

Europæisering af dansk mærkningspolitik

- en analyse af de politiske partiers inddragelse af den europæiske faktor i perioden
1973-2007

Specialeafhandling
Af Lars Hove Sørensen
Politik & Administration
Aalborg Universitet
Maj 2007

Summary

This thesis carries out a study in the field of Europeanization. The concept of Europeanization is defined as the impact of European policies on national policies, practices, and politics. The focus of the thesis is the Danish political processes in the area of food labelling policy. It analyzes the impact of the European labelling policies on these political processes. This impact is being studied through the Danish political parties and their use of the European demands in the domestic political process. In this perspective, the European labelling policies are mostly regarded as a resource of power that the political parties can exploit in order to enhance the possibility of fulfilling their political preferences regarding the use of labelling policy instruments. In 1973 the Danish policy in the area of food labelling was established. Later, in 1978, European labelling policies were established. These European policies reflected the ambition of a relatively high degree of harmonization between the Member States policies on food labelling. At first these European demands did not result in any changes in the Danish policies. Through most of the eighties the European labelling policies was in a relatively limited respect part of the Danish political process. However, since the nineties the political parties have in a more consistent manner made the European labelling policies a factor in the political process. The European labelling policies have affected the Danish political process in to basic and interconnected ways. First, the European labelling policies have facilitated changes in the Danish labelling policies. In two cases minimal changes have been made but a third case yielded the most substantial changes since 1973. These changes were partly due to a misfit between the European labelling policies and the Danish labelling policies. For a long time this misfit had been less specified and without practical relevance but in 2003 this misfit became more highly specified, partly due to a verdict from the ECJ but also due to the Europeanization of an area interconnected with the area of labelling policy, the direct regulation of food production. The changes being made in 2005 also has to be viewed in the context of the Liberal/Conservative Governments preference concerning liberalization in the area of nutrition and health claims. Second, the European labelling policies have affected the domestic opportunity structure and served as a defensive resource used by governments with the effect that Danish policies have been rather stable until the changes in 2005. Until recently, the oppositions have largely accepted the government's interpretation of the European demands. The political parties' emphasis on an upload strategy has served to legitimize the rejection of national, non-harmonized policies. Paradoxically, the strategy of a voluntary nutritional labelling scheme recently have created a political pressure for adoption of a non-harmonized policy that instead would make nutritional labelling mandatory.

Europæisering af dansk mærkningspolitik

- en analyse af de politiske partiers inddragelse af den europæiske faktor i perioden 1973-2007

Færdiggjort i maj 2007.

Tak til Henning Jørgensen for kompetent vejledning.

Lars Hove Sørensen

Indhold

Indledning.....	6
Teori	13
Mærkningspolitik.....	13
Markedsoptimering og forbrugerbeskyttelse.....	13
Mærkningspolitikens indhold.....	15
Direkte og indirekte regulering	16
Mærkningspolitiske aktører	19
Et anvendeligt styringsinstrument? – Kritik af mærkningspolitikken.....	19
Europæisering	22
De europæiske policies.....	24
Nationale konflikt- og forhandlingsprocesser	26
Udfaldet af de nationale konflikt- og forhandlingsprocesser.....	28
Opsummering: Den teoretiske ramme.....	29
Analyseramme.....	30
Udfaldet af de mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser.....	32
Analysen af de europæiske mærkningsregler	35
Udviklingen i tidsperioden 1973-2007 analyseres	36
De europæiske mærkningsreglers konsekvenser for udfaldet af de danske, mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser.....	38
Analyse	45
Del 1: Levnedsmiddeloven – fundamentet for dansk mærkningspolitik.....	45
Del 2: Mærkningsdirektivet – grundlaget for de europæiske mærkningsregler	48
Del 3: De mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser i perioden 1982-2007.....	55
SF's forslag til ændring af Levnedsmiddeloven (1982)	56
Ministerens redegørelse (1983)	58
Socialdemokratiets og SF's forslag (1984)	61
Socialdemokratiets forslag om udvidelse af varedeklarationer (1987).....	64

Mærkning af genteknologiske levnedsmidler (1993)	66
SF's forslag til ændring af Levnedsmiddeloven (1993)	72
En frivillig mærkningsordning (1997)	77
V og K's beslutningsforslag (1997)	79
Den ny fødevarelov (1998)	84
Fødevareloven tilpasses de europæiske regler (2005)	86
Et obligatorisk ernæringsmærke i Danmark? (2005-2007)	95
De mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser 1973-2007 - sammenfatning af analyse	101
Konklusion	102
Litteratur	106

Indledning

I slutningen af april 2005 var den såkaldte "multivitamin-sag" for en kort stund på mediernes dagsorden. Familie- og Forbrugerministeriet under ledelse af Lars Barfoed (KF) havde givet tilladelse til, at et bestemt juiceprodukt kunne markedsføres i Danmark under navnet "Multivitaminjuice". Det specielle ved produktet var, at det var beriget med vitaminer, dvs. vitaminindholdet i juicen var ikke kun opnået på grund af de frugter, som var anvendt til juicen. Ministeriets beslutning viste sig at være kontroversiel. Oppositionen i Folketinget mente, at godkendelsen var et skridt i den forkerte retning. *"Hvis vi godkender denne juice, så må vi forvente, at der fremover vil være et stigende pres på Danmark for at modtage flere berigede fødevarer"*, hed det fra Det Radikale Venstre.¹ SF's fødevarerpolitiske ordfører var enig og betragtede det som *"yderst uheldigt, at ministeren hermed tager det første skridt på vejen mod at acceptere vitaminslik og lignende i danske butikker"*.² Også Dansk Folkeparti var imod tilladelsen. Et flertal uden om regeringen frygtede således en udvikling, hvor usunde fødevarer i stigende grad ville blive markedsført som sunde. Forbrugerrådet var ligeledes kritisk og mente, at produktets navn var vildledende: *"Ved at tillade ordet "multivitamin" bliver det uklart for forbrugeren, om der er tale om tilsatte stoffer, som i dette tilfælde, eller vitaminer på grund af særlige råvarer"*, hed det.³ Ministeren forsvarede sig med, at det ville være i strid med EU-lovgivningen, såfremt de danske myndigheder forbød navnet "Multivitaminjuice". Han understregede desuden, at der ikke var noget sundhedsskadeligt ved produktet og mente heller ikke, at navnet kunne betragtes som vildledende. *"Vi vil stramme reglerne, så man ikke må berige usunde varer med vitaminer. Men det ville være urealistisk, at varer ikke fremover kan kalde sig multivitamin. Det er jo bare at sige, hvad der er i"*, konkluderede ministeren som svar på kritikken.⁴ Forud for disse uenigheder var gået en række af afgørelser, som det er værd at notere sig.

Den 11. maj 2004 havde Fødevaredirektoratet afslået en ansøgning fra det firma, som ønskede at markedsføre det pågældende juiceprodukt i Danmark. Direktoratet havde ikke fundet, at der var nogen sundhedsrisiko ved det forhold, at juicen var beriget med vitaminer. Derimod fandt direktoratet, at produktets navn "Multivitaminjuice" faldt ind under og var i strid med Fødevareloven, som forbød *"ved mærkning, reklamer m.v. [...] at anvende angivelser om, at*

¹ Politiken, 30. april 2005, 1. sektion, side 2: "O.k. til vitamin-vingummier"

² Fyens Stiftstidende, 30. april 2005: "Oppositionen raser over juice"

³ Ibid.

⁴ Politiken, 30. april 2005, 1. sektion, side 2: "O.k. til vitamin-vingummier"

fødevarer ved hjælp af tilsætningsstoffer har opnået en øget eller særlig næringsværdi”⁵. Dette forbud mod *anprisning af forøget næringsværdi* lagde direktoratet til grund for sit afslag. Firmaet påklagede imidlertid denne afgørelse og fik medhold. Den 25. august ændrede Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender således direktoratets afgørelse.⁶ Ministeriet anførte i sin afgørelse, at direktoratets fortolkning af de relevante bestemmelser i Fødevarerloven (som citeret ovenfor) ganske vist havde været helt korrekt, men at en sådan fortolkning måtte betragtes som værende i strid med EF-retten. Produktet kunne nu godt markedsføres under navnet ”Multivitaminjuice”. I et notat bekræftede Justitsministeriet senere denne afgørelse som korrekt.⁷ Justitsministeriet vurderede desuden, at de omtalte bestemmelser i Fødevarerloven, som direktoratet havde lagt til grund for sin afgørelse, måtte antages at være i strid med reglerne i EU's Mærkningsdirektiv. Det forhindrede dog ikke, at et flertal udenom regeringen den 17. november det år pålagde ministeren at opretholde Fødevarerdirektoratets afgørelse – efter hvilken navnet ”Multivitaminjuice” ikke kunne godkendes.⁸ Den 27. april 2005 meddelte Familie- og Forbrugerminister Lars Barfoed imidlertid udvalget, at *”regeringen ikke har mulighed for at følge flertalsindstillingen”*⁹. Med baggrund i Justitsministeriets notat begrundede ministeren dette ud fra Danmarks EU-retlige forpligtelser; jf. disse var der ikke mulighed for at følge udvalgets holdning. Dette skyldtes dels, at de omtalte bestemmelser fra Fødevarerloven, som havde ligget til grund for Fødevarerdirektoratets afgørelse, måtte betragtes som EU-stridige. Desuden var det vurderingen, at navnet ”Multivitaminjuice” heller ikke kunne forbydes med henvisning til, at det skulle være vildledende. Ganske vist var der i EU's lovgivning om mærkning af levnedsmidler et klart forbud mod vildledning, men det ville næppe kunne antages, at forbrugeren ville blive vildledt af betegnelsen ”Multivitaminjuice”, hvorfor navnet altså måtte tillades. Denne meddelelse udløste som beskrevet heftig kritik fra oppositionen og Forbrugerrådet, men uden at dette førte til nogen ændring af ministeriets afgørelse. Det sidste ord var dog ikke sagt i den sag.

⁵ § 20, stk. 1, nr. 4 i Lov nr. 471 af 01/07/1998

⁶ Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender: ”Vedr. klage over afgørelse om mærkning af juice tilsat vitaminer” (Folketingstidende, 2003-2004, Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Alm. del - bilag 1169).

⁷ Justitsministeriet: ”Notat om navngivning og mærkning af fødevarer, der er tilsat vitaminer, og EU-rettens krav til varernes fri bevægelighed” (Folketingstidende, 2003-2004, Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Alm. del – bilag 1227).

⁸ ”Beretning om forbud mod markedsføring af juice som multivitaminjuice i Danmark” (Folketingstidende, 2004-05, 1. samling, Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Alm. del, bilag 88).

⁹ Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender: ”Vedrørende Udvalgets beretning om forbud mod markedsføring af juice som multivitaminjuice i Danmark” (Folketingstidende, 2004-2005, 2. samling, Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, alm. del – bilag 128).

Den 3. juni anmeldte Forbrugerrådet produktet "Multivitaminjuice" til myndighederne med en påstand om vildledende markedsføring. Den relevante myndighed, Fødevareregion Århus, vurderede produktet og afgjorde, at det ikke overtrådte EU's regler om vildledning, som altså var de gældende på området. Forbrugerrådet påklagede imidlertid afgørelsen til Fødevarestyrelsen (det tidligere Fødevaredirektorat), som 23. september 2005 afgjorde, at produktet udfra de *samlede omstændigheder* ved dets markedsføring var vildledende og derfor overtrådte EU's regler på området.¹⁰ Fødevarestyrelsen bemærkede, at selve navnet "Multivitaminjuice" ikke kunne betragtes som vildledende. På det punkt måtte man henholde sig til Familie- og Forbrugerministeriets tidligere godkendelse af dette navn. Ministeriet havde dog truffet sin afgørelse *inden* produktet var kommet på markedet. Nu, hvor produktet var kommet på markedet, mente Fødevarestyrelsen altså, at de samlede omstændigheder ved produktets markedsføring måtte betragtes som vildledende. Det samlede indtryk, som produktets emballage efterlod, kunne give forbrugeren en fejlagtig opfattelse af, at vitaminindholdet i juicen alene stammede fra de anvendte frugter, afgjorde Fødevarestyrelsen. Således blev firmaet DK International Food påbudt at ophøre med at markedsføre produktet i den eksisterende emballage, og dermed fik multivitaminsagen sin afslutning. I hvert fald i denne omgang!

Umiddelbart er det bemærkelsesværdige ved multivitaminsagen, at det samme produkt på et år og fire måneder kunne nå først at blive forbudt til markedsføring i Danmark, siden tilladt, for til sidst at blive forbudt igen. Udover dette umiddelbare indtryk illustrerer sagen to generelle forhold: For det første at fødevarepolitikken har et betydeligt konfliktpotential. Og hertil kan føjes, at *mærkningspolitikken*, som et politikområde under fødevarepolitikken, også besidder et vist konfliktpotential. Et enkeltstående produkt som "Multivitaminjuice" kan i denne sammenhæng være ganske ubetydeligt. Ikke desto mindre berører diskussionen om produktets markedsføring vigtige, principielle spørgsmål om, hvilke principper den danske mærkningspolitik skal bygge på. Noget som understreges af de politiske partiers ambition om at påvirke sagen, der ellers kunne være forblevet et administrativt anliggende.

Sagen illustrerer desuden, hvordan udviklingen på fødevaremarkedet stiller udfordringer for fødevarepolitikken. Nye produkter (som f.eks. et beriget juiceprodukt) kræver ikke kun besvarelse

¹⁰ Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender: "Vedr. "Multivitamin juice sagen""; Fødevarestyrelsen: "Klage over afgørelse vedrørende Cassens "Multivitaminjuice"" (Folketingstidende, 2004-2005, 2. samling, Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Alm. Del – Bilag 364)

fra et videnskabeligt synspunkt (er dette produkt sundhedsskadeligt?) men også fra et politisk synspunkt (skal dette produkt tillades at komme på markedet? Og hvis ja: hvilke oplysninger skal i forbindelse med markedsføringen være tilgængelige for forbrugeren? Og hvordan skal/må disse oplysninger udformes?). Multivitaminsagen kan således dels siges at omhandle det fødevarerpolitiske spørgsmål om indførelsen af nye levnedsmidler i Danmark. Herunder angår sagen dog især spørgsmålet om, hvilken mærkningspolitik der skal føres, ikke kun i forhold til disse nye produkter, men også i forhold til hvilken mærkningspolitik, der generelt skal føres - mærkningspolitik her forstået som den politiske styring af de oplysninger, som producent/sælger af fødevarer i form af emballage og skiltning med salg for øjemed præsenterer for køber.

Mærkningspolitikken er interessant dels udfra et forbrugerperspektiv, dels ud fra et markedsperspektiv. I forhold til forbrugerperspektivet er mærkningspolitikken vigtig, da den anvendes som et middel til at beskytte forbrugeren mod vildledende markedsføring. Desuden kan mærkningspolitikken anvendes til at uddanne forbrugeren til bedre kostvaner og derigennem forbedre befolkningens sundhedstilstand. Dette mål kan søges opfyldt ved at sikre en mærkning, der giver forbrugeren bestemte oplysninger af ernæringsmæssig relevans. Mærkningspolitikken kan også tilvejebringe det informationsmæssige grundlag for, at forbrugeren gennem sine indkøb kan påvirke den samfundsmæssige udvikling med hensyn til produktionsmetoder. I et forbrugerperspektiv er det grundlæggende spørgsmål så, hvilken form for mærkning der bedst tilgodeser forbrugerens interesse. Dette er langt fra entydigt.

I et markedsperspektiv er mærkningspolitikken også særdeles vigtig. Den kan netop siges at bidrage til fødevarermarkedets funktion, da manglende information om de udbudte fødevarer svækker forbrugerens mulighed for at søge sine præferencer opfyldt. Desuden kan mærkningspolitikken sikre ensartede vilkår for fødevarerproducenterne. Mærkningspolitikken markedsopsummerende funktion er desuden uhyre relevant for opbygningen af det indre marked. Forskelligartede mærkningskrav vil være en alvorlig forhindring for ambitionen om at forbinde de enkelte medlemsstaters fødevarermarkeder med hinanden. Spørgsmålet er så, hvilken konsekvens disse harmoniseringsforsøg har for de enkelte medlemsstater, der jo har etableret egne mærkningskrav, før de europæiske kom til, hvilket leder videre til det andet forhold, som multivitaminsagen illustrerer: Dansk mærkningspolitik er under indflydelse fra EU. Med andre ord illustrerer sagen *europæiseringen* af dansk mærkningspolitik. Danmarks handlemuligheder i forhold til de EU-

retlige forpligtelser er netop et centralt emne i multivitaminsagen. Hvorvidt indflydelsen fra EU i den forbindelse skal opfattes som en positiv eller negativ ting kan diskuteres, men i hvert fald er denne indflydelse et faktum. En indflydelse, som her er repræsenteret ved EU's regler om mærkning af fødevarer, der hovedsageligt er formuleret i det såkaldte *Mærkningsdirektiv*, som Justitsministeriet henviser til i sit notat om multivitaminsagen.

Dansk mærkningspolitik er således genstand for europæisering, men hvad er så de mere præcise konsekvenser af denne europæisering? På den ene side kunne man på baggrund af multivitaminsagen hæfte sig ved, at de danske mærkningsregler har været under pres fra EU. Dette synes bekræftet af, at de bestemmelser i Fødevareloven, efter hvilke Fødevaredirektoratet i første afgørelse havde kendt navnet "Multivitaminjuice" ulovlig, er udgået ved den seneste ændring af Fødevareloven i 2005. På den baggrund kunne man frygte, at Danmark i fremtiden får svært ved at forbyde usunde produkter, der i ambitionen om at fremstå sunde skilter med tilsatte næringsstoffer og derved påvirker forbrugeren til et forøget indtag af sådanne produkter. Dette kan påvirke befolkningens kostsammensætning i en u hensigtsmæssig retning. Fra et andet perspektiv kunne man hæfte sig ved, at EU's mærkningsregler måske nok har krævet en vis tilpasning af dansk lovgivning, men at denne tilpasning ikke har fjernet muligheden for at beskytte forbrugeren mod underlødige produkter. Dette synes bekræftet af Fødevarestyrelsens afgørelse fra 2005, hvorefter "Multivitaminjuice" alligevel endte med at blive kendt ulovlig. Og dette skete sågar med specifik henvisning til EU's forbud mod vildledning. Endelig kunne man også se ophævelsen af forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold som udtryk for, at forbrugeren i fremtiden får større adgang til oplysninger om eventuelle fødevarers særlige næringsværdi. Heri kunne man se nye muligheder for forbrugeren.

Multivitaminsagen kan imidlertid også give det fejlagtige indtryk, at europæiseringen af dansk mærkningspolitik er et nyt fænomen. Den europæiske indflydelse på dansk mærkningspolitik har imidlertid været til stede siden 80'erne; dog har denne europæisering længe levet et mere stiltfærdigt liv, end den gjorde i forbindelse med multivitaminsagen, der i den grad har henledt opmærksomheden på den europæiske indflydelse, når det drejer sig om mærkningspolitik. Selvom konfliktniveauet på det mærkningspolitiske område således blev hævet betydeligt under multivitaminsagen, kan der altså ikke tales om, at den illustrerer et nyt fænomen, hvad angår europæiseringen. Tidsmæssigt repræsenterer sagen blot et enkelt nedslag i en længere periode med

europæisk indflydelse på dansk mærkningspolitik, og sagen kan på den måde heller ikke siges at tegne et helhedsbillede. Et overblik over den samlede periode med europæisering af dansk mærkningspolitik viser netop, hvordan skiftende problemstillinger har præget den politiske dagsorden. Mærkningsområdet omfatter mere end blot spørgsmålet om anprisninger, og kun indenfor de sidste ti år har anprisningsreglerne været en vigtig del af debatten, som de var det i forbindelse med multivitaminsagen. Et sådant overblik viser også, at der i løbet af perioden er sket skift i, hvilke aktører som har haft initiativet. Denne fremstilling søger netop at tegne et helhedsbillede af europæiseringen af dansk mærkningspolitik, hvorfor den følger udviklingen fra 70'erne med vedtagelse af de europæiske mærkningsregler og frem til i dag, hvor den igangværende debat om et obligatorisk ernæringsmærke endnu engang illustrerer, at mærkningsområdet kan give anledning til betydelige konflikter mellem de politiske aktører og ikke mindst, at de danske handlemuligheder på dette europæiserede område nødvendigvis må stå centralt i debatten.

På baggrund af disse konstateringer er det givet, at denne fremstillings to fokusområder, mærkningspolitik og europæisering, i en vis forstand er sammenfaldende. I EU-regi er der således vedtaget bindende mærkningsregler, der stiller en række nærmere specificerede krav til indstillingen af de nationale lovbestemmelser. Det påhviler i den forbindelse EU's medlemsstater at tilpasse deres lovgivning til disse EU-regler. På den baggrund ville det nærmest være umuligt at studere den danske fødevarerpolitik uden at inddrage indflydelsen fra EU. Omvendt betyder dette også, at studiet af dansk fødevarerpolitik kan fungere som en case i forhold til studiet af det fænomen, der bredt benævnes europæisering, og som i de senere år er blevet studeret fra forskellige synsvinkler. Fælles for disse synsvinkler er dog, at de alle udgår fra en ambition om at belyse den europæiske integrations konsekvenser for nationalstaten.

På baggrund af disse betragtninger formuleres undersøgelsesspørgsmålet:

- **Hvilke konsekvenser har de europæiske mærkningsregler haft for udfaldet af de danske mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser i perioden 1973-2007?**

Dette undersøgelsesspørgsmål forudsætter for det første en redegørelse for de særlige udfordringer, der gør sig gældende indenfor *mærkningspolitikken*. Denne opgave udføres i det teoretisk orienterede afsnit, "Mærkningspolitik". Dette omfatter en redegørelse for de forskellige mærkningspolitiske instrumenter, som de danske konflikt- og forhandlingsprocesser er rettet imod.

Ethvert politikområde har sine særlige karakteristika, og ved at klargøre disse kan man konkludere mere konkret i forhold til europæiseringens konsekvenser for det pågældende område.

Herudover forudsætter undersøgelsesspørgsmålet en redegørelse for *det europæiseringsteoretiske perspektiv*. Det formulerede undersøgelsesspørgsmål henviser netop til en relation mellem de europæiske mærkningsregler og udviklingen i de nationale mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser. Europæiseringsteorien anvendes i denne fremstilling netop til at fokusere på denne relation mellem europæiske policies og nationale politiske processer. De europæiseringsteoretiske begreber beskrives i afsnittet ”Europæisering”. I dette afsnit lyder ræsonnementet, at de europæiske policies’ konsekvenser for det nationale niveau skal studeres igennem de nationale konflikt- og forhandlingsprocesser, hvilket også fremgår af undersøgelsesspørgsmålet. Fremstillingen tager altså udgangspunkt i de danske, mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser og analyserer siden, hvilken betydning de europæiske mærkningsregler har for udfaldet af disse processer. Som afslutning på fremstillingens teoretiske del skitseres en teoretisk ramme, der integrerer de mærkningspolitiske begreber med europæiseringsteorien.

I forbindelse med studiet af de nationale konflikt- og forhandlingsprocesser er det *udfaldet* af disse som er af interesse. Med udfald henvises til (1) ændringer i de danske mærkningspolitiske lovbestemmelser eller (2) afviste ændringsforslag til de mærkningspolitiske lovbestemmelser og/eller beslutninger, der legitimerer en afvisning af sådanne ændringsforslag. Forklaringen på at studere såvel ændringer i de mærkningspolitiske lovbestemmelser som afviste ændringsforslag skal findes i det perspektiv, som europæiseringsteorien lægger på de nationale konflikt- og forhandlingsprocesser. Ifølge dette perspektiv har de europæiske policies potentiale til at henholdsvis styrke og begrænse de nationale aktørers forsøg på at opfylde deres præferencer. Dette aspekt kan netop indfanges ved også at studere afviste ændringsforslag fra forskellige aktører og analysere, hvorvidt afvisningen af disse kan relateres til de europæiske mærkningsregler. Derfor er såvel afviste ændringsforslag som vedtagne ændringsforslag af interesse i et europæiseringsperspektiv.

Formålet med denne fremstilling er dels at kunne bidrage med konkret viden om udviklingen i den danske mærkningspolitik. Yderligere er det et formål at bidrage med generel viden om, hvilke

konsekvenser EU har for nationalstaten. I den forbindelse skal det bemærkes, at nærværende fremstilling på grund af sit begrænsede fokus kun skal betragtes som en enkelt brik i et stort og sammensat billede af EU's betydning for nationalstaten.

Teori

Mærkningspolitik

Nærværende fremstilling begrænser sig til en *sektororienteret analyse* (som hos Haverland 2000, 2003). Fokus er således kun europæiseringen, som den forekommer på et enkelt politikområde; i denne forbindelse det mærkningspolitiske område. Fordelen ved dette begrænsede fokus er muligheden for at foretage mere dybtgående og intensive analyser. Til grund for sådanne analyser må imidlertid ligge en grundig viden om de særegne forhold, der gør sig gældende for den sektor, som er i fokus (Haverland 2003; 203-204). Med viden om sådanne forhold vil man kunne forstå, hvilken konkret betydning europæiseringen har for dette område. Dermed bliver man i stand til ikke kun at konkludere i europæiseringsbegreber, men også i begreber der tager hensyn til de særlige politiske udfordringer, som præger det pågældende politikområde. Mærkningspolitikken fungerer i denne fremstilling således ikke blot som en case, der er udvalgt med henblik på at kunne drage konklusioner angående fænomenet europæisering. Det går også den anden vej: Europæiseringsteorien bliver anvendt som et værktøj til at beskrive udviklingen på dette politikområde. Som det netop blev pointeret i indledningen, ville det være noget nær umuligt at analysere dansk mærkningspolitik uden at inddrage den europæiske indflydelse. Skal europæiseringsteorien fungere på denne måde, kræver det, at den suppleres med begreber, som beskriver de konkrete udfordringer på det mærkningspolitiske område. Det er netop formålet med det efterfølgende.

Markedsoptimering og forbrugerbeskyttelse

Mærkningspolitik angår den politiske regulering af fødevarers mærkning. Ved mærkning henvises her til *tekst og grafiske elementer på en fødevarers emballage, eller på andet tilhørende materiale i forbindelse med markedsføringen af fødevaren* (tillempet oversættelse fra Hadden 1986; 33). Det grundlæggende formål med mærkningspolitikken er at sikre en mærkning, der giver tilstrækkelig og retvisende information om de fødevarer, som forbrugeren kan vælge imellem. Dette formål er

særligt relevant set i lyset af fødevarereproduktionens udvikling (Marks 1984; 252-253). De fleste fødevarer, som er tilgængelige på markedet i dag, er nemlig af en sådan karakter, at det ikke umiddelbart er muligt for forbrugeren at gennemskue dem. Ofte har fødevarerne gennemgået forarbejdningsprocesser og er sammensat af et betydeligt antal ingredienser. Desuden anvendes der ofte tilsætningsstoffer af forskellig art. Ledsagende information må derfor tilvejebringes. Dette grundlæggende formål med mærkningspolitikken har to mere specifikke aspekter:

For det første kan mærkningspolitikken ansues som en foranstaltning, der skal optimere fødevaremarkedets funktion ved at skabe grundlaget for forbrugers frie og informerede valg (Marks 1984; 255). Såfremt fødevaremarkedet skal fungere optimalt forudsættes netop, at forbrugeren kan foretage et frit og informeret valg, da det ellers må antages, at de positive effekter af markedet udebliver. Problemet i den henseende er, at fødevarereproducenter ikke uden videre har incitament til at udforme mærkningen, så den sikrer tilstrækkelig og retvisende information. Med salg for øjemed er det selvsagt fordelagtigt for producenten at fremhæve et produkts positive egenskaber og på den anden side at skjule de negative egenskaber (OECD 1997; 14). Mærkningspolitikken kan her spille rollen som markedsoptimerende regulering, hvor producenten påbydes at sikre en tilstrækkelig og retvisende information, herunder også at anføre de negative egenskaber et produkt måtte have. Mærkningspolitikens markedsoptimerende formål er også relevant på EU-niveau, hvor ensartede mærkningsregler er et bidrag til realiseringen af det indre marked (Marks 1984; 253). I det hele taget kan fødevarernes stigende bevægelighed over landegrænser afsløre betydelige forskelle i de enkelte staters mærkningsregler, og sådanne forskelle er uhensigtsmæssige, i hvert fald set fra et markedsperspektiv.

For det andet kan mærkningspolitikken betragtes som *forbrugerpolitik*. Herved forstås en politik, der har til formål at beskytte og uddanne forbrugeren; ofte med baggrund i en antagelse om, at forbrugeren i udgangspunktet er den svagere part i forhold til producent/sælger af fødevarer (Ronit 2003; 5). Det kan dog ofte være vanskeligt at udskille forbrugerpolitikken som et særskilt område (Ronit 2003; 8-9), og mærkningspolitikken kan da også ses som et område, der på en gang har til formål både at optimere markedet og samtidig at beskytte forbrugeren. Til tider synes det markedsoptimerende og det forbrugerpolitiske hensyn at kunne gå hånd i hånd. Skulle man dog forsøge at udskille forbrugerhensynet, kunne man sige, at dette eksplicit vægter forbrugers interesser højest og gerne går videre, end hvad der betragtes som nødvendigt for at få markedet til at

fungere. Et eksempel herpå kunne være en målsætning om gennem information om fødevarernes sundheds- og ernæringsmæssige værdi at uddanne befolkningen og lede den til sundere kostvaner (Marks 1984; 255). Der er til stadighed fokus på forbindelsen mellem et menneskes kost og dets generelle sundhedstilstand, og mærkningspolitikken kan i den forbindelse ses som et værktøj til at forbedre befolkningens sundhedstilstand. De midler, som må anvendes for at opnå en sådan målsætning, kan være midler, som går videre end, hvad der er nødvendigt for at få markedet til at fungere – eksempelvis kunne et middel være et påbud om, at særligt usunde produkter skal mærkes, så deres ringe ernæringsmæssige værdi fremgår.

Mærkningspolitikens indhold

Mærkningspolitikken kan antage forskellige former og indeholde forskellige typer af bestemmelser (OECD 1997; 14-15). Som en grundlæggende bestemmelse ligger et *vildledningsforbud*; dvs. mærkningen af en given fødevarer må ikke give anledning til, at forbrugeren får en forkert opfattelse af fødevarens identitet og karakter. Udover vildledningsforbudet kan mærkningspolitikken indeholde påbud om *obligatoriske oplysninger*, som mærkningen skal omfatte. Disse obligatoriske oplysninger skal sikre, at fyldestgørende information om en række udvalgte aspekter ved fødevareren altid er tilgængelige for forbrugeren. Dette kan også omfatte oplysninger om en fødevareres negative egenskaber. Endvidere kan der være regulering af de *frivillige oplysninger*, som mærkningen (herunder også produktets navn) kan indeholde. Mærkningen af en vare fungerer nemlig også som en reklame, og ofte vil fødevarereproducenten søge at promovere sit produkt ved hjælp af en mærkning, som i en vis udstrækning anpriser dette (OECD 1997; 13). Den politiske regulering kan her sætte grænserne for disse anprisninger. Disse frivillige oplysninger kan dels være *ernæringsanprisninger*; dvs. oplysninger som fremhæver positive egenskaber ved en fødevareres næringsindhold, f.eks. ”højt fiberindhold”, ”lavt fedtindhold” osv. Mærkningspolitikken kan i den forbindelse foreskrive bestemte standarder, som produktet skal leve op til, før mærkningen kan omfatte sådanne ernæringsanprisninger. Andre frivillige oplysninger kan være *sundhedsanprisninger*, dvs. anprisninger, hvor indtagelse af et bestemt produkt forbindes med lavere risiko for bestemte sygdomme. (OECD 1997; 14). Den politiske regulering kan indeholde forbud mod bestemte typer af ernærings- og sundhedsanprisninger, og for de typer af anprisninger som er tilladt, kan den indeholde et krav om videnskabelig dokumentation. Ernærings- og sundhedsanprisningsreglerne kan under et blot benævnes som *anprisningsreglerne*.

Udover de *regulative instrumenter* (Vedung 1998; 31-32), som mærkningspolitikken omfatter, kan mere bløde instrumenter også spille en vis rolle. *Information* (eller forsøg på overtalelse) (Vedung 1998; 33-34) kan på det mærkningspolitiske område blandt andet anvendes i form af *frivillige mærkningsordninger*. Gennem sådanne ordninger kan der etableres standarder for mærkningen, som fødevarereproducenterne indvilger i at følge. Her vil styringsinstrumentet ikke være tvang, men samarbejde og koordination mellem de politiske beslutningstagere og de mærkningspolitiske aktører (fødevarereproducenter, forbrugerorganisationer osv.). Information kan også anvendes overfor forbrugerne; i den forbindelse kan det forstås som et instrument, der skal forbedre forbrugernes evne til at anvende de oplysninger, som mærkningen tilvejebringer. Det er dog stadig de regulative instrumenter, som er de dominerende indenfor mærkningspolitikken. Dette kan skyldes, at mærkningspolitikken betragtes som en markedsoptimerende politik, dvs. en politik som skal lægge grunden for, at markedet kan fungere hensigtsmæssigt. Med et sådant formål er det nødvendigt med en relativt stram styring for at opnå en tilstrækkelig grad af harmonisering, hvad enten det er på nationalt eller europæisk niveau. Til at realisere et sådant formål har reguleringsinstrumentet de bedste egenskaber.

Det er yderst vigtigt, at den førte mærkningspolitik hele tiden er i højde med udviklingen på fødevarermarkedet, samt i den videnskabelige forskning. Udviklingen på fødevarermarkedet (f.eks. nye kommunikationsmetoder og salgsstrategier eller nye typer af fødevarer) kan nødvendiggøre ændringer i mærkningspolitikken. Det samme kan ny viden om bestemte stoffers indvirkning på menneskekroppen (Marks 1984; 257). Også udviklingen i forbrugernes forventning til, hvilke typer af oplysninger som er relevante, har betydning.

Direkte og indirekte regulering

I studiet af mærkningspolitikken er det af overordentlig betydning at være opmærksom på dette politikområdes relation til den generelle fødevarerpolitik. Mærkningspolitikken betragtes i denne fremstilling som et underområde under fødevarerpolitikken. Ofte vil mærkningspolitiske diskussioner da også være blandet sammen med generelle fødevarerpolitiske spørgsmål, og andet ville også være mærkeligt. Således er der en undertiden tæt relation mellem mærkningspolitikken og andre reguleringsområder indenfor den generelle fødevarerpolitik. Denne relation kan specificeres ved at indføre en skelnen mellem direkte og indirekte regulering (Hadden 1986; 34-37), hvor den generelle fødevarerlovgivning dækker over begge disse reguleringsformer. I bestræbelsen

på at realisere fødevarepolitikens overordnede mål (sikre fødevarer af en vis kvalitet) kan lovgiver anvende en af disse to reguleringsformer. I den forbindelse er mærkningspolitik *indirekte regulering*, idet den virker gennem en agent, her forbrugeren. Mærkningspolitikken går ikke ind direkte og regulerer sammensætningen af de enkelte fødevarer, den tilvejebringer blot den tilstrækkelige information om fødevarerne, således forbrugeren selv kan træffe valget om, hvilke fødevarer der er ønskelige, og hvilke der ikke er. Mærkningspolitikken er dog ikke nødvendigvis neutralt formuleret; den kan for så vidt godt indeholde antagelser om, hvad der er gode og dårlige produkter, f.eks. ved at kræve særlig mærkning af fødevarer, som indeholder bestemte ingredienser eller er produceret på en bestemt måde. Derved kan den også tænkes at påvirke forbrugeren i en bestemt retning, men den når netop kun sit mål gennem dette medie: forbrugeren, som træffer sit valg på markedet (Hadden 1986; 34).

Mærkningspolitik er dermed et mere blødt styringsinstrument end den *direkte regulering*. I fødevarepolitisk sammenhæng forstås direkte regulering som anvendelse af regler, der er rettet mod selve produktionen af fødevarer. Dette instrument er selvsagt mere indgribende overfor fødevareproducenterne end den indirekte regulering. Den direkte regulering kan i fødevarepolitisk sammenhæng antage flere forskellige former: Den mest indgribende form er decideret *bandlysning* af bestemte produkter. Mere almindeligt er dog udstedelse af en række *regulative standarder*, som fødevareproducenten skal leve op til (Hadden 1986; 35-36, OECD 1997; 7). Herved forstås såvel krav til produktionsprocessen som krav til de elementer, der indgår i produktionen og endelig en række krav til sammensætning af de endelige produkter.

Grundene til at bedrive direkte regulering er at sikre forbrugeren mod risici, der vurderes at være uacceptabelt høje (Hadden 1986; 37). Såfremt en given ingrediens (eksempelvis et bestemt tilsætningsstof) vurderes at have uacceptabelt høje sundhedsskadelige effekter, kan man via den direkte regulering vælge at forbyde dette. Derved kommer produkter med den pågældende ingrediens ikke på markedet og bliver således ikke genstand for forbrugers valg.

Den generelle fødevarepolitik består således i en blanding af direkte og indirekte regulering. Selv om denne fremstilling fokuserer på den indirekte regulering, er det således vigtigt at være opmærksom på forbindelsen til den direkte regulering. Niveaut for direkte regulering kan netop antages at påvirke vilkårene for den indirekte regulering. Såfremt man eksempelvis vælger en

lempelig direkte regulering kan dette antages at påvirke mængden af problemstillinger i forhold til den indirekte regulering, dvs. på mærkningsområdet. Opstiller man relativt få regulative standarder i den direkte regulering rejser det en række problemstillinger på mærkningsområdet. Dette kan specielt, men ikke udelukkende, være tilfældet i forhold til *nye fødevarer*, dvs. fødevarer, som er produceret ved hjælp af ny teknologi eller indeholder nye ingredienser. Tillades disse produkter at komme på markedet opstår efterfølgende en række potentielle problemstillinger i forhold til, om/hvordan disse skal mærkes (Det gælder eksempelvis for diskussionen om berigede fødevarer, se Teknologirådet 2001). Omvendt, anvendes der en særdeles restriktiv direkte regulering, vil det formentlig give mindre fokus på betydningen af at føre mærkningspolitik. Det må dog understreges, at der her kun tales om potentielle problemstillinger. Man kunne sagtens forestille sig et regime, hvor den direkte regulering var særdeles lempelig, uden at dette førte til nogen særlig opmærksomhed på betydningen af at bedrive indirekte regulering. Der er med andre ord tale om en række tænkelige sammenhænge. Hvorvidt de potentielle problemstillinger får en faktisk betydning afhænger af magtfordelingen mellem de mærkningspolitiske aktører.

Sammenhængen mellem den direkte og indirekte regulering kan også vise sig gennem de strategier, som forskellige aktører på det fødevarepolitiske område anvender. Eksempelvis kan aktører, der har som erklæret mål at sikre en høj grad af forbrugerbeskyttelse, opleve, at bestræbelserne på at sikre en restriktiv direkte regulering slår fejl. Disse aktører kan på den baggrund søge at påvirke det mærkningspolitiske område og derved lægge ambitionerne i at sikre en tilstrækkelig information om de produkter, som den lempelige direkte regulering tillader at komme på markedet. Yderligere kan muligheden for at føre mærkningspolitik fungere som argument for at lempe den direkte regulering: Aktører, som ønsker lempeligere direkte regulering, kan argumentere for, at de mærkningspolitiske bestemmelser i sidste ende vil sikre forbrugeren tilstrækkelig beskyttelse, da de giver mulighed for at denne selv kan vælge, hvilke produkter der er acceptable.

Relationen mellem den generelle fødevarepolitik og mærkningspolitikken har i denne fremstilling den konkrete betydning, at eventuelle udviklingstræk indenfor den direkte regulering undertiden kan anvendes som forklaringsfaktorer i forhold til udviklingen på det mærkningspolitiske område. Endvidere er relationen tilstede ved det praktiske forhold, at de mærkningspolitiske ændringsforslag i visse tilfælde behandles sammen med de generelle fødevarepolitiske ændringsforslag. På trods af,

at der kan identificeres et mærkningspolitisk område med en række særskilte problemstillinger, bør man således være opmærksom på relationen til den generelle fødevarepolitik.

Mærkningspolitiske aktører

Mærkningspolitikens interessenter (Marks 1984; 257) er stort set de samme som i forbindelse med den generelle fødevarepolitik, og ofte er det sådan (i hvert fald i dansk sammenhæng), at de mærkningspolitiske forhandlinger er indlejret i de generelle fødevarepolitiske forhandlinger. De parlamentariske beslutningstagere (regering og opposition) spiller selvsagt en central rolle på området. Herudover spiller fødevareproducenter og -sælgere (industri og erhverv) en vigtig rolle i formuleringen af mærkningspolitikken. Også forbrugerorganisationer har en interesse i at blive inddraget. Endelig kan videnskabelige komitéer spille en rolle. I et aktørperspektiv kan mærkningspolitikken således ses som en konflikt mellem forskellige aktørers divergerende interesser i forhold til, hvilke oplysninger mærkningen bør omfatte og ikke mindst, hvordan det skal være tilladt at udforme denne. Denne fremstilling afgrænser sig til at analysere de parlamentariske beslutningstageres ageren (dvs. regering og opposition).

Et anvendeligt styringsinstrument? – Kritik af mærkningspolitikken

I sin egenskab af indirekte regulering har mærkningspolitikken den fordel, at den giver plads til, at den enkelte forbruger kan opfylde sine individuelle præferencer. Forbrugeren er den agent, som beslutter, hvilke produkter der er de rette; mærkningspolitikken tilvejebringer blot den rette information. Derved tager mærkningspolitikken højde for det faktum, at der er betydelige variationer i, hvor høj risiko den enkelte forbruger vil tolerere i forbindelse med fødevarer (Hadden 1986; 37). Det stærkeste eksempel herpå er forskellen i præferencer mellem allergikere og ikke-allergikere. Denne forskel kan næppe håndteres bedre end via mærkningspolitikken. På et mere ideologisk niveau kan mærkningspolitikken også fremstå som et attraktivt styringsinstrument. Aktører, som er kritiske overfor statslig intervention kan argumentere for at mærkningspolitik bør anvendes frem for den mere indgribende direkte regulering (vel at mærke i forhold til fødevarer, som ikke indebærer en uacceptabelt høj risiko).

Omvendt kan mærkningspolitikken som styringsinstrument også underkastes betydelig kritik. I hvert fald kan man sige, at uanset hvordan mærkningspolitikken konkret udformes, så er der knyttet en række grundlæggende udfordringer til dette styringsinstrument. Udfordringer, som altid, endog i

varierende grad, vil udgøre en trussel mod realiseringen af mærkningspolitikens mål. Der er al mulig grund til at være opmærksom på de svagheder, som er indbygget i dette styringsinstrument. Påpejning af disse svagheder leder dog ikke nødvendigvis til den konklusion, at mærkningspolitikken må opgives som styringsinstrument; relevansen af en sådan konklusion afhænger af, hvilke alternative reguleringsformer der findes. Under alle omstændigheder er disse grundlæggende udfordringer dog af en sådan karakter, at mærkningspolitikens beslutningstagere bør være opmærksomme på dem.

Som det væsentligste kritikpunkt kan man stille et stort spørgsmålstegn ved forbrugerens evne til egentlig at anvende de informationer, som mærkningen tilvejebringer. Mærkningspolitikken baserer sig ideelt set på en antagelse om *rationalitet* hos forbrugeren. Ved dette forstås, at det er manglende eller fejltagtig information, som forhindrer forbrugeren i at træffe det bedste valg. En politik, der tilvejebringer tilstrækkeligt med information af god kvalitet vil derfor ruste forbrugeren til at træffe bedre valg, hævdes det (Hadden 1986; 34). I en sundhedspolitisk optik kunne tilføjes, at en sådan politik muligvis vil bidrage til at uddanne befolkningen til sundere kostvaner.

Denne antagelse om rationalitet kan underkastes kritik. En kritik, der henleder opmærksomheden på, at selv ved tilstedeværelsen af rigelige mængder information kan forbrugeren have overordentligt vanskeligt ved at træffe, hvad man kan kalde et informeret valg. Det tyder således på, at forbrugerens evne til at forstå og anvende mærkningens informationer i sig selv er begrænset (Hadden 1986; kap. 9). Mængden af information kan hurtigt blive uoverskuelig, såfremt man som forbruger ud fra mærkningen skal foretage en sammenligning af markedets produkter. Desuden tyder det på, at forbrugeren ofte anvender informationerne på en mere overfladisk måde, end det er tiltænkt. Eksempelvis har forsøg vist, at selve tilstedeværelsen af store mængder information om et produkt i sig selv får forbrugeren til at føle sig mere tryk ved dette, end et produkt som indeholder mindre mængder information (Hadden 1986; 213). Til dette må føjes de omstændigheder, under hvilke forbrugeren foretager sine indkøb. For de fleste forbrugere er der sjældent tid til en grundig og velovervejet anvendelse af de mængder information, som mærkningen stiller til rådighed (OECD 1997; 11).

Kritikken af rationalitet kan også tilføjes en social dimension. Vanskelighederne ved at opfylde betingelserne for rationalitet kan antages i særlig grad at gøre sig gældende for forbrugere fra lavere

samfundslag. Disse forbrugere er ringere uddannet, hvilket kan have negativ indflydelse på deres evne til at forstå og behandle de tilgængelige informationer. Dette forhold er hos disse grupper ofte koblet sammen med en relativt lav indkomst. Det kan betyde, at disse grupper vil foretrække billigere produkter, uanset hvad mærkningen kan fortælle om disses kvalitet. Således har mærkningspolitikken en *regressiv egenskab* (Hadden 1986; 224-226). De muligheder som mærkningspolitikken stiller op for forbrugeren, udnyttes systematisk dårligere af forbrugere fra lavere samfundslag, pga. disses manglende forudsætninger.

Konsekvensen af denne kritik kunne være, at man forkastede mærkningspolitikken som anvendeligt styringsinstrument. En sådan afvisning af mærkningspolitik som styringsinstrument bør dog ledsages af forslag til, hvilke alternative styringsinstrumenter, der kan anvendes eller om alternativet eventuelt er, at der i det hele taget skal styres mindre fra politisk side. En mere forsigtig konklusion er, at man med udgangspunkt i ovenstående kritik bør søge at forbedre mærkningspolitikken, så den tilvejebringer information, der i højere grad er anvendelig for forbrugeren. Man må eksempelvis overveje, hvor grænsen mellem at informere og forvirre forbrugeren går (Marks 1984; 255). Denne grænse kan være vanskelig at lokalisere: Større mængder information fører ikke kun til mere informerede forbrugere, men måske også til mere forvirrede forbrugere! Derfor kan det for det første være relevant at arbejde med at forsimpler mærkningen af fødevarer med henblik på at gøre denne mere anvendelig for forbrugeren (Marks 1984; 258). Det kan i sig selv være en vanskelig sag, da de mærkningspolitiske aktører har forskellige, og under tiden modstridende, opfattelser af, hvornår en mærkning kan betragtes som anvendelig for forbrugeren. En forsimpling af mærkningen ville netop indebære, at man fremhævede de vigtigste egenskaber ved en given fødevarer, netop for at gøre mærkningen mere overskuelig og for at fremme muligheden for at foretage sammenligninger. Dette kan resultere i, at visse fødevarergrupper kommer til at stå i et dårligt lys hos forbrugeren, fordi forsimplingen fremhæver, at disse har overvejende negative egenskaber. Ikke alle politiske aktører ville finde dette hensigtsmæssigt.

En mere langsigtet strategi er via uddannelsessystemet at oplyse borgerne om menneskelig ernæring og håndtering af information om fødevarer (Hadden 1986; 255). Kan man forøge den brede befolknings viden på dette område, vil mærkningspolitikken i højere grad kunne realisere sit mål.

Europæisering

Som beskrevet i indledningen er denne fremstilling et studie i europæisering. I dette afsnit redegøres for fremstillingens europæiseringsteoretiske grundlag. Europæiseringsteoriens fokus er netop EU's konsekvenser for udviklingen på det nationale niveau. Det europæiseringsteoretiske element muliggør dermed studiet af, hvilke konsekvenser de europæiske mærkningsregler har haft for udfaldet af de nationale, mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser, jf. fremstillingens undersøgelsesspørgsmål.

Europæiseringsbegrebet er i forskningsmæssig sammenhæng anvendt ud fra flere forskellige tilgange, og Olsen identificerer hele fem af disse (2003). I nærværende fremstilling anvendes en tilgang, hvor den europæiske integrations konsekvenser for nationalstaten er i fokus (Radaelli 2000; 6, Schmidt 2002; 896). Analyserne i denne fremstilling angår således de nationale konsekvenser af den igangværende udvikling på det europæiske¹¹ niveau. Begrebet europæisering defineres i den forbindelse som "*the impact of European policies on national policies, practices, and politics*" (Schmidt 2002; 894). I denne fremstilling fungerer det europæiske niveau som en given størrelse, og analysen angår, hvilke konsekvenser udviklingen på dette niveau i form af europæisk integration (for eksempel som vedtagelsen af bindende regulering) har for nationalstaten - konsekvenser, som kan søges i flere forskellige aspekter af den nationale politik, jf. definitionens formulering "*policies, practices, and politics*". Forskningsopgaven i dette perspektiv på europæisering er dog ikke kun at analysere, hvilke konsekvenser EU har for nationalstaten, men også at forklare, hvilke faktorer der leder frem til disse konsekvenser (Olsen 2003; 343).

Når der til grund for denne fremstilling derved lægges en temmelig skarp skelnen mellem europæisk integration og europæisering er dette af *analytiske* grunde (Radaelli 2000; 6). Alene af ressourcemæssige hensyn må en sådan afgrænsning betragtes som hensigtsmæssig. Således ville det overstige denne fremstillings omfang også tilbunds gående at skulle analysere de politiske processer og de europæiske institutioner, som har haft betydning i forbindelse med vedtagelsen af de europæiske mærkningsregler, selv om en sådan tilgang unægteligt ville kunne tilvejebringe interessante konklusioner. I virkelighedens verden er de to fænomener, europæisering og europæisk integration, således forbundne: Europæiseringen af den nationale politik kan have en række *feed*

¹¹ Betegnelsen *europæisk* anvendes her i den (ikke helt korrekte) betydning, at det omtalte har relation til EU. Eksempelvis er europæisk integration at forstå som integration i forbindelse med EU. Ligeledes er europæisk påvirkning af nationalstaten her at forstå som EU's påvirkning af nationalstaten.

back-effekter (Schmidt 2002; 896); eksempelvis kan europæiseringen af den nationale politik have den konsekvens, at de nationale aktører i højere grad end tidligere retter opmærksomheden mod den europæiske beslutningsarena; noget, som også er relevant i et integrationsperspektiv, idet det kan forøge betydningen af den europæiske beslutningsarena og dermed bidrag til, at EU som politisk enhed bindes tættere sammen.

I ethvert forskningsperspektiv etableres med tiden et fælles tema, som størstedelen af dets bidragydere synes at bevæge sig indenfor. For europæiseringsstudiet er dette fælles tema, at nationale institutioner og aktører har en afgørende indflydelse på europæiseringsprocesserne (Hix & Goetz 2001; 20). Det synes ligefrem at være selve dette tema, som giver europæiseringsstudiet dets berettigelse, for såfremt EU's indflydelse på nationalstaten kunne beskrives ud fra en *instrumentel logik*, ville der ikke være meget at studere. Den nationale tilpasning til europæiske krav kan således ikke forstås som en forudsigelig implementeringsproces, hvor et lavere niveau (nationalstaten) i den politiske styringskæde blot iværksætter de politiske beslutninger, som er truffet på et højere niveau (EU). Det har med andre ord vist sig, at mens den europæiske indflydelse på nationalstaten er uomgængelig, så er konsekvenserne af denne indflydelse, samt de spor den følger, varierende (Héritier 2001; 2). De europæiske krav har medført forskelligartede konsekvenser for nationalstaten, og konvergens mellem medlemsstaterne synes derfor ikke at være synonym med europæisering, men nærmere et ud af flere mulige udfald, som denne kan resultere i (Radaelli 2000; 6). Som indenfor andre forskningsretninger er dette fælles tema dog af temmelig abstrakt karakter, og det skal snarere opfattes som en overordnet ramme, mainstream-forskningen bevæger sig indenfor, end som et nærmere specificeret argument samtlige bidrag deler. Den teoretiske ramme i denne fremstilling trækker også på dette tema, og ambitionen i det efterfølgende er at fremstille dette tilstrækkelig klart og konsistent til, at det kan danne udgangspunkt for den senere analysemodel.

De efterfølgende teoretiske overvejelser er opdelt i tre sektioner. For det første beskrives, hvordan europæiske policies påvirker det nationale niveau gennem to mekanismer. For det andet begrebsliggøres de nationale konflikt- og forhandlingsprocesser, herunder hvilken rolle de europæiske policies spiller i forbindelse hermed. For det tredje beskrives det udfald, som disse nationale konflikt- og forhandlingsprocesser fører til, herunder hvordan dette udfald kan relateres til europæisering.

De europæiske policies

De policies, som vedtages på det europæiske niveau, er på forskellig vis rettet mod medlemsstaterne; blandt andet kan disse policies påføre medlemsstaterne en pligt til at tilpasse de nationale lovbestemmelser, så de er i overensstemmelse med bestemte standarder og principper. Ambitionen i et europæiseringsperspektiv er en forklaringsmodel, der indfanger de konsekvenser, som sådanne policies har for udviklingen på det nationale niveau.

Et første led i en sådan forklaringsmodel baserer sig på en karakteristik af den eller de europæiske policies, hvis konsekvenser for det nationale niveau, der søges analyseret. Dette er en konsekvens af den variation, der kan findes mellem de europæiske policies: På nogle områder er de europæiske policies udtryk for et forsøg på at sikre en totalharmonisering af medlemsstaternes bestemmelser, mens de europæiske policies på andre områder blot søger at etablere en række minimumsstandarder eller måske blot angiver en række foreslåede regler (Schmidt 2002; 897-898). Den europæiske påvirkning af det nationale niveau varierer alt efter, hvor den kan placeres i forhold til sådanne aspekter. Der kan således findes en vis forklaringskraft i selve egenskaberne ved den eller de europæiske policies, hvis konsekvenser for det nationale niveau, der søges analyseret. Dette skal imidlertid ikke betragtes som et argument for, at man ud fra en analyse af de europæiske policies kan forudsige, hvilke efterfølgende nationale forandringer disse policies vil medføre. Der er dog tale om, at de europæiske policies kan give anledning til en ændring af de nationale policies i en bestemt retning og desuden, at de europæiske policies påvirker, hvilke strategier der er tilgængelige for de nationale aktører, der søger at opfylde deres præferencer. Dermed bestemmer egenskaberne ved de europæiske krav, hvor høje omkostninger der på nationalt niveau er ved at forfølge bestemte strategier. Egenskaberne ved de europæiske policies bliver derved en faktor, der i et samspil med andre faktorer bestemmer det endelige udfald af de nationale politiske processer. Knill & Lehmkuhl (2002) argumenterer for, at man analytisk kan skelne mellem forskellige mekanismer, efter hvilke en europæisk policy kan påvirke det nationale niveau. I forlængelse heraf skelnes der i denne fremstilling mellem to aspekter af den europæiske påvirkning.¹²

¹² Som bekendt indeholder Knill & Lehmkuhl (2002) også en tredje europæiseringsmekanisme, hvor det er europæisk påvirkning af nationale ideer og værdisystemer, som er i fokus. Andre bidrag har også påpeget, at nationale diskurser er relevante for studiet af europæisering, herunder at bevægelser i disse diskurser også kan være udtryk for europæisering (Radaelli 2000, Schmidt 2002). Dette aspekt er dog udeladt i nærværende fremstilling, hvor fokus er på de specifikke europæiske krav og hvordan disse påvirker de nationale aktørers mulighed for at opfylde deres mærkningspolitiske præferencer. På den måde er selve de mærkningspolitiske aktørers præferencer og bevægelsen heri ikke genstand for analyse i denne fremstilling. Dette fravalg er dog ikke udtryk for, at studiet af diskurser er irrelevant – det er et led i afgrænsningen af fremstillingens fokus.

For det første kan de europæiske policies give anledning til at ændre de nationale policies i en bestemt retning. De europæiske policies udtrykker netop en række krav, som de nationale policies skal opfylde. Manglende overensstemmelse mellem de europæiske krav og de tilsvarende nationale bestemmelser kan her betegnes som et *misfit* (Héritier 2001; 9). I denne fremstilling forstås der ved misfit således *policy misfit* (Börzel and Risse 2003; 61-62); dvs., det er overensstemmelsen mellem de europæiske mærkningsregler og de nationale mærkningspolitiske lovbestemmelser, som ligger til grund for konklusioner angående eventuelle misfits. Et misfit skal i den forbindelse forstås som faktor, der giver anledning til, at nationale aktører kan dreje udfaldet af de nationale politiske processer i den retning, som de europæiske krav foreskriver. På den baggrund er begrebet om misfit af interesse som et værktøj til identificere, på hvilke områder de europæiske krav *potentielt* kan medføre forandring af de nationale policies. Denne formulering indikerer dog, at overgangen fra misfit til faktiske ændringer afhænger af andre faktorer, herunder de nationale aktørers ageren. I et sådant perspektiv kan et misfit opfattes som en ressource for de af de nationale aktører, der kan opfylde deres præferencer, såfremt der sker en tilpasning til de europæiske krav (Héritier & Knill 2001; 259). Umiddelbart må det dog forventes, at en høj grad af misfit kun kan opretholdes i en begrænset periode, idet de nationale aktører formentlig vil finde det for omkostningsfuldt at opretholde dette.

Det andet aspekt af de europæiske policies er, at de påvirker *den nationale mulighedsstruktur* (Knill & Lehmkuhl 2002; 258). Den nationale mulighedsstruktur forstås her som de nationale aktørers adgang til de forskellige instrumenter i det nationale *policy-repertoire*. De europæiske policies kan netop have konsekvenser for denne adgang. Dette sker ved, at de europæiske policies eksempelvis foreskriver maksimums- eller minimumsindstillinger af bestemte instrumenter i det nationale policy-repertoire, hvorfor den nationale anvendelse af disse begrænses. Dette kan også medføre, at andre instrumenter i det nationale policy-repertoire bliver hhv. mere eller mindre attraktive for de politiske aktører at anvende. Hvor stærk en effekt de europæiske policies har på den nationale mulighedsstruktur afhænger af, hvor højt specificerede de europæiske krav er (Schmidt 2002; 897-898). Højt specificerede europæiske krav har selvsagt en anderledes effekt på den nationale mulighedsstruktur end europæiske policies, som blot indeholder foreslåede regler. Den nationale mulighedsstruktur, som foreligger på et europæiseret politikområde, er desuden ikke lige gunstig for alle nationale aktører. Således kan de europæiske krav føre til en omfordeling af magt mellem de nationale aktører (Knill & Lehmkuhl 2002; 260).

De to aspekter af den europæiske påvirkning er relateret til hinanden på den måde, at det første aspekt er det primære – umiddelbart har de europæiske policies den virkning, at de, såfremt der foreligger et misfit, giver anledning til en ændring af de nationale policies. Den nationale mulighedsstruktur udtrykker den situation, der foreligger, når/såfremt der har fundet en tilpasning af de nationale policies sted.

Det lange tidsperspektiv i nærværende fremstilling betyder desuden, at der kan forventes en vis udvikling i de europæiske policies. Mange studier behandler de europæiske krav, som størrelser der på en gang er givne og ikke forandrer sig (f.eks. Haverland 2000); dette er anderledes for nærværende fremstilling, hvor der kan forventes en vis dynamik i de europæiske krav. Efterhånden som den europæiske integration skrider frem, udvikles de europæiske policies, og dette kan medføre at nye misfits opstår, samtidig med at det kan ændre den nationale mulighedsstruktur. Dette gør studier med et længere tidsperspektiv mere komplicerede - men også mere interessante.

Nationale konflikt- og forhandlingsprocesser

Hermed er det beskrevet, hvordan de europæiske policies kan give anledning til ændring af de nationale policies, og desuden hvordan de europæiske policies påvirker den nationale mulighedsstruktur. Interessen retter sig dog ikke kun mod det potentiale til national forandring, som de europæiske policies medfører; den retter sig selvsagt også mod de faktiske forandringer; det vil sige, hvilke faktiske forandringer eventuelle misfits medfører og desuden, hvordan de nationale aktører agerer indenfor den nationale mulighedsstruktur. Med henblik på at studere dette må en række nationalt betingede forklaringsfaktorer inddrages i den teoretiske ramme – en pointe som en betydelig række af teoretiske såvel som empiriske bidrag har lagt vægt på (Börzel & Risse 2003; Haverland 2000, 2003; Héritier & Knill 2001; Knill & Lehmkuhl 2002; i dansk sammenhæng Kallestrup 2005). Inddragelsen af nationalt betingede forklaringsfaktorer er baseret på den erkendelse, at medlemsstaterne ikke blot er statiske størrelser etableret på et bestemt niveau, som er mere eller mindre i overensstemmelse med EU's krav. Medlemsstaterne må også betragtes som selvstændige arenaer for politikdannelse (Cini 2003; 349-350). Gennem sit fokus på de nationale mærkningspolitiske processer (og udfaldet heraf) beskæftiger denne fremstilling sig netop med politikdannelsen på nationalt niveau. Begrundelsen herfor er, at de europæiske policies konsekvenser for det nationale niveau udformes i forbindelse med denne nationale politikdannelse.

Det er derfor nødvendigt at begrebsliggøre de nationale politiske processer, dvs. hvilken karakter disse er af og hvilke faktorer, der påvirker deres udfald.

De nationale politiske processer studeres i denne fremstilling som *konflikt- og forhandlingsprocesser*, hvor flere forskellige aktører søger at opfylde indbyrdes modstridende præferencer (Vrangbæk 2001; 9-13, Winter 1991; 366). Aktørernes præferencer betragtes som relativt klare, og de kommer til udtryk gennem politiske konflikter og forhandlinger, hvor de forskellige aktører søger at opfylde deres præferencer bedst muligt. Udfaldet af disse processer ses som udtryk for styrkeforholdet mellem de forskellige aktører.

I forbindelse med de nationale konflikt- og forhandlingsprocesser finder der en række magtressourcer, som de enkelte aktører kan søge at anvende for at opfylde deres præferencer. De europæiske policies er her at forstå som en sådan ressource: De nationale aktører kan anvende et foreliggende misfit som begrundelse for, at de nationale policies må ændres i en bestemt retning. Endvidere kan nationale aktører søge at anvende den nationale mulighedsstruktur for at opfylde deres præferencer eller for at forhindre andre aktører i at opfylde deres præferencer (hvilket i mange tilfælde kan være to side af samme sag). Heri ligger den relation mellem de europæiske policies og de nationale policies, som europæiseringsperspektivet i denne fremstilling forudsætter: Udfaldet af de nationale processer afhænger af konflikt- og forhandling mellem de nationale aktører, og de europæiske policies er i den forbindelse en vigtig magtressource, som de enkelte aktører kan søge at anvende for at påvirke udfaldet af disse processer. På den måde bliver de europæiske policies en vigtig forklaringsfaktor i forhold til udfaldet af de nationale konflikt- og forhandlingsprocesser. Og det er vigtigt at tilføje, at de europæiske policies ikke er en magtressource, som alle nationale aktører har lige adgang til at anvende: Kun nogle aktører vil finde, at de europæiske policies kan stille dem strategisk stærkere i forhold til opfyldelsen af deres præferencer. Heri ligger europæiseringens potentiale til omfordeling af magt mellem nationale aktører (Knill & Lehmkuhl 2002; 260).

Udover den europæisk betingede magtressource findes der imidlertid også nationalt betingede magtressourcer. Dette er i tråd med Héritier & Knills anbefaling om at betragte de europæiske policies som en forklaringsfaktor på linje med en række andre (2001; 290). Flere bidrag gør netop opmærksom på, at der må indregnes institutionelt betingede magtressourcer, som også har

indflydelse på, hvilke konsekvenser de europæiske policies har for udfaldet af de nationale processer (Haverland 2000, Schmidt 2002). Herunder er veto-punkter i de nationale processer af betydning, dvs. institutionelle forhold, som medfører, at ændringer kun kan gennemføres med bestemte aktørers samtykke (Haverland 2000; 85). Betoningen af nationalt betingede magtressourcer har den konsekvens for forklaringsmodellen, at de europæiske policies ikke nødvendigvis bliver den magtressource, som er udslagsgivende. Magtfulde nationale aktører kan muligvis opfylde deres præferencer, selv om den nationale mulighedsstruktur ikke umiddelbart er gunstig. Derved kan udfaldet af de nationale politiske processer blive, at der vælges en løsning, som på grund af den nationale mulighedsstruktur har høje omkostninger, men som magtfulde nationale aktører har ønsket.

At denne fremstilling (kun) betragter de politiske processer, som konflikt- og forhandlingssituationer, hvor de enkelte aktører søger deres præferencer bedst opfyldt, skal delvist ses som udtryk for et afgrænsningsmæssigt hensyn. Andre bidrag har gjort opmærksom på nødvendigheden af også at studere bevægelsen i aktørernes præferencer, da selve præferencerne hos aktørerne kan være udtryk for magtudøvelse og desuden, at aktørernes præferencer i sig selv kan udgøre magtressourcer (se eksempelvis Hall 1993 eller Torfing 2004).

Udfaldet af de nationale konflikt- og forhandlingsprocesser

Som sidste led i den europæiseringsteoretiske ramme begrebsliggøres udfaldet af de nationale konflikt- og forhandlingsprocesser. I et europæiseringsperspektiv retter interessen sig selvsagt mod, hvordan dette udfald er relateret til den europæiske påvirkning. I denne fremstilling er udfaldet af de nationale politiske processer relateret til den europæiske påvirkning ved, at dette udfald afhænger af de nationale aktørers evne til gennem anvendelse af en række forskellige magtressourcer at opfylde deres præferencer. De europæiske policies blev i den forbindelse beskrevet som en sådan magtressource og kan på den måde blive udslagsgivende for udfaldet af de nationale politiske processer.

I et europæiseringsperspektiv er det imidlertid også relevant at betragte selve udfaldet af de nationale processer i forhold til de krav, som kan identificeres i de europæiske policies. Herunder er det af interesse, hvorvidt det nationale udfald har resulteret i en (korrekt) tilpasning til de europæiske krav, og desuden hvilken forandring dette repræsenterer set ud fra de nationale policies,

som de europæiske krav erstatter eller tilpasser. Dette er dog ikke tilstrækkeligt. Tværtimod er det nødvendigt med en analyse af den samlede udvikling på det politikområde, som er i fokus. Denne samlede udvikling skal netop ses som udtryk for, hvordan den nationale mulighedsstruktur generelt anvendes af de politiske aktører. Studiet af europæisering er altså ikke kun et spørgsmål om lægge et snævert fokus på den nationale implementering af de europæiske krav - det er også nødvendigt at studere, hvordan nationale aktører søger at svare på de udfordringer, som de europæiske krav stiller og generelt agerer indenfor den nye mulighedsstruktur, som disse har resulteret i (Menz 2005; 7).

Opsummering: Den teoretiske ramme

Den samlede teoretiske ramme for denne fremstilling består i en kombination af begreberne fra afsnittet om mærkningspolitik og det foregående afsnit om europæiseringsteori. Den teoretiske ramme giver grundlaget for at kunne analysere, hvilke konsekvenser de europæiske mærkningsregler har haft for udfaldet af de nationale, mærkningspolitiske processer i perioden 1973-2007.

De europæiske policies påvirker det nationale niveau gennem to forskellige aspekter. For det første kan der på baggrund af de europæiske policies opstå et misfit mellem de europæiske krav og de nationale policies. Et misfit giver anledning til en ændring af de nationale policies, og det antages, at en høj grad af misfit vil være for omkostningsfuldt at opretholde over længere tid. For det andet påvirker de europæiske policies de nationale aktørers adgang til instrumenterne i det nationale policy-repertoire, idet de foreskriver bestemte indstillinger af disse. Af disse to aspekter udgør det første aspekt den primære mekanisme. De europæiske policies kan desuden indholdsbestemmes ved hjælp af de mærkningspolitiske begreber. De europæiske policies faktiske konsekvenser for det nationale niveau skal studeres gennem den nationale politikdannelse. Denne ansues som en konflikt- og forhandlingsproces, hvor de nationale aktører hver især søger at opfylde deres mærkningspolitiske præferencer. I bestræbelserne på at opfylde sine præferencer kan de enkelte aktører trække på en række magtressourcer. De europæiske policies er en sådan magtressource, idet nationale aktører med baggrund i et misfit eller en gunstig national mulighedsstruktur kan forbedre muligheden for at opfylde deres præferencer. Dog har ikke alle nationale aktører lige god adgang til at anvende denne europæisk betingede magtressource. Desuden findes der nationalt betingede magtressourcer. Aktører, som har vetoret i de politiske processer, har stor mulighed for at påvirke udfaldet af disse. Mærkningspolitikens tætte sammenhæng med den direkte regulering betyder

endvidere, at udviklingstræk indenfor den direkte regulering kan påvirke vilkårene for de mærkningspolitiske processer. Endelig kan udfaldet af de nationale konflikt- og forhandlingsprocesser karakteriseres i forhold til, hvilken mærkningspolitisk ændring der er tale om. Desuden kan udfaldet relateres til de europæiske policies på to måder: For det første, hvorvidt udfaldet er udtryk for en tilpasning til kravene i disse policies. Desuden, hvordan udfaldet er et resultat af nationale aktørers ageren indenfor den nationale mulighedsstruktur (som er genstand for europæisk påvirkning).

Analyseramme

I dette afsnit udvikles en analyseramme, der integrerer de tidligere beskrevne europæiseringsteoretiske og mærkningspolitiske begreber. Denne analyseramme skaber grundlag for at kunne besvare undersøgelsesspørgsmålet: **Hvilke konsekvenser har de europæiske mærkningsregler haft for udfaldet af de danske, mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser i perioden 1973-2007?**

Dette undersøgelsesspørgsmål specificeres med følgende bemærkninger:

- **Fokus er udfaldet af de danske, mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser.** Analysen fokuserer på udfaldet af de mærkningspolitiske forhandlingsprocesser, hvorigennem ændringsforslag til de danske lovbestemmelser på det mærkningspolitiske område behandles. Analysen behandler de relevante mærkningspolitiske ændringsforslag fra perioden 1973-2007 og søger forklaringer på udfaldet af disse (dvs. hvorvidt forslagene gennemføres eller afvises). I den forbindelse fokuseres der på ændringsforslag, som kan relateres til de horisontale mærkningsregler indenfor nationalstaten Danmark; dvs. fokus er mærkningsregler, som i udgangspunktet gælder for alle fødevarer (dette til forskel fra vertikale mærkningsregler, der gælder for specifikke produkter). Som spørgsmålet indikerer, studeres de mærkningspolitiske ændringsforslag som konflikt- og forhandlingsprocesser, hvor de nationale aktører søger at opfylde deres forskellige mærkningspolitiske præferencer.
- **De mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser fra perioden 1973-2007 analyseres.** Analysen fokuserer således på en relativt lang tidsperiode. Fordelene ved et så tidsmæssigt bredt fokus er muligheden for at følge den europæiske påvirkning længere tid og dermed observere, hvorvidt denne skifter i betydning, herunder hvordan den spiller sammen med de

nationale magtforhold. Derved opnås et mere fyldestgørende billede af de konsekvenser, som de europæiske mærkningsregler har haft for de danske, mærkningspolitiske processer. 1973 markerer året, hvor den danske Levnedsmiddellov vedtages og dermed også en række horisontale mærkningsregler. Disse regler, der længe udgjorde fundamentet for den danske mærkningspolitik, har siden været udsat for en række ændringsforsøg. Derfor udgør etableringen af disse et passende udgangspunkt for analysen. Udviklingen følges herefter frem til foråret 2007. Der er dermed tale om en kronologisk opbygget analyse, som løbende inddrager de relevante begreber.

- **De europæiske mærkningsregler analyseres.** Som det fremgår af undersøgelsesspørgsmålet fokuseres der på de europæiske mærkningsreglers konsekvenser for den danske mærkningspolitik. Dette nødvendiggør en analyse af de europæiske mærkningsregler, dvs. hvilke specifikke krav disse stiller til de nationale lovbestemmelser. På grundlag heraf kan konkluderes angående graden af misfit mellem de europæiske mærkningsregler og de nationale lovbestemmelser. Endvidere fokuserer analysen på, hvordan de europæiske mærkningsregler påvirker den nationale mulighedsstruktur. Herved forstås, hvilke begrænsninger mærkningsreglerne lægger på adgangen til de forskellige mærkningspolitiske instrumenter, som medlemsstaterne kan beslutte sig for at anvende. Den grundlæggende kilde til at bestemme de europæiske mærkningsregler er Mærkningsdirektivet fra 1979, hvori der blev fastlagt en række generelle krav til medlemsstaternes horisontale mærkningsregler. Analysen vil dog løbende inddrage andre kilder, der er af relevans for at bestemme de europæiske mærkningsregler, eksempelvis supplerende retsakter til Mærkningsdirektivet og relevante afgørelser fra EF-Domstolen. Det tidsmæssigt brede fokus betyder derfor, at der er en vis udvikling i de europæiske mærkningsregler.

- **De europæiske mærkningsregler har konsekvenser for udfaldet af de danske, mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser.** Undersøgelsesspørgsmålet fokuserer som nævnt på en relation mellem de europæiske mærkningsregler og de nationale politiske processer. Antagelsen er her, at de europæiske mærkningsregler i varierende grad kan fungere som en forklaringsfaktor i forhold til udfaldet af de nationale processer. I denne fremstilling fungerer de europæiske mærkningsregler efter to mekanismer. For det første kan der på baggrund af de specifikke krav, som er indeholdt i de europæiske mærkningsregler, opstå et misfit mellem disse og de nationale lovbestemmelser. Dette kan give anledning til en ændring af de nationale lovbestemmelser; især vil en høj grad af misfit være omkostningsfuldt at opretholde. For det andet har de europæiske mærkningsregler den egenskab, at de påvirker den nationale mulighedsstruktur; dvs. de har indflydelse på de nationale aktørers adgang til instrumenterne i det nationale policy-

repertoire. I mærkningspolitisk sammenhæng er disse instrumenter (1) anvendelse af vildledningsforbudet, (2) påbud om obligatoriske oplysninger, (3) regulering af anprisninger og (4) brug af oplysning og koordination. Relationen mellem de to mekanismer er således, at den første mekanisme er den primære. Herved forstås, at den umiddelbare egenskab ved de europæiske mærkningsregler er, at de specifikke krav, de stiller til de nationale lovbestemmelser kan være kilde til et misfit og senere ændringer af de nationale lovbestemmelser. Når der er sket en tilpasning til disse specifikke krav, har dette betydning for den nationale mulighedsstruktur, idet overholdelsen af de europæiske krav kræver, at bestemte instrumenter i det nationale policy-repertoire fastholdes på et europæisk, harmoniseret niveau. Dette påvirker, hvilke strategier de nationale aktører kan anvende for at opfylde deres mærkningspolitiske præferencer.

De to mekanismer ved de europæiske krav skal ses i sammenhæng med de nationale konflikt- og forhandlingsprocesser. Kort formuleret er argumentet, at de europæiske mærkningsreglers konsekvenser for udfaldet af de nationale processer afhænger af måden, hvorpå de nationale aktører inddrager disse i de selv samme processer. Tilpasningen (og kvaliteten heraf) til de europæiske krav afhænger derfor af de nationale aktørers ageren. Samtidig skal den nationale mulighedsstruktur studeres i sammenhæng med, hvordan de nationale aktører faktisk anvender denne.

I det efterfølgende redegøres nærmere for, hvordan disse fire elementer indgår i analysen.

Udfaldet af de mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser

Fremstillingens fokus er udfaldet af de mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser. Det er således dette udfald, som fremstillingen forklaringsfaktorer har til formål at forklare. Herunder er der særligt fokus på de europæiske mærkningsregler som en forklaringsfaktor. Ved de mærkningspolitiske processer henvises til de processer, hvorigennem ændringsforslag behandles og efterfølgende vedtages eller afvises.

Analysen fokuserer på de generelle mærkningsbestemmelser, dvs. de bestemmelser, som (med enkelte undtagelser) gælder for samtlige fødevarer. Således fokuseres der på ændringsforslag til de generelle mærkningsbestemmelser i dansk lovgivning. Den arena, som analysen fokuserer på, er det danske Folketing og de beslutningsprocesser, som finder sted her. Dermed er det ændringsforslag på den politiske dagsorden, som behandles. Dette betyder, at det er Folketingets

partier (og partikonstellationer), som udgør aktørbilledet. I den forbindelse skelnes der mellem *regering* og *opposition*. Her forstås opposition som samtlige partier udenfor regeringen, dvs. regeringens støtteparti(er) regnes også med som opposition. De politiske partier omtales i visse tilfælde under samlebetegnelser: betegnelsen *venstrefløjen* anvendes om SF og Enhedslisten. Socialdemokratiet betegnes ved navn, mens betegnelsen *borgerlige partier* anvendes om Venstre og De Konservative. Dansk Folkeparti betegnes ved navn, det samme gør Det Radikale Venstre. Endvidere regnes præferencerne fra regeringspartierne med som en del af regeringens præferencer, selv om der undertiden kan være visse nuancer mellem ministerens holdning og ordførerne fra regeringspartierne. Man bør desuden være opmærksom på, at fremstillingen afgrænser sig fra at inddrage den direkte indflydelse fra interesseorganisationer (her: industri- og forbrugerorganisationer). Det kan ikke afvises, at en sådan inddragelse ville have givet grundlag for relevante observationer, og denne afgrænsning er da også foretaget af hensyn til fremstillingens omfang. Forbruger- og industriinteresser indgår dog i analysen på en mere indirekte måde, idet de politiske partier i deres argumentation i væsentligt omfang inddrager antagelser om forbruger- og industriinteresser, samt forholdet imellem disse. Således søger de politiske partier i varierende omfang at tage hensyn til henholdsvis forbruger- og industriinteresser.

Analysen behandler som nævnt de relevante ændringsforslag til de generelle mærkningsregler. Disse består her af lov- og beslutningsforslag fremsat af de politiske partier. Af disse to typer ændringsforslag indeholder lovforslag de mest specifikt formulerede forslag til ændringer af mærkningsreglerne, mens beslutningsforslag ofte pålægger regeringen at ændre de danske mærkningsregler i en bestemt retning eller pålægger regeringen at arbejde for realiseringen af en bestemt politik. Lov- og beslutningsforslag studeres på grundlag af Folketingstidende, hvor alle relevante forslag fremgår.

Da det er de generelle mærkningsregler, som er i fokus, retter interessen sig i den forbindelse mod ændringsforslag til de danske lovbestemmelser på mærkningsområdet. Disse lovbestemmelser fremgår af den danske Levnedsmiddellov (Lov om levnedsmidler fra 1973), senere ændret til Fødevareloven (Lov om fødevarer, vedtaget 1998, ændret 2005). I denne lovgivning fremgår de grundlæggende mærkningsregler af særskilte kapitler om ”Levnedsmidlers betegnelse, mærkning m.v.” (1973) og ”Markedsføring og mærkning af fødevarer” (1998). Dette fokus på lovbestemmelserne indebærer, at den mere detaljerede horisontale regulering (som kommer til

udtryk i bekendtgørelser), ikke underkastes systematiske analyser. Dog er det i analysen nødvendigt indirekte at behandle spørgsmålet om bekendtgørelser, idet mængde samt rækkevidde af bemyndigelser (dvs. hjemmel til at ministeren kan udarbejde bekendtgørelser) også må inddrages. Denne faktor kan netop sige noget om, hvor de politiske aktører drager grænsen mellem det politiske og det administrative niveau, og hvorvidt denne grænse eksempelvis flyttes. De danske bestemmelser om mærkning af fødevarer indeholder på flere områder hjemmel til, at ministeren kan udstede bekendtgørelser med regler om nærmere bestemte forhold. Udviklingen i forholdet mellem bemyndigelser og materielle lovbestemmelser er derfor af en vis interesse, da det siger noget om, i hvor høj grad Folketinget inddrages i de danske mærkningsregler, hvilket i sidste ende også kan få konsekvenser for disses konkrete udformning. Desuden kan det af mere informative hensyn undertiden være nødvendigt at inddrage bekendtgørelser, eksempelvis er Mærkningsdirektivet implementeret i dansk ret ved den såkaldte Mærkningsbekendtgørelse.

Alle ændringsforslag kan desuden indholdsbestemmes ved hjælp af de mærkningspolitiske begreber, som blev beskrevet i et tidligere afsnit. Ved hjælp af en sådan indholdsbestemmelse kan man på systematisk vis analysere, hvilken rækkevidde vedtagne ændringer af mærkningspolitikken har. Ved indholdsbestemmelsen af de mærkningspolitiske ændringer fokuseres på følgende begreber:

- *Den mærkningspolitiske målsætning (markedsoptimering og/eller forbrugerbeskyttelse?)*
- *De regulative instrumenter:*
 - *Vildledningsforbudet*
 - *Påbud om obligatoriske oplysninger*
 - *Regulering af ernærings- og sundhedsanprisninger*
- *Information/koordinerings-instrumenter*
 - *Frivillige mærkningsordninger*
 - *Informering/vejledning af forbruger og industri*

Ved analysen af de mærkningspolitiske ændringsforslag fokuseres ikke udelukkende på forslag til de regulative bestemmelser, men også på forslag til lovbestemmelser, der lægger op til andre styringsformer – her henvises specifikt til lovbestemmelser, som giver mulighed for at etablere frivillige ordninger på mærkningsområdet.

De mærkningspolitiske konflikter og forhandlinger studeres gennem debatterne i Folketinget samt forhandlingerne i de relevante fagudvalg. Kilderne er her Folketingstidendes udskrifter af Folketingets forhandlinger, samt betænkninger og beretninger fra de relevante udvalg. De mærkningspolitiske beslutningsprocesser er grundlaget for at studere de enkelte aktørers mærkningspolitiske præferencer, samt deres legitimering af disse. Ved udfaldet af de mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser henvises til, hvorvidt de behandlede forslag gennemføres eller afvises. De gennemførte ændringsforslag fremgår igen af Folketingstidende.

Analysen af de europæiske mærkningsregler

I dette afsnit beskrives, hvordan de europæiske krav analyseres. Dette gøres med henblik på senere at kunne relatere de europæiske krav til udviklingen i de nationale policies. I overensstemmelse med den teoretiske ramme er der fokus på to mekanismer, gennem hvilke de europæiske krav påvirker de nationale policies. Ved analysen af de europæiske krav behandles disse to mekanismer hver for sig.

Kilden til at bestemme de europæiske krav er en række sekundære retsakter (forordninger, direktiver), samt relevante afgørelser fra EF-Domstolen. Disse fremgår af de europæiske institutioners hjemmeside (se litteraturliste). Som nævnt er hovedkilden til at bestemme de europæiske mærkningsregler Mærkningsdirektivet fra 1978. Heri er de generelle principper i de europæiske mærkningsregler fastlagt. Hertil kommer dog en række senere vedtagne, supplerende retsakter, der også inddrages i analysen, hvor det er relevant. Desuden har enkelte afgørelser fra EF-Domstolen haft betydning for fortolkningen af de europæiske mærkningsregler. Denne flerhed af kilder er udslag af den forholdsvis brede tidsperiode, som fremstillingen fokuserer på. De europæiske mærkningsregler har gennemgået en vis udvikling set over perioden 1978-2007, og dette må selvsagt inddrages i analysen, da det kan medføre ændringer i graden af misfit og i den nationale mulighedsstruktur. Som konsekvens af denne flerhed af kilder anvendes betegnelsen *de europæiske mærkningsregler*, for derved at tage hensyn til, at disse fremgår af flere forskellige retsakter.

Analysen af de europæiske mærkningsregler udfører to opgaver. For det første bestemmes det, hvilken grad af misfit der er mellem de europæiske mærkningsregler og de danske lovbestemmelser. Derved skitseres potentielle ændringer af de danske bestemmelser. Dette skal imidlertid studeres i sammenhæng med de nationale aktørers ageren, hvorfor analysen af de

europæiske mærkningsregler altså kun giver mulighed for at konkludere angående et potentiale til ændringer. Misfit analyseres på baggrund af en sammenlignende indholdsbestemmelse af henholdsvis de europæiske mærkningsregler og de danske lovbestemmelser. Derved beskrives det, hvilke forskelle der eventuelt måtte være i henholdsvis de europæiske krav og den danske indstilling af de mærkningspolitiske instrumenter. For det andet udføres en analyse af den nationale mulighedsstruktur, som de europæiske mærkningsregler efterlader. Dansk tilpasning til de europæiske mærkningsregler vil netop have en række konsekvenser for den nationale adgang til de mærkningspolitiske instrumenter; adgang her forstået som de omkostninger og/eller fordele, der måtte være knyttet til brugen af disse. Denne mulighedsstruktur belyses ligeledes ved hjælp af de mærkningspolitiske begreber, idet det bestemmes, i hvilken grad den nationale adgang til de enkelte mærkningspolitiske instrumenter påvirkes som følge af de europæiske mærkningsregler. Det skal dog stadig understreges, at den nationale mulighedsstruktur først og fremmest skal studeres i sammenhæng med, hvordan de nationale aktører agerer indenfor den. Eksempelvis kan magtfulde nationale aktører påvirke udfaldet af de mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser til anvendelse af et bestemt mærkningspolitisk instrument, skønt de europæiske mærkningsregler tilskriver forholdsvis høje omkostninger til brugen af dette instrument.

Udviklingen i tidsperioden 1973-2007 analyseres

Som det fremgår af undersøgelsesspørgsmålet, behandler fremstillingen udviklingen i perioden 1973-2007. Behandlingen af denne periode er tredelt, hvilket er udtryk for, at der i tre forskellige analysedele udføres tre specifikke opgaver. Samtidig er analysen hovedsageligt kronologisk opbygget, således at den dokumenterer den samlede mærkningspolitiske udvikling fra 1973-2007. De tre analysedele er som følger:

Del 1: Levnedsmiddelloven – fundamentet for dansk mærkningspolitik

I denne del analyseres de danske mærkningsregler, som blev vedtaget med Levnedsmiddelloven i 1973. Disse mærkningsregler har udgjort det danske, mærkningspolitiske fundament, og er således det objekt, som diverse politiske partier har rettet deres mærkningspolitiske ændringsforslag mod. I denne analysedel indholdsbestemmes dette mærkningspolitiske fundament, og det studeres i et vist omfang, hvilke begrundelser og diskussioner der har ligget bag dets endelige udformning. Endvidere danner denne analysedel grundlag for en sammenligning med de senere vedtagne europæiske mærkningsregler (analysedel 2). Desuden skal det bemærkes, at der igennem 70erne var stabilitet omkring de danske lovbestemmelser på mærkningsområdet. Det må formodes, at den

vedtagne Levnedsmiddellov af et flertal i Folketinget blev betragtet som et omfangsrigt initiativ, der ikke gjorde nye tiltag nødvendige indenfor en overskuelig periode. I hvert fald er det første relevante ændringsforslag, som analysen behandler, fra 1982 (se analysedel 3).

Del 2: Mærkningsdirektivet – grundlaget for de europæiske mærkningsregler

I denne analysedel behandles Mærkningsdirektivet, der blev vedtaget i december 1978. På baggrund af konklusionerne i analysedel 1 fremdrages eventuelle misfits, samt direktivets påvirkning af den nationale mulighedsstruktur. Denne del udfører den grundlæggende analyse af de europæiske mærkningsregler, men som nævnt inddrages senere ændringer/suppleringer hertil. Dette sker løbende i den kronologisk opbyggede analysedel 3.

Del 3: De mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser i perioden 1982-2007

I denne analysedel behandles de politiske processer vedrørende de relevante mærkningspolitiske ændringsforslag fra perioden 1982-2007. Dette gøres med henblik på at kunne konkludere angående udfaldet af disse processer, og dette udfalds relation til de europæiske mærkningsregler. Fra 1973 til 1982 var der som bekendt stabilitet omkring de danske lovbestemmelser, og der findes ingen relevante ændringsforslag fra denne periode. Fra 1982 og frem findes der derimod en lang række relevante ændringsforslag. Perioden 1982-1997 var især karakteriseret ved, at det politiske initiativ lå hos Socialdemokratiet og venstrefløjen. I 80erne forsøgte SF og Socialdemokratiet således ved flere lejligheder at ændre mærkningspolitikken, dog med begrænset succes. I midten af 90erne fortsatte SF med en række mærkningspolitiske initiativer. Fra 1997 indtog de borgerlige partier (Venstre og De Konservative) imidlertid en mere offensiv rolle, idet partierne fremsatte et fælles beslutningsforslag, der søgte at presse regeringen i forhold til at lempe anprisningsreglerne. Med regeringsmagten ændrede gennemførte partierne i 2005 betydelige ændringer i de danske lovbestemmelser. Dette var led i en tilpasning til den europæiske fødevarelovgivning.

Analysedel 3 er hovedsageligt kronologisk opbygget, dog kan enkelte ændringsforslag, der ellers er fremsat på forskellige tidspunkter, behandles under et, såfremt de er udtryk for de samme debatter med de samme modsætningsforhold mellem de politiske partier. Eksempelvis er debatten omkring den genteknologiske problematik samlet i et afsnit, da det vurderes, at de enkelte ændringsforslag på området har givet anledning til stort set de samme debatter og med et lignende udfald. Bortset fra sådanne praktiske foranstaltninger, der sikrer mod for mange gentagelser, behandler analysen de

mærkningspolitiske forslag i den rækkefølge, de er fremsat. Følgelig konkluderes der løbende angående de relevante begreber. Dette er at foretrække frem for et design, hvor de enkelte begreber analyseres separat for hele perioden 1973-2007.

Fordelen ved at fokusere på et så bredt udsnit i tid er, at det giver mulighed for at observere, hvorvidt/hvordan de europæiske mærkningsreglers konsekvenser for udfaldet af de danske mærkningspolitiske processer har udviklet sig. Ulempen er på den anden side, at analyserne af de enkelte nedslag indenfor perioden risikerer at blive for overfladiske. Denne ulempe imødegås dog af det forhold, at der fokuseres på et relativt snævert politikområde: Alene det at afgrænse sig til det mærkningspolitiske område medfører et relativt begrænset antal relevante ændringsforslag.

De europæiske mærkningsreglers konsekvenser for udfaldet af de danske, mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser

Analysen fokuserer på udfaldet af de mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser på Folketingets dagsorden. Dette udfald vil blive indholdsbestemt ud fra de mærkningspolitiske begreber. Jævnfør denne fremstillings europæiseringsperspektiv vil dette udfald desuden blive relateret til den europæiske indflydelse. Dette gøres på to grundlæggende måder: For det første analyseres det, hvordan de forskellige aktører inddrager de europæiske mærkningsregler i de mærkningspolitiske processer. Derved bliver aktørernes inddragelse af de europæiske mærkningsregler til en forklaringsfaktor, idet aktørernes inddragelse påvirker udfaldet af de mærkningspolitiske processer. For det andet relateres udfaldet af disse processer til de europæiske mærkningsregler, dvs. hvorvidt udfaldet er udtryk for en tilpasning til de europæiske krav, og hvordan dette udfald anvender den nationale mulighedsstruktur. Disse sammenhænge uddybes i det nedenstående.

Analysen af de mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser vil fokusere på de forskellige mærkningspolitiske præferencer, som de politiske partier fremfører. Det endelige udfald kan netop ses som en afvejning af disse forskellige præferencer. Et partis mærkningspolitiske præferencer kommer til udtryk gennem de eventuelle ændringsforslag, det måtte fremsætte eller gennem dets ageren i forhold til de ændringsforslag, som andre partier fremsætter. Der forudsættes her en vis kontinuitet i de mærkningspolitiske præferencer hos partierne. De præferencer, som et parti tidligere har fremsat, antages også at være de præferencer, som det pågældende parti søger at opfylde ved

senere forhandlinger, medmindre det direkte kan påvises, at der er sket en ændring i partiets mærkningspolitiske præferencer. Udover partiernes specifikke mærkningspolitiske præferencer (ønsker om indstillingen af de mærkningspolitiske instrumenter) kan der også iagttages nogle mere grundlæggende holdninger. Disse grundlæggende holdninger forklarer og legitimerer ofte partiernes mere specifikke holdninger. På det mærkningspolitiske område er det især partiernes *interesseformulering*, som er interessant. Ved interesseformulering forstås partiernes syn på henholdsvis forbruger- og industriinteresser. Den konkrete interesseformulering indebærer, at partierne formulerer deres syn på, hvad forholdet mellem forbruger- og industriinteresser er. I den forbindelse kan der skelnes mellem et *harmonisk perspektiv*, hvor det antages, at der i det væsentligste er sammenfald og harmoni imellem de to interesser, og et *konfliktperspektiv*, hvor det antages, at der foreligger et modsætningsforhold mellem de to interesser. Desuden kan partiernes *teknologiopfattelse* (teknologioptimisme eller -pessimisme) være af en vis interesse, især i forhold til den politiske behandling af mærkningskravene til fødevarer, som er produceret ved hjælp af ny teknologi.

I forsøget på at opfylde sine mærkningspolitiske præferencer kan den enkelte aktør trække på en række ressourcer, som forøger muligheden for at opfylde disse præferencer. De europæiske krav er i den forbindelse at opfatte som en sådan ressource. Her er det vigtigt at tilføje, at denne ressource ikke er neutralt ladet: for nogle aktører vil de europæiske krav ikke være en faktor, der stiller dem stærkere i forsøget på at opfylde deres mærkningspolitiske præferencer. Andre nationale aktører vil stå mere gunstigt i forhold til de europæiske krav. De aktører, som er i stand til at drage nytte af de europæiske krav, kan gøre dette enten defensivt eller offensivt. Ved en offensiv brug af de europæiske krav kan en national aktør anvende de europæiske krav som begrundelse for, at en bestemt ændring af de nationale lovbestemmelser er hensigtsmæssig/nødvendig på grund af de europæiske krav. Ved en defensiv brug kan en national aktør anvende den nationale mulighedsstruktur som begrundelse for, at et bestemt mærkningspolitisk ændringsforslag ikke er muligt at gennemføre. Såfremt et ændringsforslag foreskriver en indstilling af de mærkningspolitiske instrumenter, som er problematisk i forhold til de europæiske krav, kan aktører, som er modstandere af forslaget, henvise til, at forslaget ikke er gennemførligt, eller i hvert fald at det er problematisk. Aktører, som ikke på direkte vis er i stand til at anvende de europæiske krav til at opfylde deres mærkningspolitiske præferencer, må dog stadig agere indenfor den mulighedsstruktur, som tilpasningen til disse krav har skabt. Jævnfør begrebet om den nationale

mulighedsstruktur påvirker de europæiske krav netop omkostningerne ved nationalt at anvende bestemte instrumenter i det nationale policy-repertoire. På den baggrund kan nationale aktører forfølge deres mærkningspolitiske mål ved hjælp af alternative strategier, der ikke er så omkostningsfulde set i forhold til den nationale mulighedsstruktur – selv om sådanne aktører måske havde en anden primær strategi (der på grund af den nationale mulighedsstruktur har for høje omkostninger). Hvilken konkret betydning den nationale mulighedsstruktur har for aktører, hvis præferencer ikke er på linje med de europæiske krav, afhænger desuden af andre nationale aktørers defensive anvendelse af de europæiske krav.

Aktørernes ageren indenfor den nationale mulighedsstruktur afhænger dog også af deres generelle holdning til EU. På et europæiseret område som det mærkningspolitiske skal de specifikke mærkningspolitiske præferencer ses i sammenhæng med aktørernes holdning til EU. Generelt må det antages, at tilhænger-partier vil vige tilbage fra bevidst at støtte EF/EU-stridige tiltag. Omvendt vil modstander/skeptiker-partier ikke altid vige tilbage herfor.

Det netop beskrevne er den ene måde, hvorpå denne fremstilling etablerer en relation mellem de europæiske krav og udfaldet af de danske, mærkningspolitiske processer: De nationale aktører inddrager de europæiske krav i de nationale processer, hvorved de europæiske krav bliver en faktor, der påvirker udfaldet af disse processer. Udover denne europæiske faktor findes der en række andre forhold, som påvirker aktørernes mulighed for at opfylde deres mærkningspolitiske præferencer. Der findes således også nationalt betingede magtressourcer. Heraf udgør *regeringsmagten* den væsentligste. Regeringen besidder på det nærmeste en vetoret i forhold til mærkningspolitiske ændringsforslag; i hvert fald er det yderst vanskeligt at få ændringer igennem uden regeringens medvirken, hvorfor den må betragtes som et vetopunkt i den forbindelse. Derfor er oppositionens forslag næsten altid rettet mod at presse regeringen i en bestemt retning, medmindre der selvfølgelig kan samles et flertal udenom regeringen. Dette aspekt af regeringsmagten angår de parlamentariske forhold. Regeringsmagten medfører dog også et videns- og ekspertisemæssigt overtag. Med baggrund i embedsapparatet har regeringen umiddelbart de bedste muligheder for at udarbejde ændringsforslag i større stil og desuden producere de juridiske vurderinger, som understøtter og legitimerer sådanne ændringsforslag. Især i forhold til at vurdere de EF/EU-retlige aspekter af et ændringsforslag har regeringen en betydelig autoritet, hvilket er af særlig betydning på et europæiseret område som det mærkningspolitiske. I et lidt andet perspektiv kan man anføre, at der

med regeringsmagten også følger en forpligtelse til at sikre overholdelsen af EU-retten. Det kan derfor ikke udelukkes, at regeringsmagten kan lægge en vis begrænsning på, hvilke midler regeringens partier er klar til at anvende for at opfylde deres mærkningspolitiske præferencer.

Som tidligere beskrevet er der undertiden en tæt sammenhæng mellem mærkningspolitikken og udviklingen i den generelle fødevarerpolitik. Derfor kan udviklingstræk indenfor den direkte regulering også være en forklaringsfaktor i forhold til den mærkningspolitiske udvikling. De nationale aktører kan eksempelvis anvende udviklingstræk indenfor den direkte regulering som anledning til også gennemføre ændringer af mærkningspolitikken. Her skal det tilføjes, at udviklingen i den direkte regulering ligeledes kan være udtryk for europæisering.

Hermed er det beskrevet, hvilke forklaringsfaktorer analysen af de mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser fokuserer på. For at vurdere de forskellige forklaringsfaktorerers vægt og betydning er det selvsagt også nødvendigt at analysere udfaldet af de mærkningspolitiske processer. Herunder kan det også vurderes, i hvilken grad de europæiske mærkningsregler skal betragtes som en forklaringsfaktor i forhold til dette udfald. Udfaldet af de mærkningspolitiske processer er endvidere interessant ud fra et mærkningspolitisk perspektiv, dvs. hvilke konsekvenser har et givent udfald for de danske lovbestemmelser? Herunder kan udfaldet betragtes i forhold til, hvilke nationale aktører der bedst har været i stand til at opfylde deres mærkningspolitiske præferencer.

I et europæiseringsperspektiv er det imidlertid også af interesse at vurdere udfaldet af de mærkningspolitiske processer mere specifikt i forhold til de europæiske mærkningsregler. Heri ligger den anden måde, hvorpå denne fremstilling etablerer en relation mellem de europæiske mærkningsregler og udfaldet af de nationale konflikt- og forhandlingsprocesser; nemlig ved at analysere, hvorvidt det nationale udfald (1) er udtryk for en tilpasning til de europæiske mærkningsregler og (2) hvordan dette udfald agerer indenfor den nationale mulighedsstruktur. I forhold til punkt 2 anvender fremstillingen to forskellige kategorier, som det nationale udfald kan placeres i. Disse kategorier er udtryk for, at der findes to basale måder, hvorpå medlemsstaterne kan agere indenfor den nationale mulighedsstruktur. De to kategorier benævnes som henholdsvis *konformitet* og *særregler* og uddybes i det efterfølgende.¹³

¹³ Det er vigtigt at præcisere, at modeller som nedenstående altid må udvikles specifikt i forhold til de europæiske kravskarakteristika. Såfremt man ønskede at placere det nationale udfald i forhold til eksempelvis ikke-bindende europæisk

● **Konformitet.** Ved konformitet forstås en national udvikling, hvor der afstås fra lovbestemmelser, der kan opfattes som modstridende eller tvivlsomme i forhold til de europæiske krav. Idealet ved en sådan strategi er netop at følge intentionerne i de europæiske krav. En sådan strategi vælges dog ikke kun på grund af EU-tilhængerpartiers præferencer om at bidrage til et velfungerende europæisk samarbejde. Andre begrundelser kan være, at afvigelser i forhold til de europæiske krav kan skade Danmarks økonomiske egeninteresse, hvilket er særligt relevant på et markedsregulerende område som det mærkningspolitiske. Konformitet skal desuden kun betragtes som en overordnet kategori. Således findes der ledsagende strategier, som nationalt bidrager til at legitimere og understøtte strategien om konformitet. Den nationale anvendelse af disse strategier skal ligeledes betragtes som anvendelse af den nationale mulighedsstruktur. Ud fra et mærkningspolitisk synspunkt er valg af ledsagende strategi ikke nogen underordnet affære; tværtimod må det antages, at de forskellige strategier ikke alle er lige egnede egnet som midler til at opnå de mærkningspolitiske målsætninger. De ledsagende strategier er:

● *Upload.* Ved en upload-strategi er den nationale strategi at påvirke de europæiske, mærkningspolitiske processer for derigennem at få opfyldt nogle specifikke, mærkningspolitiske præferencer. Vejen til at få ændret de danske lovbestemmelser går derved igennem en påvirkning af de europæiske beslutningsprocesser. Såfremt det lykkes at uploade de mærkningspolitiske præferencer til vedtagelse i form af europæiske mærkningsregler, vil disse senere skulle indføres i de danske lovbestemmelser, jf. medlemsstaternes pligt til at ændre lovgivningen, så den stemmer overens med de europæiske krav. Det skal her præciseres, at upload ikke nødvendigvis angår upload af allerede vedtagne nationale lovbestemmelser – det kan i lige så høj grad angå upload af magtfulde nationale aktørers mærkningspolitiske præferencer. For de enkelte aktører går en upload-strategi hovedsageligt igennem regeringen, idet denne i EU-regi deltager i de relevante forhandlinger, der skal føre til vedtagelse af europæisk lovgivning. Hvilke mærkningspolitiske præferencer, som søges uploadet, bestemmes gennem de nationale beslutningsprocesser, dvs. der kan være konflikt over, hvilke mærkningspolitiske præferencer, som skal fremmes via en upload-strategi. I forbindelse med de nationale, mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser fungerer strategien om upload desuden som en legitimering af en konform policy-udvikling: Når

lovgivning, skulle modellen udformes anderledes end i nærværende fremstilling, hvor det er bindende og relativt specifikke standarder, som karakteriserer de europæiske krav.

Danmark kan gennemføre væsentlige dele af sine mærkningspolitiske præferencer på europæisk niveau, er der ingen grund til at ændre de danske bestemmelser.¹⁴

- *Alternative styringsinstrumenter.* Ved denne strategi henvises til, at de regulative instrumenter fraskrives, og at informations/koordineringsinstrumentet i stedet anvendes. De europæiske mærkningsregler er netop karakteriseret ved en række bindende, regulative standarder, hvorfor en alternativ national strategi kan være informations/koordineringsinstrumentet. På den måde vil der være tale om selvstændige nationale initiativer, som dog stadig bevæger sig indenfor konformitetens rammer, idet disse initiativer er baseret på industri- og forbrugerorganisationernes frivillige deltagelse.

- **Særregler.** Den anden af de overordnede kategorier, der karakteriserer det nationale udfald i forhold til de europæiske krav, er vedtagelse af særregler. Særregler forstås her som nationale lovbestemmelser, der ikke er i overensstemmelse med de europæiske krav, idet de eksempelvis er mere vidtgående. Indenfor denne kategori skelnes der mellem henholdsvis legitime særregler og EF/EU-stridige særregler. Denne skelnen har grund i det forhold, at de europæiske mærkningsregler i udgangspunktet forbyder nationale særregler; dog findes der en række såkaldt *legitime hensyn*, som kan begrunde opretholdelsen af sådanne særregler.

- *Legitime særregler.* Ved dette henvises til særregler, som umiddelbart ikke er i overensstemmelse med de specifikke europæiske krav, men som udnytter muligheden for at fastsætte nationale regler, der kan begrundes i en række legitime hensyn, blandt andet hensynet til den offentlige sundhed.

- *EF/EU-stridige særregler.* Ved dette forstås vedtagelse af nationale lovbestemmelser, som ikke er i overensstemmelse med de europæiske mærkningsregler, og som desuden ikke kan begrundes i et legitimt hensyn. Sådanne lovbestemmelser kan formentlig kun opretholdes i kortere perioder og må forventes at have høje omkostninger.

Det kan ikke i ethvert tilfælde forudsiges, hvilke nationale bestemmelser, der vil blive kategoriseret som henholdsvis legitime særregler og EF/EU-stridige særregler. Den præcise grænse mellem de to kategorier kan muligvis udfordres og udforskes af nationale særregler; i hvert fald såfremt disse særregler giver anledning til en genovervejelse af relevante problemstillinger. I den forbindelse kan det være op til EF-Domstolen gennem præjudicielle afgørelser at forholde sig til disse særregler,

¹⁴ Begrebet om upload er hentet fra Bursens (2002; 181) og Börzel and Risse (2003; 62). Hos disse bidrag synes upload-begrebet dog mest at henvise til upload af allerede gældende policies på det nationale niveau. I denne fremstilling udvides begrebet, idet der med upload også henvises til upload af en eller flere nationale aktørers policy-præferencer og altså ikke kun upload af allerede gældende nationale bestemmelser.

eventuelt på baggrund af, at Kommissionen har lagt sag an mod en medlemsstat for tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til EU-retten. Det skal dog også tages i betragtning, at Kommissionen (der overvåger overholdelsen af EU-retten) i visse tilfælde af politiske grunde kan undlade at rejse sag ved EF-Domstolen.¹⁵

Den netop beskrevne model viser de forskellige måder, hvorpå de nationale aktører kan anvende den nationale mulighedsstruktur. Som det blandt andet fremgår af modellen, vil vedtagelse af mærkningspolitiske ændringsforslag, som indebærer en særregel, umiddelbart have større omkostninger, end det har at holde sig indenfor konformitetens rammer. Slutteligt skal det pointeres, at hvilke af de to overordnede kategorier udfaldet af de nationale processer lander i, samt hvilke ledsagestrategier der vælges, afhænger af styrkeforholdet mellem de nationale aktører, herunder deres evne til at anvende forskellige magtressourcer i forsøget på at opfylde deres mærkningspolitiske præferencer. I den forbindelse er de europæiske mærkningsregler at opfatte som en magtressource for visse nationale aktører.

På baggrund af denne analyseramme gennemføres fremstillingens analyse i det efterfølgende.

¹⁵ Neergaard & Nielsen (2005; 99).

Analyse

Del 1: Levnedsmiddeloven – fundamentet for dansk mærkningspolitik

Med Levnedsmiddeloven blev der i maj 1973 etableret en række danske lovbestemmelser på mærkningsområdet.¹⁶ Forslaget til denne lov¹⁷ var blevet fremsat i december 1972 af den socialdemokratiske minister for forureningsbekæmpelse.¹⁸ Analysen i dette afsnit har til formål at redegøre for disse lovbestemmelser; dette med henblik på senere at kunne sammenholde disse bestemmelser med de europæiske mærkningsregler. Desuden har de danske bestemmelser i Levnedsmiddeloven udgjort det objekt, som størstedelen af de senere mærkningspolitiske ændringsforslag har været rettet mod. En analyse af disse grundlæggende bestemmelser tilvejebringer derfor grundlaget for at bestemme senere mærkningspolitiske ændringsforslag ud fra, hvilke elementer i de danske mærkningsbestemmelser disse forslag har søgt at ændre.

De mærkningspolitiske lovbestemmelser fremgik af et særskilt kapitel i den vedtagne lov.¹⁹ Disse lovbestemmelser indledtes med et *vildledningsforbud*.²⁰ Her blev det blandt andet fastlagt, at forbudet ikke kun angik mærkningens tekst, men at også billeder, tegninger osv. kunne dømmes som vildledende. I forhold til de *obligatoriske oplysninger* indeholdt loven en bemyndigelse, hvorefter ministeren kunne fastsætte regler, om hvilke obligatoriske oplysninger, der skulle kræves i forbindelse med mærkningen af fødevarer (eksempelvis oplysninger om fødevarens art, sammensætning, holdbarhedstid, nettovægt osv.).²¹ Denne udformning af bestemmelsen betød, at de konkrete krav kunne udformes i bekendtgørelser. Desuden indeholdt forslaget et forbud mod *sundhedsanprisninger*, som ministeren dog kunne dispensere fra. I loven hed det: ”*Det er forbudt uden tilladelse fra ministeren i reklamer eller på emballagen at anføre [...] at et levnedsmiddel er anbefalet af læger, eller at indtagelse af det pågældende levnedsmiddel kan forebygge, lindre eller have gavnlige virkning på sygdomme eller sygdomssymptomer*”²² Loven indeholdt desuden ikke noget generelt forbud mod *ernæringsanprisninger*. Dog var der et forbud mod *anprisning af forøget næringsværdi* i mærkningsbestemmelserne. Således var det forbudt at anføre ”*at et levnedsmiddel*

¹⁶ Folketingstidende, 1972-73, Forhandlinger, 7028. Vedtaget som Lov nr. 310 af 6. juni 1973.

¹⁷ Forslag til Lov om levnedsmidler m.m. (Folketingstidende 1972-73, Tillæg A, 2471-2490)

¹⁸ Der var tale om en regering med Socialdemokratiet som eneste parti. Minister for forureningsbekæmpelse var Jens Kampmann. I 1973 blev ministeriet dog omdøbt til Miljøministeriet.

¹⁹ Kapitel 4 (”Levnedsmidlers betegnelse, mærkning m.v.”) i Lov nr. 310 af 6. juni 1973

²⁰ § 23 i Lov nr. 310 af 6. juni 1973

²¹ § 25 i Lov nr. 310 af 6. juni 1973

²² § 28, stk. 3, nr. 2 i Lov nr. 310 af 6. juni 1973.

ved hjælp af tilsætningsstoffer har opnået en øget eller særlig næringsværdi”²³. Denne bestemmelse skulle ses i sammenhæng med den direkte regulering i samme lov, hvor der i en paragraf var hjemmel til at ministeren kunne fastsætte regler om tilsætning af næringsstoffer (vitaminer og mineraler) til levnedsmidler (berigelse af fødevarer).²⁴ En sådan tilsætning kunne ske med henblik på at sikre forbrugeren vigtige næringsstoffer, som det hed i bestemmelsen.²⁵ Med baggrund i denne bestemmelse blev der ført en restriktiv dansk politik vedrørende tilsætning af næringsstoffer. Kun i forhold til en meget begrænset mængde fødevarer skulle det blive tilladt at tilsætte næringsstoffer og kun efter forudgående godkendelse, der blandt andet afhang af, om der kunne dokumenteres et behov for det pågældende næringsstof i den danske befolkning.²⁶ På den baggrund måtte problematikken med anprisning af forøget næringsværdi også formodes at blive af begrænset omfang, idet der generelt var særdeles begrænset adgang til en sådan berigelse af levnedsmidler. Som det senere vil fremgå, gav en afgørelse fra EF-Domstolen (2003) anledning til en lempelse af denne politik vedrørende berigede fødevarer. Og i den senere multivitaminsag (2004/05) var det netop et beriget produkt på det danske marked, som var genstand for debat; på baggrund af, at produktet i første omgang var blevet forbudt, netop med henvisning til forbudet vedrørende anprisning af forøget næringsindhold. Ved vedtagelsen af Levnedsmiddeloven i 1973 var der imidlertid ingen nævneværdig debat omkring anprisningsreglerne.

Generelt var de mærkningspolitiske lovbestemmelser i Levnedsmiddeloven præget af mange bemyndigelser, enten til at ministeren kunne fastsætte nærmere regler omkring bestemte forhold eller til at ministeren kunne dispensere fra bestemte regler. Dette illustrerer også det forhold, at administrativt fastsatte regler altid har spillet en betydelig rolle på mærkningsområdet. Ofte har vedtagelsen af bemyndigelser været genstand for diskussion mellem de politiske partier, hvilket også var tilfældet ved behandlingen af Forslag til lov om levnedsmidler, hvor de mange bemyndigelser også tiltrak sig en vis opmærksomhed, især fra Venstre og De Konservative.²⁷ Umiddelbart er det indtrykket, at de politiske aktører med selve oppositionsrollen har tendens til at indtage denne kritiske holdning overfor bemyndigelser. Dette understøttes af, at oppositionspartier ved senere lejligheder (især Forslag til lov om fødevarer i 2005) ligeledes har indtaget en særdeles

²³ § 28, stk. 3, nr. 1 i Lov nr. 310 af 6. juni 1973.

²⁴ Bemærkninger til forslagets § 28 (Folketingstidende, 1972-73, Tillæg A, 2551-2552)

²⁵ § 17 i Lov nr. 310 af 6. juni 1973.

²⁶ Gross (2001)

²⁷ Folketingstidende, 1972-73, Forhandlinger, 2399-2410

kritisk holdning til lovforslag med mange bemyndigelser. Der kan altså ikke siges at være tale om en parti-specifik kritik.

Bemyndigelseskritikken var dengang såvel som nu dog også udtryk for en reel diskussion om grænsedragningen mellem Folketingets kompetencer og ministeriets kompetencer. Begrundelsen for mange bemyndigelser er forståelig; den forskelligartethed som karakteriserer vareudbuddet på fødevarerområdet kræver en fleksibel lovgivning, der giver mulighed for dispensation eller præcisering af lovbestemmelsernes krav. De horisontale mærkningsbestemmelser bliver derfor i nogen grad til rammelovgivning, der siden fyldes ud af ministerielle bekendtgørelser. Som Venstres ordfører eksempelvis vurderede under behandlingen af forslaget *”er der så store variationer i de varer, der falder ind under levnedsmiddelbegrebet [...] at det i praksis er overordentlig vanskeligt, for ikke at sige umuligt, at finde frem til generelle deklARATIONER og oplysninger, der kan anvendes overalt.”*²⁸. Omvendt kan de mange bemyndigelser ses som udtryk for, at væsentlige beslutninger træffes i ministeriet, hvorved Folketinget (dvs. oppositionen) køres ud på et sidespor uden mulighed for at kontrollere, hvilken mærkningspolitik der reelt føres i Danmark. Som De Konservatives ordfører kritisk bemærkede om Forslag til lov om levnedsmidler, var det *”meget svært at vurdere helt sikkert, hvordan loven vil virke; det vil helt afhænge af, hvordan den bliver administreret.”*²⁹ Fra et forbrugerperspektiv kan det også i nogen grad betragtes som et usikkerhedsmoment, hvis de faktisk gældende regler i for høj grad er afhængige af, hvordan de bliver administreret. Bemyndigelsesdiskussionen er desuden interessant i et europæiseringsperspektiv, idet dele af oppositionen især ved vedtagelsen af Fødevarerloven i 2005 har kritiseret, at mange bemyndigelser kunne blive brugt til at gennemføre ellers kontroversielle europæiske bestemmelser, og dette uden at Folketinget har mulighed for at debattere, endelige kontrollere sådanne gennemførelsesbestemmelser. Denne dimension havde bemyndigelseskritikken dog ikke på dette tidlige tidspunkt.

Den danske indtræden i EF pr. 1/1 1973 resulterede ikke i nogen europæisering af de danske mærkningsbestemmelser, hvilket også er forventeligt, da der på dette tidspunkt ikke var udarbejdet specifikke europæiske krav på området. I forhold til den generelle fødevarerpolitik havde EF's regler tilsyneladende spillet en vis rolle. I hvert fald udtalte ministeren om forslaget til en levnedsmiddellov, at der ved udarbejdelsen af dette *”skulle sikres en smidig tilpasning til reglerne*

²⁸ Folketingstidende, Forhandlinger, 1972-73, 6818

²⁹ Folketingstidende, Forhandlinger, 1972-73, 2400

inden for EF”³⁰ Dog var der ikke på daværende tidspunkt udarbejdet generelle fødevareregler indenfor EF, men kun mere specifikke bestemmelser. Det kunne imidlertid forventes, at der med tiden ville blive vedtaget flere EF-regler på levnedsmiddelområdet, netop for at fjerne hindringer for fællesmarkedets funktion.³¹ I forhold til disse fremtidige regler gav ministeren på Danmarks vegne i øvrigt udtryk for en betydelig selvtillid i forhold til at kunne påvirke udformningen af de europæiske regler. Således henviste han til, at Danmark med Levnedsmiddeloven ”*vil få en af de mest avancerede levnedsmiddellove i Europa, og derfor kan jeg sige [...] at den helt naturligt vil spille en rolle ved udformningen af EFs politik på dette område*”³²

Med vedtagelsen af Levnedsmiddeloven blev der således etableret et fundament for den danske mærkningspolitik. Dette fundament blev siden genstand for en række ændringsforsøg, dog først fra starten af 80erne. I løbet af 70erne var der således ro omkring de danske mærkningsbestemmelser.

Del 2: Mærkningsdirektivet – grundlaget for de europæiske mærkningsregler

I dette afsnit analyseres det europæiske mærkningsdirektiv, som udgør fundamentet for de europæiske mærkningsregler. Herudover sammenholdes dette med de danske mærkningsbestemmelser, idet der konkluderes angående graden af misfit. Desuden analyseres det, hvilke begrænsninger en national gennemførelse af direktivet lægger på adgangen til de mærkningspolitiske instrumenter i det nationale repertoire, dvs. hvordan direktivet kan forventes at påvirke den nationale mulighedsstruktur. Analysen af Mærkningsdirektivet er dog kun et udgangspunkt. De europæiske mærkningsreglers faktiske konsekvenser for de udfaldet af de danske, mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser skal studeres i sammenhæng med disse selv samme processer, hvilket gøres i analysedel 3.

I december 1978 blev der vedtaget en række horisontale og generelle EF-mærkningsregler. Dette skete med vedtagelsen af direktiv 79/112/EØF, her benævnt *Mærkningsdirektivet*.³³ Dette direktiv har siden dets vedtagelse fungeret som den vigtigste europæiske policy på området for mærkning af levnedsmidler, i den forstand, at det er her, de grundlæggende principper for de europæiske

³⁰ Folketingstidende, 1972-73, Forhandlinger, 1810

³¹ Folketingstidende, 1972-73, Tillæg B, 2057-59

³² Folketingstidende, Forhandlinger, 1972-73, 6823

³³ Den fulde titel lyder: ”Rådets direktiv 79/112/EØF af 18. december 1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler bestemte til den endelige forbruger samt om reklame for sådanne levnedsmidler”

mærkningsregler er fastlagt. Mærkningsdirektivet var vedtaget med hjemmel i EF-Traktatens artikel 100, efter hvilken Rådet ved enstemmighed kunne udstede direktiver, der skulle sikre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes bestemmelser. Dette gjaldt for de af medlemsstaternes bestemmelser, som direkte indvirkede på fællesmarkedets oprettelse eller funktion.³⁴ Dette markedsopsummerende formål var desuden gengivet i Mærkningsdirektivets præambel, hvor det hed, at forskelle *"mellem medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om mærkning af levnedsmidler, hindrer den frie omsætning af disse varer og kan skabe ulige konkurrencevilkår"*³⁵. På den baggrund var det nødvendigt med en indbyrdes tilnærmelse af disse bestemmelser, idet det ville bidrage til det fælles markeds funktion. I Mærkningsdirektivet blev desuden angivet et forbrugerbeskyttende formål, idet det hed, at mærkningsreglerne *"først og fremmest [skal] opfylde kravet om at oplyse og beskytte forbrugerne"*³⁶. Man kunne med formuleringen "først og fremmest" mene, at der i hvert fald på hensigtsniveau blev angivet en prioritet mellem det markedsopsummerende og forbrugerbeskyttende, idet sidstnævnte blev vægтет højest. Dog var der i Mærkningsdirektivets præambel ingen særlige betragtninger om forholdet mellem de to formål, hvilket formentlig skyldes, at de blev betragtet som værende i harmoni med hinanden.

Mærkningsdirektivet var karakteriseret ved nogle grundlæggende principper samt en række specifikke krav og standarder, som medlemsstaternes bestemmelser skulle leve op til. I forgrunden for de specifikke krav, som Mærkningsdirektivet stillede til de nationale bestemmelser, var et forbud mod vildledning af køberen;³⁷ et forbud, der ud fra teksten ikke syntes at give anledning til noget misfit mellem dansk og europæisk lovgivning. Desuden indeholdt direktivet krav om en række obligatoriske oplysninger,³⁸ der i deres karakter ikke syntes at afvige fra de obligatoriske oplysninger, som ministeren efter dansk lov kunne fastsætte krav om. Dog var de obligatoriske oplysninger i Mærkningsdirektivet opbygget som generelle krav, hvortil der var opregnet en lang række undtagelser³⁹, mens de danske bestemmelser fungerede som en bemyndigelse til, at ministeren kunne fastsætte nærmere regler. Det ville imidlertid være en overfortolkning, såfremt man på den baggrund konstaterede et egentligt misfit mellem de europæiske og de danske

³⁴ Traktat om oprettelse af det europæiske økonomiske fællesskab (Markedssekretariatet, 1972)

³⁵ Mærkningsdirektivet (79/112/EØF), præambel, betragtning 2

³⁶ Mærkningsdirektivet (79/112/EØF), præambel, betragtning 6

³⁷ Mærkningsdirektivet (79/112/EØF), artikel 2, stk. 1, a)

³⁸ Mærkningsdirektivet (79/112/EØF), artikel 3

³⁹ Mærkningsdirektivet (79/112/EØF), artikel 4-14

lovbestemmelser. Et sådant ville netop afhænge af, *hvordan* ministeren administrerede den pågældende bemyndigelse. Dette peger også på det forhold, at der med hensyn til bestemmelsernes specificeringsgrad var en asymmetri i forholdet mellem Mærkningsdirektivet og de danske lovbestemmelser. Mærkningsdirektivet indeholdt på nogle punkter en række særdeles specifikke standarder, som man i dansk sammenhæng netop ville regulere på bekendtgørelsesniveau. Dette forhold havde de europæiske lovgivere også været opmærksomme på, idet der i Mærkningsdirektivet henvises til såvel medlemsstaternes lovbestemmelser som deres administrativt fastsatte bestemmelser. Sammenholdt med denne fremstillings fokus (udviklingen i de danske lovbestemmelser) medfører dette asymmetriske forhold, at der teoretisk set kan forefindes et misfit, som ikke opfanges i denne analyse – dette for tilfælde, hvor der ikke er noget umiddelbart misfit mellem Mærkningsdirektivets bestemmelser og de danske lovbestemmelser, men hvor der dog kan siges at være tale om et misfit som følge af, at bemyndigelsen i en dansk lovbestemmelse er administreret således, at den heraf følgende bekendtgørelse fastsætter en række krav, der ikke er i overensstemmelse med de specifikke krav i Mærkningsdirektivet. Det er så vidt muligt søgt inddraget i analysen, hvordan eventuelle europæiske mærkningsregler indføres i Danmark, også når det er sket på bekendtgørelsesniveau. Det skal dog stadig fastholdes, at fokus i denne fremstilling er de danske lovbestemmelser og ændringsforsøg hertil.

Mærkningsdirektivet indeholdt desuden et forbud mod sundhedsanprisninger. Således hed det, at mærkningen ikke måtte *”tillægge et levnedsmiddel egenskaber til forebyggelse, behandling og helbredelse af en menneskelig sygdom eller give indtryk af sådanne egenskaber”*⁴⁰ På dette punkt var der i udgangspunktet også temmelig god overensstemmelse mellem de danske bestemmelser og Mærkningsdirektivet, dog med to forbehold. For det første forbød de danske bestemmelser henvisninger til såvel sygdomme som sygdomssymptomer, mens Mærkningsdirektivet blot forbød henvisninger til sygdom.⁴¹ Desuden indeholdte de danske bestemmelser en mulighed for at ministeren kunne dispensere fra forbudet mod sundhedsanprisninger, hvilket ikke var helt i overensstemmelse med Mærkningsdirektivets generelle forbud mod sundhedsanprisninger.

⁴⁰ Mærkningsdirektivet (79/112/EØF), art. 2, stk. 1, b). Dog er der i forbudet indlagt et forbehold for ”for de bestemmelser, der gælder for levnedsmidler bestemt til særlig ernæring”. Desuden kunne naturligt mineralvand undtages fra dette forbud. I de danske bestemmelser i Lov om Levnedsmidler var der ligeledes en bestemmelse om levnedsmidler bestemt til særlig ernæring. Således hed det i § 28, stk. 1: ”Ministeren for forureningsbekæmpelse kan fastsætte regler om salg af levnedsmidler, der angives at være særligt egnede for mennesker med behov for særlig kost på grund af sygdom, alder eller andre forhold”. Dog kan der stadig tales om et generelt forbud mod sundhedsanprisninger i såvel daværende dansk lovgivning og det daværende Mærkningsdirektiv.

⁴¹ For en juridisk fortolkning af denne forskel, se Kreiser (2000), især side 31-32

Dispensationsmuligheden i de danske bestemmelser blev dog heller aldrig anvendt.⁴² Mærkningsdirektivet måtte desuden antages at tillade ernæringsanprisninger, idet der i direktivet ikke var noget forbud imod at anprise en fødevarers næringsværdi. Som nævnt var der heller ikke noget generelt forbud imod ernæringsanprisninger i de danske lovbestemmelser. Dog var der det tidligere nævnte forbud mod anprisning af forøget næringsindhold. Dette forbud blev i 2005 netop ændret med henvisning til, at det var i strid med EU-retten, idet det var for restriktivt. På den baggrund er det relevant at spørge, om der allerede ved Mærkningsdirektivets vedtagelse i 1978 forelå et misfit mellem de europæiske mærkningsregler og de danske lovbestemmelser.

Umiddelbart betragtet må svaret være ja. Mærkningsdirektivet søgte som nævnt en høj grad af harmonisering og påbød medlemsstaterne at tillade handel med levnedsmidler, som var i overensstemmelse med dets bestemmelser. Idet direktivet ikke indeholdt noget forbud mod anprisning af forøget næringsindhold, måtte fødevarer med sådanne anprisninger forventes at være i overensstemmelse med direktivet (forudsat at sådanne fødevarer ikke overtrådte andre af direktivets bestemmelser). Derfor må en dansk særregel som forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold siges at have været for restriktiv i forhold til Mærkningsdirektivet. På den baggrund kan der tales om et misfit mellem de europæiske mærkningsregler og de danske lovbestemmelser. Denne konklusion bør dog ledsages af en række vigtige forbehold relateret til såvel det europæiske som det nationale niveau. Disse skal ses som forklaringer på, hvorfor dette misfit i lang tid var helt uden praktisk betydning.

I forhold til det europæiske niveau må det anføres, at Mærkningsdirektivet ikke forholdt sig specifikt til spørgsmålet om ernæringsanprisninger, herunder anprisning af forøget næringsindhold – der er nærmere tale om, at man må *udlede*, hvilke regler der følger af direktivet på dette område. På dette punkt kunne direktivet altså sagtens være mere specificeret, hvilket også ville kunne få eventuelle misfits til at træde langt tydeligere frem. I dets daværende udformning kunne der være visse uklarheder omkring anprisningsreglerne.⁴³ I 2006 blev der netop vedtaget en forordning, der søgte at harmonisere medlemsstaternes bestemmelser om anprisninger (omtales senere i denne analyse). Desuden har en række afgørelser fra EF-Domstolen i 2003 bidraget til en vis præcisering

⁴² Ved en senere ændring af Levnedsmiddelloven blev denne dispensationsadgang ophævet. I den forbindelse blev det pointeret, at dispensationsadgangen aldrig havde været anvendt. (Folketingstidende, 1995-96, Tillæg A, Bind III, 3122)

⁴³ Kreiser (2000), kapitel 2

af Mærkningsdirektivet på dette område. Disse domme skulle også få betydning for den danske mærkningspolitik og behandles senere i dette analyseafsnit.

I forhold til det nationale niveau må man igen henlede opmærksomheden på den danske direkte regulering angående berigelse af fødevarer, som var særdeles restriktiv. Denne restriktive direkte regulering betød netop, at berigede fødevarer (dvs. varer med en forøget næringsværdi) spillede en meget begrænset rolle på det danske fødevaremarked. Følgelig var anprisninger af sådanne fødevarers forøgede næringsværdi også en problemstilling af særdeles begrænset omfang. Der er altså her tale om, at den direkte regulering har en vis forklaringskraft i forhold til dette punkt (I et europæiseringsperspektiv er det heller ikke uden interesse, at den danske direkte regulering vedrørende berigede fødevarer senere blev kendt EU-stridig).

I forhold til det nationale niveau må det desuden bemærkes, at der i de danske mærkningspolitiske processer generelt ikke var noget fokus på anprisningsreglerne, hverken med hensyn til ernærings- eller sundhedsanprisninger. Ingen nationale aktører havde i 1973 og fremefter fremført præferencer angående mere lempelige anprisningsregler; dette skulle først blive tilfældet i 90'erne, hvilket også skal ses i sammenhæng med, at det formentlig først var her, at fødevareindustrien for i større stil begyndte at interessere sig for muligheden for ernærings- og sundhedsanprisninger.⁴⁴ Anprisningsreglerne levede altså længe et stilfærdigt liv, og vedtagelsen af disse i 1973 var netop forløbet uden politiske konflikter. Også derfor spillede det omtalte misfit i lang tid ingen rolle i de mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser. Fra midten af 90'erne begyndte disse europæisk og nationalt betingede faktorer imidlertid at ændre sig, hvilket også vil fremgå af analysens behandling af de mærkningspolitiske processer fra denne tidsperiode.

Mærkningsdirektivet havde i kraft af dets egenskaber desuden en række konsekvenser for den nationale mulighedsstruktur. Hvor ovenstående analyse af Mærkningsdirektivet fokuserede på de specifikke krav og eventuelle misfits mellem dansk og europæisk lovgivning, fokuserer analysen af

⁴⁴ I bemærkningerne til § 20 i Forslag til Lov om fødevarer fra 1998 hed det eksempelvis: "Traditionelt har der ikke fra producenter og forhandlere af almindelige fødevarer været større interesse for at anvende sundhedsanprisninger i markedsføringen af fødevarer. Først i forbindelse med den store omsætningsudvikling, som fandt sted inden for helsekostområdet i 1980'erne, og den stigende ernæringsbevidsthed hos forbrugerne, som fandt sted samtidigt, blev der udvist egentlig interesse for sammenkædningen mellem fødevarer og sygdomme. Formentlig som følge af de senere års mere seriøse ernæringsforskning og -oplysning samt befolkningens stigende interesse for at leve og spise sundt, er sundhedsanprisninger blevet interessant for en større del af fødevarebranchen." (Bemærkninger til L 9, Folketingstidende, 1997-98, 2. samling)

den nationale mulighedsstruktur på, hvilke konsekvenser direktivet har for adgangen til instrumenterne i det nationale policy-repertoire. Generelt kan det konkluderes, at Mærkningsdirektivet må forventes, at have haft en relativt stærk effekt på den danske mulighedsstruktur, idet den nationale tilpasning ville lægge stærke begrænsninger på adgangen til de mærkningspolitiske instrumenter. I forhold til de obligatoriske oplysninger skulle medlemsstaterne således undlade at fastsætte mere detaljerede bestemmelser, end de i direktivet angivne.⁴⁵ Ifølge direktivet kunne medlemsstaterne desuden ikke anvende såkaldte *ikke-harmoniserede bestemmelser* (nationale særregler) til at forbyde handel med levnedsmidler, der opfyldte reglerne i Mærkningsdirektivet. Generelt var særregler, dvs. nationale regler der afveg fra direktivets krav eller som stillede flere og mere vidtgående krav, således ikke tilladte.⁴⁶ Som konsekvens heraf pålagde direktivet medlemsstaterne (indenfor en nærmere angivet tidsfrist) at tillade handel med varer, som var i overensstemmelse med direktivets regler, og omvendt også at forbyde handel med varer, hvis mærkning var i strid med direktivets bestemmelser.⁴⁷ Dog angav direktivet en række vigtige undtagelser fra forbudet mod særregler. Såfremt en national særregel kunne begrundes i hensynet til den offentlige sundhed, bekæmpelse af bedrageri, beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret eller bekæmpelse af illoyal konkurrence, ville den blive opfattet som værende i overensstemmelse med EF-retten.⁴⁸ Der var således en række legitime hensyn.⁴⁹

Mærkningsdirektivets bestemmelser angående nationale særregler kunne i princippet gælde for et hvilket som helst instrument i det nationale mærkningspolitiske repertoire – det afgørende for at kunne opretholde en national særregel var ifølge direktivet, at den kunne begrundes i et af de

⁴⁵ Mærkningsdirektivet (79/112/EØF), artikel 14

⁴⁶ Mærkningsdirektivet (79/112/EØF), artikel 15, stk. 1: ”Medlemsstaterne kan ikke ved anvendelse af ikke-harmoniserede nationale bestemmelser, som opstiller regler for mærkning af og præsentationsmåde for bestemte levnedsmidler eller levnedsmidler i almindelighed, forbyde handel med levnedsmidler, som er i overensstemmelse med de regler, der er fastsat i dette direktiv.”

⁴⁷ Mærkningsdirektivet (79/112/EØF), artikel 22

⁴⁸ Mærkningsdirektivet (79/112/EØF), artikel 15, stk. 2: ”Stk. 1 finder ikke anvendelse på ikke-harmoniserede nationale bestemmelser, der er begrundet i hensyn til:

- beskyttelse af den offentlige sundhed,
- bekæmpelse af bedrageri, under forudsætning af at disse bestemmelser ikke vil kunne hæmme anvendelsen af de definitioner og regler, der er fastsat i dette direktiv,
- beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret samt angivelse af det sted, varen kommer fra, oprindelsesbetegnelse og bekæmpelse af illoyal konkurrence.”

⁴⁹ Betegnelsen om legitime hensyn er hentet fra litteraturen om EF-traktatens artikel 28 og 30 (se Neergaard & Nielsen 2005; 260-261). Artikel 28 forbyder netop kvantitative indførselsrestriktioner. Dog giver artikel 30 en række legitime hensyn, der kan begrunde undtagelser fra artikel 28. Mærkningsdirektivets artikel 15 kan i en vis udstrækning ses som parallel til artikel 28 og 30.

legitime hensyn. Mærkningsdirektivets bestemmelser angående særregler skal i den sammenhæng ikke betragtes som havende totalt fastlagte grænser; det kunne ikke betragtes som på forhånd givet, hvilke nationale særregler der ville kunne begrundes i et af de legitime hensyn. En afgørelse af dette spørgsmål ville være op til EF-Domstolen, i hvert fald såfremt en national særregel gav anledning til en retssag, eventuelt som følge af et sagsanlæg fra Kommissionen.⁵⁰

Mærkningsdirektivet har siden dets vedtagelse i 1978 været ændret adskillige gange. Ofte har der været tale om ændringer, der yderligere specificerede mærkningskravene ved at udvide de obligatoriske oplysninger. Dette skete eksempelvis i 1989, hvor det blev obligatorisk at anføre det på mærkningen, såfremt et levnedsmiddel var behandlet med ioniserende stråling. Man kan derfor sige, at de europæiske mærkningskrav siden 1978 er blevet stadig mere detaljerede (jf. O'Rourke 2001; 47). I marts 2000 blev Mærkningsdirektivet desuden kodificeret⁵¹, og 2000/13 trådte i stedet for 79/112. Siden er der også vedtaget en række ændringsretsakter til 2000/13.⁵² På trods af de mange ændringsretsakter kan det dog stadig siges, at de grundlæggende principper i de europæiske mærkningsregler er forblevet stort set uændrede. Det kan dog diskuteres, om den seneste tilføjelse til de europæiske mærkningsregler, "*Forordningen om ernærings- og sundhedsanprisninger*" (2006), har gjort op med denne uforanderlighed angående de grundlæggende principper. I hvert fald indeholder den en lempelse af det forbud mod sundhedsanprisninger, som er indeholdt i Mærkningsdirektivets artikel 2.

I slutningen af Mærkningsdirektivet hed det, at "*Medlemsstaterne om nødvendigt [ændrer] deres lovgivning for at efterkomme dette direktiv*"⁵³. Mærkningsdirektivet gav imidlertid ikke anledning til ændringer i de danske lovbestemmelser, som var blevet etableret med Levnedsmiddelloven i 1973. Det må således antages, at de politiske aktører i Folketinget fandt, at tilpasning af disse bestemmelser ikke var nødvendig. I hvert fald var der ingen ændringsforslag med dette formål på dagsordenen, hvilket er forståeligt, idet de misfits, der kan identificeres på dette tidspunkt, enten var af mindre grad eller uden praktisk betydning; det sidste var tilfældet for forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold. Dog gav Mærkningsdirektivet anledning til udstedelse af en række mere

⁵⁰ Efter EF-Traktaten har Domstolen kompetence til gennem præjudicielle afgørelser at fortolke retsakter udstedt af EU's institutioner (Neergaard & Nielsen 2005, side 108-115).

⁵¹ Ved kodificering forstås "en procedure, hvorved de retsakter, der skal kodificeres, ophæves og erstattes af en enkelt retsakt, uden at der foretages indholdsmæssige ændringer af de tidligere retsakter" (Neergaard & Nielsen 2005; 157)

⁵² Disse ændringsretsakter omfatter: Direktiv 2001/101, samt direktiv 2003/89.

⁵³ Mærkningsdirektivet (79/112/EØF), artikel 22, stk. 1.

detaljerede danske bestemmelser; dette skete i form af bekendtgørelser. Der blev i alt angivet tolv bekendtgørelser som gennemførelsesforanstaltning i forhold til Mærkningsdirektivet.⁵⁴ Den vigtigste af disse var den såkaldte *Mærkningsbekendtgørelse*.⁵⁵ Mærkningsbekendtgørelsen var blandt andet udstedt med hjemmel i Levnedsmiddellovens mærkningsregler. I bekendtgørelsen var fastsat en række nærmere bestemmelser omkring mærkningsreglernes obligatoriske oplysninger (ingrediensangivelse, angivelse af nettoindhold, dato for mindste holdbarhed osv.).

Selv om Mærkningsdirektivet ikke på daværende tidspunkt gav anledning til en tilpasning af de danske lovbestemmelser, har dets indflydelse på den danske mulighedsstruktur dog delvist kunnet aflæses af de mærkningspolitiske forhandlinger, som fandt sted i 80erne. Det var dog først i 90erne, at de politiske partier i Folketinget mere konsekvent begyndte at inddrage de europæiske mærkningsregler i de politiske forhandlinger. I det efterfølgende behandles de mest markante mærkningspolitiske ændringsforslag fra perioden 1982-2007. På baggrund af analysedel 1 og 2 analyseres det dels, hvordan disse forslag søger at ændre på bestemte elementer i de danske mærkningspolitiske bestemmelser. Desuden analyseres det, hvorvidt disse ændringsforslag er udtryk for en tilpasning til de europæiske mærkningsregler, og endelig hvordan forslagene agerer indenfor den nationale mulighedsstruktur.

Del 3: De mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser i perioden 1982-2007

I denne analysedel behandles de mærkningspolitiske ændringsforslag fra perioden 1982-2007, samt de konflikt- og forhandlingsprocesser, igennem hvilke disse forslag blev behandlet. Analysen vil fokusere på udfaldet af de forskellige processer og angive en række forklaringsfaktorer hertil; herunder hvilken betydning de europæiske mærkningsregler i den forbindelse har haft. Når analysen i dette afsnit starter ved 1982, skyldes det, at dette var året, hvor det første ændringsforslag til de danske lovbestemmelser på mærkningsområdet blev fremsat. I løbet af 70erne havde der således været politisk ro omkring disse lovbestemmelser.

⁵⁴ "Nationale bestemmelser meddelt af medlemsstaterne vedrørende: Rådets direktiv 79/112/EØF". De elleve af disse foranstaltninger er udstedt i 1981, mens en enkelt først er udstedt i 1997. (Kilde: <http://eur-lex.europa.eu>)

⁵⁵ "Bekendtgørelse om mærkning af færdigpakkeede levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger" (Bekendtgørelse nr. 66 af 20/02/81)

SF's forslag til ændring af Levnedsmiddeloven (1982)

I december 1982 fremsatte SF forslag til ændring af Levnedsmiddeloven.⁵⁶ Et forslag, som blandt andet indeholdt en række mærkningspolitiske elementer. Ved fremsættelsen af forslaget var magtbalancen i Folketinget en anden, end den havde været i forbindelse med vedtagelsen af Levnedsmiddeloven. Den 10. september 1982 var en borgerlig regering med Poul Schlüter som statsminister trådt til. I denne regering deltog Det Konservative Folkeparti, Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti.⁵⁷

Forslagsstillernes intention var med egne ord at tage Levnedsmiddeloven op til en kritisk vurdering. Hensigten med forslaget var i højere grad at gøre Levnedsmiddeloven til et led i den forebyggende sygdomsbekæmpelse.⁵⁸ Dette var ifølge forslagsstillerne nødvendigt på grund af de sundhedsrisici, som befolkningen i det moderne samfund var udsat for. Det mærkningspolitiske element i forslaget havde som overordnet målsætning at give forbrugerne en reel mulighed for at vurdere levnedsmidlers indhold, næringsværdi osv. Det sygdomsforebyggende sigte i lovforslaget skulle blandt andet realiseres ved, at forbrugerne netop ved hjælp af en letforståelig mærkning kunne vurdere levnedsmidlerne og efterfølgende være i stand til at vælge mere ernæringsmæssigt rigtige produkter. Det var dog ikke tilstrækkeligt blot at forbedre levnedsmiddellovgivningen for at nå målet om sygdomsforebyggelse - en øget oplysningsindsats var nødvendig, såfremt forbrugerne skulle være i stand til at drage nytte af mærkningens oplysninger. Denne oplysningsindsats var dog ikke en del af selve forslaget, men blev angivet som et opfølgende initiativ.

De konkrete mærkningspolitiske ændringsforslag til Levnedsmiddeloven bestod i en stramning af lovgivningens obligatoriske oplysninger. Blandt de vigtigste forslag var et krav om, at mærkningens oplysninger skulle angives på dansk. Desuden skulle mærkningen omfatte såvel sidste salgsdag som holdbarhedens udløb; ifølge gældende lov var det tilstrækkeligt blot at angive en af disse oplysninger. Forslaget indeholdt desuden en afskaffelse af muligheden for at bruge koder som identifikation af levnedsmidlets producent. Udover stramningen i forhold til de obligatoriske oplysninger indebar forslaget et *påbud* om, at ministeren skulle udarbejde *varestandarder*; dvs. at

⁵⁶ Lovforslag nr. L 90: Forslag til Lov om ændring af lov om levnedsmidler m.m. (Folketingstidende, 1982-83, Tillæg A, Bind II, 1715-1718)

⁵⁷ De danske mærkningsregler sorterede i den forbindelse under miljøminister Christian Christensen, Kristeligt Folkeparti.

⁵⁸ Se bemærkninger til lovforslaget (Folketingstidende, 1982-83, Tillæg A, Bind II, 1719), samt den skriftlige fremsættelse (Folketingstidende, 1982-83, Forhandlinger, Bind III, 3573-3575).

bestemte varebetegnelser skulle være forbeholdt levnedsmidler af nærmere bestemt art og sammensætning. I den gældende lov var der blot en bemyndigelse til, at ministeren kunne fastsætte regler herom. Også i forhold til de obligatoriske oplysninger indeholdt forslaget et påbud til ministeren om at fastsætte regler herom, frem for den gældende lov, hvor der blot var en bemyndigelse hertil.

Forslaget om varestandarder var det af de mærkningspolitiske forslag, som havde mest gennemslagskraft, i hvert fald i den forstand, at den øvrige opposition ved behandlingen i Folketinget medvirkede til, at det fik en betydelig plads på dagsordnen. Ministeren gav imidlertid udtryk for den opfattelse, at der på dette tidspunkt ikke var behov for ændringer i Levnedsmiddeloven.⁵⁹ Ministeren var dog positiv overfor intentionerne i forslaget, men kunne altså ikke tilslutte sig dets konkrete udformning. Begrundelsen herfor var dels, at den gældende lovgivning efter ministerens opfattelse udgjorde et tilstrækkeligt grundlag for, ad administrativ vej, at fastsætte de nødvendige regler. Desuden henviste ministeren til de nye mærkningskrav, som ville træde i kraft dette år (1983) og mente, at disse ville imødekomme de fleste af forslagsstillernes ønsker. Hertil kom, at erhvervene havde brug for ro til at omstille sig til disse nye krav. Med de ”nye krav” henviste ministeren hovedsageligt til den tidligere nævnte mærkningsbekendtgørelse, der gennemførte en række af de krav, som Mærkningsdirektivet stillede til de nationale bestemmelser. SF var efter eget udsagn opmærksom på disse nye krav, men havde i sit forslag netop anført, at de ikke var vidtgående nok.⁶⁰

På den måde kom de europæiske mærkningsregler til at spille en indirekte rolle for processen omkring SF's forslag, idet ministeren argumenterede for, at erhvervene skulle have tid til at omstille sig til de nye mærkningskrav, hvorfor man ikke måtte belaste dem yderligere på dette tidspunkt.⁶¹ På den måde blev det ganske vist hensynet til erhvervene, som fungerede som argument for, at det ikke var tid til nye beslutninger (og nye krav) på mærkningsområdet, men her med den vigtige tilføjelse, at den danske tilpasning til de europæiske mærkningsregler (i form af mærkningsbekendtgørelsen) var den faktor, som understøttede ministerens holdning om, at der allerede var stillet betydelige krav. Hvorvidt disse krav så var betydelige nok, var der som nævnt delte meninger om blandt de politiske partier, men i hvert fald kan det siges, at mens tilpasningen til

⁵⁹ Folketingstidende, 1982-83, Forhandlinger, Bind IV, 4450-4452

⁶⁰ Folketingstidende, 1982-83, Tillæg A, Bind II, 1721

⁶¹ Folketingstidende, 1982-83, Forhandlinger, Bind IV, 4451

de europæiske mærkningsregler ikke resulterede i ændringer af de danske lovbestemmelser, så resulterede de via regeringens ønske om ikke at belaste erhvervene for voldsomt i et foreløbigt stop for nye tiltag på mærkningsområdet. Udover denne indirekte rolle spillede de europæiske mærkningsregler ellers ikke nogen betydelig rolle i forbindelse med behandlingen af SF's forslag. De politiske partiers bevidsthed om betydningen og indholdet af disse regler syntes generelt lav. Dette er vel også forståeligt set i lyset af, at de europæiske mærkningsregler ikke havde givet anledning til nogen tilpasning af de danske lovbestemmelser, hvilket ellers kunne have bidraget til i langt højere grad at synliggøre disse for de politiske partier, der i et sådant tilfælde ville være blevet inddraget direkte i tilpasningsprocessen. På den anden side kunne ministeren formentlig godt have fremført, at den danske tilpasning til de europæiske mærkningsregler var blevet foretaget, og at det herudover var vanskeligt at fastlægge nationale særregler. En nærmere analyse af SF's forslag kunne muligvis have afsløret, at dette rummede tvivlsomme elementer i forhold til de europæiske mærkningsregler, hvilket regeringen kunne have anvendt som legitimering af sin afvisning, i hvert fald over for den EF-venlige del af oppositionen. Forudsætningen for en sådan strategisk anvendelse af de europæiske mærkningsregler var imidlertid, at regeringen var bevidst om muligheden herfor. Processerne omkring de øvrige mærkningspolitiske ændringsforslag, som blev behandlet i 80'erne, tyder på, at regeringen kun i begrænset omfang var bevidst herom – i hvert fald såfremt man sammenligner med den udstrakte inddragelse, som fandt sted i 90'erne og det nye årtusind.

Resultatet af forslaget blev således ikke de lovændringer, som SF havde ønsket sig. Alligevel fik partiet dog et vist udbytte ud af initiativet, idet ministeren gav tilsagn om senere at ville komme med en redegørelse om en række af de problemstillinger, som var blevet rejst under behandlingen af forslaget. SF valgte at betragte dette som et foreløbigt resultat af det fremsatte forslag.⁶²

Ministerens redegørelse (1983)

Den 9. november 1983 afgav ministeren denne redegørelse.⁶³ Heri behandlede ministeren to centrale mærkningspolitiske emner. For det første behandlede ministeren igen spørgsmålet om indførelse af varestandarder, dvs. en række minimumsstandarder, som indholdet i et levnedsmiddel måtte opfylde, før det kunne bære en bestemt betegnelse. Baggrunden for ønsket om varestandarder

⁶² Beretning over forslag til lov om ændring af lov om levnedsmidler m.m. (Folketingstidende, 1982-83, Tillæg B, Bind II, 2841-2844)

⁶³ Miljøministerens redegørelse af 9/11 83 om friholdelse af visse levnedsmidler for farve- og aromastoffer m.v. (Redegørelse nr. R 3) (Folketingstidende, 1983-84, 1. samling, Forhandlinger, Bind II, 1467-1473)

(som specielt SF og Socialdemokratiet havde fremført) var især, at der på markedet tilsyneladende fandtes kødvarer, som havde et særdeles lavt indhold af kød på trods af, at varernes navn gav indtryk af noget andet – eksempelvis kødpølse med et meget lavt indhold af kød (!). Varestandarder kunne fungere som en løsning på dette problem. Ministeren var i sin redegørelse positiv overfor ideen om varestandarder, men mente dog, at sådanne standarder måtte etableres på frivillig basis frem for ved bindende regulering. Ministeren nåede frem til en lignende konklusion i forhold til det andet mærkningspolitiske spørgsmål, som redegørelsen behandlede – spørgsmålet om næringsdeklaration⁶⁴ på færdigpakkelede levnedsmidler. Igen var ministeren positiv overfor ideen: Næringsdeklarationer kunne være en god hjælp for forbrugeren til at foretage et fornuftigt valg, blev det anført i redegørelsen. Ministeren mente dog ikke, at det på dette tidspunkt ville være en god ide med et decideret påbud om næringsdeklaration. Her henviste ministeren igen til de nye mærkningskrav, som var trådt i kraft dette år (1983). På den baggrund ville det ikke være rimeligt allerede at stille nye krav om en obligatorisk næringsdeklaration. Dog kunne der være behov for vejledning til industrien om, hvordan eventuelle næringsdeklarationer burde udformes, så disse kunne lette forbrugernes forståelse. Som bemærkning hertil må det anføres, at et eventuelt påbud om næringsdeklaration formentlig også ville være at betragte som en EF-stridig særregel set i forhold til Mærkningsdirektivet. Dette lagde ministeren dog ikke vægt på; bortset fra en generel kommentar i slutningen af redegørelsen, hvor ministeren anførte, at eventuel regulering ikke måtte være i strid med Danmarks EF-forpligtelser.

Ministeren sluttede sin redegørelse af med at konkludere, at frivillige aftaler var at foretrække frem for at pålægge erhvervene ny regulering. Netop denne konklusion blev central for den efterfølgende debat.⁶⁵ Oppositionen var stærkt utilfreds med ministerens holdning og fastholdt, at Folketinget skulle tage initiativ. Eksempelvis udtalte Det Radikale Venstres ordfører: *”Vi har fået en udmærket samlet beskrivelse af situationen. Og sagt med det samme: det eneste, man kan være virkelig utilfreds med, er konklusionen: at folketinget ikke skal foretage sig noget.”*⁶⁶ Den generelle opfattelse i oppositionen var den, at frivillige aftaler ikke var tilstrækkelige til at nå de mærkningspolitiske mål. En forklaring herpå var (ifølge SF), at levnedsmiddelindustrien ikke kunne forventes at tage særlige samfundshensyn, og partiets ordfører mente ligefrem, at industrien

⁶⁴ Ved en næringsdeklaration kan forstås en mærkning, der oplyser om bestemte aspekter af en fødevarers næringsværdi, blandt andet fordelingen af protein, kulhydrat, fedt og kostfiber.

⁶⁵ Folketingstidende, 1983-84, 1. samling, Forhandlinger, Bind III, 3152-3184

⁶⁶ Folketingstidende, 1983-84, 1. samling, Forhandlinger, Bind III, 3166

”strittede imod med næb og kløer” i forhold til initiativer, der kunne sikre disse samfundshensyn. Socialdemokratiet troede heller ikke på, at frivillige ordninger ville nytte noget. Her var interesseformuleringen dog knap så skarp som hos SF, idet der blev skelnet mellem seriøse og useriøse levnedsmiddelproducenter. Partiet mente netop, at bindende regulering kunne sætte en stopper for useriøse producenter og samtidig fungere som en beskyttelse af seriøse producenter (det var usagt, hvem Socialdemokratiet mente, der var flest af!). ”Under de nuværende forhold kan man lave alle de frivillige ordninger, som man ønsker, og vi har jo rent faktisk også set, at seriøse fabrikanter har lavet en sådan frivillig ordning på charcuteriområdet, men sandheden er [...] at det er vanskeligt for ikke at sige umuligt, bl.a. fordi der altid vil være useriøse folk uden for en sådan ordning, folk, som vil blæse på kvaliteten og konkurrere udelukkende på prisen”⁶⁷ Denne form for interesseformulering kunne netop ses som Socialdemokratiets forsøg på at forene forbruger- og industriinteresser, idet der i forhold til sidstnævnte blev skelnet mellem seriøse og useriøse producenter. Umiddelbart førte det dog ikke til nogen opblødning i regeringens holdning. Under forhandlingerne om ministerens redegørelse lagde regeringen således vægt på frivillighedens princip. Dette blev dels begrundet med en forventning om, at dette princip faktisk ville medføre fremskridt på området. Som ministeren afsluttede debatten: ”Friheden som princip er det, der skal bære, ikke påbud, og når det er det, er det, fordi jeg tror, at vi derved når længst”⁶⁸ - et synspunkt, som skal ses i sammenhæng med regeringens opfattelse af industriens interesser. Således troede regeringen i højere grad end oppositionen på, at industriens interesser var forenelige med forbrugernes. ”Vi skal jo ikke glemme, at dansk levnedsmiddelindustri ønsker at tilgodese borgernes ønsker så godt som overhovedet muligt”⁶⁹, udtalte ministeren. Regeringens tilbageholdenhed overfor på dette tidspunkt at udstede bindende regulering var desuden begrundet i, at den ikke ønskede at skade dansk eksport. Man forstod heraf, at levnedsmiddelsektoren var vigtig for dansk eksport, og specielt de borgerlige partier i Folketinget lagde vægt på, at man ikke i for høj grad måtte belaste erhvervene. ”Naturligvis står hensynet til forbrugerne i første række, men jeg synes alligevel, vi må passe på ikke at gennemføre regler, som unødvendigt belaster vore eksporterhverv”, udtalte ministeren ved debattens afslutning.⁷⁰

⁶⁷ Folketingstidende, 1983-84, 1. samling, Forhandlinger, Bind III, 3155

⁶⁸ Folketingstidende, 1983-84, 1. samling, Forhandlinger, Bind III, 3180

⁶⁹ Folketingstidende, 1983-84, 1. samling, Forhandlinger, Bind III, 3183

⁷⁰ Folketingstidende, 1983-84, 1. samling, Forhandlinger, Bind III, 3178

De mærkningspolitiske diskussioner i forbindelse med ministerens redegørelse og forhandlingerne herom bar kun i ringe grad præg af de europæiske regler, som var vedtaget på mærkningsområdet. Den nationale mulighedsstruktur kunne ellers have fungeret til fordel for regeringen, idet det ene af de to forslag (tvungen næringsdeklaration), som redegørelsen behandlede, formentlig gik længere i kravene til obligatoriske oplysninger, end hvad Mærkningsdirektivet tillod. Ministeren havde blot foretaget en generel henvisning til, at eventuel regulering ikke måtte stride mod Danmarks EF-forpligtelser, men kunne altså have legitimeret sin afvisning af dette specifikke element ved en henvisning til de europæiske mærkningsregler. Som ved SF's forslag fra forrige år lagde ministeren i stedet igen vægt på, at der allerede var trådt nogle omfattende mærkningsregler i kraft. Dette kan som nævnt kun betragtes som en indirekte brug af de europæiske mærkningsregler, idet det primære argument her var, at ministeren ikke ønskede at stille unødvendigt høje krav til erhvervene. Der var altså ikke tale om en henvisning til, at den nationale mulighedsstruktur forhindrede realiseringen af oppositionens specifikke forslag.

Ministerens redegørelse blev imidlertid ikke nogen afslutning på debatten om varestandarder og næringsdeklarationer. Allerede i 1984 blev der fremsat et nyt forslag på det mærkningspolitiske område. Denne gang var det SF og Socialdemokratiet som sammen fremsatte forslag om ændring af Levnedsmiddeloven.

Socialdemokratiets og SF's forslag (1984)

Socialdemokratiets og SF's fælles forslag til en ændring af Levnedsmiddeloven omfattede to mærkningspolitiske elementer: Dels et forslag om udarbejdelse af varestandarder indenfor kødprodukter og desuden et påbud om næringsdeklaration på færdigpakkede levnedsmidler.⁷¹ Disse to krav havde netop været centrale under forhandlingerne om ministerens redegørelse.

Forslagets overordnede målsætning var *"at sikre befolkningen adgang til levnedsmidler, som ud fra den eksisterende ernæringsforsknings viden er ernæringsmæssigt gode."*⁷² Forslaget beskrev en udvikling på fødevaremarkedet, hvor der efterhånden blev konkurreret stærkt på prisen uden hensyn til kvaliteten. Som et svar herpå indeholdt forslaget et påbud om, at ministeren indenfor kødprodukter skulle udarbejde såkaldte varestandarder, det ville sige *"regler om, at varebetegnelser*

⁷¹ Lovforslag nr. L 137: Forslag til Lov om ændring af lov om levnedsmidler m.m. (Folketingstidende, 1983-84, 2. samling, Tillæg A, Bind III, 3215-3216).

⁷² Folketingstidende, 1983-84, 2. samling, Tillæg A, Bind III, 3217

på de mest anvendte kødprodukter er forbeholdt de produkter, som opfylder en nærmere angivet sammensætning samt er friholdt for farve- og aromastoffer.”⁷³ Desuden søgte forslagsstillerne at få de obligatoriske oplysninger til at omfatte en næringsdeklaration på færdigpakkede levnedsmidler.⁷⁴ Set i forhold til den nationale mulighedsstruktur ville udarbejdelse af varestandarder næppe udgøre noget problem, mens en tvungen næringsdeklaration, som tidligere nævnt, formentlig ville resultere i en EF-stridig særregel.

De mærkningspolitiske forslag fik en rimelig modtagelse af regeringen.⁷⁵ Debatten om forslaget blev dog i nogen grad en genopførelse af den tidligere debat om styringsmidler i mærkningspolitikken, hvor de borgerlige partier i høj grad stod for frivillige aftaler, mens oppositionen ønskede bindende regulering. Til forskel fra den tidligere debat var der dog denne gang sket en vis bevægelse i ministerens holdning, idet ministeren nu var indstillet på at udstede bindende regulering i forhold til varestandarder på kødområdet. I sin tidligere redegørelse havde ministeren ellers lagt vægt på frivillighedens princip. En forklaring herpå er, at såvel forbrugerorganisationer som erhverv tilsyneladende havde udtrykt ønske om et sådant initiativ; i hvert fald nævnte ministeren selv dette som begrundelse for sin holdning. Også den socialdemokratiske ordfører havde noteret sig denne holdningsændring på erhvervssiden og så det som udtryk for, at der var behov for at beskytte de seriøse producenter mod de mere useriøse af slagsen.

Forslaget om en tvungen næringsdeklaration var ministeren imidlertid ikke indstillet på at støtte. Endnu engang henviste ministeren til, at det på dette tidspunkt ikke ville være rimeligt at stille et sådant krav, idet erhvervene havde haft vanskeligt nok ved at opfylde de nye mærkningskrav, som var blevet indført. Næringsdeklarationer skulle således stadig påføres på frivillig basis. Der kunne imidlertid være behov for at forenkle næringsdeklarationerne og gøre dem mere ensartede, idet de ikke altid var lige lette for forbrugerne at anvende. Her var ministeren mest indstillet på at anvende oplysningsinstrumentet og henviste til, at man ville udarbejde den *vejledning* om næringsdeklarationer, som ministeren tidligere havde omtalt.

⁷³ Folketingstidende, 1983-84, 2. samling, Tillæg A, Bind III, 3216

⁷⁴ Denne næringsdeklaration skulle som minimum indeholde: ”a) varens totale energiindhold, b) indhold af protein, fedt og kulhydrat, c) angivelse af energifordelingen samt d) angivelse af vandindhold.” (Folketingstidende, 1983-84, 2. samling, Tillæg A, Bind III, 3219-3220)

⁷⁵ Folketingstidende, 1983-84, 2. samling. Forhandlinger, Bind III, 4002-4005

Det fremsatte forslag blev ikke vedtaget i dets oprindelige udformning, ifølge hvilken der ville have været tale om en decideret lovændring, der gennemførte varestandarder og påbud om næringsdeklaration. Når det alligevel kan konkluderes, at oppositionen på det mærkningspolitiske område fik en halv succes ud af sin offensiv, skyldes det ministerens tilsagn om at ville gennemføre varestandarder på kødområdet i form af en bekendtgørelse.⁷⁶ I forhold til den direkte regulering gav ministeren desuden tilsagn om at ville udstede en bekendtgørelse, der skulle friholde de vigtigste basislevnedsmidler for farvestoffer, hvilket også havde været et af forslagsstillernes krav. Ministerens tilsagn om at ville udsende en vejledning om, hvordan næringsdeklarationer burde udformes, var imidlertid et magert resultat for oppositionen, som netop havde ønsket et påbud på dette område og ikke troet på, at man ville komme særlig langt med frivillighed og vejledning.⁷⁷

Aktørernes inddragelse af de europæiske mærkningsregler var på dette tidspunkt relativt begrænset. Således var Socialdemokratiet og SF ved deres forslag tilsyneladende uopmærksomme på, at det kunne være i strid med de europæiske mærkningsregler. Dog rejste SF's ordfører under behandlingen af forslaget spørgsmål om, hvorvidt *"EF vil gå imod, at man laver en lov af denne art her i landet"*⁷⁸. Senere svarede ministeren: *"Gennemførelse af varestandarder eller regler om næringsdeklarationer vil næppe stride imod vores EF-forpligtelser"*⁷⁹ På den måde var forholdet til de europæiske mærkningsregler ikke helt fraværende i debatten. Spørgsmålet er så, om ministerens opfattelse af Danmarks EF-forpligtelser var helt rigtig. I hvert fald må vurderingen som udgangspunkt lyde, at en obligatorisk næringsdeklaration ville falde ud som en EF-stridig særregel. På den måde kan man sige, at regeringen her gik glip af en strategisk mulighed for at legitimere sin afvisning af forslaget. Man må formode, at et sådant argument ville have haft betydelig gennemslagskraft overfor et EF-venligt parti som Socialdemokratiet.

Den senere udvikling på europæisk niveau styrkede ikke oppositionen i forhold til dens krav om obligatorisk næringsdeklaration. Således blev der i 1990 vedtaget et direktiv om næringsdeklarationer, der videreførte, at disse var frivillige.⁸⁰ I tilfælde af, at et levnedsmiddels mærkning indeholdte ernæringsanprisninger ("ernæringsmæssige påstande") ville det dog være

⁷⁶ Dette skete med Bekendtgørelse om kvalitetsmæssige krav m.m. til kødprodukter (BEK nr. 392 af 26/08/1985)

⁷⁷ Beretning over Forslag til lov om ændring af lov om levnedsmidler m.v. (Folketingstidende, 1983-84, 2. samling, Tillæg B, 1219-1222).

⁷⁸ Folketingstidende, 1983-84, 2. samling, Forhandlinger, Bind III, 4008.

⁷⁹ Folketingstidende, 1983-84, 2. samling, Forhandlinger, Bind III, 4021.

⁸⁰ Rådets direktiv 90/496/EØF af 24. september om næringsdeklaration af levnedsmidler

obligatorisk med en næringsdeklaration. Endvidere søgte direktivet at standardisere næringsdeklarationerne, dvs. der blev lovgivet om, hvilken form en eventuel næringsdeklaration skulle have. Den nationale tilpasning til direktivet skete i form af en bekendtgørelse udstedt med hjemmel i Levnedsmiddelovens mærkningsregler.⁸¹

Socialdemokratiets forslag om udvidelse af varedeklarationer (1987)

I 1987 fremsatte Socialdemokratiet endnu et forslag på levnedsmiddelområdet. Der var tale om et beslutningsforslag, som pålagde regeringen at ændre Levnedsmiddeloven.⁸² Et centralt element i Socialdemokratiets udspil var et forslag om *åben deklaration* af sammensatte levnedsmidler; dvs. en udvidelse af de obligatoriske oplysninger, som ville medføre, at fødevarernes ingredienslister blev fuldstændige. Baggrunden herfor var Socialdemokratiets utilfredshed med, at de gældende mærkningsregler (som fastsat i Mærkningsbekendtgørelsen, med hjemmel i Levnedsmiddeloven) havde en række undtagelser, som muliggjorde, at ikke samtlige ingredienser skulle inkluderes i ingredienslisten for et sammensat levnedsmiddel. Forslagsstillerne henviste specielt til den 25-pct.-regel, som de danske mærkningskrav indeholdte; en regel, efter hvilken sammensatte ingrediensers angivelse kunne udelades, såfremt disse udgjorde mindre end 25 pct. af en færdigvare. Eksempelvis skulle mel i kødboller kun deklareres, hvis kødbollerne udgjorde mere end 25 pct. af en færdigvare.⁸³ Desuden kritiserede forslaget levnedsmiddelproducenternes mulighed for at anvende en række samlebetegnelser, der i realiteten kunne dække over flere forskellige ingredienser.

Det overordnede formål med forslaget var at give allergikere bedre vilkår. Forslagsstillerne henviste til et stigende problem med allergi og overfølsomhed i den danske befolkning og mente i den forbindelse, at de mangelfulde ingredienslister gjorde det vanskeligt for denne gruppe at foretage det rigtige valg af levnedsmiddel. "*Det er givet, at mange allergikere bliver " snydt " med mangelfuld deklaration*"⁸⁴, som det hed i forslagets bemærkninger.

⁸¹ Bekendtgørelse om næringsdeklaration m.v. af færdigpakkede levnedsmidler (Bekendtgørelse nr. 198 af 20/03/1992)

⁸² Beslutningsforslag nr. B 96: Forslag til folketingsbeslutning om ændring af levnedsmiddeloven (Folketingstidende, 1986-87, 1. samling, Tillæg A, Bind III, 3503-3504).

⁸³ Bemærkninger til forslaget (Folketingstidende, 1986-87, 1. samling, Tillæg A, Bind III, 3505-3506). Se også Mærkningsbekendtgørelsen (Bekendtgørelse nr. 66 af 20/02/81), § 8, stk. 2, hvor denne 25-pct.-regel er indført i dansk ret.

⁸⁴ Bemærkninger til forslaget (Folketingstidende, 1986-87, 1. samling, Tillæg A, Bind III, 3506).

Den øvrige opposition var positiv overfor forslaget. Regeringen var dog skeptisk overfor det mærkningspolitiske element i Socialdemokratiets forslag.⁸⁵ Meget vidtgående krav til varedeklarationerne kunne have en række uheldige virkninger, mente ministeren. For det første kunne varedeklarationerne komme til at indeholde så mange oplysninger, at de ville blive uoverskuelige for forbrugeren. For det andet ville vidtgående krav påføre erhvervslivet meromkostninger - og dermed også forbrugerne, tilføjede ministeren. Til støtte for sin holdning anførte ministeren, at forslaget om en total ingrediensfortegnelse ville være i strid med de europæiske mærkningsregler. Denne vurdering var korrekt. Mærkningsdirektivet indeholdt netop en undtagelse, efter hvilken sammensatte ingredienser blot kunne angives med deres betegnelse, når de udgjorde mindre end 25 pct. af et sammensat levnedsmiddel.⁸⁶ Den nationale mulighedsstruktur på mærkningsområdet betød således, at et påbud om total ingrediensfortegnelse formentlig ville være en EF-stridig særregel. Ministeren formulerede sig dog mere diplomatisk: *"Forslaget rummer således nogle aspekter i relation til EF-retten, som kræver en nærmere afklaring"*⁸⁷. Ved tidligere mærkningspolitiske forhandlinger havde regeringen netop været forsigtig med at påføre erhvervene for store mærkningskrav. Set i forhold til oppositionen havde regeringen i højere grad været skeptisk overfor at stille for vidtgående krav; eksempelvis i forhold til spørgsmålet om obligatoriske næringsdeklarationer. Denne holdning gjaldt også overfor forslaget om en total ingrediensfortegnelse, hvor ministeren netop havde henvist til de meromkostninger forslaget ville påføre erhvervslivet og senere forbrugerne; man forstod heraf, at erhvervenes og forbrugernes interesser efter ministerens holdning i høj grad var i harmoni med hinanden. I forhold til Socialdemokratiets forslag fungerede den nationale mulighedsstruktur således som en strategisk fordel for regeringen, idet det måtte betragtes som temmelig omkostningsfuldt at vedtage en EF-stridig særregel. Generelt måtte det forventes, at et EF-tilhængerparti som Socialdemokratiet ville forsøge andre muligheder, før det kastede sig ud i EF-stridige særregler. Det paradoksale i denne forbindelse er, at Socialdemokratiet i sit forslag ikke forholdte sig til EF-retten og dens begrænsninger i forhold til spørgsmålet om total ingrediensliste. Kun i forhold til mærkning af tilsætningsstoffer (hvor man kunne anvende E-numre) blev der henvist til, at der var EF-regler på området. I forhold til diskussionen om en total ingrediensfortegnelse forholdt Socialdemokratiet sig heller ikke til ministerens indvending om EF-rettens begrænsninger i forhold til dette. Forslaget blev efter første behandling henvist til udvalget, men der blev aldrig afgivet nogen betænkning.

⁸⁵ Folketingstidende, 1986-87, 1. samling, Forhandlinger, Bind V, 7641-7642.

⁸⁶ Mærkningsdirektivet (79/112/EØF), artikel 6, stk. 7

⁸⁷ Folketingstidende, 1986-87, 1. samling, Forhandlinger, Bind V, 7642

Generelt må det anføres, at de politiske aktørers strategiske brug af den nationale mulighedsstruktur indtil dette tidspunkt havde været forholdsvis begrænset. Og generelt fyldte de europæiske mærkningsregler ikke særlig meget i de politiske debatter. Denne lave bevidsthed skal ses i forhold til 90erne og det nye årtusind, hvor såvel opposition som regering synes langt mere bevidste om de europæiske mærkningsreglers betydning for den nationale mulighedsstruktur. Fra en lidt anden synsvinkel er det dog også ganske forståeligt, at Socialdemokratiet og SF ikke havde fremført så mange bemærkninger om deres forslags relation til EF-retten. De europæiske mærkningsregler ville ikke have stillet dem strategisk stærkere i forhold til nogen af de tre ændringsforslag, som blev fremsat i 80erne. På sin side kunne regeringen i højere grad, end det var tilfældet, have anvendt den nationale mulighedsstruktur til sin fordel.

Endelig kan man tilføje, at de europæiske mærkningsregler indtil videre heller ikke havde givet anledning til nogen form for tilpasning af de danske lovbestemmelser på området.

Mærkning af genteknologiske levnedsmidler (1993)

I løbet af 80erne blev der som tidligere nævnt vedtaget en række ændringsretsakter til Mærkningsdirektivet, uden at dette dog betød grundlæggende ændringer heri. Et eksempel på en sådan ændring findes i 1989, hvor de obligatoriske oplysninger blev udvidet.⁸⁸ Dette skete med et påbud om mærkning af fødevarer behandlet med ioniserende stråling. I Danmark havde Socialdemokratiet og venstrefløjen udtrykt en vis bekymring om udsigten til at få bestrålede fødevarer ind på det danske marked. Dette var kommet til udtryk gennem en række spørgsmål til ministeren, men debatten om bestrålede fødevarer fik kun mindre betydning. Bestrålede fødevarer kom dog heller aldrig til at spille nogen betydelig rolle på det danske fødevaremarked.

Hvor teknologien med bestrålede fødevarer ikke havde givet anledning til nye mærkningspolitiske udspil, så forholdt det sig straks anderledes med udviklingen af genteknologiske muligheder indenfor levnedsmiddelproduktionen. Denne teknologi fik i 90erne en væsentlig plads på den mærkningspolitiske dagsorden. Specielt blev debatten drevet frem af venstrefløjens forsøg på at på dæmme op for, hvad den så som en tvivlsom udvikling. I februar 1993 fremsatte SF således et beslutningsforslag om mærkning af genteknologisk fremstillede levnedsmidler.⁸⁹ På dette tidspunkt

⁸⁸ Rådets direktiv 89/395/EØF af 14. juni 1989

⁸⁹ Beslutningsforslag nr. B 64: Forslag til folketingsbeslutning om mærkning af genteknologisk fremstillede levnedsmidler m.v. (Folketingstidende, 1992-93, Tillæg A, Bind V, 7449-7450).

var en ny regering kommet til, idet den borgerlige regering i januar 1993 var blevet erstattet af en socialdemokratisk ledet. Udover Socialdemokratiet var Centrum-Demokraterne, Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti en del af denne regering.

SF ønskede med sit beslutningsforslag at indføre mærkningspligt for alle levnedsmidler, der indeholdte eller var fremstillede ved hjælp af genteknologi. Dette ville blive en udvidelse af mærkningsreglernes obligatoriske oplysninger. Den foreslåede mærkningspligt skulle sikres ved en ændring af *”Lov om miljø og genteknologi”*. Ved behandlingen gjorde ministeren dog opmærksom på, at den rette adresse for SF’s forslag formentlig var Levnedsmiddeloven. I hvert fald mente ministeren, at Levnedsmiddeloven allerede indeholdte det fornødne grundlag for at indføre denne mærkningspligt. Desuden ønskede forslagsstillerne, at regeringen skulle arbejde for, at den omtalte mærkningspligt blev indarbejdet i et kommende EF-direktiv på området. På den måde var der her noget nyt i forslaget, idet man så muligheden for via policy-upload at få gennemført de regelændringer, man ønskede fra forslagsstillernes side.

Forbrugerne havde en stigende interesse for levnedsmidlers kvalitet og fremstillingsmåde, konstaterede forslagsstillerne. I forlængelse heraf havde forslaget som målsætning at sikre en neutral og letforståelig mærkning, således at forbrugerne kunne til- eller fravælge levnedsmidler fremstillet ved hjælp af genteknologi. Det blev i den forbindelse understreget, at den foreslåede mærkningspligt skulle tilvejebringe information til forbrugerne og ikke fungere som en advarsel. *”Sigtet med dette forslag er således ikke at skræmme forbrugerne, men at forbedre forbrugernes mulighed for at lade deres miljømæssige og etiske holdninger afspejle sig i deres forbrugsmønster – kort sagt at gøre markedet mere informativt, mere gennemsigtigt”*⁹⁰, hed det i forslaget. Dermed syntes det at være det markedsoptimerende sigte, der betonedes stærkest i forslaget. Til grund for forslaget lå også en forudsætning om, at forbrugeren generelt var kritisk og interesseret i levnedsmidlernes fremstillingsmåde. Hensigten var netop at give mulighed for, at denne kritiske forbruger kunne udfolde sig. Dette skulle forhindre, at forbrugerne intetanende blev påduttet genteknologiske produkter, de måske ikke ønskede sig.

Selv om den mærkningsordning, SF foreslog, ikke blev beskrevet som et tiltag, der skulle advare forbrugerne, må det dog alligevel bemærkes, at venstrefløjen i Folketinget fra starten af var de mest

⁹⁰ Bemærkninger til forslaget (Folketingstidende, 1992-93, Tillæg A, Bind V, 7452).

kritiske overfor betydningen af de nye fremstillingsmetoder i levnedsmiddelproduktionen; dette havde dels været tilfældet i forhold til bestrålede fødevarer og siden i forhold til genteknologiske fremstillingsmetoder. Dette understreges af, at SF i 90'erne fremsatte to forslag angående mærkning af genteknologisk fremstillede levnedsmidler, hvilket vel understregede, at partiet så en udfordring i denne teknologiske udvikling. De borgerlige partiers holdning til genteknologi stod i kontrast hertil; de var mindre skeptiske overfor de nye fremstillingsmetoder og så også positive perspektiver i disse. *"Selv om vi egentlig opfordrer til agtpågivenhed med genteknologi, opfatter vi ikke teknologien som en fare, men snarere som en åbning af uanede muligheder"*⁹¹, udtalte De Konservatives ordfører eksempelvis under behandlingen af beslutningsforslaget.

Regeringen fandt, at forslagens grundtanke var rigtig og ønskede også at sikre *"enkle og overskuelige mærkningsregler for genteknologiske levnedsmidler og tilsætningsstoffer."*⁹² Ministeren fandt dog, at kravene i forslaget indholdsmæssigt set var lidt for vidtgående. SF ønskede også at mærke levnedsmidler, der var fremstillet ved hjælp af gensplejsede organismer, selv i tilfælde hvor det færdige levnedsmiddel ikke indeholdt spor heraf. Dette skulle netop ses på baggrund af, at det forbrugerkrav, som SF mente at opfylde, ikke kun omhandlede produkternes kvalitet, men også en interesse i måden hvorpå levnedsmidlerne var fremstillet. Ministeren var tvivlende overfor nytten af et så vidtgående krav. Ved behandlingen af forslaget lagde ministeren desuden vægt på, at mærkning ikke skulle indføres af sundhedsbeskyttelsesgrunde. Det var netop vigtigt, at sundhedshensynet blev varetaget gennem den direkte regulering, ved at de genteknologiske levnedsmidler først kunne tillades markedsført, når det var godtgjort, at de ikke udgjorde nogen sundhedsfare.

Som antydnet ovenfor var forslaget dels rettet mod en ændring af dansk lovgivning, dels mod at indarbejde mærkningspligten i et kommende EF-direktiv. Det var klart det sidstnævnte aspekt af forslaget, som havde mest gennemslagskraft. I forhold til ønsket om en ændring af dansk lovgivning anførte ministeren, at dette ville være at betragte som en dansk særregel set i forhold til de europæiske mærkningsregler. Heraf fulgte, at det efter ministerens opfattelse ville være ganske vanskeligt med en sådan særregel, og heller ingen af Folketingets øvrige partier var tilhængere af en national særregel. Vurderet i forhold til den nationale mulighedsstruktur må det som udgangspunkt formodes, at ministerens vurdering var korrekt. I hvert fald forbød Mærkningsdirektivet, at

⁹¹ Folketingstidende, 1992-93, Forhandlinger, Bind V, 7005

⁹² Folketingstidende, 1992-93, Forhandlinger, Bind V, 7002

medlemsstaterne fastsatte mere detaljerede krav til de obligatoriske oplysninger end de i direktivet foreskrevne. Mærkningsdirektivet påbød netop ikke nogen obligatorisk mærkning af levnedsmidler fremstillet ved hjælp af genteknologi. Som udgangspunkt forbød direktivet netop nationale særregler (de såkaldte *ikke-harmoniserede nationale bestemmelser*), hvorfor det måtte antages, at den nationale mulighedsstruktur ikke faldt ud til fordel for SF's forslag. I hvert fald måtte det antages, at et flertal i Folketinget ville være imod at kaste sig ud i, hvad der forventedes at være en EF-stridig særregel. Ministeren afviste dog ikke fuldstændigt SF's forslag om en dansk særregel, idet han udtalte: *"Jeg kan ikke vide, hvordan holdningen til et isoleret dansk mærkningsudspil vil være. Såvel Kommissionen som medlemslande søger imidlertid at imødegå etablering af nationale særregler, som jo er i modstrid med princippet om etablering af det indre marked."*⁹³ Selv om det i udgangspunktet således måtte forventes at være vanskeligt med en dansk særregel, afviste ministeren i sin argumentation ikke en sådan mulighed fuldstændigt. Denne usikkerhed i forhold til, hvilke nationale udspil de europæiske regler tillod i forhold til det genteknologiske område, skyldtes formentlig, at der var tale om en ny problemstilling. På dette tidspunkt var der forhandlinger i gang på europæisk plan, men der var endnu ikke fastlagt regler, som forholdt sig specifikt til mærkningssspørgsmålet. Derfor kunne der være en vis usikkerhed i forhold til, om en national særregel kunne opretholdes, set ud fra det synspunkt, at EU endnu ikke havde forholdt sig specifikt til denne problemstilling. SF's ordfører mente således, at det var *"en overvejelse værd, om man skal gå foran i Danmark"*⁹⁴.

På trods af disse spekulationer kom en national særregel dog aldrig på tale i forbindelse med behandlingen af forslaget, idet magtforholdene i Folketinget ikke var til det. De øvrige partier i Folketinget var som regeringen tilhængere af, at man i stedet skulle præge den kommende europæiske regulering på området. Flere begrundelser blev gjort gældende for denne strategi. Ministeren anførte netop, at fælles regler var i Danmarks interesse, dels i forhold til landets betydningsfulde eksportinteresser, men også fordi det ville være vanskeligt at gøre danske mærknings(sær-)regler gældende overfor importvarer, idet det var teknisk vanskeligt at påvise, om en fødevarer indeholdte genmodificerede organismer. Derfor var det nødvendigt med europæiske regler, således at importvarer også var omfattet af et mærkningskrav, der kunne håndhæves i produktionslandet og dermed også kontrolleres på produktionsstedet, hvor det var teknisk muligt at foretage kontrol. Ministeren havde desuden stor tiltro til en upload-strategi og anførte, at en første

⁹³ Folketingstidende, 1992-93, Forhandlinger, Bind V, 7004

⁹⁴ Folketingstidende, 1992-93, Forhandlinger, Bind V, 7010

sondering af holdningen hos de andre medlemsstater havde vist, at disse også var interesserede i en mærkning af genteknologiske levnedsmidler. Denne tiltro til upload-strategien legitimerede i den forbindelse, at der ikke blev vedtaget nogen beslutning om ændring af dansk lovgivning. Udfaldet af beslutningsforslaget blev således konformitet med policy-upload som ledsagende strategi. Bemærkelsesværdigt nok var forslagsstillerne også tilfredse med dette udfald; i hvert fald som en første strategi i forhold til at få opfyldt kravet om obligatorisk mærkning af levnedsmidler fremstillet ved hjælp af genteknologi. ”[S]å længe ministeren mener, at der er mulighed for at komme igennem og gøre brug af vores EF-formandskab, er vi meget indstillede på, at det er den vej, vi går. Hvis tingene så skulle strande, må vi vende tilbage og se på, hvad der kan gøres efter dansk lovgivning”⁹⁵, hed det fra partiets ordfører, der dermed ikke afskrev muligheden for særregler som en national strategi, men dog accepterede konformitet og policy-upload som en første strategi. Beslutningsforslaget blev således ikke behandlet yderligere af Folketinget.

De genteknologiske muligheder indenfor levnedsmiddelproduktion fastholdt i 90erne en vigtig plads på den mærkningspolitiske dagsorden. Således tog SF i december 1994⁹⁶ initiativ til en forespørgsel om, hvordan regeringen ville sikre, at der skete en mærkning af genteknologisk fremstillede levnedsmidler.⁹⁷ Forespørgslen resulterede i vedtagelse af en motiveret dagsorden, der pålagde regeringen at arbejde for en obligatorisk mærkningsordning på området.⁹⁸ Dette arbejde skulle foregå gennem EU, og på den måde var der tale om en konsolidering af den upload-strategi, som Folketinget havde valgt. I 1997 kom Enhedslisten desuden med et beslutningsforslag, som opfordrede ministeren til at indføre et statskontrolleret kvalitetsmærke, der skulle gælde for gensplejningsfrie fødevarer, dvs. fødevarer, som ikke var fremstillet af genmodificerede råvarer og tilsætningsstoffer, og hvor der ikke var indgået genmodificerede produkter i fremstillingsprocessen.⁹⁹ I bemærkningerne til beslutningsforslaget henvistes til, at EU's Novel Food-forordning fra samme år accepterede en national gensplejningsfri mærkning. Forslagets forhold til de europæiske regler på området blev dog ikke noget emne. Regeringen lagde vægt på, at forslaget ville flytte mærkningspolitikken i en forkert retning, idet det lagde op til en

⁹⁵ Folketingstidende, 1992-93, Forhandlinger, Bind V, 7010

⁹⁶ I september 1994 var den socialdemokratisk ledede regering blevet genvalgt. Dog var Kristeligt Folkeparti ikke længere repræsenteret i Folketinget, hvorfor regeringen nu bestod af Socialdemokratiet, Centrum-Demokraterne og Det Radikale Venstre.

⁹⁷ Forespørgsel nr. F 13 (Folketingstidende, 1994-95, Forhandlinger, Bind II, 1440).

⁹⁸ Folketingstidende, 1994-95, Forhandlinger, Bind II, 1442-1443

⁹⁹ Beslutningsforslag nr. B 120: Forslag til folketingsbeslutning om indførelse af et statskontrolleret kvalitetsmærke for gensplejningsfrie fødevarer, tilsætningsstoffer, foderstoffer og andre landbrugsprodukter som supplement til et gensplejningsfrit Ø-mærke (Folketingstidende, 1996-97, Tillæg A, Bind VI, 4806).

mærkningsordning, hvor fødevarerne skulle mærkes efter, hvad de ikke indeholdt (her: gensplejningsfrie fødevarer). Ministeren mente derfor, at forslaget lagde op til et fatalt brud med de danske mærkningsprincipper og anførte, at fødevarerne måtte mærkes efter, hvad der var faktisk var i dem, dvs. genmodificerede fødevarer skulle mærkes. De øvrige partier i Folketinget kunne ikke støtte forslaget; heller ikke SF, som mente, Enhedslisten forslag var en nødløsning.¹⁰⁰ I 1999 fremsatte SF selv endnu et beslutningsforslag.¹⁰¹ Heri opfordrede partiet regeringen til at arbejde for en mærkning af alle fødevarer, som var fremstillet direkte eller indirekte ved hjælp af genmodificerede organismer. Partiet lagde på den måde op til en omfattende mærkningspligt, som eksempelvis også skulle omfatte kød fra dyr fodret med genetisk modificeret foder. Forbrugerne skulle på den måde have mulighed for at sige fra overfor selve produktionsformen, hvor genmodificerede organismer blev anvendt. Ved behandlingen af forslaget fremførte ministeren, at Danmark allerede havde arbejdet for de bedste mulige mærkningsregler på området og fortsat ville gøre det.¹⁰² Ministeren mente dog, at den altomfattende mærkning, som SF lagde op til, ville være umulig at gennemføre. Hertil kom de enorme ressourcer det ville tage at kontrollere en sådan mærkningsordning. Alt i alt bidrog beslutningsforslaget endnu engang til en konsolidering af den upload-strategi, som et flertal i Folketinget tidligere havde besluttet sig for. SF havde med sit forslag netop også foreslået, at arbejdet for en mere omfattende ordning skulle foregå i EU-regi. Partiet stod på den måde bag upload-strategien.

Som debatterne i Folketinget havde båret kraftigt præg af, var regulering af genteknologiske levnedsmidler også på dagordenen i EU. I løbet af 90'erne og starten af det nye årtusind blev der således vedtaget en længere række af europæiske retsakter på området. Et element i de europæiske regler var etablering af godkendelsesprocedurer, som genmodificerede fødevarer skulle gennemgå, før de kunne komme på markedet. Hertil kom en række mærkningsregler for sådanne fødevarer.¹⁰³ De europæiske regler på området har siden 1997 anerkendt behovet for en mærkningspligt for sådanne levnedsmidler. Det mere vanskelige spørgsmål har været, hvor vidtgående en sådan mærkningspligt skulle være. Med en forordning blev der i 1997 vedtaget en mærkningspligt for

¹⁰⁰ Folketingstidende, 1996-97, Forhandlinger, Bind VIII, 6717-6723

¹⁰¹ B 95 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om mærkning af gensplejsede fødevarer (Folketingstidende, 1998-99).

¹⁰² Første behandling af beslutningsforslag nr. B 95: Forslag til folketingsbeslutning om mærkning af gensplejsede fødevarer (Folketingstidende, 1998-99).

¹⁰³ For et overblik over de komplicerede europæiske regler om genmodificerede fødevarer, se Carson and Lee (2005).

genmodificerede fødevarer (oplysningen skulle fremgå af ingredienslisten).¹⁰⁴ Der var dog ikke tale om en total mærkningspligt, idet levnedsmidler, som indeholdt visse genetisk modificerede tilsætningsstoffer, ikke skulle mærkes som genmodificerede. De europæiske regler er dog blevet strammet siden. I 2003 blev der indført mærkningspligt for fødevarer fremstillet ved hjælp af genmodificerede organismer, også selv om sådanne organismer ikke var sporbare i fødevareren. Dog findes der stadig en række undtagelser fra denne mærkningspligt; fødevarer fremstillet ved hjælp af visse genmodificerede hjælpestoffer skal ikke mærkes. Heller ikke kød fra dyr fodret med genmodificeret foder skal mærkes.

Udviklingen på det europæiske niveau har derfor kun delvist opfyldt de præferencer hos venstrefløjens, som lå til grund for SF's og Enhedslistens udspil på området. Målsætningen om en mærkningsordning, der også giver forbrugeren mulighed for at tage stilling til selve produktionsformen kan ikke betragtes som opnået, idet eksempelvis kød fra dyr fodret med genmodificeret foder ikke skal mærkes. Dog kan man sige, at de europæiske regler har bevæget sig i retning af en mere omfattende mærkningspligt. Den danske tilpasning til de europæiske regler er sket på bekendtgørelsesniveau.¹⁰⁵

SF's forslag til ændring af Levnedsmiddeloven (1993)

I november 1993 fremsatte SF endnu et mærkningspolitisk beslutningsforslag.¹⁰⁶ Her var det ikke den genteknologiske udvikling, som var i fokus. I stedet var der tale om et beslutningsforslag, som fortsatte i det spor, som partiet sammen med Socialdemokratiet havde fulgt i 80'erne gennem en række forslag om at udvide kravene til de obligatoriske oplysninger. Dog indeholdt forslaget også et mere "nyskabende" element, idet det søgte at stramme reglerne om ernærings- og sundhedsanprisninger.

Forslaget, der pålagde regeringen at ændre Levnedsmiddeloven og de tilhørende vejledninger, indeholdt to hovedelementer. For det første skulle det sikres, at forbrugerne fik "*reel information om fødevarers kvalitet, oprindelse, produktionsmåde, forarbejdning, indhold og anvendte tilsætningsstoffer*".¹⁰⁷ Forslagsstillerne mente i den forbindelse, at forbrugerne manglede en lang

¹⁰⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 258/97 om nye levnedsmidler og nye levnedsmiddelingredienser

¹⁰⁵ Se Bekendtgørelse nr. 1308 af 14/12/2005, Kapitel 21

¹⁰⁶ Beslutningsforslag nr. B 21: Forslag til folketingsbeslutning om ændring af lov om levnedsmidler (Folketingstidende, 1993-94, Tillæg A, Bind I, 1229-1230)

¹⁰⁷ Folketingstidende, 1993-94, Tillæg A, Bind I, 1229-1230

række relevante informationer, og at dette resulterede i vildledning af forbrugerne. Derfor skulle der ske en stramning af loven, hvor de obligatoriske oplysninger blev udvidet.¹⁰⁸ Herunder blev en obligatorisk angivelse af *oprindelsesland* foreslået, dvs. ifølge deklarationen skulle det fremgå, hvor en vare var produceret og forarbejdet. Begrundelsen herfor var blandt andet, at forbrugeren derved kunne fravælge produkter fra lande, som tillod uacceptable produktionsmetoder. Desuden skulle varens *produktionsmåde* fremgå. Her henviste man specielt til landbrugsprodukter, idet det af disse burde fremgå, hvordan dyrenes forhold og produktionsmåde havde været. Også varens *produktionsdato* skulle angives og ikke kun ”anvendes inden”. Som det andet hovedelement søgte forslaget at standse ”*producenternes vildledning af forbrugere [...] med hensyn til ernæringsmæssige og sundhedsmæssige anprisninger*”¹⁰⁹, som det hed. Forslaget var dog ikke helt klart på dette område, idet det kun fremgik, at der skulle indføres strammere regler for ernærings- og sundhedsanprisninger. Baggrunden herfor var, at der efter forslagsstillernes mening manglede klare retningslinjer på området.

Hensigten med forslaget var ”*at skabe et så frit forbrugsvalg som overhovedet muligt.*”¹¹⁰ Målsætningen var det bevidste forbrugsvalg, og grundlaget herfor var netop relevante og fyldestgørende informationer. Målsætningen gik dog videre end det. Der var ikke blot tale om, at den bevidste forbruger kunne opfylde sine individuelle præferencer bedre, men om at denne gennem de daglige indkøb ligefrem kunne ”*præge samfundsudviklingen med hensyn til produktionsmetoder i landbruget, fødevarerproduktionens miljømæssige konsekvenser og den sundhedsmæssige tilstand*”¹¹¹ Som ved ”*Forslag til folketingsbeslutning om mærkning af genteknologiske levnedsmidler m.v.*” var der her tale om en mærkningspolitik, efter hvilken forbrugeren ikke kun skulle forholde sig til levnedsmidlernes indhold, men også til deres produktionsmetode og de konsekvenser denne måtte have for miljø og samfund. En sådan mærkningspolitik forudsatte ikke kun højere krav til erhvervslivet i forhold til de obligatoriske oplysninger, men også en høj grad af tillid til forbrugers evne til at træffe bevidste forbrugsvalg og videre endnu; en tro på, at dette bevidste forbrugsvalg ville gøre en forskel for den overordnede samfundsudvikling.

¹⁰⁸ Bemærkninger til forslaget (Folketingstidende, 1993-94, Tillæg A, Bind I, 1231-1234).

¹⁰⁹ Folketingstidende, 1993-94, Tillæg A, Bind I, 1230

¹¹⁰ Folketingstidende, 1993-94, Tillæg A, Bind I, 1233

¹¹¹ Ibid.

En del af SF's forslag var problematisk set i forhold til den nationale mulighedsstruktur, og forslagsstillerne var tilsyneladende opmærksomme herpå: *"Såfremt beslutningsforslagets intentioner nødvendiggør ændringer i EF-regler, lægger forslaget op til, at regeringen tager de nødvendige initiativer med henblik på at sikre dette"*¹¹², hed det som afslutning på forslaget, der dermed ikke lagde op til vedtagelse af særregler. Forslagsstillernes fornemmelse var god nok; visse af forslagens elementer måtte antages at være i strid med de europæiske mærkningsregler (hvilket regeringen også gjorde gældende ved den efterfølgende behandling af dette). Derfor var adressen på forslaget ikke kun den nationale lovgivning, men også de europæiske mærkningsregler. På den måde illustrerede forslaget, som det havde været tilfældet med forslaget om genteknologiske fødevarer, at partiet tænkte en upload-strategi ind i sine mærkningspolitiske udspil. I den forbindelse må det bemærkes, at en ændring af de europæiske regler nok ikke var helt så hurtigt klaret, som ovenstående citat måske kunne give indtryk af.

Regeringen var (igen) positiv overfor intentionerne i forslaget.¹¹³ Det samlede forslag kunne den dog ikke støtte; dog var der enkelte elementer, som regeringen var enig i. Ved behandlingen lagde ministeren tre forhold til grund for sin holdning. Dels var det opfattelsen, at den dagældende lovgivning allerede opfyldte de intentioner, som var i forslaget. Desuden lagde ministeren vægt på, at det på grund af de europæiske mærkningsregler var vanskeligt med nationale særregler på mærkningsområdet. Ministeren kommenterede i den forbindelse de enkelte elementer i beslutningsforslaget: I forhold til angivelse af oprindelsesland var der efter de europæiske mærkningsregler ikke mulighed for at fastsætte nationale krav herom. Heller ikke et generelt krav om obligatorisk angivelse af produktions- og pakkedato var muligt efter de europæiske mærkningsregler. I forhold til levnedsmidlers produktionsmåde forholdt ministeren sig ikke til de europæiske mærkningsregler, men anførte i stedet, at myndighederne havde strammet kontrollen på området, hvorfor det måtte forventes, at forbrugerne kunne beskyttes mod vildledende oplysninger om levnedsmidler produktionsmetode. Dette syntes dog ikke at imødekomme SF's forslag der (på trods af den ikke særligt præcise formulering) havde indeholdt et generelt krav om oplysning om produktionsmetode og ikke alene henvist til kontrollen af, hvorvidt de oplysninger, som producenterne frivilligt gav, var vildledende. Som en sidste begrundelse for ikke at kunne støtte forslaget angav ministeren, at man skulle passe på, at levnedsmidlernes mærkning ikke blev uoverskuelig som følge af for store mængder informationer. Den borgerlige opposition kunne heller

¹¹² Folketingstidende, 1993-94, Tillæg A, Bind I, 1234

¹¹³ Folketingstidende, 1993-94, Forhandlinger, Bind III, 3531-3537

ikke støtte forslaget, og Venstres ordfører kritiserede ligeledes forslaget for at være udtryk for en ”overmærkningsstrategi”.¹¹⁴

I forhold til forslagets andet element – stramning af reglerne for ernærings- og sundhedsanprisninger – var ministeren mere positiv. Indledningsvis slog ministeren fast, at sundhedsanprisninger ikke var tilladt i Danmark. I forhold til ernæringsanprisninger henviste ministeren til nye regler om, at ernæringsmæssige anprisninger skulle ledsages af en næringsdeklaration – der var tale om den danske gennemførelse af Rådets direktiv om næringsdeklaration af levnedsmidler, selv om ministeren ikke eksplicit henviste hertil.

Ministeren mente dog, at der helt klart var brug for yderligere regulering på området for ernæringsanprisninger og var her imødekommende overfor forslagsstillernes udspil. Ministeren havde dog samtidig en klar forventning om fremtidige europæiske regler på området, hvorfor det var en påvirkning af disse regler, der må forstås som den primære strategi. Ministeren bemærkede dog, at såfremt der ikke indenfor en overskuelig tid fremkom et forslag fra Kommissionen om brugen af anprisninger, så ville regeringen være indstillet på at udarbejde nationale retningslinjer (det ville formentlig sige administrative retningslinjer). Forslagsstillerne var tilfredse med dette tilsagn fra ministeren.

Der blev ikke afgivet betænkning over SF's beslutningsforslag, og bortset fra enkelte punkter må forslaget generelt betragtes som afvist. I forhold til den udvidelse af de obligatoriske oplysninger, som SF havde forsøgt, må det konkluderes, at den nationale mulighedsstruktur i høj grad begrænsede et sådant tiltag. Ministeren henviste netop til de europæiske mærkningsregler som begrundelse for, at specifikke elementer i forslaget ikke kunne gennemføres. Dertil kom de mærkningspolitiske overvejelser omkring overskuelighed i mærkningen, som dele af Folketinget også havde. For mange obligatoriske oplysninger kunne gøre mærkningen uoverskuelig, var synspunktet. Beslutningsforslaget medvirkede dog til at illustrere, at spørgsmålet om ernærings- og sundhedsanprisninger var af stigende interesse og betydning, uden der dog af den grund blev lagt op til en dansk stramning af lovgivningen. I stedet var der en forventning om europæiske regler på området.

¹¹⁴ Folketingstidende, 1993-94, Forhandlinger, Bind III, 3540

Midt i 90erne var det tydeligt, at de europæiske mærkningsregler var begyndt at fylde mere i de politiske partiers bevidsthed. Det kom først og fremmest til udtryk ved, at upload-strategien var blevet inddraget i de politiske processer. Desuden havde regeringen ved afvisningen af SF's forslag i 1993 klart henvist til, at det ville være vanskeligt med nationale særregler på området, hvorfor SF's forslag også var vanskeligt at gennemføre. Som det fremgår af denne analyse var det dog tidligere set, at regeringen havde anvendt den nationale mulighedsstruktur som begrundelse for, hvorfor et forslag fra oppositionen ikke kunne gennemføres. Hvad der var nyt i forbindelse med SF's forslag var dog, at ministeren på temmelig systematisk vis forholdt de enkelte elementer i forslaget til de europæiske mærkningsregler. Hertil kom den generelle konklusion: at det i det hele taget var vanskeligt med nationale særregler på mærkningsområdet. På den måde blev det gjort gældende, at nationale initiativer af regulativ karakter på mærkningsområdet generelt ikke var tilgængelige. En konklusion, som skulle blive stadigt mere dominerende, og som vel heller ikke var uforståelig, idet Mærkningsdirektivet fra starten af havde lagt op til en høj grad af harmonisering af de generelle mærkningsregler.

Indtil 1996 havde tilpasning til de europæiske mærkningsregler ikke spillet nogen rolle for ændringsforslag på området. I maj måned dette år blev der dog foretaget en mindre tilpasning, idet Levnedsmiddelovens dispensationsadgang fra forbudet mod sundhedsanprisninger blev afskaffet.¹¹⁵ Levnedsmiddeloven indeholdt som nævnt et forbud mod sundhedsanprisninger; dog var der i loven mulighed for, at ministeren kunne dispensere herfra. Hensigten med at fjerne denne dispensationsmulighed var at bringe loven i overensstemmelse med de europæiske mærkningsregler, som ikke åbnede nogen mulighed for at tillade sundhedsanprisninger. Desuden havde Justitsministeriet vurderet, at den pågældende dispensationsadgang muligvis var i strid med Grundloven.¹¹⁶ Som det fremgik af lovforslagets bemærkninger havde den pågældende dispensationsadgang dog heller aldrig været anvendt. Det var således opfattelsen, at den hele tiden havde været administreret i overensstemmelse med de europæiske mærkningsregler.¹¹⁷ Denne mindre stramning af bestemmelserne gav ikke anledning til indvendinger fra Folketingets partier og på den måde var det en ganske ukontroversiel tilpasning til de europæiske mærkningsregler, som

¹¹⁵ Lov nr. 407 af 22. maj 1996 (Folketingstidende, 1995-96, Tillæg C, Bind I, 479-480)

¹¹⁶ Som det hed i bemærkningerne: "[G]rundlovens § 77 anses for at være til hinder for ordninger, hvorefter offentliggørelse af visse ytringer, herunder reklamer, som sådan er formelt forbudt, og derfor kun lovlig, for så vidt forbudet gennembrydes af en tilladelse". (Folketingstidende, 1995-96, Tillæg A, Bind III, 3122)

¹¹⁷ Folketingstidende, 1995-96, Tillæg A, Bind III, 3122

her blev foretaget.¹¹⁸ Denne tilpasning af mærkningsreglerne skal i høj grad ses som en mindre justering, men illustrerer om noget, at regeringen i betydelig grad var opmærksom på de danske lovbestemmelers forenelighed med de europæiske mærkningsregler.

Herudover blev der med loven tilføjet en ny bestemmelse, der gav ministeren hjemmel til at gennemføre eventuelle kommende EU-direktiver på området. Som regeringen tidligere havde givet udtryk for, var det forventningen, at der ville komme EU-regulering på området for anprisninger, og det blev angivet i bemærkningerne, at denne bestemmelse ville give hjemmel til implementeringen af et eventuelt kommende anprisningsdirektiv. Denne bestemmelse fik et par kritiske kommentarer fra oppositionen til venstre for regeringen (SF og Enhedslisten). I øvrigt blev hjemlen fjernet fra de mærkningspolitiske lovbestemmelser med vedtagelsen af Fødevarerloven i 1998.

En frivillig mærkningsordning (1997)

På initiativ af fødevarerministeren vedtog Folketinget i maj 1997¹¹⁹ det lovmæssige grundlag for en frivillig mærkningsordning.¹²⁰ Indtil dette tidspunkt havde alternative styringsinstrumenter ellers mest fungeret som et defensivt værktøj. Således havde den borgerlige regering i 80'erne netop lagt vægt på frivillighed og vejledning overfor industrien, i forbindelse med, at den afviste Socialdemokratiets og venstrefløjens krav om udvidet brug af regulative instrumenter. I forbindelse med *Lov om fødevarerets kvalitet* var der tale om en mere offensiv brug af koordinations/informationsinstrumentet.

Lov om fødevarerets kvalitet indeholdt en bemyndigelse, efter hvilken ministeren kunne iværksætte en frivillig mærkningsordning. Loven udgjorde et forsøg på at bruge mærkningspolitikken til at fremme produktion og afsætning kvalitetsvarer. Med hjemmel i loven kunne ministeren fastsætte en række krav til levnedsmidler, der lå udover, hvad lovgivningen krævede. Levnedsmiddelproducenter, der levede op til disse krav, kunne så blive omfattet af en ordning, hvor disse levnedsmidler kunne anvende et særligt mærke, der indikerede deres særligt høje kvalitet. De krav, ministeren kunne fastsætte, skulle angå de anvendte produktionsmetoder og -omstændigheder;

¹¹⁸ Ændringsforslaget blev imidlertid fremsat sammen med en række andre generelle fødevarerpolitiske initiativer, som de borgerlige partier ikke kunne støtte, og på den baggrund blev lovændringen vedtaget kun med flertal fra venstrefløjen (Folketingstidende, 1995-96, Forhandlinger, Bind IX, 6084)

¹¹⁹ På dette tidspunkt havde Centrum-Demokraterne forladt den socialdemokratiske ledede regering, som nu bestod af Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre.

¹²⁰ Lov nr. 402 af 10. juni 1997 (Folketingstidende, 1996-97, Tillæg C, 471-472)

eksempelvis kunne der stilles krav til dyrevelfærd og arbejdsmiljø, men også til produkternes spisekvalitet, næringsindhold osv. Den frivillige mærkningsordning skulle i første omgang etableres i forhold til en række kødprodukter, men siden skulle andre produktkategorier omfattes.

På baggrund af 80ernes styringsdiskussion kan man måske se noget paradoksalt i, at en socialdemokratisk ledet regering fremsætter et forslag som det pågældende og desuden, at et parti som SF skulle erklære sig som varm tilhænger heraf. I hvert fald havde disse partier tidligere været skeptiske overfor nytten af at anvende frivillighed/vejledning overfor industrien. En forklaring herpå kan netop være den nationale mulighedsstruktur, hvor frivillige mærkningsordninger var et af de eneste instrumenter i det nationale repertoire, hvis anvendelse på en og samme gang kunne holde sig indenfor konformitetens rammer og samtidig være udtryk for et nationalt, selvstændigt politisk initiativ. I dette perspektiv var en frivillig mærkningsordning nærmest omkostningsfri og stemte fint overens med den konformitet, som hidtil havde præget udfaldet af de mærkningspolitiske processer. Ordningen ville ikke berøre de regulative bestemmelser på mærkningsområdet, men kunne fungere som et supplement hertil. I bemærkningerne til forslaget blev dog heller ikke henvist til de europæiske mærkningsregler (bortset fra den formalitet, at initiativet skulle notificeres overfor Kommissionen, samt det forhold, at ordningen også måtte være åben for importerede produkter). Det er også i dette lys, at den brede opbakning i Folketinget skal ses (kun Enhedslisten stemte imod).¹²¹ Hertil kommer, at den omtalte konflikt om styringsformer indenfor mærkningspolitikken for en stund var begravet. Især de borgerlige partier i Folketinget havde tidligere været skeptiske overfor for udstrakt brug af regulative instrumenter, og en frivillig mærkningsordning stred ikke imod denne holdning. Der var derfor en lav grad af politisk konflikt over behandlingen af forslaget.

Tilbage stod kun spørgsmålet om sammenhængen mellem de mærkningspolitiske mål og midlerne til at nå disse mål. Sagt anderledes: Troede de politiske aktører så på, at en sådan frivillig mærkningsordning ville nytte noget? Dette var et todelt spørgsmål. For det første: kunne man motivere erhvervene til at deltage i ordningen? Og for det andet: ville forbrugerne anvende den særlige kvalitetsmærkning som grundlag for deres indkøb? Hos Folketingets partier gik tvivlen nok mest på det sidstnævnte spørgsmål. I den forbindelse udviste partierne varierende grader af tillid til forbrugernes evne/lyst til at anvende en sådan kvalitetsmærkning. Alle partier var dog klar til at gøre et forsøg med en sådan ordning.

¹²¹ Folketingstidende, 1996-97, Forhandlinger, Bind V, 3849-3860

Det var imidlertid ikke sidste gang, Folketinget behandlede brugen af frivillige ordninger som middel til at opnå de mærkningspolitiske mål. Den næste gang var der dog tale om en mere konfliktfyldt affære – nemlig i forbindelse med forsøget på at etablere et ernæringsmærke.

Den frivillige kvalitetsmærkningsordning blev tilsyneladende ikke nogen større succes. I hvert fald hed det i bemærkningerne til et senere ændringsforslag til Fødevareloven, at kvalitetsmærket ”endnu ikke [har] haft den ønskede gennemslagskraft hos forbrugere og producenter.”¹²²

V og K's beslutningsforslag (1997)

I oktober 1997 kom Venstre og De Konservative med et fælles fødevarepolitisk beslutningsforslag.¹²³ Beslutningsforslaget opfordrede regeringen til at fremsætte forslag, der kunne højne fødevarekvaliteten. Dette udspil var i to henseender skelsættende for den mærkningspolitiske udvikling. For det første havde den mærkningspolitiske dagsorden siden 1973 været præget af udspil fra især SF, men også Socialdemokratiet. Venstre og De Konservatives ageren på området havde været af mere defensiv karakter, idet partierne for mange forslags vedkommende havde søgt at dæmme op for de foreslåede ændringer af mærkningspolitikken. Med det fødevarepolitiske udspil var det nu de borgerlige, der var i offensiven på det mærkningspolitiske område. Også indholdsmæssigt set var forslaget skelsættende.

Som generel mærkningspolitisk målsætning hed det, at der skulle fokuseres på ”en klarere og mere letforståelig mærkning af varer”¹²⁴. Forslagsstillerne konstaterede, at varedeklarationerne generelt havde en for ringe oplysningsværdi og opfordrede på den baggrund regeringen til at nedsætte en arbejdsgruppe, der kunne undersøge muligheden for at forbedre varedeklarationernes udformning. Det fremgik dog ikke, hvilke nærmere tiltag forslagsstillerne ønskede på dette område.

Til gengæld var forslaget mere konkret – og kontroversielt – i forhold til et andet mærkningspolitisk spørgsmål: Sundhedsanprisninger. Forslagsstillerne anledning til at behandle dette spørgsmål var de såkaldte *funktionelle fødevarer*, dvs. fødevarer som har en særlig sundhedsfremmende eller sygdomsforebyggende effekt, enten som følge af producentens tilsætning af stoffer med

¹²² L 133: Forslag til lov om ændring af Fødevareloven m.fl. (Folketingstidende, 2000-01). Se ”Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser”, herunder bemærkningerne til ændringsforslag nr. 2.

¹²³ B 26 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om sikring af sunde levnedsmidler af høj kvalitet (Folketingstidende, 1997-98, 1. samling).

¹²⁴ Ibid.

sundhedsfremmende virkning eller på grund af naturligt forekommende stoffer.¹²⁵ De to partier var ikke i tvivl om, at markedsføringen af sådanne fødevarer indenfor en overskuelig årrække ville få betydning for det danske fødevaremarked. På den baggrund var det nødvendigt allerede nu at tage stilling til dette spørgsmål for at være på forkant med udviklingen. Forslagsstillerne lagde netop op til en bedre adgang til, at producenterne kunne fremhæve de sundhedsmæssige fordele ved funktionelle fødevarer. En sådan forbedret adgang ville kræve en lempelse af forbudet mod sundhedsanprisninger. Som beskrevet lagde den nationale mulighedsstruktur begrænsninger på muligheden herfor. De europæiske mærkningsregler forbød sundhedsanprisninger, hvilket forslagsstillerne også var opmærksomme på. V og K argumenterede dog heller ikke for indførelsen af en EU-stridig særregel, men for at der i europæisk sammenhæng skulle arbejdes for mere liberale regler. Imidlertid mente forslagsstillerne samtidig, at Danmark havde anlagt en for restriktiv *fortolkning* af de europæiske anprisningsregler. I den forbindelse henviste de til, at andre EU-lande (som for eksempel Sverige) havde anlagt en mindre restriktiv linje i forhold til anprisninger. Det tyder på, at forslagsstillerne havde ret i, at den danske fortolkning af anprisningsreglerne var forholdsvis restriktiv. De danske myndigheders opfattelse af, hvornår der præcis forelå en sundhedsanprisning (som jo var forbudt), var mere restriktiv end andre EU-landes, hvorfor disse andre EU-lande ville tillade et større udsnit af anprisninger.¹²⁶ Dette hænger sammen med, at det ikke er entydigt, hvor grænsen, mellem hvad der forstås som hhv. ernærings- og sundhedsanprisninger, skal ligge. For den administrative praksis er det imidlertid yderst væsentligt, hvor grænsen ligger, idet det afgør, hvilke typer anprisninger der er tilladte og hvilke, der ikke er. Denne mulighed for forskellige tolkninger af de europæiske mærkningsregler udsprang blandt andet af, at Mærkningsdirektivet ikke havde nogle klare definitioner omkring de forskellige anprisninger og altså ikke forholdt sig specifikt hertil.

Udspillet fra Venstre og De Konservative skal forstås i den retning, at partierne helt klart støttede en udvikling med konformitet i den nationale policy-udvikling, men at de som ledsagende strategi havde en ambition om policy-upload i forhold til at få lempet forbudet mod sundhedsanprisninger. Desuden kunne deres opfordring til at anlægge en mindre restriktiv tolkning forstås som rettet mod at bruge det administrative niveau til – indenfor de europæiske mærkningsregler – at anlægge en mere lempelig praksis. Dog opfordrede Venstres ordfører ved behandlingen af forslaget ministeren

¹²⁵ Kilden til en sådan definition af begrebet funktionelle fødevarer er Fødevarestyrelsens hjemmeside www.altomkost.dk

¹²⁶ Kreiser (2000), side 19-22

til en decideret ændring af Levnedsmiddeloven – dette må dog stadig forstås i den retning, at ændringen skulle ligge indenfor, hvad de europæiske mærkningsregler gav mulighed for. At der indenfor de europæiske mærkningsregler har været plads til temmelig forskelligartede tolkninger (administrative såvel som lovgivningsmæssige) synes klart. I hvert fald har ambitionen i senere europæisk regulering på området netop været at formulere mere præcise regler for ernærings- og sundhedsanprisninger blandt andet med henblik på at fjerne muligheden for disse meget forskelligartede tolkninger landene imellem (Se ”Forordningen om ernærings- og sundhedsanprisninger” fra 2006).

I forbindelse med VK’s beslutningsforslag er det desuden svært at se bort fra det misfit mellem de europæiske mærkningsregler og de danske regler for ernæringsanprisninger (hvad angår forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold), som senere skulle give anledning til en ændring af de danske mærkningsregler. Som beskrevet tidligere viste de danske bestemmelser sig for restriktive på dette område. Venstre og De Konservative var dog ikke opmærksomme på dette misfit, da de fremlagde deres beslutningsforslag. I hvert fald må det forventes, at de i så fald havde henvist mere specifikt til, at de danske ernæringsanprisningsregler ikke blot var restriktive, men også *for* restriktive - og i decideret strid med de europæiske mærkningsregler. Desuden syntes V og K at være mest fokuserede på en lempelse af forbudet mod sundhedsanprisninger.

Forslagsstillerne legitimerede deres ønske om lempelser af anprisningsreglerne ud fra en sundhedsmæssig og konkurrencemæssig synsvinkel. I forhold til det sundhedsmæssige var argumentet, at funktionelle fødevarer kunne hæve befolkningens sundhedsniveau og sundhedsanprisninger kunne medvirke til at gøre opmærksom herpå. *”For eksempel er det bevist, at kalk er med til at forebygge knogleskørhed, og derfor skal et produkt, der er tilsat kalk, også kunne reklamere med, at det bidrager til at forebygge knogleskørhed”*¹²⁷ Der skulle dog udarbejdes strenge offentlige retningslinjer for brugen af disse anprisninger, så de ikke vildledte forbrugeren. Desuden skulle det klart kunne dokumenteres, at de anpriste produkter havde den sundhedsfremmende virkning, som de reklamerede med. I forhold til den konkurrencemæssige vinkel bemærkede forslagsstillerne, at den danske restriktive linje (set i forhold til andre EU-landes fortolkninger) var uheldig.

¹²⁷ B 26, Bemærkninger til forslaget (Folketingstidende, 1997-98, 1. samling)

Ved behandlingen af beslutningsforslaget var ministeren skeptisk overfor at lempe forbudet mod sundhedsanprisninger og mente i den forbindelse, at sundhedsanprisninger havde tendens til at give et skævt billede af en fødevarers samlede egenskaber, idet de positive egenskaber ved varen ville træde i forgrunden som følge af en sundhedsanprisning.¹²⁸ Ved dette punkt henviste ministeren netop til, at det danske forbud mod sundhedsanprisninger var i overensstemmelse med de europæiske mærkningsregler. Det kunne ikke forventes, at Venstre og De Konservative ville gå så vidt som at plædere for en EU-stridig særregel blot for at få opfyldt ønsket om en lempelse. På dette tidspunkt fungerede den nationale mulighedsstruktur således til regeringens fordel og vel også til fordel for venstrefløjen, der ikke havde ønsket nogle lempelser på dette område, men nærmere stramninger. Ministeren forholdt sig ikke specifikt til forslaget om indenfor de europæiske mærkningsregler at anlægge en mere lempelig fortolkning af anprisningsreglerne og var således næppe indstillet på at imødekomme dette ønske.

Debatten om sundhedsanprisninger afslørede desuden, at der hos Folketingets partier var forskellige forbrugeropfattelser på spil.¹²⁹ Der har formentlig altid været forskel i forbrugeropfattelsen på den borgerlige side og forbrugeropfattelsen hos Socialdemokratiet og venstrefløjen, men det kan siges, at denne forskel først i forbindelse med debatten om anprisninger fik en vigtig plads i debatten. Det centrale ved anprisningsdebatten var netop, i hvor høj grad man troede på, at forbrugeren kunne navigere på et fødevaremarked, hvor også anprisninger var en del af de oplysninger, som man skulle tage stilling til. Hos Venstre var holdningen, at forbrugeren gennem sundhedsanprisninger skulle have mulighed for at udnytte de nye muligheder, som der lå i funktionelle fødevarer. De Konservative modstillede sin forbrugeropfattelse med Socialdemokratiets, og partiets ordfører erklærede, at man havde tillid til, at forbrugeren var klog og dygtig nok til at anvende mærkningens oplysninger korrekt. Den socialdemokratiske opfattelse på dette område var udtryk for formynderi, mente partiet. På den modsatte side fremhævede Socialdemokratiet, at sundhedsanprisninger havde tendens til at være vildledende overfor forbrugeren, idet de fremhævede fødevarernes positive egenskaber og omvendt bidrog til at skjule de negative. SF efterspurgte desuden dokumentation for det sundhedsmæssige argument, idet partiet tvivlede på, at sundhedsanprisninger overhovedet kunne føre befolkningens kostsammensætning i en mere positiv retning.

¹²⁸ Første behandling af beslutningsforslag nr. B 26 (Folketingstidende 1997-98, 1. samling).

¹²⁹ Ibid.

Debatten om anprisningsreglerne var langt fra slut. I forbindelse med regeringens Fødevarerpolitiske redegørelse (1998) kom emnet igen på dagsordenen.¹³⁰ Denne gang med den vigtige ændring, at regeringen tilsyneladende havde flyttet sig på dette punkt og var blevet mere åben over for en eventuel lempelse af forbudet mod sundhedsanprisninger. I forbindelse med VK's beslutningsforslag havde regeringen været *"tilbageholdende over for en lempelse af forbudet mod sundhedsanprisning"*¹³¹. I den fødevarerpolitiske redegørelse hed det imidlertid, at *"regeringen [vil] overveje, om det vil være til støtte for den offentlige ernæringsoplysning at åbne for visse typer af sundhedsanprisninger"*¹³². Dette var tegn på en vis bevægelse hos regeringen, og Venstre og De Konservative var da heller ikke sene til at hilse dette velkommen. Mærkningspolitisk set var ministerens redegørelse imidlertid stadig præget af en skeptisk holdning til sundhedsanprisninger. Regeringens opblødning på dette punkt skal derfor i højere grad ses som udtryk for en realpolitisk erkendelse. Som det stod skrevet i redegørelsen havde Kommissionen tilsyneladende åbnet op for diskussionen om sundhedsanprisninger, hvorfor regeringen så det som en uundgåelig diskussion. *"Her er et nyt område, og da det nu engang er her, så lad os tage debatten og ikke mindst være med til at påvirke den internationalt i EU-sammenhæng..."*¹³³, udtalte ministeren og tilføjede, at der skulle være restriktive retningslinjer for sundhedsanprisninger, såfremt de skulle tillades. At debatten om sundhedsanprisninger (og en lempelse af politikken på dette område) var nærmest uundgåelig var netop også et af Venstres og De Konservatives argumenter. Dog havde disse partier også haft sundhedsmæssige og konkurrencemæssige argumenter herfor, som det var fremgået af deres beslutningsforslag (se ovenfor).

Endnu engang var det således upload-strategien, der var den foretrukne hos Folketingets flertal. Hertil kunne man føje, at når man som den danske regering lagde stor vægt på en sådan strategi, så kunne det have den omkostning, at man måtte acceptere det udgangspunkt, som dominerede den europæiske mærkningspolitiske dagsorden. Sagt lidt anderledes kan man formode, at de nationale aktørers blotte forventning om en fremtidig lempelse i de europæiske mærkningsregler (med den efterfølgende tilpasning af de nationale lovbestemmelser) kan få disse aktører til – ud fra en realpolitisk erkendelse – at flytte sine mærkningspolitiske holdninger for overhovedet at blive i stand til at præge den europæiske dagsorden. Omvendt må man sige, at denne forventning kan gøre

¹³⁰ Fødevarerpolitisk redegørelse af 13/1 98 (Redegørelse nr. R 10) (Folketingstidende, 1997-98, 1. samling)

¹³¹ Første behandling af beslutningsforslag nr. B 26 (Folketingstidende, 1997-98, 1. samling)

¹³² Fødevarerpolitisk redegørelse af 13/1 98 (Redegørelse nr. R 10) (Folketingstidende, 1997-98, 1. samling)

¹³³ Forhandling om redegørelse nr. R 10 (Folketingstidende 1997-98, 1. samling)

andre nationale aktører i stand til at fremme deres synspunkter. I det konkrete tilfælde kunne Venstre og De Konservative se regeringen nærme sig deres holdninger, hvilket måtte siges at være yderst vigtigt, såfremt disse partier skulle have succes med – via de europæiske regler – at få deres mærkningspolitiske holdninger igennem.

Hvor de borgerlige partier havde været tilfredse med regeringens holdning var venstrefløjen tilsvarende utilfreds. SF's ordfører mente, at ministeren med sin redegørelse risikerede at åbne en *”ladeport for indførelse af sundhedsanprisninger for funktionelle fødevarer”*¹³⁴ I tråd hermed talte Enhedslistens ordfører om *”et rent knæfald for industriens, landbrugets og EU's krav”*¹³⁵

I redegørelsen konkluderede ministeren desuden, at den danske upload-strategi virkede. Regeringen ville fortsat arbejde for at forbedre de europæiske mærkningsregler gennem en udvidelse af de obligatoriske oplysninger, blandt skulle en simpel næringsdeklaration være obligatorisk for relevante produktområder. Kravet om næringsdeklaration havde partiet med sit forslag fra 1984 (sammen med SF) netop søgt at indføre via en ændring af dansk lovgivning. Nu var det i stedet de europæiske regler, som denne politik skulle gennemføres ved hjælp af. Ministeren udviste igen en stor tiltro til regeringens strategi og erklærede i redegørelsen, at *”udviklingen går i retning af de danske ønsker.”*¹³⁶ Derved legitimerede upload-strategien konformiteten som udfald af de mærkningspolitiske processer.

Den ny fødevarelov (1998)

I marts 1998 fremsatte fødevareministeren forslag til en ny fødevarelov.¹³⁷ Lovforslaget, som var af betydeligt omfang, skulle erstatte Levnedsmiddelloven og desuden sammenfatte en række særlige love om enkelte fødevarergrupper. Hensigten med forslaget var i højere grad at samle grundlaget for fødevarepolitikken i én samlet lov og derved i højere grad at regulere horisontalt; dvs. med regler, som gjaldt for alle fødevarer typer. Mærkningspolitisk set var der med forslaget i høj grad tale om at videreføre de på dette tidspunkt gældende bestemmelser; dog var der foretaget enkelte præciseringer og tilføjelser, blandt andet i forhold til vildledningsforbudet.¹³⁸

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Fødevarepolitisk redegørelse af 13/1 98 (Redegørelse nr. R 10), Folketingstidende, 1997-98, 1. samling

¹³⁷ L9 (som fremsat): Forslag til lov om fødevarer (fødevareloven), Folketingstidende, 1997-98, 2. samling

¹³⁸ Dog havde mærkningsbestemmelserne fået nye paragrafnumre. Forbudet mod sundhedsanprisninger samt forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold fremgik nu af § 28.

Ved behandlingen af forslaget fyldte de mærkningspolitiske spørgsmål ikke meget på dagsordnen. Dog efterlyste De Konservative en præcisering af regeringens holdning til sundhedsanprisninger, hvilket dog ikke bragte noget nyt for dagen. Ministeren gentog, hvad han tidligere havde sagt: Hvis sundhedsanprisninger skulle tillades, skulle der selvfølgelig være dokumentation for, at det anpriste produkt havde den effekt, som det reklamerede med og desuden, at produktet ikke udgjorde nogen sundhedsmæssig risiko. Endvidere måtte man forlange, at det i forbindelse med en sundhedsanprisning også blev gjort obligatorisk at oplyse om det pågældende produkts negative egenskaber.¹³⁹

Det kan måske undre, at Venstre og De Konservative ikke i højere grad gjorde kravet om en lempelse af anprisningsreglerne gældende. Der kan gives tre forklaringer herpå: For det første var de næsten kommet så langt de kunne i forhold til en lempelse af reglerne for sundhedsanprisninger, i hvert fald i den forstand, at regeringen tilsyneladende havde indstillet sig på, at udviklingen i de europæiske regler gik denne vej og derfor syntes klar til at acceptere en lempelse, såfremt de ovennævnte betingelser blev opfyldt. For det andet synes den mere lempelige fortolkning af de generelle anprisningsregler, som partierne tidligere havde efterlyst, at være gledet en smule i baggrunden. Der var dog heller ingen nye forhold, som gav anledning til, at dette krav kunne fremsættes med fornyet styrke. Endelig må det siges, at de mærkningspolitiske spørgsmål ved behandlingen af lovforslaget blev fortrængt af et andet (og særdeles vigtigt) spørgsmål indenfor den generelle fødevarepolitik – nemlig spørgsmålet om levnedsmiddelkontrollens fremtidige struktur. Regeringens parlamentariske grundlag (SF, Enhedslisten) var modstandere af den centralisering af levnedsmiddelkontrollen, som forslaget lagde op til. Også Venstre og Kristeligt Folkeparti var modstandere af dette initiativ, men endte alligevel med at stemme for det samlede forslag. På sin side fastholdt regeringen, at man med en centralisering ville opnå en mere ensartet fødevarekontrol. Fødevareloven blev vedtaget i juni måned 1998.¹⁴⁰

I forbindelse med en ændring af Fødevareloven i 2001 blev der desuden foretaget en mindre justering af vildledningsforbudet.¹⁴¹ Denne blev dels skærpet, således der kunne gribes ind over for

¹³⁹ Første behandling af lovforslag nr. L 9 (Folketingstidende, 1997-98, 2. samling)

¹⁴⁰ Tredje behandling af lovforslag nr. L 9 (Folketingstidende, 1997-98, 2. samling)

¹⁴¹ L 133 (som fremsat): Forslag til lov om ændring af fødevareloven m.fl. (Folketingstidende, 2000-01). Vedtaget som lov nr. 279 af 25. april 2001.

vildledning i tidligere omsætningsled, dvs. der var ikke kun forbud mod vildledning af den endelige forbruger. Herudover blev vildledningsforbudets ordlyd justeret en anelse, så det i højere grad stemte overens med forbudet i Mærkningsdirektivet. Det sidstnævnte var dog kun udtryk for en marginal tilpasning, og det kan ikke konkluderes, at ændringen er opstået på baggrund af et decideret misfit. Der var netop tale om en justering af ordlyden, som dog illustrerer, at regeringen ned i detaljen var opmærksom på de danske lovbestemmelers forenelighed med de europæiske mærkningsregler; i hvert fald i dette tilfælde, hvor der (ligesom i 1996) var tale om en temmelig omkostningsfri tilpasning. På den baggrund kan man selvfølgelig betragte det som mærkværdigt, at regeringen, som ved to lejligheder (1996 og 2001) tilsyneladende havde nærlæst de europæiske mærkningsregler, ikke havde fundet, at forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold måtte ændres. Det synes en overvejelse værd, om regeringen på den måde var selektiv i forhold til, hvilke tilpasninger den ønskede at foretage – i hvert fald var det ikke umiddelbart på linje med regeringens mærkningspolitiske præferencer at foretage en tilpasning, der ville betyde lempelser i anprisningsreglerne. Omvendt skal det stadig påpeges, at de europæiske mærkningsregler på dette tidspunkt ikke var klart specificerede på anprisningsområdet; det skulle senere komme til at fremstå mere tydeligt, at forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold ikke var foreneligt med disse regler. Hertil kom, at forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold som tidligere nævnt skulle ses i sammenhæng med politikken overfor tilsætning af næringsstoffer til levnedsmidler (berigelse), hvor der endnu ikke var sket nogen ændring af den restriktive danske praksis.

Fødevareloven tilpasses de europæiske regler (2005)

I 2001 skiftede magtbalancen i Folketinget. Efter valget den 20. november 2001 blev SR-regeringen erstattet af en ny regering bestående af Venstre og De Konservative. Som udspil på fødevareområdet kom regeringen blandt andet med ”*Fødevarepolitisk redegørelse 2003: Tryghed og frihed*”¹⁴². I denne erklærede regeringen, at den på det mærkningspolitiske område ville arbejde for bedre mærkningsregler på EU-niveau, blandt andet omkring næringsdeklarationer. Desuden skulle der fastlægges EU-regler om anprisninger.

Det mest betydningsfulde udspil fra VK-regeringen kom dog i november 2004, hvor den fremsatte forslag til en ny fødevarelov.¹⁴³ Mærkningspolitisk set lagde dette forslag op til den hidtil mest omfattende ændring af de danske lovbestemmelser. Hvilken reel forskel, denne ændring havde for

¹⁴² Redegørelse nr. R 5 (Folketingstidende, 2003-04)

¹⁴³ L 87 (som fremsat): Forslag til lov om fødevarer (Folketingstidende, 2004-05, 1. samling)

den i Danmark gældende mærkningspolitik, var imidlertid et omstridt emne. Som nævnt i indledningen af denne fremstilling kørte den såkaldte multivitaminsag også på dette tidspunkt. I august 2004 havde Familie- og Forbrugerministeriet netop omgjort Fødevaredirektoratets tidligere afgørelse og bestemt, at det omtalte produkt alligevel kunne markedsføres under det påtænkte navn. I forbindelse med behandlingen af Forslag til lov om fødevarer fik multivitaminsagen derfor en plads på den mærkningspolitiske dagsorden.

Regeringens forslag til en ny fødevarelov var udarbejdet under det nyoprettede Familie- og Forbrugerministerium (minister Henriette Kjær, De Konservative). Det overordnede formål med forslaget var at omskrive den gældende fødevarelov for at tilpasse denne til reformen af den europæiske fødevarelovgivning – en reform, som blandt bestod i vedtagelsen af den såkaldte fødevareforordning¹⁴⁴ (2002), der fastlagde en række generelle fødevarepolitiske krav og principper. Tilpasningen bestod dels i, at en række af de materielle bestemmelser blev taget ud af Fødevareloven, idet der nu på mange områder var reguleret af europæiske forordninger. Forordninger, som netop havde direkte retskraft i medlemsstaterne. Desuden var det hensigten, at direktiver på området fremover skulle implementeres via bekendtgørelser, dvs. med baggrund i bemyndigelser til ministeren. Dermed ville der i endnu højere grad end tidligere blive tale om en rammelov.

I bemærkningerne forslagets mærkningspolitiske kapitel blev det slået fast, at mærkningsområdet i vid udstrækning var fællesskabsreguleret (gennem Mærkningsdirektivet), og at det derfor kun i ganske særlige tilfælde var muligt at fastsætte nationale regler.¹⁴⁵ Også for det mærkningspolitiske kapitel gjaldt det, at en række af de materielle bestemmelser blev erstattet af bemyndigelser til ministeren. En af begrundelserne herfor var som nævnt, at direktiver fremover skulle implementeres på bekendtgørelsesniveau i stedet for på lovniveau. Her skal man selvfølgelig huske på, at de gældende mærkningsbestemmelser på dette tidspunkt allerede indeholdt en betydelig mængde bemyndigelser; og desuden, at Mærkningsdirektivet i sin tid blev gennemført på bekendtgørelsesniveau, dvs. med hjemmel i en bemyndigelse. Selv om bemyndigelser på det mærkningspolitiske område således langt fra var noget nyt, var der alligevel nogle elementer i det

¹⁴⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarerikkerhed.

¹⁴⁵ Bemærkninger til forslagets kapitel 5 ”Markedsføring og mærkning af fødevarer” (Folketingstidende 2004-05, 1. samling)

fremsatte forslag, der må karakteriseres som bemærkelsesværdige ændringer. Dette gjaldt i forhold til vildledningsforbudet, samt bestemmelserne om anprisninger.

I forhold til Fødevarelovens vildledningsforbud blev det foreslået, at erstatte dette med en henvisning til fødevareforordningens artikel 16, i hvilken der netop var indeholdt et vildledningsforbud.¹⁴⁶ På den måde foreslog regeringen en ændring af denne danske lovbestemmelse og dette som en tilpasning til de europæiske mærkningsregler. Denne ændring rejser to spørgsmål. For det første er det selvfølgelig af interesse, hvorvidt ændringen ville medføre en svækkelse af bestemmelserne om vildledning. Under behandlingen af forslaget udtrykte oppositionen netop bekymring herover.¹⁴⁷ Isoleret set må det også siges, at vildledningsforbudet i den på det tidspunkt gældende lovgivning (Fødevareloven af 1998) var mere omfattende og detaljeret sammenholdt med det vildledningsforbud, som var i fødevareforordningen. Om ændringen til mere kortfattede formuleringer var udtryk for en egentlig svækkelse af bestemmelserne om vildledning er på den anden side yderst tvivlsomt. I forhold til kritikken fra oppositionen forsvarede regeringen sig da også med, at de europæiske bestemmelser indeholdt et klart forbud mod vildledning, hvorfor det ikke ville betyde en svækkelse af lovgivningen på området, at der i stedet henvistes til en europæisk retskilde.

For det andet indebar forslaget, at fremtidige ændringer i vildledningsbestemmelserne ikke ville blive behandlet i Folketinget, idet de danske lovbestemmelser blot indeholdt en henvisning til de europæiske regler. Dette aspekt lagde oppositionen dog ikke i så høj grad vægt på; kun EU-modstanderne/skeptikerne i Enhedslisten og Dansk Folkeparti var utilfredse med, hvad de så som udtryk for en fjernelse af indflydelse fra Folketinget. Andre dele af oppositionen (Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre) syntes blot, det var uhensigtsmæssigt (upraktisk), at informationerne lå spredt over både danske og europæiske retskilder, men støttede generelt udviklingen med EU-regulering på fødevareområdet. Alt i alt kom oppositionen aldrig videre med kritikken omkring vildledningsbestemmelserne. Regeringen havde som grundlæggende argument for sit forslag anført, at den fødevarepolitiske kampplads var flyttet til EU, og at de danske

¹⁴⁶ Se forslagets § 14. Faktisk indeholdt denne paragraf i forslaget et specifikt formuleret vildledningsforbud, men det hed i forslaget, at dette kun fandt anvendelse på tilfælde, som ikke var omfattet af fødevareforordningens artikel 16; dvs. det var fødevareforordningens vildledningsforbud, som var den primære retskilde. De tilfælde, som fødevareforordningen ikke ville omfatte, var vildledning i tidligere handelsled (dvs. før fødevaren blev præsenteret for forbrugeren), og som tidligere nævnt havde man i Danmark udvidet vildledningsforbudet til også at gælde for disse handelsled.

¹⁴⁷ Første behandling af lovforslag nr. L 87 (Folketingstidende, 2004-05, 1. samling).

politikere i højere grad end tidligere måtte vænne sig til at søge indflydelse på de europæiske beslutningsprocesser. Dette argument lå meget godt på linje med den upload-strategi, som havde domineret den danske mærkningspolitik. I denne sammenhæng fungerede den netop som regeringens legitimering af sit forslag: Folketingets partier måtte vænne sig til at søge indflydelse via EU.

Regeringens forslag lagde også op til ændringer i bestemmelserne om sundhedsanprisninger.¹⁴⁸ Det gældende forbud mod sundhedsanprisninger skulle erstattes af en bemyndigelse, efter hvilken ministeren kunne fastsætte nærmere regler om sundhedsanprisninger. Her skal det bemærkes, at de europæiske mærkningsregler på dette tidspunkt forbød sundhedsanprisninger, hvorfor de danske bestemmelser måtte stemme overens hermed. At det eksplicite forbud mod sundhedsanprisninger skulle ændres til en bemyndigelse skal dermed ikke ses som udtryk for, at forbudet blev fjernet – i hvert fald ikke i første omgang. Således blev forbudet mod sundhedsanprisninger efter forslaget vedtagelse videreført på bekendtgørelsesniveau.¹⁴⁹ På den anden side må det tilføjes, at ændringen af lovbestemmelsen fra forbud til bemyndigelse ville medføre, at fremtidige ændringer i reglerne for sundhedsanprisninger ville blive gennemført udenom Folketinget. Som det fremgik af bemærkningerne til forslaget, var europæiske regler om ernærings- og sundhedsanprisninger netop under udarbejdelse.¹⁵⁰ Det må antages, at regeringen også på dette tidspunkt forventede, at disse regler ville medføre en vis lempelse af de europæiske mærkningsregler på sundhedsanprisningsområdet.¹⁵¹ Med det fremsatte forslag ville Folketinget ikke blive involveret i en dansk tilpasning til en sådan lempelse.

Ved behandlingen af forslaget var oppositionen generelt kritisk overfor de mange bemyndigelser, som forslaget indeholdte, og denne kritik kunne også gælde for forslaget på sundhedsanprisningsområdet.¹⁵² Omvendt må man igen her iagttage regeringens grundlæggende argument: at mærkningspolitikken i høj grad var et EU-anliggende, og at Folketingets partier i højere grad måtte vænne sig til at påvirke de europæiske beslutningsprocesser, frem for at ville føre mærkningspolitik gennem Fødevarelovens bestemmelser. Men snævert betraget var der på dette

¹⁴⁸ Se forslaget § 15

¹⁴⁹ Bekendtgørelse nr. 1308 af 14/12/2005, Kapitel 24

¹⁵⁰ Bemærkninger til lovforslagets kapitel 5, § 15

¹⁵¹ Se eksempelvis Kommissionens "Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets Forordning om ernærings- og sundhedsanprisninger af fødevarer" fra 2003 (KOM (2003) 424 endelig).

¹⁵² Første behandling af lovforslag nr. L 87 (Folketingstidende, 2004-05, 1. samling)

tidspunkt altså ikke noget decideret behov for at ændre de danske bestemmelser som led i en EU-tilpasning, da de danske lovbestemmelser om sundhedsanprisninger på dette tidspunkt blev opfattet som værende i overensstemmelse med de europæiske mærkningsregler. Ændringen kan derfor næppe betragtes helt uafhængigt af det faktum, at de to regeringspartier tidligere, som oppositionspartier, havde presset på for en lempelse af forbudet mod sundhedsanprisninger – og med den foreslåede ændring gjorde de det i hvert fald lettere at tilpasse dansk lovgivning til en sådan lempelse. Der har dog muligvis også ligget et mere praktisk argument bag regeringens forslag: ved at ændre bestemmelserne, mens lejligheden var der, slap man for senere at skulle igennem endnu en ændring af Fødevarerloven.

Umiddelbart måtte en fremtidig lempelse af forbudet mod sundhedsanprisninger ellers siges at blive en betydelig ændring af mærkningspolitikken. På den baggrund kan man spekulere i, om det ville have gjort nogen forskel, såfremt det danske forbud var bibeholdt i bestemmelserne med den konsekvens, at eventuelle lempelser heraf skulle igennem Folketinget, frem for blot at blive gennemført på bekendtgørelsesniveau. Spørgsmålet er med andre ord, om europæiske regler, der lempede på forbudet mod sundhedsanprisninger ville kunne få Folketinget til at modsætte sig en tilpasning og beholde, hvad der ville blive en EU-stridig særregel. Dette var dog næppe sandsynligt, idet det i hvert fald indtil videre havde været den foretrukne strategi at holde sig til konformitet i forhold de europæiske mærkningsregler. Desuden syntes det store oppositionsparti (Socialdemokratiet) at have accepteret – dog med en vis vægring - at udviklingen gik i retning af en lempelse på området for sundhedsanprisninger. Generelt må det da også siges, at det specifikke forslag om ændring af sundhedsanprisningsreglerne ikke tiltrak sig den store opmærksomhed hos oppositionen. I forbindelse med spørgsmålet om sundhedsanprisninger kan sådanne overvejelser således synes temmelig spekulative – det bagvedliggende spørgsmål bag disse overvejelser er dog stadig interessant, nemlig hvorvidt der findes mærkningspolitiske mål, der for de danske politiske aktører er så vigtige, at de om nødvendigt vil bruge nationale særregler, som strategi for at nå disse mål. Den senere debat om et obligatorisk ernæringsmærke giver nærmere mulighed for at udforske dette spørgsmål (se nedenfor).

Regeringens forslag lagde desuden op til en fjernelse af forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold. Som nævnt var der i dansk lov ikke noget generelt forbud mod ernæringsanprisninger, dog var der forbud mod anprisning af forøget næringsindhold. Det var netop

dette forbud, som Fødevaredirektoratet havde fundet, at benævnelsen *multivitaminjuice* var faldet ind under, hvorfor denne måtte forbydes. Som nævnt mente regeringen imidlertid, at bestemmelsen var EU-stridig. Dette var også begrundelsen for, at den var udgået af det fremsatte forslag. Den omtalte ”Multivitaminjuice” blev dog alligevel forbudt markedsført, men dette skete med henvisning til, at den var vildledende og ikke med henvisning til forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold. Regeringens begrundelse for, at den omtalte bestemmelse var EU-stridig, skulle findes i en række afgørelser, som EF-Domstolen var kommet med i 2003.¹⁵³ I disse fastslog Domstolen indledningsvis, at vildledende angivelser var forbudt ifølge de europæiske mærkningsregler og desuden, at angivelser vedrørende menneskelige sygdomme var forbudt, uanset om disse kunne vildlede forbrugeren. Heraf udledte Domstolen dog også, at mærkning, som ikke overtrådte vildledningsforbudet og ikke indeholdt angivelser vedrørende menneskelige sygdomme, måtte antages at være tilladt. Sagt anderledes var *ikke-vildledende angivelser vedrørende sundheden* tilladt. Dette skulle ses i sammenhæng med, at medlemsstaterne i udgangspunktet ikke kunne forbyde handel med levnedsmidler, der var i overensstemmelse med de europæiske mærkningsregler, medmindre sådanne forbud kunne begrundes i et legitimt hensyn. Derfor kunne medlemsstaterne ikke forbyde disse ikke-vildledende angivelser vedrørende sundheden.¹⁵⁴ I forhold til den omtalte multivitaminsag vurderede Justitsministeriet netop, at ordet ”Multivitamin-juice” skulle betragtes som en ikke-vildledende angivelse vedrørende sundheden og derfor var tilladt. Mere generelt vurderede Justitsministeriet, at selve forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold var i strid med EU-retten.

Dette specifikke element i forslaget mødte begrænset kritik fra oppositionen. Det må formodes, at regeringens begrundelse – at forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold var EU-stridigt – dæmmede op for kritik fra EU-tilhænger partier i oppositionen (Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, SF). Mere forventeligt var det måske, at Enhedslisten med multivitaminsagen i hånden kritiserede ændringsforslaget i forhold til dette punkt. Venstres ordfører henviste dog til, at selv om den pågældende bestemmelse med forslaget ville blive fjernet fra lovgivningen, så ville det stadig

¹⁵³ Se Bemærkninger til lovforslagets § 15. Her stod det, at praksis fra EF-Domstolen understøttede en fortolkning efter hvilken det danske forbud mod anprisning af forøget næringsværdi måtte betragtes som EU-stridigt. Den opfattelse, som her kom til udtryk, må antages at være begrundet i Justitsministeriets notat fra september 2004 (se fremstillingens indledning). Dette notat havde Familie- og Forbrugerminister Lars Barfoed netop henvist til i sin begrundelse for, hvorfor navnet multivitaminjuice var tilladt. I samme forbindelse havde han netop anført, at forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold var EU-stridigt.

¹⁵⁴ Se Domstolens Dom (Sjette Afdeling) af 23. januar 2003. Forenede sager C-421/00, C-426/00 og C-16/01. Se især præmis 27-30. Se også Domstolens Dom (Sjette Afdeling) af 23. januar 2003. Sag C-221/00. Se især præmis 34-37.

være forbudt at vildlede.¹⁵⁵ Og med multivitaminsagen i baghovedet var dette et nærliggende argument, idet det pågældende produkt netop blev forbudt med henvisning til, at det var vildledende. Her kan multivitaminsagen dog give det misvisende billede, at fjernelsen af forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold ikke ville gøre nogen faktisk forskel for mærkningsbestemmelserne. Det er også rigtigt, at det for udfaldet i den konkrete sag ikke ville have gjort nogen forskel, idet produktet blev forbudt med henvisning til vildledningsforbudet. Alt andet lige var der med det fremsatte forslag dog stadig tale om en lempelse af anprisningsreglerne, idet ikke-vildledende anpriser af forøget næringsindhold for fremtiden ville være tilladt ifølge forslaget. Hvorvidt dette så skulle betragtes som en ønskelig udvikling, afhæng af mærkningspolitisk standpunkt og måske også af den generelle holdning til perspektiverne i berigede fødevarer.¹⁵⁶ I den forbindelse må det siges, at fjernelsen af forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold markerede et dobbelt nederlag for modstanderne af berigede fødevarer.

Første del af nederlaget var kommet med den danske tilpasning til en afgørelse fra EF-Domstolen. I september 2003 havde EF-Domstolen afgjort, at den danske administrative praksis i forhold til godkendelse af berigede fødevarer udgjorde en hindring for de frie varebevægelser.¹⁵⁷ Der var tale om en praksis, efter hvilken berigede fødevarer, som lovligt blev markedsført i andre medlemsstater, kun kunne markedsføres i Danmark, såfremt der var et behov for næringsstofberigelsen hos den danske befolkning. Domstolen fandt, at dette systematiske forbud mod berigede fødevarer, der ikke opfyldte et ernæringsmæssigt behov hos befolkningen, var uproportionalt, dvs. de danske myndigheder gik længere end, hvad der var nødvendigt for at forfølge målet om at beskytte folkesundheden. I stedet var det nødvendigt fra sag til sag at vurdere, hvorvidt de enkelte produkter kunne udgøre en risiko for folkesundheden. Efter denne afgørelse blev den danske praksis ændret, således at der blev foretaget en konkret risikovurdering fra sag til sag, frem for det systematiske forbud.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Første behandling af lovforslag nr. L 87 (Folketingstidende, 2004-05, 1. samling)

¹⁵⁶ Ved berigede fødevarer forstås fødevarer, som er tilsat næringsstoffer (vitaminer og mineraler) og herunder at disse næringsstoffer er tilsat i større mængder end oprindeligt forekommende eller til fødevarer, hvor disse næringsstoffer ikke hører hjemme naturligt. Derfor vil betegnelsen "berigede fødevarer" ikke blive anvendt om fødevarer, hvor tilsætningen af næringsstoffer blot erstatter næringsstoffer, som er gået tabt under forarbejdningsprocessen (Kilde: Gross 2001; 44).

¹⁵⁷ Domstolens Dom af 23. september 2003. Sag C-192/01.

¹⁵⁸ På den måde ville man altså stadig kunne forbyde berigede fødevarer, som måtte antages at udgøre en risiko for folkesundheden (eksempelvis er der mistanke om, at for højt indtag af visse typer vitaminer kan udgøre en sundhedsfare). Betænelighederne ved berigede fødevarer havde dog ikke kun baggrund i, at de muligvis kunne udgøre en sundhedsfare. Kritikken gik også på, at berigede fødevarer og anprisningen heraf kunne lede til en u hensigtsmæssig

At forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold med regeringens forslag fremstod som en EU-stridig særregel giver anledning til at spørge, om det alligevel ikke havde været konformitet, som havde præget den danske mærkningspolitik. Forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold havde som nævnt været i de danske lovbestemmelser siden vedtagelsen af Levnedsmiddelloven i 1973. Der var altså tale om en gammel bestemmelse, der nu fremstod som EU-stridig. Ud fra den strategi, som havde domineret Folketingets mærkningspolitiske ageren, kan det dog ikke forventes, at opretholdelsen af dette misfit har været tilsigtet. Tværtimod må det forventes, at de politiske partier ikke har været opmærksomme på, at bestemmelsen har været EU-stridig. Kun V og K havde med deres fødevarepolitiske beslutningsforslag i 1997 slået til lyd for en lempelse af de danske anprisningsregler generelt; her var det dog nærmere ud fra den opfattelse, at de europæiske mærkningsregler gav plads til en mere liberal tolkning af anprisningsreglerne og altså ikke ud fra et argument om, at dele af den danske lovgivning var decideret i strid med de europæiske mærkningsregler.

Det pågældende misfit mellem de europæiske mærkningsregler og de danske lovbestemmelser havde altså i lang tid ikke påkaldt sig nogen opmærksomhed fra de politiske partier. At dømme ud fra udviklingen i perioden 1973-2005 har forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold været en lidet omdiskuteret bestemmelse, som ingen af de politiske aktører har haft ønske om at ændre. Som tidligere nævnt findes der en række europæisk og nationalt betingede faktorer, som kan forklare, hvorfor dette misfit nu var blevet aktuelt og siden førte til en tilpasning af de danske lovbestemmelser.

På det europæiske niveau havde en række afgørelser fra Domstolen i 2003 som tidligere nævnt bidraget til at specificere de europæiske regler vedrørende anprisninger, hvilket bidrog til, at det pågældende misfit trådte tydeligere frem. Endnu et forhold var den europæiske påvirkning af den danske direkte regulering, specifikt i forhold til praksis omkring berigede fødevarer. Her var den danske praksis efter europæisk påvirkning blevet lempet, således at det i fremtiden ville være muligt at markedsføre berigede fødevarer på det danske marked, forudsat at disse ikke udgjorde nogen sundhedsrisiko. Denne lempelse indebar, at anprisningen af sådanne produkters forøgede næringsværdi i højere grad blev relevant i Danmark (hvilket desuden følger et

kostsammensætning hos befolkningen generelt, hvorfor denne tilpasning alt andet lige måtte være utilfredsstillende for modstanderne af berigede fødevarer.

europæiseringsperspektiv til antagelsen om den tætte sammenhæng mellem den direkte og indirekte regulering). Og med multivitaminsagen kom der tilmed et konkret eksempel på, at forbudet mod anprisning af forøget næringsværdi kunne være til hinder for industriens interesser. Dette har bidraget til at specificere og fremdrage det omtalte misfit.

Når der herefter relativt hurtigt skete en tilpasning af de danske mærkningsregler på dette område, kan det tilskrives to forhold. For det første havde der siden 1997 været øget fokus på anprisningsreglerne, og de nuværende regeringspartier havde dengang i opposition netop argumenteret for en generel lempelse af anprisningsreglerne (dog uden specifikt at henvise til forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold). For det andet lagde regeringen stærk vægt på at følge en strategi om konformitet; noget, som især skulle blive tydeligt ved den senere debat om det obligatoriske ernæringsmærke. Med ophævelsen af forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold kunne begge disse hensyn tilgodeses.

Behandlingen af Forslag til Lov om fødevarer blev afbrudt af valget til Folketinget i februar 2005. VK-regeringen vandt her genvalg, og forslaget blev genfremsat af den ny Familie- og Forbrugerminister Lars Barfoed (K).¹⁵⁹ Den politiske proces blev særdeles konfliktfyldt, men ikke på grund af mærkningspolitikken, der efter første behandlingen gled helt i baggrunden. I stedet var det debatten om fødevarekontrollens organisering, der optog sindene. Regeringen mente, at den med støtte fra Dansk Folkeparti havde sikret en rationalisering af fødevarekontrollen, mens den øvrige opposition så det som nedskæringer. Den ny fødevarerlov blev således vedtaget i juni 2005 med støtte fra Dansk Folkeparti, mens den øvrige opposition stemte imod.¹⁶⁰ De mærkningspolitiske ændringer kan ikke antages at have udgjort noget væsentligt grundlag for partiernes stemmeafgivning.

Den 20. december 2006 blev der vedtaget de forventede europæiske regler om ernærings- og sundhedsanprisninger.¹⁶¹ Dette skete i form af en forordning, der skal supplere de generelle principper i Mærkningsdirektivet. Forordningen foretager en harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om ernærings- og sundhedsanprisninger. Et element heri er

¹⁵⁹ L 145 (som fremsat): Forslag til lov om fødevarer (Folketingstidende, 2004-05, 2. samling)

¹⁶⁰ Tredje behandling af lovforslag nr. L 145 (Folketingstidende, 2004-05, 2. samling)

¹⁶¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 1924/2006 af december 2006 om ernærings- og sundhedsanprisninger af fødevarer.

fælles definitioner på de relevante anprisninger. I forhold til ernæringsanprisninger blev der desuden vedtaget en liste over tilladte anprisninger, samt en række betingelser fødevarerne i den forbindelse skal opfylde for at kunne anvende disse anprisninger. Forordningen indebærer desuden en lempelse på området for sundhedsanprisninger, blandt andet ved at tillade anprisninger af reduceret risiko for sygdom (hidtil har henvisninger til sygdom været forbudt, jf. Mærkningsdirektivet).¹⁶² Dog fastsætter den nye forordning en række betingelser for anvendelse af sådanne anprisninger; blandt andet skal en anprisning være forhåndsgodkendt, før den kan tages i anvendelse. Desuden skal den på mærkningen ledsages af en erklæring om, at den sygdom, som anprisningen vedrører, kan skyldes mange risikofaktorer og ikke kun er et spørgsmål om kost. Selv om der således er knyttet en række betingelser til anvendelsen af sundhedsanprisninger, herunder anprisninger af reduceret risiko for sygdom, vil forordningen stadig nødvendiggøre en lempelse af de danske bestemmelser (i den tidligere omtalte bekendtgørelse), da disse jo indeholder et klart forbud mod anprisninger af reduceret risiko for sygdom. Herudover må det siges, at forordningen generelt indsnævrer det (utilsigtede) fortolkningsrum med hensyn til anprisninger, som der hidtil har været indenfor rammerne af de europæiske mærkningsregler.

Et obligatorisk ernæringsmærke i Danmark? (2005-2007)

Det seneste udviklingstræk i de danske, mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser er, at de politiske partier har ført en relativt omfattende debat om, hvorvidt man i Danmark skulle gøre brug af særregler på det mærkningspolitiske område; en strategi, som der ikke tidligere har været nogen betydelig opbakning til. Dette er sket i forbindelse med debatten om indførelse af et ernæringsmærke.

I oktober 2005 fremsatte Enhedslisten netop beslutningsforslag om indførelse af et *obligatorisk ernæringsmærke* i Danmark.¹⁶³ Et ernæringsmærke skal her forstås som en simpel og letforståelig mærkning, der oplyser forbrugeren om, hvorvidt en given fødevarer er sund, mindre sund eller usund. Ideen om en ernæringsmærkningsordning var udtryk for en politisk ambition om at påvirke befolkningens sundhedstilstand gennem bedre muligheder for at vælge sundere produkter.

¹⁶² Forordningens definerer disse som: ”enhver sundhedsanprisning, der angiver, indikerer eller antyder, at indtag af en fødevarerkategori, en fødevarer eller en af dens bestanddele i betydelig grad reducerer en risikofaktor for udvikling af en sygdom hos mennesker” (Forordningens artikel 2, stk. 2, nr. 6).

¹⁶³ B 5 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om ernæringsmærkning af alle fødevarer, der sælges i Danmark (Folketingstidende 2005-06)

Endvidere kunne det ses som udtryk for den erkendelse, at mærkningen måtte simplificeres, hvis der skulle et klart budskab igennem til forbrugeren.

Enhedslistens forslag tog udgangspunkt i et oplæg til en frivillig ernæringsmærkningsordning, som Familie- og Forbrugerministeren havde udarbejdet og søgt at indgå en frivillig aftale med industrien om.¹⁶⁴ Enhedslisten bemærkede i sit beslutningsforslag, at det ikke tydede på, at der ville komme nogen frivillig aftale om en ernæringsmærkning, da erhvervslivet havde reageret negativt overfor ministerens udspil. Derfor pålagde beslutningsforslaget ministeren at gennemføre ernæringsmærkningsordningen ved en lovændring, såfremt der ikke var truffet nogen aftale inden udgangen af 2005.

I forhold til den nationale mulighedsstruktur var Enhedslistens forslag – på grund af det obligatoriske element - at betragte som en særregel i forhold til de europæiske mærkningsregler. Dette til forskel fra en frivillig ordning, som stadig ville holde sig indenfor konformitetens rammer. Umiddelbart må det også forventes, at Enhedslistens forslag ville resultere i en *EU-stridig* særregel, idet de europæiske mærkningsregler forbød at stille mere vidtgående nationale krav. Dog var der stadig en række legitime hensyn, som kunne begrunde særregler og bringe dem i overensstemmelse med EU-retten. Hvorvidt et obligatorisk ernæringsmærke i Danmark ville kunne begrundes i et legitimt hensyn blev netop centrum for debatten. Forslaget om et obligatorisk ernæringsmærke satte tilmed denne debat på spidsen, idet samtlige partier i Folketinget var tilhængere af et ernæringsmærke og desuden havde erkendt, at det var vanskeligt at gennemføre et sådant ad frivillighedens vej – derfor var der ikke de store mærkningspolitiske uenigheder inde i debatten. Uenigheden angik altså kun spørgsmålet om, hvordan man skulle agere i forhold til de europæiske mærkningsregler; konformitet eller særregel?

Selve forslaget blev fremsat to gange, begge gange af Enhedslisten. Første gang var som omtalt i oktober 2005. Ved denne anledning blev forslaget ikke gennemført. Selv om samtlige af Folketingets partier var tilhængere af en ernæringsmærkningsordning, var det dog kun Dansk Folkeparti, som gav klar støtte til forslaget.¹⁶⁵ Især regeringen lagde vægt på, at en lovændring, der gennemførte en ernæringsmærkningsordning, ville være i strid med EU's regler. Forslaget medførte

¹⁶⁴ Folketingstidende, 2004-05, 2. samling: Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, alm. del – bilag 312.

¹⁶⁵ Første behandling af beslutningsforslag nr. B 5 (Folketingstidende, 2005-06)

dog en beretning fra Fødevarerudvalget.¹⁶⁶ I denne blev ministeren pålagt at sikre indførelsen af et ernæringsmærkningssystem i Danmark. Hvis der ikke inden udgangen af 2005 var indgået en frivillig aftale, skulle ministeren tage initiativ til at få gennemført et mærkningssystem på EU-niveau eller til at få ændret de europæiske mærkningsregler, således at Danmark kunne indføre et obligatorisk ernæringsmærkningssystem.

I januar 2007 genfremsatte Enhedslisten sit forslag om en obligatorisk ernæringsmærkningsordning.¹⁶⁷ På dette tidspunkt var det stadig ikke lykkedes ministeren at opnå nogen frivillig aftale med de relevante aktører i branchen om, at disse skulle anvende det foreslåede ernæringsmærke. Enhedslisten opfordrede derfor igen til, at en sådan ordning blev gennemført ved lov. Denne gang stod tingene dog anderledes: I forhold til den første fremsættelse af forslaget var den øvrige opposition nu mere positiv overfor forslaget om en obligatorisk dansk ordning.

Regeringen måtte imidlertid meddele, at den stadig ikke kunne støtte forslaget.¹⁶⁸ Ganske vist var den helt enig i målet om en ernæringsmærkning af fødevarerne, men som ministeren¹⁶⁹ anførte, var mærkningsområdet et europæisk harmoniseret område, hvor der ikke var mulighed for en obligatorisk dansk ordning. En sådan ordning ville være EU-stridig, og resultatet ville blive, at Kommissionen ville starte en sag ved EF-Domstolen og siden, at Danmark ville tabe en sådan sag. Sagt anderledes mente regeringen ikke, at en dansk særregel om en obligatorisk ernæringsmærkningsordning ville kunne begrundes i et legitimt hensyn (det ville ikke være muligt at argumentere for, at manglende ernæringsmærkning kunne medføre en direkte sundhedsrisiko for den danske befolkning). Dermed ville der med en obligatorisk ordning blive tale om en EU-stridig særregel. Ministeren opfordrede derved til fortsat konformitet i forhold til de europæiske mærkningsregler og fastholdt de to alternative strategier til en dansk særregel. For det første en upload-strategi, hvor Danmark skulle søge at få indført en obligatorisk mærkningsordning på EU-plan. For det andet skulle der stadig gøres en indsats for at få den frivillige mærkningsordning til at fungere, selv om industriens hidtil havde vist en skuffende mangel på velvilje. Ministeren havde

¹⁶⁶ Beretning over Forslag til folketingsbeslutning om ernæringsmærkning af alle fødevarer, der sælges i Danmark (Folketingstidende 2005-06).

¹⁶⁷ B 79 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om ernæringsmærkning af alle fødevarer, der sælges i Danmark (Folketingstidende, 2006-07)

¹⁶⁸ Første behandling af beslutningsforslag nr. B 79 (Folketingstidende, 2006-07)

¹⁶⁹ Ny Familie- og Forbrugerminister: Carina Christensen (KF)

dog stadig håb om, at få producenterne af de produkter, der efter ordningen ville blive mærket som værende sunde, til at deltage i mærkningsordningen.

Bortset fra Det Radikale Venstre udtrykte de øvrige oppositionspartier (S, DF, SF) umiddelbart støtte til Enhedslistens beslutningsforslag. Oppositionspartierne konstaterede, at det var nødvendigt med lovgivning, når industrien ikke viste nogen velvilje overfor en ernæringsmærkningsordning. Oppositionen var også positiv overfor et EU-mærke, men anførte, at det kunne tage lang tid, før et sådant var på plads. Indtil da kunne Danmark derfor etablere sit eget mærke. I forhold til EU-retten hævdede Socialdemokratiet lidt overraskende, at en obligatorisk ordning ikke ville komme i strid med EU-retten. Argumentet var, at Danmark i denne sag kunne gå foran og forsøge at skubbe EU i en mere forbrugerorienteret retning. Herunder lagde partiet vægt på, at et ernæringsmærke netop ville opfylde et godt formål og set i lyset af, at der på EU-plan også var ytret tilkendegivelse om nødvendigheden af tiltag, der kunne bremse den vesteuropæiske fedmeepidemi, måtte det forventes, at der var forståelse for et dansk initiativ på området. Blandt oppositionspartierne var der dog ikke helt samme opfattelse af, hvorvidt en dansk særregel ville udløse en sag ved EF-Domstolen. Socialdemokratiet mente i den forbindelse, at man fra EU's side ville se mere positivt på en national særregel, når det alligevel var forventningen, at der med tiden ville komme et EU-mærke. Man (Kommissionen) ville altså have forståelse for, at i fravær af fælles regler ville det enkelte land blive nødt til at handle. Andre dele af oppositionen, Dansk Folkeparti og Enhedslisten, var måske knapt så overbevist om, at der ikke ville komme en sag ved EF-Domstolen, men til gengæld var disse partier også knapt så bekymrede over udsigten til en sådan sag.¹⁷⁰

Det specielle ved debatten om ernæringsmærket er, at der for første tegner sig et flertal for at anvende en særregel som bevidst strategi. Ikke tidligere har der været så stor opbakning til et nationalt initiativ, der klart går længere og indebærer mere omfattende krav, end de der findes i de europæiske mærkningsregler. Interessant er det, at oppositionen tilmed forsøger at fremstille en national særregel som et initiativ, der ikke kun kan sikre et ernæringsmærke på det danske marked, men som også kan bidrage til at flytte resten af EU i retning mod et obligatorisk ernæringsmærke. Hidtil har det ellers kun været upload-strategien, som de politiske partier har anvendt på det mærkningspolitiske område, når det gjaldt om at flytte EU's regler i en bestemt retning. På sin side

¹⁷⁰ Første behandling af beslutningsforslag nr. B 79 (Folketingstidende, 2006-07)

fremførte regeringen omvendt, at vedtagelse af særregler netop ville stille Danmark svagere i fremtidige forhandlinger om et eventuelt EU-ernæringsmærke.

En forklaring på oppositionens strategi kan være, at de mærknings- og sundhedspolitiske målsætninger, som ligger bag ideen om et ernæringsmærke, er tilstrækkeligt betydningsfulde til at søge en national særregel på området. Dog er det i den forbindelse afgørende for den EU-venlige del af oppositionen, at der er tale om en legitim særregel. Det interessante er i den forbindelse, at de politiske partier har ført så omfattende diskussioner om, hvor grænsen for en legitim særregel går. På den måde er debatten om ernæringsmærket også udtryk for en politisering af juraen, idet oppositionen har gjort gældende, at det findes en anden tolkning af EU's regler, end den regeringen har forfægtet. Derfor kan debatten om ernæringsmærket også ses som udtryk for oppositionens udfordring af regeringsmagtens traditionelle overtag i forhold til at udlægge EU-retten. Oppositionen har i den forbindelse antydnet, at det er mangel på mod og politiske ambitioner, som påvirker regeringens opfattelse af, hvad der er muligt indenfor rammerne af EU-retten. Under behandlingen af beslutningsforslaget har det af oppositionen således været diskuteret, om man skulle få nogle alternative juridiske vurderinger, frem for de vurderinger, som regeringen har anvendt. En udtalelse fra Det Radikale Venstres ordfører sætter konflikten på spidsen: "[V]i må have afklaret [...] om der er tale om, at regeringens jurister er nogle forsigtigpetere, som ikke tør udfordre EU-retten i en forbrugeraktivistisk retning, eller der er tale om, at Socialdemokraterne forsøger at slå indenrigspolitisk plat på sagen."¹⁷¹ Spørgsmålet er så, om det er muligt at nå frem til en juridisk vurdering, som både regering og opposition vil anerkende.

Slutteligt må det også bemærkes, at sagen om ernæringsmærket repræsenterer et nederlag for frivillighedens princip indenfor dansk mærkningspolitik – ikke noget totalt nederlag, men i hvert fald et tegn på, at der tilsyneladende er grænser for, hvor langt man kan nå ad frivillighedens vej. At industrien indtil videre ikke har vist sig samarbejdsvillig passer således bedst med det konflikt-perspektiv, som venstrefløj og delvist Socialdemokratiet har anlagt på forholdet mellem industri- og forbrugerinteresser. Set på baggrund af hensigterne med et ernæringsmærke var det måske også temmelig forventeligt, at i hvert fald dele af industrien ikke ville være så samarbejdsvillig. Et ernæringsmærke som det foreslåede indebærer, at visse produkter vil blive mærket som usunde eller i hvert fald som produkter, forbrugerne burde spise mindst af. Og det er vel forventeligt, at

¹⁷¹ Ibid.

producenter af sådanne produkter vil se det som en ulempe for deres markedsføring. Omvendt kan man sige, at producenterne af sunde fødevarer vil have en klar tilskyndelse til at deltage i mærkningsordningen, og som ministeren har udtalt, er der stadig håb om at disse producenter ville deltage i ordningen.

Ved færdiggørelsen af denne fremstilling var behandlingen af beslutningsforslaget endnu ikke bragt til ende. Uanset hvilket udfald denne politiske proces ender med, kan det dog allerede nu konstateres, at den i flere henseender, som det fremgår af det ovenstående, føjer nye elementer til udviklingen i dansk mærkningspolitik.

De mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser 1973-2007 - sammenfatning af analyse

Med vedtagelsen af Levnedsmiddeloven blev der i 1973 etableret en række lovbestemmelser på mærkningsområdet. Disse omfattede blandt andet et vildledningsforbud og en bemyndigelse til, at ministeren kunne udarbejde krav om mærkningens obligatoriske oplysninger. Herudover indeholdt disse bestemmelser et forbud mod anprisning af forøget næringsindhold, samt et forbud mod sundhedsanprisninger. I 1978 blev de europæiske mærkningsregler etableret. Disse gav ikke på daværende tidspunkt anledning til ændring af de danske lovbestemmelser. Dog var det danske forbud mod anprisning af forøget næringsindhold for restriktivt i forhold til de europæiske mærkningsregler, men i lang tid var dette misfit lavt specificeret og havde ikke nogen reel betydning. I løbet af 80erne forsøgte SF og Socialdemokratiet at stramme mærkningsreglerne, men havde kun begrænset succes hermed. De politiske partiers inddragelse af de europæiske mærkningsregler var relativt begrænset, og debatterne i 80erne var i ligeså høj grad præget af politiske uenigheder om mærkningspolitikens styringsmidler (regulering eller frivillighed/vejledning). I 90erne inddrog de politiske partier mere konsekvent de europæiske mærkningsregler, hvilket blandt andet kom til udtryk ved, at partierne i stigende grad lagde vægt på upload-strategien, der på den baggrund kunne ses som et alternativ til ændringer i de danske lovbestemmelser. I 1996 skete der en mindre tilpasning til de europæiske mærkningsregler, som illustrerede, at der var øget fokus på de danske lovbestemmelseres forenelighed med de europæiske mærkningsregler. I 1997 blev der med bred opbakning taget initiativ til en frivillig mærkningsordning. Samme år skiftede initiativet på aktørsiden, idet Venstre og De Konservative gik i offensiven for en lempelse af anprisningsreglerne, uden at det førte til ændringer i de danske lovbestemmelser. Dog skete der senere en vis bevægelse i regeringens holdning, idet den blev mere åben overfor en lempelse af forbudet mod sundhedsanprisninger. Med fødevareloven i 1998 blev de gældende lovbestemmelser videreført. Med regeringsmagten gennemførte Venstre og De Konservative i 2005 de hidtil mest omfattende ændringer de danske lovbestemmelser. Som led i en tilpasning til EU blev forbudet mod forøget anprisning af forøget næringsindhold ophævet og forbudet mod sundhedsanprisninger blev skrevet ud af loven og i stedet videreført på bekendtgørelsesniveau. I 2007 har debatten om et obligatorisk ernæringsmærke for første gang åbnet op for anvendelsen af særregler som en bevidst strategi.

Konklusion

De europæiske mærkningsregler har utvivlsomt haft konsekvenser for udfaldet af de danske, mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser. Siden deres vedtagelse i 1978 er de europæiske mærkningsregler i stigende grad blevet inddraget i de mærkningspolitiske processer i Folketinget – fra en relativt begrænset inddragelse i 80erne til en mere konsekvent og omfattende inddragelse i 90erne og det nye årtusind. På baggrund af denne stigende inddragelse har de europæiske mærkningsregler således også haft konsekvenser for udfaldet af de mærkningspolitiske processer i Folketinget - uden at disse konsekvenser dog kan forstås uafhængigt af de mærkningspolitiske præferencer hos de politiske partier, samt disse partiers adgang til regeringsmagten.

Tidsmæssigt kan der på baggrund af analysen skelnes mellem en periode fra 1973 til 1982, hvor der var ro omkring de danske lovbestemmelser og ikke fandt nogen europæisering sted. Perioden fra 1982 og frem til 1987 tegner billedet af en form for indledende fase, hvor de politiske partier i relativt begrænset omfang var bevidste om den strategiske mulighed i at inddrage de europæiske mærkningsregler i de politiske processer. En sådan inddragelse ville dog heller ikke have gavnet Socialdemokratiet og venstrefløjen i forhold til dens offensiv for en stramning af mærkningsregler. Omvendt kunne en højere grad af inddragelse formentlig i flere tilfælde have stillet den borgerlige regering strategisk stærkere. Regeringen var dog stærk nok til at klare sig uden denne inddragelse. Ved at holde på frivillighed/vejledning som styringsinstrument overfor industrien og argumentet om ikke unødigt at belaste erhvervene legitimerede den sin afvisning af de fremsatte forslag. Perioden fra starten af 90erne og frem til i dag viser, at de politiske partier efter en indledende periode på en langt mere konsekvent måde har inddraget de europæiske mærkningsregler i de mærkningspolitiske processer. Denne betydelige inddragelse har været med til at tegne billedet af et særdeles europæiseret politikområde med begrænset mulighed for nationale initiativer. Denne stigende inddragelse lader sig kun i ringe grad forklare ud fra udviklingen på det europæiske niveau: Hovedelementerne i de europæiske mærkningsregler gennemgik i løbet af 80erne og starten af 90erne ikke nogen udvikling, der kan forklare denne stigende inddragelse, hvorfor indtrykket af en indledende fase synes meget passende.

De europæiske mærkningsregler har dels haft konsekvenser for udfaldet af de mærkningspolitiske processer, idet de har givet anledning til en tilpasning af de danske lovbestemmelser. De europæiske

mærkningsregler har i tre tilfælde givet anledning til en sådan tilpasning. I 1996 og 2001 blev der gennemført justeringer med henvisning til de europæiske mærkningsregler, hvilket forstærker billedet af de politiske partiers stigende opmærksomhed på de danske lovbestemmelers forenelighed med de europæiske mærkningsregler. I disse to tilfælde var der dog også tale om tilpasninger, som ikke på nogen måde gik imod den socialdemokratisk ledede regerings mærkningspolitiske holdninger – tilpasningerne var omkostningsfrie. I det tredje tilfælde har tilpasning til de europæiske mærkningsregler i 2005 ført til de hidtil mest omfattende ændringer af de danske lovbestemmelser i form af en ophævelse af forbudet mod anprisning af forøget næringsindhold, samt en udskrivning af forbudet mod sundhedsanpriser. Kun ved tilpasningen i 2005 kan forekomsten af et misfit anvendes som forklaringsfaktor. Dette misfit havde været opretholdt siden de europæiske mærkningsreglers vedtagelse, men aldrig haft nogen reel betydning. Imidlertid blev dette misfit i 2003 specificeret ved en præcisering af de europæiske mærkningsregler. Dette misfit tog til i betydning som følge af europæiseringen af den direkte regulering i forhold til berigelse af fødevarer. Når denne udvikling på europæisk niveau relativt hurtigt førte til en tilpasning af de danske lovbestemmelser kan det dog ikke ses uafhængigt af regeringspartiernes mærkningspolitiske præferencer. I opposition havde Venstre og De Konservative presset på for en lempelse af de danske anprisningsregler, men havde hverken haft nationalt eller europæisk betingede magtressourcer til at få en sådan lempelse igennem. Med regeringsmagten og behovet for tilpasning kunne de i 2005 gennemføre dele af en sådan lempelse. Generelt må det siges, at det har været forbeholdt regeringsmagten at anvende behovet for tilpasning som en magtressource, som det var tilfældet i 2005. Dog har der i perioden heller ikke været oplagte tilfælde, hvor et behov for tilpasning kunne fremme opfyldelsen af de mærkningspolitiske præferencer hos oppositionen. På trods af dette forbehold kan der ikke ses bort fra, at regeringsmagten igennem den undersøgte periode har haft et betydeligt overtag i forhold til at udlægge EF/EU-retten, hvilket også omfatter magten til at definere et behov for tilpasning. Når de betydelige ændringer af de danske lovbestemmelser i 2005 ikke mødte nogen samlet protest fra oppositionen kan det i væsentlig grad tilskrives det forhold, at regeringen anvendte behovet for tilpasning som argument.

Skiftende regerings defensive anvendelse af den nationale mulighedsstruktur har i flere tilfælde haft konsekvenser for udfaldet af de mærkningspolitiske konflikt- og forhandlingsprocesser. Det forhold, at de europæiske mærkningsregler kun i begrænset omfang giver plads til særregler, har i

flere tilfælde fungerer som argument for, at ændringsforslag ikke blev gennemført. Dette har mest været tilfældet for ændringsforslag fra venstrefløj, som har søgt at stramme de danske lovbestemmelser, men har dog i et enkelt tilfælde også været anvendt som forsvar mod en lempelse på området for sundhedsanprisninger. På den måde har den nationale mulighedsstruktur sammen med regeringsmagtens fastholdelse af en strategi om konformitet bidraget til en stabilisering af de danske lovbestemmelser. Forslagsstillerne har i den forbindelse ikke udfordret regeringens udlægning af EF/EU-retten, og set over hele perioden har der hovedsageligt været autoritet omkring regeringsmagtens udlægning af de europæiske mærkningsregler.

Set over perioden 1973-2007 har udfaldet af de mærkningspolitiske processer dels resulteret i en tilpasning til de europæiske krav. Ændringen i 2005 var tegn på dette. Den udformning, som de danske lovbestemmelser efterfølgende har fået (flere bemyndigelser og færre materielle bestemmelser), giver desuden grund til at forvente, at fremtidige tilpasninger vil forløbe temmelig gnidningsfrit.

Udfaldet af de mærkningspolitiske processer vedrørende de forskellige ændringsforslag har gennemgående været konformitet. I 80erne var det dog ikke i så høj grad inddragelsen af de europæiske mærkningsregler, men nærmere regeringens mærkningspolitiske præferencer (frivillighed/vejledning overfor industrien) der sikrede denne konformitet. I 90erne har upload-strategien, dvs. strategien om at påvirke de europæiske mærkningsregler, i høj grad bidraget til at legitimere konformiteten. Dette understreges stærkest af, at forslagsstillerne i mange tilfælde har accepteret denne strategi som den primære og sågar ofte selv tænkt den ind i deres forslag. Alternative styringsinstrumenter som frivillige mærkningsordninger har i denne periode i mindre grad spillet denne legitimerende rolle. Det paradoksale er, at brugen af frivillige mærkningsordninger, der som national strategi ellers kunne forventes at legitimere konformiteten, for nyligt har lagt grunden til et politisk pres for vedtagelse af en særregel i form af et obligatorisk ernæringsmærke. De politiske partiers utilfredshed med, at dette alternative styringsinstrument indtil videre ikke har resulteret i en holdbar ernæringsmærkningsordning, har lagt grunden til oppositionens krav om en national særregel på området.

Slutteligt må det bemærkes, at processen vedrørende forslaget om et obligatorisk ernæringsmærke i høj grad afviger fra de tendenser og generelle konklusioner, som kan drages på baggrund af

udviklingen i perioden 1973-2007. Generelt danner processen omkring dette forslag en vis modvægt til det indtryk, at mærkningspolitikken af de politiske partier i aftagende grad betragtes som et nationalt anliggende. Herudover repræsenterer den en udfordring af regeringens vetoret, idet der har åbnet sig mulighed for et flertal uden om regeringen. Hertil kommer, at processen omfatter en sjælden udfordring af regeringsmagtens udlægning af EU-retten. Endelig er det bemærkelsesværdigt, at brugen af en særregel af oppositionen er blevet udlagt som en bottom-up-orienteret strategi, der kan bidrage til at flytte de europæiske mærkningsregler i en mere forbrugerorienteret retning. Hidtil er det kun upload-strategien, der er blevet udlagt således.

Litteratur

- Börzel**, Tanja A. and **Risse**, Thomas (2003). *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*. Side 57-80 i Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli (ed.): *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press, 2003.
- Bursens**, Peter (2002). *Why Denmark and Belgium Have Different Implementation Records: On Transposition Laggards and Leaders in the EU*. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 25 – No. 2, 2002.
- Carson**, Lisa and **Lee**, Robert (2005). *Consumer Sovereignty and the Regulatory History of the European Market for Genetically Modified Foods*. *Environmental Law Review*, 7, 2005, 173-189.
- Cini**, Michelle (2003). *Implementation*. Side 349-364 i Michelle Cini (ed.): *European Union Politics*. Oxford University Press, 2003.
- Folketingstidende**. *Diverse årgange*.
- Gross**, Gitte (2001). *Berigede fødevarer*. Side 44-47 i Teknologirådet: *Beriget mad – mulighed eller trussel? Konference afholdt af Teknologirådet den 13. september 2001*. Teknologirådets rapporter 2001/7.
- Hadden**, Susan G. (1986). *Read the Label. Reducing Risk by Providing Information*. Westview Press / Boulder and London.
- Hall**, Peter A. (1993): *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain*. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3. (Apr., 1993), pp. 275-296.
- Haverland**, Markus (2000). *National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points*. *Journal of Public Policy*, 20, I, 83-103.
- Haverland**, Markus (2003). *The Impact of the European Union on Environmental Policies*. Side 203-221 i Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli (ed.): *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press, 2003.
- Haverland**, Markus (2005). *Does the EU cause domestic developments? The problem of case selection in Europeanization research*. *European Integration Online Papers (EioP)* Vol. 9 (2005).
- Héritier**, Adrienne (2001). *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. Side 1-21 i Adrienne Héritier, Dieter Kerwer, Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, Michael Teutsch, and Anne-Cécile Douillet. *Differential Europe – The European Union Impact on National Policymaking*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2001.
- Héritier**, Adrienne and **Knill**, Christoph (2001). *Differential Responses to European Policies: A Comparison*. Side 257-294 i Adrienne Héritier, Dieter Kerwer, Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl,

Michael Teutsch , and Anne-Cécile Douillet. *Differential Europe – The European Union Impact on National Policymaking*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2001.

Hix, Simon and **Goetz**, Klaus H. (2001). *Introduction: European Integration and National Political Systems*. Side 1-26 i Klaus H. Goetz & Simon Hix (ed.): "Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems". Frank Cass Publishers, 2001.

Kallestrup, Morten (2005). *Europæisering af nationalstaten – EU's konsekvenser for dansk reguleringspolitik og de nationale aktørers undervurderede rolle*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2005.

Knill, Christoph & **Lehmkuhl**, Dirk (2002). *The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms*. *European Journal of Political Research* 41: 255-280, 2002.

Knill, Christoph and **Lenschow**, Andrea (1998). *Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy*. *Journal of European Public Policy* 5:4, December 1998: 595-614.

Kreiser, Trine Haag (2000). *Forbudet mod anvendelsen af sundhedsanprisninger i markedsføringen af fødevarer*, afhandling, sommeren 2000, Københavns Universitet. Fra hjemmesiden www.themis.dk, under punktet Studenterafhandlinger.

Marks, Linda (1984). *What's in a label? Consumers, public policy and food labels*. *Food Policy*, August 1984.

Menz, Georg (2005). *Varieties of Capitalism and Europeanization – National Response Strategies to the Single European Market*. Oxford University Press, 2005.

Neergaard, Ulla & **Nielsen**, Ruth (2005). *EU Ret*. 4. udgave/1. oplag. Forlaget Thomson A/S, København 2005.

OECD (1997). *Uses of food labelling regulations*. Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. Organisation for Economic Co-operation and Development.

Olsen, Johan P. (2003). *Europeanization*. Side 333-348 i Michelle Cini (ed.): *European Union Politics*. Oxford University Press, 2003.

O'Rourke, Raymond (2001). *European Food Law*. Second Edition, Palladian Law Publishing Ltd. 2001.

Radaelli, Claudio M. (2000). *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*. *European Integration Online Papers (EioP)* Vol. 4 (2000). Fra adressen: <http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop>.

Ronit, Karsten (2003). *Forbrugerpolitik – konflikt og samarbejde i den politiske beslutningsproces*. Forlaget Politiske Studier, København 2003.

Schmidt, Vivien A. (2002). *Europeanization and the mechanics of economic policy adjustment*. Journal of European Public Policy 9:6 December 2002: 894-912.

Teknologirådet (2001). *Beriget mad – mulighed eller trussel? Konference afholdt af Teknologirådet den 13. september 2001*. Teknologirådets rapporter 2001/7.

Torfin, Jacob (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Aarhus Universitetsforlag, Magtudredningen.

Traktat om oprettelse af det europæiske økonomiske fællesskab. Markedssekretariatet, 1972.

Vedung, Evert (1998). *Policy Instruments: Typologies and Theories*. Side 21-58 i Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, Evert Vedung: "Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation. Transaction Publishers, 1998.

Vrangbæk, Karsten (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Magtudredningen, 2001.

Winter, Søren (1991). *Udviklingen i beslutningsprocesteori – en introduktion*. Side 357-374 i *Politica*, 23. årg. Nr. 4, 1991.

Internetkilder:

www.folketinget.dk - Folketingets hjemmeside. Giver adgang til Folketingstidende fra 1997-98. 1. samling og frem. Herfra er hentet fremsatte lov- og beslutningsforslag, forhandlinger herom, samt betænkninger og beretninger afgivet af Folketingets udvalg i perioden 1997-2007.

www.retsinfo.dk - Herfra er hentet diverse love og bekendtgørelser.

<http://eur-lex.europa.eu> - Kilde til de europæiske retsakter (forordninger, direktiver, samt afgørelser fra Domstolen)

www.infomedia.dk - Herfra er hentet enkelte avisartikler fra danske dagblade.

<http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop> - European Integration Online Papers. Herfra er Radaelli (2000) hentet.

www.themis.dk - Hjemmeside med juridiske afhandlinger. Herfra er Kreiser (2000) hentet.

www.altomkost.dk - Fødevarestyrelsens hjemmeside. Kilde til en definition af *funktionelle fødevarer*.