

Reguleringen av tilsetningsstoffer i næringsmidler i EØS

Kandidatnummer: 516

Leveringsfrist: 25.04.07

Til sammen 16534 ord

25.04.2007

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Problemstillingene i oppgaven	1
1.2	Hva er tilsetningsstoffer og hvordan brukes de?	2
1.3	Utviklingen i regelverket om tilsetningsstoffer	4
2	EU/EØS-REGELVERKET	6
2.1	Innledning	6
2.2	Fødevareindustriens stilling i EØS-området	7
2.3	Sentrale trekk i matforordningen i forhold til tilsetningsstoffer	8
2.3.1	Forarbeidene til matforordningen og deres vekt	10
2.3.2	Forarbeidene til matforordningen og deres vekt	10
2.4	Rammedirektivet (direktiv 89/107 om tilnærming i lovgivning om tilsetningsstoffer)	16
2.5	Særdirektivene	17
2.5.1	Søtstoffdirektivet (direktiv 94/35 om søtstoffer til bruk i næringsmidler)	17
2.5.2	Fargestoffdirektivet (direktiv 94/36 om fargestoffer)	18
2.5.3	Diversedirektivet (direktiv 95/2 om andre tilsetningsstoffer i næringsmidler enn fargestoffer og søtstoffer)	19
2.6	Er området for tilsetningsstoffer totalharmonisert?	20
2.6.1	Hva er harmonisering?	20
2.6.2	Minimumsharmonisering	20
2.6.3	Totalharmonisering	21
2.6.4	Frivillig harmonisering	23

2.7	Kort oppsummering	23
3	DET NORSKE REGELVERKET	24
3.1	Det norske regelverkets forhold til EØS-reglene	24
3.2	EU-reglernes forhold til de opprinnelige norske reglene	24
3.3	Gjennomføringen av EU-reglene i norsk rett	26
3.3.1	Matforordningen	26
3.3.2	Gjennomføringen av rammedirektivet og særdirrektivene	27
3.4	Matloven	29
3.4.1	Oppbygningen av matloven	29
3.4.2	Mattilsynet	30
3.4.3	Kompetansefordeling – Mattilsynet og matdepartementene	31
3.4.4	Kompetansefordeling – Mattilsynet og Vitenskapskomiteen for Mattrygghet	32
4	ULIKHETER MELLOM REGELVERKENE	34
4.1	Tolking ved ulikheter mellom regelverkene	34
4.1.1	EØS-loven § 2	34
4.1.2	Presumsjonsprinsippet	35
4.2	Ulikheter i regelverkene	38
4.2.1	Kravet til markedets tradisjonelle kvalitetskrav	38
4.2.2	Ansvar for tilstedeværelse av tilsetningsstoffer	40
4.2.3	Merking av tilsetningsstoffer til forbruker	41
4.2.4	Villedning av forbruker ved quantum satis	44
5	MULIGHETER FOR UNNTAK FRA EUS KRAV TIL TILSETNINGSSTOFFER	48
5.1	Innholdet av art. 95 nr. 1	48

5.2	Sak C-3/00	49
5.3	Linjer fra sak C-3/00	52
5.4	Beskyttelsesklausulen	54
5.5	Norges muligheter til å bruke reservasjonsrett mot EU-rettsakter	55
6	AVSLUTNING	56
6.1	Kort oppsummering	56
6.2	Fremtidig regelverk	56
7	LITTERATURLISTE	58
8	LISTER OVER TABELLER OG FIGURER M V	A

1 Innledning

1.1 Problemstillingene i oppgaven

Temaet for oppgaven er regulering av tilsetningsstoffer. Dette er et område som er strengt og detaljert regulert. Hvilke stoffer som kan brukes, i hvilke mengder og i hvilke varer angis nøyaktig.

Norge har tradisjonelt hatt strenge regler på dette området. Regelverket om bruk av tilsetningsstoffer kommer nå fra EU-hold, og reglene kommer i hovedsak til uttrykk i rammedirektivet og særdirrektivene som er gjennomført i norsk rett. Jeg skal ikke behandle reglene om renhetskriteriene til tilsetningsstoffer.

I forbindelse med denne implementeringen, reiser det seg en del problemstillinger som jeg skal ta opp.

For det første er det selve implementeringen av regelverket om tilsetningsstoffer. Dette regelverket er omfattende og skiller seg vesentlig fra det opprinnelige norske regelverket. Det bygger på en annen lovtradisjon og har en annen teknisk utforming. Jeg skal ta for meg hvordan gjennomføringen er skjedd, og om dette er i tråd med de krav som EU stiller. Regelverket på området er komplekst, og det blir brukt forskjellige metoder for å gjennomføre dette. Jeg skal derfor nøye ta for meg implementering, organisering og rettskilder for tilsetningsstoffer for å vise sammenhengen og strukturene i regelverket. Det må også trekkes linjer til de sentrale organer som opererer dette i tråd med kompetansen regelverket gir dem.

For det andre oppstår det en del tolkningsproblemer i forbindelse med forskjeller i utforming og ordlyd mellom de norske bestemmelsene og EU-regelverket. Norske bestemmelser gjentar delvis direktivene, og noen ganger med avvikende ordlyd.

For det tredje oppstår det spørsmål om muligheten til nasjonale unntak fra EUs regelverk om tilsetningsstoffer. Noen av bestemmelsene har vært omstridt, og bl.a. har

Norge forhandlet med Kommisjonen om unntak. Jeg skal se nærmere på hvilke muligheter som foreligger på dette feltet.

1.2 Hva er tilsetningsstoffer og hvordan brukes de?

Tilsetningsstoffer er definert i art. 1 i rammedirektivet¹, jf nedenfor: ”ethvert stof der normalt **ikke** intages som et levnedsmiddel **i seg selv** og normalt **ikke** anvendes som typisk **ingrediens** i levnedsmidler, hvad enten det har næringsverdi eller ej, og som, hvis det **tilsættes levnedsmidler** med et **teknologisk formål** i forbindelse med fremstillingen, forarbejdningen, tilberedningen, behandlingen, pakningen, emballeringen, transporten eller oppbevaringen, resulterer i, eller med rimelighed forventes direkte eller indirekte at resultere i, at det eller dets biprodukter bliver en bestanddel af sådanne levnedsmidler”.

Det gis her en rekke vilkår for at et stoff skal regnes som et tilsetningsstoff. Jeg skal trekke frem de viktigste. For det første skal det normalt ikke inntas som næringsmiddel i seg selv og for det andre skal det ikke være en typisk ingrediens. Det er altså her snakk om et stoff som ikke har noen relevans i seg selv. Det avspeiles i at det er irrelevant om det har næringsverdi. Dette utdypes i det tredje vilkåret; det må ha et teknologisk formål. Det innebærer at stoffet skal ha en funksjon i varen som ordinære ingredienser ikke gir, for eksempel konserverende. Tilsetningsstoffets teknologiske funksjon er kjernen i definisjonen – det er dette som er grunnen til at det anvendes i varene.

Spørsmål om tilsetningsstoffer må avgrenses mot beriking av næringsmidler. Beriking innebærer at maten tilsettes vitaminer og mineraler.² Dette er stoffer som tilsettes nettopp i kraft av sin næringsverdi.³

Tilsetningsstoffer må også avgrenses mot proseshjelpemidler. Proseshjelpemidler er ikke omfattet av regelverket om tilsetningsstoffer, se for eksempel

¹ Direktiv 89/107/EØF om indbyrdes tilnærmede af medlemsstaternes lovgivning om tilsætningsstoffer, som må anvendes i levnedsmidler

² KOM (2003) 671 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om tilsætning af vitaminer og mineraler samt visse andre stoffer til fødevarer

tilsetningsstofforskriften⁴ § 1(2). I rammedirektivet i fotnote 1 til art.1 nr. 3a defineres proseshjelpemidler slik: ”ethvert stof, der ikke indtages som et levnedsmiddel i sig selv, men som med forsæt anvendes ved forarbejdningen af råvarer, levnedsmidler eller disses ingredienser for at opfylde et bestemt teknologisk mål under behandlingen eller forarbejdningen, og som kan resultere i, at der i det færdige produkt findes en utilsigtet, men uundgåelig rest af dette stof eller derivater deraf, under forudsætning af at disse reststoffer ikke udgør en sundhedsfare og **ikke indvirker teknologisk på det færdige produkt.**” Det er altså en substans som har spesielle tekniske egenskaper under bearbejdningen, som for eksempel enzymer.⁵

Hva som skiller dem fra tilsetningsstoffer kan være litt uklart. Hovedtrekkene er at nærværet av stoffet er utilsiktet i den ferdige varen og at det ikke lenger har en teknologisk funksjon. Tilsetningsstoffer har derimot en funksjon i den ferdige varen, og er tilsatt med denne for øyet. Men i likhet med tilsetningsstoffer er proseshjelpemidler tilsatt med et teknologisk formål for øyet.

Regulering av bruken av tilsetningsstoffer bygger i stor grad på dets ADI. ADI står for Akseptabelt Daglig Inntak (Acceptable Daily Intake). Begrepet ble utviklet av JECFA⁶ mellom 1956 og 1962. De definerte ADI slik: “An estimate of the amount of substance in food or drinking water, expressed on a body-weight basis, that can be indigested daily over a lifetime without appreciable risk (standard human = 60 kg). The ADI is listed in units of mg pr kg of body weight.”⁷

ADI er altså en angivelse over hvor mye man kan innta av et tilsetningsstoff daglig i mg basert på kroppsvekt, uten å risikere negative helseeffekter.

³ <http://matportalen.no/Matportalen/Saker/1093427797.91> Mer vitaminisert mat i Norge 23.03.07, Sak E-3/00 (Kellogg-dommen)

⁴ Forskrift om tilsetningsstoffer til næringsmidler FOR 1993-12-21 nr 1378

⁵ Nationalencyklopedin (1994) bind 15 side 286

⁶ Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives

⁷ <http://jecfa.ilsa.org/section1.htm#53> Part I Summary of evaluations performed by the Joint FAO/Expert Committee on Food additives 29.03.07

ADI blir utregnet på grunnlag av betydelige vitenskapelige forskningsresultater. Etter omfattende eksperimenter på dyr og mennesker fastsettes NOAEL – no observed adverse effect level - altså den mengden av tilsetningsstoffet som ikke gir negative helseeffekter i milligram basert på kroppsvekt.

NOAEL blir igjen delt på en sikkerhetsfaktor på 100. Det deles først på 10 på grunnlag av forskjeller mellom arter (det brukes forsøksdyr), så på 10 på grunnlag av forskjeller mellom menneskelige individer. Man kommer da frem til ADI.⁸

I tilsetningsstoffdirektivene angis det en sum i milligram, som regel sammen med en matvare. Summen angir hvor mye av et stoff som kan tilsettes en kilo/liter av et næringsmiddel. Så kan forbrukeren regne ut hvor mye han/hun kan innta av næringsmidler med dette stoffet på bakgrunn av sin vekt.

1.3 Utviklingen i regelverket om tilsetningsstoffer

Menneskets eksistens er uløselig knyttet til fødevarer. Tidlig utviklet det seg handel med matvarer, og det oppstod markeder. Med markedene fulgte et behov for kontroll av varene. Dette var blant de første offentlige oppgavene. De tidligste reguleringene er fra faraoenes tid i Egypt og det finnes omtale av temaet i Mosebøkene. Oldtidens Hellas hadde ikke bare reguleringer, men også egne inspektører. Inspektørens rolle er bl.a. beskrevet i Aristoteles' bok Politikken.

I Norge finner man de første reguleringer av fødevarer fra ca år 900 – forbud mot å spise rått kjøtt og bøter for dem som spise selvdøde dyr eller drakk blod fra slike. I middelalderen var det laugene som kontrollerte. Da var hovedformålet med fødevarelovgivning å beskytte medlemmenes oppskrifter og sammensetning av mat.

Det ble utviklet metoder for å forbedre fødevarers holdbarhet. Disse var ikke alltid like trygge. Den første lovregel om matvaresikkerhet, som også er den første regulering av tilsetningsstoffene, kom i Kong Christian Den Femtes Norske Lov av 1687. Matvarer gikk under den generelle bestemmelsen om forfalskning av varer i 6. bok 18. kapittel art. 4:

⁸ Rapport 1: 2007 Impact on health when sugar is replaced with intense sweeteners in soft driks, 'saft' and nectar, side 41 flg, fra Vitenskapskomiteen for mattrygghet

”Sælger nogen forfalskede Vare, som hand enten selv haver forfalsket, eller viste, at de vare forfalskede, have sin Boeslod til Kongen forbrut, og dobbelt saa meget til den Kiøbendis, som hand gav for Varene: End siger hand, at hand ej viste, at de vare forfalskede, vise sin Kiøbmand.”⁹

Det var først på 1800-tallet at forbrukernes interesser virkelig ble et tema. Tilsetning av stoffer til maten var blitt mer utbredt, og denne var ikke alltid helt ufarlig. Det ble ofte tilsatt for eksempel sand for å forlenge holdbarheten og arsenikk som fargestoff.¹⁰ I Storbritannia fikk man i 1875 “the Sale of Food and Drugs act”. Denne formulerte forbrukerens rettigheter generelt til : ”no person shall sell to the prejudice of the purchaser any article or food or anything which is not of the nature, substance or quality demanded by such purchaser.”¹¹ Dette rammet bruk av tilsetningsstoffer.

I 1890 fikk vi sunnhetsloven, en fullmaktslov som omfattet farlige stoffer i næringsmidler. Den fokuserte på forbud. Derfor kom i 1933 næringsmiddeloven, som positivt angav krav til tilsetningsstoffer. Den var også en fullmaktslov, og sier i § 1 ”Forskriftene kan ta sikte på: å forebygge tilvirkning og omsetning av helseskadelige næringsmidler og nydelsesmidler”. Loven skulle ikke bare ramme avvik fra normalen, formålet var å ”verne og fremme folkehelsen”. Dens formål gikk således videre enn til bare å hindre direkte helsefarlige varer.¹²

⁹ Kong Christian den femtes norske lov 15. april 1687 med Kongeloven 1664, Universitetsforlaget 1982

¹⁰ O’Rourke (2005) side 2

¹¹ Sale of Food and Drugs Act 1875.

¹² NOU 1996:10 Effektiv matsikkerhet, side 22-30

2 EU/EØS-regelverket

2.1 Innledning

EU har omfattende reguleringer av området for tilsetningsstoffer. Det finnes forordninger og direktiver med forarbeider.

Regelverket ligger på forskjellige nivåer. Man kan si at strukturen i stor grad er pyramideformet.

På toppen finner vi matforordningen fra 2002.¹³ Dette er det overordnede regelverket på området for næringsmidler, og omfatter derfor ikke tilsetningsstoffer spesielt. Den legger ned hovedprinsippene som skal gjelde for alle næringsmidler, og fokuserer i stor grad på sikkerhet og å skape tillit til EUs næringsmiddelpolitikk.

Tilsetningsstoffene har så et overordnet direktiv, rammedirektivet¹⁴, som gjelder spesielt for dette området. Dette gir også uttrykk for sikkerheten på området. Men her er de mer generelt utformede prinsippene i matforordningen utformet som regler som gir uttrykk for konkrete tiltak for å sørge for den høyest mulige sikkerhet ved bruk av tilsetningsstoffer.

Rammedirektivet blir igjen utfyllt av særdirrektivene. Det finnes tre av disse: søtstoffdirektivet¹⁵, fargestoffdirektivet¹⁶ og diversedirektivet.¹⁷ Både søtstoffer og fargestoffer er egne kategorier av tilsetningsstoffer, se rammedirektivet bilag I. Disse to

¹³ Forordning 178/2002/EF om generelle prinsipper og krav i fødevarelovgivningen, om opprettelse af Den Europæiske Fødevarsikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarsikkerhed (The general food law)

¹⁴ Direktiv 89/107/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilsætningsstoffer, som må anvendes i levnedsmidler

¹⁵ Direktiv 94/35/EF om søtstoffer til bruk i næringsmidler

¹⁶ Direktiv 94/36/EF om fargestoffer til bruk i næringsmidler

¹⁷ Direktiv 95/2 EF om andre tilsetningsstoffer i næringsmidler enn fargestoffer og søtstoffer

kategoriene har altså fått egne bestemmelser. Diversedirektivet skal fange opp de øvrige kategoriene av tilsetningsstoffer. Det fungerer som et ”restdirektiv.”

I forbindelse med utarbeidelsen av matforordningen ble det lagt frem to forarbeider; grønnbok og hvitbok om fødevarer sikkerhet. Dokumentene kan i kraft av sin stilling som forarbeider brukes som tolkningsmomenter for reglene om tilsetningsstoffer.

Det arbeides for tiden med et nytt regelverk om tilsetningsstoffer. Dette representerer en forenkling av det gjeldende. Matforordningen vil fremdeles være det overordnede instrumentet, men de øvrige direktivene slås sammen til én forordning. At reglene blir lovfestet i en forordning garanterer at det blir likelydende regler i EØS.

2.2 Fødevareindustriens stilling i EØS-området

EU er verdens største produsent av mat- og drikkevarer. De har en årsproduksjon på €600 milliarder, noe som er 15 % av EUs samlede produksjon. Fødevareindustrien betyr mye for arbeidsmarkedet – den har mer enn 2.6 millioner ansatte og representerer dermed EUs tredje største arbeidsgiver. 30 % av disse arbeider i små eller mellomstore bedrifter.

Landbrukssektoren er viktig del av fødevareindustrien, og har en årsproduksjon på €200 milliarder. Som arbeidsgiver representerer den 7.5 millioner fulltidsstillinger. Eksporten av disse varene og fødevarer har en verdi av €50 milliarder.¹⁸

Eksport av fødevarer er betydelig. Det fører til at disse ofte må *holde seg* i lengre tid. Dette krever tilsetning av konserveringsmidler. Også antallet produsenter øker. Når kunden har valget mellom flere typer av samme vare, kan tilsetningsstoffer hjelpe med å gjøre en vare mer attraktiv. For eksempel kan det tilsettes fargestoffer, så matvarene ser mer innbydende ut, lukt og smak kan fremheves kunstig, og konsistensen kan forandres. Et tilsetningsstoffs funksjon er å forbedre en vare. Det skal altså hjelpe varen med å fremstå som mer attraktiv for markedet enn hva den gjør fra naturens side.

Om forskjellige stater har forskjellige krav til tilsetningsstoffene, kan disse fungere som en handelsbarriere. Man vil da ikke kunne eksportere varer fritt i EØS-området. Det

¹⁸ KOM (1999) 791 Hvidbog om fødevarer sikkerhet, side 6 nr. 2

vil bli nødvendig med tilpasning av varen til de forskjellige regelverkene. Det fører til økte kostnader og dermed lavere konkurransevne.

Det finnes ikke tall for hvilke verdier produksjon av tilsetningsstoffer representerer i EU. Men verdensmarkedet ble estimert til en verdi av 20 milliarder US dollar i 2002.¹⁹I 2001 var de største verdiene i aroma- og smaksforstærkere med 28 % av tilsetningsstoffmarkedet, prosesshjelpemidler med 22 % og intense søtstoffer med 20 %.

Det finnes tall i EU for antall fabrikker som produserer tilsetningsstoffer og deres ansatte. Der finner man at fargestoffindustrien er suverent størst, med 40 fabrikker og 2000-5000 ansatt. Emulgatorer (stoffer som gjør det mulig å danne eller opprettholde en homogen blanding av to eller flere ikke-blandbare faser som olje og vann²⁰) representerer også store verdier, med 15-30 fabrikker og 1000-5000 ansatte.²¹

Det er vanskelig å finne nøyaktige tall her pga tilsetningsstoffindustriens variasjoner. Det er noen fabrikker som spesialiserer seg på å fremstille spesielle stoffer, og andre der kun noe av det stoffet som produseres går til fødevarerindustrien.²²

2.3 Sentrale trekk i matforordningen i forhold til tilsetningsstoffer

EUs matforordning (the general food law) gjelder overordnet for hele matvaresektoren, også de uharmoniserte områdene, se art. 4 nr.1. De overordnede prinsipper for tilsetningsstoffene kommer altså til uttrykk her, og den øvrige regulering følger disse prinsippene.

Matforordningens formål er å ”sikre et højt niveau for beskyttelse af menneskers sundhed” og ”forbrukernes interesser”, ” samtidig med at det sikres, at det indre marked fungerer tilfredsstillende”, jf art.1 nr.1. EU vil gjenvinne borgernes tillit til sin matpolitikk gjennom å sette sikkerhetsaspektet høyest.

¹⁹ Det brukes her en videre definisjon av tilsetningsstoffer. Aromatilsetning, beriking ect regnes også med.

²⁰ Forskrift om tilsetningsstoffer til næringsmidler (1993-12-21)

²¹ Alle verdiene hentet fra COM (2006) 428 final Impact assessment, side 4 og 5

²² KOM (2006) 428 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fødevarerilsætningsstoffer, side 5

Et viktig skritt på denne veien er opprettelsen i av forsknings- og tilsynsorganet EFSA (the European Food Safety Authority), som har et eget panel for tilsetningsstoffer jf nærmere nedenfor. Hjemmel for dette finnes i kapittel III i matforordningen.

Forordningen knesetter en rekke viktige prinsipper. Mange av disse fremstår som sentrale for reguleringen av tilsetningsstoffer. Jeg skal trekke frem de prinsippene som har spesiell relevans for dette området:

Et av de viktigste prinsippene er at lovgivningen skal gjelde for alle ledd i produksjonen, jf art. 4 nr. 1, altså fra ”fjord/jord til bord”. Fødevarekjeden skal betraktes som en helhet, der lovgivningen skal følge tilsetningsstoffet fra det produseres til det når forbrukeren, gjerne i form av tilsetning i en matvare. Det er essensielt at de viktige prinsippene som kommer til uttrykk i matforordningen dekker hele prosessen. Man kan derfor karakterisere dette prinsippet som overordnet de øvrige, og suverent det viktigste.

Lovgivning skal baseres på en risikoanalyse, som vil stå sentralt i å bygge opp tilliten til bruken av tilsetningsstoffer, se art. 6. Analysen består av tre elementer: Risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon.

Det første elementet er risikovurdering. Dette er en vurdering av hvilken risiko en vare med tilsetningsstoffer (eller salg av dette alene) utgjør for folkehelsen. Denne foretas av EFSA. Vurderingen skal baseres på uavhengig, objektiv og gjennomsliktig vitenskapelig dokumentasjon, jf art. 6 nr. 2.

Etter vurderingen skal det eventuelt skje en risikohåndtering. Det er hvordan en risiko skapt av et tilsetningsstoff skal møtes med konkrete tiltak. Denne baseres på risikovurderingen, men også ”andre forhold av relevans” og føre-var-prinsippet, jf art. 6 nr. 3. Det skjer altså en bredere vurdering enn den som foretas av EFSA.

Om det blir iverksatt et tiltak, skal offentligheten informeres om risikoens karakter, hvilke varer som er berørt, hvor stor risikoen er og hvilke foranstaltninger som treffes, jf art. 10.

Føre-var-prinsippet er kodifisert i art. 7. Det kommer til anvendelse hvor det etter en vitenskapelig vurdering konkluderes med at det foreligger en usikkerhet om et tilsetningsstoff eller en spesiell bruk av dette er skadelig. I slike tilfeller kan det innføres midlertidige foranstaltninger som finnes nødvendige og proporsjonale mens forholdet blir

nærmere utredet. Det blir neppe viktig i praksis. EFSA foretar grundige vurderinger og utarbeider ADI. Prinsippet kommer sannsynligvis til å komme mest til nytte ved håndteringen av nye kontroversielle tilsetningsstoffer. Det kan bli desto viktigere der.

Mye av fødevareområdet er uharmonisert, og det har da fulgt prinsippet om gjensidig anerkjennelse, som kom til uttrykk i Cassis de dijon-dommen.²³ Med matforordningen er det opprettet et overordnet regelverk. Skal fødevarene da tillates så lenge de oppfyller kravene der, eller kommer fremdeles Cassis de dijon-doktrinen til anvendelse?

Problemet blir om man skal anse hele fødevareområdet som harmonisert med matforordningen. Hvitboken uttaler at matforordningen vil skape en generell ramme om de uharmoniserte fødevareområdene. Dette trekker i retning av at Cassis de dijon-doktrinen fremdeles skal anvendes.

Samtidig foreligger det faktisk en regulering av området. Men man må se på hva reguleringen egentlig innebærer. Den legger ned overordnede prinsipper, med fokus på sikkerhet. Det er ikke detaljerte eller konkrete tiltak. Man kan vanskelig utlede noe konkret fra matforordningen til et bestemt felt. Derfor kan næringsmiddelovgivningen neppe regnes som harmonisert med matforordningen. Som nevnt ovenfor, er det en generell ramme. Cassis de dijon-doktrinen må derfor fremdeles ha gyldighet for uharmoniserte fødevarer.

Området for tilsetningsstoffer er harmonisert, jf nedenfor. Det innebærer at Cassis de dijon-doktrinen ikke får anvendelse på dette området.

2.3.1 Forarbeidene til matforordningen og deres vekt

2.3.2 Forarbeidene til matforordningen og deres vekt²⁴

I skandinavisk rett vektlegges gjerne forarbeider sterkt, og de brukes ofte som rettskilde når det er uklarhet rundt en bestemmelse.

²³ Sak 120/78 (Cassis de dijon-dommen) Hessisches Finanzgericht mot Tyskland, Sml. 1979 s. 649

²⁴ Fenger (2004), side 525 flg

I EU er det en annen lovtradisjon, der forarbeider i utgangspunktet ikke tillegges så stor vekt. Direktivers formål angis i fortalet. Dette kan til en viss grad kompensere for en svakere vektlegging av forarbeider.

Domstolen synes som utgangspunkt ikke å tillegge forarbeider synlig vekt i de fleste saker. De fremheves noen ganger som et argument – når de er i overensstemmelse med resultatet. Men det kan spores en tendens til å tillegge dem større betydning. Det kan skyldes skandinaviske bidrag i domstolen etter at Sverige og Finland ble medlemmer. Man ser blant annet i Generics-saken²⁵ at forarbeider tillegges vekt i praksis; en felleserklæring om en uklar regel ble brukt.

Når forarbeider blir vektlagt i saker, kan man se at EU i likhet med oss tillegger et forarbeid større vekt jo nærmere det er vedtakelse, jf Kofisa Italia-saken²⁶, der en endring i et lovforslag ble fremhevet som et viktig argument.

Forhistorien til en regulering vektlegges ikke så sterkt som for eksempel formålene. I Gencor-dommen²⁷ sies det at ”der ved fortolkningen af en retsakt bør lægges mindre vægt på medlemsstaternes holdninger under udarbejdelsen end på ordlyden af og formålene med den pågældende retsakt.” Forarbeider med formålsangivelser kan altså tillegges større vekt.

Forarbeider blir i varierende grad anvendt. Det kan sies at de er en fakultativ rettskilde.²⁸ I noen typer saker er de muligens av større betydning, som i tekniske saker der de er eneste kilde og når fellesskapslovgivers hensikt kommer klart til uttrykk.

For tilsetningsstoffer er det to forarbeider av betydning – grønnboken og hvitboken om matvaresikkerhet. Dette er omfattende og detaljerte dokumenter. De redegjør grundig for formål og prinsipper bak matforordningen. Forhistorien til regelverket er ikke utførlig behandlet der. Fokuset ligger på en fremstilling av en ønsket rettstilstand, som skal nås gjennom nye reguleringer. Dette vil gi forarbeidene relativt stor vekt.

²⁵ Sak C-368/96 The Queen mot The licencing authority established by the Medicines Act 1968, Sml. 1998 I-07969

²⁶ Sak C-1/99 Kofisa Italia Srl mot Ministero delle Finanze, Servizio della Riscossione dei Tributi, Sml. 2001 I-00207

²⁷ Sak T-102/96 Gencor Ltd mot Kommisjonen, Sml. 1999 side II-00753

²⁸ Bengoetxea (1993) side 225 flg

2.3.2.1 Forarbeidenes innhold på området for tilsetningsstoffer

Forarbeidene til regelverket om tilsetningsstoffer er grønnboken²⁹ og hvitboken om fødevarer sikkerhet³⁰, som ble lagt frem i forbindelse med vedtakelse av matforordningen. Grønnbøker er dokumenter lagt frem av Kommisjonen med det formål å skape debatt på EU-plan om et emne.³¹ En hvitbok er et dokument med konkrete forslag til fellesskapsforanstaltninger på et bestemt området.³² Hvitboken er en oppfølging av grønnbok COM (97) 176 om de generelle prinsipper om fødevarelovgivning.

Forarbeidene er i stor grad generelt utformet for næringsmiddelområdet. Jeg skal trekke frem områdene i disse som er av særskilt relevans for tilsetningsstoffer.

Et problem er hvordan reguleringen på området skal skje. Skal det være generelle regler i tillegg til særreguleringene? Og skal de underlegges detaljerte reguleringer eller bør produsentene få utforme regler gjennom praksis?

Matforordningen skal utvikle generelle regler som skal omfatte alle næringsmidler. Disse skal gi uttrykk for de viktigste prinsippene på området. Fordi anvendelsen av tilsetningsstoffer behøver konkrete regler, skal tilsetningsstoffdirektivene detaljregulere området.

Når fødevareområdet skal reguleres, er det to måter det kan gjøres på. Det første alternativet er en spesifikk detaljert lovgivning. Det gjør det enklere for produsentene å identifisere sine plikter. Dette er gjort gjennom særdirektivene.

Det andre alternativet er en generell tilnærming med utforming av mål og resultater. Det gir produsentene fleksibilitet og vil redusere behovet for hyppig oppdatering av lovgivningen. Dette forutsetter at produsentene har en aktiv rolle. Dette er ikke mye brukt for tilsetningsstoffer.

²⁹ COM (97) 176 The general principles of food law in the European Union

³⁰ KOM (1999) 719 endelig Hvidbog om fødevarer sikkerhed

³¹ http://www.europa.eu/scadplus/glossary/green_paper_da.htm Grønnbøker 30.03.07

³² http://www.europa.eu/scadplus/glossary/white_paper_da.htm Hvidbøker 30.03.07

De to tilnærmingene er ikke gjensidig utelukkende. På området for tilsetningsstoffer har de blitt kombinert vellykket. EU evaluerer alle tilsetningsstoffer og utarbeider så en ADI (Akseptabelt Daglig Inntak) om det finnes nødvendig av sikkerhetsgrunner. Hvis dette ikke er nødvendig, brukes mengdebetegnelsen quantum satis (nødvendig kvantum). Stoffet tilsettes da i tråd med god praksis, i mengde som er nødvendig for å oppnå ønsket effekt og på en måte som ikke villeder forbrukeren. Dette gir industrien mulighet til å utarbeide egne ”regler” på området.

Men skal matvaresektoren regulere seg selv? Ved bruk av quantum satis, blir det mye opp til industrien hvordan tilsetningsstoffer skal anvendes. Praksis har vist at industrien gjerne tilsetter større mengder tilsetningsstoffer hvis de kan. Da Norge vedtok direktivene om tilsetningsstoffer, sa industrien at de ikke hadde planer om å øke mengden tilsetningsstoffer selv om det ble lovlig. I ettertid ser vi allikevel at det er blitt gjort. Det samme har skjedd i Sverige.³³ Alternativet er at egne standarder er et supplement til lovgivningen.

Et annet problem er hvordan harmoniseringen skal gjennomføres.

Tilsetningsstoffenes harmoniseringsmetode ble brukt som eksempel i forarbeidene. Den skjedde i to faser. Først ble det gitt et rammedirektiv. Så kom særdirektivene, som stod for detaljreguleringen. I noen tilfelle kan rammedirektivet være så detaljert at det ikke er nødvendig med ytterligere regulering. Men det er ikke tilfellet her. Og noen ganger velges kun én tekst, noe som gir et godt overblikk over området. Denne løsningen er valgt i forslaget til nytt regelverk for tilsetningsstoffer.

Den gamle lovgivningen i EU gav mange rettsmidler til disposisjon for myndighetene på fødevareområdet. Problemet ligger i at disse i stor grad var sektorinndelt. Tilsetningsstoffer finner man i et bredt og variert spekter av fødevarer. Skulle det være noe galt med selve tilsetningsstoffet, vil dette sannsynligvis ramme mange sektorer. Man kan vanskelig tenke seg slike problemer ved selve anvendelsen av stoffet. Uriktig anvendelse forutsetter brudd på regelverket. Da er det et problem som sannsynligvis vil ramme varer fra for eksempel en spesiell bedrift.

³³ <http://forbrukerportalen.no/Artikler/fr/2003/1049108242.41> Matsminke uten kontroll 28.03.07

Forarbeidene legger stor vekt på forbrukeropplysning. Bl.a. skal en egen organisasjon for næringsmidler, EFSA, stå for risikokommunikasjonen. Men hvor effektiv er denne form for informasjon når det kommer til tilsetningsstoffer?

En effektiv måte å informere forbrukere på om varers innhold av tilsetningsstoffer, er gjennom merking. I sak C-3/00³⁴, hevdet Danmark bl.a. at ADI for sulfitter var for høy, og at dette kunne representere en fare for folkehelsen. Domstolen var av den oppfatning at dette kunne avhjelpes med merking, ”hvilket er overensstemmende med den dobbelte bekymring (...), og som går på at begrense anvendelsen af sulfitter og advare offentligheden om deres tilstedeværelse ved hjælp av mærkning”, se premiss 92. Forbrukeren skal altså ved merking orientere seg om varers innhold og slik sørge for at de ikke inntar for store mengder tilsetningsstoffer. Dette kan fremstå som lite forbrukervennlig. De færreste regner ut hvilke mengder tilsetningsstoffer de inntar daglig, og merkingen er ikke alltid korrekt.

For tilsetningsstoffer skal det skje forandringer. Det er utarbeidet et forslag til regelverk der rammedirektivet og særdirektivene slås sammen til én forordning. Det arbeides for tiden med å re-evaluere tilsetningsstoffene i forbindelse med en ny positivliste til de nye reglene. I grønnbok ble det rettet kritikk mot at positivlisten endres ved art. 251, der prosessen kan ta opp til 5 år. De nye reglene vil foreta disse forandringene ved komitologi, altså at det blir gjort i en komité.³⁵ Dette tar kortere tid. Vi vil derfor sannsynligvis se forandringer i den nære fremtid.³⁶

2.3.2.2 EFSA (The European Food Safety Authority)

The European Food Safety Authority, heretter EFSA, ble etablert i 2002 med hjemmel i matforordningen kapittel III. Hovedkvarteret ligger i Parma i Italia, og de har et kontor i

³⁴ Sak C-3/00 Danmark mot Kommissjonen, Sml. 2003 side I-02643, avsagt 20.mars 2003

³⁵ *The European Commission* (1994), side 121 flg

³⁶ COM (2006) 428 final Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on food additives, SEC (2006) 1040 Annex to the proposal for a European Parliament and Council Regulation on food additives

Brussel for å bedre koordinasjonen med fellesskapsorganene. De har ca 370 medarbeidere og et budsjett på €47 mill.³⁷

En viktig del av organisasjonen er den vitenskapelige komiteen og ekspertpanelene. De avgir ekspertuttalelser. Komiteen består av seks vitenskapelige eksperter³⁸ og formennene for ekspertpanelene. De sørger for den generelle koordineringen og behandler saker som angår flere av panelene eller som faller utenfor panelenes kompetanse.³⁹ Det er åtte paneler med vitenskapelige eksperter. Se art. 28.

Et eget panel behandler tilsetningsstoffer og liknende - panel on food additives, flavorings, processing aids and materials in contact with food . Dette har for tiden tre hovedoppgaver på feltet for tilsetningsstoffer:

- evaluere nye tilsetningsstoffer
- se på stoffer etter adhoc-henvendelse fra kommisjonen
- reevaluere tilsetningsstoffene⁴⁰

Panelets hovedoppgave for øyeblikket er å foreta en re-evaluering av tilsetningsstoffene. Panelets prioriterte felt blant tilsetningsstoffene, er fargestoffer. Arbeidet med fargestoffene skal foregå fra 2006 til 2008.⁴¹

Re-evalueringen må ses i sammenheng med at det på EU-plan foregår et arbeide med å utarbeide nye regler for tilsetningsstoffer. Et viktig ledd i denne prosessen er at alle tilsetningsstoffene skal gjennomgå en ny risikovurdering.

EFSA har en sentral rolle i risikoanalysen, jf ovenfor. EFSA foretar risikovurderingen. Vurderingen av risiko baseres på vitenskapelig dokumentasjon, og EFSA er kompetent til å gjøre dette med sin ekspertise. Organisasjonen foretar også risikokommunikasjon; som de med best innsikt på feltet skal de formidle situasjonen. Risikohåndteringen innebærer

³⁷ http://www.efsa.europa.eu/en/about_efsa/efsa_funding.html How the European Food Safety Authority is funded 23.04.07, O'Rourke side 193 flg.

³⁸ O'Rourke (2005) side 197

³⁹ http://www.efsa.europa.eu/en/science/sc_committee.html Scientific Committee (SC) 23.04.07

⁴⁰ http://www.efsa.europa.eu/en/in_focus/food_additives.html Food Additives 23.04.07

⁴¹ http://www.efsa.europa.eu/en/science/afc/afc_data_food_colours.html Food colours: call for data to support re-evaluation 23.04.07

derimot en bredere politisk vurdering, som ikke bare baseres på risikovurderingen.

Håndteringen innebærer ofte å gi lover – en beføyelse som tilligger Rådet, Parlamentet og Kommisjonen.⁴² Den lovgivende myndighet har derfor ansvaret for risikohåndteringen.

2.4 Rammedirektivet (direktiv 89/107 om tilnærming i lovgivning om tilsetningsstoffer)

Direktiv 89/197 om tilnærming i lovgivning om tilsetningsstoffer, heretter rammedirektivet, trekker opp de overordnede rammene på området for tilsetningsstoffer. Særdirektivene, jf nedenfor, utfyller dette.⁴³

Jeg skal trekke frem noen av de viktigste bestemmelsene i denne sammenheng.

Tilsetningsstoffene kategoriseres etter deres hovedfunksjon, jf art.2 nr.2. Det er 24 kategorier, og de er opplistet i vedlegg II. Fargestoffer, søtstoffer, konserveringsmidler og smaksforsterkere er eksempler på slike. Et tilsetningsstoff kan ha flere funksjoner, og det kan dermed være listet i flere kategorier.

Tilsetningsstoffene opptas på listen etter kriteriene i vedlegg III, jf art. 2 nr. 3. Etter vedlegg II nr. 1 skal stoffet godkjennes dersom det oppfyller tre kriterier: det må foreligge et teknisk behov for stoffet som ikke kan nås ved andre midler, det må ikke være helsefarlig og om bruken må ikke villede forbrukeren.

Nr. 2 utdyper hvordan ”behov” i nr. 1 skal tolkes - tilsetningsstoffet må ha ”påviselige teknologiske, økonomiske eller andre fordele til gagn for forbrukeren.” Bruken av stoffet må altså representere en fordel for forbrukeren. Det angis så fire formål. Minst ett av disse *bør* (*should* i den engelske versjonen) være oppfylt i tillegg. ”Bør” gjør det ikke tvungent. Formålene er: å bevare næringsverdi, tilføre ingredienser for grupper med spesielle diettbehov, øke holdbarheten eller å fungere som et hjelpemiddel. Formålene virker som en angivelse av tilsetningsstoffenes viktigste funksjoner.

Tilsetningsstoffer skal ikke tilsettes om resultatet kan oppfylles ved andre midler som er økonomisk gjennomførbare, jf nr. 2. Det gjentas også at de ikke må utgjøre en

⁴² O’Rourke (2005) side 194

⁴³ O’Rourke (2005) side 151

helsefare. Dette viser at tilsetningsstoffer er av subsidiær karakter – andre tiltak skal vurderes først.

Det sies i vedlegg II nr. 4 at stoffene også skal være under løpende kontroll og tas opp til ny vurdering når anvendelsesvilkårene eller nye funn gjør det nødvendig.

En medlemsstat kan midlertidig tillate handel med et tilsetningsstoff som ikke finnes på positivlisten, jf art. 5. Dette kan kun gjøres i to år, og varene må omsettes innenlands. Det kan søkes om å få stoffet opptatt på listen innen to-årsfristen.

2.5 Særdirektivene

2.5.1 Søtstoffdirektivet (direktiv 94/35 om søtstoffer til bruk i næringsmidler)

Jeg skal se på noen av de viktigste bestemmelsene i direktiv 94/35 om søtstoffer til bruk i næringsmidler, heretter søtstoffdirektivet.

I art. 1 defineres viktige begreper. Søtstoffer er tilsetningsstoffer som brukes for å ”gi næringsmidler en søt smak” eller ”som bordsøtningmidler”.

Søtstoff er et tilsetningsstoff som har samme funksjon som sukker; det skal gi matvarer en søt smak. Det finnes to kategorier av søtstoff. Det første er naturlige søtstoffer. Det er sukkerarter og sukkeralkoholer som har svakere eller samme søthet som sukker og tilsvarende energi. Det man hovedsakelig forbinder med søtstoffer er de intense søtstoffene. Disse har en høyere søthet enn sukker, de brukes i små mengder og gir ubetydelig energi.⁴⁴ Et eksempel er aspartam, som er 120-180 ganger søtere enn sukker og så å si uten energi.⁴⁵ Disse erstatter sukker i næringsmidler med redusert energiinnhold, som ikke forårsaker karies og uten tilsatt sukker, jf fortalen.

”Uten tilsatt sukker” betyr etter art. 1 nr. 3 ”uden nogen tilsætning af mono- eller disaccharider eller af andre levnedsmidler, der anvendes på grund af deres sødende egenskaber.” Med redusert energiinnhold” er ”energireduceret med mindst 30 % i forhold til det oprindelige levnedmiddel eller et lignende produkt.”

⁴⁴ Aschehoug og Gyldensdals Store Norske Leksikon (2005), bind 14 side 189

⁴⁵ Aschehoug og Gyldensdals Store Norske Leksikon (2005), bind 1 side 545

Art. 2 nr. 1 bestemmer at bare søtstoffene som er oppført i positivlisten i vedlegget, kan ”markedsføres med henblikk på salg til sluttforbruker eller anvendelse til framstilling av næringsmidler.” Positivlisten angir også høyeste tillatte dose som er lovlig i næringsmidler ferdige til konsum, jf art. 2 nr. 4.

Art. 8 nr. 1 bestemmer at det skal innføres en ordning med løpende kontroll for å følge utviklingen av inntaket av søtstoffer. Kommisjonen skal på grunnlag av dette gi rapport til Rådet og Parlamentet om endringer, bruksnivåer og evt. behov for å begrense bruksvilkårene, jf art. 8 nr. 2. Det kan på bakgrunn av dette gis advarsler til forbrukerne, så de ikke overskrider ADI. Trygghet og informasjon til forbrukerne er et satsningsområde i matvarelovningen. Derfor skal forskning og vitenskapelige funn danne bakgrunnen for lovgivningen, jf henvisningen til direktiv 89/107/EØS vedlegg II punkt 4 i art. 8 og fortalen nr. 10.

2.5.2 Fargestoffdirektivet (direktiv 94/36 om fargestoffer)

Fargestoffdirektivet er kanskje kjernen av det vi omtaler som ”matsminke”. Fargestoffers funksjon er å pynte på matvarene. De kan bl.a. brukes til å gi den gjenopprette den opprinnelige fargen til en vare som har fått denne redusert under produksjonsprosessen, fremheve farger som allerede finnes i varen eller farge ellers fargeløse varer.⁴⁶ Dette gjør dem ikke strengt tatt nødvendige, og det er kanskje derfor de er de mest omstridte stoffene. Foreligger det da et ”behov” for dem, og grunnlag for å utsette forbrukerne for potensielle helseskader?

Jeg skal se på noen av de viktigste bestemmelsene i fargestoffdirektivet.

Art. 1 nr. 1 definerer fargestoffer: ”stoffer som gir et næringsmiddel farge, eller som gir tilbake dets opprinnelige farge (...)”

Art. 2 bestemmer i hvilke næringsmidler og i hvilket omfang fargestoffer kan tilsettes. I vedlegg I finner man en positivliste over de fargestoffer som er tillatt, jf art. 2 nr. 1. I vedlegg III, IV og V finner man hvilke næringsmidler som kan tilsettes fargestoffer og

⁴⁶ Fortalen til fargestoffdirektivet

vilkårene for dette, jf art. 2 nr. 2. Vedlegg II inneholder en liste over næringsmidler som ikke skal tilsettes fargestoffer, med mindre noe annet er bestemt, jf art. 2 nr. 3.

Noen tilsetningsstoffer har quantum satis som mengdeangivelse. Det betyr at det ikke finnes noen øvre grense, jf art. 2 nr. 7. Men det er likevel begrensninger. Stoffene skal brukes ”i samsvar med god framstillingspraksis, i en mengde som ikke er større enn det som er nødvendig for å oppnå den ønskede virkning, og på en slik måte at forbrukeren ikke villedes.” Bestemmelsen overlater i utgangspunktet til industrien selv å finne en grense gjennom praksis. Men forholdsmessighetsvurderingen vil legge begrensninger på denne.

Art. 6 har en tilsvarende bestemmelse som søtstoffdirektivet art. 8, jf ovenfor.

2.5.3 Diversedirektivet (direktiv 95/2 om andre tilsetningsstoffer i næringsmidler enn fargestoffer og søtstoffer)

Direktiv om andre tilsetningsstoffer i næringsmidler enn fargestoffer og søtstoffer, heretter diversedirektivet, regulerer bruk av andre tilsetningsstoffer enn fargestoffer, søtstoffer og melbehandlingsmidler, jf art. 1 nr. 1. Det skal altså regulere alle tilsetningsstoffene som ikke faller inn under søtstoffdirektivet eller fargestoffdirektivet.

Også i diversedirektivet er det et system med positivlister over tillatte tilsetningsstoffer som vedlegg, jf art. 2. Som utgangspunkt kan bare stoffene i vedlegg I, III, IV og V brukes, jf art. 2 nr.1.

Vedlegg III og IV tar utgangspunkt i noen tilsetningsstoffer og angir at disse bare kan brukes i bestemte næringsmidler, jf art. 2 nr. 4.

Bare stoffene i vedlegg V kan brukes som bærestoffer eller som løsemidler anvendt som bærere for tilsetningsstoffer, og på de angitte vilkårene, jf art. 2 nr. 5.

Diversedirektivet har en tilsvarende bestemmelse i art. 7 om rapportering som søtstoffdirektivet art. 8 og fargestoffdirektivet art. 6.

2.6 Er området for tilsetningsstoffer totalharmonisert?

2.6.1 Hva er harmonisering?

Harmonisering er en tilnærming av nasjonale regler. Det blir gitt direktiver og forordninger om tilsetningsstoffer fra EU-hold, og når disse gjennomføres nasjonalt skal statene få samme eller tilnærmet samme regler på et område.

Harmonisering foretas for å forbedre det indre markedet, altså fjerne hindre for den frie bevegelse av varer, tjenester, mennesker og kapital. Når statene operer med de samme reglene om tilsetningsstoffer, behøver ikke en bedrift å tilpasse sine varer for å kunne selge dem i et annet land. Det innebærer en besparelse for bedriften, og dermed en økning i konkurranseevne og handel.

Jeg skal ta for meg hvilken grader av harmonisering regelverket om tilsetningsstoffer er undergitt. For å fastslå dette, må man tolke direktivene. I denne forbindelse er det to begreper som er av stor betydning.

For det første har vi markedsføringsklausuler. Dette er klausuler som skal sikre at bare produkter som oppfyller direktivets krav kan markedsføres.⁴⁷

For det andre er det frihandelsklausuler. Disse bestemmelsene forplikter statene til å ikke hindre markedsføringen av et produkt som oppfyller direktivets krav med henvisningen til et av de formål som direktivet regulerer.⁴⁸ Produkter som oppfyller direktivets krav skal altså kunne fritt markedsføres og tas i bruk.

2.6.2 Minimumsharmonisering

Minimumsharmonisering innebærer at EU oppstiller minimumskrav til medlemslandene. Det står da medlemslandene fritt å fastsette strengere regler på området. I slike tilfeller inneholder direktivet følgelig en frihandelsklausul.

⁴⁷ EU-karnov (2003), bind 2 side 1266

⁴⁸ EU-karnov (2003), bind 2 side 1266

Man kan raskt slå fast at regelverket for tilsetningsstoffer ikke er minimumsharmonisert. Bestemmelsene angir ikke minimumskrav til tilsetningsstoffer, men maksimumskrav.

2.6.3 Totalharmonisering

Når et regelverk er totalharmonisert, inneholder det både en frihandelsklausul og en markedsføringsklausul. Dette innebærer en dobbelt forpliktelse for medlemslandet. Det skal både sikre at kun produkter som oppfyller direktivets krav markedsføres og at produkter som oppfyller direktivets krav ikke blir hindret markedsført.

Jeg har ovenfor slått fast at hele regelverket for tilsetningsstoffer omfattes av en frihandelsklausul som finnes i rammedirektivet art. 12 nr. 2. Problemet blir om det også foreligger en markedsføringsklausul.

I rammedirektivet art. 12 nr. 1 finner man en markedsføringsklausul:

”Medlemsstaterne træffer alle fornødne foranstaltninger til at sikre at tilsætningsstoffer, der henhører under de i bilag I definerede kategorier, **kun markedsføres hvis de er i overensstemmelse med dette direktiv og dets bilag.**” Denne klausulen omfatter altså kun rammedirektivet, jf teksten ”dette direktiv”. Dette står i motsetning til frihandelsklausulen i nr. 2. Det tyder på at lovgiver har tatt det eksplisitte standpunkt at markedsføringsklausulen ikke skulle omfatte særdirrektivene. Det kan være nærliggende å slutte antitetisk fra dette at særdirrektivene ikke er omfattet av noen markedsføringsklausul. Dette er en for enkel tolkning. Direktivene kan ikke forstås isolert. Lovgivning er ofte fragmentert – man må bruke flere forordninger/direktiver for å finne rettsregelen.

Derfor må man gå til særdirrektivene og tolke dem for å se om de der inneholder en markedsføringsklausul. Det kan raskt slås fast at de ikke inneholder en markedsføringsklausul i stil med den som finnes i rammedirektivet art. 12 nr. 1. Det er ingen av direktivene som eksplisitt etter ordlyden fastsetter en slik. Vi må da tolke de enkelte bestemmelsene i direktivene og se om noen av disse gir uttrykk for at det er kun varer som oppfyller direktivets krav som kan omsettes. Særdirrektivene følger i stor utstrekning samme mal. Jeg siterer derfor hovedsakelig fra diversedirektivet, med henvisninger til de øvrige særdirrektiver.

Art. 2 i diversedirektivet gir uttrykk for i hvilke tilfeller tilsetningsstoffene oppført i vedleggene kan anvendes. Problemet blir om bestemmelsene kan tolkes slik at de ekskluderer andre regler på området.

Konsekvent gjennom hele bestemmelsen brukes ordet ”bare” for å beskrive anvendelsen av stoffene. Det sies for eksempel nr. 4: ”**Bare** tilsetningsstoffene oppført i vedlegg V kan brukes som bærestoffer eller løsemidler anvendt som bærere for tilsetningsstoffer i næringsmidler, og de **må** brukes på de **vilkår** som der er **fastsatt**.” Ordbruken trekker sterkt i retning av at bestemmelsen er en markedsføringsklausul. ”Bare” er et absolutt begrep, og det tyder på at andre regler på området ikke kan aksepteres. Det sies også at tilsetningsstoffene må brukes på de fastsatte vilkårene. ”Må” er også absolutt. Ordlydsmessig fremstår dette derfor som en markedsføringsklausul.

På den annen side kan ordlyden henviser kun til EU-direktivet, altså at det kun gjelder for de som eventuelt velger å følge dette regelverket. Det skulle da ikke stenge for parallelle bestemmelser, jf om frivillig harmonisering nedenfor.

Dette blir ikke støttet opp av hensynene bak bestemmelsene. Det sies i fortalen nr.1: ”Forskjellene mellom de nasjonale lovgivninger om konserveringsmidler, antioksidanter og andre tilsetningsstoffer og vilkårene for bruken av dem hindrer fri omsetning av næringsmidler, og dette kan føre til illojal konkurranse.” Tilsvarende i fargestoffdirektivet og søtstoffdirektivets fortale nr. 1.⁴⁹

Formålet med regelverket er klart å oppnå likeartede regler på området. Det taler for at det er en markedsføringsklausul. På den annen side gjelder eventuelle parallelle regler kun nasjonalt. Dette skulle da ikke virke som en direkte hindring på handelen. Men indirekte kan det det. Det kunne oppstå et press på produsenten til å følge nasjonale regler, om disse fremstod som ”sunnere”. Dette kunne føre til en konkurransevridning på det nasjonale markedet.

⁴⁹ Det sies også tilsvarende i rammedirektivet preambelet nr. 1 ”Forskjellene mellem de nationale lovgivninger om tilsætningsstoffer (...) hindrer levnedsmidlers frie bevægelighed og kan skabe ulige konkurrencevilkår (...); det er derfor nødvendigt at foretage en indbyrdes tilnærmelse af disse lovgivninger;”

I sak C-3/00⁵⁰ var spørsmålet om Danmark kunne beholde sine gamle regler for noen tilsetningsstoffer. Problemet oppstod i forbindelse med implementeringen av særdirrektivene. Problemstillingen var hvorvidt Danmark kunne få unntak fra reglene etter EF-traktaten art. 95 nr. 4. Det forutsettes da at Danmark ikke har anledning til å vedta egne regler på området. At spørsmålet ble avgjort slik av domstolen, viser at det her foreligger markedsføringsklausuler.

Området for tilsetningsstoffer er totalharmonisert.

2.6.4 Frivillig harmonisering

Frivillig harmonisering innebærer at et direktiv kun inneholder en frihandelsklausul. I slike tilfeller kan varer som oppfyller direktivets krav markedsføres. Men det åpner for at staten også kan fastsette egne parallelle bestemmelser for hjemmemarkedet. Da kan en importør eller en nasjonal produsent velge hvilket av regelverkene han vil følge. Dermed kan samme type vare forekomme i forskjellige utgaver som følger forskjellige krav, uten at det foreligger en handelshindring.

2.7 Kort oppsummering

Reglene for tilsetningsstoffer finner vi altså i matforordningen, rammedirektivet og særdirrektivene. Disse er hierarkisk oppbygd.

Matforordningen legger ned de øverste prinsippene for næringsmiddeloggivningen. Rammedirektivet ligger under dette, og fastsetter prinsippene på området for tilsetningsstoffer.

Særdirrektivene utfyller rammedirektivet med konkrete regler for spesielle tilsetningsstoffer. Fargestoffene og søtstoffene har fått egne direktiv. De øvrige tilsetningsstoffene reguleres i diversedirektivet.

Regelverket for tilsetningsstoffer er totalharmonisert. Det innebærer det opereres med samme regler i EØS-området.

⁵⁰Sak C-3/00, Danmark mot Kommisjonen, Sml. 2003 side I-02643

3 Det norske regelverket

3.1 Det norske regelverkets forhold til EØS-reglene

Regelverket for tilsetningsstoffer er totalharmonisert, jf ovenfor. Dette innebærer at de norske reglene ikke kan avvike fra de som er vedtatt på EU-plan. De norske reglene følger derfor i utgangspunktet det samme hierarkiske systemet EU-regelverket.

For det første har vi matloven. Denne er en delvis gjengivelse av matforordningen, og skal være hjemmelsloven for forordningen når denne vedtas i EØS-komiteen.⁵¹

Matforordningen skal gis som forskrift til denne. Med hjemmel i matloven har vi også generell forskrift for produksjon og omsetning mv. av næringsmidler. Denne forskriften stiller opp noen generelle bestemmelser på næringsmiddelområdet, men få av dem er av relevans for tilsetningsstoffene.

For det andre har vi tilsetningsstoffforskriften. Denne inkorporerer rammedirektivet og særdirrektivene.

Man ser altså at det norske regelverket delvis avspeiler den hierarkiske oppbygningen. Matforordningens overordnede stilling kommer klart til uttrykk ved matloven – reglene er på lovplan. Forholdet mellom rammedirektivene og særdirrektivene kommer ikke så godt frem, jf nærmere om dette nedenfor.

3.2 EU-reglernes forhold til de opprinnelige norske reglene

Norge er kjent for å ha strenge regler på matsektoren. Det stilles høye krav til kvalitet. Dette avspeiler seg også på området for tilsetningsstoffer. EØS-avtalen trådte i kraft i 1994. EU hadde vedtatt rammedirektivet allerede i 1989, så dette ble automatisk en del av

⁵¹ Ot.prp. nr 100 (2002-2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven), side 53 flg.

avtalen. Denne innevarslet at det skulle komme særdirktiv på området, og de kom i henholdsvis 1994 og 1995.

De nye særdirktivene representerte stort sett en videreføring av tilsvarende norske regler. Men noen forandringer førte spesielt til debatt:

For det første ble det tillatt 2-3 ganger høyere doser av nitritt og nitrat i noen produkter. De brukes hovedsakelig i kjøtt, der stoffene reagerer med naturlige stoffer i kjøttet og danner nitrosaminer, som er kreftfremkallende.⁵²

For det andre ble søtstoffet cyclamat tillatt. Det kan føre til nedsatt sædkvalitet og testikkelskader.⁵³

For det tredje ble azo-fargestoffer tillatt. De kan føre til overfølsomhetsreaksjoner hos allergikere og astmatikere.⁵⁴

Norge ville ha særordninger for disse stoffene, men fikk avslag for nitritt/nitrat og azofargestoffer. Sverige og Danmark søkte om å få opprettholde sine bestemmelser om henholdsvis cyclamat og azo-fargestoffer, og nitritt/nitrat og sulfitter, med grunnlag i art. 95 nr. 4. (art. 100 A). De fikk også avslag.⁵⁵

På bakgrunn av avslagene vedtok Norge at direktivene skulle implementeres uendret. Det ble da lagt vekt på at næringsmiddelbransjen uttalte at de ikke ville forandre sin praksis mht disse stoffene. For cyclamat ble det forhandlet frem en overgangsordning i påvente av en varslet nedsettelse av stoffets ADI i EU.⁵⁶

Danmark tok saken til domstolen⁵⁷ med krav om unntak etter EF-traktaten art. 95 nr. 4. Denne bestemmelsen gir mulighet for unntak fra harmoniserte bestemmelser gjennom opprettholdelse av nasjonale bestemmelser. Norge opptrådte som intervenient. Danmark fikk delvis medhold. Domstolen fastslo at et medlemsland har rett til å foreta en annen

⁵² St.prp. nr. 12 (2000-2001) om samtykke til at Norge deltar i EØS-komitébeslutning om innlemmelse av diversedirektivet (95/2/EF), fargestoffdirektivet (94/36/EF) og søtstoffdirektivet (94/35/EF) i EØS-avtalen, side 14 flg

⁵³ St.prp. nr. 12 (2000-2001) side 4

⁵⁴ St.prp. nr. 12 (2000-2001) side 4

⁵⁵ St.prp. nr. 12 (2000-2001) side 2

⁵⁶ St.prp. nr. 12 (2000-2001) side 34

⁵⁷ Sak C-3/00, Danmark mot Kommisjonen, Sml. 2003 side I-02643

vurdering av risikoen for folkehelsen enn Fellesskapet etter art. 95 nr. 4, se premiss 63. Danmark ville opprettholde sine positivlister for sulfitter. Opprettholdelse ble ikke vurdert som proporsjonalt. Det ble ansett som tilstrekkelig å merke varene, premiss 92. At Danmark ikke hadde et ”særlig problem” mht stoffene, se art. 95 nr. 5 ble ansett som et relevant argument. For nitritt/nitrat fant domstolen at det var begått faktiske feil i forbindelse med vedtakelsen som gjorde beslutningen fra Kommissjonen om avslag ugyldig på dette punkt. Det sies ikke noe om at domstolen har et prinsipielt annet syn på nitritt/nitrat-bestemmelsene. Det er da nærliggende å forutsette at samme synspunkt som kom til uttrykk ved vurdering av sulfittbestemmelsen gjelder også der.

3.3 Gjennomføringen av EU-reglene i norsk rett

3.3.1 Matforordningen

Matforordningen er ikke implementert i norsk. Det ventes at det skjer i løpet av 2007. Det er utarbeidet et utkast til EØS-beslutning om dette, og det er på såkalt ”interservice consultation” i EU i påvente av godkjenning.⁵⁸

Matforordningen skal gjennomføres på forskriftsnivå ved henvisningsmetoden. Henvisningsmetoden innebærer at forordningen blir implementert ved en henvisning til denne i norsk rett. Det fører til at den blir gjeldende norsk rett etter sin ordlyd.

Hjemmelsloven for matforordningen blir matloven.

Matloven fremstår som en delvis gjengivelse av matforordningen. Det foreligger altså en delvis dobbeltregulering. Hvorfor er dette gjort, og hvilke konsekvenser har det ved tolkning av bestemmelsene?

Det ble vurdert slik at de bestemmelsene som er gjentatt er så sentrale at de burde avspeiles i matloven. De blir dermed løftet opp på lovnivå. For det første tydeliggjør dette bestemmelsene for lesere. Leseren får da tilgang til dem gjennom loven, og ikke bare i forskrift. De blir også enklere å forstå, i og med at matloven er formet etter norsk

⁵⁸ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/aktuelt/nyheter/2007/EU-Matlovverk-inn-i-EOS-avtalen.html?id=440063> EU:Matlovverk inn i EØS-avtalen 28.03.07

lovtradisjon. For det andre er enkelte av bestemmelsene så inngripende, at det ble ansett som nødvendig å lovfeste dem av hensyn til legalitetsprinsippet.⁵⁹

Bestemmelsene fra matforordningen blir ikke gjentatt ordrett i lovteksten. De er tilpasset norsk lovtradisjon, og de er ofte mindre omfattende enn de vi finner i matforordningen. Pga forskjellig ordlyd kan det oppstå uoverensstemmelser mellom matforordningen og matloven. Matlovens bestemmelser er i stor grad formet som rammebestemmelser. De angir altså hovedregelen. Matforordningen fungerer så som en naturlig presisering av denne.⁶⁰ En eventuell motstrid vil derfor ofte være tilsynelatende.

3.3.2 Gjennomføringen av rammedirektivet og særdirektivene

Rammedirektivet og særdirektivene er gjennomført i norsk rett på forskriftsnivå. I motsetning til matforordningen, som skal vedtas ved henvisningsmetoden, er gjengivelsesmetoden brukt her.⁶¹ Det innebærer at bestemmelsene gjøres til norsk rett ved en gjengivelse av dem i vårt regelverk. Reglene finner vi i tilsetningsstofforskriften.⁶²

Tilsetningsstofforskriften slår fast hovedprinsippene og definisjonene. Disse er i stor grad gjengivelser av rammedirektivet, som for eksempel definisjonen av tilsetningsstoffer i forskriften § 2 nr. 1, se rammedirektivet art. 1 nr. 2. Nærmere om dette nedenfor.

Tilsetningsstofforskriften har tre vedlegg. Vedlegg I inneholder definisjoner av tilsetningsstoffgruppene. Dette er bestemmelser man finner igjen i diversedirektivet art. 1 nr. 3. I forskriften er det i tillegg definisjoner av fargestoffer og søtstoffer. I og med at disse gruppene ikke har egne regelverk i norsk rett, er det naturlig at de defineres samme med de øvrige gruppene.

Vedlegg II inneholder tilsetningsstoffer godkjent for bruk i næringsmidler, altså den norske positivlisten. I EU-regelverket finner man disse listene som vedlegg til

⁵⁹ Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), side 47

⁶⁰ Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), side 48

⁶¹ Opplyst fra Mattilsynet

⁶² Forskrift om tilsetningsstoffer i næringsmidler, FOR 1993-12-21 nr. 1378

særdirektivene. I tilsetningsstofforskriften er de samlet i ett vedlegg. Dette vedlegget er inndelt i kapitler. Kapittel 1 angir omhandler innplassering av næringsmidler i positivlisten. Innplasseringen er i hovedsak basert næringsmiddelgrupper, for eksempel kapittel 3.7 om bakevarer og kapittel 3.9 om fisk og fiskeprodukter. I tillegg finner man bl.a. en egen liste over tilsetningsstoffer som tillates etter quantum satis-prinsippet, se kapittel 4.

I EU-retten er positivlistene vedlegg til henholdsvis fargestoffdirektivet, søtstoffdirektivet og diversedirektivet. Tilsetningsstoffets karakter har derfor bestemt den overordnede plasseringen. I særdirektivene ser man gjennomgående at det er tilsetningsstoffet, og ikke næringsmiddelet, som er utgangspunktet for systematiseringen. I vedleggene til fargestoffdirektivet finner man for eksempel vedlegg III om næringsmidler som det bare er tillatt å tilsette bestemte fargestoffer og vedlegg IV om fargestoffer som er tillatt bare til bestemte formål.

Om EU-inndelingen eller den norske er den mest hensiktsmessige, kan diskuteres. Den norske inndelingen gjør det lett å se hvilke stoffer kan brukes i et næringsmiddel. Særdirektivene avspeiler i stor grad at de er gitt for enkelt grupper av stoffer, og vedleggenes inndeling gir derfor god oversikt over bruken av akkurat disse.

Tilsetningsstofforskriftens vedlegg III er en blåkopi av vedlegg II til rammedirektivet.

Særdirektivene sier i sine respektive art. 9 nr. 2 at bestemmelsene skal ved vedtakelse i medlemsstatene ”inneholde en henvisning til dette direktiv, eller det skal vises til direktivet når de kunngjøres”. Etter ordlyden fremstår det som om det foreligger en valgmulighet; enten skal reglene vedtas ved henvisning, eller så skal en nasjonal gjengivelse av bestemmelsene vise til direktivene. Norge er ikke et medlemsland, men det kan neppe tolkes slik at våre bestemmelser ikke behøver å inneholde en henvisning. De samme hensyn gjøre seg gjeldende også i Norge, som brukervennlighet. Tilsetningsstofforskriften viser til EØS-avtalens vedlegg II kap. XII og de relevante numrene der direktivene er implementert. Angivelsen av direktivet står i parentes etter disse. Henvisningene til direktivene gjør det enkelt å finne hvilke direktiver forskriften bygger på.

Forholdet mellom rammedirektivet og særdirrektivene har et hierarkisk tilsnitt – særdirrektivene utfyller rammedirektivet. I tilsetningsstofforskriften er de i stor grad slått sammen. Det sentrale innholdet i særdirrektivene er positivlistene og bestemmelsene om hvordan disse skal anvendes. Positivlistene finner vi i vedlegget II og reguleringen av anvendelsen av disse står i § 3 om bruk av tilsetningsstoffer i næringsmidler. Man kan derfor si at innholdet av rammedirektivet i stor grad kommer til uttrykk i selve forskriften og vedlegg III, mens særdirrektivenes innhold kommer til uttrykk i positivlisten og § 3.

Særdirrektivene inneholder definisjoner, regler om anvendelsen av positivlistene og selve positivlistene i vedleggene. Men de inneholder også andre bestemmelser, som ikke kommer til uttrykk i tilsetningsstofforskriften. Disse er av en annen karakter. Det er i hovedsak regler om frister for gjennomførelse og rapporteringsplikt for medlemsstatene og Kommisjonen om tilsyn av forbruket. Norge er ikke en medlemsstat, og omfattes dermed ikke i utgangspunktet av disse bestemmelsene. Egne løsninger må forhandles frem om de skal ha relevans. De er ikke gjengitt i tilsetningsstofforskriften, og jeg kommer ikke nærmere inn på dem.

3.4 Matloven

3.4.1 Oppbygningen av matloven

Matloven kom i 2003 som del av matreformen. Reformen skal sørge for en effektivisering av sektoren og en klarere rollefordeling mellom de viktigste aktørene.

Matloven erstatter 13 tidligere lover. Lovene fulgte i stor grad sektorene. Den nye loven spenner derfor over hele feltet for næringsmidler, fra fiskekvalitet til såvarer.

Fordi loven spenner så vidt, er den organisert som en hjemmelslov. Loven trekker opp hovedlinjene for næringsmidler. Den gir hjemler for forskrifter, og disse skal detaljregulere de enkelte områdene. For tilsetningsstoffer er det forskrift om tilsetningsstoffer i næringsmidler av 1993 nr. 1378, gitt i medhold av §§ 9, 17, 33 og 36 som er mest aktuell.

Matloven lovfester hovedprinsippene i forordningen for å fremheve betydningen av disse og bedre synliggjøre dem for de norske aktørene. Selve forordningen skal implementeres ved henvisning, jf ovenfor.

3.4.2 Mattilsynet

Mattilsynet ble etablert 1. januar 2004 som del av matreformen. Det er en sammenslåing av Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn, Fiskeridirektoratets sjømattilsyn og de kommunale næringsmiddeltilsynene.

Mattilsynet er et *tilsyn* - det fører oversikt over hvordan reglene blir håndhevet i næringen. Kjernen i tilsynet er altså konkret kontroll av regler og reaksjoner på avvik. Dette er den suverent viktigste av deres hovedoppgaver. At regler blir håndhevet forutsettes at de utvikles, spres og tilpasses. Derfor er Mattilsynets hovedoppgaver:

- Utvikling av regelverk
- Informasjon og veiledning om innhold og fortolkning
- Tilsyn med etterlevelse av regelverket
- Kontroll av status og utvikling

Mattilsynet består av tre ledd. Det første er de 64 distriktskontorene. Disse foretar inspeksjoner og revisjoner, og de fatter enkeltvedtak. Det andre leddet er de 6 regionkontorene. Disse er klageinstans for distriktskontorene. Men de kan være førsteinstans i saker som angår flere regioner eller ligger på et nasjonalt plan. Det tredje leddet er hovedkontoret i Oslo. Kontoret kan treffe avgjørelser i første instans i større saker som nevnt ovenfor, og klage på disse går da til departementet.⁶³ Tilsetningsstoffer er et viktig område, og det blir i hovedsak regulert fra EU. Det meste av arbeidet med dette vil derfor skje ved hovedkontoret.

⁶³ Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), side 26

3.4.3 Kompetansefordeling – Mattilsynet og matdepartementene

En viktig del av matreformen var omorganiseringen av de statlige tilsynenes ansvar for matloven.

Fiskeridepartementet, helse- og omsorgsdepartementet og landbruksdepartementet regnes som matdepartementene. Felles for dem er at de har faglig instruksjonsmyndighet over Mattilsynet. Det administrative ansvaret ligger hos landbruksdepartementet. Det konstitusjonelle ansvaret følger de forskjellige ledd i matkjeden etter et vertikalt prinsipp.⁶⁴

Et av formålene med matreformen var å skille tydeligere mellom rollene til Mattilsynet og matdepartementene – politikk og tilsyn skal ikke blandes. Men dette skillet kan ikke gjennomføres strengt.

Generelt er det Mattilsynet som er premissleverandør for det politiske miljø. Spesielt i forhold til risikoanalyse er det Vitenskapskomiteen for mattrygghet (VKM) som er ansvarlig for risikovurderingen. Departementenes risikohåndtering bygger videre på dem. Mattilsynet er et forvaltningsorgan, jf fvl § 1, og det skal stå for den løpende forvaltning. Dette innebærer å fatte vedtak, klagesaksbehandling og gi godkjenninger, som er deres viktigste oppgave. Et mål er økt uavhengighet for tilsynet, men departementet har instruksjons- og omgjøringsrett etter vanlige forvaltningsrettslige prinsipper. Disse forutsettes brukt i sjeldne tilfeller, der politikk er involvert, som ved spørsmål av stor politisk eller økonomisk betydning, godkjenning av GMO⁶⁵ (genmodifiserte organismer i mat) og tvilsspørsmål i EØS-avtalen.⁶⁶ Forholdet mellom Mattilsynet og departementene fremstår derfor som noe overlappende.

I forhold til organene på fellesskapsplan, finner man ingen parallell til Mattilsynet. Mattilsynet foretar risikohåndtering; som forvaltningsorgan har de myndighet til å gi vedtak. Dette er en beføyelse de deler med matdepartementene. På EU-plan er det de lovgivende myndigheter som har eneansvaret for dette.

⁶⁴ Ot.prp. nr.100 (2002-2003), side 23

⁶⁵ Se lov om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer m.m.(genteknologiloven) av 2. april 1993 nr. 38

⁶⁶ Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) side 26

Mattilsynet foretar også risikokommunikasjon. I EU har EFSA denne funksjonen. Mattilsynet er vel egnet til dette, i og med at det er de som står for den løpende forvaltningen på området. Samtidig skjer risikovurderingene i VKM, med den forskningen det forutsetter. Det innebærer en avstand mellom forskning og kommunikasjon som man ikke finner hos EU.

3.4.4 Kompetansefordeling – Mattilsynet og Vitenskapskomiteen for Mattrygghet

Vitenskapskomiteen ble oppnevnt samtidig med Mattilsynet som del av matreformen.

Vitenskapskomiteens oppgave er å utarbeide uavhengige risikovurderinger for mattilsynet. At vitenskapskomiteen er uavhengig (i likhet med EFSA), innebærer at den ikke er underlagt departementene eller Mattilsynets instruksjonsmyndighet.⁶⁷ Administrativt ligger vitenskapskomiteen under helse- og omsorgsdepartementet.

Vitenskapskomiteen består hovedsakelig av hovedkomiteen og de 8 faggruppene. Man kan trekke paralleller mellom faggruppene og ekspertpanelene i EFSA. Det er en egen faggruppe for tilsetningsstoffer, aroma, matemballasje og kosmetikk. Denne gruppen har bl.a. undersøkt sulfitter i druer. Under transport legges druene på matter innsatt med sulfitter for å hindre bakterievekst og muggsopp. Dette regnes som et tilsetningsstoff. Sulfitter i druene brytes ned, og det må derfor påregnes en tilbakeholdelsestid. Men det var ikke tilstrekkelige analyser til å fastsette en tilbakeholdelsestid.⁶⁸

Det opprettes også ad hoc-grupper. Disse arbeider med et bestemt spørsmål i en tidsbegrenset periode. De består av medlemmer fra faggruppene og suppleres med eksterne eksperter om nødvendig. En gruppe har nylig tatt for seg helsemessige konsekvenser ved bruk av sukker/søtstoffer i leskedrikker. De har vurdert risikoen ved bruk av sukker i leskedrikker mot lettprodukter tilsatt søtstoffer. Problemet var i hvilken grad det skulle

⁶⁷ Man behøver nå passord og brukernavn for å komme inn på Vitenskapskomiteen hjemmesider http://www.vkm.no/eway/default.aspx?pid=261&trg=Main_4924&Main_4924=4950:0:10,1596:1:0:0:::0:0
Velkommen til VKM 30.03.07

⁶⁸ <http://www.vkm.no/eway/library/openForm.aspx?param1=15762¶m5=read> Brev til Mattilsynet:
Sulfitter - tilbakeholdelsestid 30.03.07

anbefales at man skal kutte ned på sukkerholdig brus. Denne er en viktig bidragsyter til overvekt og de problemer som følger med dette. Når man erstatter denne med lettbrus med intense søtstoffer reduserer man energiinntaket, men samtidig øker inntaket av tilsetningsstoffer.

Rapporten viste at leskedrikksalget er i vekst, med økende salg av lettprodukter. Inntaket av søtstoffer gjennom brus er under ADI for alle aldersgrupper. Høykonsumentene i aldergruppen 1 år ligger i dagens situasjon under ADI for acesulfam K. Men erstattes 100 % av leskedrikkene med lettprodukter vil de kunne overskride denne. Inntaket av benzosyre i denne gruppen er i dag nær ADI. I 100 % scenarioet vil denne overskrides.⁶⁹ Dette er en typisk risikovurdering – gruppen har vurdert situasjonen i dag og sett på forskjellige fremtidsscenarioer. Men samtidig vedtas reglene som bestemmer grensene for tilsetningsstoffer på EU-nivå. Denne undersøkelsen vil derfor ikke, i hvert fall ikke direkte, danne grunnlag for eventuelle regelendringer. Grunnlaget for undersøkelsen var at Sosial- og helsedirektoratet trengte materiale i sitt arbeid med kostholdsråd. Undersøkelsen danner bakgrunnsmateriale for kostholdsråd om inntak av sukrede leskedrikker.⁷⁰

⁶⁹ Rapport 1: 2007 Impact on health when sugar is replaced with intense sweeteners in soft drinks, 'soft' and nectar

⁷⁰ http://www.vkm.no/eway/default.aspx?pid=261&trg=Main_4924&Main_4924=4950:0:10,1628:1:0:0:::0:0

22.04.07 Utredning av helsemessige konsekvenser ved bruk av søtstoffer i stedet for sukker i leskedrikker

4 Ulikheter mellom regelverkene

4.1 Tolkning ved ulikheter mellom regelverkene

Jeg har ovenfor gjennomgått hva harmonisering innebærer og hvilke typer som finnes. Når et område er harmonisert, skal det ideelt ikke foreligge motstridende nasjonal rett. Men det nasjonale regelverket er stort og komplekst, og det er ikke alltid mulig å gardere seg 100 % mot motstrid.

Når det tilsynelatende foreligger motstrid, må bestemmelsene tolkes. Om det etter tolkningsprosessen fremdeles foreligger motstrid, kan det være aktuelt å gi en bestemmelse forrang eller foreta forandringer i regelverket.

4.1.1 EØS-loven § 2

EØS-loven § 2 lyder:

”Bestemmelser i lov som **tjener til å oppfylle Norges forpliktelser** etter avtalen, skal i tilfelle **konflikt gå foran** andre bestemmelser som regulerer samme forhold. Tilsvarende gjelder dersom en forskrift som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter avtalen er i konflikt med en annen **forskrift**, eller kommer i konflikt med en **senere lov**.”

EØS-loven § 2 omhandler bestemmelser som ”tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter avtalen.” Området for tilsetningsstoffer er regulert på EU-nivå, og bestemmelsene skal bidra til å fjerne hindringer på det indre marked. De er derfor innlemmet i EØS-avtalen. Bestemmelsene om tilsetningsstoffer tjener altså til å oppfylle EØS-avtalen.

For det første omfattes bestemmelser i lov. Lovbestemmelser om tilsetningsstoffer finner man i matloven. Disse lovbestemmelsene skal etter § 2 gå foran ”norske” lovbestemmelser. Et annet moment er at matloven er en spesiallov om næringsmidler, og

denne vil derfor gå foran mer generelle lovbestemmelser i kraft av prinsippet om *lex specialis* – en spesiallov veier tyngre enn en mer generell lov ved motstrid.

For det andre sies det at forskrifter som tjener til å oppfylle EØS-avtalen, skal gå foran ”norske” forskrifter. Tilsetningsstoffforskriften vil altså gå foran andre forskrifter som skulle ramme tilsetningsstoffer, om disse ikke stammer fra EU-regelverket.

Det mest problematiske er det tredje alternativet – EØS-forskrift skal gå foran ”en senere lov.” Dette innebærer etter ordlyden at forskrifter, så lenge de gjennomfører en EØS-bestemmelse, skal gå foran ”norske” lover gitt senere.

Problemet blir om § 2 kan tolkes direkte etter sin ordlyd – ”i tilfelle konflikt gå foran.” Dette er en kollisjonsregel - EØS-bestemmelsene skal gis forrang. Skal dette i denne situasjonen tolkes innskrenkende til en tolkningsregel, altså at EØS-bestemmelsene kun skal veie tyngre enn de ”norske”? Noe annet ville være konstitusjonelt umulig. En kollisjonsbestemmelse ville innebære at EØS-reglene var overordnet de øvrige norske regler, noe som ville gitt dem grunnlovs rang. § 2 er derimot kun en vanlig lov.⁷¹

§ 2 må derfor tolkes innskrenkende. Ut fra sin posisjon som vanlig lovregel, må den forstås som et tolkningsprinsipp. Man skal altså gå ut fra at Stortinget har villet gi regler i overensstemmelse med EØS-forpliktelsene. Den tilsynelatende motstridende bestemmelsen skal da tolkes i tråd med EØS-retten om dette er mulig.

Hvis norsk lovgiver i fullt vitende skulle trosse en EØS-rettslig forpliktelse i forbindelse med gjennomføringen av matforordningen, rammedirektivet eller særdirrektivene, vil norsk lov sannsynligvis bli respektert av domstolen.⁷² På den annen side vil det representere et folkerettsbrudd fra Norges side.

4.1.2 Presumsjonsprinsippet

Presumsjonsprinsippet innebærer at det formodes at norske regler er i tråd med internasjonale forpliktelser. Det er et viktig tolkningsprinsipp i norsk rett. Gjennom tolkning løser man en tilsynelatende motstrid.

⁷¹ *EØS-rett* (2004), side 245

⁷² *EØS-rett* (2004), side 248

Dette er i realiteten det samme som må gjøres etter EØS-loven § 2. Som diskutert ovenfor kan den ses som et uttrykk for et tolkningsprinsipp. Løsningen etter de EØS-rettslige bestemmelsene skal altså bli tillagt større vekt enn de ”norske” bestemmelsene – motstrid kan da i noen tilfeller kun være tilsynelatende.

Problemet blir om EØS-loven § 2 og presumsjonsprinsippet har samme rettsvirkninger, og om presumsjonsprinsippet blir overflødig i EØS-retten.

Som diskutert ovenfor, skal EØS-loven § 2 forstås som en fortolkningsregel som skal gi større tyngde til EØS-rettslige bestemmelser. Presumsjonsprinsippet er også et fortolkningsprinsipp. Det gir internasjonale regler en større vekt enn ”norske” regler i en tolkningssituasjon der det foreligger en potensiell motstridssituasjon. Det rammer folkeretten generelt, og har derfor et videre anvendelsesområde enn EØS-loven § 2. Men det omfatter også EØS-rett. Derfor er § 2 og presumsjonsprinsippet delvis overlappende. Men de har altså samme rettvirkninger.

Presumsjonsprinsippet er likevel ikke overflødig. EØS-loven § 2 dekker ikke alle motstridstilfeller som kan oppstå på området. Et viktig område som faller utenfor bestemmelsens anvendelsesområde er tilfellene der det er spørsmål om bestemmelser gitt av norske myndigheter til gjennomføring av EU-rett er korrekte. EØS-loven § 2 kan ikke tolkes utvidende til å omfatte denne situasjonen. Ordlyden er klar, og fastsetter spesifikke tilfeller. Det må derfor slutes antitetisk at dette tilfellet ikke omfattes. Disse tilfellene er særlige aktuelle her. Direktivene om tilsetningsstoffer er gjennomført ved tilsetningsstoffdirektivet, og disse er ikke utformet på samme måte.

Hvis det tilsynelatende foreligger motstrid mellom regler gitt av norske myndigheter og de opprinnelige EU-reglene, må man først se om regelen er til gunst for private eller ikke. Er EØS-regelen til ugunst for private parter, må den i tråd med legalitetsprinsippet endres ved lov. Den ”norske” regelen får da gjennomslag. Er EØS-regelen til gunst for private, må det skilles mellom forskriftsbestemmelser og lovbestemmelser. Det er nærliggende å tolke hjemmelen for forskriften i tråd med EØS-forpliktelsene. Etter et slikt synspunkt vil ikke denne hjemle forskrifter i strid med disse

forpliktelsene.⁷³ På den annen side kan ulikhetene være av mindre betydning. Man kan da vanskelig si at forskriften er direkte uhjemlet. Forskriften burde da som norsk rett legges til grunn selv om det prinsipielt foreligger brudd på en EØS-forpliktelse. Hensynet til forutberegnelighet taler for det.

Ved lovbestemmelser finnes ingen entydig praksis. I *Finanger I-dommen*⁷⁴ hadde EFTA-domstolen uttalt at det norske ordning om erstatningsbortfall i bilansvarsloven § 7 var i strid med EØS-direktivene på området. Høyesterett la til grunn den norske bestemmelsen i og med at direktivene ikke har direktevirkning i norsk rett. Men direktivene kunne ses som tolkningsmomenter i tråd med presumsjonsprinsippet, se avsnitt III nr. 1. I *Finanger II-dommen*⁷⁵ ble det tilkjent erstatning for tap oppstått pga mangelfull gjennomføring av direktivene.

Direktivene om tilsetningsstoffer er gjennomført på forskriftsnivå. Dette kan skape situasjoner der forskriftene er i strid med eldre lovbestemmelser, noe som ikke omfattes av EØS-loven § 2. Men det er ikke så aktuelt. Lovbestemmelsene på området finnes i stor grad i matloven, som er av nyere dato (2003). Regelverket om tilsetningsstoffer kan i stor grad sies å utfylle denne, jf ovenfor.

Det kan oppstå konflikter på området mellom ”norske” bestemmelser som gjennomfører forordninger og bestemmelser som gjennomfører direktiver. Man er da utenfor EØS-loven § 2. Men man er også utenfor området for presumsjonsprinsippet – begge bestemmelsene er av internasjonal karakter. Forordninger skal gjennomføres i norsk rett etter sin ordlyd, se EØS-avtalen art. 7. Det etterlates dermed ikke tvil om hvordan lovgiver mente regelen skulle være. Direktiver overlater derimot utformingen til nasjonale myndigheter, se EØS-avtalen art. 7.⁷⁶ Dette taler for at forordningsbestemmelsen bør få større vekt. Den sentrale forordningen på området for tilsetningsstoffer er matforordningen. Denne skal gjennomføres ved matloven i tillegg til ved henvisning på forskriftsnivå. Etter *lex superior*-prinsippet, skal matloven ha større vekt enn tilsetningsstofforskriften.

⁷³ *EØS-rett* (2004), side 247

⁷⁴ Rt. 2000 s.1811

⁷⁵ Rt. 2002 s.01690

⁷⁶ *EØS-rett* (2004), side 249

Problemer oppstår først når bestemmelsene har samme trinnhøyde. Det er det ikke nødvendig å komme nærmere inn på her.

Når det er motstrid mellom bestemmelser som gjennomfører direktiver, er dette også utenfor området for EØS-loven § 2 og presumsjonsprinsippet. I slike tilfelle skal bestemmelsene først forsøkes tolkes i overensstemmelse med hverandre. Slike situasjoner hører til sjeldenhetene, og jeg kommer ikke nærmere inn på dem her. Direktivene på tilsetningsområdet er gjennomført i samme forskrift, og problemstillingen blir dermed ikke aktuell.

4.2 Ulikheter i regelverkene

4.2.1 Kravet til markedets tradisjonelle kvalitetskrav

Problemstillingen er om tilsetningsstoffene omfattes av kvalitetskravene i generell forskrift for næringsmidler⁷⁷ § 5. Om de omfattes må det vurderes om denne stadarden er i overensstemmelse med matloven § 16.

Generell forskrift for næringsmidler § 5 sier at ”Næringsmidler som det ikke er gitt **spesielle kvalitetsbestemmelser** for, skal tilfredsstille **de tradisjonelle kvalitetskrav** markedet har satt til varene.”

Matloven § 16 sier: ”Det er forbudt å omsette næringsmiddel som ikke er **trygt**. Et næringsmiddel skal anses for ikke å være trygt dersom det betraktes som helseskadelig eller uegnet for konsum.”

De er begge uttrykk for det samme viktige hensynet; at forbrukere skal innta trygge næringsmidler. Samtidig har de en ganske forskjellig utforming. Matloven § 16 sier uttrykkelig at maten som selges skal være trygg. Forskriften stiller derimot opp en standard. Standarden legger til grunn ”de tradisjonelle kvalitetskrav markedet har satt til varen.” Disse er ikke nødvendigvis overensstemmende.

Først må anvendelsesområdene for bestemmelsene klarlegges. Både matloven og forskriften kommer til anvendelse på ”næringsmidler.” Det er ingen definisjon av

⁷⁷ Generell forskrift for produksjon og omsetning mv. av næringsmidler, FOR 1983-07-08 nr. 1252

næringsmidler i matloven. Matforordningen er ment å utfylle matloven, men den er enda ikke vedtatt. Matforordningen art. 2 inneholder en definisjon av næringsmidler. Denne er ikke gjeldende norsk rett. Jeg tolker matlovens manglende definisjon av et så sentralt begrep til at det er meningen at loven skal utfylles av matforordningen på dette punkt. I og med at denne ikke er vedtatt enda, må jeg derfor legge forskriftens definisjon til grunn også her.

Forskriften § 2 nr.1 sier: ”Næringsmiddel er enhver mat- eller drikkevare, også drikkevann, og enhver annen vare som er bestemt til å konsumeres av mennesker.” Tilsetningsstoffer er bestemt til å konsumeres, og omfattes derfor.

Næringsmidlene må ikke være undergitt ”spesielle kvalitetsbestemmelser”, for å omfattes av forskriften. Kvalitet er noe som betegner et objekts egenskaper. Kvalitetsbestemmelser blir krav om en viss standard på disse, forutsetningsvis god.

Tilsetningsstoffer har ingen funksjon i seg selv. De må tilsettes andre næringsmidler. Denne tilsetningen er undergitt strenge regler. Det fremstår derfor som mindre naturlig å vurdere kvaliteten av tilsetningsstoffet i seg selv. Det er i hovedsak bruken som definerer dets kvaliteter. På bakgrunn av dette legger jeg hovedvekten på kvalitetskravene til tilsetningsstoffene slik de er til stede i andre næringsmidler.

Tilsetningsstoffers bruk er undergitt streng regulering. Bestemmelsene må tolkes for å kunne si om de er ”kvalitetsbestemmelser.”

I bilag II i rammedirektivet oppstilles det en rekke krav til bruken av tilsetningsstoffet og stoffet selv. Et tilsetningsstoff må oppfylle et behov, ikke utgjøre en helsefare og ikke villedende forbrukeren, jf nr. 1 og 2. Utformingen av øvre grenser for tilsetning av stoffene, som man finner i særdirektivene, basert på ADI. Altså ligger forskning på hva som er trygt å innta til grunn for grensene. Stoffet selv må oppfylle renhetskriteriene angitt i egne direktiver, se rammedirektivet bilag II nr. 3 og tilsetningsstofforskriften § 4.

Disse bestemmelsenes formål er å sørge for at borgerne ikke blir utsatt for skadelig, unødvendig eller villedende bruk, ut fra hensynet til deres helse. Næringsmidler tilsatt tilsetningsstoffer må altså oppfylle høye standarder. Det må derfor kunne sies at disse bestemmelsene er kvalitetsbestemmelser.

Tilsetningsstoffene omfattes derfor ikke av forskriftens § 5.

Matloven § 16 inneholder ikke noen reservasjoner tilsvarende den vi finner i forskriftens § 5. Tilsetningsstoffene må derfor oppfylle standarden for trygg mat som kommer til uttrykk der. Kvalitetsbestemmelsene i direktivene kan ses som en utfylling av denne standarden.

4.2.2 Ansvar for tilstedeværelse av tilsetningsstoffer

Forskrift om tilsetningsstoffer i næringsmidler gjennomfører tilsetningsstoffdirektivene i norsk rett. Både i rammedirektivet og i forskriften defineres begrepet tilsetningsstoff. På ett punkt skiller definisjonene seg fra hverandre – ved angivelsen av hvilken ansvarsform som brukes mht eksistensen av tilsetningsstoffer i det ferdig produkt. Problemet er om denne forskjellen representerer en motstrid.

Forskrift om tilsetningsstoffer til næringsmidler:

§ 2: I denne forskrift forstås ved

1. tilsetningsstoff: ethvert stoff som vanligvis ikke inntas som et næringsmiddel i seg selv, og som vanligvis ikke brukes som en typisk ingrediens i næringsmidler, uansett om det har næringsverdi eller ikke, men som tilføres næringsmidler på grunn av et teknologisk behov ved fremstillingen, bearbeidningen, pakkingen, transporten eller oppbevaringen, og **som fortsatt er til stede** i det ferdige produktet i uendret eller endret form.

Rammedirektivet:

Art.1:

2. I dette direktiv forstås ved ”tilsetningsstoff” ethvert stof, der normalt ikke indtages som et levnedsmiddel i seg selv og normalt ikke anvendes som typisk ingrediens i levnedsmidler, hva enten det har næringsverdi eller ej, og som, hvis det tilsættes levnedsmidler med et teknologisk formål i forbindelse med fremstillingen, forarbejdningen, tilberedningen, behandlingen, pakningen, emballeringen, transporten eller opbevaringen, **resulterer i, eller med rimelighed kan forventes direkte eller indirekte at resultere i**, at dets biprodukt bliver en bestanddel af sådanne levnedsmidler.

Definisjonene er tilnærmet like. Tilsetningsstofforskriftens bestemmelse fremstår i stor grad som en kopi av rammedirektivets bestemmelse.

Etter en fortolkning av ordlyden, kan det fremstå som om Norge stiller strengere krav på ett punkt. Tilsetningsstofforskriften legger opp til et objektivt ansvar for produsenten. Et tilsetningsstoff er noe ”som fortsatt er tilstede i det ferdige produktet,” jf § 2. Det legges ikke opp til en skyldvurdering mht om produsenten er klar over at stoffet fremdeles finnes i varen.

I rammedirektivet fremgår det klart av ordlyden at det skal foretas en subjektiv vurdering av dette spørsmålet – ”resulterer i, eller med rimelighed kan forventes direkte eller indirekte at resultere i (...)” Det oppstilles altså en rimelighetsstandard som grunnlag for skyld.

Hva man skal legge i rimelighetsstandarden må vurderes etter EU-retten. Det finnes ingen praksis om denne konkrete bestemmelsen, men vi kan finne noe veiledning i forarbeidene og hensynene som kommer til uttrykk der. I hvitboken gis det sterkt uttrykk for at hensynet til matvaretrygghet skal styrkes, bl.a. gjennom klart definerte roller for aktørene i bransjen. Dett kommer konkret til uttrykk i matforordningen art. 17 nr. 1 at virksomhetene er ansvarlige for at regelverket er overholdt for produktene deres.

”Rimelighed” må ses i sammenheng med ”forventes direkte eller *indirekte* [min uthevelse]”. Det legges altså til grunn at produsenten må vurdere også de indirekte følger av tilsetninger som gjøres i produktene deres. En fortolkning av ordlyden i kontekst legger derfor opp til et strengt subjektivt ansvar, på grensen til det objektive.

På bakgrunn av dette er det neppe stor forskjell i realiteten mellom bestemmelsene. Men det er en forskjell, og det er et brudd på de EØS-rettslige forpliktelsene. I praksis får den ingen betydning.

4.2.3 Merking av tilsetningsstoffer til forbruker

Tilsetningsstofforskriften og rammedirektivet har bestemmelser om hvordan tilsetningsstoff som selges til forbruker skal merkes. For det første er det en forskjell i ordlyden ved angivelsen av hvilke regler som regulerer varers betegnelse. For det andre har

ikke tilsetningsstofforskriften § 6 med at E-nummeret skal angis. Problemet er om disse bestemmelsene må tolkes forskjellig.

Tilsetningsstofforskriften § 6 sier:

Ved omsetnings av tilsetningsstoffer som er til forbruker, skal emballasjen være merket med følgende opplysninger på en lett synlig, lett leselig og uutslettelig måte:

1 produktets varebetegnelse angitt med den **betegnelse** som er fastsatt i eller i medhold av **lov eller som følger av sedvane** (...).

Rammedirektivet art. 8 sier:

Tilsætningsstoffer, der er beregnet til detaljsalg, må kun markedsføres, når emballagen eller beholderen er forsynet med følgende opplysninger, der skal være iøynefaldende, let læselig og ikke sletbare:

- a) produktets **varebetegnelse**, dvs. den betegnelse, der er anvendt i **fællesskapsbestemmelserne** vedrørende dette produkt, samt dets **EØF-nummer** (...).

Tilsetningsstofforskriften § 6 og rammedirektivet art. 8 er i hovedsak utformet på samme måte. Men i ordlyden finnes det for det første en forskjell i reglene om varebetegnelsen.

Den norske bestemmelsen angir at produktbetegnelsen må følge av lov eller sedvane. Fellesskapsregelen derimot viser kun til fellesskapsbestemmelsene.

Tilsetningsstofforskriften viser for det første til "lov". En naturlig språklig forståelse av dette er norske lover. Dette står ikke nødvendigvis i motsetning til fellesskapsbestemmelsene.

Men samtidig er norsk lov mer enn implementerte EU-regelverk. En naturlig fortolkning av uttrykket vil omfatte all norsk lov, og ikke bare den som stammer fra EU. Om all norsk lov omfattes, innebærer det at Norge kan gi regler på området som kan avvike fra EU-reglene.

Når bestemmelser som gjennomfører EU-rett avviker fra hverandre, skal det forsøkes å tolke dem i overensstemmelse med hverandre, jf ovenfor. I dette tilfellet vil det innebære en innskrenkende fortolkning av uttrykket lov. "Lov" vil da gis en snever betydning, og omfatte EU-rett gjennomført i norsk lov.

Dette er klart ikke holdbart. En slik tolkning vil avvike fra tilsvarende henvisninger til lov i norsk rett. Men først og fremst er det ikke holdbart når man ser ”lov” i bestemmelsens kontekst. Dette likestilles med ”sedvane”, jf nedenfor.

For det andre kan varebetegnelser i medhold av ”sedvane” anvendes. Dette alternativet finnes ikke i fellesskapsbestemmelsene. At en betegnelse følger av sedvane, må etter en fortolkning av den naturlige ordlyden innebære at den er alminnelig anvendt i bransjen. Dette medfører at en varebetegnelse kan være lovlig uten at den har hjemmel i formelle bestemmelser.

For å se om bruk av sedvane i dette tilfellet er i overensstemmelse med EU-retten må vi se hva rammedirektivet angir som grunnlag for varebetegnelser. Der brukes uttrykket ”fællesskapsbestemmelserne.” Problemet er om sedvane omfattes av dette.

Etter en ren språklig fortolkning kan det neppe omfattes. Ordet ”bestemmelse” retter seg først og fremst mot en skreven regel. Dette underbygges av hensynene bak rammedirektivet, nemlig tilnærming mellom regelverk. Tilnærming forutsetter at medlemslandene har de samme reglene å forholde seg til. Dette gjøres best ved forordninger og direktiver, ikke ved å la det utvikle seg betegnelser gjennom praksis. En rettsregel vil sette en klar og ensartet betegnelse for hele området. Ved harmonisering er det nettopp klare regler og forutberegnelighet for EØS-området som søkes. På den annen side behøver det ikke å være EUs lovgivende organer som står for dette. I henhold til ”den nye metode” angir forordningene/direktivene hovedbestemmelsene, mens de overlater de tekniske detaljer til standarder. Disse fastsettes av europeiske standardiseringsorganer.⁷⁸ Det blir på et annet plan enn sedvane.

Basert på dette må jeg komme til at ”lov og sedvane” delvis har et annet innhold enn ”fællesskapsbestemmelserne”. Det foreligger dermed en konflikt mellom regelverkene og brudd på EØS-rettslige forpliktelser.

Den andre språklige forskjellen er at rammedirektivet angir at stoffets EØF-nummer, altså E-nummer på norsk, skal opplyses ved merking. Noen tilsvarende bestemmelser finner vi ikke i tilsetningsstoffdirektivet § 6.

⁷⁸ European Commission (2000) Guide to the implementation of directives based on the new approach and the global approach

Det sies i forskriften § 6 nr. 2 at bl.a. opplysninger som i § 5 nr.1 skal oppgis. Her kommer det frem at E-nummer skal angis. Rammedirektivet er bygget opp på samme måte, med en henvisning til bl.a. art. 7 nr. 1 litra a. Denne bestemmelsen stiller også opp et krav om E-nummer.

Det fremstår som om rammedirektivet har en dobbeltregulering av angivelse av E-nummer. Denne er droppet i tilsetningsstofforskriften. Selv om ordlyden er forskjellig, er altså regelen den samme. Tilsetningsstofforskriften forenkler regelverket. Men samtidig fremstår det ikke som så klart som EU-bestemmelsene. Når det henvises slik som i tilsetningsstofforskriften, ser man ikke ved første øyekast hva som er regelen. Ved å trekke frem E-nummeret også i art. 8, ser man raskt at det er nødvendig å angi dette. Det gjør det lettere for brukerne av regelverket å finne frem til sine rettigheter og plikter.

4.2.4 Villedning av forbruker ved quantum satis

Noen tilsetningsstoffer blir regnet som såpass harmløse at det ikke er nødvendig å fastsette en ADI. I disse tilfellene angis deres mengde som ”quantum satis” – man kan bruke stoffet i tråd med god fremstillingspraksis og i de mengder som er nødvendig for å oppnå ønsket effekt. Definisjonene av dette begrepet på EU-plan sier at stoffet skal brukes på en slik måte at forbrukeren ikke villedes. Den norske definisjonen har ikke dette inkludert i definisjonen. Men det er en bestemmelse i matloven som forbyr villedning. Problemet er om denne dekker villedning ved anvendelse av quantum satis.

Tilsetningsstofforskriften § 2 sier:

”6. quantum satis (qs): det er ikke gitt noen tallfestet begrensning for bruk av tilsetningsstoffet. Stoffene skal likevel brukes i samsvar med god framstillingspraksis og i mengder som ikke er større enn nødvendig for å oppnå det ønskede resultat.”

Diversedirektivet art. 2 nr. 8/fargestoffdirektivet art. 2 nr. 7 har en definisjon av begrepet som er litt videre:

”Uttrykket ”*quantum satis*” i vedleggene til dette direktiv angir at det ikke er fastsatt noen øvre grense. Tilsetningsstoffene/fargestoffene skal likevel brukes i samsvar med god fremstillingspraksis, i en mengde som ikke er større enn det som er nødvendig for å oppnå den ønskede virkning, og på en slik måte at **forbrukeren ikke villedes.**”

I matloven § 10 finner man derimot en egen bestemmelse om villedning: ”Virksomheten skal sørge for at merking, presentasjon, reklame og markedsføring er korrekt, gir mottaker tilstrekkelig informasjon og **ikke er egnet til å villede.**”

Markedsføringsloven⁷⁹ § 2 angir en mer generell bestemmelse som rammer villedning:

”Det er **forbudt** i næringsvirksomhet å anvende uriktig eller av annen grunn **villedende framstilling** som er egnet til å påvirke etterspørselen etter eller tilbudet av varer, tjenester ”eller andre ytelser.

Både i matloven og i tilsetningsstoffdirektivene finnes det regler som forbyr villedning av forbruker. I dette tilfellet kan man si at de ligger på to forskjellige plan. I tilsetningsstoffdirektivene har de gått konkret til verks og satt forbud mot villedning inn i definisjonen av quantum satis. I den norske matloven, finner man et mer generelt forbud mot villedning i § 10. Spørsmålet blir om disse bestemmelsene har samme virkeområdet mht villedning.

Tilsetningsdirektivene sier at ”tilsetningsstoffene skal likevel *brukes* [min utheving] (...) på en slik måte at forbrukeren ikke villedes.” Det som ikke skal virke villedende er altså bruk. Matloven § 10 rammer ”merking, presentasjon, reklame og markedsføring.” Problemet er om dette dekker bruk.

Etter ordlyden dekker ikke matloven ”bruk.” Den dekker derimot en rekke andre aspekter; bruk kan eventuelt indirekte dekkes gjennom disse.

Jeg skal først se på hvordan villedning ved bruk vil fungere i realiteten. Bruk av et tilsetningsstoff er noe som forekommer allerede under vareproduksjonen. Etter en fortolkning av ordlyden vil dette ramme hvordan tilsetningsstoffet tilsettes. Det som er det sentrale i hvordan et stoff tilsettes, er i hvilke mengder det forekommer i det ferdige produktet.

I hvilke mengder et stoff skal brukes, bestemmes først og fremst av ”god framstillingspraksis” og ”i en mengde som ikke er større enn det som er nødvendig for å oppnå den ønskede virkning.” Dette skal sørge for en trygg bruk av stoffet.

⁷⁹ Lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (markedsføringsloven) av 16. juni 1972 nr. 47

Å bruke et tilsetningsstoff er noe produsentene gjør. De er subjektene for forbudet. Objektene er forbrukerne – det er de som ikke skal villedes. Men hvordan villedes en forbruker?

Forbrukerne kan ikke bli villedet av bruken alene, i og med at de ikke har innsyn i produksjonsprosessen. Villedningen må dermed referer seg til måten produksjonsprosessen kommer til uttrykk på for forbrukeren. Forbrukere blir får i stor grad informasjon om dette gjennom virkemåtene nevnt i matloven § 10: merking, presentasjon, reklame og markedsføring.

Markedsføringsloven § 2 er en generell bestemmelse som rammer villedende markedsføring. Matloven rammer også dette. Det fremstår ikke etter ordlyden som om markedsføringsloven gir en mer omfattende beskyttelse. Jeg kommer derfor ikke nærmere inn på denne.

På bakgrunn av dette fremstår det som om bestemmelsene i realiteten må ramme det samme, nemlig måten forbrukeren blir påvirket på.

Tilsetningsstoffdirektivene har tatt inn villedning sammen med quantum satis-definisjonen. Dette understreker at når det ikke finnes noen øvre grense, er det stor fare for at forbrukere kan bli ført bak lyset. Men til gjengjeld er dette tilfeller der stoffet nettopp er funnet å ikke representere en stor helsefare. Det kan da virke unødvendig å understreke dette akkurat her. Det er viktig å huske på at for de andre tilsetningsstoffene er det utarbeidet egen ADI – det er altså vurdert på forhånd i hvilke mengder de skal inntas/tilsettes. Det bidrar til at forbrukeren ikke så lett villedes – noe av jobben er allerede gjort for dem på forhånd av profesjonelle. Det er ikke tilfellet ved quantum satis. Selv om stoffet ikke trenger en ADI, betyr det ikke at man kan innta det i ubegrensede mengder.

I rammedirektivet vedlegg II nr. 1 sies det at ”Tilsetningsstoffer til levnedsmidler kan kun godkendes, (...) hvis deres bruk ikke vildleder forbrukeren.” Dette virker som det samme som i art. 2. Men her er subjektet ikke produsentene, men EU – det er på EU-plan tilsetningsstoffene godkjennes. Etter en tolkning av ordlyden fremstår det som bestemmelsen rammer stadiet før art. 2; om EU finner at bruken av dette tilsetningsstoffet kan villedes, skal det ikke godkjennes. Hvis produsentene bruker tilsetningsstoffet i tråd

med de øvrige kriterier, kan det vanskelig tenkes at villedning finner sted. Gjentakelse av villedningskriteriet kan derfor fremstå som unødvendig.⁸⁰

Det foreligger her ikke motstrid mellom regelverkene.

⁸⁰ Opplyst fra Mattilsynet at de anså det som unødvendig med et villedningskriterium i tilsetningsstofforskriften § 6 når man finner dette tilsetningsstofforskriften vedlegg III nr. 1 tredje strekpunkt

5 Muligheter for unntak fra EUs krav til tilsetningsstoffer

5.1 Innholdet av art. 95 nr. 1

Art. 94 og 95 nr. 1 gir hjemmel for å gi direktiver og forordninger i den hensikt å harmonisere det indre marked.

Det er visse forskjeller mellom disse bestemmelsene. Art. 94 gir hjemmel for å vedta ”direktiver”, mens art. 95 nr. 1 anvender det bredere begrepet ”tiltak”, som omfatter alle rettsakter.

Den viktigste forskjellen ligger i avstemningsreglene. Vedtakelse av direktiver etter art. 94 må skje ved enstemmighet i Rådet. Tiltakene etter art. 95 nr.1 følger derimot prosedyren i art. 251, der vedtakelse skjer ved kvalifisert flertall i Rådet med Europaparlamentet som medlovgiver. Art. 95 nr.1 gir altså større mulighet til hurtig tilpasning, men samtidig kan det formes et mindretall som må innrette seg etter regler de har stemt mot. Regelverket om tilsetningsstoffer er vedtatt etter denne bestemmelsen, se de respektive fortaler.

Som en slags kompensasjon for mindretallet, er det bestemmelser om mulighet for unntak fra det harmoniserte regelverket i art. 95 nr. 4 og 5.

Art. 94 nr. 4 sier: ”Når en medlemsstat, etter at Rådet eller Kommisjonen har truffet et harmoniseringsvedtak, finner det nødvendig å **oppretholde nasjonale bestemmelser** som er begrunnet i viktige hensyn omhandlet i art. 30, eller som gjelder miljøvern eller vern av arbeidsmiljøet, skal den gi Kommisjonen underretning om bestemmelsene samt om grunnene for å opprettholde dem.” Det er altså mulig å *oppretholde* bestemmelser når det finnes nødvendig av hensyn i art. 30 eller vern av arbeidsmiljøet.

Art. 95 nr. 5 sier: når en medlemsstat ”etter at Rådet eller Kommisjonen har truffet et harmoniseringsvedtak, finner det nødvendig å **innføre** nasjonale bestemmelser som bygger på **nye vitenskapelige bevis** angående miljøvern eller vern av arbeidsmiljøet, og som er begrunnet i et **særlig problem** som er **oppstått** for vedkommende medlemsstat

etter harmoniseringstiltaket, gi Kommissjonen underretning om de planlagte bestemmelsene samt grunnene for å innføre dem.” Det gir mulighet til å *innføre* avvikende bestemmelser. Dette anses som mer inngripende enn en opprettholdelse, og kravene er derfor strengere. Bestemmelsene må da bygge på nye vitenskapelige bevis, det må foreligge et særlig problem og problemet må oppstå etter harmoniseringsvedtaket.

Disse bestemmelsene gjelder for medlemsstatene. Vi er ikke medlem av EU, og kan dermed ikke søke om unntak i medhold av disse bestemmelsene. Unntak er noe som må forhandles frem av Norge nasjonalt. Norge fremsatte krav om opprettholdelse av nasjonale bestemmelser for azofargestoffer, nitritt/nitrat og cyklammat i 1998.⁸¹ Disse ble avvist, og begrunnelsen henviste hovedsakelig til at Sverige og Danmark hadde fått tilsvarende avslag.⁸² Sverige og Danmark er medlemmer av EU, og har da søkt om unntak etter traktaten. Danmark gikk til sak om dette. EU anså altså at den vurdering som ble gjort for disse, var relevant for Norges posisjon. Derfor gjennomgår jeg i det følgende standpunktene domstolen kom til i saken Danmark reiste om avslaget på unntak.

5.2 Sak C-3/00⁸³

Da regelverket om tilsetningsstoffer ble vedtatt etter art. 95 nr. 1, var Danmark en del av mindretallet i Rådet.

Danmark ville opprettholde sine bestemmelser på områdene for sulfitter og nitrater/nitritter i medhold av art. 95 nr. 4. Kommissjonen godtok ikke dette kravet. Danmark gikk da til sak for å kjenne avslaget ugyldig. Saken reiste en rekke prinsipielle spørsmål.

To sentrale problem som henger sammen er hvor høyt beskyttelsesnivå som kan legges til grunn og hvem som skal vurdere hvor høyt skal være.

⁸¹ St. prp. nr. 12 (2000-2001) side 4

⁸² St. prp. nr. 12 (2000-2001) side 4

⁸³ Sml. 2003 side I-02643

For at Danmark skulle få opprettholde sine regler, måtte disse legge til grunn et høyere beskyttelsesnivå enn EU-reglene, jf premiss 64. Dette gjorde klart de danske reglene. De tillot tilsetning i færre kategorier og i lavere mengder.

Art. 95 nr. 3. sier om beskyttelsesnivået: ”Kommisjonens forslag etter nr.1 på områdene helse (...) og forbrukervern skal bygge på et høyt beskyttelsesnivå og skal særlig ta hensyn til ny utvikling bygget på vitenskapelige kjensgjerninger.(...)”

Dette *forutsetter* at beskyttelsesnivået for det harmoniserte regelverket for tilsetningsstoffer er høyt. At det skal være anledning til unntak på dette grunnlag, kan da fremstå som overflødig.

I forlengelse ligger *hvem* som skal foreta risikovurderingen. Om beskyttelsesnivået er høyt eller ikke, vurderes her forskjellig mellom EU og Danmark. Etter art. 95 nr. 3 skulle EU legge et høyt beskyttelsesnivå til grunn da de utarbeidet regelverket om tilsetningsstoffer. Problemet blir om Danmark kan overprøve dette, og dermed få unntak på den bakgrunn. En slik ordning kan få et preg av vilkårlighet. Graden av borgernes beskyttelse kan da bero på hvor aktiv deres regjering er på området. Er tilsetningsstoffer farligere for dansker enn for for eksempel spanjoler?

Generaladvokatens holdning til spørsmålet kommer frem i hans forslag premiss 66⁸⁴: ”Hva angår de høje beskyttelsesstandarder viser artikkel 95 navnlig klart et ønske om, at der under lovgivningsprocedyren (...) tages hensyn til legitime behov i en medlemsstat. Sådanne behov må dog i princippet formodes at være tilgodeset allerede ved de pågældende harmoniseringsforanstaltninger, da disse pr. definition bygger på et højt beskyttelsesnivå.”

Fellesskapet har i forbindelse med utarbeidelsen av regelverket foretatt risikovurderinger. Disse er basert på uttalelser fra SCF⁸⁵, og er formodentlig i overensstemmelse med art. 95 nr. 3. Dette forutsetter at direktivet er tilfredsstillende etter traktaten. Å tillate en prøvelse av risikoen av medlemsstatene vil da ikke bare fremstå som vilkårlig, men som en underminering av Fellesskapets vurderinger.

⁸⁴ Forslag til avgjørelse fra generaladvokat Tizzano

⁸⁵ Scientific Committee for Food

Domstolen uttaler i premiss 63 om dette spørsmålet: ”Henset til den usikkerhet, der er forbundet med vurderingen av den risiko, som navnlig anvendelsen av tilsætningsstoffer i levnedsmidler udgør for folkesundheten, kan der lovlig foretages forskjellige vurderinger af denne risiko, uden at de nødvendigvis er baseret på andre eller nye vitenskapelig opplysninger.”

Det legges altså til grunn at det på nasjonalt plan kan foretas en andre prøvelse. Det legges her særlig vekt på usikkerheten vedrørende disse tilsetningsstoffene. Altså anses området for så sensitivt at nasjonal uenighet i prinsippet kan godtas. For andre tilsetningsstoffer er det derfor ikke sikkert domstolen ville kommet til samme resultat.

Det understrekes at det ikke er nødvendig at vurderingen bygger på andre eller nye vitenskapelige opplysninger. Altså kan forskjellig tolkning av samme data eller at det legges til grunn andre data nasjonalt føre til forskjellige regler i Fellesskapet. På den ene siden er det neppe heldig sett ut fra unionens formål om ensartede regler. På den andre siden kan dette ta brodden av problemet med totalharmonisering på kontroversielle områder.

En forlengelse av dette er om problemet med tilsetningsstoffene må være spesielt for Danmark. I art. 95 nr. 5 er det gitt uttrykk for dette i ordlyden, i motsetning til i nr. 4. Spørsmålet blir om det likevel kan innfortolkes et slikt krav. Domstolen sier i premiss 59: ”(...) hverken ordlyden af artikel 95, stk.4, EF eller denne artikels opbygning i det hele gør det mulig at kræve af den ansøgende medlemsstat, at den beviser, at opretholdelsen af de nationale bestemmelser, den har meddelt Kommissionen, er begrundet i et problem, der er specifikt for denne stat.” Men domstolen anså det som et relevant argument i vurderingen Kommissjonen foretar når de bestemmer om krav etter art. 95 nr. 4 skal forkastes eller ikke.

Generaladvokaten var derimot av en annen oppfatning, se premiss 76 og 77 i forslag til avgjørelse. Om flere eller alle medlemsstatene har samme ”problem”, hvorfor skal da ett land få unntak? Borgernes beskyttelse vil da, i likhet med ovenfor, fremstå som vilkårlig og avhengig av den nasjonale regjering. Tilsetningsstoffene er i utgangspunktet like skadelig for danskene som for de andre. Det fremstår da som unaturlig å gi disse en mulighet for unntak, når andre EU-land følger de harmoniserte regler. Generaladvokaten mente man i et slikt tilfelle må tolke bestemmelsen i samsvar med prinsippet om

innskrenkende fortolkning av unntak. Resultatet mente han dessuten fremtrer av systematikken og forhistorien, som her blir tillagt stor vekt.

På området for sulfitter får Danmark likevel ikke medhold av domstolen. Dette er fordi kravet deres ikke blir ansett som nødvendig og proporsjonalt. For det første kan Danmark innføre deler av det nye regelverket, i stedet for å avvise alle reglene på området for sulfitter. For det andre kan øket mengde sulfitter avhjelpest med merking. Forbrukerne blir da mer oppmerksomme på sulfittmengden, og kan tilpasse sitt inntak.

Proporsjonalitetsprinsippet reduserer verdien av Danmarks prinsipielle rett til en egen vurdering. Unntak fra regelverket vurderes altså som et for inngripende tiltak. Risikoen ved en øket mengde sulfitter blir ikke ansett som så stor at den rettferdiggjør unntak.

Det er vanskelig å tenke seg tiltak som er proporsjonale når man legger domstolens tolkning til grunn om at det ikke behøver foreligget et spesifikt problem. Når andre land må leve med regelverket, vil et nasjonalt unntak neppe fremstå som berettiget.

For nitrater/nitritter ble avslaget fra Kommisjonen underkjent. Dette skjedde på grunnlag av formelle feil. Jeg går ikke nærmere inn på disse.

5.3 Linjer fra sak C-3/00

I sak C-3/00 ser vi hvilke vilkår som stilles for at unntak skal bli aktuelt. Disse har overføringsverdi for Norge, jf ovenfor.

For det første kan medlemsstatene foreta sin egen risikovurdering på bakgrunn av samme eller eget materiale. Norge kan altså komme til sine egne konklusjoner om regelverket oppfyller kravet til høy beskyttelse.

For det andre er det et moment at det er stor usikkerhet på området. Det er altså ikke sikkert at domstolen vil tillate egne vurderinger ved mindre kontroversielle tilsetningsstoffer. I dette tilfellet var det sulfitter og nitrater/nitritter. Men det er mange tilsetningsstoffer som har omtvistede virkninger, for eksempel søtstoffet cyclamat. Stoffet

er tillatt i EU, men forbudt i USA pga påstått kreftfare og fare for nedsatt sædkvalitet hos menn.⁸⁶

For det tredje må et unntak fra reglene om tilsetningsstoffer fremtre som proporsjonalt. Dette innebærer at det må være forholdsmessighet mellom mål (beskytte helsen) og inngrep i den frie bevegelse av varer (unntak fra EU-regelverket). Om et unntak er forholdsmessig, baseres på to momenter: Prøving av hvilket beskyttelsesnivå man legger seg på for å oppnå målene og bruken av det middel for å vareta målene som i minst mulig grad hindrer den frie bevegelse.⁸⁷

Vedrørende beskyttelsesnivå angir art. 95 nr. 3 dette som høyt. Regelverket oppfyller forutsetningsvis allerede dette. Det kan da vanskelig være rom for nasjonale unntak begrunnet i et for lavt beskyttelsesnivå. Men statene kan komme til andre konklusjoner basert på egne vurderinger. Dermed blir dette et viktig moment.

Midlet Danmark søkte, var unntak fra regelverket for sulfater og nitritter/nitrater. På området er det et omfattende inngrep, spesielt når man tar i betraktning at de danske regler er betydelig strengere. Domstolen mente at andre mindre inngripende midler kunne brukes: Danmark kunne delvis forandre sitt regelverk eller merke varene bedre. Merking legger ikke nødvendigvis hindre på varenes frie bevegelse. Men et regelverk om tilsetningsstoffer som er kun er delvis harmonisert kan representere handelshindringer på enkeltområder. Delvis å forandre regelverket vil innebære at landet anvender flere av EU-reglene. Borgerne vil bli utsatt for høyere mengder av tilsetningsstoffene. Merking kan gjøre disse bevisste på tilsetningen, og dermed sørge for et lavere inntak, men med det samme regelverket. Men det er viktig å huske på at de fleste forbrukere ikke måler sine daglige inntak av tilsetningsstoffer. Ingen av disse tiltakene vil derfor i samme grad som et unntak redusere inntaket i befolkningen.

Dommen viser at proporsjonalitetsprinsippet begrenser adgangen til unntak fra regelverket om tilsetningsstoffer.

⁸⁶ Se nærmere om dette i Revised opinion on cyclamic acid and its sodium and calcium salts, SCF/CS/EDUL/192 final 13 March 2000

⁸⁷ *EØS-rett* (2004), side 269

Om man vil innføre nye avvikende regler, må man få unntak etter art. 94 nr. 5. Dommen omhandler art. 95 nr. 4, men noen av samme problemene oppstår etter nr. 5. Det er nærliggende at de relevante prinsippene som nedlagt i sak C-3/00 kan få anvendelse også her.

I nr. 5 må det foreligge nye vitenskapelige bevis. Disse kan kun omfatte miljøvern eller arbeidsmiljøet. Området er altså snevret inn. Sak C-3/00 tillater at medlemsstatene kan foreta sine egne vurderinger. I dette tilfellet vil da statene få anledning til å legge sin egen tolkning av det nye materialet til grunn for å vurdere de harmoniserte reglenes beskyttelsesnivå.

Tiltakene de gjennomfører må også være proporsjonale. Tiltak etter nr. 5 blir sett på som mer alvorlig, i og med at det er innføring av nye avvikende regler på et allerede harmonisert område. Det må sannsynligvis dermed kreves mer for at de skal anses forholdsmessige.

Å be om unntak er altså ikke kurant, og det er strenge kriterier som må oppfylles. Spesielt setter proporsjonalitetsprinsippet sperrer, noe som illustreres i dommen. Varer med tilsetningsstoffer merkes i stor grad, og det er da vanskelig å tenke seg unntak.

5.4 Beskyttelsesklausulen

Regelverket om tilsetningsstoffer er undergitt en beskyttelsesklausul i rammedirektivet art. 4. Etter denne bestemmelsen kan en medlemsstat på grunnlag av nye opplysninger eller etter en nyvurdering av eldre, iverksette midlertidige beskyttelsesforanstaltninger om den finner at eksisterende regler medfører en helsefare. Staten underretter så Kommisjonen, som avgir en uttalelse og treffer de nødvendige foranstaltninger. Reglene kan så eventuelt endres.

Denne bestemmelsen minner mye om EF-traktaten art. 95 nr. 4, jf ovenfor. Den gir medlemsstaten samme rom for risikovurderinger. Men den har ikke samme rettsvirkninger. Art. 4 tillater kun midlertidige forføyninger, mens art. 95 nr. 4 gir grunnlag for permanente unntak. Art. 4 fremstår i hovedsak som en ”nødbestemmelse.”

Bestemmelsen gjelder kun for medlemsstater. Norge kan altså ikke søke om midlertidig forføyninger etter denne bestemmelsen. De må da eventuelt forhandle seg frem

til en slik. Da Norge forhandlet om unntak, jf ovenfor, ble det henvist til vurderingen som ble gjort for medlemsstatene. Det er derfor mulig at om det skulle oppstå behov for en midlertidig forføyning, ville søknad om dette bli vurdert etter samme regler som for EU-statene.

Men kan Norge ensidig gjennomføre slike tiltak? De er ikke omfattet av beskyttelsesklausulen og prosessen nedlagt der. De har derfor ikke hjemmel for å gjennomføre slike tiltak. Å gjøre det ville i så fall innebære et brudd på EØS-forpliktelsene.

5.5 Norges muligheter til å bruke reservasjonsrett mot EU-rettsakter

Nytt regelverk som kommer fra EU må først vedtas av EØS-komiteen før det implementeres i EØS-avtalen og blir gjeldende norsk rett. For å bli vedtatt i EØS-komiteen kreves det enstemmighet, se art. 93 nr. 2. Ved å ikke stemme for et vedtak, kan det ikke implementeres, jf EØS-avtalen art. 102. Dette fungerer som et veto mot forslaget. Denne retten har til nå aldri blitt brukt.

Vedtaket av matsminkedirektivene i Norge var omstridt. Det ble forhandlet om tillatelse til å opprettholde de nasjonale bestemmelsene, men Kommisjonen avsto. I den anledning ble det vurdert om det skulle nedlegges veto mot disse i EØS-komiteen.⁸⁸ Dette ble ikke gjort.

Det er vanskelig å si hvilke virkninger et veto kunne få. Etter art.102(5) settes den berørte delen av vedlegget midlertidig ut av kraft, men EØS-komiteen kan bestemme det motsatte. Det innebærer at all sekundærlovgivning fra EU på et området settes suspenderes. Det er da ikke lenger ensartede regler på området, noe som kan føre til handelshindringer.⁸⁹ Hovedreglene på området, som man finner i EØS-avtalens hoveddel, vil derimot fortsatt gjelde. Det kan avhjelpe en slik situasjon.

De politiske konsekvensene ville sannsynligvis bli de største. Det er også en fare for at art. 127 kunne blitt brukt – en gjensidig rett for partene til å si opp EØS-avtalen.

⁸⁸ St.prp. nr. 12 (2000-2001)

⁸⁹ *EØS-rett* (2004). side 181 flg.

6 Avslutning

6.1 Kort oppsummering

Den norske implementeringen av regelverket om tilsetningsstoffer er i hovedsak gjennomført ved gjengivelsesmetoden. Tilsetningsstofforskriften er i stor grad i overensstemmelse med EU-reglene. Bestemmelsenes ordlyd er ofte identisk med den man finner i direktivene.

Tilsetningsstoffer er i stor grad regulert via detaljerte oversikter over hvilke mengder av hvilke tilsetningsstoffer man kan tilsette i hvilke varer. Disse delene av regelverket blir nesten helt klare. Derfor oppstår det ingen tolkningsspørsmål om de viktigste bestemmelsene.

I det hele er regelverket om tilsetningsstoffer gjennomført så å si etter ordlyden i EU-rettsaktene.

Etter sak C-3/00 er det vanskelig å tenke seg at unntak fra regelverket vil bli gitt, jf ovenfor. Reglene vil derfor være de samme i hele EØS-området, så sant implementering er skjedd riktig nasjonalt.

6.2 Fremtidig regelverk

På EU-plan arbeides det med å utarbeide et nytt regelverk for tilsetningsstoffer. Dette slår sammen rammedirektivet og særdirktivene til én forordning som harmoniserer området – Regulation of The European Parliament and of The Council on Food Additives.⁹⁰ Dette regelverket forenkler de tidligere direktivene, og det er mer brukervennlig. I Norge har vi allerede ordnet regelverket slik gjennom tilsetningsstofforskriften.

⁹⁰ COM(2006) 428 final Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on food additives

Regelverket på området er dynamisk og i utvikling. Det skal bli enklere å forandre og oppdatere positivlistene. Under det nåværende regelverket er dette en omstendelig prosess. Nå skal dette gjøres raskere ved å innføre komitologi.⁹¹ Det innebærer at komiteer skal stå for arbeidet med positivlistene. De skal ikke gå gjennom de sedvanlige lovgiverorganene. Det sørger for effektivitet, men samtidig minsker allmennhetens innsyn i prosessen.

I og med at det er en forordning, må den gjennomføres etter sin ordlyd i Norge. Samtidig ser man at norske myndigheter ved matloven gjengir de viktigste bestemmelsene i matforordningen. De har ikke dobbeltregulert bestemmelsene om tilsetningsstoffer på direktivnivå, slik som det legges opp til med matloven og matforordningen. I slike situasjoner kan forskjeller lett forekomme. Men matloven er ment å utfylles av matforordningen, noe som er et sterkt moment for å tolke matloven i tråd med forordningen ved eventuelle forskjeller. Om en forordning om tilsetningsstoffer skulle undergis en slik dobbeltregulering, vil det samme sannsynligvis gjelde der.

⁹¹ SEC(2006) 1040 Commission staff working document. Annex to proposal for a European Parliament and Council Regulation on food additives

7 Litteraturliste

Traktater:

EF-traktaten – Traktat om opprettelse av det europeiske fellesskap

EØS-avtalen – Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområdet

Norske lover:

Lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (markedsføringsloven) av 16. juni 1972 nr. 47

Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) m.v. (EØS-loven) av 27. nov. 1992 nr. 109

Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) av 19. des. 2003 nr. 121

Forskrifter:

FOR 1983-07-08 nr. 1252: Generell forskrift for produksjon og omsetnings mv. av næringsmidler

FOR 1993-12-21 nr 1378: Forskrift om tilsetningsstoffer til næringsmidler

Norske forarbeider:

NOU 1996: 10 Effektiv matsikkerhet

Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)

St.prp. nr. 12 (2000-2001) Om samtykke til at Norge deltar i EØS-komiteébeslutning om innlemmelse av diversedirektivet (95/2/EF), fargestoffdirektivet (94/36/EF) og søtstoffdirektivet (94/35/EF) i EØS-avtalen

EU-forarbeider:

KOM(1999) 719 endelig Hvidbog om fødevarerikkerhet

COM(97) 176 The general principles of food law in the European Union

Direktiver:

Direktiv 89/107/EØF Rådets direktiv af 21. december 1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om tilsætningsstoffer, som må anvendes i levnedsmidler

Direktiv 94/36/EF Europaparlaments- og rådsdirektiv 94/36/EF av 30. juni 1994 om fargestoffer til bruk i næringsmidler

Direktiv 94/35/EF Europaparlaments- og rådsdirektiv 94/35/EF av 30. juni 1994 om søtstoffer til bruk i næringsmidler

Direktiv 95/2/EF Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/2/EF av 20. februar 1995 om andre tilsetningsstoffer i næringsmidler enn fargestoffer og søtstoffer

Forslag til direktiver:

COM (2006) 428 final Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on food additives

SEC(2006) 1040 Commission staff working document. Annex to the proposal for a European Parliament and the Council Regulation on food additives

Forordninger:

Forordning (EF) nr. 178/2002 Europa-parlamentets og rådets forordning (EF) Nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarsikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarsikkerhed

Bøker:

EØS-rett. Fredrik Sejersted...[et al.] 2.utg. Universitetsforlaget. Oslo, 2004

O'Rourke, Raymond. *European Food Law*. 3.utg. Sweet and Maxwell Limited. London, 2005

Fenger, Niels. *Forvaltning og Fællesskap*. 1.utg. Økonomi- og juristforlaget. 2004

The European Commission. Redigert av Geoffrey Edwards og David Spence. Longman Group Limited. Harlow, 1994

Barnard, Catherine. *The substantive law of the EU – the four freedoms*. 1. utg. Oxford University Press. 2004

Bengoetxea, Joxerramon. *The Legal Reasoning of the European Court of Justice*. Clarendon Press. Oxford, 1993

Kong Christian den femtes norske lov 15. april 1687 med Kongeloven 1664, Universitetsforlaget. 1982

Flerbindsverk:

Karnovs EU-samling. Bind 2. Redigert av Jørgen Molde, Bo Vesterdorf, Nina Holst-Christensen og Karsten Hagel-Sørensen. 8.utg. Forlaget Thomson. 2003

Aschehoug og Gyldensdals Store Norske leksikon. Bind 1 og 14. Kunnskapsforlaget. Oslo, 2005

Nationalencyklopedin. Bind 15. Bokförlaget Bra Böcker, Högnäs, 1994

Informasjonshefte/brosjyrer:

Guide to the implementation of directives based on the new approach and the global approach. Utgitt av Europa-Kommisjon i 2000.

Dette er mattilsynet

http://www.mattilsynet.no/publikasjoner/brosjyrer/dette_er_mattilsynet___brosjyre_21522

Dommer fra norske domstoler:

Rt. 2000 side1811 Finanger I-dommen

Rt. 2005 side 6190 Finanger II-dommen

Dommer fra EU-domstolen:

Sak C-368/96 The Queen mot The licencing authority established by the Medicines Act 1968, Sml. 1998 I-07969

Sak C-1/99 Kofisa Italia Srl mot Ministero delle Finanze, Servizio della Riscossione dei Tributi, Sml. 2001 I-00207

Sak T-102/96 Gencor Ltd mot Kommisjonen, Sml. 1999 side II-00753
Sak C-3/00 Danmark mot Kommisjonen, Sml. 2003 side I-02643
Sak 120/78 Hessisches Finanzgericht mot Tyskland, Sml. 1979 s. 649

Forslag fra generaladvokaten:

Sak C-3/00 Generaladvokat Tizzanos forslag til avgjørelse

Dommer fra EFTA-domstolen:

Sak E-3/00 EFTAs overvåkningsorgan mot Norge

Forskningsrapporter:

SCF/EDUL/192 final 13 March 2000 Revised opinion on cyclamic acid and its
sodium and calcium salts

Rapport 1: 2007 fra Vitenskapskomiteen for mattrygghet Impact on health when sugar is
replaced with intense sweeteners in soft drinks, 'saft' and nectar

Nettsteder:

www.matportalen.no

www.mattilsynet.no

www.vkm.no

www.europa.eu

8 Lister over tabeller og figurer m v