumsgrænse, svarende til niveauet for "sukkerfrit" (0,5 g/100 g) for at mærke med "Indeholder naturligt forekommende sukkerarter".

Med forslaget tilføjes to nye anprisninger til bilaget: "Ikke tilsat natrium/salt" og "Indeholder nu X % mindre [energi, fedt, mættet fedt, natrium/salt og/eller sukker]".

For at anvende anprisningen ”Ikke tilsat natrium/salt” skal der ikke være tilsat salt eller natrium til produktet, og anprisningen kan kun anvendes på produkter, hvor det naturlige indhold af natrium er under 0,12 g (svarende til 0,3 g salt) pr. 100 g eller 100 ml.

Anprisningen ”Indeholder nu X % mindre [energi, fedt, mættet fedt, natrium/salt og/eller sukker]” giver mulighed for, at ”reformulerede produkter” kan anprise en reduktion i energi, fedt, mættet fedt, salt/natrium og/eller sukker sammenlignet med eget produkt, under betingelse af, at reduktionen er mindst 15 % i forhold til det oprindelige produkt. Anprisningen er betinget af, at man oplyser, hvad indholdet i produktet var inden reformulering, og anprisningen kan kun benyttes i et år. Dog kan produkter, som er bragt i omsætning inden udgangen af denne periode sælges, indtil lager er opbrugt. For reduktion af henholdsvis mættet fedt og sukker stilles tilsvarende supplerende krav som foreslået for ”Reduceret indhold af [navn på næringsstoffet]”.

Der gives en overgangsfrist for de anprisninger, hvor der er foreslået ændring i kriterierne. Produkter, som ikke overholder de nye kriterier og som er bragt i omsætning 18 måneder efter ikrafttræden af ændringerne, kan således sælges indtil lagre er opbrugt.

Udtalelser

Europa-Parlamentet vil få forelagt forslaget som et led i forskriftsproceduren med kontrol.

Gældende dansk ret

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 af 20. december 2006 om ernærings- og sundhedsanprisninger af fødevarer er direkte gældende i Danmark og de øvrige medlemsstater.

Konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser.

En vedtagelse af forslaget vurderes at påvirke beskyttelsesniveauet i Danmark i negativ retning.

Høring

Forslaget har været i høring via høringsportalen, og der er indkommet følgende bemærkninger:

DI Fødevarer er tilfredse med de foreslåede ændringer, og især meget positive overfor at kunne anprise ”ikke tilsat salt”. DI Fødevarer foreslår, at kriteriet for den obligatoriske mærkning ”med et naturligt sukkerindhold” hæves fra 0,5 g til 2 g/100 g, således at rugbrød fritages fra at angive denne supplerende mærkning. Samtidig ønskes mulighed for fleksibilitet i ordlyden af denne supplerende mærkning.

Diabetesforeningen, Forbrugerrådet, Hjerteforeningen og Kræftens Bekæmpelse er meget kritiske over forslaget og peger på, at det kan have negative konsekvenser for folkesundhed, forbrugerbeskyttelse og forbrugerforståelse, og desuden på visse punkter være egnet til vildledning af forbrugeren. Organisationerne peger på, at der ikke foreligger nogen argumenter for, at det indre marked ikke fungerer p.t., og derfor må hensynet til forbrugerne veje tungt.

Organisationerne peger på, at for sammenlignende anprisninger bør disse fortsat kun kunne anvendes, hvis der er tale om en væsentlig ændring, og at ændringen er af væsentlig ernæringsmæssig betydning. Organisationerne peger desuden på, at der ikke automatisk skal gives en ret til anprisning af ændringer i reformulerede produkter. De begrundet dette med, at reformulerede fødevarer også bør leve op til krav om mindst 30 % reduktion, dog 25 % for salt i forhold til sammenlignelige produkter, for at forbrugeren ikke skal blive vildledt. Organisationerne peger på, at ”nu med X % mindre fedt” og ”X % mindre fedt” må antages at have samme mening for forbrugeren. De mener, at anprisningen kan gøre det mere attraktivt at reformulere fødevarer med et højt indhold af energi, fedt, sukker og/eller salt, i stedet for at udvikle nye og mere ernæringsrigtige fødevarer. Dette vil give en markedsføringsfordel på baggrund af marginale forbedringer. Derudover peges på, at en ændring på 15 % ikke kan anses for at være væsentlig, når den vejledende tolerance ved næringsdeklaration også er +/- 15 %, og der vil ikke være en ernæringsmæssig gevinst, snarere det modsatte, idet der er stor sandsynlighed for, at forbrugeren vil spise større portioner af de reformulerede produkter (med 15 % reduktion). Der bør under alle omstændigheder være krav om reduktion i energi for anprisninger vedrørende reduceret fedt eller sukker.

De 4 organisationer har i øvrigt en række spørgsmål til forslaget om anprisning af reformulerede produkter, blandt andet hvordan det kan kontrolleres, at anprisningen kun benyttes i 1 år, hvordan man skal forstå ”until stocks are exhausted” (”indtil lageret er opbrugt”) og hvordan målsætningen på EU niveau om en trinvis reduktion af saltindhold på 4 % salt om året hænger sammen med ønske om 15 % reduktion på én gang.

Landbrug & Fødevarer støtter revisionen af bilaget. For så vidt angår muligheden for at kunne skrive ”nu med X % mindre” mener Landbrug & Fødevarer, at dette vil være en god mulighed for at kunne informere forbrugeren om virksomhedernes produktudvikling og indsatser vedrørende reformulering. Men de finder imidlertid, at kravet om mindst 15 % reduktioner er sat for højt.

Fagligt Fælles Forbund og Advokatrådet har meddelt, at de ikke har bemærkninger.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Det er regeringens generelle holdning, at en ændring af listen af ernæringsanprisninger skal bygge på et solidt videnskabeligt ernæringsfagligt grundlag. Ernæringsanprisningerne skal være ernæringsmæssigt relevante og skal kunne understøtte kostrådene således, at anprisnin-

gerne er en hjælp for forbrugerne til at finde de sundere alternativer. Regeringen lægger stor vægt på, at ernæringsanprisningerne ikke vildleder forbrugerne.

Regeringen finder det således vigtigt, at betingelserne for anvendelse af de pågældende anprisninger generelt skal sikre, at kun de fødevarer, som bidrager med en betydelig mængde af næringsstoffet, eller som har en betydelig ændring (reduktion eller øgning) i næringsstoffet kan anpriseres.

Sammenlignende anprisninger

Regeringen finder det relevant at stille supplerende krav til anprisningen ”Reduceret indhold af [navn på næringsstoffet]”, for at mindske risikoen for at vildlede forbrugerne. Regeringen ser således helst, at man for anprisningen ”reduceret indhold af sukker” stiller krav om en reduktion i energi i alle tilfælde, og derved ikke accepterer et uændret energiniveau. En reduktion i sukkerindhold har blandt andet til formål at reducere energiindholdet i de pågældende produkter, og det er i øvrigt ikke ernæringsmæssigt gavnligt at erstatte sukker med fedt.

Regeringen finder det problematisk at tillade anprisningen ”Indeholder nu X % mindre [energi, fedt, mættet fedt, natrium/salt og/eller sukker]” for reformulerede produkter, med de betingelser, som foreslås. En sammenligning alene med eget produkt vurderes at være i strid med forordningens generelle bestemmelser, der fastsætter, at man skal sammenligne med en række produkter på markedet. Derudover vurderer regeringen, at anprisningen har den samme mening for forbrugeren som ”Reduceret indhold af [navn på næringsstoffet]”, og det findes derfor vildledende, at anprisningen ikke skal overholde de samme kriterier som denne anprisning - det vil sige mindst 30 % reduktion, eller 25 % for reduktionen af natrium/salt.

Desuden er det regeringens vurdering, at en reduktion på 15 % generelt ikke er en tilstrækkeligt væsentlig ændring, og anprisningen vil derfor kunne medføre vildledning af forbrugerne. Risikoen for vildledning bliver yderligere øget ved, at man kan henvise til, at ens eget produkt er blevet 15 % reduceret, medens tilsvarende produkter på markedet i forvejen er reduceret meget mere (mindst 30 %).

Regeringen er enig med Diabetesforeningen, Forbrugerrådet, Hjerteforeningen og Kræftens Bekæmpelse i, at det i praksis vil være svært at kontrollere anprisninger af reformulerede produkter for så vidt angår, at anprisningen kun må benyttes i 1 år.

Det har været fremført, at en ændring af anprisningsforordningen, således at det bliver muligt for virksomheder at anprise en mindre og gradvis reduktion af energi, fedt, mættet fedt, salt og/eller sukker, vil have stor betydning for folkesundheden. Regeringen er enig i, at en gradvis reduktion af disse næringsstoffer i en række fødevarer, vil være positivt for sundheden. Men regeringen finder det imidlertid ikke velbegrunderet, at enhver mindre reduktion skal kunne fremhæves på konkrete produkter i form af ernæringsanprisninger.

Der er fra flere sider peget på, at en anprisning af et reduceret indhold af et næringsstof i en fødevarer kan føre til et øget indtag af fødevarer. Desto mindre reduktionen i et næringsstof er, desto større risiko vil der derfor være for, at anprisningen kan have en negativ effekt på sundheden.

Ikke tilsat salt

Regeringen finder, at det kunne være nyttigt for forbrugeren at få oplyst, at der ikke er tilsat salt til et produkt, samt at det sikres, at kun produkter med et naturligt lavt natrium/salt indhold kan benytte denne anprisning, så forbrugeren ikke bliver vildledt.

Ikke tilsat sukker

Det er regeringens opfattelse, at det oprindeligt ikke var intentionen at udelukke anvendelse af sødestoffer ved anprisning af ”ikke tilsat sukker”. En ændring af kriterierne således at anvendelse af sødestoffer bliver muligt, synes fornuftigt. Regeringen finder det ernæringsmæssigt velbegrunder at sætte en bagatelgrænse for supplerende mærkning, hvis produktet indeholder naturligt forekommende sukkerarter. Det vil imidlertid være problematisk at sætte en grænse på 2 g, for at tilgodese rugbrød, da dette niveau ikke kan betragtes som en bagatelgrænse for andre produkter, der indtages i langt større mængder. Baggrunden for den supplerende mærkning er, at anprisningen ikke må give forbrugeren anledning til at tro, at der er tale om et sukkerfrit produkt.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Man er fra dansk side ikke bekendt med offentlige tilkendegivelser om forslaget i andre medlemsstater. Der forventes at være et kvalificeret flertal for forslaget, men flere medlemsstater har udtrykt modstand overfor den foreslåede anprisning ”Indeholder nu X % mindre [energi, fedt, mættet fedt, natrium/salt og/eller sukker]”.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.