

Notat 2001–4

Trygg mat – begreper, erfaringer og strategier

Frode Veggeland
Sigrid Berge

Tittel	Trygg mat – begreper, erfaringer og strategier
Forfatter	Frode Veggeland, Sigrid Berge
Prosjekt	Norsk landbruk og WTO (L013)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2001
Antall sider	32
ISBN	82-7077-397-2
ISSN	0805-9691
Emneord	trygg mat, internasjonale organisasjoner, norske erfaringer

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Gir ut rapporter fra forskning og utredning. Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres over Landbruksdepartementets budsjett, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

Temaet for dette notatet er hvordan trygg mat blir definert og forstått - internasjonalt og i Norge - og hvilke erfaringer norske aktører i forvaltningen og i landbruks- og næringsmiddelsektoren, har på dette området.

Hensikten er å klargjøre hvilken rolle trygg mat kan ha i matpolitikken, og å sammenlikne problemstillinger vi finner blant norske aktører med problemstillinger vi finner i den internasjonale debatten. Det blir også gjort en vurdering av hvilken betydning trygg mat-problematikk kan få i den neste forhandlingsrunden i WTO.

Notatet er utarbeidet av Frode Veggeland og Sigrid Berge. Veggeland har stått for det meste av skrivearbeidet, mens Berge har stått for det meste av arbeidet knyttet til utarbeidelse, utsendelse og innsamling av spørreskjemaer. I tillegg har Berit Helen Grimrud bistått med systematisering av data fra disse skjemaene.

Notatet inngår som en del av et større utredningsprosjekt ved Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF): «Norsk landbruk og WTO». Dette prosjektet er finansiert gjennom bevilgninger fra Styret for forskningsmidler over jordbruksavtalen og ledes av Sjur Spildo Prestegard.

Oslo, februar 2001

Leif Forsell

INNHold

1	INNLEDNING	1
1.1	Bakgrunn: økt oppmerksomhet omkring trygg mat	1
1.2	Trygg mat som potensiell handelshindring	2
1.3	Problemstillinger	4
2	DEFINISJONER AV TRYGG MAT.....	5
2.1	Definisjoner av trygg mat i internasjonale organisasjoner	5
2.1.1	Trygg mat i WTO.....	5
2.1.2	Trygg mat i WHO/FAO	6
2.1.3	Trygg mat i OECD	7
2.2	Definisjoner av trygg mat i EU og USA.....	8
2.2.1	Trygg mat i EU.....	8
2.2.2	Trygg mat i USA.....	9
2.3	«Offisielle» definisjoner av trygg mat i Norge.....	10
2.4	Hvilke likheter og forskjeller finner vi i de ulike definisjonene av trygg mat?	11
3	TRYGG MAT I NORGE: EN SPØRREUNDERSØKELSE BLANT NORSKE AKTØRER.....	13
3.1	Opplegg for spørreundersøkelse om trygg mat	13
3.2	Resultater fra spørreundersøkelsen.....	14
3.2.1	Hva legger aktørene i begrepet «trygg mat», og hvor trygge mener de norske matvarer er?	14
3.2.2	Hvordan arbeider aktørene med trygg mat-problematikk nasjonalt?	17
3.2.3	Hvordan forholder aktørene seg til internasjonale regelverk?	18
3.3	Oppsummering	20
4	KONKLUSJON	21
4.1	Internasjonale rammebetingelser og nasjonale strategier for trygg mat.....	21
4.2	Trygg mat-strategier sett i forhold til forhandlingene i WTO	22
	LITTERATUR.....	24
	VEDLEGG 1. Oversikt over deltakere i undersøkelsen om trygg mat.....	27
	VEDLEGG 2. Spørreskjema om trygg mat.....	28
	VEDLEGG 3. Aktørenes definisjoner av trygg mat.....	32

1 Innledning

1.1 Bakgrunn: økt oppmerksomhet omkring trygg mat

Opgaver knyttet til matforsyning og regulering av matmarkedene har lenge vært en sentral del av statens ansvarsområde (Tilly 1975; Elvbakken 1997). Flere oppgaver er tradisjonelt blitt koplet til dette ansvaret. Den tradisjonelt kanskje viktigste oppgaven har vært å sikre at det er *tilstrekkelig* tilgang på mat. Dette har vært viktig for å legitimere statsmakten og å sikre oppslutning om denne i befolkningen. Matforsyning er blitt et mindre alvorlig problem etter hvert som velstandsøkningen har bidratt til å sikre at befolkningen i stadig flere land får dekket sine grunnleggende behov for mat. Fortsatt er likevel det å sikre at hele befolkningen får dekket sine matbehov en av de vanskeligste oppgavene for mange U-land.

En annen oppgave for offentlige myndigheter har vært å sikre at handelen skjer på en redelig måte - maten skal f.eks. ikke ha en annen kvalitet enn det selgeren opplyser om. En tredje oppgave, som mer direkte kan relateres til trygg mat-begrepet, har vært å sikre at maten som tilbys konsumentene, er helsemessig trygg. I tidligere tider var det først og fremst de hygieniske forholdene på markedsplassen som stod i fokus. I senere år har en rekke andre forhold knyttet til egenskaper ved maten stått sentralt.

Matforsyning, kvalitet, redelighet og helse er dermed sentrale stikkord knyttet til det offentlige ansvaret for regulering av matvaremarkeder. I dette notatet utelater vi matforsyning fra diskusjonen omkring trygg mat og reserverer dette for de virkemidler som skal sikre at folk har tilstrekkelig tilgang til mat, også i krisesituasjoner (se også Bredahl et al. 1999).¹ Hovedfokus er heller på egenskaper ved den maten som distribueres og konsumeres.

Flere internasjonale organisasjoner, ikke minst de FN-tilknyttede WHO og FAO², har etter hvert rettet oppmerksomhet mot trygg mat-problematikk. Man har innsett at det

¹ Matforsyning knyttes ofte til det som går under betegnelsen matvaresikkerhet («food security»). I Norge brukes begrepet matvareberedskap om mye av det samme.

² WHO: World Health Organization. FAO: Food and Agriculture Organization.

ikke bare er mangel på mat som er problemet, men også at folk blir syke av maten. På denne måten har *trygg mat* fått en sentral plass på nasjonale og internasjonale dagsorder. Intensivering av matproduksjonen og økt handel på tvers av landegrensene har synliggjort problemene og skapt et økende behov for regulering av det internasjonale markedet. Reguleringen har skjedd gjennom lovgivning, tilsyn og frivillig standardisering.

Det å sikre matforsyningen har til alle tider stått sentralt i statenes politikk. Arbeidet med å sikre mattrygghet har derimot fått relativt lite *politisk* oppmerksomhet og var dessuten fram til 1980-tallet i hovedsak et nasjonalt anliggende (Smith 1991). Etter dette har bildet endret seg til dels dramatisk, noe som bl.a. skyldes følgende:

- Den internasjonale matvarehandelen har økt kraftig siden 1980-tallet samtidig som det har skjedd en liberalisering av handelen (Buzby og Roberts 1999). Under Uruguay-runden i GATT³ (1986–93) ble det forhandlet fram omfattende forpliktelser med sikte på å skape bedre betingelser for økt handel med mat- og landbruksvarer, bl.a. gjennom reduserte tollsatser. Samtidig ble det rettet oppmerksomhet mot regler og standarder relatert til trygg mat. Særegne nasjonale regler på dette området ble innenfor GATT/WTO⁴ betraktet som potensielle handelshindringer som kunne undergrave ønsket om friere handel. Behovet for internasjonale spilleregler ble derfor understreket.
- Arbeidet med å etablere EFs indre marked, som startet opp på slutten av 1980-tallet,⁵ medførte en omfattende harmonisering av nasjonal lovgivning på næringsmiddelområdet og det veterinære området. Det ble lagt opp til friere flyt av matvarer mellom landene, noe som samtidig skapte et behov for å rette oppmerksomheten mot forbruker- og helsehensyn.
- En rekke matskandaler, bl.a. problemer med salmonella og kugalskap, har bidratt til at forbrukernes behov og reaksjoner har kommet i fokus. I EU⁶ har dette foreløpig kuliminert i Kommisjonens «White Paper on Food Safety» fra 2000, der det legges opp til et aktivt engasjement når det gjelder å ta forbrukerhensyn på alvor og å sikre at maten som tilbys i markedet er trygg.

Resultatet er at trygg mat er blitt et viktig politisk tema som samtidig har potensiale for å utløse handelskonflikter.

1.2 Trygg mat som potensiell handelshindring

Nasjonale krav til handel med og produksjon av mat kan komme i konflikt med handelsliberaliseringen, siden slike krav i likhet med tollbarrierer, kan bidra til å stenge ute utenlandske aktører fra nasjonale markeder. Henson (1999:3) har kategorisert konsekvensene av slike krav i tre grupper: For det første kan kravene føre til importforbud eller uoverkommelig store produksjonskostnader for enkeltleverandører; for det andre kan reguleringene virke diskriminerende overfor ulike handelspartnere; og for det tredje

³ GATT: General Agreements on Tariffs and Trade.

⁴ WTO: World Trade Organization.

⁵ Planene om å etablere det indre marked ble lagt fram i EF-kommisjonens hvitbok fra 1985 og godkjent av medlemslandene i forbindelse med Enhetsakten som ble undertegnet i januar 1986. 1. januar 1993 var EFs indre marked i hovedsak etablert.

⁶ EU: Europeiske Union. Denne forkortelsen brukes om tiden fra og med november 1993, da Maastricht-traktaten trådte i kraft. Om tiden før dette brukes forkortelsen EF (Europeiske Fellesskap).

kan det samlede omfanget av handelen reduseres ved at kostnadene eller barrierene stiger for alle potensielle leverandører.

For å redusere problemet med trygg mat som handelshindring, er det blitt etablert egne internasjonale spilleregler - først og fremst i WTO - for dette området. Deregulering gjennom liberalisering av handelen er på denne måten blitt fulgt opp av reregulering gjennom harmonisering av nasjonale regler og standarder (Majone 1996). Internasjonal regulering forsøker å kombinere to mål som *kan* komme i konflikt med hverandre:

- **Frihandelsmålet:** Målet om friere flyt av mat over landegrensene, noe som antas å fremme en bedre arbeidsdeling, mer rettferdig konkurranse og et bedre tilbud for konsumentene
- **Forbruker- og helsemålet:** Målet om at handelen skal foregå redelig og at maten skal være trygg for forbrukerne. Dette skal redusere risikoen for at folk kjøper mat med andre egenskaper enn hva de blir forestilt, og dessuten sikre at folk ikke blir syke av den maten de konsumerer.

Tiltak for å sikre trygg mat samsvarer med det siste målet, men risikerer å bli klassifisert som handelshindring og kan derfor bryte med det første. Spørsmålet er derfor om internasjonal harmonisering medfører et «race to the bottom» (reglene harmoniseres ut i fra det laveste beskyttelsesnivå blant avtalepartene) eller et «race to the top» (felles regler bestemmes ut i fra det høyeste beskyttelsesnivå blant avtalepartene). Henson (1999:3) har klassifisert handelshindringer på følgende måte:

Tabell 1.1 Klassifisering av tekniske handelshindringer ut i fra ulike mål

Samfunnsinteresser	Risikoreduserende mål	Ikke-risikoreduserende mål
Produsenter	Kommersiell dyre- og plantebeskyttelse	Kompatibilitet
Forbrukere	Trygg mat	Kvalitetsregler
Miljø	Beskyttelse av naturen mot skadelige ikke-lokale arter	Konservering

Trygg mat er her et mål på risikoreduksjon som først og fremst skal ivareta forbrukernes interesser. Handelshindringer som er rettet inn mot å sikre trygg mat, kan dermed inngå som en del av forbruker- og helsepolitikken. Slike handelshindringer kan imidlertid også være rettet mot beskyttelse av nasjonale særinteresser, dvs. at de inngår i en proteksjonistisk næringspolitikk. I realiteten kan det være vanskelig å fastslå når handelshindringer er motivert av det ene eller det andre hensynet, noe som f.eks. har vært problemet i konflikten om EUs rett til å nekte import av hormonbehandlet kjøtt fra USA.

Samtidig kan en proteksjonistisk politikk være *forenlig* med forbrukerpolitikken. Dette kan f.eks. være tilfelle hvis det oppstår et internasjonalt press for at et land skal åpne opp for import av mat som er produsert etter standarder og regler som vil skape stor usikkerhet for forbrukerne i det aktuelle landet. Forbrukerne og produsentene *kan* i disse tilfellene ha felles interesser. Det samme gjelder tiltak som er begrunnet med kulturelle særtrekk. Et eksempel vil her kunne være muslimske land som av religiøse grunner ønsker å hindre import av svinekjøtt.

Problemet er imidlertid at det ofte vil være svært vanskelig å fastslå hva som faktisk *er* de dominerende ønsker og interesser blant forbrukerne. Likevel kan det være nyttig å kartlegge hvordan virkemidler som har en proteksjonistisk effekt, kan påvirke forholdet

mellom *ulike* forbrukerinteresser - som trygg mat, prisnivå, kvalitet og utvalg - og næringsens økonomiske interesser. Her vil i mange tilfeller forbrukerinteressene *komme i konflikt* med næringsinteressene. Det er i skjæringspunktet mellom målet om friere handel, forbrukernes bekymringer og primærnæringsenes offensive eller defensive interesser mye av den internasjonale debatten om trygg mat og liberalisering av verdenshandelen pågår.

1.3 Problemstillinger

Når det gjelder problemstillinger omkring trygg mat, gjøres det i dag et omfattende arbeid internasjonalt, bl.a. innenfor WHO, FAO, WTO og EU. Et viktig aspekt ved dette er at internasjonale regler og standarder i større grad er blitt *forpliktende* etter at reguleringer relatert til trygg mat ble en del av WTO-avtalen som trådte i kraft i 1995. Også i Norge er fokus rettet mot trygg mat, noe som kommer til uttrykk i en rekke offentlige dokumenter, bl.a. Matmeldingen (St.meld.nr.40 (1996–97)) og Landbruksmeldingen (St.meld.nr.19 (1999–2000)). Det pågår en løpende debatt om hvilken rolle trygg mat kan og skal ha i internasjonal handel. Dette er bakgrunnen for problemstillingen i dette notatet, nemlig hvordan trygg mat blir definert og forstått - internasjonalt og i Norge - og hvilke erfaringer norske aktører innenfor landbruks- og næringsmiddelsektoren har på dette området. Hensikten er å klargjøre hvilken rolle trygg mat kan ha i matpolitikken, og å sammenlikne problemstillinger vi finner blant norske aktører med problemstillinger vi finner i den internasjonale debatten. På den måten vil det også kunne være mulig å si noe om hvilken betydning trygg mat-problematikk kan få i den neste forhandlingsrunden i WTO.

Vi redegjør i neste kapittel for ulike definisjoner og forståelser av trygg mat. I kapittel 3 presenterer vi en spørreundersøkelse blant norske aktører. I siste kapittel oppsummerer og vurderer vi de norske erfaringene i lys av den rollen trygg mat har internasjonalt. I tillegg ser vi på hvilken betydning trygg mat kan få i det videre arbeidet innenfor WTO.

2 Definisjoner av trygg mat

2.1 Definisjoner av trygg mat i internasjonale organisasjoner

Den viktigste organisasjonen når det gjelder internasjonal regulering av trygg mat, er WTO. I WTO-avtalen finnes en egen avtale - SPS-avtalen⁷ - med spilleregler for hvordan statene eventuelt kan innføre restriksjoner på matimport med helsehensyn som begrunnelse. WTO støtter seg samtidig i stor grad på arbeidet innenfor WHO og FAO. WHO/FAO-organet Codex Alimentarius Commission (CAC) skiller seg ut som spesielt viktig i arbeidet med å utarbeide standarder og prinsipper for matvarehandel og -produksjon. I tillegg til disse er OECD⁸ en viktig premissleverandør, både ved å fungere som møteplass for landene og ved å publisere ekspertrapporter som ofte får innflytelse på landenes politikk. Spørsmålet er hvordan trygg mat blir forstått og definert i disse internasjonale organisasjonene og hvilke hensyn som integreres i arbeidet med trygg mat.

2.1.1 Trygg mat i WTO

I WTO er trygg mat regulert gjennom SPS-avtalen, som kan sies å ha to formål. Det ene er å fremme internasjonal handel og hindre at landene innfører diskriminerende tiltak på urettmessig grunnlag. Det andre er å bidra til å beskytte helsen til folk, dyr og planter. Både helse- og handelshensyn står dermed sentralt. Avtalen legger opp til at landene skal harmonisere sine regler og standarder. På matområdet vises det i den forbindelse til at det er ønskelig at landene innfører standarder som er utarbeidet i CAC. I tillegg er det i et eget vedlegg (Annex A) spesifisert hvilke tiltak som omfattes av avtalen. Dette er det nærmeste avtalen kommer mht. å definere hva som menes med «food safety» (trygg mat):

⁷ The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement).

⁸ OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development.

SPS AGREEMENT- ANNEX A

1. Sanitary or phytosanitary measure — Any measure applied:

(a) to protect animal or plant life or health within the territory of the Member from risks arising from the entry, establishment or spread of pests, diseases, disease-carrying organisms or disease-causing organisms;

(b) to protect human or animal life or health within the territory of the Member from risks arising from additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in foods, beverages or feedstuffs;

(c) to protect human life or health within the territory of the Member from risks arising from diseases carried by animals, plants or products thereof, or from the entry, establishment or spread of pests; or

(d) to prevent or limit other damage within the territory of the Member from the entry, establishment or spread of pests.

Sanitary or phytosanitary measures include all relevant laws, decrees, regulations, requirements and procedures including, inter alia, end product criteria; processes and production methods; testing, inspection, certification and approval procedures; quarantine treatments including relevant requirements associated with the transport of animals or plants, or with the materials necessary for their survival during transport; provisions on relevant statistical methods, sampling procedures and methods of risk assessment; and packaging and labelling requirements directly related to **food safety** (vår utheving).

Som vi ser av vedlegget, står beskyttelse av helse i fokus. I den forbindelse vises det til at både fremmedstoffer, sykdom, produksjonsmåter, prosedyrer, merking m.m. kan ha betydning. Disse har imidlertid relevans for SPS-avtalen kun i den grad de er *direkte* relatert til helsemessige forhold. Det er derfor egenskaper ved sluttproduktet - om dette kan være helseskadelig - som er det avgjørende.

I avtalen legges det opp til at man må skaffe til veie objektive vitenskapelige vurderinger for å kunne fastslå om tiltak for å sikre trygg mat er i overensstemmelse med bestemmelsene. Hvis tiltakene bygger på anerkjente internasjonale standarder, øker sjansen for slik overensstemmelse. Det vises samtidig til at det er nødvendig at det stilles krav til de prosedyrer som gjelder ved vurdering av risiko. Risikoanalyse er derfor et viktig tema i diskusjoner omkring trygg mat i WTO (dette gjelder også i andre internasjonale organisasjoner som arbeider med trygg mat).

Risikoanalyser kan sies å inneholde tre elementer: risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon.⁹ Risikovurdering er undersøkelser som gjøres for å beregne (sannsynlige) skadevirkninger (dvs. risiko) av f.eks. en bestemt mengde fremmedstoffer i maten. Undersøkelsene vil så inngå i vurderingene av om antatte konsekvenser er store nok til å kreve strengere tiltak/reguleringer. Risikohåndtering dreier seg om å bestemme om risikoen kan aksepteres av samfunnet, hvordan denne risikoen skal kontrolleres, og hvilke tiltak/reguleringer som kan brukes til å redusere ikke-akseptabel risiko. Risikokommunikasjon dreier seg om hvordan informasjon om farene og tiltakene for å redusere disse, kommuniseres til forbrukerne. Selv om det er enighet i WTO om at risikoanalyser må stå sentralt, er det uenighet om hvordan disse analysene skal utføres - ikke minst knyttet til hvor grensen mellom vitenskapelige og politiske beslutninger går.

2.1.2 Trygg mat i WHO/FAO

I 1963 fikk det nyopprettede CAC i oppgave å håndtere matvarestandardprogrammet som WHO og FAO i fellesskap hadde satt igang. Dette var det første omfattende forsøket på internasjonal regulering av matvarestandarder, og CAC har senere vært det vik-

⁹ Redegjørelsen om risikoanalyse bygger i hovedsak på American Chemical Society (1998).

tigste internasjonale referansepunktet for utarbeidelsen av slike standarder. I 1998 var 163 land medlemmer, og disse utgjorde til sammen 97 prosent av verdens befolkning. I artikkel 1 i statuttene til CAC står det at et av hovedformålene for programmet er «(a) protecting the health of the consumers and ensuring fair practices in the food trade». Et viktig spørsmål er hvordan man skal balansere forbruker- og helsehensynet opp mot handelshensynet. CAC har ellers ingen eksplisitt og generell definisjon av trygg mat, men begrepet er blitt hyppig diskutert både i ulike CAC-møter og innenfor rammen av WHO og FAO.

I kjølvannet av Uruguay-runden i GATT er arbeidet i WHO og FAO blitt tettere koplet opp mot arbeidet i WTO (World Health Organization 1997). I WHO vises det til at den økte innsatsen i forhold til trygg mat også har skjedd på grunnlag av rapporter om flere matrelaterte helseproblemer og økt bekymring fra forbrukernes side (World Health Organization 2000). I WHO fokuseres det mye på matbårne sykdommer. Disse defineres på følgende måte:

Foodborne illnesses are defined as diseases, usually either infectious or toxic in nature, caused by agents that enter the body through the ingestion of food. Every person is at risk of foodborne illness (World Health Organization 2000).

Problemene med fremmedstoffer i maten står her sentralt. Av andre trygg mat-problemer vises det til giftstoffer som finnes naturlig i maten (f.eks. mykotoksiner), prioner (som bl.a. er årsaken til kugalskap), forurensningskilder som finnes i naturen eller i menneskekroppen (f.eks. ikke-ønskede biprodukter som forbrenningsavfall), og metaller (f.eks. kvikksølv).

Vurderinger av slike problemer må bygge på solide vitenskapelige analyser og bevis. Som ledd i dette arbeidet ønsker WHO å etablere et nytt ekspertorgan sammen med FAO som skal få i oppgave å vurdere den risiko mikrobiologiske elementer i maten kan utgjøre for folks helse.

I WHO og FAO er mye av fokus rettet mot hvordan vitenskapen - gjennom risikoanalyser og overvåking - kan bidra til å redusere problemet med mat som ikke er helsemessig trygg. Mindre oppmerksomhet rettes mot betydningen av f.eks. ulike mattradisjoner, hensynet til dyrevern og forbrukernes bekymringer og valg. Slike forhold blir imidlertid diskutert innenfor CAC (under betegnelsen «other legitimate factors»), der spørsmålet er hvilke forhold som skal aksepteres som en del av grunnlaget for risikoanalysene, herunder vurdering av hva som er akseptabel risiko (Codex Alimentarius Commission 2000). Det legges på denne måten opp til en utvidet forståelse av trygg mat i forhold til SPS-avtalen, som kun viser til direkte helserelaterte tiltak. Dette er samtidig et område der det er stor uenighet mellom de sentrale aktørene, ikke minst mellom EU og USA.

2.1.3 Trygg mat i OECD

Parallelt med den økte oppmerksomheten i WTO, WHO og FAO omkring trygg mat har OECD intensivert arbeidet med disse spørsmålene. På 1990-tallet har OECD kommet med en rekke publikasjoner som tar opp både konkrete problemområder, som bioteknologi, og mer generelle temaer knyttet til håndtering av trygg mat-problematikk (OECD: <http://www.oecd.org/>). Det har dessuten blitt nedsatt flere arbeidsgrupper som skal utrede ulike spørsmål på dette området.

«Ad hoc Group on Food Safety» har stått for et av de sentrale arbeidene når det gjelder trygg mat-problematikk. På grunnlag av denne gruppens arbeid har det kommet ut flere rapporter om trygg mat-systemer i de ulike landene, og om hvordan trygg mat håndteres og reguleres av internasjonale organisasjoner. I disse rapportene berøres mange av de samme temaene som står på dagsorden i de andre internasjonale organisasjo-

nene. I en oppsummering av arbeidet viser OECD-gruppen til enkelte sentrale elementer når det gjelder trygg mat (OECD 2000). Først og fremst legges det vekt på at trygg mat dreier seg om å beskytte folks helse, og det vises samtidig til at andre hensyn som ofte blir trukket fram, faller utenfor trygg mat-begrepet:

The fundamental principle underlying national food safety systems is human health protection. Public concerns go beyond food safety to include such issues as the quality of food, how it is produced, use of modern biotechnology and the environment.

Det synes dermed her som at OECD-gruppen *ikke ønsker* at f.eks. forbrukernes bekymringer, matkvalitet, produksjonsmåter og miljø, skal inkluderes i et trygg mat-begrep.

Gruppen vektlegger betydningen av arbeidet som foregår innenfor de internasjonale organisasjonene med å harmonisere standarder, reguleringer og retningslinjer som skal gjelde på trygg mat området. Videre påpekes det at forskjeller mellom landene når det gjelder bestemmelser for ulike produkter, ofte skyldes ulike oppfatninger av hva som er akseptabelt beskyttelsesnivå og av hvilke forhold som er relevante å ta hensyn til for å sikre redelig handel og beskytte folks helse. Konklusjonen inneholder langt på vei den samme oppfordringen som gjøres innenfor WTO og WHO/FAO, nemlig at det er viktig at trygg mat systemene i størst mulig grad er basert på vitenskap, og at det derfor må arbeides videre med å fremme internasjonal konsensus:

Further co-operation among scientists, regulatory authorities, and other interested organisations would contribute to improving health protection, facilitating trade and increasing consumer confidence.

Igjen ser vi at forbruker- og helsehensynet fremmes parallelt med ønsket om å legge forholdene bedre til rette for friere internasjonal handel.

2.2 Definisjoner av trygg mat i EU og USA

EU og USA er de to største og mektigste aktørene på det internasjonale matvaremarkedet. De har samtidig stor innflytelse på de spilleregler som skal gjelde for dette markedet. Hvordan de definerer trygg mat har derfor også betydning for andre land.

2.2.1 Trygg mat i EU

I januar 2000 la EU-kommisjonen fram et dokument - Hvitboken («White Paper on Food Safety») - med forslag til hvordan EU skal legge vekt på å sikre trygg mat i årene framover (European Commission 2000). Dokumentet illustrerer at dette anses som et prioritert område:

Assuring that the EU has the highest standards of food safety is a key policy priority for the Commission. This White Paper reflects this priority. A radical new approach is proposed. This process is driven by the need to guarantee a high level of food safety.

I Hvitboken foreslår Kommissjonen over 80 ulike tiltak som skal sikre forbrukerne et høyt beskyttelsesnivå i alle ledd i matvarekjeden («fra jord/fjord til bord»), og på den måten legge grunnlaget for en god helse i befolkningen. Tiltakene omfatter bl.a. smittestoffer, reststoffer dyrehelse, -velferd, -fôr, genmodifiserte organismer, bestråling, tilsetningsstoffer, emballasje, merking og markedsføring og ernæring. I tillegg vises det til at det i EUs beslutningsprosess også skal tas hensyn til andre relevante faktorer:

In the decision making process in the EU, **other legitimate factors** relevant for the health protection of consumers and for the promotion of fair practices in food trade can also be taken into account. The definition of the scope of such legitimate factors is presently being studied at inter-

national level particularly in Codex Alimentarius. Examples of such other legitimate factors are environmental considerations, animal welfare, sustainable agriculture, consumers' expectation regarding product quality, fair information and definition of the essential characteristics of products and their process and production methods.

EU-kommisjonen legger på denne måten opp til en bred definisjon av trygg mat, der en rekke forskjellige tiltak kan tas i bruk. Dermed risikerer EU å komme i konflikt med sine internasjonale forpliktelser, siden disse legger en snevrere definisjon av trygg mat og føre-var prinsippet til grunn for vurderingene. Dette kom f.eks. til syne da et WTO-panel fastslo at EUs tiltak for å hindre import av hormonbehandlet kjøtt fra USA og Canada, var i strid med bestemmelsene i SPS-avtalen. Appellorganet som på oppfordring fra EU behandlet saken på nytt, fastholdt at importforbudet ikke var legalt i henhold til SPS-avtalen, men viste samtidig et mer nyansert syn på hvilke forhold som kan inngå i risikovurderingene:

(j) modifies the Panel's interpretation of the concept of "risk assessment" by holding that **neither Articles 5.1 and 5.2 nor Annex A.4 of the SPS Agreement require a risk assessment to establish a minimum quantifiable magnitude of risk, nor do these provisions exclude a priori, from the scope of a risk assessment, factors which are not susceptible of quantitative analysis** by the empirical or experimental laboratory methods commonly associated with the physical sciences; (vår utheving). (World Trade Organization 1998).

På denne måten kan det synes som om det også i WTO skjer en utvikling i retning av å utvide forståelsen av hvilke forhold som er relevante å ta hensyn til i risikoanalysene.

Det meste av EUs regelverk på matområdet gjelder for Norge gjennom EØS-avtalen. I all hovedsak har dette regelverket vært uproblematisk for Norge (Veggeland 1999). Etter hvert har dessuten EU lagt opp til en sterkere forbrukerorientering i matpolitikken, noe Hvitboken fra 2000 illustrerer. Det finnes likevel enkelte områder der Norge har ment at EUs regler ikke ivaretar mattryggheten - først og fremst gjelder dette barnematdirektivet og de tre direktivene om tilsetningsstoffer. På disse områdene har Norge forsøkt å dokumentere at EUs bestemmelser kan representere en helsefare for norske forbrukere. Resultatet synes likevel å bli at man velger å tilpasse seg til EUs regelverk.¹⁰

2.2.2 Trygg mat i USA

USA har lange tradisjoner med omfattende lovgivning og tilsyn for å sikre at maten er trygg for forbrukerne, og anses da også for å være blant de land i verden med de beste systemene for å sikre trygg mat. Likevel er maten årsak til store helseproblemer. Årlig dør omkring 9000 amerikanere av matbårne infeksjoner. I tillegg blir flere millioner syke av samme årsak.

Dette var noe av bakgrunnen for at president Bill Clinton i januar 1997 annonserte at arbeidet med trygg mat skulle intensiveres gjennom et nytt og omfattende program: «National Food Safety Initiative». Programmet skal styrke mattryggheten gjennom opplysnings- og undervisningstiltak, bedre kontroll og overvåking, og mer effektivt samarbeid mellom de ulike statene (U.S. Food and Drug Administration 1997, 1999). «National Food Safety Initiative» ser i hovedsak ut til å omhandle matbårne infeksjoner, samtidig som fokus er på smitte- og fremmedstoffer:

¹⁰ Den norske regjeringen la høsten 2000 fram St.prp.nr.12 (2000-2001) med forslag om å akseptere EUs tre direktiver om tilsetningsstoffer: søtstoffdirektivet (94/35EF), fargestoffdirektivet (94/36/EF) og diversedirektivet (95/2/EF). Forslaget fikk støtte i Stortingets næringskomite (Innst.S.nr.104 (2000-2001)). Dermed ga et flertall i Stortinget 19/1-01 sitt samtykke til at direktivene skulle innlemmes i EØS-avtalen.

Moreover, the causes of many of these illnesses are unknown, and research continues to raise new concerns about emerging threats from microorganisms and chemicals (..) Science is only beginning to assess the burden of **microbially-caused food-borne illness** and the potential risks of **chemicals, contaminants** and other hazards in foods are also inadequately characterized. (vår utheving). (U.S. President's Council on Food Safety 2000).

USA vektlegger dessuten at arbeidet med trygg mat må bygge på strenge vitenskapelige og mest mulig objektive bevis:

First, as recommended by the NAS report, "the food safety system must rest on sound science". Thus, a critical dimension of each aspect of the Strategic Plan (science and risk assessment, risk management, and risk communication) is to collect, analyze, disseminate, and fully use **objective, reproducible, scientific information about the nature and extent of food safety hazards and the means of preventing them** (..) Risk analyses, including an assessment of risks and benefits, are helpful in defining the extent of scientific certainty and in helping decision-makers make the tough decisions a science-based food safety system requires. (vår utheving) (U.S. President's Council on Food Safety 2000).

USA opererer med en snevrere definisjon av trygg mat (og av førevar prinsippet) enn det EU legger opp til.¹¹ Fokus er i større grad på behovet for objektive (og kvantifiserbare) vitenskapelige bevis. Samtidig er USA skeptisk til det som i CAC kalles «other legitimate factors» og frykter at inkludering av for mange hensyn (som f.eks. forbrukernes frykt) som grunnlag for risikohåndteringen og for anvendelse av et førevar prinsipp, kan føre til vilkårlig og økt bruk av handelshindringer.¹² Dermed er norske myndigheter, som vi skal se nærmere på under, mer på linje med EU enn med USA når det gjelder forståelsen av trygg mat-begrepet.

2.3 «Offisielle» definisjoner av trygg mat i Norge

I Norge har det i lang tid eksistert egne næringsmiddelover rettet mot produksjon av og handel med mat. Selv om flere hensyn har vært integrert i lovene (Elvbakken 1997), er hovedmålsettingene klare, nemlig å sikre forbrukerne ved å sørge for at maten er helsemessig trygg, at handelen foregår redelig og at det er god kvalitet på maten (Mortensen 1992; St.meld.nr.40 (1996–97)). Mye av ansvaret for arbeidet med trygg mat har ligget på kommunalt nivå. Opprettelsen av Statens næringsmiddeltilsyn i 1988 bidro til at trygg mat også fikk en sterkere forankring i regjeringsapparatet. Senere har ikke minst den internasjonale utviklingen bidratt til å rette oppmerksomheten mot dette området (Veggeland 1998).

På 1990-tallet ble temaet trygg mat berørt i flere offentlige dokumenter. I St.meld.nr.37 (1992–93), *Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid*, skisseres fire hovedmålsettinger i mat- og ernæringspolitikken, og en av disse er «å sikre at matvarene er helsemessig trygge». Målsettingen har to delmål: «1) Matvarene skal være frie for smitte- og fremmedstoffer i mengder som kan medføre helserisiko», og «2) Forbrukerrettighetene må ivaretas slik at deres krav til kvalitet, trygghet og sikkerhet oppfylles». Kostens ernæringsmessige sammensetning (innhold av næringsstoffer m.m.) inngår under en av de andre hovedmålsettingene i meldingen.

¹¹ Se også diskusjoner som er gjort rundt dette i CAC (Codex Alimentarius Commission 2000).

¹² USA hevder at de allerede gjennomfører en føre-var *tilnærming* i sin matpolitikk, men er imot å innføre et føre-var *prinsipp* i internasjonale avtaleverk, noe de hevder kan bidra til at landene får et rettslig grunnlag for å innføre tiltak med proteksjonistisk virkning.

I St.meld.nr.40 (1996–97), *Matkvalitet og forbrukertrygghet*, er den viktigste forutsetningen for å sikre helsemessig trygg mat av god hygienisk kvalitet (dvs. lav eller ingen forekomst av smittestoffer, fremmedstoffer, naturlig forekommende gifter m.m.). Forbrukerhensynet knyttes her i hovedsak til matens helsemessige sikkerhet, men også forhold som gjelder kostholdets ernæringsmessige sammensetning er nevnt. På samme tid som stortingsmeldingen ble lagt fram, startet Landbruksdepartementet kommunikasjonsprogrammet Trygg mat. Som oppfølging til meldingen sluttet dessuten Stortinget seg til regjeringens forslag om å styrke kontrollen med tilsetningsstoffer, andre fremmedstoffer og smittestoffer i mat, bl.a. gjennom økte bevilgninger. Regjeringen har senere gjentatt behovet for å prioritere arbeidet med trygg mat:

Forbrukaromsyn i landbruket er primært å sørge for matsikring. Dette inneber m.a. at folk skal føle seg trygge på at maten ikkje inneheld skadelege stoff eller mikroorganismer, at det er variert tilgang på mat slik at ein kan velje eit kosthald som fremmer god helse, og at matproduksjonen tek omsyn til miljø og etiske verdiar. (St.prp.nr.1 (1998–99): kap.1.1.3).

Også i St.meld.nr.19 (1999–2000), *Om norsk landbruk og matproduksjon*, understrekes behovet for en offentlig satsing på dette området, f.eks. står det i kap. 2.2.5:

Matsikkerhet eksisterer når alle mennesker til en hver tid har fysisk og økonomisk tilgang til nok og trygg mat for et fullgodt kosthold som møter deres ernæringsmessige behov og preferanser, og som danner grunnlag for et aktivt liv med god helse. Videre må maten kunne skaffes til veie på en økonomisk og miljømessig bærekraftig måte.

I norske definisjoner omfatter begrepet trygg mat dermed flere ulike elementer. For det første er fokus hele tiden på farene ved smitte- og fremmedstoffer. For det andre henvises det ofte til betydningen av å ta hensyn til forbrukernes oppfatninger. For det tredje er det en tendens til å kople trygg mat til matforsyningshensynet. Dette siste kan ses i sammenheng med at matpolitikken i stor grad koples til landbrukspolitikken og behovet for å opprettholde et visst nivå på den norske matproduksjonen.

2.4 Hvilke likheter og forskjeller finner vi i de ulike definisjonene av trygg mat?

Først vil vi understreke at vi ikke har funnet noen entydige og autoritative definisjoner av trygg mat-begrepet, hverken i internasjonale organisasjoner eller i de enkelte landene. Vi har derfor trukket fram sentrale elementer som vektlegges i sentrale offentlige dokumenter og debatter. På dette grunnlag har vi så forsøkt å finne fram til både likheter og forskjeller.

I alle dokumentene vi har studert, legges det vekt på at trygg mat har å gjøre med om maten utgjør en helsefare for forbrukerne eller ikke, og at smitte- og fremmedstoffer er et av hovedproblemene. Samtidig er det uenighet om både hvilke tiltak som kan aksepteres for å fremme en trygg mat-strategi, og om hvilke faktorer det er legitimt å legge vekt på i vurderingen av slike tiltak. Det er også uenighet om hva en praktisering av føre-var prinsippet innebærer. Hovedskillet går mellom de (bl.a. USA) som kun legger vekt på «objektive» vitenskapelige funn og de (som Norge og EU) som mener også «kvalitative» forhold som forbrukernes frykt og etiske verdier, skal kunne inngå i vurdering av tiltak. Foreløpig synes det som om det første synet har fått størst gjennomslag i WTO, WHO/FAO og OECD. Samtidig er dette temaer som hele tiden diskuteres, og internasjonalt har presset for å akseptere en utvidet definisjon av trygg mat økt.

To problemer kan oppstå hvis trygg mat-begrepet utvides til å gjelde flere forhold som ikke nødvendigvis er direkte relatert til helse. For det første kan dette åpne for mer

vilkårlighet i internasjonal handel, siden kriteriene for beskyttelsestiltak kan bli mer uklare. For det andre kan dette føre til økning i tilfeller der forbruker- og helsehensyn kun fungerer som vikarierende motiv for å beskytte næringsinteresser. For å unngå slike problemer arbeider landene nå aktivt i en rekke internasjonale fora med sikte på å skape en felles forståelse av prinsippene for internasjonal matvarehandel. Målet er å legge forholdene til rette for handelen og unngå handelstvister, samtidig som landenes *reelle* forbruker- og helsehensyn ivaretas. Det internasjonale arbeidet med trygg mat er dermed aktuelt også for norske aktører, enten de opererer i eksportrettet virksomhet eller har interesser knyttet til matimporten.

3 Trygg mat i Norge: en spørreundersøkelse blant norske aktører

3.1 Opplegg for spørreundersøkelse om trygg mat

Hensikten med spørreundersøkelsen vi har gjennomført, har vært å samle inn noen inntrykk av norske aktørers bruk av og erfaringer med begrepet trygg mat. Vi har foretatt et systematisk utvalg av det vi mener er *sentrale aktører* på dette området. Utvalget er derfor ikke representativt i statistisk forstand. Likevel mener vi utvalget har vært formålstjenlig for vårt hovedanliggende, som er å få kartlagt *aktuelle problemstillinger* i den norske konteksten og vurdere disse i forhold til den internasjonale konteksten.

Spørreskjemaet ble først testet på en person som ikke deltok i undersøkelsen. I den endelige skjemaersjonen ble det tatt hensyn til kommentarer fra vedkommende. Våren 2000 sendte vi deretter ut skjemaer til 22 sentrale aktører på fagområdet. Skjemaet omfatter i alt 15 spørsmål og inkluderer både spørsmål med faste svaralternativer og åpne spørsmål (vedlegg 2). Svarene på spørsmål med faste svaralternativer ble talt opp, og prosentvis fordeling beregnet, mens svarene på de åpne spørsmålene ble skrevet inn i en tekstfil slik at disse lettere kunne systematiseres. Av de 22 som fikk tilsendt skjema, returnerte i alt 18 skjemaet i utfylt stand. Dette tilsvarer en svarprosent på 82 prosent. Aktørene er plassert i ulike grupper ut fra hvilke typer organisasjoner/bedrifter/organer de representerer (se vedlegg 1).

Spørreskjemaet er delt inn i tre hovedbolker: én bolk som gjelder hvordan aktørene definerer trygg mat og hvor trygge de mener norske matvarer er, én bolk som gjelder hvordan aktørene arbeider med trygg mat-problematikk, og én bolk som gjelder forholdet til internasjonalt regelverk på området. Vi strukturerer her den videre gjennomgangen av funn i forhold til disse tre bolkene.

Det vil her bli gitt en oversikt over svarene på de enkelte spørsmål. For de spørsmål som har faste svaralternativer (avkryssingss spørsmål), er prosentvis fordeling mellom de ulike svaralternativene beregnet. Siden undergruppene er små (to – fem svarere) har vi

valgt ikke å gi tall for svarene fra disse gruppene. Der det framkom betydelige forskjeller mellom de ulike undergrupper av svar, er dette kommentert.

3.2 Resultater fra spørreundersøkelsen¹³

3.2.1 Hva legger aktørene i begrepet «trygg mat», og hvor trygge mener de norske matvarer er?

Som tidligere nevnt, er det vanskelig å finne entydige definisjoner av trygg mat-begrepet. Definisjonene spriker ofte ut i fra hvor mange forhold man velger å inkludere i begrepet. Dette gjelder også for respondentene i vår undersøkelse. Visse elementer framheves imidlertid mer enn andre.¹⁴

Det mest sentrale elementet som vektlegges i trygg mat-begrepet, er (naturlig nok) at maten ikke skal utgjøre en helsemessig fare for forbrukerne. Dette nevnes eksplisitt av 15 av de 18 respondentene. Tre av de fire respondentene fra gruppe 3b (privat næringsmiddelindustri) nevner *utelukkende* dette som en del av trygg mat-begrepet.¹⁵ Gruppe 4 (handelsnæringen) fokuserer også kun på elementer som blir relatert til helsefare. Et annet sentralt element - som i og for seg hører sammen med det første - er fokus på at maten skal være mest mulig fri for smittestoffer, fremmedstoffer, skadelige stoffer etc. Dette nevnes eksplisitt av 11 av de 18 respondentene.

Respondentene fra gruppe 1a (sentral forvaltning) understreker begge de to elementene som er nevnt over, men en av dem inkluderer i tillegg betydningen av matens ernæringsmessige sammensetning og «*opplevd* kvalitet i forhold til etiske standarder» (vår utheving). Dette må sies å åpne for svært subjektive oppfatninger av hva trygg mat innebærer. Tilsvarende gjelder for definisjonen til en av respondentene i gruppe 5 (diverse organer til fremme av norsk mat): «Mat som forbrukeren *opplever* som uproblematisk risikomessig i forhold til sitt eget forbruk (normale forbruk) (vår utheving). En annen respondent i gruppe 5 åpner for at etiske standarder kan være relevant for begrepet: «... en videre definisjon kan sikkert også omfatte dyrevennlig behandling osv.».

Det er ellers i gruppe 2 (interesseorganisasjoner) vi finner definisjonene av trygg mat som inkluderer flest forhold. I tillegg til fremmedstoffer og helsefare, inngår f.eks. her at maten skal være sunn og god, at dyrenes helse og velferd skal ivaretas, at maten skal være produsert på en miljøvennlig og bærekraftig måte, at det må tas hensyn til etiske sider, og at matvareforsyningen skal sikres.

Respondentene i vår undersøkelse knytter på denne måten trygg mat til en rekke forskjellige forhold. Fellesnevneren kan sies å være fokus på skadelige stoffer og på de helsemessige farene ved maten.

Spørsmålet er så om aktørene oppfatter at den *norske* maten kan sies å være trygg.

Tabell 3.1 Hvor trygge norske landbruksbaserte matvarer anses å være (andel i prosent)

	Meget trygge	Ganske/noenlunde trygge	Ikke trygge
Andel	22	78	-

n=18

¹³ Spørreskjemaet til undersøkelsen finnes som vedlegg 2 i dette notatet, mens gruppeinndelingen finnes som vedlegg 1.

¹⁴ Respondentenes definisjoner av trygg mat er listet opp i vedlegg 3.

¹⁵ I de tre definisjonene av trygg mat vises det til at maten henholdsvis skal være «helsemessig trygg for forbrukerne», «helsemessig sikker for forbrukerne» og «ikke innebære risiko for helsefare for konsumentene».

Som vi ser av tabell 3.1, er det ingen som mener at norske landbruksbaserte matvarer ikke er trygge. Flesteparten anser maten for å være ganske/noenlunde trygg. Det er kanskje noe overraskende at ikke flere svarer at norsk mat er meget trygg, siden dette ofte blir hevdet i den offentlige debatten. Heller ikke representantene for bondeorganisasjonene sier entydig at norsk mat er meget trygg. Dette kan ha sammenheng med at spørsmålet er rettet mot norsk mat *generelt*. Som flere av respondentene er inne på, er det til dels store variasjoner når det gjelder hvor trygge ulike norske produkter er, og oppfattes å være. Dette kommer fram i tabell 3.2, der vi skiller mellom ulike produktgrupper.

Tabell 3.2: Hvor trygg norsk mat anses å være - fordelt på ulike produktgrupper (andel i prosent)

	Meget trygge	Ganske/noenlunde trygge	Ikke trygge	
Storfekjøtt	50	50	-	n=18
Lamme-/sauekjøtt	61	39	-	n=18
Svinekjøtt	50	50	-	n=18
Reinsdyrkjøtt	28	72	-	n=18
Viltkjøtt	44	56	-	n=18
Fjørfekjøtt	24	76	-	n=17
Bearbeidede kjøttprodukter	17	83	-	n=18
Egg	56	44	-	n=18

Ingen mener at noen av produktene som er satt opp her, kan anses som ikke trygge. Utover dette varierer tilliten en god del - fra 17 prosent som mener bearbeidede kjøttprodukter er meget trygge, til 61 prosent som mener lamme-/sauekjøtt er meget trygt. Det er nettopp lamme-/sauekjøtt og egg som har mest tillit i vårt utvalg. Minst tillit har bearbeidede kjøttprodukter, fjørfekjøtt og reinsdyrkjøtt.¹⁶

Det er ellers verdt å merke seg at den private næringsmiddelindustrien - med unntak av Fjørfebransjens landsforening - er lite villig til å betrakte norske matvarer som trygge. Blant de tre andre organisasjonene i denne gruppen er det kun én avkrysning på «meget trygge», og dette gjelder lamme-/sauekjøtt.

Vi spurte videre om respondentene kunne nevne maksimalt tre fortrinn og tre svake sider for ulike norskproduserte vareslag. Vi har i tabell 3.3 og 3.4 på neste side plassert svarene i ulike kategorier.

¹⁶ Den svake tilliten til reinsdyrkjøtt kan ses i sammenheng med problemene med bequerel-innholdet (radioaktivitet) som fulgte etter Tsjernobyl-ulykken. Noen av de samme problemene har for øvrig eksistert for lamme-/sauekjøtt - det foregår fortsatt nedforing av sauer for å redusere bequerel-innholdet fra beitemarkene. Omfanget av disse problemene har imidlertid vært langt mindre. Innholdet av radioaktivitet i reinsdyrkjøtt har vært mye høyere, noe som ikke minst har sammenheng med karakteristika ved den maten (lav) reinsdyr spiser.

Tabell 3.3 Fortrinn for norskprodusert kjøtt, kjøttvarer og egg når det gjelder mattrygghet i forhold til tilsvarende varer fra andre land (antall ganger fortrinnet er nevnt)

	Dyrehelse	Sykdom/smitte	Tilsetningsstoffer ¹⁷	Naturgitte forhold/driftsformer ¹⁸	Kontroll/ tilsyn	Annet ¹⁹
Storfe	4	16	10	9	5	2
Lam/Sau	4	5	1	13	5	3
Gris	4	9	5	11	6	4
Rein	1	2	0	6	4	1
Vilt	1	4	0	6	3	1
Fjørfe	3	13	2	7	2	5
Bearb. kjøttprod.	3	7	2	3	3	8 ²⁰
Egg	2	14	3	3	3	4
Totalt	22	70	23	58	31	28

Vi ser at fortrinn knyttet til sykdom/smitte er det som blir nevnt flest ganger. Naturgitte forhold/driftsformer følger på en klar annenplass. Lavt salmonellanivå som fortrinn utgjør nesten halvparten (nevnt 33 ganger) av kategorien sykdom/smitte. Sykdom/smitte nevnes hyppigst som fortrinn innenfor gruppene storfe, fjørfe og egg. Fjørfebransjen - både når det gjelder egg og fjørfekjøtt - anses på denne måten å ha store fortrinn i forhold til utenlandske varer. Dette kan ses i sammenheng med at andre land har hatt store problemer med salmonella på disse områdene, mens Norge mer eller mindre har unngått problemet. Naturgitte forhold/driftsformer nevnes hyppigst innenfor gruppene lam/sau, gris, rein, og vilt. I forhold til naturgitte forhold/driftsformer er det verdt å merke seg at noe som i andre sammenhenger oppfattes som en ulempe for norsk landbruk i forhold til andre land, her betraktes som et konkurransefortrinn. Hvilke svake sider mener så respondente norske produkter har når det gjelder mattrygghet?

17 Herunder hormoner, antibiotika, legemidler etc.

18 Dette dreier seg for eksempel om småskalaproduksjon, lite intensive bruk, små forhold, ren natur etc.

19 Denne gruppen inneholder stor variasjon i temaer – alt fra ernæring og økologi til fôr og sporbarhet. Kontrollsystemer/kvalitetssikring nevnes flest ganger med kategorien annet på andre plass.

20 Her nevnes bl.a. seriøs industri, sporbarhet, kraftfôret og nye og moderne produksjonsanlegg.

Tabell 3.4 Svake sider ved norskprodusert kjøtt, kjøttvarer og egg når det gjelder mattrygghet i forhold til tilsvarende varer fra andre land (antall ganger den svake siden er nevnt)

	Pris	Sykdom/ smitte	Hygiene/ lagring ²¹	Radioaktivitet (Tsjernobyl)	Kontrollsystemer/ kvalitetssikring	Annet
Storfe	1	1	2	0	3	5
Lam/Sau	1	5 ²²	2	1	2	3
Gris	1	2	2	0	3	3
Rein	0	1	2	6	1	1
Vilt	0	0	1	2	1	1
Fjørfe	0	3	2	0	2	2
Bearb. kjøttprod.	1	0	2	0	5	2
Egg	0	0	1	0	2	1
Totalt	4	12	14	9	19	18

Respondentene nevner langt færre svake sider knyttet til norske produkter enn det de gjorde under fortrinn. Svake sider ved kontrollsystemene/kvalitetssikringen er det som nevnes flest ganger. Mangler ved etterkontrollen og ved kontroll av hele verdikjeden går igjen blant svarene. Kategorien «annet» er den som blir nevnt nest mest. Innenfor denne kategorien nevnes bl.a. for lite uteliv/mosjon, lang transport, skitne slaktedyr, lite mangfold og for dårlig kommunikasjon om dyrenes oppdrettsforhold.

Det er ellers verdt å merke seg at respondentene i gruppe 3b, gruppe 4 og gruppe 5 er de som engasjerer seg mest når det gjelder å nevne svake sider (53 av 76 svake sider). Gruppe 3b og 4 står alene for nærmere halvparten av svarene (36 av 76 svake sider). Dette kan skyldes at disse har mindre lojalitet/svakere tilknytning til norsk landbruk enn enkelte av de andre gruppene. En respondent fra en av de andre gruppene sier på sin side at det ikke er mulig å «komme på at norskproduserte varer har noen svake sider i forhold til tilsvarende varer fra andre land».

3.2.2 Hvordan arbeider aktørene med trygg mat-problematikk nasjonalt?

Vi har fram til nå sett på hvordan aktørene definerer trygg mat og hvor trygge de anser norske matvarer for å være. Alle aktørene i vår undersøkelse har som vi har sett, et forhold til trygg mat-begrepet, selv om de vektlegger ulike ting. Spørsmålet er så om de aktivt bruker dette begrepet i sin virksomhet.

Tabell 3.5 Benytter din bransje/organisasjon/institusjon begrepet trygg mat aktivt i dag? (andel i prosent)

	Meget stor grad	Stor grad	En viss grad	Liten grad	Ikke i det hele tatt
Andel	22	50	28	-	-

n=18

Alle respondentene viser til at de benytter trygg mat-begrepet i sin virksomhet i dag. Gruppe 4 og 5 skiller seg ut som de som i minst grad bruker begrepet. Det er svarene fra

²¹ Denne gruppen omfatter tre elementer; slaktehygiene, lang lagringstid (egg) og for dårlig styring av kjølekjeden.

²² Tre av fem svar dreier seg her om problemene med scrapie.

disse som utgjør de 28 prosentene som har svart «en viss grad». Svarene viser likevel at trygg mat er innarbeidet som begrep i både forvaltning, interesseorganisasjoner, industri og fagmiljøer. Spørsmålet er så hva begrepet kan bidra med i virksomheten.

Tabell 3.6 I hvilken grad er begrepet trygg mat et konkurransefortrinn for din bransje/organisasjon/institusjon? (andel i prosent)

	Meget stor grad	Stor grad	En viss grad	Lite eller ikke i det hele tatt
Andel	13	44	31	12

n=16²³

Til sammen mener over halvparten av respondentene at begrepet trygg mat er et meget stort eller stort konkurransefortrinn. Ikke overraskende er det gruppe 2a i tillegg til Fjørfebransjens Landsforening, som utgjør de 13 prosentene som har svart «meget stor grad». En av respondentene viser til at svaret her vil ha sammenheng med omfanget av import. Ifølge dette resonnementet vil trygg mat som argument for å kjøpe norsk mat, kunne bli viktigere etter hvert som importen og dermed konkurransen øker. Som vi ser av neste tabell 3.7, mener da også et flertall av aktørene at trygg mat vil bli viktigere i årene framover.

Tabell 3.7 Hvordan tror du at bruken av begrepet trygg mat vil utvikle seg i din bransje/organisasjon/institusjon de nærmeste årene? (andel i prosent)

	Mer brukt	Omtrent like mye brukt	Mindre brukt	Ikke svart
Andel	66	22	6	6

n=18

Trygg mat kan bli viktigere som konkurransefortrinn etter hvert som handelsbarrierene bygges ned. I hvilken grad dette skjer, vil igjen være avhengig av både det arbeidet som gjøres nasjonalt og utviklingen i de internasjonale avtalene som regulerer den internasjonale matvarehandelen. Disse avtalene har samtidig betydning for hvilke trygg mat reguleringer det er mulig å iverksette nasjonalt.

3.2.3 Hvordan forholder aktørene seg til internasjonale regelverk?

Både EØS-avtalen og WTO-avtalen har ført til at det internasjonale arbeidet med å utvikle matvarestandarder og -reguleringer er blitt viktigere. EØS-avtalen innebærer f.eks. at det norske regelverket på det veterinære området og på næringsmiddelområdet, utvikles mer eller mindre parallelt med utviklingen av EUs regelverk. Spørsmålet er hvordan ulike aktører vurderer det internasjonale regelverket og i hvilken grad de engasjerer seg i det internasjonale arbeidet. Først skal vi se på grad av berørthet.

Tabell 3. 8 I hvilken grad berører det internasjonale regelverket for trygg mat din bransje/organisasjon/institusjon? (andel i prosent)

	Meget stor grad	Stor grad	Middels grad
Andel	50	28	22

n=18

²³ To av respondentene svarte at spørsmålet ikke var aktuelt/relevant (begge disse var fra gruppe 1a). Disse er derfor ikke inkludert i tabellen.

Som vi ser av tabell 3.28, mener alle respondentene at de er berørt av det internasjonale regelverket. Sentralforvaltningen (gruppe 1a) svarer entydig at de i meget stor grad er berørt av det internasjonale regelverket. I gruppen 3b - privat næringsmiddelindustri - svarer tre av fire at de i meget stor grad er berørt (Fjørfebransjen er igjen unntaket). En av respondentene viser til at egen bransje/organisasjon i meget stor grad ville vært berørt hvis det var «åpnere grenser og lavere tollbarrierer». Selv om Norge i stor grad følger de internasjonale spillereglene for trygg mat, bidrar beskyttelsen av det innenlandske markedet mot utenlandsk konkurranse til at *konsekvensene* av det internasjonale regelverket på flere områder vil være begrenset. En illustrasjon på dette er tiltak for å bekjempe kugalskap; her må Norge følge *deler av* EUs regelverk, men konsekvensene av å gjøre dette er likevel begrenset sammenliknet med EU-landene, siden importen av kjøtt og levende dyr til Norge foreløpig er svært liten.

Det kan likevel være interessant å se på om det er bestemte internasjonale regler som oppfattes som problematiske i Norge.

Tabell 3.9 Er det noen tilpasninger til det internasjonale regelverket for trygg mat som din bransje/organisasjon/institusjon har opplevd som problematiske? (andel i prosent)

	Mange	En del	Noen få	Ingen	Vet ikke/ikke besvart
Andel	11	28	39	11	11

n=18

Respondentene viser her til en rekke forskjellige forhold som de anser har vært problematiske. Noen viser til at EØS-avtalen og WTO-avtalen generelt er problematiske. Andre peker på mer konkrete forhold. Tilpasningen til EUs veterinære regelverk (utvidelsen av EØS-avtalen), enkelte ESA-krav²⁴ til slakterier, barnematdirektivet, direktivene om tilsetningsstoffer, bestemmelser om beriking av matvarer og bestemmelser om genmodifiserte organismer er av de forhold som blir trukket fram.

EØS-avtalen gir Norge adgang til å delta i en rekke av ekspertkomiteene under EU-kommisjonen, der det arbeides med å forberede og utforme EUs regelverk. I tillegg deltar Norge i flere internasjonale organisasjoner - som CAC og Verdens dyrehelseorganisasjon (OIE) - som arbeider med å utarbeide matvarestandarder og standarder på det veterinære området. Spørsmålet er om de norske aktørene engasjerer seg i forhold til dette arbeidet.

Tabell 3.10 Prøver din bransje/institusjon/organisasjon å påvirke utformingen av det internasjonale regelverket for trygg mat? (andel i prosent)

	Ja	Nei	Vet ikke
Andel	83	11	6

n=18

De aller fleste forsøker å påvirke det internasjonale regelverket. Denne deltakelsen arter seg på ulike måter. Forvaltningen deltar direkte i EUs organer, i CAC, i OIE og i WTO (SPS-komiteen). Landbruksorganisasjonene forsøker i stor grad å påvirke gjennom kontakt med offentlige myndigheter. Forbrukerrådet har i tillegg en aktiv internasjonal deltakelse, både gjennom nordiske organer, i rådgivende grupper under EU-kommisjonen og som observatør i CAC. Deltakelsen skjer både direkte og gjennom medlemskap i den europeiske (BEUC) og den internasjonale (CI) forbrukerorganisasjo-

²⁴ ESA_ (European Surveillance Authority): EFTAs overvåkningsorgan.

nen. Industrien viser til at de forsøker å påvirke gjennom kontakt med myndighetene og gjennom bransjeorganisasjoner. Andre måter å påvirke på som blir nevnt, er deltakelse på internasjonale konferanser og møter. Spørsmålet er så om aktørene får noe igjen for påvirkningsforsøkene.

Tabell 3.11 I hvilken grad anser din bransje/organisasjon/institusjon at den har fått gjennomslag for sine synspunkter når det gjelder påvirkning av det internasjonale regelverket for trygg mat? (andel i prosent)

	Meget stor grad	Stor grad	Middels grad	Liten grad	Svært liten eller ingen grad	Vet ikke/ ikke svart
Andel	-	6	44	28	11	11

n=18

Det er for så vidt lite overraskende at ingen svarer at de i meget stor grad får gjennomslag for sine synspunkter internasjonalt, særlig ikke når spørsmålet er stilt på generelt grunnlag og ikke knyttet opp mot bestemte saker. Likevel svarer en relativt stor andel - 50 prosent - at de i middels eller stor grad får gjennomslag for sine synspunkter. Respondenter fra forvaltningen, industrien, varehandelen og interesseorganisasjonene er alle med i denne gruppen. Svarene viser at våre respondenter ikke betrakter de internasjonale reglene som noe som utelukkende er definert utenfra. Tvert imot anses det for å være mulig - i det minste til en visse grad og på visse områder - å påvirke den internasjonale utviklingen gjennom aktiv internasjonal deltakelse.

3.3 Oppsummering

Vi ser ut fra vår spørreundersøkelse at trygg mat er blitt et innarbeidet begrep i alle de virksomheter som er representert i undersøkelsen. Samtidig viser det seg at det er stor variasjon med hensyn til hvilke forhold respondentene knytter til trygg mat-begrepet. Vi kjenner her igjen distinksjonen fra kapittel 2 mellom en snever definisjon av begrepet, i hovedsak knyttet til folkehelse relaterte aspekter, og en utvidet definisjon, som inkluderer f.eks. dyrevern, kvalitet, ernæring, miljøvern etc.

De fleste av respondentene i vår undersøkelse velger imidlertid ikke å betrakte begrepet trygg mat isolert, men knytter det til flere andre forhold. Dette gjelder ikke bare hvilke faktorer som begrepet skal omfatte, men også hvilken kontekst arbeidet med trygg mat foregår innenfor. På denne måten blir f.eks. både spørsmål om omfanget av import og om prisnivå relatert til debatten om trygg mat (se tabell 3.4). Trygg mat som konkurransefortrinn for norske produkter, kan få større betydning etter hvert som matimporten øker. Samtidig vil sannsynligvis trygg mat ha begrenset betydning som fortrinn hvis det norske prisnivået holdes på et mye høyere nivå enn importerte varer. I tillegg til den internasjonale reguleringen av trygg mat, har derfor også rammebetingelser som påvirker tollsatser og norske priser, stor betydning for trygg mat-strategiene.

Aktørene i vår undersøkelse synes å ha et aktivt forhold til begrepet trygg mat. Det synes også å være et stort engasjement i forhold til utformingen av det internasjonale regelverket. Siden begynnelsen av 1990-tallet har en stadig større del av matvarereguleringene blitt inkludert som en del av internasjonale avtaleverk. Utviklingen i disse vil derfor få stor betydning for hvordan arbeidet med trygg mat kan foregå i tiden framover. Vi kommer mer inn på dette i konklusjonen.

4 Konklusjon

4.1 Internasjonale rammebetingelser og nasjonale strategier for trygg mat

I Norge er landbruket preget av småskalaproduksjon, spredt bosetting og høy grad av beskyttelse i form av et sterkt grensevern og omfattende støtteordninger. Det har i ulike sammenhenger blitt hevdet at Norge har store fordeler når det gjelder produksjon av trygg mat, bl.a. på grunn av strukturen i landbruket og en god helsestatus blant norske husdyr. Dette har også vært momenter som deltakere i vår spørreundersøkelse har lagt vekt på. Internasjonalisering og økt konkurransepress kan utfordre denne situasjonen. EØS- og WTO-avtalen kan på sikt bidra til kraftig økning i matimporten. I tillegg setter disse avtalene begrensninger når det gjelder hvilke krav som kan stilles til maten som importeres. Viktige spørsmål er i denne sammenheng:

- Hvordan kan arbeidet med trygg mat videreføres innenfor rammen av internasjonale avtaler?
- Hvilke hensyn skal stå sentralt i dette arbeidet?

I tiden framover vil sannsynligvis mye av debatten om trygg mat dreie seg om den relative betydning og vektlegging av tre brede strategier:

- *Trygg mat som påvirkningsstrategi.* Denne strategien innebærer at norske holdninger blir fremmet på en internasjonal arena. Målet er å sikre at internasjonal harmonisering blir et «race to the top», slik at importert mat kan være like trygg som norsk mat. Norge kan f.eks. bidra i debatten i internasjonale organisasjoner om hvordan trygg mat-begrepet skal tolkes og anvendes. Som vi allerede har vært inne på, ligger de norske «offisielle» definisjonene av trygg mat nærmere f.eks. EU enn USA. Det samme gjelder tolkninger av føre-var prinsippet og forståelsen av hvordan risiko bør håndteres. En slik påvirkningsstrategi kan fremme forbrukerhensynet, men ikke nød-

vendigvis hensynet til norsk matproduksjon; dette siden fokus vil være på å sikre at maten som tilbys forbrukerne, uavhengig av om den er importert eller norskprodusert, skal være trygg. Det er samtidig verdt å merke seg at en slik strategi kan komme i konflikt med norske eksportinteresser, hvis nye og strengere reguleringer gjør det nødvendig med store investeringer for å etterleve kravene som gjør det mulig å komme inn på utenlandske markeder. Dessuten kan strengere reguleringer også presse det generelle prisnivået oppover, noe som ikke nødvendigvis er i forbrukernes interesser.

- *Trygg mat som argument for å opprettholde særegne nasjonale regler.* For at denne strategien skal være effektiv, samtidig som Norge skal overholde sine forpliktelser i EØS og WTO, må det fremskaffes vitenskapelig dokumentasjon på at import av matvarer med bestemte egenskaper eller fra bestemte områder, innebærer en reell risiko for norske forbrukere. Argumentet vil være at Norge er et spesielt land med spesielle naturgitt forhold og/eller forbrukervaner som på enkelte områder krever spesielle tiltak. Vi ser denne strategien blant annet i spørsmålet om beriking av barnemat. En slik strategi kan beskytte nasjonale produsenter og fremme forbrukernes ønsker om trygg mat, men kan føre til høyere matpriser enn nødvendig, siden utenlandske konkurrenter stenges ute fra det norske markedet. Det er dessuten klart at strategien, for å være legitim, kun kan brukes på avgrensede områder.
- *Trygg mat som argument for at norske forbrukere skal kjøpe norsk mat.* Dette er en strategi rettet innad i Norge, men som er ment å gi norske produsenter fordeler i forhold til utenlandske konkurrenter. Denne strategien *kan* fremme forbrukerhensynet hvis det faktisk er slik at det finnes helsemessige, kvalitetsmessige eller andre fordeler ved å kjøpe norsk mat. Hvis slike fordeler ikke kan dokumenteres, vil strategien først og fremst fremme nasjonale matprodusenters interesser. Strategien vil sannsynligvis være mer troverdig hvis den benyttes i forhold til *spesifikke produkter* i stedet for mot norsk mat generelt. Hensikten vil være å bygge opp lojalitet blant forbrukerne som kan gjøre produktene mer robuste mot konkurranse (jfr. merkevarebygging). Dette er en strategi som tar utgangspunkt i at aktører i *markedet* tilpasser seg til eller skaper et behov blant norske forbrukere for norskprodusert trygg mat.

Alle disse strategiene blir i større eller mindre grad fremmet også i dag. Det kan likevel være nyttig å klargjøre hvilke konsekvenser ulike strategier kan ha og hvilke ulike interesser de kan bidra til å fremme. Som vi også har sett tendenser til i vår spørreundersøkelse, vil det lett være slik at måten man tolker, forstår og engasjerer seg i forhold til trygg mat- begrepet, er knyttet til hvilke interesser og hvilken posisjon man har i forhold til matproduksjonen.

4.2 Trygg mat-strategier sett i forhold til forhandlingene i WTO

Arbeidet med trygg mat er plassert sentralt både på den nasjonale og internasjonale dagsorden. Hvordan dette arbeidet kommer til å drives i årene framover i Norge, vil kunne påvirkes av WTO-forhandlingene. Vi skal til slutt i dette notatet peke på noen sentrale momenter av betydning for disse forhandlingene.

I dag er både norsk landbruk og norsk næringsmiddelindustri relativt godt beskyttet mot utenlandsk konkurranse, ikke minst på grunn av høye tollsatser som den nåværende WTO-avtalen tillater. I WTO-forhandlingene, som kommer til å pågå i de nærmeste årene, vil tollsatsene bli diskutert, noe som er forutsatt i avtalen fra Uruguay-runden. Med all sannsynlighet kommer derfor tollsatsene på sikt til å bli redusert. Man kan derfor ta utgangspunkt i at konkurransen kommer til å øke. I denne situasjonen vil sann-

synligvis både trygg mat som påvirkningsstrategi og trygg mat som argument for at norske forbrukere skal kjøpe norsk mat, bli viktigere.

Samtidig vil det være nødvendig, hvis retorikken omkring trygg mat skal være troverdig, å foreta en ansvarsdeling med hensyn til hvilke aktører som skal fremme de ulike strategiene. Myndighetene representerer *både* forbrukerinteresser og næringsinteresser, og som allerede vist, samsvarer ikke alltid disse interessene. Dette er et argument for at myndighetene bør være forsiktig med å bruke trygg mat som argument for å beskytte norske produsenter mot konkurranse, og at trygg mat som konkurransestrategi i størst mulig grad bør overlates til private aktører.

Et annet spørsmål er hvordan man skal forholde seg til de trygg mat-temaer som kommer til å stå på dagsorden i WTO. Det er *muligheter* for at SPS-avtalen kommer til å bli reforhandlet, selv om enkelte utspill fra EU og USA ikke tyder på at det vil bli foretatt omfattende endringer. Enkelte av tvistene i WTO relatert til SPS-avtalen, tyder likevel på at det kan være behov for å konkretisere enkelte av bestemmelsene i denne avtalen. Tre temaer vil sannsynligvis stå spesielt sentralt: risikoanalyser, føre-var prinsippet og genmodifiserte organismer.

Når det gjelder risikoanalyser, vil det være snakk om å bli enige om de vitenskapelige prosedyrene som skal brukes når risiko skal vurderes. Et viktig konflikttema er her om man i henhold til SPS-avtalen er nødt til å dokumentere en målbar og kvantifiserbar risiko for å rettferdiggjøre et handelstiltak som skal ivareta folke-, dyre-, eller plantehelseten, eller om det er tilstrekkelig at man kan vise til at det finnes en (ikke-målbar) helse- risiko. Utfallet av hormonsaken mellom USA og EU tyder på at det er det siste standpunktet som har fått gjennomslag i WTO (Veggeland 2001).

Når det gjelder føre-var prinsippet, blir spørsmålet på hvilken måte dette skal inkluderes i avtaleverket. Det finnes allerede bestemmelser både i SPS-avtalen (art. 5.7) og i TBT-avtalen (art.2.2) som kan relateres til en føre-var tilnærming. Aktørene i WTO er imidlertid hverken enige om hvilke faktorer det er relevant å ta hensyn til for å innta en føre-var holdning, eller om en føre-var holdning skal nedfelles som et prinsipp i WTO. Hvis føre-var nedfelles eksplisitt som et prinsipp i WTO, vil dette kunne ha rettslige konsekvenser, ikke minst ved at prinsippet legitimt kan brukes som et argument for å innføre handelsbegrensende tiltak.

Det tredje temaet som *kan* bli viktig i WTO-forhandlingene, er genmodifiserte organismer. Enkelte uttalelser fra aktører i USA og EU tyder imidlertid på en viss tilbakeholdenhet i forhold til dette temaet, bl.a. pga. forbrukerprotester og (i EU) sterk motstand fra enkelte land. Det er også usikkert om bestemmelser om genmodifiserte organismer vil betraktes som helserelevante tiltak og dermed være relevante for SPS-avtalen, eller om de kommer til å bli betraktet som rene tekniske reguleringer og dermed inngå i TBT-avtalen.²⁵

Det vil uansett være viktig for Norge å posisjonere seg i forhold til disse spørsmålene og finne koalisjonspartnere som kan fremme samme syn under forhandlingene. Gjennom WTO-forhandlingene legges rammene for den internasjonale matvarehandelen, og disse vil igjen kunne få betydning for utfallet av eventuelle handelstvister som kan oppstå i årene framover.

²⁵ TBT: Technical barriers to trade. Dette er en egen avtale i WTO som skal sikre at tekniske reguleringer og standarder, som krav til kvalitet, merking og emballasje, og prosedyrer for å etterleve disse reguleringene og standardene, ikke skaper unødige handelshindringer.

Litteratur

- American Chemical Society 1998. *Understanding Risk Analysis. A Short Guide for Health, Safety, and Environmental Policy Making.* (internet edition: http://www.rff.org/misc_docs/risk_book.pdf).
- Bredahl, M.; E.E Holleran og J.R Northern 1999. *Food Security: Definitions, Dimensions and role in WTO.* NILF-report 1999:2.
- Buzby, J.C og D.Roberts 1999. «Food Safety and International Trade in the Twenty-first Century», *Choices*, Fourth Quarter:23–27.
- Codex Alimentarius Commssion 2000. *Report of the Fifteenth Session of the Codex Committee on General Principles*, Paris, France, 10–14 april 2000.
- Elvbakken, K.T.1997. *Offentlig kontroll av næringsmidler: institusjonalisering, apparat og tjenestemenn.* Rapport nr. 50, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- European Commission 2000. *White Paper on Food Safety.* COM (1999) 719 Final.
- Henson, S. 1999. «Sanitary and Phytosanitary Measures in a Global Context: trade liberalisation versus domestic protection». Paper presentert på konferansen *Agricultural Trade and the Next WTO Round*, European Institute of Public Administration, Maastricht 3–5. november 1999.
- Majone, G. 1996. *Regulating Europe.* London and New York: Routledge.
- Mortensen, E. (1992): *Næringsmiddellovgivningen i Norge.* Institutt for offentlig rettskriftserie, nr.11/92.
- OECD: <http://www.oecd.org>
- OECD 2000. *Overview of food safety systems and activities.* Executive summary, Ad Hoc Group on Food Safety.
- Smith M. 1991. «From policy community to issue network: Salmonella in eggs and the new politics of food», i *Public Administration*, Vol.69:235–255.
- St.meld.nr.37 (1992–93). *Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid.* Sosial- og helsedepartementet.
- St.meld.nr.40 (1996–97). *Matkvalitet og forbrukertrygghet.* Landbruksdepartementet.
- St.meld.nr.19 (1999–2000). *Om norsk landbruk og matproduksjon.* Landbruksdepartementet.
- St.prp.nr.1 (1998–99). *For budsjetterminen 1999.* Landbruksdepartementet
- Tilly, C. 1975. «Food Supply and Modern Order in Europe.» Kap.6 i C. Tilly (red.): *The Formation of National States in Western Europe.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- U.S. Food and Drug Administration m.fl. 1997. *Food Safety from Farm to Table: a National Food Safety Initiative.* Report to the President, May 1997.
- U.S. Food and Drug Administration 1999. *The Food Safety Initiative*, April 1999. (<http://www.FoodSafety.gov/>).
- U.S. President's Council on Food Safety 2000. *Draft Preliminary Food Safety Strategic Plan for Public Review*, January 7, 2000.
- Veggeland, F. 1998. «Internasjonalisering og regulering. Institusjonelle tilpasninger i forvaltningen av veterinær- og næringsmiddelsektoren», *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, Vol.79, Nr.4: 390–413.
- Veggeland, F. 1999. «Matpolitikk i Norge: Fra et beskyttet landbruk til frihandel og forbrukervern.» Kapittel 12 i D.H. Claes og B.S. Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen.* Oslo: Fagbokforlaget.
- Veggeland, F. 2001. *Internasjonale regimer og regulering av trygg mat.* NILF-rapport nr.3/2001. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

- World Health Organization 1997. *Food Safety and Globalization of Trade in Food. A Challenge to the Public Health Sector*. Food safety unit, Programme of Food Safety and Food Aid.
- World Health Organization 1999. *Food safety. An Essential Public Health Issue for the New Millennium*. Department of Protection of the Human Environment, Food Safety Programme.
- World Health Organization 2000. *Food Safety and Foodborne Illness*. Fact Sheet No.237.
- World Trade Organization 1998. *EC measures concerning meat and meat products (hormones)*. Report of the Appellate Body, 16. januar 1998.

Vedlegg 1: Oversikt over deltakere i undersøkelsen om trygg mat

Institusjon/organisasjon/bedrift	Tilhører undergruppe
Landbruksdepartementet, avd. for matproduksjon og helse	1a
Statens dyrehelsetilsyn	1a
Statens næringsmiddeltilsyn	1a
Norsk zoonosesenter	1b
Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet	1b
Norges Bondelag	2a
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	2a
Forbrukerrådet	2b
Prior Norge	3a
Orkla Foods	3b
Kjøttbransjens Landsforbund	3b
Fjørfebransjens Landsforening	3b
Næringsmiddelbedriftenes Landsforening	3b
Forbrukersamvirket	4
NorgesGruppen	4
Stiftelsen Godt Norsk	5
Fagsenteret for norsk kjøtt (både samvirke og private)	5
Opplysningskontoret for kjøtt	5

Gruppekategorier:

1. OFFENTLIG VIRKSOMHET

a. Sentral forvaltning
Statens Landbruksdepartementet, Statens næringsmiddeltilsyn,

Dyrehelsetilsyn

b. Offentlig rådgivning
Norsk Zoonosesenter, Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet

2. INTERESSEORGANISASJONER

a. Faglag i landbruket
Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Forbrukerrådet²⁶

3. NÆRINGSMIDDELINDUSTRIEN

a. Landbrukssamvirke
b. «Privat» næringsmiddelindustri
Prior
Næringsmiddelbedriftenes Landsforening, Kjøttbransjens Landsforbund, Orkla Foods, Fjørfebransjens Landsforening

4. HANDELSNÆRINGEN

NorgesGruppen, Forbrukersamvirket

5. DIV. ORGANER TIL FREMME AV NORSK MAT²⁷

Stiftelsen Godt Norsk, Fagsenteret for norsk kjøtt, Opplysningskontoret for kjøtt

²⁶ Forbrukerrådet betegner seg selv som «interesse- og serviceorganisasjonen» for alle forbrukere i Norge».

²⁷ Felles for disse er at de arbeider for å fremme bruken av norsk mat. Opplysningskontoret for kjøtt (OFK) jobber for å «fremme bruken av norske kjøttvarer»; Fagsenteret for norsk kjøtt er «kjøttbransjens kompetanse - og beredskapssenter» og samarbeider med Opplysningskontoret for kjøtt; Stiftelsen Godt Norsk driver merkeordningen Godt Norsk og godkjenner bedrifter som «produserer kvalitetsmat i Norge basert på norske råvarer».

Vedlegg 2: Spørreskjema om trygg mat

Enkelte av spørsmålene i dette skjemaet har gitte svaralternativer, mens andre er åpne. Prøv å besvare alle spørsmålene. Punkt 1 gjelder matvarer generelt, 2 kjøtt og egg, 3 bruk av begrepet trygg mat og 4 forholdet til internasjonalt regelverk. **Vi ser gjerne at du forsøker å uttale deg som representant for din bransje/organisasjon/institusjon.**

1. Trygg mat

Hvordan vil du definere trygg mat?

Gi en kort beskrivelse (maksimalt 75 ord, fortsett om nødvendig på siste side):

Hvilke faktorer/egenskaper anser du som mest sentrale i forbindelse med trygg mat?

Angi inntil fem slike faktorer/egenskaper i prioritert rekkefølge, og hvor 1 er den mest sentrale:

Faktor/egenskap 1:
Faktor/egenskap 2:
Faktor/egenskap 3:
Faktor/egenskap 4:
Faktor/egenskap 5:

Anser du at norske landbruksbaserte matvarer er trygge?

Kryss av i den ruten som inneholder det utsagn som best dekker din oppfatning:

Meget trygge	Ganske trygge	Noenlunde trygge	Ikke trygge i det hele	Vet ikke
--------------	---------------	------------------	------------------------	----------

2. Kjøtt og egg

Hvor trygt er ulike typer norskprodusert kjøtt?

For hvert kjøttslag krysses av i den ruten som best dekker din oppfatning:

	Meget trygt	Ganske trygt	Noenlunde trygt	Ikke trygt i det hele	Vet ikke
Storfe					
Lam/sau					
Gris					
Rein					
Vilt					
Fjørfe					
Bearbeidede kjøttprodukter basert på ett/flere av kjøttslagene ovenfor					

Hvor trygge er norskproduserte egg?

Kryss av i den ruten som best dekker din oppfatning:

Meget trygge	Ganske trygge	Noenlunde trygge	Ikke trygge i det hele	Vet ikke
--------------	---------------	------------------	------------------------	----------

Anser du at norskprodusert kjøtt, kjøttvarer og egg har noen fortrinn når det gjelder mattrygghet i forhold til tilsvarende varer fra andre land?

Nevn inntil tre fortrinn for hvert kjøttslag og for egg:

	Fortrinn 1	Fortrinn 2	Fortrinn 3
Storfe			
Lam/Sau			
Gris			
Rein			
Vilt			
Fjørfe			
Bearbeid. kjøttprodukter			
Egg			

Anser du at norskprodusert kjøtt, kjøttvarer og egg har noen svake sider når det gjelder mattrygghet i forhold til tilsvarende varer fra andre land?

Nevn inntil tre svake sider for hvert kjøttslag og for egg:

	Svak side 1	Svak side 2	Svak side 3
Storfe			
Lam/Sau			
Gris			
Rein			
Vilt			
Fjørfe			
Bearbeid. kjøttprodukter			
Egg			

3. Bruk av begrepet trygg mat

Benytter din bransje/organisasjon/institusjon begrepet trygg mat aktivt i dag?

Kryss av i den ruten som best dekker din oppfatning:

Ja, i meget stor grad	Ja, i stor grad	Ja, i en viss grad	Ja, i liten grad	Nei	Vet ikke
-----------------------	-----------------	--------------------	------------------	-----	----------

For hvilke produkttyper og hvilke egenskaper/faktorer ved produktene benyttes begrepet trygg mat i din bransje/organisasjon/institusjon?

Nevn inntil tre av de viktigste:

Produkttyper	Egenskaper/faktorer

I hvilken grad er begrepet trygg mat et konkurransefortrinn for din bransje/organisasjon/institusjon?

Kryss av i den ruten som best dekker din oppfatning:

Meget stor	Stor	En viss	Liten	Ingen	Vet ikke
------------	------	---------	-------	-------	----------

Hvordan tror du at bruken av begrepet trygg mat vil utvikle seg i din bransje/organisasjon/institusjon de nærmeste årene?

Kryss av i den ruten som best dekker din oppfatning:

Mer brukt enn nå	Omtrent like mye brukt som nå	Mindre brukt enn nå	Vet ikke
------------------	-------------------------------	---------------------	----------

4. Internasjonalt regelverk for trygg mat

I hvilken grad berører det internasjonale regelverket for trygg mat din bransje/organisasjon/institusjon?

Kryss av i den ruten som best dekker din oppfatning:

Meget stor	Stor	Middels	Liten	Svært liten	Ikke noen	Vet ikke
------------	------	---------	-------	-------------	-----------	----------

Er det noen tilpasninger til det internasjonale regelverket for trygg mat som din bransje/organisasjon/institusjon har opplevd som problematisk?

Kryss av i den ruten som best dekker din oppfatning:

Ingen	Noen få	En del	Mange	Vet ikke
-------	---------	--------	-------	----------

Spesifiser evt. hvilke:

Prøver din bransje/institusjon/organisasjon å påvirke utformingen av det internasjonale regelverket for trygg mat?

Kryss av i den ruten som best dekker din oppfatning:

Ja	Nei	Vet ikke
----	-----	----------

Spesifiser evt. hvordan:

I hvilken grad anser din bransje/organisasjon/institusjon at den har fått gjennomslag for sine synspunkter når det gjelder påvirkning av det internasjonale regelverket for trygg mat?

Kryss av i den ruten som best dekker din oppfatning:

Meget stor	Stor	Middels	Liten	Svært liten	Vet ikke
------------	------	---------	-------	-------------	----------

Plass for evt. supplerende kommentarer

Skjemaet fylt ut:

Dato _____

Navn _____

Stilling _____

Arbeidssted _____

Telefonnummer _____

Det utfylte skjemaet bes returnert innen ... april 2000

som faks til:

NILF v/Berge, telefaks 22 36 72 99

eller som brev til:

NILF v/Berge

Postboks 8024 Dep.

0030 Oslo

Vedlegg 3: Aktørenes definisjoner av trygg mat

Gruppe 1a	<ul style="list-style-type: none"> - Næringsmidler som ikke inneholder smittestoffer (prioner, virus, bakterier, sopp, alger, parasitter) eller fremmedstoffer (mugggifter, medisinerester, plantevernmidler, miljøgifter, tilsetningsstoffer, radioaktive substanser m.m.) i en slik grad at den helsemessige risiko for forbrukerne er innenfor det akseptable. Null-risiko er i de fleste tilfeller bare teoretisk. Vann er et næringsmiddel. - Mest mulig ren for smittestoffer og kjemikalier/legemidler. Riktig ernæringsmessig. Opplevd kvalitet i forhold til etiske standarder. - Trygg mat er mat som ikke inneholder smittestoffer, fremmedstoffer eller andre forurenninger som kan medføre helsefare på kort eller lang sikt, og som oppleves som trygg av forbrukerne
Gruppe 1b	<ul style="list-style-type: none"> - Mat som ikke vil resultere i sykdom hos konsumenten når maten er produsert, oppbevart og tilberedt i henhold til anbefalinger, og konsumenten ikke er allergisk mot innholdsstoffer. - Trygg mat er mat som er produsert, bearbeidet og tilberedt på en slik måte at maten ikke gir helseskade på kort sikt, og i størst mulig grad heller ikke på lang sikt, dvs at føre-var prinsippet følges og at innhold av fremmedstoffer og næringsstoffer er i henhold til regelverket.
Gruppe 2a	<ul style="list-style-type: none"> - Trygg mat er sunn og god, fri for sykdom, smitte, gift, farlige tilsetningsstoffer, hormonrester og genmodifiserte organismer. Trygg mat er produsert på en miljøvennlig måte, og tar hensyn til dyras helse og velferd. - Trygg mat er produsert på en måte som er trygg for forbrukerne, produsentene og miljøet. Trygg mat er fri for sykdom, smitte og skadelige tilsetningsstoffer. Trygg mat betyr også trygghet for framtidig matvaresikkerhet, derfor er trygg mat produsert på en bærekraftig måte.
Gruppe 2b	<ul style="list-style-type: none"> - Det er forskjell på trygg mat og sikker mat. Sikker mat er sunnere, - helsemessig sikker, slik at en ikke blir syk (ved normalt inntak). Trygg mat er helsemessig sikker, men tar inn over seg noe mer (trygghet i form av at hensyn til regelverk på dyrevernsiden, miljø, etikk og er inkludert).
Gruppe 3a	<ul style="list-style-type: none"> - Ufarlig å spise, dvs. kontrollert og funnet fri for smittestoffer/patogener, farlige kjemikalier fra sprøytemiddelrester eller tilsetningsstoff. Mer utvidet kan også trygg matbegrepet omfatte ernæringsmessig riktig sammensatt.
Gruppe 3b	<ul style="list-style-type: none"> - Mat som er helsemessig trygg for forbrukerne, både på kort og lang sikt. - Trygg mat er mat som er helsemessig sikker for konsumenten. - At maten ikke innebærer risiko for helsefare for konsument. - Vi må ha tillit til produksjonsprosess, produsenter, foredling- og omsetningsledd. Opprinnelse må kunne dokumenteres og bør merkes på varen. Må ha frihet for helseskadelige stoffer, ikke inneholde GMO (genmodifiserte organismer).
Gruppe 4	<ul style="list-style-type: none"> - Mat som inneholder lav (ubetydelig) risiko for helsemessige skader både på kort og lang sikt. - Trygg mat er produkter hvor tilberedningen, innpakningen, distribusjonen og håndteringen er utført på en hygienisk måte, og i henhold til forskrifter, og hvor innholdet ikke er skadelig (dvs. at det ikke finnes fremmedlegemer/stoffer og mikroorganismer som kan utgjøre helsefare).
Gruppe 5	<ul style="list-style-type: none"> - Mat som forbrukeren oppfatter som uproblematisk risikomessig, i forhold til sitt eget forbruk (normale forbruk). - Trygg mat er (egentlig) mat som er fri for humanpatogene agens, men en videre definisjon kan sikkert også omfatte dyrevennlig behandling osv. - Ren (uten sykdom, medisinerester, hormoner). Hygienisk (minus bakterier) mat du ikke blir syk av. Forskriftsmessig laget. Godt merket. Kontrollert.