

Helse- og omsorgsdepartementet
postmottak@hod.dep.no

Vår dato 15.09.2017
Deres dato 26.15.2017
Vår referanse 1400652326-16051
Deres referanse

Høringsvar til forslag om overtredelsesgebyr i lover med folkehelseformål

Sjømat Norge viser til høring i sak som gjelder innføring av overtredelsesgebyr i lover som fremhever folkehelseformål.

Vi viser til NHOs høringsuttalelse som vi slutter oss til.

Sjømat Norge vil her gi innspill om forslag til overtredelsesgebyr etter matloven.

I 2014 ble det foreslått å innføre overtredelsesgebyr etter Lov om matproduksjon og mattrygghet (matloven). Sjømat Norge gikk imot dette, og forslaget ble den gang trukket. Vi kan ikke se at våre argumenter fremført i vår 13. august 2014 er svekket.

Sjømat Norge støtter tiltak for bedret regelverksetterlevelse. Vi mener imidlertid at Mattilsynet har alle nødvendige hjemler for å kunne få det til, og vi er av den oppfatning at bedriftene klart ønsker å etterleve regelverket, som imidlertid til dels er komplisert.

Sjømat Norge mener at et overtredelsesgebyr vil være et rettssikkerhetsproblem, i det vi opplever at Mattilsynet ikke leverer et enhetlig tilsyn, at det noen ganger fattes feil vedtak selv der vi oppfatter at det burde være enkelt å fastslå at det ikke foreligger en overtredelse, og at bedriftene dermed ikke opplever forutsigbarhet. I tillegg kommer at det foreslås at Mattilsynet skal kunne ilegge overtredelsesgebyr med hjemmel i alle paragrafer der plikter er hjemlet, hjemmelen er altså nesten altomfattende, til tross for at tilsynet har hjemmel for en rekke andre tiltak som skal sikre etterlevelse. Tilsynet har sågar rett til å gjennomføre tiltak for den ansvarliges regning.

Vi er bekymret over at det gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr etter paragrafer der regelverket stiller funksjonskrav med stor grad av fleksibilitet i valg av tiltak for etterlevelse, og håndhevelses i stor grad må baseres på skjønn som krever omfattende kompetanse hos representantene for tilsynet, og der det alltid vil kunne oppnås etterlevelse med mindre inngripende

reaksjonsmidler. Det vil i denne sammenheng nesten alltid være uforholdsmessig å illegge overtredelsesgebyr.

Sjømat Norge er særlig bekymret for at det foreslås å legge vedtaksretten til regionalt nivå, og at klageinstans da vil bli Mattilsynets hovedkontor. Vedtaksrett om et så inngripende tiltak, bør tilligge overordnet nivå i Mattilsynet selv om det da er departementet som blir klageinstans.

Sjømat Norge mener det er svært uheldig å innføre et overtredelsesgebyr uten at man har utredet hvilke forskrifter og forskriftsbestemmelser og handlingsnormer det skal kunne gis overtredelsesgebyr for overtredelse av, samt at det heller ikke er utredet nivået på gebyrene, som etter bl.a. dyrevelferdsloven oppleves som urimelig høye.

Mattilsynets organisering og regelverk

Mattilsynet har på sitt hovedkontor, i tillegg til administrative funksjoner, tre avdelinger med til sammen 10 seksjoner. Hovedkontoret har ca. 300 årsverk. I tillegg har Mattilsynet 5 regionkontorer med 955 årsverk.

Det er regionkontorene som gjennomfører tilsyn. I praksis opplever bedriftene at det er den enkelte inspektør som relativt autonomt fatter vedtak, selv om det formelt er regionkontoret som har vedtaksrett.

Mattilsynet har et svært omfattende og komplisert regelverk å administrere, og det er stadige endringer. Departementet skriver i høringsnotatet at det er rundt 280 forskrifter som er gitt med hjemmel i matloven. Vi er usikre på hvordan dette er talt, men hjemmelsregisteret viser 1000 sentrale forskrifter gitt med hjemmel i matloven. Mange av disse er dessuten henvisningsforskrifter som viser til svært omfattende EU-rettsakter med løpende endringer. Det er åpenbart at det å kjenne regelverket for bedriftene oppleves krevende. For den enkelte inspektør må det også være svært utfordrende. At regelverket også er gitt tolkninger av EU-Kommisjonen, EFSA og EU-domstolen som er førende for norsk tolkning, øker kompetansebehovet.

Det er bra at Mattilsynet arbeider med å utarbeide veiledere, som hittil i liten grad har foreligget. Medlemmene opplever at inspektørene i mindre grad enn ønskelig gir veiledning om regelverksforståelse, og opplever også at tilsynspersonellet ikke sjelden har mangelfull kompetanse. Bedrifter som befinner seg i flere regioner, opplever ulike tolkninger fra region til region – av og til ulike tolkninger fra inspektørene i samme region. Dermed opplever også virksomhetene manglende forutsigbarhet.

Vi er informert om at Mattilsynet har forsøkt å bedre situasjonen ved å etablere uformelle grupper kalt de «Interregionale fagfora» for ulike regeleverksområder og som hver er satt sammen av et fåtall personer. Der drøftes bl.a. vanskelige saker som bringes inn fra regionene. Det er vårt inntrykk at vanskelige enkeltsaker i realiteten avgjøres i dette forumet og at konklusjonene gis generell føring for hva som blir pålagt og/eller forbudt på de enkelte områder eller i forhold til spesifikke bestemmelser. For Sjømat Norge og våre medlemsbedrifter, er det da et problem at vi ikke har innsyn i hverken

hva som drøftes av saker, hvilke «vedtak» som fattes i dette organet, og på hvilket grunnlag man kommer frem til standpunktene.

Sjømat Norge har ved gjentatte anledninger tatt opp med mattilsynet og matdepartementene, bl.a. i brev av 13. desember 2016 fra Sjømat Norge til Landbruks- og matdepartementet, det vi mener ikke er i samsvar med god forvaltningskikk fra Mattilsynets side.

Vi er av den oppfatning at det kan stilles spørsmål om kompetansenivået i Mattilsynet knyttet til etterlevelse av forvaltningsloven og til forståelse av regelverksfastsatte bestemmelser som retter seg mot Mattilsynet som forvaltningsorgan, er tilfredsstillende.

Grunnen til at det nevnes i denne forbindelse, er at, som HOD påpeker i høringsnotatet pkt. 3.7:

«Forvaltningsorganet må ha den nødvendige kompetansen til å fatte vedtak om overtredelsesgebyr, herunder tilstrekkelig juridisk kompetanse. I tillegg til kunnskap, må organet ha ressurser og være organisert på en måte som gir forsvarlig grunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr»

og

«Dersom myndigheten består av for eksempel flere regionskontorer som skal forvalte samme regelverk (intern delegering), er det en forutsetning at disse kontorene har lik forståelse og praktisering av regelverket.»

Vårt poeng er at forutsetningene om tilstrekkelig kompetanse og enhetlig forvaltning hos myndighetsorganet for at nødvendig rettssikkerhet skal bli ivarettat når det gjelder anvendelse av overtredelsesgebyr, må sees i sammenheng med utfordringene knyttet til de øvrige deler av forvaltningspraksisen.

Mattilsynets hjemler

Mattilsynet har en rekke hjemler for å «sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon» og å «fremme god plante- og dyrehelse». I høringsnotatet nevnes da også at det er gitt hjemmel for en rekke reaksjonsmidler.

Mattilsynet kan:

- fatte nødvendige vedtak for gjennomføring,
- forby import, eksport og omsetning
- pålegge tilbaketrekning, isolasjon, destruksjon, kassasjon, båndlegging, merking eller særskilt behandling
- sette opp sure fjes (smilefjesordningen)
- pålegge stenging og virksomhetskarantene,
- ilegge tvangsmulkt
- iverksette tiltak for den ansvarliges regning

Det er også gitt hjemmel for straff, herunder forenklet forelegg, etter Matlovens § 28.

Mattilsynet gjennomfører tilsynskampanjer, og har f.eks. i fire år på rad gjennomført den såkalte «Merkesjekken». Det er ingen tvil om at påpekning av feilmerking i de aller fleste tilfeller umiddelbart blir rettet. Dette viser at etterlevelse i stor grad oppnås kun ved påpekning av feil.

Det foreligger så vidt vites, fortsatt ingen samlet vurdering av virkningene av tilsynets tiltak, og hvilket erfaringsgrunnlag som ligger til grunn for ønsket om å kunne benytte overtredelsesgebyr, som vi etterlyste i vår høringsuttalelse i 2014.

Når skal overtredelsesgebyr kunne benyttes?

I høringsnotatets kapittel 3, foretas det en grundig gjennomgang på generelt nivå, av når, og med hvilke avveininger og begrensninger, overtredelsesgebyr kan benyttes. Slike begrensninger, angitt i forarbeider, og til dels av meget skjønnsmessig karakter, er det en tendens til at enten glemmes, eller organet som har fått myndigheten, vektlegger de ulike hensynene annerledes enn det var ment i forarbeidene, blant annet fordi det er fristende å benytte et virkemiddel som oppleves effektivt og arbeidsbesparende, selv om resultatet kunne vært oppnådd med mindre inngripende tiltak.

Faren for en tendens til å benytte overtredelsesgebyr i større grad enn forutsatt, betyr at hjemmelen bør begrenses. Matloven har et mangfold av bestemmelser, og som påpekt over, et nesten uoverkommelig regelverk som det nå gis hjemmel for å benytte overtredelsesgebyrer på.

Innføringen av et overtredelsesgebyr vil i stor grad bli opplevet som næringsfiendtlig, og svekke tilliten til, og samhandlingen med Mattilsynet når viljen til veiledning ikke er høyere prioritert.

Etter matlovens § 1 skal «hensynet til aktørene langs hele produksjonskjeden, herunder markedsadgang i utlandet», ivaretas. I følge forarbeidene gjelder dette hensynet på matlovens område. Det må innebære at Mattilsynet aller først bør benytte veiledning som verktøy for etterlevelse.

På områder det ikke foreligger skriftlige veiledninger, og en sviktende vilje hos Mattilsynet til å veilede bedriftene, bør det ikke gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr.

Det viktigste argument som fremholdes for overtredelsesgebyr, er saker der overtredelsesgebyr erstatter anmeldelse og straff. Dette er et legitimt argument, samtidig som det må minnes om at en eventuell straffereaksjon først vil kunne skje etter en prosess som sikrer rettsikkerheten. Ved overtredelsesgebyr, særlig av noen størrelse, bør også en grundig og etterprøvable saksbehandling foreligge.

I Høringsnotatet pkt 3.2.4 sier departementet at overtredelsesgebyr som utgangspunkt bør innføres «der dette gir en mer effektiv håndheving og dermed fører til en bedre etterlevelse av regelverket» «under forutsetning av at det er rettssikkerhetsmessig forsvarlig, og deretter ramses opp en rekke alvorlige forhold som kan begrunne overtredelsesgebyr.

Selv om HOD i høringsnotatet om matloven starter med å henvise til saker der man heller bør ilegge overtredelsesgebyr enn straff, foreslås det at hjemmelen for overtredelsesgebyr skal gjelde praktisk talt hele loven med gitte forskrifter.

Sjømat Norge mener at dette gir hjemler til overtredelsesgebyr (straff i henhold til den Europeiske menneskerettskonvensjon) der formålet praktisk talt alltid oppnås med gjeldende og mindre inngripende tiltak.

Vi mener f.eks. at regelverket om merking ikke bør sanksjoneres med overtredelsesgebyr (§10), dessuten kan vi ikke se at det burde være nødvendig med overtredelsesgebyr etter §§ 7, 8, 9, og 13.

Disse paragrafene krever stor grad av skjønn, og etterlevelse oppnås vanligvis med vanlig kommunikasjon eller pålegg. Det er i denne sammenheng grunn til å vise til følgende som ble påpekt om Mattilsynet i *St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002-2003)*, avsnitt 4.3.6 om forutsetningen for utøvelse av skjønn:

«Gode beslutninger blir til i et samspill mellom et godt regelverk og medarbeidere som har en felles forståelse av hvordan skjønn utøves. Det er grunn til å understreke at utøvelse av skjønn forutsetter en solid faglig plattform slik at kompetanseutvikling hos medarbeiderne blir et meget viktig område i det nye mattilsynet.»

I høringsnotatet pkt. 6.3.1. siste avsnitt heter det:

«Hvilke forskrifter og forskriftsbestemmelser/handlingsnormer det skal kunne gis overtredelsesgebyr for overtredelse av, vil bli vurdert i et oppfølgende forskriftsarbeid. Nærmere bestemmelser om utmåling og eventuelle bestemmelser om hva det skal eller kan tas hensyn til ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges vil også gis i forskrift. I tillegg vil eventuelle vilkår/kriterier for adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr gis i forskrift, eksempelvis krav om gjentatte eller grove brudd på regelverket eller lignende. Overtredelsesgebyr etter matloven kan derfor først ilegges etter at det er gitt slik forskrift. Forskriftsbestemmelsene vil bli sendt på ordinær høring.»

Det var nettopp slike vurderinger og avgrensninger vi etterlyste i vår høringsuttalelse i 2014. Selv om dette skal sendes på høring, er det svært uheldig at det ikke i denne høringen er fremlagt et helhetlig, gjennomarbeidet forslag som gir høringsinstansene mulighet til å vurdere hele bildet.

Skal Sjømat Norge kunne tiltre et forslag om overtredelsesgebyr i matloven, må følgende være på plass:

- Kun overordnet tilsynsmyndighet i Mattilsynet må kunne ilegge overtredelsesgebyr
- Overtredelsesgebyr må forbeholdes de alvorligste overtredelser, der straff kunne vært aktuelt.
- Villkårene for å benytte overtredelsesgebyr må være helt klare og lite skjønnspregede (Forskrift etter dyrevelferdsloven er f. eks. svært uklar)
- Bestemmelser om utmåling av gebyr må være klart. Prosent av omsetning er f.eks. ikke akseptabelt. Et gebyr må ikke nå et nivå som oppleves svært tyngende for bedriften.

Vennlig hilsen

SJØMAT NORGE



Geir Ove Ystmark
Adm. Direktør