



Stortingets utredningsseksjon

Til: [Oppdragsgiver]

Dato: 20.10.2020

Utredet: [Utredet]

Oppdragsnr: 2020328

Opprinnelsesmerking for matvarer

Vinmonopolet merker opprinnelsen til hvert produkt oversiktlig for forbrukerne ved å bruke flagg på hyllekanten for hvor hver vin og de andre produktene kommer fra. Kan dagligvarebutikkene gi forbrukerne samme informasjon og bruke tilsvarende opprinnelsesmerking med tanke på hvor matvarene kommer fra?

SAMMENDRAG

Opprinnelsesmerking er regulert i matloven og i matinformasjonsforskriften (som gjennomfører EUs matinformasjonsforordning). Opprinnelsesmerking er *frivillig* for de fleste matvarer, men *obligatorisk* for noen matvaregrupper og produkter. Det finnes en del særlige regler om opprinnelsesmerking av storfekjøtt, ferskt kjøtt fra svin, sau, geit og fjørfe, frukt og grønt, fersk fisk og honning.

I noen tilfeller kan produsenten *ønske* å merke med opprinnelse, selv om det ikke er et *krav* etter regelverket. Produsenten er da *ansvarlig* for at opplysningene stemmer og at de ikke villeder forbrukerne. Hvis det kan være *villedende* å utelate opplysningen om opprinnelse, *skal* produktet merkes med opprinnelse.

Basert på den gjennomgangen av regulering for opprinnelsesmerking som vi har foretatt, har vi ikke funnet at det er gitt konkrete regler som er til hinder for en slik merking som du skisserer i oppdragsteksten.



INNHold

1	Om oppdraget	2
2	Generelle regler om opprinnelsesmerking	2
2.1	Hva er opprinnelse?.....	3
2.2	Opprinnelsesstat eller opphavssted	3
2.3	Forbruker skal ikke villedes av opprinnelsesmerkingen	3
2.4	Betegnelser som inneholder geografiske navn	4
3	Spesielle regler for opprinnelsesmerking	4
4	Aktuelt lovverk	5
4.1	Matloven.....	5
4.2	Matinformasjonsforskriften.....	7
5	Avsluttende bemerkning etter gjennomgangen	7
6	Andre kilder som kan ha interesse	8
6.1	Uttalelse fra EU-domstolen.....	8
6.2	Representantforslag fra Sp om bedre merking av matvarer	8

1 Om oppdraget

Underveis har vi fått presisering fra oppdragsgiver om at du lurer på det juridiske, og at: «*Ettersom vin også er et produkt fra jordbruket opprinnelig, vil jeg tro at det er juridisk mulig å gjøre dette med matvarer også, og det er dette jeg ønsker å finne ut om er mulig. Den politiske siden av det om forbrukere ønsker det, er min positive tro at det gjør de.*»

Vi har i notatet sett på hvilke krav som stilles til opprinnelsesmerking ut fra gjeldende regulering.

2 Generelle regler om opprinnelsesmerking

Ifølge Matilsynets [faktaartikkel om opprinnelsesmerking](#) – opprinnelsesstat eller opphavssted,¹ er opprinnelsesmerking *frivillig* for de fleste matvarer, men *obligatorisk* for noen matvaregrupper og produkter. I noen tilfeller kan produsenten *ønske* å merke med opprinnelse, selv om det ikke er et *krav* etter regelverket. Produsenten er da *ansvarlig* for at opplysningene stemmer og at de ikke villeder forbrukerne. Hvis det kan være *villedende* å utelate opplysningen om opprinnelse, *skal* produktet merkes med opprinnelse.

¹ Publisert 3. september 2018. Fullstendig lenke til faktaartikkelen:

https://www.mattilsynet.no/mat_og_vann/merking_av_mat/generelle_krav_til_merking_av_mat/opprinnelsesmerking__opprinnelsesstat_eller_opphavssted.32133

Det finnes en del særlige regler om opprinnelsesmerking av storfekjøtt, ferskt kjøtt fra svin, sau, geit og fjørfe, frukt og grønt, fersk fisk og honning. Disse omtales nærmere i punkt 3 nedenfor.

2.1 Hva er opprinnelse?

Med opprinnelsesland menes det land hvor matvaren er *fremstilt i sin helhet*, f.eks. epler fra Østerrike eller spekesildfileter fra Norge.

Mange matvarer er *bearbeidet eller foredlet* på en eller annen måte. Da regnes opprinnelseslandet som det landet hvor *den siste vesentlige bearbeiding har foregått*. Siste vesentlige bearbeiding betyr en bearbeidingsprosess som handler om mer enn å pakke om varer, sammenstille varer til sett, lagre varen eller emballere den.

2.2 Opprinnelsesstat eller opphavssted

Produktets opprinnelse kan enten angis ved å merke med opprinnelsesstat eller opphavssted. I praksis kalles det ofte opprinnelsesland, ikke opprinnelsesstat.

- Opprinnelsesstat er i [tollforskriften](#) definert som «*det landet der den siste vesentlige og økonomisk begrunnede bearbeidingen eller foredlingen finner sted, og som resulterer i fremstillingen av et nytt produkt, eller som representerer et vesentlig trinn i fremstillingen av et produkt*».
- Opphavssted er i [matinformasjonsforordningen](#)² definert som et sted som ikke er en opprinnelsesstat. Det kan være en region i ett land eller et område i ett eller flere land, f.eks. Alpene eller Telemark.

2.3 Forbruker skal ikke villedes av opprinnelsesmerkingen

Hvis utelatelse av opplysningen om opprinnelse kan være villedende, så er det krav om å merke med opprinnelse. Dette gjelder når annen informasjon på emballasjen antyder at produktet har en annen opprinnelse enn det faktisk har. Denne informasjonen kan være varemerke, betegnelsen på produktet, logo, bilder eller bruk av flagg. Likeledes kan selve emballasjen ved utformingen og bruk av farger, gi et inntrykk av opprinnelse. Dette er beskrevet slik i [matinformasjonsforordningen](#)³ artikkel 26 nr. 2:

«2. Angivelse av opprinnelsesstat eller opphavssted er obligatorisk

a) dersom utelatelse av denne opplysningen vil kunne villedes forbrukeren med hensyn til næringsmiddelets egentlige opprinnelsesstat eller opphavssted, særlig dersom opplysningene som ledsager næringsmiddelet, eller etiketten som helhet ellers kan gi inntrykk av at næringsmiddelet har en annen opprinnelsesstat eller et annet opphavssted,

² Matinformasjonsforordningen er inntatt som vedlegg til matinformasjonsforskriften:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-11-28-1497>, og omtales nærmere i notatets pkt. 2.3 og pkt. 4.2

³ Se lenken i note 2

b) for kjøtt som omfattes av Den kombinerte nomenklatur (KN) under kodene som er oppført i vedlegg XI. Anvendelsen av denne bokstav forutsetter vedtakelse av gjennomføringsrettsaktene nevnt i nr. 8.»

Det er viktig å merke seg at angivelse av navnet, firmaet eller adressen på virksomheten på produktets emballasje, ikke er å anse som opprinnelsesmerking i henhold til matinformasjonsforordningen artikkel 2 nr. 2 g):

«g) «opphavssted» ethvert sted som det er angitt at et næringsmiddel kommer fra, og som ikke er «opprinnelsesstat» som fastsatt i samsvar med artikkel 23–26 i forordning (EØF) nr. 2913/92; navnet, firmaet eller adressen på etiketten til den driftsansvarlige for næringsmiddelforetaket utgjør ikke en angivelse av næringsmiddelets opprinnelsesstat eller opphavssted i henhold til denne forordning,»

Men varemerker eller firmanavn kan i seg selv gi inntrykk av opprinnelse, og da kan det være nødvendig å angi opprinnelse. Dette må avgjøres etter en helhetsvurdering av informasjonen på emballasjen.

2.4 Betegnelser som inneholder geografiske navn

På en rekke matvarer brukes det betegnelser som antyder opprinnelse, som likevel ikke skal anses som opprinnelsesmerking. Eksempler på slike betegnelser er wienerpølser, sandefjordsmør, franskbrød, wienerbrød, italiensk salat, kvæfjordkake etc.

Dette er betegnelser som over år har blitt brukt på disse matvarene. Den geografiske henvisningen er ikke en opplysning om opprinnelse, men en opplysning som sier noe om hva slags produkt dette er. I slike tilfeller er det følgelig ikke krav om opprinnelsesmerking. Men som alltid må det foretas en helhetsvurdering av emballasjen. Hvis emballasjen til en italiensk salat gir inntrykk av at produktet er laget i Italia, mens den i realiteten er produsert i Norge, må produktet merkes med opprinnelse: Norge.

3 Spesielle regler for opprinnelsesmerking

På Matportalens nettside om Opprinnelsesmerking redegjøres det nærmere om de spesielle reglene for opprinnelsesmerking:

«Spesielle regler for opprinnelsesmerking

For enkelte matvaregrupper er det særlig krav om merking med opprinnelse, eksempelvis fisk og ferskt storfekjøtt som selges over disk eller frukt og grønt som kjøpes i løs vekt. Kravene gjelder både for ikke-ferdigpakkede og ferdigpakkede produkter.

Storfekjøtt

Dersom varen er merket med «Opprinnelse Norge» betyr det at dyret er født, oppdrettet og slaktet i Norge. Dersom importert kjøtt kvernes til kjøttdeig i en butikk i Norge er det ikke lov å kalle produktet «norsk kjøttdeig» eller merke produktet med norsk flagg.

Fisk

Havfanget fisk skal merkes med fangstområde, for eksempel Østersjøen, Nordøstlige Atlanterhavet. For fisk som er fanget i ferskvann eller er oppdrettet skal det angis landet. Dette omfatter hel fisk, men også fileter, skiver etc.

Frisk frukt, bær, grønnsaker og poteter

Frisk frukt, bær, grønnsaker og poteter skal merkes med opprinnelsesland. Ifølge [Matportalens nettside om frukt, bær og grønnsaker](#) skal butikker: «som selger frukt, bær og grønnsaker i løs vekt gi skriftlige opplysninger om varenes betegnelse, sort og opprinnelse. Sortsnavn er kun krevd for epler, pærer, plommer, kirsebær og jordbær. Opplysningene skal gis tydelig på et skilt i nærheten av det aktuelle produktet. Det forutsettes at merkingen er lett synlig og lett leselig. Ved salg av ferdigpakket produktet skal opplysningene stå på emballasjen i tillegg til øvrige merkekrav».

Honning

Skal merkes med det eller de opprinnelsesland, hvor honningen er høstet. Hvis honningen har opprinnelse i mer enn én EØS-stat eller i mer enn ett tredjeland, kan det i merkingen stå: «blanding av honning fra land i EØS», «blanding av honning fra land utenfor EØS», «blanding av honning fra land i og utenfor EØS».

4 Aktuelt lovverk

4.1 Matloven

Aktuelt lovverk for spørsmål om opprinnelsesmerking er [Matloven](#) (lov om matproduksjon og mattrygghet mv. av 19. desember 2003 nr. 124).

Formålet med matloven er å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon. Loven skal videre fremme god plante- og dyrehelse, jf. § 1. Den skal også ivareta hensynet til aktørene langs hele produksjonskjeden, herunder markedsadgang i utlandet.

Det framgår av § 2 første ledd om saklig virkeområde at «Loven omfatter alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler,⁴ herunder drikkevann.»

Det framgår av definisjonene i matlovens § 4 første ledd at med virksomhet forstås i denne loven: «Ethvert privat eller offentlig foretak samt privatpersoner som foretar en hvilken som helst aktivitet som nevnt i § 2, bortsett fra aktiviteter i privat og ikke-kommersielt øyemed.»

I matlovens kapittel II stilles det opp generelle krav og forpliktelser til virksomheten. Det er gitt bestemmelser om merking, presentasjon og reklame i matloven § 10:

§ 10. Merking, presentasjon og reklame

Virksomheten skal sørge for at merking, presentasjon, reklame og markedsføring er korrekt, gir mottaker tilstrekkelig informasjon og ikke er egnet til å villede.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om merking, presentasjon og reklame, herunder om forbud mot helsemessig uønsket markedsføring og om vilkår for bruk av frivillige merkeordninger.

Det er gitt kommentarer til matloven på Rettsdata Norsk Lovkommentar. I kommentar til matloven § 10 første ledd sies det at:

«Merking er enhver opplysning gitt på eller i tilknytning til produkter loven omfatter, herunder bruksanvisninger. Presentasjon går på måten produktet fremvises for mottakerne på, f.eks. form, utseende eller emballasje, måten det utstilles på og de omgivelser det frembys i, mens reklame og markedsføring er begreper som sikter til opplysninger som gis atskilt fra varene, og som kan gis i enhver form og ethvert medium».

Ifølge lovkommentaren til matloven § 10 andre ledd er det sentrale at forbrukerne settes i stand til å foreta informerte valg:

«Hva som skal til for at informasjonen anses tilstrekkelig, er en standard som vil variere mellom ulike varer og over tid. Det sentrale er at forbrukerne settes i stand til å foreta informerte valg.

Sentralt i villedningsaspektet er at merkingen, presentasjonen mv. ikke må være egnet til å gi uriktige forestillinger hos mottakeren om f.eks. opprinnelse, mengde, egenskaper eller andre forhold som er av betydning for mottakerens valg.

Bestemmelsen må antas å dekke art. 16 i forordning EF 178/2002 (Food Law), jf. også art. 8.»

Ifølge matloven § 10 andre ledd kan det gis nærmere regler i forskrifter. Nedenfor gis eksempler på sentrale forskrifter på området (med ansvarlig departement i parentes):

- ◆ Forskrift om sporbarhet og merking av storfe- og storfekjøtt mv. (LMD)
- ◆ Forskrift om kvalitet på fisk og fiskevarer (NFD)
- ◆ Forskrift 28. november 2014 nr. 1497 om matinformasjon til forbrukerne (matinformasjonsforskriften) (LMD, NFD og HOD)
- ◆ Forskrift om frivillig merking med Nøkkelhullet (HOD)
- ◆ Forskrift om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter, akvakulturprodukter, næringsmidler og fôr (økologiforskriften) (LMD og NFD)
- ◆ Forskrift om ny mat (HOD)
- ◆ Generell forskrift for produksjon og omsetning av næringsmidler (HOD)

Vi anser matinformasjonsforskriften for å være mest relevant for oppdragets problemstilling og ser nærmere på den nedenfor i pkt. 4.2.

4.2 Matinformasjonsforskriften

I [Matinformasjonsforskriften](#) § 1 fremgår det at den er gjennomføring av [\(EU\) nr. 1169/2011](#).⁵ I 2017 ble det tilføyd en ny § 1a som innebar at forskriften fra da av også gjennomførte forordning [\(EU\) nr. 1337/2013](#) om opprinnelsesmerking av kjøtt

I matinformasjonsforskriften kapittel II er det gitt utfyllende nasjonale og særnorske bestemmelser, blant annet om språkkrav og opprinnelsesland:

§ 2. Språkkrav

Matinformasjon som er obligatorisk etter bestemmelsene i denne forskriften, skal være på norsk eller et språk som i stavemåten ligner på norsk, jf. artikkel 15 i forordning [\(EU\) nr. 1169/2011](#).

§ 3. Krav til matinformasjon om varebetegnelse, opprinnelsesland og sort for frisk frukt, bær, grønnsaker og poteter som er ferdigpakket eller ikke ferdigpakket

Frisk frukt, bær, grønnsaker og poteter som ikke er ferdigpakket, skal ledsages av opplysninger om varebetegnelse.

Ferdigpakket frisk frukt, bær, grønnsaker og poteter skal merkes med opplysninger om opprinnelsesland. Frisk frukt, bær, grønnsaker og poteter som ikke er ferdigpakket, skal ledsages av opplysninger om opprinnelsesland.

Ferdigpakkede epler, pærer, plommer, kirsebær og jordbær skal merkes med opplysninger om sort. Epler, pærer, plommer, kirsebær og jordbær som ikke er ferdigpakket, skal ledsages av opplysninger om sort.

For å gjøre det lettere å finne frem til ordlyden i de forordningene som blir gjennomført, er [matinformasjonsforordningen](#) (forordning (EF) nr. 1169/2011) med senere endringer innarbeidet) gjentatt som et eget avsnitt sist i [matinformasjonsforskriften](#). Det er presisert at teksten kun er til informasjon, og ikke er en del av selve forskriften

Ved å gå inn på lenken, kan man se hele matinformasjonsforordningen, og hele artiklene som det er sitert fra tidligere i notatet.

5 Avsluttende bemerkning etter gjennomgangen

Basert på den gjennomgangen av regulering for opprinnelsesmerking som vi har foretatt, har vi ikke funnet at det er gitt konkrete regler som er til hinder for en slik merking som du skisserer i oppdragsteksten.

⁵ Dvs. at EØS-avtalen vedlegg II kapittel XII nr. 86 (forordning (EU) nr. 1169/2011) med diverse endringer, gjelder som forskrift med de tilpasninger som følger av vedlegg II, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.

6 Andre kilder som kan ha interesse

6.1 Uttalelse fra EU-domstolen

Når det gjelder opprinnelsesmerking, nevner vi at EU-domstolen i november 2019 uttalte seg om opprinnelsesmerking av varer fra områder som Israel okkuperer. I pressemeldingens ingress sies det:

“Foodstuffs originating in the territories occupied by the State of Israel must bear the indication of their territory of origin, accompanied, where those foodstuffs come from an Israeli settlement within that territory, by the indication of that provenance.”

For mer informasjon, se hele [pressemeldingen](#).

6.2 Representantforslag fra Sp om bedre merking av matvarer

For øvrig nevner vi at Senterpartiet fremmet 6. oktober 2020 et representantforslag om bedre merking av matvarer, se: [Representantforslag 14 S \(2020-2021\)](#). Her fremmes det følgende forslag:

1. Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om forbud mot å selge importerte produkter av kjøtt, melk, frukt og grønt i samme type emballasje som norske produkter.
2. Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om krav til merking av antibiotikaforbruk under produksjon av kjøtt- og melkeprodukter.
3. Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om opprinnelsesmerking på bearbejdede produkter.
4. Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag til hvordan merkingen kan bedres i restaurant- og storhusholdningsmarkedet.