

Deres ref:
Vår ref: 2021/11892
Dato: 27.1.2021
Org.nr: 985 399 077

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler



HØRING

ENDRING AV FORSKRIFT OM VISSE FORURENSENDE STOFFER I NÆRINGSMIDLER – GRENSEVERDIER FOR PAH I BL.A. TRADISJONELT RØYKTE PRODUKTER

Hovedinnhold i forskriftsutkastet

Forskriftsutkastet innebærer at EUs bestemmelser om nasjonale unntak i visse medlemsland fra gjeldende grenseverdier for polysykliske aromatiske hydrokarboner (PAH) i tradisjonelt røykt kjøtt og røykte kjøttprodukter og i tradisjonelt røykt fisk og røykte fiskevarer også blir gjeldende i Norge. Samtidig innføres en ny grenseverdi for PAH i næringsmidler av vegetabilsk opprinnelse i pulverform til tilberedning av drikkevarer.

Endring av forskriften er en følge av EU-kommisjonens endringer i forordning (EF) nr. 1881/2006 om fastsettelse av grenseverdier for visse forurensende stoffer i næringsmidler. Denne forordningen med endringsforordninger gjelder som norsk forskrift, jf. § 3 i forskrift 3. juli 2015 nr. 870 om grenseverdier for visse forurensende stoffer i næringsmidler. Endringene i EUs regelverk framkommer i kommisjonsforordning (EU) 2020/1255.

Som følge av bestemmelsene om nasjonale unntak fra gjeldende grenseverdier for PAH i tradisjonelt røykt kjøtt og røykte kjøttprodukter og i tradisjonelt røykt fisk og røykte fiskevarer, må Norge i forbindelse med innlemmelse av endringsforordningen i EØS-avtalen, ta stilling til om vi vil be om tilsvarende nasjonalt unntak for norskproduserte produkter som skal omsettes i Norge. Problemstillingen er nærmere drøftet i dette høringsnotatet, og vi ber særskilt om innspill til dette.

www.mattilsynet.no

Mattilsynet

Saksbehandler: An-Katrin Eikefjord

Postadresse:

E-post:

Felles postmottak, Postboks 383

An-Katrin.Eikefjord@mattilsynet.no

2381 Brumunddal

Telefaks: 23 21 68 01

Bakgrunnen for forskriftsforslaget – endringer i EUs regelverk og EØS-avtalen

Det følger av forskrift 3. juli 2015 nr. 870 om visse forurensende stoffer i næringsmidler at forordning (EF) nr. 1881/2006 om fastsettelse av grenseverdier for visse forurensende stoffer i næringsmidler med endringsforordninger gjelder som norsk forskrift.

Denne høringen om endring av forskriften er en følge av EU-kommisjonens endringsforordning (EU) 2020/1255 av 7. september 2020 om endring av forordning (EF) nr. 1881/2006 med hensyn til polysykliske aromatiske hydrokarboner (PAH) i tradisjonelt røkt kjøtt og røykte kjøttprodukter og i tradisjonelt røkt fisk og røykte fiskevarer og om fastsettelse av en grenseverdi for PAH i næringsmidler av vegetabilisk opprinnelse i pulverform som brukes til tilberedning av drikkevarer.

Endringsforordningen er EØS-relevant, dvs. at den vil bli tatt inn i EØS-avtalen, vedlegg II kap. XII pkt. 54 zzzz. Dette innebærer at forskrift 3. juli 2015 nr. 870 om visse forurensende stoffer i næringsmidler må endres slik at endringsforordningen også blir gjeldende som norsk forskrift.

Forordningen ligger ved høringsnotatet på dansk da norsk oversettelse foreløpig ikke foreligger.

Nærmere om det materielle innholdet i endringene

Polysykliske aromatiske hydrokarboner (PAH) er en stor gruppe kjemiske stoffer som dannes ved ufullstendig forbrenning eller oppvarming av organisk materiale, f.eks. olje, kull eller ved, men også ved tørking, steking, grilling eller røyking av mat. Gruppen inneholder flere kjente kreftfremkallende stoffer, mest kjent er benzo(a)pyren (BaP). PAH kan også være gentoksisk, dvs. kan skade arvestoffet.

Gjeldende grenseverdier for PAH i mat omfatter en rekke ulike matvarer, f.eks. oljer og fett, røkt kjøtt og røykte kjøttprodukter, og røkt fisk og røykte fiskeprodukter. Grenseverdiene er gitt som totalsum av fire kreftfremkallende PAH-forbindelser (PAH4); benzo(a)pyren, chrysen, benzo(a)anthracen og benzo(b)fluoranthene. I tillegg er det gitt en egen verdi for BaP alene.

PAH i tradisjonelt røkt kjøtt og kjøttprodukter og tradisjonelt røkt fisk og fiskeprodukter

Allerede da kommisjonsforordning (EF) nr. 1881/2006 om fastsettelse av grenseverdier for visse forurensende stoffer ble gitt i 2006 var det fastsatt grenseverdier for benzo(a)pyren i røkt kjøtt og røykte kjøttprodukter og røkt fisk og røykte fiskeprodukter.

I 2011 viste nye analysedata at det rent faktisk var mulig å oppnå lavere verdier av PAH enn de fastsatte grenseverdiene. Da PAH er kreftfremkallende og gentoksisk, bør grenseverdiene settes på et nivå som er så lavt som det med rimelighet er mulig å oppnå (ALARA-prinsippet) ut fra god produksjonspraksis og god landbruks- og fiskeripraksis. Det ble derfor utarbeidet nye, lavere grenseverdier for PAH i røkt kjøtt og røykte kjøttprodukter og røkt fisk og røykte fiskeprodukter. I noen tilfeller var det imidlertid nødvendig å endre røykemethodene for å kunne etterleve de lavere grenseverdiene, og det ble derfor gitt en overgangsperiode på tre år før de lavere grenseverdiene trådte i kraft fra 1. september 2014.

I overgangsperioden fram mot 1. september 2014 meldte flere av EUs medlemsland at det på tross av forbedringer i den anvendte røyketeknologien, ikke var mulig å etterleve de nye grenseverdiene for enkelte tradisjonelt røykte kjøtt- og fiskeprodukter. Det ble vist til at røykeprosessen ikke kunne endres ytterligere uten at det samtidig medførte vesentlige forandringer i de organoleptiske egenskapene til de tradisjonelle matvarene. Disse produktene risikerte dermed å forsvinne fra markedet, og mange små og mellomstore bedrifter kunne bli nødt til å legge ned virksomheten. Man ble derfor enige om at de medlemsstatene som ba om det, kunne få fortsatt unntak fra de nye, lavere grenseverdiene for tre nye år. De grenseverdiene som gjaldt før 1. september 2014, ville da gjelde for disse produktene. Det ble ikke stilt krav om angivelse av spesifikke produktnavn utover at unntaket omfattet tradisjonelt røkt kjøtt og tradisjonelt røykte kjøttprodukter og tradisjonelt røkt fisk og tradisjonelt røykte fiskeprodukter. Unntaket skulle kun gjelde for nasjonal produksjon og forbruk. De medlemslandene som valgte å benytte seg av unntaket, ble pålagt fortsatt overvåking av forekomsten av PAH i disse produktene og samtidig etablere programmer for

å gjennomføre god røykepraksis der det er mulig både innenfor økonomiske rammer og uten å miste produktenes typiske organoleptiske egenskaper. På bakgrunn av all tilgjengelig informasjon skulle situasjonen vurderes på nytt innen tre år med sikte på å fastsette en liste over røkt kjøtt og røykte kjøttprodukter og røkt fisk og røykte fiskeprodukter der unntaket for nasjonal omsetning av produkter røkt og beregnet på konsum på eget territorium, skal videreføres uten tidsbegrensning. Bestemmelsene om dette framgår av forordning (EU) nr. 1327/2014 som endrer artikkel 7 nr. 6 og 7 i forordning (EF) nr. 1881/2006. Som følge av en tilpasningstekst til EØS-avtalen har både Island og Norge blitt føyd til listen over stater som omfattes av unntakene i artikkel 7 nr. 6 og 7.

Siden 2014 har de respektive medlemslandene i overenstemmelse med artikkel 7 fortsatt overvåkingen av forekomsten av PAH i disse produktene med tanke på å stimulere til videreutvikling av gode røykeprosesser som gir lavere nivåer av PAH. På grunnlag av opplysninger fra de berørte medlemslandene ble situasjonen på nytt vurdert i 2018. Etter en nøyve vurdering konkluderte EU-kommisjonen med at det ikke er mulig å oppnå lavere PAH-nivåer ved å endre røykepraksis i en slik utstrekning at det er økonomisk gjennomførbart uten at det går ut over typiske organoleptiske kjennetegn i visse typer tradisjonelt røkt kjøtt og tradisjonelt røykte kjøttprodukter i Irland, Spania, Kroatia, Kypros, Latvia, Polen, Portugal, Slovakia, Finland og Sverige, og visse typer tradisjonelt røkt fisk og tradisjonelt røykte fiskeprodukter i Latvia, Finland og Sverige. Det er derfor gitt varig unntak for lokal produksjon og forbruk for disse produktene i disse medlemslandene.

Artikkel 7 nr. 6 og 7 i forordning (EF) nr. 1881/2006 er endret i samsvar med dette.

PAH i næringsmidler av vegetabilsk opprinnelse i pulverform til tilberedning av drikkevarer

Tilgjengelige forekomstdata viser høye PAH-nivåer i visse næringsmidler av vegetabilsk opprinnelse i pulverform som brukes til tilberedning av drikkevarer. De høye verdiene skyldes uhensiktsmessig praksis ved tørking av disse pulverne. Da PAH er gentoksiske karsinogener er det nødvendig å fastsette en grenseverdi for PAH i disse pulverne for beskyttelse av folkehelsen. De fastsatte grenseverdiene er mulige å oppnå ved god tørkingspraksis.

Følgende tas inn som punkt 6.1.16 i del 6 i vedlegget til forordning (EF) nr. 1881/2006:

Næringsmidler av vegetabilsk opprinnelse i pulverform

til tilberedning av drikkevarer unntatt produkter

omhandlet i punkt 6.1.2 og 6.1.11

10,0

50,0 (*1)

(*1) *Tilberedning av drikkevarer viser til anvendelsen av pulver som er fint fomalt og røres i drikkevarer*

Er det fortsatt behov for et nasjonalt unntak i Norge for tradisjonelt røkt kjøtt og røykte kjøttprodukter og tradisjonelt røkt fisk og røykte fiskeprodukter?

Som nevnt har Norge i dag en tilpasningstekst til EØS-avtalen som innebærer at vi er omfattet av det midlertidige unntaket fra gjeldende grenseverdier for PAH i tradisjonelt røykte produkter. Et sentralt moment i vurderingen av behovet for dette unntaket da Norge og Island ba om tilpasning i 2014, var et ønske om å samle inn oppdatert kunnskap om nivåene av PAH i norske produkter.

Mattilsynet tok derfor ut prøver for analyse av PAH i røykte kjøtt- og fiskeprodukter i 2016 og 2017. Resultatene ble publisert i en rapport fra desember 2017. Det ble tatt ut og analysert i alt 43 prøver av røkt kjøtt/kjøttprodukter og 27 prøver av røkt fisk/fiskeprodukter. Fire av de 43 kjøttproduktene og ingen av de 27 fiskeproduktene hadde konsentrasjoner over de gjeldende grenseverdiene for benzo(a)pyren og sum PAH4. De to kjøttproduktene med høyest nivå hadde konsentrasjoner på 130 og 140 µg/kg våtvekt. Disse nivåene ligger langt over det som uansett vil være gjeldende grenseverdi for tradisjonelt røykte produkter, og produkter med slike nivåer er ikke lovlig å omsette på grunn av helsefare.

I forbindelse med en ny vurdering av behovet for varig unntak fra gjeldende grenseverdier for PAH, har Mattilsynet har vært i kontakt med bransjeorganisasjoner for kjøtt- og fiskeindustrien, samt enkelte større næringsaktører om eventuelle behov for unntak. Det er kun kjøttindustrien som har

gitt tilbakemelding om at grenseverdiene kan gi utfordringer for norske produsenter. Vi har i den forbindelse fått framlagt analyseresultater for PAH i eldhusrøykt pinnekjøtt som viser nivåer som ligger mellom gjeldende og tidligere grenseverdi for PAH i tradisjonelt røykte produkter.

På bakgrunn av denne dokumentasjonen har Mattilsynet vurdert å foreslå en tilpasningstekst som innebærer at norsk eldhusrøykt pinnekjøtt gis varig unntak fra gjeldende grenseverdier for PAH. Grenseverdien som gjaldt før 1. september 2014, vil i så fall fortsatt gjelde for dette produktet, dvs. 5,0 µg/kg for benzo(a)pyren og 30,0 µg/kg for summen av benzo(a)pyren, benz(a)anthracen, benzo(b)fluoranthen og chrysen (den generelle grenseverdien er på 2 µg/kg våtvekt for benzo(a)pyren og 12 µg/kg for summen av benzo(a)pyren, benzo(a)anthracen, benzo(b)fluoranthene og chrysen). Unntaket vil kun gjelde omsetning på det norske hjemmemarkedet av produkter røykt og beregnet på forbruk i Norge. Mattilsynet har lagt vesentlig vekt på at eldhusrøykt pinnekjøtt framstår som et typisk sesongprodukt med begrenset omsetningsvolum, og at det derfor ikke bidrar vesentlig til eksponeringen for PAH i befolkningen.

Da Mattilsynet sist var i kontakt med kjøttindustrien om denne saken i et telefonmøte høsten 2020, spilte industrien inn at den ønsker en tilpasningstekst som innebærer et unntak fra gjeldende grenseverdier knyttet til metoden, dvs. eldhusrøykt kjøtt og kjøttprodukter som sådan, og ikke et bestemt produkt. Det ble vist til at bl.a. Finland og Sverige har fått unntak knyttet til røykemetode.

På denne bakgrunn har Mattilsynet på nytt vurdert saken. Som nevnt var det EU-kommisjonens opprinnelige intensjon at et mer varig unntak fra de generelle grenseverdiene bare skulle gjelde bestemte produkter røykt med tradisjonelle metoder. Mattilsynet har forholdt seg til dette i sin dialog med industrien. Vi ser imidlertid at de EU-landene som har ønsket unntak, har spilt inn ulike formuleringer knyttet til både metode og produkt når det gjelder egne behov for nasjonale unntak. EU-kommisjonen har ikke fastholdt tanken om en produktliste her, men tatt inn i forordningen det de enkelte medlemslandene har spilt inn. Generelt synes EU-kommisjonen av politiske grunner å være tilbakeholden med å overstyre medlemslandene når det kommer til tradisjonelle produkter som bare kan omsettes nasjonalt. Norge må likevel på selvstendig grunnlag vurdere om vi ønsker et unntak fra gjeldende grenseverdier, og om et eventuelt unntak bør gjelde bestemte produkter, eller mer generelt knyttes til produkter som produseres ved hjelp av en bestemt røykemetode.

Mattilsynet har tatt utgangspunkt i at PAH er kreftfremkallende og gentoksiske stoffer hvor eksponeringen i befolkningen bør begrenses i størst mulig grad. Matloven oppstiller et generelt krav om at næringsmidler skal være trygge, og grenseverdiene for forurensende stoffer bidrar til dette. PAH har vært regulert med grenseverdier siden 2006. Innføring av strengere grenseverdier for tradisjonelt røykte produkter fra 2014 har vært gjennomført med flere overgangsordninger slik at industrien har hatt anledning til å tilpasse seg de nye nivåene. På denne bakgrunn og i samsvar med intensjonen bak unntaket, mener Mattilsynet at et eventuelt unntak bør begrenses til allerede eksisterende produkter. På den måten kan markedets og industriens interesse i fortsatt å kunne tilby visse tradisjonelle produkter hvor det har vist seg særlig vanskelig å overholde de generelle grenseverdiene, ivaretas. Samtidig antas volumet av disse produktene fortsatt å være begrenset slik at bidraget til samlet eksponering for PAH holdes nede. Et mer generelt unntak knyttet til en bestemt røykemetode, f.eks. eldhusrøykt, vil omfatte både eksisterende tradisjonelle produkter og nye produkter. Dette vil gi industrien muligheter for produktutvikling og dermed kunne føre til flere produkter og større volum i markedet av produkter hvor høyere nivåer av PAH er tillatt. Mattilsynet ser utfordringene med den økte eksponeringen for PAH i befolkningen som dette kan medføre.

Eldhusrøyking er en metode med lange tradisjoner i Norge, særlig på Vestlandet, og et unntak kan bidra til å ivareta tradisjonelle og lokale matvarer produsert av små virksomheter. Men et unntak for tradisjonelle produkter av hensyn til næringsaktørene kan være et tveegget sverd dersom dette bidrar til en oppfatning om at tradisjonelle produkter er mindre trygge og dermed kan få en lavere status hos forbrukerne. Foruten konkrete opplysninger knyttet til PAH i eldhusrøykt pinnekjøtt, hvor funn av de høyere nivåene av PAH enn gjeldende grenseverdier forklares bl.a. med den relativt store overflaten på produktet, har Mattilsynet ingen øvrige konkrete holdepunkter for at det er behov for et generelt unntak, verken for flere tradisjonelle produkter eller flere røykemetoder.

I henhold til matloven § 1 skal loven sikre helsemessig trygg mat og ivareta hensynet til aktørene langs hele produksjonskjeden. Hensynet til trygg mat skal alltid veie tyngst. På grunnlag av våre vurderinger, foreslår Mattilsynet derfor at Norge ber om en tilpasningstekst til EØS-avtalen ved innlemmelsen av forordning (EU) 2020/1255 der Norge føyes til listen over land med unntak for gjeldende grenseverdier for så vidt gjelder eldhusrøykt pinnekjøtt. Alternativene ville vært ikke å

foreslå en tilpasningstekst, dvs. at de generelle grenseverdiene vil gjelde for norske tradisjonelle produkter, eller å foreslå en tilpasningstekst der unntaket for Norges del knyttes til eldhusrøykte produkter (metode).

Konsekvensvurdering

Verken for produsenter, importører, eller forvaltningen vurderes den nye grenseverdien for PAH i pulver til tilberedning av drikkevarer å innebære noen vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser utover generelle forpliktelser til farevurderinger, overvåking og analyser basert på risiko for overskridelse av grenseverdier. Heller ikke nasjonale unntak for visse EU-medlemsland fra de generelle grenseverdiene for PAH i de opplistede tradisjonelt røykte produktene vurderes å ha administrative eller økonomiske konsekvenser for norske virksomheter eller norsk forvaltning.

Hvorvidt Norge gjør bruk av muligheten til å foreslå en tilpasningstekst for å unnta tradisjonelle norske produkter fra de generelle grenseverdiene, kan innebære økonomiske konsekvenser for næringsaktører i Norge. Et slikt unntak vil innebære at visse tradisjonelle produkter kan omsettes, selv om de generelle grenseverdiene for PAH ikke overholdes. Det vil likevel være grenseverdier for PAH for disse produktene, men ved et eventuelt unntak vil disse ligge på et noe høyere nivå. Hvor mye et eventuelt unntak vil påvirke omsetningsvolumet for de aktuelle produktene, vil være avhengig av produksjonsvolum, eventuell framtidig produktutvikling, utviklingen av røykemetoder og nivåene av PAH i de aktuelle produktene til enhver tid. Av konkurransehensyn har industrien vært tilbakeholdne med å opplyse om produksjonsvolum. Det er derfor ikke mulig for Mattilsynet å tallfeste de økonomiske virkningene nærmere. Høringsinnspill vil kunne belyse dette. For tilsynsmyndighetene vil oppfølgingen av grenseverdiene for PAH ligge innenfor det påregnelige, uavhengig av om det gis unntak for tradisjonelle produkter eller ikke.

Høringssvar

Høringssvar sendes inn via denne lenken på [Mattilsynets nettside](#)

Alle høringssvar vil bli offentliggjort.

Høringsfrist: 12.3.2021.

Med hilsen

Marie Louise Wiborg
Seksjonssjef, seksjon fremmedstoffer og EØS