

Helsepåstander og matvarer

Sammendrag

Helsepåstander i markedsføringen av matvarer er et område som krever retningslinjer. Arbeidet med en harmonisering innen EU har startet. Krav om fri handel over landegrensene tilsier at Norge må ta konsekvensene av en økende pågang av produkter med påstander. Norsk ernæringspolitikk har i alle år hatt som målsetting et kosthold som skal sørge for tilførsel av essensielle næringsstoffer for å forebygge mangeltilstander i alle befolkningsgrupper. I de senere tiårene har myndighetene gitt klare anbefalinger om hvilket kosthold som er helsemessig ønskelig og som også kan redusere risikoen for visse sykdommer. Arbeidet for et helsefremmende kosthold har vist seg å gi resultater. Industrien ønsker å bruke helsepåstander i markedsføringen av spesielle matvarer. Det er ikke vist i studier at slik merking har en helseeffekt. Bruken av helsepåstander må derfor evalueres.

Engelsk sammendrag finnes i artikkelen på www.tidsskriftet.no

Oppgitte interessekonflikter: Ingen

> Se også side 1226

Turid Ose

tuose@mattilsynet.no
Helsetilsynet hovedkontor
Postboks 5333 Majorstuen
0304 Oslo

Arnhild Haga Rimestad

Sosial- og helsedirektoratet

Helsepåstander innebærer at det påstås noe om en etablert sammenheng mellom matvaregrupper, en matvare eller matvarekomponenter og helse. Dette gjelder både vanlige matvarer som ikke er behandlet eller bearbeidet på noen måte og matvarer med spesielle egenskaper, såkalt funksjonell mat. Helsepåstander kan uttrykkes ved hjelp av to

forskjellige prinsipper, enten ved bruk av allmenne (generiske) påstander eller ved bruk av produktspesifikke påstander.

Allmenne påstander innebærer at en etablert sammenheng mellom matvaregrupper, matvarer eller matvarekomponenter og helse beskrives, og at man i tilslutning til dette oppgir produktets sammensetning, først og fremst innholdet av den aktuelle komponenten. En produktspesifikk påstand innebærer opplysninger om en fysiologisk effekt ved bruk av et spesifikt navngitt produkt. Hensikten med denne artikkelen er å gi et innblikk i arbeidet med regelverksutvikling nasjonalt og internasjonalt på dette området.

I kommunikasjonen mellom industrien og myndighetene har et tilbakevendende spørsmål vært hvordan matvarer med positive funksjonelle egenskaper kan merkes og markedsføres innenfor gjeldende lovverk. Industrien har behov for å informere om et produkts helsebringende egenskaper. Dette er en følge av et endret matvaremarked, og forbrukernes oppmerksomhet om matens betydning for helsen. Målet med bruk av helsepåstander må være at forbrukerne på en lettfattelig måte kan få hjelp til å velge matvarer som inngår som en naturlig del av kostholdet og som har en positiv helseeffekt, uten at de villedes om matvarens plass i kostholdet. Det er viktig at bruk av helsepåstander på noen matvarer ikke underminerer verdien av vanlige, tradisjonelle matvarer som ikke er merket eller markedsført med slike påstander.

Tidligere nordiske utredninger

I 1990-årene ble merking av matvarer grundig utredet i to nordiske arbeidsgrupper støttet fra Nordisk ministerråd (1, 2). Den andre rapporten (2) konkluderer med at det må stilles krav i reguleringen av helsepåstander. Påstandene skal:

- Fremme de ernæringsmessige mål i det enkelte land
- Styrke den offisielle kost- og ernæringsopplysningen
- Være til hjelp for forbrukeren til å velge sunne matvarer
- Ikke føre til forvirring eller være villedende for forbrukeren

Det understrekes at det kun må være tillatt å komme med helsepåstander for produkter som man ifølge den nasjonale ernæringspolitikken kan anbefale at det spises mer av, samt at den lovede effekt kan oppnås ved vanlig konsumpsjon av den aktuelle matva-

ren. For at forbrukerne skal kunne være i stand til å utnytte helsepåstandene til å velge riktig sammensatt kost, er det nødvendig å styrke den offentlige informasjonen om ernæring.

Den offisielle ernæringspolitikken i Norge er forankret i Stortingsmelding nr. 37 (1992–93) (3). Ett av hovedmålene i denne meldingen er å «styrke forbrukernes innflytelse i mat- og ernæringspolitikken». I meldingen heter det at «forbrukerne må sikres reelle muligheter til å sette sammen et helsefremmende kosthold og

- mat skal tilfredsstillende gjeldende kvalitetskrav
- mat skal frambyes på en redelig måte mht merking, deklarasjon og markedsføring
- tilgang på matvarer skal være rimelig lik over hele landet
- helsefremmende mat bør ha et gunstig prisnivå»

Om lovverk og tilsyn heter det i meldingen at «En må sikre at lovverket ivaretar forbruker- og ernæringsmessige hensyn på en tilfredsstillende måte». Videre heter det om matvareindustri og dagligvarehandel: «Det må satses på økt produktutvikling, tilgang og markedsføring av matvarer som gir grunnlag for et helsefremmende kosthold.» Merking av matvarer ivaretar forbrukernes interesser ved at den er lett forståelig og gir nødvendig informasjon om sammensetning, kvalitet og produksjonsform.

Merking av matvarer er blant annet omtalt i Stortingsmelding nr. 40 (1996–97) (4), hvor det slås fast at det er behov for bedre kunnskap om forbrukernes oppfatning og bruk av merkingen. I Stortingsmelding nr. 19 (1999–2000) (5) knyttes næringspolitiske aspekter sammen med forbruker- og ernæringspolitiske: «Forbrukernes helse avhenger både av trygg mat og et ernæringsmessig fordelaktig kosthold. Dette er hensyn som markedet alene bare delvis kan oppfyl-



Hovedbudskap

- Industrien ønsker å merke matvarene med opplysninger om påståtte helseeffekter
- Forbrukernes nytte av slik merking er usikker
- Et internasjonalt regelverk på dette området er viktig

le, og hvor staten følgerig har en rolle gjennom den politikken som føres.»

De største utfordringene i ernæringsarbeidet er å få til en nedgang i andelen energi fra fett fra 35 % til 30 %. Reduksjonen bør fortrinnsvis gjelde mettet fett, og forbruket av frukt, grønnsaker og poteter bør doubles i forhold til dagens nivå. Det er ønskelig at bruk av helsepåstander på matvarer skal påvirke matvarevalget hos forbruker i en slik gunstig retning.

Ikke-næringsstoffer

Man ønsker å knytte helsepåstander til matvarer med en spesiell funksjon, såkalt funksjonell mat. I slike matvarer kan det inngå stoffer som man mener har en positiv effekt på helsen uten at de dekker et ernæringsbehov. Aktuelle stoffer kan være flavonoider, bakteriekulturer, urteekstrakter som ikke er definert som legemiddelsubstanser eller komponenter som påvirker biotilgjengeligheten av næringsstoffer. Det er ingen offisiell helsepolitikk i forhold til bruk av slike stoffer i matvarer. Det er heller ikke et harmonisert område internasjonalt eller i EU. Området krever videre forskning og utredning.

Erfaringer fra andre land og Norge

Kunnskapen om kostens betydning for å opprettholde helsen og minske risikoen for visse sykdommer øker. Med dette følger diskusjoner om hva man kan påstå ved merking og markedsføring av matvarer.

Codex Alimentarius

Codex startet i 1995 arbeidet med retningslinjer for bruk av helsepåstander. Man legger vekt på at matvarer som merkes med helsepåstander, skal inngå som en del av det totale kostholdet og at påstandene skal dokumenteres. Disse retningslinjene vil tidligst bli vedtatt i 2005–06. Retningslinjer vedtatt i Codex Alimentarius er ikke juridisk bindende for Norge med mindre de innarbeides i norsk lov. Men retningslinjene er gode verktøy i vurderingen av aktuelle saker, og vil være et utgangspunkt for en eventuell lovregulering både for Norge og i EU.

EU

Bruken av helsepåstander på matvarer er ikke harmonisert i EU. I juli 2003 kom EU med forslag til en forordning om dette. Her defineres helsepåstander og godkjenningrutiner med krav til dokumentasjon. Arbeidet med forordningen vil trolig være ferdig i EU i 2005.

Sverige

Sverige har siden 1990 hatt et såkalt egenkontrollprogram vedrørende helsepåstander i forbindelse med markedsføring av matvarer. Industrien selv har tatt ansvaret for gjennomføring og kontroll. I det opprinnelige programmet ble et helseargument definert som et næringsstoffs helsefremmende fordel og i neste setning koblet til en beskrivelse av næringsmidlets sammensetning. Påstandene

skulle være i overensstemmelse med de offisielle svenske kost- og næringsstoffanbefalingene. Påstander om enkeltprodukter var ikke tillatt, og påstandene skulle gis i to trinn.

I 1998 utarbeidet stiftelsen Svensk Näringsforskning et forslag til utvidelse av egenkontrollprogrammet, man ville at det skulle gjelde også produktspesifikke fysiologiske påstander (6). Produktspesifikke påstander vil si påstander som innebærer at produktet som sådant påvirker en funksjon i kroppen. En slik effekt må dokumenteres. Noen få produkter er vurdert etter denne ordningen. Det svenske Livsmedelsverket har lagt ned et betydelig arbeid i definisjoner, krav til dokumentasjon og i ordninger for godkjenning av helsepåstander (7).

Norge

Selv om man i Norge ikke har utarbeidet nasjonale retningslinjer for bruk av helsepåstander, setter lovgivningen visse rammer. Det man påstår, må ikke være usant, overdrevet eller på annen måte villedende. Dessuten er det som følge av EUs merkedirektiv (2000/13/EG), så sant ikke annet er bestemt, ikke tillatt å gi inntrykk av at et næringsmiddel kan forebygge, lege eller lindre sykdom hos mennesker. Helsepåstander bør uttrykke:

- En sammenheng mellom en matvare og/eller en matkomponent i en matvare og helse
- En fysiologisk rolle en matvare og/eller en matkomponent har på vekst, utvikling eller en normal funksjon i kroppen
- Sammenheng mellom inntak av mat i relasjon til det totale kostholdet og redusert risiko for sykdom

Forbrukeren

Forbrukeren må stå i sentrum ved vurdering av en eventuell innføring av bruk av helsepåstander. I Norge er det ikke utført undersøkelser som spesielt viser hva forbrukerne mener om helsepåstander på matvarer eller slike påstander brukt i markedsføring. Det ble imidlertid gjort en nordisk undersøkelse i 1999 om forbrukerattferd og holdninger til matvaremerking generelt (8). Undersøkelsen viser at merkingen ikke når ut til de forbrukergruppene som kunne ha hatt mest nytte av informasjonen. Merkingen er for innviklet.

Hvilken nytteeffekt har forbrukeren av helsepåstander?

Det er en rettighet å få relevant informasjon slik at man selv kan velge hva man vil spise. Et grunnleggende spørsmål er om merking med helsepåstander kan føre til bedret kosthold for befolkningen som helhet, og ikke til enda større helseforskjeller. Bruk av helsepåstander på noen matvarer må ikke underminere verdien av vanlige, tradisjonelle matvarer som ikke er merket eller markedsført med helsepåstander.

Forbrukersektorens nordiske matgruppe er kritisk til helsepåstander fordi de mener at

befolkningen i sin alminnelighet kan få i seg nok helsefremmende mat gjennom et variert og sammensatt kosthold.

Hvilke matvarer skal kunne markedsføres med helsepåstander i Norge?

Helsepåstander bør bidra til at forbruket av fett og fete matvarer minsker og at forbruket av frukt, bær og grønnsaker samt fiberholdige brød og kornvarer øker. Inntaket av sukker og sukkerholdige matvarer bør bli mindre. Dette vil medføre at det må settes opp kriterier for innhold av sukker, salt og fett for matvarer innen hver matvaregruppe.

Forvaltning

Offisiell kostholdsopplysning må styrkes for at forbrukerne skal få nytte av bruk av helsepåstander i merking og markedsføring. Etersom mange forbrukere ikke skjønner dagens matvaremerking, bør det utarbeides retningslinjer for hvordan påstandene skal presenteres på en forbrukervennlig måte. Det må utarbeides retningslinjer for hvilke kriterier matvarene innen hver matvaregruppe må oppfylle for at det skal være lov og relevant å komme med helsepåstand for vedkommende matvare – dette for å unngå at ernæringsmessig ugunstige matvarer kan påføres en helsepåstand som angår kun én egenskap hos matvaren, uten hensyn til en helhetlig vurdering.

Konklusjon

Hensikten med å innføre helsepåstander må være å påvirke markedet og fremme folkehelsen. Industrien er opptatt av å bruke helsepåstander i markedsføringen. Det foreligger imidlertid ingen undersøkelser som viser at slik merking på matvarer fremmer folkehelsen. Det er derfor viktig at en eventuell tillatelse til å bruke helsepåstander blir nøye evaluert.

Litteratur

1. Ernæringsmessig anprisning af levnedsmidler – en ernæringsfaglig vurdering ut fra nordiske forhold. København: Nordisk ministerråd, 1995: 618.
2. Vurdering av sundhedsanprisninger i et ernæringsmessig perspektiv. København: Nordisk ministerråd, 2000: 546.
3. St.meld. nr. 37 (1992–93). Utfordringer i helsefremmende og forbyggende arbeid.
4. St.meld. nr. 40 (1996–97). Matkvalitet og forbrukertrygghet.
5. St.meld. nr. 19 (1999–2000). Om norsk landbruk og matproduksjon.
6. Asp N-G. Health claims within the Swedish code. Generic claims and productspecific physiological claims in relation to current European and international developments. Scandinavian Journal of Nutrition 2002; 46: 3, 131–6.
7. Rapport från arbetsgruppen för produktspecifika hälsopåståenden. Uppsala: Livsmedelsverket, 2001.
8. Forbrugernes krav til fødevaremerking og vareinformasjon. København: Nordisk ministerråd, 2001: 5.