

Greinargerð

Um tillögu að nýrri reglugerð um notkun Skráargatsins við markaðssetningu matvæla

28. janúar 2014



Efnisyfirlit

1. Inngangur	2
2. Bakgrunnur að tillögunum	2
3. Um Skráargatið	3
4. Innihald draganna að nýju reglugerðinni	3
4.1. Næringarfræðileg skilyrði	4
5. Samræming við aðrar reglugerðir	5
6. Breytingar á reglugerðinni	7
7. Breytingar á viðauka 2	10
8. Áhrif Skráargatsins	14

1. Inngangur

Skráargatið er merki sem er ætlað að auðvelda neytendum að velja hollari matvörur innan ákveðinna matvælaflokka. Þannig aukast möguleikar neytenda til að setja saman hollt og fjölbreytt mataræði í samræmi við hollustumarkmið lýðheilsuyfirvalda.

Reglugerð um Skráargatið setur lágmarksskilyrði fyrir trefjar, heilkorn, ávexti og grænmeti og hámarksskilyrði fyrir fitu, mettaðar fitusýrur, salt og sykur í mismunandi matvælaflokkum. Í samanburði við sambærilegar matvörur uppfylla vörur með Skráargatinu eitt eða fleiri af þessum skilyrðum.

Skráargatsreglugerðin er lifandi reglugerð og er endurskoðuð þegar þekking á næringu og/eða breytingar á matvælamarkaði gefa tilefni til. Í þessari nýjstu endurskoðun reglugerðarinnar hefur verið lögð sérstök áhersla á saltinnihald og mettaðar fitusýrur. Skilyrði um salt í fisk- og kjötvörum verða innleidd og skerpt verður á skilyrðum fyrir mettaðar fitusýrur í ákveðnum matvælaflokkum og þeim bætt við aðra. Ýmsar breytingar á matvælaflokkunum eru einnig fyrirhugaðar og nokkrum nýjum flokkum hefur verið bætt inn í reglugerðina.

2. Bakgrunnur að tillögunum

Skráargatið varð að samnorrænu merki þegar það var tekið upp með sameiginlegri reglugerð í Svíþjóð, Noregi og Danmörku þann 17. júní 2009. Í sameiginlegri reglugerð eru sett sömu skilyrði, takmarkanir og kröfur varðandi notkun Skráargatsins. Ísland hefur innleitt sömu reglugerð um notkun á því en hún tók gildi 12. nóvember 2013 með reglugerð nr. 999/2013 um notkun Skráargatsins við markaðssetningu matvæla.

Það er mismunandi hver stendur á bak við Skráargatið á Norðurlöndum en á Íslandi standa Matvælastofnun og Embætti landlæknis á bak við merkið. Matvælastofnun sér um reglugerðarsetningu og mögulegar breytingar á henni. Þá sér Matvælastofnun ásamt Heilbrigðiseftirlit sveitafélaga um eftirlit á notkun merkisins.

Haustið 2011 hófst vinna við endurskoðun reglugerðarinnar um Skráargatið á hinum Norðurlöndum, þ.e. í Svíþjóð, Noregi og Danmörku. Skráargatsreglugerðin er sameiginleg fyrir allar þátttökuþjóðirnar og var endurskoðunin unnin í samvinnu matvæla- og heilbrigðisyfirvalda þessara landa. Alþingi hér á landi ályktaði fyrst í febrúar 2012 að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra beiti sér fyrir því að unnt verði að taka upp Skráargatið sem opinbert merki og hafa fulltrúar Matvælastofnunar og Embættis landlæknis síðan þá tekið þátt í samstarfinu um endurskoðun reglugerðarinnar þrátt fyrir að merkið hafi ekki verið innleitt fyrr en haustið 2013. Fulltrúar stofnananna tveggja sátu fundina fyrst sem áheyrnafulltrúar en áttu síðar fullaáðild að samstarfinu.

Þar sem fornafníð „við“ kemur fyrir í þessari greinargerð er átt við þennan samnorræna samstarfshóp.

Allt frá upphafi hefur verið lögð áhersla á að skráargatsreglugerðin sé lifandi reglugerð og að bæði skilyrðin og matvælaflokkarnir séu háðir endurskoðun og breytingum. Ferlið við núverandi endurskoðun hófst með því að hagsmunaaðilum var gefinn kostur á að senda inn óskir og/eða tillögur að breytingum. Þessar tillögur ásamt hugmyndum stofnana í hverju landi lögðu grunninn að endurskoðuninni. Farið er yfir niðurstöður endurskoðunarvinnunnar í þessari greinargerð.

3. Um Skráargatið

Næringarviðmið Skráargatsins byggjast á samnorrænu næringarráðleggingunum (*Nordic Nutrition Recommendation*, NNR). Haustið 2013 voru kynntar nýjar samnorrænar næringarráðleggingar (NNR 2012) og eru þær fræðilegur grunnur allra almennra leiðbeininga um æskilega samsetningu fæðis og neyslu næringarefna á Norðurlöndunum.

NNR 2012 veitir ráðleggingar um neyslu á fitu, mettuðum fitusýrum, transfitusýrum, sykri og salti. Þar að auki er lögð áhersla á fjölbreytt mataræði sem er ríkt af grænmeti, ávöxtum, berjum, grófum kornvörum og fiski. Þá er mælt til þess að takmarka neyslu á unnum kjötvörum, rauðu kjöti, salti og sykri.

Skráargatið er merki sem auðveldar neytendum að velja hollari matvörur innan ákveðinna matvælaflokka. Þannig hjálpar Skráargatið neytendum að setja saman hollt og fjölbreytt fæði sem er í samræmi við ráðleggingar Embættis Landlæknis. Í reglugerð um Skráargatið eru sett lágmarksskilyrði fyrir trefjar og hámarksskilyrði fyrir fitu, mettaðar fitusýrur, salt og sykri í mismunandi matvælaflokkum. Í samanburði við sambærilegar matvörur uppfylla vörur með Skráargatinu eitt eða fleiri af þessum skilyrðum. Þetta þýðir að skráargatsmerkt matvara er hollari valkostur en sambærileg vara í sama matvælaflokki sem ekki uppfyllir skilyrðin til að bera merkið.

Skráargatið er einfalt merki sem leiðbeinir myndrænt um næringarfræðilega eiginleika matvara á auðskiljanlegan hátt. Þannig er Skráargatið mikilvæg aðstoð fyrir neytendur í daglegum innkaupum við að setja saman hollt og fjölbreytt fæði. Til að stuðla að neyslu á matvælum sem eru í samræmi við markmið Lýðheilsuyfirvalda geta allar óunnar matvörur eins og grænmeti, ávextir og fiskur notað Skráargatið.

Skráargatið nær yfir matvörur sem gegna mikilvægu hlutverki í daglegu hollu mataræði. Það má þó ekki túlka þannig að matvæli með Skráargatinu megi neyta í ótakmörkuðu magni. Þrátt fyrir að merkið sé góður leiðarvísir innan mismunandi matvælaflokka er það á ábyrgð hvers og eins að setja saman fjölbreytt og hollt mataræði sem tekur mið af orku- og næringarefnabörf einstaklingsins og er í samræmi við ráðleggingar Embættis landlæknis um mataræði og næringarefni fyrir mismunandi aldurshópa.

Markmið reglugerðarinnar er jafnframt að hvetja matvælaframleiðendur áfram í að þróa matvörur með betri samsetningu fitusýra, minna salti og sykri en með meira af trefjum, heilkorni, grænmeti og ávöxtum.

Skráargatsreglugerðin á að vera lifandi reglugerð. Endurskoða skal matvælaflokkana og skilyrðin fyrir Skráargatinu þegar þekking á næringu og/eða breytingar á matvælamarkaði gefa tilefni til. Engar takmarkanir eru settar fyrir því hversu stór hluti matvæla í hverjum matvælaflokki geti borið Skráargatið. Skilyrðin í hverjum flokki eiga að hvetja til vöruþróunar í átt að hollari valkosti í samræmi við ráðleggingar. Mataræði á Norðurlöndum er að mörgu leyti líkt en það er samt munur á neyslunum og samsetningu matvara. Þetta hefur í för með sér að í sumum tilvikum getur verið erfitt að finna lausnir sem virka jafn vel fyrir öll þátttökulöndin.

4. Innihald draganna að nýju reglugerðinni

Hér að neðan er farið yfir drögin að nýju reglugerðinni. Fremst er farið yfir næringarfræðilegan rökstuðning á breytingartillögum ákveðinna skilyrða. Þá er farið í gegnum tillögur að breytingum á

sjálfri reglugerðinni og að lokum er farið yfir viðhengi 2. Í viðhengi 2 eru taldir upp matvælaflokkarnir og skilyrðin fyrir þeim.

4.1. Næringarfræðileg skilyrði

Salt (natríum)

NNR 2012 mælir með minni neyslu á natríumi, þ.e. salti (NaCl). Það er mælt með því að neysla fari stigminnkandi frá því sem nú er kringum 8-10 g niður í 6 g af salti á mann á dag að meðaltali. Minni neysla salts getur lækkað blóðþrýsting og fækkað tilfellum af háum blóðþrýstingi og hjarta- og æðasjúkdómum.

Um það bil þrjár fjórðu hlutar saltneyslunnar koma úr unnum matvælum. Salt hefur margvíslegu hlutverki að gegna í matvælum. Stærstu uppsprettur salts í fæðunni eru úr matvælaflokkunum kjöti og kjötvörum, brauði og ostum.

Við endurskoðunina hefur verið lögð áhersla á breytingar á saltskilyrðum. Nýbreytni er að skilyrði um hámark salts í fisk- og kjötvörum eru innleidd. Þá hefur að öðru leyti verið hert á skilyrðum um salt í flestum öðrum matvælaflokkum.

Heildarfita og mettaðar fitusýrur

NNR 2012 mælir með því að neysla af mettuðum fitusýrum takmarkist við 10% af orkuinntöku og að neysla af transfitusýrum sé í lágmarki. Ómettaðar fitusýrur eiga að vera a.m.k. tveir þriðju af heildarfitu fæðunnar. Þetta mun gefa hagstæðari fitusýrusamsetningu en er í meðalneyslu í dag og getur fækkað tilfellum af hjarta- og æðasjúkdómum hjá þjóðinni.

NNR 2012 leggur nú meiri áherslu á fitusýrusamsetningu en á heildarmagn fitu í fæðunni. NNR leggur til að heildarfituneysla sé á milli 25 og 40% af orkuinntöku og að fituneysla sem gefur um 32-33% orkunnar sé gott viðmið til að skipuleggja matseðla.

Við endurskoðunina er lagt til að ný skilyrði séu sett um mettaðar fitusýrur í nokkra matvælaflokka. Lagt er til að skilyrði fyrir mettaða fitu séu hert í flestum matvælaflokkum þar sem þegar eru skilyrði. Það hafa verið skilyrði fyrir heildarfituinnihald í nokkrum flokkum Skráargatsins frá byrjun. Þeim hefur verið haldið, en meiri áhersla er lögð á innihald mettaðrar fitu en á heildarfitu. Fita í matvörum s.s. mjólk, osti og kjöti hefur tiltölulega hátt innihald mettaðra fitusýra frá náttúrunnar hendi. Í þessum flokkum eru sett skilyrði fyrir heildarfituinnihald án þess að setja skilyrði fyrir mettaða fitu. Það er ekki sett krafa um takmörkun á innihald af fitu frá fiski vegna þess að það er æskilegt að auka neyslu á feittum fiski.

Sykur

NNR 2012 leggur til að neysla á viðbættum sykri takmarkist við 10% af orkuinntöku til að tryggja neyslu á nauðsynlegum næringarefnum, ásamt því að minnka áhættu á tannskemmdum og offitu.

Í mörgum matvælaflokkum eru skilyrði fyrir hámarksinnihaldi af viðbættum sykri og heildarsykri (þ.e. ein- og tvísykrur alls). Við höfum lagt til breytingar í nokkrum flokkum.

Notkun hugtaksins heildarsykur eða sykur eins og kemur fram í reglugerðinni kemur úr skilgreiningum reglugerðar Evrópuþingsins og -ráðsins nr. 1169/2011. Notkun hugtaksins viðbættur sykur kemur hins vegar úr NNR 2012 og er það skilgreint sem súkrósi, frúktósi, glúkósi og laktósi, sem bætt er í matvæli sem eitt af hráefnunum. Einnig teljast hér niðurbrotin sterkja (glúkósasíróp, háfrúktósasíróp) og aðrar

einangraðar sykurblöndur þegar þessum efnum er bætt í matvæli. Þessi skilgreining gildir einungis í þessari reglugerð.

Stærstu uppsprettur viðbættis sykurs í fæðunni s.s. sykraðir drykkir og sælgæti, falla ekki undir skráargatsreglugerðina og geta því ekki borið Skráargatið.

Trefjar, ávextir, ber, grænmeti og grófar kornvörur (heilokorn)

NNR 2012 leggur til að neysla af trefjum skuli vera 25-35 grömm á dag fyrir fullorðna. Í raun felur þetta í sér aukningu á neyslu fyrir flesta. Aukningin á helst að gerast með neyslu á matvælum sem eru náttúrulega rík af trefjum, s.s. grófum kornvörum, grænmeti, ávöxtum og berjum. Þetta eru matvælaflokkar, sem auk trefja, innihalda mikið af vítamínum, steinefnum og öðrum lífvirkum efnum. Mikil neysla þessara matvæla getur átt þátt í að minnka áhættu á hjarta- og æðasjúkdómum, ýmsum krabbameinum og offitu. Það er enn óljóst hvaða innihaldsefni það eru sem valda þessum heilsuáhrifum og þess vegna er lögð áherslu á ríflega og fjölbreytta neyslu úr þessum matvælaflokkum.

Það eru einnig komnar fram margar fræðilegar samantektir sem sýna að neysla á heilkornavörum getur minnkað áhættu á hjartasjúkdómum, sykursýki tegund 2 og offitu. Bæði neysla á heilkornavörum og trefjum úr heilkornavörum, sýna samhengi við æskileg heilsufarsáhrif. Það er líklega samsetning ólíkra innihaldsefna heilkornsins en ekki eingöngu trefjarnar sem lækka sjúkdómsáhættu. Yfirvöld vilja því auka neyslu á heilkorni í stað viðbættra trefja í brauði og öðrum kornvörum.

Við þessa endurskoðun eru settar fram tillögur um breytingar á flokkunum fyrir ávexti, ber og grænmeti í því skyni að auka neyslu á þessum matvörum. Í flokkunum fyrir ávexti og ber er nú gefinn kostur á að þessar vörur séu hitameðhöndlaðar.

Í flokknum fyrir grænmeti er lagt til að að hægt verði að vinna vörurnar í meira mæli en nú er. Þess vegna er lagt til að sett verði skilyrði um fitu (sem notuð er við vinnslu vöru) og þar af mettaðar fitusýrur í viðbót við skilyrðin um salt og sykur. Vonast er til að þetta geti opnað fyrir Skráargatsmerkingu á fleiri vörum í þessum flokki.

Í mörgum tilvikum er lagt til að auknar kröfur verði gerðar um innihald á ávöxtum, berjum og grænmeti í tilbúnum réttum. Einnig er lagt til að auknar kröfur séu gerðar um heilkorn þar sem það á við.

5. Samræming við aðrar reglugerðir

Nokkrar breytingar eru lagðar til í skráargatsreglugerðinni til þess að samræma hugtakanotkun við aðrar reglugerðir.

Skilgreiningar

Það er kostur að hugtök í hinum ýmsu reglugerðum hafi sömu merkingu. Lagt er til að teknar séu inn í skráargatsreglugerðina ýmsar skilgreiningar úr EB reglum, sjá í 2. grein neðar.

Hugtökin salt/natríum

Í reglugerð EB nr. 1169/2011 *um miðlun upplýsinga um matvæli til neytenda* (Matvælaupplýsinga-reglugerðinni) kemur fram að nota skal hugtakið salt í næringargildismerkingum frá 13. desember 2014. Salt er reiknað út með því að margfalda natríummagn með 2,5. Skilyrðin í nýju skráargatsreglugerðinni eru því gefin sem grömm af salti, sem er breyting á hugtakanotkun. Það er

engin breyting í raun því þetta er einungis umreikningur frá heildarnatríuminnihaldi yfir í salt. Framleiðendum ber ávallt að reikna saltmagn út frá heildarnatríuminnihaldi vörunnar því skilgreiningar á salti miðast ávallt við heildarnatríuminnihald.

Um næringargildisupplýsingar og ásættanleg frávík

Í gildandi reglugerð um merkingar matvæla er engin krafa um merkingar á næringargildi fyrir allar matvörur, þó svo að margir framleiðendur gefi slíkar upplýsingar af eigin frumkvæði. En ef matvara er með næringar- eða heilsufullyrðingu hefur það í för með sér kröfu um næringargildismerkingu á forpakkaðar matvörur (þ.e. á umbúðum). Skráargatsmerkið er næringarfullyrðing, þess vegna er skylt að merkja næringargildi á matvörur sem bera Skráargatið.

Þau gildi sem eru í næringargildismerkingu eiga að vera meðalgildi og því mega vera frávík bæði yfir og undir gildið sem gefið er upp.

Auk þessa frávíks er alltaf ákveðin mælióvissa sem taka verður tillit til. Í raun er því ekki hægt að tryggja að næringargildismerkingin segi nákvæmlega til um næringarinnihaldið sem er í vörunni. Þetta stafar af því að næringarinnihald er breytilegt frá náttúrunnar hendi auk þess sem framleiðsluferlar og fleiri þættir hafa áhrif.

Í matvælaupplýsingareglugerðinni kemur fram að næringargildismerkingar eru gerðar að skyldu á flest forpökkuð matvæli frá desember 2016.

Nota á uppsetningu sem kemur fram í þeirri reglugerð við allar næringargildismerkingar frá desember 2014. Næringargildismerking á að lágmarki að innihalda upplýsingar um orku, fitu, mettaðar fitusýrur, kolvetni, sykur, prótein og salt í þessari röð. Til viðbótar má setja upplýsingar um ákveðin efni s.s. ein- og fjölmottaðar fitusýrur og trefjar.

Í EB hafa verið gefnar út leiðbeiningar *um ásættanleg frávík við næringargildisupplýsingar* (EB-leiðbeiningar). Það er í fyrsta skipti sem það er gert í EB, en mikilvægt þótti að hafa sameiginlegar leiðbeiningar nú þegar skylt verður að gefa næringargildisupplýsingar. Leiðbeiningarnar eru ekki bindandi lögformlega en við teljum mikilvægt að farið sé eftir þeim.

Í þessu samhengi er mikilvægt að benda á að í EB-leiðbeiningunum eru mismunandi viðmið fyrir ólík matvæli. Einn kaflinn gildir um matvæli almennt, annar fyrir fæðubótarefni með vítamínum og steinefnum, og einn fyrir matvæli með fullyrðingar eða matvæli sem eru með viðbættum vítamínum/steinefnum.

Samkvæmt EB-leiðbeiningunum eiga gildin sem næringarfullyrðingar byggjast á að skoðast sem hámarks- eða lágmarksgildi fyrir innihald af næringarefnum. Þannig að t.d. þegar skilyrði er um hámark fitu í vöru, þá verður fituinnihald í öllum tilvikum að vera undir því hámarksmagni. Og þegar skilyrði er um lágmarksmagn trefja verður trefjamagnið í vöru í öllum tilvikum að ná því magni. Í þessum tilvikum er eingöngu leyfilegt frávík vegna mælióvissu.

Hins vegar á magn fitu, trefja og annarra næringarefna að vera meðalgildi í næringargildisupplýsingum matvæla, hvort sem þau eru með næringarfullyrðingar eða ekki. Þannig gæti t.d. rúgbrauð sem fellur undir matvælaflökk 8b í Skráargatinu með skilyrði um að trefjar séu að minnsta kosti 6 g í 100 g, verið með trefjainnihald að meðaltali 7 g og það er þá gildið sem á að vera í næringargildisupplýsingum. En þá verður að gæta þess að sveiflur í trefjainnihaldi séu ekki það miklar að trefjarnar fari í einhverjum tilvikum undir 6 g.

Um glútenlausar vörur

Rannsóknir hafa sýnt að fólk með glútenóþol fær mun minna af trefjum en aðrir. Fjöldi manns á Norðurlöndum borðar glútenlausar vörur. Það er mikilvægt að þessi hluti neytenda fái aðstoð við að velja góðar grunnmatvörur.

Glútenlaust mjöl hefur mun lélegri bakstursegginleika en mjöl úr hveiti, byggi og rúgi. Það gerir það erfiðara að framleiða glútenlaust brauð og pasta. Til þess að glútenlausar grunnmatvörur séu sambærilegar í útliti, áferð og geymsluþoli við hefðbundnar grunnvörur, þarf að nota mismunandi tegundir af sterkju við framleiðsluna.

Algengasta sterkjan í glútenlaust brauð á sænskum og norskum markaði er hveitisterkja. Heilkornavalkostur við hveitisterkju er ekki fánlegur til að nota í glútenlausar vörur. Til eru kornvörur sem eru trefjaríkar og uppfylla skráargatsskilyrðin, að öðru leyti en hvað varðar magn af heilkornum. Því er lagt til að önnur skilyrði gildi um magn heilkorna í glútenlausum valkostum í flokkunum, morgunverðarkorn og músílí, brauð, brauðblöndur, hrökkbrauð og pasta. Skilyrðin eru að öðru leyti þau sömu.

Um laktósalausar mjólkurvörur

Mjólkinniheldur mjólkursykur (laktósa) frá náttúrunnar hendi. Tiltölulega margt fólk þolir mjólkursykur ekki vel og er nauðsynlegt fyrir þá að velja laktósasnauðar vörur. Það eru margar slíkar mjólkurvörur á markaði og mikilvægt er að úrval þessara vara getið borið merkið. Vísað er til þessara vara í viðeigandi flokkum til þess að það sé ljóst að það má merkja slíkar vörur með Skráargatinu, ef skilyrðin eru uppfyllt.

6. Breytingar á reglugerðinni

Skilgreiningar (2. gr.)

Hér eru skilgreind mikilvægustu hugtökin sem eru notuð í reglugerðinni og viðauka 2. Komið hafa fram óskir frá framleiðendum og yfirvöldum á Norðurlöndum um að skilgreiningar og hugtök sem notuð eru í skráargatsreglugerðinni, verði í samræmi við aðrar reglur um matvæli.

Því er lagt til að breytingar verði gerðar á sumum hugtökum í reglugerðinni og þeim skipt út fyrir skilgreiningar sem eru í öðrum reglugerðum. Orðin vinnsla, (ó)unnar vörur, lagarafurðir (fiskur og fiskafurðir), kjöt og unnar kjötvörur eru skilgreind í reglugerðum EB. Skilgreiningar eru einnig fengnar úr matvælaupplýsingareglugerðinni um salt, mettaðar fitusýrur, fitu, transfitusýrur, trefjar, sykur, næringargildisupplýsingar og forpökkuð matvæli. "Viðbættur sykur" er skilgreindur eins og gert er í NNR 2012 og gildir eingöngu í skráargatsreglugerðinni.

Þar sem lagt er til að glútenlausar vörur séu teknar inn í reglugerðina, er skilgreiningin á „glútenlaus“ sótt í reglugerð nr. 1177/2011 um gildistöku reglugerðar EB nr. 41/2009 um samsetningu og merkingu matvæla sem henta fólki með glútenóþol.

Skilgreiningu á nýfæði er að finna í reglugerð Evrópuþingsins og -ráðsins nr. 258/1997 um nýfæði og ný innihaldsefni. Þessi reglugerð hefur ekki verið innleidd hérlendis en skilgreiningin gildir þrátt fyrir það.

Skilgreiningu á barnamat sem er sérstaklega ætlaður börnum yngri en 3 ára er að finna í reglugerð nr. 708/2009.

Skilgreiningin á heilkorni er tekin frá nógildandi reglugerð og hefur ekki breyst. Til skýringar er sett inn hvað átt er við með viðbættu bragði í skráargatsreglugerðinni, þar sem það er ekki skilgreint í öðrum reglugerðum.

Matvæli sem má merkja með Skráargatinu (4. gr.)

Í nógildandi reglugerð er leyfilegt að nota Skráargatið á óforpakkaðan fisk, grænmeti, ávexti og ber. Við leggjum til að auk þess megi markaðssetja með Skráargatinu óforpakkað brauð, hrökkbrauð, óunnið kjöt, osta og jurtavalkostir við osta.

Á Norðurlöndunum eru ólíkar hefðir fyrir sölu á forpökkuðum og óforpökkuðum matvörum eins og ávöxtum, berjum, grænmeti, brauði, kjöti, fiski og osti. Við kaup á óforpökkuðum matvörum hafa neytendur ekki haft möguleika á að velja skráargatsmerktar vörur. Verslunin hefur vakið athygli á að þeir óski eftir að það sé hægt.

Við það að auka möguleikana, geta neytendur valið fleiri skráargatsmerktar matvörur. Það hvetur verslunina til að hafa áhrif á val neytenda með minna salti, minna af mettaðri fitu og meira af heilkorni og trefjum. Mörg þessara matvæla eru stór hluti fæðunnar og val á þessum vörum sem uppfylla skilyrði Skráargatsins er mikilvægt fyrir heilsuna.

Um sætuefni

Við höfum fengið ábendingar um að það eigi að vera hægt að sæta skráargatsvörur með sætuefnum (aukefni í matvæli). Eftir ítarlegt mat höfum við komist að þeirri niðurstöðu að rétt sé að viðhalda því skilyrði að ekki megi sæta þær með sætuefnum. Fyrir því eru margar ástæður.

Skráargatsmerktar vörur eru ætlaðar öllum. Barn á að geta borðað venjulegt fæði fjölskyldunnar frá því að það byrjar að borða venjulegan mat. Skráargatið er valfrjálst merki sem stendur fyrir betra vali á matvælum innan tiltekins matvöruflokks. Skráargatið á að hjálpa neytendum að setja saman hollt og fjölbreytt fæði mataræði sem er í samræmi við ráðleggingar. Í slíku mataræði eru ekki matvörur með áberandi sætu bragði. Skráargatsmerktum vörum er ekki ætlað að auka útbreiðslu vara með sætu bragði hvort sem þær eru gerðar sætar með sykri eða sætuefnum. Rannsóknir benda til að að börn og ungt fólk sem borðar daglega mat með háu innihaldi af sykri eða sætuefnum halda slíku mynstri áfram seinna á ævinni.

Engin sætuefni eru leyfð í matvælum sem eru sérstaklega ætluð börnum undir 3ja ára aldri. Yfirvöld á Íslandi og í Noregi eru með ráðleggingar um mataræði sem mæla gegn notkun matvæla með sætuefnum handa börnum undir 3ja ára aldri. Það er ekki æskilegt að börn borði mat með sætuefnum frá því að þau byrja að neyta sama fæðis og aðrir fjölskyldumeðlimir. Þetta á sérstaklega við þegar sætuefni eru ekki leyfð samkvæmt öðrum reglum.

Það er einnig óheppilegt að setja skilyrði um lágt innihald sykurs og samtímis að gefa tækifæri til að sæta matvörur með sætuefnum. Þetta getur grafið undan reglunum og tilganginum með þeim.

Um plöntusteról

Plöntusteról, plöntusterólesterar, plöntustanól og/eða plöntustanólesterar (hér eftir kallað plöntusteról) eru efni sem geta átt þátt í að lækka kólesterólmagn í blóði. Þessum efnum má bæta í matvæli sem þar með henta sérstaklega fólki sem vill lækka hjá sér kólesteról. Matvæli sem innihalda plöntusteról, á m.a. að merkja með upplýsingum um að varan sé eingöngu ætluð fólki sem vill lækka kólesteról í blóði. Einnig á að upplýsa um að varan sé ekki heppileg fyrir þungaðar konur eða konur með börn á brjósti og börn yngri en fimm ára. Merkingin á að verða til þess að eingöngu markhópurinn noti vöruna

en aðrir forðist að neyta hennar. Matvæli sem innihalda plöntusteról á því ekki að merkja með Skráargatinu. Lagt er til að það sé tekið sérstaklega fram í reglugerðinni.

Krafa um upplýsingar um næringargildi á matvæli sem ekki eru forpökkuð (5. gr.)

Vegna þess að lítið er á Skráargatið sem næringarfullyrðingu, skal merkja skráargatsmerktar matvörur með næringargildismerkingu skv. 7. grein reglugerðar EB nr. 1924/2006 um næringar- og heilsufullyrðingar er varða matvæli, sem innleidd var með reglugerð nr. 406/2010.

Þessi krafa gildir eingöngu um forpökkuð matvæli. Í þessari endurskoðun leggjum við til að opnað verði fyrir meiri notkun á Skráargatinu við markaðssetningu á óforpökkuðum matvælum (sjá umfjöllum við grein 4). Við teljum ekki nauðsynlegt að næringargildismerkja matvæli í flokkunum fiskur, ávextir, ber og grænmeti. Yfirvöld mæla með aukinni neyslu þessara matvæla í sínu náttúrulega ástandi.

Þetta á ekki við um flokkana ostar, jurtavalkostir við osta, brauðvörur og kjöt. Þessar vörur geta verið mjög breytilegar í orku og næringarefnainnihaldi, þó svo að hægt sé að merkja þær með Skráargatinu. Það er því eðlilegt að til þess að geta notað Skráargatið við markaðssetningu þessara vara þegar þær eru óforpakkaðar eigi neytendur að hafa aðgang að næringargildismerkingu. Hana má gefa á skilti eða á annan hátt sem uppfyllir kröfuna um sýnileika. Ef þessar vörur eru pakkaðar inn og hafðar í sjálfsafgreiðslu án persónulegrar afgreiðslu, verður næringargildismerkingin að vera á umbúðum vörunnar til að uppfylla þörf neytandans fyrir næringargildisupplýsingar.

Almenn skilyrði (6. gr.)

Áfram gildir að matvæli mega ekki innihalda meira en 2 g af transfitusýru í hverjum 100 g af heildarfitumagni sbr. reglugerð nr. 1045/2010.

Í lið b) er nánari skýring á því hvernig skilja á skilyrðin sem gefin eru í hverjum matvælaflokki. Eingöngu má bæta ákveðnum næringarefnum í vörur í þeim matvælaflokkum þar sem skilyrði eru sett fyrir næringarefnunum. Dæmi: Ef ekki er sett skilyrði fyrir fitu í ákveðnum matvælaflokki, þá má ekki bæta fitu í matvörunnar sem falla undir flokkinn.

Gildistaka og brottfall reglugerðar (11. gr.)

Eftir að umsagnarferli er lokið og endanleg tillaga að breyttri reglugerð hefur verið unnin, þarf að tilkynna reglugerðina til Evrópusambandsins samkvæmt ákvæðum í reglugerð um næringar- og heilsufullyrðingar um matvæli. Það ferli tekur 6 mánuði. Því geta breytingar á reglugerðinni í fyrsta lagi orðið í lok árs 2014.

Matvælaupplýsingareglugerðin á að taka gildi 13. desember 2014, og við leggjum til að margar af skilgreiningunum í þeirri reglugerð verði notaðar í skráargatsreglugerðinni. Því teljum við viðeigandi að breytt skráargatsreglugerð taki gildi á sama tíma.

Við gildistöku þessarar reglugerðar mun reglugerð nr. 999/2013 falla úr gildi.

Bráðabirgðaákvæði

Iðnaðurinn þarf að aðlaga sig að nýjum skilyrðum nýrrar reglugerðar. Matvælaflokkar og skilyrði í viðauka 2 breytast töluvert og gefa þarf framleiðendum tækifæri til að breyta vörum og til vöruþróunar, ásamt breytingum á umbúðum. Þess vegna leggjum við til að það verði hægt að framleiða og merkja skráargatsmerktar vörur samkvæmt skilyrðum núgildandi viðauka 2 til 1. janúar 2016.

7. Breytingar á viðauka 2

Í viðauka 2 eru matvælaflokkarnir sem eru í skráargatsreglugerðinni. Í flokkunum eru oft sett skilyrði fyrir mismunandi næringarefni, t.d. fitu, mettuðum fitusýrum, sykri, viðbættum sykri, trefjum og salti. Auk þess eru fleiri skilyrði og skýringar í mörgum flokkanna. Þó eru sumir flokkar ekki með nein skilyrði, t.d. flokkur 2 fyrir ávexti og ber.

Hér á eftir koma útskýringar á því hvaða breytingar hafa verið gerðar og hvers vegna. Ástæður breytinga á skilyrðum fyrir fitu, mettuðum fitusýrum, sykri, viðbættum sykri, trefjum, salti, ávöxtum, berjum, grænmeti og grófum kornvörum (heilkorni), er lýst í kaflanum um *næringarfræðileg skilyrði* (sjá 4.1).

Röðun matvælaflokkanna í viðauka 2 hefur verið breytt til þess að fá fram rökréttari röð og til að vera í samræmi við næringarráðleggingarnar.

Grænmeti, ávextir, ber og hnetur

Í flokknum grænmeti er lagt til að sett séu inn ný skilyrði um fitu og mettaðar fitusýrur. Sykurskilyrði er óbreytt. Ekkert skilyrði er fyrir ávexti og ber. Lagt er til að settur sé inn nýr flokkur fyrir ósaltaðar hnetur með skilyrði um hámarks magn af mettaðri fitu.

Öllum er ráðlagt að borða 5 skammta sem samsvarar að minnsta kosti 500 g af grænmeti, ávöxtum og berjum á dag fyrir fullorðna og börn frá tíu ára aldri. Ferskt, niðursoðið, frosið, hrátt og hitameðhöndlað (þ.e.a.s. vinnsla með suðu, í örbylgjuofni, bakað og steikt) grænmeti, ávextir og ber heyra undir það sem er ráðlagt. Flestir neytendur (80-90%) borða minna en ráðlagt er.

Í grænmetisflokknum í núverandi reglugerð er ákveðin vinnsla leyfileg eins og snögghitun, kæling, frysting og varðveisla/niðursuða í vatni. Þetta er úrelt og ekki hentug takmörkun. Það eru til margar unnar grænmetisvörur sem falla ekki undir reglugerðina, en æskilegt er að auka neyslu á. Þess vegna leggjum við til breytingar með því að taka inn hugtakið "unnið" úr reglugerð um hollustuhætti matvæla.

Í ávaxta- og berjaflokknum er lagt til að sett verði inn að þau skulu vera óunnin, en að hitameðhöndlun sé leyfileg. Hugtakið óunnið leyfir að matvæli geti verið hlutaðar sundur, hakkaðar, flegnar, hreinsaðar, afhýddar, kældar og djúpfrystar. Einnig leggjum við til að vörurnar megi vera hitameðhöndlaðar. Þetta er m.a. vegna þess að hitameðhöndlun getur verið nauðsynleg til að tryggja hreinlæti og öryggi ákveðinna vara áður en þær eru settar á markað. Þessi breyting gefur aukna möguleika til að merkja fleiri ávaxta- og berjaafurðir með Skráargatinu.

Lagt er til að gerður verði nýr flokkur fyrir hnetur. Þar er skilyrði um hámarks magn af mettuðum fitusýrum því að nokkrar gerðir af hnetum hafa hátt innihald af mettuðum fitusýrum. Ráðlagt er að neyta hóflegs magns af hnetum (um 140 g á viku) sem hluta af fjölbreyttu fæði. Hneturnar verða að vera ósaltaðar til að mega bera Skráargatið.

Mjöl, korn og hrísgrjón

Í flokknum morgunkorn er lagt til að krafan um heilkorn sé aukin. Lagt er til að nýr flokkur komi inn fyrir heilkornahrísgrjón með sér skilyrði um magn trefja. Fyrir morgunkorn og músli er slakað á skilyrðum um fitu, en hert er á skilyrðum um salt og viðbættan sykri. Lagt er til að sett séu inn skilyrði um mettaðar fitusýrur.

Lagt er til að nýr flokkur komi inn fyrir heilkornahrísgrjón. Hrásgrjón innihalda ekki eins mikið af trefjum og aðrar korntegundir og geta því ekki fengið Skráargatið samkvæmt kröfunum um trefjar í flokknum mjöl, korn og hrísgrjón. En vegna þess að það er æskilegt að neytendur velji heldur heilkornahrísgrjón en önnur hrísgrjón, er settur inn nýr flokkur fyrir þau með minni kröfum um trefjainnihald.

Grautar, brauð og pasta

Í flokknum fyrir grauta og brauðvörur er lagt til að krafan um heilkorn sé aukin. Lagt er til að sett sé inn skilyrði um mettaðar fitusýrur í flokkunum fyrir graut, brauð og hrökkbrauð. Hert er á skilyrðum um salt í öllum flokkunum.

Fyrir flokkinn um graut er m.a. leiðrétt villa sem er í núgildandi reglugerð. Krafan um 6 g af trefjum á við um þurrefnisinnihald í grautnum, en hin skilyrðin eiga við tilbúinn graut. Þar sem skilyrðin í reglugerðinni eiga yfirleitt við um vörurnar eins og þær eru seldar og e.t.v. borðaðar, er skilyrði um trefjar nú breytt þannig að það eigi við um tilbúinn graut. Skilyrðinu fyrir trefjar er því breytt úr 6 g/100 g í 1 g/100 g af graut. Lagt er til að hámark fitu sé lækkað til samræmis við flokkinn morgunkorn og músli. Þá er það einnig haft til hliðsjónar að vörurnar í þessum flokki eru borðaðar með mjólk sem inniheldur fitu.

Mjólk, sýrðar mjólkurvörur og jurtavalkostir

Lagt er til að flokkurinn fyrir mjólk og sýrðar mjólkurvörur án viðbætts bragðs sé óbreyttur, en að flokkurinn fyrir sýrðar mjólkurvörur með viðbættu bragði sé tekinn út. Fyrir jurtavalkostina er skilyrði um mettaðar fitusýrur hert.

Lagt er til að flokknum fyrir mjólk og sýrðar mjólkurvörur án viðbætts bragðs sé haldið. Skyr er í þessum flokki. Skyr er framleitt með mjólkursýrubakteríum og getur kallast sýrð mjólkurafurð, og vegna þess að oft er notaður ostahleypir gæti það kallast ferskostur. Þar sem skyr er aðallega neytt á svipaðan hátt og jógúrt er lagt til að það falli undir flokkinn mjólk og sýrðar mjólkurvörur.

Lagt er til að flokkurinn fyrir sýrðar mjólkurvörur með viðbættu bragði verði tekinn út. Í þessum flokki eru skv. núgildandi reglugerð leyfileg 9 g af sykri í 100 g. Þessi flokkur var á sínum tíma hafður með til þess að örva vöruþróun á sýrðum mjólkurvörum með lágu fituinnihaldi og viðbættum ávöxtum og berjum, en með litlum viðbættum sykri. Markmiðið var að þetta væru sýrðar mjólkurvörur sem ætti að borða með skeið og í takmörkuðu magni. Það hefur sýnt sig að vöruþróun hefur ekki farið í æskilega átt. Þróaðar hafa verið sýrðar mjólkurvörur með ávöxtum og berjum sem eru ætlaðar til drykkjar. Venjulega er drykkjarvara neytt í meira magni og hefur í för með sér meiri neyslu á sykri en æskilegt er. Á öðrum sýrðum mjólkurvörum með viðbættum ávöxtum og berjum hefur verið lítil vöruþróun og fáar vörur finnast á markaði sem geta borið Skráargatið. Þess vegna er lagt til að flokkurinn fyrir sýrðar mjólkurvörur með viðbættu bragði verði tekinn út úr skráargatsreglugerðinni.

Ostar og jurtavalkostir

Í ostaflokknum er lagt til að aðeins sé slakað á skilyrðum um salt. Hins vegar er hert á skilyrði um salt fyrir ferska osta.

Í Danmörku er mikil neysla á mjúkum ostum. Þeir innihalda meira vatn en harðari ostar og því þarf meira salt við framleiðslu þeirra. Með núgildandi skilyrðum fyrir salt, getur enginn þeirra fengið Skráargatið. Í Svíþjóð og Noregi eru fáir ostar með Skráargatinu. Til þess að fá gott úrval af ostum með minna af mettuðum fitusýrum og minna salti er lagt til að slakað sé aðeins á skilyrðum um salt. Ostur er stór uppspretta saltneyslu og mettaðra fitusýra. Það er því mikilvægt að til séu á markaði skráargatsmerktir ostar með minna af mettuðum fitusýrum og áfram tiltölulega ströngum skilyrðum um saltinnihald.

Fita, fitublöndur og olíur

Fyrir flokkinn fita, fitublöndur og olíur eru saltskilyrðin hert. Sama gildir um skilyrði um mettaðar fitusýrur. Hins vegar er slakað á skilyrðum um magn fitu í fitum og fitublöndum.

Það skiptir miklu máli fyrir gæði fitunnar í fæðinu hvernig fita er valin sem viðbit á brauð og til matargerðar. Það er mikið úrval af ólíkum gerðum fitu, t.d. smjörlikis, á markaði. Það er því mikilvægt að auðvelda valið á hollari kostum innan vöruflöksins.

NNR 2012 leggur meiri áherslu á samsetningu fitunnar heldur en magn fitu í fæði. Þess vegna er lagt til að slakað sé á skilyrðum um magn fitu í fitum og fitublöndum, t.d. í viðbiti, en hert er á skilyrðunum mettaðar fitusýrur. Þannig geta neytendur valið vörur með betri fitusýrusamsetningu.

Lagarafurðir og vörur úr lagarafurðum (fiskur, skelfiskur, krabbadýr, lindýr, og vörur úr þeim)

Í flokki vörur úr lagarafurðum er lagt til að sett séu skilyrði um salt. Önnur skilyrði eru óbreytt.

Yfirvöld á Norðurlöndum ráðleggja fólki að borða meirifisk og fiskafurðir.

Í núverandi reglugerð er ekkert skilyrði varðandi saltinnihald í vörum sem eru framleiddar úr að minnsta kosti 50% fiski, krabbadýrum, skelfiski og öðrum lindýrum (nú lagarafurðir). Þetta eru vörur eins og léttsaltaður fiskur, frosnar fiskvörur, fiskibollur, og álegg úr fiski. Nú eru eingöngu skilyrði um fitu og sykur. Þetta hefur verið veikleiki í reglugerðinni og því hefur verið lögð áhersla á að setja skilyrði um saltinnihald við endurskoðunina.

Það er ekki mögulegt að hafa bara einn flokk fyrir vörur úr lagarafurðum þegar sett eru skilyrði fyrir salt. Til þess eru flokkarnir of ólíkir. Það hefur verið viss áskorun að takmarka fjölda flokka samtímis því að láta þá ná yfir þær vörur sem mest er borðað af. Tillögur að undirflokkum hafa verið unnar í samstarfi við framleiðslugreinar á Norðurlöndum.

Kjöt og kjötafurðir

Í flokkunum með unnum kjötvörum og kjötafurðum er lagt til að sett séu skilyrði um salt. Önnur skilyrði eru óbreytt.

Í núgildandi reglugerð eru ekki skilyrði fyrir salt í vörum sem innihalda að minnsta kosti 50% kjöt. Þetta eru vörur eins og pylsur, kjötalegg, hamborgarhryggur og kjötbollur. Kjötafurðir er ein stærsta uppspretta salts í fæðu. Þetta hefur verið veikleiki í reglugerðinni og því hefur verið lögð áhersla á að setja skilyrði um saltinnihald við endurskoðunina.

Það gengur ekki að hafa eingöngu einn flokk fyrir kjötafurðir, þegar sett eru skilyrði fyrir salt. Til þess eru vörurnar of ólíkar. Tillögur að undirflokkum hafa verið unnar í samstarfi við framleiðslugreinar á Norðurlöndum.

Tilbúnir réttir, samlokur, súpur o.fl.

Lagt er til að hert sé á skilyrðum fyrir salti í öllum flokkum. Auk þess er í sumum flokkum lagt til að sett séu skilyrði fyrir salti í skammti. Eins og í fleiri flokkum er hér tekið tillit til heildarfitumagns ef feitur fiskur er notaður. Lagt er til að sett sé inn skilyrði um hlutfall mettaðra fitusýra. Einnig er gerð tillaga um að hert sé á skilyrðunum viðbættan sykur.

Lagt er til að aukið verði við hlutfall rótarávaxta, belgbauna og annars grænmetis og/eða ávaxta og

berja í sumum flokkum. Þar sem kornvörur eru í vörunum er skilyrði um að hlutfall heilkorna verði aukið.

Diskamódelið og orkuinnihald á mann er nú notað til að skilgreina hvaða máltíðir uppfylla núverandi flokka 14-17. *Diskamódelið* er notað til að setja saman "heilstæðar" og næringarlega skynsamlegar máltíðir. Skilyrði eru sett um orkuinnihald í skammti til að tryggja neytandanum að máltíðin sé það stór að hún gildi sem aðalmáltíð. Það hefur verið lítil munur á skilyrðum milli flokka 14-17, að undanskildu skilyrði um skammtastærð.

Úrval og neysla á tilbúnum réttum fer vaxandi. Það hafa komið fram óskir um að opna fyrir rétti með færri hlutum en þeim sem eru skilgreindir í *diskamódelinu*. Það er æskilegt að koma til móts við breyttar neyslu- og innkaupavenjur þar sem neytendur geta í vaxandi mæli sett saman tilbúna máltíðir og ákveðið sjálfir hve marga hluta þeir vilja hafa í máltíð hverju sinni og ákveðið skammtastærð. Neytendur leita einnig eftir betra vali á hollum millimáltíðum í sjoppum og bensinstöðvum. Dæmi um slíkar vörur sem ekki falla undir núverandi reglugerð eru réttir með aðeins tveimur hlutum, grænmetisréttir eða réttir í minni skammtastærðum.

Í núverandi reglugerð er skilyrði um að allir tilbúnir réttir eigi að vera samkvæmt *diskamódelinu* þannig að ekki þurfi að bæta við öðrum matvælahlutum. *Diskamódelið* er samsett úr þremur hlutum, próteinhluta og kolvetnahluta ásamt einum hluta af grænmeti, ávöxtum og/eða berjum. Til þess að gefa neytendum betri möguleika á að geta sjálfir sett saman máltíð úr tilbúnum skráargatsvörum, er lagt til að slakað sé á skilyrðum um þrjá máltíðahluta í öllum flokkum að undanskildum þeim sem er ætlað að vera heil máltíð. Við leggjum því til að settur sé inn nýr flokkur „Réttur með að minnsta kosti 50% grænmeti“. Þetta er m.a. gert til þess að ýta undir aukna neyslu á grænmeti. Dæmi um rétti sem geta farið í þann flokk er „*ratatouille*“, salat með „*dressingu*“, grænmetisréttir með belgbaunum, ásamt réttum með allt að 50% fisk eða kjöt og að minnsta kosti 50% grænmeti. Slíka rétti getur neytandinn notað með kartöflum, hrísgrjónum eða pasta ef vill.

Salatsósur og sósur:

Hér er sett fram tillaga um nýja flokka. Lagt er til að skilyrði séu um hámarksmagn fitu, mettaðra fitusýra, sykurs og salts. Í sósum er einnig lagt til að skilyrði sé um hámarksmagn fitu.

Það hafa komið fram margar óskir um nýja flokka fyrir vörur eins og salatsósur og sósur. Markaður fyrir sósur og salatsósur, sem eru aðallega notaðar heitar með máltíðum, og sósur sem notaðar eru sem meðlæti með t.d. grillréttum og salötum fer stöðugt vaxandi. Slíkar sósur og salatsósur innihalda margar hverjar mikið af fitu, mettuðum fitusýrum og salti. Með því að búa til nýja flokka fyrir þessar vörur viljum við beina neytendum að hollara vali innan þess matvælaflokks.

Flokkar sem hafa verið skoðaðir en eru ekki teknir með

Það hafa komið fram margar tillögur að nýjum flokkum, en við skoðun var niðurstaðan sú að taka þá ekki með. Hér eru dæmi um slíkar tillögur:

- Egg

Það er ekki búinn til flokkur fyrir egg, sambærilegt við grænmeti og ávexti. Það er mikill munur í næringarráðleggingum fyrir þessa vöruflokk. Fyrir ávexti og grænmeti er almenn ráðlegging að auka neyslu, en engar slíkar ráðleggingar eru fyrir neyslu á eggjum.

- Vatn

Það er ekki búinn til flokkur fyrir vatn. Vatn er ekki hægt að bera saman við neinn annan drykk. Besti valkosturinn er kranavatn og það er ekki hægt að merkja.

- Ávaxta/berja-smoothie og safar:

Þessar vörur eru ekki teknar inn í reglugerðina. Drykkir með háu innihaldi af ávaxtasykri gefa mikla orku án þess að metta eins vel og heilir ávextir og ber. Smoothie er ekki stöðluð vara, sumar útgáfur eru eingöngu með ávöxtum og berjum, en aðrar innihalda tiltölulega mikið af mjólkurvörum. Útgáfurnar með mjólkurvörum líkjast drykkjarjógúrti með viðbættu bragði, hvað varðar innihaldsefni og það eru vörur sem lagt er til að ekki verði hægt að merkja með Skráargatinu.

8. Áhrif Skráargatsins

Hvers vegna er Skráargatið mikilvægt?

Heilbrigðisyfirvöld hafa um langt skeið mælt með því að fólk borði fjölbreytt fæði sem inniheldur mikið af grænmeti, ávöxtum, heilu korni og fiski. Þá er mælt til þess að takmarka neyslu á unnu kjöti, salti og sykri. Mataræði bæði barna og fullorðinna er enn of ríkt af mettuðum fitusýrum, salti og sykri. Margir borða enn of lítið af grænmeti, ávöxtum, berjum, heilkorni og fiski en ráðlagt er. Eins neyta flestir minna af trefjum en ráðleggingar mæla fyrir um (25-35 grömm á dag fyrir fullorðna). Rífleg neysla þessara fæðutegunda getur dregið úr áhættunni á að fá hjarta- og æðasjúkdóma, sumar tegundir krabbameina, offitu og sykursýki tegund 2 og tannskemmdir.

Í mörgum löndum hefur verið sýnt fram á það að nauðsynlegt er að nýta sér margar aðferðir og mismunandi úrræði til að stuðla að breytingum í mataræði almennings. Táknmerking (eins og Skráargatið) matvara er ein leið af mörgum til að stuðla að breytingum á mataæði í takt við ráðleggingar heilbrigðis- og lýðheilsuyfirvalda. Þar getur að auki jafnað út félagslegan mun í mataræði. Táknmerking matvara getur haft áhrif á innkaupvenjum og einfaldað neytendum að velja hollari valkost. Á sama tíma hvetur táknmerkið framleiðendur til að þróa hollari matvörur.

Skráargatið er kerfi sem vísar til hollari vara innan hvers matvælaflokks sem byggir á næringarviðmiðum um innihald fitu, sykurs, salts, heilkorns og trefja í matvælum. Skráargatið er jafnframt verkfæri sem á að auðvelda neytendum að fylgja næringarráðleggingum í reynd. Það eru margar leiðir til að setja saman hollt mataræði. Skráargatið er tæki sem hjálpar neytendum að velja hollara fæði í sínum daglegum innkaupum. Fyrir marga er nóg að vita að táknið þýðir að varan sem það ber er hollari valkostur. Græna merkið er einfalt í útliti, auðskiljanlegt og auðþekkjjanlegt. Þar sem leiðbeiningarnar eru í formi einfalds merkis gæti merkið til lengri tíma litið stuðlað að meiri jöfnuði til heilsu. Innan hvers matvælaflokks hefur verið lagt mat á hversu mikið magn fitu, mettaðra fitusýra, sykurs og salts matvara má innihalda til að geta talist hollari valkostur.

Skráargatið er orðið vel þekkt og hefur öðlast mikilvæga stöðu allt frá því að sameiginlega reglugerðin um það tók gildi árið 2009 í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Neytendakannanir á Skráargatinu, t.d. í Noregi, sýna að 98% neytenda þekkja merkið og það er ekki merkjanlegur munur á niðurstöðunni milli aldurshópa, kyns eða landshluta. Um 85% almennings svaraði að Skráargatið standi fyrir hollustusamlegri valkost í samanburði við önnur matvæli í sama matvælaflokki. Níu af hverjum tíu eru áhugasamir um að velja hollustusamlegri valkost þegar þeir kaupa inn. Samkvæmt norsku neyslukönnuninni („Norsk Spisefakta“) frá árinu 2012 leggja 28% áherslu á að líta eftir Skráargatinu þegar þau kaupa inn. Það eru tvöfalt fleiri en árið 2010. Meðal þeirra sem velja merkið er jafnframt lítil munur eftir tekjum, menntun eða búsetu. Í dag eru fjórum sinnum fleiri vörur merktar með Skráargatinu í verslunum en þegar reglugerðin tók gildi. Árið 2012 voru 1738 vörur í hillum verslana á meðan þær voru aðeins 409 árið 2009 (frá skýrslu The Nielsen Company, 2012).

Skráargatskerfið byggir á því að neytendur geti treyst notkun merkisins og geti reitt sig á að skráargatsmerktar vörur séu betri valkostur en aðrar vörur í sama matvælaflokki. Matvælaframleiðendur ákveða sjálfir hvort vörur þeirra eigi að merkja með Skráargatinu. Þess vegna er mikilvægt að eftirlit sé með því að vörurnar uppfylli skilyrðin sem reglugerðin setur skráargatsmerktum vörum. Eftirlitsverkefni á Norðurlöndunum hafa sýnt að þetta sé kerfi sem hægt er að treysta.

Skráargatið sem tæki neytenda að hollustusamlegri valkosti

Í þessari nýjustu endurskoðun reglugerðarinnar eru fyrirhugaðar breytingar á bæði skilyrðum og matvælaflokkum. Mikilvægast var að skerpa á skilyrðum um salt í öllum viðeigandi matvælaflokkum og innleiða skilyrði fyrir hámarksinnihald salts fyrir þá matvælaflokka sem innihalda fisk- og kjötvörur. Minni saltneysla getur lækkað blóðþrýsting og dregið úr tíðni háts blóðþrýstings og hjarta- og æðasjúkdóma meðal almennings.

Önnur mikilvæg breyting er að nú hafa verið sett skilyrði um mettaðar fitusýrur í mörgum flokkum þar sem í núverandi reglugerð eru engin skilyrði til staðar. Þá hefur verið hert enn frekar á skilyrðum um mettaðar fitusýrur í þeim matvælaflokkum sem slík skilyrði höfðu þegar. Betri fitusýrusamsetning en sú sem við sjáum í venjubundnu mataræði hins almenna neytanda getur hugsanlega dregið úr tíðni hjarta- og æðasjúkdóma.

Neyslu- og innkaupavenjur eru í stöðugri breytingu. Framleiðendur fylgja þessu eftir og bjóða stöðugt upp á nýjar og breyttar matvörur. Á markaði finnast í dag hollustusamlegar og góðar matvörur sem ekki bera Skráargatið vegna þess að þær passar ekki inn í núverandi matvælaflokka. Þess vegna hafa verið settir inn nýjar matvælflokkar á borð við tilbúna rétti með minnst 50% grænmetishlutfalli. Einnig hefur verið opnað fyrir þann möguleika að grænmeti, ávextir og ber sem eru hitameðhöndluð séu merkt með Skráargatinu. Við teljum að þetta muni leiða til betra úrvals skráargatsmerktra vara.

Skráargatsmerktar vörur skulu vera hollari valkostur innan ákveðinna matvælaflokka. Flest matvæli er ekki hægt að flokka í holl eða óholl í sjálfu sér. Það sem skiptir máli er hversu mikils er neytt af mismunandi matvælum og samsetningu þeirra í mataræðinu í heild sinni.

Matvælaflokkarnir í skráargatsreglugerðinni eru samsettir af matvörum sem við ættum að neyta í meiri mæli, t.d. fiskur og grænmeti, ásamt matvörum sem við ættum að neyta í hófi. Pylsur og aðrar unnar kjötvörur eru dæmi um slík matvæli. Neyslukannarnir hafa sýnt að margir borða slíkt matvæli reglulega. Betri valkostur innan þessa matvælaflokks getur því haft áhrif á heilsuna þegar til lengdar er litið. Við höfum líka lagt til nýja flokka fyrir sósur og salatsósur. Þetta eru matvörur sem er neytt í miklu magni og því æskilegt er að leiðbeina neytendum að betri valkosti.

Skráargatsins sem liður í vörubrúun hollustusamlegri matvæla

Við endurskoðun reglugerðarinnar viljum við stuðla að breytingum en þær verða að vera gerlegar fyrir matvælaframleiður. Skilyrðin verður setja þannig að á markaði finnist vörur sem uppfylla kröfur fyrir notkun merkisins.

Á meðan á undirbúningi fyrir innleiðingu skráargatsreglugerðarinnar árið 2009 stóð, áttu yfirvöld á Norðurlöndum reglubundið í samtali við matvælaiðnaðinn, verslanir og neytendasamtök. Þetta var afar mikilvægt fyrir þróun og notkun reglugerðarinnar.

Á meðan á endurskoðunarvinnunni stóð var jafnframt gott samband við hagsmunaaðila á norrænum vettvangi. Þetta á þó ekki við Ísland, þar sem á þessu tímabili var ekki búið að innleiða Skráargatið. Margar breytinganna eru unnar í góðri samvinnu allra aðila Matvælaiðnaðurinn vinnur að því að þróa

nýjar vörur og nýjar framleiðsluaðferðir svo merkja megi matvörur með Skráargatinu. Skráargatið getur því verið hvatning til vöruþróunar í hollustuátt.

Það er mikilvægt fyrir lýðheilsu að matvæli sem eru mikilvæg í venjubundnu fæði séu með minna saltinnihald eða næringarfræðilega bættar á annan hátt. Slíkar breytingar koma neytendum til góða. Notkun Skráargatsins hjálpar neytendum við innkaup á matvælum og það býður líka framleiðendum og verslunarrekendum upp á marga kosti. Neytendur þekkja merkið og margir velja vörur með hliðsjón af því. Áhrif tákmerkinga á vöruþróun eru vel þekkt í mörgum löndum. Árlegar úttektir sýna að aukið hlutfall vara uppfylla þær kröfur sem reglugerðin setur. Þetta sýnir að iðnaðurinn óskar þess að nota merkið og gerir nauðsynlegar endurbætur á vörum eða þróar nýjar. Þeir sem framleiða matvæli vita t.d. að ef saltinnihald matvöru er minnkað getur það haft áhrif á saltneyslu margra neytenda. Aukin neysla skráargatsmerktra vara er þannig jákvæð fyrir lýðheilsu.

Þátttaka matvælaíðnaðarins í endurskoðunarferlinu er mikilvægt þar sem breytingar á reglugerðinni munu krefjast aðlögunar og hugsanlega breytinga á vörusamsetningu. Endurbætur vara geta haft aukinn kostnað fyrir matvælaframleiðendur í för með sér. Breytingar geta krafist þróunar nýrra umbúða og er því lagður til ákveðinn aðlögunartími í reglugerðinni til að gefa iðnaðinum tíma til að innleiða breytingarnar.

Skráargatsreglugerðin á að vera lifandi og innihalda viðmið sem eru þess virði að iðnaðurinn sækist eftir þeim. Í endurskoðunarferlinu var lagt mat á það hvort nú þegar ætti setja strangari kröfur um saltinnihald sem taka ættu gildi eftir nokkur ár. Þetta var ekki gert því að það er mikilvægt að fylgjast vel með þróun vöruúrvals og neyslu á skráargatsmerktum vörum. Jafnframt er erfitt á sjá fyrir um tækniþróun sérstaklega þeim sem snúa að möguleikum á skerðingu saltinnihalds. Við teljum að við höfum enn ekki náð öllum markmiðum, einkum hvað varðar skilyrðin um saltinnihald. Áætlað er að hefja nýja endurskoðunarvinnu þegar þessi endurskoðaða reglugerð með nýjum skilyrðum hefur verið í gildi um hríð.

Það er mikið flæði matvæla á milli Norðurlandanna. Margar af stóru verslunarkeðjunum hafa komið sér vel fyrir í fleiri en einu landi. Sameiginlegt merki sem byggir á sömu viðmiðum er kostur fyrir bæði neytendur, iðnaðinn og verslun.

Notkun merkisins er framleiðendum að kostnaðarlausu. Kostnaður tengdur merkingu matvara er lágur og það er undir verslun og birgjum komið hvort þau kjósi að nýta sér merkið í markaðssetningu.

Áhrif fyrir stjórnsýslu

Skráargatsreglugerðin er valfrjáls reglugerð, en notkun merkisins verður að vera í samræmi við þann ramma sem hún setur og skilyrðin sem í henni gilda. Til þess að tryggja að merkið sé rétt notað og skilyrðunum fylgt er sett reglugerð um notkun þess. Reglugerðin er einnig með ákvæði um eftirlit og viðurlög. Matvælastofnun og Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga hafa eftirlit með því að reglum sé fylgt.

Við notkun reglugerða kemur gjarnan í ljós að þær má skýra og bæta. Við þessa endurskoðun hefur verið bætt úr „óskýrleika“ og villum í reglugerðinni og einnig í viðauka 2. Reglugerðin er umfangsmeiri en áður, en það hefur í för með sér að hún er greinilegri og mörg atriði sem ekki var tekið á í núverandi reglugerð, eru nú skýrari. Forsendur og skýringar sem nú eru í leiðbeiningum við reglugerðina eru nú teknar inn í reglugerðina. Það er mikilvægt fyrir rétta notkun á merkinu í öllum löndunum. Rétt notkun er forsenda þess að traust sé borið til merkisins.

Bæði matvælafyrirtækin og yfirvöld vilja að hugtök og skilgreiningar sem eru notuð í skráargatsreglugerðinni séu í samræmi við aðrar reglugerðir um matvæli. Nú er búið að samræma

Það. Margar skilgreiningar hafa verið teknar úr matvælaupplýsingareglugerðinni og reglugerðum um hollustuhætti svo dæmi sé nefnd.

Vinnan við viðhald og endurskoðun reglugerðarinnar dreifist á öll löndin sem hafa innleitt Skráargatið. Skráargatsreglugerðin er samningsbundið samstarf milli fjögurra norrænna landa. Skilyrðin eru eins í öllum löndunum. Upplýsingagjöf um Skráargatið heldur áfram. Öll löndin taka þátt í leiðbeiningahópi sem vinnur leiðbeiningar sem eru undirstaða leiðbeininga í hverju landi, ásamt því að ræða sameiginlegar lausnir við spurningum sem koma upp. Unnar hafa verið leiðbeiningar fyrir eftirlit og á Norðurlöndum hafa eftirlitsverkefni verið í gangi. Samvinnan er mjög gagnleg, en krefst fjármagns og starfskrafta.

Á Norðurlöndum hefur þekking og afstaða neytenda til Skráargatsins verið könnuð árlega eða síðan það var tekið upp. Það hefur einnig verið fylgst með þróuninni á skráargatsmerktum vörum á markaði. Tölurnar sýna að merkið og reglurnar eru sífellt betur þekktar og að notkun þess eykst. Þessar rannsóknir gefa mikilvægar upplýsingar fyrir þróun og markvissa vinnu með Skráargatinu. Á Íslandi er staðan örðuvísi en á hinum Norðurlöndum. Ísland tók ekki upp Skráargatið sem opinbert merki fyrr en þann 12. nóvember 2013 og enn vantar kannarnir sem sýna reynsluna hér á landi.

Valfrjálst merki eins og Skráargatið verður að markaðssetja og aðlaga að breytingum á markaði og neysluvenjum svo að það henti áfram bæði fyrir neytendur og matvælaeignaðinn í framtíðinni. Það er því mikilvægt að hafa fjármagn til þess að halda slíkum athugum áfram á öllum Norðurlöndum.