

Kemi og Fødevarekvalitet
J.nr. 2019-29-31-00035
Ref. ANNCH
Dato: 19-06-2020

Høringsnotat til udkast om Nøglehulsbekendtgørelsen

Problemstilling

Bekendtgørelse om anvendelse af Nøglehulsmærket på fødevarer m.v. blev som udkast sendt i høring den 20. februar 2020 med frist for afgivelse af høringssvar den 6. april 2020.

Fødevarestyrelsen har modtaget høringssvar fra 6 branche- og forbrugerorganisationer samt virksomheder.

Problemstilling

Bekendtgørelse om anvendelse af Nøglehulsmærket på fødevarer m.v. blev i udkast sendt i høring den 21. februar 2020 med frist for afgivelse af høringssvar den 6. april 2020.

Høringen omfattede en revision af kriterierne i bekendtgørelsen med særlig fokus på færdigretter (fødevaregruppe 26-30) samt på vegetabiliske produkter (gruppe 25). Størstedelen af ændringerne var lavet med det formål at udvide fødevaregrupperne, således at de kunne omfatte flere produkter, herunder særligt produkter med mere fuldkorn og flere grøntsager. De foreslåede ændringer ville medføre, at flere produkter ville kunne mærkes med Nøglehullet i overensstemmelse med kostrådene. Det blev desuden foreslået, at der efter en overgangsperiode alene ville kunne anvendes mærkning med Nøglehulsmærket uden ledsagelse af mærket ®.

Fødevarestyrelsen har modtaget høringssvar fra 6 virksomheder og organisationer:

DI Fødevarer, COOP Danmark A/S, De Samvirkende Købmænd (DSK), Forbrugerrådet TÆNK, Varefakta samt Landbrug og Fødevarer.

Høringssvarene har berørt følgende punkter:

1. Nøglehulsmærket for alle fødevarekategorier
2. For restriktive kriterier
3. Ændringer til andre fødevarekategorier end færdigretter
4. Begrebet "vegetabilsk protein" samt vegetabilsk proteindiel
5. Fjernelse af krav til fedtenergiprocent

6. Overgangsordningen
7. Panerede produkter
8. Ekstra omkostninger for virksomhederne
9. Supplerede krav til fibre

I det følgende gennemgås høringssvarene. Fødevarestyrelsens kommentarer hertil er anført i kursiv. Høringssvarene er kun gengivet i hovedtræk. For detaljerede oplysninger om svarenes indhold henvises der til de fremsendte høringssvar, som kan ses på Høringsportalen.

Bemærkninger til udkastene:

Generelle bemærkninger:

Forbrugerrådet Tænk anfører, at de bakker op om de foreslåede ændringer. De ser en tydelig tendens blandt forbrugerne til øget interesse og forbrug af færdigretter, hvorfor ændringerne vil komme forbrugerne til gode gennem øget mulighed for at købe færdigretter med et højere indhold af grøntsager og fuldkorn.

DI Fødevarer bemærker, at de som udgangspunkt synes, at det er positivt, at der tages initiativ til at udvide fødevarekategorier, således at de kan omfatte flere produkter. Dette vil formentlig vil øge antallet af nøglehulsmærkede produkter til forbrugeren.

COOP Danmark A/S ser med stor tilfredshed på, at det skal blive muligt at anvende nøglehullet på endnu flere produkter, end det er tilfældet i dag.

De Samvirkende Købmænd (DSK) anfører, at de fra mærket blev lanceret, har bakket op om mærket og formålet om, at ordningen skal gøre det nemt for forbrugerne at vælge sundere inden for de relevante produktkategorier. De mener, at dette kun kan lade sig gøre, hvis vareudvalget er til stede. Det er derfor altafgørende, at virksomhederne har mulighed for at kunne nøglehulsmærke et hele tiden bredere produktsortiment. Derved sikres det, at forbrugerne flest mulige steder i deres dagligdag, hvor de træffer et fødevarevalg, kan finde Nøglehulsmærket og træffe det sundere valg, uanset om det er i dagligvarehandlen, på farten eller i deres kantine. DSK har ved tidligere høringer opfordret til, at produktkategorierne defineres bredest muligt, og at produktkriterier revideres, så flest mulige produkter omfattes. Særligt har de opfordret til revision af produktgrupperne for måltider. Det er derfor glædeligt, at netop dette er en væsentlig del af nærværende udkast.

Landbrug og Fødevarer støtter op om formålet med Nøglehulsmærket, som på en letforståelig måde synliggør de valg, der ernæringsmæssigt set, er et sundere valg. Nøglehulsmærket skal være en hjælp for forbrugeren til i indkøbssituationen at vælge de sundere alternativer. Det er desuden vigtigt, at Nøglehulsmærket løbende revideres og understøtter en produktinnovation mod sundere produkter på tværs af fødevarekategorier.

Ad 1)

DI Fødevarer mener, at Nøglehulsmærket bør findes for alle fødevarekategorier, da alle fødevarer kan indgå i en samlet sund kost, og der findes et bedste valg inden for alle fødevarekategorier. Der er

ikke p.t. i bekendtgørelsen fastsat et mål for, hvor stor en andel af produkterne inden for en fødevarekategori, der skal kunne opfylde kravene til Nøglehullet. Samtidig er det en vigtig målsætning, at vilkårene fastsættes på en måde, så de hele tiden inspirerer til produktændringer.

Vilkårene for anvendelse af Nøglehulsmærket fastsættes i samarbejde med myndighederne i Sverige, Norge og Island. Mærkets overordnede formål er at hjælpe forbrugeren til at leve efter kostrådene, og Fødevarestyrelsen mener, at dette bedst imødekommes via kriterier, der sikrer en høj overensstemmelse med de nordiske næringsstofanbefalinger samt de officielle kostråd. Hertil kommer, at det er vigtigt, at forbrugerne kan have tillid til, at mærket reelt repræsenterer et sundere valg.

Fødevarestyrelsen vurderer dermed, at det ikke er hensigtsmæssigt at fastsætte kriterierne efter, at en bestemt del af en fødevarekategori skal kunne opnå mærket.

Der har ved nærværende revision været fokus på at revidere de kriterier, der gælder for kategorien færdigretter mv. Der har ved revisionen ikke været fokus på at udvide bekendtgørelsen med flere kategorier, og der er derfor ikke i forbindelse med nærværende revision taget stilling til supplerende nye fødevarekategorier.

De Nordiske Næringsstofanbefalinger (NNR) er i øjeblikket ved at blive revideret og den nye version af NNR forventes at blive publiceret i 2022. I forbindelse med denne revision vil Fødevarestyrelsen sammen med de andre nordiske lande se på kriterierne i Nøglehulsbekendtgørelsen

Ad 2)

DI Fødevarer anfører, at kravene til Nøglehullet er for restriktive, og med de fortsat restriktive krav til produkter, der kan få Nøglehulsmærket, vil der fortsat være fokus på de forbrugere, der i forvejen spiser sundest. Mærket vil ikke appellere til dem, der har mest brug for at ændre vaner. For restriktive krav øger risikoen for, at færre virksomheder har mulighed for at honorere kravene og helt opgive at ernæringsforbedre produktsortimentet.

Fødevarestyrelsen følger løbende udviklingen i antallet af nøglehulsmærkede produkter og er meget bevidst om, at der - for at Nøglehulsmærket vil kunne hjælpe forbrugerne til et sundere valg - skal være et vist antal nøglehulsmærkede produkter i alle kategorier. Der har ved nærværende revision været fokus på at revidere de kriterier, der gælder for kategorien færdigretter mv.

En revision af de ernæringsmæssige kriterier for Nøglehullet kræver en fællesnordisk revision af bekendtgørelsen. Fødevarestyrelsen vil tage spørgsmålet op med myndighederne i de øvrige nordiske lande ved næste revision af bekendtgørelsen.

Ad 3)

Indledningsvis skal Fødevarestyrelsen bemærke, at der ved nærværende revision alene har været fokus på at revidere de kriterier, der gælder for kategorien færdigretter mv. Fødevarestyrelsen vil tage forslagene nævnt nedenfor op med myndighederne i de øvrige nordiske lande ved næste revision af bekendtgørelsen.

Landbrug og Fødevarer anfører, at kategorien for syrnede mælkeprodukter med tilsat smag bør reintroduceres, og kriterierne for sukkerindholdet undersøges nærmere. Derudover bør kategorien mælk tilsat smag indsættes for at kunne stimulere produktudvikling af sundere produkter. Forholdene har tidligere haft opbakning fra den samlede nordiske mejeribranche. Dette vil kunne understøtte produktinnovation for at øge udbuddet af sunde fødevarer.

Kriterierne for mejeriprodukter forventes at blive revideret i forbindelse med næste revision af nøglehulsbekendtgørelsen.

Landbrug og Fødevarer ser desuden gerne, at der bliver indsat en ny kategori i fødevaregruppen for madfedt og olier, som vil omfatte ”naturlige blandingsprodukter uden modificeret fedt og emulgator”. Grænsen for indholdet af mættede fedtsyrer for denne gruppe burde hæves til højst 42 % af produktets samlede fedtindhold. En sådan gruppe vil give et nøglehulsmærket alternativ for de forbrugere som vil have madfedt med få tilsætningsstoffer og uden modificeret fedt. Dette vil kunne understøtte produktinnovation for at øge udbuddet af sunde fødevarer.

Landbrug og Fødevarer finder det desuden beklageligt, at æg ikke kan få et Nøglehul, da æg har mange gode ernæringsmæssige egenskaber, herunder er et sundt pålægsprodukt. Ifølge DTU Fødevarerinstitutionen kan man spise op til 7 æg om ugen. Argumentet med at æg ikke kan mærkes med Nøglehullet, fordi der ikke skal spises flere æg, end man gør i dag, er vanskelig at forstå; det gælder for alle fødevarer i Nøglehullet, at man ikke skal spise mere af produktet, men at nøglehullet indikerer, at det er et sundere alternativ. I øvrigt er æg i sig selv et bedre alternativ til pasteuriserede æg, som indeholder tilsætningsstoffer i forhold til holdbarhed. Dette vil kunne understøtte produktinnovation for at øge udbuddet af sunde fødevarer.

COOP Danmark A/S anfører, at man bør udvide fødevaregruppe 9, så den også kan omfatte mere snackagtige produkter som grissini og lignende tørre/bagte produkter.

Under henvisning til det indledende generelle afsnit til punkt 3) bemærker Fødevarestyrelsen, at der ved revisionen ikke har været fokus på at udvide bekendtgørelsen med flere kategorier, og der er derfor ikke taget stilling til supplerende nye fødevarekategorier fx grissini og lignende tørre/bagte produkter.

COOP Danmark A/S mener desuden, at der stadig mangler en mulighed for at sætte nøglehul på fx muslinger i vand. Det er meget svært at holde saltprocent på max 1,5 p.p. naturligt saltindhold. Både pålægsprodukter af fisk røget og gravad fisk, kaviar og halvkonserves fisk har max. grænser på hhv. 2,5 og 3% salt. Hvis helkonserves muslinger i vand kan få grænse på 1,8-2% salt, vil de kunne få nøglehul.

Kriterierne for fisk og fiskeprodukter forventes at blive revideret i forbindelse med næste revision af bekendtgørelsen.

Varefakta efterspørger lignende kriterier, som i gruppe 24, for fiskeprodukter med et højt indhold af grøntsager, altså et delvist vegetabilsk produkt med fiskevarer i gruppe. Fx kan fiskefrikadeller med under 50 % fisk ikke nøglehulsmærkes, da gruppe 22 kræver mindst 50 % fiskevarer.

Vi vil se på forslaget i forbindelse med næste revision af bekendtgørelsen. Der har ved denne revision ikke været fokus på fødevaregruppe 22.

Varefakta anfører videre til produktgruppe 25, at da kategorien hedder "Helt eller delvist vegetabil-ske produkter" kunne man jf. eksemplet ovenfor angående fiskefrikadeller med under 50 % fiskeva-rer evt. tilrette denne kategori, så produkter i gruppe 25 gerne må indeholde fiskevarer, men ikke kød.

Formålet med fødevarergruppe 25 er at have en gruppe for vegetariske og vegetabil-ske produkter. Det er derfor ikke meningen, at produkterne skulle indeholde fiskevarer. Hvis produkterne i denne gruppe skal kunne indeholde fiskevarer, vil der desuden være risiko for sammenblanding med pro-dukter fra fødevarergruppe 24

Desuden mener Varefakta, at det i produktgruppe 25 bør præciseres, hvad tilsatte sukkerarter dæk-ker over, for er det okay at tilsætte fx rødbedepuré pga. sødende egenskaber? Eller tænkes der med ændringen blot på "tilsat sukker" og ikke sukkerarter fra råvarer som fx rødbedepuré?

Definitionen af sukkerarter fremgår af § 2, stk. 11, i Nøglehulsbekendtgørelsen, hvorfor det ikke præciseres yderligere.

Varefakta foreslår, at frugtmos/grød fx æblemos uden tilsat sukker kan mærkes med Nøglehulsmær-ke under gruppe 2.

Fødevarergruppe 2 indeholder som udgangspunkt kun frugt og bær som de forestår. Vi vil dog tage problemstillingen op ved næste revision af bekendtgørelsen, hvor vi vil se på, om det er relevant at have en fødevarergruppe med mos.

De Samvirkende Købmænd (DSK) finder, at i forhold til produktgruppe 10, er det helt i tråd med, at produktudvikling stimuleres, og kategorien omfavner flest mulige produkter. Det er derfor godt, at produkter, der indeholder grøntsager, også omfattes af kategorien. DSK bemærker, at kategorien er "ikke fyldt" pasta, men hvorfor ikke inkludere fyldt pasta, hvis pastaens fyld netop er grøntsager?

Der har ved nærværende revision været fokus på at revidere de kriterier, der gælder for kategorien færdigretter mv. Vi har derfor valgt ikke at foretage ændringer i produktgruppe 10.

Ad 4)

COOP Danmark A/S efterspørger en præcisering af begrebet "vegetabilsk" protein i fødevarergruppe 25. Desuden spørger Coop til, om proteindelen i fødevarergruppe 26-30 kan være vegetabilsk, og i gi-vet fald defineres i § 2, i nøglehulsbekendtgørelsen.

Begrebet "vegetabilsk protein" ændres til "ikke animalsk protein" og vil blive præciseret i den kom-mende vejledning om Nøglehullet. Fx er hvedeprotein, sojaprotein, mycoprotein og ærteprotein omfattet. Vi kan henvise til bilag 1 i vejledningen og oplyse, at ændringen til "ikke animalsk pro-tein" medfører, at produkter, som indeholder animalsk gelatine ikke er omfattet af fødevarergrup-pen. Det vil i den kommende reviderede vejledning om Nøglehullet blive forklaret, hvad en prote-indel kan omfatte. Proteindelen kan bestå af fx kød, fjerkræ, fisk, æg eller bælgfrugter. Dette vil derfor ikke blive præciseret yderligere i nøglehulsbekendtgørelsen.

Ad 5)

Varefakta anfører i forhold til fødevarergrupperne 26-30, at ved at fjerne kravene til fedtenergipro-cent kan en salat som fx coleslawsalat (tidl. gr. 31) med en forholdsvis høj andel af dressing og derved fedt, mærkes med Nøglehulsmærket på lige fod med andre salater med mindre fedt. Selvom kostrå-

dene har fokus på at mindske indtaget af mættet fedt, så vil det i princippet være forkert at en forholdsvis fed salat kan mærkes med Nøglehulsmærket. Der bør desuden angives en specifik liste for produkter, for hvilke kravet om 2,0 g mættet fedt/100 g er gældende.

Kostens fedt (E%) anbefales at være på 25-40 (gennemsnit ca. 33), jf. de Nordiske Næringsstofanbefalinger (NNR). Da denne anbefaling netop gælder for kosten som helhed og ikke for et produkt eller måltid, giver det ikke umiddelbart mening at fastholde kravet til fedtenergiprocent som kriterie i bekendtgørelsen. Det vurderes heller ikke at være relevant at indsætte et kriterie for et maksimalt indhold af fedt pr. 100 g Baggrunden for dette er, at de nordiske næringsstofanbefalinger (NNR) har fokus på at begrænse indholdet af mættet fedt i kosten, snarere end på at begrænse det totale indhold af fedt i kosten.

Vejlædningen om nøglehullet giver eksempler på produkter, hvor kravet kan være gældende.

Ad 6)

De Samvirkende Købmænd (DSK) anfører i forhold til § 10, stk. 4 i forhold til Brug af Nøglehulsmærket uden ledsagelse af mærket ®, at DSK støtter, at det ikke længere er obligatorisk at ledsage Nøglehulsmærket af ®-mærket. §10, stk. 4 angiver overgangsperioden. Vi foreslår, at der tilføjes ”indpakningsmaterialer og emballager”, så formuleringen bliver ”Fødevarer, indpakningsmaterialer og emballager, der er produceret...”, så vi sikrer, at der ikke opstår et unødigt spild af materialer.

Overgangsbestemmelsen er formuleret således, at det er ”fødevarer, der er produceret” og giver derfor ikke mulighed for at emballage også er omfattet af overgangsbestemmelsen. Fødevarestyrelsen vurderer, at vi med den lange overgangsperiode (halvandet år) har taget tilstrækkelig hensyn til virksomhedernes produktionsplanlægning og udfordringer i forhold til emballage m.m.

Ad 7)

De Samvirkende Købmænd (DSK) For nogle af produkterne er det angives, at de må være panerede, hvis tilberedningen ifølge producentens anvisning ikke medfører, at produktet tilføres fedt. Vi foreslår, at det ændres til, at produkterne må være panerede, hvis tilberedningen ifølge producentens anvisning sikrer, at kriteriet for fedt fortsat overholdes.

Der er ikke ved denne revision ændret ved kriteriet, da overholdelse af kriteriet i det spiseklare produkt ikke kan sikres i praksis.

Ad 8)

De Samvirkende Købmænd (DSK) mener, at der for virksomhederne vil være en ikke uvæsentlig administrativ omkostning forbundet med at gennemgå eksisterende produkter og spørger til, om Fødevarestyrelsen helt overordnet bekræfte, at de produkter, der ifølge bekendtgørelse nr. 238/2018 kunne mærkes med Nøglehulsmærket også kan det efter nærværende udkast?

Fødevarestyrelsen kan bekræfte dette, bortset fra gruppe 25 (helt eller delvist vegetabiliske produkter), hvor der er foretaget nogle stramninger.

Ad 9)

De Samvirkende Købmænd (DSK) finder, at pasta (fødevarergruppe 27) blot skal følge kriteriet for kostfiber i gruppe 10, uanset hvilken pasta, der er tale om.

Vi har ikke med revisionen ønsket at stille supplerende krav til fibre, da vi ikke har ønsket at fastsætte supplerende krav.