



DET KONGELIGE
LANDBRUKSDEPARTEMENT

St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8

(2002–2003)

FOR BUDSJETTERMINEN 2003

Om ny organisering av
matforvaltningen m.m.

Innhold

Del 1 Ny organisering av matforvaltningen	7	4.3.1 Internasjonalt samarbeid	23
1 Innledning	9	4.3.2 Sikre åpenhet og uavhengighet	23
1.1 Formålet med foreliggende proposisjon	9	4.3.3 Tilsyn basert på internkontroll	23
1.2 Tidligere politisk behandling av saken .	9	4.3.4 Risikoanalyse i folke-, dyre-, og plantehelsetforvaltningen	24
1.3 Prosess og medvirkning	11	4.3.5 Rollefordelingen i risikoanalysen	24
2 Oppsummering og sammenfattede konklusjoner	13	4.3.6 Tilsynsfilosofi – arbeidsform for Mattilsynet	25
2.1 Formålet med omorganiseringen av matforvaltningen	13	4.3.7 Høringsinstansens syn på mål og strategier – departementets kommentarer	26
2.2 Mål, sentrale strategier og oppgaver for ett nytt felles mattilsyn	13	4.4 Mattilsynets oppgaver	27
2.3 De enkelte elementer i reformen	14	4.4.1 Høringsinstansenes syn vedrørende tilsynets oppgaver – departementets kommentarer	28
2.3.1 Ny matlov	14	5 Nærmere om de enkelte elementer i reformen	29
2.3.2 Restrukturering av departementsansvar	14	5.1 Ny matlov – modernisering av øvrig regelverk	29
2.3.3 Organisering av det nye mattilsynet	14	5.1.1 Opprinnelig mandat for lovarbeidet	29
2.3.4 Organisering av tilsynets støttefunksjoner	15	5.1.2 Behovet for endring av mandatet	29
2.4 Grensesnitt mot annen offentlig virksomhet	16	5.1.3 «Nytt» mandat for lovarbeidet	30
2.4.1 Grensesnitt mot Fiskeridirektoratet	16	5.1.4 Tidshorisont for arbeidet med ny matlov	30
2.4.2 Grensesnitt mot kommunenes miljørettede helsevern	16	5.1.5 Høringsinstansenes syn	30
2.4.3 Drikkevannsforvaltningen	17	5.2 Restrukturering av departementenes ansvar	31
2.4.4 Miljøvernforvaltningen	17	5.2.1 Høringsinstansenes syn – departementets kommentar	31
2.5 Økonomiske forhold vedrørende overføring av ansvar fra kommunene til staten	17	5.3 Organiseringen av det nye mattilsynet .	31
2.6 Administrative og økonomiske konsekvenser	18	5.3.1 Oppsummering av organisatoriske og lokaliseringsmessige spørsmål som hittil er avklart	31
2.7 Videre arbeid med reformen	18	5.3.2 Nærmere om rollefordelingen mellom ulike myndighetsnivå i tilsynet	32
3 Bakgrunn for reformen	19	5.3.3 Organisatorisk struktur – kriterier for inndeling og lokalisering av lokale enheter	33
3.1 Endringer på matområdet internasjonalt	19	5.3.4 Høringsinstansenes syn	34
3.2 Behovet for endringer i norsk matforvaltning	21	5.4 Organiseringen av tilsynets støttefunksjoner	34
4 Formålet med reformen – mål, sentrale strategier og oppgaver for et nytt, felles mattilsyn	22	5.4.1 Organisering av ny vitenskapskomité ..	34
4.1 Formål	22	5.4.2 Høringsinstansenes syn på vitenskaps- komiteen – departementets kommentarer	36
4.2 Mål	22	5.4.3 Organisering av laboratorietjenestene .	36
4.3 Sentrale strategier	22		

5.4.4	Organisering av FoU-basert forvaltningsstøtte	37		av det økonomiske oppgjøret mellom staten og kommunene	44
5.4.5	Høringsinstansenes syn på organisering av laboratorietjenestene og annen FOU-basert forvaltningstøtte	38	7.2.1	Hovedprinsipper for overføring av personell	44
6	Grensesnitt mot annen offentlig virksomhet	39	7.2.2	Hovedprinsipper for eierskapsovertakelse	45
6.1	Grensesnitt mot Fiskeridirektoratets gjenværende oppgaver	39	7.2.3	Utgifter til drift	45
6.1.1	Høringsinstansenes syn og Regjeringens konklusjon	40	7.2.4	Gjennomføringen av det økonomiske oppgjøret	46
6.2	Grensesnitt mot kommunenes miljørettede helsevern	41	7.3	Vedrørende oppgaver i KNT som ikke blir overført til staten ved opprettelsen av Mattilsynet	46
6.2.1	Forslag fra arbeidsgruppe nedsatt av Helsedepartementet	41	7.4	Høringsinstansenes syn	47
6.2.2	Høringsinstansenes syn	41	7.5	Regjeringens syn	47
6.2.3	Departementets vurderinger	41	8	Administrative og økonomiske konsekvenser	48
6.3	Drikkevannsforvaltningen	42	8.1	Administrative konsekvenser	48
6.3.1	Egen utredning om godkjenningsordningen for drikkevann	42	8.2	Økonomiske og budsjettmessige konsekvenser	48
6.3.2	Høringsinstansenes syn	42	8.2.1	Samfunnsøkonomiske effekter av reformen	48
6.4.1	Miljøvernforvaltningen	43	8.2.2	Omstillingsbehov	49
7	Økonomiske forhold vedrørende overføring av oppgaver fra kommunene til staten ved opprettelsen av Mattilsynet	44	8.2.3	Budsjettmessige konsekvenser i 2003 ..	51
7.1	Virksomhet i KNT som overføres til staten ved opprettelsen av Mattilsynet ..	44	9	Videre arbeid med reformen	52
7.2	Hovedprinsipper for gjennomføringen		Del II Andre saker	53	
			Forslag til vedtak om endring av St.prpr. nr. 1 om statsbudsjettet 2003	56	



DET KONGELIGE
LANDBRUKSDEPARTEMENT

St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8

(2002–2003)

FOR BUDSJETTERMINEN 2003

Om ny organisering av matforvaltningen m.m.

*Tilråding fra Landbruksdepartementet av 8. november 2002,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

Del I
Ny organisering av matforvaltningen

1 Innledning

1.1 Formålet med foreliggende proposisjon

Under behandlingen av St.prp. nr. 63 (2001–2002) la Stortinget i Innst. S nr. 255 til grunn at Regjeringen skal fremme sak for Stortinget om ett, felles mattilsyn for sjømat og landbasert matproduksjon på egnet måte. I tråd med det som er varslet i St. prp. nr. 1 (2002–2003) fra Landbruksdepartementet, vil Regjeringen med foreliggende proposisjon gjøre rede for sin oppfølging av Stortingets forutsetninger om ett mattilsyn og de konsekvenser som følger av dette. Mer spesifikt innebærer dette at Regjeringen vil slå sammen de nåværende tilsynsetatene Statens dyrehelsetilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn og Statens landbrukstilsyn til én organisasjon – Mattilsynet. Samtidig skal de kommunale tilsynsfunksjonene i de kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsynene statliggjøres og bli en integrert del av Mattilsynet. Endelig legger Regjeringen til grunn at det tilsyn med sjømat som i dag utføres av Fiskeridirektoratet, skal overføres til Mattilsynet. Med dette etableres et organ som tar opp i seg de samlede tilsynsoppgaver langs hele matkjeden både på land og i sjø.

Omorganiseringen av matforvaltningen vil inneholde flere elementer enn etableringen av et nytt mattilsyn. Det vil bli foreslått en modernisering og forenkling av lovgivningen og det øvrige regelverket, samt foretatt en restrukturering av departementsansvar og av tilsynets støttefunksjoner. Opprettelse av en egen vitenskapskomité for Mattilsynet er her et sentralt element. Samtidig vil opprettelsen av Mattilsynet reise utfordringer i grensesnittet mot annen forvaltning. Regjeringen ønsker derfor i denne proposisjonen, så langt det nå er mulig, å gi Stortinget en samlet framstilling av hovedtrekkene i hele den nye matforvaltningen.

Opprettelsen av Mattilsynet og de endringer som for øvrig må gjennomføres i matforvaltningen, vil innebære betydelige omstillinger både hva angår tilsynets personell og organisasjon, lokalisering av de ulike tilsynsenheter og til dels også tilsynets materielle innhold. Regjeringen vil gjennom proposisjonen gjøre rede for utfordringene knyttet til det forestående omstillingsarbeidet. Det legges videre fram forslag til bevilgning for omstillingsarbeidet i 2003.

1.2 Tidligere politisk behandling av saken

Problemstillinger knyttet til framtidig organisering av matforvaltningen har flere ganger tidligere blitt forelagt Stortinget. Gjennom St.prp. nr. 1 (2001–2002) la regjeringen Stoltenberg fram retningslinjer for organisering og ansvarsforhold for dette arbeidet. Disse retningslinjene ble videreført av sittende regjering og fikk tilslutning i Stortinget gjennom budsjettbehandlingen høsten 2001. En viktig premiss som her ble nedfelt, var at den framtidige organiseringen av matforvaltningen skulle baseres på den eksisterende departementsstrukturen og at det skulle etableres to separate mattilsyn – ett for sjømat underlagt Fiskeridepartementet og ett for landbasert matproduksjon underlagt Landbruksdepartementet.

Departementene fulgte opp saken gjennom et organisert samarbeid inndelt i følgende seks delprogrammer:

- Delprogram 1: Utarbeidelse av en ny matlov, Helsedepartementet (HD) som ansvarlig departement.
- Delprogram 2: Organisering av et nytt «mattilsyn» utenom tilsyn med marine produkter, Landbruksdepartementet (LD) som ansvarlig departement.
- Delprogram 3: Utredning av grenseflaten mellom det nye «mattilsynet» og miljørettet helsevern, HD som ansvarlig departement.
- Delprogram 4: Organisering av tilsyn med marine produkter, herunder tilsyn med sjøpattedyr og produkter av disse, Fiskeridepartementet (FID) som ansvarlig departement.
- Delprogram 5: Sykdomsforvaltning av akvatiske dyr i oppdrett, FID som ansvarlig departement.
- Delprogram 6: Etablering av en ny vitenskapskomité, HD som ansvarlig departement.

Landbruksdepartementet har gjennom delprogram 2 arbeidet med mål, oppgaver og organisatorisk struktur for det landbaserte mattilsynet. Forslag til mål, oppgaver og strategier, inklusive prinsipper for framtidig organisering av laboratorietjenestene for tilsynet, ble presentert og redegjort for i hø-

ringsnotat datert 1. mars 2002. Forslag til organisatorisk struktur og lokalisering av hovedkontoret for tilsynet ble presentert i eget høringsnotat datert 5. april 2002.

Hovedkonklusjonene fra disse notatene, samt en oppsummering og vurdering av de innspill som kom fram gjennom påfølgende høringsrunder, ble så lagt fram for Stortinget gjennom St.prp. nr. 63 (2001–2002).

Her la Landbruksdepartementet til grunn at en ville ta sikte på å opprette et nytt mattilsyn for landbasert matproduksjon gjennom å slå sammen Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn og Statens næringsmiddeltilsyn til én organisasjon. Samtidig ble det forutsatt at staten skulle overta ansvaret for og inkludere i det nye mattilsynet de deler av tilsynsvirksomheten i de kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsynene (KNT) som er relatert til det nye mattilsynets oppgaver. Videre ble det foreslått at det nye mattilsynet skulle ha ansvar for tilsyn med produksjon, import og frambud av all mat med unntak av marine produkter og at ansvaret for vann som næringsmiddel skulle plasseres etter samme prinsipper som for andre næringsmidler.

Landbruksdepartementet foreslo videre at det nye mattilsynet skulle ha tre organisatoriske nivå – et sentralt, et regionalt og et lokalt nivå. De lokale enhetene var ment å utgjøre grunnpilarene i tilsynets virksomhet og ha kompetanse og ressurser som er tilstrekkelig til å veilede brukerne, føre tilsyn og fatte vedtak i første instans. Enhetene burde ha en minimumsbemanning på i størrelsesorden 10–12 personer. Det ble anslått at antallet lokale enheter på landsbasis ville bli ca. 50–65. Når det gjelder organiseringen av tilsynet, foreslo departementet en relativt slank sentralenhet som i første rekke skulle ha fokus på strategiske ledelsesoppgaver, og 5–7 regionale enheter som i tillegg til å ha regional styrings- og koordineringsfunksjon for de lokale enhetene, også skulle kunne tillegges oppgaver av nasjonal karakter. Departementets vurdering når det gjaldt plasseringen av den sentrale enheten, var at denne burde lokaliseres i Oslo-regionen, nærmere bestemt Ås i Akershus.

Landbruksdepartementet la også fram sin vurdering av den framtidige organiseringen av tilsynets laboratorietjenester. Her var det departementets vurdering at en løsning hvor laboratorietjenestene organiseres uavhengig av tilsynet ville være den mest formålstjenlige og kostnadseffektive løsningen. Denne løsningen ville også være den som

best ivaretar hensynet til tilsynets objektivitet og uavhengighet. Departementet skisserte videre at en på dette området ønsket å gå mer i dybden og gjennomføre nærmere utredning av juridiske, økonomiske og organisatoriske forhold. Det ble signalisert at resultatet av utredningen vil bli presentert for Stortinget på et senere tidspunkt.

Stortingets vurderinger av saken fremgår av Innst. S. nr. 255 (2001–2002). Her ble det sagt følgende:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til St.prp. nr. 63 (2001–2002) der det er foreslått en organisering med to tilsyn – et landmatbasert tilsyn og et sjømattilsyn. Flertallet viser til den høringsrunde som er foretatt, samt Finanskomiteens høringer i sammenheng med revidert nasjonalbudsjett. Resultatet av disse høringene viser at de aller fleste instanser går inn for en modell med ett samlet tilsyn for landbasert og sjøbasert matproduksjon. Viktige hensyn fra høringsinstansene er at næringslivet skal oppleve tilsynet som effektivt og samordnet. Enkelte bedrifter opplever at dagens system fører til dobbelttilsyn. Etter samråd med departementene har flertallet derfor kommet til at det bør etableres ett felles mattilsyn for landbasert og sjøbasert matproduksjon. Flertallet slutter seg for øvrig til Regjeringens vurderinger.

Flertallet peker på at en her står overfor en reform av stor betydning og av et stort omfang, og vil understreke viktigheten av at det blir holdt en god framdrift i gjennomføringen av hele programmet for å sikre at reformen blir mest mulig vellykket. Flertallet legger videre til grunn at det fremmes sak for Stortinget om ett mattilsyn på egnet måte. Flertallet slutter seg for øvrig til Regjeringens vurderinger, blant annet at laboratoriene fristilles.»

Under henvisning til Stortingets uttrykte ønske om å holde tempoet i prosessen, la Landbruksdepartementet etter samråd med Helsedepartementet og Fiskeridepartementet fram forslag til en kongelig resolusjon om enkelte organisatoriske forhold vedrørende det nye mattilsynet. På denne bakgrunn fastsatte Kongen i statsråd 16.8.2002 regioninndelingen for Mattilsynet. Samtidig ble det foretatt en avklaring av øvrige spørsmål av stor betydning for å holde den forutsatte framdriften i det videre arbeidet. Det er gitt en nærmere omtale av innholdet i den kongelige resolusjonen under pkt. 5.3.1 nedenfor.

1.3 Prosess og medvirkning

Organisering og ledelse av arbeidet

Som beskrevet under pkt. 1.2 har Fiskeridepartementet, Helsedepartementet og Landbruksdepartementet utredet saken gjennom et organisert samarbeid inndelt i seks delprogrammer. Utredningsarbeidet har hatt noe ulik karakter og organisering. Et felles trekk er imidlertid at mye av grunnlaget for det endelige resultatet er utformet i arbeidsgrupper sammensatt av personell med betydelig kompetanse på de ulike feltene, og som samtidig har hatt en representativitet i forhold til ulike interesseavveininger i prosessen. Helsedepartementet har hatt ansvaret for fire arbeidsgrupper. Dette har omfattet arbeidet med ny matlov, opprettelse av ny vitenskapskomité, grensesnitt mot kommunenes miljørettede helsevern og vurdering av prinsipper for forvaltningen av drikkevann. Fiskeridepartementet har hatt to arbeidsgrupper i virksomhet. Disse har utredet organisering av tilsynet med marine produkter og sykdomsforvaltningen av akvatiske dyr i oppdrett. Endelig har Landbruksdepartementet hatt ansvaret for to arbeidsgrupper hvorav den første har arbeidet med rammer og organisering for et nytt tilsyn for landbasert matproduksjon og den andre med problemstillinger knyttet til statlig overtakelse av de kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsynene og problemstillinger av personalpolitisk karakter.

Hele arbeidet med reformen har i alle faser blitt ledet av en koordineringsgruppe bestående av departementsrådene fra de involverte departementene assistert av et prosjektsekretariat med representanter fra alle de tre departementene.

Reformen inkluderer arbeidsområder som ligger inn under både Fiskeridepartementet, Helsedepartementet og Landbruksdepartementet. Denne tilleggsproposisjonen er utformet i nært samarbeid mellom de tre departementene.

Medvirkning fra tilsyn og arbeidstakerorganisasjoner

De har vært viktig å sikre stor grad av medvirkning fra de partene som vil være mest involvert i den framtidige omorganiseringen. Dette er søkt løst gjennom at så vel nåværende tilsynsetater som arbeidstakerorganisasjonene har vært representert i de forskjellige arbeidsgruppene. I tillegg opprettet Landbruksdepartementet tidlig i prosessen en rådgivende gruppe som støtte i arbeidet med å kvalitetssikre og styre framdriften i de ulike arbeidsgruppene. Den rådgivende gruppen besto opprin-

nelig av representanter for Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn, KNT-Forum (samarbeidsforum for de kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsynene) og representanter for Landbruksdepartementet. Gruppen ble senere innenfor samme funksjonsramme utvidet med representanter fra Kommunenes sentralforbund, næringen og forbrukersiden. Etter Stortingets behandling av revidert nasjonalbudsjett, har den rådgivende gruppen fått utvidet sitt mandat til å omfatte sammensmeltningen av alt tilsyn med mat både på sjø og land til en organisasjon. Gruppen ble følgelig derfor ytterligere styrket med representanter fra Fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet og fiskerinæringen.

Samspill med næring og forbrukerorganisasjoner

Det er videre lagt vekt på å involvere ulike eksterne interessegrupper i prosessen. Det ble derfor opprettet en felles referansegruppe for hele reformarbeidet. Referansegruppen har vært bredt sammensatt med representanter fra næringen, forbrukerorganisasjonene og andre samfunnsaktører med interesser på matområdet. Gruppen har på ulike tidspunkt i prosessen fått seg forelagt del-innstillinger fra arbeidsgruppene, og har løpende blitt invitert til å komme med innspill.

Representanter fra næringen og forbrukersiden har også deltatt aktivt i prosjektets rådgivende gruppe.

Høringer

For å forenkle framdriften har arbeidet i de ulike delprogrammene blitt oppdelt i ulike faser. Etter hver fase har departementene i fellesskap gjennomført omfattende høringsrunder hvor konklusjonene fra foregående fase ble presentert. Til sammen er det lagt ut fire høringsdokumenter for skriftlig tilbakemelding. I tillegg har en ved to av høringsrundene gjennomført orienteringsmøter for ansatte i tilsynene og ved en av rundene arrangert et åpent høringsmøte hvor samtlige aktuelle høringsinstanser var invitert. De ulike tema ble presentert etter følgende mønster:

Høringsnotat 1 – 1. mars 2002:

- rammer og innhold for et nytt mattilsyn for landbasert matproduksjon
- foreløpige konklusjoner med hensyn til kommunenes miljørettede helsevern
- prinsipper for organisering av tilsynet med marine produkter

Høringsnotat 2 – 4. april 2002:

- sentrale organisatoriske og lokaliseringmessige spørsmål knyttet til nytt tilsyn for landbasert matproduksjon

Høringsnotat 3 – 25. august 2002:

- prinsipper og problemstillinger på det økonomiske området når det gjelder overføring av ansvar fra kommunene til staten ved opprettelsen av et nytt mattilsyn

Høringsnotat 4 – 1. september 2002:

- rammer og innhold for ett felles mattilsyn for all matproduksjon
- problemstillinger knyttet til ny matlov
- prinsipper for organisering av ny vitenskapskomité
- grensesnitt mot kommunenes miljørettede helsevern og Fiskeridirektoratets gjenværende oppgaver

Med bakgrunn i at det er lagt fram fire høringsnotater, hvorav det første og siste høringsnotatet delvis

omhandler de samme spørsmålene, har en funnet det mest hensiktsmessig å basere omtalen i proposisjonen på en tematisk inndeling av de spørsmålene som har vært på høring og som ikke allerede er avklart gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 63 (2001–2002) og kongelig resolusjon av 16.08.2002. I de påfølgende kapitlene gis det en tematisk omtale av høringsinstansenes syn på de spørsmål som legges fram etter at det er redegjort for departementets syn. I spørsmål hvor departementet har endret eller nyansert sitt syn i forhold til de foreløpige vurderinger som ble lagt fram i høringsnotatene, eller finner grunn til å utdype resonnementer eller synspunkter, vil dette fremgå av omtalen under det aktuelle kapitlet.

Under høringen av høringsnotat 4 har det også framkommet en rekke synspunkter på forhold som fra departementenes side ikke er gjort til gjenstand for høring. Dette gjelder i første rekke innspill på organisatoriske spørsmål knyttet til Mattilsynets hovedkontor, til inndelingen av regioner og til lokaliseringen av tilsynets regionkontorer. Disse synspunktene er vurdert og behandlet tematisk på samme måte som øvrige høringsuttalelser i proposisjonsteksten.

2 Oppsummering og sammenfattede konklusjoner

2.1 Formålet med omorganiseringen av matforvaltningen

Det er Regjeringens intensjon med denne reformen å skape en framtidsrettet og effektiv forvaltning som er i stand til å møte de nye utfordringene på matområdet. Hovedformålet er å sikre fortsatt god mattrygghet for norske forbrukere. Den viktigste tilnærmingen er å legge økt vekt på helkjedeperspektivet og etablere en helhetlig forvaltning fra jord/fjord til bord.

En matforvaltning som bidrar til å fremme redelig frambud og kvalitet på matvarer og som er profesjonell og forutsigbar, vil samtidig bidra til økt verdiskapning og bedret konkurranseevne for norsk mat.

Reformen vil også bidra til å skape et bedre og mer kostnadseffektivt mattilsyn. Reformen er således et viktig bidrag til det omfattende arbeidet som pågår med å modernisere, forenkle og effektivisere offentlig sektor.

Norge påvirkes av de endringer som skjer internasjonalt når det gjelder mattrygghet og matkvalitet. På tilsvarende måte som i andre land er eksisterende lovgivning og organiseringen av tilsynet blitt utviklet under andre rammebetingelser og ut fra andre faglige utfordringer enn de vi ser i dag. Den siste tids matskandaler ulike steder i verden har illustrert hvor sårbare tradisjonelle metoder for tilsyn og kontroll med matvarer kan være, og har bidratt til å skape en økt bevissthet om nødvendigheten av reformer på dette området.

2.2 Mål, sentrale strategier og oppgaver for ett nytt felles mattilsyn

Matforvaltningsreformen vil innholde fire hovedelementer. Dette er:

- modernisering av lovgivningen og det øvrige regelverket
- restrukturering av departementsansvar – faglig og administrativt
- organisering av et nytt felles mattilsyn for all matproduksjon (Mattilsynet)
- reorganisering av mattilsynets støttefunksjoner

Alle fire elementer vil avspeile at den framtidige matforvaltningen skal ta opp i seg de samlede forvaltningsoppgaver langs hele matkjeden. Regjeringens hovedstrategi er således en helhetlig tilnærming fra jord/fjord til bord. Dette skal skje med utgangspunkt i følgende sentrale mål:

- å sikre at mat og drikke som produseres og/eller omsettes er helsemessig trygg for forbrukerne.
- at frambudet av mat skjer på en redelig måte.
- at kvaliteten på de matvarer som frambys er i samsvar med nasjonalt og internasjonalt fastsatte standarder
- at Norge har god dyrehelse, plantehelse og dyrevelferd
- en mer kostnadseffektiv forvaltning enn hva tilfellet er i dag

Regjeringen vil legge følgende strategier til grunn for arbeidet med det nye mattilsynet og de øvrige elementene i reformen:

- en forvaltning som deltar aktivt i internasjonale fora både for å hente verdifull faglig informasjon og for å være med å påvirke den regelverkutviklingen som skjer på matområdet internasjonalt.
- et tilsyn som opptrer åpent og uavhengig, men som samtidig er i stand til å føre dialog med så vel forbruker som næringsinteresser i forkant av sine beslutninger.
- en forvaltning og et tilsyn som bygger på prinsippet om at det er næringsutøverne selv som i første rekke har ansvaret for å sikre at forbrukerne får trygg mat. Dette innebærer at det skal legges stor vekt på internkontrollprinsippet i tilsynets tilnærming. Tradisjonelle tilsynsmetoder, som kontrollinspeksjoner og uttak av kontrollprøver, må imidlertid også i framtiden være en del av tilsynets oppgaver.
- en forvaltning og et tilsyn som har en nødvendig beredskap og som er i stand til å respondere raskt og med effektive tiltak når det oppstår uønskede hendelser som berører vitale samfunnsinteresser.
- tilsynets beslutninger skal tuftes på et vitenskapelig grunnlag og anvendelse av risikoanalyse vil være et viktig verktøy i den sammenheng.

- risikovurderingene som grunnlag for tilsynets beslutninger skal utføres av organer som er uavhengig av tilsynet. Til dette formålet skal det opprettes en egen vitenskapskomité underlagt Helsedepartementet.

2.3 De enkelte elementer i reformen

2.3.1 Ny matlov

Stortinget er tidligere bl.a. gjennom St.prp. nr. 1 (2001–2002) orientert om arbeidet med ny matlov. Dette er et arbeid som ledes av Helsedepartementet og hadde opprinnelig som hovedmandat å utarbeide en ny lov som tar opp i seg de fem særlovene som er omtalt i NOU 1996:10 (næringsmiddeloven, landbrukskvalitetsloven, fiskekvalitetsloven, kjøttproduksjonsloven og samordningsloven) og samtidig ta opp i seg EUs nye «Food Law», og gir en ramme for eventuelle fremtidige endringer som følge av EØS-avtalen.

Underveis i prosessen har det av ulike årsaker utviklet seg et behov for å endre dette mandatet, og Regjeringen legger nå til grunn at det skal utarbeides en ny matlov som vil få et utvidet virkeområde i forhold til det som opprinnelig ble forutsatt. Det tas nå sikte på å lage en samlet lov om matproduksjon og kontroll av mat basert på et helkjedeperspektiv. I tillegg til de fem særlovene som er nevnt ovenfor, vil det være aktuelt å innlemme sentrale reguleringer av primærproduksjonen og av innsatsvareområdet i den nye matloven. Med hensyn til dagens lovverk vil dette bety husdyrloven, fiskesjukdomsloven, plantevernmiddeelloven, såvareloven, gjødselvareloven og fôrvarloven. Det er også aktuelt å vurdere om dyrevernloven og plantehelseloven skal inkluderes. Det må i denne sammenheng vurderes nærmere om alle forhold som reguleres av de nevnte lovene skal være med i den nye matloven, eller om det bør foretas en avgrensning mot områder som er mindre relevante i matproduksjonssammenheng. En konsekvens for lovarbeidet ved at disse lovene også tas i betraktning, er at også forhold som ikke direkte retter seg mot matproduksjonen, vil kunne bli omfattet av loven.

Det ses på som viktig at den nye matloven er på plass når det nye mattilsynet trer i funksjon 1.1.2004. Matlovarbeidet er lagt opp med dette for øyet.

2.3.2 Restrukturering av departementsansvar

Regjeringen har i Kgl. res. av 16.08.2002 lagt til grunn at Fiskeridepartementet, Helsedepartementet

og Landbruksdepartementet skal ha delt ansvar når det gjelder faglig instruksjonsmyndighet overfor Mattilsynet. Det administrative ansvaret for tilsynet, herunder etatsstyring og koordinering av budsjettarbeidet, legges til Landbruksdepartementet.

Det er videre Regjeringens oppfatning at det konstitusjonelle ansvaret skal deles mellom departementene etter et vertikalt prinsipp der grensesnittene går langs de ulike ledd i matkjeden og ikke etter hvilke hensyn som skal i varetas. En nærmere konkretisering av prinsipper for ansvarsdelingen på dette området, som også må omfatte forhold som ikke direkte retter seg mot matproduksjonen, vil bli gjort i en senere fase av arbeidet med ny matlov og presentert for Stortinget som en del av lovproposisjonen.

2.3.3 Organisering av det nye mattilsynet

I pkt. 1.2 er det redegjort for de spørsmålene av organisatorisk og lokaliseringsmessig karakter som ble avklart ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 63 (2001–2002), og det vises til dette.

Gjennom Kgl. res. av 16.08.2002 fastsatte Regjeringen regioninndelingen for Mattilsynet og la gjennom dette vedtaket det nødvendige formelle grunnlaget for å utlyse stillingene som regiondirektører. Samtidig ble det i foredraget til den kongelige resolusjonen redegjort for de avklaringer av organisatoriske og lokaliseringsmessige spørsmål som ble ansett som nødvendige for å holde god framdrift i reformarbeidet. Her går det således fram at tilsynets hovedkontor bør lokaliseres i tilknytning til veterinærvitenskapelige institusjoner og helsefaglige miljøer i Oslo, og at det nye mattilsynet skal inndeles i følgende regioner og med følgende lokalisering for regionkontorene:

- Troms og Finnmark: Kautokeino
- Nordland: Sortland
- Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal: Steinkjer
- Sogn og Fjordane og Hordaland: Bergen
- Rogaland, Vest-Agder og Aust-Agder: Sandnes
- Telemark, Vestfold og Buskerud: Bø i Telemark
- Hedmark og Oppland: Ringsaker
- Oslo, Akershus og Østfold: Ås

Regjeringen mener videre at inndelingen av de lokale enhetene og den påfølgende lokalisering av lokalkontorene er en oppgave som bør løses innenfor det nye tilsynet. Den konkrete lokaliseringen tar en således ikke sikte på å legge fram for Stortinget. Det vises videre til at en i St.prp. nr. 63 (2001–2002) har anslått at antallet lokale enheter vil bli i størrel-

sesorden 50–65, og at disse bør ha en minimumsbemanning på 10–12 personer for å være i stand til å løse sine oppgaver.

Departementet har vurdert kriterier som Mattilsynet bør legge til grunn for sin lokale struktur. Her legges som hovedprinsipp til grunn at avgrensningen av områder og lokaliseringen av de lokale enhetene må skje med utgangspunkt i de oppgaver som det utøvende tilsynet skal løse og den kompetanse som dette vil kreve. Det anses dessuten som viktig å finne løsninger som ivaretar personalpolitiske hensyn på en god måte og at en derfor, med visse justeringer, bør ta utgangspunkt i nedslagsfeltene for dagens tilsynsenheter.

Departementet vil videre anbefale at det i de fleste tilfellene finnes nye kontorlokaler for de lokale enhetene – dette for å sikre mest mulig likt startgrunnlag for de ulike tilsynsfunksjonene som nå samles lokalt. Ved valg av kontorsted må imidlertid faglige og personellmessige hensyn være mest tungtveiende.

2.3.4 Organisering av tilsynets støttefunksjoner

Ny vitenskapskomité

Det skal etableres en ny vitenskapskomité for å betjene matforvaltningens behov for vitenskapelig baserte risikovurderinger. Vitenskapskomiteen skal organiseres uavhengig av Mattilsynet og være administrativt underlagt Helsedepartementet. Komiteen skal organiseres som en hovedkomité med 8 spesialiserte undergrupper (faggrupper). Den vil videre få eget sekretariat bestående av i størrelsesorden 10 personer.

Det forslås følgende mandat for vitenskapskomiteen:

Formålet med å opprette en vitenskapskomité er å sikre uavhengige vitenskapelige vurderinger for mattilsynet. Risikoanalysen forutsetter et nært samarbeid mellom de som skal vurdere og de som skal håndtere risiko.

Vitenskapskomiteen skal:

- levere premisser for at forbrukerne skal få helsemessig trygg mat
- utføre vitenskapelige vurderinger på oppdrag fra Mattilsynet, og i tillegg kunne ta opp relevante saker på eget initiativ. Når vitenskapskomiteen tar opp saker på eget initiativ skal Mattilsynet orienteres.
- kun begrunne sine vurderinger vitenskapelig
- hovedsakelig belyse risikoforhold som har direkte eller indirekte betydning for helsemessig trygg mat langs hele matkjeden fram til forbrukerne

- også utføre vitenskapelige vurderinger i ernæringsspørsmål i den grad disse er relevante for det som faller innunder Mattilsynets forvaltningsansvar
- også utføre vitenskapelige vurderinger på områdene dyrehelse, dyrevelferd og plantehelse, og inkludere relevante miljøhensyn
- sikre at vitenskapelige vurderinger er offentlig tilgjengelige

Helsedepartementet skal oppnevne vitenskapskomiteens leder og medlemmer. Plassering av vitenskapskomiteens sekretariat avgjøres på et senere tidspunkt.

Framtidig organisering av laboratorietjenestene

Det vises her til St.prp. nr. 63 (2001–2002) hvor det ble lagt til grunn at de framtidige laboratorietjenestene for Mattilsynet skulle organiseres uavhengig av tilsynet. Det ble her også redegjort for hvilke prinsipper for statlig ansvar som bør legges til grunn. I Innst. S. nr. 255 (2001–2002) sa Stortingets flertall seg enig i disse vurderingene, jf. pkt. 1.2 ovenfor.

Departementet er nå i ferd med å gjennomføre nærmere utredninger på dette punktet. Her legges det først og fremst vekt på å vurdere ulike modeller for uavhengig organisering og å klargjøre hvilke virkemidler staten skal benytte for å sikre at de målsettinger som er satt for laboratorietjenestene blir ivare tatt. Hele laboratorietjenesten på matområdet vil bli gjennomgått, inklusive de tjenester som i dag utføres av statlig eide laboratorier.

Konklusjonene forventes å foreligge i november/desember 2002, og vil sammen med en foreløpig vurdering fra de tre matdepartementenes side bli lagt ut på høring rundt årsskiftet 2002/2003. Saken vil så bli lagt fram for Stortinget våren 2003.

Departementet ønsker imidlertid allerede nå å signalisere at en ønsker å legge følgende prinsipper til grunn for det videre arbeidet med laboratorietjenestene:

- statlig bruk av virkemidler skal være innrettet mot å nå de mål for laboratorietjenestene som er skissert i St.prp. nr. 63 (2001–2002)
- statlig engasjement som laboratorieeier skal i første rekke begrenses til virksomhet som av faglige eller økonomiske årsaker ikke kan løses av andre aktører (private eller kommunale/interkommunale laboratorier)
- staten må sikre like rammevilkår for aktørene på laboratorieområdet og påse at de laboratorier som staten eier ikke opptrer på en måte som bidrar til å undergrave mulighetene for at priva-

te og/eller kommunale aktører kan etablere seg og overleve i markedet.

- de økonomiske midlene som skal finansiere Mattilsynets behov for laboratorietjenester skal kanaliseres gjennom tilsynet og ikke direkte til laboratoriene.

Organisering av tilsynets behov for FoU-basert forvaltningsstøtte

Mattilsynet vil ha behov for FoU-basert forvaltningsstøtte utover de vitenskapelige risikovurderinger som skal leveres av vitenskapskomiteen. Dette gjelder vitenskapelig basert rådgivning som grunnlag for tilsynets risikohandtering, for tolkning av laboratorieanalyser og som grunnlag for planlegging og iverksettelse av kartleggingsundersøkelser og kontroll- og overvåkningsprogrammer i regi av tilsynet. I slike saker må tilsynet kunne kommunisere med og kjøpe tjenester direkte av de vitenskapelige institusjonene. Økonomiske midler til dette formålet skal kanaliseres gjennom tilsynet slik at Mattilsynet til en hver tid kan søke råd hos den eller de institusjoner som er best kvalifisert og har de beste forutsetningene for å løse oppgaven.

2.4 Grensesnitt mot annen offentlig virksomhet

2.4.1 Grensesnitt mot Fiskeridirektoratet

I tråd med de ønsker Stortinget gir uttrykk for i Innst. S. nr. 255 (2001–2002) vil Regjeringen opprette ett samlet tilsyn med produksjon av mat både i vann og på land. Dette vil innebære at de tilsynsoppgaver på sjømatområdet som i dag utføres av Fiskeridirektoratet blir overført til Mattilsynet.

Det personellet i Fiskeridirektoratet som utfører disse oppgavene, er i dag også tillagt andre oppgaver. Dette gjelder i første rekke ressurskontrollen og tilsyn med havbruk.

Når tilsynsoppgavene på området mattrygghet og matkvalitet skal overføres til Mattilsynet og deler av Fiskeridirektoratets tilsynspersonell skal følge disse oppgavene, foreligger en risiko for at Fiskeridirektoratets øvrige tilsynsoppgaver, og da først og fremst ressurskontrollen, kan bli skadelidende. Det vil derfor være en utfordring å finne løsninger som sikrer at den samlede forvaltningen på fiskerisektoren fortsatt blir ivaretatt på en hensiktsmessig og god måte.

Prinsipielt sett kan en se for seg tre alternative løsninger mht. tilsyn med helseforhold, kvalitet og

redelighet knyttet til sjømat, ressurskontroll og tilsyn med havbruk:

- a) Fiskeridirektoratets ressurskontroll og tilsyn med havbruk holdes fullstendig atskilt fra Mattilsynets tilsyn med helseforhold, kvalitet og redelighet knyttet til sjømat. Personell og oppgaver følger ordinære linjeansvarsprinsipper.
- b) En annen mulighet er at Mattilsynet kjøper tilsynstjenester på sjømatområdet fra Fiskeridirektoratet.
- c) En tredje løsning er å la personell fra Mattilsynet som utøver tilsyn med sjømat, foreta enkel ressurskontroll og tilsyn med havbruk når de er på bedriftsbesøk.

De to siste løsningene vil på kort sikt kunne innebære en viss ressursmessig besparelse i forhold til den første.

Ut fra en samlet vurdering av foreliggende alternativer, samt de synspunkter som er fremkommet i høringen, synes på sikt alternativ a) med en rendyrking av tilsyns- og kontrolloppgavene for de respektive tilsynene å være den beste løsningen. For å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av statlig personell mener Regjeringen at Mattilsynet, i alle fall i en overgangsperiode, bør kunne kjøpe tilsynstjenester fra Fiskeridirektoratet og at det gis opplæring fra Fiskeridirektoratet inntil Mattilsynet får bygget opp nødvendig kompetanse på sjømatområdet.

2.4.2 Grensesnitt mot kommunenes miljørettede helsevern

Mange kommuner har valgt å bygge opp kompetanse innen miljørettet helsevern i tilknytning til de kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsynene. Kommunenes oppgaver innen næringsmiddeltilsyn overføres til det nye statlige mattilsynet, noe som gjør forholdene usikre for de kommunene som har valgt å legge miljørettet helsevern oppgaver til sitt KNT. Helsedepartementet har på bakgrunn av dette hatt en arbeidsgruppe til å se nærmere på dette området og foreslå tiltak for å sikre at dette området fortsatt kan ivaretas på en god måte. Kommunene har per i dag valgt å legge oppgaver innen miljørettet helsevern tilsvarende 60–70 årsverk til KNT. Ressursene knyttet til disse oppgavene skal være igjen i kommunene når andre oppgaver som i dag løses av KNT overføres til staten. Helsedepartementet vil vurdere arbeidsgruppens anbefalinger om organisering av miljørettet helsevern i en melding til Stortinget om folkehelsearbeidet som forventes forelagt Stortinget i løpet av desember 2002.

2.4.3 Drikkevannsforvaltningen

I tråd med det som er redegjort for i St.prp. nr. 1 (2001–2002) skal drikkevannsforvaltningen nå legges til Mattilsynet. Med utgangspunkt i dette har Helsedepartementet utredet spørsmålet om det fortsatt skal opprettholdes en godkjenningsordning for drikkevann.

Ut fra en samlet vurdering av denne utredningen og de synspunkter som har kommet fra høringsinstansene på dette området, ønsker Regjeringen å opprettholde en godkjenningsordning for drikkevann. I den sammenheng vil en fremheve kommunenes rolle som planmyndighet og vil videre vurdere om det skal utarbeides rundskriv eller rikspolitiske retningslinjer som kan støtte kommunene i deres arbeid for å sikre vannforsyningen.

Regjeringen mener at godkjenningsordningen skal gjøres statlig og at Mattilsynet skal stå for godkjenningen. Dette er først og fremst begrunnet med at vann er vårt viktigste næringsmiddel, og at det derfor er viktig at vann godkjennes av samme organ som forestår den øvrige godkjenningen av matvarer. Godkjenningen skal i utgangspunktet forretas av Mattilsynets lokale enheter.

Det pekes videre på at vann fortsatt vil være regulert også av en rekke andre lover, bl.a. kommunehelsetjenesteloven, plan- og bygningsloven, vannressursloven og forurensningsloven. Det er derfor en forutsetning at godkjenningsprosessen gjennomføres i nært samarbeid med det miljørettede helsevernet i kommunene. Det pågående arbeidet med å implementere EUs rammedirektiv for vann vil også få betydning for drikkevannsforvaltningen.

2.4.4 Miljøvernforvaltningen

Mattilsynet vil ha flere oppgaver som berører biologisk mangfold eller ytre miljø. Særlig viktig er arbeidet med sykdom og parasitter hos ville bestander av laksefisk og hos ferskvannsorganismer der arbeidet med å bevare villaksen er spesielt prioritert. I tillegg vil Mattilsynet ha oppgaver knyttet til genmodifisert mat, tilsyn med genmodifiserte organismer, elementer av regionalt og lokalt miljøvernarbeid, vannforvaltning og deler av kjemikaliepolitikken som alle har grenseflater mot miljøvernforvaltningens oppgaver.

Det anses som viktig at de oppgavene som her er nevnt og som ikke direkte retter seg inn mot matproduksjon vies stor oppmerksomhet i det videre arbeidet med ny matlov. Det vil være nødvendig å etablere arenaer og rutiner som legger til rette for godt samarbeid mellom Mattilsynet og miljøvernforvaltningen.

2.5 Økonomiske forhold vedrørende overføring av ansvar fra kommunene til staten

Hovedelementene i det økonomiske oppgjøret mellom staten og kommunene vil være overføring av personell og eiendeler som kan henføres til oppgavene som blir overført fra kommunene til staten, samt utgifter til drift. Regjeringen ser det som viktig at omorganiseringen og det økonomiske oppgjøret gjennomføres slik at både den enkelte kommune og staten settes i stand til å utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte også etter at omorganiseringen har funnet sted.

Landbruksdepartementet har lagt til grunn at en vil anvende reglene for virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljølovens § 73 for overføring av personell. Videre legges det opp til at staten skal ha rett og plikt til å overta de formuesposisjoner som er anskaffet for å løse de oppgaver som staten skal overta, og de tilhørende forpliktelsene. Når det gjelder bygninger og lokaler bør det imidlertid gjøres konkrete vurderinger slik at disse bare tas over i de tilfeller hvor dette anses hensiktsmessig for den enkelte kommune og staten. Det legges ikke opp til at det skal gis vederlag for de formuesposisjoner som overføres. Det legges til grunn at en statlig overtakelse av eiendomsposisjoner hjemles i lov. Det legges på denne bakgrunn opp til at det gjennomføres forhandlinger med berørte kommuner om hvilket personell og hvilke formuesgjenstander som skal overføres med basis i prinsippene i kapittel 7.

Kommunene vil få redusert sine utgifter som følge av at staten overtar oppgaver fra kommunene. Det legges derfor til grunn at det gjennomføres et trekk i kommunenes rammetilskudd innenfor inntektssystemet og at det samlede uttrekket beregnes med basis i kommunenes faktiske utgifter til næringsmiddeltilsyn.

Reformen innebærer at kommunene for framtiden må finne andre organisatoriske løsninger for de deler av virksomheten i KNT som fortsatt skal være et kommunalt ansvar. En kan ikke se bort fra at omorganiseringen i en overgangsfase vil kunne bidra til å svekke kompetansemiljøer i kommunene og redusere effektiviteten i kommunenes oppgaveløsning. Dette gjelder først og fremst forhold vedrørende organiseringen av laboratorievirksomheten hvor det av strukturelle årsaker er en overkapasitet i forhold til behovet, men det er også utfordringer knyttet til kommunenes videre arbeid innen miljørettet helsevern.

Regjeringen viser til at forhold vedrørende organiseringen av laboratorietjenestene er under utredning. Regjeringen vil vurdere omstillingsbehov

knyttet til ny organisering av laboratorietjenestene i revidert nasjonalbudsjett etter at utredningsarbeidet er slutført og utredningen har vært på høring

2.6 Administrative og økonomiske konsekvenser

I pkt 8.1 redegjøres det for de administrative konsekvenser av reformen. De viktigste konsekvensene er knyttet til etablering og avvikling av statlige og kommunale virksomheter, forenkling og modernisering av lovverket langs hele matkjeden og endringer i ansvarsfordelingen mellom departementene.

I pkt. 8.2 redegjøres det for de økonomiske konsekvensene av reformen. Det pekes på at omorganiseringen av matforvaltningen vil innebære en vesentlig effektivisering, modernisering og forenkling av matforvaltningen gjennom omfattende endringer av lovverk og forvaltning. Regjeringen legger til grunn at reformen samlet sett skal gi en effektiviseringsgevinst på minimum 10 pst. Regjeringen har som siktemål at hovedtyngden av potensialet bør kunne tas ut i løpet av 2006.

Det redegjøres videre for Regjeringens foreløpige vurderinger når det gjelder det samlede omstillingsbehovet i forbindelse med etableringen av Mattilsynet. Omstillingsarbeidet vil være omfattende og krevende og pågå over flere år. Regjeringen legger imidlertid til grunn at hovedtyngden av omstillingsarbeidet vil være gjennomført i løpet av 2005. Hovedelementer i omstillingsarbeidet vil være oppgaver i tilknytning til etableringen av Mattil-

synet, avvikling av nåværende tilsynsvirksomheter, flytting og samlokalisering, kjøp av utstyr, samordning av systemer og rutiner samt personalpolitiske og organisatoriske tiltak. Det foreslås bevilget 100 mill. kr til arbeidet i 2003 med å etablere Mattilsynet. Det foreslås videre bevilget 5 mill. kr til oppgaver i tilknytning til etableringen av den nye vitenskapskomiteen.

2.7 Videre arbeid med reformen

Det legges stor vekt på at de ulike elementene i reformen ses i sammenheng og gjennomføres parallelt slik at det sikres en mest mulig helhetlig og enhetlig gjennomføring av reformen. Det arbeides derfor med sikte på at ny matlov skal kunne tre i kraft samtidig med at Mattilsynet og den nye vitenskapskomiteen opprettes 1.1.2004.

Det legges videre opp til at en interimorganisasjon vil lede arbeidet med å etablere det nye mattilsynet i nært samarbeid med nåværende tilsyn og andre berørte parter. Det tas sikte på at den framtidige lederen for Mattilsynet vil være på plass ved årsskiftet og lede interimorganisasjonens arbeid. For å sikre nødvendig framdrift er det lagt opp til at regiondirektørene i det framtidige tilsynet skal være på plass seinvinteren/våren 2003, i første omgang som del av interimorganisasjonen. Dette er en viktig forutsetning for at det i andre halvår av 2003 kan etableres og gjennomføres hensiktsmessige prosesser når det gjelder spørsmål vedrørende organisering, lokalisering og bemanning av Mattilsynet.

3 Bakgrunn for reformen

Dagens lovgivning og tilsynssystemer på matområdet tar ikke godt nok vare på helkjedeperspektivet. Lovgivning og forvaltningsstruktur er utviklet over lang tid. Ansvar er fordelt på flere ulike tilsynsorganer som dels har ulike prioriteringer og ulik tilsynspraksis. Dette har resultert i et fragmentert regelverk og oppdelt forvaltningsansvar.

Reformen tar sikte på å skape en modernisert lovgivning og en effektiv organisering som tar vare på helkjedeperspektivet og hvor Mattilsynet tillegges et samlet ansvar for å følge matvarene gjennom hele produksjonskjeden fra innsatsvarer til ferdig mat.

Reformen må også ses som en del av et pågående internasjonalt reformarbeid på matområdet og tar hensyn til endringer i internasjonalt regelverk for handel og tilsyn langs matkjeden. Det overordnede målet er fortsatt å kunne sikre norske forbrukere trygge matvarer, noe som forutsetter en mer moderne og effektiv matforvaltning.

3.1 Endringer på matområdet internasjonalt

Internasjonaliseringen og endrede rammebetingelser for produksjon og handel av varer og tjenester har også skapt nye faglige og forvaltningsmessige utfordringer på matområdet. Råvarer, levende dyr og konsumentferdige matvarer distribueres i økende grad over landegrensene, noe som innebærer økt risiko med hensyn til spredning av matbåren smitte. Dette kan igjen ha effekt på folkehelse, dyre- og plantehelse. Det siste kan også ha innvirkning på det biologiske mangfoldet.

De fleste land har tradisjonelt hatt fragmentert lovgivning og flere ulike kontrollsystemer. Så vel regelverk som tilsynsordninger har vært innrettet mot spesifikke deler av matkjeden. Mangelfull kommunikasjon mellom ulike myndigheter øker risikoen for at uheldige forhold som inntreffer på tidligere produksjonstrinn ikke fanges opp av de organer som fører tilsyn med sluttproduktene.

Den siste tids matskandaler ulike steder i verden har illustrert hvor sårbare de tradisjonelle metodene for tilsyn og kontroll med matvarer kan være, og har bidratt til å skape en økt bevissthet om

nødvendigheten av reformer på dette området. Kugalskapssaken (BSE) og de store økonomiske og politiske skader som denne har påført EUs medlemsland, har avdekket disse svakhetene. BSE-epidemien og tilsvarende hendelser har bidratt til å understreke behov for endrede metoder samt for å samordne og styrke det internasjonale arbeidet for økt mattrygghet.

I internasjonalt perspektiv har reformarbeidet på matområdet kommet lengst i EU, hvor man nå er i ferd med å utvikle et nytt helhetlig felles regelverk og å etablere nye forvaltningsstrukturer, både på fellesskapsnivå og i de enkelte medlemsland. EU-kommisjonens Hvitbok om mattrygghet ble lagt fram i 2000. Den inneholdt forslag til en rekke tiltak knyttet til regelverksutvikling, organisering og kontroll. Både gjennom utvikling av regelverket og endringer i organiseringen av tilsynet ønsker man å skape et helhetsperspektiv som omfatter alle leddene i matkjeden, samt å bidra til enhetlig tilnærming til mattrygghet i de enkelte medlemslandene. Dette skal også bidra til å sikre et vel fungerende marked for innsatsvarer og mat med større konkurranselikheter for aktørene.

For å sikre et likt regelverk, og dermed mest mulig lik forståelse, anvendelse og etterlevelse i EU-landene, vil det nye regelverket i stor grad gis som forordninger. For EU-landene er forordningene rettslig bindende for medlemslandene slik de er, og umiddelbart anvendelige. Innen EØS vil de, etter å være inntatt i EØS-avtalen, måtte gjennomføres i den nasjonale lovgivningen som sådan.

Det viktigste elementet i reformene innenfor EU er den nye matloven (forordning EF nr. 178/2002), som ivaretar hensynet til folks og matproduserende dyrs helse. Matloven omfatter hele matkjeden, og gjelder for produksjon og omsetning av fôr og andre innsatsvarer, primærproduksjon av landbruks- og husdyrprodukter og all produksjon og frambud av matvarer. Matloven presiserer at det primære ansvaret for mattrygghet ligger hos virksomhetene. Dette betyr at alle aktørene i alle ledd i matkjeden har ansvar for at produktene de leverer fra seg er helsemessig trygge. Det skal sikres sporbarhet i alle ledd for maten og de ingrediensene som inngår.

EUs matlov vektlegger også en ryddig rollefor-

deling i skjæringspunktene mellom vitenskap, forvaltning og politikk og full åpenhet i beslutningene om mattrygghet. Økt forbrukerbevissthet og politisk fokus, særlig i kjølvannet av kugalskapsaken og dioksinsaken, gjør at det settes krav om at det ved beslutninger som kan berøre mattryggheten skal framgå hva som er vitenskapelig baserte risikovurderinger, hva som er politiske vurderinger og hva som er tilsynets skjønnsmessige handlingsrom innenfor regelverket. For å styrke den vitenskapelige innsatsen og sikre at denne er uavhengig av tilsynsmyndighetene og de politiske organene, har EU besluttet å opprette et nytt uavhengig organ, European Food Safety Authority (EFSA).

EFSA's hovedoppgaver skal være å yte vitenskapelig rådgivning og vitenskapelig og teknisk bistand i forbindelse med EUs regelverk og politikk på alle områder som direkte eller indirekte påvirker næringsmiddel- og fôrtrygghet.

Ved siden av behovet for ensartede regler om innsatsvarer og mat, la Hvitboken vekt på at disse reglene ble kontrollert på en mest mulig ensartet og effektiv måte. Dette søkes oppnådd ved en generell forordning om kontroll av fôr og matvarer. Utkastet er ikke formelt publisert av EU-kommisjonen, men har vært til diskusjon i arbeidsgrupper der også Norge har deltatt. Utkastet skal etter hvert til behandling i Rådet og EU-parlamentet, og kan bli betydelig endret under politisk behandling. Av hensyn til en mest mulig likeartet kontroll i medlemslandene, gir forordningen detaljerte krav til hvordan det enkelte medlemslands kontrollsystem skal fungere. Dette omfatter krav til uavhengighet, effektivitet, bemanning, lokaler og utstyr, tillagt myndighet, beredskap og om intern samordning mellom de ulike enhetene. Videre er det krav om kunnskap og opplæring av ansatte og om at veiledninger og kontrollprosedyrer skal være nedtegnet og bli fulgt. Det er også krav til teknikker og kontrollmetoder. Interne revisjoner skal påse at kravene etterleves. For å sikre harmonisering foreslås det introduksjon av en generell og en årlig nasjonal plan for tilsynet og plikt til årlig rapportering av tilsynsaktivitet. EU-kommisjonen har under utarbeidelse en veiledning for hvordan disse planene skal utformes.

Også det konkrete regelverket som angår produksjon og frambud av fôr og mat er under betydelig utvikling. Viktigst er den revisjonen av lovgivningen om hygiene, som ble fremlagt av EU-kommisjonen i den såkalte «hygienepakken» i juli 2000. Hygienepakken omfatter fire forordninger, som

skal restrukturere og modernisere innholdet i 17 gjeldende direktiver om næringsmiddelhygiene for ulike matvarer og ta opp i seg matlovens intensjon om et enhetlig regelverk for hele matkjeden og om at virksomhetene har ansvaret for regelverksetterlevelse og trygg mat.

Den viktigste delen av hygienepakken er den generelle forordningen om fôr- og næringsmiddelhygiene, som gjelder for hele matkjeden, også primærproduksjon. Ved siden av å videreføre de viktigste bestemmelsene om lokaler, utstyr, renhold og driftshygiene mv. fra den gjeldende lovgivningen, fastsetter forordningen krav om at alle virksomheter skal ha etablert rutiner basert på et system som kartlegger de mulige farene og de kritiske punktene og sikrer kontroll med disse (HACCP – Hazard Analysis and Critical Control Point). Den klare presiseringen av ansvar og plikten til å etablere HACCP/internkontroll, gjør at tilsynet må legge større vekt på revisjon av virksomhetenes internkontroll.

I Hvitboken ble listet opp 84 tiltak som skulle bidra til at hensynet til dyrs og folks helse blir ivarettatt i hele matkjeden, og som i hovedsak skulle uttrykkes i nye rettsakter. Ved siden av de rettsaktene som er nevnt, er det allerede vedtatt en forordning om forebygging, bekjempelse og kontroll av overførbare spongiforme encefalopatier (kugalskap og skrapesjuka) og en forordning om animalske biprodukter som skal sikre at slikt avfall samles inn og behandles slik at det ikke fører til smitterisiko. Av rettsakter som fortsatt er under arbeid, kan nevnes ny forordning om zoonoser (sykdommer som kan overføres mellom dyr og mennesker) og nye regler om hvor mange mikroorganismer som kan tillates i mat (mikrobiologiske kriterier). I tillegg videreføres og moderniseres annen viktig lovgivning som skal sikre at fôr og matvarer er trygge, har rett kvalitet og frambyes redelig, for eksempel om bruk av legemidler, plantevernmidler, tilsetningsstoffer, reststoffovervåking, bestråling og merking mv.

Utviklingen i EU skjer i lys av utviklingen innenfor andre internasjonale organer som arbeider med dyrehelse og folkehelse, særlig i lys av kravet til vitenskapelig baserte regler som er etablert gjennom WTO-avtalen og ved den underliggende avtalen om folke-, dyre- og plantehelsemessige forhold (SPS-avtalen). Viktige i denne sammenheng er de internasjonale standardene utviklet av Codex Alimentarius under WHO/FAO og Verdens Dyrehelseorganisasjon (OIE).

3.2 Behovet for endringer i norsk matforvaltning

Norge påvirkes av de endringer som skjer internasjonalt når det gjelder mattrygghet og matkvalitet.

Gjennom EØS-avtalen forbedres det norske systemet for mattrygghet og matkvalitet for å beskytte norske forbrukere parallelt med tilsvarende forbedring i Europa. Så vel næringen som myndighetene må iverksette nødvendige tiltak for å sikre mattrygghet og matkvalitet.

På den ene siden har vi stor og økende import av landbruksbaserte matvarer. På den annen side er Norge en betydelig eksportør av matvarer. Dette gjelder i første rekke sjømat, hvor ca. 93 pst. av det som produseres eksporteres til i alt 163 land hvorav EU-markedet utgjør det største. Norske produkter har tradisjonelt blitt vurdert til å ha en god helsemessig status. Det økte internasjonale fokus på mattrygghet og miljøtilpasset produksjon medfører et økt behov for å kunne dokumentere dette. Tilsynet spiller her en viktig rolle. Nødvendige tilpasninger av matforvaltningen er således også av vesentlig betydning for å sikre konkurranseevne og dermed verdiskapningen i norsk matvareindustri.

Den eksisterende norske lovgivningen og organiseringen av tilsynet ble utviklet under andre rammebetingelser og ut fra andre faglig utfordringer enn de vi ser i dag, og har derfor svakheter. Så vel regelverk som organisering av tilsynet fra departementsnivå og nedover er fragmentert, og dekker hver for seg bare deler av matkjeden. Fire lover med tilhørende forskriftsverk regulerer sluttproduktene. I tillegg kommer åtte lover med tilhørende forskriftsverk som regulerer primærproduksjonen og innsatsvareområdet. Ansvaret for tilsyn med mat, unntatt sjømat til eksport, er delt mellom Statens næringsmiddeltilsyn og kommunene, men utføres i det alt vesentlige av de kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsynene. Fiskeridirektoratet har ansvaret for tilsynet med landing av fisk og tilsyn med sjømat til eksport. Ansvaret for det øvrige tilsynet tilligger Statens landbrukstilsyn, som i hovedsak fører tilsyn med innsatsvareområdet og Statens dyrehelsetilsyn, som i hovedsak fører tilsyn med dyrehelse og dyrevern hos både ville og domestiserte dyr. Det er etablert samarbeid mellom disse instansene, men tilsynssystemene tar ikke godt nok vare på helhetsperspektivet og henynet til et samlet ansvar for tilsyn i hele matkjeden.

den, fra innsatsvarer fram til ferdig produkt. Dette betyr blant annet at mulighetene for å gjøre tilsynet mer risikobasert, det vil si å kanalisere flest tilsynsressursene til de områder i matvareproduksjonen hvor uønskede hendelser har de største konsekvensene for folkehelsen eller for andre vitale samfunnsmessige interesser, er betydelig mer begrenset enn det som både faglig og økonomisk sett er ønskelig.

I tillegg til dette er fagmiljøene innenfor de ulike tilsynsorganene små og oppsplittede med til dels ulik tilsynsfilosofi og tilsynskultur, og det har tradisjonelt vært begrenset kommunikasjon mellom miljøene. Som eksempler kan nevnes at dagens distriktsveterinærer (lokale representanter for Statens dyrehelsetilsyn) har god kunnskap om forholdene på fjøsgolvet, men har liten eller ingen innflytelse på hva som skjer med et tidligere sykt eller behandlet dyr når det havner på slakteriet og lenger frem i kjøttproduksjonen. På tilsvarende måte har personellet i næringsmiddeltilsynene liten kontakt med primærproduksjonen. De enkelte tilsynsenhetene representerer hver for seg både god lokalkunnskap og betydelig kompetanse på sine spesialfelter. Mangelen på helhetlig styring gjør likevel systemet sårbart med hensyn til å kunne håndtere alvorlige uønskede hendelser hvor det kreves innsats på et bredere felt langs matkjeden. Det samme vil være tilfellet når det gjelder å innhente informasjon som grunnlag for en samlet dokumentasjon av ulike produkter.

Ut fra det som er sagt foreligger det også i Norge et klart grunnlag for å modernisere og endre og lovgivningen og matforvaltningen for bedre å kunne møte de utfordringer som moderne matproduksjon og handel medfører, og for å følge opp det arbeidet som foregår internasjonalt. Så godt som all lovgivning i EU som berører mattrygghet, fôr og dyrehelse er omfattet av EØS-avtalen og skal derfor gjennomføres i norsk rett. EØS-avtalen legger også føringer for hvordan det framtidige tilsynet bør organiseres her hjemme.

I tillegg er Norge en av de største eksportørene av matvarer til EU. Dette gjør at Norge også bør bidra aktivt i prosessene i EU på dette området. Et viktig tiltak i så måte, utover det å delta på de arenaer innenfor EU hvor matpolitikken utformes, er selv å være i forkant og utvikle tilsynssystemer som er så gode at også andre ser fordeler av å kunne anvende dem.

4 Formålet med reformen – mål, sentrale strategier og oppgaver for et nytt, felles mattilsyn

4.1 Formål

Det er Regjeringens intensjon å skape en framtidig rett og effektiv forvaltning som er i stand til å møte de nye utfordringene på matområdet. Hovedformålet er å fortsatt sikre god mattrygghet for norske forbrukere. Dette ivaretas best gjennom å legge økt vekt på helkjedeperspektivet og etablere en helhetlig forvaltning fra jord/fjord til bord.

Et tilsyn som bidrar til å fremme kvalitet på matvarer og som er profesjonelt og forutsigbart i sin forvaltning, vil også bidra til økt verdiskapning og bedret konkurranseevne for norsk matvareindustri. Regjeringen mener at den innretning som en nå får på matforvaltningen vil ivareta disse hensyn på en god måte.

Reformen vil videre bidra til å skape en forvaltning på dette området som gir et bedre og mer kostnadseffektivt tilsyn. Fra Regjeringens ståsted er denne reformen således et viktig bidrag til det omfattende arbeidet som pågår med å modernisere, forenkle og effektivisere offentlig sektor.

4.2 Mål

Det viktigste målet for norsk mattilsynspolitik, er å sikre at mat og drikke som produseres og/eller omsettes, inkludert eksport og import, er trygg for forbrukerne. Videre er redelig frambud et sentralt mål for å bidra til at forbrukerne kan gjøre informerte valg og at de ikke villedes. Krav om redelig frambud bidrar også til å sikre like konkurransevilkår for næringsaktørene.

Ved internasjonal handel med mat begrunnes avvisning av matvarer ved import ofte ved kvalitetsforhold. Internasjonale matvarestandardorganisasjoner, bl.a. Codex Alimentarius, har derfor utviklet en rekke standarder for mat som er referansepunkt under WTO-avtalen og derved ment å være førende for nasjonale kvalitetsregelverk. Formålet med slike reguleringer kan være å ivareta forbrukerpolitiske hensyn, sikre like konkurransevilkår mellom næringsaktører på det nasjonale eller internasjonale marked eller ivareta nasjonale næringshensyn i det globale marked. En rekke nasjonale kvalitetsbe-

stemmelser for fisk og fiskeprodukter er eksempler på det siste. I den framtidige matforvaltningen vil det være et viktig mål å handheve slike reguleringer på en måte som samlet sett er mest samfunnsstjenlig.

Det er et uttalt nasjonalt mål at Norge skal ha god plantehelse, god dyrehelse og en god dyrevelferd. Dette gjelder så vel landdyr som akvatiske organismer – så vel ville som domestiserte dyr. Dette er viktige mål i seg selv, men det er også viktig for å sikre trygg mat, lønnsomhet i primærproduksjonene og etisk akseptabelt husdyrhold og fiskeoppdrett. I den framtidige matforvaltningen vil god plantehelse, dyrehelse og dyrevelferd være sentrale mål. Det er også et viktig mål i forhold til å bevare det biologiske mangfoldet i Norge.

Omorganiseringen av matforvaltningen er en omfattende reform. Ved slike reformer er det naturlig også å gjennomgå den organisasjonsstruktur og de styringsprinsipper som skal legges til grunn for de organer som opprettes. Dette både for å oppnå de mål som er listet ovenfor, men også for å sørge for at tilsynet blir kostnadseffektivt. Det er Regjeringens mål med denne reformen at det skal oppnås en betydelig effektiviseringsgevinst.

4.3 Sentrale strategier

Matforvaltningsreformen vil innholde fire hovedelementer. Dette er:

- modernisering av lovgivningen og det øvrige regelverket
- restrukturering av departementsansvar – faglig og administrativt
- organisering av et nytt felles mattilsyn for all matproduksjon (Mattilsynet)
- reorganisering av Mattilsynets støttefunksjoner

Alle fire elementer skal avspeile at den framtidige matforvaltningen skal ta opp i seg de samlede forvaltningsoppgaver langs hele matkjeden. Regjeringens hovedstrategi for arbeidet er således en helhetlig tilnærming fra jord/fjord til bord. De øvrige strategiske valg vil bygge på dette og på det grunnleggende faktum at denne reformens hovedinnret-

ning er å sikre forbrukerne trygg mat. Samtidig må de berørte etaters ansvar for forhold som ikke direkte retter seg mot matproduksjonen, bl.a. miljøhensyn, videreføres på en hensiktsmessig måte. I avveiningen mellom de ulike hensyn som skal ivaretas, finner Regjeringen grunn til å understreke at hensynet til folkehelse alltid skal være det som veier tyngst.

Med utgangspunkt i dette, beskrives i det videre de viktigste veivalgene. Opprettelsen av Mattilsynet vil være det mest sentrale av reformens elementer. De fleste veivalg relateres derfor opp mot dette. Regjeringen vil imidlertid, i tråd med det som er sagt om helhetlig tilnærming, understreke at de prinsipper og den tankegang som her legges til grunn for Mattilsynet, også skal gjennomsyre de øvrige elementene i reformen.

4.3.1 Internasjonalt samarbeid

En vesentlig del av grunnlaget for norsk matpolitikk og regelverk legges i internasjonale fora.

Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å gjennomføre EUs regelverk som angår produksjon og frambud mv. av mat og viktige innsatsvarer. Unntatt fra EØS-avtalen er regelverket for plante-helse og for bruk av plantevernmidler samt markedsordninger for fiskeri- og landbruksprodukter. Regelverksutviklingen foregår i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen hvor også en del regelverk blir fastsatt.

Det er flere globale og europeiske arenaer som er viktige. Her kan nevnes fora som Verdens dyrehelseorganisasjon (OIE), Codex Alimentarius, Den internasjonale plantevernkonvensjon (IPPC), Europarådet og FAO. Disse utarbeider standarder og retningslinjer som også EU tar hensyn til i sin regelverksutvikling. I henhold til WTO-avtalen vil de enkelte land, på områder hvor det er utviklet standarder, ikke kunne nekte import av matvarer dersom disse standardene er fulgt.

Deltakelse i utvikling av internasjonalt regelverk for mattrygghet og matkvalitet og samarbeid med andre lands tilsynsmyndigheter er viktig for å etablere tillit på myndighetsnivå. For sjømatproduksjon som er eksportrettet er det vesentlig at man har god kontakt med andre lands myndigheter, etablerer bilaterale avtaler og benytter sertifisering for å sikre global markedsadgang.

Mattilsynet må av nevnte grunner ha betydelig internasjonal aktivitet både for å påvirke utviklingen og for å være oppdatert på hvilke føringer som legges. På dette området må Mattilsynet finne gode samarbeids- og samhandlingsrutiner med de aktuelle departementene som innebærer at de interesser

ser som Norge måtte ha, blir ivaretatt. Det er helt avgjørende for måloppnåelsen at Mattilsynet har et bredt internasjonalt perspektiv og engasjement i sitt arbeid.

Norge vil heretter få en tilsynsmodell som er mer lik modellen som benyttes i Danmark. De øvrige nordiske landene er også i ferd med å vurdere sine tilsynssystemer. Dette vil legge til rette for bedre samarbeid. Under det felles nordiske ministerrådet for mat er det tatt initiativ for å klargjøre representasjon og roller langs hele matkjeden i de aktuelle embetsmannskomiteene. Mattilsynet forventes å få en sentral plass i disse komiteene. Omorganiseringen av matforvaltningen legger til rette for at den norske innsatsen innen det nordiske samarbeidet om mattrygghet kan styrkes og samordnes.

4.3.2 Sikre åpenhet og uavhengighet

Forbrukerne og andre interesserte parter må ha tillit til at Mattilsynet er effektivt i arbeidet med å nå fastsatte mål og at det er i stand til å ivareta de ulike hensynene på en tilfredsstillende måte. Det er viktig at det ikke er økonomiske eller andre bindinger mellom Mattilsynet og de det skal føres tilsyn med. Åpenhet, involvering av forbruker- og næringsinteresser og habilitet står sentralt her.

Interesserte parter må få innsyn og gis anledning til å delta i de prosesser som ligger til grunn for forvaltningens beslutninger, og tilsynet må gjøre aktiv bruk av den kompetanse om ulike sider av produksjonene, inkludert markedsforhold og miljø, som bl.a. forbrukere og næringsaktørene har. Det må legges opp til aktiv kommunikasjon med berørte parter og valg av tiltak bør konkret begrunnes. Tilsynet må eksplisitt kommunisere de avveininger som er gjort mellom ulike hensyn til forbrukerne, næringer og offentlig økonomi, når vedtak fattes.

4.3.3 Tilsyn basert på internkontroll

Regjeringens matpolitiske målsetting om trygg mat bygger på prinsippet om at det er næringsutøverne som i første rekke er ansvarlig for å sikre at målet nås. Det er verdt å merke seg at dette er et ansvar som objektivt sett går utover næringsutøvernes plikt til å følge de til enhver tid gjeldende offentlige krav og bestemmelser. Dagens regelverk pålegger virksomhetene å ha kvalitetssystemer som er tilpasset dette ansvaret og som for øvrig sikrer at offentlige krav og bestemmelser blir fulgt (internkontroll/egenkontroll). Med dette som utgangspunkt legges det til grunn at Mattilsynets hovedtilnærming på dette punktet skal være å føre tilsyn med at

aktørene gjennom sin internkontroll kan dokumentere at de er seg sitt ansvar bevisst og håndterer de ulike risikoer på en måte som innebærer at målene i matpolitikken blir nådd. En er imidlertid klar over at det vil ta tid før prinsippet om internkontroll er innført i hele matkjeden. For sjømat har det siden 1994 vært etablert egenkontroll basert på HACCP, etter krav fra markedene, og det er viktig at dette arbeidet videreutvikles i det nye Mattilsynet. Det blir en særlig utfordring å finne gode løsninger i små virksomheter, for eksempel på gardsnivå. Tradisjonelle tilsynsmetoder, som kontrollinspeksjoner og uttak av kontrollprøver, må også i framtiden være en del av tilsynets oppgaver. Dette gjelder i særlig grad sluttproduktkontroll av importerte matvarer.

Mattilsynet vil på enkelte områder ha ansvar for oppgaver som berører vitale samfunnsmessige interesser, herunder viktige miljøinteresser, og hvor det i gitte situasjoner kan være behov for å reagere raskt med iverksettelse av virkemidler. Dette krever nødvendig beredskap i alle ledd av organisasjonen. Regjeringen vil legge dette til grunn for utforming av organisasjonsstruktur for Mattilsynet.

4.3.4 Risikoanalyse i folke-, dyre-, og plantehelseforvaltningen

Mattilsynets beslutninger skal tuftes på et vitenskapelig grunnlag. Anvendelse av risikoanalyse som verktøy vil være et viktig virkemiddel i den sammenheng.

Risikoanalysen består av tre elementer; risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon. Mattilsynet vil ha et vesentlig ansvar i risikohåndteringen og risikokommunikasjonen.

Risiko er definert som kombinasjonen av sannsynligheten for at en «negativ» hendelse skal inntruffe og en angivelse av utfallet (skaden) som denne hendelsen medfører.

Risikovurdering er angitt som en vitenskapelig beregning av en gitt risiko i nærmere spesifiserte situasjoner.

Risikohåndtering er vurdering og iverksettelse av tiltak i forhold til en gitt risikofaktor, som skal sikre at risikoen for folke-, dyre- eller plantehelse ikke er høyere enn det som anses som akseptabelt (beskyttelsesnivåene). Fastsettelse av hva som er beskyttelsesnivåene i Norge, gjøres av de politiske myndigheter. Ulike sett av risikoreduserende tiltak kan ha samme risikoreduserende effekt. Ved risikohåndtering, må bl.a. faktorer som kostnader, praktisk gjennomføring, eksisterende produksjonsmetoder, eksisterende teknologi, fraværet av gode analysemetoder til kontrollformål, forurensing fra

produksjon og hvordan tiltak vil bli mottatt av publikum tas i betraktning før fastsettelse av valg av tiltak. I vurderingen av hvilke tiltak som skal velges for å oppnå det ønskede beskyttelsesnivå, er det viktig at Mattilsynet har en åpen dialog med berørte samfunnsaktører, som forbrukerne og næringen. I enkelte tilfeller der kunnskapene er for usikre eller situasjonen er for alvorlig for å vente på en tilfredsstillende risikovurdering, vil risikohåndteringen måtte settes i verk uten en slik risikovurdering ut fra det som omtales som en «føre-var»-tilnærming. Slik risikohåndtering vil være midlertidig inntil en tilfredsstillende risikovurdering kan gjennomføres.

Innenfor risikohåndteringen skal risikobasert tilsyn være førende for det nye mattilsynet – tilsynets innsats skal prioriteres slik at aktiviteten står i forhold til sannsynlighet og alvorlighetsgrad av negative effekter. Dette gjelder så vel hensynet til folkehelse, dyrehelse, plantehelse som dyrevern/dyrevelferd. Ut fra det forhold at risikobildet i forhold til trygg mat og drikke er i stadig endring, må tilsynet være dynamisk og på en mest mulig kostnadseffektiv måte prioritere sin virksomhet mot de deler av tilsynsområdet og de deler av produksjonsprosessene som synes å innebære størst risiko for folkehelsen. Tilsvarende situasjon gjelder også i forhold til dyre- og plantehelse, slik at tilsynet må rettes mot de deler av produksjonene eller miljøforholdene som synes å innebære vesentlig risiko for dyre- og plantehelsen. Dette forutsetter et betydelig kunnskapsbehov som setter krav til Mattilsynets egen kompetanse, men som også forutsetter god kommunikasjon med relevante FoU-institusjoner som må bidra med nødvendige kunnskaper til støtte for matforvaltningen.

Risikokommunikasjon er informasjon til næring og forbrukere om de ulike risikofaktorene og om tiltak som er nødvendige for å nå ønsket beskyttelsesnivå.

4.3.5 Rollefordelingen i risikoanalysen

For å sikre åpenhet, uavhengighet og etterrettelighet, legges det i risikoanalysen stor vekt på å skille prosessene og de ansvarlige aktørene for henholdsvis risikovurdering og risikohåndtering fra hverandre. Det er særlig to grunner til dette. For det første skal risikovurdering ideelt sett være en objektiv, interesseuavhengig beregning av risiko. Risikohåndtering ved valg mellom ulike sett av tiltak som alle sikrer beskyttelsesnivået, vil være av politisk karakter når det gjelder de avveininger som må gjøres i forbindelse med vedtak om hvilket sett av tiltak som skal anvendes. Risikovurderingene

må ikke påvirkes av de politiske føringer som gjelder for valg av tiltak i ulike situasjoner. For det andre må man sikre at de som er ansvarlige for selve risikohåndteringen, ikke påvirker risikovurderingen på en slik måte at de beregninger som der gjøres «tilpasses» de tiltak man a priori anser som «tiltalende». Av samme grunn må heller ikke «risikovurdererne» på noen måte, direkte eller indirekte, kunne gjøres ansvarlige for risikohåndteringen for eksempel ved at de inviteres til å gi råd om valg av tiltak i gitte situasjoner.

På denne bakgrunn, skal det opprettes en egen vitenskapskomité med sekretariat, uavhengig av Mattilsynet og som skal ha som oppgave å foreta risikovurderinger som skal danne grunnlag for tilsynets forvaltning langs hele matkjeden. Mattilsynet må besitte bestiller- og tolkningskompetanse og være i stand til å omdanne det vitenskapelige grunnlaget til hensiktsmessig forvaltning. Det må understrekes at de risikovurderinger som legges til grunn for risikohåndtering i Norge, ikke nødvendigvis må gjennomføres av den norske vitenskapskomiteen. Kravet er at Mattilsynet skal basere sin risikohåndtering på risikovurderinger som er dokumenterbare og åpent tilgjengelig for alle interesserte parter. Det vises til nærmere omtale av vitenskapskomiteen under pkt. 5.4.1.

Matdepartementene (Helsedepartementet, Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet) vil ha det overordnede politiske ansvar for risikohåndteringen. Utredning av alternative tiltak og gjennomføringen av konkrete tiltak for å sikre mattrygghet, dyrehelse og plantehelse tilligger imidlertid Mattilsynet fullt og helt. Om det er departementet eller Mattilsynet som de facto fatter vedtak om hvilke sett av tiltak som skal settes i verk, vil avhenge av graden av politiske avveininger som må gjøres i skjæringspunktet mellom hensynet til dyrehelse, plantehelse, privat økonomi, offentlig økonomi og andre politisk viktige hensyn.

I tråd med målet om trygge matvarer må alle sett av tiltak som foreslås av Mattilsynet, være tilstrekkelig for å oppnå gjeldende beskyttelsesnivå. I de tilfeller der det er uklart hva som er gjeldende beskyttelsesnivå, kan vedkommende departement måtte bestemme om folkehelsehensynet eller andre prioriterte hensyn er godt nok ivare tatt. I denne sammenheng må departementene legge stor vekt på å tydeliggjøre skillet mellom departement og tilsyn. Departementenes hovedoppgave er å være sekretariat for politisk ledelse mens den operative forvaltningen tilligger Mattilsynet. Dette får betydning både for utarbeidelse og fastsettelse av nye forskrifter, klagesaksbehandling, veiledning og informasjon til brukere og publikum og for faglig råd-

givning som ledd i utforming av matpolitikken. Det er departementets intensjon at vedtakskompetansen i den løpende forvaltningen skal plasseres på slike nivåer i tilsynet at klagebehandlingen ikke går høyere enn til sentralenheten i Mattilsynet. Dette betyr at departementene ikke skal involveres i behandlingen av denne type saker. En nærmere presisering av hva som defineres som løpende forvaltning samt spørsmålet om å lovregulere forholdet mellom departement og tilsyn, vil en komme tilbake til i forbindelse med arbeidet med den nye matloven, jf. pkt. 5.1 nedenfor.

Mattilsynet vil i likhet med de vitenskapelige miljøene og de tre matdepartementene ha et viktig ansvar for å gjennomføre en god risikokommunikasjon. I forhold til forbrukerne er god risikokommunikasjon et vesentlig bidrag til at maten også oppleves som trygg.

4.3.6 Tilsynsfilosofi – arbeidsform for Mattilsynet

Moderne tilsynsvirksomhet bygger i prinsippet på fire hovedelementer. Dette er:

- utvikling av regelverk
- informasjon og veiledning om regelverkets innhold og fortolkning
- tilsyn med at regelverket etterleves
- generell kontroll og overvåking av status og utvikling innenfor et tilsynsområde.

Hvor stor vekt det skal legges på de ulike pilarene vil til en viss grad være situasjonsbestemt, men er også avhengig av valg av strategier.

Et godt tilsyn forutsetter et dynamisk samspill mellom disse fire elementene. Mattilsynet må således ha en tilsynsfilosofi som gjør dette mulig. Ikke minst i møtet med brukerne og i de avveiningene som må foretas mellom brukernes og forbrukernes interesser, er det viktig at tilsynets personell agerer ut fra et felles sett av verdier og en omforent tilsynsfilosofi.

En grunnleggende forutsetning for tilsynets virke, må være at det er forbrukernes helse som i første rekke skal ivaretas der det må gjøres konkrete avveininger mellom denne og ulike andre hensyn. I tillegg er det vesentlig å fokusere på kvalitet for å få en størst mulig samfunnsmessig verdiskapning ut av begrensede ressurser.

Det er imidlertid den enkelte produsent som har hovedansvaret for å sikre mattryggheten. En sentral oppgave for Mattilsynet må derfor være å bidra til å sette disse i best mulig stand til å ivareta dette ansvaret. Gjennom aktiv veiledning om innholdet i regelverket, videreformidling av sin kunn-

skap om risikofaktorer i matproduksjonen og annet forebyggende arbeid, skal tilsynets personell bidra til at brukerne blir gode til å løse sine utfordringer. Dette utgangspunktet er ikke særegent for Mattilsynet, jf. forvaltningslovens bestemmelser. En vil understreke at nærhet, fleksibilitet og samhandling er viktige stikkord her, men departementene vil samtidig peke på at tilsynet likevel må holde så vidt avstand at det ikke opptrer som problemeier og dermed går inn og konstruerer løsninger på de ulike problemstillinger næringsutøverne måtte reise. Dette er, og må fortsatt være, brukernes eget ansvar.

Mattilsynet skal videre ha til disposisjon hensiktsmessige virkemidler. Disse må utnyttes på en smidig, effektiv, åpen og forutsigbar måte. I dette ligger at tilsynets personell må utvise evne til å skille mellom relevante og mindre viktige hensyn og alltid velge virkemidler som står i forhold til hva som ønskes oppnådd. Samtidig skal tilsynet opptre resolutt og konsekvent overfor bevisste regelverksbrudd og forhold som har avgjørende negativ betydning for helse, kvalitet og redelighet.

Det er Regjeringens generelle oppfatning at veien til en effektiv og hensiktsmessig offentlig sektor går via delegering og desentralisering av myndighet kombinert med uavhengig kontroll. Som følge av at nødvendig innsikt og kompetanse til å finne fram til gode løsninger først og fremst finnes i det lokale apparatet, vil dette etter all sannsynlighet innebære et større mangfold av løsninger og også løsninger som er bedre tilpasset så vel brukernes som forbrukernes behov. Departementet vil legge prinsippet om nærhet for forvaltningen til grunn også for det nye Mattilsynet, og i tråd med dette sørge for å flytte ut funksjoner knyttet til det utøvende tilsyn og som i dag er plassert sentralt.

På den annen side finner departementet grunn til å understreke at Mattilsynet skal framstå som et samordnet og enhetlig tilsyn. Det må være de samme faglige og forvaltningsmessige kriterier som legges til grunn for tilsynets vurderinger over hele landet. Dette vil kreve en sterk og klar ledelse av tilsynet og at det etableres styringsprinsipper som ivaretar både hensynet til enhetlig opptreden og mulighetene for lokale løsninger og fleksibilitet. Dette kan være motstridende hensyn som må vies særlig oppmerksomhet for å unngå vilkårlighet.

For at tilsynet skal makte denne balansen mellom hensynet til enhetlig opptreden og desentralisert beslutningsstruktur, må tilsynet legge til grunn en verdibasert styringsmodell. Med et klart definert verdisett, som er forankret hos alle medarbeidere, vil verdiene være en felles rettesnor for hvordan tilsynet skal utøves i praksis. I denne tenknin-

gen ligger det også at det verken er mulig eller ønskelig å regulere alt tilsynspersonellens adferd gjennom forskrifter og instruksjoner. 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.

4.3.7 Høringsinstansens syn på mål og strategier – departementets kommentarer

Et overveiende flertall av høringsinstansene er positive til de framlagte forslagene til mål og strategier for den framtidige matforvaltningen. Det gis særlig uttrykk for tilfredshet over at det nå blir ett felles mattilsyn. Dette gjelder både Forbrukerrådet, næringsorganisasjonene og forvaltningen.

Enkelte høringsinstanser, herunder Statens helsetilsyn, Nasjonalt folkehelseinstitutt m.fl. er skeptiske til det en oppfatter som noe uklar rolleforståelse i skjæringspunktet mellom tilsyn og næringsutvikling. Disse mener at hensynet til næringen må tones ned og at Mattilsynet som hovedregel må ha fokus på folkehelseaspektet.

Departementet merker seg dette og vil i den sammenheng vise til det som er sagt ovenfor og understreke at det er en forutsetning at Mattilsynets beslutninger skal skje på et uavhengig grunnlag og etter prosesser som er åpne. Dette må imidlertid ikke være til hinder for at Mattilsynet i alle relevante saker kan føre en konstruktiv dialog med så vel næringen som forbrukerorganisasjonene både i forkant og etterkant av at beslutninger tas. En vil samtidig på ny poengtere at i avveiningen mellom de ulike hensyn som Mattilsynet blir satt til å forvalte, skal alltid hensynet til folkehelsen være det som tillegges avgjørende vekt.

Enkelte høringsinstanser peker videre på at tilsyn etter "intern-kontrollprinsippet" har store svakheter. Dette gjelder spesielt for store deler av importleddet og for små virksomheter hvor rutiner for internkontroll er dårlig utviklet. Departementet er enig i dette og ser det som viktig at Mattilsynet, i alle fall i en lengre overgangsperiode, også benytter mer tradisjonelle tilsynsmetoder.

Noen høringsinstanser som bl.a. Statens landbrukstilsyn og Statens forurensningstilsyn er opptatt av hvordan det nye mattilsynet skal forholde seg til problemstillinger knyttet til det ytre miljø. Det pekes bl.a. på problemstillinger knyttet til kjemikalieområdet, oppfølgingen av EUs biocid-direktiv og godkjenning av desinfeksjonsmidler til

drikkevann. Disse høringsinstansene savner en nærmere redegjørelse for hvordan det ytre miljøes innvirkning på matkvaliteten skal håndteres innenfor Mattilsynet og hvilken samhandling Mattilsynet i den sammenheng skal ha med miljøforvaltningen.

De problemstillinger som her tas opp berører både Mattilsynets mål og oppgaver og forhold som hører inn under den nye vitenskapskomiteen. Problemstillinger knyttet til matkvalitet og ytre miljø håndteres i dag i hovedsak av Statens landbrukstilsyn. Som følge av dette er det behov for å skape gode samarbeidsarenaer som sikrer en helhetlig og koordinert forvaltning.

Landbrukstilsynet foretar i dag også gjennom Rådet for plantevernmidler såkalte miljørisikovurderinger. Dette er et arbeid som i henhold til de prinsipper som legges til grunn for reformen, ikke skal utføres av Mattilsynet, men av den nye uavhengige vitenskapskomiteen. På hvilken måte dette fagområdet og tilhørende samhandlingsbehov med miljømyndighetene skal tilpasses den nye vitenskapskomiteen, vil bli tatt stilling til i forbindelse med endelig utforming av mandat og organisering av denne.

4.4 Mattilsynets oppgaver

Ut fra det som er beskrevet under pkt. 4.1 og 4.2 om målsetninger og ansvar for å ivareta ulike hensyn, vil det framgå at Mattilsynets oppgaveportefølje blir svært bredspektret. Mange av disse oppgavene vil bli bestemt av forhold som ligger utenfor vår egen matproduksjon. For det første har Norge en stor import av matvarer og tilsynet har dermed ingen eller liten mulighet for å føre tilsyn med de faktorene som påvirker mattryggheten i tidligere faser av produksjonen. For det andre er vi gjennom EØS-avtalen langt på vei forpliktet til å implementere det meste av EUs regelverk på matområdet. Begge disse forholdene innebærer at Mattilsynet må utvise betydelig aktivitet i de internasjonale fora hvor regelverk og faglige rammer for internasjonal matproduksjon og handel fastsettes, for på en best mulig måte å kunne påvirke forhold som virker inn på vår mattrygghet. For det tredje er de varierende markedskrav i ulike deler av verden med på å sette ulike kravnivå for sjømatprodukter i tillegg til kravet om at maten skal være trygg.

Det er også grunn til å nevne virksomhet knyttet til eksport av varer i kontakt med andre lands myndigheter, utarbeidelse av bilaterale avtaler og utstedelse av attester i tråd med krav fra importlands myndigheter for å få markedsadgang for nor-

ske planter, dyr og produkter. Mattilsynet vil også ha som oppgave å utrede forhold knyttet til tekniske handelshindringer som begrunnes med folke-, dyre- eller plantehelse eller forskjeller i tekniske standarder som regulerer kvalitetsforhold i internasjonal handel med mat.

Mattilsynet vil, som følge av oppgaveløsningen på matområdet, besitte en kompetanse som er unik innenfor forvaltningen og som derfor må utnyttes til å løse andre viktige samfunnsoppgaver. Av hensyn til effektiv ressursutnyttelse og for å unngå å splitte opp ressurssterke og dynamiske fagmiljøer, vil departementene også legge oppgaver til Mattilsynet som ikke har direkte sammenheng med matproduksjon. Eksempler på dette er tilsyn med dyrehelse og dyrevern knyttet til ville bestander av dyr, herunder akvatiske organismer, hobbydyr og pelsdyr, samt tilsyn med plantehelse knyttet til planter som ikke er relatert til matproduksjon. I tillegg skal nevnes virksomhet knyttet til forvaltningen av kosmetiske produkter.

Regjeringen legger også opp til at Mattilsynet skal spille en sentral rolle i gjennomføringen av matpolitikken. For visse deler av matpolitikken, i første rekke knyttet til matforsyning og ernæring, vil Mattilsynet ha noen viktige oppgaver i kraft av egen oppgaveportefølje og kompetanse, men ikke være noen hovedaktør. Arbeid med ernæringsfaglige spørsmål vil fortsatt bli ivaretatt av Sosial- og helsedirektoratet. For den delen av politikkområdet som relateres til trygg mat, vil Mattilsynet ha hovedansvaret for å forvalte virkemidlene. På dette området ønsker Regjeringen også at Mattilsynet skal spille en selvstendig rolle og i kraft av sin tyngde og kompetanse framstå som en premissleverandør for, og i gitte situasjoner også som faglig korrektiv til det politiske miljø.

I tråd med det som her er sagt, mener departementet at Mattilsynet skal ha oppgaver innenfor følgende områder:

- tilsyn med matproduksjon langs hele kjeden både på sjø og land hvor hensynet til helsemessig trygghet, kvalitet og redelig frambud settes i fokus
- tilsyn med import og eksport av planter, fôr, levende dyr og matvarer
- tilsyn med plantehelse, dyrehelse, herunder tilsyn, kontroll og beredskap overfor sykdommer hos planter og dyr inklusive sjøpattedyr og andre akvatiske organismer
- tilsyn med innsatsfaktorer i landbasert og vannbasert matproduksjon
- drikkevannsforvaltning
- tilsyn med kosmetiske produkter
- dyrevern og dyrevelferd

- internasjonalt arbeid, herunder aktiv deltakelse i internasjonale fora hvor det fastsettes regelverk og faglige rammer for matproduksjon og handel
- sivilt beredskap
- tilsyn med dyrehelsepersonell og annet personell som er gitt godkjenning til å anvende legemidler og/eller kjemikalier som kan påvirke vår mattrygghet
- bistand til kommunene innenfor området miljørettet helsevern
- aktiv kommunikasjon, herunder risikokommunikasjon og informasjon til allmennheten om tilsynets vurderinger og resultater

Hvordan de relative prioriteringene mellom de ulike oppgaver, mål og hensyn skal være, er det ikke mulig å gi noen generelle føringer for utover det som er nevnt tidligere. Dette vil til dels være situasjonsbetinget og dels følge av de løpende føringer som kommer fra de tre matdepartementene som skal delegere myndighet og kanalisere ressurser.

I det en viser til omtalen under pkt. 4.3.7, vil en også peke på at Mattilsynet vil ha flere oppgaver som berører det ytre miljø.

4.4.1 Høringsinstansenes syn vedrørende tilsynets oppgaver – departementets kommentarer

De fleste høringsinstansene slutter seg til de foreslåtte oppgavene for Mattilsynet. Så vel næringsorganisasjonene som Forbrukerrådet er tilfreds med den store bredden i det nye tilsynets totale virksomhet. Flere av instansene understreker behovet for å fokusere sterkere på sjømatproduksjonen og at dette blir synliggjort i organisasjonen, i ressursallokeringen og i den løpende forvaltningen.

På tilsvarende måte som kommentert under pkt. 4.2–4.3, gir enkelte av instansene også her uttrykk for faren for sammenblanding av tilsyns- og næringsoppgaver. Det vises til departementets kommentar til dette, jf. pkt. 4.3.7.

5 Nærmere om de enkelte elementer i reformen

Som beskrevet i pkt. 4.2 vil omorganiseringen av matforvaltningen bestå av flere elementer som samlet vil utgjøre en helhetlig reform. Modernisering av lovgivningen og det øvrige regelverket skal sikre en god og framtidsrettet legal plattform for forvaltningens virksomhet. Videre skal restruktureringen av departementenes konstitusjonelle ansvar og dermed ansvar for utforming av nærmere forskrifter bidra til en hensiktsmessig og mest mulig smidig utøvelse av politisk myndighet på matområdet samtidig som rollefordelingen i grensesnittet mellom forbrukerhensyn og næringshensyn er åpenlys og ryddig.

I tråd med Stortingets ønsker, skal det nå etableres et felles tilsyn for all matproduksjon. Dette blir den mest omfattende og kanskje dermed den mest synlige delen av reformen. I tillegg, og i tråd med de strategier som trekkes opp i pkt. 4.2, ønsker Regjeringen også å foreta en restrukturering av tilsynets støttefunksjoner. De viktigste tiltakene i den sammenheng er å opprette en egen uavhengig vitenskapskomité og å organisere laboratorietjenestene uavhengig av tilsynet.

Opprettelsen av Mattilsynet vil samtidig reise nye utfordringer i grensesnittet mot annen forvaltning. Dette gjelder både Fiskeridirektoratets gjenværende virksomhet og kommunenes miljørettede helsevern. I tillegg skapes et ny forvaltningsmessig utfordring i forholdet mellom stat og kommune når hovedansvaret for forvaltningen av drikkevann overføres fra kommunene til Mattilsynet. Dette er problemstillinger Regjeringen vil arbeide aktivt med for å finne løsninger som betinger at disse områdene også blir ivaretatt på en betryggende måte. Det vil videre være behov for å skape nye samarbeidsrelasjoner i forholdet til annen forvaltning bl.a. miljøvernforvaltningen.

I det følgende beskrives reformens ulike elementer og de prinsipper og hovedtilnærminger Regjeringen vil legge til grunn for sitt videre arbeid.

5.1 Ny matlov – modernisering av øvrig regelverk

5.1.1 Opprinnelig mandat for lovarbeidet

De tre matdepartementene ble i slutten av juni 2001 enige om å starte arbeidet med den fremtidige organiseringen av den offentlige matforvaltningen. Samtidig fikk Sosial- og helsedepartement (SHD) ansvaret for å utarbeide en ny samlet matlov. Utarbeidelsen skulle skje i nært samarbeid med Landbruksdepartementet (LD) og Fiskeridepartementet (FID). I den anledning ble det nedsatt en arbeidsgruppe, ledet av HD og med representanter fra LD, FID, Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) og Fiskeridirektoratet (F.dir). Etter at SHD fra 2002 ble delt i to departementer, er arbeidet videreført av Helsedepartementet (HD).

Arbeidsgruppen ble gitt følgende mandat:

- Det skal utarbeides en ny lov som skal ta opp i seg de fem særlovene som er omtalt i NOU 1996:10 (næringsmiddelloyen, landbrukskvalitetsloven, fiskekvalitetsloven, kjøttproduksjonsloven og samordningsloven).
- Virkeområdet skal omfatte den del av matkjeden som i dag dekkes av de fem særlovene.
- Formålet med loven skal være å sikre helse og redelighet ved frambud, produksjon og omsetning av næringsmidler. Loven skal videre sikre nødvendig kvalitetskrav av hensyn til forbrukerne, norsk eksport og internasjonale forpliktelser.
- Den nye lovgivningen må ta opp i seg EUs nye «Food Law», og gi en ramme for eventuelle fremtidige endringer som følger av EØS-avtalen.
- Folkehelseformålet skal eksplisitt legges inn i de aktuelle særlovene som dekker de første deler av matvarekjeden fra jord/fjord til bord.
- Loven skal legge opp til en enklere forskriftsstruktur med bruk av hovedforskrifter og færre midlertidige forskrifter.

5.1.2 Behovet for endring av mandatet

I arbeidsgruppen ble det raskt satt fokus på at rammene som var gitt for lovarbeidet gjennom manda-

tet, kanskje var for snevre til å oppfylle behovet for en moderne og fleksibel lovgivning på matområdet. Det var særlig tre forhold som var av betydning:

Den nye generelle EU-forordningen omtalt som Food Law hadde fått et mer omfattende virkeområde enn det som var lagt til grunn for arbeidet med en ny norsk matlov. Food Laws virkeområde går fra jord/fjord til bord og omfatter derfor både innsatsvarer og næringsmidler, foruten dyrevern, dyre- og plantehelse. Også andre kommende forordninger på matområdet forventes å ta det samme jord/fjord til bord perspektivet.

Det viste seg videre vanskelig å finne egnede avgrensinger mot lovene tidligere i matkjeden. Dette gjaldt særlig en egnet grense mot den planlagte nye loven om innsatsvarer. Arbeidet med lov om innsatsvarer ble påbegynt av Landbruksdepartementet i 2000. Loven skulle regulere alle innsatsvarer i landbruket, og dermed ta opp i seg plantevern-middeloven, såvareloven, gjødselvarloven og fôrvarloven. Formålet med lovarbeidet var å modernisere og forenkle eksisterende lovgrunnlag, og samtidig åpne for regulering av andre innsatsvarer, blant annet vanningsvann.

Behovet for et helkjedeperspektiv i lovarbeidet ble også understøttet av beslutningen om å etablere et felles tilsyn som skal dekke hele matkjeden. Den nye vitenskapskomiteén planlegges også ut fra et helkjedeperspektiv.

5.1.3 «Nytt» mandat for lovarbeidet

Med bakgrunn i forholdene påpekt ovenfor, og for å styrke helkjedeperspektivet, har de tre departementer kommet til at man vil være best tjent med at den nye matlovens virkeområde utvides i forhold til det opprinnelige mandat, slik at den omfatter hele Food Laws virkeområde – fra jord/fjord til bord. Den overordnede føringen for lovarbeidet blir dermed:

- Det skal lages en samlet lov om matproduksjon og kontroll av mat basert på jord/fjord til bord-prinsippet.

Dette har satt punktene 1, 2 og 5 i det opprinnelige mandatet til side. Den nye lovens virkeområde er ikke lenger begrenset til hva som omfattes av de opprinnelige fem lovene, også særlover som dekker de første deler av matkjeden, skal nå vurderes med tanke på å innarbeides i den nye matloven.

Den lovgivning som det med utvidelsen av mandatet er særlig aktuelt å innlemme i matloven, er reguleringen av innsatsvarer, det vil si plantevern-middeloven, såvareloven, gjødselvarloven og fôrvarloven.

Beslutningen om å legge et helkjedeperspektiv til grunn for matloven åpner også for at husdyrloven og fiskesykdomsloven, kan innarbeides i den nye matloven. Tilsvarende er det også aktuelt å vurdere dyrevernloven og plantehelseloven. Det må i denne sammenheng vurderes nærmere om alle forhold som reguleres av de nevnte lovene skal være med i den nye matloven, eller om det bør avgrenses mot områder som er mindre relevante i matproduksjonssammenheng. En konsekvens for lovarbeidet ved at disse lovene også tas i betraktning, er at også forhold som ikke direkte retter seg mot matproduksjonen, vil kunne bli omfattet av loven.

Av det opprinnelige mandatet for lovarbeidet gjelder fortsatt at loven skal sikre helse og redelighet ved frambud, produksjon og omsetning av næringsmidler. Loven skal videre sikre nødvendig kvalitetskrav av hensyn til forbrukerne, norsk eksport og internasjonale forpliktelser. Lovgivningen må også kunne ta opp i seg EUs «Food Law», og gi en ramme for eventuelle fremtidige endringer som følger av EØS-avtalen.

I tillegg til dette må matlovarbeidet også videreføre de hensyn som lå til grunn for det tidligere arbeidet med lov om innsatsvarer. Sentralt for dette arbeidet var å modernisere lovgrunnlaget, herunder for det første å sikre at departementenes menneskerettighetstilnærming og forbrukerretting ivaretas. Dette er nedfelt i St.meld. nr. 40 (1996–97) *Om matkvalitet og forbrukertrygghet* og St.meld. nr. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*. For det andre innebærer arbeidet også en oppdatering av lovverket i forhold til EØS-regelverket, som utvikler seg hele tiden. Eldre lovverk har ikke nødvendigvis de rammene det er behov for i dag. For eksempel er miljøhensynet vektlagt i EUs regelverk på fôr, mens dette ikke fremgår eksplisitt av fôrvarloven. «Food Law» gir også klare føringer for framtidig lovregulering på innsatsvareområdet.

5.1.4 Tidshorisont for arbeidet med ny matlov

Dagens lovverk er bygget opp rundt dagens organisering av matområdet med bl.a. kommunalt ansvar for det meste av tilsynet med næringsmidler. Det er derfor viktig at den nye matloven, tilpasset den organisering som nå bygges opp, er på plass når det nye mattilsynet trer i funksjon 1.1.2004. Matlovarbeidet er lagt opp med dette for øyet.

5.1.5 Høringsinstansenes syn

Det synes å være stor enighet blant høringsinstansene om behovet for en ny matlov, men det hersker

forskjellig syn på hvilke hensyn som nå skal innarbeides i loven. Et flertall ønsker en bredest mulig lov der så vel dyrevelferd som plantehelse og forhold som vedrører innsatsfaktorene blir innarbeidet i loven. Andre ønsker imidlertid å begrense lovens hovedinnhold til kun å omfatte hensyn som ivaretar trygg mat ut fra et folkehelseperspektiv. Disse forholdene vil bli nærmere vurdert i det videre arbeidet med loven.

5.2 Restrukturering av departementenes ansvar

Som omtalt under pkt. 5.1 ovenfor, tar en nå sikte på at den nye matlovens virkeområde blir utvidet til å omfatte en samlet lov for all matproduksjon og kontroll av mat. Dette innebærer at en rekke av de særlover som i dag regulerer forhold på matområdet, vil bli inkludert i den nye matloven. Dette reiser videre spørsmål om konstitusjonelt ansvar for loven og de forskrifter som skal utarbeides i medhold av denne.

Med utgangspunkt i dette har Regjeringen i Kgl. res. av 16.08.2002 lagt til grunn at Fiskeridepartementet, Helsedepartementet og Landbruksdepartementet skal ha et delt ansvar når det gjelder faglig instruksjonsmyndighet overfor Mattilsynet. Det administrative ansvaret overfor det nye tilsynet, herunder etatsstyringen av tilsynet og koordineringen av budsjettarbeidet, legges til Landbruksdepartementet.

Det er videre Regjeringens oppfatning at det konstitusjonelle ansvaret skal deles mellom departementene etter et vertikalt prinsipp der grensesnittene går langs de ulike ledd i matkjeden og ikke etter hvilke hensyn som skal ivaretas.

Dette innebærer at myndighet etter matloven og forskriftskompetansen fordeles mellom de tre nevnte departementene ved å sette et skille på bestemte trinn i matproduksjonen, og ikke etter hensynet som skal ivaretas (dyrehelse, dyrevern, folkehelse, kvalitet). Hver minister blir konstitusjonelt ansvarlig for sin delegerte del av loven som regulerer en avgrenset del av produksjonen. Dette medfører at Fiskeriministeren og Landbruksministeren vil ha konstitusjonelt ansvar og forskriftskompetanse på tidlige trinn i kjeden, også når det gjelder å ivareta folkehelse og forbrukerhensyn. Helseministeren vil ha det konstitusjonelle ansvaret for produksjon i de senere ledd og ved frambud av næringsmidler. En nærmere konkretisering av prinsippet for ansvarsdelingen på dette området vil, som tidligere omtalt, bli gjort i en senere fase i lov-

arbeidet og presentert for Stortinget som en del av lovproposisjonen.

Fordelingen av ansvar for regelverksutvikling og tilsyn på fiskesjukdomsområdet har i lengre tid vært gjort til gjenstand for betydelig diskusjon. Stortingets forutsetning om ett mattilsyn har imidlertid klargjort spørsmålet om tilsynsansvar – tilsynet med sykdommer og dyrevern hos sjøpattedyr og andre akvatiske organismer hører nå naturlig hjemme som en integrert del av Mattilsynets oppgavespekter. Når det gjelder spørsmålet om konstitusjonelt ansvar og dermed ansvar for nærmere utforming av forskrifter for sykdommer, mattrygghet, matkvalitet og dyrevern knyttet til viltlevende og domestiserte akvatiske organismer inklusive sjøpattedyr, er det Regjeringens oppfatning at dette, i tråd med prinsippet om et vertikalt grensesnitt langs ulike ledd i matkjeden, bør legges til Fiskeridepartementet.

5.2.1 Høringsinstansenes syn – departementets kommentar

Det er kommet få merknader til forslaget om fordeling av konstitusjonelt ansvar mellom departementene. Høringsinstanser som har kommentert forslaget legger vekt på betydningen av den interdepartementale koordineringen slik at det ikke kommer sprikende styringssignaler til Mattilsynet. Videre må en deling av ansvaret mellom de tre departementene ikke skje på en slik måte at helkjedestrategien undergraves på grunn av ulike faglige, økonomiske eller andre politiske vurderinger mellom de tre departementene.

Noen høringsinstanser har påpekt et økt koordineringsbehov mellom departementene når ansvar for fiskesjukdomsloven legges til Fiskeridepartementet. Regjeringen har merket seg dette og vil peke på at det også er viktig å sikre god kommunikasjon med andre departement som har forvaltningsansvar på dette området.

5.3 Organiseringen av det nye mattilsynet

5.3.1 Oppsummering av organisatoriske og lokaliseringssmessige spørsmål som hittil er avklart

I pkt. 1.2 er det redegjort for de spørsmålene av organisatorisk og lokaliseringssmessig karakter som ble avklart ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 63 (2001–2002), og det vises til dette.

Under henvisning til Stortingets uttrykte ønske

om å holde tempoet i prosessen, la Landbruksdepartementet etter samråd med Helsedepartementet og Fiskeridepartementet fram forslag til en kongelig resolusjon om enkelte organisatoriske forhold vedrørende det nye mattilsynet. På denne bakgrunn fastsatte Kongen i statsråd 16.8.2002 regioninndelingen for det nye mattilsynet. Vedtaket fastlegger regionenes myndighetsområde og gir dermed det nødvendige formelle grunnlaget for å utlyse stillingene som regiondirektører. Samtidig ble det i foredraget til den kongelige resolusjonen redegjort for de avklaringer som er foretatt om øvrige spørsmål av stor betydning for å holde den forutsatte framdriften i det videre arbeidet; enkelte prinsipper for fordeling av departementsansvar samt lokalisering av hovedkontor og regionkontorer.

Av den kongelige resolusjonen fremgår at det administrative ansvaret overfor Mattilsynet, herunder etatsstyringen og koordineringen av budsjettarbeidet, skal legges til Landbruksdepartement og at ansvaret når det gjelder faglig instruksjonsmyndighet skal fordeles mellom Helsedepartementet, Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet (jf. pkt. 5.1). Nærmere fordeling av det faglige ansvaret mellom departementene vil bli avklart senere.

Det fremgår videre av den kongelige resolusjonen at tilsynets hovedkontor bør lokaliseres i tilknytning til veterinærvitenskapelige institusjoner og helsefaglige miljøer i Oslo og at Mattilsynet skal inndeles i følgende regioner og med følgende lokalisering for regionkontorene:

- Troms og Finnmark: Kautokeino
- Nordland: Sortland
- Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal: Steinkjer
- Sogn og Fjordane og Hordaland: Bergen
- Rogaland, Vest-Agder og Aust-Agder: Sandnes
- Telemark, Vestfold og Buskerud: Bø i Telemark
- Hedmark og Oppland: Ringsaker
- Oslo, Akershus og Østfold: Ås

Disse avklaringene har som nevnt lagt til rette for at det kan holdes tilstrekkelig tempo i arbeidet med å etablere Mattilsynet. Det vises her til at stillingen som leder for Mattilsynet ble utlyst i slutten av august slik at den framtidige lederen kan være på plass ved årsskiftet 2002/2003. Den nye lederen vil ha ansvar for tilsetting av bl.a. ledere av regionkontorene og den videre prosess med etableringen av tilsynet. Regjeringen vil understreke betydningen av å ha på plass regiondirektørene så tidlig som mulig, anslagsvis sein vinteren/våren 2003, slik at det kan legges opp gode prosesser for behandlingen av de spørsmål som skal avklares i det nye tilsynet. Dette hensynet er etter Regjeringens vurde-

ring svært viktig når en tar i betraktning at en står overfor en stor og gjennomgripende reform hvor fire tilsynsstrukturer skal samordnes i ett, felles tilsyn med anslagsvis 1200 ansatte.

I St.prp. nr. 63 (2001–2002) ble det gjort rede for Landbruksdepartementets vurdering av det nye tilsynets sentrale enhet. Det ble pekt på at tilsynet er tjent med å ha et sterkt og slagkraftig hovedkontor og at dette best oppnås ved at sentralenheten har fokus på strategiske ledelsesoppgaver. Dette vil inkludere strategisk ledelse av etaten, samordning av risikohåndteringen, regelverksutviklingen og tilsynsarbeidet på nasjonalt plan samt samordning av det internasjonale arbeidet hvor det er behov for sterkere innsats for å påvirke regelverksutviklingen og for å redusere hindringer for eksporten. Disse oppgavene setter store krav både til kompetanse og kapasitet i sentrallet. Departementet påpekte at den sentrale enheten bemanningsmessig sett bør være slank. En stab på i størrelsesorden 100–120 personer ville etter departementets oppfatning være tilstrekkelig til å sikre en god oppgaveløsning på basis av dagens oppgaveomfang.

Det er Regjeringens oppfatning at prinsippet om et slankt hovedkontor fortsatt skal stå ved lag og at den framtidige bemanningen, med en viss justering som følge av at det nå skal opprettes ett tilsyn for all matproduksjon, bør ligge på det nivå som ble beskrevet i St.prp. nr. 63 (2001–2002).

5.3.2 Nærmere om rollefordelingen mellom ulike myndighetsnivå i tilsynet

Det er i St.prp. nr. 63 (2001–2002) lagt til grunn at Mattilsynet skal ha tre organisatoriske ledd; et lokalt, et regionalt og et sentralt.

Det lokale leddet vil utgjøre grunnpilaren i tilsynets utøvende virksomhet. Dette tilsier at de fleste forvaltningsmessige avgjørelser som fattes i første instans innenfor Mattilsynet blir tatt av de lokale enhetene. Lokalkontorene skal videre være selvstendige administrative enheter med budsjett- og resultatansvar.

De regionale enhetene skal ha en bemanning som betinger at det lokale apparatet kan ytes nødvendig faglig, forvaltningsmessig og administrativ støtte. Regionkontorene skal tillegges det samlede resultats- og driftsansvar for virksomheten i sin region og skal som en hovedregel være klageinstans for de førsteinstans forvaltningsvedtak som fattes av de lokale enhetene. Det vil i særlige tilfeller kunne være aktuelt å legge vedtakskompetansen i første instans til regionkontorene. Dette gjelder i første rekke avgjørelser av mer prinsipiell karakter hvor behovet for enhetlig opptreden fra tilsynets side vil

være avgjørende. I den sammenheng vil risikoen for mulige negative økonomiske konsekvenser for tilsynsobjektene som en konsekvens av forskjellsbehandling måtte vurderes nøye.

I tråd med målet om et slankt hovedkontor, kan den kompetanse og kapasitet sentralledet trenger for å bli en sterk, kompetent og slagkraftig enhet, tilføres ressurser som er lokalisert ved regionkontorene. Dette kan gjennomføres ved at regionlederne under ledelse av sentralledet, deltar i løsningen av nasjonale oppgaver. Disse oppgavene kan, som angitt i St.prp. nr. 63 (2001–2002), som eksempler være administrative støttefunksjoner, oppfølging av den utøvende tilsynsvirksomheten og drift og oppfølging av ulike kontroll- og overvåkningsprogrammer. I den sammenheng vil det være aktuelt med spesialisering av regionkontorene.

Det sentrale leddet skal være bemannet for å ivareta de ledelsesfunksjoner som må ligge til et direktorat. Hovedkontoret skal således i første rekke ha fokus på overordnede og strategisk viktige ledelsesoppgaver og framstå som sterkt gjennom å utnytte de samlede ressursene i organisasjonen på en effektiv og helhetlig måte. Hovedkontoret skal videre ha det samlede budsjett- og resultatansvar for hele tilsynets virksomhet og som hovedregel være klageinstans for forvaltningsvedtak i førstinstans som fattes av regionkontorene.

En organisasjon bygd opp etter de prinsipper og arbeids- og myndighetsfordeling som her er skissert, vil etter departementets oppfatning bidra til både å sikre tilsynets kvaliteter og at Mattilsynet får et desentralisert tyngdepunkt, med tilsynsutøvende enheter nær brukerne og forbrukerne.

5.3.3 Organisatorisk struktur – kriterier for inndeling og lokalisering av lokale enheter

Regjeringen mener at inndelingen av de lokale enhetene for Mattilsynet og den påfølgende lokalisering av lokalkontorene er en oppgave som bør løses innenfor det nye tilsynet. Den konkrete lokaliseringen tar en således ikke sikte på å legge fram for Stortinget. Det vises videre til at en i St.prp. nr. 63 (2001–2002) har anslått at antallet lokale enheter vil komme til å ligge på i størrelsesorden 50–65, og at disse bør ha en minimumsbemanning på i størrelsesorden 10–12 personer for å være i stand til å løse sine oppgaver.

Den videre utforming og lokalisering av de lokale enhetene er imidlertid et spørsmål som vil få vesentlig betydning for hvordan Mattilsynet framstår overfor brukerne og forbrukerne. Landbruksdepartementet har derfor funnet det riktig å foreta

en vurdering av hvilke kriterier Mattilsynet bør legge til grunn for sin arrondering av det ytre apparatet. I arbeidet med dette har en vurdert saken ut fra faglige, personalpolitiske, kommunikasjonsmessige og økonomiske innfallsvinkler og funnet at følgende sett av kriterier vil være aktuelle å legge til grunn i den videre prosessen:

Faglige:

- muligheter for fruktbart faglig samarbeid med et eksisterende/nyopprettet laboratorium
- nærhet til lokalisering av eventuelle interkommunale løsninger innenfor miljørettet helsevern
- nærhet til lokal forvaltning og lokale fagmiljøer av ulik art
- behovet for å sikre kompetente og robuste enheter

Personalpolitiske:

- det er ikke ønskelig at personell må skifte bosted som følge av relokalisering av lokale enheter
- mulighetene for å opprette satellitter eller hjemmekontorløsninger for agens personell må holdes åpen der forholdene taler for dette.

Kommunikasjonsmessige:

- avstand til tyngdepunktet av tilsynsobjektene
- nødvendig nærhet til tilsynsobjektene
- kommunikasjonsmessige forhold i området for øvrig (ferger, vinterstengte veier mv.)

Økonomiske:

- omstillingskostnader
- driftskostnader

Departementet legger som et hovedprinsipp til grunn at geografiske avgrensningen og lokaliseringen av de lokale enhetene må skje med utgangspunkt i de oppgaver som det utøvende tilsynet skal løse og den kompetanse som oppgaveløsningen vil kreve. Departementet anser det dessuten som viktig at det finnes løsninger som ivaretar personalpolitiske hensyn på en god måte. I den sammenheng vises til at nåværende arrondering etter departementets vurdering i stor grad har sin basis i lokale brukerbehov og at det derfor vil være naturlig at det nye tilsynet tar utgangspunkt i nedslagsfeltene til de nåværende tilsynene når inndelingen av tilsynets lokale enheter skal foretas. Her må det imidlertid legges til at en vil måtte foreta de tilpasninger

som er nødvendig for å få en hensiktsmessig tilsynsstruktur overfor både landbasert matproduksjon og sjømat og for å kunne etablere robuste og funksjonsdyktige enheter.

Når det gjelder kontorplasseringen for de lokale enhetene er det departementets oppfatning at det beste grunnlaget for en vellykket sammensmeltning av ulike organisasjoner og kulturer skapes når fusjonspartene etablerer seg sammen i nye lokaler. I tillegg vil det oftest være slik at eksisterende lokaler ikke i tilstrekkelig grad tilfredsstillende de behov som en ny og utvidet lokal organisasjon vil måtte ha. Dette betinger nødvendigvis ikke vesentlige endringer i geografisk lokalisering i forhold til i dag, og vurderinger med hensyn til reiseavstand for personellet og avstand til et flertall av brukerne må her tillegges betydelig vekt. Et annet kriterium som etter departementenes oppfatning vil være viktig for valg av plassering for lokalkontorene er de muligheter som foreligger med hensyn til å etablere slagkraftige kompetansemiljøer gjennom samlokalisering med interkommunale enheter innenfor miljørettet helsevern og en eventuell samlokalisering med lokale laboratorier.

5.3.4 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansenes syn på organiseringen av Mattilsynet kan deles i tre – spørsmål knyttet til forholdet mellom de ulike nivå i tilsynet, problemstillinger knyttet til størrelsen på hovedkontoret og fordelingen av nasjonale oppgaver mellom den sentrale og de regionale enhetene samt spørsmål knyttet til lokalisering.

Et overveiende flertall av instansene er opptatt av at de lokale enhetene må bli så sterke og handlingsdyktige som mulig. Det pekes i den sammenheng på at etablering av for mange og tunge regionale enheter vil kunne betinge at disse legger beslag på uforholdsmessig stor del av ressursene. Herved svekkes det lokale, utøvende tilsynet.

Noen instanser ønsker bare to nivå; et sentralt og et regionalt/lokalt. Disse mener dette både gir en bedre garanti for enhetlige styringssignaler og vil binde opp mindre ressurser til regional styring og koordinering. Et flertall er likevel enig i at en tredelt løsning i tråd med det som er skissert i St.prp. nr. 63 (2001–2002) vil være den mest hensiktsmessige organisatoriske løsningen for Mattilsynet. Flere instanser ønsker imidlertid et noe større antall lokale enheter enn det som Regjeringen har lagt til grunn. 80–90 enheter er det tallet som hyppigst nevnes.

Flere instanser er opptatt av at den sentrale enheten må være sterk og i stand til å håndtere ledel-

sesoppgavene på en tilfredsstillende måte. Det pekes også på at den internasjonale aktiviteten må skje med basis i hovedkontoret. Med utgangspunkt i dette stilles det spørsmålsteget ved om den foreslåtte bemanningsrammen vil være tilstrekkelig til å sikre nødvendig slagkraft.

Det er videre betydelig sprik i synet på spørsmålet om å legge nasjonale oppgaver til de regionale enhetene. Noen mener dette bør skje i stor utstrekning, bl.a. pekes det på at ansvaret for problemstillinger knyttet til fisk og sjømat bør legges til Bergen. Andre er betydelig mer skeptisk, og mener dette vil føre til fragmentert ansvar og uklare styringssignaler. Det synes videre å være ulike oppfatninger av hva som ligger i begrepet «å legge ut nasjonale oppgaver». Noen mener at dette innebærer at en skal gå langt i delegasjon av ansvar, mens andre vil være betydelig mer restriktiv.

Lokalisering av tilsynets ulike enheter skaper stort engasjement hos høringsinstansene. Størst oppmerksomhet vies plasseringen av regionkontorene. Det er et gjennomgående syn at det synes å være lite samsvar mellom hensynet til å bevare de gode fagmiljøene innenfor matforvaltningen som finnes i dag og resultatet av de valg som Regjeringen har foretatt. I henhold til høringsinstansene gjelder dette i særlig grad valget av Kautokeino, men også Sortland og Steinkjer trekkes av flere fram som løsninger som er vanskelig å akseptere.

Hva angår inndeling og lokalisering av de lokale enhetene synes høringsinstansene å være komfortabel med de kriterier departementet har lagt til grunn på dette punktet. Det er stor enighet om at dette må være en prosess som skal foregå innenfor det nye tilsynet og dermed ikke være gjenstand for ytterligere politisk behandling. Mange høringsinstanser har likevel fremmet forslag til plassering av kontorene til ulike lokale enheter.

5.4 Organiseringen av tilsynets støttefunksjoner

5.4.1 Organisering av ny vitenskapskomité

Bakgrunn

Det skal, som tidligere omtalt, også etableres en ny vitenskapskomité som skal betjene matforvaltningens behov for vitenskapelig baserte risikovurderinger med hensyn til forhold som har direkte eller indirekte betydning for mattrygghet. Dette vil videreføre Statens næringsmiddeltilsyns nåværende rådgiversystem med en vitenskapelig komité og undergrupper. Helsedepartementet har hatt ansva-

ret for å følge opp dette, og oppnevnte i november 2001 en arbeidsgruppe for å utrede området. Arbeidsgruppen ble ledet fra Helsedepartementet og besto for øvrig av representanter fra sentrale tilsyn, direktorat og forskningsinstitusjoner. Arbeidsgruppens rapport har som omtalt under pkt. 1.3 vært på høring hos relevante instanser.

5.4.1.2 Arbeidsgruppens hovedkonklusjoner

Vitenskapskomiteens mandat

Arbeidsgruppen la i sitt arbeid vekt på utviklingen i EU, der man har opprettet et nytt uavhengig organ, European Food Safety Authority (EFSA). Grunnleggende prinsipper for dette nye organet er faglig uavhengighet, styrke og åpne prosesser. Begreperne «independency, excellency and transparency» er nedlagt som prinsipper for virksomheten. Det var viktig for arbeidsgruppen å legge til rette for et system i Norge som kan sikre god kommunikasjon mot EU-systemet. Dette gjelder selve oppbygningen av vitenskapskomiteen med ulike paneler. Det tas ikke sikte på å opprette systemer tilsvarende EFSA's Management Board og Advisory Forum.

I tråd med dette fremmet arbeidsgruppen følgende forslag til mandat for vitenskapskomiteen:

«Formålet med å opprette en vitenskapskomité er å sikre uavhengige vitenskapelige vurderinger for mattilsynet. Risikoanalysen forutsetter et nært samarbeid mellom de som skal vurdere og de som skal handtere risiko.

Vitenskapskomiteen skal:

- levere premisser for at forbrukerne skal få helsemessig trygg mat
- utføre vitenskapelige vurderinger på oppdrag fra mattilsynet, og i tillegg kunne ta opp relevante saker på eget initiativ. Når vitenskapskomiteen tar opp saker på eget initiativ skal mattilsynet orienteres
- kun begrunne sine vurderinger vitenskapelig
- hovedsakelig belyse risikoforhold som har direkte eller indirekte betydning for helsemessig trygg mat langs hele matkjeden fram til forbrukerne
- også utføre vitenskapelige vurderinger i ernæringsspørsmål i den grad disse er relevante for det som faller innunder mattilsynets forvaltningsansvar
- også utføre vitenskapelige vurderinger på områdene dyrehelse, dyrevelferd og plante-helse, og inkludere relevante miljøhensyn
- sikre at vitenskapelige vurderinger er offentlig tilgjengelige»

Organisering av vitenskapskomiteen

Vitenskapskomiteen skal i følge forslaget til mandat dekke et meget stort faglig område. For å få til en meningsfull behandling av risikovurderingssaker foreslo arbeidsgruppen at det opprettes spesialiserte faggrupper under hovedkomiteen. Det vil ikke være praktisk mulig å behandle alle saker i en samlet komite, slik at faggruppene må kunne avgi uttalelser på selvstendig grunnlag. Saker av mer prinsipiell og overgripende natur bør behandles i den samlede vitenskapelige komiteen der bred, generell vitenskapelig kompetanse er av betydning. I enkelte spesielle saker som ikke naturlig passer inn under en av faggruppene, kan det oppnevnes ad hoc ekspertgrupper.

Arbeidsgruppen foreslo at det opprettes følgende faggrupper:

- Mikrobiologi og hygiene (herunder zoonoser)
- Tilseningsstoffer, aromaer, emballasje
- Plante-helse, plantevernmidler og rester av plantevernmidler
- Forurensninger i matkjeden, naturlige toksiner, medisinerester
- Ny mat (inklusive GMO)
- Dyrehelse og dyrevelferd (dyreværn)
- Ernærning (human), dietetiske produkter og allergi
- Fôr

Medlemmene av vitenskapskomiteen foreslås rekruttert primært fra vitenskapelige forskningsinstitusjoner, universiteter og vitenskapelige høyskoler. Medlemmene vil delta i komiteen i kraft av sin egen vitenskapelige kompetanse og ikke som representant for den institusjon de arbeider ved.

Vitenskapskomiteen bør bestå av leder for hver av undergruppene og i tillegg noen utenfra med bred generell kompetanse. Totalt foreslås komiteen å bestå av 15 personer, dvs. 8 ledere av faggrupper og i tillegg 7 personer med bred kompetanse innen risikovurdering. En av de sistnevnte 7 bør lede komiteen. Helsedepartementet oppnevner vitenskapskomiteens leder og medlemmer.

Vitenskapskomiteens sekretariat

Arbeidsgruppen la her vekt på at det må sikres tilstrekkelig kapasitet for et sekretariat for komiteen. Sekretariatet skal tilrettelegge arbeidet for komiteen, og bidra til en god og effektiv kommunikasjon mellom mattilsynet, komiteen og faggruppene. Dette innebærer at sekretariatet må ha bred faglig kompetanse. Når det gjelder ressursbehov for sekretariatet anslår arbeidsgruppen at det bør beman-

nes med anslagsvis 10 personer. Arbeidsgruppen anslo videre at drift av vitenskapskomité med sekretariat vil beløpe seg til 18–20 mill. kr årlig.

Lokalisering av sekretariatet

Arbeidsgruppen så det som meget viktig at sekretariatet organiseres som en egen enhet, med eget budsjett og egen leder. Bakgrunnen for dette er å ivareta den nødvendige uavhengighet i de faglige vurderinger som i tillegg til høy faglig kvalitet kan sikre tillit i befolkningen. Arbeidsgruppen vurderte ulike alternativer for lokalisering av sekretariatet, enten i egne lokaler eller samlokalisert med en etat eller institusjon som arbeider innen mattrygghet. Flertallet i gruppen så det som lite gunstig at sekretariatet lokaliseres i egne lokaler uavhengig av andre institusjoner som arbeider med mattrygghet. To alternativer til samlokalisering blir diskutert i rapporten; samlokalisering med et eksisterende FoU-miljø og samlokalisering med Mattilsynet.

Flertallet i gruppen mente at samlokalisering med et FoU-miljø er mest hensiktsmessig, og mener at Folkehelseinstituttet fremstår som et naturlig valg. Mindretallet i gruppen mente at vitenskapskomiteens sekretariat bør forankres i Mattilsynet fordi en tett og løpende samhandling mellom vitenskapskomité og Mattilsynet er en forutsetning for at vitenskapskomiteen skal bli brukt i tråd med sitt formål og mandat.

5.4.2 Høringsinstansenes syn på vitenskapskomiteen – departementets kommentarer

Det er stor tilslutning til at Mattilsynets beslutninger bør tuftes på et vitenskapelig grunnlag, og være uavhengige av politiske føringer. Høringsinstansene er derfor i all hovedsak enig i opprettelsen av en egen uavhengig vitenskapskomité. Et flertall av høringsinstansene slutter seg til arbeidsgruppens forslag hva gjelder vitenskapskomiteens virkeområde og organisering. Det vises til at vitenskapskomiteen av hensyn til den faglige uavhengigheten bare bør vurdere risiko, og ikke ha noe ansvar for de tiltak som iverksettes. Høringsinstansene legger vekt på at komiteens arbeid må være preget av høy kompetanse, uavhengighet og åpenhet for å sikre tillit til komiteens risikovurderinger. Samtidig legges det vekt på at Mattilsynet må inneha en betydelig bestiller- og tolkningskompetanse. Noen av høringsinstansene har påpekt at man må vurdere dimensjoneringen av både vitenskapskomiteen og sekretariatet nøye.

Når det gjelder forankring av vitenskapskomiteens sekretariat, er det ulike vurderinger. Hoved-

tyngden av bransjeorganisasjonene og forvaltningen støtter arbeidsgruppens flertall om at sekretariatet bør samlokaliseres med et eksisterende FoU-miljø. Flere av de vitenskapelige miljøene støtter mindretallets forslag om å forankre sekretariatet i Mattilsynet som en egen funksjonell enhet.

Departementet vil i hovedsak legge arbeidsgruppens forslag til grunn for det videre arbeidet med å etablere vitenskapskomiteen slik at den kan være operativ fra 1.1.2004. Lokaliseringsspørsmålet vil det bli tatt stilling til senere.

5.4.3 Organisering av laboratorietjenestene

Det vises til St.prp. nr. 63 (2001–2002) hvor Landbruksdepartementet la fram sin vurdering av den framtidige organiseringen av tilsynets laboratorietjenester. Det var departementets vurdering at en løsning hvor laboratorietjenestene organiseres uavhengig av tilsynet ville være den mest formålstjenlige og kostnadseffektive løsningen. Denne løsningen ville også være den som best kan ivareta hensynet til tilsynets objektivitet og uavhengighet.

Departementet gjorde her også rede for hva som etter departementets oppfatning er statens ansvar på laboratorieområdet. Dette er å sikre at:

- tilsynet har tilfredsstillende tilgang på likeverdige laboratorietjenester over hele landet
- tilsynsobjektene (næringen og kommunene) har nødvendig tilgang på analysekapasitet til å tilfredsstille kravene til dokumentasjon av sin internkontroll
- kommunene har nødvendig tilgang på analysekapasitet til å gjennomføre sine oppgaver innenfor miljørettet helsevern.
- laboratorietjenestene har en infrastruktur som gjør at hensynet til geografisk nærhet mellom laboratorier og brukere blir tilbørlig ivaretatt.
- at det til en hver tid finnes kompetanse og kapasitet til å utrede nye problemområder som måtte komme på matområdet og at det utvikles og implementeres ny metodikk etter hvert som behovet for dette utvikler seg
- at det finnes laboratorier med nødvendig kompetanse og uavhengighet til å forestå referansefunksjoner for den øvrige laboratorietjenesten.

I tillegg er det også departementets mening at når det gjelder små kommuner med svakt næringsgrunnlag og begrensede muligheter til selvstendig etablering av tilfredsstillende infrastruktur for næringslivet, vil det være et statlig ansvar å sikre at næringsutøvere som er etablert i slike områder, har tilgang på laboratorietjenester til bruk i sin internkontroll.

Departementet signaliserte avslutningsvis et behov for nærmere utredninger med hensyn til økonomiske, juridiske, eierskapsmessige og organisatoriske forhold knyttet til etableringen av et uavhengig laboratoriesystem.

I Innst. S. nr. 255 (2001–2002) sa Stortingets flertall seg enig i disse vurderingene, jf. pkt. 1.2 ovenfor.

Departementet er nå, i samsvar med det som er sagt ovenfor, i ferd med å gjennomføre nærmere utredninger på dette punktet. I dette arbeidet legges det først og fremst vekt på å vurdere ulike modeller for organisering og å klargjøre hvilke virkemidler staten skal benytte for å sikre at de mål som er satt for laboratorietjenestene blir ivaretatt. Hele laboratorietjenesten på matområdet vil bli gjennomgått, inklusive de tjenester som i dag utføres av statlig eide laboratorier.

Konklusjonene fra dette arbeidet forventes å foreligge i november–desember 2002, og vil sammen med en foreløpig vurdering fra departementenes side bli lagt ut på høring rundt årsskiftet 2002/2003. Saken vil så bli lagt fram for Stortinget våren 2003.

Departementet ønsker imidlertid allerede nå å signalisere enkelte hovedprinsipper som ønskes lagt til grunn for en framtidig laboratorietjeneste for tilsynet.

Det vil etter departementets oppfatning ikke være noe mål i seg selv at staten skal eie og drive laboratorier på matområdet. Statens innsats på dette feltet bør, som det er sagt ovenfor, være innrettet mot å sikre en tilfredsstillende måloppnåelse. Dette kan skje ved bruk av ulike sett av virkemidler hvorav statlig eierskap er ett. Statens engasjement på eiersiden bør derfor begrenses til den form for laboratorievirksomhet som ikke kan ivaretas av andre aktører (private eller kommunalt eide laboratorier), dvs. analysevirksomhet som av faglige eller økonomiske årsaker ikke kan konkurranseutsettes. En viktig forutsetning for at private og kommunale/fylkeskommunale aktører skal kunne delta i denne oppgaveløsningen, er at det eksisterer like konkurransevilkår i markedet for de analyser som konkurranseutsettes. Det bør være statens ansvar å bidra til å sikre like rammebetingelser på laboratorieområdet. I tråd med dette vil staten i kraft av å være eier måtte påse at statlige laboratorier ikke opptrer på en måte som bidrar til å undergrave grunnlaget for etablering av private eller kommunale laboratorier. I kraft av å være regulator vil staten også gjennom konkurransemyndighetene ha et ansvar for å følge opp denne problemstillingen.

I de vurderinger som er gjort så langt vedrørende det samlede framtidige behov for laboratorieanalyser på matområdet, anslås det at mellom 30 og

50 pst. av etterspørselen vil bestå av analyser som rekvireres fra Mattilsynet. Mattilsynet vil dermed være en betydelig markedsaktør og ha vesentlig innflytelse på så vel den faglige som strukturelle utviklingen på dette området.

Et viktig poeng blir da på hvilken måte de økonomiske midlene som skal finansiere tilsynets laboratoriebehov kanaliseres. Dette må etter departementets oppfatning foregå ryddig og på en måte som sikrer at det ikke oppstår uheldige bindinger mellom tilsynet og enkelte av laboratoriene. Tilsynet må i utgangspunktet kunne stå fritt til velge den eller de laboratorier som til enhver tid er best kvalifisert til å gå inn i de problemstillinger som tilsynet har behov for å løse. Dette vil etter departementets oppfatning best ivaretas ved at de økonomiske midlene til dette formålet i sin helhet kanaliseres gjennom Mattilsynet.

5.4.4 Organisering av FoU-basert forvaltningsstøtte

Mattilsynet vil ha behov for FoU-basert forvaltningsstøtte på flere områder. Prinsipielt sett kan dette behovet deles i tre:

- a) Vitenskapelig baserte risikovurderinger
- b) Vitenskapelig basert rådgivning som grunnlag for tilsynets risikohandtering
- c) Vitenskapelig basert rådgivning som grunnlag for tolkning av laboratorieanalyser og som grunnlag for planlegging og iverksettelse av kartleggingsundersøkelser og kontroll- og overvåkningsprogrammer i regi av tilsynet

I tillegg vil FoU-institusjonene måtte kunne bistå tilsynet med hensyn til å bygge opp og vedlikeholde den kompetanse som er nødvendig for å løse tilsynets oppgaver.

Når det gjelder behovet for vitenskapelig baserte risikovurderinger, legger departementene i utgangspunktet til grunn at tilsynets behov for vitenskapelig baserte risikovurderinger skal dekkes av den uavhengige vitenskapskomiteen, jf. pkt. 5.4.1. Det foreslåtte mandatet for komiteen er vidt, og med sine 8 faggrupper forutsettes komiteen å skulle dekke det meste av spekteret av faglige problemstillinger som tilsynet vil stå overfor.

Av kapasitetsmessige årsaker vil vitenskapskomiteen trolig måtte konsentrere sitt arbeid til mer overordnede problemstillinger og til enkeltsaker av stor samfunnsmessig betydning. Mattilsynet vil utover dette, både i akutte og mer rutinepregede situasjoner, ha behov for konkrete risikovurderinger som grunnlag for sine forvaltningsmessige beslutninger. I slike tilfeller må tilsynet kunne rette hen-

vendelser direkte til en eller flere av de vitenskapelige institusjonene.

Departementene vil imidlertid understreke at det i den sammenheng må legges vekt på å holde vitenskapskomiteen løpende orientert om hvilke spørsmål som til en hver tid er under utredning, og at den aktiviteten som skjer i direkte samhandling med FoU-institusjonene, samordnes med vitenskapskomiteens arbeid.

Som tidligere beskrevet, er det tilsynet som skal forestå risikohåndteringen. Mattilsynet må således ha kompetanse til både å kunne bestille vitenskapelige utredninger og til å tolke de svar som FoU-institusjonene gir. Tilsynet kan imidlertid ikke ha egen dekning av faglig spisskompetanse på alle områder. En slik strategi vil være lite kostnadseffektiv og ikke særlig rasjonell med hensyn til utnyttelse av faglig spisskompetanse. Det vil derfor være et stort behov for å hente inn tjenester fra institusjonene også på dette feltet. Som eksempler, kan nevnes bistand til tilsynets arbeid i internasjonale fora med utvikling av standarder for laboratoriediagnostikk, ekspertbistand til tilsynets krisehåndteringsstam samt bistand til å vurdere mer samfunnsvitenskapelige problemstillinger som for eksempel endringer i forbrukerpreferanser. Det er således også en forutsetning at institusjonene som forestår arbeid med innsamling av helse- og miljødata, foretar epidemiologiske analyser av innsamlede data og formidler status og sammenhenger som grunnlag for risikovurderinger og forvaltningsmessige beslutninger.

Et viktig poeng i samhandlingen mellom Mattilsynet og de vitenskapelige institusjonene er hvordan de økonomiske midlene til forvaltningsstøtte blir kanalisert. Dette må etter departementets oppfatning foregå ryddig og på en måte som sikrer at det ikke oppstår uheldige bindinger mellom tilsynet og enkelte av institusjonene. Tilsynet må også når det gjelder FoU-basert forvaltningsstøtte kunne stå fritt til velge den eller de institusjoner som til enhver tid er best kvalifisert til å gå inn i de problemstillinger tilsynet har behov for å løse. Departemen-

tet mener at dette hensynet best sikres ved at de økonomiske midlene som skal finansiere Mattilsynets behov for vitenskapelig basert forvaltningsstøtte, i alt vesentlig kanaliseres gjennom tilsynet. Et viktig unntak er arbeidet i tilknytning til den nye vitenskapskomiteen. Dette skal i tråd med det som er sagt tidligere, finansieres direkte av Helsedepartementet. En finner samtidig grunn til å peke på at det som her er sagt, ikke vil være til hinder for at offentlige grunnbevilgninger og midler til finansiering av FoU-virksomhet av mer strategisk karakter, dvs. FoU-virksomhet med et bredere formål og videre ramme enn Mattilsynets umiddelbare behov for forvaltningsstøtte, kanaliseres direkte til institusjonene fra de instanser som måtte ha ansvar for dette.

5.4.5 Høringsinstansenes syn på organisering av laboratorietjenestene og annen FOU-basert forvaltningstøtte

Mange av høringsinstansene, dette gjelder i særlig grad de kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsynene, gir fortsatt uttrykk for et klart ønske om å beholde laboratoriene innenfor Mattilsynet. De fleste sier seg imidlertid tilfreds med at det nå er igangsatt nærmere utredninger av laboratoriespørsmålet og peker i den sammenheng på at det er viktig at denne tjenesten ikke svekkes i framtiden.

Flere mener at staten må ta et betydelig ansvar på dette området selv om tjenestene i framtida skal organiseres uavhengig av tilsynet. Dette gjelder så vel ansvar for referanseanalyser og vitenskapelig basert forvaltningsstøtte som mer rutinepregede analyser. Særlig er Veterinærinstituttet og Havforskningsinstituttet opptatt av at offentlige laboratorier som skal yte forvaltningsstøtte, opprettholdes på minst samme nivå som i dag. Når det gjelder utviklingen av laboratoriestrukturen som i dag utføres av KNT, vises det til pkt. 7.4 for nærmere omtale av høringsinstansenes syn.

6 Grensesnitt mot annen offentlig virksomhet

6.1 Grensesnitt mot Fiskeridirektoratets gjenværende oppgaver

I tråd med de ønsker Stortinget gir uttrykk for i Innst. S. nr. 255 (2001–2002) vil Regjeringen opprette et felles mattilsyn for tilsyn med produksjon av mat både i vann og på land. En viktig premiss fra Stortingets flertall er at næringslivet vil ha et mattilsyn som framstår som effektivt og samordnet og at dette best kan ivaretas ved at tilsyn med sjømat utføres av samme organ som utøver tilsyn med annen mat.

Den overveiende delen av tilsynet med helse, kvalitet og redelighet i sjømatproduksjonen foretås i dag av Fiskeridirektoratet. Fiskeridirektoratets samlede tilsynsinnsats relatert til sjømat utgjør i størrelsesorden 70–75 årsverk. Om lag 20 årsverk anvendes ved Fiskeridirektoratet hovedkontor i Bergen til arbeid med oppgaver av nasjonal og internasjonal karakter knyttet til mattrygghet og matkvalitet. De øvrige årsverk utføres av ansatte i Fiskeridirektoratets regioner.

Fiskeridirektoratets tilsynspersonell er i dag også tillagt andre viktige tilsynsoppgaver i tillegg til sjømattilsyn. Dette gjelder «ressurskontroll» og tilsyn med havbruk. Ressurskontrollen omfatter kvantumskontroll av landet fangst fra fiskefartøyer på kaikant og i bedriftene, sjøgående tjeneste ved diverse fiskeoppsyn, overvåkingstjeneste for fiskefelt og inspeksjon på store fiskefartøyer i regulært fiske på havet.

En viktig motivasjon for Fiskeridirektoratets organisering av oppgaveløsningen har vært at en ikke kan ha spesialister på alle fagområder på «alle nes». Det lokale personellet har således i stor grad vært «generalister» som kan utføre arbeid på flere arbeidsområder. Dette har skapt den nødvendige fleksibilitet hos ytre etat og gjort det mulig å følge opp de ulikeartede oppgavene på en forsvarlig måte med det personellet som direktoratet til enhver tid har rådd over. Tilsynet har blitt utført effektivt i og med at personellet kan foreta ressurskontrolloppdrag og kvalitetskontroll på den samme fisken til samme tid. I tillegg har direktoratet kunnet omdisponere personell med nødvendig kompetanse ved

spesielle tidsbegrensende behov eller i en krisesituasjonen.

Når tilsynsoppgavene på området mattrygghet og matkvalitet skal overføres til Mattilsynet og deler av Fiskeridirektoratets tilsynspersonell skal følge disse oppgavene, foreligger en risiko for at Fiskeridirektoratets øvrige tilsynsoppgaver, og da først og fremst ressurskontrollen, kan bli skadelidende. Det må være en forutsetning at den totale tilsynsinnsatsen på fiskeri, havbruk og sjømatområdet snarere bør styrkes enn svekkes ut fra områdets betydning for verdiskapningen. Det ligger derfor en utfordring i å finne gode løsninger som hindrer overlappende tilsynsvirksomhet på sjømatområdet, samtidig som det legges til rette for å opprettholde og videreutvikle Fiskeridirektoratets ressurskontroll og tilsyn med havbruk.

Prinsipielt sett kan en se for seg tre alternative løsninger mht. tilsyn med helseforhold, kvalitet og redelighet knyttet til sjømat, ressurskontroll og tilsyn med havbruk:

- Fiskeridirektoratets ressurskontroll og tilsyn med havbruk holdes fullstendig atskilt fra Mattilsynets tilsyn med helseforhold, kvalitet og redelighet knyttet til sjømat. Personell og oppgaver følger ordinære linjeansvarsprinsipper.
- En annen mulighet er at Mattilsynet kjøper tilsynstjenester på sjømatområdet fra Fiskeridirektoratet.
- En tredje løsning er å la personell fra Mattilsynet som utøver tilsyn med sjømat, foreta enkel ressurskontroll og tilsyn med havbruk når de er på bedriftsbesøk.

De to siste løsningene vil på kort sikt kunne innebære en viss ressursmessig besparelse i forhold til den første.

Å bruke Mattilsynets personell til ressurskontroll mv. (alternativ c) vil kreve et omfattende samarbeid med Fiskeridirektoratets personell for så vel å peke ut kontrollobjekter som for å utføre kontrollene. Det vil også være nødvendig med løpende oppdatering av kompetansen til Mattilsynets inspektører. Ressurskontrollen endrer imidlertid etter hvert karakter fra å være en enkel kai-kontroll til en mer omfattende og dyptgående inspeksjon som krever en stor grad av spesialisering. Tilsva-

rende gjelder for havbruk. Matinspektørenes ressurskontroll vil derfor under ingen omstendighet kunne anses som fullverdig og erstatte den kontroll Fiskeridirektoratets personell vil utøve.

En nærliggende konklusjon ut fra ovennevnte betraktninger er at det ikke synes å være hensiktsmessig å bruke Mattilsynets personell til konkrete kontrolloppgaver for Fiskeridirektoratet, siden dette ventelig vil gi liten eller ingen effektiviseringsgevinst. Det bør imidlertid forankres en plikt for dette personellet til å rapportere til fiskerimyndighetene om mulige brudd på saltvannsfiskelovgivningen. En slik forpliktelse bør forankres i en samarbeidsavtale mellom Mattilsynet og Fiskeridirektoratet.

Når det gjelder alternativ b) om å bruke Fiskeridirektoratets gjenværende personell til kvalitetskontroll av fisk og fiskevarer, vil dette i første rekke være en aktuell problemstilling i de virksomheter hvor det er naturlig å utføre ressurskontroll og tilsyn med havbruk samtidig som det foretas tilsyn med helse, kvalitet og redelighet. For å opprettholde slik kompetanse i Fiskeridirektoratet over tid kreves vedlikehold og oppdatering av Fiskeridirektoratets inspektører slik at det blir gjennomført et tilsyn som næringen oppfatter som ensartet og konsistent.

Videre innebærer alternativ b) at en fortsatt må foreta en grensedragning om hvilke bedrifter som skal kontrolleres av Fiskeridirektoratets og Mattilsynets inspektører. En tilsvarende grensedragning er årsaken til de gråsonene mht. ansvar man opplever med dagens ordning.

Det kan også påpekes at en slik fordeling av tilsynsoppgavene, med og uten lovmessig forvaltningsansvar, vil kunne skape prioriteringsproblemer for Fiskeridirektøren, noe som igjen kan få negativ innvirkning på måloppnåelsen for Mattilsynet.

Alternativ b vil kunne være aktuelt i en overgangsperiode for eksempel på steder hvor det lokale mattilsynet ikke får tilført personell fra Fiskeridirektoratet selv om ansvar for sjømattilsynet blir overført. På sikt antas det imidlertid å være mest hensiktsmessig å lære opp Mattilsynets personell i sjømattilsyn, for bl.a. å kunne ta ut mest mulig synergieffekt i tråd med Stortinget forutsetning når det er besluttet å samle tilsyn med matproduksjon og matvarekvalitet i ett tilsyn.

Alternativ a) vil i første omgang føre til at sjøvirksomheter i større grad vil måtte forholde seg til forskjellige inspektører i forbindelse med mattilsyn enn ved ressurskontroll og tilsyn med havbruksvirksomheter. Men som nevnt endrer inspektøroppgaven seg i retning av mer omfattende og dypt-

gående inspeksjoner som krever en større grad av spesialisering av personellet. Denne spesialiseringen av inspektører vil ventelig skje uavhengig av om tilsynspersonellet er tilknyttet Mattilsynet eller Fiskeridirektoratet. Uansett alternativ som velges, vil næringen i framtiden måtte akseptere at sjømattilsyn utføres av andre inspektører enn dem som forstår ressurskontrollen.

Alternativ a) antas også best å oppfylle Stortingets forutsetning om at det bør etableres et felles mattilsyn for landbasert og sjøbasert matproduksjon.

6.1.1 Høringsinstansenes syn og Regjeringens konklusjon

Høringsinstansene er i det alt vesentlige entydige på at det må etableres en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom Fiskeridirektoratet og Mattilsynet og at dette best ivaretas med alternativ a) hvor ansvar for tilsyn med helse, kvalitet og redelighet vedrørende sjømat holdes fullstendig atskilt fra Fiskeridirektoratets gjenværende tilsynsoppgaver og hvor tilsynet utføres av forskjellig personell. Høringsinstansene mener at kjøp av tjenester bare kan være aktuelt i en overgangsperiode, inntil Mattilsynet har opparbeidet seg kompetanse på sjømatområdet. Høringsinstansene peker videre på at det vil være behov for koordinering mellom Mattilsynet og Fiskeridirektoratet både angående mattilsynsoppgaver og på andre områder. Det pekes også på at reformen må innebære at forhold knyttet til Fiskeridirektoratets ressurskontroll, må vurderes nærmere slik at denne ikke blir skadelidende som følge av at det etableres et felles mattilsyn.

Regjeringen slutter seg i hovedtrekk til høringsinstansenes syn. Ut fra en samlet vurdering av foreliggende alternativer, samt de synspunkter som er fremkommet i høringen, synes på sikt alternativ a) med en rendyrking av tilsyns- og kontrolloppgavene for de respektive tilsynene å være den beste løsningen. For å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av statlig personell mener Regjeringen at Mattilsynet, i alle fall i en overgangsperiode, bør kunne kjøpe tilsynstjenester fra Fiskeridirektoratet og at det gis opplæring fra Fiskeridirektoratet inntil Mattilsynet får bygget opp nødvendig kompetanse på sjømatområdet. En vil også understreke behovet for å avklare videre omfang av nødvendig koordinering mellom Mattilsynet og Fiskeridirektoratet mht. forhold som ikke angår mattrygghet og matkvalitet. Dette gjelder spesielt innen havbruk.

6.2 Grensesnitt mot kommunenes miljørettede helsevern

6.2.1 Forslag fra arbeidsgruppe nedsatt av Helsedepartementet

Mange kommuner står nå overfor store organisatoriske utfordringer innen miljørettet helsevern. Mange kommuner har valgt å bygge opp miljørettet helsevern kompetanse i tilknytning til interkommunale næringsmiddeltilsyn. Næringsmiddeltilsynene går nå inn i statlige regionale mattilsyn, noe som gjør forholdene usikre for de kommunene som har valgt å knytte miljørettet helsevern oppgaver til næringsmiddeltilsynene. En arbeidsgruppe ble derfor bedt om å kartlegge omfanget (hvilke oppgaver og ressursbruk) av arbeidsoppgaver innen miljørettet helsevern kommunene har valgt å legge til de interkommunale næringsmiddeltilsynene. Videre ble de bedt om å komme med en anbefaling om hvordan disse oppgavene kan ivaretas i en modell med statlige næringsmiddeltilsyn.

Etter en kartlegging kunne utvalget anslå at av det totale arbeidet kommunene gjør innen miljørettet helsevern, har de valgt å legge ca. 60–70 årsverk til de kommunale næringsmiddeltilsynene. Laboratorieanalyser inngår i dette anslaget. Arbeidsoppgavene som i dag er lagt til KNTene er hovedsakelig:

- tilsyn med drikkevann
- tilsyn med badeanlegg og bassengbad
- tilsyn med campingplasser
- tilsyn med hoteller, herberger og serveringssteder
- tilsyn med forsamlingslokaler
- tilsyn med barnehager
- tilsyn med skoler
- tilsyn med frisørsalonger og solarier
- tilsyn med røyking på utesteder
- opplysning knyttet til ernæring

Utvalget anbefaler at norske kommuner inviteres til å legge deler av sitt arbeid med miljørettet helsevern til interkommunale enheter for miljørettet helsevern. Videre at de interkommunale enhetene for miljørettet helsevern bør tilstrebe å ha samme nedslagsfelt som de lokale mattilsynene og bør søkes samlokalisert med disse. Det forutsettes at de ressurser som kommunene i dag legger i de interkommunale næringsmiddeltilsynene for å få løst sine miljørettede helsevern oppgaver, forblir i kommunene.

Utvalget mener kommunene også bør vurdere å gå sammen om å ansette lege med samfunnsmedisinsk kompetanse i den interkommunale ordningen som kan arbeide mot flere kommuner med no-

en av kommunelegens offentlige samfunnsmedisinske legeoppgaver. Det kan også være aktuelt for kommunene å inkludere miljøvern oppgaver i samarbeidet.

Utvalget går inn for at det åpnes for å delegere myndighet til de interkommunale organene. I tillegg ønsker de at staten går inn med stimuleringsmidler for at kommunene skal gå inn for interkommunale enheter for miljørettet helsevern som kan samlokaliseres med lokale enheter i Mattilsynet.

6.2.2 Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsinstansene er positive til interkommunalt samarbeid for å løse oppgaver innenfor miljørettet helsevern. Det vises til at interkommunalt samarbeid i tilknytning til lokale næringsmiddeltilsyn har gitt miljørettet helsevern et løft fordi små kommuner har fått tilgang til kompetent personell. Kommunale næringsmiddeltilsyn viser til en gjensidig faglig nytte mellom de to tilgrensende fagfelt og mener samarbeid mellom miljørettet helsevern og mattilsynet vil kunne utgjøre robuste og kompetente enheter i fremtiden. Flere høringsinstanser gjør imidlertid også oppmerksom på at kommuner har valgt forskjellige løsninger for å løse oppgavene på dette feltet. Interkommunale enheter kan være knyttet til helseverntjeneste, og større kommuner har ofte egne løsninger og knytter miljørettet helsevern tett opp mot plan og miljø. Det blir kommentert at interkommunale enheter kan virke styrkende på tilsynsoppgaver innen miljørettet helsevern (kommunehelsetjenestelovens kap. 4 a), mens den samme arbeidsformen kan svekke samarbeid med andre sektorer og planmyndighetene i kommunen (kommunehelsetjenestelovens § 1 – 4). Flere, blant annet KS, påpeker at miljørettet helsevern er et kommunalt ansvar og understreker at kommunene derfor står fritt til å velge hvordan de vil organisere sin virksomhet. Kommunal- og regionaldepartementet uttaler at staten kan tilrå interkommunalt samarbeid på enkelte områder, men bør ikke legge inn forutsetninger om kompetanse eller organisasjonsform i sine anbefalinger.

6.2.3 Departementets vurderinger

Det er et hovedhensyn for departementet at kommunene ikke mister den innsats de har valgt å organisere interkommunalt i tilknytning til næringsmiddeltilsyn når KNTene statliggjøres og går inn i regionale statlige mattilsyn. Staten skal ikke overta noen av kommunenes oppgaver innen miljørettet helsevern etter kommunehelsetjenesteloven. Det

at kommunene har valgt å legge 60–70 årsverk innen miljørettet helsevern til de kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsynene, innebærer at ressursene og personellet knyttet til disse oppgavene må bli igjen i kommunen når kommunenes ansvar for tilsyn med næringsmidler overføres til staten ved opprettelsen av Mattilsynet.

De kommunene som på eget grunnlag har problemer med å etablere tilstrekkelig kompetanse innen miljørettet helsevern, oppfordres til å samarbeide med andre kommuner om dette. Der kommunene finner det hensiktsmessig, kan interkommunale enheter for miljørettet helsevern i tilknytning til de statlige mattilsynene være en løsning. Bemanningen ved de lokale enhetene i Mattilsynet må være slik dimensjonert at de kan betjene kommunens miljørettede helsevern med utredninger og analyser på en tilfredsstillende måte.

Arbeidsgruppens øvrige forslag vil følges opp i en melding til Stortinget om folkehelsearbeidet som forventes forelagt Stortinget i løpet av desember 2002.

6.3 Drikkevannsforvaltningen

6.3.1 Egen utredning om godkjenningsordningen for drikkevann

Som referert under pkt. 1.2 la Regjeringen i St.prp. nr. 63 (2001–2002) til grunn at vann som næringsmiddel skal behandles etter de samme prinsipper som gjelder for andre næringsmidler. Det følger av dette at tilsynet med vann til drikke og næringsmiddelproduksjon fra nedslagsfelt til tappepunkter skal omfattes av den nye matloven, at tilsyn og godkjenning blir statlig og at dette er funksjoner som skal utføres av Mattilsynet.

Drikkevann er i dag hjemlet i to lover; næringsmiddeloven og kommunehelsetjenesteloven.

Når ansvaret for tilsyn med næringsmidler overføres til staten vil en, uten å foreta andre endringer i godkjenningsordningen, få to godkjenningsnivåer for vann. Dette vurderes å være en uheldig løsning.

Med bakgrunn i dette har en arbeidsgruppe i regi av Helsedepartementet gjennomført en utredning av følgende problemstillinger:

- Spørsmålet om opprettholdelse av en egen godkjenningsordning for drikkevann
- Spørsmålet om en eventuell godkjenningsordning skal være statlig eller kommunal
- Spørsmålet om en eventuell statlig godkjenning bør være desentralisert eller sentralisert

Arbeidsgruppen ble bedt om å legge vekt på

- hensynet til helsemessig trygt vann
- hensynet til en god og enhetlig forvaltning av drikkevannsområdet
- hensynet til at vann er et sentralt element i den helsemessige beredskap
- godkjenning og forvaltning i andre land

Arbeidsgruppens konklusjoner på de aktuelle spørsmål var følgende:

- Kravet til godkjenning av vannforsyningssystem opprettholdes. Kommunenes rolle som planmyndighet når det gjelder vannforsyning fremheves. Det bør utarbeides rundskriv eller rikspolitiske retningslinjer til støtte for kommunene i planprosessen.
- Godkjenningen foreslås å være statlig og tilligge Mattilsynet. Arbeidsgruppen forutsetter at det innarbeides nære samarbeidsrutiner mellom det miljørettede helsevern og Mattilsynet i saksbehandlingen før godkjenning gis.
- Godkjenningen bør, etter arbeidsgruppens mening, legges til Mattilsynets lokale ledd, i nært samarbeid med det foreslåtte interkommunale miljørettede helsevernet. Dersom vannforsyningssystem omfatter kommuner som inngår i ulike lokale Mattilsyn eller ulike regioner, legges godkjenningen til overordnet organ.

6.3.2 Høringsinstansenes syn

Det er stor tilslutning til at godkjenningsordningen av vannverk opprettholdes, men enkelte høringsinstanser ønsker en forenklet godkjenningsprosedyre for de minste vannverkene. Det er videre stor enighet om at godkjenningsmyndigheten bør legges til det lokale leddet i Mattilsynet og at det er et nært samarbeid mellom det miljørettede helsevern og Mattilsynet i saksbehandlingene før godkjenning gis. Ved uenighet mellom Mattilsynet og miljørettet helsevern, mener de fleste at avgjørelsen bør endelig treffes av overordnet ledd i Mattilsynet, mens noen mener at avgjørelsen da bør treffes av Fylkesmannen.

Det er en bred støtte til at kommunenes rolle som planmyndighet i vannforsyningen fremheves, og at det utarbeides rundskriv eller rikspolitiske retningslinjer i forhold til dette. KS, som også støtter kommunenes rolle som planmyndighet, forutsetter derimot at kommunene tar sitt ansvar som planmyndighet etter plan- og bygningsloven på alvor, og trenger derfor ikke noe ytterligere presisering i rundskriv eller rikspolitiske retningslinjer.

Flere av høringsinstansene anmoder om at departementene klargjør ressursbehovet både kvalitæ-

tivt og kvantitativt i det nye mattilsynet når det gjelder drikkevannsforvaltningen. Noen av høringsinstansene har understreket behovet for nærhet til laboratorietjenester i forhold til vann.

Helsedepartementet legger på bakgrunn av hørings svarene til grunn at godkjenningsordningen for vannverk opprettholdes, og at det lokale leddet i Mattilsynet vil være ansvarlig for godkjenningen i nært samarbeide med det miljørettede helsevern før godkjenning gis. Ved uenighet mellom mattilsynet og miljørettet helsevern, forslår departementet at avgjørelsen treffes av overordnet ledd i mattilsynet. Departementet vil videre vurdere om det vil være formålstjenlig med rundskriv og /eller rikspolitiske retningslinjer, eller om det er tilstrekkelig bare å minne kommunen om deres ansvar som planmyndighet i vannforsyningen.

6.4.1 Miljøvernforvaltningen

Mattilsynet vil ha flere oppgaver som berører biologisk mangfold eller ytre miljø. Særlig viktig er arbeidet med sykdom og parasitter hos ville bestander av laksefisk og hos ferskvannsorganismer der arbeidet med å bevare villaksen er spesielt prioritert. I tillegg vil Mattilsynet ha oppgaver knyttet til genmodifisert mat, tilsyn med genmodifiserte organismer, elementer av regionalt og lokalt miljøvernarbeid, vannforvaltning og deler av kjemikaliepolitikken som alle har grenseflater mot miljøvernforvaltningens oppgaver.

Det anses som viktig at de oppgavene som her er nevnt og som ikke direkte retter seg inn mot matproduksjonen vies stor oppmerksomhet i det videre arbeidet med ny matlov. Det vil videre være nødvendig å etablere arenaer og rutiner som legger til rette for godt samarbeid mellom Mattilsynet og miljøvernforvaltningen.

7 Økonomiske forhold vedrørende overføring av oppgaver fra kommunene til staten ved opprettelsen av Mattilsynet

7.1 Virksomhet i KNT som overføres til staten ved opprettelsen av Mattilsynet

Det er lagt opp til at følgende oppgaver overføres fra kommunene til staten ved opprettelsen av Mattilsynet:

- næringsmiddeltilsyn som i dag er et kommunalt ansvar, herunder tilsyn med drikkevann
- næringsmiddeltilsyn og kjøttkontroll som i dag er et statlig ansvar, men som utføres av KNT etter delegert fullmakt fra SNT.

På bakgrunn av en kartleggingsundersøkelse som departementet har gjennomført av virksomheten i KNT i 2000, anslås disse oppgavene å utgjøre om lag 600 årsverk, inkl. andelen administrative årsverk knyttet til disse oppgavene. Dette tilsvarer 63 pst. av den samlede virksomheten i KNT. Oppgavene som tilføres Mattilsynet fra kommunene vil utgjøre om lag halvparten av den samlede virksomheten i Mattilsynet.

Et stortingsflertall la ved behandlingen av St.prp. nr. 63 (2001–2002) til grunn at laboratorietjenestene skal organiseres uavhengig av det nye mattilsynet. Denne virksomheten utgjør i følge kartleggingen i størrelsesorden 250–300 årsverk og vil ikke bli omfattet av statliggjøringen. Andre oppgaver i KNT som ikke omfattes av statliggjøringen er i all hovedsak ulike oppgaver innen miljørettet helsevern. Det vises til pkt. 5.4.3 hvor det gis en omtale av organiseringen av laboratorietjenestene og pkt. 6.2 hvor det gis en omtale av grensesnittet mot kommunenes miljørettede helsevern.

7.2 Hovedprinsipper for gjennomføringen av det økonomiske oppgjøret mellom staten og kommunene

Det økonomiske oppgjøret mellom staten og kommunene vil ha tre hovedelementer:

- overføring av personell som er satt til å løse de oppgaver som staten skal overta

- overføring av eiendeler (bygg, inventar, utstyr mv.) som er anskaffet for å løse de oppgaver som staten skal overta
- utgifter til drift

I pkt. 7.2.1 og 7.2.2 legges fram forslag til prinsipper for hhv. overføring av personell og eiendeler. Prinsipper og problemstillinger knyttet til håndteringen av driftsutgiftene legges fram i pkt. 7.2.3, mens det i pkt. 7.2.4 skisserer et opplegg for gjennomføringen av det økonomiske oppgjøret.

Regjeringen ser det som viktig at omorganiseringen og det økonomiske oppgjøret gjennomføres på en slik måte at både den enkelte kommune og staten settes i stand til å utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte også etter at omorganiseringen har funnet sted.

7.2.1 Hovedprinsipper for overføring av personell

Landbruksdepartementet har lagt til grunn at en vil anvende reglene for virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljølovens § 73 for overføring av personell fra kommunesektoren i forbindelse med at oppgaver overføres til staten ved opprettelsen av Mattilsynet. Ved virksomhetsoverdragelse følger de tilsatte sine arbeidsoppgaver over i ny virksomhet. De tilsatte i kommunene/KNT som kjenner igjen vesentlige deler av sine oppgaver i Mattilsynet, har således rett til å følge med oppgavene over til staten ved Mattilsynet.

Det totale antall årsverk som overføres til staten ved opprettelsen av Mattilsynet skal i utgangspunktet være sammenfallende med årsverkantallet som samlet utføres innen disse arbeidsoppgavene og tilhørende administrative støttefunksjoner i kommunene på overføringstidspunktet.

Landbruksdepartementet legger opp til at antall årsverk som overføres fra den enkelte kommune/KNT til Mattilsynet avklares med vedkommende kommune/eier av KNT. Det vises til nærmere omtale av gjennomføringen av det økonomiske oppgjøret under pkt. 7.3 nedenfor.

7.2.2 Hovedprinsipper for eierskapsovertakelse

Når staten overtar ansvar fra kommunene, vil staten få behov for et tilsvarende produksjonsapparat som kommunene har i dag, mens kommunene som fritas for det tilsvarende sektoransvaret ikke lenger vil ha behov for å utføre de aktuelle tilsynsoppgavene. Dette, sammen med prinsippet om mest mulig klare og entydige ansvarsforhold i forvaltningen og målet om rasjonell bruk av offentlige ressurser, taler for at staten som et hovedprinsipp bør ha rett og plikt til å overta eierskapet til de formuesrettslige posisjoner som benyttes for å løse de oppgavene som staten skal overta. Landbruksdepartementet mener imidlertid at det bør gjøres konkrete vurderinger når det gjelder fast eiendom (bygninger og lokaler) slik at fast eiendom i utgangspunktet bare tas over i de tilfeller hvor dette anses hensiktsmessig for den enkelte kommune og staten. Det vises her også til kriteriene for arrondering og lokalisering av det lokale nivået i Mattilsynet, jf. pkt. 5.3.3 ovenfor.

Det vil kunne vise seg at det i konkrete tilfeller er vanskelig å avgjøre om formuesgjenstander er knyttet til virksomhet som omfattes av statliggjøringen eller om de er knyttet til annen virksomhet. I mange tilfeller vil gjenstanden benyttes til flere formål. Landbruksdepartementet vil legge følgende kriterier legges til grunn for vurderingen av om dette er en formuesgjenstand som staten har rett og plikt til å overta:

- Om formuesgjenstanden har betydning for statens mulighet til å utøve tilsyn med næringsmidler i samsvar med det ansvar som pålegges i lovgivningen og med samme omfang og kvalitet som kommunen i dag utøver
- Om formuesgjenstanden benyttes av kommunen i forbindelse med virksomhet som omfattes av statliggjøringen
- Om kommunen har anskaffet formuesgjenstanden til et formål som ligger innenfor den virksomheten som skal statliggjøres
- Om formuesgjenstanden vil ha betydning for kommunens mulighet til å utføre andre oppgaver

Departementet legger opp til at kommunene på prinsipielt grunnlag og ut fra hva som har vært praksis ved gjennomføringen av lignende reformer tidligere, ikke bør få erstattet en eventuell alternativ verdi av formuesgjenstander som disponeres for å løse de oppgaver som skal overføres til staten. I særlige tilfeller, hvor det åpenbart vil være urimelig at det ikke gis en eller annen form for kompensasjon

ved overtakelse av formuesposisjoner, bør det imidlertid være rom for å utvise skjønn og gjøre unntak fra hovedprinsippet.

Departementet legger videre opp til at det foretas et økonomisk oppgjør som medfører at staten overtar de økonomiske forpliktelsene som er knyttet til de aktuelle formuesgjenstandene.

De kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsynene har ulik organisatorisk tilknytning til vertskommunen. De fleste er organisert som del av kommunal etat eller som interkommunalt samarbeid ihht. kommunelovens §27 mens noen er organisert som interkommunalt selskap. Interkommunalt selskap skiller seg fra de to andre organisasjonsformene bl.a. ved at de er egne juridiske enheter med rettigheter og forpliktelser i forhold til andre myndigheter, herunder også deltakerkommunene. De ulike organisatoriske tilknytningsformene som benyttes for KNT, gir først og fremst uttrykk for kommunenes ulike vurderinger med hensyn til hva som er mest hensiktsmessig og formålstjenlig organisering av KNTs virksomhet. Kommunenes sektoransvar er imidlertid det samme uavhengig av hvordan kommunene har valgt å organisere virksomheten. Departementet finner derfor at prinsippene som er beskrevet ovenfor bør legges til grunn uavhengig av KNTs juridiske status og organisatoriske tilknytningsform til vertskommunen.

Som i helseforetaksreformen, legges det til grunn at en statlig overtakelse av eiendomsposisjoner fra kommunene/KNT i forbindelse med at tilsynsvirksomheten statliggjøres må hjemles i lov. Departementet tar sikte på at det fremmes forslag om slik hjemmel våren 2003.

Dersom staten skal overta virksomheten "som den står og går" slik det legges opp til, må det være en forutsetning at virksomheten på overtakelsestidspunktet er utrustet på en slik måte at det lovpålagte ansvaret kan ivaretas. Departementet legger derfor til grunn at kommuner ikke foretar personmessige eller økonomiske tilpasninger i forkant av statliggjøringen som bryter med prinsippene og forutsetningene for gjennomføringen av det økonomiske oppgjøret.

7.2.3 Utgifter til drift

Som beskrevet i pkt. 7.1 utfører KNT også statlige oppgaver etter delegert fullmakt fra SNT. Dette følger av at sektoransvaret for kjøttkontrollen og deler av næringsmiddeltilsynet ble overført fra kommunene til staten i to faser i 1995/1996. I den forbindelse ble det gjennomført trekk i rammetilskuddet i inntektssystemet og SNTs budsjett ble økt tilsvarende.

Omtalen under dette punktet gjelder de oppgavene innen næringsmiddeltilsyn, inkl. drikkevannsforvaltningen, hvor ansvaret ikke ble overført til staten i 1995/1996. Basert på kartleggingsmaterialet som er innhentet utgjør disse oppgavene om lag 25 pst. av den samlede virksomheten i KNT.

Kommunene vil få redusert sine utgifter som følge av at staten også overtar ansvaret for disse oppgavene ved opprettelsen av Mattilsynet. I prinsippet bør derfor kommunene få redusert sine inntekter tilsvarende de reduserte utgiftene. Dette foreslås gjort ved at det gjennomføres et trekk i kommunenes rammetilskudd innenfor inntektssystemet. Uttrekket bør benyttes til å finansiere statens økte utgifter som følge av endret oppgavefordeling.

Utgangspunktet for beregning av det samlede uttrekket, bør etter departementets vurdering være de faktiske utgifter og inntekter som kommunene har, knyttet til virksomheten som skal overføres. Det legges derfor opp til at KNTs regnskaper legges til grunn som utgangspunkt for beregning av det samlede uttrekket.

Årsverkbruken knyttet til kommunenes sektorsansvar for tilsyn med næringsmidler har vært relativt stabil de siste årene. En legger derfor opp til at uttrekket som en hovedregel beregnes med utgangspunkt i KNTs regnskaper for 2000 og 2001 og at disse tallene fremføres til 2004-nivå. I de tilfeller hvor disse regnskapene ikke gir tilstrekkelig informasjon om virksomheten som skal overføres, vil beregningen av uttrekket baseres på supplerende materiale.

7.2.4 Gjennomføringen av det økonomiske oppgjøret

Det er lagt til grunn at statens overtar oppgaver, personell og ressurser fra KNT 1.1.2004. Det forutsettes nødvendige lovhjemler er på plass samtidig.

Det totale antall årsverk som overføres til staten ved opprettelsen av Mattilsynet skal i utgangspunktet være sammenfallende med årsverkantallet som samlet utføres innen disse arbeidsoppgavene og tilhørende administrative støttefunksjoner i kommunene på overføringstidspunktet. Landbruksdepartementet legger opp til at antall årsverk som overføres fra den enkelte kommune/KNT til Mattilsynet avklares med vedkommende kommune/eier av KNT og at dette gir grunnlag for nærmere avklaringer med den enkelte kommune/KNT om hvilket personell som skal overføres til Mattilsynet. Departementet legger videre opp til at det skal følge av lov hvilke typer formuesposisjoner staten skal overta.

Det vil i praksis allikevel kunne oppstå tolkningsspørsmål og grensedragningspørsmål i forhold til hva staten konkret skal overta av personell og formuesposisjoner. Nedenfor skisseres derfor et praktisk opplegg for avklaring av slike spørsmål.

Før overføringen av virksomhet fra kommunene kan fullføres, må det avklares hvilket personell og hvilke formuesrettslige posisjoner staten konkret skal overta. Den enkelte kommune og staten må derfor gå nærmere gjennom de oppgaver som utføres med sikte på å etablere et felles grunnlag for å vurdere hvilket personell som skal overføres til Mattilsynet. Det må videre foretas en nærmere kartlegging av eiendomsforhold og avtaler som kommunen er part i og som angår statliggjøringen. Dessuten må det vurderes hvilke posisjoner og avtaleforhold som skal avsluttes og hvilke som skal fortsette å løpe. Dersom avtaleforhold skal fortsette å løpe, må det tas standpunkt til om staten skal tre inn i kommunens avtalerettslige posisjon eller "løse" ut kommunen ved et økonomisk oppgjør.

Når det skal foretas vurderinger av hvilket personell og hvilke eiendomsposisjoner som staten skal overta, har departementet, som statlig organ, interesse i utfallet. Landbruksdepartementet vil derfor vurdere om avgjørelsen bør fattes av et uavhengig organ i de tilfeller hvor staten og den enkelte kommune ikke kommer til enighet om hvilket personell og hvilke formuesposisjoner som staten bør ha rett og plikt til å overta. Et slikt uavhengig organ kan for eksempel være en partssammensatt nemnd.

7.3 Vedrørende oppgaver i KNT som ikke blir overført til staten ved opprettelsen av Mattilsynet

Reformen innebærer at kommunene for framtiden må finne andre organisatoriske løsninger for de deler av virksomheten i KNT som fortsatt skal være et kommunalt ansvar. En kan ikke se bort fra at omorganiseringen i en overgangsfase vil kunne bidra til å svekke kompetansemiljøer i kommunene og redusere effektiviteten i kommunenes oppgaveløsning. Dette gjelder først og fremst forhold vedrørende organiseringen av laboratorievirksomheten hvor det av strukturelle årsaker er en overkapasitet i forhold til behovet, men det er også utfordringer knyttet til kommunenes videre arbeid innen miljørettet helsevern.

7.4 Høringsinstansenes syn

Høringsrunden viser at det er bred tilslutning til hovedprinsippet om at omorganiseringen og det økonomiske oppgjøret skal gjennomføres på en slik måte at både den enkelte kommune og staten settes i stand til å utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte også etter at omorganiseringen har funnet sted.

KS og flere andre høringsinstanser i kommunesektoren mener laboratorietjenestene er en integrert del av næringsmiddeltilsynet i kommunene og derfor bør overføres til staten ved etableringen av Mattilsynet. Det vises her bl.a. til følgende utsagn fra Kommunenes sentralforbund (KS):

«Organisatorisk er det valgt flere ulike løsninger for laboratorienes drift, men felles for alle er at det er tilsynenes behov som er både begrunnelsen for laboratorienes etablering og grunnlaget for deres eksistens. Laboratoriene må derfor betraktes som en integrert del av tilsynene selv der de er organisert i ulike enheter. Mange kommuner eier svært veldrevne og akkrediterte laboratorier som det har tatt mange år og betydelige ressurser å bygge opp. KS finner det derfor både overraskende og meget problematisk at staten oppfatter det som kurant å overta tilsynsdelen som er eksistensgrunnlaget for laboratoriene og samtidig fraskrive seg ansvaret for laboratorienes videre skjebne.»

Flere høringsinstanser i kommunesektoren er også av den oppfatning at kommunene bør ha fortrinnsrett til formuesgjenstandene som benyttes av KNT, og at staten må dekke kommunenes transaksjonsutgifter i forbindelse med reformen.

Få høringsinstanser har hatt innvendinger til at det samlede uttrekket beregnes med utgangspunkt i faktiske utgifter, men flere høringsinstanser i kommunesektoren er i tvil om dette prinsippet bør benyttes ved fordeling av uttrekket mellom kommuner.

Flere høringsinstanser i kommunesektoren er opptatt av oppgavene i KNT som ikke blir overført til staten ved opprettelsen av det nye mattilsynet. Det etterlyses fra disse høringsinstansene en konkretisering av hvordan staten vil legge til rette for at kommunene kan få avslutte, «utfase», videreføre eller videreutvikle funksjoner som staten ikke overtar.

7.5 Regjeringens syn

Regjeringen viser til at det i store trekk er tilslutning til hovedprinsippene for gjennomføringen av

det økonomiske oppgjøret, og vil legge disse til grunn for det videre arbeidet.

Det legges opp til at det gjennomføres forhandlinger med berørte kommuner om hvilket personell og hvilke formuesgjenstander som skal overføres med basis i prinsippene i pkt. 7.2 ovenfor. Det er i pkt. 7.2.2 redegjort for de kriteriene som ønskes lagt til grunn for vurderingen av hvilke formuesgjenstander som staten har rett og plikt til å overta. Staten vil utvise skjønn, for eksempel med hensyn til hensiktsmessighet og økonomi, når disse kriteriene skal anvendes, slik at interessekonflikter mellom partene kan begrenses så langt som mulig.

I tråd med høringsinstansenes syn legges det opp til at det samlede uttrekket blir beregnet med basis i kommunenes faktiske utgifter til næringsmiddeltilsyn. Kriteriene for fordelingen av det samlede uttrekket mellom kommuner vil bli vurdert nærmere fram mot neste års kommuneproposisjon.

Regjeringen har merket seg at flere høringsinstanser, bl.a. KS, har vært opptatt av oppgaver i dagens KNT som ikke overføres til staten ved opprettelsen av Mattilsynet, dvs. laboratorietjenestene og oppgaver innen miljørettet helsevern.

Helsedepartementet tar sikte på å legge fram en stortingsmelding om folkehelsearbeidet i høst, hvor det bl.a. vil bli redegjort nærmere for departementets oppfølging overfor kommunene når det gjelder miljørettet helsevern, jf. også omtalen i pkt. 6.2 ovenfor.

Regjeringen viser til at forhold vedrørende organiseringen av laboratorietjenestene er under utredning. Spørsmål knyttet til laboratorietjenestene vil bli lagt fram for Stortinget våren 2003 etter at saken har vært på høring. Prinsippet om at disse tjenestene skal organiseres uavhengig av tilsynet står imidlertid fast. I foreliggende proposisjon blir videre enkelte hovedprinsipper som ønskes lagt til grunn for en framtidig laboratorietjeneste for tilsynet, samt statens rolle i en slik sammenheng, beskrevet. Det vises til pkt. 5.4.3 hvor dette er omtalt nærmere.

Den framtidige organiseringen av laboratorietjenestene vil avhenge av en rekke forhold. Regjeringens vil understreke kommunenes muligheter til selv å påvirke utviklingen av disse tjenestene og finne hensiktsmessige organisatoriske og eiermessige løsninger. Regjeringen har imidlertid merket seg de sterke synspunktene som har kommet fra KS og kommunesektoren når det gjelder laboratorievirksomheten. Regjeringen vil vurdere omstillingsbehov knyttet til ny organisering av laboratorietjenestene i revidert nasjonalbudsjett etter at utredningsarbeidet er sluttført og utredningen har vært på høring.

8 Administrative og økonomiske konsekvenser

8.1 Administrative konsekvenser

Omorganiseringen av matforvaltningen er en stor og viktig reform som omfatter flere elementer.

Reformen innebærer at tilsyn med all produksjon, import og frambud av mat samordnes i ett, statlig tilsyn. Det vil derfor bli opprettet et nytt statlig forvaltningsorgan, som skal ivareta disse oppgavene fra 1.1.2004. Det vises til pkt. 5.3 for en nærmere omtale av organiseringen av det nye mattilsynet. Som følge av den forestående samordningen vil Statens landbrukstilsyn, Statens dyrehelsetilsyn og Statens næringsmiddeltilsyn bli avviklet som selvstendige virksomheter. Tilsyn med sjømat vil bli overført fra Fiskeridirektoratet til det nye mattilsynet. Likeså vil næringsmiddeltilsynet som utføres av kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsyn bli overført til staten og inngå i det nye mattilsynet. Overføringen av oppgaver til staten innebærer at kommunene må finne andre organisatoriske løsninger for de deler av virksomheten i KNT som fortsatt vil være et kommunalt ansvar.

Det vil bli opprettet en interimorganisasjon som vil få ansvar for arbeidet med å forberede opprettelsen av Mattilsynet. Interimorganisasjonen vil bli organisert som en enhet i Landbruksdepartementet.

Parallelt med at tilsynsvirksomheten samordnes legges det opp til en reorganisering av tilsynets viktigste støttefunksjoner. Det vil bli opprettet en egen vitenskapskomité 1.1.2004 som skal forestå risikovurderinger for det nye tilsynet. Vitenskapskomiteen vil bli organisert uavhengig av tilsynet. Det er videre lagt til grunn at laboratorietjenestene skal organiseres uavhengig av tilsynet. Spørsmål vedrørende organiseringen av disse tjenestene er til utredning og vil bli lagt fram i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett til våren.

Det legges videre opp til en betydelig forenkling og modernisering av lovverket på dette området gjennom arbeidet med ny matlov. Som omtalt under pkt. 5.1 tar en sikte på at den nye matlovens virkeområde blir utvidet til å omfatte en samlet lov for matproduksjon og kontroll av mat. Dette innebærer at en rekke av de særlover som i dag regulerer forhold på matområdet, vil bli inkludert i den nye matloven.

Regjeringen legger stor vekt på at de ulike elementene i reformen ses i sammenheng og gjennomføres parallelt slik at det sikres en mest mulig helhetlig og enhetlig gjennomføring av reformen. Regjeringen arbeider derfor med sikte på at ny matlov skal kunne tre i kraft samtidig med at Mattilsynet og den nye vitenskapskomiteen opprettes 1.1.2004.

Arbeidet med omorganiseringen av matforvaltningen har reist spørsmål vedrørende ansvarsforholdene mellom departementene. Med utgangspunkt i dette har Regjeringen lagt til grunn at Landbruksdepartementet skal ha det administrative ansvaret overfor Mattilsynet, herunder etatstyringen og koordineringen av budsjettarbeidet. Det er videre lagt til grunn at Helsedepartementet skal ha det faglige og administrative ansvaret overfor den nye vitenskapskomiteen. Det er videre Regjeringens oppfatning at det konstitusjonelle ansvaret skal deles mellom Helsedepartementet, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet etter et vertikalt prinsipp der grensesnittene går langs de ulike ledd i matkjeden og ikke etter hvilke hensyn som skal ivaretas. Andre departementer vil på ordinær måte bli trukket inn i saker som angår deres ansvarsområde.

8.2 Økonomiske og budsjettmessige konsekvenser

8.2.1 Samfunnsøkonomiske effekter av reformen

Omorganiseringen av matforvaltningen vil innebære en vesentlig effektivisering, modernisering og forenkling av matforvaltningen gjennom omfattende endringer av lovverk og forvaltning.

Det tas sikte på en betydelig forenkling og modernisering av lovverket på matområdet ved at den nye matloven inkluderer virkeområdet til en rekke av dagens særlover. Dette vil gi en enklere hverdag og økonomiske besparelser for næringsliv og forvaltning.

Opprettelsen av Mattilsynet og den nye vitenskapskomiteen vil gi grunnlag for en kvalitativt bedre og mer effektivt forvaltning. Dette vil ha posi-

tive samfunnsmessige effekter ved at mattryggheten sikres for forbrukere samtidig som kostnadene for næringsliv og samfunn kan reduseres. Effektiviseringspotensialet knytter seg først og fremst til at det etableres et mer samordnet og enhetlig tilsyn langs hele matkjeden som vil gi gevinster både faglig og administrativt. Det er lagt vekt på å gi rammer for omstilling som gjør det mulig å oppnå målsetningene som er satt for omorganiseringen

Beslutningen om at laboratorietjenestene skal organiseres uavhengig av Mattilsynet legger til rette for at det kan utvikles mer rasjonelle og kostnadseffektive løsninger for disse tjenestene innenfor en prinsipiell ramme som gir klarere arbeids- og ansvarsfordeling mellom tjenesteproduksjon og forvaltning.

Overføringen av sjømattilsyn innebærer på den ene siden, i alle fall i en overgangsperiode, et synergitap ved at ressurskontrollen og sjømattilsynet ikke lenger vil bli utført av samme personell. På den andre siden vil det oppstå synergisgevinster ved at tilsyn med så vel landbasert som sjøbasert matproduksjon kan utføres i samme organisasjon.

Regjeringen legger til grunn at reformen samlet sett skal gi en effektiviseringsgevinst på minimum 10 pst. Hvor raskt effektiviseringspotensialet kan tas ut, vil avhenge av den videre framdriften og de rammer som gis for omstilling. Med bakgrunn i de vurderinger som det er redegjort for i pkt. 8.2.2 og 8.2.3 nedenfor, har Regjeringen som siktemål at hovedtyngden av potensialet bør kunne tas ut i løpet av 2006. Imidlertid vil noen enkeltelementer i reformen måtte strekkes noe lenger ut i tid.

8.2.2 Omstillingsbehov

Nedenfor redegjøres det for departementets foreløpige vurderinger når det gjelder det samlede omstillingsbehovet i forbindelse med etableringen av Mattilsynet.

Vurderinger og forslag legges fram med bakgrunn i Stortingets behandling av St.prp. nr. 63 (2001–2002), jf. Innst. S. nr. 255 (2001–2002), kongelig resolusjon av 16.08.2002 og Regjeringens syn på de spørsmål som legges fram i denne proposisjonen. De viktigste forutsetningene som vurderingene bygger på er:

- Virksomheten i Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn og Statens næringsmiddeltilsyn samt sjømattilsynet i Fiskeridirektoratet og tilsynsvirksomheten i de kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsynene samordnes i ett, statlig tilsyn – Mattilsynet.
- Mattilsynet tillegges oppgaver langs hele matproduksjonskjeden i henhold til de områder som er beskrevet i pkt. 4.4 ovenfor.

- Mattilsynet skal ha tre organisatoriske nivå – et sentralt nivå, et regionalt nivå og et lokalt nivå og en desentralisert styrings- og beslutningsstruktur.
- De lokale enhetene skal utgjøre grunnpilarene i tilsynets virksomhet og ha kompetanse og ressurser som er tilstrekkelig for både å drive veiledning av brukerne, føre tilsyn og fatte vedtak i første instans. Enhetene bør ha en minimumsbemanning på i størrelsesorden 10–12 personer og med utgangspunkt i dette er det anslått at antallet enheter på landsbasis vil ligge i størrelsesorden 50–65.
- Mattilsynet inndeles i 8 regioner. Regioninndelingen og lokaliseringen av regionkontorene fremgår av kongelig resolusjon, jf. også pkt. 5.3.1 ovenfor. Regionkontorene skal ha regional styrings- og koordineringsfunksjon for de lokale enhetene og skal dessuten kunne tillegges oppgaver av nasjonal karakter samt forestå administrative funksjoner for lokalledet.
- Mattilsynet skal ha en relativt slank sentralenhet med i størrelsesorden 100–120 ansatte, med en viss justering som følge av beslutningen om ett tilsyn. Sentralenheten skal i første rekke ha fokus på strategiske ledelsesoppgaver. Sentralenheten lokaliseres i tilknytning til veterinærvitenskapelige institusjoner og helsefaglige miljøer i Oslo.
- Laboratorievirksomheten organiseres uavhengig av tilsynet.

Den pågående omorganiseringen av matforvaltningen er en stor og gjennomgripende reform som vil innebære betydelige omstillinger både hva angår tilsynets personell og organisasjon, lokalisering av de ulike tilsynsenheter og til dels også tilsynets materielle innhold. Omstillingsarbeidet vil være omfattende og krevende og pågå over flere år. Departementet legger imidlertid til grunn at hovedtyngden av omstillingsarbeidet vil være gjennomført i løpet av 2005. Den årlige fremdriften i omstillingsarbeidet antas i grove trekk å bli som følger:

- 2003: Forberedelse av opprettelsen av Mattilsyn – infrastrukturelle og personalpolitiske tiltak, diverse utredningsarbeid og utviklingsprosesser knyttet til etableringen, klargjøring av Mattilsynets administrative støttefunksjoner og drift av interimsgorganisasjonen.
- 2004: Etablering av fysiske strukturer – avvikling av nåværende tilsynsvirksomheter, flytting og samlokalisering, kjøp av utstyr, samordning av systemer og rutiner samt personalpolitiske og organisatoriske tiltak
- 2005: Samordning av systemer og rutiner samt personalpolitiske og organisatoriske tiltak

Regjeringen vil vurdere omstillingsbehovene i de kommende årene som ledd i arbeidet med de årlige budsjettene.

Landbruksdepartementet legger til grunn for omstillingsarbeidet at den løpende tilsynsvirksomheten skal kunne utføres mest mulig som normalt i omstillingsperioden – i nåværende tilsyn i 2003 og i Mattilsynet fra 2004. På denne bakgrunn har en for 2003 funnet det hensiktsmessig å legge opp til at det etableres en interimorganisasjon under ledelse av Mattilsynets fremtidige leder, mens den løpende tilsynsvirksomheten ivaretas av nåværende tilsyn innenfor etablerte strukturer. Departementet vil videre legge til rette for at kapasiteten og kompetansen i den løpende tilsynsvirksomheten kan ivaretas, bl.a. gjennom tiltak rettet mot personalet.

Mange ansatte vil stå overfor en situasjon med stor usikkerhet knyttet til framtidig arbeidssituasjon. Dette har blant annet bakgrunn i at det foreløpig ikke er tatt stilling til inndelingen av det lokale leddet og kontorlokaliseringen for dette leddet og at oppgavefordelingen mellom nivåene i Mattilsynet vil være en annen enn i nåværende tilsyn. For å sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i tilsynet vil det derfor være en viktig utfordring at det legges til rette for at hovedtyngden av personellet i nåværende tilsyn velger å fortsette inn i Mattilsynet. Det er vanskelig å vurdere behovet for omstillingsvirkemidler som må rettes mot dette forholdet. Generelt vil imidlertid omfanget kunne reduseres dersom tilsatte på et tidlig tidspunkt får avklart framtidig stilling og kontorsted i Mattilsynet og en samtidig finner løsninger for dette som gir stort sammenfall mellom Mattilsynets og den enkelte ansattes behov og ønsker. Regjeringen ønsker å legge til rette for at disse hensynene kan ivaretas. En legger derfor til grunn at bruken av personalpolitiske virkemidler skal målrettes mot Mattilsynets og den enkelte ansattes behov innenfor de rammer som den inngåtte omstillingsavtalen gir, og ved bruk av omstillingsvirkemidler som er tilgjengelig i staten.

Med bakgrunn i at Mattilsynet skal etableres med grunnlag i fire relativt ulike tilsynsstrukturer både hva gjelder organisasjon, lokalisasjon og kultur, vil en stå overfor en betydelig ledelsesmessig og organisatorisk utfordring. Det vil være et betydelig behov for å gjennomføre tiltak rettet mot å utvikle organisasjonen videre etter at den er etablert slik at målene som er satt for omorganiseringen kan nås. Det vil videre være behov for å gjennomføre tiltak rettet mot kompetanseutvikling i alle deler av organisasjonen. Med de utfordringer Mattilsynet står overfor de første årene vil det være et særskilt behov for team- og ledelsesutvikling.

Regjeringen legger til grunn at det etableres et hensiktsmessig IT-nettverk og et elektronisk arkiv og saksbehandlingssystem som, sammen med en samordning av dagens fagsystemer, skal legge til rette for høy kvalitet og effektivitet i det nye tilsynet. Det må stilles høye krav til sikkerhet og stabilitet. Ulike forutsetninger knyttet til enhetenes geografiske lokalisering og ulike kommunikasjonsbehov setter krav til at systemene er fleksible og skalerbare. De ansatte i Mattilsynet må ha sikker og lik tilgang til tilsynets tjenester og systemer. Fag- og saksbehandlingssystemer må kunne tilby webbaserte grensesnitt for elektroniske innrapporteringer, innsendinger av søknader fra næringslivet, og innsyn i saksbehandlingsprosessene. Disse tjenestene skal åpnes for næring og publikum gjennom Matportalen. For å sikre en helhetlig utvikling av webløsninger legges det opp til at interimorganisasjonen får ansvar for både utviklingen av webløsninger for Mattilsynet og den videre utviklingen av Matportalen, jf. pkt. 8.2.3 nedenfor.

Det er lagt opp til at det nye mattilsynet skal overta inventar og utstyr fra nåværende tilsyn. Det må likevel i de første årene påregnes et betydelig behov for investeringer i inventar og utstyr i det nye tilsynet for å sikre et enhetlig driftsmiljø og for å redusere driftskostnadene mest mulig.

Behovene knyttet til flytting av virksomhet vil ha et betydelig omfang. Dette har bakgrunn i at dagens virksomhet er svært fragmentert og uensartet med 300 kontorsteder og store organisatoriske ulikheter. Til sammenligning vil Mattilsynet ha i størrelsesorden 60–75 kontorsteder. Det er foreløpig knyttet betydelig usikkerhet til omstillingsbehovene som gjelder flytting av virksomhet.

Det legges opp til at hovedkontorfunksjonene samlokaliseres så raskt som hensiktsmessig i lokaler på Adamstua i Oslo. Som følge av at prosessen med å overføre personell fra sentralenheten til regionkontorene vil pågå over 2–3 år, vil en måtte finne midlertidige løsninger for å dekke kontorbehovet ved hovedkontoret i denne perioden. Det legges videre opp til at lokaler for regionkontorene forberedes i 2003. Avvikling av nåværende kontorsteder samt flytting og samlokalisering i nye lokaler vil i hovedsak pågå i første halvår 2004 på alle tre nivåene. Det legges i utgangspunktet opp til at Mattilsynet leier lokaler på regionalt og lokalt nivå og at erverv av lokaler bare vil være aktuelt der spesielle behov tilsier det. Foruten kostnader forbundet med flytting og etablering av nye lokaler vil det påløpe kostnader til oppfølging av inngåtte husleieavtaler for kontorlokaler i nåværende tilsynsvirksomheter som ikke finner anvendelse i det nye mattilsynet.

8.2.3 Budsjettmessige konsekvenser i 2003

Det er ovenfor redegjort for framdriften og de ulike hovedelementene i omstillingsarbeidet. Arbeidet i 2003 vil i hovedsak være rettet mot etableringen av Mattilsynet og den nye vitenskapskomiteen.

Det foreslås bevilget 100 mill. kr på nytt kap. 1115 til arbeidet med å forberede opprettelsen av Mattilsynet. Det legges opp til at det blir etablert en interimorganisasjon under ledelse av den framtidige lederen av det nye mattilsynet som vil ha ansvaret for dette arbeidet. Omstillingsarbeidet skal legges til rette for at de langsiktige målene som er satt for reformen blir nådd. Det legges videre til grunn at arbeidet blir lagt opp slik at Mattilsynet kan utføre sine tilsynsoppgaver på en god måte fra og med opprettelsen av tilsynet 1.1.2004.

Det er i St.prp. nr 1 (2002–2003) lagt til grunn at bevilgningene til Statens landbrukstilsyn, Statens dyrehelsetilsyn og Statens næringsmiddeltilsyn skal dekke de løpende tilsynsoppgavene. Øvrig aktivitet i de tre tilsynene skal tilpasses den forestående omorganiseringen. Det forutsettes således at utviklingsrelaterte oppgaver rettes inn mot etableringen av Mattilsynet og dekkes over kap. 1115. Bevilgningsforslagene på kap. 1107, 1110 og 1114 er som følge av dette redusert med samlet 50 mill. kr i St.prp. nr 1 (2002–2003).

Bevilgningen på kap. 1115 skal dekke interimorganisasjonens oppgaver i 2003. Hovedoppgavene vil være:

- Organisering og bemanning av den nye organisasjonen, herunder rekruttering av ledere for Mattilsynets regionkontorer og lokalkontorer.
- Etablering av lokaler for hovedkontoret og de åtte regionkontorene, herunder behov knyttet til ombygging og nybygg. Det er innenfor bevilgningen satt av 30 mill. kr til nybygg ved regionkontorene. Det reelle behovet vil bli vurdert nærmere av interimorganisasjonen etter samråd med vertskommunene for regionkontorene. Departementet tar sikte på at lokalene for

de sentrale og regionale kontorene er klare for innflytting på respektive kontorsteder før 1.1.2004.

- Etablering av ny infrastruktur og hensiktsmessige IKT-løsninger for det nye tilsynet som ivaretar kravene til kvalitet og effektivitet, jf. nærmere omtale i pkt. 8.2.2.
- Arbeid i tilknytning til inndelingen av det lokale leddet og lokaliseringen av lokalkontorene
- Utviklingsprosesser knyttet til organisatoriske og kompetansemessige utfordringer ved samordning av eksisterende virksomhet i én, ny organisasjon.
- Personalpolitiske tiltak med sikte på å finne fram til overgangsordninger som sikrer tilfredstillende kompetanse og kapasitet i tilsynet i omstillingsperioden og på sikt.

Det foreslås videre bevilget 5 mill. kr til arbeidet med å etablere den nye vitenskapskomiteen. Helsedepartementet vil ha ansvar for oppfølgingen av dette arbeidet. Det vil bli opprettet et interimsekretariat under ledelse av den fremtidige lederen av vitenskapskomiteens sekretariat. Sekretariatet vil ha ansvar for arbeidet med etableringen av komiteen. Det legges opp til at vitenskapskomiteen vil være fullt operativ fra 1.1.2004.

Midlene foreslås bevilget på kap. 719 post 21 og skal blant annet dekke følgende oppgaver:

- Organisering, forankring og rekruttering av leder og fagpersoner til sekretariatet for vitenskapskomiteen
- Arbeid i tilknytning til oppnevning av medlemmer til vitenskapskomiteen og dens vitenskapelige paneler
- Etablere infrastruktur og hensiktsmessige IKT-løsninger for vitenskapskomiteen

På denne bakgrunn foreslås kap. 719 post 21 bevilget med 37,79 mill. kr mot tidligere foreslått 32,79 mill. kr.

9 Videre arbeid med reformen

Omorganiseringen av matforvaltningen er en stor og viktig reform som har som formål å tilpasse forvaltningen til de nye utfordringene en står overfor som følge av utviklingen på matområdet nasjonalt og internasjonalt. Reformen skal i den sammenheng bidra til å sikre både god mattrygghet for norske forbrukere og konkurranseevnen for norsk matvareindustri. Samtidig har reformen som formål å skape et forvaltningsorgan som skal gi et kvalitativt bedre og mer kostnadseffektivt tilsyn. Fra regjeringens ståsted er derfor reformen et viktig bidrag til arbeidet med å effektivisere, forenkle og modernisere offentlig sektor.

Omorganiseringen innebærer gjennomgripende forandringer av matforvaltningen i forhold til dagens organisering, og vil kreve betydelige omstillinger både hva angår tilsynets personell og organisasjon, inndeling og lokalisering av de ulike tilsynsenheter og til dels også tilsynets materielle innhold. Det vil være avgjørende for reformens formåls effektivitet at det kan etableres hensiktsmessige rammer og prosesser for omstilling som legger til rette for god framdrift samt reell medvirkning og innflytelse for berørte parter. Ikke minst vil dette være viktig av hensyn til de ansatte som vil være Mattilsynets viktigste ressurs.

Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Helsedepartementet legger stor vekt på at de ulike elementene i reformen ses i sammenheng og gjennomføres parallelt slik at det sikres en mest mulig helhetlig og enhetlig gjennomføring av reformen. Det arbeides derfor med sikte på at ny matlov skal kunne tre i kraft samtidig med at Mattilsynet og vitenskapskomiteen opprettes 1.1.2004.

Som det fremgår av foregående kapittel, vil omstillingsarbeidet knyttet til opprettelsen av det nye mattilsynet være omfattende og krevende, og omstillingen vil pågå over flere år. Regjeringen legger opp til at en interimsorganisasjon vil lede dette arbeidet i 2003 i nær dialog med nåværende tilsyn og andre berørte parter. Det tas sikte på at den framtidige lederen for det nye tilsynet skal være på plass ved årsskiftet og at vedkommende skal lede interimsorganisasjonens arbeid. For å sikre nødvendig

framdrift er det lagt opp til at regiondirektørene i det framtidige tilsynet skal være på plass seinvinteren/våren 2003, i første omgang som del av interimsorganisasjonen. Dette er etter departementets vurdering en viktig forutsetning for at det i andre halvår 2003 kan etableres og gjennomføres hensiktsmessige prosesser når det gjelder spørsmål vedrørende organisering, lokalisering og bemanning av Mattilsynet. Regjeringen vil legge stor vekt på at den løpende tilsynsvirksomheten skal kunne utøves mest mulig som normalt parallelt med at det pågår omstillingsarbeid. Landbruksdepartementet viser til kapittel 8 for en nærmere omtale av omstillingsarbeidet.

Det er i kapittel 7 gjort rede for hovedprinsippene som foreslås lagt til grunn for gjennomføringen av det økonomiske oppgjøret med kommunene i forbindelse med at oppgaver overføres til staten ved opprettelsen av det nye mattilsynet. Landbruksdepartementet vil legge fram en mer utdypende omtale av prinsippene og det tallmessige grunnlaget for det økonomiske oppgjøret i kommuneproposisjonen til våren. De budsjettmessige konsekvensene knyttet til statliggjøringen vil videre bli innarbeidet i St.prp. nr. 1 (2003–2004), hvor det også vil bli fremmet budsjetter for Mattilsynet og vitenskapskomiteen.

Landbruksdepartementet har satt i gang et arbeid for å utrede forhold knyttet til den framtidige organiseringen av laboratorietjenestene med basis i stortingsflertallets forutsetning om at laboratorietjenestene skal organiseres uavhengig av det nye mattilsynet. Regjeringen vil legge fram sitt syn på spørsmål vedrørende organiseringen av disse tjenestene i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2003 etter at saken har vært ute på bred høring. En vel fungerende laboratorietjeneste vil være den viktigste støttefunksjonen for Mattilsynet. Kommunene og næringslivet vil dessuten fortsatt være viktige brukere av disse tjenestene. Det er derfor viktig å legge til rette for at laboratorietjenestene kan utvikles slik at Mattilsynets og andre brukeres behov blir ivarettatt, jf. omtale i kapittel 5 ovenfor.

Del II
Andre saker

Kap. 1150 Til gjennomføring av jordbruksavtalen m.m.

Endringer av bevilgningsforslagene på postene 50, 73 og 77

I St.prp. nr. 65 (2001–2002) ble midlene til *Regional forankring, veiledning og informasjon* og *Markedsstrategier* samlet på egen underpost under post 77. Det ble i St.prp. nr. 65 (2001–2002) videre lagt opp til at disse midlene fra 2003 skulle budsjetteres på post 50.11 *Tilskudd til landbrukets utviklingsfond* og disponeres som *Utviklingstiltak innen økologisk landbruk*. Flyttingen av midlene på 41,2 mill. kr ble imidlertid ikke fulgt opp i St.prp. nr. 1 (2002–2003) som forutsatt.

Bevilgningen til pristilskudd kjøtt ble for 2002 redusert med 61,15 mill. kr i forbindelse med jordbruksoppgjøret 2002. Gjennomsnittssatsen for grunntilskudd kjøtt ble redusert med virkning fra 01.07.2002 slik at kuttet på årsbasis tilsvarende 122,3 mill. kr. I St.prp. nr. 65 (2001–2002) ble det lagt til grunn 50 pst. utslag i 2002, tilsvarende 61,15 mill. kr. Satsene for grunntilskudd kan varieres gjennom året, men slik at veid gjennomsnittssats gjennom avtaleåret (01.07.2002–30.06.2003) tilsvarende den tilskuddssatsen som er vedtatt i jordbruksoppgjøret. Disse satsene fastsettes i fase II av jordbruksforhandlingene. I årets fase II-forhandlinger ble satsene for grunntilskudd kjøtt lagt slik at hele kuttet på 122,3 mill. kr først blir realisert i andre avtalehalvår, dvs. første halvår 2003. Dette har bidratt til et økt bevilgningsbehov på post 73 i 2002 med ca. 60 mill. kr. Dette vil bli tatt opp i forbindelse med sluttsalderingen av statsbudsjettet for 2002.

I St. prp. nr. 1 (2002–2003) er det foreslått en bevilgning til pristilskudd kjøtt på post 73 tilsvarende årsvirkningen av gjeldende satser vedtatt i jord-

bruksoppgjøret 2002. Regjeringen legger imidlertid til grunn at satsene i 2003 reduseres ytterligere tilsvarende det merforbruket i andre halvår 2002 som skyldes skjevfordeling av kuttet mellom første og andre avtalehalvår. Regjeringen foreslår derfor å redusere bevilgningsforslaget på kap. 1150 post 73 med 60 mill. kr i forhold til framlegget i St. prp. nr. 1 (2002–2003).

Det foreslås på denne bakgrunn bevilget

- 661 500 000 kr på kap. 1150 post 50
- 2 181 066 000 kr på kap. 1150 post 73
- 321 860 000 kr på kap. 1150 post 77

Salg av Kjeller gård

I forbindelse med behandlingen av St.prp. nr 63 (2001–2002) gav Stortinget Landbruksdepartementet fullmakt til å selge Kjeller gård og overføre inntektene fra salget til Jordfondet. Landbruksdepartementet fikk samtidig fullmakt til å fastsette nødvendige endringer i vedtektene for Jordfondet slik at fondets midler også kan nyttes til vern av skog. Det er usikkert om salget av Kjeller gård kan avsluttes i 2002 og det foreslås derfor at fullmakten om salg av gården og disponering av inntektene fra salget videreføres til 2003.

Landbruksdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om ny organisering av matforvaltningen m.m.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om ny organisering av matforvaltningen m.m. og endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2003 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om ny organisering av matforvaltningen m.m. og endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2003

I

I statsbudsjettet for 2003 blir bevilget under følgende kapitler:

Utgifter:

Kap.	Post	Formål	Kroner
719		Helsefremmende og forbyggende arbeid	
	21	Tilskudd til helsefremmende og forebyggende tiltak i helse- og sosialsektoren, <i>kan overføres</i>	37 790 000
		mot tidligere foreslått kr 32 790 000	
1115	(ny)	Etablering av nytt mattilsyn	
	01 (ny)	Driftsutgifter	100 000 000
1150	50	Fondsavsetninger, <i>overslagsbevilgning</i>	661 500 000
		mot tidligere foreslått kr 620 300 000	
1150	73	Pristilskudd, <i>overslagsbevilgning</i>	2 181 066 000
		mot tidligere foreslått kr 2 241 066 000	
1150	77	Utviklingstiltak, <i>kan overføres</i>	321 860 000
		mot tidligere foreslått kr 363 060 000	

II

Stortinget samtykker i at Landbruksdepartementets fullmakt om salg av Kjeller gård og disponering av midlene gitt ved behandlingen av Innst. S. nr. 255 (2001–2002) videreføres til 2003.