

**Tilsyn med bestemmelsene i forskrift om
frivillig merking av næringsmidler med Nøkkelhullet
utført i
region Oslo, Akershus og Østfold
høsten 2009**



”Enkelt å velge sunnere”

1. Sammendrag

I Mattilsynets Etatsbudsjett for 2009 (BDS) ble tilsyn med bestemmelsene i forskrift om frivillig merking av næringsmidler med Nøkkelhullet (nøkkelhullsforskriften) delegert til region Oslo, Akershus og Østfold. Mandatet var å prøve ut hensiktsmessig tilsynsmetodikk ift å føre tilsyn med om virksomhetene følger bestemmelsene i nøkkelhullsforskriften. For å sikre forbrukernes tillit til merkeordningen, var det også en forutsetning å komme raskt i gang med tilsyn etter den nye forskriften.

Det ble opprettet en arbeidsgruppe i regionene som i løpet av høsten 2009 utførte følgende tilsyn:

- revisjon i 19 produksjons- eller importvirksomheter
- inspeksjon i 7 dagligvareforretninger
- 35 produktvurderinger basert på merking og resepter
- 29 av de 35 undersøkte produktene er også analysert ved laboratorium

Hensikten med prosjektet har vært metodeutvikling og ikke å få utført et høyest mulig antall revisjoner. Resultatene gir et innblikk i hva slags styring de undersøkte virksomhetene har i forhold til etterlevelse av bestemmelsene i nøkkelhullsforskriften. Observasjoner fra produktvurderinger, analyser og inspeksjoner ble brukt som grunnlag for videre undersøkelse under revisjonene.

Revisjonene viste at 9 av de 19 undersøkte virksomhetene har god oversikt over regelverket som regulerer bruken av Nøkkelhullet. De øvrige har i varierende grad mangelfull kjennskap til for eksempel kriteriene og varegruppene i nøkkelhullsforskriften, veilederen til forskriften, profilprogrammet som gjelder bruk av Nøkkelhullet eller til næringsdeklarasjonsforskriften som er svært sentral når det gjelder nøkkelhullmerkede produkter.

Videre at 9 av virksomhetene hadde mangelfull rutine for å vurdere produktene sine ift kriteriene i nøkkelhullsforskriften. 12 av de 19 undersøkte virksomhetene manglet skriftlig dokumentasjon på grunnlaget for at man hadde konkludert med at produktet kunne nøkkelhullmerkes.

Det ble avdekket mangler ved merkingen på produkter hos 9 av de undersøkte virksomhetene. Disse virksomhetene har mangelfull rutine for å sikre riktig merking. Hele 24 av de undersøkte produktene hadde større eller mindre avvik fra regelverket i merkingen.

Vi vil likevel få presisere at det kun var 3 av de undersøkte produktene som ikke tilfredstilte kriteriene til Nøkkelhullet for sin varegruppe. Dette dreide seg om et tilfelle med innhold av søtstoff (marinerte scampi), et med for høyt innhold av natrium (ost) og ett tilfelle av for lavt innhold av fisk (fiskekaker) i forhold til kriteriene fastsatt for matvaregruppen.

2. Bakgrunn

Kostholdsutfordringene er stort sett de samme i Norden, og myndighetene i de nordiske landene baserer sine kostholdsråd på felles nordiske ernæringsanbefalinger. Derfor er det naturlig å samarbeide om ordningen. Myndighetene i Norge, Sverige og Danmark har valgt Nøkkelhullet som symbol på sunnere matvarer.

Målsettingen med nøkkelhullmerket er å

- Bidra til et sunnere kosthold i befolkningen

- Bidra til utvikling av sunnere produkter
- Bidra til å utjevne sosiale ulikheter i helse

Kriteriene for hvilke matvarer som kan få Nøkkelhullet er fastsatt av norske, svenske og danske mat- og helsemyndigheter i fellesskap. En felles nordisk merkeordning er en fordel for både forbrukere, industri og handel, spesielt med tanke på at mange virksomheter ser på Norden som et marked. Det er frivillig å bruke Nøkkelhullet, men når det brukes så skal det være i samsvar med bestemmelsene i forskriftene. Det er virksomhetenes ansvar å følge reglene myndighetene har vedtatt.

Det er utarbeidet en egen forskrift med veileder og i Norge har Helsedirektoratet og Mattilsynet ansvar for merkeordningen. Mattilsynet vil føre tilsyn for å kontrollere at reglene for bruk av merket følges.

Svenskene har hatt Nøkkelhullmerket i 20 år. I den nye felles nordiske ordningen har det kommet til flere og strengere kriterier, eksempelvis krav om fullkorn i brød. I en overgangsperiode ut 2010 vil man finne nøkkelhullmerkede matvarer på markedet basert på de gamle kriteriene.

I Etatsbudsjett for 2009 (BDS) er tilsyn med bestemmelsene i forskrift om frivillig merking av næringsmidler med Nøkkelhullet (nøkkelhullsforskriften) delegert til region Oslo, Akershus og Østfold. Det ble opprettet en arbeidsgruppe som består av Mona Magnussen fra distriktskontoret (DK) for Ytre Østfold, Brit Aarnes og Anna Helleve fra DK Asker og Bærum, Joveig Røe Fjøsne og Ann Cathrine Bjørnsrud fra DK Oslo og Aina Svenneby fra regionkontoret (RK) Oslo, Akershus og Østfold. Gruppens mandat var å prøve ut hensiktsmessig tilsynsmetodikk ift å føre tilsyn med om virksomheten følger bestemmelsene i nøkkelhullsforskriften. For å sikre forbrukernes tillit til merkeordningen, var det også en forutsetning å komme raskt i gang med tilsyn etter den nye forskriften.

3. Gjennomføring

Arbeidsgruppen har i løpet av høsten 2009 utført følgende tilsyn:

- revisjon i 19 produksjons- eller importvirksomheter
- inspeksjon i 7 dagligvareforretninger
- 35 produktvurderinger basert på merking og resepter
- 29 av de undersøkte produktene er også analysert ved laboratorium

Revisjon, inspeksjon og produktvurdering (nye og gamle kriterier) er utført etter felles sjekklister utarbeidet av arbeidsgruppa. Gruppa har også utarbeidet et eget skjema til bruk ved bestilling av analyser ved laboratoriet.

Resultater og kommentarer

Hensikten med prosjektet har vært metodeutvikling og ikke å få utført et høyest mulig antall revisjoner. Resultatene vi kommenterer under gir et innblikk i hva slags styring de undersøkte virksomhetene har i forhold til etterlevelse av bestemmelsene i nøkkelhullsforskriften. Observasjoner fra produktvurderinger, analyser og inspeksjoner er brukt som grunnlag for videre undersøkelse under revisjonene.

Virksomhetens oversikt over gjeldende regelverk

Regelverkskrav: I henhold til forskrift 15.12.1994 nr 1187 om internkontroll for å oppfylle næringsmiddellovgivningen (IK-matforskriften) § 5 nr 1 skal virksomheten ha oversikt over de krav i næringsmiddellovgivningen som gjelder for virksomheten.

Revisjonsfunn: 9 av de 19 undersøkte virksomhetene har god oversikt over regelverket som regulerer bruken av Nøkkelhullet. De øvrige har i varierende grad mangelfull kjennskap til for eksempel kriteriene og varegruppene i nøkkelhullsforskriften, veilederen til forskriften, profilprogrammet som gjelder bruk av Nøkkelhullet eller til forskrift 21.12.1993 nr 1386 om deklarasjon av næringsinnhold (næringsdeklarasjonsforskriften) som er svært sentral når det gjelder nøkkelhullmerkede produkter.

Kommentar: Bruk av nøkkelhullmerket er frivillig for virksomheter i Norge. Dersom man velger å ta det i bruk, skal imidlertid regelverket følges. Tatt i betraktning at dette er relativt nytt regelverk er det ikke overraskende at virksomhetene har varierende kjennskap til regelverket og tilhørende veiledningsmateriell. Det var forventet at informasjonsbehovet var stort ute i virksomhetene. Næringsdeklarasjonsforskriften er sentral, da Nøkkelhullet er å anse som en ernæringspåstand som utløser krav om deklarasjon av næringsinnhold. Det er imidlertid svært viktig at virksomhetene har en rutine som sikrer at alle endringer i aktuelt regelverk fanges opp.

Virksomhetens rutine for forhåndsvurdering av produkter

Regelverkskrav: I henhold til IK-matforskriften § 5 nr 3 skal virksomheten ha rutiner den følger for å sikre overholdelse av næringsmiddelovngivningens krav og styring med de kritiske punkter. For å sikre at produkter merket med Nøkkelhullet er i samsvar med kriteriene satt for bruk av symbolet er det nødvendig at virksomheten har en rutine for å forhåndsvurdere innholdet i produktene i forhold til bestemmelsene i regelverket.

Revisjonsfunn: 9 av virksomhetene hadde mangelfull rutine for å vurdere produktene sine ift kriteriene i nøkkelhullsforskriften. 12 av de 19 undersøkte virksomhetene manglet skriftlig dokumentasjon på grunnlaget for at man hadde konkludert med at produktet kunne nøkkelhullmerkes.

Kommentar: Fra myndighetenes side er det svært viktig at forbruker kan stole på nøkkelhullmerket. Bruk av merket er basert på frivillighet fra virksomhetenes side, men når de først tar det i bruk, skal regelverket følges slik at forbruker ikke villedes. Det er viktig at virksomhetene har en god rutine for hvordan de sikrer at produktene som merkes med Nøkkelhullet er i samsvar med regelverket. Det forventes også at de har en rutine for hvordan dette følges opp ved endringer av resepter, bytte av råvareleverandører m.m. Hos store produsenter og importører med flere ansatte forventer vi at det foreligger en skriftlig rutine som beskriver hvordan man foretar denne vurderingen med henvisning til aktuelt regelverk. I tillegg til en skriftlig rutine skal det foreligge dokumentasjon på at gjennomgangen er foretatt/rutinen er fulgt. Slik dokumentasjon vil omfatte for eksempel vurdering av leverandør og dokumentasjon på utførte næringsberegninger, analyserapporter, vurdering av merking og av de ulike ingrediensene i de aktuelle produktene (inklusive tilsetningsstoffer). En virksomhet som importerer nøkkelhullmerkede produkter er også ansvarlig for å foreta en slik vurdering på lik linje med norske produsenter. I denne fasen er det viktig at importøren har full oversikt over regelverket, og at de har god kommunikasjon med produsenten/leverandøren. Vi så i enkelte tilfeller at produsentene ikke var villige til å utgi sine resepter til importørene i Norge, noe som vanskeliggjør vurderingen. Importøren må da stole på den vurderingen produsenten har gjort og evt. verifisere denne med egne analyser.

Virksomhetens rutine for merking av produkter

Regelverkskrav: I henhold til IK-matforskriften § 5 nr 3 skal virksomheten ha rutiner den følger for å sikre overholdelse av næringsmiddelovngivningens krav og styring med de kritiske punkter. For å sikre at forbrukerne får pålagt og nødvendig informasjon om produktene de kjøper, er det nødvendig at virksomheten har en rutine som sikrer at produktene merkes iht. gjeldende regelverk.

Revisjonsfunn: Det ble avdekket mangler ved merkingen på produkter hos 9 av de undersøkte virksomhetene. Disse virksomhetene har mangelfull rutine for å sikre riktig

merking. Hele 24 av de 35 undersøkte produktene hadde større eller mindre avvik fra regelverket i merkingen.

Vi vil likevel få presisere at det kun var 3 av de undersøkte produktene som ikke tilfredstilte kriteriene til Nøkkelhullet for sin varegruppe. Dette dreide seg om et tilfelle med innhold av søtstoff (marinerte scampi), et med for høyt innhold av natrium (ost) og ett tilfelle av for lavt innhold av fisk (fiskekaker) i forhold til kriteriene fastsatt for matvaregruppen.

7 av de 35 produktene var merket med kort næringsdeklarasjon (kun energi, protein, karbohydrater og fett) til tross for at kriteriene for matvaregruppen tilsier bruk av lang (utvidet) deklarasjon som også inkluderer sukkerarter, mettede fettsyrer, kostfiber og natrium. Noen av produktene var også deklarerert med innhold av salt i stedet for natrium i næringsdeklarasjonen. Salt kan angis i *tillegg* til natrium.

Hos 5 av virksomhetene ble det funnet avvik ift hva virksomheten hadde deklarerert som næringsinnhold og hva Mattilsynet kom frem til ved å analysere produktene på laboratoriet. Produktene tilfredstilte likevel kravene til å kunne nøkkelhullmerkes.

I tillegg ble det hos 5 virksomheter observert noen grafiske avvik ved bruk av Nøkkelhullet. Eksempler på dette er bruk av svart nøkkelhullmerke på farget emballasje, for liten frisone rundt merket og manglende ® i tilknytning nøkkelhullmerket. Det er kun manglende ® som er å anse som et forskriftsbrudd.

Kommentar: Det er gjort produktvurderinger og noen analyser av matvarer fra gruppene 2, 7, 8, 12, 13a, 13b, 14b, 16, 20, 21, 22 og 23 i nøkkelhullsforskriften. Merkingen skal sikre at forbrukeren får nødvendige opplysninger om produktet og ikke på noen måte blir villedet. Det er gledelig at det kun var tre av 35 undersøkte produkter som ikke var i samsvar med kriteriene i forskriften. Et av disse produktene fjerner nå Nøkkelhullet, mens de to øvrige vil endre resepten slik at de tilfredsstillt kriteriene. Det var imidlertid overraskende for arbeidsgruppen at så pass mange produkter var merket med ufullstendig næringsdeklarasjon. Det er tydelig beskrevet i forskriftsveilederen, under den enkelte matvaregruppe om kriteriene for gruppen utløser krav om kort eller lang næringsdeklarasjon.

I og med at Nøkkelhullet er et registrert varemerket, er det utarbeidet et profilprogram for bruk av merket på matvarene. Virksomhetene er veiledet om dette.

Bruk av Nøkkelhullet i butikk

Høsten 2009 var det kun en kjede som hadde tatt i bruk Nøkkelhullet i sine butikker. Her ble det observert at man satte på hyllekantmerker med nøkkelhull under produkter som ikke var merket fra produsent. Dette ble gjort på bakgrunn av at kjeden hadde bedt om en vurdering fra virksomheten på om produktet kunne nøkkelhullmerkes. Dette er villedende bruk av merket, da det ikke er sammenheng mellom merking på produkt og merking på hyllekant.

Det ble også observert bruk av Nøkkelhullet på hyllekanter under tørket frukt og nøtter. Dette er produkter som ikke kan merkes med Nøkkelhullet.

4. Konklusjon

Resultatene fra tilsynene underbygger behovet for at det føres tilsyn med denne ordningen. Det er avdekket en del mangler som i stor grad skyldes at virksomhetene ikke har satt seg godt nok inn i regelverk med tilhørende veiledere eller ikke har gjort grundige nok vurderinger av sine produkter opp i mot kriteriene for gjeldende varegruppe. Vi vil likevel få understreke

at kun tre av de undersøkte produktene var av en slik art at virksomhetene måtte gjøre en vurdering ift å skulle endre resepten eller fjerne nøkkelhullmerket.

Virksomhetene vi har besøkt har vært svært positive til både å bruke merket på sine produkter, og til å gjøre de endringer det var behov for. Alle har vært inneforstått med viktigheten av at regelverket følges for å sikre forbrukernes tillitt til merkeordningen. Vi ser at ordningen innebærer utfordringer i forhold til at den kan virke lite forpliktende: Den er frivillig å ta i bruk, det er ingen meldeplikt eller godkjenningsordning, merket er lett tilgjengelig på nettet og er også gratis å bruke. Samtidig gir Nøkkelhullet et konkurransefortrinn.

5. Oppfølging av resultatene og videreføring av arbeidet

Feil og mangler avdekket under tilsynene følges opp overfor den enkelte virksomhet. Det tas i bruk opptrappende virkemidler overfor virksomhetene dersom det er nødvendig for å oppnå regelverksetterlevelse. Arbeidsgruppa vil imidlertid få presisere at erfaringene så langt er at virksomhetene er svært positive til å få rettet opp de feil og mangler vi har funnet.

Arbeidet i regionen skal videreføres i 2010. Det skal da gjennomføres en opplæringsdag for inspektører fra hele landet slik at man kommer i gang med tilsynet nasjonalt.