



DET KONGELIGE
HELSEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 100

(2002–2003)

Om lov om matproduksjon og
mattrygghet mv. (matloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	9	4.1.1.3	Drikkevann	31
			4.1.2	Landbrukskvalitetsloven	32
2	Bakgrunn	12	4.1.3	Fiskekvalitetsloven	32
2.1	Fra jord/fjord til bord – en helhetlig forvaltning av matområdet	12	4.1.4	Kjøttproduksjonsloven	33
2.2	Fra jord/fjord til bord i internasjonalt perspektiv – utviklingen i EU ...	13	4.1.5	Samordningsloven	33
2.3	Opprinnelig mandat for lovarbeidet	15	4.1.6	Samlet vurdering av næringsmiddelovenene	33
2.4	Utvidet mandat for lovarbeidet	15	4.2	Innsatsvarelovene	33
2.5	Høringsnotat om ny matlov	16	4.2.1	Fôrvareloven	33
			4.2.2	Plantevernmiddeloven	34
			4.2.3	Gjødselvareloven	34
3	Organiseringen av matfeltet	21	4.2.4	Såvareloven	35
3.1	Matdepartementenes ansvarsområder	21	4.2.5	Bør innsatsvarer som ikke inngår i matproduksjon omfattes av matloven?	35
3.1.1	Helsedepartementets ansvarsområde	21	4.2.6	Samlet vurdering av innsatsvarelovene	35
3.1.2	Fiskeridepartementets ansvarsområde	21	4.3	Plantehelse, fiskehelse, landdyrehelse og dyrevelferd	35
3.1.3	Landbruksdepartementets ansvarsområde	22	4.3.1	Husdyrloven	36
3.2	Matreformen	23	4.3.2	Fiskesykdomsloven	36
3.3	Restrukturering av departementsansvar	23	4.3.3	Plantehelseloven	36
3.4	Mattilsynet	23	4.3.4	Dyrevernloven	37
3.4.1	Mattilsynets organisering	23	4.3.5	Bør lovgivning for dyre- og plantehelse som ikke direkte regulerer matproduksjon omfattes av matloven?	37
3.4.2	Tilsynsfilosofi – arbeidsform for Mattilsynet	23	4.3.6	Samlet vurdering av lover for plantehelse, helse hos akvatiske og terrestriske dyr og dyrevelferd	38
3.4.3	Mattilsynets oppgaver	24	4.4	Lover tidlig i produksjonskjeden av landbasert mat	38
3.4.3.1	Drikkevannsforvaltningen	24	4.4.1	Lov 6. april 1962 om floghavre	38
3.4.4	Forholdet mellom Mattilsynet og departementene	24	4.4.2	Lov 12. mars 1993 om planteforedlerrett	38
3.4.4.1	Generelt om forholdet mellom departement og tilsyn	24	4.4.3	Lov 12. mai 1995 om jord (jordlova)	38
3.4.4.2	Vedtak og klagesaksbehandling	25	4.4.4	Lov 6. mai 1970 nr. 25 om forbud mot plukking av moltekart	39
3.4.4.3	Fastsettelse av forskrifter	26	4.4.4.1	Høringsnotatets forslag	39
3.5	Tilsynets støttefunksjoner	27	4.4.4.2	Høringsinstansenes syn	39
3.5.1	Vitenskapskomiteén	27	4.4.4.3	Helsedepartementets vurderinger ..	40
3.5.2	European Food Safety Authority (EFSA)	27	4.4.5	Samlet vurdering av lover tidlig i produksjonskjeden av landbasert mat	40
4	Oversikt over eksisterende lover – hva bør inngå i en ny matlov? ..	29	4.5	Lover tidlig i produksjonskjeden av sjømat	40
4.1	De fem opprinnelige næringsmiddelovenene	29	4.5.1	Oppdrettsloven	40
4.1.1	Næringsmiddeloven	29	4.5.2	Havbeiteloven	41
4.1.1.1	Kosmetikk	30			
4.1.1.2	Materialer og gjenstander i kontakt med næringsmidler	31			

4.5.3	Saltvannsfiskeloven	41	7	Lovutkastets kapittel 1 –	
4.5.4	Samlet vurdering av lover tidlig i			Formål, virkeområde og	
4.6	Andre tilgrensende lover	42		definisjoner	56
4.6.1	Lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern		7.1	Formål	56
	mot tobakksskader	42	7.1.1	Gjeldende rett	56
4.6.2	Lov 13. juni 1997 nr. 42 om		7.1.1.1	Hensynet til helse	56
	Kystvakten	43	7.1.1.2	Hensynet til kvalitet	56
4.6.3	Lov 4. desember 1992 nr. 132 om		7.1.1.3	Forbrukerhensyn	56
	legemidler mv. (legemiddeloven) ..	43	7.1.1.4	Markedshensyn	56
4.6.4	Lov 2. april 1993 nr. 38 om fram-		7.1.1.5	Plantehelse	56
	stilling og bruk av genmodifiserte		7.1.1.6	Dyrehelse	56
	organismer (genteknologiloven).	43	7.1.1.7	Miljøvennlig primærproduksjon	56
4.6.5	Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern		7.1.2	Høringsnotatet	56
	mot forurensninger og om avfall		7.1.3	Høringsinstansenes syn	58
	(forurensningsloven)	44	7.1.3.1	Om avveining mellom ulike formål .	58
4.6.6	Lov 15. mai 1992 nr. 47 om lakse-		7.1.3.2	Om markedshensyn	58
	fisk og innlandsfisk mv. (lakse-		7.1.3.3	Om miljøvennlig primærproduksjon	59
	loven)	44	7.1.3.4	Andre kommentarer	59
4.7	Oppsummering	44	7.1.4	Helsedepartementets vurderinger ..	60
5	Forholdet til EU-lovgivningen –		7.2	Virkeområde	61
	særlig om Food Law	46	7.2.1	Saklig virkeområde	61
5.1	Generelt om gjennomføring av		7.2.1.1	Gjeldende rett	61
	EØS-basert lovgivning i norsk rett ..	46	7.2.1.2	Høringsnotatet	61
5.2	Gjennomføring av forordninger	46	7.2.1.3	Høringsinstansenes syn	62
5.3	Gjennomføringen av Food Law		7.2.1.4	Helsedepartementets vurderinger ..	62
	forordningen i norsk rett	46	7.2.2	Stedlig virkeområde	63
5.3.1	Nærmere om innholdet i Food Law	46	7.2.2.1	Gjeldende rett	63
5.3.1.1	Formålet med Food Law	47	7.2.2.2	Høringsnotatet	63
5.3.1.2	Kort om hovedtrekkene i de grunn-		7.2.2.3	Høringsinstansenes syn	63
	leggende prinsippene	47	7.2.2.4	Helsedepartementets vurderinger ..	64
5.3.2	Gjennomføring av Food Law i		7.3	Definisjoner	65
	norsk rett	47	7.3.1	Gjeldende rett	65
5.3.3	Risikoanalyse og føre- vår		7.3.2	Høringsnotatet	65
	prinsippet	48	7.3.3	Høringsinstansenes syn	65
5.3.3.1	Gjeldende rett	48	7.3.4	Helsedepartementets vurderinger ..	67
5.3.3.2	Høringsnotatet	49	8	Lovutkastets kapittel 2 – Gene-	
5.3.3.3	Høringsinstansenes syn	49		relle krav og forpliktelser	68
5.3.3.4	Helsedepartementets vurderinger ..	50	8.1	Etterlevelsplikt og systematiske	
5.3.4	Særlig om offentlig høring/samråd			kontrolltiltak	68
	– åpenhetsprinsippet (transpa-		8.1.1	Gjeldende rett	68
	rency)	52	8.1.1.1	Etterlevelsplikten	68
5.3.4.1	Vurdering og forslag	52	8.1.1.2	Systematiske kontrolltiltak	68
6	Oppbygging av lovforslaget	53	8.1.2	Høringsnotatet	68
6.1	Matloven – en fullmaktslov	53	8.1.3	Høringsinstansenes syn	69
6.2	Nærmere om hva matloven som en		8.1.4	Helsedepartementets vurderinger ..	69
	fullmaktslov bør inneholde	53	8.2	Forebygging av fare, varsling og	
6.3	Avklaring av begrepene	54		iverksetting av tiltak	70
6.3.1	Matsikkerhet	54	8.2.1	Gjeldende rett	70
6.3.2	Trygg mat/Mattrygghet	54	8.2.2	Høringsnotatet	70
6.3.3	Helsemessig trygg mat	54	8.2.3	Høringsinstansenes syn	70
6.3.4	Næringsmidler	54	8.2.4	Helsedepartementets vurderinger ..	71
			8.3	Etablering, utforming og drift	71
			8.3.1	Gjeldende rett	71

8.3.1.1	Melding, registrering og godkjenning av virksomhet	71	8.10.1.1	Adgang til sted	83
8.3.1.2	Bygningstekniske og driftshygieniske krav	72	8.10.1.2	Tilrettelegging for gjennomføring av tilsyn og kontroll – bistandsplikt ..	84
8.3.1.3	Prosesser, fremgangsmåter, produksjonsmetoder mv.	73	8.10.1.3	Prøveuttak	84
8.3.1.4	Beredskapsplaner	73	8.10.2	Høringsnotatet	84
8.3.2	Høringsnotatet		8.10.3	Høringsinstansenes syn	85
8.3.3	Høringsinstansenes syn	74	8.10.4	Helsedepartementets vurderinger ..	85
8.3.4	Helsedepartementets vurderinger ..	74	8.11	Opplysnings- og rapporteringsplikt ..	86
8.4	Produktgodkjenning, innhold, sammensetning, kvalitet	75	8.11.1	Gjeldende rett	86
8.4.1	Gjeldende rett	75	8.11.2	Høringsnotatet	86
8.4.1.1	Melding og godkjenning av bestemte typer næringsmidler mv. .	75	8.11.3	Høringsinstansenes syn	87
8.4.1.2	Godkjenning av kjøtt	75	8.11.4	Helsedepartementets vurderinger ..	87
8.4.1.3	Godkjenning av innsatsvarer og produksjon av innsatsvarer	75	8.12	Dokumentasjon, attester, sertifikater	87
8.4.1.4	Innhold, sammensetning og kvalitet ..	75	8.12.1	Gjeldende rett	87
8.4.1.5	Begrensning av og totalforbud mot innhold av genmodifiserte organismer	76	8.12.2	Høringsnotatet	87
8.4.2	Høringsnotatet	76	8.12.3	Høringsinstansenes syn	87
8.4.3	Høringsinstansenes syn	76	8.12.4	Helsedepartementets vurderinger ..	88
8.4.4	Helsedepartementets vurderinger ..	77			
8.5	Merking, presentasjon og reklame .	77	9	Lovutkastets kapittel 3 – Spesielle krav og forpliktelser	89
8.5.1	Gjeldende rett	77	9.1	Næringsmiddeltrygghet	89
8.5.2	Høringsnotatet	78	9.1.1	Gjeldende rett	89
8.5.3	Høringsinstansenes syn	78	9.1.2	Høringsnotatet	89
8.5.4	Helsedepartementets vurderinger ..	78	9.1.3	Høringsinstansenes syn	89
8.6	Sporbarhet	79	9.1.4	Helsedepartementets vurderinger ..	90
8.6.1	Gjeldende rett	79	9.2	Innsatsvaretrygghet	90
8.6.2	Høringsnotatet	79	9.2.1	Gjeldende rett	90
8.6.3	Høringsinstansenes syn	80	9.2.2	Høringsnotatet	90
8.6.4	Helsedepartementets vurderinger ..	80	9.2.3	Høringsinstansenes syn	90
8.7	Opplæring og kompetanse	80	9.2.4	Helsedepartementets vurderinger ..	91
8.7.1	Gjeldende rett	80	9.3	Krav til plantehelse	91
8.7.2	Høringsnotatet	81	9.3.1	Gjeldende rett	91
8.7.3	Høringsinstansenes syn	81	9.3.2	Høringsnotatet	91
8.7.4	Helsedepartementets vurderinger ..	81	9.3.3	Høringsinstansenes syn	91
8.8	Forbud mot fangst og høsting, bruks- og omsetningsbegrensninger	82	9.3.4	Helsedepartementets vurderinger ..	92
8.8.1	Gjeldende rett	82	9.4	Krav til dyrehelse	92
8.8.2	Høringsnotatet	82	9.4.1	Gjeldende rett	92
8.8.3	Høringsinstansenes syn	82	9.4.2	Høringsnotatet	92
8.8.4	Helsedepartementets vurderinger ..	83	9.4.3	Høringsinstansenes syn	93
8.9	Import og eksport mv.	83	9.4.4	Helsedepartementets vurderinger ..	93
8.9.1	Gjeldende rett	83	9.5	Næringsmidler og dyrevelferd	93
8.9.2	Høringsnotatet	83	9.5.1	Gjeldende rett	93
8.9.3	Høringsinstansenes syn	83	9.5.2	Høringsnotatet	93
8.9.4	Helsedepartementets vurderinger ..	83	9.5.3	Høringsinstansenes syn	94
8.10	Adgang til sted, bistandsplikt og prøveuttak mv.	83	9.5.4	Helsedepartementets vurdering	94
8.10.1	Gjeldende rett	83			
			10	Lovutkastets kapittel 4 – Avgifter, gebyrer, erstatningsordninger mv.	95
			10.1	Avgifter og gebyrer	95
			10.1.1	Gjeldende rett	95
			10.1.1.1	Kontrollavgift og gebyrer	95
			10.1.1.2	Særskilte avgifter	96
			10.1.2	Høringsnotatet	97

10.1.2.1	Begrepene avgift og gebyr	97	11.3.1.2	Virksomhetskarantene	113
10.2	Høringsinstansenes syn	98	11.3.2	Høringsnotatet	113
10.2.1	Helsedepartementets vurderinger ..	100	11.3.2.1	Stenging	113
10.3	Erstatning for pålagte tiltak mot sykdommer, smittestoffer og skadegjørere hos dyr og planter	101	11.3.2.2	Virksomhetskarantene	113
10.3.1	Gjeldende rett	101	11.3.3	Høringsinstansenes syn	115
10.3.2	Høringsnotatet	101	11.3.3.1	Stenging	115
10.3.3	Høringsinstansenes syn	101	11.3.3.2	Virksomhetskarantene	115
10.3.4	Helsedepartementets vurderinger ..	102	11.3.4	Helsedepartementets vurderinger ..	115
11	Lovutkastets kapittel 5 – Administrative bestemmelser, sanksjoner og straff	103	11.3.4.1	Stenging	115
11.1	Tilsyn og vedtak	103	11.3.4.2	Virksomhetskarantene	116
11.1.1	Gjeldende rett	103	11.4	Tvangsmulkt	116
11.1.1.1	Vedtak	103	11.4.1	Gjeldende rett	116
11.1.1.2	Tilsyn med næringsmiddelovgivningen	103	11.4.2	Høringsnotatet	116
11.1.1.3	Tilsyn med dyrehelselovgivningen mv.	104	11.4.3	Høringsinstansenes syn	117
11.1.1.4	Tilsyn med innsatsvare- og plante-helselovgivningen	104	11.4.4	Helsedepartementets vurderinger ..	117
11.1.1.5	Delegasjon	104	11.5	Informasjon til allmennheten	117
11.1.1.6	Bistandsplikt	105	11.5.1	Gjeldende rett	117
11.1.1.7	Unntak fra vanlig høring av forskrifter i spesielle tilfeller	105	11.5.2	Høringsnotatet	117
11.1.1.8	Kunngjøring av forskrifter	105	11.5.3	Høringsinstansenes syn	118
11.1.1.9	Rett til å kreve taushetsbelagte opplysninger	105	11.5.4	Helsedepartementets vurderinger ..	118
11.1.2	Høringsnotatet	105	11.6	Straff og forenklet forelegg	119
11.1.3	Høringsinstansenes syn	106	11.6.1	Gjeldende rett	119
11.1.4	Helsedepartementets vurderinger ..	107	11.6.2	Høringsnotatet	119
11.2	Omsetningsforbud, tilbaketrekking, beslag, destruksjon mv.	109	11.6.3	Høringsinstansenes syn	119
11.2.1	Gjeldende rett	109	11.6.4	Helsedepartementets vurderinger ..	120
11.2.1.1	Omsetningsforbud på næringsmiddelområdet	109	12	Lovutkastets kapittel 6 – Andre bestemmelser	122
11.2.1.2	Omsetningsforbud for innsatsvarer ..	109	12.1	Klage på vedtak	122
11.2.1.3	Omsetnings- og flytteforbud på plante- og dyrehelseområdet	109	12.1.1	Gjeldende rett	122
11.2.1.4	Beslag av næringsmidler	109	12.1.2	Høringsnotatet	122
11.2.1.5	Beslag av forvarer	110	12.1.3	Høringsinstansenes syn	122
11.2.1.6	Isoleringstiltak for planter og dyr ...	110	12.1.4	Helsedepartementets vurderinger ..	122
11.2.1.7	Kassasjon av næringsmidler	110	12.2	Etablering av dataregistre	123
11.2.1.8	Destruksjon av næringsmidler	110	12.2.1	Gjeldende rett	123
11.2.1.9	Destruksjon av smittefarlige dyr, planter og gjenstander, tiltak mot eiendom mv.	110	12.2.2	Høringsnotatet	123
11.2.2	Høringsnotatet	110	12.2.3	Høringsinstansenes syn	123
11.2.3	Høringsinstansenes syn	111	12.2.4	Helsedepartementets vurderinger ..	123
11.2.4	Helsedepartementets vurderinger ..	112	12.3	Beskyttelse av betegnelser	124
11.3	Stenging og virksomhetskarantene ..	113	12.3.1	Gjeldende rett	124
11.3.1	Gjeldende rett	113	12.3.2	Høringsnotatet	124
11.3.1.1	Stenging	113	12.3.3	Høringsinstansenes syn	124
			12.3.4	Helsedepartementets vurderinger ..	125
			12.4	Kompensasjonsordninger	125
			12.4.1	Gjeldende rett	125
			12.4.1.1	Kompensasjonsordninger som skal redusere økonomisk belastning av å være underlagt restriksjoner	125
			12.4.1.2	Kompensasjonsordninger som skal redusere økonomisk belastning ved å oppfylle krav til næringsmiddeltrygghet	125
			12.4.2	Høringsnotatet	126
			12.4.3	Høringsinstansene	126
			12.4.4	Departementets vurdering	126

12.5	Dispensasjon	126	Til § 13 Adgang til sted, bistands-	
12.5.1	Gjeldende rett	126	plikt, prøveuttak mv.	145
12.5.2	Høringsnotatet	126	Til § 14 Opplysnings- og	
12.5.3	Høringsinstansenes syn	126	rapporteringsplikt	146
12.5.4	Helsedepartementets vurderinger ..	127	Til § 15 Dokumentasjon mv.	147
13	Lovutkastets kapittel 7 – Ikraft-		Til § 16 Næringsmiddeltrygghet	148
	treddelse og overgangsbestem-		Til § 17 Innsatsvaretrygghet	150
	melser	128	Til § 18 Plantehele	151
13.1	Forholdet til eldre lovgivning	128	Til § 19 Dyrehelse	152
13.1.1	Gjeldende rett	128	Til § 20 Næringsmidler og dyre-	
13.1.2	Høringsnotatet	128	velferd	154
13.1.3	Høringsinstansene	128	Til § 21 Avgift og gebyr	155
13.2	Ikrafttreddelse, virkning for andre		Til § 22 Erstatning for pålagte tiltak	
	lover/forskrifter	128	mot sykdommer, smittestoffer og	
13.2.1	Gjeldende rett	128	skadegjørere hos dyr og planter	156
13.2.1.1	Næringsmiddeloven	128	Til § 23 Tilsyn og vedtak	157
13.2.1.2	Landbrukskvalitetsloven	128	Til § 24 Særskilt smittesanerering	160
13.2.1.3	Kystvaktloven	128	Til § 25 Stenging og virksomhets-	
13.2.1.4	Oppdrettsloven	128	karantene	160
13.2.1.5	Havbeiteoven	129	Til § 26 Tvangsmulkt	162
13.2.1.6	Saltvannsfiskeloven	129	Til § 27 Informasjon til	
13.2.2	Høringsnotatet	129	allmennheten	162
13.2.3	Høringsinstansenes syn	130	Til § 28 Straff	163
13.2.4	Helsedepartementets vurderinger ..	130	Til § 29 Etablering av dataregistre ..	165
14	Administrative og økonomiske		Til § 30 Beskyttelse av betegnelser	165
	konsekvenser	131	Til § 31 Kompensasjonsordninger ..	166
15	Merknader til bestemmelsene i		Til § 32 Dispensasjon	166
	lovforslaget	132	Til § 33 Gjennomføring og utfylling	166
	Til § 1 Formål	132	Til § 34 Oppheving av andre lover ..	166
	Til § 2 Saklig virkeområde	134	Til § 35 Andre lovendringer	167
	Til § 3 Stedlig virkeområde	136	Til § 36 Ikrafttreddelse og	
	Til § 4 Definisjoner	137	overgangsbestemmelser	169
	Til § 5 Etterlevelsplikt og syste-			
	matiske kontrolltiltak	138		
	Til § 6 Forebygging av fare,			
	varsling og iverksetting av tiltak	138		
	Til § 7 Etablering, plassering,			
	utforming og drift av virksomhet	139		
	Til § 8 Opplæring og kompetanse ...	141		
	Til § 9 Produktgodkjenning,			
	innhold, sammensetning og kvalitet	141		
	Til § 10 Merking, presentasjon og			
	reklame	142		
	Til § 11 Sporbarhet	143		
	Til § 12 Forbud mot fangst, høsting,			
	omsetning mv.	144		
			Forslag til lov om matproduksjon og	
			mattrygghet mv. (matloven)	170
			Vedlegg	
			1 Europaparlaments- og rådsfor-	
			ordning (EF) nr. 178/2002 av 28.	
			januar 2002 om fastsettelse av all-	
			menne prinsipper og krav i	
			næringsmiddelregelverket, om	
			opprettelse av Den europeiske	
			myndighet for næringsmiddel-	
			trygghet og om fastsettelse av fram-	
			gangsmåter i forbindelse med	
			næringsmiddeltrygghet	177



DET KONGELIGE
HELSEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 100

(2002–2003)

Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)

*Tilråding fra Helsedepartementet av 13. juni 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Regjeringen legger med dette frem forslag til ny lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven). Den nye matloven er et ledd i regjeringens arbeid med å styrke innsatsen på matområdet. Matloven skal legge grunnlaget for et enhetlig regelverk på matområdet som sikrer befolkningen helsemessig trygg mat og fremmer de øvrige relevante hensyn på matområdet som kvalitet, forbrukerhensyn og markedshensyn samt god dyre- og plantehelse.

Det er lagt vekt på at loven skal bli en tidsmessig lov som kan gi hjemmelsgrunnlag for det omfangsrike og til dels detaljerte forskriftsverket på matområdet. Dette forskriftsverket består hovedsakelig av forskrifter som ivaretar våre forpliktelser etter EØS-avtalen, dels av nasjonale forskrifter. Lovforslaget regulerer forhold langs hele matproduksjonskjeden fra primærproduksjon til omsetning (jord/fjord til bord). Forslaget tar opp i seg hovedelementer i EUs forordning nr 178/2002, kalt Food Law og legger til rette for fremtidig implementering av EUs regelverk på matområdet.

Loven er en del av omorganiseringen av matforvaltningen der et vesentlig element er opprettelsen av et nytt felles mattilsyn for all matproduksjon (Mattilsynet).

Lovforslaget innebærer en vesentlig lovforenk-

ling i forhold til dagens lovstruktur ved at 13 lover helt eller delvis samles til én ny lov. Lovene som omfattes av den nye loven er:

1. lov 19. mai 1933 nr. 3 om tilsyn med næringsmidler mv. (næringsmiddeloven),
2. lov 17. juni 1932 nr. 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer mv. (landbrukskvalitetsloven),
3. lov 28. mai 1959 nr. 12 om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer o.a. (fiskekvalitetsloven),
4. lov 10. jan 1997 nr. 9 om kjøttproduksjon (kjøttproduksjonsloven),
5. lov 17. mars 1978 nr. 6 om samordnet næringsmiddelkontroll (samordningsloven),
6. lov 23. mars 1973 nr. 18 om tilsyn med fôrvarer (fôrvareloven),
7. lov 5. april 1964 nr. 9 om plantevernmiddel mv. (plantevernmiddeloven),
8. lov av 4. desember 1970 nr. 83 om handel med gjødsel og jordforbedringsmidler mv. (gjødsel-vareloven),
9. lov 4. desember 1970 nr. 82 om såvarer (såvareloven),
10. lov 23. juni 2000 nr. 53 om plantehelse (plante-helseloven),
11. lov 8. juni 1962 nr. 4 om tiltak mot dyresykdommer (husdyrloven),

12. lov 13. juni 1997 nr. 54 om tiltak mot sykdom hos fisk og andre akvatiske dyr (fiskesykdomsloven) og
13. lov 6. april 1962 nr. 3 om floghavre (floghavreloven).

I tillegg til dette foreslås lov 6. mai 1970 nr. 25 om forbud mot plukking av moltekart opphevet.

Dyrevernloven foreslås ikke å gå inn i matloven. Det foreslås derimot i matloven en hjemmel til å kunne treffe tiltak mot produkter fra dyr som ikke er behandlet i samsvar med prinsippene i dyrevernloven.

Departementet har hatt som utgangspunkt at en ved innføringen av en samlet matlov, i størst mulig grad bør videreføre rettstilstanden på de ulike delområdene som innlemmes i denne. Flere elementer er likevel nye. Virksomhetenes ansvar for å etterleve regelverket presiseres, de viktigste pliktene fremheves og det etableres et felles sett av virkemidler for tilsynet. Loven etablerer et felles hjemmelsgrunnlag for regulering langs hele matproduksjonsskjeden.

De lovene som skal innlemmes i den nye matloven, er hovedsakelig utpregede fullmaktslover, mens enkelte lover inneholder detaljerte bestemmelser. En del av de materielle bestemmelsene som i dag står i lover som skal innlemmes i matloven, er ikke videreført i lovforslaget ut fra et ønske om at loven skal fremstå mest mulig helhetlig, men det er gitt hjemler for å videreføre dem i forskrifter. For å unngå utilsiktet endring av rettstilstanden, må det således – før matloven trer i kraft – gjøres et arbeid der eksisterende lover gjennomgås med tanke på å forskriftsregulere aktuelle forhold som i dag følger direkte av lovteksten.

Rasjonaliseringsgevinstene for forskriftsverket vil derfor først vise seg på noe sikt etter en mer helhetlig gjennomgang av forskriftene der også behovet for materielle endringer vurderes nærmere. Fordelen ved å dele lovreformen i etapper på denne måten, er at delingen gjør det mulig raskt å innføre en ny matlov som tar et helhetlig grep uten at alle detaljer må vurderes.

Lovforslaget gir nødvendig hjemmel for å kunne ta inn Food Law og øvrig EU-regelverk på matområdet. Food Law fastsetter generelle krav på matområdet og oppretter European Food Safety Authority, som skal utføre risikovurderinger for Kommisjonen og medlemslandene. Food Law som sådan vil bli gjennomført som en forskrift til loven.

Proposisjonen er delt opp i 16 kapitler. Nedenfor kommenteres hovedtrekkene i hvert kapittel.

I *kapittel 2* omtales bakgrunnen for proposisjonen. Nasjonalt og internasjonalt har jord/fjord til

bord perspektivet stått sentralt i forvaltningen av matområdet de senere årene. Proposisjonen bygger på et høringsnotat der lovteksten er utformet med dette som bakgrunn. Notatet har vært sendt på en bred høring. Det redegjøres kort for mandatet for arbeidet med dette høringsnotatet og det gis en omtale av høringen.

Kapittel 3 beskriver dagens ansvarsfordeling på de områder som vil bli omfattet av reformen og den pågående omorganiseringen. Et viktig ledd i omorganiseringen er opprettelsen av Mattilsynet. Kapitlet beskriver kort det nye tilsynets oppgaver og organisering og beskriver forholdet mellom tilsynet og de ansvarlige departementene.

I *kapittel 4* gis en oversikt over dagens lover på de relevante forvaltningsområder og det drøftes hvilke lover eller deler av lover som bør inngå i den nye matloven.

Kapittel 5 behandler forholdet til EU-lovgivningen, spesielt den nye forordningen om fastsettelse av allmenne prinsipper og krav i næringsmiddelregelverket, om opprettelse av Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet og om fastsettelse av framgangsmåter i forbindelse med næringsmiddeltrygghet.

Kapittel 6 beskriver hvordan lovforslaget er bygget opp og forklarer enkelte sentrale begreper.

Kapittel 7 omtaler formål, virkeområde og definisjoner. Formålet med loven er å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet, forbrukerhensyn, samt ivareta miljøvennlig produksjon. Loven skal videre fremme god plante- og dyrehelse. Loven skal også ivareta hensynet til aktørene langs hele produksjonsskjeden, herunder markedsadgang i utlandet.

Lovens virkeområde er bredt for å fange opp hele kjeden fra fjord/jord til bord og kunne omfatte alle bestemmelser som har direkte eller indirekte innvirkning på næringsmidler og innsatsvarer. Det er viktig å merke seg at virkeområdet omfatter alle ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av næringsmidler og innsatsvarer.

Loven omfatter videre ethvert forhold og enhver aktivitet vedrørende plante- og dyrehelse, herunder produkter, gjenstander og organismer som kan føre med seg smitte.

To sentrale begreper er definert; omsetning og virksomhet. Virksomhetsdefinisjonen er formulert ut fra tanken om at virksomhetene er lovens primære pliktsubjekter, og begrepet er således bredt definert.

Kapittel 8 omfatter generelle krav og forpliktelser og foreslår at alle virksomheter skal ha plikt til å sikre og kontrollere at bestemmelser gitt i eller medhold av loven oppfylles, samt at loven skal ha

hjemmel til å kreve systematiske kontrolltiltak. I kapitlet foreslås videre virksomhetene pålagt en rekke generelle krav blant annet plikter overfor tilsynsmyndighetene, krav til virksomheter, produksjon og produkter. Det foreslås hjemmel til å fastsette mer detaljerte materielle krav.

Kapittel 9, spesielle krav og forpliktelser, angår innsatsvaretrygghet, plantehelse, dyrehelse, næringsmiddeltrygghet og lovens relasjon til dyrevekster. Disse kravene kommer i tillegg til kravene i kapittel 2.

Kapittel 10 omhandler avgifter, gebyrer, erstatningsordninger mv. Landbruksdepartementet har i samråd med Helsedepartementet og Fiskeridepartementet hatt på separat høring et forslag til revisjon av dagens avgiftssystem. I dette kapitlet omtales det nye systemet og den hjemmel til å pålegge avgifter og gebyrer som foreslås inntatt i matloven.

Erstatningsordningene som foreslås lovfestet er en videreføring av eksisterende ordninger for erstatning av tap som oppstår når det blir gitt vedtak om avlivning av dyr, påbud om desinfeksjon, tilintetgjørelse av innredninger etc. for å motvirke smitteutbredelse ved smittsomme sykdommer eller smittsomme agens hos dyr eller planter.

Kapittel 11, administrative bestemmelser, sanksjoner og straff, foreslår at tilsyn etter loven skal føres av Mattilsynet. Lovforslaget forutsetter at forvaltningslovens regler om toinstans klagebehand-

ling legges til grunn. Det forutsettes at vedtak i størst mulig grad skal fattes lokalt, eventuelt regionalt, slik at klagesaker avsluttes innenfor Mattilsynets organisasjon.

Kapitlet inneholder videre de nødvendige virkemidler, sanksjoner og bestemmelser om straff som gjør det mulig å håndheve loven. Det foreslås dessuten tre nye generelle virkemidler om informasjon til allmennheten, virksomhetskarantene og mulighet til å ilegge forenklet forelegg for overtredelser av loven.

Kapittel 12, andre bestemmelser, omhandler særskilte saksbehandlingsregler, etablering av dataregistre, beskyttelse av betegnelse, dispensasjon etc.

Kapittel 13 omhandler ikrafttredelse og overgangsbestemmelser. Forskrifter og enkeltvedtak som er gitt med hjemmel i de lovene som foreslås å inngå i matloven, skal fortsette å gjelde inntil de blir opphevet. Nødvendige tilpasninger i forskriftsverket vil bli gjort før loven trer i kraft.

Kapittel 14, administrative og økonomiske konsekvenser, omhandler hvilke slike konsekvenser som følger av lovforslaget. Lovforslaget er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett og vil derfor medføre få konsekvenser.

I *kapittel 15* gis det merknader til de enkelte bestemmelser.

2 Bakgrunn

2.1 Fra jord/fjord til bord – en helhetlig forvaltning av matområdet

Tanken om en helhetlig matpolitikk er ikke ny. Allerede i 1929, under høringen av næringsmiddelloven, fremgikk det fra høringsuttalelsene at

«For å undgå det konkurranseforhold som vilde oppstå når de forskjellige interesser skal ivaretas av 3 departementer, vilde det være nødvendig å gå til opprettelsen av en ny, helt frittstående centraladministrasjon. Tiden er sikkert ikke inne til å opprette en sådan, og under enhver omstendighet vil planleggelsen herav kreve lang tids forarbeider [...] Man er helt enig at det vilde vært overmåte heldig om alt tilsyn med nærings- og nydelsesmidler kunde vært anordnet ved én enkelt lov.» (Handelsdepartementet i brev av 4. mars 1929).

Spørsmålet om en samlet regulering ble også drøftet av lovstrukturutvalget hvor det ble foreslått en sammenslåing av såvareloven, gjødselvarerloven, og fôrvarerloven til en lov om handel med innsatsvarer¹. Lovstrukturutvalget begrunner sitt syn med at disse lovene regulerer de samme forhold, og at de ivaretar de samme hensyn. Næringslovutvalget foreslo å slå sammen dagens fem næringsmiddellover til én lov om næringsmidler².

Disse forslagene gjelder imidlertid kun begrensede ledd i matproduksjonskjeden. Tanken om en matforvaltning som strekker seg langs hele matproduksjonskjeden fra jord/fjord til bord er uttrykk for et ønske om en helhetlig forvaltning av matpolitikken. Det er en økende bevissthet om at sluttproduktet er et resultat av råvarer og innsatsvarer, kvaliteten på fisk og andre dyr, kvalitet og bruk av fôr, såvarer, gjødsel og plantevernmidler, videreforedling, lagring, pakking og presentasjon. Dersom kvaliteten eller behandlingen av disse produktene gir helsemessige uønskede konsekvenser for maten, vil en matforvaltning som bare konsentrerer seg om sluttledet, være ineffektiv og lite målrettet.

Ideen om en helhetlig matpolitikk hvor forvaltningen strekker seg over hele matkjeden, har i all

hovedsak sitt utspring i at norsk mat- og ernæringspolitikk skal sikre befolkningen helsemessig trygg mat, bidra til et ernæringsmessig godt kosthold og bidra til å styrke forbrukernes innflytelse. Tanken ble i nyere tid aktualisert på 90-tallet, og kom til uttrykk i *St.meld. nr. 37 (1992 – 93) Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid*. Dette ble senere understreket i *St.meld. nr. 40 (1996 – 97) Matkvalitet og forbrukertrygghet*. I denne meldingen defineres matkvalitet som *produktets evne til å tilfredsstille forbrukernes behov, krav og forventninger*. Videre sies det: *I denne meldingen omfatter kvalitetsbegrepet først og fremst de egenskaper som sikrer forbrukeren en helsemessig trygg mat. Særlig gjelder dette hygienisk kvalitet som angår innhold av smittetoffer, fremmedstoffer, naturlig forekommende gifter m.m.* I meldingen påpekes det at kvaliteten på den maten som kommer på forbrukernes bord, ikke blir bedre enn det svakeste ledd i kjeden, og at uønskede forhold kan oppstå langs hele matvarekjeden. Faktorer som kan gjøre maten utrygg, som mikroorganismer, fremmedstoffer og lignende, er svært mange. Det er ikke mulig å «teste seg fri for» disse risikofaktorene ved ensidig å fokusere på sluttproduktkontroll. Regjeringens strategi for å sikre mattryggheten vil derfor være basert på en helhetlig tilnærming som omfatter alle ledd i matkjeden og sammenhengen mellom disse. Dette medfører at lovgivningen skal dekke hele matvarekjeden fra jord/fjord til bord. I forhold til importerte varer vil prøveuttak og inspeksjon fortsatt spille en viktig rolle.

Det viktigste målet i norsk matpolitikk er å sikre helsemessig trygg mat til forbrukerne i Norge og i de markeder vi eksporterer til. I tillegg er det et helt sentralt mål at maten oppleves som trygg. I dette ligger det at myndighetene skal ha et spesielt fokus på forbrukernes behov for informasjon og kunnskap. Den økte internasjonaliseringen som foregår i samfunnet med bl.a. økt reiseaktivitet og nye rammebetingelser som følge av vår tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen, og til resten av verden gjennom WTO, har imidlertid skapt nye faglige og forvaltningsmessige utfordringer. De siste tiders matskandaler i Europa har illustrert hvor sårbare de tradisjonelle metodene for tilsyn og kontroll av næringsmidler kan være, og bidratt til å skape en

¹ NOU 1992:32 kap. 8.5 s. 182

² NOU 1996:10, bl.a. kap. 11

økt politisk bevissthet om nødvendigheten av reformer på dette området. Problemer som kugalskap (BSE), skrapesyke, svinepest, sykdom i fiskeoppdrettsnæringen og antibiotikaresistens hos sykdomsfremkallende bakterier, har vist behovet for en proaktiv politikk ut fra felles interesser hos forbrukerne og produsentene.

Maten og kostholdet er av stor betydning for forbrukernes helse. Dette er forhold som markedet bare delvis kan ivareta, og hvor staten følgelig har en rolle gjennom den politikken som føres. Forbrukernes interesse for hvordan mat produseres og omsettes, synes å ha økt. «Risikosamfunnet», preget av store avisoverskrifter basert på tilfeldige informanter, skaper lett grobunn for bekymring og mistillit. For matindustrien blir forbrukerens tillit og trygghet både til matproduksjonen og matvarene et nøkkelspørsmål fremover.

En våken og kritisk presse og forbrukerengasjement er viktige korrektiv for myndighetene. Samtidig stiller det store krav til myndighetene om å formidle nøktern og korrekt informasjon. Forbrukerkravene synes i økende grad å rette seg mot dokumentert produksjon, miljøtilpasset produksjon, sporbarhet, dyrevelferd og etikk. Det er derfor nødvendig med en helhetlig regulering av matproduksjonskjeden.

2.2 Fra jord/fjord til bord i internasjonalt perspektiv – utviklingen i EU

I internasjonalt perspektiv har EU i de senere år satset sterkt på utvikling av et nytt helhetlig felles regelverk bygget på et fra jord/fjord til bord perspektiv. EUs felles næringsmiddellovgivning har blitt til i løpet av de siste førti årene og har vært preget av en blanding av vitenskapelige, samfunnsmessige, politiske og økonomiske hensyn. Lovgivningen har gjennom årene blitt brukt til å oppnå ulike politiske mål. På den ene siden har det vært et mål å harmonisere de nasjonale rettsreglene og berede grunnen for gjennomføringen av det felles indre marked. På den andre siden har det vært et mål å vedta felles bestemmelser som ledd i en felles landbrukspolitik. De ulike målsetningene har medført at EUs fellesskapslovgivning på matområdet til tider har blitt inkonsistent og mangelfull.

Næringsmiddellovgivningen på fellesskapsnivå i EU er av nyere dato sammenlignet med de enkelte medlemsstatenes nasjonale næringsmiddellover. Definisjoner, grunnleggende prinsipper og krav til næringsmiddellovgivningen har således dypt rotfeste i flere av medlemsstatene. Selv om ulike be-

greper og definisjoner ligner hverandre, har de nasjonale rettsreglene flere forskjeller med hensyn til lovgivningsteknikk og detaljeringsgrad. Dette har hatt uheldige virkninger på det indre marked. Ved å fastsette Food Law søker EU på fellesskapsnivå å bøte på dette ved å harmonisere kravene til all bestående og fremtidig lovgivning på næringsmiddelområdet, både nasjonalt og på fellesskapsnivå.

Food Law er en videreføring av EU-kommisjonens strategiske målsetninger, prioriteringer og arbeidsprogram, slik de fremkom i *EUs Hvitbok om næringsmidler*, som ble lagt frem i 2000. Den inneholdt en rekke forslag til tiltak knyttet til regelverksutvikling, organisering av matvareforvaltningen og gjennomføring av kontroll, både på fellesskapsnivå og i de enkelte medlemslandene.

Hovedformålet med Food Law er å sørge for et høyt beskyttelsesnivå for forbrukernes helse og bidra til å sikre et vel fungerende indre marked for innsatsvarer og mat med større konkurranseleikhet for aktørene. For å sikre en mest mulig lik forståelse, anvendelse og håndhevelse av reglene, vil det nye regelverket i stor grad bli gitt i form av forordninger. I EU-landene er forordninger rettslig bindende umiddelbart etter ikrafttredelse. I Norge skal forordninger som er inntatt i EØS-avtalen gjennomføres ordrett.

I erkjennelsen av at det alltid vil være en rekke ulike faktorer som vil kunne ha en direkte eller indirekte innvirkning på næringsmiddeltryggheten, er Food Law gitt et bredt anvendelsesområde. Den er basert på et helhetssyn, som dekker hele spekteret av ulike forhold fra jord/fjord til bord, og omfatter således hele matkjeden. Food Law's virkeområde går helt fra primærproduksjonen av næringsmidler og før og helt frem til overlevering av maten til forbrukerne. Innenfor primærproduksjon vil bl.a. dyrehelse, såvarer, gjødsel og plantevernmidler være omfattet, og forordningen berører også spørsmål knyttet til dyrevelferd, miljø og plantehelse.

Helkjedeperspektivet er presisert i forordningens innledende betraktninger (fortalen) punkt 11–14:

«11) For å kunne behandle spørsmålet om næringsmiddeltrygghet på en tilstrekkelig omfattende og fullstendig måte, bør næringsmiddelregelverket defineres bredt slik at det omfatter en lang rekke bestemmelser som direkte eller indirekte påvirker næringsmiddel- og fôrtryggheten, herunder bestemmelser om materialer og gjenstander som kommer i kontakt med næringsmidler, fôr og andre innsatsfaktorer i primærproduksjonen i landbruket.

12) For å kunne sikre næringsmiddeltrygghet er det nødvendig å betrakte produksjonskje-

den for næringsmidler som en helhet, fra og med primærproduksjon og produksjon av fôr til og med salg eller levering av næringsmidler til forbrukeren, fordi hvert enkelt ledd kan ha en mulig innvirkning på næringsmiddeltryggheten.

13) Erfaring har vist at det som følge av dette er nødvendig å ta hensyn til produksjon, framstilling, transport og distribusjon av fôr som gis til dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon, herunder produksjon av dyr til bruk som fôr i fiskeoppdrettsanlegg, ettersom utilsiktet eller tilsiktet forurensning av fôr, og forfalskning eller bedragerske eller andre skadelige metoder i forbindelse med dette, kan ha en direkte eller indirekte innvirkning på næringsmiddeltryggheten.»

14) Det er av samme grunn nødvendig å ta hensyn til andre metoder og innsatsfaktorer i primærproduksjonen i landbruket og deres mulige innvirkning på næringsmiddeltryggheten.»

I Food Law fastsettes de generelle prinsippene og kravene som næringsmiddelovgivningen skal oppfylle. Det gis felles definisjoner av sentrale begreper, og de ulike aktørenes ansvar for å sørge for at næringsmiddelovgivningen etterleves, presiseres. Det er *næringsmiddelvirksomhetene selv* som har primæransvaret for å sørge for at næringsmiddelovgivningen etterleves. Det offentlige tilsynets ansvar ligger i å føre tilsyn med at lovgivningen etterleves og fatte nødvendige vedtak for gjennomføring og håndhevelse.

Food Law vektlegger også en ryddig rollefordeling i skjæringspunktet mellom vitenskap, forvaltning og politikk og full åpenhet i beslutningene om mattrygghet. Økt forbrukerbevissthet og politisk fokus, særlig i kjølvannet av kugalskap- og dioksinsaken, har ført til at det settes krav om at det ved beslutninger som kan berøre mattrygghet, skal fremstå 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). Hvordan EFSA skal være organisert, hvilke oppgaver EFSA skal utføre og hvilket ansvar EFSA skal ha, fremgår også av Food Law (se også kap. 3.5.2). Prosedyrer til bruk ved vurdering av helsefare fastlegges også i Food Law. Videre innføres det et hurtig varslings-system for helsefarlig mat og fôr. Systemet skal administreres av EFSA.

I Food Law fastslås også forbrukernes rett til helsemessig trygg mat og til redelig informasjon.

Redelig informasjon er nødvendig for bl.a. å kunne treffe begrunnede og velfunderte valg. I erkjennelsen av at beskyttelse av forbrukernes interesser ikke bare medfører at det må gis regler med sikte på å forebygge villedende praksis; herunder svindel eller forfalskning av næringsmidler, stilles krav om at forbrukerne skal gis korrekte og detaljerte opplysninger.

Hygienepakken omfatter fire forordninger, som skal restrukturere og modernisere innholdet i 17 gjeldende direktiver om næringsmiddelhygiene for ulike matvarer, og ta opp i seg Food Laws intensjon om et enhetlig regelverk for hele matkjeden og om at virksomhetene har ansvaret for regelverksetterlevelse og trygg mat.

Ved siden av behovet for ensartede regler om innsatsvarer og mat, la Hvitboken vekt på at reglene blir kontrollert og håndhevet på en mest mulig ensartet og effektiv måte i hele fellesskapet. Dette søkes oppnådd ved en generell forordning om kontroll av fôr og matvarer som foreligger i utkast, *kontrollforordningen*. For å oppnå 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.

Hvitboken nevnte 84 tiltak som skulle bidra til at hensynet til dyrs og folks helse blir ivaretatt 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 encefalopatis (kugalskap og skrape-syke) 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 kva-

litet og frambys redelig, for eksempel bestemmelser om bruk av legemidler til dyr, 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 kodene utviklet av Codex Alimentarius under Verdens helseorganisasjon (WHO) og Food and Agricultural Organisation (FAO) og Verdens dyrehelseorganisasjon (OIE).

2.3 Opprinnelig mandat for lovarbeidet

De tre matdepartementene; Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Helsedepartementet, ble i slutten av juni 2001 enige om å starte arbeidet med den fremtidige organiseringen av den offentlige matforvaltningen. Samtidig fikk det daværende Sosial- og helsedepartement (SHD), nå Helsedepartementet (HD), 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. Etter at SHD fra 2002 ble delt i to departementer, er arbeidet videreført av Helsedepartementet, og arbeidsgruppen er også supplert med en representant fra Statens dyrehelsetilsyn (Dyrehelsetilsynet).

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, landbrukskvalitetsloyen, fiskekvalitetsloyen, kjøttproduksjonsloyen og samordningsloyen).
- Virkeområdet skal omfatte den del av matkjeden som i dag dekkes av de fem særlovene.
- Formålet med loyen 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 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.

2.4 Utvidet mandat for lovarbeidet

I arbeidsgruppen ble det raskt satt fokus på at rammene som var gitt for lovarbeidet gjennom mandatet, kanskje var for snevre til å oppfylle behovet for en moderne og fleksibel lovgivning på matområdet. Det var særlig fire forhold som var av betydning for denne vurderingen:

1. Europaparlaments- og rådsfordeling (EF) nr. 178/2002 av 28. januar 2002 om fastsettelse av allmenne prinsipper og krav i næringsmiddelregelverket, om opprettelse av Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet og om fastsettelse av framgangsmåter i forbindelse med næringsmiddeltrygghet; i mandatet og i det videre kalt Food Law, ble vedtatt etter at mandatet for arbeidsgruppen ble gitt. Forordningen fikk et mer omfattende virkeområde enn det som var lagt til grunn for arbeidet med en ny norsk matlov. Food Law's virkeområde går fra jord/fjord til bord og omfatter derfor både innsatsvarer og næringsmidler, foruten dyreværn, dyre- og plantehelse. Også andre kommende forordninger på matområdet forventes å ta det samme jord/fjord til bord perspektivet.
2. Det viste seg videre i praksis vanskelig å finne egnede avgrensinger mot lovene tidligere i matproduksjonskjeden. Dette gjaldt særlig avgrensningen mot ny planlagt lov 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 plantevernmidelloven, såvareloven, gjødselvareloven og føvareloven. Formålet med dette lovarbeidet var å modernisere og forenkle eksisterende lovgrunnlag, og samtidig åpne for regulering av andre innsatsvarer, blant annet vanningsvann.
3. Behovet for en jord/fjord til bord tilnærming til lovarbeidet ble også understøttet av beslutningen om å slå sammen Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn, de kommunale næringsmiddeltilsyn og deler av Fiskeridirektoratet til et nytt tilsyn som skulle dekke hele matproduksjonskjeden.
4. Den nye vitenskapskomiteen er også planlagt ut fra et helkjedeperspektiv og skal ha hovedansvaret for risikovurderinger langs hele kjeden.

En lov for hele kjeden vil sikre at risikohåndteringen etter matloven skjer ut fra samme perspektiv.

Med bakgrunn i forholdene påpekt ovenfor, og for å styrke helkjedetenkningen, kom de tre departementene frem til at man vil være best tjent med at den nye matlovens virkeområde utvides i forhold til det opprinnelige mandatet, slik at den omfatter hele Food Law's virkeområde – fra jord/fjord til bord. *Den overordnede føringen for lovarbeidet ble dermed å lage en samlet lov om matproduksjon og kontroll av mat basert på jord/fjord til bord prinsippet.*

Den nye matlovens virkeområde ble med dette ikke lenger begrenset til hva som omfattes av de opprinnelige fem lovene; også særlover som dekker de første deler av matproduksjonskjeden var aktuelle med tanke på å skulle innarbeides i den nye matloven.

Utvidelsen ble forelagt Stortinget ved *St.prp. nr. 1 (2002 – 2003) Tillegg 8* der det het:

«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, gjødselvarloven 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.»

Stortinget sluttet seg under budsjettbehandlingen høsten 2002 til dette, men det ble uttrykt ønske om at dyrevernloven skulle opprettholdes som selvstendig lov. De tre matdepartementene har lagt Stortingets tilslutning til disse prinsippene til grunn for arbeidet med denne lovproposisjonen.

2.5 Høringsnotat om ny matlov

Helsedepartementet sendte i samarbeid med Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet den 14. februar 2003 ut et høringsnotat med utkast til

lov om næringsmidler, innsatsvarer, dyrehelse og plantehelse mm. (matloven). Høringsfristen var satt til 31. mars 2003. Departementet avholdt også et høringsmøte om forslaget 12. mars 2003.

Høringsinstansene ble særlig gjort oppmerksom på følgende endringer eller presiseringer som fulgte av lovutkastet i høringsnotatet (henvisningene i parentes er til proposisjonens lovutkast):

- Produsenter av materialer og gjenstander som kommer i kontakt med fôr og næringsmidler foreslås omfattet av loven slik at det i forskrift kan stilles krav til virksomheten. (Jf. lovutkastet § 2.)
- Loven utvider virkeområdet for regulering av innsatsvarer, blant annet ved at helseformålet gjøres gjeldende for hele området, og ved at loven åpner for å regulere bruk av alle innsatsvarer. (Jf. lovutkastet § 2.)
- Det foreslås at loven gjøres gjeldende for norsk land- og sjøterritorium, norske luft- og sjøfartøyer, og på innretninger på norsk kontinentalsokkel og at Kongen kan gi forskrifter om lovens anvendelse på Svalbard, Jan Mayen, bilandene, i Norges økonomiske sone, fiskerisone ved Jan Mayen og fiskevernsonen ved Svalbard. (Jf. lovutkastet § 3.)
- Hjemmelsgrunnlaget for forskrifter blir felles for alle de områdene som inngår i den nye matloven. Dette legger til rette for en betydelig generalisering av forskriftsreguleringen i forhold til forskriftsverket gitt med hjemmel i dagens enkeltstående lover. (Jf. lovutkastet kapittel 2.)
- Ansvaret legges på *virksomheten* og i enkelte tilfelle når det gjelder dyre- og plantehelse, på *enhver*. Det er nå klart definert ut fra virksomhetsbegrepet med nærmere presiseringer der andre har plikter. (Jf. eksempelvis lovutkastet §§ 5 og 6.)
- Det ble foreslått hjemmel til å pålegge foretak som ikke er omfattet av loven å fremlegge dokumentasjon, eksempelvis fraktdokumenter fra transportører, og å utlevere prøvemateriale. (Jf. lovutkastet § 15.)
- Virksomheter pålegges å ha sporbarhetssystemer, dvs. systemer som identifiserer og dokumenterer hvem virksomheten har mottatt fôr, dyr i matproduksjon og næringsmidler fra, og hvilke virksomheter det er levert til. (Jf. lovutkastet § 11.)
- Det foreslås hjemmel til å regulere leverandører av tjenester til virksomheter, for eksempel leverandører av laboratorietjenester. (Jf. lovutkastet § 7.)
- Det innføres bestemmelser om innsatsvaretrygghet og næringsmiddeltrygghet. Dette in-

- nebærer et eksplisitt forbud mot å omsette fôr og næringsmidler som ikke er trygge. (Jf. lovutkastet §§ 16 og 17.)
- Det etableres egne bestemmelser om høring og kunngjøring av forskrifter knyttet til hastedet. (Jf. lovutkastet § 23.)
 - Når det er rimelig grunn til mistanke om at det kan oppstå fare for menneskers ellers dyrs helse knyttet til inntak av næringsmidler eller fôr, foreslås det at Mattilsynet skal gi allmennheten relevant informasjon den er i besittelse av. Tilsynsmyndigheten kan også gi relevant informasjon til allmennheten når forbruker- eller andre samfunnshensyn taler for det. (Jf. lovutkastet § 27.)
 - Mattilsynet foreslås gitt myndighet til å ilegge virksomhetskarantene. Virksomhet som unnlater å etterkomme pålegg om retting av vesentlige mangler eller grovt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan for en nærmere avgrenset periode inntil 6 måneder pålegges helt eller delvis stengt. (Jf. lovutkastet § 25.)
 - Mattilsynet foreslås gitt hjemmel til å pålegge forenklet forelegg etter faste bøtesatser. (Jf. lovutkastet § 28.)
 - Straffebestemmelsene harmoniseres. Det er i dag ulike straffebestemmelser i de forskjellige lovene. (Jf. lovutkastet § 28.)
 - Oppdretsloven og havbeiteloven endres for å vise at hensynet til folkehelsen er et relevant hensyn ved tildeling av konsesjoner. (Jf. lovutkastet § 35.)
- Høringsnotatet ble sendt på høring til følgende instanser:
- Departementene
- Direktoratet for arbeidstilsynet
- Direktoratet for naturforvaltning
- Direktoratet for sivilt beredskap
- Fiskeridirektoratet
- Forbrukerombudet
- Konkurransetilsynet
- Politidirektoratet
- Reindriftsforvaltningen
- Sosial og helsedirektoratet
- Statens dyrehelsetilsyn
- Statens forurensningstilsyn
- Statens helsetilsyn
- Statens landbruksforvaltning
- Statens landbrukstilsyn
- Statens legemiddelverk
- Statens naturoppsyn
- Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
- Statens næringsmiddelstilsyn
- Statens strålevern
- Toll og avgiftsdirektoratet
- Fylkeskommunene
- Fylkeslegene
- Fylkesmannsembetene
- Sysselmannen på Svalbard
- Kommunene
- Longyearbyen lokalstyre
- Akvaforsk
- Bioteknologinemnda
- Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES)
- Fiskeriforskning
- Havforskningsinstituttet
- Jordforsk
- Landbrukets forsøksringer
- MATFORSK
- Nasjonalt folkehelseinstitutt
- NIBR
- NIJOS
- NILF
- NINA-NIKU
- NIVA
- Norconserv
- Norges forskningsråd
- Norges landbrukshøgskole
- Norges veterinærhøgskole
- Norsk Polarinstitutt
- NORSØK
- Planteforsk
- Skogforsk
- Statens institutt for forbruksforskning
- Statskonsult
- Universitets- og høskolerådet
- Veterinærinstituttet
- Fagsenteret for fjørfe
- Fagsenteret for kjøtt
- Norsk hjortesenter
- Dagligvareleverandørenes forening
- Fiskesalgslagenes Samarbeidsråd
- Fiskeri- og Havbruksnæringsens Landsforening
- Handels- og Servicenæringsens Hovedorganisasjon
- Import- og eksport-agenters forening
- Kjøttindustriens Fellesforening
- Norges Birøkerlag
- Norges Colonialgrossisters Forbund
- Norges Frukt- og Grønnsakgrossisters Forbund
- Norges Kooperative landsforening
- Norges Kystfiskarlag
- Norsk Fjørfeleg
- Norsk Gartnerforbund
- Norsk Hestesenter
- Norsk kjøttfeavlslag
- Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelforbund
- Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund

Norsk pelsdyrslag	Debio
Norsk plantevernforening	KSL
Norsk renholdsverk forening	Stiftelsen Matmerk
Norsk sau- og geitalslag	Private Reindyrslakteriers Landsforening
Norsk Tradisjonsfisk, c/o Kulturlandskapssenteret	Den norske emballasjeforening
Norsk såvareforening	Prosessindustriens Landsforening
Norsk vann- og avløpsverkforening NORVAR	Kosmetikkleverandørenes forening
Norske sjømatbedrifters landsforening	Teknisk komite for vaske- og desinfeksjonsmidler
Næringsmiddelbedriftenes Landsforening	Helsekostbransjens Leverandørforening
Pelsbransjens hovedorganisasjon	Konservesfabrikkenes servicekontor
Reiselivsbedriftenes Landsforening	NILU
NHO	Coop Norge
Kommunenes Sentralforbund	Norges Jeger- og fiskerforbund
Akademikerne	Helsetjenesten for storfe
LO	Helsetjenesten for svin – Veterinærinstituttet
NITO	Koorimp
Utdanningsgruppenes hovedorganisasjon	Forsøksdyrutvalget Statens dyrehelsetilsyn
YS	Helsevernetaten avd. for næringsmiddeltilsyn
Eksportutvalget for fisk	Næringsmiddeltilsynet i Asker og Bærum
Forbrukerrådet	Næringsmiddeltilsynet for Follo
Likestillingsombudet	Næringsmiddeltilsynet i Mossedistriktet
Norges Eksportråd	Næringsmiddeltilsynet i Borg
Patentstyret	Næringsmiddeltilsynet i Indre Østfold
Riksrevisjonen	Næringsmiddeltilsynet Romerike
Rådet for dyreetikk	Næringsmiddeltilsynet i Eidsvoll, Hurdal og Nes
Sametinget	Næringsmiddeltilsynet Glåmdal
Sivilombudsmannen	Næringsmiddeltilsynet Hedmarken
Statistisk sentralbyrå	Ringsaker offentlige kjøttkontroll
Regjeringsadvokaten	Næringsmiddeltilsynet Sør-Østerdal
Riksantikvaren	Næringsmiddeltilsynet for Nord-Østerdal
Det norske travselskap	Næringsmiddeltilsynet for Sør-Gudbrandsdal
Dyrebeskyttelsen i Norge	Næringsmiddeltilsynet for Nord-Gudbrandsdalen
Dyrevernalliansen	Næringsmiddeltilsynet for Hadeland og Land
KNT-forum	Næringsmiddeltilsynet Gjøvik og Toten IKS
Landbrukshelsen	Næringsmiddeltilsynet for Valdres
Miljøheimevernet	Næringsmiddeltilsynet i Drammensregionen
Miljøstiftelsen Bellona	Vestfold Interkommunale Næringsmiddeltilsyn
Natur og ungdom	Næringsmiddeltilsynet for Nordre Vestfold
Nettverk for mat og miljø c/o Miljøheimevernet	Næringsmiddeltilsynet for Sandefjord, Andebu og Stokke
NOAH – for dyrs rettigheter	Næringsmiddeltilsynet i Larvik og Lardal
Norges Bondekvinnelag	Næringsmiddeltilsynet for Ringeriksregionen
Norges Bondelag	Næringsmiddeltilsynet for Hallingdal
Norges Bygdeungdomslag	Næringsmiddeltilsynet for Kongsberg
Norges Fiskarlag	Næringsmiddeltilsynet for Øvre Telemark
Norges Kvinne- og Familieforbund	Næringsmiddeltilsynet for Midt-Telemark
Norges Miljøvernforbund	Næringsmiddeltilsynet for Skien, Nome og Siljan
Norges Naturvernforbund	Næringsmiddeltilsynet for Kragerø, Drangedal, Fyresdal og Nissedal
Norkorn	Næringsmiddeltilsynet i Porsgrunn og Bamble
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Næringsmiddeltilsynet for Midt-Rogaland
Norsk forening for ernæring og dietetikk	Næringsmiddeltilsynet for Sauda og Suldal
Norsk Gardsmat	Næringsmiddeltilsynet for Dalane
Norsk Jockeyclub	Næringsmiddeltilsynet i Vest-Agder
Norsk kennelklubb	Næringsmiddeltilsynet for Aust-Agder
Norsk Landbrukssamvirke	
Norsk Rikstoto	

Næringsmiddeltilsynet for Bergen og omland
Næringsmiddeltilsynet for Ytre Sunnhordland
Kvinnherad næringsmiddeltilsyn
Næringsmiddeltilsynet Haugaland
Næringsmiddeltilsynet for Etne, Ølen og Vindafjord
Næringsmiddeltilsynet for Jondal,
Næringsmiddeltilsynet for Voss og omland
Næringsmiddeltilsynet for Indre Hardanger
Næringsmiddeltilsynet for Nordhordland og Gulen
Næringsmiddeltilsynet i Ålesund
Næringsmiddeltilsynet for Søre Sunnmøre
Romsdal næringsmiddeltilsyn
Næringsmiddeltilsynet for Ytre Nordmøre
Næringsmiddeltilsynet for Indre Nordmøre
Næringsmiddeltilsynet for Nordfjord
Næringsmiddeltilsynet for Hornindal og Stryn
Sunnfjord og Ytre Sogn kjøt- og næringsmiddelkontroll
Næringsmiddeltilsynet for Sogn
Næringsmiddelkontrollen i Trondheim
Næringsmiddeltilsynet i Fosen
Næringsmiddeltilsynet i Gauldalsregionen
Næringsmiddeltilsynet for Frøya og Hitra
Næringsmiddeltilsynet i Orkdalsregionen
Næringsmiddeltilsynet i Sør-Innherred
Innherred kjøtt- og næringsmiddelkontroll
Næringsmiddelkontrollen i Namdal
Næringsmiddeltilsynet i Salten /Miljørettet Helsevern
Næringsmiddeltilsynet i Lofoten
Næringsmiddeltilsynet i Sortland og Øksnes
Næringsmiddeltilsynet i Hadsel
Næringsmiddeltilsynet for Bø i Vesterålen
Næringsmiddeltilsynet i Andøy
Næringsmiddeltilsynet for Narvik og omland
Næringsmiddeltilsynet for Nord-Helgeland
Næringsmiddeltilsynet for Midt-Helgeland
Næringsmiddeltilsynet i Brønnøy
Næringsmiddeltilsynet i Vega
Næringsmiddeltilsynet i Storfjord
Næringsmiddeltilsynet i Balsfjord
Næringsmiddeltilsynet i Lyngen
Nord-Troms interkommunale kjøtt- og næringsmiddelkontroll
Næringsmiddeltilsynet i Tromsø
Næringsmiddeltilsynet for Senja
Næringsmiddeltilsynet i Målselv
Næringsmiddeltilsynet i Indre Sør-Troms
Næringsmiddeltilsynet i Evenes, Skånland og Tjeldsund
Næringsmiddeltilsynet i Harstad
Næringsmiddeltilsynet for Alta og Loppa
Næringsmiddeltilsynet i Kautokeino
Næringsmiddeltilsynet for Hammerfestregionen

Næringsmiddeltilsynet for Midt-Finnmark
Næringsmiddeltilsynet i Øst-Finnmark

Totalinntrykket fra høringen er:

Det er kommet inn 105 høringssvar. Høringsinstansene er samstemmige om at det nye lovforslaget er fornuftig. Det er enighet om at det er betimelig med en rasjonalisering av de mange lovene som regulerer deler av verdikjeden fra jord/fjord til bord. Det er også stort sett aksept for den prosessen som er gjennomført, men mange ga uttrykk for et ønske om lengre høringsfrist. Flere sier seg spesielt fornøyd med at det har blitt en lov som ikke synes å ta spesielle næringshensyn

Det er gjennomgående tilfredshet med oppbyggingen av loven, og mange påpeker at oppdelingen i de avsnittene som er valgt virker logisk og oversiktlig. Flere er opptatt av at når loven er utformet som en fullmaktslov, så setter det desto større krav til et godt gjennomarbeidet og fyllestgjørende sett av forskrifter. Det er særlig fremhevet av *Fiskeridirektoratet* og *Dyrehelsetilsynet*. Disse instansene poengterer sterkt at alle nødvendige forhold som i dag er regulert i fiskesykdomsloven, må være forskriftsfestet før den nåværende loven oppheves.

Det er ikke overraskende at ulike grupperinger betoner viktige interesseområder forskjellig. Primærprodusentene er opptatt av at matloven må ta hensyn til en viss beskyttelse av norsk produksjon. Mange påpeker at det må stilles like strenge krav til etisk produksjon for importerte som for norskproduserte varer.

Noen understreker at det må tas hensyn til FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som fastslår at mat er en menneskerettighet. De samme næringene er imidlertid også opptatt av at det må legges til rette for at Norge kan eksportere nisjeprodukter.

Mange har meninger om føre-vår prinsippet. En del mener at det er så viktig at det må gå foran EUs regelverk. Fra handelsnæringen er det bekymring over at føre-vår og hastevedtak ikke må misbrukes til å hindre fri handel. Det samme synet kommer til uttrykk også fra fiskerihold.

Risikoanalyse er et sentralt tema som mange er opptatt av. Mange småbedrifter, som ofte er familieforetak, hevder at obligatoriske krav ikke må bli for kostnadsdrivende og formalistiske. De samme bedriftene har også problemer med å godta internkontroll av samme standard som større bedrifter. Ellers er det påpekt at adgangen til å forelegge saker for vitenskapskomiteen må være vid.

Flere har påpekt at det ikke er godt nok definert hvilken instans som skal motta melding ved mistan-

ke om sykdom på dyr eller planter. «Smiley» merking er av noen mottatt positivt, men andre er betenkt over gapestokkeffekten av dette virkemidlet, som også kan komme i konflikt med rettsvernet.

Mange er enig i prinsippene som har vært fulgt for å innpasse Food Law. Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) peker på at eventuell implementering av Food Law i lovteksten, må skje ordrett. Dyrehelse-tilsynet påpeker at det er erfaring for hyppige endringer i EU-lovgivningen. Derfor mener de at man kanskje bare skulle lovfeste hovedprinsippene i Food Law og overlate konkret oppfølging til forskrifter.

NHO og Mattilsynet gjentar at bare ett departement bør forvalte loven, mens HSH angir at når en har latt forvaltning skje fra to næringsdepartementer må også det tredje (og kanskje største jf handel mv) nemlig Nærings- og handelsdepartementet, få sin likeverdige rolle.

LO ser det som positivt at man har tydeliggjort virksomhetenes og/eller daglig leders ansvar for å sikre trygg mat. Det påpekes som en alvorlig mangel at man i lovverket ikke tydeliggjør forskjellen når det gjelder ansvar for daglig leder og ansatte.

Flere fra næringene er opptatt av at det bare er myndigheter som har rettigheter – mens næringene bare har plikter. Flere er opptatt av at myndighetenes veiledningsplikt ikke er klart nok forankret, jf et omfattende regelverk som næringene skal følge.

Den norske veterinærforening (DNV) sier at veilederrollen er viktigere enn politirollen. De påpeker at internkontrollprinsippet er lite egnet i dyrevernsaker.

Flere mener at grenseoppgangen til andre lover ikke er god nok – særlig på miljø og dyrevernsiden (DN, MD og DEBIO/NORSØK.) DNV savner også en grenseoppgang mot lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell.

Avveining mellom de mange gode formål bør signaliseres i lov/forarbeidet. Flere mener at det i klartekst bør anføres at der flere interesser møtes, må helse og generelle samfunnshensyn ha forrang.

Næringslivet i en fellesuttalelse fra Næringsmiddelbedriftenes landsforening / Fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening (NBL/FNL) mener at næringspolitikken er for lite uttrykt, og viser til St.prp 1(2002–03) tillegg 8 som har klart formulert at den forestående omstilling må skje slik at «... sikrer konkurranseevne og verdiskapning».

Norvar og Norsøk stiller spørsmål ved om innvarsvarer generelt er for lite behandlet.

DSB anbefaler at det tas inn en generell beredskapsbestemmelse som pålegger pliktsubjektet et formelt ansvar for beredskap.

Statskonsult vil ha en struktur på loven som klare skiller mellom a) virksomhetens plikter b) tilsynets virkemidler og c) administrative bestemmelser.

Interimsorganisasjonen for Mattilsynet (IMO) vil ha grundig avklaring av forholdet mellom tilsyn og departement. De mener også at fastsettelse av forskrifter normalt delegeres til Mattilsynet.

KNT-Kragerø med flere påpeker at det er stor forskjell i detaljeringsgraden i en del bestemmelser.

Norges Colonialgrossisters Forbund peker på at nye byrder synes å bli lagt på borgerne uten at konsekvensene av dette er vurdert.

Flere har uttalt sterkt behov for å fornye kjøttkontrollen. NVH etterlyser viktige bestemmelser i Lov om kjøttproduksjon.

De øvrige kommentarene fra høringen presenteres i tilknytning til begrunnelsen for de enkelte bestemmelser.

3 Organiseringen av matfeltet

3.1 Matdepartementenes ansvarsområder

Matfeltet er i dag delt mellom tre departementer. Nedenfor gis en kort omtale av Helsedepartementets, Fiskeridepartementets og Landbruksdepartementets ansvar når det gjelder dagens norske forvaltning av de områder som vil bli dekket av den nye matloven.

3.1.1 Helsedepartementets ansvarsområde

Helsedepartementet (HD) har ansvaret for lov 19. mai 1933 nr. 3 om tilsyn med næringsmidler mv. (næringsmiddeloven) og for regelverk gitt med hjemmel i denne loven. Ansvar etter denne loven omfatter også drikkevann. Statlig enkeltvedtakskompetanse etter loven og forskriftene ligger i Statens næringsmiddeltilsyn (SNT). HD har også ansvaret for lov 17. mars 1978 nr. 6 om samordnet næringsmiddelkontroll (samordningsloven).

Tilsynet med etterlevelsen av næringsmiddelregelverket skjer i dag i kommunene gjennom de kommunale eller interkommunale næringsmiddeltilsynene, enten direkte i kraft av næringsmiddelregelverket eller etter delegasjon fra SNT. SNT har det overordnede ansvaret for tilsynet med virksomheter av regional, landsdekkende eller eksportrettet karakter og importkontroll, og har i tillegg ansvaret for å koordinere, samordne og veilede de kommunale næringsmiddeltilsynene. Videre har SNT ansvaret for å kartlegge og overvåke at tilsynet fungerer som det skal og avklare eventuelle nye problemer.

HD har videre ansvaret for politikktutformingen på ernæringsområdet. Ernæringspolitikken blir ivaretatt av det tidligere Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet som nå er en del av Sosial- og helsedirektoratet. Hovedmålsettingene for mat- og ernæringsarbeidet ble først formulert i St.meld. nr. 37 (1992 – 93) Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid.

Målsettingene er nå videreført i *St.meld. nr. 16 (2002 – 2003) Resept for et sunnere Norge- Folkehelsepolitikken som sier: De generelle hovedmålene for mat- og ernæringspolitikken ligger fast. Kostholdet skal være sammensatt slik at det*

- *reduserer kostholdsrelaterte helseskader i befolkningen*
- *er helsemessig trygt*
- *tilfredsstiller forbrukernes krav*
- *er produsert på en bærekraftig og miljøvennlig måte.*

3.1.2 Fiskeridepartementets ansvarsområde

I forhold til ressursforvaltning forvalter Fiskeridepartementet lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske (saltvannsfiskeloven), lov 17. juni 1966 nr. 19 om Norges fiskerigrense og om forbud mot at utlendinger driver fiske mv. innenfor fiskerigrensen (fiskerigrenseloven), og lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (økonomisk soneloven). I forhold til havbruk forvalter Fiskeridepartementet lov 21. desember 2000 nr. 118 om havbeite (havbeiteloven) og lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr mv. (oppdrettsloven). Redskapene for å sikre trygg sjømat har hittil vært lov 28. mai 1959 nr. 12 om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer o.a. (fiskekvalitetsloven), samt kvalitetsforskrift 14. juni 1996 nr. 667 for fisk og fiskevarer (fiskekvalitetsforskriften). På førsiden har Fiskeridepartementet hatt ansvar for forskrift 18. mars 1999 nr. 364 om fôrvarer til fisk (frem til den nye felles fôr-forskrift, forskrift 7. november 2002 nr. 1290 om fôrvarer) med hjemmel i lov 23. mars 1973 nr. 18 om tilsyn med fôrvarer (fôrwareloven) som har ligget under Landbruksdepartementet.

Norge har rettigheter til og ansvaret for noen av verdens største og mest produktive kyst- og havområder. Et rent hav, bærekraftig ressursforvaltning, tilgang til sjøarealer og miljøtilpasset oppdrettsproduksjon av matfisk er viktige forutsetninger for å bevare og utvikle det produksjons- og høstingspotensialet som er grunnlaget for fiskeri- og havbruksnæringen.

Satsingen for å sikre trygg sjømat skal følge en fjord til bord tankegang. For å realisere verdiskapingspotensialet i norsk sjømatnæring er lovverket en viktig rammebetingelse for å sikre at norsk sjømat er trygg, produsert på en miljøvennlig måte, og av riktig kvalitet, og at forbrukerne skal kunne oppleve det slik.

Mer enn 95% av norsk fisk og fiskeprodukter eksporteres. For å sikre norsk fiskeri- og havbruks-

næring god adgang til eksportmarkedene, arbeides det globalt gjennom den nye forhandlingsrunden i Verdens handelsorganisasjon (WTO), og bilateralt gjennom EU og EFTAs frihandelsavtaler. EU er fortsatt, samlet sett, det viktigste eksportmarkedet. De viktigste enkeltmarkedene utenom EU er Japan, Russland, Polen og USA. Ved den gradvise nedbyggingen av det tollbaserte importvernet under WTO-avtalen, vil restriksjoner mht. markedsadgang for norsk sjømat i økende grad kunne bli begrunnet med forhold knyttet til mattrygghet og matkvalitet.

Norsk regelverk og kontrollsystemene for import og produksjon av sjømat skal være tilpasset våre forpliktelser under WTO, Codex Alimentarius og EU/EØS og konvensjonen om biologisk mangfold. Det er viktig å arbeide i internasjonale fora som fastsetter matvarestandarter, for å sikre at beskyttelsesprinsipper fra landbruksbasert matproduksjon ikke ukritisk overføres til produksjon av sjømat uten at det er gjennomført egne risikovurderinger for sjømatproduksjonen.

I tillegg til mattrygghet håndterer sjømatforvaltningen en rekke kvalitetsforhold som har betydning for den anseelsen norsk sjømat har i forskjellige markeder. Varierende markedskrav i forskjellige deler av verden er med på å sette forskjellige kravnivå for sjømatprodukter utover prinsipper om mattrygghet, samtidig som forbrukerinteressene ikke blir skadelidende. Forvaltningen skal kunne gi de nødvendige attester/sertifikater som myndighetene i importland krever, for å tillate import av norsk sjømat.

3.1.3 Landbruksdepartementets ansvarsområde

Landbruksdepartementets viktigste forvaltningsområder som gir rammevilkår for matpolitikken, er matforsyning, næring, areal og produksjon. Her skal bare nevnes de lovene som direkte regulerer matproduksjonen. Lov 10. januar 1997 nr. 9 om kjøttproduksjon (kjøttproduksjonsloven) er å anse som en ren matlov, som regulerer slaktedyr og slakt, behandling, lagring og frambud av kjøtt. Lovens formål er å sikre helse, kvalitet og redelighet. Lov 17. juni 1932 nr. 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer mv. (landbrukskvalitetsloven) omfatter alle varer fremstilt ved husdyr- eller planteproduksjon. Formål med loven er å sikre kvalitet, herunder gi regler om merking av opprinnelse, art, sammensetning, mengde og kvalitetsstandard.

Lov 8. juni 1962 nr. 4 om dyrehelse (husdyrloven), lov 13. juni 1997 nr. 54 om tiltak mot sykdom

hos fisk og andre akvatiske dyr (fiskesykdomsloven) og lov 23. juni 2000 nr. 53 om plantehelse (plantehelseloven) regulerer dyrs og planter helse. Formålet er å forebygge, begrense og utrydde sykdommer hos dyr og planter. Fiskesykdomsloven omfatter så vel produksjonsdyr i oppdrett som viltlevende arter og bestander, og er vesentlig i myndighetenes bekjempelse av bl.a. lakseparasitten *Gyrodactylus salaris*, lakselus og krepsepest. Tilsvarende gjelder plantehelseloven også for viltlevende planter. Husdyrloven har i tillegg hjemmel til å sikre folkehelse i tilfeller hvor smitte eller fremmedstoffer kan overføres fra dyr til mennesker.

Innsatsvareregelverket omfatter lov 4. desember 1970 nr. 82 om såvarer (såvareloven), lov av 4. desember 1970 nr. 83 om handel med gjødsel og jordforbedringsmidler mv. (gjødselvareregelverket), lov 5. mai 1963 nr. 9 om plantevernmidler mv. (plantevernmidelloven) og lov 23. mars 1973 nr. 18 om tilsyn med fôrvarer (fôrvareloven), og regulerer de første leddene i matproduksjonskjeden. Formålet med dette regelverket er å sikre kvalitet og redelighet ved omsetning, samt å sikre at bruk av innsatsvarer ikke bidrar til skade på helse eller miljø (ikke såvareloven). I forbindelse med forvaltningen av disse lovene har Landbruksdepartementet det faglige ansvaret for Statens landbrukstilsyn og Statens dyrehelsetilsyn. Det skal som del av omleggingen til nytt Mattilsyn etableres hensiktsmessige samarbeidsordninger og -rutiner med Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn.

Landbruksdepartementets hovedmålsetning er å sikre forbrukerne trygge matvarer av riktig kvalitet gjennom en sunn matproduksjon. Departementet tillegger produksjon og omsetning av mat og den sammenhengen dette har med ernæring og helse stor vekt. For å medvirke til å oppfylle målsettingene i *Stortingsmelding nr. 40 (1998 – 1999)* skal det norske landbruket bidra til å sikre forbrukerne en stabil og fullgod matforsyning, både når det gjelder mengde, kvalitet, mattrygghet og spørsmål om etikk og økologisk bærekraft i produksjonen. For å sikre forbrukerne helsemessig trygge matvarer, skal hele matkjeden være dekket med kvalitetssystemer, regelverk og tilsyn innen rammen av internasjonale avtaler og i samsvar med føre-var prinsippet.

Norge er i dag fri for de fleste alvorlige dyresykdommer og for flere alvorlige skadegjørere på planter. Regjeringens mål for plante- og dyrehelsen er å sikre og vedlikeholde den for å bedre plante- og husdyrproduksjonen og produktkvaliteten. Denne satsingen skal også føre til et mer miljøvennlig jordbruk gjennom redusert bruk av medisiner, antibiotika og plantevernmidler.

3.2 Matreformen

Utarbeidelsen av ny matlov er en del av en større omorganisering av forvaltningen av matområdet. Denne består av fire hovedelementer:

- 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 tilsynets støttefunksjoner.

Målene for omorganiseringen er:

- å sikre at mat og drikke som produseres og/eller omsettes er helsemessig trygg for forbrukerne
- at omsetning av mat skjer på en redelig måte
- at kvaliteten på de matvarer som omsettes 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.

Alle fire deler av omorganiseringen er mer eller mindre knyttet sammen. Nedenfor gis det derfor en oversikt over de øvrige tre elementene med vekt på betydningen i forhold til arbeidet med ny matlov.

3.3 Restrukturering av departementsansvar

Et av elementene i omorganiseringen er en restrukturering av departementenes ansvar på matområdet. Regjeringen la i kgl.res. av 16. august 2002 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, ble lagt til Landbruksdepartementet. Ansvaret for fiskesykdomsloven blir flyttet over fra Landbruksdepartementet til Fiskeridepartementet. I spørsmål som berører Mattilsynets oppgaver knyttet til viltlevende organismer og ytre miljø vil Miljøverndepartementet bli trukket med på hensiktsmessig måte.

Når det gjelder fordelingen av det konstitusjonelle ansvaret på matområdet vil dette fordeles mellom de tre matdepartementene etter et vertikalt prinsipp, der grensesnittene i hovedsak går mellom

de ulike ledd i matkjeden og ikke etter hvilke hensyn som skal ivaretas. En nærmere konkretisering av ansvarsdelingen på dette området, som også må omfatte forhold som ikke direkte retter seg mot matproduksjonen, vil bli gjort i senere faser av omorganiseringen. Den endelige konkretiseringen vil bli foretatt i forbindelse med at myndighet til å gi forskrifter etter matloven delegeres fra Kongen.

3.4 Mattilsynet

3.4.1 Mattilsynets organisering

Regjeringen la i St.prp. nr. 63 (2001 – 2002) frem sitt syn på en del sentrale organisatoriske og lokaliseringsmessige spørsmål vedrørende et nytt landbasert mattilsyn. Det ble her foreslått at Mattilsynet skal ha tre organisatoriske nivå – et sentralt nivå, et regionalt nivå og et lokalt nivå. 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. Ved Stortingets behandling av proposisjonen la et flertall til grunn at det skal etableres ett, felles mattilsyn for landbasert og sjøbasert matproduksjon. Stortinget la videre til grunn at laboratorievirksomheten skal organiseres uavhengig av tilsynet.

Sammenslåingen av Statens næringsmiddeltilsyn (SNT), de lokale næringsmiddeltilsynene (KNT), Statens dyrehelsetilsyn (Dyrehelsetilsynet), Statens landbrukstilsyn (Landbrukstilsynet) og Fiskeridirektoratets sjømatavdeling, vil utgjøre det nye Mattilsynet. Mattilsynet vil organisatorisk bestå av et sentralt ledd lokalisert til Oslo og 8 regionale kontorer lokalisert i Kautokeino, Sortland, Steinkjer, Bergen, Sandnes, Bø i Telemark, Ringsaker og Ås. Antall lokalkontorer er ikke endelig avklart, men Stortinget ble forelagt et forslag på mellom 50 og 65 lokalkontorer. I stortingsdebatten ble det åpnet for at dersom det var påkrevet med flere lokalkontor, var ikke 65 en endelig avgrensning, men at Mattilsynet selv måtte vurdere hvor mange lokalkontor det ville være hensiktsmessig å ha.

3.4.2 Tilsynsfilosofi – arbeidsform for Mattilsynet

Mattilsynets tilsynsvirksomhet vil i størst mulig grad tuftes på moderne tilsynsfilosofi som i prinsippet bygger 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

En grunnleggende oppgave for tilsynet er vern av forbrukernes helse. I tillegg er det vesentlig å legge vekt på kvalitet, plante- og dyrehelse, herunder helse hos villlevende organismer, samt miljø, for å få en størst mulig samfunnsmessig verdiskapning ut av begrensede ressurser.

Det er viktig at Mattilsynet fremstår som et samordnet og enhetlig tilsyn. Det må være de samme faglige og forvaltningsmessige kriterier som legges til grunn for tilsynets vurderinger og beslutninger over hele landet. Det er en forutsetning at Mattilsynets beslutninger skal fattes på et selvstendig faglig grunnlag, og således uavhengig av bransjer/interessegrupper og eventuelle andre pressgrupper. Dette skal sikres gjennom åpne prosesser mellom Mattilsynet og allmennheten. Vi viser for øvrig til pkt. 3.4.4 hvor forholdet departement/tilsyn er nærmere belyst.

Det er den enkelte virksomhet som har hovedansvaret for å sikre mattryggheten og etterlevelsen av regelverket. Gjennom krav til internkontroll/egenkontroll er dette synliggjort ytterligere. Revisjon av virksomhetenes intern-/egenkontrollsystemer anses som et hensiktsmessig virkemiddel i moderne tilsynsfilosofi. Revisjonene må imidlertid suppleres av mer tradisjonelle tilsynsmetoder, så som inspeksjoner, kontroller, prøveuttak og laboratorieanalyser.

3.4.3 Mattilsynets oppgaver

I St.prp. nr. 1 (2001 – 2002) Tillegg 8 sies det 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 omsetning 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 regel-

verk og faglige rammer for matproduksjon og handel

- sivil 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.

3.4.3.1 Drikkevannsforvaltningen

I tråd med redegjørelsen i St.prp. nr. 1 (2001 – 2002) skal store deler av drikkevannsforvaltningen legges til Mattilsynet. Helsedepartementet har utredet spørsmålet om det fortsatt skal opprettholdes en godkjenningsordning for drikkevann og konkludert med at godkjenningsordningen skal opprettholdes.

Stortinget har sluttet seg til 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 foretas av Mattilsynets lokale enheter.

Departementet vil peke på at vann fortsatt vil være regulert også av en rekke andre lover, bl.a. lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven), plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 (plan- og bygningslov), lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven), lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (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 i Norge. Matloven vil for øvrig dekke EU's drikkevannsdirektiv.

3.4.4 Forholdet mellom Mattilsynet og departementene

3.4.4.1 Generelt om forholdet mellom departement og tilsyn

Mattilsynet skal spille en selvstendig rolle. I kraft av sin faglig tyngde og kompetanse skal Mattilsynet

net fremstå som en premissleverandør for departementene og det politiske miljø. Tilsynet er derfor avhengig av å ha den nødvendige tillit både i den øvrige forvaltningen, næringen og befolkningen.

Tillit er et sentralt begrep, og tillit må skapes gjennom nødvendig åpenhet, innsyn og deltakelse i de prosesser som ligger til grunn for forvaltningens beslutninger. Et viktig grep for å sikre åpenhet er å etablere ryddig rollefordeling mellom aktørene på matområdet. Klarere skille mellom fag, forvaltning og politikk er et prinsipp som her legges til grunn. I tråd med dette skal det opprettes en egen vitenskapskomité som skal ha som oppgave å foreta risikovurderinger. Risikohåndteringen, det vil si å iverksette konkrete tiltak for å sikre mattryggheten eller andre viktige hensyn under tilsynets ansvarsfelt, skal være en sak for departementene og det nye Mattilsynet. I denne sammenheng legges det opp til et tydeligere skille mellom departement og tilsyn.

De berørte departementene har tradisjonelt hatt betydelig kompetanse og oppgaver av ren faglig karakter samtidig som de har ivaretatt sin rolle som sekretariat for politisk ledelse. Det er ønske om en tydeligere grenseoppgang og rolleavklaring mellom departementene og underliggende tilsyn/direktorater. Målet er i stor grad å rendyrke departementenes funksjon som sekretariat for politisk ledelse og dermed delegere fagoppgaver til direktorat/tilsyn. I St.prp. nr. 1 (2002–2003) Tillegg nr. 8 sies det at «dette får betydning både for utarbeidelse av og fastsettelse av nye forskrifter, klagesaksbehandling, veiledning og informasjon til brukere og publikum og for faglig rådgivning som ledd i utforming av matpolitikken. Det er departementenes 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 typen saker.» En slik intensjon forutsetter en nærmere presisering av hva som defineres som løpende forvaltning.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har i St.meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn, diskutert ansvarsfordelingen mellom departement og tilsyn. Denne meldingen gir momenter til hva som bør forstås med uttrykket løpende forvaltning. AAD presiserer at politisk virksomhet er først og fremst knyttet til å avveie ulike samfunnshensyn og gi dette uttrykk i normerende vedtak i form av lover, forskrifter, konsesjoner med videre. Tilsynenes hovedoppgaver er knyttet til oppfølgingen av slike vedtak. Slik oppfølging bør i utgangspunktet baseres på et faglig skjønn ut fra gjel-

dende regler og derfor gis en uavhengig organisering.

Meldingen sier videre at det først og fremst er når det gjelder kjernen i tilsynsfunksjonen, kontroll og sekundære vedtak at regjeringen ser tungtveiende grunner til å gi tilsynene økt uavhengighet. Dette er etterfølgende kontroll av normerende vedtak som allerede er fattet av statlige myndigheter og derfor er viktige for oppfølgingen av demokratisk forankrede rettsnormer. Det anses å være en styrke for regeloppfølgingen at de som fører tilsyn, har en uavhengig posisjon i forhold til de som er ansvarlig for gjennomføringen av regelverket i form av tjenesteproduksjon og øvrig forvaltning det føres tilsyn med.

Videre heter det: «Slik styrking av uavhengigheten må imidlertid balanseres mot behovet for å sikre demokratisk styring med de samfunnsmessige prioriteringene. Selv om det kan være ønskelig at en i større grad etterstreber et skille mellom politisk virksomhet og tilsynsvirksomheten, vil et slikt skille vanskelig kunne gjennomføres fullt ut. Det vil være uklare grenseflater mellom det som bør være politiske avveininger og tilsynsoppgaver som bør baseres på et faglig skjønn. Ut fra et demokrati- og rettssikkerhetsperspektiv bør det imidlertid alltid komme klart frem hvem som fatter beslutningene, herunder i hvilke tilfeller det forekommer en overprøving av tilsynets saker, hvem som foretar disse avveiningene og hvordan de foretas. Saksgang og beslutninger bør være etterprøvbare for en kritisk offentlighet. Der tilsynene gis økt uavhengighet, vil det også være av særlig betydning å vurdere nye mekanismer for å sikre demokratisk kontroll.»

Med dette som bakgrunn vil vi nedenfor se nærmere på aktuelle oppgaver for Mattilsynet og forholdet til departementene.

3.4.4.2 Vedtak og klagesaksbehandling

Kjernen i Mattilsynets virksomhet vil bestå i en konkret kontroll med at virksomhetene etterlever lovgivningen, samt å reagere på konstaterte avvik/brudd. Tilsynet vil videre forvalte en rekke godkjenningsordninger. Mattilsynet vil derfor ha oppgaver innenfor det som i St. meld. 17 betegnes som kontroll og sekundære vedtak og det som betegnes som konsesjonsgivning. Lovgivningen vil for en stor del være basert på faglige risikovurderinger. Tolkning av regelverket vil således ofte kreve inngående næringsmiddel- og veterinærfaglige vurderinger, på enkelte fagområder også inngående miljøfaglig kompetanse. Fagskjønnet vil i nevnte oppgaver være sterkt fremtredende.

Departementet mener at følgende ansvarsforde-

ling mellom Mattilsynet og matdepartementene må legges til grunn når det gjelder kompetanse til å fatte vedtak, klagesaksbehandling og godkjenning:

Mattilsynet skal som hovedregel skal ha frihet til bestemme på hvilket organisatorisk nivå i Mattilsynet oppgaver skal legges. Departementet vurderer det likevel som naturlig at kompetansen til å fatte enkeltvedtak i størst mulig grad legges til de lokale enhetene. Det vil være det lokale mattilsynet som står for inspeksjoner og revisjoner, og fatter vedtak på bakgrunn av sine funn, noe som igjen vil gi de lokale mattilsynene tyngde og faglig integritet. Vedtak fattet av det lokale mattilsynet, vil ved klage på vedtaket etter vanlige forvaltningsrettslige prinsipper gå til nivået over, dvs. til det regionale mattilsynet.

Det vil likevel være saksfelt der førsteinstansbehandling bør foretas regionalt slik at eventuelle klager behandles av Mattilsynet sentralt. Dette vil kunne være saker der vedtaket har betydning for flere regioner eller der et nasjonalt ansvar legges til et regionkontor.

Når det gjelder Mattilsynets ordinære tilsynsfunksjoner, kontroll og sekundære vedtak ser departementet det hensiktsmessig å gi Mattilsynet økt uavhengighet av departementet. Økt uavhengighet i disse sakene anses som en styrke for regeloppfølgingen ved at de som fører tilsyn har en uavhengig posisjon.

Departementet anser det derfor i alminnelighet ikke som aktuelt å instruere Mattilsynet i enkeltsaker, ei heller å omgjøre vedtak på eget initiativ. I tråd med meldingen om statlige tilsyn legger Helsedepartementet også til grunn som prinsipp at klagebehandling i all hovedsak bør avsluttes internt i Mattilsynet. Den løpende forvaltning av regelverket overlates dermed til Mattilsynet.

Unntaksvis vil det forekomme tilsynssaker som ikke kan sies å falle inn under begrepet løpende forvaltning. Dette gjelder saker som har stor politisk eller økonomisk betydning, og saker om tolking av tvilsspørsmål i forhold til EØS-avtalen. I slike tilfelle vil det kunne være nødvendig for departementene å instruere tilsynet. I noen tilfelle vil det også forekomme behov for unntak fra hovedregelen om at departementene ikke skal behandle godkjenning/konsesjonssaker. Et aktuelt eksempel er godkjenning av fôr og mat som består av eller inneholder genmodifiserte ingredienser. Godkjenning av levende genmodifiserte organismer (GMO) foretas i dag av Miljøverndepartementet etter lov 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer (genteknologiloven), mens de endelige vedtakene fattes av Regjeringen ved kongelige resolusjoner. På disse avgrensede områdene vil

det være naturlig at sentralkontoret fatter vedtak i første hånd, og at klage på vedtak fattet av Mattilsynet sentralt, blir behandlet av departementene. Dette er nødvendig for å sikre den nødvendige politiske forankring av slike spørsmål.

På grunn av ovenstående, ønsker ikke departementet rettslig å avskjære instruksjonsadgang og vedtakskompetanse, men legger til grunn at slik myndighet i praksis vil bli utøvd i tråd med de prinsippene som er nevnt ovenfor. Denne vurderingen underbygges etter departementets syn av at det kan være vanskelig å lage en bestemmelse som avskjærer instruksjonsmyndigheten i alminnelighet, samtidig som det sikres nødvendig fleksibilitet i nødvendige unntakstilfeller.

Departementet har vurdert å opprette en egen uavhengig klagenemnd som et alternativ til at enkelte saker etter førsteinstansbehandling i Mattilsynet sentralt vil gå til departementene. Departementets vurdering er at det ikke vil være formålstjenlig å etablere en egen klagenemnd utenfor departementene for slike saker. Hovedgrunnen til dette er at de klagesakene som eventuelt vil komme til departementene, vil være av en slik art at de krever enten politiske vurderinger eller kontakt med internasjonale organisasjoner som EU. Disse oppgavene er det naturlig at departementene ivaretar.

3.4.4.3 Fastsettelse av forskrifter

Når det gjelder fastsettelse av forskrifter, bør hovedmønstrer være at dette er en oppgave som tilligger departementene. Tilsynet vil i imidlertid ut fra sin kompetanse i stor grad bistå departementene i den praktiske utarbeidelsen.

Hovedtyngden av regelverket på matområdet, er harmonisert med EUs regelverk. EØS-avtalen gir norske tjenestemenn, i tillegg til EØS-organene, to hovedkanaler for deltakelse og innflytelse i regelverksutviklingen i EU. En er gjennom deltakelse i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen i den forberedende fasen. Den andre hovedkanalen er gjennom deltakelse i komitologikomiteer som bistår Kommisjonen i utøvelsen av delegert beslutningsmyndighet. Deltakelse i Kommisjonens arbeid er særlig viktig for Norge, som ikke har tilgang til den formelle beslutningsfasen i Rådet og Europaparlamentet. Som hovedregel vil det være størst mulighet til å få gjennomslag for nasjonale synspunkter jo tidligere man kommer inn i beslutningsprosessen. Det er derfor av stor betydning at departementene gjennom Mattilsynets deltagelse i disse prosessene holdes løpende orientert om de planlagte rettsaktene i EU, slik at de politiske avklaringene kan tas så rakt som over hodet mulig.

Utarbeidelse av så vel EØS-baserte som nasjonale forskrifter bør som hovedregel kunne gjøres av Mattilsynet. På enkelte deler av matområdet endres disse forskriftene en rekke ganger i året. Dette gjelder særlig forskrifter av teknisk karakter. Når det gjelder slike forskrifter av teknisk og ikke-politisk karakter, bør også fastsettelse kunne skje i Mattilsynet etter delegert kompetanse fra angjelende departement. Det vil være lite formålstjenlig om denne typen endringer skal foretas av departementene.

Mye kan også tale for at en naturlig arbeidsfordeling vil innebære at Mattilsynet, på det nivået det selv bestemmer, forestår utarbeidelse og fastsettelse av endringsforskrifter og oppheving av forskrifter under den klare forutsetning at departementene blir forelagt endringer/opphevinger av forskrifter som innebærer eller kan innebære politiske reaksjoner.

Dette er i samsvar med de føringene meldingen om statlig tilsyn legger opp til.

3.5 Tilsynets støttefunksjoner

3.5.1 Vitenskapskomiteén

Som et ledd i omorganiseringen av matforvaltningen, har Stortinget besluttet at det skal etableres en uavhengig vitenskapskomité som administrativt skal ligge under Helsedepartementet. Vitenskapskomiteén skal foreta risikovurderinger langs hele matkjeden og er i noen grad bygget over samme ledd som EUs nyopprettede vitenskapskomité (EFSA) som er omtalt i pkt. 3.5.2, men i meget mindre format. Den norske vitenskapskomiteén er foreslått organisert med en hovedkomité, åtte fagpaneler og et sekretariat. Sekretariatet skal tilrettelegge arbeidet for komiteen, og bidra til en god og effektiv kommunikasjon mellom Mattilsynet, komiteen og fagpanelene. Dette innebærer at sekretariatet må ha bred faglig kompetanse.

Vitenskapskomiteén er foreslått å ha følgende mandat:

- Formålet med å opprette en vitenskapskomité er å sikre uavhengige vitenskapelige risikovurderinger for Mattilsynet.

Vitenskapskomiteén skal:

- levere vitenskapelige premisser for at forbrukerne skal få helsemessig trygg mat
- utføre vitenskapelige risikovurderinger på oppdrag fra Mattilsynet. Vitenskapskomiteén kan også ta opp relevante saker på eget initiativ. Når Vitenskapskomiteén tar opp saker på eget initia-

tiv, skal Mattilsynet og konstitusjonelt ansvarlig departement orienteres.

- begrunne sine risikovurderinger vitenskapelig
- belyse risikoforhold som har direkte eller indirekte betydning for helsemessig trygg mat, eller for andre forhold under Mattilsynets ansvarsområde langs hele matkjeden, inklusive bruk av innsatsfaktorer i produksjonen, fram til forbrukerne
- utføre vitenskapelige risikovurderinger i ernæringssspørsmål i den grad disse er relevante for det som faller inn under Mattilsynets forvaltningsansvar
- utføre vitenskapelige risikovurderinger på områdene dyrehelse inkludert fiskehelse, dyrevelferd og plantehelse, og inkludere relevante miljøhensyn under Mattilsynets forvaltningsansvar
- praktisere full åpenhet om sine risikovurderinger og sørge for at disse er offentlig tilgjengelige.

Helsedepartementet oppnevner leder for komiteen og dens medlemmer.

Andre, for eksempel offentlige myndigheter, privat industri og lignende (i den grad det er relevant for Mattilsynets forvaltningsområde og faller innenfor komiteens kompetanse) kan reise spørsmål via Mattilsynet. Vitenskapskomiteén skal foreta risikovurderinger som vil være bærebjelken ved etablering av risikonivå og gi grunnlag for utarbeidelse av forskrifter, instruksjoner og lignende.

3.5.2 European Food Safety Authority (EFSA)

I fortalen til Food Law pekes det på at det vitenskapelige og tekniske grunnlaget for fellesskapslovgivningen på fôr- og næringsmiddelområdet stadig blir mer viktig og komplisert. EU har derfor valgt å opprette en europeisk myndighet for næringsmiddeltrygghet. EFSA's hovedoppgave er å være et uavhengig vitenskapelig sentrum for fremskaffelse av uavhengige vitenskapelige vurderinger i saker som har en direkte eller indirekte virkning på næringsmiddeltryggheten; herunder risikovurderinger knyttet til dyrehelse, dyrevelferd og plantehelse. I tillegg skal EFSA også foreta risikovurderinger knyttet til GMO, på generell basis, og på ernæringsmessige spørsmål knyttet til fellesskapslovgivningen.

Myndigheten er gitt et vidt virkeområde slik at den kan dekke alle leddene i næringsmiddelproduksjonen fra primærproduksjonen av trygt fôr, og helt frem til overlevering av matvaren til forbrukeren. Den skal innhente informasjon fra hele verden, og holde nøye øye med den vitenskapelige utviklin-

gen. Selv om det er EU-kommisjonen som vil være EFSA's primære «kunde», vil den være åpen for spørsmål fra det europeiske parlamentet og med-

lemsstatene. EFSA kan også selv ta initiativet til å foreta risikovurderinger.

4 Oversikt over eksisterende lover – hva bør inngå i en ny matlov?

I dette kapitlet vurderes de enkelte lovene som i dag dekker matkjeden jord/fjord til bord. Siktemålet er å identifisere hvilke lover, eller deler av lover som bør inngå i den nye matloven bygget på helkjedetankegangen.

Det sentrale vurderingstemaet er om de forhold den aktuelle loven regulerer, er slike som inngår som naturlige ledd i matproduksjonskjeden. At et forhold inngår i matproduksjonskjeden, er i seg selv ikke nok til å begrunne at det bør reguleres i matloven. Det må også vurderes hvilket formål reguleringen av forholdet har. Der hensynet bak dagens regulering er å sikre mattrygghet, forbrukerhensyn, redelig omsetning eller kvalitet, bør reguleringen videreføres i matloven. Også andre hensyn som anses å være relevante og viktige i forhold til en helkjedetankegang, bør reguleres av den nye matloven. Det har videre vært lagt vekt på hvordan slike forhold reguleres i EU-sammenheng, bl.a. om de der reguleres samlet eller ikke. Departementene har videre vurdert det slik at regulering av forhold som hovedsakelig angår næringsinteresser, ressursforvaltning, økonomiske forhold og lignende, holdes utenfor matloven.

Dagens lover på matområdet regulerer også andre hensyn enn slike som i utgangspunktet skulle tas med i en matlov. Fôrvareloven omfatter for eksempel fôr til så vel matproduserende som ikke-matproduserende dyr. Det samme gjelder de øvrige innsatsvarene. På plante- og dyrehelseområdet omfatter lovverket både organismer i kultur og viltlevende organismer. I slike tilfeller har departementene måttet tatt stilling til om disse lovene helt eller delvis skulle opprettholdes for disse produktene eller forholdenes del, slik at bare deler av dem skulle inngå i matloven, eller om hele loven likevel ut fra en helhetsbetraktning burde inngå i matloven. Andre alternativer har vært at produktene eller forholdene kunne overføres til annen gjeldende lovgivning, eller at forholdet kunne avreguleres. Avregulering vil selvsagt bare kunne være aktuelt der det foreligger særnorske bestemmelser som ikke er EØS-basert.

Det er viktig å ha klart for seg at spørsmålet om hvilke av dagens lover som bør inngå i matloven, er noe annet enn spørsmålet om det er behov for endringer i dem, med andre ord om det er behov for

endringer i rettstilstanden. Utgangspunktet er således ikke om en lov isolert sett fungerer bra eller dårlig, men om området vil være tjent med å bli sett i sammenheng med resten av matområdet. En ny matlov kan i prinsippet innføres uten at rettstilstanden endres i vesentlig grad. De samme regler som gjelder i dag, kan like gjerne tas inn i den nye matloven, eller hjemles i forskrifter under denne. Frykt for at noe skal bli «borte» i den store matloven, har derfor ikke vært noe argument for å holde dagens regelverk utenfor. En annen sak er at dette selvfølgelig er en anledning til å endre rettstilstanden der det er behov for det, for eksempel der regelverket i dag oppfattes som mangelfullt.

Det gis i det følgende en kort presentasjon av de aktuelle lovene med vekt på formål og virkeområde etterfulgt av en vurdering av om loven eller nærmere bestemte enkeltområder, er foreslått videreført i matloven eller ikke.

4.1 De fem opprinnelige næringsmiddellovne

I det opprinnelig mandatet for utarbeidelsen av ny matlov ble det vist til de fem særlovene som er omtalt i NOU 1996:10. Disse fem lovene (med forskrifter) utgjør det vi i Norge har sett på som næringsmiddelovgivningen. Det synes allerede i utgangspunktet klart at hoveddelen av innholdet i disse fem lovene er knyttet til matproduksjon, og at lovene derfor skal inngå i den nye matloven.

4.1.1 Næringsmiddeloven

Loven mangler i dag egne paragrafer som angir formål og virkeområde. Loven er en fullmaktslov som gir hjemmel til å fastsette forskrifter om helse, kvalitet og redelighet. I denne loven heter det at Kongen kan gi forskrifter som tar sikte på:

- å forebygge tilvirkning og frambud av helseskadelige næringsmidler
- å sikre renslighet og forhold som er tilfredsstillende i hygienisk henseende
- å angi hvorledes varene skal være tilvirket, hva de må inneholde, og hvilke krav de skal tilfredsstille for at de kan utbys til salg

- å forebygge uriktige forestillinger om varenes opprinnelse, beskaffenhet, art, mengde, sammensetning eller andre forhold som har betydning for forbrukerne, herunder forby helsemessig uønsket markedsføring av bestemte typer næringsmidler.

Næringsmiddeloven omfatter all produksjon, lagring, transport, frambud og import av næringsmidler. Med næringsmidler menes etter loven enhver mat- og drikkevarer, herunder drikkevann. Loven begrenses imidlertid av særlovgivning som regulerer bestemte næringsmidler eller næringsmiddelproduksjon.

Loven har som primær hensikt å verne og fremme folkehelsen ved bl.a. å forebygge tilvirkning og frambud av helseskadelige næringsmidler og regulerer følgelig også eventuelle helsefarer som kan oppstå i primærproduksjonen.

Næringsmiddeloven er ingen ren næringsmiddellov idet loven åpner for at det kan stilles krav til bruks- og forbruksgjenstander som kan være helseskadelige. Som en følge av dette, er også kosmetikk blitt regulert med hjemmel i denne loven. I følge forarbeidene omfatter loven også fôr. Hvorvidt primærproduksjon er omfattet, fremgår ikke eksplisitt av loven eller forarbeidene. Loven har i begrenset grad vært brukt til å gi forskrifter om primærproduksjon.

Med hjemmel i næringsmiddeloven er det gitt forskrifter som stiller krav som retter seg mot primærproduksjon av næringsmidler; eksempelvis har forskrift 30. juni 1995 nr. 636 om produksjon og frambud av rå melk, varmebehandlet melk og melkebaserte produkter mv. (melkeforskriften) tre kapitler som retter seg mot primærproduksjon. Derimot har generell forskrift 8. juli 1983 nr. 1252 for produksjon og frambud mv. av næringsmidler (generell forskrift) et mer begrenset omfang der landbruksmessig produksjon av landbruksprodukter er holdt utenfor. I generell forskrift er omfanget avgrenset mot privat håndtering av næringsmidler for bruk i privat husholdning. Det er grunn til å forstå næringsmiddeloven avgrenset mot private husholdninger på samme måte.

Det vil være naturlig at den regulering av næringsmidler som i dag skjer gjennom næringsmiddeloven, videreføres av den nye matloven.

I tillegg til næringsmidler omfatter dagens næringsmiddellov også kosmetikk og materialer og gjenstander som kommer i kontakt med næringsmidlene. Dessuten vil lovens virkeområde vedrørende drikkevann bli belyst.

4.1.1.1 Kosmetikk

Generell forskrift 26. oktober 1995 nr. 871 for produksjon, import og frambud mv. av kosmetikk og kroppsspleieprodukter er gitt med hjemmel i næringsmiddelovens § 2. Forskriften omfatter produksjon, import og frambud av kosmetikk og kroppsspleieprodukter samt kjemiske stoffer som anvendes i disse. Forskriften omfatter ikke preparater som regnes som legemidler i henhold til legemiddelovgivningen. Produksjon og import til privat bruk omfattes ikke av forskriften. Forskriften er EØS-basert.

SNT har utarbeidet et notat datert 8.4.2002 *Hjemling av kosmetikkforskriften*. Utredningen har følgende konklusjon:

Pga. slektskapet til næringsmidlene som nevnt er det ønskelig å finne hjemmelsgrunnlag for kosmetikkforskriften i den nye matloven.

Det synes ikke mulig å finne tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for kosmetikkforskriftene i andre eksisterende lover enn næringsmiddeloven. Dette inkluderer også produktkontroll-loven.

En har to alternativer: Inkludering som nå av kosmetikkbestemmelsene i næringsmiddellov (ny Matlov) eller egen kosmetikklov. Det vil antakelig være enklere å fremme en ny matlov for Stortinget som omfatter tilgrensende produkter enn en egen fullmaktslov for kosmetiske produkter.

NOU 1996:10 anbefalte at kosmetikk ikke burde hjemles i ny næringsmiddellov. Kosmetikk er ikke å betrakte som næringsmiddel, selv om enkelte kosmetiske preparater skal inntas gjennom munnen. Også Food Law er avgrenset mot kosmetikkområdet.

Selv om kosmetikk forvaltningsmessig har til dels store likheter med mat, er det ikke naturlig å si at kosmetikk er mat eller inngår i produksjonskjeden for mat. Ut fra de prinsippene som innledningsvis ble trukket opp i dette kapitlet for hva som bør inngå i matloven, hører derfor ikke kosmetikk inn som et naturlig ledd i loven. At reguleringen av produktet er likeartet, krever den samme kompetanse, bør omfattes av det samme tilsyn osv. er forhold som ikke i seg selv tilsier at de bør reguleres av samme lov.

De områder som for øvrig foreslås tatt med i den nye matloven, selv om de ikke eksplisitt fremgår av Food Law (dyrehelse og plantehelse, se kap. 4.3), er i følge informasjon innhentet fra representanter fra EU-kommisjonen områder som ligger an til å kunne bli eksplisitt omfattet av Food Law i fremtiden. Derimot har som nevnt Food Law en klar avgrensning mot kosmetikk.

På bakgrunn av dette konkluderer departementene med at den nye matloven ikke bør omfatte kos-

metikk. Mye taler for at kosmetikk bør være en egen lov i fremtiden. Departementet foreslår at deler av nåværende næringsmiddellov tilpasses til kosmetikk.

4.1.1.2 Materialer og gjenstander i kontakt med næringsmidler

Dagens næringsmiddellov omfatter i tillegg til mat og drikkevann også materialer og gjenstander som kommer i kontakt med næringsmidler, så som bruks- og forbruksgjenstander som kan være helseskadelige, jf. næringsmiddelovens § 2. I forarbeidene til bestemmelsen heter det at bestemmelsene er en videreføring av ulike sunnhetsvedtekter som har hatt bestemmelser om bruksgjenstander og forbruksgjenstander som kan være helseskadelige, for eksempel leketøy, tapeter, tøy og kosmetika. Videre heter det at det bør være adgang til å utferdige ensartede bestemmelser herom i hele landet. Med hjemmel i denne bestemmelsen er det gitt forskrift om materialer og gjenstander i kontakt med næringsmidler. Forskriften omfatter materialer og gjenstander (produkter) som i ferdig form er bestemt til å komme i kontakt med næringsmidler. Forskriften omfatter ikke antikviteter, offentlige eller private faste vannforsyningsanlegg eller overtrekksmateriale, f.eks. til ost, kjøttprodukter eller frukt, som er en del av næringsmidlene og som kan konsumeres med disse.

Food Law omfatter også materialer og gjenstander som kommer i kontakt med næringsmidler, dette kommer bl.a. frem av fortalen punkt 11 hvor det heter følgende:

«11) For å kunne behandle spørsmålet om næringsmiddeltrygghet på en tilstrekkelig omfattende og fullstendig måte, bør næringsmiddelregelverket defineres bredt slik at det omfatter en lang rekke bestemmelser som direkte eller indirekte påvirker næringsmiddel- og fortryggheten, herunder bestemmelser om materialer og gjenstander som kommer i kontakt med næringsmidler, for og andre innsatsfaktorer i primærproduksjonen i landbruket.»

En kan ikke se at dette fremgår eksplisitt av noen artikkel i forordningen som regulerer dette. På bakgrunn av fortalens tekst forstås likevel forholdet å inngå i formuleringen *alle ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon*, jf. Food Law artikkel 1 pkt. 3, som nettopp favner vidt uten at enkeltområder nevnes spesielt. Samme vide formulering foreslås tatt inn i matlovens § 2. Følgelig vil den nye matloven omfatte materialer og gjenstander i kontakt med næringsmidler. Andre bruks- og forbruksgjenstander omfattes ikke. Det forhold at det kan stilles forskriftsmessig krav til materialer og gjenstander i

kontakt med næringsmidler, innsatsvarer, foreslås eksplisitt uttrykt i den nye matloven, jf. lovutkastet § 15.

4.1.1.3 Drikkevann

Drikkevann er i næringsmiddeloven definert som næringsmiddel, jf. § 1. Med hjemmel i næringsmiddelovens § 3 kan Kongen gi bestemmelser om de krav som skal stilles til drikkevann og vann som brukes ved produksjon og frambud av næringsmidler, samt om tilsyn med anlegg og drift av vannverk. Forskrift 4. desember 2001 nr. 1372 om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften) gir slike krav. I fortalen til Food Law punkt 6 sies følgende om drikkevann:

«6) Vann inntas direkte eller indirekte i likhet med andre næringsmidler, og bidrar dermed til den enkelte forbrukers samlede eksponering for inntatte stoffer, herunder forurensende kjemiske og mikrobiologiske stoffer. Ettersom kvaliteten på drikkevann imidlertid allerede kontrolleres gjennom rådsdirektiv 80/778/EØF() og 98/83/EF(), er det tilstrekkelig å ta vann i betraktning etter det sted for overholdelse som er fastsatt i artikkel 6 i direktiv 98/83/EF.»

Denne uttalelsen synes å bety at Food Law bare omfatter vann til drikke og næringsmiddelproduksjon etter at vannet har passert det punkt der det stilles kvalitetskrav til det etter gjeldende drikkevannsdirektiv. Baseres matlovens virkeområde når det gjelder vann, på en tilsvarende avgrensning, betyr dette en vesentlig innskrenkning i forhold til dagens næringsmiddellov som omfatter alle sider av vann til drikke og næringsmiddelproduksjon. Dessuten har drikkevannsforskriften, som nettopp iverksetter de aktuelle drikkevannsdirektivene, alltid vært hjemlet i næringsmiddeloven (i tillegg til kommunehelsetjenesteloven). I EU er drikkevannsdirektivet og Food Law sidestilt til rettsakter, mens vår drikkevannsforskrift må hjemles i lov. På bakgrunn av at næringsmiddelhensynets fremtredende plass i drikkevannsforskriften, har næringsmiddeloven vært ansett som riktig hjemmelslov for forskriften.

I forbindelse med organiseringen av matforvaltningen er det lagt til grunn at ansvaret for vann som næringsmiddel (til produksjon eller drikkevann), skal plasseres etter samme prinsipper som andre næringsmidler. I tillegg til dette har Helsedepartementet hatt et eget utvalg for å vurdere godkjenningsordningen for drikkevann i Norge som konkluderte med at godkjenningsordningen bør videreføres og at godkjenningsmyndigheten skal legges til det nye mattilsynet. Som nevnt tidligere, har Stortinget sluttet seg til disse forslagene.

Ut fra dette synes det mest hensiktsmessig å la alle forhold vedrørende vann til drikke og næringsmiddelproduksjon være omfattet av den nye matloven på samme måte som i dagens næringsmiddellov. Alternativet er at matloven bare omfatter drikkevann fra tappepunktet og at den øvrige reguleringen av drikkevann overlates til kommunehelsetjenesteloven. Dette synes imidlertid lite hensiktsmessig ut fra de ansvars- og tilsynsforhold som denne loven etablerer. En kan ikke se at det vil skape problemer i forhold til implementeringen av Food Law å la drikkevann omfattes av matloven, da bestemmelsene om drikkevann bare vil supplere Food Law på et annet område som også er omfattet av EØS-avtalen. Departementene foreslår følgelig at den nye matloven omfatter alle forhold vedrørende vann til drikke og næringsmiddelproduksjon fra nedslagsfelt til tappekran.

4.1.2 Landbrukskvalitetsloven

Loven omfatter i følge § 1 varer som er fremstilt ved husdyr- eller planteproduksjon, erstatningsmidler for disse, samt produkter som er videreforedlet av slike varer. Loven omfatter også produkter fra viltvoksende vekster. Loven er en fullmaktslov og hjemler fastsettelse av forskrifter som kan sette krav til kontroll med landbruksvarer som eksporteres, omsettes eller importeres. De fleste forskrifter gitt med hjemmel i loven, omhandler næringsmidler.

Det er verdt å merke seg at loven er brukt som hjemmel for forskrift 5. mai 1998 om produksjon og merking av økologiske landbruksvarer (økologiforskriften). Denne forskriften skal sikre at landbruksprodukter markedsført som økologiske, er fremstilt på en måte som tilfredsstiller minimum de kravene til produksjon, merking og kontroll av økologiske landbruksprodukter som er beskrevet i Rådsforordning (EØF) nr. 2092/91 med tilhørende forordninger vedtatt i EØS-avtalen. Kravene i disse forordningene gjelder primærproduksjon, foredling, pakking, import og omsetning av økologiske produkter. Fôr er omfattet i definisjonen av produkter i denne sammenheng.

Loven fikk i juni 2001 en tilføyelse (§ 2a) vedrørende beskyttelse og bruk av produktbetegnelser og varebetegnelser, inkludert bl.a. geografiske betegnelser. Denne ordningen kommer vi tilbake til i kap.12.3.

I tillegg til matvarer omfatter landbrukskvalitetsloven etter lovendring i 1995 de fleste landbruksproduktene og erstatningsmidlene for disse. Med hjemmel i loven er det for eksempel gitt instruks om måling av ved og regler om innsamling

og eksport av reinlav. Da matloven er tilsiktet varer som direkte eller indirekte kan bli mat, anser departementene øvrige landbruksprodukter og erstatningsmidler for disse å falle utenfor det materielle virkeområdet for den nye matloven.

Departementene anbefaler at bestemmelser om ikke spiselige landbruksprodukter ikke medtas i matloven og at de resterende delene av landbrukskvalitetsloven videreføres for disse produktene i den grad videre regulering skal opprettholdes.

4.1.3 Fiskekvalitetsloven

I følge § 1 første ledd omfatter fiskekvalitetsloven saltvanns- og ferskvannsdyr eller deler av disse brukt til konsum eller fôr. Presiseringen av at anvendelse til fôr var omfattet, kom i 1997, og var en presisering av eksisterende rettstilstand, der loven gjaldt for kontroll av selve råstoffet fisk uten hensyn til videre bruk. Loven grenser mot fôrvareloven.

Fiskevarer omfattes også av fiskekvalitetsloven, samt fisk og fiskevarer av utenlandsk opprinnelse. Fisk og fiskevarer av utenlandsk opprinnelse er fisk og fiskeprodukter som er fisket eller ført inn til Norge av utlendinger.

Akvatiske pattedyr (for eksempel sel og hval), krypdyr og amfibier er spesifikt unntatt fra loven. Denne presiseringen kom også i 1997 pga. Rådsdirektiv 91/493 (hygienedirektivet for fisk). Med krypdyr menes skilpadder og alligatorer, med amfibier menes frosker. Bløtdyr faller inn under fiskekvalitetsloven, og dette var tidligere presisert. Vannsnegler omfattes følgelig av loven, mens landsnegler faller utenfor.

Lovens § 1 annet ledd fastsetter at Kongen kan avgjøre om loven gjelder for fangstprodukter og tang- og tareprodukter. Bestemmelsen ble gitt for å gi hjemmel blant annet for vraking av selskinn. De fangstprodukter som anses for å være omfattet av fiskekvalitetsloven, er produkter av ikke-spiselige deler av fangst av sel og hval. Kjøtt fra sjøpattedyr (slaktet, slakteskrotten og kjøttet) faller inn under någjeldende kjøttproduksjonslov.

Virkeområdet er ellers beskrevet i noen av de materielle bestemmelsene, særlig i lovens § 2. Loven hjemler bestemmelser om håndtering, tilvirking, oppbevaring, lagring og transport, bruk, omsetning til tilvirker, krav til kvalitet (hygiene) og kvalitetsgradering, gransking, import og emballasje med annet.

Ut over at loven stiller krav til *handsaming, tilvirking, oppbevaring, lagring og transport av fisk og fiskevarer* er det få holdepunkter direkte i loven eller forarbeidene som angir lovens avgrensning for

detaljistsiden. Derimot finnes det en klar avgrensning på dette området i fiskekvalitetsforskriften § 1–1 pkt. 2:

Forskriften omfatter ikke omsetning av fisk og fiskevarer fra detaljist eller tilvirkning av fisk og fiskevarer hos detaljist for salg direkte til forbruker herunder storhusholdning, kantine, serveringssted eller lignende.

I praksis betyr dette at for detaljistleddet så er det næringsmiddelovens krav som gjelder.

Det er med hjemmel i den någjeldende fiskekvalitetsloven opprettet en forskrift om vraking av selskinn. Fiskeridepartementet er kommet til at det er hensiktsmessig å oppheve forskriften og at hjemmel for slik forskrift ikke videreføres.

Departementene foreslår følgelig at det materielle virkeområdet i fiskekvalitetsloven foreslås videreført i matloven, unntatt fangstprodukter som bør utgå fordi matloven er tilsiktet varer som direkte eller indirekte kan bli mat.

4.1.4 Kjøttproduksjonsloven

Lovens formål er i følge § 1 å sikre at produksjon av slaktedyr, slakt og ferskt kjøtt foregår på en slik måte at kravet til helse, kvalitet og redelighet blir ivaretatt langs hele produksjonskjeden. Videre skal det ved tilsyn på slakterier sikres at gjeldende bestemmelser om dyrevern og dyrehelse overholdes.

Av lovens § 2 første ledd fremgår det at loven gjelder for produksjon av slaktedyr, slakting, kjøling av kjøtt, nedskjæring, utbening og annen mekanisk behandling av kjøtt frem til og med steking, lagring og transport av ferskt kjøtt, kjøttkontroll, og import, eksport og frambud av ferskt kjøtt. I samme paragrafs andre ledd er det presisert at nedskjæring mv. og lagring av kjøtt i detaljleddet for direkte salg til forbruker, er unntatt fra loven. Videre er det presisert i tredje ledd at med mindre annet er særskilt bestemt, gjelder bestemmelsene bare ferskt kjøtt som er bestemt til folkemat.

Det fremgår av *Ot.prp. nr. 72 (1995 – 1996)* at loven omfatter ferskt kjøtt av alle dyrearter, bortsett fra fisk, kreps og bløtdyr som reguleres gjennom fiskerimyndighetenes lovgivning. Det er presisert at sjøpattedyr (hval og sel) og vilt kommer inn under lovens bestemmelser om krav til slaktebehandling dersom kjøtt av disse skal frambyes til human konsum. Det er videre presisert at lovens krav om at alt kjøtt skal være godkjent, også gjelder for kjøtt som omsettes i detaljleddet.

Kjøttproduksjonsloven er av nyere dato og fremstår i dag som en «ren» næringsmiddellov. Følgelig foreslår departementene at kjøttproduksjonsloven blir videreført i den nye matloven.

4.1.5 Samordningsloven

Loven ble vedtatt for å samordne tilsynet med næringsmidler både sentralt og lokalt etter den daværende sunnhetsloven, landbrukskvalitetsloven, næringsmiddeloven, kjøttkontrollloven, fiskekvalitetsloven og lov om merking av forbruksvarer.

Loven regulerer i hovedsak kommunenes plikt til å føre tilsyn med næringsmidler. Ut over dette er to statlige organer (fylkesmannen og styret for næringsmiddelkontrollen) gitt enkelte plikter og rettigheter etter loven. På bakgrunn av at staten overtar ansvaret for å føre tilsyn med næringsmidler, og det ordinært ikke er nødvendig eller hensiktsmessig å lovregulere forhold som er underlagt statens instruksjonsrett i, anser departementene det ikke som formålstjenlig å videreføre samordningslovens bestemmelser i den nye matloven og loven foreslås opphevet.

4.1.6 Samlet vurdering av næringsmiddelovene

Fiskekvalitetsloven, kjøttproduksjonsloven og de deler av næringsmiddeloven og landbrukskvalitetsloven som omfatter næringsmidler og bruks- og forbruksgjenstander som kommer i kontakt med næringsmidler, foreslås erstattet av den nye matloven. Krav til fangstprodukter etter fiskekvalitetsloven foreslås avregulert. Landbrukskvalitetsloven foreslås opprettholdt, men virkeområdet begrenses til å omfatte ikke-spiselige landbruksprodukter. Det kan bli aktuelt å beholde deler av næringsmiddeloven i en overgangsfase for å hjemle krav til kosmetikk. Samordningsloven foreslås opphevet.

4.2 Innsatsvarelovene

Som det fremgår av kapittel 1, består det som i dag blir kalt innsatsvareområdet, av fire lover. Felles for hele innsatsvareregelverket er at de regulerer produksjon, import og frambud (i lovforslaget brukes ordet omsetning) av innsatsvarer uavhengig av om de blir brukt i matproduksjon eller ikke. Spørsmålet om de innsatsvarene som ikke brukes i matproduksjonen skal inngå i matloven, tas opp i en felles drøftelse i pkt. 4.2.5.

4.2.1 Fôrvareloven

Virkeområdet for dagens fôrvareregelverk fremgår av §§ 1 og 2: *loven gjelder fôrvarer som vert utgjeven for å vera brukeleg til dyrefôr*. Dette omfatter også fiskefôr og annet fôr som brukes i havbruksnærin-

gen. I § 2 blir fôrvare definert som *kraftfôr, fôrtilsetning, fôrblanding, kraftfôrblanding og anna som Kongen fastset*.

Loven regulerer tilvirkning av fôrvare, import fra EØS og tredjeland, og omsetning. Dette inkluderer forbud mot import, tilvirkning eller omsetning av fôrvarer som kan være skadelig for dyre- eller folkehelsen, forbud mot villedende reklame og hjemmel for å gi regler for kvalitet på fôrvarer.

Fôr er en del av EØS-avtalen og har et eget kapittel II i vedlegg I til avtalen. EØS-regelverket på fôr er meget omfattende og regulerer hensynet til dyrehelse, folkehelse og miljø. Forskrift om fôrvarer tar i dag opp i seg alt EØS-regelverk på fôrområdet.

Fôr er eksplisitt nevnt i Food Law, og skal av denne grunn også inngå i matloven. Food Law regulerer imidlertid bare fôr til dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon, mens fôrvareloven regulerer dyrefôr uavhengig av om det brukes til dyr som brukes i matproduksjon eller til dyr som ikke brukes i matproduksjon. Om fôr til ikke dyr som ikke brukes i matproduksjon, se pkt. 4.2.5.

4.2.2 Plantevernmidelloven

Plantevernmidelloven omfatter for det første *plantevernmidler* (jf. § 1 nr.1). Plantevernmidler er definert som stoff eller preparat som blir utgitt for å *verne mot eller døyve skadedyr, sopp, bakteriar, virus og anna som gjer skade på levande planter, medrekna plantedelar og såvarer, og likeeins stoff eller preparat mot ugras* (jf. § 2 a). Som *stoff eller preparat* regnes også makrobiologiske plantevernmidler, som er makroorganismer som parasittoider, parasitter og predatorer innen insekter, edderkoppdyr og nematoder.

Loven omfatter også *stoff og preparat til ymist anna bruk* (jf. § 1 nr.2), og i henhold til § 16 omfatter dette *stoff og preparat som blir utgjeve for å kunne verke mot sopp og insektskadar på tømmer, til dreping av potetris, tvangsmogning og anna bladdreping, tyning av uønskt vegetasjon utanom kulturjord, til vekstregulering unnateke nærings- og gjødselstoff, og til å auke verknaden av stoff og preparat som går inn under lova*. Det fremgår dessuten av forarbeidene at loven også omfatter stoffer og preparater som nyttes sammen med plantevernmidler for at disse skal få bedre virkning. Etter § 1 annet ledd avgjør landbruksdepartementet i tvilstilfeller om et stoff eller preparat etter § 1 nr.1 og 2 kommer inn under loven.

Loven regulerer handlinger som tilvirkning, import, eksport, markedsføring, omsetning, bruk og lagring av plantevernmidler. Plantevernmidler som skal brukes i Norge, er underlagt en godkjennings-

ordning, som også omfatter bruksområde og bruksbetingelser, hvor effekter på helse og miljø samt nytteverdi for landbruket vurderes. Loven krever også tillatelse for import, produksjon, og omsetning av plantevernmidler. I tillegg har loven godkjenningsordninger av virksomheter, bruk og brukere, samt merking mv.

Plantevernmidler er i utgangspunktet giftige stoff som kan føre til skader på helse og miljø på forskjellige måter. Det er imidlertid stor forskjell på midlene, og de klassifiseres og merkes i forhold til potensiell risiko. Mennesker blir eksponert gjennom bruk av plantevernmidler og ved inntak av produkter med rester. Mulige skadevirkninger kan være både av akutt og kronisk karakter.

Bruk av plantevernmidler har stor betydning for mattryggheten. Derfor blir regler om godkjenning, kvalitet, bruksmåte mv. viktige elementer i en matlov bygget på jord/fjord til bord prinsippet. Om plantevernmidler som brukes utenfor matproduksjon, se pkt. 4.2.5.

4.2.3 Gjødselvareloven

Gjødselvarer brukes i hovedsak for å fremme plantevekst, og består av ulike type produkter.

Etter gjødselvareloven § 1 omfatter loven produkter som

- gjødsel, som har til hovedoppgave å tilføre næringsstoffer til planter,
- jordforbedringsmidler, som for eksempel kompost, og som virker på jordas kjemiske, fysiske eller biologiske tilstand, og derved indirekte på planteveksten,
- dyrkingsmedier, for eksempel jord, som er grunnsubstansen som brukes til dyrking av planter,
- komposteringspreparater, preparater som ved tilsetning til kompostmateriale og dyregjødsel skal påskynde omsetningen av det organiske stoff og øke gjødseleffekten.

Gjødselvareloven *definerer gjødsel som teknisk fremstilte eller teknisk behandlede varer med gagnlig virkning på planteveksten dersom denne virkning helt eller vesentlig skyldes varens innhold av plantenæringsstoffer*. Dette har normalt ikke omfattet husdyrgjødsel og slam, og årsaken til det er at gjødselvareloven bare har regulert handel med, og ikke bruk av, gjødsel.

Gjødselvarer kan omfatte både organiske og mineralske komponenter basert på resirkulert avfall. Det kan også bli aktuelt med gjødselvarer på havbruksområdet. Videre regulerer loven tilvirkning i salgsoyemed, import, eksport, omsetning og markedsføring. Loven er en fullmaktslov som i § 3 bl.a.

hemler nærmere bestemmelser om tilvirkning, innførsel, omsetning, og godkjenningsordninger på dette området. Videre gir loven i § 5 bestemmelser om merking og emballering, og gir hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter om dette.

Det foreligger et forslag til parlaments- og rådsforordning om konsolidering av EU-regelverk på gjødsel. Forslaget omfatter i hovedsak en sammenstilling av eksisterende gjødseldirektiver. Formålet er å forenkle lovgivningen. Samtidig vurderes visse materielle endringer. Forordningen legger opp til en sterkere beskyttelse av helse og miljø enn tidligere. Også forbrukerhensyn skal styrkes.

Både EU-regelverket og det nasjonale regelverket omfatter gjødsel som brukes i forbindelse med dyrking av matplanter. Bruk av gjødsel påvirker både matkvalitet og mattrygghet, og vil derfor være naturlig å regulere i matloven. Om bruk av gjødselvarer utenfor matproduksjon, se pkt. 4.2.5.

4.2.4 Såvareloven

Lov om såvarer omfatter såvarer, settepoteter og plantedeler til videre dyrking enten det er formert ved frø eller på vegetativ måte. Regelverket for omsetning av såvarer er sterkt styrt av internasjonale avtaler, særlig i forhold til EØS og OECD. Loven gir i § 2 relativt vide fullmakter til ytterligere regulering, herunder regler om godkjenning av såvarer, omsetning, import, eksport, merking og emballering.

I EU foreligger det et forslag til direktiv om krav i forbindelse med innhold av genmodifisert frø i såvarepartier av ikke-genmodifiserte sorter og bestemmelser om merking av frø. Reglene om merking omfatter grenseverdier for utilsiktet innblanding av både godkjente og ikke godkjente genmodifiserte frø. Forslaget inneholder også bestemmelser om GMO-frie soner som fastsetter dyrkingsregler for frøproduksjonen som skal hindre utilsiktet innblanding og spredning av GMO i de konvensjonelle sorter. Dersom forslaget blir vedtatt vil dette måtte innarbeides i såvareregelverket.

Såvarer har stor betydning for matkvaliteten. I tillegg vil regulering av genmodifiserte såvarer ha betydning for forbrukerhensynet. Selv om godkjenning av genmodifiserte såvarer reguleres av gen teknologiloven, vil regler om merking reguleres av såvareregelverket. Dette er forhold departementene foreslår reguleres i matloven.

4.2.5 Bør innsatsvarer som ikke inngår i matproduksjon omfattes av matloven?

Plantevernmidler blir også brukt i parker, på skogsplanter, langs veikanter og på prydplanter. Det

samme gjelder for gjødsel. Såvareregelverket regulerer frø til jord-, skog- og hageproduksjon, dvs. all plantedyrking, også prydplanter og trær. Fôrvareloven regulerer også fôr til dyr som ikke brukes i matproduksjon, som kjæledyr, sportsdyr osv. Verken fôrvareloven, gjødselvarloven, plantevernmidelloven eller såvareloven skiller mellom om innsatsvarer skal brukes i matproduksjon eller ikke. Dette reiser spørsmålet om innsatsvarer som ikke inngår i matproduksjon bør omfattes av matloven. Fordi dette er forhold som ikke inngår i matproduksjonskjeden, peker det mot at matloven bør avgrenses mot innsatsvarer som ikke inngår i matproduksjon.

Ulempen er at det i primærproduksjonen av innsatsvarer i praksis kan være vanskelig å skille forbrukerhensyn, folkehelsehensyn og miljøhensyn (som helt eller delvis ligger i matloven) fra andre interesser (som ligger i innsatsvareregelverket). Skillet mellom innsatsvarer som går til matproduksjon og varer som går til andre formål, settes dessuten ofte først ved selve anvendelsen av produktet. Lovinndeling etter bruksområde blir med andre ord uhenksom.

Om matloven bare begrenser seg til innsatsvarer som inngår i matproduksjon, vil det ikke være noen lov som ivaretar innsatsvarer som ikke skal anvendes til matproduksjon. Ettersom innsatsvareregelverket omfatter alle innsatsvarer, vil en oppdeling av innsatsvarer til matproduksjon og andre innsatsvarer føre til dobbeltregulering. Problemet forsterkes av at EUs regelverk på fôrvareområdet, gjødselvarområdet eller såvareområdet, ikke er begrenset til hvorvidt det brukes i matproduksjon eller ikke. Forskrifter som gjelder disse områdene, både nasjonale og EØS-baserte regler, må derfor hjemles i begge lover. Dette bryter med hensynet til en helhetlig forvaltning.

Stortinget har sluttet seg til at matloven bør omfatte hele innsatsvareregelverket.

4.2.6 Samlet vurdering av innsatsvarelovene

Departementene foreslår at hele fôrvareloven, plantevernmidelloven, gjødselvarloven og såvareloven videreføres i den nye matloven.

4.3 Plantehelse, fiskehelse, landdyrehelse og dyrevelferd

Husdyrloven, fiskesykdomsloven, plantehelseloven og dyrevernloven er en gruppe lover som ligger utenfor de opprinnelige mandatene for ny matlov

og ny innsatsvarelov. Disse lovene strekker seg også utenfor virkeområdet til Food Law, som bare ivaretar deler av disse områdene. Stortinget har sluttet seg til at disse lovene, med unntak av dyrevernloven, vurderes med sikte på å tas inn i matloven.

4.3.1 Husdyrloven

§ 1 angir at loven gjelder for de dyresykdommer departementet bestemmer. Loven gjelder alle slags dyr. Det vil si at loven også omfatter tiltak overfor vilt. Loven sonderer imidlertid mellom *husdyr og dyr*, slik at enkelte bestemmelser har et større virkeområde enn andre. Loven må avgrenses mot dyr som faller inn under annen særlovgivning. Et eksempel på dette er tiltak mot akvatiske dyr som reguleres av fiskesykdomsloven.

Lovens § 3 gir myndighetene hjemmel til å gripe inn med tiltak for å forebygge, begrense eller utrydde sykdommer hos dyr. Myndighetene kan gjøre inngrep mot dyr og besetninger hvor sykdom er påvist, hvor det er mistanke om eller fare for sykdom. I medhold av loven er det fastsatt bestemmelser som regulerer ulike produkter og gjenstander som kan føre med seg smitte, herunder regler om behandling av animalsk avfall. Av husdyrlovens drøyt 90 forskrifter er i overkant av 2/3 fastsatt for å gjennomføre EØS-avtalens forpliktelser, spesielt relatert til dyrehelsemessige betingelser for innførsel og utførsel.

Husdyrloven har ingen egen formålsbestemmelse, men § 3 gir klare holdepunkter for at formålet er å forebygge, begrense og utrydde sykdommer hos dyr. § 1 slår fast at loven gjelder dyresykdommer, men også smittestoffer som kan overføres fra dyr til mennesker og forårsake sykdom hos mennesker. Videre gjelder loven fremmedstoffer som kan overføres fra dyr til mennesker gjennom næringsmidler. Det fremgår at det først og fremst er regulering av zoonoser, samt overføring av fremmedstoffer som er grenseområdet mellom dyrehelsetilstand og matregelverket.

Loven skal sikre dyrehelsen for derigjennom å sørge for at vi har en forsvarlig og levedyktig matproduksjon. Med forsvarlig matproduksjon skal man sikre at animalske næringsmidler er trygge for folkehelsen. Problemer som kugalskap og skrapesyke har vist at dyrehelseområdet har innvirkning på mattryggheten i større grad enn det man tidligere trodde. Ut fra føre-vår betraktninger kan man si at det som er dyrehelse i dag, kan være folkehelse i morgen. Departementene mener derfor at de tiltakene loven omfatter har stor betydning for å ivareta hensynet til helsemessig trygg mat og forbrukerinteresser. Departementene foreslår at husdyrloven

oppheves og at tilstrekkelige hjemler inngår i den nye matloven.

4.3.2 Fiskesykdomsloven

Loven regulerer tiltak mot smittsomme sykdommer, samt sykdommer som mistenkes å være smittsomme hos fisk og andre akvatiske dyr, med mindre noe annet er uttalt spesielt i den enkelte paragraf. Loven gjelder både villevende arter, herunder sjøpattedyr, og arter i *fangenskap*. I tillegg gjelder loven for produkter og gjenstander som kan føre med seg smitte, slik som fiskeredskaper, utstyr og transportredskaper.

Loven har til formål å forebygge, begrense og utrydde smittsom sykdom hos fisk og andre akvatiske dyr. I medhold av loven er det fastsatt bestemmelser som regulerer ulike produkter og gjenstander som kan føre med seg smitte, herunder regler om behandling av animalsk avfall. Tiltak for å beskytte villevende arter og bestander av fisk er viktig i forvaltning av fiskesykdomsloven, og omfatter blant annet innsats for bekjempelse av krepspest, lakselus og lakseparasitten *Gyrodactylus salaris*.

Lovens bestemmelser gir myndighetene hjemmel til å iverksette særskilte tiltak, slik som avlving, destruksjon og sanering. I dag har kun et par av de sykdommene loven gjelder for zoonotisk potensiale.

Loven er en ren «fiskehelselov» og det er ikke rom for å bruke loven for å beskytte folkehelsen dersom fisken inneholder fremmedstoffer eller smittestoffer som er farlige for mennesker.

Selv om loven i dag ikke gir rom for tiltak for beskyttelse av folkehelse, mener departementene at dette bør endres slik at forhold knyttet til bekjempelse av fiskesykdommer bindes sterkere opp mot de øvrige leddene i matproduksjonsskjeden. Loven skal derfor, ut fra de samme prinsipper som for husdyrloven, inngå i matloven og departementene foreslår at det også gis hjemmel til å ivareta humanhelsehensyn ved sykdomsbekjempelse hos fisk og andre akvatiske dyr.

4.3.3 Plantehelseloven

Loven omfatter planter, plantedeler og levende frø. Den hjemler ulike tiltak for å motvirke og hindre spredning av farlige planteskadegjørere. Plantehelseregelverket bygger på Den Internasjonale Plantervernkonvensjonen (IPPC).

Planteskadegjørere defineres som *organismer, virus, viroid eller andre patogener som kan forårsake skade på planter og plantedeler eller vekstvilkårene deres*. Dette omfatter blant annet indirekte skade-

gjørere som for eksempel ugras eller andre vekster eller organismer som er skadelige for planters vekstvilkår. Med grunnlag i IPPC utarbeider Kommisjonen for plantehelse tiltak under FAO internasjonale standarder for å vurdere planteskadegjørere hvor også økologiske vurderinger er relevante. Såkalte invaderende arter (arter som kan fortrenge andre arter) vil kunne bli omfattet av planteskadegjørerbegrepet.

Plantehelseloven omfatter i første rekke alvorlige planteskadegjørere, såkalte *karanteneskadegjørere*, som er definert som *planteskadegjørere som kan være vanskelig å bekjempe, og som kan gi store skader i planteproduksjonen hvis de får etablere og spre seg*. Forekomst av karanteneskadegjørere i et land kan dessuten skape vanskeligheter ved eksport av planter og plantedeler til andre land. Disse planteskadegjørere har null-toleranse. Øvrige planteskadegjørere betegnes som kvalitetskadegjørere, og defineres som, *planteskadegjørere som fører til at den tiltenkte bruken av plantene belastes på en økonomisk uakseptabel måte*.

Planteskadegjørere har liten betydning for folkehelsen, men en god plantehelse vil bidra til bedre kvalitet på plantene, og mindre bruk av plantevernmidler. Kvalitetshensyn er et av de hensynene matloven skal omfatte. Et ledd i det opprinnelige mandatet var at folkehelseformålet eksplisitt skulle legges inn i de aktuelle særlovene som dekker de første deler av matvarekjeden fra jord/fjord til bord. Begrunnelsen for dette var nettopp ivaretagelse av helkjedehensynet. En av Food Laws generelle målsetninger er blant annet plantehelse. Ettersom matloven skal ta opp i seg Food Law, og dekke hele matproduksjonskjeden, taler dette for at plantehelseloven bør inngå i matloven. Departementene mener derfor at også plantehelseloven bør inngå i matloven.

4.3.4 Dyrevernavloven

Loven har følgende hovedparagraf (§ 2): *Det skal farast vel med dyr og takast omsyn til instinkt og naturleg trong hjå dyret så det ikkje kjem i fære for å lida i utrengsmål*. Dyrevernavloven omfatter blant annet produksjonsdyr, kjæledyr, sportsdyr, viltlevende dyr, samt dyr som brukes til forsøk.

Lovens bestemmelser har betydning for hvordan produksjonen av dyr beregnet til mat foregår. Kravet om etisk forsvarlig dyrehold tillegges stadig større verdi og kan langt på vei oppfattes som en forutsetning for produksjon av dyr til mat. Dette betyr at dagens dyrevernavlov ivaretar et viktig forbrukerhensyn i forhold til mat. God dyrevelferd gir også friskere dyr og dermed et bedre grunnlag for

trygge matvarer. Både i Food Law og i de foreliggende forslag til forordninger om generelle prinsipper for kontroll av «matkjeden», anses dyrevernav som relevant i forhold til matproduksjon, og det forutsettes at kontrollen skal omfatte tilsyn med dyrevvern for de dyrene som skal bli mat.

Hensynet til vern av dyr kan i sin ytterste konsekvens bli oppfattet å stå i motsetningsforhold til det å produsere mat basert på oppdrett av dyr. På denne bakgrunn kan dyrevernhensynet anses som et eget formål som følgelig vil være et annet enn matlovens hovedformål, nemlig hensynet til å produsere helsemessig trygg mat. Selv om det er relevant å stille krav til dyrevelferd ved produksjon av mat, utelukker ikke det at vern av dyr – både dyr som brukes i matproduksjon – og dyr som ikke brukes i matproduksjon – fortsatt reguleres i en egen lov.

I forbindelse med St. meld nr. 12 (2002–2003) Dyrehold og dyrevelferd, er det foreslått at hele dyrevernavloven skal gjennomgå med tanke på en modernisering. Lovens tilsynsmodell skal også gjennomgå. Regjeringen foreslår en rekke tiltak på dyrevernavrådet. Dette vil Stortinget ta stilling til på et senere tidspunkt. Under behandlingen av *Budsjett. Innst. S. Nr. 8 Tl.01 (2002 – 2003)* forutsatte Komiteen at en skal beholde en separat dyrevernavlov også etter at den nye matloven er vedtatt. Dyrevernavloven regulerer imidlertid bare forhold hos det levende dyret.

Departementet foreslår derfor at matloven tar inn en bestemmelse som etablerer hjemmel for dyrevernavmessig vurdering i forhold til produkter fra dyr.

4.3.5 Bør lovgivning for dyre- og plantehelse som ikke direkte regulerer matproduksjon omfattes av matloven ?

Både husdyrloven og fiskesykdomsloven skal sikre dyrehelsen og bidrar derigjennom til å sikre både at vi har en forsvarlig og levedyktig matproduksjon og hensynet til bevaring av viltlevende dyr. En forsvarlig matproduksjon må gi animalske næringsmidler som er trygge for folkehelsen. Kugalskapsaken har vist at dyrehelseområdet har stor innvirkning på mattryggheten, og at det man på ett tidspunkt definerer som et dyrehelseproblem, fort kan endres til å bli et spørsmål som primært dreier seg om mattrygghet. På den annen side vil enkelte sykdommer og parasitter som finnes hos viltlevende dyr, utgjøre en alvorlig trussel mot bevaring av bestandene uten at de utgjør noen fare for folkehelse eller mattrygghet.

En rekke av de smittestoffene som er gjenstand for offentlige tiltak etter husdyrloven og fiskesyk-

domsloven, kan forårsake sykdom både hos dyrearter som normalt holdes for matproduksjon, hos vilde bestander og hos arter som normalt holdes som selskaps- eller sportsdyr. Viktige eksempler i sammenheng vil være salmonellainfeksjoner, miltbrann, trichinellose og ecchinococose. I forhold til villlevende bestander er lakseparasitten *Gyrodactylus salaris*, krepsepest og lakselus eksempler på parasitter som utgjør alvorlige trusler mot bestandene. Enkelte dyrearter holdes dels for matproduksjon og dels som selskaps- eller sportsdyr, eksempelvis svin og hest.

Det er viktig at lovgivningen hjemler nødvendige tiltak for smittebegrensning, uavhengig av om dyrene holdes for matproduksjon, i annet øyemed eller lever fritt i naturen. Det fremstår som uhenksmessig å ha de samme smittemessige forholdene regulert i en parallell lovgivning avhengig av om dyrene anvendes i matproduksjon eller ikke.

På dette grunnlaget anbefaler departementet at husdyrloven og fiskesykdomsloven i sin helhet innarbeides i den nye loven.

På samme måte vil det for plantehelselovgivningen gjelde at enkelte planteskadegjørere kan angripe både prydplanter, ville vekster og planter som holdes for matproduksjon, noe som tilsier at også plantehelseloven innarbeides i sin helhet i den nye loven.

4.3.6 Samlet vurdering av lover for plantehelse, helse hos akvatiske og terrestriske dyr og dyrevelferd

Departementet foreslår at plantehelseloven, husdyrloven og fiskesykdomsloven i sin helhet videreføres i den nye matloven.

Når det gjelder dyrevernloven, foreslår departementet at matloven tar inn en bestemmelse som hjemler tiltak mot produkter fra dyr som ikke er holdt i samsvar med normene for dyrevelferd.

4.4 Lover tidlig i produksjonskjeden av landbasert mat

Lovene nedenfor er ikke spesielt nevnt i mandatet for arbeidsgruppen, men omtales likevel fordi det er tale om regelverk med grenseflater mot innsatsvarereguleringen.

4.4.1 Lov 6. april 1962 om floghavre

Floghavreloven regulerer tiltak mot floghavre. Floghavre er et ugress som i dag er definert som planteskadegjør, jf. plantehelseloven § 1 c. For-

målet med floghavreloven er å hindre etablering og spredning av floghavre.

Ved vedtakelsen av plantehelseloven ble det lagt til grunn at floghavreloven prinsipielt hørte hjemme i plantehelsereguleringen, men at spørsmålet om å inkludere floghavreloven i plantehelsereguleringen skulle tas opp på et senere tidspunkt (jf. Ot.prp. nr. 39 (1999 – 2000) kapittel 5.3).

Plantehelseloven er foreslått å inngå i utkast til ny matlov. Ut fra hensynet til et helhetlig regelverk foreslår departementene at også floghavreloven bør inngå i matloven som en integrert del av plantehelsereguleringen.

4.4.2 Lov 12. mars 1993 om planteforedlerrett

Loven gir regler om rettsbeskyttelse for utvikling av nye plantesorter, og regulerer således bare opphavsrettslige spørsmål. Dette er et hensyn som etter departementenes vurdering ikke hører hjemme i matloven.

4.4.3 Lov 12. mai 1995 om jord (jordlova)

Loven regulerer landbruksarealer, og har til formål å legge forholdene til rette for samfunnsnyttig bruk av arealressursene, og til gagn for landbruksnæringen. Loven påbyr at det blant annet skal tas hensyn til at landbruksareal gir grunnlag for liv, helse og trivsel for mennesker, dyr og planter. Lovens bestemmelser går i hovedsak ut på å sikre at dyrkbar jord kan gi grunnlag for lønnsom drift, og kan iverksette tiltak for å sikre at dyrkbar jord holdes i hevd. Loven gir i § 11 første ledd også bestemmelser om miljøforsvarlig drift av jordbruksareal, og kan med dette formål gi forskrifter som regulerer bruk og lagring av gjødsel og andre innsatsvarer i produksjonen.

Eksisterende gjødselvarerlov regulerer ikke bruk av gjødsel. I det opprinnelige mandatet for ny innsatsvarerlov var det, blant annet ut fra helsehensyn, behov for å utvide gjødselvarereguleringen til også å omfatte bruk. Plantervernmidelloven regulerer også bruk av plantervernmidler både i forhold til miljø og helse. Forskrifter om plantervernmidler, herunder forskrifter om bruk, er hjemlet bare i plantervernmidelloven. Selv om jordloven til en viss grad overlapper innsatsvarereguleringen, er hovedformålet i jordloven for en stor del næringshensyn, og det anses derfor ikke som naturlig å inkludere jordloven i matloven. Det er kun gitt en forskrift med hjemmel i jordloven § 11 første ledd på innsatsvareområdet, og det er forskrift om husdyrgjødsel. Denne forskriften har som formål å sik-

re miljøforsvarlig bruk. Ettersom gjødselvareloven ikke har hjemlet regler om bruk, har det ikke vært aktuelt å regulere denne i gjødselvareloven. Matloven vil derfor omfatte bruk av innsatsvarer på generelt grunnlag, også i forhold til miljøforsvarlig bruk.

4.4.4 Lov 6. mai 1970 nr. 25 om forbud mot plukking av moltekart

4.4.4.1 Høringsnotatets forslag

Moltekartloven inneholder et absolutt forbud mot plukking av molter før bærene er modne. I følge loven er bærene modne når de kan plukkes uten at hamsen følger med. Både overtredelse av forbudet og medvirkning kan straffes med bøter. Offentlig påtale krever allmenne hensyn. Det enkelte fylkes-ting kan bestemme at loven ikke skal gjelde der i fylket eller i deler av det.

Et viktig spørsmål som må vurderes er hvor velbegrunnet et slikt forbud er. I den forbindelse vil det være av betydning om plukking av moltekart er skadelig for planten. Det har tidligere blitt hevdet at plantenes evne til bærproduksjon ved plukking av kart skades for en årrekke. Etter det en kjenner til, er dette ikke riktig. Plukking av moltekart kan medføre at stilken som bærene sitter på rives av ved basis, noe som igjen kan føre til at neste års avling skades eller ødelegges. Den eneste faren ved plukking av moltekart er etter dette at enkeltplanter kan miste neste års avling. Dette synes marginalt med tanke på å opprettholde et forbud med straffesanksjoner.

På grunn av den straffbare handlingens karakter er forbudet svært vanskelig å håndheve. Det er vanskelig å begrunne opprettholdelsen av en straffebestemmelse der muligheten for håndhevelse er så vidt liten. I tillegg til vanskelighetene ved selve håndhevelsen, kommer det forhold at politiet har en stor mengde arbeidsoppgaver som må gis større prioritet.

Som følge av at plukking av moltekart kan medføre at neste års avling reduseres, er plukking av moltekart – av hensyn til en forsvarlig ressursutnyttelse – ikke ønskelig selv om forholdet ikke er graverende nok til å berettigede en straffereaksjon. Forbudet kan sies å ha en preventiv virkning alene ved sin eksistens uavhengig av muligheten for håndhevelse fra politiets side. Opphevelse av loven kan derved ha en uheldig signaleffekt ved at det innebærer en «legalisering» av plukking av moltekart. Denne negative effekten av en opphevelse kan imidlertid søkes redusert ved tilstrekkelig informasjonsvirksomhet.

Det foreligger ikke data om hvorvidt straffebestemmelsen i loven er benyttet, og eventuelt hvor

mange ganger. Ut fra departementets erfaring har det imidlertid ikke vært brukt store ressurser i de enkelte politidistrikt på håndhevelse av moltekartloven, slik at den rent faktiske administrative og økonomiske betydningen en opphevelse av loven vil få, trolig vil være ubetydelig.

Departementene foreslo på denne bakgrunn i høringsnotatet at lov 6. mai 1970 nr. 25 om forbud mot plukking av moltekart oppheves.

4.4.4.2 Høringsinstansenes syn

Det er bare høringsuttalelsene fra Sametinget og Kommunal- og regionaldepartementet som berører forslaget om opphevelse av lov om forbud mot plukking av moltekart. Begge uttalelsene går i mot en opphevelse av loven.

Sametinget uttaler følgende:

«Helsedepartementet foreslår å oppheve moltekartloven. Sametinget er ikke enig i at den skal oppheves. Loven har en preventiv virkning ved sin eksistens selv om politiet ikke har håndhevet den i alle områder. Flere forhold tilsier at forbudet mot plukking av kart ikke skal oppheves. Ved plukking av kart så vil det skade neste års avling. Skadene vil øke proporsjonalt med økning i omfanget av plukking av kart. Det er en samisk tradisjon å vente til moltebæra er modne og høste ressursen først da. En opphevelse av loven vil legalisere plukking av moltekart. I og med at det ikke er samisk tradisjon å plukke moltekart så vil det kunne føre til at andre begynner molteplukkingen tidligere. Det vil da gå på bekostning av den samiske befolkningen. En slik institusjonell frarøvelse av ressurser og samiske rettigheter vil bryte med nasjonale samepolitiske målsettinger og folkerettslige og internrettslige prinsipper som Norge er bundet av.»

Kommunal- og regionaldepartementet uttaler bl.a. følgende:

«Loven tar i første rekke sikte på å hindre skadeverk i naturen. Utenom Finnmark og Troms (jfr. straffelovens § 400) er det dessuten få muligheter for å frede multer på egen grunn. Bakgrunnen for loven er etter vår erfaring forhold som at plukking av moltebærkart i tidligere perioder har skjedd på en måte som har ødelagt molteplanter, bl.a. ved bruk av låa.»

«Høsting av moltebær er en vesentlig del av det økonomiske livsgrunnlaget i mange samiske lokalsamfunn, og det er sterke samiske sedvaner knyttet til denne høstingen. Loven kan således også ses som en stadfestelse av samiske tradisjon og sedvane i lovs form.»

4.4.4.3 Helsedepartementets vurderinger

Høringsuttalelsene viser til den skade som kan skje på avlingene dersom karten plukkes. Etter det departementet kjenner til kan plukking av moltekart skade neste års avling dersom stilken som bærene sitter på rives av. Dette vil gjelde for enkeltplanter og ikke for hele avlingen. At enkeltplanter skades kan imidlertid ikke være tilstrekkelig grunn for å opprettholde et straffesanksjonert forbud mot slik plukking.

Kommunal- og regionaldepartementet påpeker at noe av bakgrunnen for at loven opprinnelig ble innført var at det forelå tilfeller der plukking av moltekart skjedde ved bruk av ljå. Dette er en type skadeverk på naturen som reguleres av mer generelle bestemmelser om ferdsel i naturen, som f.eks. straffebestemmelsen i friluftsløven, og det er departementets oppfatning at det ikke er behov for en egen bestemmelse for moltekart. Straffeloven § 400 regulerer allemannsretten i forhold til plukking av ville bær etc. som sier at ville bær, sopp eller blomster kan plukkes og medtas, samtidig som røtter av ville urter straffritt kan opptas og medtas. Dette gjelder imidlertid ikke for multer på «muldebærland» i de tre nordligste fylker.

Uttalelsene om at en opphevelse av loven innebærer en «legalisering» av plukking av moltekart og at loven har en preventiv virkning ved sin eksistens, kan departementet slutte seg til. Departementet mener imidlertid at en slik mulig negativ effekt av en opphevelse kan søkes redusert ved bruk av andre tiltak, som f.eks. informasjonsvirksomhet.

Departementet har forståelse for Sametinget og Kommunal- og regionaldepartementet syn, hvor det henvises videre til samisk kultur og tradisjon som et argument for å opprettholde loven om forbud mot plukking av moltekart. Departementet er imidlertid av den oppfatning at hensynene bak forslaget til opphevelse av loven er sterke, og finner etter en samlet vurdering at loven bør oppheves.

4.4.5 Samlet vurdering av lover tidlig i produksjonskjeden av landbasert mat

Floghavreloven videreføres i den nye matloven. Jordlova og lov om planteforedlerrett er av en slik karakter at det ikke anses naturlig å inkludere dem i matloven og foreslås opprettholdt som i dag. Lov om plukking av moltekart foreslås opphevet.

4.5 Lover tidlig i produksjonskjeden av sjømat

Oppdrettsloven, havbeiteloven og saltvannsfiskeloven er ikke eksplisitt nevnt i lovmandatet, men fordi fjord til bord perspektiv skal likestilles med de lovene som tenkes medtatt ut fra jord til bord perspektivet, omtales og vurderes de i forhold til den nye matloven.

4.5.1 Oppdrettsloven

Oppdrettsloven regulerer all produksjon av fisk og skalldyr fra stamfisk og yngelproduksjon frem til slaktning av matfisk. Formålet med loven er *å bidra til at oppdrettsnæringen kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom og livskraftig distriktnæring*, jf. § 1. Loven gjelder for oppdrettsvirksomhet i ferskvann, brakkvann og saltvann.

Oppdrettsloven gir bestemmelser om tillatelse til oppdrett av fisk, skalldyr, mv. All oppdrett som er omfattet av loven, er avhengig av offentlig tillatelse og er underlagt et konsesjonssystem. Konsesjoner er størrelsesavgrenset og gis for bestemte lokaliteter og på nærmere angitte vilkår, jf. lovens kapittel 2. Det fremgår av § 5 at tillatelse ikke skal gis dersom anlegget:

1. vil volde fare for utbredelse av sykdom på fisk eller skalldyr,
2. vil volde fare for forurensning,
3. har en klart uheldig plassering i forhold til det omkringliggende miljø eller lovlig ferdsel eller annen utnytting av området.

Fiskerimyndighetene har ansvar for praktiseringen av loven og er koordinerende myndighet overfor sektormyndighetene (Statens dyrehelsetilsyn ved fylkesveterinæren, Kystverket, Fylkesmannens miljøvernnavdeling, kommunen). Sektormyndighetene har hovedansvar for håndhevelsen av sine respektive regelverk, og må på sine respektive områder behandle søknader og gi tillatelser/vurderinger i henhold til dette. Dette gjelder i forhold til fiske sykdomsloven, havne- og farvannsloven, forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Tillatelse etter oppdrettsloven gis først etter en totalvurdering der man er avhengig av de nødvendige tillatelser fra sektormyndighetene (jf. vilkårene i § 5).

Underveis i produksjonsprosessen vil det oppstå grenseflater mot fagområder som blir regulert av matloven. I lys av fjord til bord perspektivet, vil forhold som påvirker eller kan påvirke fisk og skalldyr som mat, høre inn under den nye matloven. Dette gjelder både hensynet til folkehelsen og i for-

hold til dyrehelse. I tillegg vil matloven regulere rene smittemessige forhold mellom oppdrettsorganismer og viltlevende bestander, herunder videreføring av dagens godkjenning av etablering av akvakulturanlegg slik det fremgår av fiskesykdomslovens § 7.

Oppdrettsloven bør ikke gå inn i matloven, da den i hovedsak er en næringslov. Oppdrettsloven og matloven vil dekke oppdrett på to forskjellige områder. Det kan likevel være fornuftig med en kobling mellom lovene, for å sikre at konsesjonstillatelse og drift er i samsvar med bestemmelser etter matloven.

De kriterier som i henhold til oppdrettsloven ligger til grunn for en tillatelse, inkluderer ikke hensynet til folkehelsen. Vurderingen av folkehelse- og dyrehelseaspektet hjemles i matloven. Hjemmel for å gi forskrifter om drift av virksomheter, er foreslått i matloven, og håndheving av dette forutsettes lagt til Mattilsynet. Oppdrettsloven endres for å vise at hensynet til folkehelsen er et relevant hensyn også ved tildeling av konsesjoner. Bestemmelsen supplerer matlovens regulering av folkehelsehensynet i driften av virksomheten. Endringene i bestemmelsen innebærer at det kommende Mattilsynet i praksis vil få komme med en tilråding ved konsesjonstildeling i forhold til ivaretagelse av hensynet til folkehelsen.

Forskrift av 18. desember 1998 om etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved oppdrettsanlegg og forskrift av 20. desember 2000 om tildeling, etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved settefiskanlegg for laksefisk og annen ferskvannsfisk, er i dag hjemlet i oppdrettsloven og fiskesykdomsloven. Disse forskriftene foreslås også hjemlet i matloven, både pga. de delene av forskriften som gjelder fiskesykdom i ville eller oppdrettede bestander, men også for å kunne regulere forhold som har betydning for næringsmiddeltrygghet.

4.5.2 Havbeite-loven

Havbeite-loven omhandler utsetting og gjenfangst av krepsdyr, bløtdyr og pigghuder til næringsformål (havbeite). Formålet med loven er i følge § 1 *å bidra til at havbeite kan få ei balansert og bærekraftig utvikling og bli ei lønsom kystnæring*. Loven gir bestemmelser om tillatelse til havbeite og om føring, gjenfangst mv. På samme måte som for oppdrettsloven kan ingen drive havbeite uten etter tillatelse fra fiskerimyndighetene.

Havbeite-loven er hovedsakelig en næringslov, og foreslås ikke tatt inn i matloven. Matloven vil

dekke de delene av havbeite-virksomheten som berører folkehelsen og helse hos akvatiske dyr.

Tillatelsen for havbeite gis innenfor et avgrenset område og gis ikke dersom det er fare for skadevirkninger på miljø, herunder fare for skade på det biologiske mangfoldet, økologisk ubalanse eller spredning av sykdommer (§ 3). Folkehelsehensynet inntas i bestemmelsen for å vise at dette er et relevant hensyn ved konsesjonstildeling. Bestemmelsen supplerer matlovens regulering av folkehelsehensynet i driften av virksomheten. Endringene i bestemmelsen innebærer at det kommende Mattilsynet i praksis vil få komme med en tilråding ved konsesjonstildeling i forhold til ivaretagelse av hensynet til folkehelsen.

Midlertidig forskrift om tildeling, etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved havbeitevirksomhet, som nå er på høring, vil bli endret tilsvarende for å innarbeide hensynet til folkehelsen.

4.5.3 Saltvannsfiskeloven

Loven regulerer fangst og fiske i havet for å sikre en bærekraftig og lønnsom ressursutnyttelse. Loven har en rekke bestemmelser om kvoter og fangstkvantum, fredningstider, ulike typer redskaper, maskevidder mv., og stengning av fangstfelt eller områder.

Hensynet til folkehelse er ikke inne i saltvannsfiskeloven. Kvalitetsaspektet (og indirekte folkehelseaspektet) har vært dekket av fiskekvalitetsloven og regler gitt i medhold av denne, se for eksempel kapittel 3 av fiskekvalitetsforskriften. Departementene foreslår at saltvannsfiskeloven ikke går inn i matloven, da saltvannsfiskeloven hovedsakelig er en ressursforvaltningslov. Systemet med at behandling av fangst vil kunne dekkes av begge lovene, foreslås videreført, slik at saltvannsfiskeloven regulerer fiske og utstyr redskap mm. som har med ressurssspørsmål å gjøre, mens matloven regulerer det som har å gjøre med kvalitet og helse i forhold til fisken.

Det nedsettes i disse dager et utvalg som skal utrede forslag til ny havressurslov, som vil avløse saltvannsfiskeloven av 1983. Utkast til denne loven skal være ferdig innen 15. desember 2004. Loven må ses i sammenheng med den nye matloven. Havressurslovutvalget vil blant annet se på betydningen av hvordan ny matlov vil gjelde for saltvannsfiskerierne allerede fra fangsten er sikret. I denne forbindelse vil man vurdere å legge inn sanksjoner for brudd på matlovens regler i regelverket, og dessuten vurdere om overholdelse av krav etter matloven er formålstjenlig å sette som vilkår for tildeling av kvoter.

4.5.4 Samlet vurdering av lover tidlig i produksjonskjeden av sjømat

Havbeiteloven, oppdrettsloven og saltvannsfiskeloven er i hovedsak næringslover. Departementene foreslår at disse lovene ikke tas inn i matloven. Det foreslås likevel små endringer i oppdrettsloven og havbeiteloven som nevnt over. Dette for å supplere matlovens regulering av folkehelsehensynet i driften av virksomheten.

4.6 Andre tilgrensende lover

Gjennomgangen foran viser at lovgivningen som regulerer matproduksjon i en eller annen sammenheng er svært variert. Det er heller ingen skarp grense mellom disse lovene og andre lover. Grenseflatene er mange og varierte. Flere lover regulerer tilgrensende hensyn og flere ivaretar andre hensyn. Vi finner derfor grunn til å nevne en del slike tilgrensende lover. Det ville imidlertid bli for omfattende å presentere disse lovene nærmere. Med unntak av forholdet til tobakksskadeloven, kystvaksloven, legemiddelloven, genteknologiloven, forurensingsloven og lakseloven nøyer vi oss derfor med å liste opp de enkelte lovene. Vi har tatt utgangspunkt i NOU 10:1996 om effektiv matsikkerhet der flere lover er presentert som tilgrensende til næringsmiddelovgivningen.

Lovene er listet i kronologisk rekkefølge.

Straffeloven av 22. mai 1902 nr. 10
Sjødyktighetsloven av 9. juni 1903 nr. 7
Svalbardloven av 17. juli 1925 nr. 11
Lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer av 10. juli 1936 nr. 6
Potetmjølloven av 16. juni 1939 nr. 10
Råfiskloven av 14. desember 1951 nr. 3
Forsynings- og beredskapstiltaksloven av 14. desember 1956 nr. 7
Fellesmerkeloven av 3. mars 1961 nr. 5
Varemerkeloven av 3. mars 1961 nr. 4
Fiskerigrenseloven av 17. juni 1966 nr. 19
Markedsføringsloven av 16. juni 1972 nr. 47
Lov om regulering av ervervsmessig husdyrhold av 13. juni 1975 nr. 46
Produktkontrollloven av 11. juni 1976 nr. 79
Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. av 4. februar 1977 nr. 4
Handelsloven av 6. juni 1980 nr. 21
Viltloven av 29. mai 1981 nr. 38
Lov om merking av forbruksvarer av 18. desember 1981 nr. 90
Lov om kommunehelsetjenesten av 19. november 1982 nr. 66

Produktansvarsloven av 23. desember 1988 nr. 104
Alkoholloven av 2. juni 1989 nr. 27 og annen alkohollovgivning
Fiskeeksportloven av 27. april 1990 nr. 9
Konkurranseloven av 11. juni 1993 nr. 65
Smittevernloven av 5. august 1994 nr. 55
Petroleumsloven av 29. november 1996 nr. 72
Serveringsloven av 13. juni 1997 nr. 55
Lov om helsemessig beredskap av 23. juni 2000 nr. 56
Dyrehelsepersonelloven av 15. juni 2001 nr. 75.

Ingen av disse regnes som aktuelle i matlovsammenheng.

4.6.1 Lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader

I følge tobakksskadelovens § 4 kan helsedepartementet gi forskrifter om tobakkssvarers innhold, herunder maksimalgrenser for bestanddeler, vekt, filter, innpakning mv. Et kjennetegn for næringsmidler er at de i alminnelighet spises eller drikkes. Tobakk spises eller drikkes ikke, men tobakksrøken suges inn i munnen og inhaleres ned i lungene, mens snus tas inn i munnen og spyttes vanligvis ut etter bruk. Tobakk omfattes ikke av dagens næringsmiddellov eller av Food Law. Food Law omfatter likevel tyggegummi som normalt ikke spises/svelges, men forblir i munnhulen inntil den kastes.

Dersom tobakk skulle omfattes av den nye matloven, ville det bare være reguleringen av tobakk som produkt, jf. tobakksskadeloven § 4, som var aktuell, for eksempel hvilke stoffer det er tillatt å tilsette tobakken før den selges som sigaretter, sigarer og snus, advarselsmerking og lignende. Regulering av bruk og omsetning av tobakk som ferdige produkter, dvs. bestemmelser om aldersgrense for selger og kjøper, forbud mot røyking der allmennheten har adgang m.m., ville det være mest naturlig fortsatt å regulere under tobakksskadeloven.

Utgangspunktet for dagens næringsmiddelovgivning, Food Law og den nye matloven er og vil være at det er forbudt å omsette produkter som er helsefarlige. Dersom tobakk skulle reguleres i den nye matloven, ville konsekvensen bli at man måtte forby omsetning av tobakk fordi tobakk er helsefarlig. Selv om myndighetene i dag arbeider meget målbevisst for å redusere antall røykere og den enkeltes tobakkskonsum, er det lite sannsynlig at man ville ønske å forby all omsetning av tobakk. Arbeidet med å redusere antall røykere i Norge, bygger på frivillighet og ikke forbud. Et unntak som tillater dette ene helseskadelige produktet i den nye loven, vil på den annen side uthule hensikten med

loven. Følgelig foreslår departementene at den nye matloven, på linje med Food Law, ikke omfatter reguleringen av tobakk som produkt.

4.6.2 Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvaktten

Det er i *Ot. prp. nr. 39* foreslått å endre kystvaktloven ved å tilføye fiskekvalitetsloven til listen i kystvaktloven § 9 første ledd, ved å endre kystvaktloven § 9 første ledd bokstav b. Dette for å sikre håndhevelse av et fangstforbud eller lignende dersom forskrifter blir fastsatt med hjemmel i en foreslått ny § 2 nr. 10 i fiskekvalitetsloven. Fordi matloven opphever fiskekvalitetsloven er det nødvendig å endre henvisningen i kystvaktloven fra fiskekvalitetsloven til matloven.

4.6.3 Lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler mv. (legemiddeloven)

Loven forvaltes av Helsedepartementet.

Loven definerer legemidler som *«stoffer, droger og preparater som er bestemt til eller utgis for å brukes til å forebygge, lege eller lindre sykdom, sykdomssymptomer eller smerter, påvirke fysiologiske funksjoner hos mennesker eller dyr, eller til ved innvortes eller utvortes bruk å påvise sykdom.»*

Matloven og EUs Food Law avgrenser mot legemidler i det at disse allerede i definisjonen er unntatt fra næringsmiddelbegrepet. Dersom stoffer som er definert som legemidler skal kunne brukes i andre sammenhenger, for eksempel som tilsetningsstoffer til mat, må dette skje i samarbeid mellom legemiddelmyndigheten og næringsmiddelmyndighetene. Koffein er f.eks. definert som legemiddel, men tillatt brukt i fastsatte mengder til leskedrikker. Naturlig forekommende koffein som i kaffe, sjokolade osv. vil derimot ikke regnes som legemiddel.

Det har hittil vært legemiddelmyndighetene som har avgrenset hvilke stoffer, droger og preparater som defineres som legemidler. De som har falt utenfor legemiddeldefinisjonen har vært å betrakte som næringsmidler i henhold til praksis. Dette forhold forventes opprettholdt også fremover men departementet vil peke på at særlig «ny matreguleringen» i EU omfatter en rekke stoffer/produkter som kan ha legemiddellignende egenskaper. Når denne regulering blir gjort til en del av norsk rett, vil den bli gitt med hjemmel i matloven, og disse produktene vil bli å betrakte som næringsmidler, uavhengig av hvilke stoffer som inngår i produktet og hvilken merking som er tillatt/påbudt.

Videre fastslår legemiddeloven at det er forbudt i reklame eller lignende, ved tekst eller bilder,

direkte eller indirekte, å gi uttrykk for at stoff, droge eller preparat som ikke er legemiddel anbefales som middel til å forebygge, lege eller lindre sykdom, sykdomssymptomer eller smerter eller påvirke fysiologiske funksjoner hos mennesker eller dyr.

Det er særlig på helsekostområdet, men også i forbindelse med helsemessig reklame matvarer med spesielle egenskaper, at det kan oppstå tvilstilfeller om bestemmelsene om medisinsk reklame for næringsmidler blir overtrådt eller ikke. Vanlige matvarer vil ikke lenger bli definert som legemidler på grunnlag av påstander i merking eller markedsføring, men de kan være ulovlig markedsført i henhold til legemiddeloven. Den EØS-baserte merkelovgivningen har egne bestemmelser som regulerer/forbyr medisinsk reklame. Disse bestemmelsene vil bli gitt i forskrifter hjemlet i den nye matloven. For produkter som defineres som næringsmidler under denne lov vil det være naturlig at oppfølging av overtredelser i merking/markedsføring gjøres med hjemmel i denne lov.

4.6.4 Lov 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer (genteknologiloven).

Lovens bestemmelser om utsetting forvaltes av Miljøverndepartementet.

Loven har til formål å sikre at framstilling og bruk av genmodifiserte organismer skjer på en etisk og samfunnsmessig forsvarlig måte, i samsvar med prinsippet om bærekraftig utvikling og uten helse- og miljømessige skadevirkninger.

Loven gjelder framstilling og bruk av genmodifiserte organismer. Lovens bestemmelser om genmodifiserte organismer gjelder også for stoffer og produkter som består av eller inneholder genmodifiserte organismer.

Genteknologiloven implementerer EUs direktiv om utsetting av genmodifiserte organismer.

Lovens § 10 har krav om godkjenning for genmodifiserte organismer før utsettelse.

Næringsmidler og næringsmiddelingsredienser som består av, inneholder eller er fremstilt på grunnlag av genmodifiserte organismer, er ikke tillatt frambudt eller markedsført med mindre Statens næringsmiddeltilsyn har gitt særskilt samtykke til dette. Unntatt fra denne godkjenning er produkter som omfattes av genteknologiloven.

Næringsmiddelovgivningen har foreløpig ikke implementert EU's regulering av genmodifisert mat.

Regelverket er under endring i EU, og hvordan det skal forvaltes dersom EUs nye forordninger på

genmodifisert mat og fôr blir en del av norsk rett, må avklareres fremover.

4.6.5 Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

Loven forvaltes av Miljøverndepartementet, og har til formål å verne det ytre miljø mot forurensning, å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall. Loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

Loven slår fast at ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning uten at det har særskilt hjemmel. Slik hjemmel kan finnes i de modifikasjoner loven selv gjør i det alminnelige forbud mot å forurense, i forskrifter gitt i medhold av loven eller i medhold av særskilt tillatelse.

Ressurspolitisk skal forurensningspolitikken først og fremst verne om naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Kjemiske og biologiske prosesser i naturen må ikke forstyrres i vesentlig grad, og et variasjonsrikt dyre- og planteliv må opprettholdes. Forurensningspolitikken skal også sikre at forurensninger ikke skader folks helse. I helsemessig sammenheng er det nødvendig å se helheten i tilførselen av forurensende stoffer. Mennesket påvirkes av forurensende stoffer både i arbeidslivet, i næringsmidler og gjennom luft og vann, og det er den samlede belastning som er utslagsgivende.

Forurensningsloven ivaretar både tilgrensende hensyn til den nye matloven, og andre hensyn. Underveis i produksjonsprosessen av matvarer vil det kunne oppstå grenseflater mot fagområder som blir regulert av forurensningsloven. I et bredere perspektiv er det viktig at det på de fleste samfunnsområder blir tatt miljøhensyn, også langs hele produksjonskjeden av innsatsvarer og næringsmidler.

4.6.6 Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakseloven)

Loven forvaltes av Miljøverndepartementet, og skal sikre at naturlige bestander av lakse- og innlandsfisk og andre ferskvannsorganismer samt deres leveområder forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares. Innenfor disse rammer skal loven gi grunnlag for utvikling av bestandene til beste for bl.a. rettighetshavere og fritidsfiskere.

Loven regulerer fisket etter anadrome laksefisk, herunder fisketider, fiskemåter og redskaps-

bruk, og gir i tillegg regler om fangst av innlandsfisk. Videre er det gitt bestemmelser om organisering og drift av vassdrag og pålegg om salg av fiskekort, om fiskeretten og regler om vern og utvikling av fiskestammer og biotoper.

Etter lovens § 8 kan ingen importere levende anadrome laksefisk, innlandsfisk, rogn eller unger av slik fisk eller næringsdyr for fisk. For import til akvarieformål er det fastsatt en egen forskrift.

Uten tillatelse fra Miljøverndepartementet er det videre forbudt å sette ut laksefisk, innlandsfisk og levende rogn og unger av slik fisk i vassdrag, fjorder og havområder, samt andre levende organismer i vassdrag (§ 9). Det er gitt egen forskrift om utsetting av fisk og andre ferskvannsorganismer.

Bestemmelsene i lakseloven er på noen områder av stor betydning for lovverk som skal inngå i den nye matloven, bl.a. når det gjelder fiskehelseforvaltning samt import og utsetting av akvatiske organismer.

4.7 Oppsummering

Hoveddelen av innholdet i de fem næringsmiddel-lovene skal inngå i den nye matloven. Innholdet i samordningsloven er ikke lenger aktuelt, og vil ikke bli videreført. Næringsmiddel-loven omhandler også kosmetikk, og dette området foreslås ikke videreført i den nye matloven. Bestemmelser om ikke spiselige landbruksprodukter i landbrukskvalitetsloven foreslås ikke medtatt i matloven. Det materielle virkeområdet i den nåværende fiskekvalitetsloven foreslås videreført i den nye matloven med unntak av ikke spiselige fangstprodukter. Kjøttproduksjonslovens virkeområde vil bli videreført i den nye matloven.

Når det gjelder innsatsvarelovene, videreføres plantevernmiddel-loven, såvareloven, fôrvareloven og gjødselvareloven i den nye matloven.

Når det gjelder lovene som regulerer plantehelse, fiskehelse, landdyrehelse og dyrevern skal husdyrloven, plantehelseloven og fisesykdomsloven videreføres i den nye matloven.

Departementet foreslår at matloven tar inn en bestemmelse som gjør det mulig å regulere produkter ut fra dyrevernhensyn.

Når det gjelder lover tidlig i kjeden jord/fjord til bord foreslås det at kun floghavreloven inngår i matloven. Det anses ikke som hensiktsmessig at jordloven eller lov om planteforedlerrett inngår i matloven. Lov om forbud mot plukking av moltekart foreslås opphevet.

Når det gjelder havbeiteloven, oppdrettsloven og saltvannsfiskeloven, foreslås disse ikke tatt inn i matloven. Havbeiteloven og oppdrettsloven endres

for å vise at folkehelsehensynet er relevant også ved tildeling av konsesjoner.

5 Forholdet til EU-lovgivningen – særlig om Food Law

I og med Norges tilslutning til EØS-avtalen fikk EU-retten stor betydning for den rettslige utviklingen på matområdet. En overveiende del av forskriftene til dagens lover på matområdet er implementerte EU-rettsakter. Aktiviteten innen EU på matområdet er stor og det forventes en rekke reformer av regelverket i løpet av forholdsvis kort tid. Som nevnt, er en viktig grunn til at en ny norsk matlov bør lages i jord/fjord til bord perspektiv at utviklingen av regelverket i EU nå skjer i et slikt perspektiv. Det er på denne bakgrunn av stor betydning at matloven gir mulighet til å ivareta norske forpliktelser i henhold til EØS-avtalen. Nedenfor vil forholdet mellom matloven og EU-regelverket bli nærmere belyst.

5.1 Generelt om gjennomføring av EØS-basert lovgivning i norsk rett

I likhet med andre internasjonale avtaler som Norge er bundet av, innebærer EØS-avtalen en plikt til ikke å gi lover eller forskrifter eller på annen måte utøve offentlig myndighet i strid med avtalen. Men EØS-avtalens regler går lenger enn andre internasjonale regler i å være bestemmende for innholdet i vårt interne regelverk, i det avtalen for en stor del går ut på en aktiv harmonisering. Denne målsettingen har ført til at det stilles de samme strenge kravene til nøyaktig og fullstendig gjennomføring av reglene i alle land.

Sammenlignet med andre folkerettslige avtaler som Norge er bundet av, inneholder EØS-avtalen i større grad bestemmelser om rettsforholdet mellom private, eller om de private borgernes plikter overfor myndighetene. Legalitetsprinsippet medfører at slike bestemmelser må nedfelles i formell lov eller ha hjemmel i formell lov. I tillegg bygger EØS-avtalen på en forutsetning om at private gjennom nasjonale domstoler skal kunne håndheve sine rettigheter etter avtalen i forhold til det offentlige. For å oppfylle denne forutsetningen er det nødvendig å nedfelle rettighetene i lov eller forskrift.

5.2 Gjennomføring av forordninger

EØS-tilpasningene reiser særlige problemer ved gjennomføringen av forordninger i norsk rett. I motsetning til i EU-medlemsstatene hvor forordninger umiddelbart er anvendelige og gjelder som overnasjonale lover i det enkelte medlemsland umiddelbart i kraft av å være vedtatt, må vi i Norge gjennomføre bestemmelsene i lov eller forskrift. Dette henger sammen med at Norge følger et «dualistisk» prinsipp ved gjennomføring av internasjonale avtaler som pålegger den enkelte borger rettigheter og plikter. Statens folkerettslige forpliktelser blir tradisjonelt ikke automatisk å anse som en del av den interne retten.

For å oppnå et mest mulig ensartet regelverk, bestemmer EØS-avtalens artikkel 7 bokstav a at EØS-relevante rettsakter som tilsvarer en EU-forordning, skal gjøres til en del av avtalepartenes interne rettsorden *som sådan*. Ordlyden er valgt for å søke å komme så nær EF-retten som mulig. Videre er «som sådan» fortolket til å bety «ord for ord», hvilket medfører at forordningene skal oversettes ordrett til norsk, og gjennomføres uten at ordlyden på noen måte forandres. Dette kan oppnås på to måter – enten ved at loven eller forskriften gjengir forordningen ord for ord – transformasjon, (med nødvendige EØS-tilpasninger), eller ved bruk av henvisningsteknikk – inkorporasjon – dvs. at loven eller forskriften nøyer seg med å si at forordningen (med nødvendige EØS-tilpasninger) gjelder som lov/forskrift.

5.3 Gjennomføringen av Food Law forordningen i norsk rett

5.3.1 Nærmere om innholdet i Food Law

Food Law fastsetter prosedyrer til bruk ved vurdering av helsefare, og innfører et hurtig varslingsystem for helsefarlige næringsmidler og fôr. Forordningen oppretter en europeisk næringsmiddelmyndighet (EFSA) og stiller krav til dens organisering, oppgaver og ansvar. Om bakgrunnen for Food Law for øvrig vises til kapittel 2.2.

5.3.1.1 Formålet med Food Law

Hovedformålet med Food Law er å sikre at det indre marked fungerer effektivt, samt å sørge for et høyt beskyttelsesnivå for forbrukernes helse. I erkjennelsen av at det alltid vil være en rekke ulike faktorer som vil kunne ha en direkte eller indirekte innvirkning på næringsmiddeltryggheten, er forordningen gitt et bredt anvendelsesområde fra primærproduksjonen av næringsmidler og fôr og helt frem til overlevering av maten til forbrukerne. Lovgivningen er basert på et helhetssyn, som dekker hele spekteret av ulike forhold fra jord til bord. Forordningen fastsetter også forbrukernes rett til trygg mat og til redelig informasjon. Dette er nødvendig for bl.a. å kunne treffe begrunnede og velfunderte valg. Beskyttelse av forbrukernes interesser medfører ikke bare at det gis regler med sikte på å forebygge villedende praksis, herunder svindel eller forfalskning av næringsmidler, men også at det i regelverket stilles krav om at forbrukerne skal gis korrekte og detaljerte opplysninger. Forordningen legger også opp til at lovgivningen, dersom det er mulig, skal ta hensyn til de generelle formålene om beskyttelse av dyrs og planters helse samt vern av miljøet.

5.3.1.2 Kort om hovedtrekkene i de grunnleggende prinsippene

- Regelverket skal sikre et høyt helsemessig beskyttelsesnivå.
- Det skal tilstrebes at det indre marked for næringsmidler og fôr fungerer effektivt.
- Klare definisjoner (herunder definisjon av næringsmiddel og fôr) skal bidra til økt likhet og rettssikkerhet.
- Lovgivningen skal baseres på vitenskapelige vurderinger av høy kvalitet, som utarbeides av uavhengige eksperter etter prinsippet om offentlighet i forvaltningen og i følge risikoanalysens tre innbyrdes sammenhengende elementer, men allikevel klart adskilte komponenter, nemlig risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon.
- Føre-vår prinsippet (forsiktighetsprinsippet) skal legges til grunn ved innføring av midlertidige tiltak, når et uakseptabelt helsemessig risikonivå er blitt konstatert, men hvor det er behov for ytterligere vitenskapelige data, før det er mulig å foreta en fullstendig vurdering av den helsemessige risikoen.
- Forbrukerne har krav på ikke å bli villedet og rett til å få korrekt informasjon.
- Det skal sikres sporbarhet av fôr og næringsmidler, samt av ingredienser, dyr og innsatsva-

rer som benyttes i fôr- og næringsmiddelproduksjonen.

- Det primære ansvaret for næringsmiddel- og fôrtrygghet ligger hos virksomhetene. De forpliktet til å sikre at kun helsemessig trygge næringsmidler og fôr frambys.
- Medlemsstatene har ansvaret for å sikre håndhevelse av næringsmiddellovgivningen.
- Åpenhet og adgang til opplysninger om næringsmiddelovgivningsarbeidet fremheves.

Det fremgår av forordningens artikkel 4 at prinsippene skal gjøres gjeldende i næringsmiddelovgivningen så snart som mulig og senest innen 1. januar 2007.

5.3.2 Gjennomføring av Food Law i norsk rett

Gjennomføring av Food Law i norsk rett medfører ikke behov for endringer i forhold til matlovens foreslåtte bestemmelser. Lovutkastet legger opp til at det etableres en forskriftshjemmel hvor Food Law og andre etterfølgende forordninger langs hele matkjeden kan hjemles. Food Law vil når den er tatt inn i EØS-avtalen, inkorporeres ved en henvisningsforskrift. Dette innebærer at Food Law forskriften vil ha en annen oppbygging enn norske forskrifter normalt har i og med at den også vil regulere myndighetenes ansvar og etableringen av EFSA med regler om hvorledes EFSA skal organiseres, administreres og finansieres.

Forordningen fastsetter en rekke generelle prinsipper som skal danne utgangspunktet for fremtidig lovgivning, og er slik sett å sammenligne med nasjonale rammelover. Det er derfor sannsynlig at EUs fremtidige lovgivning på matproduksjonsområdet vil bygge videre på prinsippene i Food Law. Departementet har vurdert det slik at enkelte av prinsippene nevnt i 5.3.1 er så sentrale at de bør gjenspeiles i matloven, uten at de nødvendigvis gjengis ordrett lik teksten i Food Law. Dette gjelder bestemmelser om ansvars plassering, merking, sporbarhet, matvaretrygghet og fôrvaretrygghet, samt virksomhetens plikt til tilbaketrekking av næringsmidler og fôr som ikke er trygge. Departementet mener at disse bestemmelsene bør løftes opp på lovnivå. Enkelte av Food Laws bestemmelser er såpass inngripende, at de av hensyn til legalitetsprinsippet bør nedfelles i lov. I tillegg kommer at Food Law er vanskelig tilgjengelig og bryter med norsk lovtradisjon, med fare for at sentrale bestemmelser ikke vil bli tydelige nok for leseren av loven om en bare har forskriften å forholde seg til. Matloven vil være den sentrale informasjonskilden for

rettsregler på matproduksjonsområdet. For å tydeliggjøre Food Laws mest sentrale bestemmelser, er det også av denne grunn viktig at disse blir reflektert i loven.

Innvendingene mot dette er for det første at en slik ordning vil føre til dobbeltregulering, ettersom hele Food Law som nevnt også skal inkorporeres i forskrift med hjemmel i matloven. Matlovens enkelte bestemmelser vil bli tolket og praktisert i samsvar med matlovens formål, og i harmoni med resten av matloven. Å gjengi enkelte av Food Laws bestemmelser i matloven, og samtidig inkorporere hele Food Law i forskrift, kan gi grunnlag for tolkningsforskjeller med fare for motstrid mellom bestemmelser i matloven og bestemmelser i forskrift som inkorporerer Food Law. For å motvirke dette er bestemmelsene formulert som en rammebestemmelse, som kun angir hovedregelen, og overlater den nærmere regulering til forskrifter. En slik løsning fører til at Food Law-forskriften blir en naturlig presisering av matloven. Forholdet til Food Law er for disse og andre relevante bestemmelsers vedkommende kommentert nærmere i forbindelse med departementets forslag til matlovens ulike bestemmelser.

5.3.3 Risikoanalyse og føre-vår prinsippet

5.3.3.1 Gjeldende rett

Ingen av lovene som foreslås tatt inn i den nye matloven, har uttrykkelige bestemmelser om at lovgiver skal gjennomføre en risikoanalyse før det fastsettes regler eller tiltak for å forebygge helserisiko knyttet til næringsmidler eller fôr. EØS-avtalen og WTO-avtalen samt andre internasjonale forpliktelser Norge er bundet av, har imidlertid ført til at risikoanalyse etter hvert har fått en sentral plass i regelverksutviklingen. Food Law har egne bestemmelser om risikoanalyse og føre-vår prinsippet. Nedenfor gis det en oversikt over begreper knyttet til risikoanalysen og føre-vår prinsippet slik de benyttes i Food Law, samt en presisering av i hvilke rettslige sammenhenger begrepene opptrer. Det gjøres oppmerksom på at begrepene har blitt brukt og vil kunne brukes også i andre sammenhenger.

Bestemmelser om risikoanalyse og føre-vår prinsippet finnes i Food Law kapittel II, avsnitt 1 artikkel 6 og 7. Food Law kapittel II omhandler allmenne krav til næringsmiddelregelverket. Næringsmiddelregelverket er definert i artikkel 3 første punkt som lover og forskrifter om næringsmidler i alminnelighet og næringsmiddeltrygghet i særdeleshet, både på fellesskapsplan og nasjonalt plan. Det omfatter alle ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av næringsmidler, også av fôr som produseres eller gis til dyr bestemt til næringsmiddel-

produksjon. Av artikkel 4 fremgår det at prinsippene som er fastsatt i artikkel 5 – 10, skal utgjøre en allmenn og overgripende ramme som skal følges når det treffes tiltak.

Kapittel II avsnitt 1 fastsetter allmenne prinsipper i næringsmiddelregelverket. Artikkel 5 omhandler allmenne mål for næringsmiddelreguleringen. Det fremgår her at regelverket skal bidra til å nå flere ulike mål. Sentralt står målet om å fastsette et høyt vernnivå for menneskers liv og helse. Vern av øvrige forbrukerinteresser, herunder forbrukernes rett til ikke å bli villedet og krav på korrekt informasjon, samt krav om god forretningsskikk er også mål som regelverket skal bidra til å oppnå. Regelverket skal også ta hensyn til vern av dyrs helse og velferd, plantehelsen og miljøet. Et annet mål med regelverket er å sørge for fri flyt av næringsmidler og fôr. Internasjonale standarder skal tas i betraktning ved utforming eller tilpasning av regelverket, med mindre standardene eller relevante deler av dem ville være et ineffektivt eller uhensiktsmessig middel til å nå de ovennevnte målene.

Artikkel 6 omhandler *risikoanalyse*. Dersom formålet med regelen å oppnå et høyt vernnivå for menneskers liv og helse, kommer bestemmelsene i artikkel 6 til anvendelse. Artikkel 6 har følgende ordlyd:

- «1. For å nå det allmenne mål om et høyt vernnivå for menneskers liv og helse, skal næringsmiddelregelverket bygge på risikoanalyser, unntatt når dette ikke er hensiktsmessig på grunn av omstendighetene eller tiltakets art.
2. Risikovurderingen skal bygge på tilgjengelige vitenskapelige bevis og utføres på en uavhengig og objektiv måte som gir innsyn.
3. Ved risikohåndteringen skal det tas hensyn til resultatene fra risikovurderingen, og særlig til uttalelsene fra myndigheten omhandlet i artikkel 22, andre faktorer av betydning for det aktuelle tilfellet og føre-vår prinsippet, når vilkårene fastsatt i artikkel 7 nr. 1 er relevante, med henblikk på å oppnå næringsmiddelregelverkets allmenne mål, som er fastsatt i artikkel 5.»

Food Law artikkel 3 punkt 10 definerer *risikoanalyse* som *en prosess som består av tre sammenhengende deler: risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon*. Food Law artikkel 3 punkt 9 definerer *risiko* som *en funksjon av sannsynligheten for en helseskadelig virkning og alvorlighetsgraden av denne virkningen som følge av en fare*. Food Law artikkel 3 punkt 14 definerer *fare* som *et biologisk, kjemisk eller fysisk agens i, eller en tilstand av, næringsmidler eller fôr, som kan ha helseskadelig virkning*.

Food Law artikkel 3 punkt 11 definerer *risikovurdering* som en vitenskapelig basert prosess som består av fire trinn: fareidentifikasjon, farebeskrivelse, eksponeringsvurdering og risikobeskrivelse.

Food Law artikkel 3 punkt 12 definerer *risikohåndtering* som prosessen, til forskjell fra risikovurderingen, der ulike strategiske alternativer avveies i samråd med berørte parter på bakgrunn av risikovurderingen og andre relevante faktorer, og der hensiktsmessige alternativer for forbygging og kontroll velges om nødvendig.

Food Law artikkel 3 punkt 13 definerer *risikokommunikasjon* som den interaktive utvekslingen gjennom hele risikoanalyseprosessen av opplysninger og synspunkter om farer og risikoer, risikotilknyttede faktorer samt risikooppfatninger, mellom dem som er ansvarlige for risikovurderingen og risikohåndteringen, forbrukere, fôr- og næringsmiddelforetak, universitetsmiljøer og andre berørte parter, herunder en forklaring av resultatene av risikovurderingen og grunnlaget for avgjørelser om risikohåndtering.

Det er en kjensgjerning at det ikke alltid vil være mulig å fremskaffe en vitenskapelig vurdering, fordi det fortsatt kan råde vitenskapelig usikkerhet på området. For å kunne sikre det høye beskyttelsesnivået som er valgt, kan myndighetene i slike tilfeller gjøre bruk av føre-vår prinsippet og vedta midlertidige risikohåndteringstiltak.

Food Law artikkel 7 omhandler *føre-vår prinsippet* og har følgende ordlyd:

- «1. I særlige tilfeller der det på bakgrunn av en vurdering av tilgjengelige opplysninger påvises en mulighet for skadelige virkninger på helsen, men der det fortsatt råder vitenskapelig usikkerhet, kan det vedtas midlertidige risikohåndteringstiltak som er nødvendige for å sikre det høye helsevernenivået som Fellesskapet har valgt, i påvente av ytterligere vitenskapelige opplysninger med sikte på mer omfattende risikovurdering.
2. Tiltak som vedtas i henhold til nr. 1 skal stå i forhold til målet og ikke hindre handelen mer enn nødvendig for å sikre det høye helsevernenivået som Fellesskapet har valgt, samtidig som det tas hensyn til teknisk og økonomisk gjennomførbarhet og andre faktorer som anses å være berettigede for den aktuelle saken. Tiltakene skal vurderes på nytt innen et rimelig tidsrom avhengig av arten av den risiko for liv og helse som er påvist, og typen vitenskapelige opplysninger som er nødvendige for å avklare den vitenskapelige usikkerheten og for å foreta en mer omfattende risikovurdering.»

5.3.3.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det gitt en relativt omfattende og generell beskrivelse av risikoanalysen som en systematisk metode som skal benyttes for å bestemme effektive, riktig avpassede og målrettede tiltak for å sikre gjennomføringen av et høyt verne-nivå for menneskers liv og helse. Departementene foreslo ikke å lovfeste myndighetenes plikt til å gjennomføre risikoanalyse i aktuelle situasjoner. Derimot ble det foreslått å lovfeste føre-vår prinsippet.

5.3.3.3 Høringsinstansenes syn

Forbrukerrådet sier de er tilfreds med at det gis en henvisning til føre-vår prinsippet i egen paragraf. Men de kan på ingen måte verken forstå eller godta at paragrafens annet ledd sparker beina under første ledd. De er klar over at utkastet ordrett har tatt inn det som står i Food Law. De kan ikke akseptere at EUs regelverk direkte skal være til hinder for nasjonal forståelse og bruk av begrepet føre-vår.

Fagsenteret for fjørfe er enig i at føre-vår prinsippet kan bli gjort gjeldende for å fremme dyrehelse, plantehelse og matvaresikkerhet, men forutsetter at departementene fastsetter instruks for tilsynsmyndighetens bruk av denne paragrafen, slik at dette prinsippet ikke trekkes ut i sin ytterste konsekvens. Næringen må også på dette punktet kunne kreve en viss forutsigbarhet i myndighetens handlingsmønster.

Norges Naturvernforbund er tilfreds med at det gis en henvisning til føre-vår prinsippet i en egen paragraf. Men de kan på ingen måte forstå eller godta at paragrafens annet ledd sparker beina under første ledd. En henvisning til at føre-vår prinsippet ikke skal hindre handelen mer enn nødvendig, og klar hensyntagen til teknisk og økonomisk gjennomførbarhet, vil svekke intensjonen og ideen bak føre-vår. De mener at føre-vår prinsippet skal brukes ut fra et klart ønske om å beskytte forbrukerne for mulige helse- og miljøfarer. At dette også vil ha noen konsekvenser av økonomisk og handelsmessig art er helt opplagt. Debatten om hvorvidt helse og miljø skal være viktigere enn handel og kapitalinteresser er en debatt som de ikke minst kjenner igjen fra internasjonale arenaer. De vil ikke akseptere at EUs regelverk direkte skal være til hinder for nasjonal forståelse av begrepet føre-vår.

Norges Fiskerlag og Fiskerlagets servicekontor støtter intensjonen i annet ledd. Formuleringen er viktig nettopp for å sikre at virksomheten kan videreføres, selv om ikke alt er helt optimalt. Selvsagt skal virksomheten stoppes, dersom den drives på en slik måte at den er skadelig for menneskene.

Naturviterforbundet (NaFo) er positive til at føre-vår prinsippet er tatt med, og at det blir mulig å treffe midlertidige tiltak med begrunnelse i dette.

Norsk Kjøttvirke BA og Kjøttbransjens landsforbund foreslår sine egne bestemmelser om risikoanalyse og føre-vår prinsippet.

Folkehelseinstituttet er enig i at prinsippet om bruk av risikoanalyse ikke behøver lovfestes.

Forbrukerombudet er positiv til at departementene fremmer forslag om at føre-vår prinsippet lovfestes i ny lov. Trygg mat og trygg produksjon av mat er en av de mest sentrale verdiene for forbrukerne. Det er av vesentlig betydning at de kan ha full tiltro til den maten som omsettes i Norge. De anser et lovfestet føre-vår prinsipp som et vesentlig bidrag til ivaretagelsen av slik tiltro. Prinsippet må faktisk anvendes av tilsynsmyndigheten.

Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) mener bestemmelsen om føre-vår prinsippet i § 27 bør utgå. Det er en bestemmelse som retter seg til myndighetene i deres håndtering av en gitt situasjon, og behøver som sådan ikke reguleres i lov. Slik bestemmelsen nå står, blir den dessuten løsrevet fra sin sammenheng og vanskelig tilgjengelig i og med at risikoanalysen som den hører nøye sammen med, ikke lovfestes. Artikkel 6 og 7 i Food Law omhandler risikoanalyse og føre-vår prinsippet slik de defineres i Codex og EU-systemet per i dag. Begrepene vil således inkluderes i det norske regelverket ved implementering av Food Law i forskrift. Både risikoanalysen og føre-vår prinsippet er under utvikling internasjonalt, blant annet er de per i dag ikke utviklet for bruk i nasjonalstatene. Det må forventes at det blir endringer i definisjonene. Dersom disse finnes i forskrift til loven, vil endringer kunne gjøres uten at det er behov for lovendring(er).

5.3.3.4 Helsedepartementets vurderinger

Det finnes ingen klar og entydig allmenn forståelse eller generell definisjon av ordet risiko. Begrepet har blitt benyttet med noe ulikt meningsinnhold i forskjellige fagdisipliner, som igjen kan avvike noe fra en allmenn språklig forståelse av ordet. I enkelte tilfeller benyttes begrepet for å si noe om sannsynligheten for at noe vil inntreffe eller være tilstede. I andre tilfeller er risiko knyttet til en vurdering av sannsynligheten for inntreden av uønskede helseeffekter og alvorlighetsgraden. Ordet risiko inngår også ofte i sammenstillinger med andre ord, for eksempel risikovurdering, risikohåndtering, risikokommunikasjon, risikogruppe, risikomargin, risikomoment, risikopremie, risikosamfunn, oppdagelsesrisiko, risikobasert og risikovillig. Hvilken betydning disse ordene har, vil som regel fremgå av

den sammenhengen de står i, men ikke alltid. Under gjeldende rett har departementet redegjort for hvordan begreper knyttet til risikoanalysen er definert i Food Law og i hvilke rettslige sammenhenger begrepene benyttes her. Det forhindrer imidlertid ikke at begrepene også kan benyttes i andre sammenhenger, selv om dette vil kunne være en kommunikasjonsmessig utfordring.

Departementet finner grunn til å presisere at Food Law ikke regulerer risikoanalysen og føre-vår prinsippet i sin alminnelighet. Bestemmelsene i Food Law retter seg bare mot offentlig myndighet i funksjon av lovgiver. Bestemmelsene retter seg verken mot det offentliges funksjon som tilsynsmyndighet eller mot private virksomheter som omfattes av Food Law.

I henhold til bestemmelsene i Food Law skal lovgiver gjennomføre en risikoanalyse før det fastsettes regler som har til hensikt å sikre et høyt vernenivå for liv og helse, for eksempel når det gis regler om høyeste lovlig innhold av et stoff i et næringsmiddel, såkalte grenseverdier. Regler som gis ut fra andre legitime formål, kan derimot fastsettes uten at det stilles krav om gjennomføring av en risikoanalyse, for eksempel merkingsregler som har til formål å gi forbrukerne et grunnlag for å foreta velbegrunnede valg eller fastsetter en forventet kvalitet.

Risikoanalyse beskriver prosessen fra klargjøring av faktagrunnlaget, den vitenskapelige risikovurderingen og myndighetenes risikohåndtering til informasjonsutvekslingen mellom de ulike aktørene i prosessen og andre interessegrupper som forbrukere og industri.

Risikovurderingen er en vitenskapelig basert prosess som består av fire trinn; fareidentifikasjon, farebeskrivelse, eksponeringsvurdering og risikobeskrivelse. Risikovurderingen skal bygge på tilgjengelige vitenskapelige bevis og utføres på en uavhengig og objektiv måte. Det er en forutsetning for tillit til det vitenskapelige grunnlaget at risikovurderinger foretas på en uavhengig og objektiv måte med rett for allmennheten til å kreve innsyn i dokumentene, og at de bygger på tilgjengelige vitenskapelige opplysninger og data. Gjennomføringen av risikovurderinger er ett av de mest sentrale punktene i Food Law, og bakgrunnen for opprettelsen av European Food Safety Authority (EFSA).

I Norge skal risikovurderinger foretas av en uavhengig vitenskapskomité, som administrativt skal ligge under Helsedepartementet.

Food Law beskriver risikohåndtering som en prosess som går ut på at lovgiver på beslutningstidspunktet avveier bruk av alternative handlingsmåter i lys av den foreliggende vitenskapelige risi-

kovurderingen, og velger den mest hensiktsmessige løsningen for å forebygge, redusere eller eliminere risikoen og sikre det høye beskyttelsesnivået som er valgt. Det er allment anerkjent at vitenskapelige risikovurderinger i visse tilfelle ikke i seg selv kan gi alle de opplysningene som risikohåndteringen bør bygge på. I risikohåndteringen bør det også tas hensyn til andre faktorer som er relevante for spørsmålet som er under vurdering, herunder samfunnsmessige, samfunnsøkonomiske, tradisjonelle, etiske og miljømessige faktorer, samt kontrollmulighetene. I særlige tilfeller der det på bakgrunn av en vurdering av tilgjengelige opplysninger påvises en mulighet for skadelige virkninger på helsen, men hvor det ikke er mulig å gjennomføre en vitenskapelig risikovurdering fordi det råder vitenskapelig usikkerhet, kan lovgiver fastsette midlertidige risikohåndteringstiltak under henvisning til føre-vår prinsippet i påvente av ytterligere vitenskapelige opplysninger med sikte på en mer omfattende risikovurdering. Føre-vår prinsippet er nødvendig for å kunne sikre gjennomføringen av et høyt beskyttelsesnivå i situasjoner hvor det råder vitenskapelig usikkerhet. Rettslig sett representerer således føre-vår prinsippet her et nødvendig unntak fra kravet om at regler som har som mål å sikre et høyt beskyttelsesnivå, skal bygge på risikoanalyser. Tiltakene skal stå i forhold til målet, og ikke hindre handelen mer enn nødvendig. Tiltakene skal vurderes på nytt innen rimelig tid, avhengig av arten av den risiko for liv og helse som er påvist, og typen vitenskapelige opplysninger som er nødvendige for å avklare den vitenskapelige usikkerheten og foreta en mer omfattende risikovurdering.

Departementet legger til grunn at det skal foreligge en løpende risikokommunikasjon på alle trinn i risikoanalyseprosessen; herunder at det skal gis en forklaring av resultatene av risikovurderingen og grunnlaget for avgjørelser om risikohåndtering.

Departementet har på bakgrunn av uttalelser på høringsmøtet og innkomne høringsuttalelser, nøye vurdert om lovgivers plikt til å gjennomføre risikoanalyse før det gis regler, som har som mål å sikre et høyt beskyttelsesnivå, likevel bør lovfestes i matloven.

Det overordnede prinsippet retter seg mot lovgiver, og stiller krav til utformingen av den nasjonale lovgivningen. Prinsippet gir ingen konkrete rettigheter eller plikter til private. I motsetning til i EU-lovgivningen, hvor medlemsstatenes forpliktelser kodifiseres for å sikre et enhetlig marked, er det i norsk lovgivningstradisjon og forvaltningspraksis som hovedregel ikke nødvendig å lovfeste krav som retter seg mot lovgiver eller statsforvaltningen. I norsk lovgivningstradisjon har videre for-

arbeidene stor betydning for tolkingen av regelverket.

Norge som stat vil være folkerettslig forpliktet til å følge Food Law når den er innlemmet i EØS-avtalen. Prinsippet om at risikoanalyse skal ligge til grunn for nærmere bestemte deler av regelverket, vil i tillegg bli kodifisert i den forskriften som skal gjennomføre Food Law i norsk rett. EFTA Surveillance Authority (ESA) har uttalt at det vil representere et brudd på EØS-avtalen om ikke hele Food Law som sådan gjennomføres samlet i norsk rett. I lys av ESAs uttalelse oppfatter departementet at det ikke kan foretas en individuell vurdering av hvordan de ulike artiklene i forordningen, i lys av tradisjonelle norske systemer og prinsipper, best kan gjennomføres i norsk rett.

Departementet har videre lagt vekt på at den systematiserte risikoanalysen som et verktøy for myndighetene, er av relativt ny dato. Det foregår for tiden diskusjon om anvendelsen av risikoanalysen i flere internasjonale fora. Det må kunne påregnes ytterligere utvikling, presiseringer og endringer i tiden som kommer. Etter en samlet vurdering, hvor også hensynet til lovens systematikk om ikke å lovfeste myndighetenes plikter, med mindre borgerne gis et nærmere presisert rettskrav, har departementet kommet til at det ikke vil være riktig å lovfeste lovgivers plikt til å gjennomføre risikoanalyse i bestemte tilfelle. Departementet finner tungtveiende argumenter for å opprettholde dette standpunktet som de tre matdepartementene la til grunn i høringsnotatet, slik at lovgivers plikt om å gjennomføre risikoanalyse i nærmere bestemte tilfelle, ikke lovfestes.

Utkastet til matlov som ble sendt på høring, inneholdt også forslag om å lovfeste føre-vår prinsippet. På bakgrunn av høringen har departementet etter nærmere vurdering kommet til at anvendelsen av føre-vår prinsippet, slik det omhandles i Food Law, er å betrakte som likeverdig med anvendelsen av risikoanalyse. De samme hensyn og vurderinger som gjør seg gjeldende for ikke å lovfeste kravet om at lovgivningen skal være basert på risikoanalyse, vil derfor også gjelde for føre-vår prinsippet. Departementet støtter SNTs syn med hensyn til at bestemmelsen slik den ble foreslått, blir løsrevet fra sin sammenheng og vanskelig tilgjengelig. Departementet mener at bestemmelsene i Food Law om føre-vår prinsippet, derfor heller ikke bør inngå i lovteksten.

Departementet legger imidlertid til grunn at føre-vår betraktninger på generelt grunnlag er, og vil forsette å være, et bærende prinsipp i forvaltning og håndhevelse av helse- og miljøspørsmål under loven. Det vil være langt bedre å vise forsiktighet i

forkant enn å måtte prøve å bøte på konsekvensene i etterkant.

regelverket, med mindre dette ikke lar seg gjøre fordi saken haster.

5.3.4 Særlig om offentlig høring/samråd – åpenhetsprinsippet (transparency)

På lovnivå pålegger *utredningsinstruksen* forvaltningen å sende utkast til lover på høring til berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner. Tilsvarende pålegger forvaltningsloven § 37 forvaltningen å gi offentlige institusjoner og organisasjoner, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde for, anledning til å uttale seg før forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet. Høringen kan tjene til å fremme flere mål, bl.a. ved å styrke demokratiseringsprosessen gjennom å gi forbrukere eller andre interessegrupper utenfor forvaltningen anledning til å uttale seg. Høring gjennomføres som oftest ved at dokumentene sendes på skriftlig høring, skriftlig høring kan suppleres eller erstattes med muntlige høringsmøter. Det kan gjøres unntak fra høringsplikten, bl.a. dersom saken haster.

Food Law stiller også krav om at offentligheten skal høres. Artikkel 9 sier: *Det skal gjennomføres en offentlig høring som er åpen og gir innsyn, direkte eller gjennom representative organer, i forbindelse med utarbeiding, vurdering og revisjon av næringsmiddel-*

5.3.4.1 Vurdering og forslag

Det kan reises spørsmål om Food Law går lenger enn forvaltningsloven i relasjon til at Food Law spesifikt nevner at offentligheten også skal høres ved evaluering av næringsmiddeloggivningen, mens forvaltningsloven snakker om *før forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet*. For øvrig synes Food Law å legge seg på samme linje som norsk rett. Et sett rammer skal gi aktørene større muligheter for å kunne påvirke og fremme sine standpunkter på et hvert trinn i utarbeidelsen av ny lovgivning på de områder den nye matloven skal dekke, herunder høring av nytt regelverk.

Departementet er av den oppfatning at forvaltningslovens ordlyd også dekker evaluering. Implisitt i endring av eksisterende regelverk, vil det foregå en evaluering i forkant som begrunner forskriftsendringen. Begrunnelsen for hvorfor en forskrift endres, vil alltid være en del av det som forelegges høringsinstansene slik at de ved foreleggelsen, også vil kunne ta stilling til evalueringen. Food Law synes å legge seg på samme linje som norsk rett. Departementet legger til grunn at forvaltningsloven og utredningsinstruksen dekker kravet til offentlig høring i Food Law, og finner ikke grunn til å gjenta dette i ny matlov.

6 Oppbygging av lovforslaget

6.1 Matloven – en fullmaktslov

Departementet kunne valgt å oversette Food Law og la den være stammen i den nye loven. Dette ville blitt en lov som ikke ville vært i samsvar med norsk lovtradisjon, med fortale (preamble), plikter som retter seg mot Staten og lovfesting av opprettelse av et internasjonalt organ (EFSA). Dette alternativet ble ikke ansett som hensiktsmessig, og man har derfor valgt å foreslå en fullmaktslov som gir hjemmel til å inkorporere Food Law og kommende EØS-rettsakter på området som loven dekker.

Det følger av fremstillingen i kapittel 4 at matloven helt eller delvis vil erstatte 13 lover. Virkeområdet for den nye loven vil således omfatte svært ulike områder, herunder også forhold som ikke direkte retter seg mot matproduksjon. Med et slikt spenn i omfanget av forhold som skal reguleres, sier det seg selv at den nye loven ikke kan inneholde detaljreguleringer innen hvert felt uten at dette gjør den uoversiktlig og lite hensiktsmessig. Loven må derfor begrenses til å fastlegge de viktigste prinsippene og pliktene vedrørende produksjon langs hele produksjonskjeden, hovedreglene for den offentlige kontrollen med denne produksjonen, samt hjemler for å ivareta viktige hensyn i dagens lovverk som ikke direkte retter seg mot matproduksjonen. Videre må loven inneholde nødvendige fullmakter til å gi mer detaljerte bestemmelser på forskriftsnivå. Denne tilnærmingen er ikke ny. Dagens næringsmiddellov er også en fullmaktslov som gir departementet de nødvendige fullmaktene uten å fastsette detaljerte krav. Food Law opererer på et tilsvarende overordnet nivå.

En lov på matområdet bygget opp på denne måten vil ha en rekke fordeler:

- Det vil bli lettere å se forvaltning og tiltak langs hele produksjonskjeden i sammenheng, ha en samlet policy for matområdet og treffe koordinerte tiltak for å sikre helsemessig trygg mat og ivaretagelsen av forbrukerhensyn.
- Muligheten for «smutthull» i regelverket reduseres.
- Det vil være enklere å tilpasse lovgivningen langs hele kjeden til de utfordringene som man til enhver tid står overfor bl.a. som følge av den

raske teknologiske utviklingen og ny vitenskapelig kunnskap knyttet til mattrygghet.

- Det vil sikre nødvendig fleksibilitet og handlingsrom med tanke å gjennomføre de nødvendige regelverkstilpasningene som følger av utviklingen av rettstilstanden innen EU.
- Regelverkstrukturen vil bli enklere og mer oversiktlig, både på lov og forskriftsnivå ved at muligheten for å samle forhold som logisk og faktisk hører sammen, øker.

Mot en slik fullmaktslov vil antagelig enkelte fremheve at brukere og forvaltere ikke lenger så lett finner igjen «sitt område» innen loven. Departementet anser ikke dette som et tungtveiende argument, da en fullmaktslov vil gjøre det lettere å bygge opp en god regelverksstruktur på forskriftsnivå.

Departementet har tatt utgangspunkt i at en ved innføringen av en samlet matlov, i størst mulig grad bør videreføre rettstilstanden på de ulike delområdene som innlemmes i denne. Dette innebærer at mer detaljerte krav som det ikke er naturlig å ta inn i selve loven, tenkes videreført på forskriftsnivå, enten ved at eksisterende forskrifter revideres eller gis i nye forskrifter under matloven. Lovforslaget legger opp til at dagens forskrifter videreføres med hjemmel i den nye loven inntil nye horisontale forskrifter er blitt utarbeidet. Rasjonaliseringsgevinster for forskriftsverket vil derfor først vise seg på noe sikt, etter en mer helhetlig gjennomgang av forskriftene der også behovet for materielle endringer vurderes nærmere.

6.2 Nærmere om hva matloven som en fullmaktslov bør inneholde

Med bakgrunn i drøftingen i kapittel 4 kan vi gruppere de områdene som vil kunne omfattes av matloven i fire ulike områder: næringsmidler (foredling og omsetning av mat), innsatsvarer (såvarer, fôrvarer, gjødselvarer, plantevernmidler og lignende), dyrehelse (hos villlevende og domestiserte landdyr og akvatiske dyr) og plantehele (hos dyrkede og viltvoksende planter).

Loven skal reflektere helkjedeprinsippet og be-

hovet for en helhetlig forvaltning av de områdene loven omfatter. Derfor er det viktig at helkjedeprinsippet fremheves, slik at det fremgår av loven hvilke elementer jord/fjord til bord-prinsippet omfatter. Det er videre viktig at andre forhold som omfattes av loven, men som ikke er direkte relatert til matproduksjon, dekkes tilstrekkelig i loven. Dette stiller krav til en lovstruktur som innebærer at store deler av loven vil være felles for alle områdene, samtidig som mindre deler av loven bare omfatter enkelte områder. En slik struktur fremhever både de hensyn som er felles, og de hensyn som bare gjør seg gjeldende på enkelte områder. Man skal kunne se at loven, i tillegg til å være en lov om produksjon og omsetning av mat eller næringsmidler, også er en lov som regulerer innsatsvarer, dyrehelse og plantehelse, og at det i noen grad er knyttet ulike hensyn til de enkelte områdene. Lovens formål og hensyn vil derfor kunne ha ulike vekt alt ettersom hvilket område det er snakk om. Hvilken vekt de vil ha, vil fremgå dels av loven, dels av den nærmere beskrivelse av formålet i kapittel 7.

Enkelte av lovens fullmaktsbestemmelser er detaljerte med hensyn til forhold som kan forskriftsreguleres uten nødvendigvis å være uttømmende. Dette er gjort ut fra legalitetsprinsippet og av informasjonshensyn.

Lovutkastet er delt i syv kapitler:

1. *Formål, virkeområde og definisjoner* retter seg mot både offentlige og private aktører, og angår hele lovens virkeområde.
2. *Generelle krav og forpliktelser* retter seg mot private, og angår også hele virkeområdet. Den gir også fullmakter til å gi forskrifter om ytterligere regulering av krav og forpliktelser ovenfor private. Loven vil dermed kunne hjemle spesialiserte forskrifter tilpasset de enkelte områdene.
3. *Spesielle krav og forpliktelser* retter seg mot private, men er delt opp i fire avsnitt som hver for seg angår næringsmidler, innsatsvarer, dyrehelse og plantehelse. Hvert avsnitt gir anvisninger på krav og forpliktelser som er spesielle for hvert enkelt område. I tillegg gis det fullmakter til å gi forskrifter på samme måte som i kapittel to.
4. *Avgifter, gebyrer, erstatningsordninger mv.* gir hjemler for å kunne fastsette avgifter, gebyrer erstatninger etc.
5. *Administrative bestemmelser, sanksjoner og straff* gir fullmakter for at tilsynet kan håndheve loven og gir fullmakter for utøvelsen av tilsynet.
6. *Andre bestemmelser* er et kapittel hvor særskilte saksbehandlingsregler, etablering av dataregistre, beskyttelse av betegnelse, dispensasjon etc. behandles.

7. *Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser* opphever lover som blir erstattet, angir ikrafttredelse og andre nødvendige lovendringer som følge av omorganiseringen av matforvaltningen.

6.3 Avklaring av begrepene

Begrepene matsikkerhet, trygg mat og helsemessig trygg mat brukes ofte om hverandre. Nedenfor redegjøres det for hva som menes med disse begrepene.

6.3.1 Matsikkerhet

Begrepet *matsikkerhet* er nært forbundet med retten til mat. Artikkel 11 i FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter fastslår at hver enkelt stat skal anerkjenne retten til mat som en menneskerettighet. Konvensjonen gjelder som norsk lov jf. lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Det prinsipielle innholdet i retten til mat, med tilhørende rettigheter og plikter, har blitt klargjort gjennom General Comment 12. Her fremgår det at retten til mat er oppfylt når alle mennesker til enhver tid har fysisk og økonomisk tilgang til nok og trygg mat for et fullgodt kosthold, som møter deres ernæringsmessige behov og preferanser, og som danner grunnlag for et aktivt liv med god helse.

Flere aspekter av matsikkerhetsbegrepet vil ha betydning for matlovgivningen. Dette gjelder først og fremst *trygg mat*. Visse aspekter av matsikkerhet egner seg ikke for regulering ved bruk av rettsregler.

6.3.2 Trygg mat/Mattrygghet

Begrepet trygg mat har i en årrekke blitt brukt som visjon for Statens næringsmiddeltilsyn. I tillegg til å omfatte helsemessig trygg mat omfatter begrepet også kvalitet og redelighet.

6.3.3 Helsemessig trygg mat

Begrepet helsemessig trygg mat har gjerne blitt brukt for å gi uttrykk for at maten skal være av en slik beskaffenhet at man ikke blir syk av å spise den. Helsemessig trygg mat er med andre ord mat som ikke inneholder farlige stoffer i mengder som kan være helseskadelige.

6.3.4 Næringsmidler

Med *næringsmiddel* menes ethvert stoff eller produkt, uansett om det er bearbeidet, delvis bearbei-

det eller ubearbeidet, som er bestemt til, eller med rimelighet, kan forventes å konsumeres av mennesker. Næringsmidler omfatter drikkevarer, herunder drikkevann, tyggegummi og ethvert stoff som tilsettes næringsmiddelet når det fremstilles, tilberedes eller behandles.

Næringsmidler omfatter ikke, fôrvarer, levende

dyr, med mindre de skal spises som sådan, planter før innhøsting, legemidler, kosmetikk, tobakk og tobakksvarer, narkotika eller psykotrope stoffer, reststoffer og forurensende stoffer. Begrepet *næringsmidler* er brukt i lovteksten. I teksten for øvrig er *mat* og *matvarer* brukt i samme betydning som næringsmidler, med mindre annet er angitt.

7 Lovutkastets kapittel 1 – Formål, virkeområde og definisjoner

7.1 Formål

7.1.1 Gjeldende rett

I kapittel 4 er det omtalt hvilke lover som bør inngå i matloven. De formål som er nevnt nedenfor i pkt. 7.1.1.1 – 7.1.1.7, er alle formål som fremgår i en eller flere av dagens gjeldende lover.

7.1.1.1 Hensynet til helse

Av de fem lovene på næringsmiddelområdet har både næringsmiddeloven og kjøttproduksjonsloven helse som uttrykt formål. Det samme gjelder plantevernmiddeleven. Husdyrloven gir adgang til å iverksette tiltak for å sikre folkehelsen der hvor smitte eller fremmedstoffer kan overføres mellom dyr og mennesker.

7.1.1.2 Hensynet til kvalitet

Gjeldende regelverk på næringsmiddel- og innsatsvareområdet gir regler om kvalitet. Hensynene bak kvalitetsreglene er mange, og overlapper i varierende grad med helse-, forbruker-, markeds-, og miljøhensyn.

7.1.1.3 Forbrukerhensyn

Ingen av dagens lover bruker betegnelsen forbrukerhensyn, men lovverket gir likevel på forskjellige måter uttrykk for forbrukerhensynet. Eksempler på viktige forbrukerhensyn utover helse og kvalitet, er redelighet, mangfold, miljøtilpasset produksjon og etikk.

Redelighet står sentralt i dagens næringsmiddelovgivning, og avspeiles i bestemmelser om merking. Regler om merking på grunnlag av tradisjon eller geografisk opprinnelse, og økologisk produksjon bidrar til mangfold.

7.1.1.4 Markedshensyn

Markedshensynet står sentralt både i landbrukskvalitetsloven og i fiskekvalitetsloven. Gjeldende regelverk har bestemmelser om kvalitet som bidrar til å fremme eksport, og da spesielt av fisk, og som

på andre områder i visse tilfeller kan begrense import.

7.1.1.5 Plantehelse

Eksisterende plante helselov har ingen egen formålsparagraf, men den hjemler fullmakt til tiltak for å kartlegge planteskadegjørere, og tiltak for å utrydde, begrense eller forhindre farlige planteskadegjørere. Lov om floghavre fremmer plante helsestandarden ved at den hjemler tilsvarende tiltak mot floghavre.

7.1.1.6 Dyrehelse

Dyrehelse er i dag regulert i husdyrloven og fiske- sykdomsloven. Lovene skal sikre god dyrehelse gjennom tiltak for å forebygge, overvåke og bekjempe dyresykdommer, samt smittestoffer og fremmedstoffer som kan overføres fra dyr til mennesker.

7.1.1.7 Miljøvennlig primærproduksjon

I fôrvarerforskriften står det at formålet med forskriften er å *sikre at fôrvarer ikke skal medføre risiko for skade på dyr, mennesker eller miljø*. Plantevernmidlers effekt på miljøet er bl.a. viktige kriterier som vurderes under godkjenningsprosessen i plantevernmiddeleven. I tillegg har loven hjemmel til å pålegge miljøavgift hvor formålet er å styrke lovens miljøprofil ved å finansiere tiltak til forsterket miljøinnsats og gi insitament til mindre bruk av stoffer som belaster miljøet. Dagens gjødselverelov gir også hjemmel til å pålegge miljøavgift for å kunne fremme bærekraftig bruk av gjødselvarer.

Flere forskrifter på plante- og dyrehelseområdet er innrettet på å hindre skade på viltvoksende plantearter og i frittlevende bestander, og dermed bidra til å opprettholde biologisk mangfold.

7.1.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått en bestemmelse med følgende ordlyd:

Formålet med loven er å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet, forbruker-

og markedshensyn langs hele produksjonskjeden av innsatsvarer og næringsmidler.

Loven skal videre fremme god plante- og dyrehelse og miljøvennlig primærproduksjon.

Forslaget inneholder en kodifisering og nødvendig oppdatering av dagens lovverk. Helkjedeprinsippet har stått sentralt i utformingen av forslaget. Hensynet til helse fremheves i høringsnotatet som det viktigste formålet med loven, noe som samsvarer med at beskyttelsen av folks liv og helse er det overordnede formålet med Food Law. Food Law inneholder grunnleggende bestemmelser som skal sikre et høyt vernnivå for menneskers helse.

Hensynet til helse går igjen langs hele produksjonskjeden. Høringsnotatet presiserte at fôrvarer kan være en kilde for smittestoff til dyr, herunder fisk, og bringe med seg uønskede stoffer som kan føres videre i matvarekjeden. Viktige risikoområder i forhold til helse og miljø er forekomsten av bakterier, toksiner, tungmetaller, rester av plantevernmidler samt bruken av tilsetningsstoffer. Plantevernmidler er i utgangspunktet giftige stoffer som mennesker kan bli eksponert for gjennom bruk, og ved inntak av produkter med rester av slike midler. Det er derfor nødvendig at regelverket kan hjemle regler om innhold i og bruk av plantevernmidler. Ved bruk av gjødselvarer er helserisikoen hovedsakelig knyttet til innhold av tungmetaller, organiske miljøgifter og hygieniske parametre. Videre kan dyresykdommer overføres til mennesker gjennom maten. I tillegg finnes det smittestoffer som kan overføres fra dyr til mennesker gjennom maten uten at de er sykdomsfremkallende hos dyr.

Produksjons- og fremstillingsmåter kan føre til helseskadelige produkter for eksempel ved introduksjon av smittestoffer, f.remmedstoffer eller for store mengder næringsstoffer. Ut fra helsemessige målsetninger kan det videre være ønskelig å regulere næringsstoffinnhold i enkelte næringsmidler.

Høringsnotatet peker på at helse, kvalitet og redelighet er begreper som henger tett sammen. I noen tilfeller kan man ta hensyn til alle tre elementene med ett og samme tiltak, mens det i andre tilfeller er helt klart at det forholdet man regulerer kun har med ett av elementene å gjøre. Tar man hensyn til kvalitet i matproduksjonen, kan dette ha innvirkning på helse, og omvendt. Kvalitet blir likevel fremmet som selvstendig hensyn i loven.

Det vises til at forbrukeren har rett til trygg mat og et fullgodt kosthold som møter deres ernæringsmessige behov og preferanser, og som danner grunnlag for et aktivt liv med god helse. I et samfunn hvor matproduksjonen i stor grad skjer industrielt, har forbrukeren normalt ingen direkte på-

virkningsmulighet på produksjonsmetode og omsetning. For at denne retten skal kunne oppfylles, ble det foreslått at loven også fremmet forbrukerhensynet slik at forbrukerne skal ha mulighet til å velge produkter ut fra egne behov.

Det er videre lagt til grunn at dyrevern fortsatt skal reguleres i egen lov ved ikrafttreden av den nye matloven. I utkast til lovtekst er det imidlertid åpnet for forskriftsregulering for å sikre at produkter kun fremstilles av dyr som er holdt i henhold til prinsippene i dyrevernlovgivningen. Den dyrevernmessige effekten av slik regulering er ikke angitt som eget formål, men inngår blant de øvrige forbrukerhensynene loven skal ivareta.

Høringsnotatet foreslo at matloven også skal ha som formål å fremme markedshensyn. Norge er en av verdens største eksportører av fisk. Det er derfor viktig å skape et lovverk som ikke begrenser den internasjonale markedsadgangen. I Food Law fremgår det at forordningen også skal fremme andre formål enn helse. Næringsmiddelregelverket skal ha som mål å oppnå fri omsetning i Fellesskapet av næringsmidler og fôr som produseres eller omsettes i samsvar med de allmenne prinsipper og krav i dette kapittel. I Food Law artikkel 5 fremgår det blant annet at *næringsmiddelregelverket skal ha som mål å oppnå fri omsetning i Fellesskapet av næringsmidler og fôr som produseres eller omsettes i samsvar med de allmenne prinsipper og krav i dette kapittel.*

Økt handel med planter og plantedeler, nasjonalt og internasjonalt gir økt risiko for introduksjon og spredning av nye planteskadegjørere. Internasjonale forpliktelser i for eksempel IPPC og SPS-avtalen medfører dessuten behov for å kunne dokumentere plantehelsen i Norge. Planteskadegjørere kan forårsake store skader på avling, og dessuten innebære høy risiko for skade på andre avlinger gjennom spredning. Det ble således ansett som nødvendig at matloven skulle ha som formål å fremme god plantehelse.

Høringsnotatet foreslo også å videreføre det å fremme god dyrehelse som et av lovens formål. Det er av sentral betydning for husdyrnæringen, akvakulturnæringen, folkehelsen og matproduksjonen i landet at man har et sunt dyrehold. Utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer hos dyr kan raskt få alvorlige konsekvenser for husdyr- og havbruksnæringen. Enkelte sykdommer er av en slik art at ett enkelt utbrudd, eksempelvis av kugalskap/BSE, kan svekke forbrukernes tillit til norsk mat generelt. God dyrehelse er dessuten av betydning for dyrene selv og bidrar til dyrevelferden. En god dyrehelse har også stor betydning i arbeidet med å bevare det biologiske mangfoldet. Smittsomme dy-

resykdommer oppstår både hos dyr underlagt et eierforhold og hos ville dyr. Food Law artikkel 5 om generelle målsetninger, nevner beskyttelsen av den rene dyrehelsen som et hensyn det kan være nødvendig å ivareta.

Mye av det lovverket matloven skal erstatte, er regulering hvor forvaltningen vil ha plikt til å fremme miljøvennlig primærproduksjon. Ordlyden i EUs kommende fôrvareregelverk tyder på at miljøhensynet er sidestilt med folkehelse og dyrehelse. Miljøhensynet ved matproduksjon, og øvrig dyrehold og planteproduksjon, blir stadig sterkere vektlagt internasjonalt. For en matlov som skal regulere primærproduksjon både i og utenfor matområdet, vil miljøvennlig primærproduksjon være et viktig formål ved reguleringen. Høringsnotatet foreslo derfor at loven også fremmet miljøvennlig primærproduksjon.

7.1.3 Høringsinstansenes syn

7.1.3.1 Om avveining mellom ulike formål

Næringsmiddelbedriftenes landsforening og fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening peker på at hensynene i formålsparagrafen i ulike situasjoner kan fremstå som motstridende interesser, og etterlyser klare føringer i forarbeidene på hvordan formålene skal sikres og avveies mot hverandre, og hvilke plikter forvaltningen har i den forbindelse.

Norges bondelag er opptatt av at menneskers, dyrs og planters helse og evt. faren for miljøskade, er hensyn som settes over handelsmessige hensyn.

Næringsmiddeltilsynet i Hadeland og Land, Næringsmiddeltilsynet Gjøvik og Toten og Næringsmiddeltilsynet i Ålesund peker på at den foreslåtte formålsparagrafens første ledd inneholder mange gode formål som tilsynelatende er like betydningsfulle. De mener at paragrafen ikke gir føringer for hvordan det skal vurderes hvis noen av formålene er i motstrid. Dette kan gi rom for ulik forståelse og skjønnsutøvelse. Samtidig med at ulike aktører med ulike motiver legitimt kan hevde sitt syn forankret i den samme formålsparagrafen. Man kan da bli avhengig av rettspraksis for å vite hvordan det skal avveies mellom ulike formål. Dette gjelder spesielt forbrukerhensyn og markedshensyn, og foreslår at bestemmelsen tydeliggjør at disse hensynerne skal ivaretas i tråd med de øvrige hensyn.

Norges Colonialgrossisters Forbund peker på at det fastslås i høringsnotatet at det viktigste målet i norsk matpolitikk er å sikre helsemessig trygg mat til forbrukerne. Denne prioritering bør fremkomme tydelig i lovens formålsparagraf.

Barne- og familiedepartementet er enig i at det må være hensynet til forbrukernes helse som i førs-

te rekke skal ivaretas der det må gjøres konkrete avveininger mellom ulike hensyn. De mener at det bør presiseres, eventuelt også i lovteksten, at tilsynet skal legge større vekt på hensynet til helse, redelighet og miljø enn på konkurransehensyn og hensyn til næringsinteressene. Departementet støtter Forbrukerrådets forslag om at begrepet «markedshensyn» blir definert.

Norvar slutter seg til de hensyn som omfattes av lovens formål, men tror at det i forarbeidene eller i selve formålsparagrafen bør fremgå hvordan man skal prioritere mellom de ulike gode formål dersom de i særskilte tilfeller kan komme i motstrid til hverandre.

Statens Næringsmiddeltilsyn (SNT) er enige i at helsemessig trygge næringsmidler skal være hovedformålet med loven, og at dette hensynet må være det viktigste hensynet. SNT spør seg om det hadde vært mulig å få dette tydeligere frem i lovteksten. De mener også at det bør fremgå klart av paragrafen at helsemessig trygt drikkevann også er et av lovens formål.

7.1.3.2 Om markedshensyn

Nærings- og handelsdepartementet ønsker å innarbeide hensynet til verdiskapning i formålsparagrafen, da de mener at denne ikke dekkes av «markedshensyn».

Landsorganisasjonen i Norge ønsker at næringspolitiske hensyn blir tilstrekkelig ivaretatt i loven, evt. at dette blir tydeliggjort i forarbeidene.

Kommunenes Sentralforbund mener at formuleringen «å fremme markedshensyn» ikke er spesielt forklarende og vil kunne bli tillagt ulikt og annet meningsinnhold enn forutsatt når det leses uten den omfattende beskrivelsen i pkt. 7.4 i høringsdokumentet. De mener dessuten at det er tvilsomt å likestille «markedshensyn» med de overordnede formål helse og kvalitet.

Næringsmiddelbedriftenes landsforening og fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening mener at de næringspolitiske hensyn er dårlig uttrykt i høringsnotatet, blant annet ved at hensynet til konkurranse-likhet, og hensynet til næringsaktørene ikke er omtalt.

Fiskeridirektoratet viser til begrepet «markedshensyn» og oppfatter høringsnotatet som om en tenker hovedsakelig på kvalitetshensyn og da først og fremst kvalitetskrav som importører i andre land setter. En annen vanlig forståelse av begrepet markedshensyn vil være forhold som er begrunnet i hensyn som ivaretar forholdet mellom tilbud og etterspørsel i markedet. Det er for eksempel med hjemmel i oppdrettsloven gitt en fôrkvoteforskrift

som begrenser produksjonen av laks- og ørretraser. Denne forskriften er således begrunnet i rene markedshensyn. Det bør presiseres tydelig i forarbeidene at begrepet markedshensyn ikke henspiller på forholdet mellom tilbud og etterspørsel i markedet.

Barne- og familiedepartementet og Forbrukerrådet ønsker at begrepet «markedshensyn» blir definert.

Norsk Gardsmat vil understreke at markedshensynet ikke bare omfatter mulighet for å operere i verdensmarkedet under gjeldende konkurranseforhold, men må også tillate at landbruksbaserte næringer opererer på de nasjonale markedene.

Forbrukerrådet ønsker en formulering der det blir gitt indikasjon på at hensyn til helse, redelighet og miljø ville måttet tillegges større vekt enn markedshensyn.

7.1.3.3 Om miljøvennlig primærproduksjon

Sametinget er enig i at matloven må sikre en miljøvennlig primærproduksjon.

Miljøverndepartementet mener at beskyttelse av viltlevende dyr og planter bør reflekteres i lovens formål.

Direktoratet for naturforvaltning slår fast at «det for en utpreget fullmaktslov etter vår oppfatning blir særdeles viktig at lovens forarbeider er grundige når det gjelder angivelse av hvordan forskriftshjemlene skal brukes, hvilke formål som skal nås og hvilket lovgrunnlag som gjelder. Direktoratet tenker da på begrepet *miljøvennlig produksjon*. De vesentlige hensyn til naturmiljøet og bevaringen av det biologiske mangfold må innarbeides også i denne lovens forarbeider, nettopp fordi disse er forankret i lov, konvensjoner og politiske vedtak.»

Statens forurensningstilsyn ser positivt på at den nye matloven skal fremme miljøvennlig primærproduksjon, og foreslår at miljø også tas inn slik at formålet med loven også skal være å sikre miljømessig trygge næringsmidler langs hele produksjonslinjen. De peker dessuten på at formålet om å fremme miljøvennlig primærproduksjon ikke må forstås slik at kjemikalier som er godkjent for tilsetning i næringsmidler i dag ikke kan medføre fare for miljøskade. Slike kjemikalier er ikke nødvendigvis vurdert i forhold til miljøegenskaper og kan derfor ikke i utgangspunktet betegnes som miljøvennlige eller miljøfarlige.

Statens Dyrehelsetilsyn peker på at den foreslåtte formålsparagrafens første ledd fremhever produksjonsdimensjonen ved loven, mens andre ledd er ment å skulle vise at loven også gjelder dyrehelse og plantehelse generelt utover produksjonskjeden.

Begrepet «miljøvennlig primærproduksjon» bør derfor flyttes opp til første ledd, slik at «god plante- og dyrehelse» ikke blir oppfattet å relatere seg til miljøvennlig primærproduksjon. Alternativt bør det vurderes å fjerne begrepet miljøvennlig primærproduksjon fra formålet.

Norges Bygdekvinne- og helseforbundsforbund (NBK) mener begrepet matsikkerhet bør inn i den nye matlovens formålsparagraf. Artikkel 11 i FN-konvensjonen fastslår at retten til mat er en menneskerettighet, og denne konvensjonen gjelder som norsk lov. Retten til mat innebærer blant annet tilgang til et ernæringsmessig fullgodt kosthold, og tilgang til helsemessig trygg mat. NBK mener dessuten at loven bør fremme miljøvennlig produksjon i alle ledd mellom jord/fjord til bord, og ikke bare ledd i starten av/tidlig fase i matproduksjonskjeden.

Fiskeridirektoratet viser til at fiskerimyndighetene kan stille miljøkrav i henhold til oppdrettsloven og havbeiteloven, og spør om det er ønskelig at også Mattilsynet gis myndighet til å ivareta miljøhensynet i forbindelse med havbruksvirksomhet. De mener det er viktig at man ikke skaper et regelverk som virker overlappende og forvirrende for både forvaltning og næring.

Norsk Kjøttvirke og Kjøttbransjens Landsforbund mener at miljøhensynet forutsettes å være forbeholdt primærproduksjonen, og at dette hensynet forutsettes regulert i forurensningsloven for de senere ledd i produksjonskjeden. Dette bør gjøres tydeligere i lovteksten, eventuelt med en henvisning til forurensningsloven tilsvarende som for dyreværn.

Forbrukerrådet er tilfreds med at loven skal fremme miljøvennlig primærproduksjon, og peker på at dette er et viktig ledd i å nå målsetting om bærekraftig produksjon. Forbrukerrådet ønsker dessuten at formålsbestemmelsen tar høyde for at loven skal sikre miljøhensyn i hele produksjonskjeden frem til forbruker.

7.1.3.4 Andre kommentarer

Reindriftsforvaltningen er ikke enig i lovforslagets sekundære formål «å fremme god plante- og dyrehelse og miljøvennlig produksjon». Dette formålet, sett uavhengig av mattrygghet, kan gi myndighet til et mattilsyn å treffe vedtak på områder hvor næringsforvaltningen har ansvar. Et slikt skille mellom myndighet og ansvar er ikke god lovgivning.

Landbrukstilsynet mener det er positivt at helseformålet er gjort gjeldende for alle innsatsvarene. At loven skal fremme miljøvennlig primærproduksjon, er også viktig, da miljøhensyn er et sektoransvar veier tungt i innsatsvareforvaltningen. Videre

mener Landbrukstilsynet at det skal stå «...produksjon og omsetningskjeden...» i formålsparagrafen.

Debio mener at formålsbestemmelsen dekker alle vesentlige forhold. De vil spesielt bemerke at det er fornuftig å markere et skille mellom «helsemessig trygge næringsmidler» og «kvalitet, forbruker- og markedshensyn». Det første har å gjøre med et produkts kvalitet som næringsmiddel vurdert etter vanlige kriterier. Det andre forholdet henspiller bl.a. på tilleggskvaliteter knyttet til produksjonsmetoder.

Norsk landbrukssamvirke mener at lovens formål også må innbefatte at den skal bidra til å skape forbrukertillit.

KNT-forum mener at de forhold som kommer under formålet markedshensyn, i gitte situasjoner vil kunne overskygge de mer overordnede formålene – helse, kvalitet og redelighet. De mener det er uheldig at «redelighet» er falt bort i formålsparagrafen sett på bakgrunn av at dette er et svært sentralt punkt i dagens tilsynsvirksomhet. Uttrykket «forbruker- og markedshensyn» blir ikke umiddelbart oppfattet på samme måte.

Norges Fiskarlag er tilfreds med at det i formålsparagrafen slås fast at kvalitetsbegrepet skal inngå i matloven.

Nafø mener at formålsparagrafen virker hensiktsmessig, og at det er gledelig at forbrukerhensyn er tatt med. Dette kan være et svært viktig grep for å sikre forbrukerens interesser i forhold til stadig mer dominerende produksjons- og markedsaktører.

Dagligvareleverandørenes forening reagerer på bruken av ordet «produksjonskjeden». De mener at en naturlig fortolkning er at handelsleddet faller utenfor ved bruken av dette ordet, mens det for øvrig fremgår at loven skal dekke hele verdikjeden fra «jord til bord». Det foreslås derfor at «produksjonskjeden» erstattes med «verdikjeden».

Norsk Kjøttamvirke og Kjøttbransjens Landsforbund savner en tydeligere og mer visjonær «policy» i formålsparagrafen. De mener at forbrukertillit må være et viktig mål med loven.

Norsk Gardsmat mener at hensynet til nasjonal produksjon må gjelde for hele den nye matloven. Når det gjelder beskrivelsen av mangfold, er beskrivelsen av spesielle matvarer svært snever.

Matmerk påpeker at det bør komme klarere frem i formålsparagrafen at begrepet «hele produksjonskjeden» også omfatter til og med omsetning. Det samme gjelder for redelig omsetning av næringsmidler.

Forbrukerrådet peker på at begrepene markedshensyn og forbrukerhensyn ikke alltid er sammenfallende, og ønsker at det skal være komma mellom dem.

7.1.4 Helsedepartementets vurderinger

Departementet slutter seg til høringsnotatets vurdering om hvilke formål som skal omfattes av den nye matloven, men har endret formuleringen i lys av høringen. Helsedepartementet legger til grunn at lovens overordnede målsetning må være hensynet til forbrukernes helse. Dette fremgår i loven ved at den skal *sikre* helsemessig trygge næringsmidler, mens andre formål skal fremmes eller ivaretas. Helsehensynet vil derfor være et spesielt viktig hensyn i alle ledd, og må derfor tillegges stor vekt. Det vil likevel være områder hvor helserisikoen er lav. Man må likevel være åpen for at helsehensynet kan få betydning på nye områder. Et godt eksempel på dette er kugalskapsutbruddene, hvor man til å begynne med regnet dette som en «ren» dyresykdom som ikke hadde innvirkning på menneskers helse.

Departementet har merket seg at høringsinstansene er noe delte i synet på hvilken vekt markedshensynet skal ha i matloven. Rene næringsrettede tiltak hører hjemme i annen lovgivning. Departementet anser det imidlertid som hensiktsmessig at matloven også ivaretar visse næringspolitiske hensyn. Eksempler på dette er ordningen for beskyttede betegnelsene og bestemmelser om kompensasjonsordninger ved frivillige tiltak og ordninger som antas å styrke forbrukernes tillit til norsk mat. Videre bør loven omfatte tiltak for å ivareta markedsadgang for norske produkter i utlandet, for eksempel eksport av fisk. Departementet finner imidlertid at begrepet markedshensyn ikke bør benyttes i lovens ordlyd, da det er uklart i sin utstrekning, og ikke tidligere har blitt benyttet i lovgivningen. Departementet foreslår derfor å konkretisere innholdet ved å benytte formuleringen «aktører langs produksjonskjeden, herunder markedsadgang i utlandet».

Miljøhensynet er først og fremst relevant i primærproduksjonsleddet, da det er på dette området miljøeffektene har størst betydning. Departementet er imidlertid enig med de høringsinstansene som peker på at miljøhensynet spiller inn også på andre ledd i produksjonskjeden, og foreslår derfor at formålet ikke begrenses til primærproduksjon, men endres til å ivareta miljøvennlig produksjon. Miljøhensynet vil også gjøre seg gjeldende på dyre- og plantehelseområdet, spesielt i forhold til biologisk mangfold. Departementet finner imidlertid ikke grunn til å angi miljøhensynet spesielt som formål i relasjon til dyre- og plantehelseområdet, fordi hensynet til viltvoksende plantearter og frittlevende bestander allerede er en naturlig del av det å fremme god dyre- og plantehelse.

Enkelte høringsinstanser påpeker at forbrukerhensynet også må omfatte forbrukertillit. Departementet er enig i dette, men finner at forbrukertillit er et forhold som vanskelig kan lovreguleres. Flere elementer i lovforslaget vil likevel kunne bidra til å skape forbrukertillit, spesielt lovforslagets bestemmelser om informasjon og offentliggjøring. Departementet er også enig med Forbrukerrådet i at det bør være et skille mellom forbrukerhensyn og markedshensyn, og har justert forslaget i henhold til dette.

Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser ønsker at det i lovens formål blir presisert at matproduksjonskjeden også omfatter omsetningsleddet. Departementet understreker at hele kjeden, inkludert omsetning til sluttbruker, er omfattet.

7.2 Virkeområde

7.2.1 Saklig virkeområde

7.2.1.1 Gjeldende rett

I kapittel 4 er det omtalt hvilke lover som bør inngå i matloven. De enkelte lovs virkeområde er omtalt der. Ingen av dagens lover omtaler forholdet til folkeretten spesielt.

7.2.1.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått et saklig virkeområde som innebærer at loven omfatter ethvert forhold og enhver aktivitet i forbindelse med et hvilket som helst ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler. Videre ble det foreslått at loven skal omfatte produksjon av materialer og gjenstander som kan ha innvirkning på innsatsvarer og næringsmidler, samt bruk av innsatsvarer. Loven ble videre foreslått å omfatte ethvert forhold og enhver aktivitet vedrørende plante- og dyrehelse, herunder produkter, gjenstander og organismer som kan føre med seg smitte.

Det ble understreket at hensikten med det pågående lovarbeidet er at det skal lages en samlet lov om matproduksjon og kontroll av mat basert på jord/fjord til bord prinsippet. Helkjedeprinsippet er det gjennomgående prinsippet i Food Law. Ved utformingen av høringsnotatets lovutkast § 2 første ledd er det tatt utgangspunkt i Food Law, artikkel 1 som har følgende ordlyd: *Denne forordning får anvendelse på alle ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av næringsmidler og fôr. Den får ikke anvendelse på primærproduksjon til private hushold-*

ningsformål eller på tilberedning, behandling eller lagring av næringsmidler til forbruk i private husholdninger.

Høringsnotatet understreker at matloven i tråd med Food Law, bør ha et vidt omfang slik at den omfatter bestemmelser som har direkte eller indirekte innvirkning på næringsmiddel- og fôrtrygghet, herunder bestemmelser om materialer og gjenstander som kommer i berøring med næringsmidler, fôr og andre råvarer og hjelpestoffer i primærproduksjonen. Dette betyr at all primærproduksjon inngår, herunder bruk av gjødselvarer, såvarer, plantevernmidler, veterinære legemidler og fôr samt dyrehelse, plantehelse og dyrevelferd i den utstrekning det påvirker næringsmidlene. For å tydeliggjøre dette foreslo høringsnotatet ordlyden ethvert forhold og enhver aktivitet i forbindelse med et hvilket som helst ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon. For å synliggjøre at produksjon av materialer og gjenstander som kan ha innvirkning på innsatsvarer og næringsmidler er omfattet, ble dette foreslått nevnt eksplisitt.

Fordi den nye matloven skal dekke hele innsatsvareområdet og ikke avgrenses til Food Laws virkeområde, ble det i høringsnotatet foreslått å bruke begrepet «innsatsvarer» som dekker både fôr og øvrige innsatsvarer. I høringsnotatet ble det videre foreslått at loven skal omfatte all produksjon, bearbeiding, distribusjon og bruk av innsatsvarer, også der innsatsvarene ikke inngår i matproduksjon.

Food Laws avgrensning mot primærproduksjon til private husholdningsformål og tilberedning, behandling eller lagring av næringsmidler i hjemmet til bruk i private husholdninger ble ikke foreslått tatt inn i lovens virkeområde. Prinsippet om en vid lov ble lagt til grunn, og lovens virkeområde avgrenses ikke mot den private sfære. Imidlertid avgrenses mange av lovens materielle bestemmelser mot aktiviteter i privat regi til bruk i privat husholdning, jf. lovens definisjon av virksomhet.

Høringsnotatet foreslo i annet ledd at den nye loven skal omfatte alle forhold innen dyrehelse, inkludert fiskehelse, og plantehelse ut fra en helkjedetanke. Av hensyn til en helhetlig forvaltning må loven også omfatte dyre- og plantehelse i forhold til dyr og planter som ikke brukes i matproduksjon. De forhold innen disse områdene som har eller kan ha innvirkning på produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler, er allerede omfattet av lovforslagets første ledd fordi de er elementer i *ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler*. Andre ledd er derfor en utvidelse til også å omfatte forhold innen dyrehelse og plantehelse, som ikke kommer

inn under formuleringen i lovforslagets første ledd. Helse hos akvatiske dyr er ikke eksplisitt nevnt i andre ledd fordi det inngår i begrepet «dyrehelse».

For å kunne forvalte dyrehelse- og plantehelseområdet helhetlig foreslo høringsnotatet at loven også skal regulere produkter, gjenstander og organismer som kan føre med seg smitte. Eksempler på slike produkter er biprodukter og avfallsprodukter fra kjøtt- og fiskeindustri, produkter fra destruksjonsanlegg for animalsk avfall samt huder, skinn, ull og andre ikke spiselige animalske produkter. Med gjenstander som kan føre med seg smitte menes eksempelvis jordbruks- og fiskeredskaper, dyretransportbiler, brønnbåter mv.

Heller ikke andre ledd i lovforslagets materielle virkeområde ble foreslått avgrenset mot den private sfære. For å kunne treffe effektive tiltak for å begrense eller utrydde sykdommer, er man avhengig av at alle relevante dyrehold/plantepopulasjoner er omfattet. Dette prinsippet er nedfelt i gjeldende lover på området og foreslås videreført. I høringsnotatet ble det i § 4 foreslått at loven skulle gjelde med de begrensningene som følger av folkeretten eller overenskomst med fremmed stat for å dekke både eksisterende forpliktelser, f.eks. på Svalbard og i Norges økonomiske sone, og mulige fremtidige folkerettslige forpliktelser Norge måtte påta seg.

7.2.1.3 Høringsinstansenes syn

Naturvernforbundet synes virkeområdet virker hensiktsmessig og synes det er positivt at innsatsvarer er tatt med.

Fiskeridirektoratet påpeker at loven skal omfatte «ethvert forhold og enhver aktivitet vedrørende plante- og dyrehelse,...». Dette er en vid formulering som kan reise vanskelige tolkningsspørsmål, bl a i forhold til grensedragningen mot andre lover og andre myndigheter.

Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) mener at virkeområdet for materialer og gjenstander ikke skal innskrenkes i forhold til virkeområde for innsatsvarer og næringsmidler fordi EUs rammedirektiv på dette området kan tenkes utvidet i fremtiden til også å omfatte råvarer.

Flere påpeker at vann må komme klarere frem i det materielle virkeområdet. *SNT* mener at drikkevann må bli klart og tydelig regulert inn i matloven ved å nevne det spesifikt i § 2 ved å føye til «og drikkevann» i første punktum. *SNT* mener at det på dette vis vil fremgå at det er drikkevann som sådan det er snakk om og ikke kun vann som næringsmiddel.

Veterinærinspektøren for forsvaret gjør oppmerksom på at forslaget kan få konsekvenser for utøvelsen av militær feltforpleining og at det underfeltfor-

hold ikke alltid vil være mulig imøtekomme alle lovverkets krav. Det pekes på at en mulighet kan være å innta i loven en formulering som gjør det mulig å unnta Forsvarets feltforpleining fra lovens virkeområde. På den annen side vil både dyr og personell i Forsvaret være tjent med at matloven under de fleste forhold regulerer virksomheten på en hensiktsmessig måte.

Interimsorganisasjonen for Mattilsynet og Dyrehelsetilsynet påpeker at det er spesielt at matloven har en bestemmelse som innebærer at folkeretten på det aktuelle området, vil gå foran intern norsk rett ved eventuell motstrid. Bestemmelsen vil blant annet innebære at EU-rettsakter som faller inn under EØS-avtalens område, ved eventuell motstrid vil gå foran matlovens bestemmelser selv om det ikke er foretatt noen nasjonal gjennomføringsakt. Det samme gjelder folkerettslige forpliktelser etter andre avtaler som f. eks WTO. De sier videre at det er en del andre folkerettslige forpliktelser det kan være hensiktsmessig å gi forrang på denne måten, for eksempel på havrettens område. Slik lovens geografiske virkeområde er angitt kan det tenkes at problemstillinger av denne art vil dukke opp.

7.2.1.4 Helsedepartementets vurderinger

Departementet slutter seg til hovedtrekkene i høringsnotatets forslag. På bakgrunn av høringen har departementet imidlertid besluttet å gjøre enkelte endringer. Drikkevann er omfattet av begrepet næringsmidler, og således allerede omfattet av virkeområdet. For å tydeliggjøre dette, foreslår departementet at drikkevann eksplisitt nevnes i første ledd.

Departementet er enig i SNTs vurdering av at virkeområdet for materialer og gjenstander ikke bør være snevrere definert enn for innsatsvarer og næringsmidler.

Når det gjelder spørsmålet om lovens anvendelse overfor Forsvaret slutter departementet seg til veterinærinspektørens vurdering av at det er en fordel at loven omfatter de fleste av Forsvarets forhold. Der det er behov for unntak antar departementet dette kan skje gjennom en dispensasjon etter § 32. For øvrig må Forsvarets forhold kunne ivaretas ved fastsettelsen av lovens forskrifter.

Departementet har vurdert høringsnotatets lovtkast § 4 i lys av høringsinstansenes innspill. Når det gjelder høringsuttalelsen fra *Interimsorganisasjonen for Mattilsynet og Dyrehelsetilsynet*, kan det bemerkes at en eventuell bestemmelse om at matloven «skal gjelde med de begrensninger som følger av folkeretten eller overenskomst med fremmed stat» ikke vil medføre at EU-rettsakter som faller inn under EØS-avtalens område, ved eventuell

motstrid går foran matlovens bestemmelser selv om det ikke er foretatt noen nasjonal gjennomføringsakt, dvs. at en ikke gjennomført EØS-bestemmelse skulle kunne *erstatte* en bestemmelse i matloven. Imidlertid vil bestemmelsen kunne bety at matloven bare vil gjelde *så langt den ikke er i strid med* en ikke gjennomført EØS-bestemmelse som Norge på grunnlag av EØS-komitevedtak er forpliktet til å gjennomføre.

Departementet finner likevel på bakgrunn av de nevnte innsigelsene ikke grunn til å videreføre dette forslaget i proposisjonen da det kan misforstås og ikke er nødvendig å lovfeste i matloven. Det forutsettes for øvrig at forskriftene som blir fastsatt med hjemmel i matloven, vil være i overensstemmelse med Norges folkerettslige forpliktelser.

7.2.2 Stedlig virkeområde

7.2.2.1 Gjeldende rett

Av de 13 lovene som er tenkt å skulle inngå i matloven, er det med unntak av fiskesykdomsloven og husdyrloven ikke uttrykkelige bestemmelser om stedlig virkeområde. Heller ikke i Food Law er det holdepunkter for stedlig virkeområde.

7.2.2.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at matloven skal gjelde for norsk land- og sjøterritorium, norske luftfartøyer og på innretninger på norsk kontinental-sokkel.

Videre ble det foreslått at Kongen kan gi forskrifter om lovens anvendelse på Svalbard, JanMayen, bilandene, i Norges økonomiske sone, fiskerisonen ved Jan Mayen og fiskevernsonen ved Svalbard og at Kongen kan fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forholdene.

Det ble vist til at alle de 13 lovene i kjeden fra jord-fjord til bord, gjelder for fastlands-Norge, hvor Norge har full suverenitet og jurisdiksjon. På denne bakgrunn ble det foreslått at matloven bør gjøres gjeldende for norsk landterritorium.

For Svalbard, Jan Mayen og bi-landene gjelder norsk privatrett, strafferett og lovgivning for rettspleien som hovedregel, jf. lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard § 2, lov om Jan Mayen nr. 2 § 2 og lov om Bouvetøya, Peter I's øy og Dronning Maud Land av 27. februar 1930 nr. 3. For Svalbard gjelder annen lovgivning bare der det er særskilt bestemt. I forhold til Jan Mayen og bi-landene kan Kongen bestemme i hvilken utstrekning andre lover skal gjelde. På grunn av de spesielle forholdene på Svalbard og på Jan Mayen og bi-landene, med bosetninger

fra flere land, foreslo departementene i høringsnotatet at matloven ikke bør gjøres automatisk gjeldende for disse. Det ble foreslått at matlovens anvendelse for disse områdene bestemmes i forskrift, og at det kan fastsettes særlige regler under hensyn til de stedlige forholdene.

Høringsnotatet foreslo videre at matloven bør gjøres gjeldende for norsk sjøterritorium.

Det ble i den forbindelse vist til at Utenriksdepartementet nylig har fremmet *Ot.prp. nr. 35 (2002 – 2003) om Lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone* som vil gi hjemmel for å utstrekke norsk sjøterritorium ut til 12 nautiske mil (i motsetning til dagens 4 nautiske mil). Dette vil ha betydning for hvilke havområder som vil bli omfattet av den nye loven. Det er videre foreslått opprettelse av en tilstøtende sone på 24 nautiske mil fra grunnlinjen. Departementene forutsatte at det ikke er nødvendig at matloven gjøres direkte gjeldende for en eventuell fremtidig tilstøtende sone. Dette fordi forslag til lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone, § 4, tilsier at Kongen kan fastsette nærmere regler om utøvelse av kontrollmyndighet i den tilstøtende sonen.

Når det gjelder Norges økonomiske sone, fiskevernsonen og fiskerisonen, er det i høringsnotatet anført at det ikke er noe til hinder for at matloven kan gis delvis anvendelse i økonomisk sone. Matlovens bestemmelser som gjelder næringsmiddelhygiene for fisk og andre marine produkter vil kunne gjøres gjeldende for sonene. Dette gjelder også for utenlandske fartøy. Det er også ønskelig å videreføre at regler om fiskesykdommer gjelder i Norges økonomiske sone. Høringsnotatet foreslo derfor at Kongen kan gi forskrifter om lovens anvendelse i disse sonene, og at det kan fastsettes særlige regler under hensyn til de stedlige forholdene.

Nå det gjelder norske sjøfartøy, foreslo høringsnotatet at matloven gjøres direkte gjeldende for norske sjøfartøy for å sikre trygg mat for passasjerer og besetninger på på norske fartøy, for eksempel fiskebåter, fraktfartøyer og ferger. Det ble også vist til et ønske om å regulere utstyr, behandling og hygiene om bord i fiskefartøy og andre produksjonsskip.

Det ble videre foreslått at matloven gjøres gjeldende for norske luftfartøy og innretninger på norsk kontinental-sokkel ut fra tilsvarende betraktninger som for skip.

7.2.2.3 Høringsinstansenes syn

Næringsmiddeltilsynet for Narvik og Omland gir uttrykk for stor glede over at loven foreslås gjøres gjeldende for norske sjøfartøyer, men mener at lov-

teksten ikke er så klar som ønskelig, de ønsker bl a en klar presisering i lovteksten om at det er Mattilsynets som skal ivareta tilsynet slik at man ikke trenger vente på endringer i forskriftsverket før tilsyn kan iverksettes. De stiller videre spørsmål ved om «norske luft- og sjøfartøyer» betyr at skip under bekvemmelighetsflagg er unntatt fra tilsyn. De ønsker at rutegående skip med anløp i norske havner med utenlandsk registrering skal bli omfattet av tilsyn fra Mattilsynet bl a fordi man ikke kan utelukke at flere norske skip i fremtiden vil seile under bekvemmelighetsflagg. Næringsmiddeltilsynet i Ålesund reiser det samme spørsmålet.

KNT-forum understøtter også viktigheten av at sjøfartøy nå legges inn under lovens virkeområde, men understreker samtidig at loven ikke må avgrenses til norske skip, men omfatte alle skip i norsk havn.

Også *Næringsmiddeltilsynet for Ytre Nordmøre IKS* støtter at loven gjøres gjeldende for norsk sjøterritorium både ut fra hensynet til norske oljearbeidere og hensynet til servering om bord i skip. De understreker videre at Matloven må gjelde for all skipsfart, og må omfatte landligge ved norsk kai slik at tilsyn ikke forhindres av bekvemmelighetsflagg. De understreker videre at tilsynet må utføres av Mattilsynet som har den nødvendige kompetansen.

Reiselivsbedriftenes landsforening påpeker at norske luft- og sjøfartøyer ikke må pålegges byrder som kan virke negative i konkurranse med tilsvarende virksomheter utenfor Norge.

Sysselemanden på Svalbard påpeker at det er viktig at de lover eller deler av lover som nå gjelder på Svalbard, ikke oppheves for Svalbard før regler til erstatning er vedtatt og trådt i kraft.

Veterinærinspektøren for forsvaret påpeker at Forsvaret har ingen innvendinger mot den nye matloven dersom forskrifter som gis med hjemmel i loven tar hensyn til Forsvarets spesielle behov når det gjelder forpleining i felt og at det delegeres vedtakskompetanse til Veterinærinspektøren for Forsvaret i saker som gjelder forpleining i felt og dyrehelsemessige sider ved innførsel av militært materiell og personell til Norge.

7.2.2.4 Helsedepartementets vurderinger

Departementet er i hovedsak enig i høringsnotatets forslag til stedlig virkeområde og foreslår en bestemmelse om dette med en mindre justering.

NIS skip kan ikke gå i rutefart på Norge, men kan gå til og fra Norge. NOR skip og utenlandsk registrerte skip kan gå i rutefart på Norge. Når det gjelder skip registrert i norske registre (NIS og

NOR), foreslår departementet at disse skal omfattes av loven, men i noe ulik utstrekning avhengig av om de befinner seg i Norge eller utenfor norsk farvann. Departementet er av den oppfatning at norske skip som regelmessig anløper norske havner, bør være omfattet av loven i sin helhet. Samtidig ser departementet at for norske skip som seiler på utenlandske havner og skal konkurrere med skip under andre flagg, vil enkelte av lovens og det etterfølgende forskriftsverk være for omfattende. Departementet vil i samråd med Nærings- og Handelsdepartementet på et senere tidspunkt vurdere hvorledes dette kan løses på en hensiktsmessig måte, eventuelt ved å utarbeide egne forskrifter, slik at hensynet til hygiene i forhold til matproduksjon og servering ombord ivaretas på en tilfredsstillende måte. Det foreslås derfor en forskriftshjemmel for å sikre de nødvendige tilpasningene.

Departementet har særlig merket seg ønsket om at alle skip som legger til i norske havner, skal være omfattet av loven uansett nasjonalitet. Når det gjelder skip registrert i andre lands registre, men som regelmessig anløper norske havner, finner departementet at disse ikke direkte kan omfattes av matloven, men eventuelt reguleres nærmere gjennom forskrift. Denne forskriften må baseres på gjeldende internasjonale forpliktelser på området. Sjøfartsdirektoratet utfører også i dag havnestatskontroll med hjemmel i forskrift av 1. juli 1996 nr 774 om kontroll med fremmede skip og flyttbare innretninger mv. i norske havner m.m. med hjemmel i Sjødyktighetsloven. Havnestatskontrollen bygger på ILO- konvensjonen nr147 med protokoller og endringer om minstestandarder på handelsskip, 1976 og EU- direktiv. Paris Memorandum of Understanding redegjør for hvorledes disse skipene kan kontrolleres. Sjøfartsdirektoratet kontrollerer at hjemlandets regelverk er fulgt, og denne kontrollen kan ikke bygge på vår nasjonale lovgivning. Sjøfartsdirektoratet kan dersom de ønsker det, be Mattilsynet om assistanse i denne typen kontroller, men det er ikke praksis i dag. Det arbeides internasjonalt for å styrke hygienkrav om bord i skip, og Norge deltar aktivt i dette arbeidet.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal utføre tilsyn for eksempel på skip, faste installasjoner m.m., anser ikke departementet det hensiktsmessig på det nåværende tidspunktet å ta standpunkt til dette. Mye kan tale for at Mattilsynet bør ha tilsynskompetansen for norske skip i norske havner og lufthavner. For øvrig bør spørsmålet utredes nærmere i samarbeid med berørte myndigheter.

Det følger av lov av 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard § 2 annet ledd at spørsmålet om matloven skal

gis anvendelse her, må fastsettes særskilt. Dette vil også være det rettslige utgangspunktet for anvendelsen på Jan Mayen, jf lov av 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen § 2 og lov av 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet- øya, Peter I's øy og Dronning Maud land § 2.

I § 3 andre ledd foreslås det hjemmel for Kongen til å bestemme at loven skal gis anvendelse for Svalbard, Jan Mayen og bilandene, herunder fastsette særlige regler av hensyn til de stedlige forhold. For Svalbard vil dette kunne innebære at man foretar tilpasninger som har sin årsak i de spesielle administrative forholdene her, de klimatiske og kommunikasjonsmessige forholdene samt at man har utenlands virksomhet på Svalbard.

7.3 Definisjoner

7.3.1 Gjeldende rett

I gjeldende lover og i forskrifter med hjemmel i disse, er det gitt en rekke definisjoner, men disse er ikke entydige og kan til dels være motstridende og/eller overlappende.

7.3.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet er en rekke definisjoner foreslått, men forslagene er ikke nærmere omtalt.

7.3.3 Høringsinstansenes syn

Statistisk sentralbyrå mener det er nyttig at loven legger vekt på definisjon av sentrale begreper. Flere av termene er i alminnelig bruk innenfor offisiell statistikk (virksomhet, omsetning, primærproduksjon), men vi kan ikke se at lovens tekst kommer i konflikt med avgrensningen av disse.

Norges ingeniørorganisasjon presiserer at definisjonene er av sentral betydning når det gjelder å forstå og anvende loven på riktig måte, og vil for mange være et referansepunkt ved anvendelse av den øvrige lovteksten. Det vil øke brukervennligheten dersom definisjonene gjengis i alfabetisk rekkefølge.

Statens dyrehelsetilsyn påpeker at definisjonene kommer «hulter til bulter» og mener det kunne være hensiktsmessig å ordne ordene som defineres i rekkefølge fra fjord/jord til bord, slik at kjedetenkningen også her synliggjøres.

Landbrukstilsynet kommenterer at «biologiske produksjonsmidler» sidestilles med råvarer, hjelpestoffer etc. Alle produksjonsmidler er imidlertid

ikke biologiske, for eksempel organiske, uorganiske. De foreslår å sløyfe ordet «biologiske». Definisjonen vil da omfatte alle produksjonsmidler. Videre påpeker de at begrepet gjødselvarer er en samlebetegnelse som omfatter mineralgjødsel, organisk gjødsel, kalk og andre jordforbedringsmidler og vekststoffer osv. Andre næringssalter er en del av begrepet gjødselvarer. De foreslår derfor å stryke «andre næringssalter».

Fiskeridirektoratet har følgende kommentarer: Nr. 1: Vi antar at bakgrunnen for at Tyggegummi er uttrykkelig nevnt i definisjonen i forslaget nr. 1, er at den ikke kommer inn under definisjonen «konsum». Når man velger å ta inn et konkret produkt i en definisjon, bør man imidlertid være sikker på at det ikke er andre produkt som kan falle utenfor definisjonen av «konsum». Det bør derfor undersøkes om det lovteknisk lar seg gjøre å omtale tyggegummi i forarbeidene, og si noe om at for denne type produkt taler formålet med loven for en utvidende fortolkning av begrepet «konsum». Ordet «herunder» bør strykes da det er unødvendig. Dersom tyggegummi skal stå i teksten må dette ikke oppføres som en underkategori av drikkevarer. De foreslår i tillegg endringer av definisjonene for dyr og primærproduksjon.

Den norske veterinærforening (DNV) savner en grenseoppgang i høringsnotatet mellom matloven og lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell. De går ut fra at Mattilsynet vil bli gitt tilsynsansvar etter den sistnevnte lov. En slik grenseoppgang blir spesielt aktuell i forhold til ordlyden i § 5 definisjoner. I punkt 2, «Innsatsvarer», defineres legemidler til dyr som innsatsvarer. Samtidig defineres «Virksomhet» i punkt 9 som «Ethvert privat eller offentlig foretak samt privatpersoner som foretar en hvilken som helst aktivitet som ledd i produksjon, bearbeiding og *distribusjon av innsatsvarer* eller næringsmidler, –». DNV påpeker i sitt høringsssvar at strengt fortolket vil da praktiserende veterinærer som en konsekvens av dette defineres som virksomhet i lovens forstand. DNV tror ikke dette er tilsiktet, men ønsker at dette gjennomgås og endres i forhold til bestemmelsen i lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell. DNV foreslår at det føyes til følgende endring i siste setning i § 5, punkt 9: Som virksomhet regnes heller ikke dyrehold og planteproduksjon i hjemmet, *ei heller veterinærers og dyrehelsepersonells behandling av dyr.*

Næringsmiddeltilsynet for Kragerø, Drangedal, Fyresdal og Nissedal reagerer på ordet tyggegummi i en lovtekst og synes det er vanskelig å få tak i meningen med; *og selve den overdragelsen som skjer på annen måte* i definisjonen av begrepet omsetning.

Norges bygdekvinnelag er opptatt av at for å sikre

befolkningen trygg mat i en verden der det er sannsynlig at det usannsynlige kan skje, skal beredskap være ivarettatt innenfor alle nivå i matforvaltningen: Dette innebærer blant annet gode sporbarhetssystemer og en matforvaltning som hele tiden innehar en føre-var-holdning, der løpende risikovurderinger er en nødvendighet. Med grunnlag i dette mener Norges Bygdekvinnelag at *sporbarhet* og *risikoanalyse* bør defineres i denne paragrafen. Norges bygdekvinnelag henviser til paragrafen om næringsmiddeltrygghet og mener at «et parti» og «en forsendelse» også bør defineres nærmere under § 5.

Næringsmiddelbedriftenes Landsforening og Fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening har merket seg at begrepet sporbarhet ikke er definert, selv om det er inkludert en egen paragraf om sporbarhet i loven. Videre påpeker de at definisjonen av planter inkluderer ikke sopp (f.eks. sjampinjong) og alger (f.eks. sjøgress). Dette er arter som dyrkes/høstes som ledd i matproduksjonen. Slik definisjonen nå er, så vil ikke matloven inneholde hjemmel til å regulere helseproblemer hos denne type organismer. De stiller spørsmål ved om det skal være slik.

Norges fiskarlag foreslår også at sporbarhet og risikovurdering bli definert.

Reiselivsbedriftenes landsforening savner også en definisjon av begrepet sporbarhet.

Forbrukerrådet påpeker at det hadde vært nyttig om utvalget hadde sett på definisjonene i forhold til lovutkastet på nytt. Det er flere begreper i lovutkastet som med hell kunne vært definert (f.eks. sporbarhet, risikoanalyse). Forbrukerrådet forutsetter at loven vil sikre en helhetlig tilnærming til forvaltning av drikkevann. De har registrert at næringsmidler er definert slik at drikkevann er inkludert.

Fagsenteret for kjøtt støtter kjøttbransjens etterlysning av definisjon av begreper som risiko, risikoanalyse, risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon. «Risikofaktor» bør erstattes med ordet «fare» som oversettelse for det engelske ordet «hazard».

KNT-forum ber om at departementet avklarer definisjonen av ordet virksomhet – også mot definisjonen av ordet i § 5 nr. 9.

Statens næringsmiddeltilsyn påpeker i sin høringsuttalelse følgende:

«Justisdepartementets veiledning «Lovteknikk og lovforberedelse» tar for seg når og hvordan definisjoner bør brukes. De definisjoner som er foreslått i loven må vurderes opp mot de retningslinjene som er gitt i veiledningen. Definisjonene skal først og fremst være et hjelpemiddel i lesningen av loven. På denne bakgrunn synes

det ikke å være hensiktsmessig med alle de definisjonene som er foreslått.

SNT stiller også et generelt spørsmål ved om det er fornuftig å binde opp begrepsbruken på denne måten og nevner bl.a. at definisjonen av smittestoff ikke er samsvarende med Codex sin. Det har blitt reist en rekke spørsmål i forhold til de definisjoner som foreslås, antagelig flere spørsmål enn om definisjonene var utelatt. SNT mener avklaringer av enkelte begreper kan gjøres best i kommentarer til paragrafene og i utfyllende regelverk.

Dersom en velger å la definisjonene stå, har SNT sekundært følgende anførsler:

«animalske biprodukter» er definert – «biprodukter» er brukt bl.a. i §§ 10, 15 – dette blir forvirrende og bør ryddes opp i.

Materialer og gjenstander i kontakt med næringsmidler er et begrep for SNT – fra dyrehelsesiden bruker en produkter og gjenstander som kan medføre smitte – ser ut til at det går litt om hverandre i lovteksten.

Dersom en beholder mange definisjoner blir det raskt behov for flere og SNT foreslår følgende definisjon tilføyd:

Materialer og gjenstander i kontakt med næringsmidler: Produkter som i ferdig form er bestemt til å komme i kontakt med næringsmidler»

SNT presiserer videre at begreper som legaldefineres i en lov, gjelder med det innhold de er gitt i definisjonen, men de har erfaring for at det generelt er problematisk å bruke ord og begreper i lovtekst der forståelsen atskiller seg fra den vanlige forståelse for ordet. SNT mener dette er et problem i forhold til begrepet «omsetning». SNT savner også en begrunnelse for hvorfor en går vekk fra bruk av begrepet frambud. SNT er kjent med at det lå en omfattende drøfting bak innføring av begrepet frambud ved endringen av næringsmiddeloven i 1983 der begrepet «frambud» ble innført for å fange opp de overføringer av næringsmidler som ikke vanligvis forstås som omsetning, som for eksempel matservering i storkusholdning (sykehus, aldershjem, frie kantiner), stevner, lotterier og gaver i reklameøyemed. Begrepet er godt innarbeidet i næringsmiddelforvaltningen.

SNT har også en alternativ formulering til definisjonen av omsetning.

Interimsorganisasjonen for det nye mattilsynet presiserer at definisjonene først og fremst skal være et hjelpemiddel i lesningen av loven. På denne bakgrunn synes det ikke å være hensiktsmessig med alle de definisjonene som er gitt i loven, det gjelder særlig definisjonene av dyr, planter, smittestoff, smittsom dyresykdom. Dersom det for ek-

sempel med begrepet «dyr» menes noe annet enn hva som går frem av den vanlige betydningen av ordet, kan man definere dette. Dersom det ikke er ment å legge noe særskilt i dette begrepet, trenger man kanskje heller ikke å definere det i lovteksten. Dette er begreper man i stedet bør ta for seg i forarbeidene til loven.

7.3.4 Helsedepartementets vurderinger

Flere av høringsinstansene etterlyser definisjon av sporbarhet og risikoanalyse, mens andre høringsinstanser mener at ordet virksomhet ikke er klart definert.

Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å definere sporbarhet da dette begrepet først og fremst forekommer i lovutkastet § 10 og bør omtales i sammenheng med denne.

Departementet viser til at risikoanalyse ikke er spesifikt nevnt i lovteksten og at det derfor ikke er relevant å definere begrepet.

Definisjonene skal først og fremst være et hjelpemiddel i lesningen av loven. På denne bakgrunn mener departementet at det ikke vil å være hensiktsmessig med alle de definisjonene som er foreslått i høringsnotatet. Departementet slutter seg til SNTs forslag om at avklaring av enkelte begreper best kan gjøres i kommentarer til paragrafene og i utfyllende regelverk.

På bakgrunn av en samlet vurdering av høringsuttalelsene, mener departementet at kun begrepene *virksomhet* og *omsetning* bør defineres i matloven. Der det er behov for det bør øvrige begreper defineres i forskriftsverket.

To høringsinstanser ønsker endring/avklaring av begrepet virksomhet. *Den norske veterinærforening (DNV)* foreslår at det føyes til følgende endring i siste setning i høringsnotatets forslag til definisjon av virksomhet: Som virksomhet regnes heller ikke dyrehold og planteproduksjon i hjemmet, ei heller veterinærers og dyrehelsepersonells behand-

ling av dyr. KNT-forum påpeker at ordet virksomhet i karantenebestemmelsen ikke er klart definert. KNT-forum ber om at departementet avklarer definisjonen av ordet virksomhet – også mot definisjonen av ordet virksomhet.

Departementet legger til grunn at veterinærer og annet dyrehelsepersonell er omfattet av annen profesjonslovgivning. Dyrehelsepersonell vil være tjenesteytere til virksomheter, og ikke selv være virksomhet i lovens forstand. Ordet virksomhet i karantenebestemmelsen er justert i forhold til definisjonen i § 5 i høringsnotatet og § 4 i lovforslaget, slik den nå foreligger. Departementet viser til at begrepet virksomhet i forslag til matlov har en utvidet betydning i forhold til slik enkelte i dag bruk begrepet. Begrepet bør derfor defineres i loven.

Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) savner en begrunnelse for hvorfor en går vekk fra bruk av begrepet frambud. Departementets begrunnelse for å erstatte begrepet frambud med omsetning er at loven skal dekke hele produksjonskjeden og at frambud er et begrep knyttet til næringsmiddelforvaltning. Ved den norske oversettelsen av begrepet «placing on the market» har man valgt å bruke omsetning. Departementet mener at fordi man i denne sammenheng bruker omsetning i en utvidet betydning i forhold til den alminnelige forståelsen av begrepet, bør omsetning defineres i loven.

SNT mener at dersom definisjonen av omsetning skal bli stående bør den endres til:

Besittelse av næringsmidler, innsatsvarer, materialer og gjenstander, dyr eller planter med henblikk på salg, herunder utleggelse for salg eller en annen form for overdragelse som finner sted med eller uten vederlag, herunder selve salget og distribusjonen og selve den overdragelsen som skjer på annen måte.» Departementet er enig i at materialer og gjenstander bør nevnes eksplisitt i definisjonen av omsetning.

8 Lovutkastets kapittel 2 – Generelle krav og forpliktelser

I dette kapittel omtales de prinsipper som ny matlov bygger på med hensyn til utformingen av krav og forpliktelser overfor de loven retter seg mot. De enkelte prinsipper vil bli omtalt i egne underkapitler. De første kapitlene omtaler de grunnleggende prinsippene om ansvars plassering og krav til trygg produksjon og omsetning. Gjeldende rett på området blir belyst som grunnlag for den vurdering som er gjort.

8.1 Etterlevelsplikt og systematiske kontrolltiltak

8.1.1 Gjeldende rett

8.1.1.1 Etterlevelsplikten:

Gjeldende lover på dyre- og plantehelseområdet, og innsatsvare- og næringsmiddelområdet sier i liten grad hvem som skal etterleve kravene i lovene. Pliktsubjektet har likevel fremgått av sammenhengen i lovene. Det er likevel klart at det på næringsmiddelområdet har vært et prinsipp om at primæransvaret for at produkter er helsemessige trygge ligger hos virksomhetene, mens myndighetene har ansvar for håndhevelse av bestemmelsene. I forskriftsverket er det til dels nærmere fastsatt hvem som er ansvarlig, f.eks. i fiskekvalitetsforskriften der daglig leder eller bestyrer/skipper er ansvarlig for oppfyllelse av forskriften, eller forskrift om internkontroll for å oppfylle næringsmiddelovgivningen der den ansvarlige for virksomheten skal påse at internkontrollplikten etterleves. Hvem som er ansvarlig følger ellers av vanlig selskapsrett m.m.

8.1.1.2 Systematiske kontrolltiltak:

Et viktig utslag av overholdelsesplikten er at virksomheter i stadig større grad er blitt pålagt å ha et system som sikrer at lover og regler blir etterlevd. Begrunnelsen for å innføre en slik plikt er både å tydeliggjøre ansvaret til den enkelte, og å utvikle et mer hensiktsmessig tilsyn. Tanken er å komme bort fra tilsynsmyndighetens detaljkontroll og i stedet legge vekt på at virksomhetene selv skal dokumentere at regelverket etterleves.

I 1994 ble det gjort endringer i alle fire lover på

næringsmiddelområdet slik at det kunne stilles krav om internkontroll og internkontrollsystem. I forarbeidene til endringene av næringsmiddellovne er internkontroll definert som det å påse at krav fastsatt i og i medhold av lov eller forskrift overholdes. Internkontrollsystem er definert som systematiske tiltak som skal sikre og dokumentere at aktivitetene utøves i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, og at de systematiske tiltakene skal være beskrevet i administrative prosedyrer. Dagens internkontrollforskrift er således hjemlet i alle fire lovene. Virksomhetene er pålagt å ha dokumenterbare systemer for å sikre etterlevelse av regelverks krav, samt å føre kontroll med kritiske produksjonstrinn for å sikre produksjon og frambud av helsemessig trygg mat, kalt *internkontroll på næringsmiddelområdet (IK-mat)*. I fiskekvalitetsforskriften benyttes begrepet *egenkontroll* og det stilles krav om HACCP (kritisk kontrollpunkt analyse).

Ved en lovendring i 1997 fikk innsatsvarelovene og plantesjukdomslova (nå planteheselloven) hjemmel til å kreve at virksomheten innførte internkontrollsystem. Dette er fulgt opp i forskriftsverket til alle lovene, som setter krav om internkontroll basert på modellen etter internkontrollforskriften. I fôrvarerforskriften er det i tillegg krav om egenkontroll basert på HACCP.

Både husdyrloven og fiskesykdomsloven har bestemmelser om internkontroll. Internkontrollplikten følger direkte av lovteksten i fiskesykdomsloven, med adgang til å gi utfyllende bestemmelser i forskrift, og husdyrloven har hjemmel for internkontrollforskrift.

8.1.2 Høringsnotats forslag

Forslaget som ble sendt på høring fastslo i § 6 første punktum at virksomheten har ansvar for at bestemmelser gitt i eller i medhold av loven oppfylles.

I høringsnotatet ble det spesifisert at virksomhet er det primære pliktsubjektet etter lovforslaget og at primæransvaret ligger hos virksomhetene. Det ble også vist til at i EUs nyere næringsmiddelhygieneregelverk har en klar ansvars plassering. Food Law art. 17 nr. 1 pålegger den som er ansvarlig for å sikre at næringsmiddel- eller fôrregelverk

er oppfylt, å påse og sjekke at næringsmidlene eller føret oppfyller vilkårene i relevant næringsmiddel- eller forregelverk. Food Law setter for eksempel forbud mot at næringsmidler og fôr som ikke er trygge omsettes. Dette har til følge at det er den som har ansvar for at regelverket er oppfylt som må påse at utrygge næringsmidler og fôr ikke omsettes.

Forslaget til § 6 annet punktum var en fullmaktsbestemmelse som åpnet for at forskrifter om plikt til å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak kan gis. Bestemmelsen var utformet for å hjemle blant annet forskrifter som gir plikt til å foreta internkontroll og å ha internkontrollsystemer uten å bli låst til begrepet intern- eller egenkontroll, fordi innholdet i slike systemer og betegnelsen av disse kan endres i fremtiden.

8.1.3 Høringsinstansenes syn

Statskonsul t peker på at begrepet virksomhet brukes dels som betegnelse på pliktsubjektet og dels som synonymt med aktivitet. De mener at pliktsubjektets ansvar etter denne paragrafen bør knyttes nærmere til lovens formål. *KNT-forum* sier at ordet «virksomhet» må endres til «virksomheten»

Norges ingeniørorganisasjon (NITO) mener at prinsippene i produktansvarsloven må legges til grunn og at dette bør fremkomme tydelig, enten i lovteksten eller i forarbeidene. Virksomhetens ansvar for å oppfylle næringsmiddellovgivningen må være begrenset til de områder og funksjoner som vedkommende har innflytelse eller rådighet over. *Matmerk* peker også på at rekkevidden av den enkelte virksomhets ansvar må tydeliggjøres.

Landsorganisasjonen (LO) ser det som positivt at man har tydeliggjort virksomhetenes og/eller daglig leders ansvar for å sikre trygg mat. Det påpekes som en alvorlig mangel at man i lovverket ikke tydeliggjør forskjellen når det gjelder ansvar for daglig leder og ansatte både til å følge opp lovverket og i forbindelse med eventuelle brudd og straffeforfølgelse. Det er helt urimelig ikke å legge annen vekt på eiers/daglig leders ansvar sammenlignet med ansatte. De siste har ofte små muligheter til å påvirke sin egen arbeidssituasjon. Det vises til at arbeidsmiljøloven har differensiering mellom arbeidstaker og arbeidsgiver når det gjelder reaksjon og straffeforfølgning i forbindelse med eventuelle brudd på loven. Det ville vært naturlig å ha det også i en ny matlov.

Flere høringsinstanser mener det er viktig å understreke myndighetenes veiledningsplikt dersom internkontrollen skal kunne fungere.

8.1.4 Helsedepartementets vurderinger

Det er en videreføring av gjeldende norske prinsipper på næringsmiddelområdet at primæransvaret for at produksjonen er i henhold til regelverket og at produktene er helsemessig trygge ligger hos virksomhetene, mens myndighetene har ansvar for håndhevelse av bestemmelsene. § 5 er utformet i tråd med dette prinsippet. Hvem som omfattes av begrepet virksomhet er definert i § 3.

Bestemmelsen i § 5 første punktum er mer detaljert enn det som fremgår av gjeldende regelverk på innsatsvareområdet og på plante- og dyrehelseområdet. Det vurderes som riktig å presisere virksomhetens ansvar for å sikre regelverksetterlevelse mer tydelig enn i dagens lovgivning.

Departementet har justert ordlyden ift. forslaget som ble sendt på høring, delt opp i to ledd og tilføyet en fullmaktsbestemmelse for forskrifter der det kan presiseres nærmere hvem som er ansvarlig innad i virksomheten og plikt til å gi melding om dette til tilsynsmyndigheten. Dette tydeliggjør skillet mellom ansvarsbestemmelsen og fullmaktsbestemmelsen, uten at innholdet i annet ledd er endret i forhold til forslaget som ble sendt på høring.

Ordlyden i første punktum er endret fra «sikre og kontrollere» til å «sørge for». Dette for å skille klart mellom første ledd som handler om hvem som har ansvaret og annet ledd som handler om å sikre etterlevelsen ved hjelp av systematiske kontrolltiltak. Dette betyr ikke at plikten til aktivt å påse regelverksetterlevelse er avhengig av at det er gitt forskrifter etter annet ledd. Det er bare bruk av bestemte kontrollsystemer som reguleres etter annet ledd.

Departementet har merket seg at høringsinstansene etterlyser en klargjøring av rekkevidden av den enkelte virksomhets ansvar. For å klargjøre at ansvaret må være begrenset til de områder og funksjoner som den aktuelle virksomheten har innflytelse eller rådighet over, foreslås det tilføyet i bestemmelsen at det kun er relevant regelverk som skal etterleves. Forslaget er også endret fra at bestemmelser gitt i eller i medhold av loven skal være «oppfylt» til at de skal «etterleves». Dette er gjort for å tydeliggjøre at det er viktig at det er løpende kontroll og at det i tillegg er nødvendig at resultatet er at reglene er oppfylt.

8.2 Forebygging av fare, varsling og iverksetting av tiltak

8.2.1 Gjeldende rett

Både næringsmiddeloven og fiskekvalitetsloven har bestemmelser om plikt til å underrette tilsynsmyndigheten ved brudd på visse bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Disse bestemmelsene ble introdusert i 1999 fordi et direktiv i EØS-avtalen pålegger virksomhetene å varsle tilsynsmyndighetene dersom de oppdager at varer de har fått tilsendt ikke er i overensstemmelse med gjeldende krav.

Innsatsvarelovene har ingen lignende bestemmelse, med unntak av fôrvarerforskriften som har regler om varsling for eksempel ved funn som kan indikere miljø- eller helserisiko. Både husdyrloven og fiskesykdomsloven har bestemmelser om at varslingsplikter som påhviler enhver. Den som eier eller har ansvar for dyr har plikter vedrørende forebygging av fare og iverksetting av tiltak utover varslingsplikten etter begge lovene. Plantehelseloven gir eier eller bruker av fast eiendom plikt til å melde fra ved mistanke om planteskadegjørere som går inn under loven.

Gjeldende lover som foreslås avløst av Matloven mangler eksplisitt plikt for næringsutøvere til å trekke tilbake produkter fra markedet dersom det skulle vise seg at produktene kan medføre helsefare. I fôr varerforskriften er det plikt for virksomheten til å iverksette nødvendige tiltak for å hindre at fôrvarerne utgjør en smittekilde for salmonella, men det er ikke presisert at plikten omfatter tilbaketrekking.

8.2.2 Høringsnotatet

Forslaget som ble sendt på høring fastslo i § 7 første ledd at virksomhet umiddelbart skal varsle tilsynsmyndighetene dersom det foreligger fare eller mistanke om fare for helseskadelige næringsmidler, dyr eller planters helse eller miljøskade i primærproduksjon. Det ble også foreslått at virksomheten skulle iverksette nødvendige tiltak for å forebygge, redusere eller eliminere faren. Varslingsplikt for enhver i forhold til smittsomme dyresykdommer og varslingsplikt for eier eller bruker av fasteiendom i forhold til forekomst av planteskadegjørere, fremgikk også av første ledd. De siste to varslingspliktene var innskrenket ved at plikten ikke gjaldt dersom varsling fremstår som åpenbart unødvendig.

I annet ledd ble det foreslått at virksomheter

som har grunn til å tro at fôr eller næringsmidler ikke overholder reglene om fôrvaretrygghet og næringsmiddeltrygghet, straks skal sette i verk tiltak for å trekke produkter de har produsert mv tilbake og informere tilsynsmyndighetene om det

Tredje ledd la ansvar for tilbaketrekking og varsling også på virksomheter innen detaljhandel eller distribusjon, men plikten var her begrenset til forhold innen rammen for virksomheten. Disse skulle samtidig videreformidle informasjon som er nødvendig, for å spore produktene.

I avsluttende ledd ble det foreslått en fullmaktsbestemmelse for å gi nærmere forskrifter om forebygging av fare som nevnt i første ledd, iverksetting av tiltak inkludert informasjon til allmennheten, og varsling til tilsynsmyndigheten. Fullmakten var ikke uttømmende beskrevet.

I høringsnotatet ble det presisert at forslaget representerer en generalisering av og tydeliggjøring av dagens rettstilstand når det gjelder varsling til tilsynsmyndighetene. Plikten til tilbaketrekking er derimot ny og har til hensikt å bøte på det som har vært ansett for å være en åpenbar mangel ved eksisterende regelverk.

I høringsnotatet ble det påpekt at både varslingsplikt og plikt til tilbaketrekking følger av Food Law.

8.2.3 Høringsinstansenes syn

Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) foreslår at paragrafens navn endres til «Konsekvensreduserende tiltak og varslingsplikt» og en konkret omformulering av første ledd.

Næringsmiddelbedriftenes landsforening (NBL) og *Fiskeri- og havbruksnærings landsforening (FHL)* stiller i en felles høringsuttalelse spørsmål om adressaten for primærprodusentenes varslingsplikt ved miljøskade. Ut fra et konkret eksempel stilles spørsmål ved om Mattilsynet, SFT eller begge myndigheter skal varsles. Videre peker de på at virksomhetens tilbaketrekkingssplikt må utløses med grunnlag i en fareanalyse fra virksomhetens side og ikke på grunnlag av «tro» alene. *Forbrukerrådet* peker også på behov for avklaring av varslingsplikten ved miljøskade.

Fagsenteret for kjøtt mener at en bør bruke begrepet risiko heller enn fare i denne paragrafen og mener at plikten etter første ledd bør være begrenset til tilfeller hvor det foreligger risiko. *Norges fiskarlag* og *Reindriftsforvaltningen* anbefaler også å stramme inn varslingsplikten, slik at den kun utløses ved fare, ikke ved mistanke om fare.

Fagsenteret for fjørfe peker på at etter dagens husdyrlovgivning er det veterinær som skal varsles

ved mistanke om dyresykdom og mener at den generelle varslingsplikten til veterinær, og ikke til myndighetene, bør videreføres.

NORVAR fremholder at kravet om å iverksette tiltak for å få produktet trukket tilbake fra markedet vil være umulig å overholde i forhold til vannforsyningen. Ved mistenkt eller påvist helserisiko ved vannforsyningen, vil det være andre tiltak som kan settes inn, eksempelvis informasjon til abonnenter om koking eller tilsetning av fargestoff slik at vannet ikke blir benyttet til næringsmiddelformål.

8.2.4 Helsedepartementets vurderinger

Departementet mener det er vesentlig at den nye matloven inneholder plikt for virksomhetene til å drive forebyggende og skadebegrensende tiltak. Plikt til å varsle myndighetene dersom det oppstår forhold som truer plante- dyre- eller folkehelsen mv. er et viktig virkemiddel for å sikre at myndighetene trekkes inn på riktig tidspunkt bl.a. for å kunne forebygge eller begrense faren ved hjelp av virkemidler som ligger utenfor den enkelte virksomhets ansvar og kontroll. Departementet fremmer derfor et omarbeidet forslag til bestemmelser i forhold til høringsnotatets forslag.

Departementet vil likevel påpeke at tilbaketrekking som påpekt under høringen, ikke er et aktuelt virkemiddel i forhold til vannforsyningen. Når det gjelder spørsmålet om pliktene skal inntre allerede ved mistanke om fare, finner departementet at dersom plikten først skulle inntre når en konkret fare etter den enkelte virksomhets vurdering foreligger, kan en etter omstendighetene risikere at relevante tiltak iverksettes for sent. Eksempelvis vil en måtte reagere dersom en mistenker at det foreligger en smittefare, men enda ikke har full oversikt over det enkelte agens karakteristika.

Flere høringsinstanser stiller spørsmål ved hvem som er rett adressat for varsel om miljøfare. Departementet legger til grunn at varslingsplikt etter denne loven er begrenset til forhold loven regulerer og at det er Mattilsynet som er adressat for slike varsler. Dette utelukker ikke at samme forhold kan være underlagt varslingsplikt etter forurensingslovgivningen. Når det gjelder kommentaren om veterinær som adressat for varsel om mulig smittsom dyresykdom hos landdyr, mener departementet at varsel bør gå til tilsynsmyndigheten slik det nå er etter fiskesykdomsloven og i samsvar med det som for øvrig vil gjelde etter denne loven. Det legges imidlertid inn som kvalifiserende vilkår for varslingsplikten at den aktuelle sykdommen skal kunne gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser.

8.3 Etablering, utforming og drift

8.3.1 Gjeldende rett

Ved etablering, plassering, utforming og drift av virksomhet kan det stilles krav om melding, registrering og godkjenning av virksomheten og videre en rekke bygningstekniske og driftshygieniske krav mv.

8.3.1.1 Melding, registrering og godkjenning av virksomhet

I næringsmiddeloven slås det fast at næringsmiddelvirksomheter skal godkjennes etter nærmere forskrifter. Tilsvarende bestemmelse finnes i kjøttproduksjonsloven. Godkjenningskravet er utdypet i generell forskrift og i en rekke særforordninger på det animalske området, og omfatter godkjenning av planer før virksomhet etableres og ved større endringer, samt ferdiggodkjenning før oppstart. I nevnte særforordninger er begrepet *autorisasjon* benyttet i de tilfeller der godkjenning er gitt ut fra EØS-baserte forskrifter og virksomheten med dette får tilgang til å framby sine varer på EØS-markedet.

I generell forskrift pålegges den som vil etablere næringsmiddelvirksomhet å sende melding på forhånd til godkjenningsmyndigheten. Videre skal godkjenningsvirksomheten til en hver tid holdes orientert om hvem som er ansvarlig for virksomheten.

I gjeldende drikkevannsforskrift er det stilt krav om godkjenning av vannforsyningssystem etter nærmere fastsatte kriterier. Det stilles krav om godkjenning av planer og om oppstartstillatelse. Forskriften er i all hovedsak basert på EU-direktiver som inngår som en del av EØS-avtalen. Kravet om godkjenning er derimot ikke basert på nevnte direktiver, men fremstår som et særnorsk krav.

Fiskekvalitetsloven har hjemmel for å kreve meldeplikt for den som vil drive virksomhet etter loven. Meldeplikten kan også gjøres gjeldende for en virksomhet som produserer og omsetter emballasje til bruk på fisk og fiskevarer, men denne hjemmelen er nå ikke i bruk. Videre hjemler loven at det kan stilles krav i forskrift om godkjenning av virksomhet. Dette er fulgt opp i fiskekvalitetsforskriften der det stilles krav om godkjenning av virksomhet. Til forskjell fra kravet etter næringsmiddeloven og kjøttproduksjonsloven, stilles det i følge fiskekvalitetsforskriften ikke krav om godkjenning av planer før virksomhet etableres eller ved større endringer. Fiskekvalitetsforskriften hjemler et godkjenningskrav for både fiskeindustrivirksomheter og fabrikkfartøy samt et registreringskrav for frysefartøy og fartøy som koker skalldyr om bord.

Kjøttproduksjonsloven og fiskekvalitetsloven har nærmere bestemmelser om vilkår for tilbake- trekking av godkjenning/autorisasjon. I nærings- middelloven er det slått fast at næringsmiddelvirksomhet som drives uten godkjenning, kan påbys stengt. I følge fiskekvalitetsforskriften bortfaller godkjenningen dersom tilvirkningen opphører eller går over til ny eier eller leier.

I tillegg til de nevnte godkjenningsordninger finnes det en registreringsordning for importører av næringsmidler, andre animalske produkter og dyr fra tredjeland. Dette er nedfelt i egne forskrifter om importkontroll.

Etter plantevernmidelloven må den som vil tilvirke, produsere eller handle med plantevernmid- del eller beisa såvarer ha tillatelse av departemen- tet. Den som vil importere plantevernmidler til Nor- ge må ha godkjenning i henhold til forskrift om krav til godkjenning av importører.

Såvareloven gir hjemmel til å godkjenne virk- somheter som driver engrosvirksomhet av såvarer. Det kan kreves at korn- og frørenserier som driver ervervsmessig rensing skal være godkjent av de- partementet. Krav om godkjenning er for begge til- feller nedfelt i forskrift om såvarer.

Plantehelseloven hjemler regler om registre- ringsplikt for virksomheter. Forskrift om planter og tiltak mot plantskadeskadegjørere gir bestemmel- ser om at nærmere bestemte virksomheter skal væ- re registrert hos Landbrukstilsynet.

Plantevernmiddel-, førvare-, såvare- og plante- helseloven gir hjemmel til å trekke tilbake godkjen- ning/løyve/registrering for å importere og/eller omsette produkter dersom reglene brytes.

Fiskesykdomslovens fastsetter at ingen må etablere, utvide eller flytte akvakulturanlegg uten at dette på forhånd er godkjent og fastsetter vilkår for endring eller tilbaketrekking av godkjenning. Lo- ven gir også hjemmel for å regulere plassering av slakterier, tilvirkningsanlegg og anlegg for behand- ling og oppbevaring av animalsk avfall.

Husdyrloven har ingen eksplisitt hjemmel for å etablere meldings-, registrerings- og godkjennings- plikt. Lovens § 3 gir imidlertid departementet en vid hjemmel til bl.a. å gi de forskrifter som er nød- vendige for å forebygge, begrense og utrydde syk- dom hos husdyr og vilt, for å forebygge overføring av smitte fra dyr til mennesker og for å regulere fremmedstoffer hos dyr. Hjemmelsgrunnlaget i § 3 er tolket og praktisert slik at det gir hjemmel til å etablere meldings-, registrerings- og godkjennings- plikter, noe som er gjort i forskrifter som regulerer ulike virksomheter, herunder avfallsbehandlings- anlegg og avlsstasjoner.

8.3.1.2 Bygningstekniske og driftshygieniske krav

Med bygningstekniske krav menes her krav til byg- ninger, innretninger, utstyr og transportmidler mv.

I henhold til næringsmiddelloven kan det gis forskrifter med sikte på å forebygge tilvirkning og frambud av helseskadelige næringsmidler og med sikte på å sikre renslighet og forhold som er til- fredsstillende i hygienisk henseende.

På samme måte angir fiskekvalitetslovens at det kan gis forskrifter om «handsaming, tilverking, oppbevaring, lagring og transport av fisk og fiske- varer, under dette innreiking og utstyr av a) fiskefar- tøy og andre transportmiddel som vert nytta til fangst og transport av fisk og fiskevarer, og b) hus- rom og anlegg som vert nytta til tilverking, oppbe- varing, lagring og omsetning av fisk og fiskevarer.»

I kjøttproduksjonsloven er det gitt en egen para- graf om hygiene. I denne paragraf er det slått fast at virksomhet skal foregå på en hygienisk forsvarlig måte, og at det i forskrifter kan fastsettes krav til virksomhetens innretninger og utstyr, driftsrutiner, rengjørings- og desinfeksjonsmidler og produk- sjonsutstyr for øvrig, samt krav til og kontroll med personalets helse og hygiene.

Plantevernmidelloven setter krav til at plante- vernmidler må lagres forsvarlig og handteres og brukes med varsomhet og omtanke. Videre stilles det krav til ventilasjon, temperatur og renhold. Plantevernmidelloven hjemler i tillegg krav til godkjenning av spredeutstyr.

I såvareloven heter det at Kongen kan påby at forretninger som driver engrosomsetning, skal ha nødvendig lager og sorteringsutstyr som er god- kjent av departementet. Videre settes det etter så- vareregelverket krav til hvordan produksjon av så- varer (avl) skal finne sted. Blant annet settes det krav til avlssted for å unngå innblanding og inn- kryssing av andre arter. Av samme grunn stilles det også krav til hvilke arter som tidligere har vært dyr- ket på den aktuelle jorda.

Førvareloven stiller krav om at den som tilvir- ker førblandinger, må bruke blandingsutstyr som departementet har godkjent. I førvareforskriften stilles det videre krav til at virksomheten må oppfyl- le nærmere bestemte godkjenningskrav til anlegg, utstyr, personale og lagring.

Med hjemmel i plantehelseloven er det gitt for- skrift om tiltak mot plantskadeskadegjørere som stiller krav om at planter og formeringsmateriale skal le- veres i ny og rengjort emballasje, og at transport av slikt materiale må foregå på en slik måte at smitte av plantskadeskadegjørere forhindres.

Innen dyrehelselovgivning finnes ulike hjem- ler til å regulere bygningstekniske og driftshygie- niske krav. Fiskesykdomsloven fastsetter et gene-

relt forbud mot å etablere akvakulturanlegg uten godkjenning. Fysisk plassering av virksomheten, størrelse og innbyrdes avstand mellom virksomhetene, samt innretninger og utstyr er sentrale vurderingskriterier i forbindelse med godkjenning. Fiskeesykdomsloven har også eksplisitt hjemmel til å forskriftsregulere drift av akvakulturanlegg, samt plassering, utforming og drift av slakteri, tilvirkningsanlegg, avfallsbehandlingsanlegg mv.

Husdyrloven har en vid hjemmel som er benyttet til regulering av bygningstekniske og driftshygiene forhold i husdyrproduksjonen.

Med hjemmel i disse lover er det gitt en rekke forskrifter som stiller detaljerte krav til plassering av virksomhet, lokaler, innretninger, utstyr og transportmidler mv. samt til hygienisk drift, herunder krav til renhold, vedlikehold, personalets helse og hygiene, vannforsyning, prosess-, lagrings- og transporttemperaturer, avfallshåndtering mv.

8.3.1.3 Prosesser, fremgangsmåter, produksjonsmetoder mv

Nærmere krav til nye prinsipper, prosesser, utstyr mv. er utdypet i generell forskrift § 16. Bestemmelsen gir Statens næringsmiddeltilsyn hjemmel til på hygienisk grunnlag å nekte at nye prinsipper, prosesser, utstyr mv. tas i bruk, eventuelt sette betingelser for bruken. Selv om ordet godkjenning ikke er nevnt, vil dette i praksis fremstå som en godkjenningsordning. Også fiskekvalitetsforskriften hjemler et godkjenningskrav for behandlingsmetoder for fisk og fiskevarer.

8.3.1.4 Beredskapsplaner

Med hjemmel i husdyrloven er det fastsatt forskriftsbestemmelser om at fylkesveterinæren kan pålegge bl.a. meieri, slakteri, dyretransportører og de som omsetter levende dyr eller avlsmateriale av dyr å utarbeide beredskapsplaner mot alvorlige smittsomme dyresykdommer.

8.3.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått å stille et generelt krav om at etablering, utforming og drift av virksomhet skulle være hygienisk forsvarlig og gi en omfattende forskriftshjemmel til å stille nærmere krav. For å utdype dette ble det framsatt en liste fra a) til k) som følger:

Kongen kan i forskrifter stille krav til virksomheter, herunder om

a) melding, registrering og godkjenning, herunder nærmere regler om bortfall av godkjenning,

- b) plassering,
- c) bygninger, transportmidler, innretninger og utstyr,
- d) driftsrutiner,
- e) bruk av rengjørings- og desinfeksjonsmidler
- f) prosesser, fremgangsmåter og produksjonsmetoder mv.,
- g) bruk av materialer og gjenstander som kommer i kontakt med fôr og næringsmidler,
- h) personalets helse og hygiene,
- i) planer for krisehåndtering,
- j) laboratorier og analysemetoder som virksomheten benytter, og
- k) øvrige forhold vedrørende produksjon, bearbeiding og distribusjon mv.

Videre ble det foreslått at det i forskrifter kunne stilles krav til leverandører av tjenester til virksomheter nevnt i første ledd, herunder om godkjenning.

I høringsnotatet ble det framholdt at det pågår fra tid til annen vurderinger av om godkjenningsordninger eksempelvis overfor næringsmiddelvirksomheter, skal videreføres. Et argument for å beholde godkjenningsordninger er at det gir tilsynsmyndigheten en anledning til å gjennomgå hele virksomheten for å ta stilling til regelverksetterlevelsen og stille krav med den hensikt å få virksomheten godkjent. Motargumentet er i dette tilfellet at ansvaret kan oppfattes å bli lagt på godkjenningsmyndigheten og ikke på virksomheten selv. Dessuten kan en virksomhet endre karakter, ofte gradvis, etter at den er blitt godkjent, og det kan da stilles spørsmål ved om den er berettiget sin godkjenning. Mange av de godkjenningsordninger som foreligger i dagens regelverk er en direkte følge av de forpliktelser Norge har i henhold til EØS-avtalen. Dersom de rettsakter disse bygger på, blir endret, vil det være behov for å endre godkjenningsordningene. På bakgrunn av dette ble det foreslått å lage en generell hjemmel i den nye matloven slik at det i forskrifter kan stilles krav om melding, registrering og godkjenning, herunder autorisasjon, av virksomheter. På den måten kan de ordninger som finnes i dagens regelverk videreføres uten at man i loven tar stilling til hvilke ordninger man til enhver tid skal ha.

Det ble framholdt at det var viktig å ha hjemmel for å kunne stille krav til plassering av virksomhet, lokaler, innretninger, utstyr og transportmidler mv. og til driftsrutiner, vannforsyning, rengjørings- og desinfeksjonsmidler og personalets helse og hygiene som var vid nok til å ta opp i seg både nåværende og fremtidige krav på hele lovområdet.

Departementene framholdt viktigheten av å vi-

dereføre hjemmelen til i forskrift å kunne pålegge virksomheter å utarbeide planer for hvordan krisesituasjoner skal håndteres. Hjemmelen er spesielt aktuell i forhold til alvorlige smittsomme dyresykdommer, men kan også tenkes anvendt i forhold til forekomst av zoonotiske agens eller andre helsefarer.

8.3.3 Høringsinstansenes syn

Norges Fiskarlag ber om at ordet *autorisasjon* tas med i punkt a etter ordet *registrering*.

Fiskeridirektoratet hevder at høringsnotatet § 14 har fått en noe uheldig oppbygning ved at første ledds krav om *hygienisk forsvarlig* kan virke begrensende i forhold til de krav som kan tenkes stilt etter annet ledd. Videre påpekes viktigheten av at godkjenningskrav som i dag følger eksplisitt av fiske sykdomsloven, umiddelbart blir tatt inn i forskrifter slik at rettstilstanden opprettholdes ved overgangen til ny matlov. Videre foreslås det å ta med *og lignende produkter* etter rengjørings- og desinfeksjonsmidler.

Norsk Gardsmat hevder at det bygningsmessige krav må utformes slik at det blir rimelig balanse mellom hygienehensynet og hensynet til bedriftens kostnader. Videre framholder de at trematerialer ofte kan være like godt egnet som plastmaterialer.

Næringsmiddelbedriftenes landsforening (NBL) og Fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening (FHL) foreslår i sin felles høringsuttalelse følgende paragrafordlyd: *Etablering, utforming og drift skal skje på en måte som sikrer en hygienisk forsvarlig virksomhet eller ivaretar andre spesifikke kvaliteter.*

Reindriftsforvaltningen savner omtale av småkalaproduksjon og framholder at småskala-produksjon kan kreve andre regler enn industriproduksjon av matvarer.

Direktoratet for sivilt beredskap påpeker at det bør tas inn i loven en generell beredskapsbestemmelse som pålegger pliktsubjektene et formelt ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap innen området og en hjemmel til å pålegge virksomhetene å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser, utarbeide beredskapsplaner, gjennomføre øvelser mv.

8.3.4 Helsedepartementets vurderinger

Helsedepartementet viser til de vurderinger som framkommer i høringsnotatet og slutter seg prinsipielt til dette. På bakgrunn av høringsuttalelsene og videre bearbeiding av lovteksten har departementet kommet til at den kasuistiske oppregningen som ble foreslått i høringsutkastet kan tas bort og

erstattes av en generell hjemmel til å gi nærmere forskrifter. Departementet støtter seg her på synspunkter framkommet fra NBL og FHL samt fra Fiskeridirektoratet.

Da loven ikke stiller spesifikke bygningstekniske krav, vil de forhold som Norsk Gardsmat og Reindriftsforvaltningen framholder, først være aktuelle i forbindelse med nærmere forskrifter etter loven.

Selv om man i lovteksten benytter ordet *godkjenning*, så er dette ment også å omfatte andre betegnelser om tilsvarende forhold, eksempelvis *autorisasjon*.

Selv om paragrafen nå foreslås generelt utformet, og beredskap derfor ikke er eksplisitt nevnt, så mener Helsedepartementet at det å stille krav om beredskap, herunder å utarbeide planer etter fastlagte prinsipper og drive øvelser inngår blant de forhold som det kan stilles krav om.

Lovutkastets hjemmel til å kreve melding, registrering og godkjenning av virksomheter viderefører dagens rettstilstand etter fiske sykdomsloven og husdyrloven i en noe mer presis form enn det som fremgår av dagens lovtekster. Rettstilstanden i forhold til fiske sykdomslovens § 7 er ikke tenkt endret ved ikrafttreden av den nye loven. Det tas derfor sikte på å få på plass en forskrift hjemlet i den nye loven som viderefører dette særskilte godkjenningskravet fra den dato den nye loven er i kraft.

Det følger av myndigheten til å fatte vedtak om godkjenning at denne også kan trekkes tilbake. Tilbaketrekking av en virksomhets godkjenning er et inngripende vedtak som i henhold til forholdsmessighetsprinsippet i hovedsak kun skal benyttes i tilfeller hvor andre forsøk på å få virksomheten til å oppfylle regelverket, ikke har ført frem. Det må foretas en konkret vurdering i den enkelte sak. Det kan være tilfeller der det er få, men alvorlige mangler og tilfeller hvor det er mange mindre mangler som til sammen vurderes å være av en slik art at det er nødvendig å trekke tilbake godkjenningen. Tilbaketrekkingen kan gjøres midlertidig, og kalles da ofte suspensjon. Tilbaketrekking av autorisasjon kan gjøres for hele eller deler av en virksomhet. At slakteridelen av en virksomhet ikke lenger innehar autorisasjon, behøver ikke nødvendigvis å bety at de samme forhold gjør seg gjeldende for virksomhetens nedskjæringsavdeling. I mange tilfeller vil det likevel ikke la seg gjøre å trekke autorisasjonen tilbake for kun utvalgte aktiviteter i en virksomhet, fordi manglene kan være gjennomgående for hele virksomhetens produksjon.

Departementet vil spesielt nevne at de generelle og spesielle forskriftene som stiller krav til bygninger, innretninger, utstyr, transportmidler, drifts-

hygiene mv. er basert på EU-rettsakter som Norge gjennom EØS-avtalen har forpliktet seg til å følge.

Departementet legger videre opp til at Mattilsynet skal være godkjennings- og tilsynsmyndighet på drikkevannsområdet. Som en følge av dette, er det etter departementets vurdering riktig å gi hjemmel i matloven for å kunne begrense bruk av områder og forby virksomhet som kan medføre fare for forurensning av drikkevann.

8.4 Produktgodkjenning, innhold, sammensetning, kvalitet

8.4.1 Gjeldende rett

8.4.1.1 Melding og godkjenning av bestemte typer næringsmidler mv.

I henhold til næringsmiddeloven kan det i forskrifts form stilles krav om godkjenning av bestemte typer næringsmidler. Hovedprinsippet er at næringsmidler ikke godkjennes, det er kun i særskilte tilfeller at godkjenningskravet kommer til anvendelse.

Med hjemmel i næringsmiddeloven er det gitt egne forskrifter om tilsetningsstoffer, aromaer og ekstraksjonsmidler til bruk i næringsmidler. I henhold til disse forskriftene er det bare tillatt å benytte tilsetningsstoffer, aromaer og ekstraksjonsmidler som er angitt i lister som følger som vedlegg til forskriftene. Med hjemmel i samme lov er det også gitt bestemmelser om tilsetning av vitaminer, mineraler, aminosyrer mv. (i mange sammenhenger omtalt som berikning).

I enkelte særskilte forskrifter, eksempelvis forskrift 21. desember 1993 nr. 1382 om næringsmidler til bruk ved spesielle ernæringsmessige behov, er det nedfelt en meldeplikt for næringsmidler omfattet av forskriften.

I følge generell forskrift § 16a er det forbudt å framby og markedsføre næringsmidler og næringsmiddelingsredienser som består av, inneholder eller er fremstilt på grunnlag av genmodifiserte organismer med mindre SNT har gitt særskilt samtykke til dette. Unntak gjelder for produkter som omfattes av lov 2. april 1993 nr. 38 (genteknologiloven). Følgelig fremstår dette som en godkjenningsordning for bestemte typer næringsmidler.

I følge økologiforskriften skal enhver næringsdrivende som produserer, tilbereder eller importerer produkter for å markedsføre disse som økologiske, melde fra om denne virksomheten til myndighetene, og driftsenheten underlegges kontrollordningen.

8.4.1.2 Godkjenning av kjøtt

I henhold til kjøttproduksjonsloven skal alt kjøtt som frambyes til folkemat være undersøkt og godkjent av tilsynsmyndigheten. For å synliggjøre godkjenningen skal godkjent kjøtt være påført stempelmerke. Det er gitt nærmere forskrifter og instruksjoner til tilsynet om kjøttkontroll, herunder at alt kjøtt skal være undersøkt og godkjent av tilsynsveterinær.

8.4.1.3 Godkjenning av innsatsvarer og produksjon av innsatsvarer

Plantevernmidelloven § 3 sier at plantevernmiddel ikke kan omsettes eller brukes før det er godkjent. Nærmere regler om godkjenning er gitt i forskrift om plantevernmidler. Etter plantevernmidelloven § 9 annet ledd er det hjemmel til å kreve godkjenning av emballasje, etikett og annen produktinformasjon. I lovens § 9 tredje ledd er det krav om at plantevernmiddel bare må omsettes i godkjent pakning og med godkjent utstyr.

Såvareloven § 2 gir hjemmel til å godkjenne såvarer og såvareproduksjon, og er nærmere regulert i forskrift om såvarer.

Forskrift om handel med gjødsel og jordforbedringsmidler § 7 setter krav om at gjødsel, jordforbedringsmidler, dyrkingsmedier, komposteringspreparater og vekststoffer skal være godkjent før produktene markedsføres og omsettes. Godkjenningsplikten gjelder kun gjødselfarvarer som er produsert etter nasjonalt regelverk, og ikke gjødsel som produseres i henhold til harmonisert regelverk i henhold til EØS-avtalen.

Med hjemmel i føvareloven er det gitt bestemmelser om godkjenning av tilsetningsstoffer til før.

8.4.1.4 Innhold, sammensetning og kvalitet

Næringsmiddeloven slår fast at Kongen kan gi forskrifter med sikte på å forebygge tilvirkning og omsetning av næringsmidler og bruks- og forbruks-gjenstander som er helseskadelige. Videre kan det gis forskrifter som angir hvorledes varene skal være tilvirket, hva de må inneholde og hvilke krav de skal tilfredsstille for at de kan utbys til salg. Forskrifter kan også gis for å forebygge uriktige forestillinger om varenes opprinnelse, beskaffenhet, art, mengde, sammensetning eller andre forhold som har betydning for forbrukerne, herunder forby markedsføring av bestemte typer næringsmidler som er helsemessig uønskede.

Fiskekvalitetsloven inneholder bestemmelser om at det kan gis forskrifter som stiller krav til kvalitet, kvalitetsgradering, sortiment, varebetegnelse,

pakking og merking. For å sikre at emballasjen fyller krav om tilstrekkelig beskyttelse av varen og har en hensiktsmessig og konkurransedyktig utforming, kan det gis forskrifter om tilvirkning, merking og bruk av emballasje til fisk og fiskevarer.

Landbrukskvalitetsloven gir hjemmel til å gi forskrifter om varenes merking, sammensetning, kvalitet og emballering. Videre kan det gis forskrifter om inndeling av produkter i klasser, herunder fastsette de krav som skal stilles og de betegnelser og merker som skal brukes for hver klasse.

Plantevernmidelloven sier at vurdering av kvalitet skal være et av grunnlagene for vurdering av godkjenning.

8.4.1.5 Begrensning av og totalforbud mot innhold av genmodifiserte organismer

Næringsmiddeloven hjemler forskrift om forbud mot genmodifiserte næringsmidler som inneholder gener som koder for antibiotikaresistens. Denne hjemmel ble gitt i loven for å kunne følge opp Stortingsvedtaket om totalforbud for antibiotikaresistente markørgener.

8.4.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått hjemmel til å gi forskrifter som stiller krav til innsatsvarer, planter, dyr, næringsmidler, materialer, gjenstander, rengjørings- og desinfeksjonsmidler, avfall og biprodukter. Det kunne stilles krav om melding, registrering og godkjenning og om bortfall av godkjenning. Tilsvarende kunne det stilles krav til kvalitet, kvalitetsgradering, sammensetning og varebetegnelse. Videre kunne det stilles krav til ernæringsmessig sammensetning, innhold, herunder forbud mot og grenseverdier for restmengder, forurensninger, smittestoffer, biotoksiner, nærings- og tilsetningsstoffer og aromaer. I tillegg kunne det gis regler om begrensning av eller totalforbud mot innhold av gener fra genmodifiserte organismer.

Høringsnotatet pekte på at det med hjemmel i lovene på næringsmiddelområdet er gitt et stort antall forskrifter, alt vesentlig EØS-harmoniserte, men også noen særnorske, som stiller krav til næringsmidlenes innhold, sammensetning og kvalitet. Kvalitet, kvalitetsgradering, varebetegnelser og sammensetning, herunder ernæringsmessig sammensetning er regulert for fisk og fiskevarer og for en rekke landbruksprodukter som juice, syltetøy, poteter, ost og melk, og under næringsmiddeloven for næringsmidler til spesielle ernæringsmessige behov, som morsmelkerstatning, barnemat, mat til medisinske formål og slankeprodukter.

Videre ble det pekt på at innhold av fremmed-

stoffer, naturlige gifter, smittestoffer og næringsstoffer i næringsmidler, inkludert drikkevann, samt i materialer og gjenstander, er regulert ved forbud eller omfattende tabeller over grenseverdier og bruksbetingelser for å sikre befolkningens helse. Forskriftene regulerer innhold av miljøgifter, rester av plantevernmidler, legemiddelrester og hormoner, biotoksiner, tilsetningsstoffer, aromaer og stoffer i materialer og gjenstander. Krav til maksimumsinnhold av smittestoffer, fremmedstoffer og enkelte andre parametere i drikkevann er fastsatt i drikkevannsforskriften.

Etter plantevernmiddelforskriftene vurderes dette etter hvilken virkning preparatet har; at preparatet har tilfredsstillende virkning, og at preparatet ikke har uakseptable skadevirkninger overfor mennesker, husdyr, dyre- og planteliv, biologisk mangfold, samt miljøet for øvrig. I tillegg kreves det at preparatets formulering, kvalitet og holdbarhet er tilfredsstillende. Både gjødselvereloven og førvareloven hjemler forskrifter til å forby varer som ikke tilfredsstiller de kvalitetskrav som er nødvendige eller finnes ønskelig. Forskriftene inneholder krav til innhold, i og med at for eksempel tilsetningsstoff må godkjennes, og det er grenser for hvor mye som kan tilsettes. Likeledes finnes det grenseverdier for innhold av skadelige stoffer mv.

I såvareloven gis det også hjemmel til å forby varer som ikke tilfredsstiller de kvalitetskrav som er nødvendige eller finnes ønskelig.

8.4.3 Høringsinstansenes syn

Planteforsk ber om at *plantevernmidler* tas med i oppregningen i innledningen til paragrafen.

Næringsmiddelbedriftenes landsforening (NBL) og *Fiskeri- og havbruksnærings landsforening (FHL)* påpeker i sitt felles hørings svar at pkt. (d) må endres, bl.a. fordi den er altfor snever i forhold til de kommende GMO-forordningene om mat og fôr i EU. I tråd med disse forordningene, kan det være forbud mot genmodifiserte organismer, mot innhold av gener fra genmodifiserte organismer, og/eller ethvert produkt fra visse genmodifiserte organismer (for eksempel ikke-godkjente).

Statens strålevern foreslår at begrepet ernæringsmessig sammensetning i § 15 bokstav b kan erstattes med næringsinnhold. Begrunnelsen for dette er knyttet til at ernæringsbegrepet til vanlig brukes om sammenhengen mellom mat, næringsstoffer og helse; mens næring er knyttet til grunnstoff og kjemiske forbindelser som opptas i organismen.

Miljøverndepartementet påpeker at høringsdokumentet er noe upresist ved at omtalen av gene-

rell forskrift § 16 a vedrørende genmodifiserte organismer ikke omfatter godkjenningsordningen etter genteknologiloven.

8.4.4 Helsedepartementets vurderinger

Departementet viser til de vurderinger som framkommer i høringsnotatet og slutter seg til disse.

Departementet viser til at Food Law fastlegger prinsipper for regulering av næringsmidler og materialer og gjenstander når det gjelder innhold av fremmedstoffer, smittestoffer og næringsstoffer for å ivareta befolkningens helse. At det kan stilles krav til sammensetning og kvalitet, følger av forordningens generelle mål om ivaretagelse av forbrukerinteresser, konkurransevilkår og markedshensyn. Departementet mener derfor det er nødvendig å videreføre hjemmel for å stille krav om godkjenning og til innhold, sammensetning og kvalitet av produkter.

Departementet vil særlig påpeke at selv om kjøttkontrollen har en lang og suksessrik historie helt tilbake til den første lov om kommunale slakthus, kjøttkontroll mv. av 27. juni 1892, så er det viktig å ha en dynamisk tilnærming som kan åpne opp for at selv kontrollordningen kan bli endret og tilpasset nye kontrollmetoder. Den tradisjonelle kontrollen har hatt stor betydning ved bekjempelse av tuberkulose, brucellose, cystiserkose og trikinose, som før var viktige zoonoser (sykdommer som kan overføres fra dyr til mennesker). I dag er det imidlertid andre sykdommer og risikofaktorer som er mer aktuelle, og som kontrollen har sin oppmerksomhet rettet mot.

Departementet mener videre at det å sikre befolkningen trygg mat i betydningen fri for fremmedstoffer, naturlige gifter, smittestoffer og næringsstoffer i helseskadelige mengder er et hovedmål i det norske lovverket og har alltid vært et av lovgivningens kjerneområder. Det har vært noe varierende hva som har vært mest vektlagt, opprinnelig var bestemmelser om sammensetning på produktnivå for å sikre mot forfalskninger en hovedbegrunnelse for lovgivningen. Etter hvert har regulering av tilsetningsstoffer, pesticider, grenseverdier for forurensinger osv. blitt mer og mer vektlagt. Helsemessig trygg mat, og regler for å begrense forekomsten av mulig helseskadelige stoffer og organismer, er sterkt inne i den EØS-baserte lovgivningen.

Hjemmelen for å forby produkter med markørgener som koder for antibiotikaresistens, ble gitt fordi Stortinget ønsket et totalforbud ut fra et så høyt beskyttelsesnivå at det ble vanskelig å innføre totalforbud ut fra vanlig risikotankegang. Det vil

fremdeles være behov for å ha en slik hjemmel for etisk og politisk motiverte forbud, og det kan være mulig at denne hjemmelen burde vært gjort videre. Fordi totalforbud er et meget sterkt virkemiddel er det viktig at det er presist og ikke kan misbrukes.

Kvalitetskravene etter innsatsvarelovene er til dels krav vi er forpliktet til å videreføre i henhold til EØS-avtalen, og dels nasjonale krav som tar hensyn til primærproduksjonen med tanke på dyrkningsbetingelsene i det norske klimaet. Departementet mener med bakgrunn i dette at det er nødvendig å videreføre kvalitetskravene i næringsmiddelovenene og innsatsvarelovene.

Med hensyn til høringsmerknaden fra Planteforsk vil departementet påpeke at plantevernmidler inngår i definisjonen av innsatsvarer og følgelig allerede er dekket.

Departementet er enig i NBL/FHLs kommentar om at pkt. (d) slik dette punktet er formulert i høringsnotatet «*begrensning av eller totalforbud mot innhold av gener fra genmodifiserte organismer*» er for snevert i forhold til de kommende GMO-forordninger om mat og fôr i EU.

Departementet foreslår med henvisning til dette at paragrafen får følgende ordlyd:

Kongen kan gi forskrifter om begrensning av eller totalforbud mot innhold av genmodifiserte organismer, mot innhold av gener fra genmodifiserte organismer, og produkter fra visse genmodifiserte organismer.

Strålevernet foreslår å erstatte *ernæringsmessig sammensetning* i paragrafens bokstav b med *næringsinnhold*. Departementet vurderer at ernæringsmessig sammensetning er mer dekkende i denne sammenheng enn næringsinnhold fordi ernæringsmessig sammensetning også omfatter innbyrdes forhold mellom de ulike næringsstoffene i næringsmidlene, noe som er viktig for eksempel for barnematprodukter.

8.5 Merking, presentasjon og reklame

8.5.1 Gjeldende rett

Alle næringsmiddelovenene har enten krav til merking eksplisitt i loven eller hjemmel til å gi krav om merking.

Næringsmiddelovens § 1 hjemler forskrifter for å *forebygge uriktige forestillinger om varenes opprinnelse, beskaffenhet, art, mengde, sammensetning eller andre forhold som har betydning for forbrukerne,*

herunder forby helsemessig uønsket markedsføring av bestemte typer næringsmidler.

Landbrukskvalitetslovens § 2 har følgende hjemmel: *herunder utferdige forskrifter som sikter til å forebygge uriktige forestillinger om varenes opprinnelse, art, sammensetning, mengde eller kvalitet.*

Fiskekvalitetslovens hjemmel for å gi regler om merking er gitt i § 2: *Krav til kvalitet og kvalitetsgradering, til sortiment, varenemning, pakking, merking og vektinnhold.*

Kjøttproduksjonsloven er den eneste av de fem næringsmiddelloveene som har formålsparagraf som sier at loven skal sikre at produksjon av slaktedyr, slakt og ferskt kjøtt foregår på en slik måte at kravet til helse, kvalitet og redelighet, blir ivaretatt langs hele produksjonsskjeden.

Hjemmelen for å gi forskrifter er lovens § 20: *Departementet kan gi forskrifter som er nødvendig for å sikre gjennomføringen av denne lov.*

Det er gitt en rekke forskrifter med hjemmel i disse lovene for å sikre brukernes og forbrukernes behov for opplysning om de varer de kjøper. Hovedparten av forskriftene er EØS-forskrifter, men det er også gitt en del nasjonale bestemmelser om merking.

Plantevernmiddeelloven § 13 forbyr misvisende opplysninger om plantevernmiddel i forbindelse med reklame.

Fôrvareloven, gjødselvarloven og såvareloven pålegger enhver som omsetter varer under loven å angi oppgave over innhold og beskaffenhet ved merking på emballasjen, sluttseddel eller lignende. Plantehelseloven har ingen uttrykkelige regler om merking, men fordi merking har stor betydning for å sikre kontroll med planteskadegjørere hjemles forskrifter om merking i loven.

8.5.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet sto det følgende: Merkebestemmelser har vært og er kontinuerlig gjenstand for gjennomgang og harmonisering nasjonalt og internasjonalt. Det er et grunnleggende krav at merkingen gjøres slik at den kan fungere i forhold til den hensikt den har, nemlig å gjøre forbrukerne i stand til å treffe informerte valg. Dette krever god kommunikasjon mellom offentlige aktører, næringslivet og forbrukersiden.

Redelighet i alle omsetningsledd langs hele produksjonsskjeden for innsatsvarer og næringsmidler er blant de forbruker- og markedshensyn som loven har som formål å fremme. Også omsetning av dyr og potensielt smitteførende gjenstander, avfall og biprodukter skal foregå på en redelig måte. Departementet ønsker å videreføre merkekravene i

eksisterende lovgivning, og foreslår et generelt prinsipp om at merking, presentasjon, reklame og markedsføring skal være korrekt, tilstrekkelig og ikke egnet til å villed, samt en hjemmel til å gi nærmere bestemmelser.»

8.5.3 Høringsinstansenes syn

Forbrukerrådet peker på at denne paragrafen er særdeles viktig sett med forbrukerøyne. De tror også at Mattilsynet må bruke mer tid på tilsyn med villedning i årene fremover. Man er tilfreds med at det kan gis forskrifter som også omfatter frivillige merkeordninger. Sett med forbrukerøyne har forbrukerne lik rett til korrekt informasjon uavhengig om kravene er hjemlet i offentlig forskrift eller fastsatt gjennom en bransjestandard. Denne uttalelse støttes av *Norges bygdekvinnelag*

Fiskeridirektoratet mener at det at det forhold at departementet ønsker å videreføre merkekravene i eksisterende lovgivning medfører at havbruksprodusenter ikke vil bli pålagt mer omfattende regulering enn i dag.

Forbrukerombudet peker i sin uttalelse på at Markedsrådet i en sak har slått fast at Forbrukerombudet ikke kan overføre myndighet til et annet forvaltningsorgan, slik at man i realiteten har en dobbelthjemmel for reklame. Fordi dette er videreføring av et eksisterende forhold går man ut fra at dette heller ikke vil skape problemer fremover.

8.5.4 Helsedepartementets vurderinger

Prinsippet om redelighet kommer til uttrykk i flere av artiklene i Food Law, og særlig i artikkel 8 om vern av forbrukerinteresser. EU Food Law art. 16 gir bestemmelser om presentasjon.

I høringsnotatet § 11. første ledd ble det foreslått følgende ordlyd:

Merking, presentasjon, reklame og markedsføring skal være korrekt, gi mottaker tilstrekkelig informasjon og ikke være egnet til å villed.

Dette atskiller seg noe fra ordlyden i EU Food Law.

«Forbrukerne skal ikke villedes av merking, reklame for og presentasjon av næringsmidler og fôr, herunder deres form, utseende eller emballasje, emballasjematerialene som brukes, måten de ordnes på og de omgivelser de stilles ut i samt opplysninger som gis om dem, uansett medium.»

Grunnen til at man har valgt en noe annerledes ordlyd er at denne lov har et bredere virkeområde

enn EU- Food Law. De forhold som EU Food Law omfatter vil alltid omfattes av denne lov, men i tillegg til å kunne hjemle merking av næringsmidler, vil man kunne hjemle merkebestemmelser for innsatsvarer og dyr i denne paragrafen.

For å klargjøre at det er omsetter som har ansvar for at påbudte opplysninger gis har departementet valgt å følge samme system som i andre bestemmelser i loven, ved å presisere at det er virksomhetens ansvar at merkingen er korrekt.

8.6 Sporbarhet

8.6.1 Gjeldende rett

Sporbarhetskravet innebærer at fôr- eller næringsmiddelvirksomheter skal etablere systemer som gjør dem i stand til å identifisere hvem de har mottatt fôr, næringsmidler eller dyr som brukes i matproduksjon fra, og hvem de har levert slike til. Importører er også omfattet av kravet, de skal i det minste kunne opplyse om hvem som eksporterte produktet. Tilsynsmyndigheten kan kreve seg forelagt disse opplysningene.

Ingen av de fem sentrale lovene på matområdet bruker begrepet sporbarhet som sådan. Det finnes imidlertid forskrifter som er gitt for å sikre sporbarhet. Lotmerkingsforskriften har som formål å gjøre det mulig å identifisere hvilket parti et næringsmiddel kommer fra i tilfeller hvor næringsmidlet kan utgjøre en helsefare eller der hvor næringsmidlet er gjenstand for en tvist. I tillegg har økologiforskriften krav for å sikre at økologiske landbruksprodukter kan spores gjennom de ulike handelsledd. Fiskekvalitetsforskriften gir noen merkebestemmelser som er et virkemiddel til å kunne sikre sporbarhet.

Heller ikke innsatsvareregelverket har bestemmelser som bruker begrepet sporbarhet, men mye av regelverket om merking fører til at innsatsvarer til en viss grad kan spores. Fôrvareloven hjemler krav om at dokumenter skal følge innførte fôrvarepartier, også når de deles opp. Plantevernmidelforskriften, såvareforskriften og forskrift om handel med gjødsel og jordforbedringsmidler setter krav om at tilvirkerens, importørens og eventuelt distributørens navn og adresse skal påføres for at varen skal kunne identifiseres.

Når det gjelder plantehelseregelverket, er det heller ikke her regler som bruker begrepet sporbarhet. Husdyrloven § 7 a gir hjemmel til å pålegge dyreholder plikt til å merke dyr og føre nedtegning om dyrene i besetningen. Videre hjemles opprettelsen av sentrale husdyrregistre og plikt til å gi opp-

lysninger til slike. Detaljerte sporbarhetsbestemmelser er nedfelt i forskrift om merking, registrering og rapportering av dyr hvor det fremgår at hvert individ av storfe skal være øremerket slik at både fødselsdyrehold og dagens dyrehold kan identifiseres. Videre skal enhver fødsel eller forflytning av storfe rapporteres på individnivå til et sentralt individregister for storfe, slik at man elektronisk har tilgang til opplysninger om alle storfe i landet, inkludert deres bevegelser mellom dyrehold i løpet av levetiden, samt om slakte-/dødstidspunkt. Denne sporbarhetsordningen er en viktig basis både for opprinnelsesmerking av ferskt storfekjøtt og oppklaring av smitteveier mellom besetninger. Fiskekvalitetsloven har ingen særskilt hjemmel relatert til sporbarhet.

For øvrig kan regler om merking, attestasjon, dokumentasjon og sertifikater gjøre at det faktisk er mulig å spore selv om dette ikke har vært hovedbegrunnelsen for merkereglene.

8.6.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det fremmet et forslag om at virksomhet skal ha systemer som identifiserer og dokumenterer hvem virksomheten har mottatt fôr, dyr i matproduksjon og næringsmidler fra, og hvilke virksomheter det er levert til, det vil si et krav om sporbarhet et skritt opp og ett skritt ned. Det ble i tilknytning til dette gitt en forskriftshjemmel om at Kongen kan gi nærmere forskrifter om sporbarhet, herunder fastsette krav til sporbarhet for innsatsvarer, planter eller dyr som ikke er bestemt til eller kan forventes å inngå i næringsmidler eller fôr, samt til materialer og gjenstander som kommer i kontakt med næringsmidler.

Prinsippet om sporbarhet kommer til uttrykk i Food Law artikkel 18, og omhandler virksomhetens plikt til å etablere sporbarhetssystemer. I tillegg slår fortalens pkt. 29 fast at *det er nødvendig å sikre at næringsmiddel- eller fôrforetak, herunder en importør, i det minste kan fastslå fra hvilket foretak de har fått levert næringsmidler, fôr, dyr eller stoffer som kan inngå i et næringsmiddel eller et fôr, slik at sporbarhet ved en undersøkelse kan sikres på alle stadier*. Høringsnotatet understreker nærheten mellom merkebestemmelsene og sporbarhetskravet. Nylige matvarekriser har synliggjort behovet for å kunne spore fôr og næringsmidler tilbake til deres opprinnelse. Sporbarhet gjør det enklere å trekke næringsmidler tilbake fra markedet, samtidig med at forbrukerne kan gis mer målrettede og presise opplysninger om produktene. Food Laws spesifikke krav om sporbarhet kan anses som en utdypning og presisering av sporbarhetskravet.

Sporbarhetskravet ivaretar også forhold hvor det ikke er helsefare forbundet med videre omsetning, men hvor forbrukere erfarer at et produkt ikke svarer til de forventninger de har hatt. I slike tilfeller er det rimelig at det er den aktuelle produsent eller leverandør som blir markedsmessig ansvarlig – og ikke alle leverandører som produserer den aktuelle vare – slik mønsteret vil være ved generisk markedsføring.

Kravene til sporbarhet langs hele matkjeden blir stadig mer omfattende i internasjonal lovgivning og er særlig blitt aktualisert i kjølvannet av kugalskapsepidemien og diskusjonen omkring bruk av genetisk modifiserte organismer i næringsmidler og fôr. Sporbarhetskravene er også viktige i dyrehelsesammenheng for raskt å kunne få et grunnlag for å vurdere et sykdomsutbrudd; hvor smitten kan ha kommet fra og hvor den kan være spredd.

Høringsnotatet foreslår at det etableres en egen bestemmelse om sporbarhet som antas å implementere kjernen i Food Laws artikkel 18 om sporbarhet.

8.6.3 Høringsinstansenes syn

Næringsmiddelbedriftenes landsforening og Fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening gir uttrykk for at sporbarhet anvendes på forskjellig måte i ulike sammenhenger, og påpeker at ulike former og nivåer av sporbarhet kan være store og påvirke prisene på produktene. De påpeker videre at det i forarbeidene bør fremgå klart hvilke hensyn myndighetene mener de bør ha hjemmel til å ivareta med denne bestemmelsen. *Landbrukstilsynet* påpeker at det er behov for en hjemmel til å kunne fastsette forskrifter om sporbarhet for planter som dyrkes for å produsere mat og mener at annet ledd kan tolkes som om det bare er planter som ikke er bestemt til mat det kan gis forskrifter om. *Norsk kjøtt-samvirke BA* mener at lovteksten ikke er klar og ikke angir hvor langt man mener sporingen skal gå. De forutsetter at hjemmel i forhold til krav om sporbarhet hjemles i norsk lov. Flere høringsinstanser er tilfredse over at loven stiller krav til virksomheten om å ha sporbarhetssystemer. Den norske veterinærforening ønsker at sporbarhet bør defineres nærmere under definisjonene i § 5. Videre har flere høringsinstanser gir uttrykk for at sporbarhetsbestemmelsen bør tre i kraft samtidig med EU, dvs 01.01.05 og ikke samtidig med ikrafttredelsestidet for denne loven som er foreslått til 01.01.04.

8.6.4 Helsedepartementets vurderinger

NBL og FHL påpeker at det i forarbeidene bør fremgå klart hvilke hensyn myndighetene mener

de bør ha hjemmel til å ivareta med denne bestemmelsen. Departementet mener det ikke på nåværende tidspunkt kan avgrenses hvor langt sporbarhetskravet rekker. Hensikten med å kunne stille krav om sporing er at tilsynsmyndigheten til enhver tid skal kunne være trygg på at en virksomhet kan trekke et produkt tilbake fra markedet ved at virksomheten vet hvem den har fått en et produkt fra. Hvilke krav som må etableres for å kunne gjennomføre dette, vil fremgå gjennom forskriftskrav. Fordi dette er en EØS-relatert bestemmelse, vil de norske kravene måtte samordnes med de kravene andre EØS-land stiller, slik at Norge ikke etablerer tekniske handelshindringer.

Forslaget til bestemmelse omfatter foruten å gi hjemmel til kravene som følger av Food Law, en generell hjemmel til å kunne gi forskrifter om sporbarhet.

Departementet har på bakgrunn av høringen valgt å endre forslag til lovtekst, slik at det gis en forskriftshjemmel som dekker innsatsvarer, planter eller dyr uavhengig om de er bestemt til eller kan forventes å inngå i næringsmidler eller fôr. Dermed vil det konkrete krav til sporbarhet slik det er fastsatt i Food Law få samme ikrafttredelsesdato som i EU.

8.7 Opplæring og kompetanse

8.7.1 Gjeldende rett

I fiskekvalitetsloven stilles det krav til *faglege kvalifikasjoner hos den tekniske leiaren av fisketilverkningsanlegg*. Næringsmiddeloven, landbrukskvalitetsloven og kjøttproduksjonsloven har ingen tilsvarende eksplisitte kvalifikasjonskrav. Det er imidlertid gitt generelle krav til kompetanse og opplæring i ulike forskrifter gitt i medhold av lovene på næringsmiddelområdet. Det generelle kravet innebærer bl.a. at ansvarlig for virksomheten skal sikre at ansatte gis opplæring som står i forhold til arbeidsoppgavene – jf. hygieneforskriften, fiskekvalitetsforskriften og melkeforskriften.

I plantevernmidelloven § 11 er det hjemmel til å gi regler om autorisasjon av personer som i yrket sitt bruker plantevernmidler mv. (godkjenning av yrkesmessig bruk). Hjemmelen er fulgt opp i forskrift om plantevernmidler, hvor det settes krav om autorisasjon for bruk av plantevernmidler, med unntak for bruk av makrobiologiske preparater og preparater som er godkjent for bruk i hobbyhager mv. Autorisasjonen er gyldig i 10 år, og kan trekkes tilbake før dette dersom regelverket ikke overholdes.

Såvareloven § 2 gir hjemmel til å bestemme at forretninger som driver engrosomsetning med varer etter loven, kan pålegges å ha fagkyndig personale. Såvareforskriften følger opp dette ved å fastsette mer detaljerte kompetansekrav for faglige ledere av de to aktuelle kategorier såvareforretninger. Kompetanskravene varierer, avhengig av om forretningen kun driver import og omsetning av ferdig rensset såvare, eller om den også driver egen avl av sertifisert såvare.

I fôrwareloven er det ikke fastsatt noen særskilte kvalifikasjonskrav. Slike krav er derimot tatt inn i forskrift om fôrvarer. Der er det stilt krav til godkjente og registrerte virksomheter at personell med ansvar for produksjon og for kvalitetskontrollen skal ha nødvendig kompetanse og kvalifikasjoner. Det skal også foreligge en oversikt i virksomheten over de ansvarliges kvalifikasjoner.

8.7.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det i paragraf 13 foreslått at virksomheten skal sørge for at enhver som deltar i aktivitet omfattet av loven, har nødvendig kompetanse og at det kan gis nærmere forskrifter om utdanning, opplæring og kompetanse, herunder om autorisasjon av personell.

8.7.3 Høringsinstansenes syn

En rekke høringsinstanser påpeker viktigheten av å kunne stille krav til opplæring og kompetanse. Enkelte hevder at det bør stilles konkrete kompetansekrav direkte i loven, mens andre påpeker at detaljerte krav bør utarbeides og forskriftsfestes.

Fiskeridirektoratet stiller spørsmål ved om kompetansekravet går for langt ved at det rettes mot enhver og ikke bare mot den ansvarlige ved virksomheten. Samtidig peker de på at dette vil avhenge av hva som defineres som *nødvendig* kompetanse.

Norsk Gardsmat er positive til at det stilles kompetansekrav, men samtidig bekymret for den kostnadsdrivende effekten obligatoriske krav kan få. De framholder viktigheten av at kravene også tilpasses små virksomheter.

Folkehelseinstituttet understreker viktigheten av at det fortsatt kan stilles krav om autorisasjon for yrkesmessig bruk av plantevernmidler.

8.7.4 Helsedepartementets vurderinger

De generelle kravene til kompetanse og opplæring, som i dag allerede finnes i ulike forskrifter gitt i medhold av lovene på næringsmiddelområdet, må fortsatt være et viktig fundament i virksomhetenes

spesifikke opplæringsrutiner. Departementet er kjent med at noen virksomheter og bransjer lenge har hatt opplæring og etterutdanning på sin dagsorden. Likevel er det en gjennomgående oppfatning at kunnskapene om grunnleggende næringsmiddelhygiene, kjennskap til regler og hvordan man skal anvende reglene i praksis, ikke er på høyde med oppgaver og utfordringer på matområdet. Dette er et tankekors med hensyn til den viktige rollen virksomhetene har for å sikre trygg mat, men også fordi moderne regelverk med overordnede og målstyrte bestemmelser, gjør det nødvendig at den enkelte arbeidstaker og virksomhetsutøver har god kunnskap og kompetanse innenfor dette området. Behovet for kompetanse vil bli ytterligere forsterket ved en forventet innføring av krav om kritiske kontrollpunkter basert på en fullstendig HACCP-analyse i hele eller deler av EUs regelverk. Skal virksomheten kunne gjennomføre en selvstendig vurdering av sikkerhetsnivået mht. farer ved egen produksjon, er det påkrevd at den har ansatte med nødvendig kunnskap i næringsmiddelhygiene, som kan gjøre en vurdering av relevante farer innenfor arbeidsområdet.

Fra politisk hold har det flere ganger den siste tiden, blant annet gjennom spørretimen i Stortinget, vært satt fokus på kravene som stilles for å kunne produsere eller framby matvarer. Regjeringen har i denne sammenhengen pekt på at det ikke bare er viktig å ha et godt og hensiktsmessig regelverk som er forståelig for den enkelte utøver, men at det også er nødvendig med et minimum av næringsmiddelkompetanse for å kunne anvende reglene på riktig måte. Regjeringen har i den sammenhengen vist til at det er under utredning og vurdering hvorvidt det skal innføres et obligatorisk kompetansekrav ved arbeid med næringsmidler i Norge. Helsedepartementet følger derfor opp dette med å stille krav til kompetanse i den nye matloven.

Gjeldende bestemmelser i EU har ikke omfattende krav til arbeidstakernes kompetanse. Forventede endringer fremgår først og fremst av utkast til ny generell hygieneforordning av 14.7.2000. Både utkastet og de forslag som er uttrykt under behandling i Europaparlamentet, går i retning av en moderat innskjerping av kravet til kompetanse. Virksomhetsleder utpekes som ansvarlig for å etablere systemer som sikrer at arbeidstakerne har kunnskaper som står i forhold til deres oppgaver. Utkastet til ny generell hygieneforordning har i vedlegg II kapittel II et krav til virksomhetsleder om å sørge for at personer som håndterer matvarer og fôr, skal overvåkes og opplæres slik at kompetansen står i rimelig forhold til det arbeid de utfører. Under behandling i Europaparlamentet er det kommet flere

kommentarer om en innskjerping av denne formuleringen i utkastet. Alternativet er en foreslått formulering som fastsetter et krav til virksomhetsleder om å sørge for at personer som håndterer matvarer og fôr, skal overvåkes regelmessig og årlig gjennomgå passende opplæring av eksperter i aspekter ved næringsmiddel- og fôr-hygiene, kvalitetskontroll, helsebeskyttelse og infeksjonsforebygging.

Også på det øvrige innsatsvareområdene er det viktig at kompetansekravene innen de respektive områdene videreføres i kraft av matloven, selv om de gjeldende kravene på de ulike områdene har noe varierende bakgrunn og formål. For såvareområdet utgjør kvalitetshensynet på sluttproduktet hovedhensikten bak et kompetansekrav. For å oppnå den nødvendige kvalitet vil kunnskap om visse biologiske prosesser knyttet til plantevekst, frøsetting og frølagring være av betydelig verdi. Det blir også lagt vekt på at en produsent og leverandør av såvarer i visse tilfeller har en viktig informasjons- og veiledningsoppgave ovenfor forbrukerne. De kvalifikasjonskrav som gjelder for plantevernmidler, gjennom krav til autorisasjonsbevis, er i vesentlig grad satt ut fra helse- og miljøhensyn. Ved bruk av plantevernmidler er det viktig å ha kunnskaper om mulige skadevirkninger både på egen helse og på omkringliggende arealer, vannorganismer osv. Ikke minst er det viktig å ha kunnskaper om sikkerhet og andre mulige tiltak som reduserer risikoen for ulike skadelige virkninger.

På bakgrunn av at matloven har et vidt virkeområde og retter seg mot en rekke ulike virksomhetstyper, finner Helsedepartementet det ikke riktig å angi spesifikke kompetansekrav direkte i loven, men heller framsette et generelt krav til kompetanse og hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om opplæring, utdanning og kompetanse i forskrifter.

8.8 Forbud mot fangst og høsting, bruks- og omsetningsbegrensninger

8.8.1 Gjeldende rett

Med hjemmel i næringsmiddeloven er det fastsatt bestemmelser som begrenser frambudet av visse produkter til helseinstitusjoner med spesiell personell kompetanse eller via apotek.

I gjeldende drikkevannsforskrift er det nedfelt et forbud mot å forurense vannforsyningssystem og internt fordelingsnett dersom dette kan medføre fare for forurensning av drikkevann. Kommunen kan ved forskrift eller enkeltvedtak forby virksom-

het som kan medføre fare for forurensning av drikkevann i vannforsyningssystem og intern fordelingsnett. Fylkesmannen har tilsvarende forskriftshjemmel når hele eller deler av et vannforsyningssystem berører flere kommuner. Helsedepartementet kan gi forskrift når hele eller deler av et vannforsyningssystem berører flere kommuner eller innretninger til sjøs. Vannverkseier skal ved oppslag eller på annen hensiktsmessig måte informere allmennheten om forbudet mot forurensning av drikkevann.

I plantevernmidellovgivningen er det nedfelt en rekke vilkår for bruk og begrensninger i bruk av plantevernmidler.

Med hjemmel i dyrehelselovene er det i tråd med EØS-avtalens bestemmelser fastsatt et forbud mot bruk av foredlede animalske proteiner i fôr til dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon. Det er også fastsatt forbud mot bruk av usteriliserte skyl-ler og matavfall til svin. Fiskesykdomslovens § 7 stiller krav om tillatelse til etablering av akvakulturanlegg. Av smitteforebyggende hensyn er det med hjemmel i denne bestemmelsen stilt krav til tillatt produksjonsvolum på en lokalitet ut fra en vurdering av risiko for sykdomsspredning til viltlevende fiskestammer, eksempelvis viktige laksebestander.

8.8.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått å videreføre hjemmelsgrunnlaget i eksisterende lover på området for å kunne begrense bruk av i utgangspunktet lovlig produserte varer samt å regulere omsetningssted.

Videre ble det foreslått nye hjemler for et fangstforbud innenfor nærmere angitte områder når helsemessige hensyn tilsier dette, samt for å kunne begrense aktiviteter som kan medføre forurensning av drikkevann. Beskyttelsen av drikkevannskilder er i dag bare hjemlet i den ene av drikkevannsforskriftens hjemmelslover, kommunehelsetjenesteloven, og rekkevidden av denne hjemmelen er usikker. Det ble derfor foreslått hjemmel for å ivareta slike forhold i matloven.

8.8.3 Høringsinstansenes syn

Fiskeridirektoratet mener at lovutkastets formuleringer er svært generelle og muligens ikke tilstrekkelig klare i forhold til den hjemmelsadgang som har vært ønsket for å gi fangstforbud eller høstingsforbud i hav- eller fjordområder hvor dette anses nødvendig for å unngå fangst som kan medføre helsefare for forbrukeren. Fiskeridirektoratet foreslår derfor følgende alternative formulering: «Kongen kan i forskrifter fastsette fangstforbud og høstings-

forbud, bruksbetingelser og....». Fiskeridirektoratet mener også at det bør vurderes om et slikt fangstforbud bør kunne gis ut fra kvalitets- og markedsaspekt, i tillegg til folkehelseaspektet.

NORVAR etterlyser en opprydning i bruk av hjemler i ulikt lovverk for forbud mot forurensning av vannforsyningssystem.

Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) påpeker at den foreslåtte forskriftshjemmelen til å forby virksomhet som kan medføre fare for forurensning av drikkevann og internt fordelingsnett benytter ordet «virksomhet» i en annen betydning enn den som er definert i lovutkastet. SNT foreslår derfor at man heller benytter ordlyden «ethvert forhold».

8.8.4 Helsedepartementets vurderinger

Lovutkastet viderefører i stor grad hjemmelsgrunnlag i tidligere lover på området. De fleste av disse bestemmelsene er også nødvendige for å ivareta internasjonale forpliktelser. Den foreslåtte bestemmelsen om å kunne forby fangst ut fra helsemessige hensyn er ny.

På bakgrunn av de høringskommentarer som er kommet, har departementet funnet det riktig å gi en fullmakt som hjemler forbud mot fangst, høsting og bruk, og en som gir hjemmel for begrensning i produksjon og omsetningssted. Departementet finner det videre riktig å plassere hjemmel til å forby ethvert forhold som kan medføre fare for forurensning i vannforsyningssystem og internt fordelingsnett i bestemmelsen som retter seg mot etablering, utforming og drift av virksomhetens aktiviteter.

8.9 Import og eksport mv

8.9.1 Gjeldende rett

Næringsmiddeloven gir anledning til å stille krav ved import av næringsmidler. Krav ved eksport er derimot ikke nærmere omtalt i næringsmiddeloven. Det er gitt eksplisitte bestemmelser om eksport av næringsmidler med hjemmel i landbrukskvalitetsloven og fiskekvalitetsloven.

I innsatsvarelovene gir gjødselvareloven, såvareloven og fôrwareloven i noe ulike grad hjemmel til å regulere import og eksport. Både såvareforskriften og fôrwareforskriften fastsetter detaljerte krav til import.

Med hjemmel i plantehelseloven gir plantehelseforskriften en mengde regler om import og eksport av planter og andre smittebærende gjenstander.

Både fiskesykdomsloven og husdyrloven har

ekspisitt hjemmel til å regulere innførsel og utførsel.

8.9.2 Høringsnotatet

Det ble i høringsnotatet foreslått å videreføre dagens rettstilstand i en generell adgang til å regulere import og eksport i forskrifter, herunder nedlegge forbud mot import og eksport.

8.9.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene hadde ingen merknader til det materielle innholdet i høringsnotatets forslag.

8.9.4 Helsedepartementets vurderinger

De fleste forvaltningsområder omfattet av lovutkastet er nå harmonisert for praktisk talt all handel innen EØS-området og for innførsel fra tredjeland som følge av EØS-avtalen.

Hjemmel til å regulere import og eksport på områdene næringsmidler og innsatsvarer samt av hensyn til plante- og dyrehelsen er avgjørende både for å ivareta lovens formål og av hensyn til internasjonale forpliktelser. Departementet foreslår derfor å videreføre en generell adgang til å regulere import og eksport i forskrifter.

Det er i dag to prinsipielt ulike typer EØS-basert regelverk som har betydning for grensepassering innen EØS med dyr og produkter omfattet av lovutkastet; regelverk som regulerer omsetning uavhengig av om omsetningen innebærer grensepassering eller ikke, og regelverk som spesifikt fastsetter regelverk for handel over landegrenser.

EØS-regelverket nedfeller vilkår for kommersiell import fra tredjeland på en rekke områder. Etter EØS-avtalen er det også fastsatt bestemmelser om animalske produkter som medbringes av reisende i egen håndbagasje.

Både ut fra nasjonale hensyn og hensynet til internasjonale forpliktelser slutter departementet seg til høringsnotatets forslag om en vid hjemmel til å regulere import og eksport.

8.10 Adgang til sted, bistandsplikt og prøveuttak mv.

8.10.1 Gjeldende rett

8.10.1.1 Adgang til sted

I næringsmiddeloven er det slått fast at tilsynsmyndigheten har adgang overalt der næringsmidler og

bruks- og forbruksgjenstander som kommer inn under loven, produseres, frambyes, oppbevares eller sendes, og kan kreve seg forelagt dokumentasjon (bøker mv.) som anses som nødvendige for tilsynet. Fiskekvalitetsloven har tilsvarende bestemmelser om tilsynsmyndighetens rett til adgang til fiskefartøy, transportmiddel og anlegg mv. som blir benyttet til tilvirkning, oppbevaring, lagring eller omsetning av fisk og fiskevarer eller emballasje for slike varer. Tilsvarende rett til adgang og rett til å kreve seg forelagt alle opplysninger, herunder forretningsbøker og lignende papirer, som finnes nødvendig, er også nedfelt i kjøttproduksjonsloven.

Også innsatsvareregelverket stiller krav om at tilsynet skal ha adgang til virksomheter som er underlagt tilsyn og å få innsyn i alle relevante dokumenter.

Plantehelseloven sier i § 4 at tilsynsmyndigheten skal ha *uhindra tilgjenge til fast eiendom, gartneri, lagerrom, utsal, maskinar, reiskapar, transportmiddel og emballasje og til andre stader eller innretningar i virksomheten*. Videre gir bestemmelsen tilsynsmyndigheten rett til å kreve *framlagt alle naudsynlege opplysningar*.

Fiskesykdomslovens § 6 gir offentlig tjenestemann adgang til sted eller virksomhet som loven gjelder for slik at nødvendig undersøkelser kan foretas.

Husdyrlovens § 5 fastsetter at veterinær, politi eller annen med fullmakt etter loven skal gis adgang til sted loven gjelder for, hvis det er mistanke om sykdom, er nødvendig for å oppfylle internasjonale forpliktelser eller som et ledd i overvåking av helsetilstanden eller forebyggende helsearbeid.

8.10.1.2 Tilrettelegging for gjennomføring av tilsyn og kontroll – bistandsplikt

Ved endring av næringsmiddeloven i 1998 ble virksomhetenes plikt til å legge til rette for tilsynet tatt inn i loven som et resultat av utvidelse av EØS-avtalens vedlegg I. Virksomhetene skal yte et aktivt samarbeid under inspeksjoner, prøvetakinger osv. Tilsvarende bestemmelse finnes i fiskekvalitetsloven og kjøttproduksjonsloven. I sistnevnte lov omfatter plikten til å yte bistand både produsenter av slaktedyr og virksomheter etter loven. Videre skal det i følge kjøttproduksjonsloven stilles nødvendige lokaler og innretninger mv. til vederlagsfri disposisjon for tilsynsmyndigheten. Det fremgår videre av *Ot.prp. nr. 72 (1995 – 96) om lov om kjøttproduksjon* at en viktig del av tilretteleggingen for tilsynet er å følge en rasjonell ukeplan for slaktingen, slik at denne blir mest mulig kostnadseffektiv. Slakting krever tilsyn og kontroll, og skal utgiftene til kontroll og tilsyn kunne holdes innenfor rimelige gren-

ser, er det nødvendig at slaktingen i størst mulig grad følger oppsatt plan og konsentreres i tid så langt dette er mulig.

Videre har alle de tre nevnte lover hjemmel for at utenlandske inspektører skal kunne delta i inspeksjoner mv. som ledd i internasjonalt samarbeid som Norge er tilsluttet. Utenlandske inspektører blir da underlagt samme taushetspliktregler som de norske tilsynsmyndighetene.

Innsatsvareregelverket er ikke like ensartet når det gjelder plikter for tilrettelegging for gjennomføring av tilsyn. Bare gjødselvareloven gir regler ut over ordinær innsynsrett ved at den også slår fast at tilsynsmyndighetene kan kreve alle nødvendige opplysninger.

I fiskesykdomsloven er det nedfelt en plikt til å yte nødvendig bistand ved utførelsen av kontroll med bestemmelser eller vedtak i eller i medhold av loven. Plikten til å yte bistand gjelder også når det er nødvendig som et ledd i et særskilt program for dokumentasjon av helsetilstanden eller som ledd i oppfyllelsen av internasjonal avtale.

8.10.1.3 Prøveuttak

I alle de tre nevnte lovene på næringsmiddelområdet, de fire lovene på innsatsvareområdet, plantehelseloven og fiskesykdomsloven slås det fast at tilsynsmyndigheten har rett til å ta ut nødvendige prøver vederlagsfritt.

8.10.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det i § 8 foreslått at virksomhet og enhver dyreholder skal til enhver tid gi tilsynsmyndigheten uhindret adgang til sted eller lokale der virksomhet drives, slik at tilsynsmyndigheten kan foreta nødvendige undersøkelser. Videre ble det foreslått at utenlandske inspektører kan delta i inspeksjoner mv. som ledd i internasjonalt samarbeid. Det ble videre foreslått at virksomhet og enhver dyreholder skal vederlagsfritt stille nødvendige lokaler, inventar, arbeidshjelp og redskaper til disposisjon for utøvelse av tilsynet og ellers være behjelpelig og legge til rette for tilsynet, samt på anmodning fra tilsynsmyndigheten vederlagsfritt avgi eller sende inn nødvendig prøvemateriale eller resultatet av gjennomførte analyser. I høringsnotatet ble det foreslått å videreføre en bearbeidet versjon av husdyrlovens hjemmel, slik at tilsynsmyndigheten i særskilte tilfeller kan pålegge slakterier og anlegg som behandler animalske biprodukter å stille anlegg, utstyr og arbeidskraft til disposisjon for å utføre bestemte oppgaver. Det ble dessuten foreslått en fullmaktsbestemmelse for å kunne gi nærmere forskrifter.

I hovedsak var forslagene basert på en videreføring av gjeldende rettstilstand med unntak av forslaget om at det også kunne stilles krav om å sende inn prøvemateriale eller resultatet av gjennomførte analyser, samt at dyreholders plikt til å yte bistand ble mer eksplisitt uttrykt enn i dagens husdyrlov, noe som vil lette tilsynsmyndighetens arbeid. Lovutkastets bestemmelse om at utenlandske inspektører kan delta i forbindelse med inspeksjon, er også ny i forhold til dagens dyresykdomslovgivning, men vurderes som helt nødvendig. Dette fordi det alt vesentlige av dyresykdomslovgivningen er harmonisert innen EØS-området. Norske dyrehold blir også i dag gjort til gjenstand for inspeksjoner med utenlandske inspektører som del av den kontroll EFTA Surveillance Authority (ESA) utfører overfor norske myndigheter.

8.10.3 Høringsinstansenes syn

Landbrukstilsynet og *Planteforsk* har i sine høringsuttalelse påpekt at på samme måte som enhver dyreholder pålegges å gi tilsynsmyndigheten adgang, så er det også behov for at enhver plantedyrker pålegges å gi tilsynsmyndigheten adgang med tanke på bekjempelse av planteskadegjører.

Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL) foreslår i sin høringsuttalelse at det tas inn en tilføyelse om at tilsynsmyndigheten under inspeksjon skal utvise aktsomhet og ta tilbørlig hensyn til den aktivitet som foregår i lokalene. Det samme framkommer også i felles høringsuttalelse fra *Næringsmiddelbedriftenes landsforening (NBL)* og *Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL)* hvor det videre foreslås å lovfeste at dette skal nedfelles i aktuelle forskrifter hjemlet i denne paragrafen.

Norsk Gardsmat påpeker i sin høringsuttalelse at tilsynsmyndigheten bør ha plikt til å sende prøvebesvarelser tilbake etter prøveuttak i virksomheten.

NORVAR understreker i sin høringsuttalelse viktigheten av at det stilles krav om innsendelse av resultater av gjennomførte analyser i tillegg til at det kan stilles krav om å avgi prøvemateriale. Dette er i følge *NORVAR* med på å sikre at markedet for analysetjenester får mange kompetente kunder.

Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) påpeker at det kan virke urimelig at en privatperson som har kjæledyr i eget hjem, pålegges samme plikter som en dyreholder som har dyr som del av næringsaktiviteten.

Folkehelseinstituttet påpeker viktigheten av å kunne få tilgang til bakteriestammer for å kunne gjennomføre sine oppgaver som nasjonalt smitte-

verninstitutt. Dette er nærmere omtalt under omtalen av neste paragraf.

Statens dyrehelsetilsyn påpeker at grensepersonell bør sikres adgang til virksomheter og fartøy som ikke er omfattet av loven for å kunne sikres tilgang til cargomanifester, jf høringsutkastets § 9 annet ledd.

Norske renholdsverksforening mener det er nødvendig at de utgifter avfallsbehandlingsanlegg blir påført ved vedtak etter den foreslåtte bestemmelsen, dekkes på en måte som sikrer at avfallsselskapene eller deres kommunale eiere ikke blir belastet.

8.10.4 Helsedepartementets vurderinger

Departementet vil understreke at tilsynets rett til adgang til virksomheter mv. samt virksomhetenes plikt til å legge til rette for tilsynets aktivitet og stille nødvendige lokaler, inventar, arbeidshjelp og redskaper til disposisjon for tilsynet, er helt avgjørende bestemmelser som foreslås videreført i den nye matloven. Det er avgjørende for tilsynets tillit at man har uhindret adgang til alle relevante lokaler og innretninger. For å få gjennomført et effektivt tilsyn er det nødvendig å stille krav om at virksomhetene skal legge til rette for tilsynet og være tilsynet behjelpelig. Ut fra samme prinsipper er det nødvendig å videreføre ordningene med at å kunne ta ut prøver vederlagsfritt og at utenlandske inspektører skal kunne delta i inspeksjoner mv. som ledd i internasjonalt samarbeid som Norge er tilsluttet.

Departementet mener at det er behov for en hjemmel til at utenlandske inspektører kan delta i inspeksjoner mv. når det er nødvendig for å ivareta internasjonale forpliktelser, eksempelvis forpliktelser i henhold til EØS-avtalen. En slik deltagelse innebærer en overføring av forvaltningsmyndighet. Etter fast grunnlovstolkning må myndighetsoverføringen kunne karakteriseres som «lite inngripende» hvis den skal kunne foretas uten vedtak etter Grunnloven § 93. Problemstillingen ble vurdert i forbindelse med EØS-konkurranseloven 27. november 1992 nr. 110 «3 andre ledd, som fastsetter at EFTAs overvåkingsorgan og EF-kommisjonen kan være til stede ved og delta i kontroll foretatt av konkurransemyndighetene «innen de rammer EØS-avtalen gir». Myndighetsoverføringen etter matloven vil være tilstrekkelig begrenset gjennom formuleringen «når det er nødvendig for å ivareta internasjonale forpliktelser».

Departementet er av den oppfatning at siden det kun stilles krav om å stille *nødvendige* lokaler, inventar, arbeidshjelp og redskaper til disposisjon, så nedfelles det et forholdsmessighetsprinsipp, jf.

nærmere omtale av selve paragrafen i senere kapittel. På bakgrunn av dette anser departementet at SNTs merknad er ivaretatt.

Ved utbrudd av alvorlige smittsomme dyresykdommer er det av hensyn til effektiv sykdomsbekjempelse, og for å ivareta internasjonale forpliktelser, nødvendig å kunne avlive og senere destruere dyr raskt og på en måte som begrenser risikoen for smittespredning så langt som mulig. Normalt vil avliving og destruksjon skje ved at det inngås avtaler med personell og anlegg som har mulighet til å gjennomføre oppgavene på en hensiktsmessig måte. Det kan imidlertid oppstå situasjoner der aktuelt personell og anlegg ut fra hensynet til normale kundedrupper, marked eller andre forhold ikke ønsker å inngå slike avtaler.

Departementet legger til grunn at et pålegg om å stille anlegg, utstyr og personell til disposisjon i særskilte situasjoner prinsipielt er et pålegg som skal muliggjøre gjennomføring av pålegg rettet mot dyreeier eller andre i situasjoner det er nødvendig med avliving og/eller destruksjon for å hindre smittespredning. Avlivings- og bortskaffingskostnader som følge av pålagte tiltak ved sykdommer hos landlevende dyr, er normalt en del av de utgiftene for tiltak mot dyresykdom som eier skal ha erstatning for etter lovutkastets erstatningsbestemmelse. I de tilfeller tiltakene ikke er direkte omfattet av lovens erstatningsbestemmelser, legger departementet til grunn at anlegg og personer må kompenseres for kostnadene ved pålagte tiltak fra den overslagsbevilgningen på statsbudsjettet som tradisjonelt har vært benyttet til tiltak etter blant annet husdyrloven og fiskesykdomsloven (hittil kapittel 1107 post 73). Med dette mener departementet at merknadene fra norske renholdsverks forening er ivaretatt.

Departementet er enig i Landbrukstilsynets og Planteforsks synspunkt om at det bør stilles samme krav overfor en plantedyrker som overfor en dyreholder med tanke på å gi tilsynsmyndigheten adgang rett ut fra hensynet til plante- og dyrehelse. Følgelig foreslås det å endre angjeldende paragraf på dette punkt i forhold til høringsutkastet.

Videre er departementet enig med RBL, NBL og FHL om at inspektører skal utvise aktsomhet og ta tilbørlig hensyn til den aktivitet som foregår i lokaler som inspiseres. Likevel finner departementet ikke grunn for å lovfeste dette ut fra det forvaltningsmessige prinsipp at et slikt forhold heller reguleres ved instruks til forvaltningen enn i lovs form. Ut fra samme synspunkt anses det ikke nødvendig å lovfeste at tilsynsmyndigheten skal sende prøvebesvarelse til virksomheten etter uttak av prøver.

Departementet vurderer det slik at tilsynsmyndighetens tilgang til fraktdokumenter (cargomaniester) vil bli tilstrekkelig sikret gjennom det krav som stilles i påfølgende paragraf, og finner følgelig ikke grunn til å utvide tilsynsmyndighetens adgang til sted eller virksomhet etter nærværende paragraf. Dersom fraktdokumenter viser at det er varer som kommer inn under loven, om bord i fartøy eller i lokaler i forbindelse med grensepassering, vil tilsynsmyndigheten være sikret adgang etter nærværende paragraf.

8.11 Opplysnings- og rapporteringsplikt

8.11.1 Gjeldende rett

Etter næringsmiddeloven, fiskekvalitetsloven og kjøttproduksjonsloven plikter virksomheten på anmodning fra tilsynsmyndigheten å gi alle opplysninger som har betydning for tilsynet. Tilsvarende er en omfattende opplysnings- og rapporteringsplikt nedfelt i innsatsvarelovgivningen med litt ulik ordlyd.

Husdyrloven gir hjemmel til å gi forskrifter om plikt til å føre nedtegninger om dyr i besetningene og til å kreve avgivelse av opplysninger til sentrale husdyrregistre. Husdyrlovens og fiskesykdomslovens hjemler til å regulere ulike aktiviteter og virksomheter er i en rekke tilfeller benyttet til å nedfelle plikt til å oppbevare, fremlegge og i visse tilfeller aktivt sende inn opplysninger og dokumentasjon.

8.11.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått å videreføre den plikten som fremgår av en rekke av de lovene som inngår i matloven, til å fremskaffe, utarbeide, fremlegge eller sende inn opplysninger når tilsynsmyndigheten krever det. Plikten ble også foreslått å kunne omfatte innsendelse av prøvemateriale samt å offentliggjøre opplysninger. Videre ble det foreslått hjemler til å kunne pålegge foretak som ikke er omfattet av loven å fremlegge dokumentasjon når dette er nødvendig for tilsynsmyndighetens kontroll med import, samt til å kunne tilplikte laboratorier å sende inn dokumentasjon, herunder prøvemateriale til tilsynsmyndigheten i smitteovervåkingsøyemed. Det ble foreslått adgang til nærmere forskriftsregulering av opplysnings- og rapporteringsplikten, herunder om plikt til å offentliggjøre resultater av utført tilsyn.

8.11.3 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene mener det bør lovfestes en plikt for tilsynsmyndigheten til å informere tilbake til virksomheten, og til parter som er berørt i andre ledd av kjeden.

Fiskeridirektoratet mener at opplysnings- og rapporteringsplikten bør begrenses til de opplysningene som er nødvendige for at tilsynsmyndigheten skal kunne utføre sine gjøremål etter loven.

Reiselivsbedriftenes landsforening mener at opplysnings- og rapporteringsplikten bør begrenses til tilfeller der tilsynsmyndigheten finner rimelig grunn til mistanke om fare for menneskers eller dyrs helse. Flere høringsinstanser uttrykker skepsis til etablering av hjemmelsgrunnlag for «smiley-ordninger» for offentliggjøring av resultater av utført tilsyn. Dette er nærmere belyst i omtalen av bestemmelsen om informasjon til allmennheten.

Folkehelseinstituttet støtter forslaget om en hjemmel for å kunne tilplikte laboratorier å sende inn dokumentasjon og prøvemateriale/bakteriestammer til tilsynsmyndigheten. Dette vurderes som nødvendig for at Folkehelseinstituttet skal kunne utføre oppgaver som følger av smittevernloven på en tilfredsstillende måte. Erfaring har vist at den kan være vanskelig å få opplysninger fra primærlaboratorier om hvilken kilde bakteriene som sendes Folkehelseinstituttet kommer fra. Problemet aktualiseres ytterligere ved kommersialisering av laboratorier og konkurranseutsetting av laboratorietjenester som kan forventes å føre til endelåvere vilje til å gi informasjon på grunn av økonomisk binding til oppdragsgiver.

Statens dyrehelsetilsyn mener at en i 2. ledd bør bruke ordet «opplysninger» på samme måte som i paragrafens øvrige ledd fordi dette vurderes å favne videre enn det foreslåtte «dokumentasjon».

8.11.4 Helsedepartementets vurderinger

Hjemmel for å få fremlagt nødvendige opplysninger for tilsynet i en hensiktsmessig form sikrer tilsynets effektivitet. For å kunne benytte opplysningene på en formålstjenlig måte, vil det være hensiktsmessig å kunne stille krav til på hvilken måte opplysningene skal gis, eksempelvis ved bruk av skjema.

Departementet forutsetter at tilsynsmyndighetene ikke krever fremlagt andre opplysninger og rapporter enn de som er nødvendig for å ivareta lovens formål og at tilsynet på en hensiktsmessig måte vil gi tilbakemelding til berørte virksomheter om utfall av inspeksjoner og undersøkelser av prøve-

materiale. Det anses ikke hensiktsmessig å lovfeste dette.

Departementet foreslår at en benytter ordet «opplysninger» gjennomgående i den foreslåtte paragrafen og slutter seg for øvrig til høringsnotatets forslag.

8.12 Dokumentasjon, attester, sertifikater

8.12.1 Gjeldende rett

Næringsmiddeloven har eksplisitt lovhjemmel til i forskrift å stille krav om hygiesertifikater eller lignende ved transport av næringsmidler. I tillegg er det innfortolket i den generelle hjemmelen i næringsmiddeloven, kjøttproduksjonsloven og landbrukskvalitetsloven fullmakt til å kreve dokumentasjon, for eksempel handelsdokumenter, analysebevis og sertifikater, selv om hjemmelen her ikke er eksplisitt.

Innsatsvareregelverket hjemler eksplisitt krav om dokumentasjon knyttet til varens innhold og opprinnelse. Plante helselovgivningens fullmakter gir hjemmel til forskriftskrav om sunnhetsattester i henhold til eksportlandets regelverk før sendingen føres ut av landet. I tillegg er det generelle fullmakter som er vide nok til å hjemle krav om annen type dokumentasjon.

På dyrehelseområdet gir husdyrloven hjemmel til å stille krav om sunnhetsattester utferdiget av veterinær, evt. offentlig veterinær. Fiskesykdomsloven gir hjemmel til å forskriftsregulere helse- og opprinnelsesattester.

8.12.2 Høringsnotatet

Høringsnotatet foreslo å gi en bestemmelse som gir generell hjemmel til å gi forskrifter om dokumentasjon. Bestemmelsen skulle også gi fullmakt til å stille krav om utstedelse av og plikt til å fremskaffe og oppbevare dokumentasjon, og at produkter omfattet av loven skulle kunne følges av attester, sertifikater eller annen dokumentasjon.

8.12.3 Høringsinstansenes syn

Det er ikke kommet inn noen høringsuttalelser til dette punkt.

8.12.4 Helsedepartementets vurderinger

Departementet legger til grunn synspunktene som framkom i høringsnotatet. Foruten å videreføre eksisterende hjemler, er dokumentasjonsplikt viktig sett i lys av de økte krav til sporbarhet. På næringsmiddelområdet har det også lenge vært tradisjon for å kreve dokumentasjon for å sikre at helsefarlige produkter ikke kommer ut på markedet.

For å muliggjøre oppfyllelse av internasjonale forpliktelser i forbindelse med eksport foreslås lovfestet rett til å gi forskrifter om at varer omfattet av loven skal følges av attester, sertifikater eller annen dokumentasjon. Et slikt krav vil også kunne gjøres gjeldende for nasjonal omsetning, i tråd med gjeldende rettstilstand på flere av de tidligere lovområdene den nye loven skal regulere.

9 Lovutkastets kapittel 3 – Spesielle krav og forpliktelser

9.1 Næringsmiddeltrygghet

9.1.1 Gjeldende rett

I henhold til næringsmiddeloven § 1 punkt 3 kan det gis forskrifter for å forebygge tilvirkning og frambud av helseskadelige næringsmidler. Hjemmelen kan sies å være blant grunnsetningene i loven fordi den gjenspeiler en av hovedhensiktene; nemlig å unngå helseskadelig mat. En rekke forskrifter på næringsmiddelområdet gir utfyllende bestemmelser på området. Eksempelvis er det i § 33 i hygieneforskriften slått fast at *næringsmidler skal etter sin art være friske, ikke bedervet, og fri for smittestoffer og annen forurensning som kan innebære helsefare for forbrukerne, enten direkte gjennom det ferdige næringsmiddel eller indirekte ved overføring til andre varer, personer eller miljø*.

Fiskekvalitetsloven hjemler tilsvarende krav, gjenspeilet i fiskekvalitetsforskriften § 1–10.

I kjøttproduksjonsloven § 11 er det et eksplisitt krav om at alt ferskt kjøtt skal gjennomgå kjøttkontroll og stempelmerkes dersom det finnes egnet som folkemat. Ferskt kjøtt som er funnet uegnet til folkemat eller annen anvendelse, skal kasseres eller uskadeliggjøres. Betingelser for å kunne godkjenne/kassere ferskt kjøtt er utdypet i kjøttkontrollforskriften kapittel II og i kjøttkontrollinstruksen kapittel III. Det er verdt å merke seg at i henhold til kjøttproduksjonsloven er det krav om offentlig kontroll av alt ferskt kjøtt, for å sikre at det ikke kommer produkter ut på markedet som ikke er egnet til konsum, mens det for andre deler av næringsmiddelområdet ikke er en tilsvarende kontrollordning (med unntak av animalske varer fra tredjeland, hvor det er krav om kontroll ved grensekontrollstasjon).

Det er imidlertid ikke noe eksplisitt forbud mot å framby/omsette helseskadelig mat i noen av dagens næringsmiddellover.

Food Law fastsetter i artikkel 14 krav til næringsmiddeltrygghet.

9.1.2 Høringsnotatet

Det fremgikk av høringsnotatet at de tre matdepartementene vurderte det som svært viktig at vi i na-

sjonal lovgivning får bestemmelser om næringsmiddeltrygghet som tilsvare Food Law, for å unngå at det kan oppstå divergerende tolkninger på et så viktig område. Det ble foreslått at matlovens bestemmelse på dette punkt ble gitt samme ordlyd som Food Law artikkel 14.

9.1.3 Høringsinstansenes syn

Forbrukerrådet sier i sin uttalelse at paragrafteksten ikke er så klar som de skulle ønske seg, og at det ikke umiddelbart er lett for en ny leser å forstå hvordan trygg mat (dvs. mat som ikke er helseskadelig og dessuten egnet for konsum) skal defineres og bestemmes. Det fremgår videre at Forbrukerrådet tilrår at tekstforslaget omskrives slik at paragrafens intensjon kommer bedre frem.

Den norske veterinærforening påpeker i sin uttalelse til bestemmelsen at begrepet helseskadelig er et vidtfavnende og upresist begrep både i rom og tid, som dermed kan danne grunnlag for tolknings tvil. Den norske veterinærforening går derfor inn for at begrepet defineres nærmere i lovteksten.

Fagsenteret for fjørfe påpeker i sin uttalelse at det ikke virker særlig gjennomtenkt å definere begreper i §§ 18 og 21, når dette burde vært gjort i § 5. Videre går det frem at de mener bestemmelsene passer svært dårlig inn i en fullmaktslov, siden disse paragrafene fastsetter svært detaljerte krav, og at det ville være langt bedre å overlate dette detaljeringsnivået til forskrifter som nødvendigvis må utarbeides i kjølvannet av en vedtatt Matlov.

Norges Bygdekvinnelag påpeker at bestemmelsens fjerde ledd er vanskelig å forstå, og at den må formuleres slik at hvem som helst kan få en god forståelse av hva som menes.

Fiskeridirektoratet mener bestemmelsen må forkortes, og at det anses unødvendig å ta inn hele teksten fra Food Law artikkel 14. Dette vil samtidig gjøre teksten mer bestandig, ved at behovet for stadi-ge lovendringer reduseres.

Dyrehelsetilsynet og KNT Kragerø gir uttrykk for at detaljeringsgraden er ulik, samt at det kan være uheldig med en spesifikk lovfesting av bestemmelsene i EU Food Law. EU-lovgivningen endres hyppig, ordrett gjengivelse i norsk lov kan bli problematisk fordi den fort kan bli uaktuell.

Flere høringsinstanser kommer med klare ønsker og forslag til endring av ordlyden i bestemmelsen.

9.1.4 Helsedepartementets vurderinger

Departementet er fortsatt av den oppfatning at det er svært viktig at nasjonal lovgivning får et eksplisitt forbud mot å omsette næringsmidler som ikke er trygge. På bakgrunn av kommentarer på høringsmøtet for loven og mottatte høringsuttalelser er departementet etter en totalvurdering kommet til at matloven kun bør inneholde et klart og eksplisitt uttalt forbud mot å omsette næringsmidler som ikke er trygge, og at Kongen kan fastsette nærmere regler om når et næringsmiddel ikke er å anse som trygt. Food Law vil i sin helhet bli gjennomført i norsk rett i form av en forskrift gitt med hjemmel i loven. Således vil det heller ikke oppstå motstrid mellom norsk rett og EU-retten med hensyn til kravene til næringsmiddeltrygghet. Samtidig blir lovteksten mer bestandig. Skulle det bli behov for å gjøre endringer i kravene til næringsmiddeltrygghet, vil dette lettere kunne gjennomføres ved forskriftsendringer enn ved lovendringer.

Departementet er enig med Den norske veterinærforening i at begrepet helseskadelig er et vidt-favnende og upresist begrep både i rom og tid, som kan danne grunnlag for en viss tolkningstvil. Departementet finner imidlertid ikke at en definisjon av begrepet vil kunne avhjelpe dette, da begrepet er relativt og må tolkes i lys av den konkrete situasjonen.

9.2 Innsatsvaretrygghet

9.2.1 Gjeldende rett

I fôrvarerloven § 3 er det hjemmel til å forby fôrvarer som kan virke skadelige på dyr, eller gjør at næringsmidler fra dyr kan ha skadelige virkninger på mennesker. Fôrvareforskriften setter således krav til fôrvarer med sikte på å unngå slike virkninger.

Verken gjødselvarer- eller såvareregelverket har regler som er rettet inn mot å unngå helseskadelige næringsmidler. Dette må anses som en mangel, spesielt for gjødselvareregelverket, hvor skadelige stoffer kan komme over på planter.

Food Law fastsetter i artikkel 15 krav til fôrvarertrygghet.

9.2.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det fremholdt som svært viktig at man i nasjonal lovgivning får bestemmelser om

fôrvarertrygghet som tilsvarende bestemmelsene i Food Law, for å unngå at det kan oppstå divergerende tolkninger på dette området. På denne bakgrunn ble det forslått en bestemmelse om innsatsvaretrygghet basert på Food Laws bestemmelse om fôrvarertrygghet (artikkel 15).

Siden matloven også omfatter andre innsatsvarer enn fôr, ble det ansett som hensiktsmessig å foreslå at bestemmelsen omfattet hele innsatsvareområdet. Dette ble gjort ved å foreslå en hjemmel for i forskrift å kunne stille krav til trygghet for hele innsatsvareområdet.

9.2.3 Høringsinstansenes syn

Dyrehelsetilsynet og KNT Kragerø gir generelt uttrykk for at detaljeringsgraden er ulik, samt at det kan være uheldig med en spesifikk lovfesting av bestemmelsene i EU Food Law. EU-lovgivningen endres hyppig, ordrett gjengivelse i norsk lov kan bli problematisk fordi den fort kan bli uaktuell.

Landbrukstilsynet foreslår at paragrafen deles i to, én for fôrvarer og én for øvrige innsatsvarer.

Fiskeridirektoratet mener at paragrafen bør vurderes forkortet.

Fagsenteret for fjørfe påpeker i sin uttalelse at det ikke virker særlig gjennomtenkt å definere begreper i §§ 18 og 21, når dette burde vært gjort i § 5. Videre går det frem at de mener bestemmelsene passer svært dårlig inn i en fullmaktslov, siden disse paragrafene fastsetter svært detaljerte krav, og at det ville være langt bedre å overlate dette detaljeringsnivået til forskrifter som nødvendigvis må utarbeides i kjølvannet av en vedtatt matlov.

Næringsmiddelbedriftenes landsforening og Fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening har i sin fellesuttalelse påpekt at selv om Food Law begrenser seg til å gjelde fôr til dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon bør bestemmelsen her omfatte fôr til alle dyr. Tilsvarende uttalelse gir Statens næringsmiddeltilsyn.

Norsk vann- og avløpsverkforening (NORVAR) håper, med utgangspunkt i forslaget om at alle innsatsvarer skal omfattes av krav til trygghet, at staten, i dialog med vitenskapskomitéen, tar det fulle ansvar for å definere hva som er trygt eller ikke med hensyn til uønskede stoffer i innsatsvarer. Dette må videre innebære at det stilles spesifikke krav til innhold av ulike stoffer i forskriftsverket under matloven.

Fagsenteret for kjøtt understreker at alle innsatsvarer skal inn under lovens virkeområde, og at gråsonene må avklares, for eksempel tilsynet med bruk av slam, avfall og gjødsel. Det foreslås videre at det tas inn en henvisning til Forurensningsloven.

Flere høringsinstanser kommer med klare ønsker og forslag til endring av ordlyden i bestemmelsen.

9.2.4 Helsedepartementets vurderinger

Departementet er fortsatt av den oppfatning at det er svært viktig at nasjonal lovgivning får et eksplisitt forbud mot å omsette fôr og øvrige innsatsvarer som ikke er trygge. På bakgrunn av kommentarer på høringsmøtet for loven og mottatte høringsuttalelser er departementet etter en totalvurdering kommet til at matloven kun bør inneholde et klart og eksplisitt uttalt forbud mot å omsette fôr og øvrige innsatsvarer som ikke er trygge, og at Kongen kan fastsette nærmere regler om når fôr og øvrige innsatsvarer ikke er å anse som trygt. I og med at Food Law ikke omhandler innsatsvarer utover fôr, vil det være hensiktsmessig å behandle fôr separat i paragrafen. Food Law vil i sin helhet bli gjennomført i norsk rett i form av en forskrift gitt med hjemmel i loven. Således vil det heller ikke oppstå motstrid mellom norsk rett og EU-retten med hensyn til kravene til fôrtrygghet. Samtidig blir lovteksten mer bestandig. Skulle det bli behov for å gjøre endringer i kravene til fôrtrygghet, vil dette lettere kunne gjennomføres ved forskriftsendringer enn ved lovendringer.

For øvrige innsatsvarer vil egne selvstendige, risikovurderinger ligge til grunn for det mer detaljerte regelverket som kan fastsettes etter loven. Disse risikovurderingene vil være uavhengig av de føringer for risikovurderinger for fôr som er gitt i Food Law.

Noen høringsinstanser ønsker at bestemmelsen om fôrwaretrygghet skal gjelde for alle dyr. Departementet mener at dette ikke er aktuelt da fôr til enkelte dyreslag, som for eksempel pelsdyr, kan inneholde ingredienser og stoffer som ikke på noen måte kan oppfylle de krav til fôrtrygghet som følger av loven.

Det er under høringen blitt påpekt det viktige i at slam, avfall mv. kommer inn under lovens bestemmelser om innsatsvarer, men at det er nødvendig at dette følges opp med et klarere forskriftverk enn i dag. Det er også behov for en avklaring av noen gråsoner som tilsynsansvar på enkelte områder. Departementet tar sikte på å få dette ivare tatt og avklart på en hensiktsmessig måte.

9.3 Krav til plantehelse

9.3.1 Gjeldende rett

Plantehelseloven er en utpreget fullmaktslov med vide hjemler for tiltak for å bekjempe og hindre spredning av planteskadegjørere. Mange av fullmaktene hjemler bestemmelser som er felles med dyrehelse-, innsatsvare- og næringsmiddelregelverket. Eksempler på dette er fullmakter til å gi regler om opplysningsplikt, merking, krav til internkontroll, ulike typer dokumentasjon mv. Enkelte regler i plantehelseloven er imidlertid særskilte for plantehelseområdet. Floghavreloven regulerer tiltak mot floghavre. Floghavre er et ugress som i dag er definert som planteskadegjører, jf. plantehelseloven § 1 c. Formålet med floghavreloven er å hindre etablering og spredning av floghavre. I stor grad er tiltak etter denne loven parallelle med tiltak etter plantehelseloven.

Med hjemmel i loven er det satt forbud mot å spre visse planteskadegjørere. Hvilke planteskadegjørere dette er, fastsettes i forskrift. På samme måte som i dyrehelseregelverket klassifiseres planteskadegjørere på grunnlag av alvorlighetsgrad og spredningspotensiale.

Det er også hjemmel for å opprette områder som erklæres fri for bestemte planteskadegjørere. Dette kan gi grunnlag for å vedta strengere restriksjoner for omsetning over sonengrenser av planter og øvrige smitteførende gjenstander eller organismer.

9.3.2 Høringsnotatet

For å kunne opprettholde plantehelsestandarden i Norge, og sikre produksjon og omsetning av planter og formeringsmateriale med best mulig helse og kvalitet, er det nødvendig å videreføre dagens plantehelseregulering. Også internasjonale hensyn nødvendiggjør en videreføring av regelverket. Plantehelseloven ivaretar Norges forpliktelser i henhold til den Internasjonale Plantervernkonvensjonen (IPPC) og SPS-avtalen. Plantehelsereguleringen er i dag ikke inkludert i EØS-avtalen, men loven gir nødvendige hjemler for å kunne implementere EUs regelverk dersom situasjonen skulle endres.

9.3.3 Høringsinstansenes syn

Landbrukstilsynet uttrykker at paragrafens andre ledd, om hva Kongen kan gi nærmere forskrifter om, bør utvides til også å omfatte å *hindre spredning og utrydde planteskadegjørere*. Dette vil gi en bedre beskrivelse av hvilket formål slike forskrifter vil ha.

9.3.4 Helsedepartementets vurderinger

Formålet med plantehelselovgivningen er *smittevern*, dvs. å forebygge, overvåke, bekjempe og utrydde planteskadegjørere. Det er ikke bare selve planten eller dyrking av planter som omfattes, men også smittebærende gjenstander, produkter eller organismer som kan medføre risiko for spredning av planteskadegjørere.

Departementet er enig i at det er nødvendig å videreføre dagens plantehelseregelverk slik det foreslås i høringsnotatet, og at dette er en forutsetning for å kunne sikre fortsatt god plantehelsestandard i Norge. Tiltak må iverksettes for aktivt å bekjempe og hindre spredning av de alvorligste typer planteskadegjørere. Det må også bevares grunnlag for fortsatt å kunne ha omsetning av planter og formeringsmateriale med best mulig helse og kvalitet gjennom regulering av mindre alvorlige, men likevel viktige planteskadegjørere. Departementet er og enig i høringsnotatets syn om at også internasjonale hensyn nødvendiggjør en videreføring av lovverket som for eksempel ved Norges forpliktelser i henhold til den Internasjonale Plantevernkonvensjonen (IPPC) og SPS-avtalen.

Det er tidligere slått fast at floghavreloven prinsipielt hører hjemme i plantehelseregelverket.

Når nå plantehelseloven og floghavreloven skal innarbeides i matloven, er det naturlig og hensiktsmessig, at relevante hjemler for tiltak fra hver av disse lovene videreføres innen samme paragraf. Med den definisjonen av en planteskadegjører som er gitt i loven, vil også floghavre nå bli regulert med hjemmel i denne paragrafen.

Som beskrevet under gjeldende rett blir regulerte planteskadegjørere gjerne inndelt og gruppert etter varierende skadepotensiale. Kategorien karanteneskadegjørere omfatter de mest alvorlige skadegjørerne. Planter som er angrepet av slike skadegjørere er det naturlig å forby omsatt med direkte hjemmel i loven. Andre skadegjørere kan ha mindre skadepotensiale og smitterisiko. Planter angrepet av disse skadegjørerne vil det også være aktuelt å regulere omsetning av, men da like gjerne av kvalitetshensyn. For slike skadegjørere kan det være aktuelt å tillate omsetning av angrepne planter dersom angrepet av skadegjørere er under en viss toleransegrense. Denne delingen av planteskadegjørere etter alvorlighetsgrad nødvendiggjør en presisering i lovteksten slik at det absolutte omsetningsforbudet for angrepne planter ikke uten videre også blir gjeldende for planter angrepet av slike noe mindre alvorlige skadegjørere.

Departementet har merket seg Landbrukstilsynets uttalelse om behovet for en noe klarere presi-

sering av formålet med å gi nærmere forskrifter. Departementet legger til grunn at de foreslåtte begrepene *forebygge*, *overvåke* og *bekjempe* rommer de tiltak Landbrukstilsynet etterlyser og vil klargjøre dette i merknaden til paragrafen.

9.4 Krav til dyrehelse

9.4.1 Gjeldende rett

Dyrehelselovgivningen omfatter husdyrloven og fiskesykdomsloven. Lovene skal sikre god dyrehelse gjennom tiltak for å forebygge, overvåke og bekjempe dyresykdommer og inneholder i stor grad de samme prinsipielle virkemidlene. Enhver er tillagt plikt til varsling etter denne lovgivningen, mens de materielle bestemmelsene for øvrig vil få betydning for alle som eier eller har ansvar for dyr eller behandler/forflytter potensielt smittefarlig materiale. Med enhver menes i denne sammenheng også personer som i skog og mark treffer på dyr som det er grunn til å tro er angrepet eller død av en smittsom dyresykdom.

Begge lovene har vide hjemler for enkeltvedtak eller forskrifter for å forebygge, overvåke og bekjempe dyresykdommer. I husdyrloven er det en utstrakt fullmaktsbestemmelse i § 3 til å treffe de tiltak og gi de forskrifter som anses nødvendige for å forebygge eller bekjempe dyresykdommer, smittestoffer (uavhengig av om de kan gi sykdom hos dyret) og fremmedstoffer hos husdyr og vilt. Det er gitt konkrete forskriftshjemler til å regulere ulike særskilte forhold relatert til forebygging og bekjempelse i en rekke andre paragrafer. Fiskesykdomsloven gir hjemmel til å gi pålegg om nødvendige tiltak ved mistanke om eller utbrudd av sykdom og inneholder en rekke hjemler til forskriftsregulering.

9.4.2 Høringsnotatet

Det ble foreslått å videreføre aktsomhetsplikten slik den er nedfelt i gjeldende fiskesykdomslov. Videre ble det foreslått en bearbeidet videreføring av fiskesykdomslovens forbud mot å ta dyr ut fra dyrehold når de mistenkes for å være angrepet av sykdom med stort spredningspotensiale eller som kan få store samfunnsmessige konsekvenser. Dette som en konkretisering av aktsomhetsplikten for å sikre at forflytning av dyr stanses ved mistanke om alvorligere sykdomstilfeller. Det ble foreslått å videreføre det vide hjemmelsgrunnlaget til å gi forskrifter for å forebygge, overvåke og bekjempe dyresykdommer, slik dette er nedfelt i eksisterende dyre-

sykdomslovgivning. Videre ble det i lovutkastet eksemplifisert en del områder som er og blir forskriftsregulert for å forebygge, overvåke og bekjempe dyresykdommer, men som en ikke nødvendigvis kan utlede av den vide adgangen til å gi forskrifter.

9.4.3 Høringsinstansenes syn

Statens næringsmiddeltilsyn savner videreføring av bestemmelsene i husdyrlovens § 3 som gir hjemmel til vedtak og forskrifter som vurderes nødvendige for å forebygge overføring av smitte fra dyr til mennesker.

Direktoratet for naturforvaltning peker på betydningen av virkemidler etter matloven for å bevare intakte økosystemer og biologisk mangfold. Dette er truet ved interaksjon mellom sykdommer og parasitter hos oppdrettsorganismer eller husdyr og villlevende organismer, herunder i forholdet til bevaring av våre ville laksestammer.

Fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening og Næringsmiddelbedriftenes landsforening mener at lovutkast og forarbeider må gjøres tydeligere på at loven hjemler offentlige tiltak med tanke på å forebygge, kontrollere og bekjempe alle typer dyresykdommer, også de der hovedårsaken knyttes til avlsarbeidet eller produksjonsforholdene dyrene lever under. De peker også på at den foreslåtte hjemmelen til å regulerer desinfeksjonsmidler og desinfeksjon § 20, 3. ledd pkt c) er dekket av lovutkastets § 14 punkt e).

Fiskeridirektoratet peker på at det foreslåtte andre ledd innebærer en innskrenkning av nåværende fiskesykdomlov § 22 hvoretter det er omsetningsforbud uavhengig av årsak til sykdom hos akvatiske dyr.

Statens dyrehelsetilsyn foreslår en teknisk omredigering av det foreslåtte 3. ledd pkt. d). Flere høringsinstanser peker på at det foreslåtte 3. ledd pkt. f) er tungt tilgjengelig.

9.4.4 Helsedepartementets vurderinger

Dyrehelselovgivningen skal sikre god dyrehelse gjennom tiltak for å forebygge, overvåke og bekjempe dyresykdommer, samt smittestoffer som kan overføres fra dyr til menneske selv om de ikke gir sykdom hos dyret. En rekke generelle virkemidler for å fremme god dyrehelse omfattes av lovutkastets generelle krav og omfattes også av lovutkastets hovedformål om å sikre helsemessig trygge næringsmidler.

Offentlig regulering av dyrehelse har imidlertid også til hensikt å forebygge introduksjon og spred-

ning av sykdommer som smitter mellom dyr og mennesker på annen måte enn via mat (eksempelvis rabies og ringorm) og rene dyresykdommer som kan forårsake store tap for næringene og/eller true økosystemer og biologisk mangfold. Smittsomme dyresykdommer oppstår både hos dyr underlagt et eierforhold og hos ville dyr.

Det er av sentral betydning for husdyrnæringen, akvakulturnæringen, folkehelsen, matproduksjonen og våre ville dyrebestander at vi har et sunt dyrehold. Utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer hos dyr kan raskt få alvorlige konsekvenser for husdyr- og havbruksnæringen, i tillegg til at det kan true ville bestander av landlevende eller akvatiske dyr. Enkelte sykdommer kan også være av en slik art at ett enkelt utbrudd, eksempelvis av kugalskap/BSE, kan svekke forbrukernes tillit til norsk mat generelt.

God dyrehelse er også av betydning for dyrene selv og bidrar til dyrevelferden. En god dyrehelse har også stor betydning i arbeidet med å bevare det biologiske mangfoldet.

Dyrehelseområdet er i betydelig grad harmonisert etter EØS-avtalen, og dyrehelseområdet er trolig det forvaltningsområdet i Norge som gjennomfører flest EØS-rettsakter.

Food Law artikkel 5 om generelle målsetninger, nevner beskyttelsen av den rene dyrehelsen som et hensyn det kan være nødvendig å ivareta.

Departementet legger til grunn at det ikke er hensiktsmessig å videreføre det generelle omsetningsforbudet ved enhver sykdom hos akvatiske dyr, bl. a. fordi det vurderes å være i strid med EØS-regelverket. I forhold til høringsnotatet foreslås mindre justeringer i lovteksten for å ta høyde for høringsinnspillene fra Statens næringsmiddeltilsyn, FHL/NBL og Statens dyrehelsetilsyn.

9.5 Næringsmidler og dyrevelferd

9.5.1 Gjeldende rett

Dyrevern er regulert i dyrevernloven. Lovens formål er å hindre at dyr kommer i fare for å lide unødig, og loven nedfeller en plikt for alle til å behandle dyr på en god måte og ta hensyn til dyrenes instinkt og naturlige behov. Dyrevernloven regulerer ikke forhold etter at dyret er dødt.

9.5.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet var anført at Stortingets næringskomité har fastslått at dyrevernloven skal bestå som selvstendig lov også etter at den nye loven for

matproduksjonskjeden er på plass. EU's Food Law skal bidra til «fair practices» i mathandelen og i den sammenheng ta hensyn til dyrevelferd, der det er aktuelt. Forbrukerne synes i økende grad å være opptatt av hvordan dyr har hatt det før de ble mat.

Det ble foreslått å gjøre en henvisning til dyrevernloven i matloven og etablere en forskriftshjemmel blant annet for å muliggjøre bruk av lovens virkemidler for å hindre omsetning av produkter fra dyr som er holdt lovstridig.

9.5.3 Høringsinstansenes syn

Dyrevernalliansen og *Den Norske Veterinærforening* støtter at dyrevern tas inn som et selvstendig hensyn i matloven – i tillegg til at dyrevernloven opprettholdes.

Veterinærinstituttet og *Naturviterforbundet* peker på at det er en svakhet ved den foreslåtte formulering av lovteksten at bestemmelsen bare tar for seg dyr som inngår i næringsmiddelproduksjon i forhold til norsk dyrevernlovgivning uten at man stiller tilsvarende relevante krav til importerte produkter. *Fiskeridirektoratet* mener at bestemmelsen bør utvides til også å gjelde dyr som inngår i innsatsvareproduksjonen.

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening og *Næringsmiddelbedriftenes landsforening* sier i en felles uttalelse at tiltak som regulerer bruk av produkter fra mishandlede dyr bør hjemles i dyrevernloven og ikke i matloven.

Reindriftsforvaltningen mener at bestemmelsen ikke hører hjemme i matloven.

9.5.4 Helsedepartementets vurdering

Departementet legger til grunn at dyrevernloven skal bestå som egen lov, og ikke inngå i denne loven. Dyrevernloven regulerer imidlertid i dag ikke alle de dyrevelferdshensyn Norge etter EØS-avtalen er forpliktet til å gjennomføre. Blant annet nedfeller EØS-regelverket for beskyttelse av slaktedyr et krav om at kjøtt som importeres fra land utenfor EØS-området, skal stamme fra slakterier som har likeverdig dyrevernstandard med det som gjelder innen EØS-området.

Høringsinstansene har pekt på en del svakheter ved høringsnotatets forslag. Det vurderes ikke hensiktsmessig å gjøre en henvisning til norsk dyrevernlov fordi denne uansett ikke vil kunne brukes for tiltak for å hindre videre bearbeiding eller frambud av produkter fra dyr holdt utenlands. Det er derfor behov for en klarere hjemmel for å kunne regulere import ut fra dyreetiske forhold, samtidig som det ut fra internasjonale avtaler, spesielt WTO-avtalen vil være klare beskrankninger på hvilke dyreetiske krav en kan stille til produkter.

Departementet foreslår derfor at denne lovbestemmelsen kun blir en forskriftshjemmel til å regulere produksjon, bearbeiding, import eller distribusjon av innsatsvarer eller næringsmidler ut fra dyrevernmessige forhold.

10 Lovutkastets kapittel 4 – Avgifter, gebyrer, erstatningsordninger mv.

Avgifter kan bare oppkreves med lovhjemmel. Lovregler om en avgiftsordning må inneholde bestemmelser om avgiftsgrunnlag og gi hjemmel for bestemmelser om avgiftssatser innenfor rammen av Grunnlovens § 75a.

10.1 Avgifter og gebyrer

De tre matdepartementene har i St. prp. nr. 65 (2002–2003) lagt fram sine vurderinger om mål og prinsipper for finansieringen av matforvaltningen og hovedtilnærming for en forenklet modell slik at finansieringen kan gjøres konsistent med de øvrige elementer i matforvaltningsreformen. De spørsmål som tas opp i St.prp. nr. 65 (2002–2003) vil gjelde generelt for matforvaltningens virksomhet, herunder virksomhet som følger av matlovens bestemmelser. Vurderingene om avgifter og gebyrer i denne proposisjonen tar derfor utgangspunkt i de mer generelle og prinsipielle vurderinger som er lagt frem i St. prp. nr. 65 (2002–2003). Departementene har i denne proposisjonen vurdert de spørsmål som er særlig relevant i forhold til bestemmelsene om gebyr og avgifter i matloven. En har her innarbeidet de prinsipielle vurderinger som er omtalt generelt i St.prp. nr. 65 (2002–2003) i den grad det er nødvendig for å gi en dekkende beskrivelse av forslaget til bestemmelse om gebyr og avgifter i den nye matloven.

10.1.1 Gjeldende rett

10.1.1.1 Kontrollavgift og gebyrer

Finansieringen av den offentlige kontroll- og tilsynsvirksomhet i Norge er i prinsippet todelt, dels ved at kostnadene dekkes over offentlige budsjetter og dels ved finansiering via avgifter som er direkte pålagt næringen (tilsynsobjektene).

Det er i dag flere ulike avgifts- og gebyrordninger på «matområdet». De ulike avgiftene og gebyrene legges på ulike produkter i de ulike produksjonsfasene. Avgiftene følger matkjeden fra jord/fjord til bord.

Ut over dette finnes det flere gebyrordninger for tjenester som utføres av det offentlige og som følger av EØS-avtalen. Direktivene legger opp til

ulike ordninger der det settes minimumskrav til størrelsen på gebyrene, og sier videre at gebyrene ikke skal overstige de faktiske kostnader. Dette er for å sikre at kontroll blir utført, samt unngå konkurransevridning ved at enkelte land har en mindre kostbar kontroll.

På innsatsvareområdet, dvs. i såvareloven, gjødselvareloven, plantevernmiddeelloven og fôrvarereloven, er det hjemmel til å fastsette avgift til dekking av utgifter til prøvetaking, analyser og kontroll og tilsyn med at bestemmelser gitt i eller med hjemmel i lovene blir fulgt.

Avgiftspliktige er i forskjellig grad etter alle lovene de som produserer, importerer, eksporterer eller forhandler innsatsvarer.

Lovene har også i ulik grad hjemmel til å fastsette gebyr for særskilte tjenester eller ytelser.

På plantehelseområdet hjemler plantehelseloven avgift til å dekke utgifter til kontroll med produksjon, omsetning, innførsel og utførsel av planter og andre smittebærende gjenstander, produkter eller organismer. Avgiftspliktig etter denne er produsenter, forhandlere, importører eller eksportører.

Husdyrlovens § 16 a. gir Landbruksdepartementet hjemmel til å gi forskrifter om at produsent og importør av fôr til selskapsdyr skal betale avgift til helsearbeid hos slike dyr. Videre kan departementet gi forskrifter om gebyr for ytelser og tjenester som utføres i medhold av loven. Fiskesykdomslovens § 32 gir hjemmel til i forskrift å fastsette gebyr for søknader og for annet arbeid som er pålagt offentlig myndighet etter loven.

På næringsmiddelområdet inneholder samtlige lover hjemler for å kunne utferdige forskrifter som pålegger private rettssubjekter å betale avgifter til dekning av utgiftene ved det offentliges tilsyn og kontroll etter disse lover.

Dagens næringsmiddelovgivning åpner for å gjennomføre prinsippet om at den enkelte virksomhet selv i stor utstrekning skal dekke de konkrete kostnadene ved undersøkelse og tilsyn samt andre typer tiltak. Bestemmelsen kom inn i næringsmiddeloven og fiskekvalitetsloven i 1999. Det var flere grunner til å ta inn bestemmelsen, bl.a. at Rdir. 89/662/EØS art. 7 og art. 8 gir anvisning på at kostnadene ved destruksjon skal betales av virksomhetene selv. Bakgrunnen for bestemmelsen er at kostnadene i størst mulig grad skal bæres av den som

forårsaker dem. Formålet med bestemmelsene er også å unngå konkurransevridning innenfor det indre markedet og å forhindre at eksportører ut fra økonomiske årsaker velger Norge som første mottakssted. Regelen antas også å ville tjene som et risikobak speilet for virksomheter som ikke overholder regelverket.

Næringsmiddelavgiften, jf. forskrift 27. nov. 1992 nr. 875, er en av de sentrale avgiftene på næringsmiddelområdet. Forskriften er hjemlet i næringsmiddeloven og landbrukskvalitetsloven. Avgiftspliktig er enhver virksomhet mv. som benytter norskproduserte råvarer til næringsmidler samt importører av næringsmidler, halvfabrikata og råvarer, jf. forskriftens § 3. Satsene vurderes/revideres årlig i forbindelse med Stortingets behandling av St.prp. nr. 1 (statsbudsjettet). Vann som ikke er detaljpakket, kjøtt og fisk er unntatt fra næringsmiddelavgiften.

En annen av de sentrale avgiftene på næringsmiddelområdet er kjøttkontrollavgiften, som er hjemlet i kjøttproduksjonsloven, jf. forskrift 21. des. 1998 nr. 1429. Avgiften skal dekke kostnadene for det tilsyn og den kjøttkontroll som utføres i henhold til loven. Kjøttkontrollavgiften betales primært av slakteriene, men også andre subjekter kan være avgiftspliktige. Sistnevnte først og fremst ved tilfeller av sesongbetont/mobil virksomhet mv. Satsene har sitt utgangspunkt i en fast dagsverksats, som vurderes/revideres årlig i forbindelse med Stortingets behandling av St.prp. nr. 1 (statsbudsjettet).

Kjøttkontrollloven hjemler dessuten en forskrift om avgift for å finansiere TSE-testing, jf. forskrift 16. juli 2002 nr. 842. Slakteriet er ansvarlig for innbetaling av avgiften, som beregnes pr. kilo godkjent slakt som er innrapportert til Statens landbruksforvaltning. Stortinget fastsetter satsene i forbindelse med statsbudsjettet.

Både kjøttproduksjonsloven, næringsmiddeloven og fiskekvalitetsloven har en fakultativ hjemmel til å pålegge gebyr i tilknytning til særlige ytelser og ekspedisjoner, for eksempel ved utstedelse av attester, eksportsertifikater, autorisasjoner eller godkjenning av virksomheter eller produkter etc. Med hjemmel i disse lover er det fastsatt forskrift 20. jan. 2000 nr. 47 om gebyr for tilsyn og kontroll ved import og transitt mv. av levende dyr, animalske næringsmidler og produkter av animalsk opprinnelse mv. fra tredjeland. Formålet med forskriften er å fastsette gebyrer til dekning av utgifter som det offentlige har i forbindelse med tilsyn og kontroll i forbindelse med import til og transitt mv. i Norge av levende dyr, animalske næringsmidler og andre produkter av animalsk opprinnelse mv. fra tredjeland. Det er videre hjemmel til å pålegge virk-

somheten å dekke kostnader tilsynet har knyttet til ekstraordinære tiltak i forbindelse med at virksomheten gjentatte ganger har unnlatt å etterkomme pålegg.

Dagens bestemmelser åpner også for at utgifterne ved å ta ut, sende og undersøke prøver kan pålegges virksomheten eller den driftsansvarlige dersom det foreligger overtredelse av krav gitt i eller i medhold av loven. Bestemmelsen har stått uforandret fra næringsmiddelovens vedtakelse i 1933.

Fiskeridirektoratets tilsyn i henhold til kvalitetskontrollloven er delfinansiert med inntekter fra to ulike forskrifter:

1. Forskrift pr. 22.12.1999 om gebyr for tilsynsmyndighetens tjenester og
2. Forskrift pr. 20.01.2000 om gebyr for tilsyn og kontroll ved import og transitt mv. av levende dyr, animalske næringsmidler og produkter av animalsk opprinnelse mv. fra tredjeland.

Den første gebyrforskriften er grunnlag for innkreving av gebyr for dekning av utgifter som det offentlige har i forbindelse med tilsyn og kontroll som gjennomføres for følgende områder:

- landing av fisk
- produksjon av fisk og fiskevarer
- sunnhetsattester og bransjestandardattester.

Den andre gebyrforskriften er grunnlag for innkreving av gebyr for dekning av utgifter som det offentlige har ved importkontroll. Forskriften er en fellesforskrift som dekker Fiskeridirektoratets, Statens næringsmiddeltilsyns og Statens dyrehelsetilsyns ansvarsområder for importkontroll mv. for varer som importeres til Norge fra land utenfor EØS-området. Begge forskriftene er tilpasset de gebyrmodeller som er fastsatt for finansiering av tilsynsmyndighetenes arbeid i henhold til EØS-avtalen.

I EUs utkast til kontrollforordning fremgår det at medlemslandene må sørge for tilstrekkelig finansiering av den offentlige kontrollen av fôr og næringsmidler. Det pålegges innkreving av særskilte avgifter for finansiering av ulike kontrolloppgaver. Importkontrollavgiften skal være lik i hele EU, og størrelsen på denne avgiften fastsettes sentralt.

10.1.1.2 Særskilte avgifter

I tillegg til kontrollavgiften har plantevernmiddeloven og gjødselvarerloven hjemmel til å fastsette miljøavgift. Avgiften kan legges på produsenter, forhandlere og importører. Formålet med denne avgiften er dels å gi inntekter til Staten som kan gi

grunnlag for en forsterket innsats når det gjelder miljøverntiltak. Dels skal avgiften føre til en prisøkning på produkter som har størst risiko for miljøskader, og på den måten være et incitament til mindre bruk av disse produktene.

Til slutt må nevnes at såvareloven gir hjemmel for å pålegge dem som omsetter såvarer, planter og plantedeler en foredleravgift på frø og vegetativt formeringsmateriale av sorter godkjent for avl i Norge. Formålet med avgiften er å fremme arbeidet med å foredle frem tilpasningsdyktige sorter til norske forhold.

10.1.2 Høringsnotatet

Det har vært foretatt en særskilt utredning om avgiftssystemet knyttet til de offentlige oppgaver i Mattilsynet langs hele verdikjeden. Hensikten med utredningen har vært å oppnå en enklere og mer kostnadseffektiv avgiftsfinansiering, samt å foreta en vurdering av hvordan kostnadene skal fordeles langs verdikjeden. Konklusjonene fra utredningene går ut på at det er en forutsetning at en fortsatt skal ha et system som er basert på at deler av matforvaltningens virksomhet blir finansiert gjennom gebyrer/ avgifter. Utredningen om finansieringsmodell har vært hørt gjennom en egen høring i regi av Landbruksdepartementet hvor også forslaget til ny avgifts- og gebyrhjemmel i matloven ble hørt. I tillegg til utsending av høringsnotat i mars 2003, ble det avholdt et høringsmøte.

Eksisterende finansiering av den offentlige kontroll- og tilsynsvirksomheten med matproduksjon, er med bakgrunn i de ulike hjemler i de forskjellige lover og de ordninger som er opprettet med hjemmel i disse lovene, uoversiktlig og fragmentert. Det kan stilles spørsmål ved om de kostnader som brukerne påføres i form av avgifter og gebyrer står i et rimelig forhold til de «tjenester» som forvaltningen utfører. Noen avgifter og gebyrer er gjennom lovverket bundet opp i tiltak hvor risikovurderinger viser at en alternativ bruk av midlene langs matproduksjonskjeden ville gitt større mattrygghet. Dagens finansieringsmodell for matforvaltningen er derfor på flere punkter dårlig tilpasset de målene og strategiene som er lagt for fremtidens matforvaltning og det er nødvendig med en gjennomgang og forenkling av modellen. Hovedprinsippene for finansieringen av matforvaltningen skal støtte opp under de sentrale strategier og mål som er lagt for organiseringen av matforvaltningen, bl.a. om økt vekt på helkjedeperspektiv, risikobasert tilsyn, kostnadseffektivitet og forenklinger. Finansierings-systemet må videre utformes slik at internasjonale forpliktelser kan følges opp.

10.1.2.1 Begrepene avgift og gebyr

Begrepene gebyr og avgift er delvis brukt om hverandre i benevningene av gebyr- og avgiftsordningene i dagens finansieringssystem. Flere av ordningene som benevnes som avgift er reelt sett gebyrordninger. Dette gjelder bl.a. kjøttkontrollavgiften og kontrollavgiftene rettet mot innsatsvarer i landbruket.

Begrepet *gebyr* brukes vanligvis i betydningen betaling for en offentlig eller privat tjeneste. I forhold til offentlige gebyrer er det ofte eksplisitt forutsatt at inntektene fra gebyret ikke skal overstige kostnadene ved å produsere tjenesten. Begrepet gebyr brukes også i andre sammenhenger, bl.a. ved overtredelse av parkeringsbestemmelser. Det brukes også i betydningen tvangsmulkt i uttrykket «forurensningsgebyr». De kommunale vann- og kloakkavgiftene vil etter definisjonen over være gebyrer når de i tråd med loven benyttes til finansiering av vann- og kloakktjenester.

Begrepet *avgift* brukes vanligvis om ordninger hvor det offentlige krever inn midler uten at det er en klar sammenheng mellom den konkrete tjenesten som det offentlige yter og beløpet som kreves inn. Avgifter kan deles i to hovedgrupper:

Fiskalavgifter. Dette er avgifter som ikke har andre formål enn å bidra til å sikre statens finansieringsgrunnlag. Fiskalavgiftene er ikke relevant å drøfte i forhold til sektorpolitiske mål, bl.a. innenfor det matpolitiske området.

Øremerkede avgifter. Dette er avgifter som kreves inn til bruk på et nærmere avgrenset område for å nå sektorpolitiske målsetninger. Næringsmiddelavgiften er et eksempel på en slik øremerket avgift.

Det finnes også avgifter som har til formål å korrigere for eksterne virkninger som ikke korrigeres av markedet, bl.a. avgifter i tilknytning til miljøforurensninger.

Den nye finansieringsmodellen legger til grunn visse generelle prinsipper for de avgifts- og gebyrordninger som skal etableres. Finansieringsmodellen skal framstå som enkel, oversiktlig og logisk for tilsynets brukere og forbrukere. Det skal være en logisk sammenheng mellom de oppgavene som matforvaltningen utfører og måten de finansieres på. De oppgaver i matforvaltningen som ikke kan knyttes til brukere/brukergrupper, skal finansieres over statsbudsjettet uten bruk av gebyrer/avgifter. Oppgaver som kan knyttes direkte til klart definerte brukere eller brukergrupper skal kunne finansieres med gebyrer. Ved bruk av gebyrer skal størrelsen på disse stå i forhold til den konkrete «tjenesten» som den enkelte mottar. For oppgaver hvor det ikke er en klar sammenheng mellom opp-

gave og bruker, men hvor oppgaven like fullt er brukerrettet, vil det være aktuelt å benytte øremerkede avgifter. Virksomheten i det nye Mattilsynet kan sammenfattes i følgende hovedaktiviteter:

- a) Tilsyn
- b) Kartlegging og overvåking
- c) Beredskap
- d) Regelverksutvikling
- e) Internasjonalt arbeid
- f) Utferdigelse av attester, godkjenninger mv.
- g) Faglig rådgivning, kommunikasjon og samfunnskontakt
- h) Kompetanseutvikling og administrasjon

Basert på en vurdering av sammenheng mellom oppgaver og bruker anses følgende oppgaver å kunne brukerfinansieres: Tilsyn, kartlegging og overvåking, utferdigelse av attester, godkjenninger mv. Følgende oppgaver antas å delvis kunne brukerfinansieres: beredskap, faglig rådgivning, kommunikasjon og samfunnskontakt, kompetanseutvikling og administrasjon. Regelverksarbeid og Internasjonalt arbeid anses ikke å kunne brukerfinansieres.

Finansieringsmodellen skal utformes slik at forvaltningen, innenfor de generelle prinsippene for budsjettering og styring, kan rette innsatsen mot de områder hvor behovet til enhver tid er størst – på kort og lang sikt.

Prinsippene for den reviderte finansieringsmodellen kan summeres opp i 4 punkter.

- a) *En finansiering som innebærer forenklinger.* Et viktig bidrag til en slik forenkling vil være færre gebyr og avgiftsordninger, samt et mer oversiktelig hjemmelsgrunnlag enn eksisterende lovverk representerer.
- b) *En finansiering som gir lave administrative kostnader.* I dette ligger å utvikle ordninger hvor de administrative kostnader er høye i forhold til de beløp som kreves inn.
- c) *En finansiering som gir mulighet til å se hele matproduksjonskjeden i sammenheng.* Det vil si et samordnet tilsyn langs hele produksjonskjeden fra innsatsvarer til ferdig produkt, hvor sammenhengen mellom tilsynets innsats i de ulike leddene i produksjonskjeden, ses i sammenheng med kvaliteten på produktene som til slutt frembys til forbruker.
- d) *En finansiering som ikke legger utilsiktede bindinger på matforvaltningens valg av prioriteringer.* Tilsynet skal være risikobasert og innsatsen skal prioriteres slik at aktiviteten står i forhold til sannsynlighet og alvorlighetsgrad av negative effekter. Innsatsen skal rettes inn mot de forhold og ledd i kjeden hvor innsatsen til en-

hver tid gir størst effekt sett i forhold til ressursbruken. Dette krever at tilsynet må kunne ha evne og anledning til å vri ressursbruken mellom områder når situasjonen tilsier det. Ved alvorlige sjukdomsutbrudd vil dette kunne innebære behov for betydelige omprioriteringer innen tilsynet.

Eksisterende finansieringssystem omfatter vel 40 forskjellige avgifts og gebyrordninger som innkreves langs hele matproduksjonskjeden. Det er lagt opp til at den reviderte finansieringsmodellen vil redusere antall ordninger til ca. 20.

Hjemmelen som ble foreslått i høringsnotatet legger til grunn de prinsipper og vurderinger som er foreslått i den nye finansieringsmodellen. Den nye avgifts- og gebyrbestemmelsen i denne loven vil dermed gi hjemmel for å finansiere tilsyn og kontroll slik disse er definert i finansieringsmodellen innenfor lovens virkeområde.

Eksisterende miljøavgift på plantevernmidler og såvarelovens avgiftsplikt på sorter som er oppført på norsk sortsliste men som ikke har rettsbeskyttelse etter lov om planteforedlerrett er ikke motivert ut fra matforvaltningsmessige forhold og berøres ikke av den nye finansieringsmodellen for matforvaltningen. Avgiftshjemlene foreslås videreført i sin helhet.

10.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene har hovedsakelig sluttet opp om de fremlagte målene for en forenklet finansieringsmodell. Det er videre i liten grad uttrykt innvendinger til prinsippene som er lagt til grunn om at det skal være en logisk sammenheng mellom oppgaver og finansiering samt at finansieringsmodellen ikke skal innvirke på tilsynets prioriteringer.

Høringsinstansene har imidlertid tatt opp enkelte problemstillinger knyttet til prinsippene for bruk av gebyrer og avgifter. Enkelte høringsinstanser, bl.a. *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon* og *Forbrukerrådet*, mener at bruk av gebyrer og avgifter kan være uheldig sett ut fra habilitetsmessige hensyn og mener at finansieringen av mattilsynet bør sikres over statsbudsjettet uten bruk av gebyrer og øremerkede avgifter. Enkelte høringsinstanser som representerer mindre næringsmiddelvirksomheter har uttrykt bekymring for at prinsippet om «bruker betaler» i praksis vil kunne innebære at produsenter med små produksjonsvolumer vil få store kostnader pr. produsert enhet. Andre høringsinstanser har fremholdt at bruk av gebyrer

og avgifter bør ha som mål å gi insentiver til tilsynsobjektene og tilsynet om hhv. etterlevelse av regelverket og et kvalitativt godt og kostnadseffektivt tilsyn.

Når det gjelder spørsmålet om avgrensning av oppgavene i matforvaltningen i forhold til bruk av gebyrer og avgifter, har mange høringsinstanser, først og fremst i næringene, sagt seg uenig i departementenes forslag. Flere av disse høringsinstansene har som sitt primære standpunkt at lovforvaltning er en offentlig oppgave som bør finansieres gjennom ordinære skatter og avgifter over statsbudsjettet. Flere av disse høringsinstansene har vist til NHOs høringsuttalelse hvor bl.a. følgende blir uttrykt:

«NHO mener forslaget har utløst et sterkt behov for en avklaring av hvor grensen mellom virksomhetenes finansieringsansvar og statens ansvar faktisk skal gå. NHO ber derfor departementene om å foreslå hjemmel for tilsynsfinansiering som

- hovedsakelig er forankret i bevilgninger over statsbudsjettet, med unntak av gebyrer og avgifter basert på spesifikke tjenester
- i den grad en virksomhet avgiftsbelastes for utførelse av tilsyn skal den kun belastes kostnader tilknyttet det konkrete tilsyn av denne virksomhet og ikke inneholde noen administrative eller andre kostnader som eksempelvis
- generell beredskap mot mat/helse-kriser, herunder gjennom å etablere fonds.
- generell kartlegging/overvåking
- administrative støttefunksjoner og kompetanseutvikling
- laboratorietjenester
- vitenskapelige vurderinger
- FOU-basert forvaltningsstøtte
- kommunikasjon og samfunnskontakt
- regelverksutvikling
- møter, forhandlinger, nasjonalt og internasjonalt
- i den grad felles avgifter for bransjer, næringer etc. etableres skal det bare omfatte kostnader tilknyttet tilsynsutøvelse mot denne bransje, næring etc. og ikke inneholde administrative eller andre kostnader som nevnt i foregående punkt.»

Mange av høringsinstansene i næringene uttrykker dessuten stor bekymring for at det i forslaget åpnes for at næringslivet kan påføres økte kostnader. Enkelte høringsinstanser i matforvaltningen har på den annen side påpekt at en situasjon med lavere brukerfinansiering vil kunne svekke forvaltningens arbeid for å sikre helsemessig trygg mat og en god matvarekvalitet. *Planteforsk* påpeker betenkelighe-

ter med en eventuelt økt andel avgiftsfinansiering da det vil medføre at de økonomiske rammer blir avhengig av volumet i norsk matproduksjon og næringsmiddelindustri og derfor mindre forutsigbare.

Enkelte høringsinstanser innen landbasert matproduksjon har fremholdt at også landbasert matproduksjon møter sterkere internasjonal konkurranse, og er uenig i at det i modellen blir åpnet for at gebyr- og avgiftstrykket kan differensieres mellom sjømat og landmat ut fra markeds- og konkurransemessige forhold. *Havforskningsinstituttet* uttrykker bekymring for modellen åpner for at sikkerheten for norske forbrukere blir prioritert foran eksportretta oppgaver og at norsk sjømat derfor kan bli skadelidende fordi en oppfatter de innenlandske problemene som viktigst.

Flere høringsinstanser, bl.a. *Næringslivets Hovedorganisasjon* og *Kjøttbransjens Landsforbund*, har pekt på betydningen av at regelverket utformes med sikte på å gi brukerne insentiver til å følge loven og mulighet for brukerne til å redusere sine kostnader.

Handels- og Servicenæringens Hovedsammenslutning m.fl. mener det bør tilstrebes samsvar mellom ressurser rettet mot brukere/bransjer og de kostnader disse påføres i avgifter/gebyr.

NORVAR, som representerer interessene innen drikkevannsproduksjon, er dessuten skeptisk til at det i bestemmelsen åpnes for at kontroll og tilsyn med vann kan gebyr- og avgiftsbelegges.

Norsk Gardsmat mener det må tas hensyn til brukernes total kostnader med tilsyn og at internkontrollsystemer som KSL (Kvalitetssikring i landbruket) ses i sammenheng med offentlig kontroll og tilsyn.

I høringsrunden kom det innspill på enkeltordninger innenfor den skisserte modellen.

Bl.a. *Norske Colonialgrossisters Forbund* mener kontrollavgiften på beskyttede betegnelser for geografisk opprinnelse mm. bør være selvfinansierende og kreves inn av bedriftene/bransjen selv. *Norsk Gartnerforbund* mener alle ordninger med prydeplanter bør holdes utenfor den nye avgiften. *Debio* uttrykker bekymring for at bruker-betaler prinsippet vil kunne medføre tunge avgifter på økologisk landbruk som kan svekke oppnåelsen av politiske mål om økt omfang av driftsformen og miljømessige effekter. Det vises til at regelverket for økologisk landbruk legger opp til en strengere kontroll enn for konvensjonelt landbruk.

NMT Øvre Telemark og Vinje kommune uttrykker bekymring med hensyn til at gebyrer er ment å skulle gjenspeile faktiske kostnader. Dette vil etter deres mening bli en stor ekstrabelastning for små bedrifter i grigrendte strøk da disse ofte er mer

ressurskrevende enn store bedrifter og ofte produserer «risikoprodukter» Disse høringsinstansene mener at staten bør bære en del av disse kostnadene.

Statens næringsmiddeltilsyn har kommentert at avgiften bør bære hovedtyngden av finansieringen og derfor bør hjemles i første ledd i motsetning til andre ledd slik høringsforslaget lød. SNT foreslår også at ordlyden i andre ledd burde omformuleres for å kunne favne videre. Den ordlyden som ble sendt på høring lyder som følger: «*Kongen kan i forskrifter pålegge virksomheter omfattet av denne loven å betale en avgift på norskproduserte og importerte matvarer for tilsyn og kontroll etter denne loven, som ikke dekkes ved gebyr i medhold av første ledd.*» SNT foreslår i stedet følgende: *Kongen kan i forskrifter pålegge virksomheter som omfattes av denne loven å betale en avgift på norskproduserte og importerte næringsmidler for statlige myndigheters virksomheter for å forvalte denne loven.*»

Noen aktører, deriblant *Norges Fiskarlag* og *Norsk Kjøtt* er opptatt av at det ikke skal være anledning til dobbeltfinansiering, slik at det som dekkes ved gebyrer etter første ledd ikke skal dekkes etter andre ledd. Det må være klart om en bedrift belastes etter første ledd eller andre ledd.

Flere av høringsinstansene peker på behovet for hensiktsmessige sanksjoner ved brudd på plikten til å betale gebyr eller avgift. Effektive sanksjoner ved brudd på innrapporteringsplikt og betalingsplikt sees som nødvendige for å få en god ordning. Eksempel som nevnes er at manglende betaling automatisk utløser en dobling av kravet.

10.2.1 Helsedepartementets vurderinger

Når det gjelder synspunktene som er fremholdt om habilitetsmessige forhold og insentiver i finansieringsmodellen, vil departementet understreke at finansieringsmodellen, herunder den framtidige modellen for budsjettering av matforvaltningens utgifter og inntekter på statsbudsjettet, skal utformes slik at den ikke virker bestemmende på tilsynets valg av prioriteringer. Dette er etter departementets oppfatning viktig ut fra så vel habilitetsmessige som faglige og styringsmessige hensyn. Samtidig gir dette bedre forutsetninger for å gjennomføre de ønskede forenklinger. Det er departementets oppfatning at disse hensynene, også hensynet til tilsynets habilitet, ivaretas i den forenklete finansieringsmodellen.

De habilitetsmessige, faglige og styringsmessige hensynene vil begrense muligheten for å benytte finansieringsmodellen som et virkemiddel for å stimulere tilsynsobjektene og forvaltningen til hhv.

etterlevelse av regelverket og et kvalitativt godt og kostnadseffektivt tilsyn. Departementet vil innenfor hovedelementene i en forenklet modell likevel vurdere mulighetene for å gi slike insentiver gjennom utformingen av bestemmelsene for den enkelte gebyr- og avgiftsordning. Departementet antar imidlertid at slike insentiver først og fremst vil måtte etableres gjennom de virkemidler tilsynet får til disposisjon etter denne matloven og gjennom de generelle prinsipper som er lagt til grunn for styring av statlige virksomheter.

I relasjon til de synspunkter som ble fremholdt i høringen knyttet til prinsippene for brukerfinansiering vil departementet peke på at prinsippet om «bruker betaler» har vært et viktig utgangspunkt for å drøfte hovedelementene i en forenklet finansieringsmodell. Departementet legger til grunn at det skal være rimelig grad av samsvar mellom innsats i tilsynet og de kostnader som ulike produktgrupper påføres i form av gebyrer og avgifter. Dette er viktig for å unngå former for krysssubsidiering hvor innsats i tilsynet rettet mot én produktgruppe blir helt eller delvis finansiert med gebyrer og avgifter som systematisk og over tid belastes andre produktgrupper. Dette er etter departementets oppfatning ikke til hinder for at det bl.a. ut fra næringspolitiske hensyn kan åpnes opp for variasjoner i gebyr- og avgiftstrykket mellom produktgrupper.

Departementet har merket seg at mange høringsinstanser er kritiske til den avgrensning av oppgavene som er foreslått i forhold til bruk av gebyrer og avgifter. Departementet har som utgangspunkt for sin drøfting lagt vekt på at det skal være en logisk sammenheng mellom de oppgavene som matforvaltningen utfører og måten de finansieres på. Det er etter departementets oppfatning derfor viktig at det foretas en prinsipiell avgrensning slik at bare de oppgavene som kan knyttes til brukere, dvs. pliktsubjektene, kan finansieres med bruk av gebyrer eller avgifter. Departementet vil her påpeke at næringene vil være tjent med at Mattilsynet kan ha en helhetlig tilnærming til sin virkemiddelbruk for å sikre et kvalitativt godt og kostnadseffektivt tilsyn med pliktsubjektene. Det er eksempelvis nær sammenheng mellom tilsynet som utføres og tilsynets kontroll- og overvåkingsvirksomhet, som i enkelte sammenhenger blir vurdert som et mer effektivt virkemiddel enn tradisjonelt tilsyn. Departementet mener på denne bakgrunn at de forslag til avgrensninger som er fremholdt av høringsinstanser i næringene ikke gir et tilfredstillende uttrykk for matforvaltningens brukerrettede virksomhet. Etter en samlet vurdering hvor en både har lagt vekt på prinsipielle og budsjettmessige forhold knyttet til ulike aktuelle avgrensningalternativer,

har departementet kommet til at den avgrensningen som ble lagt til grunn i høringsnotatet bør videreføres. Tilsyns- og kontrollbegrepet, slik det i dette ble beskrevet, vil bli lagt til grunn for bestemmelsen om gebyr og avgifter i forslaget.

Høringsnotatet la til grunn at kontrollavgiften for matproduksjon også vil omfatte oppgaver knyttet til merkeordningen for beskyttede betegnelser. De oppgave dette gjelder må imidlertid falle inn under den avgrensningen som gjøres i finansieringsmodellen i forhold til hva som kan karakteriseres som tilsyns og kontrollaktiviteter og som kan brukfinansieres.

Departementet mener at plasseringen av gebyrbestemmelsen i første ledd ikke nødvendigvis vil gi uttrykk for at det er en hovedregel. Det er uten betydning for realiteten om avgiftshjemmelen står i første eller i andre ledd.

Departementet vil bemerke at gebyrer vil kunne anvendes for de oppgavene i matforvaltningen som entydig og over tid retter seg mot bestemte brukere eller brukergrupper og som klart kan avgrenses i forhold til andre tilsyns- og kontrolloppgaver i matforvaltningen. Der hvor det ikke nødvendigvis foreligger en slik sammenheng, men hvor oppgavene like fullt er relatert til brukere/brukergrupper, vil avgiftshjemmelen kunne komme til anvendelse.

Det forutsettes i den forbindelse at det over tid skal være rimelig grad av samsvar mellom innsats i tilsynet og de kostnader som ulike produktgrupper påføres slik at systematisk krysssubsidiering mellom produktgrupper kan unngås. Departementet vil videre bemerke at en bedrift kan bli belastet etter både første og andre ledd. For eksempel kan en bedrift som blir belastet med gebyr for en særskilt ytelse etter første ledd ble belastet med avgift etter andre ledd for tilsyns- og kontrolloppgaver.

Når det gjelder sanksjoner er det de generelle sanksjonsbestemmelsene i loven som vil bli lagt til grunn i første omgang. Dersom det viser seg i praksis at det vil være behov for særskilte sanksjonsmuligheter, vil dette bli vurdert i senere forslag.

10.3 Erstatning for pålagte tiltak mot sykdommer, smittestoffer og skadegjørere hos dyr og planter

10.3.1 Gjeldende rett

Husdyrlovens § 11 fastsetter at dyreeier på visse vilkår skal ha erstatning for husdyr som pålegges avlivet, for nødvendige utlegg til slaktning, rensing og desinfeksjon mv. Det samme gjelder for tap som

følge av påbudt tilintetgjøring av hus, innredning, fôr, redskap, gjødsel mv. Retten til erstatning gjelder alle husdyr, unntatt katt, hund og selskapsdyr. Erstatning for dyr fastsettes etter standardiserte satser, mens erstatning for andre pålagte tiltak fastsettes ved lensmannsskjønn.

Under Jordbruksavtalen er det etablert to kompensasjonsordninger som har klare paralleller til erstatningsordningen etter husdyrloven. Den ene gjelder for planteskadegjøre. Kompensasjonsordningen for planteskadegjørere utløses på samme måte som erstatningsordningen etter husdyrloven ved offentlige pålegg. Den andre ordningen utvider den totale erstatning/kompensasjon for tilfeller som gir grunnlag for erstatning etter husdyrlovens § 11 ved at den åpner for opprettholdelse av offentlige tilskudd (produksjonstilskudd) etter avlaving av dyr ved pålegg. I prinsippet kan denne ordningen sies å gi kompensasjon for avledete tap som følge av pålagte tiltak. Begge disse ordningene er betinget av at kompensasjonsmottaker er landbruksforetak.

10.3.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått å videreføre hovedprinsippene i erstatningsordningen etter husdyrloven.

10.3.3 Høringsinstansenes syn

Forbrukerrådet mener forbrukernes rett til erstatning og annen økonomisk kompensasjon må være direkte hjemlet i matloven. I tillegg til den kompensasjon som følger av de vanlige erstatningsrettslige, må det også være mulig å søke om erstatning for «tort og svie» i tilknytning til inntak av helseskadelige mat og drikkevarer. En slik hjemmel vil, ifølge *Forbrukerrådet* synliggjøre betydningen av det ansvar som næringsaktørene har i tilknytning til produksjon, import og omsetning av næringsmidler.

Landbrukstilsynet og Planteforsk mener at erstatningsordningen for tiltak mot plantesykdommer bør hjemles i matloven på samme måte som erstatningsordningen for husdyrsykdommer.

Fagsenteret for fjørfe peker på at begrepet «landlevende produksjonsdyr» i lovutkastet er upresist og mener også at uttrykket «avledede tap» bør defineres. Fagsenteret peker også på at ettersom loven ikke gir bestemmelser om erstatningsutmålingen, til forskjell fra dagens husdyrlov, blir det helt nødvendig at forskrift som omfatter disse spørsmålene blir fastsatt parallelt med ikrafttredelse av loven for å gi forutsigbarhet for næringsutøverne. *Statens dy-*

rehelsetilsyn foreslår at en erstatter begrepet landlevende produksjonsdyr med husdyr unntatt selskapsdyr for å sikre videreføring av dagens rettstilstand etter husdyrloven.

Norges Bondekvinnelag ønsker at loven også skal åpne for erstatning for avbruddstap der det er pålagt tiltak mot dyresykdommer.

Fiskeridirektoratet påpeker at de har vanskelig for å se hvilke prinsipielle argumenter staten har for å forskjellsbehandle bønder og oppdrettere ut over økonomiske og historiske argumenter.

Norsk Kjøttamvirke og Kjøttbransjens Landsforbun d etterlyser en erstatningsordning ved tiltak i forbindelse med zoonoser, samt til aktører i seinere ledd enn primærprodusenten.

Regjeringsadvokaten peker på at paragrafen viderefører dagens regler om erstatning til dyreeiere ved nedslakting. Det bør være et viktig utgangspunkt at det er den enkelte dyreeier som selv har risiko og ansvar for sine dyr og eventuelle sykdommer. Den sentrale grunnen til at myndighetene er involvert i dyrehelse er hensynet til samfunnet som sådant, ikke hensynet til den enkelte dyreeier. Dette bør fremgå av proposisjonen.

10.3.4 Helsedepartementets vurderinger

Departementet er enig med Regjeringsadvokaten i at det generelt er den enkelte dyreeier som har risiko og ansvar for sine dyr og eventuelle sykdommer. Ordninger som sikrer økonomisk vederlag til eier for pålagt avliving av dyr er etablert for å ivareta et vesentlig samfunnshensyn i forhold til alvorlige sykdommer og farlige smittestoffer hos dyr. En vesentlig faktor for å begrense samfunnsmessige skadevirkninger er at den enkelte som uforskyldt blir rammet, har trygghet for at det ikke medfører økonomisk ruin å varsle myndighetene om situasjonen. Dermed muliggjøres rask iverksettelse av tiltak fra myndighetenes side for å begrense skadevirkningen for andre. Departementet vil presisere at denne erstatningsordningen er av en annen karakter enn det som er regulert av den generelle er-

statningslovgivningen som vurderes som mer relevant i forhold til de problemstillinger Forbrukerrådet tar opp i sin høringsuttalelse.

Departementet foreslår derfor å videreføre dagens erstatningsordning etter husdyrloven. Tidligere har erstatning for pålagte tiltak, unntatt erstatning for dyrene, vært fastsatt ved lensmannsskjønn. Det foreslås at nærmere regler for erstatningsfastsettelse mv. kan gis i forskrift.

Departementet er enig med Landbrukstilsynet og Planteforsk i at matloven bør gi hjemmelsgrunnlag for erstatningsordninger for pålagte tiltak mot planteskadegjørere. Videre at det som foreslått av kjøttbransjen bør klargjøres at erstatning også kan gis for tiltak mot smittestoffer hos dyr som kan gi sykdom hos menneske, selv om smittestoffet ikke gir sykdom hos dyret. Departementet er også enig med de høringsinstansene som peker på at det bør velges en ordlyd i lovteksten som viderefører rekkevidden av erstatningsordningen etter husdyrloven når det gjelder dyrearter som omfattes.

Ved Stortingets behandling av *Dokument 8:61 (1998–1999)* vedrørende spørsmålet om akvakulturnæringen ble behandlet likt med husdyrnæringen med hensyn til erstatning etter pålegg om destruksjon som følge av påvist A-sykdom, ble Regjeringen bedt om å komme tilbake til saken på egnet måte, med nærmere drøfting av prinsipielle og økonomiske konsekvenser. En arbeidsgruppe med representanter fra havbruksnæringen, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet behandler dette spørsmålet. Blant annet for å gi handlingsrom i forhold til de konklusjoner som trekkes i etterkant av denne prosessen, foreslår departementet at det gis hjemmel til å fastsette forskrifter for andre tap og utgifter relatert til pålagte tiltak for å bekjempe sykdommer og smittestoffer hos dyr enn de som gjelder for husdyr etter forslagetes første ledd. Denne bestemmelsen vil også gi hjemmel til å videreføre i matloven de kompensasjonsordninger for avledede tap etter pålagte tiltak som i dag er forankret i Jordbruksavtalen.

11 Lovutkastets kapittel 5 – Administrative bestemmelser, sanksjoner og straff

11.1 Tilsyn og vedtak

11.1.1 Gjeldende rett

11.1.1.1 Vedtak

Lovgivningen for næringsmidler, innsatsvarer, dyre- og plantehelse stiller i dag en rekke virkemidler og sanksjonsbestemmelser til disposisjon for tilsynsmyndighetene for å sikre at regelverket blir etterlevd.

Ved brudd på bestemmelser gitt i medhold av næringsmiddellovne er tilsynet i forskrifter gitt kompetanse til å fatte nødvendige vedtak for gjennomføring av bestemmelsene. Følgende standardformulering er brukt for å gi uttrykk for dette: *tilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i denne forskrift overholdes og fatter nødvendige vedtak for gjennomføring av bestemmelsene*. I tillegg er det gitt særskilte bestemmelser om ulike typer vedtak, eksempelvis tvangsmulkt, omsetningsforbud, beslag, destruksjon, kassasjon mv. I begrepet «nødvendige vedtak» ligger et krav om at det skal foretas et konkret vurdering av hvilken type vedtak som det vil være riktig å gjøre bruk av i det enkelte tilfelle. Vedtaket skal ikke være strengere enn nødvendig, men allikevel ha tilstrekkelig gjennomslagskraft. Proporsjonalitets-/forholdsmessighetsprinsippet har stått sentralt i vurderingen. Vedtaket må være egnet til å realisere formålet med bestemmelsen. Den bakenforliggende vurderingen vil være av faktisk, faglig og situasjonsbestemt karakter. Inngrepet må ikke være større eller strengere enn det som er nødvendig ut i fra hensynet til realisering av formålet. I begrepet «nødvendige vedtak» ligger det også en viss frihet for tilsynet til å velge om det skal fattes vedtak eller ei.

Selv om virksomheten er forpliktet til å følge regelverket, vil det nødvendigvis ikke alltid være hensiktsmessig eller bli ansett som effektivt tilsyn å fatte vedtak overalt hvor det er konstatert et forskriftsstridig forhold. Et målrettet og effektivt tilsyn kan tilsi at enkeltstående observasjoner av mindre alvorlig karakter i første omgang kun påpekes overfor parten, til fordel for økt innsats og oppmerksomhet mot oppfølging av alvorlige brudd på regelverket.

Tilsvarende gjelder i øvrig lovgivning med noe ulik formulering.

Av Food Law artikkel 17 nr. 2 siste ledd fremgår det at medlemsstatene skal fastsette bestemmelser om tiltak og sanksjoner som skal gjelde ved overtreddelse av næringsmiddel- og fôrregelverket. De fastsatte tiltakene og sanksjonene skal være virkningsfulle og stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende.

11.1.1.2 Tilsyn med næringsmiddelovngivningen

Ansvaret for næringsmiddeltilsyn i Norge er i dag delt mellom statlige og kommunale forvaltningsorganer. SNT fører tilsyn med næringsmiddelregelverk under tre departementer – Helsedepartementet, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet. Landbruksdepartementet har administrative ansvaret for SNT. SNTs tilsynsoppgaver, etter næringsmiddeloven, landbrukskvalitetsloven, fiskekvalitetsloven, kjøttproduksjonsloven er i stor grad delegert til det kommunale/interkommunale næringsmiddeltilsynet (KNT), slik at utøvende tilsyn med næringsmidler føres i hovedsak av landets 88 kommunale eller interkommunale næringsmiddeltilsyn (KNT). Tilsynsansvar for virksomheter omfattet av næringsmiddeloven som ikke er lagt til SNT ligger hos KNT.

SNT er klageinstans for vedtak KNT fatter etter delegert myndighet fra SNT. Kommunestyret eller særskilt klagenemnd er klageinstans for vedtak KNT fatter etter direkte myndighet i regelverket eller etter delegasjon fra kommunestyret. Vedtak fattet av kommunestyret eller særskilt klagenemnd kan påklages til fylkesmannen.

Fatter SNT vedtak i første instans, vil Helsedepartementet være klageinstans for vedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av næringsmiddeloven, Landbruksdepartementet for vedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av landbrukskvalitetsloven eller kjøttproduksjonsloven, og Fiskeridepartementet for vedtak fattet med hjemmel i eller i medhold av fiskekvalitetsloven. Er et vedtak knyttet til forskrifter gitt med hjemmel i flere lover, vil flere departementer være klageinstans.

Fiskeridirektoratet fører i henhold til fiskekvalitetslovgivningen tilsyn med fisk og fiskeprodukter som eksporteres og en stor del av det som omsettes på innlandsmarkedet.

Tilsynet skjer integrert med primærproduksjonen, kontroll med utøvelse av fiske og uttak av fiskebestandene. Kontrollen omfatter overvåking av fangstfelt og oppdrettslokaliteter, kontroll med produksjon av fiskemel og fiskeolje, kontroll av medisinerbruk i oppdrettsnæringen, medisinerrestovervåking, transport, tilvirkning, videreforedling og import.

Det daglige tilsynsarbeidet gjennomføres av direktoratets region- og lokalkontor som sammen utgjør første vedtaksnivå. Klageinstans for vedtak fattet i regionene er Fiskeridirektoratet sentralt. Fiskeridepartementet er klageinstans for vedtak fattet av Fiskeridirektoratet sentralt.

Fiskeridirektoratet fører tilsyn med fiskefartøy inkludert fabrikkfartøy og frysefartøy i forbindelse med landing av råstoff til landanlegg samt virksomheter som produserer fiskemel, fiskeolje mv.

11.1.1.3 Tilsyn med dyrehelselovgivningen mv.

Dyrehelsetilsynet fører tilsyn med husdyrloven og fiskesykdomsloven, samt lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell.

I tillegg er Dyrehelsetilsynet klageinstans for de lokale statlige dyrevernnemndene. Klageinstans for vedtak fattet av lokal statlig dyrevernnemnd er Dyrehelsetilsynet ved fylkesveterinæren. For deler av dyrevernløvgivningen er Dyrehelsetilsynet også utøvende forvaltningsmyndighet. Dyrehelsetilsynet har tre forvaltningsnivåer; sentralforvaltningen, fylkesveterinæren og distriktsveterinæren. Utøvende tilsyn ivaretas i hovedsak av Dyrehelsetilsynets lokale ledd; distriktsveterinæren. Distriktsveterinæren fører tilsyn med de kommersielle dyreholdene med landdyr og akvatiske dyr i Norge samt selskaps- og sportsdyreholdet, og har ansvar for fiske- og dyrehelse i ville bestander.

Dyrehelsetilsynet er faglig og administrativt underlagt Landbruksdepartementet.

Nærmeste overordnede forvaltningsnivå innen Dyrehelsetilsynet er klageinstans for enkeltvedtak, iht. forvaltningsloven. For de få saksområdene der førsteinstansvedtak fattes av Dyrehelsetilsynets sentralforvaltning, er Landbruksdepartementet klageinstans.

I dyrevernloven, som kun foreslås inkludert i den nye matloven ved en henvisning, fattes de fleste vedtak i førsteinstans av lokale statlige dyrevernnemnder, med Dyrehelsetilsynet ved fylkesveterinæren som klageinstans.

11.1.1.4 Tilsyn med innsatsvare- og plantehelselovgivningen

Landbrukstilsynet fører tilsyn med bestemmelser gitt i eller i medhold av plantevernmiddeelloven, førvareloven, gjødselvareloven, plantehelseloven, såvareloven og floghavreloven. I tillegg har tilsynet et ansvar for tilsyn med økologisk primærproduksjon og tilsynsoppgaver i forbindelse med tekniske innretninger.

Tilsynet er organisert på to nivåer, med ett sentralt hovedkontor og tre regionkontorer med tilknyttede distriktkontorer.

Landbrukstilsynet er faglig og administrativt underlagt Landbruksdepartementet. Nærmeste overordnede forvaltningsnivå innen Landbrukstilsynet er klageinstans for enkeltvedtak, iht. forvaltningsloven. Sentrale vedtak kan påklages til Landbruksdepartementet.

Fiskeridirektoratet fører også tilsyn med bestemmelser gitt i eller i medhold av førvareloven og fiskekvalitetsloven.

Fiskeridirektoratets tilsyn er organisert på to nivåer med hovedkontor og regionkontorer.

Nærmeste overordnede forvaltningsnivå innen Fiskeridirektoratet er klageinstans for enkeltvedtak, iht. forvaltningsloven. Sentrale vedtak kan påklages til Fiskeridepartementet.

11.1.1.5 Delegasjon

Hovedregelen i norsk rett er at delegasjon av statlig myndighet til kommuner eller private krever særlig hjemmel i lov. Delegasjonshjemmel finnes i alle dagens næringsmiddelover. Myndighet kan delegeres til kommuner, kommunale/interkommunale næringsmiddeltilsyn og til andre offentlige kontrollorganer.

SNT har hovedsakelig delegert myndighet til KNT. Myndighet til å føre tilsyn og kontroll med etterlevelsen av forskrift 5. mai 1998 om produksjon og merking av økologiske landbruksvarer er imidlertid delegert til Debio. Videre er Matmerk delegert begrenset myndighet til forbindelse med søknadsbehandling iht. forskrift 5. juli 2002 om beskyttelse av opprinnelsesbetegnelser, geografiske betegnelser og betegnelser for tradisjonelt særpreg for landbruksbaserte næringsmidler.

Såvareloven § 5 bestemmer at tilsynet påhviler Statens Landbrukstilsyn, politiet og tollvesenet. I tillegg kan tilsynet også overdras til andre og det kan ansettes særskilt autoriserte prøvetakere (inspektører) eller kontrollører som stilles til disposisjon for vedkommende tilsynsmyndighet.

11.1.1.6 Bistandsplikt

Næringsmiddeloven har helt fra den ble vedtatt i 1933 hatt en bestemmelse om at politi og tolltjenestemenn skal være behjelpelig med å føre tilsyn med overholdelsen av bestemmelser gitt i eller i medhold av lovens bestemmelser. I 1935, samtidig med næringsmiddelovens ikrafttredelse, ble det gitt instruks for helseråd, politi og tolltjenestemenn. Instruksen står fremdeles ved lag. Den er delt opp i tre deler, del A retter seg mot helserådet, del B mot politiet og del C mot tollvesenets tjenestemenn.

Ved lovendring av næringsmiddeloven i 1999 ble politiets bistandsplikt ytterligere forsterket ved at loven fikk hjemmel til fysisk stenging av virksomhet og det ble presisert at stenging om nødvendig kunne gjennomføres ved politiets hjelp og bistand. Tilsvarende bestemmelser finnes også i kjøttproduksjonsloven og fiskekvalitetsloven. Fiskekvalitetsloven sier videre at kontrollarbeidet skal gjøres av særlige kontrollører, politiet og tollstedet. Loven har ikke hatt en særskilt bestemmelse om bistandsplikt for kystvakten. Allikevel har kystvakten ytt bistand ved forespørsel. I *Ot.prp. nr. 39 (2002–2003)* er det foreslått å tilføye fiskekvalitetsloven i listen over lover som Kystvakten kan føre tilsyn med, i kystvaktloven § 9 første ledd, litra b. Dette vil gi Kystvakten hjemmel til å føre kontroll med bestemmelser gitt i eller i medhold av fiskekvalitetsloven. Bestemmelsen er foreslått for å sikre håndhevelse av eventuelle fremtidig fangstforbud. Bestemmelsen vil ikke representere noen innskrenkning i den myndighet som ved lov eller annen bestemmelse er tillagt andre kontrollmyndigheter, jf. kystvaktloven § 19 1. ledd.

Husdyrloven gir hjemmel til å pålegge veterinær, politiet og personell ved slakteri og destruksjonsanlegg å utføre nødvendige oppgaver etter loven, se også bestemmelsen om adgang til sted, bistandsplikt, prøveuttak mv.

Fôrvareloven inneholder særskilte bestemmelser om at tollvesenet skal varsle tilsynsmyndighetene i det omfang departementet har bestemt. Gjød-selvarloven § 6 bestemmer at når gjød-selvarer er ankommet fra utlandet, skal tollvesenet straks varsle vedkommende prøvetaker dersom en slik er oppnevnt, eller tilsynsmyndigheten. Såvareloven § 5 har tilsvarende bestemmelse.

Kommunene kan i visse situasjoner bli bedt om bistand i tilknytning til enkeltsaker innen plantehel-seområdet. Dette gjelder særlig for skadegjørere som potetcystenematode (PCN) og ringråte. Disse skadegjørerne blir det gjort relativt hyppige påvisninger av, og det ville derfor være unødig ressurskrevende for tilsynet selv, også på grunn av tidvis

lange reiseavstander, å følge opp alle enkeltsaker spredt utover landet. Konkrete gjøremål er oftest prøveuttak og tilsyn med at de pålegg som Landbrukstilsynet måtte gi, blir fulgt opp. Forvaltning av deler av bestemmelsene om floghavre har også involvert kommunene. Dette dreier seg i hovedsak om bistand første året av den toårige, såkalte frierklæringskontrollen. Kommunale tjenstemenn, eller personer som kommunen engasjerer, kontrollerer da produksjonsarealer på eiendommer som tidligere har vært registrert med floghavre, men som eier/bruker mener er blitt fri for ugresset. En fullstendig frierklæringskontroll, uten funn av floghavreplanter, vil medføre at eiendommen blir fjernet fra det offentlige floghavregisteret.

11.1.1.7 Unntak fra vanlig høring av forskrifter i spesielle tilfeller

Forvaltningsloven § 37 annet ledd stiller krav til høring av forskrifter. Fra dette kravet er det gjort unntak i fjerde ledd bokstav a, b, og c. Ingen av lovene som foreslås å inngå i den nye Matloven har særskilt hjemmel for unntak fra høring i slike tilfeller.

11.1.1.8 Kunngjøring av forskrifter

Ingen av lovene som foreslås å inngå i den nye matloven har særregler om kunngjøring av forskrifter. Forvaltningslovens bestemmelser kommer således til anvendelse.

11.1.1.9 Rett til å kreve taushetsbelagte opplysninger

Ingen av lovene som foreslås å inngå i den nye matloven har i dag eksplisitt hjemmel til å kreve taushetsbelagte opplysninger fra offentlige myndigheter.

11.1.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det presisert at virkeområdet for ny Matlov er omfattende og komplekst, og gjens-tand for en kontinuerlig utvikling. Loven fremstår som en fullmaktslov. Dette er alminnelig anerkjent, og gjenfinnes i all moderne lovgivning på området. For å kunne sikre en forsvarlig administrasjon og forvaltning, må myndighetene være i besittelse av en rekke rettslige instrumenter, som er egnet til å sikre at reglene følges i praksis. Tilsynet må kunne utstede forbud og påbud for gjøre det klart for virksomhetene hvilke handlinger og tiltak som må iverksettes eller stanses for å etterleve lovgivnin-

gen. Det vil ikke være mulig på forhånd presist å beskrive hva påbudet eller forbudet skal bestå i. Departementene gikk derfor inn for å gi tilsynet en generalfullmakt til å fatte proporsjonale/forholdsmessige vedtak. For å synliggjøre dette gikk departementene inn for å videreføre begrepet «nødvendige vedtak» i lovens ordlyd.

Det er besluttet å slå sammen KNT, SNT, Landbruksstilsynet, Dyrehelsetilsynet, og Fiskeridirektoratets sjømatavdeling, til ett statlig tilsyn – Mattilsynet, se nærmere kap. 3.4. Tilsynet med loven skal i hovedsak utføres av Mattilsynet, som skal bestå av tre forvaltningsnivåer. På særskilte områder vil det imidlertid kunne være behov for å delegerer kompetanse til andre. I høringsnotatet gikk derfor departementene inn for å videreføre dagens bestemmelser om delegasjon.

Erfaring har vist at tilsynet kan ha behov for bistand fra politi, tollvesen og kystvakt for gjennomføring av sine oppgaver. Departementene gikk derfor inn for å videreføre dagens rettstilstand, gjennom å lovfeste en bistandsplikt for politi, tollvesenet samt å foreslå bistandsplikt for kystvakten.

Videre så departementene behov for å gi en ny bestemmelse om unntak fra forvaltningslovens krav om høring av forskrifter vedrørende innføring, opphevelse eller endring av beskyttelsestiltak og vedtak om listeføring og endring i listeføringen av godkjente virksomheter og tredjeland. Dette ble begrunnet med hensynet til gjennomføringen av Norges EØS-rettslige forpliktelser som yttergrense for EØS når det gjelder import til fellesskapet av animalske næringsmidler, levende dyr og produkter. I tillegg foreslo departementene en ny bestemmelse som åpner for at forskrifter kan kunngjøres på særskilt måte. Dette ble grunnet i at kunngjøring i Norsk Lovtidend av forskriftsendringer vedrørende listeføring av godkjente tredjeland hvorfra import tillates, samt liste over godkjente grensekontrollstasjoner med basis i EUs rettakter under vedlegg I, kapittel I til EØS-avtalen er lite hensiktsmessig i og med endringene inntreffer ofte og på kort varsel fra EU.

Ut fra hensynet til en effektiv håndheving og samlet ressursutnyttelse av offentlige ressurser fant departementene det nødvendig å foreslå en klar hjemmel til å kunne pålegge offentlige myndigheter å gi Mattilsynet taushetsbelagte opplysninger. Mattilsynet vil være underlagt de samme taushetspliktbestemmelsene som avgiverorganet.

11.1.3 Høringsinstansenes syn

Forbrukerrådet er usikker på hvordan en skal tolke henvisningen til hastevedtak når det gjelder å ivare-

ta internasjonale forpliktelser» slik det står i bestemmelsens annet ledd. Det virker helt i orden dersom hastevedtak begrunnes i helse og miljø, og er nødvendig for å forebygge eller begrense skade. Også dersom det er uredelighet av stor betydning som det må reageres på kan hastevedtak være rimelig. Men dersom slik henvisning er ment å skulle ta inn over seg, eksempelvis handelsmessige hensyn protesteres det sterkt mot da å sette norsk forvaltningspraksis til side.

Fagsenteret for fjørfe stiller spørsmål ved om det er riktig å bruke «Mattilsynet» som begrep i loven.

Reiselivsbedriftenes landsforening (RBL) sier at det kun må være ved helt akutte tilfelle det kan forsvares at forskrifter skal iverksettes uten å ha vært sendt til høring. RBL stiller seg kritisk til lovforslagets andre ledd, spesielt med sikte på manglende høringsrunde for å ivareta internasjonale forpliktelser.

Fiskeridirektoratet ønsker å bytte ut Mattilsynet med tilsynet i lovteksten.

Norsk kjøttamvirke/Kjøttbransjens landsforbund er skeptiske til å gi Mattilsynet myndighet til å fastsette, endre og oppheve forskrifter uten forutgående høring.

Norsk Gardsmat viser til høringsnotatets punkt 11.8.1.1 hvor det gis en oversikt over gjeldende rett og om hva som ligger i begrepet «nødvendige vedtak». Norsk Gardsmat slutter seg til de vurderinger som er gjort i notatet og understreker behovet for å videreføre dette i den nye matloven og sikre at tilsynet etterlever dette i hele landet.

Debio sier at formuleringene i § 26 er viktige for å kunne videreføre ordningen med delegasjon av tilsyn og vedtakskompetanse på økologiområdet.

Nordsøk er positiv til at muligheten for delegasjon av vedtaksmyndighet til ikke-statlige organer foreslås videreført.

Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) mener at det i § 26 første ledd bør stå at Mattilsynet fatter nødvendige vedtak og ikke bare nødvendige *enkelt* vedtak. Det er ofte behov for å fatte slike vedtak i forskrifts form f.eks. dersom et parti helseskadelig næringsmiddel er distribuert til mange detaljhandlere, samme behov kan også gjelde i tilfelle som vedrører kvalitet og redelighet. SNT mener den klargjøring som gjøres i annet ledd mht at det kan fattes forskrifter med øyeblikkelig virkning uten høring når det gjelder helsefare, er svært viktig. Det har vært praktisert slik lenge i forhold til næringsmiddel-loven uten en klar hjemmel. Det er nødvendig at dette blir fastsatt klart nå. SNT mener også det er viktig med unntak som gjøres i forhold til internasjonale forpliktelser slik de er beskrevet i høringsnotatet – av hensyn til å kunne følge opp EØS-avta-

len og vernetiltak på en effektiv og ryddig måte. SNT tror ordningen det legges opp til absolutt er av interesse både forbrukere, næring og tilsyn. Siste ledd bør flyttes til kapittel III hvor bestemmelsen i større grad hører hjemme.

Folkehelseinstituttet tar for gitt at Mattilsynets rett til å kreve taushetsbelagte opplysninger ikke omfatter personidentifiserbare opplysninger fra helsevesenet om pasienter.

Mattilsynet interimorganisasjonen (IMO) påpeker at Mattilsynet er avhengig av å ha et vidt spekter av virkemidler til bruk i tilsynsarbeidet og ser derfor positivt på at det i forslaget til ny matlov beskrives nye og effektive virkemidler til bruk ved brudd på regelverket. IMO ser det videre som viktig at tilsynets mulighet til bruk av virkemidler ikke svekkes i forhold til dagens adgang tilsynssystemer. IMO ser det som viktig at Mattilsynet i § 26 gis hjemmel til å fastsette, endre og oppheve forskrifter straks og uten forutgående høring. Det er etter IMOs oppfatning en svært viktig bestemmelse som klargjør viktigheten av at høring unnlates i tilfelle helse står på spill – at det også legges til rette for en rask gjennomføring av EUs beskyttelsestiltak- og lemping av disse i tråd med EØS-avalen. IMO stiller imidlertid et lite spørsmål ved om det er ment at departementet skal være avskåret fra å fatte slikt vedtak – eller om det er meningen at departementet skal være avskåret fra dette. Det vises i denne sammenheng til Stortingsmelding 17 punkt 4.6.1 som sier at der loven legger oppgavene til et forvaltningsorgan direkte, kan det reises tvil om departement kan instruere tilsynet i enkeltsaker. Det bør derfor spesifiseres i lovgivningen. Når det gjelder den foreslåtte delegasjonsadgangen for Kongen ser IMO dette som positivt, men ønsker en utdypning i forarbeidene til matloven. Videre ber IMO om at det vurderes om det er mer hensiktsmessig at delegasjonsadgangen tillegges vedkommende departement i stedet for Kongen i statsråd.

Fiskeri og havbruksnæringens landsforbund (FHL) uttaler at de er svært skeptiske til at Mattilsynet skal kunne fastsette forskrifter uten forutgående høring.

11.1.4 Helsedepartementets vurderinger

Departementet legger til grunn at det saklige virkeområdet for ny matlov er omfattende og komplekst. Området preges i særlig grad av utvikling av nye produksjonsprosesser og utvikling av nye produkter, internasjonalisering av regelverksutviklingen samt betydelig og økt hensyntagen til forbrukerønsker og forbrukerholdninger. Dette er forhold

som gjør at det verken vil være mulig å gi uttømmende materielle bestemmelser eller sanksjonsbestemmelser i loven. Loven fremstår derfor som en fullmaktslov. Dette er alminnelig anerkjent, og gjenfinnes i all moderne lovgivning på området.

For å sikre en forsvarlig administrasjon og forvaltning av regelverket må Mattilsynet være i besittelse av hensiktsmessige instrumenter, som er egnet til å sikre at reglene følges i praksis. Tilsynet må kunne utstede forbud og påbud for gjøre det klart for virksomhetene hvilke handlinger og tiltak som må iverksettes eller stanses for å etterleve lovgivningen. Det vil ikke være mulig på forhånd prestat å beskrive hva påbudet eller forbudet skal bestå i. I tråd med uttalelsene i høringsnotatet går departementet derfor inn for at loven gir en generalfullmakt til Mattilsynet til å fatte «nødvendige vedtak» til gjennomføring av lovens bestemmelser. Departementet legger til grunn at begrepet «nødvendige vedtak» både innebærer et krav om forholdsmessighet slik at vedtaket ikke skal være strengere enn nødvendig, men allikevel ha tilstrekkelig gjennomslagskraft, og en mulighet for Mattilsynet til å gjennomføre et effektivt og målrettet tilsyn. For å synliggjøre denne fleksibiliteten anser departementet det hensiktsmessig og riktig å videreføre bruken av begrepet «nødvendige vedtak» i ny matlov.

Føre- var betraktninger har blitt ansett som et bærende prinsipp i norsk forvaltning, og departementet vurderer det som viktig å videreføre prinsippet, og har klargjort i merknaden til paragrafen at «nødvendige vedtak» kan omfatte vedtak basert på føre- var betraktninger.

Departementet er for øvrig enig med SNT i at det her kan dreie seg om både enkeltvedtak og forskrifter, i den grad myndigheten til å gi sistnevnte er delegert tilsynet.

Det er Mattilsynet som skal føre tilsyn med lovens bestemmelser. Om forholdet mellom Mattilsynet og departementet vises til kapittel 3.4.4. Rent unntaksvis vil det på særskilte områder være hensiktsmessig å delegere tilsynet til andre, slik som det er gjort i dag. I henhold til utkastet til ny generell kontrollforordning for næringsmidler og før i EU er hovedregelen at kontrolloppgavene utføres av offentlig kompetent myndighet. Det åpnes imidlertid for delegasjon av kontrolloppgaver under bestemte betingelser. Det synes imidlertid som om delegasjon av vedtakskompetanse, skal være ytterligere begrenset. Virkeområdet for matloven er videre enn EUs kontrollforordning, slik at delegasjonsadgangen etter matloven vil være større. Eksempelvis er ikke kontroll med økologiske produkter omfattet av utkastet til EUs generelle kontrollforordning. Departementet ser derfor behov for å vi-

dereføre dagens rettstilstand på området gjennom å åpne for delegasjon til offentlige organer som ikke er underlagt Mattilsynet og til private organer. Departementet finner det riktig at delegasjonsadgangen legges til Kongen, da den endelige ansvarsdelingen mellom de tre departementene vil skje i form av en kongelig resolusjon. I denne sammenheng vil det også vurderes nærmere om departementene skal gis adgang til å delegere myndighet på sine respektive områder.

Departementet legger videre til grunn at den altoverveiende mengde av forskrifter skal følge forvaltningslovens regler om høring. Forvaltningsloven selv gir åpning for å unnlate høring i bestemte tilfelle. Forvaltningslovens unntaksbestemmelser har bla. blitt lagt til for å nedlegge generelle omsetningsforbud for helsefarlige næringsmidler med øyeblikk virkning. Departementet legger til grunn at forvaltningslovens unntaksbestemmelser kan legges til grunn der det er behov for fastsettelse av forskrifter med øyeblikkelig virkning uten høring når det foreligger eller antas å kunne foreligge fare for helse- eller miljøskade. Dette er svært viktig, da dette ellers kan by på tolkningstvil i forhold til forvaltningslovens bestemmelser. Det har vært praktisert slik lenge i forhold til næringsmiddeloven. Departementet anser dette vil samsvare med Food Law art. 9 om at høring kan unnlates når dette ikke lar seg gjøre fordi saken haster.

Som følge av EØS-avtalen, jf. EØS-avtalen vedlegg I, kapittel I, er Norge yttergrense for EU når det gjelder innførsel av levende dyr, animalske produkter og næringsmidler av animalsk opprinnelse. Våre nasjonale bestemmelser om helsemessige vilkår for handel med levende dyr og animalske produkter samsvarer med EUs regelverk. For å kunne eksportere til EU, må land utenfor EU/EØS være godkjent av EU. For en rekke produkter og næringsmidler av animalsk opprinnelse må produktionsvirksomheten i det aktuelle tredjeland også være godkjent av EU. Dersom forholdene i landet eller virksomheten endrer seg, kan EU trekke tilbake godkjenningen eller iverksette beskyttelsestiltak som innebærer en innskrenkning av retten til å eksportere til EU. Etter EØS-avtalen er Norge forpliktet til å gjennomføre tilsvarende tiltak. I den grad tiltakene er vedtak som gjelder godkjenning av opprinnelsesland og dyrearter, gjennomføres disse vedtakene i forskrifts form. Det samme gjelder for beskyttelsestiltak. Slike tiltak skal gjennomføres umiddelbart og det forekommer hyppige endringer. Poenget er at det haster med å få forskriften vedtatt slik at import av helsefarlige varer unngås. Innføring av importforbud i form av strykninger i tredjelandslistene og vedtak om iverksetting av og endring som medfører skjerping av beskyttelsestil-

tak, kan unntas høring etter forvaltningsloven § 37 bokstav a. Bokstav c kan benyttes som begrunnelse for unntak fra høring ved tilføyelser i landlistene og ved opphevelse og endringer som lemper på restriksjonen av beskyttelsestiltak. Justisdepartementets lovavdeling har tidligere uttalt at unntak fra høring imidlertid ikke kan gjennomføres på generelt grunnlag, men må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Det synes tvilsomt om unntakene i forvaltningsloven kommer til anvendelse i ethvert tilfelle hvor det vil være behov for gjøre unntak fra kravet om høring av forskrifter for å kunne oppfylle våre nasjonale EØS-forpliktelser. Forvaltningsloven § 37 fjerde ledd er ikke særlig godt tilpasset slike situasjoner. I og med at ingen av lovene som foreslås å inngå i den nye Matloven har særskilt hjemmel for unntak fra høring i slike tilfeller innebære dette derfor at norsk regelverk til tider ikke vil være i samsvar med EUs regelverk.

Departementet ser det derfor som tvingende nødvendig at Matloven gir en særskilt bestemmelse som på generelt grunnlag fastsetter at det kan gjøres unntak fra kravet om høring i slike tilfeller. Norge vil således kunne oppfylle forpliktelsen etter EØS-avtalen om å gjennomføre tilsvarende tiltak som EU umiddelbart og ikke etter en forutgående høringsprosess.

Kunngjøring i Norsk Lovtidend av forskriftsendringer i listene over godkjente tredjeland hvorfra import tillates, samt liste over godkjente grensekontrollstasjoner med basis i EUs rettakter under vedlegg I, kapittel I til EØS-avtalen er lite hensiktsmessig fordi endringene inntreffer ofte og på kort varsel. Det samme gjelder forskrifter knyttet til fare for menneskers, dyr eller planter helse eller fare for miljøskade, hvor det er særlig viktig å kunngjøre forskriften så raskt som mulig. Kunngjøring i Norsk Lovtidende vil nødvendigvis ta en viss tid. Departementet finner derfor å foreslå at Matloven gis hjemmel til å kunngjøre forskrifter når det gjelder forskriftsendringer vedrørende listeføring av godkjente tredjeland hvorfra import tillates, samt liste over godkjente grensekontrollstasjoner med basis i EUs rettakter under vedlegg I, kapittel I til EØS-avtalen på særskilt måte.

Departementet ser det som uheldig om sektoriseringen i forvaltningen skulle være til hinder for at tilsynsmyndigheten på effektiv måte får nødvendige opplysninger. Plikten vil bare omfatte opplysninger som offentlige myndigheter faktisk sitter inne med, og medfører ikke at det må foretas undersøkelser, nærmere dokumentasjon av de fremlagte opplysningene osv. Bestemmelsen vil således kun anses som en vanlig opplysningsplikt. Både forurensningsloven og produktkontrollloven gir tilsvarende generell hjemmel til å kreve opplysninger fra

offentlige myndigheter. De samme hensyn som ligger til grunn for disse bestemmelsene gjør seg også gjeldende for forhold omfattet av den nye loven. Mottakerorganet plikter naturligvis å bevare taushetsplikten utad. Tilsynsmyndigheten vil således være bundet av de samme regler som gjelder for det forvaltningsorganet som opplysningene hentes fra, rettssikkerheten skulle således være ivaretatt. Departementet ser det som lite sannsynlig at Mattilsynet vil ha behov for personidentifiserbare opplysninger fra helsevesenet om pasienter, men ser ikke bort fra at det helt spesielle tilfelle vil kunne være et behov for dette og finner derfor ikke grunn til eksplitt å unnta slike opplysninger fra bestemmelsen.

11.2 Omsetningsforbud, tilbaketrekking, beslag, destruksjon mv.

11.2.1 Gjeldende rett

11.2.1.1 Omsetningsforbud på næringsmiddelområdet

Næringsmiddeloven § 6 og kjøttproduksjonsloven § 11 fjerde ledd gir hjemmel til å nedlegge omsetningsforbud for næringsmidler og varer som anses som helseskadelige. I *Ot.prp. nr. 39 (2002–2003)* er det foreslått en uttrykkelig forskriftshjemmel i fiskekvalitetsloven for forbud mot omsetning dersom fisk kan medføre fare for folkehelsen. Vilkårene for myndigheten til å fastsette de ulike vernetiltakene er noe ulikt formulert i de forskjellige lovene, men innebærer at det alltid må foretas en næringsmiddelfaglig vurdering av om varen er av en slik karakter at den «er eller kan anses helseskadelig».

Næringsmidler som ikke oppfyller regelverkets krav til innhold, sammensetning, kvalitet, merking eller grenseverdier, kan forbys omsatt. Deler av næringsmiddelovgivningen har benyttet ordet frambud og ikke omsetning. Eksempelvis vil matvarer som er villedende eller feilaktig merket, som inneholder ulovlige tilsetningsstoffer eller for høye mengder tilsetningsstoffer, plantevernmidler eller andre forurensninger ut over fastsatte grenseverdier, kunne forbys omsatt uten at det vil være nødvendig å ta stilling til om matvaren er å anse som helseskadelig. I visse situasjoner kan feilen rettes, for eksempel ved at produktet merkes om. Når feilen er rettet, kan produktet omsettes.

11.2.1.2 Omsetningsforbud for innsatsvarer

Plantevernmiddeloven setter krav til godkjenning for at plantevernmidler skal kunne omsettes. Dette innebærer at det er forbudt å omsette plantevernmidler som ikke er godkjent. En av betingelsene for godkjenning er at produktet ikke medfører uakseptabel helserisiko. Loven inneholder også en egen hjemmel til å kunne nedlegge forbud mot bruk av visse farlige plantevernmidler. I fôrvareloven heter det at Kongen kan forby tilvirkning, import eller omsetning av fôrvarer som virker skadelig på dyr eller som gjør at husdyrvarer virker skadelig på mennesker eller medfører fare for dette.

Så vel plantevernmiddeloven, gjødselvareloven, fôrvareloven og såvareloven gir hjemmel til å forby omsetning av produkter som ikke oppfyller kravene gitt i lov eller forskrift.

11.2.1.3 Omsetnings- og flytteforbud på plante- og dyrehelseområdet

Forbud mot omsetning, dvs. forbud mot å flytte dyr ut av et dyrehold, er et av de viktigste virkemidlene for å hindre spredning av sykdommer hos dyr. Fiske sykdomsloven nedfeller et eksplisitt forbud mot blant annet å utby til salgs, selge, gi bort, flytte eller sette ut akvatiske dyr når de er eller kan være angrepet av smittsom sykdom eller viser synlige tegn på sykdom. Nærmere gjennomføringsbestemmelser er gitt i forskrift. Husdyrloven gir en eksplisitt plikt til å isolere dyr i påvente av nærmere undersøkelser ved mistanke om smittsom dyresykdom – i tillegg til hjemmel for forskriftsregulering av retten til å omsette dyr.

Plantehelseloven har tilsvarende hjemmel å forby omsetning og flytting.

Restriksjonsvedtak, dvs. vedtak som avgrenser retten til å forflytte dyr og animalsk materiale, er et av myndighetenes viktigste tiltak for å begrense spredning av smittestoffer og sykdommer blant dyr og planter. Tilsvarende benyttes restriksjonsvedtak etter husdyrloven og fiskekvalitetsloven for å hindre omsetning av dyr som er tilført ulovlig legemidler eller har restkonsentrasjoner av legemidler over tillatte grenseverdier.

11.2.1.4 Beslag av næringsmidler

Næringsmidler som anses som helseskadelige, kan beslaglegges med hjemmel i næringsmiddeloven § 6 og kjøttproduksjonsloven § 16. I motsetning til strafferettslig beslag som gjennomføres i etterforsknings- og bevissikringsøyemed, vil beslag som gjennomføres med hjemmel i næringsmiddelov-

givningen være for å sikre at helseskadelige næringsmidler ikke kommer ut på markedet slik at de kan forårsake helseskade. Beslaget kan gjennomføres på ulike måter, enten ved fysisk å fjerne næringsmidlene fra virksomheten, ved merking/farging, annen form for «båndlegging» eller ved «arrest» av næringsmidlene på stedet.

11.2.1.5 Beslag av fôrvarer

Fôrvareloven § 10 tredje ledd gir hjemmel til å beslaglegge fôrvarer som inneholder fôrtilsetninger, giftstoffer eller smittestoffer som kan være helsefarlige for dyr eller som gjennom husdyrprodukt kan føre til helseskade for folk. Det samme gjelder fôrvarer som av andre grunner kan regnes for helseskadelige.

11.2.1.6 Isoleringstiltak for planter og dyr

Husdyrloven § 18 gir hjemmel til at dyr kan holdes i karantene inntil sak om inndragning er avgjort. Lignende regler gjelder for planter jfr plantehelse-loven § 2.

11.2.1.7 Kassasjon av næringsmidler

Kjøttproduksjonsloven § 11 har i dag bestemmelser om kassasjon. Før ferskt kjøtt kan omsettes som folkemat, må det ha gjennomgått kjøttkontroll. Kjøttkontroll er en undersøkelse av dyrets helsetilstand før avliving og av slaktet etter slakting. Undersøkelsene har til hensikt å vurdere om slaktet er egnet som folkemat. Ferskt kjøtt som er funnet uegnet til folkemat eller til annen anvendelse, skal kasseres og uskadeliggjøres. Kravene til behandlingen av det kasserte kjøttet fremgår av forskrifter gitt med hjemmel i husdyrloven.

I henhold til fiskekvalitetsloven § 8 første ledd kan fisk som ikke oppfyller eller åpenbart ikke vil komme til å oppfylle forskrifter gitt i medhold av loven, påbys kassert.

11.2.1.8 Destruksjon av næringsmidler

Næringsmiddeloven § 6 og kjøttproduksjonsloven § 16 gir tilsynet adgang til selv å destruere eller påby destruksjon av varer som anses helseskadelige. Formålet med destruksjon kan enten være å forhindre eller å begrense spredning av uønskede stoffer eller å sikre at helseskadelige eller ulovlige næringsmidler ikke kommer på markedet.

11.2.1.9 Destruksjon av smittefarlige dyr, planter og gjenstander, tiltak mot eiendom mv.

Destruksjon av smittefarlige dyr og gjenstander er et viktig virkemiddel etter dyrehelselovgivningen.

Husdyrloven § 3 gir en generalfullmakt til å treffe nødvendige tiltak for å forebygge, begrense eller utrydde sykdommer, smittestoffer og fremmedstoffer hos dyr.

Fiskesykdomsloven fastsetter bl.a. i § 23 at det kan gis pålegg om nødvendige tiltak, herunder avliving og destruksjon, ved mistanke om smittsom sykdom i havbeiteområde, akvakulturanlegg, annen innhegning eller transportmiddel. Videre fastsetter fiskesykdomsloven i § 18 at det kan gis bestemmelser om destruksjon av gjenstander og produkter som døde akvatiske dyr, planter, fiskefôr, gjenstander og annet materiale som kan overføre smitte. Lovens § 24 gir videre hjemmel til å gi pålegg om å iverksette tiltak for å hindre spredning av smittsomme sykdommer i frittlevende bestander.

Tilsvarende gir husdyrloven hjemmel både til å vedta forskrifter og til å fatte enkeltvedtak om destruksjon og destruksjonsanlegg.

Plantehelseloven § 2 gir hjemmel til gi forskrifter om destruksjon av planter og andre smittebærende emner. Etter forskrift om planter og tiltak mot planteskadegjørere kan det blant annet gis pålegg om desinfeksjon av smittefarlige materialer eller lokaler, karantenelegging av jord, forbud mot maskinsamarbeid eller fastsettes sikkerhetssoner.

Plantehelseloven § 5 gir Landbruksdepartementet rett til å gjennomføre tiltak etter særskilt varsel dersom eier eller bruker av en eiendom ikke etterkommer pålegg gitt i eller i medhold av loven. Husdyrloven § 4 hjemler at politiet kan gjennomføre påbud eller tiltak for den ansvarliges regning dersom eier eller annen ansvarlig ikke gjennomfører pålagte tiltak. Også fiskesykdomsloven § 27 hjemler myndighetenes rett til å gjennomføre tiltak, enten etter at pålegg ikke er etterkommet eller uten forutgående pålegg dersom det haster.

11.2.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet gikk de tre matdepartementene inn for å videreføre dagens alternative handlemåter i tre ulike paragrafer, en generell om omsetningsforbud, tilbaketrekking, beslag mv., en om smittesaning og en om gjennomføring av tiltak i særskilte situasjoner for eiers regning. Det ble foreslått å gi eksplisitt uttrykk for de alternative handlemåtene i lovteksten.

I lys av virksomhetenes tilbaketrekkingssplikt fant departementene grunn til å foreslå en ny bestemmelse som eksplisitt gir Mattilsynet kompetanse til å kreve tilbaketrekking fra markedet av innsatsvarer, planter, dyr, næringsmidler samt materialer og gjenstander som kommer i kontakt med næringsmidler som ikke oppfyller krav i lovgivningen, eller som ikke anses som trygge. Eksempelvis

vil enkelte varer ikke lovlig kunne omsettes før det er gitt nødvendig godkjenning. Avdekker tilsynet at slike produkter selges før godkjenning er gitt, skal tilsynet kunne pålegge virksomheten å trekke varene tilbake fra markedet.

Det ble foreslått en vid hjemmel til å pålegge tiltak for å fjerne smittestoffer og skadegjørere fra eiendom, bygninger og løsøre, og i den sammenheng også kunne underlegge eiendom, bygninger og løsøre restriksjoner.

Det ble foreslått å videreføre hjemmelen i plante- og dyrehelselovgivningen for tilsynsmyndigheten til selv å iverksette nødvendige tiltak i egen paragraf. Det ble foreslått å legge inn som kvalifiserende vilkår at tiltakene måtte være nødvendig ut fra tungtveiende samfunnshensyn.

11.2.3 Høringsinstansenes syn

En rekke av høringsinstansene har både muntlig, på høringsmøtet for loven og skriftlig gjennom høringsrunden gitt uttrykk for at det ikke anses tilstrekkelig kun å videreføre dagens lovgivning på dette punktet.

Forbrukerrådet (FR) skriver at høy troverdighet og tillit til mat i Norge er viktig for forbrukerne. FR mener det skal være mulig for myndighetene å beslaglegge, kassere, destruere, merke eller behandle på særlig måte også mat som er uredelig omsatt. Et parti kan for eksempel være trygt å spise, men komme fra dyr som vanligvis ikke anses som mat for de fleste eller grupperinger av forbrukere i Norge. Et annet eksempel kan være barnemat med rester av sprøytemidler over grenseverdien. Slike varer kan i dag ikke trekkes tilbake fra markedet fordi det ikke foreligger helsefare. Barnematen kan likevel være i strid med norsk lov. Slike partier må kunne pålegges uskadeliggjort.

Norges Bygdekvinnelag avgir tilsvarende uttalelse som Forbrukerrådet på dette punktet.

Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) mener det bør ryddes i denne paragrafen, for å gjøre det tydeligere når myndighetene har hjemmel til å beslaglegge, destruere osv. – og når myndighetene har hjemmel til å gi pålegg. SNT stiller også spørsmål ved om det i ordlyden i tilstrekkelig grad er lagt til rette for at de hjemler en faktisk har i dag i forhold til fysisk inngripen fra tilsynets side, er videreført, selv om dette sies i forarbeidene. Videre påpeker SNT at annet ledd begrenser destruksjon som et virkemiddel i forhold til helse- eller miljøskadelige varer. Dette er i tråd med dagens næringsmiddelover. SNT mener imidlertid at det er behov for å vurdere å utvide hjemmelsgrunnlaget for beslag, destruksjon mv., også i tilfeller hvor det ikke er

snakk om helsefare. Dette har flere grunner. I forhold til grensekontrolldirektivet 97/78 EF artikkel 17 er det et krav om at varepartier som ikke oppfyller importkrav, skal avvises av grenseveterinæren. Det følger videre av artikkel 17 nr. 2 bokstav b) at dersom varepartiet ikke sendes ut av EØS-området innen en gitt frist, skal forsendelsen destrueres. I henhold til restkontrolldirektivet 96/23/EF pålegges det destruksjon der det er blitt foretatt en ulovlig behandling av dyr. Direktivet foretar ingen sontring mellom helsefarlige næringsmidler og næringsmidler som uegnet til konsum. Finnes det restkonsentrasjoner som følge av ulovlig behandling, skal det foretas destruksjon, jf. 96/23/EF artikkel 17. SNT fremfører videre at de også mener at det i en del tilfelle ville være hensiktsmessig at virkemidlene som beskrives i § 28, kunne anvendes ved andre regelbrudd enn helsefare/uegnet til konsum tilfellene, og at proporsjonalitetsprinsippet, utfyllende forskrifter og interne instruksjoner kan avgjøre hvilke virkemidler som skal benyttes, men at loven bør legge til rette for at valgmulighetene kan bli flere.

Forbrukerombudet (FO) er positive til at det i loven foreslås en uttrykkelig bestemmelse som fastslår at næringsmidler og øvrige produkter som ikke overholder regelverkets krav, skal kunne forbyes omsatt. Det vil være en praktisk rettet sanksjon som tar sikte på å få forhold opprettet, og når forholdene er rettet vil produktene igjen kunne omsettes. FO antar at det lett vil anses som et nødvendig (proporsjonalt) inngrep. Det er viktig at prinsippet får et reelt eget innhold og at proporsjonalitetsprinsippet ikke i praksis blir et hinder for anvendelsen av føre-var prinsippet.

Mattilsynet interimorganisasjonen (IMO) uttaler generelt at Mattilsynet er avhengig av å ha et bredt spekter av virkemidler til bruk i tilsynsarbeidet, og ser derfor positivt på at det i forslaget til ny matlov beskrives nye og effektive virkemidler ved brudd på regelverket. IMO ser det også som viktig at tilsynets muligheter for bruk av virkemidler ikke svekkes i forhold til dagens tilsynssystemer. Videre er det viktig at sanksjonsmulighetene er noenlunde samordnet mellom statlige tilsyn i Norge. IMO har registrert at virkemiddelbruk regulert i matloven, samsvarer med annet regelverk som nevnt i Kommunal- og regionaldepartementets Ot.prp. nr. 67 (1999–2000) som omhandler myndighetenes samordningsarbeid på HMS-området. Til § 28 tar IMO til orde for at det bør ryddes i paragrafen for å tydeliggjøre hvilke rettigheter myndighetene har til fysisk å gripe inn i forhold til å beslaglegge, destruere mv. – og når det gis hjemmel for å gi pålegg. Dersom gjeldende rett skal videreføres, må dette

komme tydeligere til uttrykk i lovteksten. Det foreslås at annet ledd endres slik at de virkemidlene som skisseres, ikke er begrenset til tilfelle hvor helseskade eller miljøskade er bakenforliggende. Etter deres syn vil en manglende endring av annet ledd medføre en vesentlig svekking av tilsynets virkemiddelapparat i forhold til hva som er tilgjengelig i dag, og hva som har vist seg å være svært tjenlige virkemidler i det daglige tilsynet.

Næringsmiddeltilsynet Gjøvik og Toten IKS (NMT G&T) sier i sitt innspill til bestemmelsen at det ikke er klargjort hva som skal gjøres med varer som er forbudt omsatt når det ikke foreligger helsefare. Det er ikke alltid det er aktuelt at varen kan «omproduseres» som beskrevet i høringsnotatet. NMT G&T mener at det ville være hensiktsmessig med en hjemmel til å pålegge destruksjon av varer uavhengig av tilstedeværelse av helsefare.

Statens dyrehelsetilsyn peker på at «tungtveiende samfunnshensyn» vurderes som et for strengt kvalifiserende vilkår for at myndighetene selv skal kunne gjennomføre tiltak. På en del områder gjør forpliktelser etter EØS-avtalen det nødvendig å sikre at visse tiltak blir gjennomført, selv om gjennomføringen ikke nødvendigvis kan sies å være nødvendig ut fra tungtveiende samfunnshensyn.

11.2.4 Helsedepartementets vurderinger

Departementet legger til grunn at gjeldende rett skal videreføres, klargjøres og suppleres på enkelte punkter. Departementet mener at de foreslåtte paragrafene i høringsnotatet om omsetningsforbud, tilbaketrekking, beslag mv., og om gjennomføring av tiltak i særskilte situasjoner for eiers regning bør slås sammen med bestemmelsen om tilsyn og vedtak. Det er for å klargjøre bestemmelsene rekkevidde og omfang, samt å tydeliggjøre at virkemidlene er prinsipielt like uavhengig av hvilket av lovens hensyn som skal ivaretas. Omsetningsforbud, tilbaketrekking, beslag mv. er alle særskilte former av de «nødvendige vedtak» tilsynet kan fatte.

Departementet støtter høringsuttalelser som har pekt på at det ikke bør sondres mellom helsefare og andre brudd på lovgivningen når det gjelder hvilke virkemidler som står til tilsynsmyndighetens disposisjon og derfor er sondringen fjernet. Proporsjonalitets- og forholdsmessighetsprinsippet vil være avgjørende for hvilke tiltak som treffes i de enkelte tilfeller. Departementet viser i denne sammenheng til de synspunkter og vurderinger som fremkommer i tilknytning til generalfullmakten om tilsyn og vedtak og tolkningen av begrepet «nødvendige vedtak».

Departementet mener hovedregelen må være

at det gis et pålegg overfor den ansvarlige om gjennomføring av bestemte tiltak, men det er viktig å presisere at Mattilsynet skal ha kompetanse til selv å gjennomføre tiltak. Tilsynets valg må bero på en forsvarlighetsvurdering, hvor hensynet til vern av helse hos mennesker, dyr, planter og miljø må stå sentralt. Lovteksten foreslås endret for å klargjøre at Mattilsynet kan foreta et slikt valg. Lovteksten skal legge til rette for at valgmulighetene blir fleksible, proporsjonale og tilstrekkelig avskrekkende til å stimulere til etterlevelse av lovgivningen.

Etter departementets vurdering må Mattilsynet gis nødvendig kompetanse til å kunne forby import, omsetning og eksport eller pålegge tilbaketrekking, isolasjon, avliving, destruksjon, kassasjon, båndlegging, merking eller behandling på særskilt måte av aktuelle varer og gjenstander som innsatsvarer, planter, dyr, næringsmidler, smitteførende materialer samt materialer og gjenstander som kommer i kontakt med næringsmidler.

Ut fra innspill i høringsrunden har departementet funnet det riktig å fremme en ordlyd som hjemler tilsynsmyndighetens adgang til selv å gjennomføre tiltak i tilfeller der den som er ansvarlig ikke retter seg etter pålegg, i tilfeller der tilsynsmyndigheten vurderer det som nødvendig å få gjennomført tiltak raskt og i tilfeller der det ikke er noen kjent ansvarlig som er forpliktet til å gjennomføre tiltakene, for eksempel i frittlevende dyre- eller fiskebestander.

Departementet fremmer høringsnotatets forslag om en egen bestemmelse vedrørende smitteverntiltak. Døde dyr eller smitteførende gjenstander må kunne pålegges nedgravd på eiers grunn, eventuelt på annen persons grunn, dersom dette kan foregå uten vesentlig ulempe for eier eller bruker av grunnen.

Departementet ser det som viktig å videreføre det hjemmelsgrunnlag som i dag ligger i husdyrloven og fiskeesykdomsloven til å treffe nødvendige tiltak for å fjerne smittestoffer på eiendom mv. i forbindelse med mistanke om eller påvisning av smittestoffer eller dyresykdommer samt det hjemmelsgrunnlaget planehelselovgivningen gir til å treffe tiltak mot planteskadegjørerere. Bekjempelsestiltakene mot alvorlige, smittsomme dyresykdommer er harmonisert gjennom EØS-avtalen. Hjemmel til å kunne pålegge saneringstiltak på eiendom, bygning og/eller løsøre samt til å restriksjonsbelegge disse en periode etterpå, er nødvendig for å oppfylle EØS-avtalens forpliktelser når det gjelder hvilke tiltak som skal treffes som ledd i sykdomsbekjempelsen.

På grunn av de enkelte smittestoffers eller skadegjøreres ulike natur, ny kunnskap om sykdom-

mer, teknologisk utvikling og inntreden av nye sykdommer, inneholder bestemmelsen en vid hjemmel til å fatte en rekke ulike tiltak, ut fra en konkret faglig vurdering i det enkelte tilfelle.

11.3 Stenging og virksomhetskarantene

11.3.1 Gjeldende rett

11.3.1.1 Stenging

Både næringsmiddeloven § 6, kjøttproduksjonsloven § 16 og fiskekvalitetsloven § 11 gir tilsynet kompetanse til å pålegge hele eller deler av virksomheten stengt dersom den drives på en måte som kan medføre helseskade.

I henhold til generelle forvaltningsmessige prinsipper kan lover som gir hjemmel til å pålegge plikter, som hovedregel ikke tolkes slik at de også gir hjemmel eller tillatelse til å gjennomtvinge oppfyllelse av pliktene, til dette trengs det særskilt hjemmel. Både næringsmiddeloven § 6, kjøttproduksjonsloven § 16 og fiskekvalitetsloven § 11 gir tilsynet slik adgang til direkte tvangsmessig gjennomføring av et stengingsvedtak. Betingelsen er at det foreligger overhengende fare for helseskade. Virksomheten skal holdes stengt inntil forholdet er rettet.

Det har lenge vært et krav om at de aller fleste næringsmiddelvirksomheter skal ha godkjenning/ autorisasjon av tilsynet før virksomheten kan starte opp. Virksomheter som drives uten nødvendig godkjenning, kan påbys stengt. I næringsmiddeloven § 1 fjerde ledd sies dette eksplisitt. I de øvrige lovene der det ligger et krav om godkjenning, ligger stenging ved manglende godkjenning implisitt i lovens system.

11.3.1.2 Virksomhetskarantene

Med virksomhetskarantene menes her at en virksomhet i en avgrenset tidsperiode pålegges å holdes helt eller delvis stengt selv om vilkårene for stenging, som omtalt over, ikke er til stede. Ingen av lovene har i dag bestemmelser om virksomhetskarantene.

11.3.2 Høringsnotatet

11.3.2.1 Stenging

Det fremgikk av høringsnotatet at departementene fant det nødvendig å videreføre dagens lovgivning om stenging i ny lov. Departementene anså reglene

som gir tilsynet kompetanse til både å kunne pålegge stenging av virksomheter og selv fysisk å gjennomføre stenging, som svært sentrale og nødvendige ut fra hensynet til vern av helsen. Det ble videre ansett som selvsagt at virksomheter som drives uten nødvendig godkjenning/ autorisasjon, kan påbys stengt. For å fjerne enhver mulig tolkningstvil med hensyn til tilsynets adgang til å pålegge stenging av virksomhet pga. manglende godkjenning/ autorisasjon, foreslo departementene at det ble gitt eksplisitt uttrykk for dette i loven.

11.3.2.2 Virksomhetskarantene

I høringsnotatet foreslo departementene at virksomhet som unnlater å etterkomme pålegg om retting av vesentlige mangler eller grovt overtrer bestemmelser gitt i medhold av loven, kan pålegges helt eller delvis stengt i en nærmere avgrenset periode inntil 6 måneder.

Bakgrunnen for at virkemiddelet virksomhetskarantene ble foreslått, var at det er ønskelig at tilsynsmyndigheten får et virkemiddel i forhold til virksomheter som trenerer å etterfølge pålegg gitt av Mattilsynet eller stadig gjør seg skyldig i regelverksbrudd.

Høringsnotatet understreket at tilsynsmyndigheten allerede har hjemmel til stenge virksomheter ved helsefare m.m. eller der en virksomhet mangler nødvendig godkjenning, inntil forholdet er rettet. Den foreslåtte virksomhetskarantenen er en sanksjon som kan ilegges selv om det ikke foreligger helsefare eller mangel på godkjenning, men der det likevel anses riktig å kunne holde virksomheten helt eller delvis stengt en periode. Eksempelvis kan virksomhetskarantene være aktuelt dersom en virksomhet unnlater å etterkomme pålegg om retting av vesentlige mangler eller gjentatte ganger overtrer regelverkets bestemmelser. Virksomhetskarantenen vil kunne bidra til at virksomhetens vilje til å etterleve regelverket øker. Trusselen om karantene vil virke både individuelt- og allmennpreventivt. Det er ellers vanskelig å finne egnede virkemidler i forhold til virksomheter som pådrar seg stadig nye pålegg og generelt utviser manglende vilje til å drive virksomhet i samsvar med regelverket. I grove tilfelle vil på den annen side politianmeldelse være det naturlige virkemiddelet der et straffebud er overtrådt.

I høringsnotatet ble virksomhetskarantene vurdert i forhold til Grunnloven § 96 og Europarådets menneskerettighetskonvensjon.

Grunnlovens § 96, om at ingen kan straffes uten dom, skal beskytte mennesker mot administrativt ilagt straff. Det er ikke avgjørende hvordan en

sanksjon er omtalt eller kategorisert i en lov i forhold til Grunnlovens § 96. Det avgjørende er innholdet i sanksjonen, ikke om den er omtalt som straff eller sanksjon i loven. Høyesterett har akseptert at f.eks. tilleggsskatt kan skje administrativt. Praktiske behov har ført til at slike sanksjoner ikke anses som straff i grunnlovens forstand.

Virksomhetskarantene har et element av straff fordi karantene kan bli ilagt for en periode som er lenger enn det som er nødvendig for å rette opp de feilene som gjør at det foreligger brudd på bestemmelser. Men, som vist over, er hovedhensikten med en karantene å forebygge at virksomheten gjenopptas og nye overtredelser foretas innen kort tid. Det er nærliggende å sammenligne bruk av virksomhetskarantene med en sanksjon på lik linje med tilleggsskatt som har et preventivt formål.

Videre rammer virksomhetskarantenen virksomheten, mens matlovens straffebestemmelser rammer både enkeltpersoner og foretak, jf. strl. § 48 a jf. strl. § 1. Virksomhetskarantene innebærer derfor ikke et yrkesforbud for den enkelte, jf. strl. § 29 nr. 2, men kun at den aktuelle virksomheten må være stengt i en avgrenset periode. Dette tilsier at dersom en person eier to matbutikker, og bare den ene er ilagt virksomhetskarantene, vil den andre matbutikken kunne forbli åpen i perioden den førstnevnte er stengt. Der en virksomhet er eiet og drevet av en person, vil virksomhetskarantene likevel ha samme faktiske virkning som idømt rettighetstap, med unntak av at vedkommende kan søke seg arbeid i andre virksomheter i karanteneperioden. Departementene anser følgelig ikke virksomhetskarantene for å være straff i forhold til Grunnlovens § 96.

Selv om departementene ikke anser virksomhetskarantene for å være straff i forhold til grunnloven, må det vurderes om sanksjonen kan anses som straff i forhold til *Europarådets menneskerettighetskonvensjon*, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, av 4. november 1950 (heretter omtalt som EMK) og *FN-konvensjonen konvensjonen om sivile og politiske rettigheter*, *International Covenant on Civil and Political Rights*, av 16. desember 1966 (heretter omtalt som SP). Disse konvensjonene forbyr dobbelstraff. Dette følger av EMKs syvende tilleggsprotokoll (7. TP) artikkel 4 og SP artikkel 14 nr. 7. Både EMK og SP er inkorporert ved Menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 og har forrang foran annen norsk lov. EMK vil omtales i det følgende.

Forbudet i EMK innebærer at det er forbudt å straffeforfølge en person/ Non-governmental organisations (NGO) e.l. to ganger for det samme forholdet i samme stat. Dette gjelder fra tidspunktet

personen endelig er frifunnet eller dømt, dvs. når den første saken er rettskraftig dersom det ikke foreligger nye bevis eller saksbehandlingsfeil som kan ha innvirkning på utfallet av saken.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) kan motta klager fra personer, NGO eller grupper av individer som legger ned påstand om at de er offer for overtredelser av konvensjonen. Det er likevel en del av rettighetene i EMK som ikke pga. innholdet kan utøves av juridiske personer. Det er nærliggende at beskyttelsen i EMK TP 7 også beskytter juridiske personer.

EMD praksis har vist at den som er dømt i en vanlig straffesak, ikke i tillegg kan utsettes for en sak med preg av straff for den samme forseelsen. EMD har i vurderingen av om noe har preg av straff sett på om de nasjonale reglene har ansett et forhold for å være straff, men også overtredelsens karakter og sanksjonens innhold.

EMDs tolkning av straff i EMK art. 6 brukes i norsk rett, dette også i forhold til forbudet i TP 7 art. 4, se plenumsdommen Rt 2002/497. Forbudet gjelder der en person for annen gang forfølges i forhold til en vanlig straffeprosess eller en administrativ prosess som har preg av straff, f.eks. tilleggsskatt, eller annet rettighetstap. Det er ikke avgjørende om det er den administrative reaksjonen eller den straffereaksjonen som er endelig avgjort først, jf. Rt 2002/557. Det er ikke bare forbudt å bli straffet på ny etter at en sak allerede er endelig avgjort, men også det å innlede ny straffeforfølgning.

Spørsmålet i forhold til virksomhetskarantene er om den vil anses å ha preg av straff som rammes av forbudet mot dobbelstraff. Det avgjørende er sanksjonens innhold og alvor. Forslaget om virksomhetskarantene innebærer at en virksomhet kan pålegges stengt for en periode. Det å pålegge at en virksomhet holdes stengt, ikke fordi det er nødvendig pga. helsefare e.l., eller pga. manglende godkjenning, er et alvorlig og inngripende virkemiddel som kan ha store økonomiske virkninger. Virkemidlet kan muligens anses som straff i forhold til EMK.

Siden virksomhetskarantene muligens kan anses som straff, må den ikke brukes sammen med de egentlige straffebestemmelsene for å overholde forbudet mot dobbelstraff. For å avgjøre om det foreligger dobbelstraff, må de aktuelle sanksjonene som tenkes brukt, sammenlignes. Spørsmålet er om den nye forfølgningen gjelder den samme handlingen og om det er en vesensforskjell på straffbarhetsbetingelsene.

Dersom en valgt straff og virksomhetskarantene er basert på den samme handlingen og for samme betingelser f.eks. ved forsettlig eller uaktsom

unnlatelse av å etterkomme samme pålegg om vesentlig mangler eller grovt overtredelse av de samme bestemmelser, må forholdet til forbudet mot dobbeltstraff vurderes.

Høringsnotatet understreker at bestemmelsene i loven ikke må benyttes i strid med forbudet om dobbeltstraff. Der en virksomhet er ilagt straff etter matlovens straffebestemmelser, jf. strl. § 48a, bør ikke prosesser for å ilegge virksomhetskarantene påbegynnes. Dersom slik prosess allerede er påbegynt før den første saken er endelig avgjort, bør prosessen for å ilegge virksomhetskarantene opphøre. Det samme gjelder det motsatte.

11.3.3 Høringsinstansenes syn

11.3.3.1 Stenging

Landbruksstilsynet sier de har savnet adgangen til å bruke stenging som virkemiddel, og ser det derfor som en stor fordel at bestemmelsen kommer på plass.

Reiselivsbedriftenes landsforening sier at lovforslaget blir for upresist når det skal favne et så vidt virksomhetsinngrep som foreslått. I slutten av verdiskapningskjeden bør adgangen til å stenge en virksomhet kun forsvares dersom virksomheten klart bryter forhold knyttet til lovens formål.

NORVAR og Kommunenes sentralforbund (KS) påpeker at bestemmelsene om stenging i liten grad er relevante for vannforsyningsvirksomheter. Selv om vann fra et vannverk i en gitt situasjon (akutt forurensning e.a.) har forårsaket sykdom eller anses for å være helsefarlig som næringsmiddel, vil det kunne være tungtveiende argumenter for å opprettholde distribusjonen av vann for å dekke befolkningens behov for vann til toalettspyling, brannvann m.m., jf. § 18 i drikkevannforskriften.

Mattilsynet interimorganisasjonen (IMO) sier i sin kommentar til høringsutkastets §§ 30 og 31 at definisjonen av virksomhet i § 5 i stor grad er knyttet opp mot foretak. Dette kan kanskje gjøre at enkelte av disse virkemidlene ikke vil kunne anvendes i et hvert tilfelle, jf. for eksempel hobbyfjorfebestemmelser. IMO mener det er viktig at virkemidlene kan anvendes i forhold til alle rettssubjekter som er gjenstand for tilsyn og plikter etter regelverket, og ber om at dette vurderes og ivaretas med hensyn til eventuelle justeringer av virksomhetsdefinisjonen og formuleringer i virkemiddelbestemmelsene.

11.3.3.2 Virksomhetskarantene

Næringsmiddelbedriftenes landsforening (NBL) og *Fiskeri- og havbruksnæringslandsforening* (FHL) mener at det er store mangler ved drøftelsene om å

innføre et slikt institutt. Virksomhetskarantene kan virke helt ødeleggende for en fremtidig næringsvirksomhet. Tvangsmulkt og muligheter til å stenge en virksomhet inntil forholdene er rettet, er etter deres mening tilstrekkelig virkemidler. *Den norske veterinærforening* fraråder at virksomhetskarantene tas i bruk som sanksjonsmiddel for Mattilsynet bla fordi det har mer preg av å være en straffereaksjon enn et virkemiddel for å gjennomføre tiltak.

IMO ønsker en klargjøring av hva som ligger i begrepet virksomhetskarantene, er det snakk om lokalene virksomheten drives i eller er det selve driften, produksjonen, lagring, dyreholdet osv. De ønsker videre at bestemmelsen følges av en forskriftshjemmel som utdyper ordlyden i bestemmelsen og hvorledes den skal/kan benyttes. De påpeker videre at det er av vesentlig betydning at det åpnes for at vedtaksmyndigheten kan oppheve en karantene før karantenetiden er utløpt for eksempelvis ved eierskifte.

Mange høringsinstanser ønsker en avklaring av hvem som er pliktsubjektet i virksomhetsbegrepet, selve lokalet eller foretaket. *Statens næringsmiddeltilsyn* (SNT) mener at å få lagt karantene på lokalene alene, ikke alltid vil være det som vil være mest effektivt. Dersom en også kunne ha knyttet dette opp mot person så ville en i flere tilfelle kunne få et effektivt virkemiddel. *KNT-forum* ber om at bestemmelsen utformes som en fullmaktshjemmel til å kunne gi forskrift om virksomhetskarantene, og at virkemiddelet først kan tas i bruk fra den datoen forskriften gjøres gjeldende.

11.3.4 Helsedepartementets vurderinger

11.3.4.1 Stenging

Departementet finner det nødvendig å videreføre dagens lovgivning om stenging i ny lov, uavhengig av hvor i matkjeden virksomheten befinner seg. Dagens regler gir tilsynet kompetanse til både å kunne pålegge stenging av virksomheter og til selv fysisk å gjennomføre stenging. Departementet anser disse reglene som svært sentrale og nødvendige ut fra hensynet til vern av helsen. Departementet anser det som selvsagt at virksomheter som drives uten nødvendig godkjenning, kan påbys stengt. For å fjerne enhver mulig tolkningstvil med hensyn til tilsynets adgang til å pålegge stenging av virksomhet pga. manglende godkjenning, foreslår departementet at dette eksplisitt kommer til uttrykk i lovens ordlyd.

Departementet støtter Norvar og KS i deres vurderinger med hensyn til bestemmelsens relevans for vannforsyningsanlegg. I helt ekstraordinære

re tilfeller vil det imidlertid kunne foreligge situasjoner som gjør det tvingende nødvendig å stenge et vannforsyningsanlegg. Det vil imidlertid måtte vurderes om samfunnets behov for vann til andre formål enn drikkevann, vil kunne fremskaffes på annet vis.

Etter departementets syn skal ordet virksomhet forstås som den enhet et stengingsvedtak kan rettes mot, jfr definisjonen av virksomhet i denne loven. Eksempelvis vil også hobbyfjorfebesetninger kunne pålegges stengt eller fysisk stenges med hjemmel i denne bestemmelsen. Et stengingsvedtak kan gjelde hele eller deler av virksomhetens aktiviteter, dvs. innskrenking av retten til å foreta en eller flere av de aktiviteter som inngår i virksomheten.

11.3.4.2 Virksomhetskarantene

Departementets vurderinger at det er behov for et virkemiddel som virksomhetskarantene. Virksomhetskarantene kan anses som en form for stenging av virksomhet i tilfelle der helsefare eller manglende godkjenning ikke foreligger og hvor stengingen ikke er begrenset til den perioden det tar å rette et pålegg. Departementet foreslår derfor at bestemmelsene om stenging og virksomhetskarantene inngår som to ledd i samme bestemmelse.

Fordi virksomhetskarantene er et svært inngripende virkemiddel overfor den som blir ilagt det, er det viktig at virkemiddelet brukes på en skjønnsmessig og ensartet måte. Mattilsynet må etablere klare retningslinjer for når virksomhetskarantene kan anvendes, slik at virksomhetene har forutsigbarhet med hensyn til bruken av dette virkemidlet og derved kan avverge å bli ilagt virksomhetskarantene. Det vil derfor etter departementets syn ikke være behov for en forskriftshjemmel til å utforme og avgrense vilkårene for når virksomhetskarantene kan anvendes.

Det er viktig at Mattilsynet i sin vurdering i om det skal ilegges virksomhetskarantene, har klart for seg forholdet mellom virksomhetskarantene og straff. Dersom tilsynet politianmelder forholdet, kan tilsynet ikke legge virksomhetskarantene som et midlertidig tiltak, se diskusjonen nedenfor.

Flere av høringsinstansene påpekte at departementet må avklare hva som menes med virksomhetsbegrepet. Etter departementets syn må virksomhet forstås på samme måte som for stenging, dvs som en enhet karantenevedtaket kan rettes mot. Et stengningsvedtak kan gjelde hele eller deler av virksomhetens aktiviteter. Omfatter regelbruddene bare driften i et bestemt lokale, er det dette som bør stenges.

Flere høringsinstanser påpekte at tilsynet må kunne treffe nytt vedtak og oppheve virksomhetskarantenen dersom den er knyttet til selve lokalet og det kommer nye eiere. Departementet vil presisere at tilsynet alltid kan treffe et nytt vedtak når eierforholdene skifter.

Departementet ser at virksomhetskarantene kan oppfattes som et svært strengt virkemiddel, og at det for mange vil kunne representere et midlertidig yrkesforbud i den virksomheten som er ilagt virksomhetskarantene. Departementet vil samtidig understreke at den enkelte i en virksomhet eller lederen av virksomheten fritt kan søke midlertidig arbeid i andre virksomheter.

11.4 Tvangsmulkt

11.4.1 Gjeldende rett

For å tvinge igjennom pålegg er det i kjøttproduksjonsloven § 19, næringsmiddeloven § 6a, fiskekvalitetsloven § 11 annet ledd, fiskeesykdomsloven § 29, plantehelseloven § 10 og såvareloven § 5a, annet ledd gitt hjemmel til å fastsette tvangsmulkt.

Med hjemmel i næringsmiddeloven er det fastsatt forskrift 10. oktober 1988 nr. 837 om fastsettelse av tvangsmulkt i medhold av lov om tilsyn med næringsmidler. Tvangsmulkt kan i medhold av denne forskriften ikke benyttes i tilfeller hvor det har oppstått forhold som medfører fare for helsekade. I slike situasjoner skal stenging av virksomheten, omsetningsforbud, beslag eller destruksjon av næringsmidlene benyttes.

11.4.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det redegjort for at tvangsmulkt kan benyttes i et hvert tilfelle hvor det anses nødvendig at pålegget blir etterkommet innen rimelig tid. Som hovedregel er det et vilkår for å kunne benytte tvangsmulkt, at virksomheten har oversittet fristen for å etterkomme et pålegg. Tvangsmulkt fastsettes da i forbindelse med at det gis en ny frist til å etterkomme pålegget. Er det særlig viktig at pålegget blir oppfylt raskt, kan tvangsmulkt fastsettes allerede samtidig med at pålegget gis.

Tvangsmulkt er et administrativt tvangsmiddel for å tvinge gjennom et krav som går ut på annet enn penger. Tvangsmulkt er, i motsetning til bøter, ikke å anse som straff, men som et administrativt tvangsmiddel som ilegges i form av et enkeltvedtak. Bruk av tvangsmulkt lar seg forene med Grunnloven § 96, om at ingen må straffes uten dom, når mulkten brukes som et reelt pressmiddel.

Tvangsmulkt kan først løpe fra det tidspunkt det er mulig å rette opp et ulovlig forhold, og kan følgelig ofte ikke begynne å løpe straks forholdet oppdages. Det vil være i strid med Grunnlovens § 96, om straff, å la tvangsmulkt løpe for tid som er gått. Å ilegge en tvangsmulkt etter at et ulovlig forhold har opphørt, har karakter av en straffereaksjon. Straffereaksjoner kan ikke ilegges uten dom.

Matdepartementene gikk i høringsnotatet inn for å videreføre bestemmelsene om tvangsmulkt i ny lov.

11.4.3 Høringsinstansenes syn

Dyrehelsetilsynet mener det vil være av stor betydning å kunne stenge eller ilegge tvangsmulkt også ovenfor mindre besetninger/dyrehold som ikke kan anses som virksomhet. Dette for å kunne legge press på dyreeier ved gjennomføring av vedtak f. eks ovenfor hobbybesetninger/kennel.

Videre mener *Dyrehelsetilsynet* at det er viktig å sikre videreføring av en ordlyd tilsvarende den som er nedfelt i gjeldende fiske sykdomslov § 29, tredje ledd hva angår tvangsmulkt. En slik bestemmelse i fiske sykdomsloven har til formål å kunne ilegge tvangsmulkt for hver overtredelse. Dette tar i følge Ot.prp. nr. 52 (1996–97) sikte på de tilfeller hvor det ulovlige forhold er en enkeltstående handling. Et eksempel er dumping av død fisk. For å hindre at tvangsmulkten fremstår som straff, varsles tvangsmulkt ved overtredelse i forbindelse med første vedtak.

11.4.4 Helsedepartementets vurderinger

Departementet vurderer tvangsmulkt som et hensiktsmessig og nødvendig virkemiddel for å fremtvinge etterlevelse av lovgivningen, og foreslår derfor at dagens bestemmelser videreføres i ny matlov. Departementet mener at også mindre besetninger/dyrehold kan anses som virksomhet ut fra lovens definisjon av virksomhetsbegrepet.

11.5 Informasjon til allmennheten

11.5.1 Gjeldende rett

Det er ingen lovfestet plikt i dagens regelverk for tilsynene til aktivt å informere allmennheten utover offentlighetslovens bestemmelser. Gjeldende rett har imidlertid ikke vært til hinder for at det gjennom lang tid har vært forvaltningspraksis innenfor næringsmiddeltilsynet til aktivt å gå ut med informasjon til allmennheten om konkrete farer knyttet

til helsefarlige næringsmidler. Med informasjon til allmennheten menes ikke den alminnelige veiledningsplikten og generelle råd tilsynene gir overfor sine tilsynsobjekter og publikum

Informasjonen til allmennheten er gitt gjennom ulike informasjonskanaler, for eksempel Statens næringsmiddeltilsyns hjemmesider og pressemeldinger. I tillegg til å treffe nødvendige tiltak er aktiv informasjon blitt betraktet som et virkemiddel for å forhindre eller redusere sjansene for at helsefarlige næringsmidler som befinner seg hjemme hos forbrukeren i de private hjem, blir spist.

Informasjonspraksis er etablert i *Dyrehelsetilsynet* og *Landbrukstilsynet* i forhold til mistanker om og utbrudd av smittsomme dyresykdommer og planteskadegjørere. Aktiv informasjon er ansett for å være et viktig virkemiddel for å redusere risikoen for spredning av smittestoffer og skadegjørere, og dermed ivareta både helsemessige, miljømessige og næringsøkonomiske hensyn.

11.5.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at når det er grunn til mistanke om at det kan oppstå fare for menneskers ellers dyrs helse knyttet til inntak av næringsmidler eller fôr, skal tilsynsmyndigheten på eget initiativ gi allmennheten relevant informasjon som den er i besittelse av.

Likeledes foreslo departementene at tilsynsmyndigheten skulle få en diskresjonær adgang til på eget initiativ å gi relevant informasjon og offentliggjøre informasjon også når det ikke foreligger helsefare. Vilkåret for å kunne gi informasjon til offentligheten når det ikke foreligger helsefare, er at forbruker- eller andre samfunnshensyn taler for det. Videre ble det foreslått en forskriftshjemmel om at Kongen kan gi forskrifter om informasjon til allmennheten.

Food Law artikkel 10 omhandler informasjon til offentligheten og har følgende ordlyd:

Uten at det berører gjeldende regler i fellesskapsretten og nasjonal lovgivning om tilgang til dokumenter, skal offentlige myndigheter når det er rimelig grunn til mistanke om at et næringsmiddel eller fôr kan utgjøre en risiko for menneskers eller dyrs helse, avhengig av risikoens art, grad og omfang, treffe hensiktsmessige tiltak for å informere offentligheten om helse- og risikoen slik at det så utførlig som mulig opplyses om hvilket næringsmiddel eller fôr eller hvilken type næringsmiddel eller fôr som er berørt, risikoen det kan utgjøre og tiltakene som er truffet eller vil bli truffet for å forebygge, redusere eller fjerne denne risikoen.

Gjennom denne bestemmelsen gjøres myndighetens plikt til å informere allmennheten til et bærende prinsipp innen hele matlovgivningen. Deresom det er grunn til å ha mistanke om at et næringsmiddel eller en forvare kan utgjøre en helserisiko for mennesker eller dyr, skal myndighetene straks informere hvilket næringsmiddel eller hvilken forvare eller hvilken type næringsmiddel eller for som er berørt. Avhengig av risikoens art, alvorlighetsgrad og omfang, skal myndighetene informere offentligheten om helserisikoens karakter, og gi så utfyllende opplysninger som mulig om hvilken risiko som er forbundet med produktet og om hvilke tiltak som er truffet eller vil bli truffet for å forebygge, redusere eller eliminere den omtalte risikoen.

Departementene vurderte Food Laws artikkel om informasjon til allmennheten til å være ivaretatt i høringsnotatets forslag. I tillegg ønsket departementene å lovfeste retten til også å gi informasjon til allmennheten når det ikke foreligger helsefare, men at forbruker- eller andre samfunnshensyn taler for det. Den foreslåtte paragrafen er dermed videre enn Food Law.

11.5.3 Høringsinstansenes syn

Forbrukerrådet mener høringsnotatets lovforslag er for lite konkret og fremtidsrettet, og mener at ordet «kan» i det minste må byttes ut med ordet «skal» i 2. setning slik at forbrukerne sikres relevant informasjon som *Forbrukerrådet* mener folk er opptatt av. Sett med forbrukerøyne, skal ikke myndighetene bare gi informasjon om helsefare, men også opplysninger som har med juks eller uredelighet. Kravet om «skal» støttes av flere, bl a *Norges naturvernforbund*, mens næringen ved *Næringsmiddelbedriftenes landsforening* og *Fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening* med flere mener at opplysningsplikten går for langt. «Smiley» merket bifalles fra forbrukerhold, mens flere høringsinstanser uttalte seg negativt i forhold til denne. *Fiskeridirektoratet* mener at det må etableres et rettsvern for dem som blir negativt eksponert.

Statens næringsmiddeltilsyn påpeker at det er angitt at myndighetene skal gi informasjon til allmennheten når det er rimelig grunn til mistanke om at det kan oppstå fare for menneskers eller dyrs helse knyttet til inntak av næringsmidler eller for. Et slikt tiltak bør også iverksettes når det er grunn til å anta at det kan oppstå fare for menneskers og dyrs helse ved kontakt med dyr, jfr gårdsbesøk ved forekomst av EHEC, utbrudd av brucellose med mer. *Den norske veterinærforening* er betenkt over at tilsynet får diskresjonær kompetanse til å gi in-

formasjon som går utover offentlighetsloven bestemmelser fordi det kan føre til forskjellsbehandling og svekke tilliten til Mattilsynet.

11.5.4 Helsedepartementets vurderinger

Departementet anser bestemmelsen i Food Law for å være en utdyping og presisering av dagens forvaltningspraksis i Norge som kunne vært ivaretatt gjennom instruks til tilsynet. Denne praksisen foreslås likevel lovfestet som en plikt for tilsynet slik at norske borgere får et rettskrav på informasjon når det er grunn til mistanke om at et næringsmiddel eller for kan utgjøre en risiko for menneskers eller dyrs helse avhengig av risikoens art, grad og omfang.

Departementet ønsker videre at Mattilsynet skal gis diskresjonær kompetanse til, på eget initiativ, aktivt å gå ut med relevant informasjon når forbrukerhensyn eller andre hensyn taler for det. Forbrukerhensyn kan i denne sammenheng være at virksomhet har unnlatt å etterkomme gjentatte pålegg som ikke direkte er knyttet til helsefare for forbrukeren.

Departementet anser offentliggjøring av informasjon også der det ikke foreligger helsefare som et nyttig instrument for forbrukerne til å skaffe seg ønsket informasjon om de enkelte virksomhetene for således å kunne treffe begrunnede valg. Det må likevel være en forutsetning at tilsynet foretar en interesseavveining mellom nytten forbrukeren har av informasjonen og eventuelle skadevirkninger for virksomheten.

Forbrukerrådet mener at departementets forslag ikke går langt nok, fordi tilsynet ikke har en plikt til å informere når det ikke foreligger helsefare, mens næringen mener at forslaget går for langt. Departementet mener at den foreslåtte bestemmelsen om diskresjonær adgang til å offentliggjøre informasjon er balansert ved at tilsynet kan velge ikke å gi informasjon dersom det mener at informasjonen ikke er relevant.

De forhold Statens næringsmiddeltilsyn har nevnt om offentliggjøring også der det kan oppstå fare for menneskers og dyrs helse ved kontakt med dyr, vil være omfattet av bestemmelsens annet ledd om at tilsynet på diskresjonært grunnlag kan gå ut med informasjon til allmennheten ut fra samfunnshensyn.

Departementet mener at annet ledd i den foreslåtte bestemmelsen om aktiv informasjon ikke innebærer noe krav om å offentliggjøre ethvert regelbrudd som påvises ved tilsyn. Regelbruddet kan ha liten betydning for forbrukeren eller det kan bero på at regelverket har vært vanskelig å forstå eller

tolkingstvil ved regelverket. Hensynet til ivaretagelse av rettssikkerheten for dem opplysningene gjelder, må stå sentralt. Det er ikke meningen at denne opplysningsretten skal fungere som en «gapestokk». For å ivareta virksomhetens rettssikkerhet, er det viktig at et slikt virkemiddel blir brukt ensartet over hele landet slik at vilkårene for offentliggjøring ikke varierer fra region til region. Muligheten til aktiv offentliggjøring fra tilsynets side kan ha et preventivt siktemål ved at virksomheter som gjentatte ganger bryter regelverket, slutter med dette for å unngå negativ offentlig omtale.

Departementet ser derfor et behov for å åpne for at det skal gis nærmere forskrifter om informasjon til allmennheten; herunder om resultatene av tilsynets kontrollvirksomhet. Det vises i denne sammenheng til «Smiley-systemet» som er etablert på næringsmiddelområdet i Danmark. Systemet går ut på at det etter ethvert tilsyn i en næringsmiddelvirksomhet blir skrevet en kontrollrapport. Dette er en juridisk gyldig rapport, som inneholder mye informasjon og som det kan være vanskelig for allmennheten å sette seg inn i. Tilsynsresultatet sammenfattes derfor i en «Smiley-rapport», jf. lovens hjemmel til å pålegge virksomhet plikt til offentliggjøring av resultater av utført tilsyn. Det er etablert fire kategorier «Smileys». Jo bedre resultat kontrollen viser, desto større smil blir gitt. Dårlige resultater gir intet smil. Virksomhetene skal selv henge opp «Smiley'en». Den skal henge i nærheten av inngangen – eller et annet like synlig sted, slik at kundene både kan se «Smiley'ene» og lese teksten.

Departementet viser til «Smiley-systemet» som et eksempel på hvorledes informasjon til allmennheten kan forenkles uten at departementet tar stilling til om dette er den beste måten å informere allmennheten på.

11.6 Straff og forenklet forelegg

Straff skiller seg fra de administrative reaksjonene ved at den vanligvis ikke ilegges av forvaltningen, men av politi/påtalemyndighet i form av et forelegg (en bot) eller domstolene i form av en bot og/eller idømmer fengselsstraff.

11.6.1 Gjeldende rett

Ethvert brudd på næringsmiddelovgivningen er straffbart. Fiskekvalitetsloven har imidlertid hjemmel for i forskrift å fastsette at brudd på forskriftsbestemmelser ikke er straffbare. Brudd på fiskekvalitetslovens bestemmelser kan straffes med bø-

ter. Brudd på landbrukskvalitetslovens bestemmelser kan også straffes med bøter, med unntak av misbruk av en beskyttet betegnelse, som kan straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder. Brudd på næringsmiddeloven og kjøttproduksjonsloven eller forskrifter gitt med hjemmel i disse kan straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder eller begge deler. Husdyrlovens strafferamme er bøter eller fengsel i inntil 3 måneder. Fiskesykdomslovens strafferamme er bøter eller fengsel i inntil 1 år. Foreligger særlig skjerpene omstendigheter er strafferammen 2 år. Brudd på plantehelseloven straffes med bøter dersom forholdet ikke rammes av strengere straffebestemmelse. Tilsvarende gjelder for alle innsatsvarelovene.

Skyldformen, forsøk og medvirkning er ulikt løst i ulike lovene.

Det er ikke bare enkeltpersoner som kan straffes. I henhold til straffeloven § 48a kan også et foretak straffes når et straffebud er overtrådt av noen som har handlet på vegne av foretaket.

11.6.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller vedtak gitt i medhold av loven, kunne straffes med bøter eller fengsel inntil 2 år eller begge deler, såfremt forholdet ikke rammes av strengere straffebestemmelse. På samme måte straffes forsøk og medvirkning. Forslaget innebar at strafferammen settes til 2 år, i tråd med fiskesykdomslovens bestemmelse. Økningen ble begrunnet med at konsekvensene av brudd på loven kan være alvorlige og at det derfor er nødvendig med økte strafferammer. Hjemmelen i fiskekvalitetsloven til å fastsette at visse brudd på regelverket ikke medfører straff, ble ikke foreslått videreført.

Det ble også foreslått å supplere dagens lovgivning med adgang til å utstede administrative bøter, forenklet forelegg. Begrunnelsen var at tilsynet til stadighet og gjentatte ganger avdekker helsefarlig drift og produksjon i de samme virksomhetene. Selv om dette er alvorlige tilfeller forekommer det svært ofte. En politianmeldelse av forholdet syntes derfor lite effektivt både for rettsapparatet og tilsynet.

11.6.3 Høringsinstansenes syn

Næringsmiddelbedriftenes Landsforening og Fiskeri- og havbruksnæringsens landsforening mener at strafferammen ikke bør være høyere enn ett år, som er strafferammen for den som hindrer forebyggelse av flyulykke, brann, oversvømmelse etc. der menneskeliv står i fare.

Politidirektoratet foreslår at strafferammen bør bygges opp slik det etter hvert er blitt vanlig i de fleste miljølover med en ordinær strafferamme på bøter eller fengsel i inntil 1 år. I tillegg bør det være en skjerpende sideramme som gir anledning til å idømme fengsel i inntil 2 år ved særlig skjerpende omstendigheter. Når det gjelder forslag om å utvide straffehjemmelen med adgang for tilsynsmyndigheten til å ilegge forenklet forelegg, er dette mangelfullt utredet og utilstrekkelig begrunnet i høringsbrevet. Det vises til at overtredelser av næringsmiddelovgivningen ofte er forholdsvis kompliserte å etterforske, ikke minst kan det by på tvil om de subjektive vilkårene for straff er til stede. Direktoratet viser til sanksjonsutvalgets kommende utredning som bør bli retningsgivende for reaksjonsbruken, og mener av den grunn at departementet ikke bør ta endelig standpunkt til reaksjonsbruken før utvalget har avsluttet sitt arbeid.

Norges Colonialgrossisters Forbund mener at forslag om økt strafferamme ikke er godt nok begrunnet ut fra at risikostyrt kontroll i bedriftene og tilsyn kan bety sterk reduksjon av helserisiko uten økte strafferammer.

Fagsenteret for fjørfe mener det kan virke strengt med en strafferamme på 2 år, og viser til eksisterende strafferamme i husdyrloven på 3 måneder. Det vises til at man bør bruke økonomiske virkemidler i stedet, slik at investeringer i ulovlige forhold oppleves som ulønnsomme.

Norges veterinærhøgskole viser til de ulovligheter som er avdekket, ikke minst i løpet av det siste året innen sektoren, og slutter seg fullt ut til en utvidelse av strafferammen.

Næringsmiddeltilsynet i Ytre Nordmøre ser det som positivt at tilsynet får nye virkemidler til disposisjon overfor virksomhetene, men peker på nødvendigheten av at det utarbeides klare retningslinjer for at disse benyttes.

Statens Næringsmiddeltilsyn ser svært positivt på forslaget om hjemmel for å utarbeide forskrifter som åpner for å gi forenklet forelegg. Dette antas å kunne bli et godt virkemiddel og et supplement til de øvrige der hvor disse har vist seg ikke å være effektive. Det antas også at det ikke minst kan avlaste fra å måtte bruke av politiets knappe ressurser der hvor det er åpenbare og alvorlige brudd på bestemmelser og kanskje liten vilje til å etterleve reglene.

Norsk Kjøtt og Kjøttbransjens Landsforbund mener at tilsynet allerede har en rekke virkemidler for å få gjennom vedtak. Dersom tilsynet tar disse virkemidlene i aktiv bruk, ser de ikke at det vil være nødvendig å innføre straff gitt i form av forvaltningsvedtak. De peker på at det er en helt ny praksis på matområdet, og har vanskelig for å se tilfeller

som er så sjablonpreget at det vil være forsvarlig ut fra hensynet til rettssikkerhet. De tror også at bruk av forenklet forelegg og virksomhetskarantene vil føre til utstrakt bruk av rettsapparatet, noe som neppe har vært lovgivers intensjon.

Fiskeridirektoratet spør om det kan være grunn til å vurdere grundigere hvorvidt det er riktig å gi Mattilsynet myndighet til å utstede forenklede forelegg, og viser til at dette er en helt annen type sanksjon noen av de etatene som skal inn i Mattilsynet har hatt myndighet til tidligere. Fiskeridirektoratet stiller spørsmål om hvordan forenklet forelegg forholder seg til menneskerettighetene, straffeprosessloven, og hva som skjer dersom forelegget ikke blir vedtatt. De hevder at loven gir godt tilpassede reaksjonsmidler for å sikre lovens måloppnåelse uten at en går inn på bruk av dette virkemidlet.

Reiselivsbedriftenes Landsforening ser fordelene av å gjøre opp et straffbart forhold gjennom et forenklet forelegg, men ut fra allmenne rettssikkerhetshensyn stiller noe skeptiske til at tilsynsmyndigheten skal kunne overta påtalemyndighetens rolle i denne sammenheng.

Den Norske Veterinærforening fraråder at det gis hjemmel til å utferdige forenklede forelegg, og peker på at det lett kan gi tilsynet en rolle som politimyndighet og straffeinstans, og dermed fjerne tilsynet fra tilsynsobjektene og svekke tilliten.

Mattilsynet Interimorganisasjonen mener det er riktig og nødvendig å øke strafferammen. Det ser også svært positivt på at det gis hjemmel som åpner for å gi forenklet forelegg, og peker på at det kan bli et godt virkemiddel og et supplement til de øvrige virkemidler der hvor disse har vist seg ikke å være effektive. Det antar dessuten at det ikke minst kan avlaste fra å måtte bruke av politiets knappe ressurser der hvor det er åpenbare og alvorlige brudd på bestemmelser.

11.6.4 Helsedepartementets vurderinger

Den økte strafferammen er dels et resultat av at flere lover med ulik strafferamme slås sammen. Dels er det etter departementets vurdering behov for et mer differensiert system samtidig som det er behov for å utvide strafferammen når det foreligger skjerpende omstendigheter. Det har også vært meningen å legge opp til en mer enhetlig straffutmåling. Produksjon og omsetning av næringsmidler kan ha store konsekvenser for forbrukernes helse, dette gjelder ikke minst med tanke på at stadig flere bakterier utvikler resistens mot antibiotika. I slike tilfeller kan næringsmidler som produseres og omsettes i stort omfang, få dramatiske konsekvenser for folkehelsen dersom regler for f. eks. næringsmid-

deltrygghet ikke er overholdt, eller at innsatsvarer brukes i strid med regelverket slik at gift- eller smittestoffer videreføres i næringsmidlene. Det samme gjelder tilfeller der rettsstridig bruk av innsatsvarer, eller spredning av dyresykdom eller planteskadegjørere fører til store skader på miljøet.

Departementet er enig med Politidirektoratet om at strafferammen deles i to, ved at den ordinære strafferammen bør være bøter eller fengsel i inntil 1 år, men hvor det gis anledning til å idømme fengsel i inntil 2 år ved særlig skjerpende omstendigheter.

Utvidelsen av strafferammen fra tre måneder og opp til ett år på næringsmiddelområdet, får også straffeprosessuelle følger ved at man står i en annen situasjon ved bruk av tvangsinngrep enn det som er tilfelle i dag. Dette vil få mest praktisk betydning for den etterforskning som skjer umiddelbart etter at et straffbart tilfelle er oppdaget. Utvidelsen av strafferammen fører til at man får utvidet adgang til ransaking enn tidligere, da strafferammen bare var tre måneder.

Departementet mener imidlertid at dagens lovgivning bør suppleres med adgang til å utstede administrative bøter, forenklet forelegg. Slike forelegg er bøter, og regnes som straff i straffelovens forstand. Utgangspunktet er derfor at forelegg bare kan utstedes av påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 255. Forenklet forelegg innebærer at boten kan utstedes også av andre enn de som har foreleggsmyndighet etter straffeprosessloven. Slik boteleggelse skal imidlertid skje etter faste bøtesatser.

Et forenklet forelegg er i realiteten en tiltalebeslutning, og vedtakelse av forelegget vil derfor ha samme virkning som en dom. Dette innebærer at etterforskning, påtale og pådømming av et straffbart forhold avgjøres administrativt. Å overlate påtalemyndigheten til andre myndigheter som ikke har den samme kompetanse og trening i de saksbehandlingsregler som gjelder, er i utgangspunktet betenkelig. Departementet foreslår derfor at myndigheten til å ilegge forenklet forelegg tillegges politiet og ikke Mattilsynet som var forslaget i høringsnotatet.

Ordningen innebærer at lovovertrederen får et tilbud om å få saken avgjort ved forenklet forelegg som han eller hun kan avslå eller godta. Dersom vedkommende ikke vedtar forelegget, faller forelegget bort. Saken går da på vanlig måte videre til domstolene. Forenklet forelegg vil derfor være un-

derlagt de samme rettssikkerhetsgarantier som ligger i alminnelig straffeprosess.

Erfaringen har vist at det til stadighet og gjentatte ganger avdekker helsefarlig drift og produksjon i de samme virksomhetene. Selv om dette er alvorlige tilfeller forekommer det svært ofte. Dette viser at eksisterende virkemidler ikke er tilstrekkelige, og det er derfor ønskelig å kunne innføre sterkere og mer effektive virkemidler enn de man tidligere har hatt til rådighet, både av allmennpreventive hensyn, og av hensyn til forbrukernes behov for trygge næringsmidler.

I Danmark har tilsynet adgang til å utstede administrative bøter. Ordningen fungerer godt og blir ansett som svært nyttig og hensiktsmessig ut fra formålet. Administrative bøter utstedes i følgende tilfeller:

- I ukompliserte saker. Det ukompliserte går primært på oppklaring (at vilkårene for straffbarhet foreligger) og dokumentasjon (bevisførsel). Det vil si at det skal være en klar overtredelse av regelen.
- Overtredelsen skal være belagt med straff.
- Det skal være en bøtepraksis for overtredelsen eller for saker av liggende karakter – det vil si at det skal foreligge en rettsavgjørelse eller følge av politiets administrative praksis. Hvis praksis mangler skal saken politianmeldes.

Saker av prinsipiell karakter bør straffes på ordinær måte, bl.a. førstegangssaker på et bestemt område. Det samme gjelder i saker hvor fengselsstraff er aktuelt, eller saker hvor straffeloven er overtrådt, eksempelvis bedrageri.

Formålet med å gi administrative bøter – forenklet forelegg – er å sette en klar grense for uakseptable forhold i virksomheten. Dette antas å ville ha en individualpreventiv virkning overfor den som rammes, og en allmennpreventiv virkning overfor andre virksomheter som hører om bøteleggelsen. Adgang til å utstede forenklede forelegg vil kunne legge grunnlaget for en enhetlig og differensiert bøtepraksis avhengig av lovbruddets alvorlighetsgrad.

Departementet foreslår derfor at matloven gir åpning for at det i forskrift kan bestemmes at bøtelegging, på stedet eller i ettertid, for overtredelser av nærmere angitt art kan skje ved forenklet forelegg etter faste bøtesatser.

12 Lovutkastets kapittel 6 – Andre bestemmelser

I dette kapitlet omtales følgende :

- Klage på vedtak
- Etablering av dataregistre
- Beskyttelse av betegnelser
- Kompensasjonsordninger
- Disposisjon

12.1 Klage på vedtak

12.1.1 Gjeldende rett

Klage på vedtak fattet som ledd i kjøttkontroll fremsettes straks etter at vedtaket er truffet, jf. kjøttkontrollloven § 11.

Dernest er det uttrykkelig sagt i næringsmiddeloven § 6 at klage ikke virker oppsettende for omsetningsforbud, beslag eller stengning. Det samme er lagt til grunn i forarbeidene til fiskekvalitetsloven § 8.

I henhold til forskrift 5. juli 2002 nr. 698 om beskyttelse av opprinnelsesbetegnelser, geografiske betegnelser og betegnelser for tradisjonelt særpreg på landbruksbaserte næringsmidler har enhver som har rettslig interesse i saken, anledning til å fremsette krav om at en produktforskrift skal oppheves helt eller delvis av Statens næringsmiddelstilsyn (dvs. krav om administrativ omprøving).

12.1.2 Høringsnotatet

Høringsnotatet foreslo en bestemmelse som unntok fra klagefrist og klagerett. Pga. de særskilte forholdene som gjør seg gjeldende for vedtak fattet som ledd i kjøttkontrollen er det ønskelig med en kort klagefrist. Kjøtt er lett bederelig og kan dessuten innebære en fare for smitteoverføring både til mennesker og dyr. Kjøtt som er bedømt som uegnet må derfor holdes strengt adskilt fra annet kjøtt som oppbevares under kjøling. Det er praktisk vanskelig å gjennomføre forvaltningslovens bestemmelse om en klagefrist på tre uker i disse tilfellene og ønsker derfor at klagefristen for disse spesielle vedtakenes vedkommende må være straks.

Hjemmel for viderføring av de særskilte saksbehandlingsreglene i forhold til forskriften om be-

skyttede betegnelser ble foreslått lagt direkte inn i bestemmelsen som hjemler selve ordningen. Dette fordi ordningen har et sterkt immateriellrettslig preg, og det er ønskelig å holde disse reglene isolert. Se forøvrig kap. 13.3.

Det ble derimot ikke ansett som nødvendig å videreføre bestemmelsen i næringsmiddeloven § 6 om at klage på omsetningsforbud, beslag eller stengning ikke virker oppsettende på vedtaket. Bestemmelsen retter seg mot offentlig forvaltning og rettstilstanden er ikke nødvendig å regulere i lov, men kan nedfelles i forvaltningspraksis.

12.1.3 Høringsinstansenes syn

Statens næringsmiddelstilsyn støtter høringsnotatets forslag, og påpeker nødvendigheten av å videreføre muligheten til praktisk å kunne gjennomføre for eksempel kjøttkontrollen på en effektiv og regningssvarende måte.

12.1.4 Helsedepartementets vurderinger

Den nye loven vil ha karakter av å være en generell og overordnet lov. I lys av dette og under henvisning til det pågående arbeidet om modernisering av kjøttkontrollen, finner departementet det unaturlig å gi en egen bestemmelse om klagefrist på kjøttkontrollvedtak.

At klagereglene i forvaltningsloven gjelder, følger av forvaltningsloven § 1. Slik bestemmelsen i kjøttproduksjonsloven § 30 er beskrevet i høringsnotatet, kan den videreføres i forskrift hjemlet i forvaltningsloven § 28 tredje ledd, som gir grunnlag for innskrenkninger i klageretten når tungtveiende grunner taler for det. Ettersom den foreslåtte bestemmelsen i matloven ikke sier noe om hvorvidt de øvrige bestemmelser i forvaltningsloven skal gjelde, kan bestemmelsen virke forvirrende snarere enn klargjørende. Departementet fremmer derfor ikke forslag om et eget unntak vedrørende klage.

12.2 Etablering av dataregistre

12.2.1 Gjeldende rett

Næringsmiddeloven, fiskekvalitetsloven og kjøttproduksjonsloven har i dag bestemmelser om at tilsynsmyndigheten kan opprette eller koble seg på eksisterende dataregistre for å føre den kontroll som anses nødvendig for å oppfylle lovens formål. Det er en forutsetning at bare opplysninger som har betydning for tilsynets arbeid, skal registreres. Det er derfor gitt en oppramsing i lovteksten over hvilke opplysninger som anses for nødvendige. Tilsynet har ansvaret for at de registrerte opplysningene ikke kommer på avveie, ved at det er inntatt en bestemmelse om sikring av registrene.

Ved lovendring i 1996 fikk husdyrloven hjemmel til å opprette husdyrregistre og gi regler om plikten til å avgi opplysninger til disse. Hjemmelen var nødvendig for å gjennomføre forpliktelser etter EØS-avtalen til å opprette et sentralt individregister for storfe. Registeret inneholder opplysninger om hvilket dyrehold et hvert norsk storfe er født i og har oppholdt seg i gjennom livet, samt dødsdato og årsak, herunder evt. slaktested og dato. Senere er det også etablert et databasert register over all forflytning av svin mellom besetninger og til slakteri. Registrene er vesentlige både i sporbarhetsøyemed og for å gi et godt grunnlag for sykdomsbekjempelse.

Lov 14. april 2002 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) avløste den tidligere personregisterloven av 9. juni 1978 nr. 48. Formålet med personopplysningsloven er å møte de utfordringene som informasjonssamfunnet skaper i forhold til personvernet. Den tekniske, administrative og økonomiske utvikling har ført med seg økt innsamling, sammenkobling og lagring av informasjon. Dette øker risikoen for at personopplysninger brukes på en måte som føles som inngrep i den enkeltes privatliv og personlige integritet.

12.2.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet fant de tre matdepartementene grunn til å anta at det vilbehov for tilsynsmyndigheten til å opprette nye eller knytte seg til eksisterende dataregistre, samt til å presisere at registeret kan inneholde personopplysninger uten at det er nødvendig å innhente samtykke fra den som opplysningen retter seg mot, såfremt opplysningene ikke anses som sensitive personopplysninger i henhold til personopplysningsloven.

12.2.3 Høringsinstansenes syn

Statistisk sentralbyrå minner om statistikklovens bestemmelser om administrative datasystemer i statsforvaltningen. Av § 3.2 i denne loven av 1998 går det fram at når statsorganer skal opprette eller endre et større administrativt datasystem, skal melding på forhånd sendes Statistisk sentralbyrå. Hensikten er å sikre løsninger som samtidig kan tjene som grunnlag for produksjon av offisiell statistikk der dette er ønskelig. Eksempler på eksisterende registre under Mattilsynets influensområde som allerede har betydning som datagrunnlag for SSB, er Vannverksregisteret og Individregisteret for storfe.

12.2.4 Helsedepartementets vurderinger

Departementet finner at ny matlov må presisere at Mattilsynet må kunne opprette nye eller knytte seg til eksisterende dataregistre, samt å presisere at registeret kan inneholde personopplysninger uten at det er nødvendig å innhente samtykke fra den som opplysningene retter seg mot.

Departementet legger til grunn at personopplysningsloven inneholder regler som skal sikre en god beskyttelse for dem opplysningene gjelder, samtidig som de ikke hemmer samfunnsnyttig bruk av personopplysninger som følge av den teknologiske utviklingen som har funnet sted. Personopplysningsloven representerer delvis en videreføring, oppdatering og videreutvikling av personregisterlovens bestemmelser, men inneholder også en rekke nye regler. Fokus rettes ikke lenger så sterkt mot personregistre, men mer generelt mot elektronisk behandling av personopplysninger.

Personopplysninger er i loven definert som opplysninger og vurderinger som kan *knyttes* til en enkeltperson, jf. § 2 nr. 1. Juridiske personer, for eksempel virksomheter, faller utenfor definisjonen. Det samme gjelder i følge Datatilsynet visse opplysninger om personer som spesielt kan knyttes til bestemte virksomheter, for eksempel daglig leder, når opplysningene kan relateres til virksomheten.

Personopplysningsloven gjelder i utgangspunktet for all behandling av personopplysninger som helt eller delvis skjer med elektroniske hjelpemidler. Den gjelder også annen behandling av personopplysninger når disse inngår eller skal inngå i et personregister. Med behandling av personopplysninger menes *enhver* bruk av *personopplysninger* som for eksempel innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering mv., jf. lovens § 2 nr. 2. Behandling av personopplysninger kan bare skje på visse vilkår. Et hovedvilkår er at den som opplysningen gjelder har samtykket, med mindre

det i lov sies at samtykke ikke er nødvendig. Etter departementets syn er det behov for å gjøre unntak fra kravet om samtykke i matloven.

Forhåndskontrollen (konsesjonsplikt) ved opprettelse av personregistre er nedbygd og erstattet med andre personvernforebyggende virkemidler. Konsesjonsplikten gjelder nå kun dersom det foretas behandling av såkalte *sensitive personopplysninger*. Sensitive opplysninger er bl.a. opplysninger som kan knyttes til rasemessig eller etnisk bakgrunn, religiøs oppfatning, straffbare forhold og helseforhold mv. For en fullstendig definisjon av begrepet vises til lovens § 2 nr. 8.

12.3 Beskyttelse av betegnelser

12.3.1 Gjeldende rett

I landbrukskvalitetsloven § 2 a er det gitt hjemmel for en norsk merkeordning for landbruksprodukter. Bestemmelsen gir hjemmel til å gi forskrifter om beskyttelse og bruk av betegnelser på produkter innenfor lovens omfang. Det er også hjemmel til å gi forskrifter som begrenser registreringsadgangen i medhold av lov 3. mars 1961 nr. 4 om varemerker og lov 3. mars 1961 nr. 5 om fellesmerker, og begrenser rettigheter gitt i medhold av disse lovene. Det er også gitt hjemmel for særskilte erstatningsregler ved urettmessig bruk av betegnelser beskyttet etter merkeordningen.

Merkeordningen reguleres ved forskrift 5. juli 2002 nr. 698 om beskyttelse av opprinnelsesbetegnelser, geografiske betegnelser og betegnelser for tradisjonelt særpreg på landbruksbaserte næringsmidler (forskrift om beskyttede betegnelser). Forskriften tar utgangspunkt i EUs tilsvarende regelverk på området, som finnes i rådsforordningene 2081/92/EØF og 2082/92/EØF, men forskriften er utformet for og tilpasset norske forhold. Rådsforordningene er ikke en del av EØS-avtalen, og merkeordningen er således en nasjonal ordning. I forskriften er det gitt særskilte saksbehandlingsregler.

På grunn av uttalelser fra Næringskomiteen i *Innst. O. nr. 117 (2000–2001)* om at produkter av innlandsfisk skal falle inn under ordningens virkeområde, er det gjort endringer i fiskekvalitetsloven slik at også fisk kan omfattes av merkeordningen.

12.3.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet sto det følgende: «Ordningen fremmer næringsinteresser, men har også sider mot forbrukerhensyn og kvalitet i forhold til matva-

rer fordi den skal sikre redelig omsetning, samt fremme produksjon og omsetning av kvalitetsvarer og mangfold. Likevel har merkeordningen et sterkt immateriellrettslig preg. Det foreslås at hjemmel for merkeordningen foreløpig videreføres i den nye matloven, fordi ordningen er i en etableringsfase. Det anses ikke på nåværende tidspunkt som ønskelig å skille merkeordningen fra annet regelverk som fremmer kvalitet og regulerer merking av landbruksprodukter og fiskeriprodukter. Det kan i fremtiden vurderes om hjemmel for ordningen skal tas ut av matloven, og eventuelt settes sammen med andre immaterielle rettsregler eller stå alene i egen lov dersom det anses mer hensiktsmessig.

I forbindelse med høring av endringen av fiskekvalitetsloven, ble det av Patentstyret påpekt at det er behov for hjemmel for å innskrenke rettigheter i forhold til vernede firma og andre forretningskjennetegn (fimaloven), planteforedlerretter (planteforedlerloven), vernede personnavn (navneloven) og domenenavn (som per dags dato ikke er lovregulert). Det foreslås følgelig hjemmel for å begrense en utvidet gruppe av immateriellrettslige regler.»

12.3.3 Høringsinstansenes syn

Matmerk viser i sitt høringssvar til at hjemmelen for å gi forskrifter om beskyttelse og bruk av betegnelser på produkter er foreslått inntatt i den nye matloven. *Matmerk* administrerer denne merkeordningen og synes det er naturlig at hjemmelen videreføres i den nye matloven. *Matmerk* presiserer at Merkeordningen og Matloven har sammenfallende hensyn bl.a. i forhold til forbruker og fokuset på kvalitet. Et vesentlig formål med merkeordningen er at den skal bidra til redelig omsetning og stimulere mangfold og produksjon av matvarer med høy kvalitet.

Per i dag gjelder forskriften om beskyttede betegnelser kun produkter som omfattes av landbrukskvalitetsloven. Det foreligger i tillegg et forslag om å utvide ordningen til også å omfatte fisk. I Ot.prp. nr. 85 (2000–2001) uttales det at departementet vil vurdere en utvidelse av merkeordningen på et senere tidspunkt. For å oppnå intensjonene med forskriften mener *Matmerk* det er av vesentlig betydning at også andre produktområder blir innlemmet i ordningen, for eksempel vilt og vann. Ved å ta inn hjemmelen for merkeordningen i Matloven forenkles prosessen senere dersom man ønsker å utvide ordningens virkeområde.

Når det gjelder den fremtidige organiseringen av den offentlige matforvaltningen savner *Matmerk* en mer inngående vurdering av Mattilsynets rolle som godkjennende instans for søknader om en be-

skyttet betegnelse. En slik vurdering hadde vært ønskelig både ifm fornyelsen av lovverket og ved gjennomgangen av mattilsynets organisering og oppgaver.

12.3.4 Helsedepartementets vurderinger

Departementet slutter seg til høringsnotatets syn og foreslår at hjemmel for norsk merkeordning i denne loven inntil videre videreføres. Departementet vil peke på at omfanget av ordningen når den blir gitt med hjemmel i matloven i tillegg til fisk også vil omfatte produkter som ikke faller inn under landbrukskvalitetslovens virkeområde som f.eks. produkter av vilt, vann og enkelte alkoholholdige drikker. Departementet mener det er positivt at merkeordningen også kan være aktuell for denne type produkter.

Departementene forslår hjemmel for videreføring av de særskilte saksbehandlingsreglene i forhold til forskriften om beskyttede betegnelser lagt direkte inn i bestemmelsen som hjemler selve ordningen. Dette fordi ordningen har et sterkt immateriellrettslig preg, og det er ønskelig å holde disse reglene isolert. Dette avviker fra lovens oppbygning for øvrig, men sikrer at det i fremtiden vil være enkelt eventuelt å flytte bestemmelsene ut av matloven.

Departementet mener Matmerk fortsatt kan administrere merkeordningen med henvisning til delegasjonsbestemmelsen i matloven. Delegering til Matmerk er i dag hjemlet i henhold til § 25 i forskrift om beskyttelse av opprinnelsesbetegnelser, geografiske betegnelser og betegnelser for tradisjonelt særpreg på landbruksbaserte næringsmidler. Denne forskriften er gitt med hjemmel i landbrukskvalitetsloven som inngår i forslag til matloven.

Departementet mener det vil være aktuelt å vurdere Mattilsynets rolle som godkjennende instans som en del av evalueringen av ordningen. Hvis det blir besluttet å fjerne bestemmelsen i matloven må det vurderes alternative løsninger.

12.4 Kompensasjonsordninger

12.4.1 Gjeldende rett

Under Jordbruksavtalen er det etablert en rekke ulike kompensasjonsordninger ved frivillige tiltak og ordninger som antas å styrke forbrukernes tillit til norsk mat. Noen av disse ordningene har til hensikt å redusere den økonomiske belastningen for dyreeiere ved å være pålagt restriksjoner på omset-

ning og forflytning av dyr som følge av mistanke eller påvisning av en dyresykdom. En ordning har til hensikt å redusere den økonomiske belastningen ved å produsere dyr som primært oppfyller matlovens krav til næringsmiddeltrygghet. I visse situasjoner kan det oppstå reaksjoner i markedet når dyr som er smittet av spesielle sykdommer frambys for salg, selv om disse dyrene er godkjent for omsetning.

12.4.1.1 *Kompensasjonsordninger som skal redusere økonomisk belastning av å være underlagt restriksjoner*

Under Jordbruksavtalen er det etablert to tilskuddsordninger relatert til sauesykdommene skrapesjuka og mædi.

Ved påvisning av skrapesjuka er det tradisjon for å gi pålegg om avliving og destruksjon av hele besetningen. Slike besetninger omfattes av erstatningsordningen etter husdyrlovens § 11. Ved utbrudd av skrapesjuka i en besetning kartlegges kontaktmønsteret til andre besetninger. Besetninger som har hatt smittemessig kontakt underlegges et sett av restriksjoner etter husdyrloven. Ordningen etter Jordbruksavtalen gjør det mulig for besetningseiere som på grunn av restriksjoner ikke har anledning til å sende sauene på fellesbeite, å motta et tilskudd hvis vedkommende velger å slakte ut besetningen og rengjøre driftsbygningen. Det blir videre gitt produksjonstilskudd i opphørsperioden på grunn av veterinære restriksjoner til nye dyr kan settes inn.

Ved påvisning av sauesykdommen mædi pålegges et sett restriksjoner etter husdyrloven. På samme måte som i ordningen for kontaktsbetninger for skrapesjuka, gir ordningen mulighet for besetningseier som på grunn av restriksjonene ikke har anledning til å sende sauene på fellesbeite, å motta et tilskudd hvis vedkommende velger å slakte ut besetningen og rengjøre driftsbygningen.

12.4.1.2 *Kompensasjonsordninger som skal redusere økonomisk belastning ved å oppfylle krav til næringsmiddeltrygghet*

Under Jordbruksavtalen er det etablert en tilskuddsordning som har til formål å kompensere for merutgifter og tap i forbindelse med at produksjonsdyr med for høyt innhold av radioaktivitet ikke kan sendes til slakteri. Før slakting må dyrene føres med spesialfôr (nedføres). Det gis kompensasjon for å følge de anvisninger for nedføring som fastsettes og under visse betingelser også tilskudd for dyr som avlives eller dør i nedføringsstiden fram

mot slakting, for kjøtt som kasseres på grunn av for høyt innhold av radioaktivitet etter nedføring og for lammeskinn av pelssau som vrakes når grunnen er kvalitetsfeil som skyldes utsatt slakting.

12.4.2 Høringsnotatet

Disse ordningene var ikke omtalt i høringsnotatet.

12.4.3 Høringsinstansene

Disse ordningene var ikke omtalt i høringsnotatet. De ble derfor ikke omtalt i høringen.

12.4.4 Departementets vurdering

På grunnlag av et utredningsarbeid i Landbruksdepartementets regi har departementet i etterkant av høringen funnet det riktig å inkludere et forslag om at det etableres hjemmelsgrunnlag i matloven for å inkludere en del kompensasjonsordninger ved frivillige tiltak og markedsfremmende tiltak. Felles for de ordningene som tenkes omfattet av hjemmelsgrunnlaget i matloven, er at de er relatert til matproduksjonskjeden.

Departementet vil derfor foreslå at det etableres en generell hjemmel til å etablere kompensasjonsordninger som reduserer den økonomiske belastning for primærprodusenter ved å være underlagt begrensning i retten til å omsette dyr eller for å måtte treffe særskilte tiltak for å kunne produsere råvarer som gir grunnlag for produksjon av trygge næringsmidler.

Videre foreslår departementet at det etableres et hjemmelsgrunnlag for den etablerte ordningen med å gi økonomiske kompensasjon fordi sauekjøtt fra visse besetninger ikke sendes på markedet av markedshensyn. For å ha fleksibilitet i forhold til lignende situasjoner som kan oppstå i fremtiden, foreslås en vid hjemmel til å etablere kompensasjonsordninger som er innrettet på å fremme markedshensyn relatert til den landbaserte matproduksjonen.

12.5 Dispensasjon

12.5.1 Gjeldende rett

Kun plantevernmidelloven har i dag bestemmelser om dispensasjon direkte i loven, for øvrig finnes det dispensasjonsbestemmelser i de aller fleste forskriftene. For å kunne dispensere fra regler i næringsmiddelovgivningen, må det foreligge *et særskilt tilfelle* og dispensasjonen må ikke stride mot

internasjonale forpliktelser Norge har inngått. Dispensasjonen skal ikke gi uberettigede konkurransefortrinn for den det gjelder. De EØS – baserte rettsaktene åpner svært sjelden for at det kan gis dispensasjon.

12.5.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementene et lovforslag som gir Mattilsynet adgang til å dispensere fra bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven i særlige tilfelle dersom det ikke vil stride mot internasjonale avtaler som Norge har inngått. Videre redegjorde høringsnotatet for hva dispensasjon innebærer, dvs et fritak fra å følge en eller flere bestemte rettsregler. Hovedregelen i norsk rett er at alt som ikke er uttrykkelig forbudt, er tillatt. Begrepet dispensasjon brukes på fritakelse fra noe som er påbudt.

Fordi det må foreligge *et særskilt tilfelle* for å kunne dispensere fra næringsmiddelovgivningen, diskuterte høringsnotatet hva som ligger i dette begrepet. Begrepet *særskilt tilfelle* er i henhold til forvaltningspraksis på næringsmiddelområdet blitt tolket til å innebære et krav om at det må foreligge et kvalifisert, objektivt grunnlag for å kunne frita for oppfyllelse av den bestemte rettsregelen. Et særskilt tilfelle er altså blitt ansett for å være noe mer enn de situasjoner som dukker opp i kjølvannet av hverdagens rot og unøyaktigheter. Dårlig økonomi i virksomheten har sjelden alene blitt ansett som et særskilt tilfelle. Begrepet *internasjonale forpliktelser* har hittil særlig vært tolket til å bety de rettslige forpliktelsene som Norge har påtatt seg gjennom EØS-avtalen.

12.5.3 Høringsinstansenes syn

Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) mener at de hensynene som begrunner dispensasjon, bør ytterligere klargjøres i kommentarene til loven. SNT mener videre at det er ryddig og greit å ha en slik dispensasjonshjemmel i loven ved at man da kan unnlate å ta inn dispensasjonsbestemmelse i de underliggende forskriftene slik praksis er på næringsmiddelområdet i dag. *Norsk kjøttssamvirke BA* mener det må klart frem hvilket nivå i Mattilsynet som kan dispensere fra loven, og at det bør tas med en hjemmel for å opplyse allmennheten om eventuelle dispensasjoner. *Forbrukerrådet* ønsker at det utarbeides et annet ledd til bestemmelsen der det klart fremgår at allmennheten informeres om de tilfeller og begrunnelser for at dispensasjonsbestemmelsen tas i bruk. *Norges Bygdekvinnelag* støtter dette.

12.5.4 Helsedepartementets vurderinger

Departementet viser til at matområdet er ett av de områdene som i størst grad er harmonisert med EUs regelverk og at EØS-regelverket de facto setter effektive skranker for dispensasjonsadgangen. For å kunne dispensere fra krav i loven, må loven selv gi åpning for at det kan gjøres. Det kan også

være behov for å tilpasse eksportvarer til krav markedet der varen skal eksporteres til. I lys av at flere av bestemmelsene i ny matlov vil være nasjonale, finner departementet at loven må gis en dispensasjonshjemmel. Departementet vil understreke at dispensasjonsadgangen skal tolkes strengt.

13 Lovutkastets kapittel 7 – Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

13.1 Forholdet til eldre lovgivning

13.1.1 Gjeldende rett

Det er gitt flere hundre forskrifter og et betydelig antall enkeltvedtak med hjemmel i de lovene som foreslås å inngå i matloven.

13.1.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet gikk departementene inn for å gi en bestemmelse som sier at dagens forskrifter og enkeltvedtak som er gitt med hjemmel i de lovene som foreslås å inngå i matloven, skal fortsette å gjelde inntil de blir endret eller opphevet, så langt de ikke er i strid med matloven.

13.1.3 Høringsinstansene

Det er ikke kommet noen høringsuttalelser til bestemmelsen.

13.2 Ikrafttredelse, virkning for andre lover/forskrifter

13.2.1 Gjeldende rett

13.2.1.1 Næringsmiddeloven

Generell forskrift 26. oktober 1995 nr. 871 for produksjon, import og frambud mv. av kosmetikk og kroppspeieprodukter er gitt med hjemmel i næringsmiddelovens § 2. Forskriften omfatter produksjon, import og frambud av kosmetikk og kroppspeieprodukter samt kjemiske stoffer som anvendes i disse. Forskriften omfatter ikke preparater som regnes som legemidler i henhold til legemiddellovgivningen. Produksjon og import til privat bruk omfattes ikke av forskriften. Forskriften er EØS-basert.

13.2.1.2 Landbrukskvalitetsloven

Lov 17. juni 1932 nr. 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer mv. er en fullmaktslov som hjemler fastsettelse av forskrifter som for å føre kontroll med kvaliteten på landbruksvarer som eksporteres,

importeres eller omsettes her i landet. I et redelighetsperspektiv gir loven også hjemmel til å fastsette forskrifter om klassifisering og krav til varer.

Lovens omfang, jf. § 1, begrenses til varer som er fremstilt ved husdyr- eller planteproduksjon, erstatningsmidler for disse, samt produkter som er videreforedlet av slike varer. Loven omfatter også produkter fra viltvoksende vekster.

De fleste forskrifter fastsatt med hjemmel i loven gjelder næringsmidler. Forskrift 21. april 1958 nr. 1 gir imidlertid regler om innsamling og eksport av reinlav. Tidligere har også mose, kull, ved, hud- og skinnprodukter og ull- og linprodukter blitt regulert med hjemmel i loven.

13.2.1.3 Kystvaktloven

Det er foreslått i Ot. prp. nr. 39 (2002–2003) at Kystvakten får en særskilt hjemmel for å håndheve fiskekvalitetsloven ved å tilføye denne loven til opplistingen i lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten. Dette for å sikre håndhevelse av fangstforbud eller lignende som i samme odelstingsproposisjon ble foreslått tilføyet til fiskekvalitetsloven § 2 nr. 10. Forslaget er støttet i Innst. O. nr. X (2002–2003).

13.2.1.4 Oppdrettsloven

Lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr mv. (oppdrettsloven) regulerer all produksjon av fisk og skalldyr fra stamfisk og yngelproduksjon frem til slaktning av matfisk. Formålet med loven er å bidra til at oppdrettsnæringen kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring, jf. § 1. Loven gjelder for oppdrettsvirksomhet i ferskvann, brakkvann og saltvann.

Oppdrettsloven gir bestemmelser om tillatelse til oppdrett av fisk, skalldyr, mv. All oppdrett som er omfattet av loven er avhengig av offentlig tillatelse og er underlagt et konsesjonssystem. Konsesjoner er størrelses avgrenset og gis for bestemte lokaliteter og på nærmere angitte vilkår, jf. lovens kapittel 2. Det fremgår av § 5 at tillatelse ikke skal gis dersom anlegget; (1) vil volde fare for utbredelse av sykdom på fisk eller skalldyr, (2) vil volde fare for forurensning, (3) har en klart uheldig plassering i

forhold til det omkringliggende miljø eller lovlig ferdsel eller annen utnyttning av området.

De kriterier som i henhold til oppdretsloven ligger til grunn for en tillatelse, inkluderer ikke hensynet til folkehelsen.

Forskrift av 18. desember 1998 om etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved oppdrettsanlegg og forskrift 20. desember 2000 om tildeling, etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved settefiskanlegg for laksefisk og annen ferskvannsfisk er i dag hjemlet i både oppdretsloven og fiskesykdomsloven.

13.2.1.5 Havbeiteloven

Lov 21. desember 2000 nr. 118 om havbeite (havbeiteloven) omhandler utsetting og gjenfangst av krepsdyr, bløtdyr og pigghuder til næringsformål (havbeite). Formålet med loven er i følge § 1 å bidra til at havbeite kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom kystnæring. Loven gir bestemmelser om tillatelse til havbeite og om fôring, gjenfangst mv. På samme måte som for oppdretsloven kan ingen drive havbeite uten tillatelse fra fiskerimyndighetene. Tillatelse for havbeite gis for et avgrenset område og gis ikke dersom vilkårene i § 3 ikke er oppfylt. Folkehelsehensynet er ikke et av vilkårene i § 3.

13.2.1.6 Saltvannsfiskeloven

Loven regulerer fangst og fiske i havet for å sikre en bærekraftig og lønnsom ressursutnyttelse. Loven har en rekke bestemmelser om kvoter og fangstkvantum, fredningstider, ulike redskaper, maskevidder mv. og stenging av fangstfelt eller områder.

Hensynet til folkehelse er ikke inne i saltvannsfiskeloven.

13.2.2 Høringsnotatet

Selv om kosmetikk forvaltningsmessig har til dels store likheter med mat, er det ikke naturlig å si at kosmetikk er mat eller inngår i produksjonsskjeden for mat. Ut fra de prinsippene som innledningsvis ble trukket opp for hva som bør inngå i matloven, hører derfor ikke kosmetikk inn som et naturlig ledd i loven. At regulering av produktet er likeartet, krever den samme kompetanse, bør omfattes av det samme tilsyn osv. er forhold som ikke i seg selv tilsier at de bør reguleres i samme lov. På bakgrunn av dette konkluderer departementene med at den nye matloven ikke bør omfatte kosmetikk. Mye ta-

ler for at kosmetikk bør være en egen lov i fremtiden. En løsning kan være å la nødvendige deler av nåværende næringsmiddellov bestå for kosmetikk, til ny lov er utarbeidet.

Høringsnotatet anbefalte at bestemmelser om ikke spiselige landbruksprodukter ikke medtas i matloven, og at de resterende delene av landbrukskvalitetsloven videreføres for disse produktene i den grad videre regulering skal opprettholdes.

Det ble foreslått å endre henvisningen til fiskekvalitetsloven som er foreslått for kystvaktloven § 9 første ledd b, til en henvisning til matloven fordi matloven vil oppheve fiskekvalitetsloven.

På grunn av fjord til bord perspektivet ble også lover tidlig i produksjonsskjeden av sjømat vurdert, dvs. oppdretsloven, havbeiteloven og saltvannsfiskeloven, under utarbeidelse av forslag til ny matlov. Denne vurderingen ble gjort fordi forhold som påvirker eller kan påvirke fisk og skalldyr som mat, hører inn under den nye matloven samtidig som andre forhold som har innvirkning på fisk og skalldyr er regulert i de ovennevnte lovene.

Systemet med at behandling av fangst vil kunne dekkes av både saltvannsfiskeloven og fiskekvalitetsloven/matloven, ble foreslått videreført, slik at saltvannsfiskeloven regulerer fiske og utstyr redskap m.m. som har med ressurspørsmål å gjøre, mens matloven regulerer det som har å gjøre med kvalitet og helse i forhold til fisken.

Det ble foreslått tilføyelse av folkehelsehensynet i oppdretsloven § 5 nr. 3 og havbeiteloven § 3 annet ledd. Departementene fant disse tilføyelsene fornuftig for å sikre at konsesjonstillatelse og drift tar hensyn til folkehelsen. Endringene innebærer at det kommende Mattilsynet i praksis vil få komme med en tilråding ved konsesjonstildeling i forhold til ivaretagelse av hensynet til folkehelsen.

Det ble i høringsnotatet forklart at hjemmel for å gi forskrifter om drift av virksomheter, var foreslått i matloven, og håndheving av dette forutsatt lagt til Mattilsynet. Forskrift 18. desember 1998 om etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved oppdrettsanlegg og forskrift 20. desember 2000 om tildeling, etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved settefiskanlegg for laksefisk og annen ferskvannsfisk ble også foreslått hjemlet i matloven pga. de delene av forskriften som gjelder fiskesykdom eller har indirekte innvirkning på folkehelsen, men også slik at driftsregler som er avgjørende for folkehelsen, kan inntas i forskriftene. Det var også forklart at midlertidig forskrift om tildeling, etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved havbeitevirksomhet, vil bli endret tilsvarende for å innarbeide hensynet til folkehelsen.

13.2.3 Høringsinstansenes syn

Statens forurensningstilsyn (SFT) fastholder at reguleringen av kosmetikk har mye til felles med reguleringen av andre produkter som faller inn under produktkontrollloven og at store deler av « Generell forskrift for produksjon, import og frambud mv av kosmetikk og kroppspfleieprodukter » i fremtiden kan hjemles i produktkontrollloven. Helse- og miljøvirkningene til kosmetikkprodukter faller naturlig inn under SFTs myndighetsområde.

Fiskeridirektoratet er tvilende til at de foreslåtte endingene i oppdretsloven § 5 førsteledd nr. 3 er den beste løsningen. Etter deres syn bør det lages et nytt forslag i oppdretsloven § 5 første ledd hvor folkehelsehensynet inntas alene og hvor det språklig formuleres slik «...vil volde fare for folkehelsen».

Den foreslåtte endringen vil medføre endring i en diverse tildelingsforskrifter.

Fiskeridirektoratet har ingen kommentarer til de øvrige forslagene til lovendringer.

13.2.4 Helsedepartementets vurderinger

Departementet viser til høringsnotatet og slutter seg kommentarene der.

Departementet mener at den nye matloven ikke bør omfatte kosmetikk, og at ny kosmetikklov bør utarbeides. Inntil dette kan prioriteres er det nødvendig å ha lovhjemmel for å for å hjemle bestemmelser for regulering og tilsyn av kosmetiske produkter slik at de forpliktelser vi har i henhold til EØS-avtalen på dette område kan ivaretas.

Departementet foreslår at nødvendige hjemler i lov 19. mai 1933 nr. 3 om tilsyn med næringsmidler mv. beholdes alternativt endres for å ivareta behovet for hjemmelsgrunnlag for kosmetikkreguleringen. Departementet mener at man ikke skal gjennomføre materielle endringer i næringsmiddeloven, men foreta nødvendig tilpasning.

For å unngå uheldig dobbelthjemling på området næringsmidler mener departementet at det også er nødvendig å endre lovens tittel fra lov 19. mai 1933 nr. 3 om tilsyn med næringsmidler mv. til lov 19. mai 1933 nr. 3 om tilsyn med kosmetikk og kroppspfleieprodukter mv. Videre må *næringsmid-*

ler skiftes ut med *kosmetikk og kroppspfleieprodukter* gjennom hele loven. Det vil gi brukerne av loven en klar signal om hvilke produkter loven omfatter. Viktigere enda er at man ikke risikerer å villedde potensielle brukere av regulering av næringsmidler med hensyn til hvilke regler som gjelder for denne gruppe. Hvis man ikke gjennomfører dette må man negativt avgrense loven mot den varegruppe den signaliserer å omfatte i lovnavnet, hvilket vil være negativt på et område som regulerer produkter med mange aktører, de fleste uten juridisk kompetanse.

Departementet er av den oppfatning at landbrukskvalitetsloven skal bestå for landbruksvarer som ikke omfattes av matloven. Den nærmere anvendelse av loven for slike landbruksvarer er imidlertid ikke utredet nærmere. Departementet foreslår derfor at loven inntil videre består slik den er i dag. For å unngå en dobbelthjemling foreslås det en presisering i landbrukskvalitetsloven om at den ikke gjelder for varer som omfattes av matloven. Det er også behov for endring i lovens regler om kontroll.

Forslaget til ny matlov som ble sendt på høring, inneholdt ikke forslag til at oppdretsloven, havbeiteloven eller saltvannsfiskeloven skulle inngå i den nye matloven. Departementene vurderte det slik at oppdretsloven og havbeiteloven i hovedsak er næringslover, mens saltvannsfiskeloven hovedsakelig er en ressursforvaltningslov.

Departementet med tilslutning av Fiskeridepartementet opprettholder forslaget om å endre både kystvaktloven § 9 første ledd bokstav b, oppdretsloven § 5 nr. 3 og havbeiteloven § 3 annet ledd i tråd med forslaget sendt på høring.

Høringsnotatet la til grunn at det nye Mattilsynet skal forestå godkjenningen av vannforsynings-systemer både etter kommunehelsetjenesteloven og etter matloven, men inneholdt ingen forslag om justering av kommunehelsetjenesteloven slik at den åpner for at godkjenningmyndighet kan legges til Mattilsynet. Departementet fremmer derfor en endring i kommunehelsetjenesteloven kaptittel 4a slik at Mattilsynet kan gjøres til godkjenningmyndighet vedrørende drikkevann etter begge lover.

14 Administrative og økonomiske konsekvenser

De største administrative og økonomiske konsekvensene av omorganiseringen av matforvaltningen er knyttet til opp til etableringen av Mattilsynet og Mattilsynets støttefunksjoner. Det vises i den forbindelse til St.prp. nr.1 Tillegg nr. 8 (2002–2003) der det er nærmere redegjort for slike kostnader for inneværende år.

Forslaget til ny matlov vurderes i seg selv ikke å ha administrative eller økonomiske konsekvenser utover evt. endringer jf. kapittel e om samarbeidsordninger og – rutiner mot miljøvernforvaltningen. Det legges som nevnt i kapittel 6 ikke opp til vesentlige endringer i materielle bestemmelser, loven viderefører dagens rettsstilstand i en mer helhetlig ramme. Verken for næringen eller tilsynsmyndighetene skulle loven dermed medføre endringer som vurderes å ha nevneverdig betydning for kostnadene.

På sikt kan en lov laget i et jord/fjord til bord perspektiv tenkes å medføre enkelte rasjonaliseringsgevinster som vil bygge opp under den effektiviseringsgevinst som forventes å følge av at tilsynet omstruktureres. En av hensiktene med den nye loven er å legge til rette for at forskriftsverket gjøres mer oversiktlig og tilgjengelig. På sikt kan en ny lov derfor innebære gevinst for virksomheter og tilsyn, særlig når nye forskrifter etter hvert vil bli hjemlet i matloven.

Den foreslåtte avgift og gebyrhjemmel vil føre til en effektiviseringsgevinst ved at en får et enklere og mer oversiktlig finansiering av matforvaltningen, gjennom en ny finansieringsordning. Dette vil gi kostnadsbesparelser for så vel forvaltning som næring. I tillegg vil avvikling av ordninger ha en di-

rette kostnadmessig effekt for de aktører i matproduksjonen som disse gebyrene/avgiftene har vært krevd inn fra. Dette vil også kunne ha effekt i etterfølgende ledd i kjeden. Samtidig vil matforvaltningsreformen gi effektiviseringsgevinster som over tid vil kunne bli reflektert i nivået på gebyrene/avgiftene.

En endring og reduksjon i finansieringsordningene vil innebære at kostnadene ved gebyrer/avgifter i noen grad skyves til senere ledd i matproduksjonskjeden. Dette som følge av at enkelte gebyrer/avgifter på innsatsvarer og råvarer vil bli fjernet. Gebyrer/avgifter som foreslås avviklet vil gi mindre inntekter, som vil måtte dekkes inn med tilsvarende økte inntekter i senere ledd i kjeden. I og med at de ordninger som tenkes avviklet er knyttet til matproduksjon, vil inntektsbortfallet hovedsakelig måtte dekkes inn gjennom tilpasning av de andre ordninger som etableres, så som kontrollavgift på produksjon, import og frambud av mat. Dette vurderes ikke å ha vesentlig betydning for næringslivet generelt. Konsekvensene for den enkelte næringsutøver antas heller ikke å bli store da en legger opp til å videreføre mange av dagens ordninger. Samtidig legges det opp til å benytte det samme avgiftsgrunnlaget for kontrollavgiften som benyttes for dagens næringsmiddelavgift. Det antas derfor ikke å være systemtekniske forhold som tilsier at enkelte brukere eller brukergrupper kommer spesielt godt eller dårlig ut av at modellen forenkles. Avgiftsnivået vil bli fastsatt i forbindelse med de årlige budsjettvedtak i h.h.v. St.prp. nr. 1 og Revidert nasjonalbudsjett

15 Merknader til bestemmelsene i lovforslaget

Til § 1 Formål

Formålet med loven er å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon.

Loven skal videre fremme god plante- og dyrehelse.

Loven skal også ivareta hensynet til aktørene langs hele produksjonskjeden, herunder markedsadgang i utlandet.

Første ledd fastslår at lovens hovedformål er å sikre at næringsmidler er helsemessig trygge. Med dette siktes det til at næringsmidler overholder kravene til næringsmiddeltrygghet, slik at de normalt ikke skal kunne forårsake sykdommer hos mennesker. For å oppnå dette må det sørges for at helsehensynet ivaretas gjennom hele matproduksjonskjeden, i primærproduksjonen på land og i vann, ved bruk av innsatsvarer og gjennom ivaretagelse av dyre-, fiske- og plantehelse, ved foredling av næringsmidler, bruk av produksjonsprosesser og tilsetningsstoffer, ved omsetning, hvordan maten oppbevares, emballeres, transporteres og gjennom merking og annen presentasjon, og ved omsetning.

I primærleddet vil helsehensynet kunne ha betydning på flere ulike områder. Fôrvarer kan være en kilde for smittestoffer til dyr, herunder fisk, og bringe med seg uønskede stoffer som kan føres videre i matvarekjeden. Viktige risikoområder i forhold til helse og miljø er forekomst av smittestoffer, toksiner, tungmetaller, rester av plantevernmidler samt bruken av tilsetningsstoffer. Generelt god plantehelse, enten det er på såvarestadiet, eller ved dyrking av planter, vil kunne ha en viss betydning for folkehelsen i den grad det vil redusere bruken av plantevernmidler. Ved bruk av gjødselvarer er helserisikoen hovedsakelig knyttet til innhold av tungmetaller, organiske miljøgifter og hygieniske parametere. Kadmium knyttet til fosfor kan tas opp i plantene og gi helseproblemer i befolkningen.

Dyresykdommer som for eksempel tuberkulose, brucellose, salmonellose og kugalskap kan overføres til mennesker gjennom maten. I tillegg finnes det smittestoffer som kan overføres fra dyr til mennesker gjennom maten uten at de er sykdomsfremkallende hos dyr, eller som bare i liten

grad gir sykdom hos dyr, eksempelvis tarmbakterien som forårsaker EHEC-sykdom hos mennesker («hamburgerbakterien»). I slike tilfeller kan dyret fungere som «vertedyr» for smittestoffet. Når det gjelder sykdom og smittestoffer hos akvatiske dyr er disse i mindre grad aktuelle som årsak til sykdom hos mennesker. Ved opphoping av fremmedstoffer i fisk, f.eks. tungmetaller, kan derimot disse overføres til mennesker som spiser fisken og kan bety helsefare ved stort inntak.

Helsehensynet gjør seg sterkt gjeldende i foredling og omsetning fram til produktet når den endelige forbruker. Underveis er det flere faktorer som kan føre til helsefare, for eksempel forekomst av smittestoffer. Disse kan overføres med mat og vann og føre til sykdom hos mennesker. Bakterier og deres toksiner er den hyppigst registrerte årsaken til matbårne sykdommer. I tillegg til de «tradisjonelle» bakteriene er trusselen økende fra en del mikroorganismer som enten er nye eller har fått fornyet betydning, for eksempel *Campylobacter*, *Listeria monocytogenes*, *Yersinia enterocolitica* og EHEC. Begrepet smittestoffer omfatter også bakterier som kan overføre resistens mot antibiotika til andre bakterier.

Fremmedstoffer er en stor og uensartet gruppe stoffer som kan tilføres matvarene på veien fra jord og fjord til bord. Som fremmedstoffer regnes bl.a. soppgifter, algegifter, plantegifter, miljøgifter, radionukleider, rester av plantevernmidler og legemidler, tilsetningsstoffer, prosessfremkalt stoffer og stoffer fra emballasje. Noen er brukt med hensikt, andre finnes i miljøet, og atter andre dannes av mikroorganismer eller finnes naturlig. Fremmedstoffer er uønsket i maten i store mengder, men fordi stoffenes effekter først ses etter lang tid er helseskader som med noenlunde sikkerhet kan tilskrives ett bestemt stoff, bare funnet i helt spesielle situasjoner. Eksempler på dette er kopper-, PCB- og kadmiumforurensninger.

Maten vi spiser er sammensatt av ulike næringsstoffer. I tillegg kan næringsstoffer brukes til å berike maten, ved for eksempel tilsetning av vitaminer og mineraler til vanlige næringsmidler. Selv om hensikten med beriking primært vil være å avhjelpe mangel på næringsstoffer i befolkningen, kan beriking representere en helsefare hvis det blir for høye konsentrasjoner av næringsstoffer.

Næringsmidler blir av ulike årsaker behandlet ved hjelp av teknikker som f.eks. bestråling eller fremstilling ved hjelp av genmodifiserte organismer. I lovens formål ligger bl.a. muligheten å forhindre bruk av ulike teknikker som gjør maten helsefarlig.

Det kan ut fra ernæringspolitiske målsetninger være ønskelig å ha muligheter for å regulere næringsstoffinnhold i enkelte næringsmidler. Eksempler på dette kan være regulering av fettinnhold i kjøttprodukter eller saltinnholdet i enkelte matvarer for å redusere forekomsten av hjerte/kar sykdommer, eller som eksempelet gjengitt ovenfor med tilførsel av selen i gjødsel. Et slikt krav vil utad kunne fremtre både som et helse- og et kvalitetskrav. Det er behov for å regulere beriking av spesielle matvarer for forbrukere med særskilte behov.

Kvalitetshensynet henger ofte sammen med andre hensyn, som helse-, forbruker- og miljøhensynet eller hensynet til aktørene langs produksjonskjeden, herunder markedsadgang. Kvalitetshensynet vil imidlertid også kunne ha selvstendig betydning, for eksempel bestemmelser om klassifisering etter kvalitet for fisk og regler om spiredyktighet for såvarer.

Forbrukerhensynet er knyttet til at forbrukerne har rett til trygg mat og et fullgodt kosthold som møter deres ernæringsmessige behov og preferanser. At loven har til formål å fremme forbrukerhensynet innebærer derfor at den skal bidra til å fremme forbrukernes mulighet til å velge produkter ut fra egne behov og preferanser. Disse behovene kan være relatert til helse, men forbrukerhensynet skal også ivareta flere andre forhold. Forbrukerhensyn omfatter foruten helse blant annet hensynene til kvalitet, redelighet, mangfold, kultur, etikk, religion eller miljøtilpasset produksjon.

Redelighet inngår som et forbrukerhensyn og innebærer at produktene er det de gir seg ut for å være i forhold til opprinnelse, beskaffenhet, art, mengde og sammensetning eller andre forhold som kan være av betydning for forbrukeren, som for eksempel produksjonsmetoder. Hensynet til redelighet blir vanligvis ivaretatt gjennom merking. Redelighetshensynet resulterer i reguleringer på ulike områder. Dette kan være bestemmelser om sammensetning av kjente produktslag som lett vil kunne oppfattes som rene kvalitetsforskrifter.

Redelighetshensynet i lovgivningen skal videre bidra til å forebygge villedning av forbrukerne. Villedning kan skje gjennom feilaktig eller ufullstendig presentasjon, merking og informasjon om næringsmidler og/eller produksjonen av disse. Merking, presentasjon og markedsføring/reklame av produkter skal ikke villedende forbrukerne, men gi

opplysninger som bidrar til at forbrukerne kan foreta kvalifiserte valg. Innenfor redelighetsbegrepet ligger det også å informere forbrukeren om produksjonsprosesser, produksjonsforhold samt hva produktene inneholder, informasjon som kan være viktige for den enkelte å ha kjennskap til for å kunne gjøre et informert valg.

Å fremme forbrukerhensynet innebærer også å bidra til et mangfold hvor forbrukerne gis tilgang til mat i henhold til sine preferanser. Loven kan ikke i seg selv påby et mangfold, men kan sikre at bestemte produkter oppnår en beskyttelse av sin identitet. At loven fremmer mangfold, gir forbrukeren mulighet til å velge mat i henhold til egne kulturelle, etiske, miljømessige eller andre preferanser. Spesielle egenskaper ved maten, eksempelvis økologisk eller biodynamisk produsert mat, har stor betydning for noen forbrukere når de skal velge hvilke produkter de ønsker å kjøpe. I næringsmiddelmarkedet er det flere produkter som gjennom tradisjon og festnet bruk har skapt en viss forventning og/eller forestilling blant forbrukerne. I Food Law heter det at loven skal sikre et høyt nivå for beskyttelsen av forbrukernes interesser i relasjon til næringsmidler, slik at det tas hensyn til mangfoldigheten i omsetningen av næringsmidler, herunder tradisjonelle produkter, og at det indre markedet skal fungere. Som nevnt, innebærer mangfold i omsetningen matvarer av ulike kvaliteter, opprinnelse og sammensetning.

Forbrukerhensyn kan også omfatte etikk i produksjonen. Det synes å være en økende trend at forbrukerne stiller krav om at dyrene har hatt det best mulig og vært friske i oppdrettsperioden. Kravet til friske dyr i denne sammenheng går ut over kravet om fravær av helsefarlige smittestoffer (zoonotiske agens) og også lengre enn at dyr skal være fri for alvorlige smittsomme dyresykdommer. Disse helsemessige forholdene har også en dyrevernmessig side. I følge Food Law skal det også tas hensyn til dyrevelferd i matproduksjonen, primært ut fra et forbrukerhensyn. Både i denne og i forslag til forordninger som omfatter generelle prinsipper for kontroll av «matkjeden», forutsettes det at kontrollen skal omfatte tilsyn med dyrevern for de dyrene som skal bli mat.

Miljøhensynet er særlig relevant for reguleringen av primærproduksjonsleddet, men vil også omfatte den øvrige del av produksjonskjeden. Dette innebærer en utvidelse i forhold til dagens lovgivning.

EUs regelverk på førvareområdet har et klart miljøhensyn og forplikter derfor Norge til å videreføre dette hensynet i nasjonalt regelverk. I den nye EU-forordningen som skal erstatte gjeldende råds-

direktiv om tilsetningsstoffer i fôr, heter det: *In order to protect human health, animal health and the environment and to review all the rules on additives to take into account the need to ensure a greater degree of protection of animal and human health and the environment.* Plantevernmidler kan føre til miljøskader på forskjellige måter. Skjebne i jord og fare for utlekking til vann er bl.a. viktige kriterier som vurderes under godkjenningsprosessen i plantevernmidelloven.

Også i de øvrige leddene i produksjonskjeden kan miljøhensynet være relevant.

Andre ledd. I tillegg til de forhold vedrørende plante- og dyrehelse som er av betydning for formålsparagrafens første ledd, skal loven fremme god plante- og dyrehelse i sin alminnelighet.

Bekjempelse av planteskadegjørere er et sentralt element for å fremme god plantehelse. Planteskadegjørere kan forårsake store skader på planter. Gjennom spredning kan de dessuten innebære høy risiko for skade på andre planter, både dyrkede og viltvoksende planter. Planteskadegjørere forstås som *organismer, virus, viroid eller andre patogener som kan forårsake skade på planter og plantedeler eller vekstvilkårene deres.* Dette omfatter blant annet indirekte skadegjørere som for eksempel ugress eller andre vekster eller organismer som er skadelige for planters vekstvilkår. Såkalte *invaderende arter* (arter som kan fortrenge andre arter) er også omfattet av planteskadegjørerbegrepet.

Plantehelse må derfor tolkes vidt slik at det omfatter tiltak som retter seg mot alle typer smittebegrensende tiltak, det være seg mot planten selv, eller mot andre objekter som kan føre med seg planteskadegjørere. Slike smittebærere kan omfatte alt fra organismer (for eksempel bier) til dødt materiale (for eksempel ikke rengjorte traktorer).

God plantehelse vil også ivareta det biologiske mangfold, idet tiltak mot planteskadegjørere ikke bare omfatter fremdyrkede kulturer, men også ville plantebestander. Med et vidt planteskadegjørerbegrep hvor også invaderende arter vil kunne anses som planteskadegjørere, vil ivaretagelse av biologisk mangfold bli en viktig del av plantehelseforvaltningen.

God dyrehelse fremmes gjennom tiltak for å forebygge, overvåke og bekjempe smittestoffer og sykdommer hos dyr. Dyrehelse etter andre ledd vil omfatte sykdommer og smittestoffer hos dyr som overføres til mennesker på annen måte enn gjennom maten, og smittsomme dyresykdommer som ikke har kjent potensiale for å kunne gi sykdommer hos mennesker.

Under det å fremme god dyrehelse inngår også tiltak for å begrense sykdommer som ikke er forår-

saket av et smittestoff, eksempelvis produksjonsrelaterte sykdommer.

God dyrehelse skal fremmes både hos dyr som har en eier og i frittlevende dyrebestander. For å fremme god dyrehelse i frittlevende bestander, for eksempel frittlevende laksebestander, kan det være aktuelt å treffe tiltak mot sykdommer og parasitter som ikke representerer spesielle problemer i dyreholdet, men kan true frittlevende bestander. Et typisk eksempel er bekjempelse av lakselus i oppdrettsanlegg for å hindre at lus setter seg på utvandrende laksesmolt og således kan føre til reduksjon av frittlevende laksebestander. Også bekjempelse av sykdommer og parasitter i frittlevende bestander slik som lakseparasitten *Gyrodactylus salaris* og krepsepest, er omfattet.

Tredje ledd angir at loven også skal ta til de ulike aktørenes fra primærproduksjon til siste omsetningsledd, herunder markedsadgang i utlandet. Primært vil dette være virksomheter som er omfattet av loven. Loven skal ikke ivareta næringshensyn eller hensynet til verdiskaping i alminnelighet, da dette lett kunne komme i konflikt med lovens øvrige formål.

Departementet anser det hensiktsmessig at matloven også åpner for nasjonalt regelverk som har elementer av næringspolitiske hensyn i seg, der slike regler ikke naturlig kan innpasses i annet lovverk. Eksempler på dette er ordningen for beskyttede betegnelser og bestemmelser om kompensasjonsordninger ved frivillige tiltak og ordninger som antas å styrke forbrukernes tillit til norsk mat.

Med markedsadgang i utlandet siktes det til at loven vil hjemle regelverk som skal bidra til å ivareta norsk eksport. Spesielt når det gjelder eksport av fisk kan det være viktig med strenge produksjonskrav, herunder krav om miljøtilpasset produksjon, fordi man på produksjonstidspunktet ikke vet hvilke markeder fisken skal eksporteres til.

Ved interesseavveining mellom ulike hensyn, skal hensynet til helse tillegges avgjørende vekt, da dette er hovedformålet med loven.

Til § 2 Saklig virkeområde

Loven omfatter alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler, herunder drikkevann. Loven omfatter også alle forhold i forbindelse med produksjon av materialer og gjenstander som er bestemt til å komme i kontakt med, eller kan ha innvirkning på innsatsvarer eller næringsmidler. Videre omfatter loven all bruk av innsatsvarer.

Loven omfatter videre alle forhold vedrørende

plante- og dyrehelse, herunder produkter, gjenstander og organismer som kan føre med seg smitte.

Første ledd første punktum: Lovens virkeområde er med hensikt bredt for å fange opp hele kjeden fra fjord/jord til bord og kunne omfatte alle bestemmelser som har direkte eller indirekte innvirkning på næringsmidler og innsatsvarer. Det er viktig å merke seg at virkeområdet omfatter alle ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av næringsmidler og innsatsvarer.

Med *alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon* forstås produksjonsledd fra og med primærproduksjon til overlevering til sluttforbruker. Med primærproduksjon forstås produksjon, oppdrett eller dyrking av land- og havbruksprodukter, herunder innhøsting, melking og husdyrproduksjon før slakt. Som primærproduksjon regnes også jakt, fiske og innhøsting av ville bestand og viltvoksende vekster. Videre omfattes senere produksjonsledd så som produksjon, import til og med pakking, lagring, transport og omsetning, eller eksport.

Alle forhold omfatter videre bruk av bl.a. gjødselvarer, plantevernmidler, veterinære legemidler, fôr, tilsetningsstoffer.

Som forhold loven omfatter regnes videre, hygiene, foredlingsprosesser, eiendommer, bygninger, gjenstander, transportmidler, m.m. Videre omfattes dyrehelse, plantehelse og dyrevelferd i den utstrekning det påvirker næringsmidlene eller innsatsvarene.

Med *næringsmiddel* menes ethvert stoff eller produkt, uansett om det er bearbeidet, delvis bearbeidet eller ubearbeidet, som er bestemt til, eller med rimelighet, kan forventes å konsumeres av mennesker. Næringsmidler omfatter drikkevarer, herunder drikkevann, tyggegummi og ethvert stoff som tilsettes næringsmiddelet når det fremstilles, tilberedes eller behandles. Det presiseres at *drikkevann* er spesielt nevnt. Alle forhold ved drikkevann er omfattet, fra nedbørsfelt til tappepunkt/omsetning.

Næringsmidler omfatter ikke, fôrvarer, levende dyr, med mindre de skal spises som sådan, planter før innhøsting, legemidler, kosmetikk, tobakk og tobakksvarer, narkotika eller psykotrope stoffer, reststoffer og forurensende stoffer.

Med *innsatsvarer* menes alle produksjonsmidler, råvarer, hjelpestoffer og organismer som tilføres plante- og dyreproduksjon for eksempel såvarer og annet formeringsmateriale av planter, gjødselfar og andre næringssalter, plantevernmidler, legemidler til dyr, vann til planter og dyr, fôrvarer og organismer som brukes til fôr.

Lovens virkeområde er ikke avgrenset mot den private sfære. Imidlertid avgrenses mange av lovens materielle bestemmelser mot aktiviteter i privat regi til bruk i privat husholdning, jf. lovens definisjon av virksomhet.

Første ledd andre punktum: Med materialer og gjenstander som er bestemt til å komme i kontakt med, eller kan ha innvirkning på innsatsvarer og næringsmidler, siktes det til produkter som er bestemt å komme i kontakt med næringsmidler og innsatsvarer eller som med rimelighet kan antas vil kunne benyttes på en slik måte. Loven omfatter for det første materialer og gjenstander som har innvirkning på det ferdige produkt, for eksempel i form av matemballasje, kopper, kar og annet kjøkkenutstyr. Også vaske- og desinfeksjonsmidler kan tenkes å ha innvirkning på innsatsvarer eller næringsmidler. Videre omfattes materialer og gjenstander som kommer i kontakt med innsatsvarer eller næringsmidler i løpet av produksjonen, for eksempel i form av transportbånd, tanker, rør m.m. At et hvert forhold i produksjonen av slike materialer og gjenstander er omfattet, betyr at matloven også kan anvendes overfor produksjonen av slike materialer og gjenstander, for eksempel at det kan settes krav til hvilke råvarer som anvendes i framstillingen, produksjonsprosesser m.m.

Første ledd tredje punktum: Første ledd første punktum omfatter alle sider av produksjon av næringsmidler. I dette inngår også bruk av innsatsvarer. Tredje punktum presiserer at loven omfatter bruk av innsatsvarer generelt, også utenfor produksjon av næringsmidler, for eksempel gjødsling av parkanlegg, sprøyting av ugress i veikanten, mv. Privat bruk er også omfattet. Videre vil all bruk av fôr til kjæle- og sportsdyr være omfattet. Bakgrunnen for dette er hensynet til en helhetlig forvaltning av innsatsvareområdet.

Andre ledd avspeiler at loven skal omfatte alle forhold innen dyrehelse, inkludert fiskehelse, og plantehelse. De forhold innen disse områdene som har eller kan ha innvirkning på produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler, er allerede omfattet av lovforslagets første ledd fordi de er elementer i *ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler*. Andre ledd er derfor en utvidelse til også å omfatte forhold innen dyrehelse og plantehelse, som ikke kommer inn under formuleringen i lovforslagets første ledd.

Med *dyrehelse* forstås helsespørsmål knyttet til alle land- og vannlevende virveldyr, herunder fisk, virvelløse dyr, herunder skjell og bier, samt kjønnsprodukter, hvile- og forplantningsstadier av dyr.

Med *plantehelse* forstås helsespørsmål knyttet til planter, levende plantedeler herunder frø.

Sykdommer hos ikke-matproduserende dyr, eksempelvis kjæle- og sportsdyr, ville dyr og dyr i fangenskap (dyreparker) er omfattet *av ethvert forhold og enhver aktivitet vedrørende plante- og dyrehelse*. Det samme gjelder overføring av sykdommer og parasitter til viltlevende arter og bestander, som kan utgjøre en trussel mot den naturlige fauna. At dyrehelse inkluderes generelt, er fordi det ikke anses å være hensiktsmessig å lage et lovmessig skille i reguleringen på dyrehelseområdet. Det vil være de samme prinsippene som vil ligge til grunn for forvaltningsmessige tiltak uavhengig av om dyret er matproduserende eller ikke. Dessuten kan det være nære sammenhenger mellom sykdom hos disse dyrene og sykdommer hos dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon samt smitteoverføring til mat. Eksempelvis kan salmonellabakterier smitte fra ville dyr og fugler, eller fra hund og katt, til dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon dersom føret blir forurenset med avføring som inneholder salmonellabakterier. Det er også beskrevet tilfeller der salmonellabakterier fra ville dyr, eksempelvis pinnsvin, har smittet over på bær og hagevekster, og at smitte fra fugler har forurenset drikkevann og medført sykdom på mennesker. På den annen side vil enkelte sykdommer og parasitter som finnes hos viltlevende dyr utgjøre en alvorlig trussel mot bevaring av bestandene uten at de utgjør noen fare for mattryggheten. Sammenheng- og hensiktsmessighetsbetraktninger er begrunnelsen for at det ikke ble gjort et skille mellom forvaltningen av sykdommer hos matproduserende og ikke-matproduserende dyr.

Ut fra de samme betraktningene omfatter loven alle sykdommer hos fisk og andre akvatiske dyr. Helse hos akvatiske dyr er ikke eksplisitt nevnt i andre ledd fordi det inngår i begrepet «dyrehelse».

Når det gjelder plantehelseområdet, har forvaltningen på dette området primært et landbruksformål, dvs. at hovedhensikten er å hindre introduksjon og begrense utbredelse av planteskadegjørere og sikre omsetning av mest mulig smittefritt plantemateriale beregnet til videre dyrking. Det er i dag ikke kjent at plantesykdommer kan overføres og gi sykdom hos mennesker slik tilfellet er med mange dyresykdommer (zoonosene). På den annen side kan det forekomme en mer indirekte sammenheng mellom enkelte plantesykdommer og helserisiko hos mennesker slik tilfellet for eksempel er med toksinproduserende arter av soppsekten *Fusarium*. Det kan også tenkes at valg av virkemidler i plantehelseforvaltningen generelt kan ha betydning for folkehelsen. Plantehelseområdet er derfor inkludert i lovens virkeområde ut fra en helkjedetankegang. Av hensynet til en helhetlig forvaltning

omfattes også plantehelse i forhold til planter som ikke brukes i matproduksjon, dvs. skog, park- og hageplanter og prydplanter i veksthus.

Andre ledd i.f.: For å kunne forvalte dyrehelse- og plantehelseområdet helhetlig er man avhengig av å kunne regulere produkter, gjenstander og organismer som kan føre med seg smitte. Eksempler på slike produkter er biprodukter og avfallsprodukter fra kjøtt- og fiskeindustri, produkter fra destruksjonsanlegg for animalsk avfall samt huder, skinn, ull og andre ikke spiselige animalske produkter. Med *gjenstander som kan føre med seg smitte* menes eksempelvis jordbruksredskaper, dyretransportbiler, brønnbåter, fiskeredskaper mv.

Andre ledd avgrenses ikke mot den private sfære. For å kunne treffe effektive tiltak for å begrense eller utrydde sykdommer, er man avhengig av at alle relevante dyrehold/plantepopulasjoner er omfattet.

Til § 3 Stedlig virkeområde

Loven gjelder for norsk land- og sjøterritorium, norske luft- og sjøfartøyer, og innretninger på norsk kontinentalsokkel. Kongen kan gi nærmere forskrifter om lovens anvendelse, herunder om anvendelse på utenlands registrerte skip i rute på norske havner.

Kongen kan gi forskrifter om lovens anvendelse på Svalbard, Jan Mayen, bilandene, i Norges økonomiske sone, fiskerisone ved Jan Mayen og fiskevernsone ved Svalbard. Kongen kan fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forholdene.

Første ledd, første punktum slår fast at loven gjelder for norsk land- og sjøterritorium, norske luft- og sjøfartøyer, og på innretninger på norsk kontinentalsokkel.

Skip registrert i norske registre (NIS og NOR), er omfattet av loven. Fiskekvalitetsloven som nå er integrert i matloven, er blitt ansett for å omfatte norske fartøyer uansett hvor de befinner seg. Loven er i praksis håndhevet i forhold til norske fartøyer utenfor norsk sjøterritorium og denne praksisen videreføres. Håndhevingen kan anses som grunnlagt i Norges jurisdiksjon over norske fartøyer.

Matloven omfatter norske luftfartøyer. Dette må tolkes i lys av Chicagokonvensjonen om sivil luftfart av 1944 art. 17 mv. og luftfartsloven av 11. juni 1993 nr. 101.

Etter *første ledd andre punktum* kan det gis forskrifter som begrenser lovens anvendelse på de nevnte områdene, dersom det er behov for det. Slikt behov kan for eksempel foreligge i forhold til norskregistrerte skip i utenriksfart der det av konkurransemessige hensyn ikke er hensiktsmessig at

norske regler gjelder fullt ut. På den annen side er det aktuelt å la deler av loven gjelde for utenlandsk registrerte skip i rute på norsk havn eller mellom norske havner.

Andre ledd: I utgangspunktet gjelder ikke loven for de områder som nevnes her. Det åpnes likevel for at loven kan gjøres gjeldende i den grad det er ønskelig.

Matloven gjelder ikke direkte for Svalbard. For Svalbard vil andre ledd kunne innebære at man i forskrift foretar tilpasninger som har sin årsak i de spesielle administrative forholdene her, de klimatiske og kommunikasjonsmessige forholdene samt at man har utenlands virksomhet på Svalbard.

På grunn av de spesielle forholdene på Svalbard, med bosetninger fra flere land, er det av hensyn til håndheving av reglene ønskelig med en pragmatisk vurdering av hvilke deler av matloven som bør gjøres gjeldende for Svalbard. Matloven vil blant annet være et instrument for å implementere EØS-rettsakter på det veterinære og næringsmiddelområdet. EØS-loven 27. november 1992 nr. 109 gjelder ikke for Svalbard.

Det er også særlige forhold på Jan Mayen og bilandene somgjører at matloven ikke automatisk er gjort gjeldende. Også for disse områdene kan det i forskrift fastsettes særlige regler under hensyn til de stedelige forholdene.

I norsk økonomisk sone har Norge suverene rettigheter over samtlige naturressurser, både i havet, på og i havbunnen og dens undergrunn. Havrettskonvensjonens art. 56 nr. 1 presiserer at en stat har suverene rettigheter for undersøkelse og utnyttelse, konservering og forvaltning av naturressursene. Det er også spesifisert at kyststaten har jurisdiksjon i forhold til beskyttelse og preservasjon av det marine miljøet, marin forskning, samt etablering og bruk av kunstige øyer, installasjoner og strukturer.

Norge opprettet sin økonomiske sone ved lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone. Yttergrensen for den økonomiske sonen er 200 nautiske mil fra grunnlinjene. Norge har ikke proklamert full økonomisk sone rundt Svalbard eller Jan Mayen, men har opprettet en fiskevernsonen ved Svalbard og en fiskerisonen ved Jan Mayen, jf. henholdsvis forskrift 3. juni 1977 nr. 6 og jf. forskrift 23. mai 1980 nr. 4.

Norge har en begrenset adgang til å gi og håndheve norske lover i disse sonene. Det er kun de levende ressursene i havet som reguleres i soneloven. Kyststatens suverenitet i en økonomisk sone er presisert i *Havrettskonvensjonen art. 56 nr. 1 a)*, jf. *artiklene 61 og 62*. Art. 62 nr. 4 er om *utnyttelse av de levende ressurser og pålegger utenlandske fartøyer*

er å overholde de bevaringstiltak og *andre vilkår og betingelser* som er fastsatt i kyststatens lover og forskrifter. Det heter videre at disse skal være forenlige med konvensjonen og deretter følger en opplisting som er forutsatt ikke å være uttømmende. Dette er gjenspeilet i soneloven § 4. Norge har derfor også jurisdiksjon over utenlandske fartøyer i Norges økonomiske sone, fiskerisonen og fiskevernsonen i forhold til fiskerirelaterte spørsmål.

Matloven kan gjøres gjeldende for den økonomiske sonen. Dette innebærer en endring da Fiskekvalitetsloven var vedtatt før opprettelsen av Norges fiskerigrense på 12 nautiske mil, Norsk økonomisk sone, fiskerisonen ved Jan Mayen og fiskevernsonen ved Svalbard og det ble derfor antatt at fiskekvalitetsloven ikke omfattet disse områdene.

Til § 4 Definisjoner

1. *virksomhet:* Ethvert privat eller offentlig foretak samt privatpersoner som foretar en hvilken som helst aktivitet som nevnt i § 2, bortsett fra aktiviteter i privat og ikke-kommersielt øyemed.
2. *omsetning:* besittelse med sikte på salg, utbud for salg, distribusjon, samt selve salget og enhver annen form for overdragelse med eller uten vederlag.

Virksomhet:

Virksomhetsbegrepet i loven består av to komponenter, en angivelse av hva slags rettssubjekter som er omfattet og hvilke aktiviteter som er omfattet. I utgangspunktet er alle private og offentlige foretak samt privatpersoner omfattet. Begrensningen består i at det bare er rettssubjekter som driver bestemte aktiviteter som skal medregnes. Dette gjelder aktiviteter som nevnt i § 2. Innenfor denne rammen må aktivitetsbegrepet tolkes vidt.

Definisjonen begrenser virksomhetsbegrepet opp mot ikke-kommersielle aktiviteter. Som virksomhet regnes ikke privatpersoner som bare foretar aktiviteter i forbindelse med jakt, fiske og innhøsting av ville dyr og viltvoksende bær og lignende i ikke-kommersielt øyemed. Heller ikke tilberedning, behandling og lagring av næringsmidler, når disse aktivitetene skjer i privat regi, og er til bruk i privat husholdning. Det samme gjelder privatpersoners bruk av innsatsvarer, privat dyrehold og plantedyrking i hjemmet. Virksomhetsbegrepet vil for eksempel ikke omfatte matservering til gjester i privat husholdning, hold av kjæledyr i hjemmet og dyrking og gjødsling av grønnsaker i egen kjøkkenhage til eget bruk.

Omsetning:

Definisjonen understreker at besittelse med sikte på salg også omfattes, noe som ikke uten videre følger av en naturlig forståelse av begrepet omsetning. Bestemmelsen presiserer videre at omsetning også omfatter overdragelse uavhengig av om det betales vederlag. Dette er delvis en videreføring av gjeldende rett på næringsmiddelområdet der begrepet frambud tidligere var brukt.

Til § 5 Etterlevelsplikt og systematiske kontrolltiltak

Virksomheten skal sørge for at relevante bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven etterleves. Kongen kan gi forskrifter om hvem som er ansvarlig i virksomheten, og om plikt til å gi melding om dette til tilsynsmyndigheten.

Kongen kan gi forskrifter om plikt til å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak.

Første ledd fastslår at virksomheten har ansvar for at regler gitt i eller i medhold av loven etterleves. Plikten til etterlevelse gjelder også forskrifter og enkeltvedtak som er videreført med hjemmel i bestemmelsene om forholdet til eldre lovgivning. Virksomhet er definert i § 4, ansvaret etter bestemmelsen her hviler på den enkelte virksomheten. Hvem som innad i virksomheten skal følge opp virksomhetens plikter følger av vanlige regler i selskapsrett m.m.

Det at virksomheten skal sørge for at bestemmelser etterleves innebærer en plikt til aktivt å påse at reglene faktisk overholdes. Dette innebærer plikt til både å sikre og kontrollere regelverksetterlevelsen.

Med relevante bestemmelser forstås bestemmelser knyttet til de områder og funksjoner den aktuelle virksomheten har innflytelse eller rådighet over. Hva som er relevant vil måtte tolkes i forhold til den enkelte lov- eller forskriftsbestemmelse det er tale om. Her nevnes bare et enkelt eksempel som ikke kan leses uttømmende med hensyn til et eventuelt ansvars utstrekning.

Et meieri har for eksempel ansvar for at melken er lovlig produsert og er trygg, at merkingen på emballasjen er korrekt, at den er oppbevart og transportert til kjøper før overlevering på en måte som er i samsvar med regelverket. Neste ledd i distribusjonskjeden har tilsvarende ansvar for melken innenfor det området han har kontroll over, det vil for eksempel si at melken er merket i tråd med regelverket og at den blir oppbevart på forskriftsmessig måte. Blir det oppdaget en feil vil dette leddet

også ha ansvar for å hindre at melken går til neste omsetningsledd.

Det kan derimot være vanskelig for et omsetningsledd å vite om et næringsmiddel dette leddet ikke selv har produsert er utrygt på mottakstidspunktet eller at innholdet i en emballasje ikke stemmer med det som fremgår av merkingen. Dette kan likevel ikke forstås slik at et ledd i kjeden kan fraskrive seg hele ansvaret for at den varen som mottas er i overensstemmelse med regelverket. Et mottakerledd vil etter omstendighetene også ha ansvar for å stille spesifikke krav til dokumentasjon overfor leddet foran i kjeden.

Første ledd andre punktum åpner for at det i forskrift kan foretas en nærmere ansvars plassering innad i virksomheten. Dette kan være nødvendig for å oppfylle internasjonale forpliktelser der det eksempelvis kan være krav om å peke ut en særskilt driftsansvarlig med plikter etter lovverket. Det kan også tenkes å oppstå situasjoner der det er nødvendig å plassere ansvar på en annen juridisk person enn virksomhetsbegrepet etter denne loven omfatter.

Andre ledd gir hjemmel til å stille krav om systematiske kontrolltiltak, og systemer for å sikre dette. Dette viderefører de eksisterende lovenes intern- og egenkontroll hjemler, samtidig som begrepet «systematiske kontrolltiltak» vurderes som mer fleksibelt i forhold til ulike metodevalg for å sikre og dokumentere regelverksetterlevelse.

Til § 6 Forebygging av fare, varsling og iverksetting av tiltak

Foreligger det grunn til mistanke om fare for helsekadelige næringsmidler eller helse- eller miljøskadelige innsatsvarer, skal virksomheten umiddelbart varsle tilsynsmyndigheten.

Virksomheten og enhver annen har tilsvarende varslingsplikt ved grunn til mistanke om smittsom dyresykdom, som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser. Ved grunn til mistanke om planteskadegjørere som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser, har virksomheten og eier eller bruker av fast eiendom varslingsplikt.

Oppstår forhold som nevnt i første og andre ledd, skal virksomheten umiddelbart iverksette nødvendige tiltak for å forebygge, redusere eller eliminere eventuelle skadevirkninger, herunder stanse omsetning og iverksette tilbaketrekking fra markedet.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om forebygging av fare, varsling, og iverksetting av tiltak, herunder informasjon til allmennheten.

I *første ledd* pålegges virksomheten en varslingsplikt til tilsynsmyndigheten. Når det gjelder

hva som skal forstås med *helseskadelige næringsmidler*, vises det til kommentaren til bestemmelsen om næringsmiddeltrygghet. Fare for at *skade på miljøet* kan oppstå under primærproduksjonen, f.eks. fare for at plantevernmidler lekker ut i vann.

Varslingsplikten er et utslag av at hovedansvaret etter loven ligger på virksomheten.

Ved forståelsen av *grunn til mistanke* om skal det legges til grunn hva man burde ha hatt mistanke om på grunnlag av de forhold som gjør seg gjeldende i den enkelte situasjon. Det er med andre ord ikke nødvendig at man faktisk har mistanke. Det er nok at det foreligger forhold som gir grunn til mistanke. Inn under begrepet *grunn til mistanke* om kommer selvsagt også det forhold at en fare er påvist.

Andre ledd første punktum utvider varslingsplikten etter første ledd. Ved grunn til mistanke om smittsom dyresykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser, har både virksomheten og enhver annen tilsvarende varslingsplikt som etter første ledd. Når det gjelder forståelsen av *smittsom dyresykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser*, se kommentarene til bestemmelsene om dyrehelse.

Andre ledd er en videreføring av bestemmelser i husdyrloven og fiskesykdomsloven som har bestemmelser om at varslingsplikt påhviler enhver Pliktsubjektet etter annet punktum er enhver person som fatter mistanke om at et dyr lider av en smittsom sykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser, og er særlig aktuelt der noen holder dyr uten at denne er omfattet av lovens virksomhetsbegrep. Varslingsplikten for de som ikke selv holder dyr, vil være særlig aktuell i forhold til observasjoner av sykdomstegn i frittlevende dyrebestander.

Andre ledd andre punktum utvider varslingsplikten etter første ledd. Ved grunn til mistanke om planteskadegjørere som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser, har både virksomheten og eier og bruker av fast eiendom tilsvarende varslingsplikt som etter første ledd. Når det gjelder forståelsen av *planteskadegjørere som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser*, se kommentarene til bestemmelsene om dyrehelse.

Bestemmelsen viderefører en varslingsplikt ift. planteskadegjørere fra plantehelseloven, der pliktsubjektet er eier eller bruker av fast eiendom. Det er den som har en viss tilknytning til eiendommen som er nærmest til å kunne oppdage dyr som skader planter, dvs. planteskadegjørere. En bruker av fast eiendom kan blant annet være en som leier eller låner en eiendom.

Tredje ledd pålegger virksomheten å foreta det

som skal til for å hindre eller minske risikoen der det er grunn til mistanke om fare etter første ledd, eller grunn til mistanke om dyresykdom eller planteskadegjørere etter andre ledd. Dette kan blant annet være å iverksette tiltak for å trekke produkter tilbake fra markedet, gå ut med informasjon til forbrukerne, eller å destruere ferdige varer.

Fjerde ledd er en ikke uttømmende fullmaktsbestemmelse for nærmere utfylling av første og andre ledd. Det er av hensyn til opplysning spesifisert at det kan gis forskrift blant annet om informasjon til allmennheten.

Til § 7 Etablering, plassering, utforming og drift av virksomhet

Virksomheten skal sørge for at plassering, utforming og drift av aktiviteter er hygienisk forsvarlig.

Kongen kan i forskrifter stille ytterligere krav til etablering, plassering, utforming og drift av aktiviteter i virksomheter, herunder om melding, registrering og godkjenning og om bortfall av godkjenning.

Kongen kan i forskrifter stille krav til leverandører av tjenester til virksomheter nevnt i første ledd, herunder om godkjenning.

Kongen kan i forskrifter forby ethvert forhold som kan medføre fare for forurensning i vannforsyningssystem og internt fordelingsnett.

I *første ledd* slås det fast at plassering, utforming og drift av aktiviteter i virksomhet skal være hygienisk forsvarlig. Med dette stilles det et prinsipielt og generelt krav om at aktiviteter som faller inn under loven skal være plassert, utformet og drevet på en hygienisk forsvarlig måte. Begrepet «hygienisk» er ment å favne om alle forhold av bygningsteknisk og driftsmessig karakter som kan ha betydning for alle aspekter i forhold til næringsmiddel- og innsvaretrygghet, dyrehelse og plantehelse. Det legges opp til at det skal benyttes faglig skjønn, jf. formuleringen «hygienisk forsvarlig». Kravet er selvstendig og kan brukes som hjemmel for vedtak mot virksomhet som ikke drives hygienisk forsvarlig selv om det ikke er nedfelt spesifikke krav om forholdet i henhold til lovens 2. ledd.

I *andre ledd* gis det mulighet for å gi nærmere forskrifter om etablering, plassering, utforming og drift av virksomhetens aktiviteter. Forskriftene som gis, kan omfatte en rekke forhold ved virksomheten. Selv om de fleste forhold vil kunne falle innenfor det å drive hygienisk forsvarlig, så vil også andre forhold kunne omfattes av annet ledd. Eksempelvis stilles det krav til at lager for såvarer skal være utformet slik at såvarene beholder sin spireevne, det vil si krav til bygning for å opprettholde en be-

stemt produktkvalitet. Plassering av virksomhetens aktiviteter kan være viktig for begrensning av smitterisiko i forhold til frittlevende bestander av akvatiske dyr og andre havbruksanlegg.

Hjemmelen til å gi forskrifter om etablering og drift omfatter også å sette skranker for produksjon, både når det gjelder produksjonssted, produksjonshastighet og produksjonsvolum. Begrensningen i produksjonssted vil kunne gjelde definerte geografiske områder. Bestemmelsen vil være aktuell i forhold til å legge en begrensning for hvor drikkevann kan tas i fra, med andre ord, valg av drikkevannskilder. Begrensninger i produksjonshastighet vil kunne være aktuelt for eksempel i slakterier. Når tillatelse til etablering av akvakulturanlegg er gitt etter fiskesykdomsloven § 7, har det vært aktuelt å begrense tillatt produksjonsvolum på enkelte lokaliteter ut fra hensynet til smitterisiko, særlig til frittlevende bestander av akvatiske dyr. Alle begrensninger må ligge innenfor lovens formål og kan ikke brukes til for eksempel rene næringsformål.

Forskriftene kan regulere forhold vedrørende plassering av virksomhet som kan ha betydning for virksomhetens hygieniske drift, herunder krav til uteområder (eksempelvis krav om fast dekke på gårdsplass) og avskjerming mot tilgrensende virksomheter, veier mv. Videre kan det stilles krav til planløsning, utforming og dimensjonering av lokaler, til innretninger og utstyr, og til transportmidler mv.

Det kan i forskrifter stilles nærmere krav til driftsrutiner for å sikre hygienisk produksjon. Rutinene kan omfatte en rekke forhold herunder krav til renhold, vedlikehold, vannforsyning, prosess-, lagrings- og transporttemperaturer, avfallshåndtering mv. Det kan videre stilles krav til bruken av rengjørings- og desinfeksjonsmidler samt lignende produkter og til bruken av materialer og gjenstander som kommer i kontakt med fôr og næringsmidler. En av hensiktene med slike reguleringer er å unngå at helsefarlige rester av vaske- eller desinfeksjonsmidler eller emballasjematerialer kommer over i næringsmidler eller fôr.

De ordninger som finnes i dagens regelverk vedrørende godkjenning av prosesser, fremgangsmåter og produksjonsmetoder mv., vil kunne videreføres uten at man i loven tar stilling til hvilke ordninger man til en hver tid skal ha.

Det kan stilles krav til personalets helse og hygiene, eksempelvis krav om helseattest ved ansettelse, eventuelt annen form for helsekontroll, for å unngå at smittsomme sykdommer overføres til mat fra personell som er bærere av smittestoffer. Videre vil det kunne stilles krav om personlig hygiene, eksempelvis krav til bruk av arbeidsantrekk, om be-

grensninger i bruk av personlige eiendeler somringer, armbåndsur etc., om håndvask, forbud mot bruk av tobakk mv.

Virksomheter kan pålegges å utarbeide planer for hvordan krisesituasjoner skal håndteres. Dette er spesielt aktuelt i forhold til håndteringen av alvorlige smittsomme dyresykdommer, men kan også tenkes anvendt i forhold til forekomst av zoonotiske agens eller andre helsefarer. Det kan stilles krav om hvordan beredskapsplaner skal utarbeides og om øvelse i beredskapsarbeid. Det er videre nødvendig å kunne stille krav til laboratorier og analysemetoder som virksomheten selv benytter, fordi en rekke forskrifter som følger av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, stiller krav til de laboratorier og laboratorieanalyser som virksomhetene benytter som ledd i egne kontrolltiltak for å sikre en forskriftsmessig produksjon og drift.

Hjemmelen er gjort vid for å sikre at alle forhold som allerede er regulert i lovgivningen, og alle forhold som kan forventes å bli regulert i lovgivningen på dette området, kan hjemles i matloven.

Det kan stilles krav om melding, registrering og godkjenning, herunder autorisasjon av virksomhetens aktiviteter. På den måten kan de ordninger som finnes i dagens regelverk videreføres uten at man i loven tar stilling til hvilke ordninger man til en hver tid skal ha. Eksempelvis vil meldeplikt etter økologiregelverket være omfattet selv om dette ikke er å anse som et hygienisk krav.

Godkjenningskravet omfatter godkjenning av planer før virksomhet etableres og ved større endringer, samt ferdiggodkjenning før oppstart og viderefører de godkjenningskrav som stilles i de lover som opphører ved ikrafttreddelsen av denne loven.

Med myndighet til å fatte vedtak om godkjenning, følger også myndighet til å trekke denne tilbake. Det kan i forskrift fastsettes vilkår for bortfall og tilbaketrekking av godkjenning, samt konsekvenser av manglende godkjenning.

Tredje ledd retter seg mot leverandører av tjenester til de virksomheter som omfattes av lovens virksomhetsdefinisjon. På denne måten gis det anledning til å stille krav, herunder godkjenningskrav, til leverandører av vaske- og desinfeksjonsmidler og lignende produkter til virksomheter omfattet av loven. Med leverandører menes både produsenter og rene forhandlere. Dessuten vil det kunne stilles godkjenningskrav til laboratorier som virksomheter benytter, dersom det anses nødvendig. Hjemmelen er ikke ment å kun være begrenset til disse eksempler da det i framtiden kan bli behov for å stille krav også til andre leverandører.

Fjerde ledd er en fullmaktsbestemmelse som åp-

ner for at det kan nedfelles forbud mot ethvert forhold som kan medføre fare for at drikkevann blir forurenset gjennom forurensning i vannforsynings-system og internt fordelingsnett. Hensikten er å sikre at vannverk kan levere vann som er hygienisk forsvarlig.

Til § 8 Opplæring og kompetanse

Virksomheten skal sørge for at enhver som deltar i aktivitet omfattet av denne loven, har nødvendig kompetanse.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om utdanning, opplæring og kompetanse, herunder om autorisasjon av personell.

I første ledd slås det fast at det er virksomheten som har ansvar for at enhver som deltar i aktivitet omfattet av loven, har nødvendig kompetanse. Med *enhver* menes hver enkelt person som utfører en hvilken som helst oppgave i en virksomhet omfattet av loven uansett om personen er ansatt i virksomheten eller har et annet arbeidsforhold (vikar, ekstrahjelp konsulent, vennetjeneste osv). Med *nødvendig kompetanse* menes utdanning eller formell opplæring dersom det stilles nærmere krav om dette, eller intern opplæring slik at personalet settes i stand til å ivareta de oppgaver de blir satt til på en måte som samsvarer med matlovens bestemmelser. Hva som er nødvendig, vil kunne variere ut fra stillingens innhold og risikofaktorer knyttet til oppgavenes innhold.

Andre ledd er en fullmaktsbestemmelse slik at det i forskrifter kan gis utfyllende bestemmelser til paragrafens første ledd. Det er særskilt påpekt at det kan stilles krav om autorisasjon av personell. Eksempler på dette finnes i plantevernmidellovens krav til sprøytesertifikat for yrkesmessig bruk av plantevernmidler. Hjemmelen er generell og vil kunne benyttes for å stille forskriftsmessige krav til utdanning, opplæring og kompetanse innen hele matlovens virkeområde. Departementet presiseres at det ikke er intensjonen at personell omfattet av autorisasjonsbestemmelser i profesjonslovgivning, eksempelvis dyrehelsepersonell, skal reguleres etter denne bestemmelsen.

Til § 9 Produktgodkjenning, innhold, sammensetning og kvalitet

Kongen kan i forskrifter stille krav til innsatsvarer, planter, dyr, næringsmidler, materiale, animaliske biprodukter samt gjenstander som er bestemt til å komme i kontakt med eller kan ha innvirkning på innsatsvarer eller næringsmidler, herunder om godkjenning, innhold og kvalitet mv.

Kongen kan gi forskrifter om begrensning av eller totalforbud mot innhold av genmodifiserte organismer, mot innhold av gener fra genmodifiserte organismer og produkter fra visse genmodifiserte organismer.

Mens foregående paragraf retter seg mot virksomhetens aktiviteter, retter denne paragrafen seg mot produktene aktivitetene frembringer. Med hjemmel i bestemmelsen her kan det stilles krav til et vidt spekter av produkter, som næringsmidler, rengjørings- og desinfeksjonsmidler, og materialer og gjenstander som er bestemt til å komme i kontakt med, eller som kan ha innvirkning på næringsmidler og innsatsvarer. Det er også verdt å merke seg at avfall og biprodukter er nevnt blant de «produkter» som det kan stilles krav til. Bakgrunnen for dette er at det både er hensiktsmessig å kunne stille den typen krav for å sikre lovens formål, og fordi vi er forpliktet til det etter EØS-avtalen.

Forskriftene som kan gis, vil blant annet handle om følgende:

a) melding, registrering og godkjenning og om bortfall av godkjenning,

Dette gir blant annet grunnlag for å videreføre kjøttkontrollens krav om godkjenning av kjøtt.

Forbudet mot å framby og markedsføre næringsmidler/fôr og næringsmiddel/fôringredienser som består av, inneholder eller er fremstilt på grunnlag av genmodifiserte organismer med mindre det er gitt særskilt samtykke til dette vil videreføres. Tilsvarende gjelder godkjenning av og vilkår for godkjenning av andre nye matvarer.

I enkelte særskilte forskrifter, eksempelvis forskrift 21. desember 1993 nr. 1382 om næringsmidler til bruk ved spesielle ernæringsmessige behov, er det nedfelt en meldeplikt for næringsmidler omfattet av forskriften. Denne type EØS-relaterte bestemmelser vil videreføres med hjemmel i denne paragrafen.

Godkjenningsordningen for fôrvarer, plantevernmidler, gjødsel, jordforbedringsmidler, dyrkingsmedier, komposteringspreparater og vekststoffer hjemles her.

I den utstrekning ny EU lovgivning medfører meldeplikt for produkter, eller i den utstrekning norske myndigheter trenger meldeplikt for enkelte produkttyper for å ha oversikt over markedet vil denne hjemmelen bli tatt i bruk.

b) kvalitet, kvalitetsgradering, sammensetning og varebetegnelse og ernæringsmessig sammensetning,

Disse forholdene er ment å hjemle de kvalitetskrav som i dag stilles med hjemmel i de eksisterende lover på området (eksempelvis fiskekvalitetsloven, landbrukskvalitetsloven, næringsmiddeloven og lovene på innsatsvareområdet). Med dette menes også fastsettelse av grenseverdier for innblandinger som ikke relateres til helseaspektet, eksempelvis maksimuminnhold av annet kulturfrø i et parti såvarer. Hjemmelen er ikke ment å være begrenset til forhold som er regulert tidligere da eksempelvis økt internasjonal handel kan medføre at det vil være behov for å kvalitetsregulere nye varegrupper. Hjemmelen vil videreføre næringsmiddelovens hjemmel til å fastsette forskrifter om næringsmidler til spesielle ernæringsmessige behov, samt morsmelkerstatning, barnemat, mat til medisinske formål, slankeprodukter, syltetøy, juice, vin, mv.

c) innhold, herunder forbud mot, bruksbetingelser og grenseverdier for rester av innsatsvarer, forurensninger, smittestoffer, nærings- og tilsetningsstoffer, aromaer mv.

Dette åpner for at det kan gis forskrifter om tilsetningsstoffer, aromaer og ekstraksjonsmidler til bruk i næringsmidler. Her kan det for eksempel bestemmes at det bare skal være tillatt å benytte tilsetningsstoffer, aromaer og ekstraksjonsmidler som er angitt i lister som følger som vedlegg til forskriftene. Tilsvarende kan det gis bestemmelser om tilsetning av vitaminer, mineraler, aminosyrer mv. (i mange sammenhenger omtalt som berikning).

Det kan også settes egne spesifikasjonskrav og renhetskrav til stoffer (tilsetningsstoffer, næringsstoffer og aromaer) som kan brukes i fôr og næringsmiddelproduksjon. Slike bestemmelser vil fremover gis i denne paragraf.

Eksisterende forskrifter som regulerer innhold av miljøgifter, rester av plantevernmidler, legemiddelrester og hormoner, biotoksiner, tilsetningsstoffer, aromaer og stoffer i materialer og gjenstander, i ulike ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler vil ha hjemmel her. I henhold til fôrvareforskriften er det bare tillatt å bruke og omsette godkjente tilsetningsstoffer. Denne begrensning kan videreføres med hjemmel i denne paragraf. Det er bare lov å omsette tilsetningsstoffer godkjent til bruk i mat, og enkelte kan ikke frambys direkte til forbruker. Dette er også forhold som kan hjemles her.

Krav til maksimumsinnhold av smittestoffer, fremmedstoffer og enkelte andre parametere i drikkevann er fastsatt i drikkevannsforskriften. Hjemmel for slike krav videreføres i denne bestemmelsen. Med smittestoff menes organisme, virus, viroid eller annet patogent agens som kan volde skade på dyr og/eller mennesker.

Andre ledd setter begrensning av eller totalforbud mot innhold av genmodifiserte organismer, mot innhold av gener fra genmodifiserte organismer, og/eller ethvert produkt fra visse genmodifiserte organismer.

På bakgrunn av denne hjemmelen vil eksisterende bestemmelser om norsk totalforbud mot genmodifisert næringsmidler som inneholder markørgener som koder for antibiotikaresistens kunne videreføres. I tillegg er det tatt hensyn til de kommende GMO-forordninger om mat og fôr i EU. I tråd med disse forordningene, kan det bli forbud mot genmodifiserte organismer, mot innhold av gener fra genmodifiserte organismer, og/eller ethvert produkt fra visse genmodifiserte organismer (for eksempel ikke-godkjente). Hjemmelen må allikevel brukes med varsomhet, fordi man lett kan komme i konflikt med WTO/EØS-forpliktelsers ved å innføre totalforbud.

Til § 10 Merking, presentasjon og reklame

Virksomheten skal sørge for at merking, presentasjon, reklame og markedsføring er korrekt, gir mottaker tilstrekkelig informasjon og ikke er egnet til å vilde.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om merking, presentasjon og reklame, herunder om forbud mot helsemessig uønsket markedsføring og om vilkår for bruk av frivillige merkeordninger.

Første ledd gjennomfører art. 16 i EU's Food Law:

«Uten at det berører mer spesifikke bestemmelser i næringsmiddelregelverket, skal forbrukerne ikke villedes av merking, reklame for og presentasjon av næringsmidler og fôr, herunder deres form, utseende eller emballasje, emballasjematerialene som brukes, måten de ordnes på og de omgivelser de stilles ut i samt opplysninger som gis om dem, uansett medium.»

Hovedhensikten med dette leddet er at forbrukerne ikke skal villedes mht til de produkter de kjøper men også at de skal ha mulighet til å foreta valg, noe som også er nedfelt i artikkel 8 i EU-Food Law som sier:

«1. Næringsmiddelregelverket skal ha som mål å verne forbrukerinteressene og gi forbrukerne et grunnlag for å foreta velbegrunnede valg med hensyn til de næringsmidler de konsumerer. Det skal ha som mål å forebygge;

- a) bedragersk eller villedende praksis,
- b) forfalskning av næringsmidler og
- c) enhver annen praksis som kan villedde forbrukeren.»

Det er leder for virksomhet som på alle stadier av produksjon, bearbeiding og distribusjon i det foretak de har ansvar for, som skal sikre at produkter oppfyller kravene som er relevante for deres virksomhet og kontrollere at disse kravene overholdes.

Merking er enhver opplysning på eller i tilknytning til varen.

Dersom virksomheten ikke selv pakker og merker varen, må de i sine avtaler sikre seg at de får produkter som er merket i samsvar med forskriftenes krav.

Presentasjon er måten varen omsettes på, dets form, utseende eller emballasje, måten den ordnes på og de omgivelser de frambyr i.

Reklame og markedsføring av produkter er opplysninger om disse kan være gitt atskilt fra varen, men som kan gis i ethvert medium. Også opplysninger over Internett, markedsføring i aviser og postordre omfattes, men tilsynet er begrenset i henhold til de regler som gjelder for grenseoverskridende reklame.

Villedende markedsføring omfattes også av markedsføringsloven.

Andre ledd er en fullmaktsbestemmelse til å gi forskrifter som skal sikre at hensynene nedfelt i første ledd blir ivare tatt.

Eksisterende forskrifter som skal ivareta hensynet i første ledd skal videreføres i loven.

Dette gjelder også regler om bruksanvisning som for eksempel reglene i plantevernforskriften med detaljerte krav om etikettering som skal sikre tilstrekkelig informasjon for riktig bruk av plantevernmiddelet, fareklassifisering og merking og reglene i tilsetningsstoffforskriften om angivelse av bruksområde for tilsetningsstoffer.

Andre ledd siste del viderefører hjemmel for å forby helsemessig uønsket reklame. Totalforbud mot reklame er ikke vanlig i norsk rett i dag, og i de tilfeller det forekommer er forbudet også lovregulert. Hjemmelen skal ivareta de begrensninger til markedsføring av morsmelktillegg som nå er gitt i EUs direktiv for disse produkter. Forbud mot enkelte markedsføringstiltak er innført i forbindelse med flere av EUs direktiver og forordninger og kan bli aktuelt i flere forbindelser, men hjemmelen må brukes med varsomhet..

Andre ledd i.f. gir en hjemmel for å sette vilkår for å ta i bruk ulike frivillige merkeordninger, for eksempel merkeordningen for økologiske produkter. Enkelte merkeordninger i EU regelverket er frivillige, men dersom man velger å bruke dem, utløses en rekke obligatoriske krav og forpliktelser.

Til § 11 Sporbarhet

Kongen kan gi forskrifter om sporbarhet for innsatsvarer, planter, dyr eller næringsmidler, samt om sporbarhet for materialer og gjenstander som er bestemt til å komme i kontakt med, eller kan ha innvirkning på innsatsvarer eller næringsmidler.

Bestemmelsen er en fullmaktsbestemmelse som blant annet åpner for å gi forskrifter som gjennomfører sporbarhetsbestemmelser i eller i medhold av Food Law.

Food Law artikkel 18 oppstiller krav til sporbarhet:

«Næringsmidler, fôr, dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon og alle andre stoffer som er bestemt til eller kan forventes å bli iblandet et næringsmiddel eller et fôr, skal kunne spores i alle ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon.

Driftsansvarlige for næringsmiddel- og fôrforetak skal kunne identifisere enhver person som har levert til dem et næringsmiddel, fôr, dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon eller ethvert stoff som er bestemt til eller kan forventes å bli iblandet et næringsmiddel eller et fôr. For dette formål skal de driftsansvarlige ha ordninger og framgangsmåter for å kunne gjøre disse opplysningene tilgjengelige for vedkommende myndigheter på anmodning.

Driftsansvarlige for næringsmiddel- og fôrforetak skal ha ordninger og framgangsmåter for å kunne identifisere de andre foretakene som har mottatt deres produkter. Disse opplysningene skal gjøres tilgjengelige for vedkommende myndigheter på anmodning.

Næringsmidler eller fôr som omsettes eller sannsynligvis vil bli omsatt i Fellesskapet, skal være hensiktsmessig merket eller identifisert for å gjøre dem lettere å spore, ved hjelp av relevant dokumentasjon eller informasjon i samsvar med de relevante kravene i mer spesifikke bestemmelser.

Bestemmelser om anvendelsen av kravene i denne artikkel på særlige områder kan vedtas etter framgangsmåten fastsatt i artikkel 58 nr. 2.»

Kravene til sporbarhet må ivareta internasjonale forpliktelser, jf. de gjennomføringsbestemmelser som vil bli gitt i medhold av Food Law artikkel 58

nr. 2. Departementet tar sikte på å gjennomføre sporbarhetskravet slik det følger av Food Law, fra det tidspunktet bestemmelsen trer i kraft i EU.

I tillegg gir bestemmelsen hjemmel til videreføring av eksisterende sporbarhetsbestemmelser, for eksempel de krav til identitetsmerking av dyr som er nødvendig for å sikre opprinnelsesmerking av kjøtt. Hjemmelen kan også benyttes til å fastsette bestemmelser om sporbarhet for innsatsvarer, planter eller dyr uavhengig om de er bestemt til eller kan forventes å inngå i næringsmidler eller fôr.

Når departementet har valgt å åpne for at forskriftshjemmelen også omfatter innsatsvarer, planter eller dyr som ikke er bestemt til eller kan forventes å inngå i næringsmidler eller fôr, er det fordi man ikke kan utelukke at denne typen krav i fremtiden vil kunne oppstå i EØS-området eller at man nasjonalt ville ønske å iverksette sporbarhetskrav også på disse områdene.

Sporbarhetskravet bør så langt det er mulig være avpasset det formålet de er satt til å ivareta og ikke legge større byrder på virksomheten/importøren enn det som er nødvendig for å ivareta et funksjonelt system for sporbarhet.

Til § 12 Forbud mot fangst, høsting, omsetning mv.

Kongen kan i forskrifter fastsette

- a) forbud mot fangst og høsting,*
- b) forbud eller begrensning av omsetning og bruk av varer som er omfattet av denne loven, og*
- c) krav til eller forbud mot import og eksport mv.*

for å gjennomføre lovens formål eller for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser

Bestemmelsen er en fullmaktsbestemmelse som gir fullmakt til å fastsette krav som ikke naturlig retter seg mot virksomhetens drift eller produkt, slik tilfellet er for §§ 7–11.

Bokstav a gir hjemmel til å fastsette fangstforbud og høstingsforbud. Dette er en delvis videreføring av fiskekvalitetsloven § 2 nr. 10 som ga hjemmel for å gi forbud mot fangst innenfor nærmere angitte områder av hensyn til folkehelsen. Bestemmelsen vil videreføre muligheten for å begrense fangststed.

Da utenlandske fartøy ikke vil omfattes av et fangstforbud fastsatt i farvann utenfor norsk jurisdiksjon vil det være mulig at fangsten både ilandføres og omsettes i Norge, selv om hensikten med forbudet har vært å sikre mot at helsefarlig fisk kommer på markedet. Den foreslåtte bestemmelsen åpner for at Kongen kan gi forskrifter som forbyr at fangst fra områder der det er fastsatt fangst-

forbud etter første ledd kan omsettes. Der forskrifter som forbyr dumping av fisk på havet er vedtatt med hjemmel i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. § 11, vil norske fartøy ha plikt til å ilandføre fangst. Forskrift gitt med hjemmel i første ledd i forhold til ilandføring vil måtte vike for forskrifter gitt med hjemmel i saltvannsfiskeovens § 11.

Bokstav b er en fullmaktsbestemmelse til å forskriftsregulere bruksbetingelser, for eksempel til å kunne forby at lovlig produsert fôr beregnet til en dyreart, ikke benyttes som fôr til en annen dyreart. Bestemmelsen er spesielt aktuell for å hindre at fôr som kan inneholde BSE-smitte gis til dyr til matproduksjon. Forskriftshjemmelen omfatter også animalske biprodukter og alle typer innsatsvarer herunder gjødsel, for blant annet å sikre at det er mulig å fastsette eventuelle nødvendige skranker av hensyn til EUs biproduktforordning. Hjemmelen er også aktuell for bruksbegrensninger og vilkår for bruk av plantevernmidler til matproduserende planter.

Bestemmelsen åpner også for at Kongen kan gi bestemmelser for begrensning av omsetning, herunder omsetningssted. Dette er en videreføring og utvidelse av hjemmelen for å begrense omsetningen blant annet av spesielle typer næringsmidler, f. eks. morsmelkerstatning, tilskuddsblandinger og næringsmidler til spesielle medisinske formål.

Bokstav c gir fullmakt til å fastsette krav knyttet til eksport og import mv. I eksisterende regelverk brukes dels begrepene innførsel og utførsel, dels import og eksport. Regulering av import og eksport etter denne bestemmelsen kan omfatte enhver grensepassering. Dette gjelder uavhengig av om det dreier seg om en forsendelse eller noe som medbringes ved grensepassering, og uavhengig av økonomisk vederlag.

I utgangspunktet omfattes alle fysiske gjenstander og organismer som kan eksporteres eller importeres. Bestemmelsen gir for eksempel hjemmel for regulering av import og eksport av innsatsvarer og næringsmidler samt av varer som inngår i produksjon, bearbeiding og distribusjon av slike.

Hvilke import/eksportregler som kan gis, begrenses av at de må fremme lovens formål. For eksempel vil hjemmelen omfatte alle varer eller organismer som kan ha betydning for plante- og dyrehelse, herunder produkter, gjenstander og organismer som kan føre med seg smitte. Import/eksportbestemmelser kan også være relevant for å ivareta internasjonal markedsadgang for norske produkter, for eksempel eksport av fisk.

Bestemmelsen nevner spesielt ivaretagelse av internasjonale forpliktelser. Etter EØS-avtalen er Norge forpliktet til å påse at bestemmelsene som

gjelder varer/dyr som skal eksporteres, oppfyller de nødvendige krav til dyrehelse, innsatsvare- eller næringsmiddeltrygghet, og ved forekomst av alvorlig smittsom dyresykdom å stanse utførsel av dyr mv. Det er derfor behov for hjemmel til å pålegge også eksportører å overholde de krav som skal være oppfylt ved eksport.

Til § 13 Adgang til sted, bistandsplikt, prøveuttak mv.

Virksomheten skal gi tilsynsmyndigheten uhindret adgang til sted eller lokale der det foregår aktivitet omfattet av loven, slik at tilsynsmyndigheten kan foreta nødvendige undersøkelser. Utenlandske inspektører kan delta i inspeksjoner mv. når det er nødvendig for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser.

Virksomheten skal vederlagsfritt stille nødvendige lokaler, inventar, arbeidshjelp og redskaper til disposisjon for utøvelse av tilsynet og ellers være behjelpelig og legge til rette for tilsynet.

Virksomheten skal på anmodning fra tilsynsmyndigheten vederlagsfritt avgi nødvendig prøvemateriale eller resultater av gjennomførte analyser.

Enhver har tilsvarende plikt som virksomheter etter første til tredje ledd, når det er skjellig grunn til mistanke om smittsom dyresykdom eller planteskadegjørere som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser, eller når det er nødvendig for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser.

I særskilte tilfeller kan tilsynsmyndigheten pålegge slakterier og anlegg som behandler animalske biprodukter, å stille anlegg, utstyr og arbeidskraft til disposisjon for å utføre bestemte oppgaver.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om adgang til sted, bistandsplikt, prøveuttak mv.

I første ledd første punktum slås tilsynsmyndighetens adgangsrett fast. Paragrafen retter seg mot virksomheter omfattet av loven. Adgangsretten gjelder til ethvert sted eller ethvert lokale der det foregår aktivitet omfattet av loven jf. § 2.

Med uhindret adgang menes at tilsynsmyndigheten til enhver tid skal kunne gis adgang uavhengig av alle andre forhold. Vilkåret for tilsynsmyndighetens adgangsrett, er at det skal foretas nødvendige undersøkelser. Bakgrunnen for denne svært omfattende adgangsretten er hensynet til å kunne foreta en effektiv bekjempelse av plante- og dyresykdommer. Med «nødvendige undersøkelser» siktes det til undersøkelser knyttet til tilsynsoppgaver etter denne loven.

I første ledd andre punktum slås det fast at utenlandske inspektører kan delta i inspeksjoner mv. når det er nødvendig for å ivareta internasjonale

forpliktelser, eksempelvis forpliktelser i henhold til EØS-avtalen.

I andre ledd pålegges virksomhet å være behjelpelig og legge til rette for utøvelse av tilsynet. Med behjelpelig menes bistand under tilsynsmyndighetens ledelse og anvisning, og ikke utøvelse av eller forsøk på å utøve tilsynsmyndighetens oppgaver og plikter på egenhånd eller på eget initiativ. En viktig del i tilretteleggingen for tilsynet i et slakteri vil være å følge en rasjonell ukeplan for slaktingen, slik at kjøttkontrollen blir mest mulig kostnadseffektiv. Bestemmelsen angir nærmere at lokaler, inventar, arbeidshjelp og redskaper skal kunne stilles til disposisjon dersom det er nødvendig for utøvelsen av tilsynet. Særlig i forbindelse med utøvelse av kjøttkontroll, vil det pålegge slakteriet en plikt til å stille lokaler og inventar tilgjengelig. Også andre tilsynsobjekter kan bli pålagt å stille inventar, eksempelvis låsbart skap, eller lokaler tilgjengelig. Med arbeidshjelp og redskaper menes eksempelvis at en importvirksomhet må kunne stille en truck og en truckfører tilgjengelig for å flytte paller med varer slik at tilsynsmyndigheten kommer til for å gjøre sine undersøkelser. Et annet eksempel på tilfeller der arbeidshjelp må kunne stilles, er når tilsynsmyndigheten skal ta prøver på levende dyr. Plikten til å stille lokaler, inventar, arbeidshjelp og redskaper til disposisjon er avgrenset til det som er nødvendig for at tilsynsmyndigheten skal få utført sine oppgaver etter loven. Det nedfelles med dette et forholdsmessighetsprinsipp mellom den oppgave som foreligger og den plikt som utløses. Det vil følge neppe være behov for at lokaler, inventar og redskaper stilles til fri disposisjon i et privat hjem, men derimot kan det være behov for at eier av et dyr er behjelpelig med å holde dyret fast slik at tilsynsmyndigheten får tatt ut nødvendige prøver eller gjort andre undersøkelser.

I tredje ledd fastslås tilsynsmyndighetens rett til å ta ut prøver når det anses nødvendig. Slike prøver skal avstås vederlagsfritt. Med nødvendig prøvemateriale menes tilstrekkelig mengde prøvemateriale for å få gjort laboratoriemessige undersøkelser som ledd i kartlegging eller overvåking av en skadegjørere, et smittestoff eller et fremmedstoff, eller for å foreta kontroll eller oppklaring av mistanke om forekomst av et slikt stoff.

Fjerde ledd utvider adgangsplikten til å omfatte private når det er skjellig grunn til mistanke om smittsom dyresykdom eller planteskadegjørere som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser, eller når det er nødvendig for å ivareta internasjonale forhold. Med «enhver» menes ethvert foretak og enhver person, også privatperson i eget hjem som ikke er virksomheter i lovens forstand.

Private hjem omfattes for å forhindre at det oppstår større eller mindre enklaver eller «øyer» med planteskadegjørere eller på andre måter smittebærende planter eller dyr utilgjengelig for offentlig kontroll og bekjempelse. Disse ville kunne medføre en spredningsfare for skadegjørere og smittestoffer og dermed hindre en effektiv bekjempelse. *Skjellig grunn* må forstås på samme måte som i straffeprosessloven § 192.

Femte ledd er en bearbeidet videreføring av bestemmelse i husdyrloven § 3. Tilsynsmyndigheten gis hjemmel til å pålegge slakterier og anlegg som behandler animalske biprodukter (destruksjonsanlegg) å stille anlegg, utstyr og arbeidskraft til disposisjon for å utføre bestemte oppgaver.

Med *i særskilte tilfeller* forstås tilfeller der det av hensyn til gjennomføring av tiltak for å bekjempe alvorlige smittsomme dyresykdommer eller gjennomføre internasjonale forpliktelser vurderes som nødvendig å pålegge eller gjennomføre avliving enten på stedet eller på slakteri eller destruksjon av dyrekadaver og andre animalske biprodukter i anlegg som kan destruere animalsk risikomateriale.

Med animalske biprodukter forstås hele skrotter eller deler av dyr eller animalske produkter som ikke er beregnet for humant konsum, inkludert egg, embryo og sæd.

For at et tilfelle skal kunne vurderes som særskilt etter denne bestemmelsen, må normalt muligheten til å oppnå frivillige avtaler med de aktuelle anlegg/personell være utprøvd uten at en har oppnådd tilfredsstillende løsninger i forhold til den tidsfaktoren som foreligger og normale økonomiske rammer for de oppgavene som skal løses.

Med *bestemte oppgaver* forstås de oppgavene som av hensyn til sykdomsbekjempelse og smittesanerung anses nødvendige. Normalt vil dette være en eller flere av følgende oppgaver: avliving av dyr på stedet eller transport av dyr til slakteri for avliving der, eventuelle uttak av prøvemateriale i forbindelse med avliving, transport av dyrekadaver til anlegg for viderebehandling/destruksjon og selve behandlingen i slike anlegg.

Femte ledd er en fullmaktsbestemmelse som åpner for nærmere forskriftsregulering.

Til § 14 Opplysnings- og rapporteringsplikt

Virksomheten skal når tilsynsmyndigheten krever det, gi eller sende inn nødvendige opplysninger og prøvemateriale. Tilsvarende gjelder enhver som er i besittelse av dyr, planter eller andre gjenstander eller organismer som kan føre med seg smitte. Tilsynsmyndigheten kan bestemme hvordan opplysningene skal gis, herunder form, detaljeringsgrad mv.

Enhver kan bli pålagt å fremlegge opplysninger og

prøvemateriale når dette er nødvendig av hensyn til kontroll med import eller av hensyn til smitteovervåking.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om opplysnings- og rapporteringsplikt samt om plikt til å offentliggjøre resultater av utført tilsyn.

Første ledd lovfester virksomhetens plikt til å gi eller sende inn opplysninger som tilsynsmyndigheten krever. Plikt til å gi opplysninger må ikke oppfattes for snevert, også det å fremskaffe eller utarbeide opplysninger vil omfattes av bestemmelsen. Dette er en videreføring av plikten til å fremlegge opplysninger og avgi rapporter som allerede er nedfelt, i varierende grad, i de lovene som inngår i den nye matloven. Det gis også hjemmel for å kreve at virksomhet offentliggjør opplysninger for eksempel resultater fra undersøkelser eller analyser virksomheten selv har utført eller fått utført. Det kan også kreves at prøvemateriale sendes inn for nærmere laboratorieundersøkelse, eventuelt på et laboratorium utpekt av tilsynsmyndigheten. Med nødvendige opplysninger forstås opplysninger som er nødvendige for å oppnå lovens formål eller internasjonale forpliktelser.

Første ledd andre punktum utvider plikten til også å omfatte enhver annen som er i besittelse av dyr, planter eller andre gjenstander eller organismer som kan føre med seg smitte.

I første ledd tredje punktum bestemmes det at tilsynet kan avgjøre hvordan de ønsker at informasjonen skal gis. Det er gitt ikke uttømmende eksempler som form og detaljeringsgrad. Det kan f.eks være hensiktsmessig å kreve at informasjon gis ved bruk av et skjema, ved oversendelse av elektroniske skjema/dokumenter, i regelmessige rapporter mv.

Andre ledd innfører hjemmel til å kunne pålegge enhver å gi opplysninger dersom disse er viktige for tilsynets kontroll med import eller av hensyn til smitteovervåkingen. Bestemmelsen er delvis innrettet for å sikre mulighet for kontroll med fraktdokumenter. Tilsynsmyndighetene har en kontrollplikt som er forankret i direktiv 97/78/EØF. Kontroll av oppgaver over varer som bringes med som last (varefortegnelse) gir mulighet for kontroll med den totale vareflyten og mulig til å avdekke varepartier som importør har unnlatt å melde for kontroll i henhold til importregelverket. Bestemmelsen er også innrettet på å kunne kreve at andre foretak som ikke er omfattet av lovens virksomhetsdefinisjon, eksempelvis laboratorier, legger fram opplysninger om gjennomførte undersøkelser, selve prøvematerialet eller de smittestoffer som er funnet i prøvematerialet. Bestemmelsen vil kunne benyttes blant annet for å sikre at referanselaboratorier og

Folkehelseinstituttet får tilgang til nødvendige opplysninger og stammer av mikrober for å kunne fylle sine oppgaver.

Tredje ledd første alternativ er en fullmaktsbestemmelse for at det kan gis forskrifter om opplysnings- og rapporteringsplikten. Opplysningene og prøvematerialet kan kreves av hensyn til tilsynets behov for oversikt (områdeovervåking) eller kontroll.

Tredje ledd andre alternativ åpner for at det kan gis forskrifter om plikt for virksomheter og foretak til å selv gi til kjenne resultater fra tilsyn som er gjennomført. Bestemmelsen vil kunne benyttes for å gi forskrifter som gir virksomheter plikt til f.eks. henge opp på synlig sted «smiley-rapporter», som tilsynet har utarbeidet. Se ellers merknadene om informasjon til allmennheten som gir forvaltningen hjemmel for selv å gi ut tilsvarende informasjon.

Til § 15 Dokumentasjon mv.

Kongen kan gi forskrifter om dokumentasjon, herunder stille krav om utstedelse av og plikt til å fremskaffe og oppbevare dokumentasjon, samt plikt til å vedlegge attester, sertifikater eller annen dokumentasjon ved transport og omsetning.

Bestemmelsen gir fullmakt til å gi forskrifter om dokumentasjon. Dette omfatter både plikt til å fremskaffe dokumentasjon og å oppbevare dokumentasjon.

Begrepet «dokumentasjon» kan omfatte ulike former for bekreftelser på forhold loven omfatter for eksempel i form av nedtegnelser, registreringer, fotografier m.m. Dokumentasjonen kan gjelde hendelser, eksempelvis dyresykdommer, veterinærbehandlinger, forflytninger av dyr, planter og andre varer. Videre omfatter dokumentasjon oversikt over, registrering og bruk av merker på dyr eller produkter. Dokumentasjon kan også omfatte opplysninger om ulike parametre i produksjonsprosesser, eksempelvis dokumentasjon for at temperaturkrav i varmebehandlingsprosesser er overholdt.

Noen dokumenter utstedes i det øyemed å gi en garanti for at visse forhold er til stede. Slike dokumenter omtales gjerne som attester, sertifikater, beviser, deklarasjoner osv. Hva som skal dokumenteres vil variere etter hvilket område det dreier seg om. Dokumentasjonen kan være en konformitetsgaranti (for eksempel at et bestemt regelverk eller at en bestemt metode er fulgt), eller den kan være en produktgaranti (for eksempel at produktet ikke inneholde bestemte smittestoffer, ikke har helse- eller miljøskadelig virkning). Det kan også kreves dokumentasjon på andre forhold, for eksempel at et

produkt eller en virksomhet er godkjent etter et bestemt regelverk.

Dokumentasjonsplikt knyttet til planter og dyr vil ofte være begrunnet i plante- og dyrehelsemessige forhold. Et eksempel på dette er krav om at det ved import og eksport av visse planter skal utstedes sunnhetssertifikater som bekrefter at plantene er kontrollert av eksportlandets offisielle planteinspeksjon og at plantene fyller importlandets vilkår for innførsel, herunder at de er fri for bakterier, sopp eller øvrige relevante planteskadegjørerere.

På næringsmiddelområdet vil kravet først og fremst være relatert til mattrygghet. I dag stilles det krav om handelsdokumenter som blant annet skal angi type varmebehandling og ansvarlig tilsynsmyndighet ved opprinnelsesvirksomheten, hygienesertifikater inneholder opplysninger som sikrer at visse regler for hygiene er fulgt, også dyrehelsemessige forhold. Øvrige krav om dokumentasjon kan være opplysninger om at næringsmidlene ikke inneholder giftstoffer (for eksempel at nøtter og fiken ikke inneholder aflatoxin utover fastsatte maksimumsgrenser). Det kan også være aktuelt å kreve dokumentasjon av rene forbrukerhensyn, for å dokumentere en viss kvalitet eller egenskap, som for eksempel at produktene er produsert økologisk.

På innsatsvareregelverket har det vært mest aktuelt å dokumentere både helse- og miljømessige forhold. Eksempler på dette er krav om innholdsdeklarasjon for innsatsvarer, eller krav om opplysninger om risikoforhold knyttet til miljø- eller helsefare.

Bestemmelsen gir også fullmakter til å gi forskrift om utstedelse av dokumentasjon. Med dette menes hvem dokumentasjonen skal komme fra. Sentralt her er at dokumentasjonen gir den nødvendige garanti. Enkelte ganger er det nok at dokumentasjonen er utstedt på bakgrunn av faglig kompetanse. I andre tilfeller kreves at dokumentasjonen utstedes av offisielle myndigheter, eventuelt privat virksomhet som er godkjent av offisielle myndigheter. Et eksempel på dette er utstedelse av sunnhetssertifikater ved eksport av planter. Disse dokumentene skal utstedes av eksportlandets offisielle planteinspeksjonstjeneste. Bakgrunnen for dette er at sertifikatene skal godtgjøre at plantene er underlagt nødvendig offisiell kontroll i eksportlandet, og tjene som kontrolldokument i importlandet.

Høyesterett har i RT 2002 s. 618 gitt Landbruksdepartementet medhold i å nekte aksept av et sunnhetssertifikat ved import av poteter på bakgrunn av at ikke var utstedt av eksportlandets offisielle planteinspeksjonstjeneste.

Til § 16 Næringsmiddeltrygghet

Det er forbudt å omsette næringsmiddel som ikke er trygt. Et næringsmiddel skal anses for ikke å være trygt dersom det betraktes som helseskadelig eller uegnet for konsum.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om når et næringsmiddel anses for ikke å være trygt.

Første ledd fastsetter et uttrykkelig forbud mot å omsette næringsmidler som ikke er trygge. I annet punktum klargjøres det at begrepet trygt både peker tilbake på helseskade og egnethet for konsum. Bestemmelsen skal tolkes i lys av Food Law artikkel 14, som omhandler krav til næringsmiddeltrygghet. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

- «1. Et næringsmiddel skal ikke omsettes dersom det ikke er trygt.
2. Et næringsmiddel skal anses for ikke å være trygt dersom det betraktes som:
 - a) helseskadelig,
 - b) uegnet for konsum
3. Når det fastsettes om et næringsmiddel ikke er trygt, skal det tas hensyn til:
 - a) forbrukernes normale bruk av næringsmiddelet i et hvert ledd av produksjon, bearbeiding og distribusjon, og
 - b) opplysningene som gis til forbrukeren, herunder opplysninger på etiketten eller andre opplysninger som er allment tilgjengelige for forbrukeren, om hvordan særlige helseskadelige virkninger av visse næringsmidler eller næringsmiddelkategorier kan unngås.
4. Når det fastsettes om et næringsmiddel er helseskadelig, skal det tas hensyn til:
 - a) næringsmiddelets sannsynlige umiddelbare og/eller kortsiktige og/eller langsiktige virkninger ikke bare på helsen til personen som inntar det, men også på helsen til kommende generasjoner,
 - b) sannsynlige kumulative giftvirkninger,
 - c) bestemte forbrukerkategoriers særlige helsemessige ømfintlighet overfor et næringsmiddel som er beregnet på denne forbrukerkategorien.
5. Når det fastsettes om et næringsmiddel er uegnet for konsum, skal det tas hensyn til om næringsmiddelet er uakseptabelt for konsum i henhold til tiltenkt bruk fordi det er forurenset, enten på grunn av fremmedstoffer eller på annen måte, eller på grunn av forråtnelse, forringelse eller nedbryting.
6. Når et næringsmiddel som ikke er trygt, er en del av et parti eller en forsendelse av samme kategori eller med samme betegnelse, skal det antas at alle næringsmidlene i det berørte partiet eller den berørte forsen-

delsen ikke er trygge, med mindre det etter en grundig vurdering ikke finnes bevis for at resten av partiet eller forsendelsen ikke er trygt.

7. Næringsmidler som er i samsvar med særlige fellesskapsbestemmelser om næringsmiddeltrygghet, skal anses for å være trygge med hensyn til de forhold som er omfattet av disse fellesskapsbestemmelsene.
8. At et næringsmiddel er i samsvar med de særlige bestemmelsene som gjelder for dette næringsmiddelet, skal ikke hindre vedkommende myndigheter i å treffe hensiktsmessige tiltak for å begrense omsetningen av det eller kreve at det trekkes tilbake fra markedet når det er grunn til mistanke om at næringsmiddelet, til tross for dette svaret, ikke er trygt.
9. Når det ikke finnes særlige fellesskapsbestemmelser, skal et næringsmiddel anses som trygt når det er i samsvar med de særlige bestemmelsene i den nasjonale næringsmiddel-lovgivningen i den medlemsstat på hvis territorium næringsmiddelet omsettes, idet disse bestemmelsene skal utformes og anvendes uten at det berører traktaten, særlig artikkel 28 og 30.»

En av manglene ved EUs næringsmiddelovgivning har vært at det ikke uttrykkelig har blitt stilt krav om at kun helsemessig trygge produkter kan omsettes. I henhold til bestemmelsen skal et næringsmiddel ikke anses som trygt, dersom det *betraktes som helseskadelig eller uegnet for konsum*. Det er tilstrekkelig at ett av disse forholdene gjør seg gjeldende for at varen ikke skal kunne omsettes. Begrepene *betraktes som helseskadelig* eller *betraktes som uegnet for konsum* er skjønnsmessige, men er nærmere utdypet i forordningen. Når det skal tas stilling til om et næringsmiddel betraktes som helseskadelig, er det viktig å se nærmere på hva det med rimelighet kan forventes at næringsmiddelet blir brukt til, hvordan det vil bli behandlet og hvordan det vil bli håndtert. For eksempel kan rå næringsmidler, selv om de er produsert i overensstemmelse med kravene til god hygienep praksis, inneholde små mengder skadelige mikroorganismer. Dersom næringsmiddelet ikke er ment å skule spises rått, og mikroorganismene vil bli tilintetgjort ved normal behandling; det være seg nye behandlingsmåter, bestråling eller varmebehandling, vil det ikke bli betraktet som helseskadelig. En tilsvarende mengde bakterier i et næringsmiddel, som skal spises rått, vil ikke være akseptabelt. I slike tilfeller er det avgjørende at forbrukeren får den nødvendige informasjon om varens forventede tilberednings- eller bruksform.

Det faktum at bearbeiding eller håndtering av produktet kan eliminere bestemte typer farer, fratar imidlertid ikke virksomheten ansvaret for og plikten til å sørge for at næringsmiddeltrygghet tilgodeses gjennom hele produksjonskjeden, gjennom å sørge for at virksomhetens produksjonsmetoder og fremgangsmåter er i overensstemmelse med god praksis, og i overensstemmelse med kravene i spesifikke bestemmelser.

Begrepet «betraktes som helseskadelig» omfatter ikke bare akutte virkninger, men også virkninger som inntreffer på lengre sikt, for eksempel sykdom forårsaket av prioner eller mikroorganismer med lang inkubasjonstid (tid fra inntak av smittetoffet til eventuell sykdom bryter ut). Den kumulative effekten på forbrukernes helse skal også tas i betraktning.

Når det gjelder kjemiske stoffer er det dosen som tilføres via hele kostholdet som er utslagsgivende for om et stoff representerer helseskade. Vurderinger av om et kjemisk stoff er helseskadelig må derfor ta hensyn både til hvor mye av det aktuelle stoffet som finnes i den enkelte matvaren og bruken av denne. Dette må samtidig ses i sammenheng med hvor mye av det aktuelle stoffet som inntas via kosten forøvrig. *Forbrukernes normale bruk av næringsmiddel (3a)* må være kjent for å kunne ivareta dette hensyn.

Inntaket av et kjemisk stoff skal være trygt såvel for personer med et gjennomsnittskosthold, som for storspisere av matvarer som kan inneholde høye konsentrasjoner av stoffet og spesielt følsomme grupper. Særlig de sistnevnte kan ha behov for *opplysninger på etiketten eller andre opplysninger som er allment tilgjengelige for forbrukeren* (f eks kostholdsråd) *om hvordan særlige helseskadelige virkninger av visse næringsmiddelkategorier kan unngås*. Dette kan f eks være aktuelt for allergikere, barn og gravide i forhold til visse matvarer.

Kjemiske stoffer som miljøgifter, rester av innsatsmidler, tilsetningsstoffer og naturlige gifter kan ha *akutte* effekter som f.eks. allergiske reaksjoner, men vil oftest ha virkninger som kreft, effekter på immunsystem, forplantningsevne eller organskader som inntreffer først etter *lang tids påvirkning*, eventuelt kan skaden først ramme *neste generasjon* i form av fosterskader. Det må videre tas hensyn til at effektene av ulike stoffer i kosten kan virke forsterkende på hverandre (*kumulativt*).

Fordi det er den totale eksponeringen som er avgjørende reguleres kjemiske stoffer horisontalt, det vil si at grenseverdier og bruksbetingelser fastsettes slik at inntaket i sum skal være trygt. Det er gitt EU/EØS-regelverk for tilsetningsstoffer, aromaer og en lang rekke mulige kjemiske foruren-

ninger i næringsmidler. Grenseverdier for innsatsvarer er f eks satt ut fra hvilke rester som vil forekomme etter riktig og tilstrekkelig bruk i primærproduksjonen. Overskridelse av slike grenseverdier betyr ikke nødvendigvis umiddelbart helsefare, men må medføre at næringsmiddelet blir å betrakte som uegnet for konsum.

Enkelte næringsmidler frambyr med henblikk på særlig følsomme forbrukere. Begrepet «betraktes som helseskadelig» skal også ses i forhold til denne befolkningsgruppen, slik at det i disse tilfellene skal mindre til for å anse et produkt som helsefarlig.

Forbrukerne har rett til å velge hvilke typer næringsmidler de ønsker å spise, og i hvilke mengder, og slik sett bestemme over sitt eget kosthold. Helseskade kan oppstå som følge av at forbrukeren etter eget kostholdsvalg har oversett eller ignorert opplysninger på etikett eller lignende, opplysninger som for øvrig er allment tilgjengelige, eller for eksempel spiser unormalt store mengder av mat, med dertil påfølgende risiko for helseskade. I slike tilfeller vil et næringsmiddel ikke «betraktes som helseskadelig « dersom det oppfyller næringsmiddel-lovgivningens øvrige krav.

Næringsmidler som betraktes som uegnet for konsum, anses heller ikke som trygge og vil dermed være forbudt å omsette. For eksempel vil beredede næringsmidler ikke nødvendigvis betraktes som potensielt helseskadelige. Likevel vil beredede næringsmidler under enhver omstendighet være å betrakte som uegnet til konsum. Det vil være vanskelig å bevise at slike næringsmidler faktisk er eller kan være helseskadelige i et konkret tilfelle. I henhold til bestemmelsen vil det heller ikke være nødvendig fordi «uegnet til konsum» er likestilt med et potensielt helseskadelig næringsmiddel. På tilsvarende måte vil næringsmidler som er forurenset med for eksempel insektdeler eller dyrehår ikke nødvendigvis være helseskadelige. Det er likevel ikke rimelig å anse at de skal kunne omsettes til folkemat. Slike næringsmidler må som hovedregel betraktes som uegnet for konsum, og således være forbudt å omsette.

På den annen side vil næringsmidler som er i overensstemmelse med de spesifikke kravene som er stilt til det aktuelle produktet, i utgangspunktet ikke være å betrakte som helseskadelige eller uegnet til konsum. Skulle næringsmidlet ut fra en faglig vurdering likevel vise seg å representere en potensiell helserisiko, vil myndighetene kunne ta i bruk nødvendige virkemidler, som å forby varen omsatt eller trukket tilbake fra markedet.

Departementet presiserer at det må foretas en forsvarlig næringsmiddelfaglig begrunnet vurde-

ring. Hvor høy grad av sannsynlighet for helseskade som skal foreligge, må bero på en totalvurdering av risikoen i det enkelte tilfelle. Risiko forstås i denne sammenheng som en funksjon av sannsynligheten for en helseskadelig virkning og alvorlighetsgraden av denne virkningen som følge av en fare. Fare forstås i denne sammenheng som et biologisk, kjemisk eller fysisk agens i, eller en tilstand av næringsmidler, som kan ha helseskadelig virkning. Jo større potensiell helseskade næringsmidlet antas å kunne medføre, desto mindre skal det til for ikke å anse næringsmiddelet som trygt. Som allerede nevnt, skal det også tas i betraktning om matvaren er beregnet på bestemte grupper av befolkningen hvor helseskade lettere kan oppstå. For matvarer som særlig spises av eller er beregnet til barn, eldre eller personer med nedsatt immunforsvar, vil sannsynlighetskravet være lavere enn for matvarer som hovedsakelig blir spist av andre. Videre skal alvorlighetsgraden av den helseskadelige virkningen tillegges vekt. Før- var betraktninger vil også kunne inngå i de faglige vurderingene som må foretas. Eksempelvis ved «nye» smittestoffer der det ikke finnes tilstrekkelig kunnskap om hvilke konsekvenser de kan gi.

Andre ledd åpner for at Kongen kan gi nærmere bestemmelser til utfylling av første ledd. Food Law vil bli gjennomført i norsk rett som en forskrift gitt med hjemmel i denne loven.

Til § 17 Innsatsvaretrygghet

Det er forbudt å omsette fôr eller å gi dette til dyr som kan bli til næringsmidler, dersom fôret ikke er trygt. Fôr skal anses for ikke å være trygt dersom det betraktes å være helseskadelig for mennesker eller dyr, eller gjør næringsmidler fra dyr uegnet for konsum.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om når fôr anses for ikke å være trygt, og stille krav til trygghet for øvrige innsatsvarer.

Første ledd er begrenset til innsatsvaren fôr, og fastsetter et uttrykkelig forbud mot å omsette fôrvarer som ikke er trygge. I annet punktum klargjøres det at begrepet trygt både peker tilbake på helseskade og egnethet for konsum. Bestemmelsen skal tolkes i lys av Food Law artikkel 15 som omhandler krav til fôr. Denne artikkelen har følgende ordlyd:

- «1. Fôr skal ikke omsettes eller gis til dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon dersom det ikke er trygt.
2. Fôr skal anses for ikke å være trygt dersom det anses for å:
 - ha en skadevirkning på menneskers eller dyrs helse,

- gjøre næringsmidler fra et dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon utrygge å konsumere.
3. Når et fôr som ikke oppfyller kravene til fôrtrygghet, er en del av et parti eller en forsendelse av fôr av samme kategori eller med samme betegnelse, skal det antas at det samme gjelder alt fôr i det berørte partiet eller den berørte forsendelsen, med mindre det etter en grundig vurdering ikke finnes bevis for at resten av partiet eller forsendelsen ikke oppfyller kravene til fôrtrygghet.
 4. Fôr som er i samsvar med særlige fellesskapsbestemmelser om fôrtrygghet, skal anses for å være trygge med hensyn til de forhold som er omfattet av disse fellesskapsbestemmelsene.
 5. At et fôr er i samsvar med de særlige bestemmelsene som gjelder for dette fôret, skal ikke hindre vedkommende myndigheter i å treffe hensiktsmessige tiltak for å begrense omsetningen av det eller kreve at det trekkes tilbake fra markedet når det er grunn til mistanke om at fôret, til tross for dette samsvaret, ikke er trygt.
 6. Når det ikke finnes særlige fellesskapsbestemmelser, skal et fôr anses som trygt når det er i samsvar med de særlige bestemmelsene i den nasjonale lovgivning om fôrtrygghet i den medlemsstat på hvis territorium fôret omsettes, idet disse bestemmelsene skal utformes og anvendes uten at det berører traktaten, særlig artikkel 28 og 30.»

Ut fra senere tids erfaringer vet man at fôr kan være en grunnleggende årsak til at næringsmidler ikke er helsemessig trygge. Denne lovbestemmelsen legger opp til at også innenfor dette området, skal hensynet til næringsmiddeltrygghet ivaretas på alle nivåer der det kan oppstå en risiko for næringsmiddeltryggheten. Alle virksomheter som produserer eller omsetter fôr har etter dette plikt til å sikre at det fôr de produserer/omsetter ikke medfører en risiko for næringsmidler. Paragrafen setter krav om at kun trygt fôr kan omsettes, og knytter en forbindelse til behovet for å sikre at næringsmidler av dyr, produsert på slikt fôr er sikkert.

Departementet presiserer at det må foretas en forsvarlig fôrfaglig begrunnet vurdering. Hvor høy grad av sannsynlighet for helseskade som skal foreligge, må bero på en totalvurdering av risikoen i det enkelte tilfelle. Risiko forstås i denne sammenheng som en funksjon av sannsynligheten for en helseskadelig virkning og alvorlighetsgraden av denne virkningen som følge av en fare. Fare forstås i

denne sammenheng som et biologisk, kjemisk eller fysisk agens i, eller en tilstand av næringsmidler, som kan ha helseskadelig virkning. Jo større potensiell helseskade føret antas å kunne medføre, desto mindre skal det til for ikke å anse føret som trygt. Som allerede nevnt, skal det også tas i betraktning om matvaren er beregnet på bestemte grupper av befolkningen hvor helseskade lettere kan oppstå. For matvarer som særlig spises av eller er beregnet til barn, eldre eller personer med nedsatt immunforsvar, vil sannsynlighetskravet være lavere enn for matvarer som hovedsakelig blir spist av andre. Videre skal alvorlighetsgraden av den helseskadelige virkningen tillegges vekt. Før- var betraktninger vil også kunne inngå i de faglige vurderingene som må foretas. Eksempelvis ved «nye» smittestoffer der det ikke finnes tilstrekkelig kunnskap om hvilke konsekvenser de kan gi.

Andre ledd åpner for at Kongen kan gi nærmere forskrifter om når før anses for utrygt til utfylling av første ledd. Food Law art. 15, om krav til førtrygghet, vil bli gjennomført i norsk rett som en forskrift gitt med hjemmel i denne loven.

Samme ledd gir hjemmel for at Kongen kan gi forskrifter som stiller krav til trygghet for øvrige innsatsvarer. I dagens regelverk er det gitt bestemmelser som setter krav til innsatsvarer, som for eksempel forbud mot bruk av gjødsel på beitemark, dersom gjødselvarer inneholder beinmel med risiko for BSE-smitte.

Innsatsvarer, legemidler, plantevernmidler, gjødsel og slam og ikke minst måten disse brukes på kan ha enorme konsekvenser for om planter og dyr blir trygge å spise. Derfor reguleres bl.a. plantevernmiddelbruken nøye for at mengdene i maten ikke overskrider grenseverdiene som settes for næringsmidler. Plantevernmidler er i utgangspunktet gifter som skal drepe insekter, muggsopp og ugress. Slam og gjødsel kan f.eks. inneholde for høye mengder tungmetaller og andre kjemiske stoffer. På alle disse områdene finnes det eller arbeides det med bestemmelser i EU for å sikre trygge næringsmidler.

Slike innsatsvarer, som plantevernmidler, gjødselvarer mv., kan inneholde smittestoffer og andre stoffer som i større eller mindre grad kan utgjøre en helserisiko. Eksempelvis vil slam brukt som gjødsel kunne innholde organismer som kan føres videre med planter tenkt brukt som næringsmiddel, eller som før til dyr som er beregnet til næringsmiddel. Disse øvrige innsatsvarene skal ikke nødvendigvis underlegges en risikovurdering tilsvarende slik det skal gjøres for før etter Food Laws bestemmelser. De generelle prinsipper for risiko, før- var mv., som er nevnt under omtalen av

første ledd, skal likevel legges til grunn også ved vurderinger av risiko og fastsettelse av bestemmelser for øvrige innsatsvarer. Regelverket under loven skal også gi bestemmelser for å forbygge produksjon og omsetning av før og innsatsvarer som ikke er trygge.

Til § 18 Plantehelse

Enhver skal utvise nødvendig aktsomhet, slik at det ikke oppstår fare for utvikling eller spredning av planteskadegjørere.

Planter skal ikke omsettes eller flyttes når det er grunn til mistanke om planteskadegjørere som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser.

Kongen kan gi nærmere forskrifter for å forebygge, overvåke og bekjempe planteskadegjørere, herunder om

- a) klassifisering og gruppering av planteskadegjørere,*
- b) oppretting av soner,*
- c) krav til planter, gjenstander, produkter og organismer som kan medføre risiko for spredning av planteskadegjørere, og*
- d) plikt til å informere om restriksjoner pga. planteskadegjørere, herunder plikt til å tinglyse restriksjoner på eiendommen.*

Paragrafen tar opp i seg de særlige reguleringsbehovene i forhold til plante helse som ikke er dekket av lovens generelle bestemmelser.

Første ledd nedfeller en plikt til å vise nødvendig aktsomhet for å hindre at det oppstår fare for utvikling eller spredning av planteskadegjørere. Aktsomhetskravet må relateres til det til enhver tid gjeldende ambisjons- og aktsomhetsnivå slik det gjenspeiler seg i regelverk og forvaltningspraksis innenfor lovens formål. Særskilt aktsomhet må utvises ved kjente risikofaktorer, som flytting av organisk materiale og smitteførende gjenstander, samt disposisjoner som medfører økt risiko for utvikling eller spredning av planteskadegjørere på allerede smittede planter.

Andre ledd er en bearbeidet videreføring av deler av plante helselovens § 2. Det fastsettes et forbud mot å omsette eller flytte planter dersom mistanke om at de er angrepet av planteskadegjørere som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser. Med vesentlige samfunnsmessige konsekvenser tenker en spesielt på miljømessige eller økonomiske konsekvenser. Det siktes her til såkalte karanteneskadegjørere. Den Internasjonale Plantevernkonvensjonen (IPPC) definerer begrepet karanteneskadegjørere som en skadegjørere av potensiell økonomisk betydning for et truet område, og

som enten ikke er tilstede der, eller, dersom den er tilstede, ikke er vidt spredt og under offisiell kontroll. Dette er skadegjørere som er særlig vanskelig å bekjempe, og som har et stort og alvorlig skadepotensiale.

Med flytting menes enhver fysisk forflytning av planter og plantemateriale som kan spre skadegjøreren med unntak av driftsmessige disposisjoner innenfor samme virksomhet eller lokalitet. Med *grunn til mistanke om*, vises det til et krav om aktsom god tro. Se for øvrig lovkommentaren til § 6 første ledd.

Med planteskadegjørere menes organisme, virus, viroid eller annet patogent agens som kan volde skade på planter eller vekstvilkårene deres.

Andre ledd er en fullmaktsbestemmelse som gir anledning til gjennom forskrifter å fastsette bestemmelser om forebygging, overvåking og bekjemping av skadegjørere. Dette gir grunnlag for videreføring av nåværende bestemmelser under plantehelsetilstanden som ikke allerede er ivare tatt gjennom første ledd, og bestemmelser under floghavreloven. Ved forebygging legger en vekt på tiltak som bidrar til at smitte- eller sykdomsfare ikke oppstår. Ved overvåking forstås ulike tiltak for å bringe klarhet i helse-/sykdomsstatus hos den enkelte plantedyrker, innen definerte geografiske områder eller i hele landet. Som ledd i overvåking av planteskadegjørere kan plantedyrkeren i forskrift bli pålagt selv å besørge uttak av nødvendige prøver og innsendelse av prøvemateriale. Overvåking kan gjennomføres for å oppfylle internasjonale forpliktelser eller nasjonale interesser. Ved bekjempelse forsøker en å redusere omfang eller utbredelse av planteskadegjørere. Dette kan skje ved destruksjon av planter, brakklegging av lokaliteter eller driftsbygninger, desinfeksjon av anlegg og utstyr mv.

Bokstavene a)-d) opplister en del eksempler på områder som vil være aktuelle å regulere, og som en ikke umiddelbart kan utlede fra den generelle adgang til å gi forskrifter for å forebygge, overvåke og bekjempe planteskadegjørere.

Bokstav a) gir grunnlag for fortsatt å kunne inndele i planteskadegjørere i ulike grupper og kategorier der det måtte være hensiktsmessig ut fra bekjempelsesbehov, overvåkningshensyn mv. Regulering av planteskadegjørere i internasjonal handel kan i følge IPPC gjøres for kategoriene «karanteneskadegjørere» og «regulerte ikke-karanteneskadegjørere». Den siste kategorien er definert som skadegjørere som er etablert i et område, men som likevel reguleres fordi omsetning av smittede planter kan medføre stor økonomisk skade. Regulering av begge kategorier skal i et land baseres på risikoanalyser. I Norge har vi i stor grad basert oss på

de risikoanalyser og anbefalinger som er gjort i Den europeiske plantevernorganisasjonen (EPPO), men nasjonale forhold gjør at det også er nødvendig å gjøre egne vurderinger som grunnlag for listing av regulerte planteskadegjørere.

Med oppretting av soner etter bokstav b) forstås at det defineres bestemte geografiske områder der skadegjørersstatus antas å være ulik mellom de forskjellige sonene. For å forebygge spredning av skadegjørere mellom soner eller til områder utenfor definerte soner, kan det nedfelles begrensninger på forflytning av planter og andre potensielt smittebærende gjenstander.

Etter bokstav c) kan det fastsettes krav til hvert objekt som kan bidra til spredning av en skadegjørere. I visse tilfeller vil det være nødvendig å fastsette konkrete krav selv om det ikke er påvist, eller er grunn til mistanke om angrep. Eksempelvis er det i gjeldende forskrift om planter og tiltak mot planteskadegjørere satt krav om jevnlig testing for visse planteskadegjørere på konkrete vertplanter. Testing av «rød marg» på jordbærplanter kan nevnes i den sammenheng.

Med d) menes at eier eller bruker av en eiendom er pliktig til å informere potensielle kjøpere eller leietakere om eventuelle restriksjoner som er pålagt eiendommen som følge av angrep av planteskadegjørere. Dette kan være pålegg av så vidt alvorlig grad at muligheten for bruk av eiendommen kan bli sterkt begrenset for en lengre periode, eller det kan medføre store kostnader å gjøre eiendommen i normal drivverdig stand igjen. Det gis her også mulighet for å kreve tinglysning av restriksjoner som blir pålagt. Det er ikke satt noen tidsgrense for restriksjonene.

Til § 19 Dyrehelse

Enhver skal utvise nødvendig aktsomhet, slik at det ikke oppstår fare for utvikling eller spredning av smittsom dyresykdom.

Levende dyr skal ikke omsettes, tas inn i dyrehold, flyttes eller settes ut når det er grunn til mistanke om smittsom dyresykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser.

Kongen kan gi nærmere forskrifter for å forebygge, overvåke og bekjempe dyresykdommer og smittestoffer, herunder om:

- a) *klassifisering og gruppering av sykdommer og smittestoffer,*
- b) *oppretting av soner med ulik helse- og sykdomsstatus samt epidemiologisk atskille regioner,*
- c) *godkjenning og bruk av vaksiner og annen medikamentell behandling til dyr,*

- d) *flytting, transport, omsetning og bruk av levende og døde dyr, animalske biprodukter, gjenstander mv.,*
- e) *kontroll av avlsdyr, uttak av kjønnsprodukter og reproduksjon av dyr, og*
- f) *adgangsbegrensninger for personer som kan føre med seg smitte til bygninger som brukes til dyr, fôr eller utstyr til dyr, og om plikt til å la sin person og medbrakte gjenstander desinfiseres.*

Paragrafen tar opp i seg de særlige reguleringsbehovene i forhold til dyrehelse som ikke er dekket av lovens generelle bestemmelser. Paragrafen retter seg mot enhver.

Første ledd nedfeller en plikt til å vise nødvendig aktsomhet for å hindre at det oppstår fare for at smittsom dyresykdom eller smittestoffer som kan overføres fra dyr til mennesker utvikles innen eller spres til andre dyrehold eller til frittlevende bestander. Lignende bestemmelse er gitt i eksisterende fiskeesykdomslov § 4. Aktsomhetskravet må relateres til det til enhver tid gjeldende ambisjons- og aktsomhetsnivå slik det gjenspeiler seg i regelverk og forvaltningspraksis innenfor lovens formål. Særskilt aktsomhet må utvises ved kjente risikofaktorer, som slakting og flytting av organisk materiale og smitteførende gjenstander, samt disposisjoner som medfører økt risiko for sykdomsutvikling eller smittespredning også i allerede smittede anlegg/dyrehold og bestander.

Andre ledd er en bearbeidet videreføring av fiskeesykdomslovens § 22 og husdyrlovens § 2. Det fastsettes et forbud mot å omsette levende dyr, ta dyr inn i dyrehold, flytte eller sette dem ut, når det er mistanke om, grunn til mistanke om eller påvisning av at de er angrepet av smittsom dyresykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser, herunder konsekvenser for frittlevende bestander. Med mistanke om forstås også mistanke som oppstår på grunnlag av opplysninger om mulig smittemessig kontakt som kommer fram ved epidemiologisk kartlegging av sykdomstilfeller. Med grunn til mistanke om, vises det til et krav om aktsom god tro. Se for øvrig lovkommentaren til § 6 andre ledd.

Med flytting menes enhver fysisk forflytning av levende dyr med unntak av driftsmessige disposisjoner innenfor samme smittehygieniske enhet eller lokalitet.

Med smittsom dyresykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser forstås vanligvis de sykdommer som er klassifisert som A- eller B-sykdommer i henhold til forskrift gitt med hjemmel i tredje ledd bokstav a). I nærmere forskrifter

gitt i medhold av lovens tredje ledd kan det gis ytterligere presisering av hvilke sykdommer som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser.

Tredje ledd viderefører hjemmelsgrunnlag i fiskeesykdomslovens §§ 22–26 og husdyrlovens § 3 og oppstiller en vid hjemmel til å gi nærmere forskrifter for å forebygge, overvåke og bekjempe dyresykdommer og smittestoffer som kan overføres fra dyr til mennesker. Forskriftsreguleringen kan omfatte både smittsomme dyresykdommer slik disse er definert i loven, smittestoffer hos dyr og andre sykdommer som skyldes andre forhold enn smitte, eksempelvis forgiftninger og avls- eller produksjonsrelaterte sykdommer. Ved forebygging legger en vekt på tiltak som bidrar til at smitte- eller sykdomsfare ikke oppstår. Ved overvåking forstås ulike tiltak for å bringe klarhet i helse-/sykdomsstatus i det enkelte dyrehold, innen definerte geografiske områder eller i hele landet. Overvåking kan gjennomføres for å oppfylle internasjonale forpliktelser eller nasjonale interesser. Ved bekjempelse forsøker en å redusere omfang eller utbredelse av sykdom eller smittestoffer. Dette kan skje ved avlving og destruksjon av dyr, herunder fisk, brakklegging av lokaliteter eller driftsbygninger, desinfeksjon av anlegg og utstyr mv.

Tredje ledd bokstavene a)-f) oppstiller en del eksempler på områder som vil være aktuelle å regulere – og som en ikke umiddelbart kan utlede fra den generelle adgang til å gi forskrifter for å forebygge, overvåke og bekjempe dyresykdommer og smittestoffer i tredje ledd.

Tredje ledd bokstav a) Klassifisering og gruppering av sykdommer og smittestoffer har lang tradisjon i Norge og også i internasjonal dyrehelselovgivning. Så langt har klassifiseringen gjerne blitt gjort i A-, B-, C- og evt. D-sykdommer ut fra alvorlighetsgrad. Klassifiseringen etter norsk lovgivning vil i vesentlig grad følge den klassifiseringen Verdens dyrehelseorganisasjon (OIE) foretar, men kan avvike på visse områder enten ut fra forholdet til andre internasjonale forpliktelser eller ut fra nasjonale forhold.

Gjennom klassifiseringen skapes forutsigbarhet om hvilke sykdommer som er omfattet av varslingsplikten og hvilke generelle tiltak den enkelte er forpliktet til å iverksette uavhengig av hvilke tiltak myndighetene eventuelt har pålagt i enkeltvedtak i det konkrete tilfellet.

Tredje ledd bokstav b) Med oppretting av soner forstås at det defineres bestemte geografiske områder der helse- eller sykdomsstatus antas å være ulik. For å forebygge spredning av sykdom mellom soner eller til områder utenfor definerte soner, kan det nedfelles begrensninger på forflytning av dyr,

animalske produkter, transportmidler og andre potensielt smittebærende gjenstander, og i visse tilfeller også personer. Soneoprettelse er nødvendig ved de fleste sykdommer klassifisert som A-sykdommer samt ved enkelte B-sykdommer som infeksjøs lakseanemi for å ivareta internasjonale forpliktelser. I henhold til gjeldende regelverk etter EØS-avtalen vil det ved utbrudd av alvorlig smittsom dyresykdom bli etablert flere soner omkring et sykdomsutbrudd med ulik grad av begrensninger innenfor og mellom sonene.

For å forebygge smittsom sykdom kan det opprettes epidemiologisk adskilte regioner. Bestemmelsen viderefører eksisterende fiskesykdomslov § 9. Regionalisering er et effektivt tiltak for å opprettholde god dyrehelse og å hindre at sykdom spres fra en region til en annen. Bestemmelsen åpner for mulighet for innføring av regionalisering ut fra sykdomsforebyggende hensyn. Med regionalisering forstås å dele landet i epidemiologiske regioner og å legge restriksjoner på flytting av potensielt smitteførende materiale mellom regionene. Regioner er derfor avgrensede geografiske områder av landet og for akvatiske dyr også sjøområder utenfor som ut fra topografiske og oceanografiske forhold er atskilt fra naboområdene slik at det er liten sannsynlighet for passiv overføring av smittestoffer mellom dyr fra et område til et annet.

Ved en regionalisering vil det være mest aktuelt å gi forskrift som regulerer og forbyr føring av levende og døde dyr, avfall, biprodukter og gjenstander som kan overføre smitte, inn i eller ut av regionene. Bruk av transportmidler mellom regionene kan også reguleres ved oppretting av epidemiologisk adskilte regioner.

Tredje ledd bokstav c) viderefører bestemmelser i fiskesykdomsloven og husdyrloven i bearbeidet form. Bestemmelsen gir adgang til å forskriftsregulere bruk av vaksiner og annen medikamentell behandling. Bestemmelsen gir hjemmel til forskrifter om bruk av vaksiner, herunder nedlegge forbud eller gi påbud og stille krav til den som utøver vaksineringen. Enkelte andre spesielle former for medikamentell behandling kan også være aktuelt å regulere, eksempelvis antibiotikabehandling i visse situasjoner og regionalisert avlusing for å beskytte villlevende bestander og fisk i oppdrettsanlegg. Det gis også hjemmel til å fastsette forbud eller begrensninger på bruk av legemidler som kan gjøre produkter fra dyrene uegnet til human konsum. Når det gjelder innførsel, tilvirkning og salg mv. av vaksiner og legemidler reguleres dette av annen lovgivning.

Tredje ledd bokstav d) viderefører hjemmelsgrunnlag i fiskesykdomslovens §§ 18 og 19 og hus-

dyrlovens § 3. Det gis hjemmel til gjennom forskrift å regulere, herunder nedlegge forbud mot flytting, transport, omsetning og bruk av levende og døde dyr, animalske biprodukter og andre gjenstander mv. som kan føre med seg smitte. Slik regulering er i første rekke aktuelt med sikte på mer generelle hygieniske krav for å bryte mulige smitteveier. Bestemmelsen vil også omfatte adgang til å forskriftsregulere plikt til å desinfisere fiskeutstyr mv. til bruk i vassdrag for å unngå spredning av alvorlige fiskesykdommer, blant annet infeksjon av Gyrodactylus Salaris.

Animalske biprodukter har vært en viktig kilde for omfattende spredning av smittestoffer til dyrepopulasjoner. Området antas å være dekket i andre bestemmelser, men regulering av transport, behandling og bruk av animalske biprodukter er helsemessig svært viktig og omfattet av stadig mer detaljerte internasjonale bestemmelser. Departementet foreslår derfor området presisert i lovteksten.

Tredje ledd bokstav e) er en presisering av hjemmelsgrunnlaget for å klargjøre at det som ledd i regulering for å forebygge, overvåke og bekjempe dyresykdommer og smittestoffer også kan fastsettes forskrifter som regulerer avlsvirksomhet på dyr, herunder dyrehelsemessige regler for hvilke dyr som kan brukes i avlsvirksomhet, krav om kontroll av avlsdyr/stamdyr, stryking og reproduksjon, herunder produksjon, distribusjon og bruk av sæd, embryo og annet avlsmateriale ut fra smitteforebyggende hensyn. Området antas å være dekket i andre bestemmelser, men området er så viktig ut fra helsemessige aspekter at departementet foreslår det presisert i lovteksten på samme måte som i eksisterende fiskesykdomslov 14 og husdyrloven § 7.

Tredje ledd bokstav f) er en videreføring av hjemmelsgrunnlaget i husdyrlovens § 10, annet ledd. Hjemmelen er aktuell å benytte for å oppstille en del generelle smitteforebyggende tiltak for personer som har kontakt med husdyrmiljø på tvers av landegrenser og i så måte kan representere en risiko for smittespredning, eksempelvis saueklippere. Hjemmelen er også aktuell å benytte i forbindelse med utbrudd av alvorlig smittsomme dyresykdommer i utlandet der det foreligger en reell risiko for smitteintroduksjon via personer, eksempelvis munn- og klauvsjuke.

Til § 20 Næringsmidler og dyrevelferd

Kongen kan gi forskrifter for å hindre produksjon, bearbeiding, import eller omsetning av innsatsvarer eller næringsmidler fra dyr eller deler av dyr som har vært behandlet på en dyrevernmessig uakseptabel måte.

Paragrafen er en fullmaktsbestemmelse. Dyrevern er primært regulert etter dyrevernloven. Dagens dyrevernlovgivning gjelder kun i forhold til levende dyr, og ikke etter at dyret er dødt. Det betyr at bruken av produkter fra dyr som er behandlet på en dyrevernmessig uakseptabel måte, må omfattes av loven her. Forskrifter etter denne bestemmelsen er kun tenkt gitt for å kunne ivareta nødvendige forbrukerhensyn og/eller internasjonale forpliktelser i forhold til dyrevelferd på områder som faller utenfor dyrevernlovgivningen. Forskriftshjemmelen vil kunne benyttes til å gi forskrifter som skal hindre at dyr som har blitt behandlet på en dyrevernsmessig uakseptabel måte, blir benyttet i produksjon eller omsetning av innsatsvarer og næringsmidler. Begrepet «dyrevernsmessig uakseptabel» må ses i relasjon til den til enhver tid gjeldende dyrevernlovgivning. Ikke ethvert brudd på dyrevernlovgivningen faller inn under begrepet. Behandling i strid med EØS-avtalens krav til dyrevern kan omfattes av begrepet «dyrevernsmessig uakseptabel».

Til § 21 Avgift og gebyr

Kongen kan i forskrifter pålegge virksomheter å betale gebyr for å dekke kostnader ved tilsyn, kontroll og særskilte ytelser, som utferdigelse av attester og godkjenninger, etter denne loven.

Kongen kan i forskrifter pålegge virksomheter å betale en avgift på næringsmidler for å dekke kostnader ved tilsyn og kontroll etter denne loven, som ikke dekkes ved gebyr i medhold av første ledd.

Kongen kan i forskrifter pålegge produsenter og importører en miljøavgift på plantevernmidler.

Kongen kan i forskrifter pålegge dem som omsetter såvarer, planter og plantedeler, å betale en avgift til fremme av planteforedling og den administrasjon og kontroll som denne virksomheten krever.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om avgiftenes og gebyrenes beregning, oppkreving og innbetaling.

Ved forsinket betaling av avgifter og gebyrer skal det betales rente i samsvar med lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling.

Avgifter og gebyrer er tvangsgrunnlag for utlegg.

Forslaget til avgifts og gebyrhjemmel er formulert som en rammehjemmel, hvor bestemmelser for den enkelte ordning må gis i forskrifter. Med tilsyns- og kontrolloppgaver i første og andre ledd menes for det første kontroll av at de som er underlagt krav fastsatt i denne lov, forskrifter eller enkeltvedtak i medhold av loven, dvs. tilsynsobjektene, etterlever disse. En sentral del av tilsyns- og kontrollrol-

len er således å oppsøke, uanmeldt eller forhåndssvarslet, eller på annen måte innhente kunnskap om tilsynsobjektene for å finne ut om det foreligger avvik fra de oppstilte kravene. Reaksjoner på brudd på bestemmelsene, det være seg veiledning, pålegg om oppretting, stansing av virksomheten, bøter eller andre tiltak for å sikre at kravene overholdes ligger også innenfor tilsyns- og kontrollbegrepet. Tilsyn vil også omfatte de tilfeller hvor tilsynsmyndigheten fører tilsyn med at andre aktører utfører beredskapsoppgaver som de i henhold til regelverket er pliktig å utføre.

Innenfor begrepet kontrolloppgaver ligger også kartlegging og overvåking, som for eksempel overvåking av den epidemiologiske utviklingen på matområdet og andre såkalte kontroll- og overvåkingsprogrammer.

Tilsynets faglige støttefunksjoner som for eksempel Vitenskapskomiteen og laboratorietjenester, kompetanseutviklingstiltak og administrasjon, samt kommunikasjons- og informasjonsvirksomheten dekkes også av tilsyns- og kontrollbegrepet i den grad de er knyttet til gjennomføring av oppgaver som nevnt ovenfor.

Beredskapsoppgaver og – tiltak for å opprettholde nødvendig kapasitet og kompetanse slik at tilsynet til enhver tid kan håndtere krisesituasjoner på en adekvat måte, anses dekket av tilsyns- og kontrollbegrepet.

Det vil være tilknytning til bruker eller brukergrupper som vil avgjøre om det er første eller annet ledd som vil komme til anvendelse i forhold til tilsyns- eller kontrolloppgaver. Gebyrer, jf. første ledd, vil kunne innkreves for å dekke kostnader ved oppgaver hvor det er en entydig og klar sammenheng mellom tjenesten/oppgaven som utføres og vedkommende bruker som mottar tjenesten og/eller har nytte av oppgaven som tilsynet utfører. Dette vil typisk gjelde særskilte ekspedisjoner som utferdigelse av attester og godkjenninger eller for eksempel hvor bruker betaler for et tilsynsbesøk samt oppfølgingen av dette. Dette er oppgaver som oppstår i forvaltningen som følge av behov hos enkeltbrukere og derfor har karakter av å være tjenester.

Virksomheten kan pålegges å dekke kostnader tilsynet har ved ekstraordinære tiltak knyttet til at virksomheten gjentatte ganger har unnlatt å etterkomme pålegg.

Der hvor det ikke nødvendigvis foreligger en slik klar sammenheng, men oppgaven like fullt er relatert til brukere/brukergrupper, er det avgiftshjemmelen i andre ledd som kan komme til anvendelse. Avgiften kan legges på næringsmidler, både norskproduserte og importerte.

Tredje ledd er en videreføring av dagens ordning med miljøavgift på plantevernmidler.

Fjerde ledd er en videreføring av dagens ordning med avgift til fremme av planteforedling.

Femte ledd er en hjemmel til å fastsette forskrifter om avgiftenes og gebyrenes beregning, oppkreving og betaling. Gebyr og avgifter skal gjenspeile de faktiske kostnadene det offentlige har i forbindelse med gjennomføring av virksomheten.

Til § 22 Erstatning for pålagte tiltak mot sykdommer, smittestoffer og skadegjørere hos dyr og planter

Eier skal ha erstatning for husdyr som avlives etter pålegg jf. § 23, dør før slikt pålegg er gitt, eller dør som følge av pålagt behandling. Vilkår for rett til erstatning er at eieren eller annen som har ansvar for dyrene mv., ikke selv forsettlig eller grovt uaktsomt har forvoldt sykdommen, utlegget eller tapet, og at han har oppfylt varslingsplikt jf. §6 og fulgt vedtak gitt i eller i medhold av denne loven. For hund, katt og selskapsdyr betales ikke erstatning.

Når eier har rett til erstatning etter første ledd, skal vedkommende også ha erstatning for nødvendige utlegg til avliving, nedgraving eller destruksjon av dyr, pålagt behandling, rengjøring og desinfeksjon samt tap som følge av pålagt destruksjon av hus, innredninger, fôr, redskaper og gjødsel.

Kongen kan gi forskrifter om erstatning for andre tap eller utgifter som følge av pålagte tiltak mot sykdommer og smittestoffer hos dyr, for tiltak som blir pålagt for å forebygge eller bekjempe planteskadegjørere, samt om fastsettelse, omfang og utmåling av erstatning etter denne paragraf.

Første ledd: Bestemmelsen viderefører tilsvarende bestemmelse etter husdyrloven § 11. Med «pålagt» menes offentlige vedtak som dyreeier er forpliktet til å rette seg etter. Utenfor falles således avtaler det offentlige inngår med dyreeier. Det er som utgangspunkt bare de dyr som avlives som følge av pålegg som gir rett til erstatning etter denne paragrafen. Departementet mener likevel at dyr som dør eller må avlives før pålegg blir gitt, på grunn av de forhold som begrunner pålegget, likestilles med dyr som avlives etter pålegg. Skulle dyr dø av andre grunner før pålegg gis, vil dyreeier ikke ha rett til erstatning, selv om dyrene ville vært omfattet av pålegget om de hadde vært i live. Dyr som dør som følge av pålagt behandling, vil ha rett til erstatning etter paragrafen. I denne sammenheng vil også vaksinasjon og andre former for pålagt kontroll regnes som behandling.

Som vilkår for rett til erstatning gjelder at eieren eller annen som har ansvar for dyrene mv. ikke selv forsettlig eller grovt uaktsomt har forvoldt sykdommen, utlegget eller tapet, og at han har oppfylt varslingsplikt og fulgt vedtak gitt i medhold av denne loven. Hva som bør anses som grovt uaktsomt etter denne paragraf, må ses i sammenheng med den aktsomhetsplikt som følger av lovens bestemmelser om krav til dyrehelse.

Andre ledd: Rett til erstatning etter første ledd er en nødvendig forutsetning for å ha rett til erstatning etter annet ledd. Det er i utgangspunktet eier som har rett til erstatning for pålagte tiltak. Med eier forstås den som har eiendomsretten over gjenstander, hus, innredninger, eiendom og lignende som pålegget omfatter. I enkelte mindre inngripende tilfeller vil det likevel være naturlig å rette pålegget mot den som forpakter eiendommen mv., og da vil også retten til erstatning tilfalle vedkommende.

Nødvendige utlegg vil bare omfatte de utlegg som er nødvendig for å fjerne smitte. Tiltakene som er nevnt i annet ledd er ment å være uttømmende med tanke på hvilke tiltak som gir rett til erstatning. Det er dermed kun de direkte tap som følge av pålegg som erstattes. Eksempler på tap som ikke skal dekkes etter paragrafen vil blant annet være utgifter til stell og isolering av dyrene, og alle typer avledete kostnader og tap som: produksjonstap, driftstap, redusert tilvekst hos avkom når dyret blir pålagt avlivet, utgifter til amming av avkom, bedekningstap, tilvenningskostnader, tap som følge av lavere tilvekst i ny besetning, fôringsutgifter, utgifter til vedlikehold i båndleggingsperiode for restriksjonsbelagte områder mv.

Tredje ledd: Bestemmelsen er en fullmaktsbestemmelse. Departementet tar sikte på at det skal kunne gis forskrifter om erstatning også for andre tap og utgifter enn de som følger av første og annet ledd. Bestemmelsen er bl. a. gitt med tanke på tap som følge av pålagte tiltak for å bekjempe planteskadegjørere og erstatning for avledete tap som følge av pålagte tiltak. Forskriftshjemmelen vil også kunne benyttes dersom det skulle bli aktuelt å innføre erstatningsordninger for andre dyrearter enn de som er omfattet av første ledd, eksempelvis akvatiske dyr. Det presiseres at det ikke innføres en erstatningsordning for akvatiske dyr nå, men kun gis hjemmel for å kunne innføre en slik ordning uten lovendring dersom dette senere skulle bli aktuelt. Bestemmelsen gir også hjemmel til å gi nærmere forskrifter om fastsettelse, omfang og utmåling av erstatning og gir med det hjemmel for gjeldende forskrifter som blant annet baseres på standardiserte erstatningssatser for dyr.

Til § 23 Tilsyn og vedtak

Det sentrale, regionale eller lokale mattilsynet fører tilsyn og kan fatte nødvendige vedtak for gjennomføring av bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven, herunder forby import, eksport og omsetning eller pålegge tilbaketrekning fra markedet, isolasjon, avlivning, destruksjon, kassasjon, båndlegging, merking eller særskilt behandling. Kongen kan delegerer myndighet til andre offentlige eller private organer og gi bestemmelser om hvem som er klageinstans i slike tilfeller.

Dersom påleggene ikke etterkommes, det er ukjent hvem som er ansvarlig, eller det er nødvendig å få gjennomført tiltak raskt, kan tilsynsmyndigheten selv gjennomføre tiltak som nevnt i første ledd. Tiltak kan gjennomføres for den ansvarliges regning. Skyldige beløp er tvangsgrunnlag for utlegg.

Mattilsynet kan fastsette, endre og oppheve tidsbegrensede forskrifter som er fastsatt av hensyn til Norges internasjonale forpliktelser, straks uten forutgående høring, og kunngjøre forskrifter på særskilt måte.

Offentlige myndigheter plikter på anmodning fra tilsynsmyndigheten å gi nødvendige opplysninger uten hinder av taushetsplikt. Politi, tollvesen, kystvakt og kommuner skal på anmodning bistå tilsynsmyndigheten.

Første ledd første punktum slår fast Mattilsynets personelle kompetanse til å føre tilsyn og fatte vedtak for gjennomføring av loven eller forskrifter gitt i medhold av loven. I tråd med alminnelig forvaltningspraksis og juridisk teori, kan departementet som overordnet organ, selv fatte vedtak etter denne loven.

Enkeltvedtakskompetansen i forbindelse med løpende tilsyn skal plasseres på slike nivåer i tilsynet at klagebehandling normalt ikke går høyere enn til sentralleddets i Mattilsynet, slik at departementene ikke involveres i enkeltsaksbehandling. Nærmere om forholdet mellom tilsynsmyndighet og departement, se kapittel 3.4.4.

Begrepet «nødvendige vedtak» skal både forstås som en henvisning til proporsjonalitetsprinsippet/forholdsmessighetsprinsippet og som mulighet for Mattilsynet til å foreta nødvendige prioriteringer. Proporsjonalitets-/forholdsmessighetsprinsippet har flere sider. For tilsynsmyndighetene betyr det bl.a. at det ikke skal gripes inn i den enkeltes rettigheter og interesser i større utstrekning enn det som anses nødvendig. Det skal foreligge forholdsmessighet mellom mål og middel. Bestemmelsen er således å se på som en form for generalfullmakt for tilsynet til å kunne fatte proporsjonale/forholdsmessige vedtak.

Det hører til forvaltningsskjønnet å ta stilling til

om vedtaket er proporsjonalt/forholdsmessig, men domstolen kan overprøve om forvaltningen har foretatt en forsvarlig forholdsmessighetsvurdering. I forholdsmessighetsprinsippet ligger det et krav om forbudet eller påbudet må være egnet til å realisere formålet med bestemmelsen. Inngrepet må ikke gå lenger eller være strengere enn hva som anses nødvendig. Kan formålet nås på mindre inngripende måte, vil vedtaket ikke bli ansett som proporsjonalt/forholdsmessig. Den bakenforliggende vurderingen vil være av faktisk, faglig og situasjonsbestemt karakter.

Føre- var betraktninger har blitt ansett som et bærende prinsipp i norsk forvaltning, dog uten å være kommet eksplisitt til uttrykk i regelverket. Prinsippet har blant annet vært innfortolket i tilsynsmyndighetens enkeltvedtakskompetanse. Det foreligger forvaltningspraksis som synliggjør at myndighetene blant annet har iverksatt tiltak for å hindre at mulige helseskadelige næringsmidler kommer på markedet, selv om vitenskapelig usikkerhet eller mangel på vitenskapelige data ikke har gjort det mulig å foreta en fullstendig risikovurdering i forkant av beslutningen. Tilsvarende gjelder i forvaltningen av innsatsvarelovgivningen og i forvaltningen av dyre- og plantehelsen. For å videreføre gjeldende forvaltningspraksis vil begrepet «nødvendige vedtak» omfatte vedtak basert på føre- var betraktninger. På grunn av usikkerheten i den konkrete saken, er det ikke gitt at slike vedtak framstår som forholdsmessige. Beslutninger innen offentlig forvaltning forutsettes å være basert på best mulig tilgjengelig kunnskap, og tiltak som iverksettes etter føre- var betraktninger er således ikke prinsipielt forskjellige fra andre forvaltningsvedtak.

Føre- var betraktninger etter denne bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett. Føre- var prinsippet som beskrevet i kapittel 5.3.3, retter seg mot offentlig myndighet i funksjon av lovgiver, og er derfor ikke relevant for tolkning av denne bestemmelsen.

Begrepet «nødvendige vedtak» er også valgt ut fra en vurdering av at det skal ligge en viss frihet til å velge om det skal fattes vedtak eller ei. Selv om virksomheten er forpliktet til å følge regelverket, vil det nødvendigvis ikke alltid være hensiktsmessig eller bli ansett som effektivt tilsyn å fatte vedtak overalt hvor det er konstatert et forskriftsstridig forhold. Som nevnt vil et målrettet og effektivt tilsyn kunne tilsi at enkeltstående observasjoner av mindre alvorlig karakter i første omgang kun påpekes overfor parten, til fordel for økt innsats og oppmerksomhet mot oppfølging av generelle systemfeil eller mer alvorlige brudd på regelverket. En påpeking av plikten til å følge regelverket anses retts-

lig kun som en veiledning og ikke som et enkeltvedtak.

Som hovedregel skal det fattes vedtak når det foreligger brudd på regelverket. Ofte vil vedtaket ha form av et pålegg om retting av forholdet. Formålet med pålegg om retting, er å presse frem regelverksetterlevelse innen en bestemt frist.

Oppdages det situasjoner som kan medføre fare for menneskers, dyrs eller planters helse eller fare for miljøskade, vil tilsynets frihet til å velge om det skal fattes vedtak eller ei være underlagt begrensninger. Under henvisning til alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper vil tilsynet ha plikt til å reagere i situasjoner hvor formålet med reglene de er satt til å forvalte, ellers ville kunne undergraves. Jo større fare det er snakk om, desto større grunn vil det være for å gripe inn.

Bestemmelsen gir eksempler på hvilke enkeltvedtak det kan være aktuelt å treffe. Båndlegging betyr at det kan treffes pålegg om begrensninger i partens råderett over den aktuelle varen. Listen er imidlertid ikke uttømmende, for eksempel er verken pålegg om retting, arrest eller beslag nevnt. For øvrig er en rekke særskilte vedtak gitt egne bestemmelser som for eksempel stenging og tvangsmulkt.

Valg av handlingsalternativ må bero på en helhetsvurdering av situasjonen. Valget skal fremstå som forsvarlig og faglig begrunnet. Blir det gitt pålegg om destruksjon, må det tydelig fremgå hva som skal destrueres, og det må stilles krav til selve gjennomføringen av destruksjonen samt om fremleggelse av dokumentasjon for at destruksjonen er gjennomført. Destruksjon av animalske produkter skal skje ved godkjente destruksjonsanlegg.

Ved tredjelandsimport, dvs. import fra land utenfor EØS-området, skal grensekontrollstasjonene avvise varepartier som ikke oppfyller importkravene. Dersom varepartiene ikke er sendt ut av EØS-området innen enn gitt frist, skal forsendelsen destrueres i henhold til nærmere fastsatte instruksjer og rutiner. I henhold til restkontrolldirektivet 96/23/EF skal det pålegges destruksjon der det er blitt foretatt en ulovlig behandling av dyr. Det gis ikke rom for en konkret vurdering av hvorvidt næringsmidlet betrakte som helseskadelig eller uegnet til konsum.

Bestemmelsene i kjøttproduksjonsloven § 11 om kassasjon videreføres. Ferskt kjøtt som er funnet uegnet til folkemat eller til annen anvendelse, skal kasseres og uskadeliggjøres.

Bestemmelsen viderefører også dagens praksis med hensyn til tilsynets adgang til å pålegge merking eller særskilt behandling av varene.

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett med

hensyn til tilsynets kompetanse til å nedlegge omsetningsforbud for varer som ikke er trygge eller som ikke oppfyller gjeldende lovgivning, mens pålegg om å kalle tilbake varer fra markedet er en nyskaping. Bestemmelsene i fiskekvalitetsloven § 8 om å pålegge kassasjon videreføres. Produkter som ikke oppfyller eller åpenbart ikke vil komme til å oppfylle bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, kan påbys kassert. Eksempelvis vil næringsmidler som er villedende eller feilaktig merket, som inneholder ulovlige tilsetningsstoffer eller for høye mengder tilsetningsstoffer, plantevernmidler eller andre forurensninger ut over fastsatte grenseverdier, kunne forbys omsatt uten at det vil være nødvendig å ta stilling til om matvaren betraktes som trygg. I enkelte tilfeller kan feilen rettes, for eksempel ved at produktet merkes om. Når feilen er rettet, kan produktet omsettes. Når feilen ikke kan rettes eller feilen beror på forfalskning eller svindel og det er grunn til å anta at produktet ikke trekkes fra markedet, men for eksempel omemballeres, kan det være grunn til å pålegge destruksjon. Bestemmelsen kommer også til anvendelse når det oppdages situasjoner som kan medføre fare for menneskers, dyrs eller planters helse, eller fare for miljøskade.

Første ledd andre punktum sier at Kongen kan delegere myndighet til å føre tilsyn og fatte vedtak. Bestemmelsen åpner for at delegeringen ikke bare kan skje til matdepartementenes underliggende organer, men også til andre offentlige eller private organer. Offentlige organer skal forstås i vid betydning, og omfatter bl.a kommunale myndigheter og etater samt interkommunale organer uavhengig av hvilken organisasjonsform som er valgt. Private organer skal forstås som ethvert privat organ, uavhengig av organisasjonsform.

Andre ledd viderefører gjeldende rett med hensyn til tilsynets adgang til selv å gjennomføre nødvendige vedtak etter første ledd. Dette vil være særlig viktig i forhold til tilsynets oppgaver som ikke er knyttet til klart definerte virksomheter, for eksempel sykdomsforvaltning hos frittlevende planter og dyr.

Dersom den ansvarlige ikke retter seg etter pålegg, kan det enten av hensyn til viktige samfunns-hensyn eller for å oppfylle myndighetsforpliktelser etter EØS-avtalen være påkrevet å sørge for at nødvendige tiltak blir gjennomført.

I særskilte tilfeller kan det være nødvendig å gjennomføre tiltak straks, hvorpå Mattilsynet kan sørge for umiddelbar gjennomføring av tiltak, uten at pålegg er gitt. En slik umiddelbar gjennomføring kan være nødvendig i situasjoner der det er spesielt akutte sykdomstilstander som gjør at man ikke vil

oppnå den ønskede effekt av tiltaket dersom man må gå veien om pålegg først, eksempelvis dersom den ansvarlige på gjennomføringstidspunktet er ukjent eller man kan risikere at den ansvarlige unnlater å etterkomme pålegget.

Destruksjon vil, etter omstendighetene, kunne være det eneste forsvarlige og relevante virkemidlet. Dette gjør seg særlig gjeldende når det er avdekket forekomst av zoonoser, sykdommer eller andre forhold som vil kunne utgjøre en alvorlig fare for mennesker, dyr eller planter. Ved destruksjon skal det føres liste over hvilke produkter som er fjernet, og mengden av det som destrueres. En kvitering for dette skal gis til virksomheten.

Beslaglagte varer som fjernes fra virksomheten, må tilsynet ta hånd om.

I forhold til sykdomsutbrudd i frittlevende bestander vil det som hovedregel ikke finnes noen adressat for pålegg, men det kan likevel ut fra samfunnshensyn være nødvendig å gjennomføre tiltak.

Mattilsynet kan selv forestå de aktiviteter gjennomføring av tiltakene innebærer, eller de kan overlate utførelsen av arbeidet til andre, herunder engasjere private. Andre opptrer da på vegne av Mattilsynet og har samme rett til adgang som Mattilsynet. Tiltakene vil kunne gjennomføres med bistand fra politiet, jf. politiets bistandsplikt som er omtalt i fjerde ledd.

Når det har vært nødvendig for det offentlige selv å iverksette og gjennomføre tiltak i forhold til virksomheter, representerer kravet på å få dekket utgiftene ofte ikke annet enn et krav på å få refundert utlegg til noe eieren ellers hadde plikt på seg til selv å utføre. Andre punktum lyder derfor: «Tiltak kan gjennomføres for den ansvarliges regning.»

Skyldig beløp etter denne bestemmelsen er tvangsgrunnlag for utlegg. Det foreligger i disse tilfeller også tvangsgrunnlag for renter og utenomrettslige inndrivingskostnader, jf. tvangsfullbyrdesloven paragraf 7–2 (e).

Tredje ledd gir Mattilsynet kompetanse til å fastsette, endre og oppheve forskrifter straks uten forutgående høring. Bestemmelsen representerer et tillegg til forvaltningslovens bestemmelser om unntak fra høring. Tredje ledd kommer til anvendelse når det er nødvendig for å kunne ivareta Norges EØS-rettslige forpliktelser knyttet til det faktum at Norge er yttergrense for EØS-området for eksempel når det gjelder innførsel av levende dyr og matvarer.

Som følge av EØS-avtalen, jf. EØS-avtalen vedlegg I kapittel I, er Norge yttergrense for EØS-området når det gjelder innførsel av levende dyr og produkter og næringsmidler av animalsk opprinnelse. Våre nasjonale bestemmelser om helsemessige vilkår for handel med levende dyr og produkter og

næringsmidler av animalsk opprinnelse samsvarer med EUs regelverk. For å kunne eksportere slike varer til EU, må land utenfor EU/EØS være godkjent av EU for hver enkelt produktgruppe. Dersom forholdene i et land endrer seg, kan slik godkjenning trekkes tilbake. For en rekke produkter og næringsmidler av animalsk opprinnelse må i tillegg produksjonsvirksomheten i det aktuelle tredjeland også være godkjent eller listeført av EU. Dersom forholdene i virksomheten endrer seg, kan EU trekke tilbake godkjenningen eller stryke virksomheten fra listen eller iverksette beskyttelsestiltak som innebærer en innskrenkning av retten til å eksportere til EU. I henhold til EØS-avtalen er Norge forpliktet til å gjennomføre tilsvarende tiltak fra samme tidspunkt. I den grad tiltakene er vedtak som gjelder godkjenning av opprinnelsesland og dyrearter, gjennomføres disse vedtakene i forskrifts form. Det samme gjelder beskyttelsestiltak. Slike tiltak skal gjennomføres umiddelbart, og det forekommer hyppige endringer på grunn av dyrehelsemessige forhold. Poenget er at det haster å få slike forskrifter vedtatt, slik at import av helsefarlige produkter unngås. Når forholdene er rettet og landet eller virksomhetene igjen godkjennes eller listeføres, vil det lett kunne representere en handelshindring samt medføre at Norge ikke lenger vil være harmonisert med EU, dersom endringen ikke iverksettes samtidig i Norge.

Fjerde ledd første punktum gir Mattilsynet rett til å kreve taushetsbelagte opplysninger fra andre offentlig myndigheter. Retten er imidlertid underlagt klare begrensninger. For det første må opplysningen være av en slik art at den er å anse som nødvendig ut fra hensynet til en effektiv håndheving av matlovens bestemmelser eller bestemmelser gitt med hjemmel i matloven. Tilsynets rett til å kreve taushetsbelagte opplysninger omfatter kun opplysninger offentlige myndigheter faktisk sitter inne med. Tilsynet vil være forpliktet til å ivareta taushetsplikt som hviler på opplysninger som mottas, på lik linje med avgiverorganets taushetsplikt.

Fjerde ledd andre punktum viderefører dagens rettstilstand mht. bistandsplikt fra politi, kommune, tollvesen og innfører slik plikt for kystvakten. Politi, tollvesenet, kommuner og kystvakt skal på anmodning fra tilsynet bistå tilsynet med gjennomføring av vedtak, tilsyn og kontroll. I spesielle tilfelle er tilsynet gjennom matloven gitt kompetanse til å selv å gjennomføre vedtak. Som eksempel nevnes destruksjon og fysisk stenging av virksomhet. Ved stenging av virksomhet har det tidligere fremgått eksplisitt av næringsmiddeloven at politiet skal være behjelpelig ved gjennomføringen. Det tas ikke sikte på gjøre endringer i rettstilstanden, selv om

dette ikke eksplisitt nevnes i tilknytning til bestemmelsene om fysisk stenging av virksomhet. Politiets bistandsplikt videreføres gjennom bestemmelsens generelle omfang og ordlyd.

Til § 24 Særskilt smittesanering

Eiendom, bygning eller løsøre hvor det er mistanke om smittestoffer eller planteskadegjørere, kan pålegges rengjort, desinfisert eller destruert mv. Det kan videre pålegges restriksjoner på bruk av slik eiendom, bygning eller løsøre.

Døde dyr eller smitteførende gjenstander kan, når det er nødvendig for å unngå smitte, pålegges nedgravd på eiers grunn, og i særlige tilfeller på annen persons grunn, dersom dette kan foregå uten vesentlig ulempe for eier eller bruker av grunnen. Ved nedgraving på annen persons grunn ytes erstatning etter § 22.

§ 23 andre ledd gjelder tilsvarende.

Første ledd er en bearbeidet videreføring av hjemmelsgrunnlaget for sykdomsbekjempende tiltak som har blitt iverksatt ved mistanke om, eller påvisning av, smittsom sykdom i akvakulturanlegg mv. og i husdyrbesetninger mv. Bestemmelsen gjelder generelt for alle smittestoffer og skadegjørere i primærproduksjonen, privat dyrehold, frittlevende bestander, planteproduksjon og i innsatsvare- og næringsmiddelvirksomheter.

Etter gjennomført smittesanering – eller dersom effektiv smittesanering ikke lar seg gjennomføre med tilstrekkelig sikkerhet – kan det være aktuelt å pålegge bruksbegrensninger på eiendom, bygninger eller løsøre for å motvirke at eventuelt gjenværende smittestoff kan forårsake nye sykdomstilfeller. Slike perioder uten drift på eiendommen er blant annet nødvendig for å oppfylle internasjonale forpliktelser for visse sykdommer, mens de har vist seg nyttige i bekjempelsen på empirisk grunnlag for andre sykdommer, smittestoffer og planteskadegjørere.

Andre ledd er en videreføring av tilsvarende bestemmelse i husdyrloven. Nedgraving av døde dyr eller destruert materiale omfattes av begrepet behandlet på særskilt måte i § 24. I særskilte situasjoner, særlig i forbindelse med utbrudd av alvorlige smittsomme dyresykdommer, kan det være nødvendig å raskt å uskadeliggjøre smittebærende materiale, herunder døde dyr, ved nedgraving. For å sikre at nødvendig nedgraving skal kunne skje raskt, åpner denne bestemmelsen for at tilsynsmyndigheten på nærmere vilkår kan pålegge nedgraving også på annen eiers grunn.

Til § 25 Stenging og virksomhetskarantene

Når det har oppstått eller kan oppstå forhold som medfører fare for helseskadelige næringsmidler, dyrs eller planters helse eller fare for miljøskade, kan virksomheten pålegges å stenge en eller flere aktiviteter. Tilsvarende gjelder dersom virksomheten driver aktiviteter uten nødvendig godkjenning.

Virksomhet som unnlater å etterkomme vesentlige pålegg eller grovt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan pålegges å stenge en eller flere aktiviteter for en nærmere avgrenset periode på inntil 6 måneder.

Dersom pålegg om stenging ikke etterkommes, det er ukjent hvem som er ansvarlig, eller det er nødvendig å få gjennomført tiltak raskt, kan tilsynsmyndigheten selv gjennomføre stenging. Stenging kan gjennomføres for den ansvarliges regning. Skyldige beløp er tvangsgrunnlag for utlegg.

Første ledd viderefører næringsmiddelovens, kjøttproduksjonslovens og fiskekvalitetslovens bestemmelser om at tilsynsmyndigheten kan pålegge virksomheten å stenge hele eller deler av sine aktiviteter. Betingelsen er at aktivitetene drives på en måte som medfører eller kan medføre fare for helseskadelige næringsmidler, dyrs eller planters helse eller som kan medføre fare for miljøskade. Bestemmelsen må blant annet ses i sammenheng med bestemmelsene som stiller krav om at utforming og drift av virksomhet skal være hygienisk forsvarlig, samt kravet til næringsmiddeltrygghet, fôrvarertrygghet, plantehelse og dyrehelse. Med hygiene forstås alle tiltak som er nødvendige for å garantere og sikre at kravene til næringsmiddeltrygghet oppfylles. Ordet aktivitet er ment å være vidtfavnende og peke tilbake på et hvert forhold som omfattes av loven. Det er ikke nødvendig at aktiviteten foretas som ledd i næringsutøvelse.

Virksomhetsbegrepet må i overensstemmelse med definisjonen av begrepet forstås som en angivelse av hvem et stengingsvedtak kan rettes mot. Stenging retter seg ikke mot den juridiske enheten, men mot den aktiviteten som drives, jf. de aktivitetene som er omfattet av virksomhetsbegrepet. Avhengig av sakens faktum vil stengingsvedtaket være totalt eller partielt. Kun de delene av virksomhetens aktiviteter som medfører eller kan medføre fare for helseskade eller miljøskade, kan pålegges stengt. Eksempelvis vil tilsynet kunne nøye seg med å pålegge stenging av en softismaskin, en frysedisk, et kjølerom, en ferskvareavdeling eller en enkelt avdeling eller husdyrrom på en gård. Når forholdene er utbedret eller når driften er endret, kan tilsynet tillate at aktiviteten, eller de aktuelle

aktivitetene, gjenopptas. På den annen side, må stengingsvedtaket av kontrollhensyn kunne omfatte stenging av de lokaler/områder der den aktuelle aktiviteten foregår.

Første ledd annet punktum viderefører næringsmiddelovens eksplisitte bestemmelse om at virksomheter som drives uten nødvendig godkjenning, kan påbys stengt. I følge bestemmelsen om *etablering, utforming og drift*, kan Kongen i forskrift stille krav om at virksomhetens aktiviteter skal være godkjent.

Andre ledd gir hjemmel for å ilegge virksomheter karantene for en avgrenset periode. Departementet understreker nærheten mellom denne bestemmelsen og straff og minner om at siden virksomhetskarantene muligens kan anses som straff, må den ikke brukes sammen med de straffebestemmelsene for å overholde forbudet mot dobbelstraff. For å avgjøre om det foreligger dobbeltstraff, må de aktuelle sanksjonene som tenkes brukt, sammenlignes. Spørsmålet er om de gjelder samme handling.

Det er et vilkår for karantene at virksomheten har unnlatt å etterkomme et vesentlig pålegg eller grovt overtrådt bestemmelser. Departementet vil understreke at hva som skal anses som vesentlige pålegg vil kunne variere fra bransje til bransje. Det er vanskelig å oppstille kriterier for hva som er et vesentlig pålegg som vil kunne utløse virksomhetskarantene. Grov overtredelse vil eksempelvis være at en bedrift til stadighet ikke produserer i samsvar med regelverket, slik at de samlede regelverksbruddene samlet kan ses på som en vesentlig mangel.

Tilsynsmyndigheten avgjør hvor lenge virksomhetskarantene skal vare. 6 måneder er et absolutt maksimum, men departementet forutsetter at tilsynsmyndigheten bruker hele skalaen, slik at 6 måneder bare anvendes i spesielt grove tilfeller. Hensikten med bestemmelsen er å få virksomheter til å drive i samsvar med regelverket og være et risikospillet. I de fleste tilfellene vil derfor en kortere tidsperiode enn 6 måneder være tilstrekkelig.

Karantenen kan som etter første ledd, gjelde hele eller deler av virksomhetens aktiviteter. Tilsynsmyndigheten har kompetanse til å avgjøre om hele eller bare deler av virksomheten skal ilegges virksomhetskarantene. Hvis forholdet som utløser karantenen bare omfatter en del av virksomheten, er det bare den delen av virksomheten som bør omfattes av virksomhetskarantenen. I denne vurderingen må tilsynet vurdere alvorlighetsgraden av regelverksbruddet, hvor sterkt inngrepet påvirker hele eller deler av virksomheten i forhold til å ivareta hensynet til forbrukeren, beskytte samfunnets in-

teresser og tilliten til tilsynet. Hvis en småskalabedrift gjentatte ganger ikke følger regelverket i forhold til behandling av melk og fremstilling av ost, kan denne delen av virksomheten pålegges virksomhetskarantene mens f.eks. levering til slakteri og gårdsalg av frukt og grønnsaker kan opprettholdes dersom denne delen av virksomheten drives i samsvar med regelverket.

Tredje ledd viderefører bestemmelsene om fysisk stenging av virksomhet som i dag finnes i næringsmiddeloven, kjøttproduksjonsloven og fiskekvalitetsloven. Bestemmelsen gir tilsynsmyndigheten kompetanse til selv å foreta fysisk stenging av en virksomhet, når det er overhengende fare for helseskade som vist til i første ledd. Vilkåret om at det skal være en overhengende fare, medfører at faren skal være umiddelbar eller nært forestående. I vurderingen av om en fare er overhengende, vil det være et mindre krav til nærhet i tid der konsekvensene ved faren er stor. Fysisk stenging vil være et «strakstiltak» for å hindre helseskade. Fysisk stenging må imidlertid brukes med varsomhet i lys av kravet til forholdsmessighet mellom virkemidlets konsekvenser for den aktuelle virksomheten og den potensielle evnen til helseskade. Stengingen vil kunne gjennomføres med hjelp av for eksempel politiet, under henvisning til § 24.

Til § 26 Tvangsmulkt

Virksomhet som unnlater å etterkomme enkeltvedtak innen fastsatt frist, kan ilegges tvangsmulkt i form av en engangsmulkt eller løpende dagmulkt. Tvangsmulkten størrelse fastsettes under hensyn til hvor viktig det er at pålegget gjennomføres, og hvilke kostnader det antas å medføre.

Tvangsmulkt kan fastsettes allerede i forbindelse med at pålegget gis når det er nødvendig at fristen overholdes.

Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Tilsynsmyndigheten kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om fastsettelse og beregning av tvangsmulkt.

Første ledd viderefører gjeldende rett. Tilsynsmyndigheten har selv kompetanse til å ta stilling til om tvangsmulkt skal benyttes eller ikke. Tvangsmulkt er ikke straff i juridisk forstand, men en administrativ beføyning, og skiller seg fra straff på flere måter. Formålet med tvangsmulkten er å tvinge virksomheten til å etterleve gitte pålegg eller vilkår som eksempelvis gis i forbindelse med godkjenning, som en del av vedtaket. Tvangsmulkten virker etter sin hensikt dersom pålegg oppfylles innen

fastsatt frist, og tvangsmulkt således ikke effektueres. Tvangsmulkt medfører at virksomheten får plikt til å betale et nærmere angitt beløp. Tvangsmulkt kan gis som løpende dagmulkt eller som engangsmulkt.

Etter første ledd kan tilsynet ilegge tvangsmulkt dersom gitt pålegg ikke er etterkommet innen fastsatt frist. I forbindelse med at det gis en forlenget frist for å etterkomme pålegget, kan tilsynet ilegge tvangsmulkt. Unnlater virksomheten å etterkomme pålegget innen den nye fristen vil tvangsmulkten begynne å løpe eller forfalle til betaling ved fristens utløp.

Løpende dagmulkt starter å «løpe» med et fastsatt daglig beløp fra første virkedag etter at fristen er oversittet og løper helt frem til pålegget er etterkommet. Løpende dagmulkt forfaller daglig til betaling. Engangsmulkt er et fast beløp og forfaller til betaling i sin helhet første virkedag etter at fristen i pålegget er ute.

Bestemmelsen gir ingen anvisning på tvangsmulkten størrelse. Tvangsmulkten størrelse fastsettes under hensyn til hvor viktig det er at pålegget blir gjennomført og hvilke kostnader det antas å medføre. Tvangsmulkt skal fungere som et pressmiddel, og utgangspunktet er at mulkten skal være så stor at den er effektiv uten å være urimelig. Det skal ikke bare være ulønnsomt å neglisjere pålegget – virksomheten må også finne det uholdbart å forholde seg passiv. Normalt bør beløpene være så store at de vil overskride den gevinst den ansvarlige kan påregne, dersom han ikke retter seg etter pålegget.

For å inndrive tvangsmulkten må det sendes et påkrav om betaling til den kravet er rettet mot. Det skal ikke gå mer enn åtte uker før påkrav sendes. Påkravene sendes med regelmessige mellomrom. Ved engangsmulkt sendes påkravet så snart tvangsmulkten har forfalt til betaling. Tvangsmulkten tilfaller statskassen.

Andre ledd første punktum bestemmer at tvangsmulkt også kan fastsettes i forbindelse med at pålegg gis. Dette vil kunne være særlig aktuelt i situasjoner hvor det er påkrevd at pålegget etterkommes innen fristen. Eksempelvis hvor en oversittelse av fristen for å etterkomme pålegget kan medføre at næringsmidlene ikke vil overholde kravene til næringsmiddeltrygghet eller i forbindelse med pålagte tiltak mot smittsomme dyresykdommer hvor oversittelse av fristen øker risikoen for smittespredning. Det kan være naturlig å benytte engangsmulkt i de tilfellene tvangsmulkt ilegges allerede i forbindelse med at det gis et pålegg (første gangs pålegg).

Andre ledd annet punktum gir tilsynet kompe-

tanse til å ilegge virksomheten tvangsmulkt for eventuelle fremtidige overtredelse av nærmere angitte forhold. Eksempelvis kan tilsynet i forbindelse med nedleggelse av et omsetningsforbud varsle virksomheten om at en eventuelle overtredelse av forbudet vil utløse et krav om innbetaling av tvangsmulkt. Dette kan videre være aktuelt i forhold til ulike omsetnings- og forflytningsbegrensninger som pålegges ved mistanke om eller tilfelle av plan-teskadegjørere og dyresykdommer.

Tredje ledd fastslår at pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Tvangsmulkt som ikke innbetales i henhold til påkrav fra tilsynet kan tvangsinndrives. Første skritt i tvangsinndrivelsen består i å gjøre tvangsmulkten tvangskraftig. Debitor (virksomheten) må varsles om at fullbyrdelse gjennom namsmannen vil bli begjært dersom kravet ikke blir oppfylt, jf. tvangsfullbyrdslovens § 4–18. Det må fremgå klart av brevet at tvangsfullbyrdelse vil være konsekvensen av manglende oppfyllelse av kravet. Varaset må være skriftlig, og kan tidligst sendes på forfallsdagen for kravet. Neste skritt vil være å fremme en begjæring om utlegg til namsmannen. Begjæringen kan tidligst fremsettes to uker etter at «§ 4–18-varaset» er sendt, og kan fremsettes skriftlig eller muntlig. Namsmannen vil deretter foreta inndrivelse.

Tredje ledd andre punktum gir tilsynet kompetanse til å frafalle påløpt tvangsmulkt.

Adgangen forutsettes kun brukt i spesielle tilfeller. Eksempel på hensyn som kan tilsi hel eller delvis nedskrivning av beløpet av påløpt tvangsmulkt vil være dersom innkreving vil ødelegge det økonomiske grunnlaget for driften eller at overtredelsene er unnskyldelig av grunner som ligger nær opp til force majeure.

Fjerde ledd gir Kongen adgang til å gi nærmere bestemmelser om fastsettelse og beregning av tvangsmulkt.

Til § 27 Informasjon til allmennheten

Ved mistanke om at det kan oppstå fare for menneskers ellers dyrs helse knyttet til inntak av næringsmidler eller fôr, skal tilsynsmyndigheten på eget initiativ gi allmennheten relevant informasjon som den er i besittelse av.

Tilsynsmyndigheten kan videre gi relevant informasjon til allmennheten når forbruker- eller andre samfunnshensyn taler for det.

Kongen kan gi forskrifter om informasjon til allmennheten.

Første ledd gir tilsynsmyndigheten en plikt til å informere allmennheten dersom det foreligger ri-

melig grunn til mistanke om at det kan oppstå fare for menneskers eller dyrs helse knyttet til inntak av næringsmidler eller fôr. Tilsynsmyndigheten må foreta en vurdering i det enkelte tilfelle av om det foreligger «rimelig grunn til mistanke om at det kan oppstå fare», ut fra en vurdering av farlighetsgraden av det som kan skje, eventuelt omfang og videre utvikling. Det stilles ikke krav om en alvorlig helsefare. Helsefaren må være aktuell, jf bestemmelsene om fôr- og næringsmiddeltrygghet. Det er heller ikke noe krav om at den eventuelle helsefaren skal utgjøre en fare for mange. Det er nok at det foreligger rimelig grunn til fare for noen, f. eks. at det er funnet nøtter i et næringsmiddel uten at dette fremgår av merkingen, eller at et næringsmiddel inneholder stoffer som kan være skadelig for gravide.

Faren skal være *knyttet til inntak av næringsmidler eller fôr*. Det omfatter bare forhold som har direkte sammenheng med næringsmiddelet eller fôret og ikke andre forhold.

Kravet om informasjon omfatter all relevant informasjon tilsynsmyndigheten er i besittelse av. Tilsynsmyndigheten skal ikke gi informasjon om opplysninger tilsynsmyndigheten har som vil avdekke forretningsmessige forhold eller taushetsbelagte opplysninger om virksomheten med mindre disse opplysningene er nødvendig for å unngå fare for menneskers eller dyrs helse. Departementet finner grunn til å presisere at den opplysningsplikten det her er snakk om, går ut over offentlighetslovens bestemmelser. Offentlighetslovens plikt til informasjon dekker bare tilfeller der noen ber om opplysninger og identifiserer de konkrete dokumentene det ønskes innsyn i, mens i denne situasjonen har tilsynet et selvstendig ansvar for å gå ut til offentligheten med informasjon.

Andre ledd gir tilsynsmyndigheten en diskresjonær kompetanse til å gi relevant informasjon til allmennheten når det ikke foreligger helsefare knyttet til inntak av næringsmidler og fôr, men hvor forbruker- eller samfunnshensyn taler for det. Dette vil blant annet gjelde ved påvisning av eller begrunnet mistanke om utbrudd av alvorlig sykdom hos villlevende dyre- eller fiskebestander. Annet ledd omfatter også situasjoner som kan innebære helsefare uten at helsefaren direkte er knyttet til inntak av næringsmidler eller fôr eksempelvis dersom kontakt med dyr kan medføre smittefare. Annet ledd er ikke begrenset til forhold som gjelder næringsmidler og fôr, men gjelder all relevant informasjon tilsynet er i besittelse av, eksempelvis relatert til planteskadegjørere og dyrehelse.

Før tilsynsmyndigheten informerer offentligheten, skal om mulig den berørte part informeres om hva tilsynsmyndigheten vil informere om og på

hvilken måte. Virksomheten bør få en kort tidsfrist til å kunne oppklare eventuelle faktiske feil eller misforståelser. Tilsynets rett til å offentliggjøre opplysninger reduseres ikke av uenighet fra virksomhetens side, men det er viktig at tilsynet er klar over hvilken makt det ligger i denne typen offentliggjøring slik at den diskresjonære adgangen benyttes skjønnsmøt. Tilsynet bør foreta en vurdering av hva den oppnår med å informere sett hen til eventuelle skadevirkninger for virksomheten. Gjennom media kan denne typen informasjon gi til dels store skadevirkninger for den som omtales.

Informasjon kan gis når forbruker- eller andre samfunnshensyn taler for det. Forholdet skal informeres om ut fra forbrukerhensyn må være av en slik karakter at det er aktuelt for forbrukeren å forholde seg til informasjonen, for eksempel ved at informasjonen får betydning for forbrukerens valg. Eksempler på hvor det vil kunne være ønskelig med offentliggjøring ut fra samfunnshensyn, vil kunne være der dette kan begrense utbredelsen av planteskadegjørere eller sykdommer og smittestoffer hos dyr.

Til § 28 Straff

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven eller vedtak gitt i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler, såfremt forholdet ikke rammes av strengere straffebestemmelse. På samme måte straffes forsøk og medvirkning. Under særlig skjerpende omstendigheter kan fengsel i inntil 2 år anvendes.

Kongen kan i forskrift bestemme at botelegging, på stedet eller i ettertid, for overtredelser av nærmere angitt art kan skje ved forenklet forelegg etter faste bøtesatser. I slikt forelegg kan straffebudet og det straffbare forhold betegnes ved stikkord eller på lignende måte.

Forelegg som er skrevet ut på stedet, faller bort dersom det ikke straks vedtas. Er siktede under 18 år, kan det gis en kort frist for vedtagelsen av forelegget. For forelegg som er skrevet ut i ettertid, gjelder straffeprosessloven § 256 nr. 5 tilsvarende. Slikt forelegg faller bort dersom det ikke vedtas innen fristen. Kongen kan gi nærmere forskrifter om fremgangsmåten når forelegget skrives ut i ettertid.

Påtalemyndigheten kan til gunst for siktede oppheve et vedtatt forelegg.

Politimann som ellers ikke har foreleggsmyndighet, kan gis myndighet til å utferdige forenklet forelegg.

Kongen gir nærmere regler om bruk av forenklet forelegg etter denne paragrafen og fastsetter bøtesatser

og subsidær fengselsstraff for de overtredelser som ordningen skal omfatte.

Første ledd fastsetter at det er straffbart å overtre bestemmelser gitt i loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven. Strafferammen er 1 år. For overtredelser hvor det foreligger særlig skjerpende omstendigheter er strafferammen økt til 2 år.

Det er et utbredt ønske om straffeskjerpelse av miljøkriminalitet. For eksempel har spredning av fiskesykdommer i de senere år ført til store økonomiske tap i oppdrettsnæringen og betydelig skade på villlevende bestander av laks og ferskvannskreps. Konsekvensene av smittespredning kan i fremtiden, ikke minst for villlevende bestander, blant annet som følge av oppdrett av nye arter, bli såpass alvorlige at en overtredelse i enkelte tilfeller kan vurderes som alvorlig miljøkriminalitet. Det vil i så fall etter omstendighetene kunne bli aktuelt med anvendelse av den strengere bestemmelse i straffeloven § 152 b (generalklausulen om miljøkriminalitet). Likeledes kan produksjon og omsetning av næringsmidler ha store konsekvenser for forbrukernes helse, dette gjelder ikke minst med tanke på at stadig flere bakterier utvikler resistens mot antibiotika. Andre aktuelle eksempler er skandalene som har blitt avdekket de siste årene av at stadig nye stoffer dannes eller tilføres via forurensede råvarer ved produksjon av fôr og næringsmidler så som dioksiner, PAH og hormoner. Næringsmidler som produseres og omsettes i stort omfang, kan derfor få dramatiske konsekvenser for folkehelsen dersom regler for f. eks. næringsmiddeltrygghet ikke er overholdt. Det samme gjelder hvor at innsatsvarer brukes i strid med regelverket slik at gift- eller smittestoffer videreføres i næringsmidlene. Også i slike tilfeller kan det være aktuelt at forholdet rammes av bestemmelser i straffeloven, jf. §§ 153, 153a, 154, 154a. Dersom forholdet rammes av en strengere bestemmelse, skal denne anvendes.

Straffebestemmelsen er delt i to alvorlighetsgrader. Begrunnelsen for et slikt skille er blant annet at for enkelte overtredelser av mindre alvorlig karakter, bør politiet kunne påtale overtredelsen med forelegg.

Med særlig skjerpende omstendigheter menes blant annet overtredelser som har ført til omfattende smittespredning av en alvorlig sykdom, eller der det foreligger stor sannsynlighet for omfattende skadevirkninger.

Bøtestraff kan anvendes alene eller i kombinasjon med fengselsstraff. Fengselsstraff vil bare være aktuelt i unntakstilfeller. Bot vil være den mest aktuelle straffen. Botens størrelse bør fastsettes i forhold til mulig gevinst ved overtredelsen, eventu-

ell fare for skadevirkning, eller omfanget av skadevirkningen.

Det er forbrytelse enten overtredelsen rubrises under første eller andre ledd, jf straffeloven § 2, hvilket innebærer at også forsøk er straffbart, jf straffeloven § 49. Også medvirkning er straffbart.

Ved alvorligere overtredelser hvor det kan bli aktuelt med inndragning av utstyr og produkter, vil straffelovens alminnelige regler om inndragning få anvendelse, jf straffeloven § 34 flg.

Mange av overtredelsene vil utøves av noen som handler på vegne av et foretak. Når det gjelder straff av foretak, vil straffelovens alminnelige regler om foretaksansvar få anvendelse, jf straffeloven § 48 a og 48 b.

Påtalen er offentlig, jf straffeloven § 77, og er derfor ikke avhengig av en begjæring fra noen fornærmet. Som fornærmet må man regne den som innehar eller representerer en interesse som er vesentlig krenket ved overtredelsen.

Andre ledd er en hjemmel til å gi forskrift som gir myndighet til å utstede forenklet forelegg. Forenklet forelegg innebærer administrativ bøtelegging, og kan utstedes på stedet eller i ettertid. Utstedelse kan skje for overtredelser av nærmere angitt art. På bakgrunn av drøftelsen i kap. 11.6.4, kan utstedelse av forenklete forelegg bare skje i kurante saker hvor saksbehandlingen er ukomplisert og oversiktlig, og vilkårene for straffbarhet åpenbart foreligger. Overtredelsen må kunne dokumenteres. Det er imidlertid ikke noe vilkår at lovovertræderen har tilstått forholdet. Det skal være en bøtepraksis for overtredelsen eller for saker av liggende karakter – det vil si at det skal foreligge en rettsavgjørelse eller følge av politiets administrative praksis. Hvis praksis mangler, skal saken politianmeldes. Saker av prinsipiell karakter skal politianmeldes, bl.a. førstegangssaker på et bestemt område. Det samme gjelder i saker hvor fengselsstraff er aktuelt, eller saker hvor straffeloven er overtrådt, eksempelvis bedrageri. Det straffbare forholdet må dessuten være lett å identifisere som en bestemt type overtredelse. En nærmere beskrivelse av hvilke lovovertrædelser som skal kunne omfattes av annet ledd, vil bli regulert i forskrift.

Tredje ledd regulerer når forelegget må vedtas, og hva som skjer dersom forelegget ikke vedtas. Hovedregelen er at forelegget skal vedtas straks. Er siktede under 18 år, kan det gis en kort frist for vedtagelsen av forelegget. Dersom forelegget er skrevet ut i ettertid, gjelder straffeprosessloven § 256 nr. 5 tilsvarende. Denne bestemmer at siktede skal oppfordres til å vedta forelegget innen en fastsatt frist. Fristen bør i alminnelighet være 3–10 dager. Dersom forelegget ikke vedtas, faller det

bort. I slike tilfeller går saken til politiet og eventuell domfellelse.

Fjerde ledd bestemmer at påtalemyndigheten kan til gunst for siktede oppheve et vedtatt forelegg. Dette er i tråd med straffeprosessloven § 258.

Til § 29 Etablering av dataregistre

Tilsynsmyndigheten kan opprette nye eller knytte seg til de eksisterende dataregistre når det er nødvendig av hensyn til lovens formål, eller når det er nødvendig for å ivareta internasjonale avtaler som Norge har inngått. Slike registre kan ikke uten samtykke inneholde personopplysninger som er sensitive i henhold til lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger § 2 nr. 8.

Kongen kan gi forskrifter om plikt til å avgi opplysninger til slike registre.

Første ledd gir tilsynsmyndigheten kompetanse til selv å opprette egne dataregistre eller å knytte seg til eksisterende dataregistre. Dataregistre skal kun opprettes i tilfelle hvor det anses nødvendig for å sikre at bestemmelser gitt i eller i medhold av loven overholdes, eller hvor hensynet til ivaretagelse av internasjonale avtaler som Norge har inngått, tilsier at det er nødvendig. Med internasjonale avtaler som Norge har inngått, tenkes det særlig på EØS-avtalen. I bestemmelsen gjøres det videre unntak fra kravet i lov 14. april 2000 nr. 31 (personopplysningsloven) § 8 om at er nødvendig å innhente samtykke fra den opplysningene retter seg mot, ved at det fastslås i lov at slik behandling skal være tillatt.

Unntaket omfatter imidlertid ikke sensitive personopplysninger i henhold til personopplysningsloven. Sensitive opplysninger er bl.a. opplysninger som kan knyttes til rasemessig eller etnisk bakgrunn, religiøs oppfatning, straffbare forhold og helseforhold mv. For en fullstendig definisjon av begrepet vises til lovens § 2 nr. 8.

Når tilsynsmyndigheten skal opprette eller endre et større administrativt datasystem, skal det sendes melding om dette på forhånd til Statistisk sentralbyrå, i henhold til statistikklovens bestemmelser om administrative datasystemer i statsforvaltningen.

Andre ledd gir Kongen hjemmel til å gi forskrifter om plikt til å avgi opplysninger til tilsynets registre.

Til § 30 Beskyttelse av betegnelser

Kongen kan i forskrifter gi regler om beskyttelse og bruk av produktbetegnelser og varebetegnelser, regler for erstatning ved urettmessig bruk av slike betegnel-

ser, samt særskilte saksbehandlingsregler i forhold til slike forskrifter.

Kongen kan i denne forbindelse i forskrifter også innskrenke registreringsadgangen i medhold av lov 3. mars 1961 nr. 4 om varemerker, lov 3. mars 1961 nr. 5 om fellesmerker, lov 21. juni 1985 nr. 79 om enerett til firma og andre forretningskjennetegn, lov 12. mars 1993 nr. 32 om planteforedlerrett, lov 7. juni 2002 nr. 19 om personnavn og lov 14. mars 2003 nr. 15 om beskyttelse av design, og avgrense rettigheter gitt i eller i medhold av de samme lovene, dersom det ikke har kommet inn innvendinger mot at en betegnelse blir vernet i samsvar med forskrifter gitt i medhold av denne loven. Kongen kan også gi forskrifter om begrensninger i registrering og bruk av domenavn.

Første ledd er en videreføring av hjemler til å gi forskrifter om beskyttelse av opprinnelsesbetegnelser, geografiske betegnelser og betegnelser for tradisjonelt særpreg på næringsmidler. Sammenslutninger av primærprodusenter eller foredlere kan søke om å oppnå en beskyttet betegnelse. Unntaksvis kan også enkeltpersoner eller enkeltvirksomheter søke. Det kan gis særlige erstatningsregler for å sikre mulighet for erstatning uten at det er krav om å påvise tap, ved urettmessig bruk av en beskyttet betegnelse. I tillegg kan det gis regler slik at enhver som har rettslig interesse i saken har anledning til å fremsette krav om at en produktforskrift skal oppheves helt eller delvis av forvaltende myndighet (dvs. krav om administrativ omprøving). Denne gruppen er videre enn gruppen som forskriften kan anses som et enkeltvedtak for. Eksempelvis vil konkurrenter ha rettslig interesse, mens produktforskriften kun vil anses å være en forskrift i forhold til dem. Forskriftene skal ta sikte på å verne beskyttede betegnelser mot enhver direkte eller indirekte kommersiell bruk av betegnelsen. Dette gjelder blant annet etterligninger, eller annen form for falsk eller villedende angivelse av produktets opphav, opprinnelse eller art. Forskriften kan inneholde registreringshindre i forhold til ensbetydende betegnelser, allerede eksisterende varemerke eller fellesmerke, et vernet firma eller annet forretningskjennetegn, en planteforedlerrett eller et vernet personnavn.

Det følger av forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav c at forskrifter skal kunngjøres i Norsk Lovtidend. Det kan gjøres unntak fra reglene om kunngjøring av forskrifter i Norsk Lovtidend når det gjelder produktforskrift gitt med hjemmel i denne bestemmelse da produktforskriftene er forskrifter av en spesiell karakter og kunngjøres i Varemerketidende.

Andre ledd gir Kongen adgang til å i forskrift innskrenke registreringsadgang i forhold til varemerkeloven og fellesmerkeloven. Dette er også en videreføring av landbrukskvalitetsloven § 2 a. I tillegg gis det adgang til å innskrenke registreringsadgang i forhold til firma og andre forretningskjennetegn, planteforedlerett, personnavn. Det kan også gis regler om begrensninger i forhold til domenavn.

Til § 31 Kompensasjonsordninger

Kongen kan gi forskrifter om kompensasjon for å lette etterlevelse av matlovens krav og forpliktelser i primærproduksjonen.

Bestemmelsen er en fullmaktsbestemmelse. Det åpnes for at det kan gis forskrifter om kompensasjon for å lette etterlevelse av matlovens krav og forpliktelser i primærproduksjonen. Bestemmelsen er primært innrettet på å sikre hjemmelsgrunnlag for eksisterende ordninger under Jordbruksavtalen for å redusere den økonomiske og driftsmessige belastning for småfeeiere ved å være underlagt forflytningsbegrensninger som omfatter forbud mot deltakelse på fellesbeite, samt for å redusere den økonomiske belastning ved å måtte foreta nedføring av radioaktivitetsnivå i dyr før slakting. Det kan imidlertid tenkes at det oppstår andre situasjoner der myndighetene mener det er riktig å gi økonomisk kompensasjon for å lette etterlevelse av lovens krav og forpliktelser. Bestemmelsen er derfor gitt en generell utforming.

Til § 32 Dispensasjon

Tilsynsmyndigheten kan i særlige tilfelle dispensere fra bestemmelsene gitt i eller i medhold av kapittel 2 og 3 i denne loven forutsatt at det ikke vil stride mot Norges internasjonale forpliktelser, herunder EØS-avtalen.

Dispensasjonsadgangen er begrenset til bestemmelser i kapittel 2 og 3. Begrepet *særlig tilfelle skal* i henhold til dagens forvaltningspraksis på næringsmiddelområdet tolkes til å innebære et krav om at det må foreligge et kvalifisert, objektivt grunnlag for å kunne fritta for oppfyllelse av den bestemte rettsregelen. Departementet foreslår at denne praksisen skal videreføres. Et særlig tilfelle skal anses for å være noe mer enn de situasjoner som dukker opp i kjølvannet av hverdagens rot og unøyaktigheter. Dårlig økonomi i virksomheten kan ikke alene bli ansett som et særlig tilfelle. Et eksempel på at det kan være behov for bestemmelsen er dispensasjoner av hensyn til forsvarets aktiviteter i

felt. Et annet eksempel kan være dispensasjon fra nasjonale kvalitetskrav overfor produkter som skal eksporteres.

Begrepet *internasjonale forpliktelser skal* tolkes til å bety de rettslige forpliktelsene som Norge har påtatt seg gjennom blant annet EØS- og WTO-avtalene.

Til § 33 Gjennomføring og utfylling

Kongen kan gi forskrifter som er nødvendige for å sikre gjennomføring og utfylling av denne loven.

Kongen kan fastsette de forskrifter som er nødvendige for å oppfylle Norges forpliktelser som følge av EØS-avtalen, herunder at slike forskrifter i tilfelle motstrid skal gå foran denne loven.

I første ledd foreslås det inntatt en generell forskriftshjemmel. Selv om det på de fleste områder er foreslått hjemmel til å utferdige forskrifter ved at dette er tatt inn i de fleste aktuelle paragrafer, vil det kunne oppstå behov for utfyllende bestemmelser på områder der dette ikke er uttrykkelig nevnt i loven. Det kan tenkes å oppstå forhold som ikke er regulert i de øvrige forskriftshjemler, men som likevel faller innenfor lovens virkeområde i § 2. Det er vanskelig å forutsi hvilke behov som kan oppstå og ved å ta inn en generell forskriftshjemmel, vil loven være et egnet middel også dersom det skulle oppstå endringer i dagens reguleringsbehov.

Andre ledd gir hjemmel til å gi forskrifter som er nødvendige for å oppfylle Norges forpliktelser som følge av avtalen om det europeiske samarbeidsområdet.

Til § 34 Oppheving av andre lover

Følgende lover oppheves :

1. Lov 28. mai 1959 nr. 12 om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer o.a. (fiskekvalitetsloven)
2. Lov 6. april 1962 nr. 3 om floghavre (floghavreloven)
3. Lov 8. juni 1962 nr. 4 om dyrehelse (husdyrloven)
4. Lov 5. april 1963 nr. 9 om plantevernmiddel mv. (plantevernmiddeelloven)
5. Lov 6. mai 1970 nr. 25 om forbud mot plukking av moltekart (moltekartloven)
6. Lov 4. desember 1970 nr. 82 om såvarer (såvareloven)
7. Lov 4. desember 1970 nr. 83 om handel med gjødsel og jordforbedringsmidler mv. (gjødselvarerloven)
8. Lov 23. mars 1973 nr. 18 om tilsyn med fôrvarer (fôrvareloven)

9. Lov 17. mars 1978 nr. 6 om samordnet næringsmiddelkontroll (samordningsloven)
10. Lov 10. januar 1997 nr. 9 om kjøttproduksjon (kjøttproduksjonsloven)
11. Lov 13. juni 1997 nr. 54 om tiltak mot sykdom hos fisk og andre akvatiske dyr (fiskesykdomsloven)
12. Lov 23. juni 2000 nr. 53 om plantehelse (plante helseloven)

Alle ovennevnte lover oppheves i det aktuelle deler av deres innhold videreføres i forslaget til nye lov enten direkte eller ved forskriftshjemler. Når det gjelder omtale av lover som oppheves, vises det til kapittel 4.

Til § 35 Andre lovendringer

1. I lov 17. juni 1932 nr. 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer mv. gjøres følgende endringer:

§ 1 skal lyde:

Denne lov omfatter varer som er fremstilt ved husdyr- eller planteproduksjon, erstatningsmidler for disse, samt produkter som er videreforedlet av slike varer. Loven omfatter også produkter fra viltvoksende vekster. Loven omfatter ikke forhold som reguleres av lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven). Kongen kan gi forskrifter om hvilke varer og produkter loven skal gjelde for.

§ 3 første ledd skal lyde:

Kongen kan pålegge kommunen eller offentlige tilsynsorganer å utføre kontroll etter denne loven.

2. I lov 19. mai 1933 nr. 3 om tilsyn med næringsmidler gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde:

Lov om tilsyn med kosmetikk og kroppspleieprodukter mv.

§ 1 skal lyde:

Med kosmetikk og kroppspleieprodukter menes et hvert produkt som er bestemt til bruk på kroppens overflate, eller på tennene og munnhulens slimhinner for å rense, parfymere, endre deres utseende og/eller påvirke kroppslukter og/eller beskytte dem eller holde dem i god stand, unntatt legemidler.

Produksjon, lagring, transport, frambud og import av kosmetikk og kroppspleieprodukter skal være underkastet forskrifter og tilsyn etter Kongens nærmere bestemmelse.

Forskriftene kan ta sikte på:

- å forebygge tilvirkning og frambud av helseskadelig kosmetikk og kroppspleieprodukter

- å sikre renslighet og forhold som er tilfredsstillende i hygienisk henseende
- å sikre hvorledes varene skal være tilvirket, hva de må inneholde, og hvilke krav de skal tilfredsstillende, for at de skal kunne utbys til salg,
- å forebygge uriktige forestillinger om varenes opprinnelse, beskaffenhet, art, mengde, sammensetning eller andre forhold som har betydning for forbrukerne, herunder forby helsemessig uønsket markedsføring.

I den utstrekning det anses påkrevet, kan Kongen i forskrift kreve godkjenning av bestemte typer kosmetikk og kroppspleieprodukter.

Kongen kan i forskrift regulere nærmere, og herunder forby, produksjon, import og frambud av kosmetikk og kroppspleieprodukter som inneholder gener fra genmodifiserte organismer der genene koder for antibiotikaresistens.

I den utstrekning det anses påkrevet, kan Kongen i forskrift pålegge produsent og annen ansvarlig for markedsføring å føre de bøker med videre som anses nødvendige for tilsynet, stille krav til kontroll med personalets helse og hygiene samt stille krav om hygiene-sertifikater eller lignende ved transport av kosmetikk og kroppspleieprodukter.

For å sikre at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov overholdes, kan Kongen utferdige forskrifter om internkontroll og internkontrollsystem, og om plikt til å underrette tilsynsmyndighetene ved brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.

§ 3 oppheves.

§ 4 skal lyde:

Det sentrale, regionale eller lokale Mattilsynet fører tilsyn, og kan fatte nødvendige vedtak for gjennomføring av bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven. Kongen kan delegere myndighet til andre offentlige eller private organer og gir bestemmelse om klagebehandling i slike tilfeller.

Mattilsynet kan fastsette, endre og oppheve tidsbegrensede forskrifter som er fastsatt av hensyn til Norges internasjonale forpliktelser straks uten forutgående høring, og kunngjøre forskrifter på særskilt måte.

Offentlige myndigheter plikter på anmodning fra tilsynsmyndigheten å gi nødvendige opplysninger uten hinder av taushetsplikt. Politi og tollvesen skal på anmodning bistå tilsynsmyndigheten.

§ 5 fjerde ledd oppheves. § 5 nåværende femte ledd blir fjerde ledd.

§ 6 andre og tredje ledd oppheves. § 6 nåværende fjerde ledd blir andre ledd.

§ 7 første ledd oppheves. § 7 nåværende andre til sjette ledd blir første til femte ledd.

3. I lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene § 4a-4 andre ledd, skal nytt sjette punktum lyde:

I forskriftene kan det bestemmes at Mattilsynet gir godkjenning av drikkevann og vannforsyningsanlegg, og regler om klage over slike vedtak.

4. Lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr mv. § 5 nr.3 skal lyde:

har en klart uheldig plassering i forhold til det omkringliggende miljø, hensynet til folkehelsen, lovlig ferdseil eller annen utnytting av området.

5. Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten § 9 første ledd bokstav b skal lyde:

b. lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).

6. Lov 21. desember 2000 nr. 118 om havbeite § 3 andre ledd skal lyde:

Løve kan ikke bli gitt dersom det er fare for skadelege verknader på folkehelsen eller miljøet, medregna fare for skade på det biologiske mangfold, økologisk ubalanse eller spreiding av sjukdommar.

Merknader til endring i lov om kvalitetskontroll med landbruksvarer mv:

Kvalitetsbestemmelser for landbruksprodukter som ikke skal omfattes av den nye matloven, må fremdeles hjemles i landbrukskvalitetsloven. Samtidig er det foretatt en klar avgrensing mot alle forhold som omfattes av den nye matloven for å sikre seg mot dobbelthjemling som kan medføre uklare ansvarsforhold vedrørende forvaltningen av områdene.

Det kommunale næringsmiddelsynet vil opphøre pr. 31.12.2003 og er følgelig tatt ut av loven.

Merknader til endring i lov om næringsmidler:

Lovens tittel endres fra lov om næringsmidler mv. til lov om kosmetikk og kroppspfleieprodukter mv. for å gi et riktig signal om hva loven regulerer.

§ 1 (1) Definerer næringsmidler. Definisjonen endres til den definisjon av kosmetikk og kroppspfleieprodukter som er gitt i EØS-forskriften.

I § 1 endres næringsmidler til kosmetikk og kroppspfleieprodukter gjennomgående.

§ 1 (4) Omhandler næringsmiddelvirksomhe-

ter. Kosmetikkreguleringen er en produktregulering, og hjemmelen er overflødig.

§ 1 (6) Det har ikke inntil nå vært aktuelt å vurdere genmodifisering i forbindelse med kosmetikk, men problemstillingen kan fort bli aktuell, og behovet for å kunne forby antibiotikaresistente markørgener også i kosmetikk kan bli aktuelt.

§ 2 er nåværende hjemmelsparagraf for kosmetikklovgivningen. Med endring i tittel og endringer i § 1 vil § 1 bli hjemmelsparagraf for kosmetikkforskriften. Departementet velger allikevel å beholde § 2 for å kunne hjemle eventuell regulering av produkter og gjenstander som kommer i berøring med kosmetikk, for eksempel kosmetikkemballasje.

§ 3 omhandler krav til vann i næringsmiddelvirksomheter. Krav til hygieniske produksjonsforhold for kosmetikk kan hjemles i forskrifter gitt med hjemmel i § 1, slik at paragrafen her kan oppheves.

§ 4 Tilsyn med kosmetikk skal være en del av oppgavene til det nye Mattilsynet og bestemmelser om tilsyn er tilsvarende med aktuelle bestemmelser om tilsyn i den nye matloven.

§ 5 (4) er en bestemmelse fra før forvaltningsloven og kan oppheves.

§ 6 (2 og 3) retter seg mot virksomheter. Dagens kosmetikklovgivning retter seg mot produkter og bestemmelsene kan oppheves.

§ 7 (1) Kosmetikktilsynet finansieres ved en tilsynsavgift. § 7 (1) oppheves, resten av § 7 gir hjemmel for avgiftene og opprettholdes.

§ 9 Straffebestemmelsene er noe annerledes enn de som er gitt i den nye Matloven. Ettersom høringen av matloven ikke omfattet kosmetikk vil man opprettholde bestemmelsene om straff i eksisterende næringsmiddellov.

Merknader til endring av kommunehelsetjenesteloven

Forslag til endring av kommunehelsetjenesteloven innebærer en tilpasning til at Mattilsynet skal overta som godkjenningsmyndighet av drikkevann og vannforsyningsanlegg for så vel godkjenning etter matloven som kommunehelsetjenesteloven.

Merknader til endring av kystvaktloven

Forslag til endring av kystvaktloven er en følge av at fiskekvalitetsloven i Ot. prp. nr. 39 (2002–2003) er foreslått tilføyet til kystvaktloven § 9, som spesifiserer at Kystvakten kan føre tilsyn med visse lover og bestemmelser gitt i medhold av de samme lovene. Henvisningen i kystvaktloven må følgelig endres fra fiskekvalitetsloven til matloven siden fiskekvalitetsloven oppheves.

Endringen fører til at Kystvakten vil kunne føre kontroll med bestemmelser gitt i eller i medhold av matloven som omfatter mange flere forhold enn fiskekvalitetsloven. Utvidelsen vil særlig være aktuelt ift. tiltak som må gjennomføres av hensyn til folkehelse og dyrehelse.

Innføringen av matloven i kystvaktloven § 9 anses ikke å innskrenke den myndighet Mattilsynet er tildelt i forhold til håndheving av regler gitt i medhold av matloven, jf. kystvaktloven § 19 første ledd. Det anses ikke nødvendig å innskrenke myndighet gitt til Kystvakten i kystvaktloven § 9 jf. § 13.

Merknader til endring av oppdrettsloven

Forslag til endring av *oppdrettsloven* innebærer at det vil være et vilkår for tildeling av konsesjon at anlegget ikke har en klart uheldig plassering i forhold til hensynet til folkehelsen. Bestemmelsen supplerer matlovens regulering av folkehelsehensynet i driften av virksomheten. Endringene i bestemmelsen innebærer at det kommende Mattilsynet i praksis vil få anledning til komme med en tilråding ved konsesjonstildeling i forhold til ivaretagelse av hensynet til folkehelsen.

Merknader til endring i havbeiteloven

Forslag til endring av *havbeiteloven* innebærer at folkehelsehensynet inntas i havbeiteloven § 3 for å vise at dette er et relevant hensyn ved konsesjons-

tildeling. Tillatelsen for havbeite kan ikke gis dersom vilkårene i § 3 ikke er oppfylt. Bestemmelsen supplerer matlovens regulering av folkehelsehensynet i driften av virksomheten. Endringene i bestemmelsen innebærer at det kommende Mattilsynet i praksis vil få anledning til komme med en tilråding ved konsesjonstildeling i forhold til ivaretagelse av hensynet til folkehelsen.

Til § 36 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Denne lov trer i kraft 1. januar 2004.

Forskrift eller enkeltvedtak gitt i eller i medhold av lovbestemmelser som blir opphevet eller endret etter §§ 34 og 35, gjelder fortsatt inntil de blir opphevet.

Forskrifter og enkeltvedtak som er gitt med hjemmel i de lovene som foreslås å inngå i matloven, skal fortsette å gjelde inntil de blir opphevet. Nødvendige tilpasninger i forskriftsverket vil bli gjort før loven trer i kraft.

Helsedepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)

Kapittel I. Formål, virkeområde og definisjoner

§ 1 *Formål*

Formålet med loven er å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet, forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon.

Loven skal videre fremme god plante- og dyrehelse.

Loven skal også ivareta hensynet til aktørene langs hele produksjonskjeden, herunder markedsadgang i utlandet.

§ 2 *Saklig virkeområde*

Loven omfatter alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler, herunder drikkevann. Loven omfatter også alle forhold i forbindelse med produksjon av materialer og gjenstander som er bestemt til å komme i kontakt med, eller kan ha innvirkning på innsatsvarer eller næringsmidler. Videre omfatter loven all bruk av innsatsvarer.

Loven omfatter alle forhold vedrørende plante- og dyrehelse, herunder produkter, gjenstander og organismer som kan føre med seg smitte.

§ 3 *Stedlig virkeområde*

Loven gjelder for norsk land- og sjøterritorium, norske luft- og sjøfartøyer, og innretninger på norsk kontinentalsokkel. Kongen kan gi nærmere forskrifter om lovens anvendelse, herunder om anvendelse på utenlands registrerte skip i rute på norske havner.

Kongen kan gi forskrifter om lovens anvendelse på Svalbard, Jan Mayen, bilandene, i Norges økonomiske sone, fiskerisone ved Jan Mayen og fiskerisone ved Svalbard. Kongen kan fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forholdene.

§ 4 *Definisjoner*

I denne loven forstås med

1. virksomhet: Ethvert privat eller offentlig foretak samt privatpersoner som foretar en hvilken som helst aktivitet som nevnt i § 2, bortsett fra aktiviteter i privat og ikke-kommersielt øyemed.

2. omsetning: Besittelse med sikte på salg, utbud for salg, distribusjon, samt selve salget og enhver annen form for overdragelse med eller uten vederlag.

Kapittel II. Generelle krav og forpliktelser

§ 5 *Etterlevelsesplikt og systematiske kontrolltiltak*

Virksomheten skal sørge for at relevante bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven etterleves. Kongen kan gi forskrifter om hvem som er ansvarlig i virksomheten, og om plikt til å gi melding om dette til tilsynsmyndigheten.

Kongen kan gi forskrifter om plikt til å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak.

§ 6 *Forebygging av fare, varsling og iverksetting av tiltak*

Foreligger det grunn til mistanke om fare for helseskadelige næringsmidler eller helse- eller miljøskadelige innsatsvarer, skal virksomheten umiddelbart varsle tilsynsmyndigheten.

Virksomheten og enhver annen har tilsvarende varslingsplikt ved grunn til mistanke om smittsom dyresykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser. Ved grunn til mistanke om planteskadegjørere som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser, har virksomheten og eier eller bruker av fast eiendom varslingsplikt.

Virksomheten skal umiddelbart iverksette nødvendige tiltak for å forebygge, redusere eller eliminere eventuelle skadevirkninger, herunder stanse omsetning og iverksette tilbaketrekking fra markedet.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om forebygging av fare, varsling, og iverksetting av tiltak, herunder informasjon til allmennheten.

§ 7 *Etablering, utforming og drift*

Virksomheten skal sørge for at plassering, utforming og drift av aktiviteter er hygienisk forsvarlig.

Kongen kan i forskrifter stille ytterligere krav til etablering, plassering, utforming og drift av aktiviteter i virksomheter, herunder om melding, regi-

strering og godkjenning og om bortfall av godkjenning.

Kongen kan i forskrifter stille krav til leverandører av tjenester til virksomheter nevnt i første ledd, herunder om godkjenning.

Kongen kan i forskrifter forby ethvert forhold som kan medføre fare for forurensning i vannforsyningssystem og internt fordelingsnett.

§ 8 *Opplæring og kompetanse*

Virksomheten skal sørge for at enhver som deltar i aktivitet omfattet av denne loven, har nødvendig kompetanse.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om utdanning, opplæring og kompetanse, herunder om autorisasjon av personell.

§ 9 *Produktgodkjenning, innhold, sammensetning og kvalitet*

Kongen kan i forskrifter stille krav til innsatsvarer, planter, dyr, næringsmidler, animalske biprodukter samt materialer og gjenstander som er bestemt til å komme i kontakt med eller kan ha innvirkning på innsatsvarer eller næringsmidler, herunder om godkjenning, innhold og kvalitet mv.

Kongen kan gi forskrifter om begrensning av eller totalforbud mot innhold av genmodifiserte organismer, mot innhold av gener fra genmodifiserte organismer, og produkter fra visse genmodifiserte organismer.

§ 10 *Merking, presentasjon og reklame*

Virksomheten skal sørge for at merking, presentasjon, reklame og markedsføring er korrekt, gir mottaker tilstrekkelig informasjon og ikke er egnet til å villed.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om merking, presentasjon og reklame, herunder om forbud mot helsemessig uønsket markedsføring og om vilkår for bruk av frivillige merkeordninger.

§ 11 *Sporbarhet*

Kongen kan gi forskrifter om sporbarhet for innsatsvarer, planter, dyr eller næringsmidler, samt om sporbarhet for materialer og gjenstander som er bestemt til å komme i kontakt med, eller kan ha innvirkning på innsatsvarer eller næringsmidler.

§ 12 *Forbud mot fangst, høsting, omsetning mv.*

Kongen kan i forskrift fastsette

- a) forbud mot fangst og høsting,
- b) forbud eller begrensning av omsetning og bruk av varer som er omfattet av denne loven, og
- c) krav til eller forbud mot import og eksport mv.

for å gjennomføre lovens formål eller for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser.

§ 13 *Adgang til sted, bistandsplikt, prøveuttak mv.*

Virksomheten skal gi tilsynsmyndigheten uhindret adgang til sted eller lokale der det foregår aktivitet omfattet av loven, slik at tilsynsmyndigheten kan foreta nødvendige undersøkelser. Utenlandske inspektører kan delta i inspeksjoner mv. når det er nødvendig for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser.

Virksomheten skal vederlagsfritt stille nødvendige lokaler, inventar, arbeidshjelp og redskaper til disposisjon for utøvelse av tilsynet og ellers være behjelpelig og legge til rette for tilsynet.

Virksomheten skal på anmodning fra tilsynsmyndigheten vederlagsfritt avgi nødvendig prøvemateriale eller resultater av gjennomførte analyser.

Enhver har tilsvarende plikt som virksomheter etter første til tredje ledd, når det er skjellig grunn til mistanke om smittsom dyresykdom eller planteskadegjørere som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser, eller når det er nødvendig for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser.

I særskilte tilfeller kan tilsynsmyndigheten pålegge slakterier og anlegg som behandler animalske biprodukter, å stille anlegg, utstyr og arbeidskraft til disposisjon for å utføre bestemte oppgaver.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om adgang til sted, bistandsplikt, prøveuttak mv.

§ 14 *Opplysnings- og rapporteringsplikt*

Virksomheten skal når tilsynsmyndigheten krever det, gi eller sende inn nødvendige opplysninger og prøvemateriale. Tilsvarende gjelder enhver som er i besittelse av dyr, planter eller andre gjenstander eller organismer som kan føre med seg smitte. Tilsynsmyndigheten kan bestemme hvordan opplysningene skal gis, herunder form, detaljeringsgrad mv.

Enhver kan bli pålagt å fremlegge eller sende inn opplysninger og prøvemateriale når dette er nødvendig av hensyn til kontroll med import eller av hensyn til smitteovervåkning.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om opplysnings- og rapporteringsplikt samt om plikt til å offentliggjøre resultater av utført tilsyn.

§ 15 *Dokumentasjon mv.*

Kongen kan gi forskrifter om dokumentasjon, herunder stille krav om utstedelse av og plikt til å fremskaffe og oppbevare dokumentasjon, samt plikt til å vedlegge attester, sertifikater eller annen dokumentasjon ved transport og omsetning.

Kapittel III. Spesielle krav og forpliktelser

§ 16 *Næringsmiddeltrygghet*

Det er forbudt å omsette næringsmiddel som ikke er trygt. Et næringsmiddel skal anses for ikke å være trygt dersom det betraktes som helseskadelig eller uegnet for konsum.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om når et næringsmiddel anses for ikke å være trygt.

§ 17 *Innsatsvaretrygghet*

Det er forbudt å omsette fôr eller å gi dette til dyr som kan bli til næringsmidler, dersom fôret ikke er trygt. Fôr skal anses for ikke å være trygt dersom det betraktes å være helseskadelig for mennesker eller dyr, eller gjør næringsmidler fra dyr uegnet for konsum.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om når fôr anses for ikke å være trygt, og stille krav til trygghet for øvrige innsatsvarer.

§ 18 *Plantehelse*

Enhver skal utvise nødvendig aktsomhet, slik at det ikke oppstår fare for utvikling eller spredning av planteskadegjørere.

Planter skal ikke omsettes eller flyttes når det er grunn til mistanke om planteskadegjørere som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser.

Kongen kan gi nærmere forskrifter for å forebygge, overvåke og bekjempe planteskadegjørere, herunder om

- a) klassifisering og gruppering av planteskadegjørere,
- b) oppretting av soner,
- c) krav til planter, gjenstander, produkter og organismer som kan medføre risiko for spredning av planteskadegjørere, og
- d) plikt til å informere om restriksjoner pga. planteskadegjørere, herunder plikt til å tinglyse restriksjoner på eiendommen.

§ 19 *Dyrehelse*

Enhver skal utvise nødvendig aktsomhet, slik at det ikke oppstår fare for utvikling eller spredning av smittsom dyresykdom.

Levende dyr skal ikke omsettes, tas inn i dyrehold, flyttes eller settes ut når det er grunn til mistanke om smittsom dyresykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser.

Kongen kan gi nærmere forskrifter for å forebygge, overvåke og bekjempe dyresykdommer og smittestoffer, herunder om:

- a) klassifisering og gruppering av sykdommer og smittestoffer,

- b) oppretting av soner med ulik helse- og sykdomsstatus samt epidemiologisk atskilte regioner,
- c) godkjenning og bruk av vaksiner og annen medikamentell behandling til dyr,
- d) flytting, transport, omsetning og bruk av levende og døde dyr, animalske biprodukter, gjenstander mv.,
- e) kontroll av avlsdyr, uttak av kjønnsprodukter og reproduksjon av dyr, og
- f) adgangsbegrensninger for personer som kan føre med seg smitte til bygninger som brukes til dyr, fôr eller utstyr til dyr, og om plikt til å la sin person og medbrakte gjenstander desinfiseres.

§ 20 *Næringsmidler og dyrevelferd*

Kongen kan gi forskrifter for å hindre produksjon, bearbeiding, import eller omsetning av innsatsvarer eller næringsmidler fra dyr eller deler av dyr som har vært behandlet på en dyrevernmessig uakseptabel måte.

Kapittel IV. Avgifter, gebyrer, erstatningsordninger mv.

§ 21 *Avgift og gebyr*

Kongen kan i forskrifter pålegge virksomheter å betale gebyr for å dekke kostnader ved tilsyn, kontroll og særskilte ytelser, som utferdigelse av attester og godkjenninger, etter denne loven.

Kongen kan i forskrifter pålegge virksomheter å betale en avgift på næringsmidler for å dekke kostnader ved tilsyn og kontroll etter denne loven, som ikke dekkes ved gebyr i medhold av første ledd.

Kongen kan i forskrifter pålegge produsenter og importører en miljøavgift på plantevernmiddel.

Kongen kan i forskrifter pålegge dem som omsetter såvarer, planter og plantedeler, å betale en avgift til fremme av planteforedling og den administrasjon og kontroll som denne virksomheten krever.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om avgiftenes og gebyrenes beregning, oppkreving og innbetaling.

Ved forsinket betaling av avgifter og gebyrer skal det betales rente i samsvar med lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling.

Avgifter og gebyrer er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 22 *Erstatning for pålagte tiltak mot sykdommer, smittestoffer og skadegjørere hos dyr og planter*

Eier skal ha erstatning for husdyr som avlives etter pålegg jf. § 23, dør før slikt pålegg er gitt, eller

dør som følge av pålagt behandling. Vilkår for rett til erstatning er at eieren eller annen som har ansvar for dyrene mv., ikke selv forsettlig eller grovt uaktsomt har forvoldt sykdommen, utlegget eller tapet, og at han har oppfylt varslingsplikt jf. §6 og fulgt vedtak gitt i eller i medhold av denne loven. For hund, katt og selskapsdyr betales ikke erstatning.

Når eier har rett til erstatning etter første ledd, skal vedkommende også ha erstatning for nødvendige utlegg til avliving, nedgraving eller destruksjon av dyr, pålagt behandling, rengjøring og desinfeksjon samt tap som følge av pålagt destruksjon av hus, innredninger, fôr, redskaper og gjødsel.

Kongen kan gi forskrifter om erstatning for andre tap eller utgifter som følge av pålagte tiltak mot sykdommer og smittestoffer hos dyr, for tiltak som blir pålagt for å forebygge eller bekjempe planteskadegjørere, samt om fastsettelse, omfang og utmåling av erstatning etter denne paragraf.

Kapittel V. Administrative bestemmelser, sanksjoner og straff

§ 23 Tilsyn og vedtak

Det sentrale, regionale eller lokale mattilsynet fører tilsyn og kan fatte nødvendige vedtak for gjennomføring av bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven, herunder forby import, eksport og omsetning eller pålegge tilbaketrekning fra markedet, isolasjon, avlivning, destruksjon, kassasjon, båndlegging, merking eller særskilt behandling. Kongen kan delegere myndighet til andre offentlige eller private organer og gi bestemmelser om hvem som er klageinstans i slike tilfeller.

Dersom påleggene ikke etterkommes, det er ukjent hvem som er ansvarlig, eller det er nødvendig å få gjennomført tiltak raskt, kan tilsynsmyndigheten selv gjennomføre tiltak som nevnt i første ledd. Tiltak kan gjennomføres for den ansvarliges regning. Skyldige beløp er tvangsgrunnlag for utlegg.

Mattilsynet kan fastsette, endre og oppheve tidsbegrensede forskrifter som er fastsatt av hensyn til Norges internasjonale forpliktelser, straks uten forutgående høring og kunngjøre forskrifter på særskilt måte.

Offentlige myndigheter plikter på anmodning fra tilsynsmyndigheten å gi nødvendige opplysninger uten hinder av taushetsplikt. Politi, tollvesen, kystvakt og kommuner skal på anmodning bistå tilsynsmyndigheten.

§ 24 Særskilt smittesanerering

Eiendom, bygning eller løsøre hvor det er mistanke om smittestoffer eller planteskadegjørere,

kan pålegges rengjort, desinfisert eller destruert mv. Det kan videre pålegges restriksjoner på bruk av slik eiendom, bygning eller løsøre.

Døde dyr eller smitteførende gjenstander kan, når det er nødvendig for å unngå smitte, pålegges nedgravd på eiers grunn, og i særlige tilfeller på annen persons grunn, dersom dette kan foregå uten vesentlig ulempe for eier eller bruker av grunnen. Ved nedgraving på annen persons grunn ytes erstatning etter § 22.

§ 23 andre ledd gjelder tilsvarende.

§ 25 Stenging og virksomhetskarantene

Når det har oppstått eller kan oppstå forhold som kan medføre fare for helseskadelige næringsmidler, dyrs eller planters helse eller fare for miljøskade, kan virksomheten pålegges å stenge en eller flere aktiviteter. Tilsvarende gjelder dersom virksomheten driver uten nødvendig godkjenning.

Virksomhet som unnlater å etterkomme vesentlige pålegg eller grovt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan pålegges å stenge en eller flere aktiviteter for en nærmere avgrenset periode på inntil 6 måneder.

Dersom pålegg om stenging ikke etterkommes, det er ukjent hvem som er ansvarlig, eller det er nødvendig å få gjennomført tiltak raskt, kan tilsynsmyndigheten selv gjennomføre stenging. Stenging kan gjennomføres for den ansvarliges regning. Skyldige beløp er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 26 Tvangsmulkt

Virksomhet som unnlater å etterkomme enkeltvedtak innen fastsatt frist, kan ilegges tvangsmulkt i form av en engangsmulkt eller løpende dagmulkt. Tvangsmulktens størrelse fastsettes under hensyn til hvor viktig det er at pålegget gjennomføres, og hvilke kostnader det antas å medføre.

Tvangsmulkt kan fastsettes allerede i forbindelse med at pålegget gis når det er nødvendig at fristen overholdes.

Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Tilsynsmyndigheten kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om fastsettelse og beregning av tvangsmulkt.

§ 27 Informasjon til allmennheten

Ved mistanke om at det kan oppstå fare for menneskers ellers dyrs helse knyttet til inntak av næringsmidler eller fôr, skal tilsynsmyndigheten på eget initiativ gi allmennheten relevant informasjon som den er i besittelse av.

Tilsynsmyndigheten kan videre gi relevant informasjon til allmennheten når forbruker- eller andre samfunnshensyn taler for det.

Kongen kan gi forskrifter om informasjon til allmennheten.

§ 28 *Straff*

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven eller vedtak gitt i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler, såfremt forholdet ikke rammes av strengere straffebestemmelse. På samme måte straffes forsøk og medvirkning. Under særlig skjerpende omstendigheter kan fengsel i inntil 2 år anvendes.

Kongen kan i forskrift bestemme at bøtelegging, på stedet eller i ettertid, for overtredelser av nærmere angitt art kan skje ved forenklet forelegg etter faste bøtesatser. I slikt forelegg kan straffebudet og det straffbare forhold betegnes ved stikkord eller på lignende måte.

Forelegg som er skrevet ut på stedet, faller bort dersom det ikke straks vedtas. Er siktede under 18 år, kan det gis en kort frist for vedtagelsen av forelegget. For forelegg som er skrevet ut i ettertid, gjelder straffeprosessloven § 256 nr. 5 tilsvarende. Slikt forelegg faller bort dersom det ikke vedtas innen fristen. Kongen kan gi nærmere forskrifter om fremgangsmåten når forelegget skrives ut i ettertid.

Påtalemyndigheten kan til gunst for siktede oppheve et vedtatt forelegg.

Politimann som ellers ikke har foreleggsmyndighet, kan gis myndighet til å utferdige forenklet forelegg.

Kongen gir nærmere regler om bruk av forenklet forelegg etter denne paragrafen og fastsetter bøtesatser og subsidiær fengselsstraff for de overtredelser som ordningen skal omfatte.

Kapittel VI. Andre bestemmelser

§ 29 *Etablering av dataregistre*

Tilsynsmyndigheten kan opprette eller knytte seg dataregistre når det er nødvendig av hensyn til lovens formål, eller når det er nødvendig for å ivareta internasjonale avtaler som Norge har inngått. Slike registre kan ikke uten samtykke inneholde personopplysninger som er sensitive i henhold til lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger § 2 nr. 8.

Kongen kan gi forskrifter om plikt til å avgi opplysninger til slike registre.

§ 30 *Beskyttelse av betegnelser*

Kongen kan i forskrifter gi regler om beskyttelse og bruk av produktbetegnelser og varebetegnelser, regler for erstatning ved urettmessig bruk av

slike betegnelser, samt særskilte saksbehandlingsregler i forhold til slike forskrifter.

Kongen kan i denne forbindelse i forskrifter også innskrenke registreringsadgangen i medhold av lov 3. mars 1961 nr. 4 om varemerker, lov 3. mars 1961 nr. 5 om fellesmerker, lov 21. juni 1985 nr. 79 om enerett til firma og andre forretningskjenne tegn, lov 12. mars 1993 nr. 32 om planteforedlerrett, lov 7. juni 2002 nr. 19 om personnavn og lov 14. mars 2003 nr. 15 om beskyttelse av design, og avgrense rettigheter gitt i eller i medhold av de samme lovene, dersom det ikke har kommet inn innvendinger mot at en betegnelse blir vernet i samsvar med forskrifter gitt i medhold av denne loven. Kongen kan også gi forskrifter om begrensninger i registrering og bruk av doménenavn.

§ 31 *Kompensasjonsordninger*

Kongen kan gi forskrifter om kompensasjon for å lette etterlevelse av matlovens krav og forpliktelser i primærproduksjonen.

§ 32 *Dispensasjon*

Tilsynsmyndigheten kan i særlige tilfelle dispensere fra bestemmelsene gitt i eller i medhold av kapittel 2 og 3 i denne loven forutsatt at det ikke vil stride mot Norges internasjonale forpliktelser, herunder EØS-avtalen.

§ 33 *Gjennomføring og utfylling*

Kongen kan gi forskrifter som er nødvendige for å sikre gjennomføring og utfylling av denne loven.

Kongen kan fastsette de forskrifter som er nødvendige for å oppfylle Norges forpliktelser som følge av EØS-avtalen, herunder at slike forskrifter i tilfelle motstrid skal gå foran denne loven.

Kapittel VII. Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

§ 34 *Oppheving av andre lover*

Følgende lover oppheves:

1. Lov 28. mai 1959 nr. 12 om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer o.a. (fiskekvalitetsloven)
2. Lov 6. april 1962 nr. 3 om floghavre (floghavreloven)
3. Lov 8. juni 1962 nr. 4 om dyrehelse (husdyrloven)
4. Lov 5. april 1963 nr. 9 om plantevernmiddel mv. (plantevernmidelloven)
5. Lov 6. mai 1970 nr. 25 om forbud mot plukking av moltekart (moltekartloven)
6. Lov 4. desember 1970 nr. 82 om såvarer (såvareloven)

7. Lov 4. desember 1970 nr. 83 om handel med gjødsel og jordforbedringsmidler mv. (gjødselvareloven)
8. Lov 23. mars 1973 nr. 18 om tilsyn med forvarer (forvareloven)
9. Lov 17. mars 1978 nr. 6 om samordnet næringsmiddelkontroll (samordningsloven)
10. Lov 10. januar 1997 nr. 9 om kjøttproduksjon (kjøttproduksjonsloven)
11. Lov 13. juni 1997 nr. 54 om tiltak mot sykdom hos fisk og andre akvatiske dyr (fiskesykdomsloven)
12. Lov 23. juni 2000 nr. 53 om plantehelse (plante helseloven)

§ 35 Andre lovendringer

1. I lov 17. juni 1932 nr. 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer mv. gjøres følgende endringer:

§ 1 skal lyde:

Denne lov omfatter varer som er fremstilt ved husdyr- eller planteproduksjon, erstatningsmidler for disse, samt produkter som er videreforedlet av slike varer. Loven omfatter også produkter fra viltvoksende vekster. Loven omfatter ikke forhold som reguleres av lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven). Kongen kan gi forskrifter om hvilke varer og produkter loven skal gjelde for.

§ 3 første ledd skal lyde:

Kongen kan pålegge kommunen eller offentlige tilsynsorganer å utføre kontroll etter denne loven.

2. I lov 19. mai 1933 nr. 3 om tilsyn med næringsmidler gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde:

Lov om tilsyn med kosmetikk og kroppspleieprodukter mv.

§ 1 skal lyde:

Med kosmetikk og kroppspleieprodukter menes et hvert produkt som er bestemt til bruk på kroppens overflate, eller på tennene og munnhulens slimhinner for å rense, parfymere, endre deres utseende og/eller påvirke kroppslukter og/eller beskytte dem eller holde dem i god stand, unntatt legemidler.

Produksjon, lagring, transport, frambud og import av kosmetikk og kroppspleieprodukter skal være underkastet forskrifter og tilsyn etter Kongens nærmere bestemmelse.

Forskriftene kan ta sikte på:

- å forebygge tilvirkning og frambud av helseskadelig kosmetikk og kroppspleieprodukter
- å sikre renslighet og forhold som er tilfredsstillende i hygienisk henseende
- å sikre hvorledes varene skal være tilvirket, hva de må inneholde, og hvilke krav de skal tilfredsstillende for at de skal kunne utbys til salg,
- å forebygge uriktige forestillinger om varenes opprinnelse, beskaffenhet, art, mengde, sammensetning eller andre forhold som har betydning for forbrukerne, herunder forby helsemessig uønsket markedsføring.

I den utstrekning det anses påkrevet, kan Kongen i forskrift kreve godkjenning av bestemte typer kosmetikk og kroppspleieprodukter.

Kongen kan i forskrift regulere nærmere, og herunder forby, produksjon, import og frambud av kosmetikk og kroppspleieprodukter som inneholder gener fra genmodifiserte organismer der genene koder for antibiotikaresistens.

I den utstrekning det anses påkrevet, kan Kongen i forskrift pålegge produsent og annen ansvarlig for markedsføring å føre de bøker med videre som anses nødvendige for tilsynet, stille krav til kontroll med personalets helse og hygiene samt stille krav om hygiene-sertifikater eller lignende ved transport av kosmetikk og kroppspleieprodukter.

For å sikre at bestemmelser gitt i eller i medhold av denn lov overholdes, kan Kongen utferdige forskrifter om internkontroll og internkontrollsystem, og om plikt til å underrette tilsynsmyndighetene ved brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.

§ 3 oppheves.

§ 4 skal lyde:

Det sentrale, regionale eller lokale Mattilsynet fører tilsyn, og kan fatte nødvendige vedtak for gjennomføring av bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven. Kongen kan delegere myndighet til andre offentlige eller private organer og gir bestemmelse om klagebehandling i slike tilfeller.

Mattilsynet kan fastsette, endre og oppheve tidsbegrensede forskrifter som er fastsatt av hensyn til Norges internasjonale forpliktelser straks uten forutgående høring, og kunngjøre forskrifter på særskilt måte.

Offentlige myndigheter plikter på anmodning fra tilsynsmyndigheten å gi nødvendige opplysninger uten hinder av taushetsplikt. Politi og tollvesen skal på anmodning bistå tilsynsmyndigheten.

§ 5 fjerde ledd oppheves. § 5 nåværende femte ledd blir fjerde ledd.

§ 6 andre og tredje ledd oppheves. § 6 nåværende fjerde ledd blir andre ledd.

§ 7 første ledd oppheves. § 7 nåværende andre til sjetten ledd blir første til femte ledd.

3. I lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene § 4a-4 andre ledd, skal nytt sjetten punktum lyde:

I forskriftene kan det bestemmes at Mattilsynet gir godkjenning av drikkevann og vannforsyningsanlegg, og regler om klage over slike vedtak.

4. Lov 14. juni 1985 nr 68 om oppdrett av fisk, skalldyr mv. § 5 nr.3 skal lyde:

har en klart uheldig plassering i forhold til det omkringliggende miljø, *hensynet til folkehelsen*, lovlig ferdsel eller annen utnytting av området

5. Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten § 9 første ledd bokstav b skal lyde:

b. lov om *matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)*.

6. Lov 21. desember 2000 nr. 118 om havbeite § 3 andre ledd skal lyde:

Løyve kan ikkje bli gitt dersom det er fare for skadelege verknader på *folkehelsen* eller miljøet, medrekna fare for skade på det biologiske mangfold, økologisk ubalanse eller spreiding av sjukdommar.

§ 36 *Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser*

Denne lov trer i kraft 1. januar 2004.

Forskrift eller enkeltvedtak gitt i eller i medhold av lovbestemmelser som blir opphevet eller endret etter §§ 34 eller 35, gjelder fortsatt inntil de blir opphevet.

Vedlegg 1**Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 178/2002 av 28. januar 2002 om fastsettelse av allmenne prinsipper og krav i næringsmiddelregelverket, om opprettelse av Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet og om fastsettelse av framgangsmåter i forbindelse med næringsmiddeltrygghet**

EUROPAPARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPEISKE UNION HAR –

under henvisning til traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap, særlig artikkel 37, 95, 133 og artikkel 152 nr. 4 bokstav b),
under henvisning til forslag fra Kommisjonen⁽¹⁾,
under henvisning til uttalelse fra Den økonomiske og sosiale komité⁽²⁾,
under henvisning til uttalelse fra Regionkomiteen⁽³⁾,
etter framgangsmåten fastsatt i traktatens artikkel 251⁽⁴⁾ og
ut fra følgende betraktninger:

1. Fri omsetning av trygge og sunne næringsmidler er en nødvendig del av det indre marked, og bidrar i høy grad til å verne borgernes helse og velferd, og deres sosiale og økonomiske interesser.
2. Det bør sikres et høyt vernnivå for menneskers liv og helse ved gjennomføringen av Fellesskapets politikk.
3. Fri omsetning av næringsmidler og fôr innenfor Fellesskapet kan oppnås bare dersom kravene til næringsmiddel- og fôrtrygghet ikke varierer vesentlig fra medlemsstat til medlemsstat.
4. Det er store ulikheter mellom medlemsstatenes næringsmiddelreguleringer med hensyn til begreper, prinsipper og framgangsmåter. Når medlemsstatene vedtar tiltak som gjelder næringsmidler, kan disse ulikhetene hindre fri omsetning av næringsmidler, skape ulike konkur-

ransevilkår og dermed direkte påvirke det indre markeds virkemåte.

5. Det er derfor nødvendig med en tilnærming av disse begrepene, prinsippene og framgangsmåtene slik at de danner et felles grunnlag for de tiltakene som treffes i medlemsstatene og på fellesskapsplan med hensyn til næringsmidler og fôr. Det er imidlertid nødvendig å avsette tilstrekkelig tid til å tilpasse eventuelle motstridende bestemmelser i gjeldende regelverk, både på nasjonalt plan og på fellesskapsplan, og å sørge for at det relevante regelverket, i påvente av en slik tilpasning, anvendes på bakgrunn av prinsippene i denne forordning.
6. Vann inntas direkte eller indirekte i likhet med andre næringsmidler, og bidrar dermed til den enkelte forbrukers samlede eksponering for inntatte stoffer, herunder forurensende kjemiske og mikrobiologiske stoffer. Ettersom kvaliteten på drikkevann imidlertid allerede kontrolleres gjennom rådsdirektiv 80/778/EØF⁽⁵⁾ og 98/83/EF⁽⁶⁾, er det tilstrekkelig å ta vann i betraktning etter det sted for overholdelse som er fastsatt i artikkel 6 i direktiv 98/83/EF.
7. Det bør i næringsmiddelregelverket innføres krav til fôr, herunder til produksjon og bruk av fôr beregnet på dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon. Dette berører ikke lignende krav som har blitt anvendt hittil, og som vil bli anvendt i framtiden i fôrregelverket for alle dyr, herunder kjæledyr.
8. Fellesskapet har ved utformingen av næringsmiddelregelverket valgt et høyt helsevernivå, som får anvendelse uten forskjellsbehandling på handel med næringsmidler eller fôr uavhen-

⁽¹⁾ EFT C 96 E av 27.3.2001, s. 247.

⁽²⁾ EFT C 155 av 29.5.2001, s. 32.

⁽³⁾ Uttalelse av 14. juni 2001 (ennå ikke offentliggjort i EFT).

⁽⁴⁾ Europaparlamentsuttalelse av 12. juni 2001 (ennå ikke offentliggjort i EFT), Rådets felles holdning av 17. september 2001 (ennå ikke offentliggjort i EFT) og europaparlamentsbeslutning av 11. desember 2001 (ennå ikke offentliggjort i EFT). Rådsbeslutning av 21. januar 2002.

⁽⁵⁾ EFT L 229 av 30.8.1980, s. 11. Direktivet opphevet ved direktiv 98/83/EF.

⁽⁶⁾ EFT L 330 av 5.12.1998, s. 32.

- gig av om handelen skjer på det indre marked eller internasjonalt.
9. Det er nødvendig å sikre at forbrukere, andre berørte parter og handelspartnere har tillit til de beslutningsprosessene som ligger til grunn for næringsmiddelregelverket, dets vitenskapelige grunnlag og strukturen og uavhengigheten til de institusjonene som er ansvarlige for vern av helsen og av andre interesser.
 10. Erfaring har vist at det er nødvendig å vedta tiltak med sikte på å garantere at det ikke omsettes næringsmidler som ikke er trygge og sikre at det finnes ordninger som kan identifisere og løse problemer i forbindelse med næringsmiddeltrygghet, for å sikre at det indre marked virker på en tilfredsstillende måte og for å verne menneskers helse. Lignende spørsmål i forbindelse med fôrtrygghet bør også tas opp.
 11. For å kunne behandle spørsmålet om næringsmiddeltrygghet på en tilstrekkelig omfattende og fullstendig måte, bør næringsmiddelregelverket defineres bredt slik at det omfatter en lang rekke bestemmelser som direkte eller indirekte påvirker næringsmiddel- og fôrtryggheten, herunder bestemmelser om materialer og gjenstander som kommer i kontakt med næringsmidler, fôr og andre innsatsfaktorer i primærproduksjonen i landbruket.
 12. For å kunne sikre næringsmiddeltrygghet er det nødvendig å betrakte produksjonsskjeden for næringsmidler som en helhet, fra og med primærproduksjon og produksjon av fôr til og med salg eller levering av næringsmidler til forbrukeren, fordi hvert enkelt ledd kan ha en mulig innvirkning på næringsmiddeltryggheten.
 13. Erfaring har vist at det som følge av dette er nødvendig å ta hensyn til produksjon, framstilling, transport og distribusjon av fôr som gis til dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon, herunder produksjon av dyr til bruk som fôr i fiskeoppdrettsanlegg, ettersom utilsiktet eller tilsiktet forurensning av fôr, og forfalskning eller bedragerske eller andre skadelige metoder i forbindelse med dette, kan ha en direkte eller indirekte innvirkning på næringsmiddeltryggheten.
 14. Det er av samme grunn nødvendig å ta hensyn til andre metoder og innsatsfaktorer i primærproduksjonen i landbruket og deres mulige innvirkning på næringsmiddeltryggheten.
 15. Nettverk av laboratorier med særlig kompetanse på regionalt og/eller interregionalt plan med sikte på å sikre kontinuerlig overvåking av næringsmiddeltryggheten, kan spille en viktig rolle når det gjelder forebygging av mulige helserisikoer for borgerne.
 16. Tiltak som vedtas av medlemsstatene og Fellesskapet med hensyn til næringsmidler og fôr, bør i alminnelighet bygge på en risikoanalyse, med mindre det ikke er hensiktsmessig på grunn av omstendighetene eller tiltakets art. Gjennomføring av risikoanalyser før slike tiltak vedtas bør gjøre det lettere å unngå uberettigede hindringer for fri omsetning av næringsmidler.
 17. Når næringsmiddelregelverket har som mål å redusere, fjerne eller forebygge helserisikoer, utgjør de tre sammenhengende delene av risikoanalysen, dvs. risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon, en systematisk metode for å bestemme effektive, riktig avpassede og målrettede tiltak, eller andre helsevern-tiltak.
 18. En forutsetning for tillit til det vitenskapelige grunnlaget for næringsmiddelregelverket er at risikovurderinger foretas på en uavhengig og objektiv måte med innsynsmulighet, og bygger på tilgjengelige vitenskapelige opplysninger og data.
 19. Det er allment anerkjent at vitenskapelige risikovurderinger i visse tilfeller ikke i seg selv kan gi alle de opplysningene som en avgjørelse om risikohåndtering bør bygge på, og at det bør tas hensyn til andre faktorer som er relevante for spørsmålet som er under vurdering, herunder samfunnsmessige, økonomiske, tradisjonelle, etiske og miljømessige faktorer, samt kontrollmulighetene.
 20. Føre-var-prinsippet har blitt anvendt for å sikre helsevernet i Fellesskapet, noe som har ført til hindringer for fri omsetning av næringsmidler og fôr. Det er derfor nødvendig å vedta et ensartet grunnlag i hele Fellesskapet for anvendelse av dette prinsippet.
 21. I de særlige tilfellene der det er fare for liv eller helse, men der det råder vitenskapelig usikkerhet, er føre-var-prinsippet et middel til å fastsette risikohåndteringstiltak eller andre tiltak for å sikre det høye helsevernivået som Fellesskapet har valgt.
 22. Næringsmiddeltrygghet og vern av forbrukerinteresser får stadig større betydning for offentligheten, ikke-statlige organisasjoner, yrkessammenslutninger, internasjonale handelspartnere og handelsorganisasjoner. Det er nødvendig å sørge for at forbrukernes og handelspartnernes tillit sikres ved at næringsmiddelregelverket utvikles på en åpen måte som gir innsyn, og ved at offentlige myndigheter vedtar hensiktsmessige tiltak for å informere offentligheten dersom det er rimelig grunn til mistanke om at et næringsmiddel kan utgjøre en helserisiko.

23. Forbrukernes sikkerhet og tillit i Fellesskapet og i tredjestater er av avgjørende betydning. Fellesskapet er en viktig global handelspartner når det gjelder næringsmidler og fôr, og har i denne sammenhengen inngått internasjonale handelsavtaler, bidrar til utviklingen av internasjonale standarder som ligger til grunn for næringsmiddelregelverket, og støtter prinsippene om frihandel med trygt fôr og trygge og sunne næringsmidler uten forskjellsbehandling, ved å følge en rettferdig og etisk handelspraksis.
24. Det er nødvendig å sikre at næringsmidler og fôr som eksporteres eller gjeneksporteres fra Fellesskapet, oppfyller kravene i Fellesskapets regelverk eller de kravene som er fastsatt av importstaten. I andre tilfeller kan næringsmidler og fôr eksporteres eller gjeneksporteres bare dersom importstaten uttrykkelig har godkjent dette. Det er imidlertid nødvendig å sikre at helseskadelige næringsmidler eller fôr som ikke er trygt ikke eksporteres eller gjeneksporteres selv om importstaten har gitt sin godkjenning.
25. Det er nødvendig å fastsette de allmenne prinsippene for handel med næringsmidler og fôr samt målene og prinsippene for Fellesskapets bidrag til utarbeidningen av internasjonale standarder og handelsavtaler.
26. Visse medlemsstater har vedtatt horisontal lovgivning for næringsmiddeltrygghet, som særlig omfatter en alminnelig plikt for markedsdeltakere til bare å omsette næringsmidler som er trygge. Disse medlemsstatene anvender imidlertid ulike grunnleggende kriterier for å fastslå om et næringsmiddel er trygt. De ulike tilnærmingmåtene samt fraværet av horisontal lovgivning i andre medlemsstater, kan føre til at det oppstår handelshindringer for næringsmidler. På samme måte kan det oppstå handelshindringer for fôr.
27. Det er derfor nødvendig å fastsette alminnelige krav om at bare trygge næringsmidler og fôr kan omsettes, slik at det indre marked virker effektivt for slike produkter.
28. Erfaring viser at det indre markeds virkemåte med hensyn til næringsmidler eller fôr kan settes i fare dersom det er umulig å spore næringsmidler og fôr. Det er derfor nødvendig å innføre et omfattende system for sporbarhet i næringsmiddel- og fôrforetak, slik at det kan iverksettes målrettet og presis tilbaketrekking eller spres informasjon til forbrukere eller offentlige kontrollører, for på den måten å unngå mer omfattende uro enn nødvendig når det oppstår problemer med næringsmiddeltryggheten.
29. Det er nødvendig å sikre at næringsmiddel- eller fôrforetak, herunder en importør, i det minste kan fastslå fra hvilket foretak de har fått levert næringsmidler, fôr, dyr eller stoffer som kan inngå i et næringsmiddel eller et fôr, slik at sporbarhet ved en undersøkelse kan sikres på alle stadier.
30. En driftsansvarlig for et næringsmiddelforetak er best egnet til å utforme en sikker ordning for levering av næringsmidler og til å sikre at næringsmidlene foretaket leverer er trygge. Vedkommende bør derfor ha det primære rettslige ansvar for å garantere næringsmiddeltrygghet. Selv om dette prinsippet gjelder i visse medlemsstater og på visse områder av næringsmiddelregelverket, er dette ikke klart på andre områder, eller ansvaret ligger hos vedkommende myndighet i medlemsstaten gjennom den kontrollvirksomhet som utøves. Slike forskjeller kan skape handelshindringer og konkurransevridding mellom næringsmiddelforetak i ulike medlemsstater.
31. Tilsvarende krav bør gjelde for fôr og driftsansvarlige for fôrforetak.
32. Det vitenskapelige og tekniske grunnlaget for Fellesskapets regelverk for næringsmiddel- og fôrtrygghet bør bidra til at det oppnås et høyt helsevernivå i Fellesskapet. Fellesskapet bør ha tilgang til vitenskapelig og teknisk bistand som er uavhengig, effektiv og av høy kvalitet.
33. De vitenskapelige og tekniske spørsmålene knyttet til næringsmiddel- og fôrtrygghet blir stadig viktigere og mer sammensatte. Opprettelsen av Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet, heretter kalt «myndigheten», bør kunne forsterke den nåværende ordningen for vitenskapelig og teknisk bistand, som ikke lenger er i stand til å møte de økende kravene som stilles til den.
34. I henhold til næringsmiddelregelverkets allmenne prinsipper bør myndigheten påta seg rollen som et uavhengig vitenskapelig referansepunkt for risikovurdering, og bør på den måten kunne bidra til at det indre marked virker på en tilfredsstillende måte. Myndigheten kan anmodes om å avgi uttalelser om omstridte vitenskapelige spørsmål for på den måten å gjøre det mulig for Fellesskapets institusjoner og medlemsstatene å treffe de velbegrunnede avgjørelsene om risikohåndtering som er nødvendige for å sikre næringsmiddel- og fôrtrygghet, samtidig som den bidrar til å unngå en oppstykking av det indre marked ved at det innføres uberettigede eller unødvendige hindringer for fri omsetning av næringsmidler og fôr.
35. Myndigheten bør være en uavhengig vitenska-

- pelig kilde for rådgivning, informasjon og risikokommunikasjon for å øke forbrukernes tillit. For å fremme sammenhengen mellom risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon bør imidlertid forbindelsen mellom dem som vurderer og dem som håndterer risikoer, styrkes.
36. Myndigheten bør gi en omfattende og uavhengig vitenskapelig oversikt over tryggheten og andre sider ved næringsmiddel- og førkjeden i sin helhet, noe som innebærer et utstrakt ansvar for myndigheten. Ansvaret bør omfatte spørsmål som har en direkte eller indirekte innflytelse på tryggheten i næringsmiddel- og førkjeden, dyrs helse og velferd og plantehelsen. Det er imidlertid nødvendig å sikre at myndigheten fokuserer på næringsmiddeltrygghet, slik at dens oppdrag med hensyn til dyrs helse og velferd og plantehelse som ikke har sammenheng med næringsmiddelkjedens trygghet, bør begrenses til å avgi vitenskapelige uttalelser. Myndighetens oppdrag bør også omfatte vitenskapelig rådgivning og vitenskapelig og teknisk bistand med hensyn til menneskers ernæring i forbindelse med Fellesskapets regelverk, og bistand til Kommisjonen, på dennes anmodning, når det gjelder informasjon i forbindelse med Fellesskapets helseprogrammer.
37. Ettersom visse produkter som godkjennes innenfor rammen av næringsmiddelregelverket, som plantevernmidler eller tilsetningsstoffer i fôr, kan utgjøre en risiko for miljøet eller arbeidstakers sikkerhet, bør visse miljøaspekter og aspekter ved vern av arbeidstakere også vurderes av myndigheten i samsvar med gjeldende regelverk.
38. For å unngå overlapping av vitenskapelige vurderinger og lignende vitenskapelige uttalelser om genmodifiserte organismer (GMO-er), bør myndigheten uten at det berører framgangsmåtene fastsatt i direktiv 2001/18/EF⁽⁷⁾ også avgi vitenskapelige uttalelser om andre produkter enn næringsmidler og fôr som gjelder genmodifiserte organismer i henhold til nevnte direktiv.
39. Myndigheten bør gjennom sin bistand i vitenskapelige spørsmål bidra til Fellesskapets og medlemsstatenes rolle i utviklingen og fastsettelsen av internasjonale standarder for næringsmiddeltrygghet samt handelsavtaler.
40. Det er av avgjørende betydning at Fellesskapets institusjoner, offentligheten og berørte parter har tillit til myndigheten. Det er derfor absolutt nødvendig å sikre at myndigheten er uavhengig, har høy vitenskapelige kvalitet, er åpen og effektiv. Samarbeid med medlemsstater er også absolutt nødvendig.
41. Styret bør derfor utpekes på en måte som sikrer det høyeste kompetansenivå, et bredt spekter av relevant sakkunnskap, f.eks. innenfor ledelse og offentlig forvaltning, og størst mulig geografisk spredning i Unionen. Dette bør fremmes gjennom en rotasjonsordning mellom styremedlemmenes hjemstater, uten at noen plasser kan forbeholdes borgere fra en bestemt medlemsstat.
42. Myndigheten bør ha de nødvendige midler til å utføre alle pålagte oppgaver, slik at den kan oppfylle sin rolle.
43. Styret bør ha de nødvendige fullmakter til å fastsette budsjettet, kontrollere gjennomføringen av det, fastsette interne regler, vedta finansreglementer, utpeke medlemmene av vitenskapskomiteen og vitenskapsgruppene samt utpeke den daglige lederen.
44. Myndigheten bør samarbeide nært med vedkommende organer i medlemsstatene dersom den skal kunne virke effektivt. Det bør opprettes et rådgivende utvalg som skal gi råd til den daglige lederen, ivareta informasjonsutveksling og sikre et nært samarbeid, særlig med hensyn til nettverkssystemet. Samarbeid og hensiktsmessig informasjonsutveksling bør også begrense muligheten for avvikende vitenskapelige uttalelser.
45. Myndigheten bør overta den rollen som vitenskapskomiteer tilknyttet Kommisjonen har når det gjelder å avgi vitenskapelige uttalelser innenfor sitt ansvarsområde. Det er nødvendig å omorganisere disse komiteene for å sikre større vitenskapelig sammenheng i forhold til næringsmiddelkjeden, og for at de skal kunne arbeide mer effektivt. Det bør derfor nedsettes en vitenskapskomité og faste vitenskapsgrupper innenfor myndigheten, som kan avgi disse uttalelsene.
46. For å sikre uavhengighet bør medlemmene av vitenskapskomiteen og vitenskapsgruppene være uavhengige vitenskapsfolk som rekrutteres på grunnlag av en åpen søknadsprosess.
47. Myndighetens rolle som et uavhengig vitenskapelig referansepunkt innebærer at ikke bare Kommisjonen, men også Europaparlamentet og medlemsstatene kan be om en vitenskapelig uttalelse. For å sikre at framgangsmåten med vi-
-
- ⁽⁷⁾ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/18/EF av 12. mars 2001 om utsetting i miljøet av genmodifiserte organismer og om oppheving av rådsdirektiv 90/220/EØF (EFT L 106 av 17.4.2001, s. 1).

- tenskapelig rådgivning blir håndterlig og konsekvent, bør myndigheten kunne avslå eller endre en søknad med begrunnelse for dette og på grunnlag av kriterier fastsatt på forhånd. Det bør også treffes tiltak for å unngå avvikende vitenskapelige uttalelser, og dersom vitenskapelige organer avgir avvikende vitenskapelige uttalelser, bør det finnes framgangsmåter som kan oppklare avviket eller gi dem som er ansvarlige for risikohåndtering, et klart og tydelig grunnlag av vitenskapelige opplysninger.
48. Myndigheten bør også kunne bestille vitenskapelige undersøkelser som er nødvendige for dens arbeid, samtidig som det sikres at de forbindelser den oppretter med Kommisjonen og medlemsstatene hindrer dobbeltarbeid. Dette bør gjøres på en åpen måte som gir innsyn, og myndigheten bør ta hensyn til den sakkunnskap og de strukturer som allerede finnes i Fellesskapet.
49. Mangelen på en effektiv ordning for innsamling og analyse av data om næringsmiddelkjeden på fellesskapsplan, anses for å være en alvorlig svakhet. En ordning for innsamling og analyse av relevante data på de områdene som hører inn under myndigheten, bør derfor opprettes i form av et nettverk som samordnes av myndigheten. Det er behov for en gjennomgåelse av det fellesskapsnettverk for datainnsamling som allerede finnes på de områdene som hører inn under myndigheten.
50. Bedre identifisering av nye risikoer kan på lang sikt være et viktig forebyggende verktøy som medlemsstatene og Fellesskapet kan bruke ved gjennomføringen av sin politikk. Det er derfor nødvendig å gi myndigheten den forebyggende oppgaven å samle inn opplysninger og utvise årvåkenhet, samt foreta vurderinger og informere om nye risikoer slik at de kan forebygges.
51. Opprettelsen av myndigheten bør gi medlemsstatene muligheten til i større grad å delta i vitenskapelige framgangsmåter. Det bør derfor opprettes et nært samarbeid mellom myndigheten og medlemsstatene for dette formål. Myndigheten bør særlig kunne overlate visse oppgaver til organisasjoner i medlemsstatene.
52. Det er nødvendig å sikre likevekt mellom behovet for å bruke nasjonale organisasjoner til å utføre oppgaver for myndigheten og behovet for å sikre at disse oppgavene blir utført i samsvar med de kriterier som er fastsatt for slike oppgaver, for å sikre den overordnede sammenhengen. Eksisterende framgangsmåter for fordeling av vitenskapelige oppgaver til medlemsstatene, særlig i forbindelse med vurderingen av dokumenter som framlegges av industrien for godkjenning av visse stoffer, produkter eller framgangsmåter, bør gjennomgås på nytt innen ett år for å ta hensyn til opprettelsen av myndigheten og de nye mulighetene den tilbyr, samtlig som framgangsmåtene for vurdering skal være minst like strenge som før.
53. Kommisjonen har fortsatt det fulle ansvar for å underrette om risikohåndteringstiltak. En hensiktsmessig utveksling av opplysninger mellom myndigheten og Kommisjonen bør derfor finne sted. Et nært samarbeid mellom myndigheten, Kommisjonen og medlemsstatene er også nødvendig for å sikre sammenheng i den totale kommunikasjonsprosessen.
54. Myndighetens uavhengighet og dens oppgave med hensyn til å informere offentligheten innebærer at den bør kunne kommunisere selvstendig på de områdene som hører inn under dens ansvarsområde, med det formål å gi objektiv, pålitelig og lettfattelig informasjon.
55. Det er nødvendig at det i forbindelse med offentlige opplysningskampanjer opprettes et passende samarbeid med medlemsstatene og andre berørte parter, slik at det kan tas hensyn til eventuelle regionale parametre og en eventuell sammenheng med helsepolitikken.
56. I tillegg til at prinsippene for myndighetens virksomhet bør bygge på uavhengighet og innsyn, bør myndigheten være en organisasjon som er åpen for kontakt med forbrukere og andre berørte grupper.
57. Myndigheten bør finansieres over Den europeiske unions alminnelige budsjett. På bakgrunn av de erfaringer som er gjort, særlig med hensyn til behandlingen av godkjenningssaker som framlegges av industrien, bør imidlertid muligheten for å innføre avgifter undersøkes innen tre år etter at denne forordning har trådt i kraft. Fellesskapets budsjettbehandling vil fortsatt få anvendelse når det gjelder de tilskudd som skal dekkes over Den europeiske unions alminnelige budsjett. Videre bør revisjonen av regnskapene foretas av Revisjonsretten.
58. Europeiske stater som ikke er medlemmer av Den europeiske union, men som har inngått avtaler som forplikter dem til å innarbeide og gjennomføre fellesskapsretten på det området denne forordning omhandler, må gis adgang til å delta.
59. Det finnes allerede et hurtigvarslingssystem innenfor rammen av rådsdirektiv 92/59/EØF av 29. juni 1992 om alminnelig produktsikkerhet⁽⁸⁾. Virkeområdet for det nåværende systemet

⁽⁸⁾ EFT L 228 av 11.8.1992, s. 24.

omfatter næringsmidler og industriprodukter, men ikke fôr. Den senere tids kriser på næringsmiddelområdet har vist at det er behov for å innføre et forbedret og utvidet hurtigvarslingssystem som omfatter næringsmidler og fôr. Dette endrede systemet bør forvaltes av Kommisjonen og omfatte medlemsstatene, Kommisjonen og myndigheten som medlemmer i nettverket. Systemet bør ikke omfatte fellesskapsordninger for hurtig utveksling av informasjon i tilfelle av en radiologisk beredskapssituasjon, fastsatt i rådsvedtak 87/600/Euratom⁽⁹⁾.

60. Hendelsene nylig med hensyn til næringsmiddeltrygghet har vist at det er behov for å treffe egnede tiltak i nødssituasjoner for å sikre at alle næringsmidler, uansett art eller opprinnelse, og alt fôr blir underlagt felles tiltak i tilfelle av alvorlig risiko for menneskers helse, dyrehelsen eller miljøet. En slik overordnet strategi for nødtiltak med hensyn til næringsmiddeltrygghet bør gjøre det mulig å treffe effektive tiltak og unngå kunstige forskjeller i behandlingen av en alvorlig risiko i forbindelse med næringsmidler eller fôr.
61. Krisene på næringsmiddelområdet nylig har også vist hvilke fordeler Kommisjonen vil ha av bedre tilpassede og raskere framgangsmåter for krisehåndtering. Disse organisatoriske framgangsmåtene bør gjøre det mulig å bedre samordningen av tiltakene og på grunnlag av de beste vitenskapelige opplysningene fastsette de mest effektive tiltakene. De endrede framgangsmåtene bør derfor ta hensyn til myndighetens ansvarsområde og omfatte bestemmelser om myndighetens vitenskapelige og tekniske bistand i form av rådgivning i tilfelle av en krise på næringsmiddelområdet.
62. For å sikre en mer effektiv og overordnet strategi i forbindelse med næringsmiddelkjeden, bør det opprettes en komité for næringsmiddelkjeden og dyrehelsen for å erstatte Den faste veterinærkomité. Rådsbeslutning 68/361/EØF⁽¹⁰⁾, 69/414/EØF⁽¹¹⁾ og 70/372/EØF⁽¹²⁾ bør derfor oppheves. Av samme grunn bør Komiteen for næringsmiddelkjeden og dyrehelsen også erstatte Den faste komité for plantehelse når det gjelder dennes myndighet (direktiv 76/895/

EØF⁽¹³⁾, 86/362/EØF⁽¹⁴⁾, 86/363/EØF⁽¹⁵⁾, 90/642/EØF⁽¹⁶⁾ og 91/414/EØF⁽¹⁷⁾) når det gjelder plantevernmidler og fastsettelse av maksimumsgrenser for restmengder.

63. De tiltakene som er nødvendige for gjennomføringen av denne forordning, bør vedtas i samsvar med rådsbeslutning 1999/468/EF av 28. juni 1999 om fastsettelse av nærmere regler for utøvelsen av den gjennomføringsmyndighet som er tillagt Kommisjonen⁽¹⁸⁾.
64. Det er nødvendig at de næringsdrivende får nok tid til å tilpasse seg noen av kravene fastsatt i denne forordning, og at Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet kan begynne sin virksomhet 1. januar 2002.
65. Det er viktig å unngå sammenblanding mellom oppdragene til myndigheten og oppdragene til Det europeiske kontor for legemiddelvurdering (EMA), opprettet ved rådsforordning (EØF) nr. 2309/93⁽¹⁹⁾. Det er derfor nødvendig å fastslå at denne forordning ikke berører den myndighet som er tillagt EMA gjennom Fellesskaps regelverk, herunder den myndighet som er tillagt Kontoret ved rådsforordning (EØF) nr. 2377/90 av 26. juni 1990 om en framgangsmåte i Fellesskapet for fastsettelse av maksimumsgrenser for restmengder av veterinærpreparater i næringsmidler av animalsk opprinnelse⁽²⁰⁾.
66. Det er nødvendig og hensiktsmessig for å kunne nå de grunnleggende målene for denne forordning at det skjer en tilnærming av begreper, prinsipper og framgangsmåter som utgjør et felles grunnlag for Fellesskapet næringsmiddelregelverk, og at det opprettes en europeisk myndighet for næringsmiddeltrygghet. I samsvar med forholdsmessighetsprinsippet fastsatt i traktatens artikkel 5, går denne forordning ikke lenger enn det som er nødvendig for å nå disse målene –

⁽⁹⁾ EFT L 371 av 30.12.1987, s. 76.

⁽¹⁰⁾ EFT L 255 av 18.10.1968, s. 23.

⁽¹¹⁾ EFT L 291 av 19.11.1969, s. 9.

⁽¹²⁾ EFT L 170 av 3.8.1970, s. 1.

⁽¹³⁾ EFT L 340 av 9.12.1976, s. 26. Direktivet sist endret ved kommisjonsdirektiv 2000/57/EF (EFT L 244 av 29.9.2000, s. 76).

⁽¹⁴⁾ EFT L 221 av 7.8.1986, s. 37. Direktivet sist endret ved kommisjonsdirektiv 2001/57/EF (EFT L 208 av 1.8.2001, s. 36).

⁽¹⁵⁾ EFT L 221 av 7.8.1986, s. 43. Direktivet sist endret ved kommisjonsdirektiv 2001/57/EF.

⁽¹⁶⁾ EFT L 350 av 14.12.1990, s. 71. Direktivet sist endret ved kommisjonsdirektiv 2001/57/EF.

⁽¹⁸⁾ EFT L 184 av 17.7.1999, s. 23.

⁽¹⁹⁾ EFT L 214 av 24.8.1993, s. 1. Forordningen endret ved kommisjonsforordning (EF) nr. 649/98 (EFT L 88 av 24.3.1998, s. 7).

⁽²⁰⁾ EFT L 224 av 18.8.1990, s. 1. Forordningen sist endret ved kommisjonsforordning (EF) nr. 1553/2001 (EFT L 205 av 31.7.2001, s. 16).

⁽¹⁷⁾ EFT L 230 av 19.8.1991, s. 1. Direktivet sist endret ved kommisjonsdirektiv 2001/49/EF (EFT L 176 av 29.6.2001, s. 61).

VEDTATT DENNE FORORDNING:

*Kapittel 1***Virkeområde og definisjoner***Artikkel 1***Mål og virkeområde**

1. Denne forordning inneholder grunnleggende bestemmelser som skal sikre et høyt vernenivå for menneskers helse og for forbrukerinteresser når det gjelder næringsmidler, idet det tas særlig hensyn til mangfoldet i næringsmiddeltilbudet, herunder tradisjonelle produkter, samtidig som det sikres at det indre marked virker på en tilfredsstillende måte. I forordningen fastsettes det felles prinsipper og ansvar, midler til å framskaffe et solid vitenskapelig grunnlag, en effektiv organisasjon og framgangsmåter for å støtte beslutningstaking på området næringsmiddel- og fôrtrygghet.
2. Med hensyn til nr. 1 fastsettes det i denne forordning allmenne prinsipper for næringsmidler og fôr i alminnelighet og for næringsmiddel- og fôrtrygghet i særdeleshet, på fellesskapsplan og nasjonalt plan.

Ved forordningen opprettes Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet.

I forordningen er det fastsatt framgangsmåter for spørsmål som har direkte eller indirekte innvirkning på næringsmiddel- og fôrtryggheten.

3. Denne forordning får anvendelse på alle ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av næringsmidler og fôr. Den får ikke anvendelse på primærproduksjon til private husholdningsformål eller på tilberedning, behandling eller lagring av næringsmidler til forbruk i private husholdninger.

*Artikkel 2***Definisjon av «næringsmidler»**

I denne forordning menes med «næringsmidler» ethvert stoff eller produkt, uansett om det er bearbeidet, delvis bearbeidet eller ubearbeidet, som er bestemt til, eller med rimelighet kan forventes, å inntas av mennesker.

«Næringsmidler» omfatter drikke, tyggegummi og ethvert stoff, herunder vann, som bevisst tilsettes næringsmiddelet når det framstilles, tilberedes eller behandles. «Næringsmidler» omfatter vann etter det sted for overholdelse som er fastsatt i artikkel 6 i direktiv 98/83/EF, og uten at kravene i direktiv 80/778/EØF og 98/83/EF berøres.

«Næringsmidler» omfatter ikke:

- a) fôr,
- b) levende dyr, med mindre de er klargjort for omsetning til konsum,
- c) planter før innhøsting,
- d) legemidler i henhold til rådsdirektiv 65/65/EØF⁽²¹⁾ og 92/73/EØF⁽²²⁾,
- e) kosmetikk i henhold til rådsdirektiv 76/768/EØF⁽²³⁾,
- f) tobakk og tobakksvarer i henhold til rådsdirektiv 89/622/EØF⁽²⁴⁾,
- g) narkotika eller psykotrope stoffer i henhold til De forente nasjoners alminnelige narkotikakonvensjon av 1961 og De forente nasjoners konvensjon om psykotrope stoffer av 1971.
- h) reststoffer og forurensende stoffer.

*Artikkel 3***Andre definisjoner**

I denne forordning menes med:

1. «næringsmiddelregelverk»: lover og forskrifter om næringsmidler i alminnelighet og næringsmiddeltrygghet i særdeleshet, både på fellesskapsplan og nasjonalt plan. Det omfatter alle ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av næringsmidler, og også av fôr som produseres eller gis til dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon,
2. «næringsmiddelforetak»: ethvert privat eller offentlig foretak, ideelt eller ikke, som utøver en hvilken som helst virksomhet i forbindelse med et hvilket som helst ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av næringsmidler,
3. «driftsansvarlig for et næringsmiddelforetak»: den eller de fysiske eller juridiske personene som har ansvar for at kravene i næringsmiddelregelverket overholdes i det næringsmiddelforetaket vedkommende driver,
4. «fôr»: alle stoffer eller produkter, herunder tilsetningsstoffer, uansett om de er bearbeidet, delvis bearbeidet eller ubearbeidet, som er beregnet på fôring av dyr,
5. «fôrforetak»: ethvert privat eller offentlig foretak, ideelt eller ikke, som utøver en hvilken som

⁽²¹⁾ EFT 22 av 9.2.1965, s. 369. Direktivet sist endret ved direktiv 93/39/EØF (EFT L 214 av 24.8.1993, s. 22).

⁽²²⁾ EFT L 297 av 13.10.1992, s. 8.

⁽²³⁾ EFT L 262 av 27.9.1976, s. 169. Direktivet sist endret ved kommisjonsdirektiv 2000/41/EF (EFT L 145 av 20.6.2000, s. 25).

⁽²⁴⁾ EFT L 359 av 8.12.1989, s. 1. Direktivet sist endret ved direktiv 92/41/EØF (EFT L 158 av 11.6.1992, s. 30).

- helst virksomhet i forbindelse med produksjon, framstilling, bearbeiding, lagring, transport eller distribusjon av fôr, herunder enhver produsent som produserer, bearbeider eller lagrer fôr til fôring av dyr på sin egen driftsenhet,
6. «driftsansvarlig for et fôrforetak»: den eller de fysiske eller juridiske personene som har ansvar for at kravene i næringsmiddelregelverket overholdes i det fôrforetaket vedkommende driver,
 7. «detaljhandel»: håndtering og/eller bearbeiding av næringsmidler og lagring av dem på det sted der de selges eller leveres til sluttforbrukeren, herunder distribusjonsterminaler, cateringvirksomheter, bedriftskantiner, storkjøkken, restauranter og andre tilsvarende tjenesteytere i næringsmiddelsektoren, butikker, sentre for distribusjon til supermarkeder samt grossister,
 8. «omsetning»: besittelse av næringsmidler eller fôr med henblikk på salg, herunder utbud for salg eller enhver annen form for overdragelse med eller uten vederlag, samt selve salget, distribusjonen og de andre formene for overdragelse,
 9. «risiko»: en funksjon av sannsynligheten for en helseskadelig virkning og alvorlighetsgraden av denne virkningen som følge av en fare,
 10. «risikoanalyse»: en prosess som består av tre sammenhengende deler: risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon,
 11. «risikovurdering»: en vitenskapelig basert prosess som består av fire trinn: fareidentifikasjon, farebeskrivelse, eksponeringsvurdering og risikobeskrivelse,
 12. «risikohåndtering»: prosessen, til forskjell fra risikovurdering, der ulike strategiske alternativer avveies i samråd med berørte parter på bakgrunn av risikovurderingen og andre relevante faktorer, og der hensiktsmessige alternativer for forebygging og kontroll velges om nødvendig,
 13. «risikokommunikasjon»: den interaktive utvekslingen gjennom hele risikoanalyseprosessen av opplysninger og synspunkter om farer og risikoer, risikotilknyttede faktorer samt risikooppfatninger, mellom dem som er ansvarlige for risikovurderingen og risikohåndteringen, forbrukere, fôr- og næringsmiddelforetak, universitetsmiljøer og andre berørte parter, herunder en forklaring av resultatene av risikovurderingen og grunnlaget for avgjørelser om risikohåndtering,
 14. «fare»: en biologisk, kjemisk eller fysisk agens i, eller en tilstand av, næringsmidler eller fôr, som kan ha en helseskadelig virkning,
 15. «sporbarhet»: muligheten til å spore og følge et næringsmiddel, et fôr, et dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon eller et stoff som er bestemt til eller kan forventes å bli tilsatt næringsmidler eller fôr, gjennom alle ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon,
 16. «ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon»: alle ledd, herunder import, fra og med primærproduksjon av et næringsmiddel, til og med lagring, transport, salg eller levering til sluttforbrukeren og, når det er relevant, import, produksjon, framstilling, lagring, transport, distribusjon, salg og levering av fôr,
 17. «primærproduksjon»: produksjon, oppdrett eller dyrking av råvarer, herunder innhøsting, melking og husdyrproduksjon før slakting. Jakt, fiske og innhøsting av viltvoksende vekster omfattes også,
 18. «sluttforbruker»: den endelige forbruker av et næringsmiddel som ikke bruker næringsmiddelet som ledd i et næringsmiddelforetaks virksomhet.
- ## Kapittel II
- ### Allment næringsmiddelregelverk
- #### Artikkel 4
- #### Virkeområde
1. Dette kapittel omfatter alle ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av næringsmidler, og dessuten fôr som produseres eller gis til dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon.
 2. De prinsippene som er fastsatt i artikkel 5–10, skal utgjøre en allmenn og overgripende ramme som skal følges når det treffes tiltak.
 3. Gjeldende prinsipper og framgangsmåter i næringsmiddelregelverket skal tilpasses snarest mulig, og senest 1. januar 2007, for å etterkomme artikkel 5–10.
 4. Inntil da, og som unntak fra nr. 2, skal gjeldende regelverk gjennomføres samtidig som det tas hensyn til prinsippene fastsatt i artikkel 5–10.
- #### Avsnitt 1
- ### Allmenne prinsipper i næringsmiddelregelverket
- #### Artikkel 5
- #### Allmenne mål
1. Næringsmiddelregelverket skal bidra til å nå ett eller flere av de allmenne mål om et høyt verne-nivå for menneskers liv og helse og vern av forbrukerinteresser, herunder god forretnings-

skikk innen handel med næringsmidler, samtidig som det om nødvendig tas hensyn til vern av dyrs helse og velferd, plantehelsen og miljøet.

2. Næringsmiddelregelverket skal ha som mål å oppnå fri omsetning i Fellesskapet av næringsmidler og fôr som produseres eller omsettes i samsvar med de allmenne prinsipper og krav i dette kapittel.
3. Dersom internasjonale standarder finnes eller vil bli vedtatt om kort tid, skal de tas i betraktning ved utforming eller tilpasning av næringsmiddelregelverket, unntatt når slike standarder eller relevante deler av dem ville være et ineffektivt eller uhensiktsmessig middel til å nå næringsmiddelregelverkets legitime mål, eller det foreligger en vitenskapelig begrunnelse eller de ville føre til et annet vernenivå enn det som anses som hensiktsmessig i Fellesskapet.

Artikkel 6

Risikoanalyse

1. For å nå det allmenne mål om et høyt vernenivå for menneskers liv og helse, skal næringsmiddelregelverket bygge på risikoanalyser, unntatt når dette ikke er hensiktsmessig på grunn av omstendighetene eller tiltakets art.
2. Risikovurderingen skal bygge på tilgjengelige vitenskapelige bevis og utføres på en uavhengig og objektiv måte som gir innsyn.
3. Ved risikohåndteringen skal det tas hensyn til resultatene fra risikovurderingen, og særlig til uttalelsene fra myndigheten omhandlet i artikkel 22, andre faktorer av betydning for det aktuelle tilfellet og føre-var-prinsippet, når vilkårene fastsatt i artikkel 7 nr. 1 er relevante, med henblikk på å oppnå næringsmiddelregelverkets allmenne mål, som er fastsatt i artikkel 5.

Artikkel 7

Føre-var-prinsippet

1. I særlige tilfeller der det på bakgrunn av en vurdering av tilgjengelige opplysninger påvises en mulighet for skadelige virkninger på helsen, men der det fortsatt råder vitenskapelig usikkerhet, kan det vedtas midlertidige risikohåndteringstiltak som er nødvendige for å sikre det høye helsevernivået som Fellesskapet har valgt, i påvente av ytterligere vitenskapelige opplysninger med sikte på en mer omfattende risikovurdering.
2. Tiltak som vedtas i henhold til nr. 1, skal stå i

forhold til målet og ikke hindre handelen mer enn nødvendig for å sikre det høye helsevernivået som Fellesskapet har valgt, samtidig som det tas hensyn til teknisk og økonomisk gjennomførbarhet og andre faktorer som anses å være berettigede for den aktuelle saken. Tiltakene skal vurderes på nytt innen et rimelig tidsrom avhengig av arten av den risiko for liv og helse som er påvist, og typen vitenskapelige opplysninger som er nødvendige for å avklare den vitenskapelige usikkerheten og foreta en mer omfattende risikovurdering.

Artikkel 8

Vern av forbrukerinteresser

1. Næringsmiddelregelverket skal ha som mål å verne forbrukerinteressene og gi forbrukerne et grunnlag for å foreta velbegrunnede valg med hensyn til de næringsmidlene de inntar. Det skal ha som mål å forebygge:
 - a) bedragersk eller villedende praksis,
 - b) forfalskning av næringsmidler og
 - c) enhver annen praksis som kan villede forbrukeren.

Avsnitt 2

Prinsipper om åpenhet

Artikkel 9

Offentlig høring

Det skal gjennomføres en offentlig høring som er åpen og gir innsyn, direkte eller gjennom representative organer, i forbindelse med utarbeiding, vurdering og revisjon av næringsmiddelregelverket, med mindre dette ikke lar seg gjøre fordi saken haster.

Artikkel 10

Informasjon til offentligheten

Uten at det berører gjeldende regler i fellesskapsretten og nasjonal lovgivning om tilgang til dokumenter, skal offentlige myndigheter når det er rimelig grunn til mistanke om at et næringsmiddel eller fôr kan utgjøre en risiko for menneskers eller dyrs helse, avhengig av risikoens art, grad og omfang, treffe hensiktsmessige tiltak for å informere offentligheten om helserisikoens art slik at det så utførlig som mulig opplyses om hvilket næringsmiddel eller fôr eller hvilken type næringsmiddel eller fôr som er berørt, risikoen det kan utgjøre og tiltakene som er truffet eller vil bli truffet for å forebygge, redusere eller fjerne denne risikoen.

*Avsnitt 3***Allmenne forpliktelser ved handel med næringsmidler***Artikkel 11***Næringsmidler og fôr som importeres til Fellesskapet**

Næringsmidler og fôr som importeres til og skal omsettes i Fellesskapet, skal oppfylle de relevante kravene i næringsmiddelregelverket eller vilkår som Fellesskapet anser for å være minst likeverdige, eller, dersom det foreligger en særskilt avtale mellom Fellesskapet og eksportstaten, de kravene som inngår i denne.

*Artikkel 12***Næringsmidler og fôr som eksporteres fra Fellesskapet**

1. Næringsmidler og fôr som eksporteres eller gjeneksporteres fra Fellesskapet for å omsettes i en tredjestat, skal oppfylle de relevante kravene i næringsmiddelregelverket, med mindre noe annet kreves av myndighetene i importstaten eller er fastsatt i lover, forskrifter, standarder, regler for god praksis og andre rettslige og forvaltningsmessige framgangsmåter som kan gjelde i importstaten.

Under andre omstendigheter, unntatt når næringsmidler er helseskadelige eller fôr ikke er trygt, kan næringsmidler og fôr eksporteres eller gjeneksporteres bare dersom vedkommende myndigheter i bestemmelsesstaten uttrykkelig har godkjent dette etter å ha blitt fullt informert om årsakene og omstendighetene som gjorde at det aktuelle næringsmiddelet eller fôret ikke kunne omsettes i Fellesskapet.

2. Dersom bestemmelsene i en bilateral avtale mellom Fellesskapet eller en av dets medlemsstater og en tredjestat får anvendelse, skal næringsmidler og fôr som eksporteres fra Fellesskapet eller medlemsstaten til denne tredjestaten, oppfylle disse bestemmelsene.

*Artikkel 13***Internasjonale standarder**

Uten at det berører deres rettigheter og plikter skal Fellesskapet og medlemsstatene:

- a) bidra til utviklingen av internasjonale tekniske standarder for næringsmidler og fôr, samt helse- og plantehelsestandarder,
- b) fremme samordningen av arbeidet med næringsmiddel- og fôrstandards som utføres av

internasjonale statlige og ikke-statlige organisasjoner,

- c) når det er relevant og hensiktsmessig, bidra til utformingen av avtaler om anerkjennelse av likeverdigheten til særlige tiltak i tilknytning til næringsmidler og fôr,
- d) ta særlig hensyn til utviklingslandenes særlige utviklingsmessige, finansielle og handelsmessige behov, for å sikre at internasjonale standarder ikke skaper unødvendige hindringer for eksport fra utviklingsland,
- e) fremme samsvar mellom internasjonale tekniske standarder og næringsmiddelregelverket, samtidig som det sikres at det høye vernenivået som er vedtatt i Fellesskapet, ikke senkes.

*Avsnitt 4***Allmenne krav i næringsmiddelregelverket***Artikkel 14***Krav til næringsmiddeltrygghet**

1. Et næringsmiddel skal ikke omsettes dersom det ikke er trygt.
2. Et næringsmiddel skal anses for ikke å være trygt dersom det betraktes som:
 - a) helseskadelig,
 - b) uegnet for konsum
3. Når det fastsettes om et næringsmiddel ikke er trygt, skal det tas hensyn til:
 - a) forbrukernes normale bruk av næringsmiddelet i hvert ledd av produksjon, bearbeiding og distribusjon, og
 - b) opplysningene som gis til forbrukeren, herunder opplysninger på etiketten eller andre opplysninger som er allment tilgjengelige for forbrukeren, om hvordan særlige helseskadelige virkninger av visse næringsmidler eller næringsmiddelkategorier kan unngås.
4. Når det fastsettes om et næringsmiddel er helseskadelig, skal det tas hensyn til:
 - a) næringsmiddelets sannsynlige umiddelbare og/eller kortsiktige og/eller langsiktige virkninger ikke bare på helsen til personen som inntar det, men også på helsen til kommende generasjoner,
 - b) sannsynlige kumulative giftvirkninger,
 - c) bestemte forbrukerkategoriens særlige helsemessige ømfintlighet overfor et næringsmiddel som er beregnet på denne forbrukerkategorien.
5. Når det fastsettes om et næringsmiddel er uegnet for konsum, skal det tas hensyn til om næringsmiddelet er uakseptabelt for konsum i henhold til tiltenkt bruk fordi det er forurenset,

- enten på grunn av fremmedstoffer eller på annen måte, eller på grunn av forråtnelse, forringelse eller nedbryting.
6. Når et næringsmiddel som ikke er trygt er en del av et parti eller en forsendelse av samme kategori eller med samme betegnelse, skal det antas at alle næringsmidlene i det berørte partiet eller den berørte forsendelsen ikke er trygge, med mindre det etter en grundig vurdering ikke finnes bevis for at resten av partiet eller forsendelsen ikke er trygt.
 7. Næringsmidler som er i samsvar med særlige fellesskapsbestemmelser om næringsmiddeltrygghet, skal anses for å være trygge med hensyn til de forhold som er omfattet av disse fellesskapsbestemmelsene.
 8. At et næringsmiddel er i samsvar med de særlige bestemmelsene som gjelder for dette næringsmiddelet, skal ikke hindre vedkommende myndigheter i å treffe hensiktsmessige tiltak for å begrense omsetningen av det eller kreve at det trekkes tilbake fra markedet når det er grunn til mistanke om at næringsmiddelet, til tross for dette samsvaret, ikke er trygt.
 9. Når det ikke finnes særlige fellesskapsbestemmelser, skal et næringsmiddel anses som trygt når det er i samsvar med de særlige bestemmelsene i den nasjonale næringsmiddelovgivningen i den medlemsstat på hvis territorium næringsmiddelet omsettes, idet disse bestemmelsene skal utformes og anvendes uten at det berører traktaten, særlig artikkel 28 og 30.

Artikkel 15

Krav til fôrtrygghet

1. Fôr skal ikke omsettes eller gis til dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon dersom det ikke er trygt.
2. Fôr skal anses for ikke å være trygt dersom det anses for å:
 - ha en skadevirkning på menneskers eller dyrs helse,
 - gjøre næringsmidler fra et dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon utrygge å konsumere.
3. Når et fôr som ikke oppfyller kravene til fôrtrygghet, er en del av et parti eller en forsendelse av fôr av samme kategori eller med samme betegnelse, skal det antas at det samme gjelder alt fôr i det berørte partiet eller den berørte forsendelsen, med mindre det etter en grundig vurdering ikke finnes bevis for at resten av partiet eller forsendelsen ikke oppfyller kravene til fôrtrygghet.
4. Fôr som er i samsvar med særlige fellesskapsbestemmelser om fôrtrygghet, skal anses for å være trygge med hensyn til de forhold som er omfattet av disse fellesskapsbestemmelsene.
5. At et fôr er i samsvar med de særlige bestemmelsene som gjelder for dette fôret, skal ikke hindre vedkommende myndigheter i å treffe hensiktsmessige tiltak for å begrense omsetningen av det eller kreve at det trekkes tilbake fra markedet når det er grunn til mistanke om at fôret, til tross for dette samsvaret, ikke er trygt.
6. Når det ikke finnes særlige fellesskapsbestemmelser, skal et fôr anses som trygt når det er i samsvar med de særlige bestemmelsene i den nasjonale lovgivning om fôrtrygghet i den medlemsstat på hvis territorium fôret omsettes, idet disse bestemmelsene skal utformes og anvendes uten at det berører traktaten, særlig artikkel 28 og 30.

Artikkel 16

Presentasjon

Uten at det berører mer spesifikke bestemmelser i næringsmiddelregelverket, skal forbrukere ikke villedes av merking, reklame for og presentasjon av næringsmidler og fôr, herunder deres form, utseende eller emballasje, emballasjematerialene som brukes, måten de ordnes på og de omgivelsene de stilles ut i samt opplysninger som gis om dem, uansett medium.

Artikkel 17

Ansvar

1. Driftsansvarlige for næringsmiddel- og fôrforetak skal i alle ledd av produksjon, bearbeiding og distribusjon i det foretak de har ansvar for, sikre at næringsmidler eller fôr oppfyller kravene i næringsmiddelregelverket som er relevante for deres virksomhet, og kontrollere at disse kravene overholdes.
2. Medlemsstatene skal håndheve næringsmiddelregelverket og overvåke og kontrollere at de relevante kravene i næringsmiddelregelverket overholdes av driftsansvarlige for næringsmiddel- og fôrforetak i alle ledd av produksjon, bearbeiding og distribusjon.

For dette formål skal de opprettholde en ordning med offentlige kontroller og annen virksomhet som er hensiktsmessig etter omstendighetene, herunder informasjon til offentligheten om næringsmiddel- og fôrtrygghet og om risikoen ved næringsmidler og fôr samt

overvåking av næringsmiddel- og fôrtrygghet og annen overvåking i alle ledd av produksjon, bearbeiding og distribusjon.

Medlemsstatene skal også fastsette bestemmelser om tiltak og sanksjoner som skal gjelde ved overtredelser av næringsmiddel- og fôrregelverket. De fastsatte tiltakene og sanksjonene skal være virkningsfulle, stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende.

Artikkel 18

Sporbarhet

1. Næringsmidler, fôr, dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon og alle andre stoffer som er bestemt til eller kan forventes å bli iblandet et næringsmiddel eller et fôr, skal kunne spores i alle ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon.
2. Driftsansvarlige for næringsmiddel- og fôrforetak skal kunne identifisere enhver person som har levert til dem et næringsmiddel, fôr, dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon eller et hvert stoff som er bestemt til eller kan forventes å bli iblandet et næringsmiddel eller et fôr.
For dette formål skal de driftsansvarlige ha ordninger og framgangsmåter for å kunne gjøre disse opplysningene tilgjengelige for vedkommende myndigheter på anmodning.
3. Driftsansvarlige for næringsmiddel- og fôrforetak skal ha ordninger og framgangsmåter for å kunne identifisere de andre foretakene som har mottatt deres produkter. Disse opplysningene skal gjøres tilgjengelige for vedkommende myndigheter på anmodning.
4. Næringsmidler eller fôr som omsettes eller sannsynligvis vil bli omsatt i Fellesskapet, skal være hensiktsmessig merket eller identifisert for å gjøre dem lettere å spore, ved hjelp av relevant dokumentasjon eller informasjon i samsvar med de relevante kravene i mer spesifikke bestemmelser.
5. Bestemmelser om anvendelsen av kravene i denne artikkel på særlige områder kan vedtas etter framgangsmåten fastsatt i artikkel 58 nr. 2.

Artikkel 19

Ansvar for næringsmidler: driftsansvarlige for næringsmiddelforetak

1. Dersom en driftsansvarlig for et næringsmiddelforetak anser, eller har grunn til å tro, at et næringsmiddel som foretaket har importert, produsert, bearbeidet, framstilt eller distribu-

ert, ikke er i samsvar med kravene til næringsmiddeltrygghet, skal vedkommende umiddelbart treffe tiltak for å trekke det berørte næringsmiddelet tilbake fra markedet i de tilfellene der næringsmiddelet ikke lenger er under dette næringsmiddelforetakets umiddelbare kontroll, og underrette vedkommende myndigheter om dette. Dersom produktet kan ha nådd forbrukeren, skal den driftsansvarlige på en effektiv og nøyaktig måte opplyse forbrukerne om årsaken til at det trekkes tilbake, og om nødvendig trekke tilbake fra forbrukerne produkter som allerede er levert til dem, når andre tiltak ikke er tilstrekkelige for å oppnå et høyt helsevernivå.

2. En driftsansvarlig for et næringsmiddelforetak med ansvar for detaljhandel eller distribusjonsvirksomhet som ikke har innvirkning på næringsmiddelets emballering, merking, trygghet eller integritet, skal innenfor rammen av sin respektive virksomhet treffe tiltak for å trekke tilbake fra markedet produkter som ikke oppfyller kravene til næringsmiddeltrygghet, og skal bidra til næringsmiddeltryggheten ved å videreformidle de relevante opplysninger som er nødvendige for å spore et næringsmiddel, i samarbeid med produsenter, bearbeidingsvirksomheter, fabrikanter og/eller vedkommende myndigheter.
3. En driftsansvarlig for et næringsmiddelforetak skal umiddelbart underrette vedkommende myndigheter dersom vedkommende anser, eller har grunn til å tro, at et næringsmiddel som foretaket har omsatt, kan være helseskadelig for mennesker. Den driftsansvarlige skal underrette vedkommende myndigheter om de tiltak som er truffet for å forebygge risikoer for sluttforbrukeren, og skal ikke hindre eller motvirke at noen, i samsvar med nasjonal lovgivning og rettspraksis, samarbeider med vedkommende myndigheter, dersom dette kan forebygge, redusere eller fjerne en risiko som oppstår på grunn av et næringsmiddel.
4. Driftsansvarlige for næringsmiddelforetak skal samarbeide med vedkommende myndigheter om tiltak for å unngå eller redusere risikoene ved et næringsmiddel som de leverer eller har levert.

Artikkel 20

Ansvar for fôr: driftsansvarlige for fôrforetak

1. Dersom en driftsansvarlig for et fôrforetak anser, eller har grunn til å tro, at et fôr som fore-

taket har importert, produsert, bearbeidet, framstilt eller distribuert, ikke oppfyller kravene til fôrtrygghet, skal vedkommende umiddelbart treffe tiltak for å trekke det berørte fôret tilbake fra markedet og underrette vedkommende myndigheter om dette. I disse tilfellene, og i tilfellet nevnt i artikkel 15 nr. 3, der et parti eller en forsendelse ikke oppfyller kravene til fôrtrygghet, skal fôret tilintetgjøres, med mindre vedkommende myndighet godtar en annen løsning. Den driftsansvarlige skal på en effektiv og nøyaktig måte opplyse brukerne av fôret om årsaken til at det trekkes tilbake, og om nødvendig trekke tilbake fra brukerne produkter som allerede er levert til dem, når andre tiltak ikke er tilstrekkelige for å oppnå et høyt helsevern nivå.

2. En driftsansvarlig for et fôrforetak med ansvar for detaljhandel eller distribusjonsvirksomhet som ikke har innvirkning på fôrets emballering, merking, trygghet eller integritet, skal innenfor rammen av sin respektive virksomhet treffe tiltak for å trekke produkter som ikke overholder kravene til fôrtrygghet tilbake fra markedet, og skal bidra til næringsmiddeltryggheten ved å videreformidle de relevante opplysningene som er nødvendige for å spore et fôr, i samarbeid med produsenter, bearbeidingsvirksomheter, fabrikanter og/eller vedkommende myndigheter.
3. En driftsansvarlig for et fôrforetak skal umiddelbart underrette vedkommende myndigheter dersom vedkommende anser, eller har grunn til å tro, at et fôr som foretaket har omsatt, ikke oppfyller kravene til fôrtrygghet. Den driftsansvarlige skal underrette vedkommende myndigheter om de tiltak som er truffet for å forebygge risikoer som oppstår som følge av bruk av det berørte fôret, og skal ikke hindre eller motvirke at noen, i samsvar med nasjonal lovgivning og rettspraksis, samarbeider med vedkommende myndigheter, dersom dette kan forebygge, redusere eller fjerne en risiko som oppstår på grunn av et fôr.
4. Driftsansvarlige for fôrforetak skal samarbeide med vedkommende myndigheter om tiltak for å unngå risikoene ved et fôr som de leverer eller har levert.

Artikkel 21

Ansvar

Bestemmelsene i dette kapittel berører ikke rådsdirektiv 85/374/EØF av 25. juli 1985 om tilnærming

av medlemsstatenes lover og forskrifter om produktansvar⁽²⁵⁾.

Kapittel III

Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet

Avsnitt 1

Oppdrag og oppgaver

Artikkel 22

Myndighetens oppdrag

1. Det opprettes en europeisk myndighet for næringsmiddeltrygghet, heretter kalt «myndigheten».
2. Myndigheten skal yte vitenskapelig rådgivning og vitenskapelig og teknisk bistand i forbindelse med Fellesskapets regelverk og politikk på alle områder som direkte eller indirekte påvirker næringsmiddel- og fôrtryggheten. Den skal gi uavhengig informasjon om alle spørsmål på disse områdene og underrette om risikoer.
3. Myndigheten skal bidra til et høyt vernnivå for menneskers liv og helse og i den forbindelse ta hensyn til dyrs helse og velferd, plantehelsen og miljøet, innenfor rammen av det indre markeds virkemåte.
4. Myndigheten skal samle inn og analysere data for å gjøre det mulig å beskrive og overvåke risikoer som direkte eller indirekte påvirker næringsmiddel- og fôrtryggheten.
5. Myndighetens oppdrag skal også omfatte:
 - a) vitenskapelig rådgivning og vitenskapelig og teknisk bistand med hensyn til menneskers ernæring i forbindelse med Fellesskapets regelverk og, på Kommisjonens anmodning, bistand med hensyn til informasjon om ernæringsspørsmål innenfor rammen av Fellesskapets helseprogram,
 - b) vitenskapelige uttalelser om andre spørsmål i forbindelse med dyrs helse og velferd og plantehelsen,
 - c) vitenskapelige uttalelser om andre produkter enn næringsmidler og fôr med hensyn til genmodifiserte organismer som definert i direktiv 2001/18/EF, uten at det berører framgangsmåtene fastsatt der.
6. Myndigheten skal avgi vitenskapelige uttalelser som skal utgjøre det vitenskapelige grunnlag for utforming og vedtakelse av fellesskapstiltak på de områdene som oppdraget omfatter.

⁽²⁵⁾ EFT L 221 av 7.8.1986, s. 43. Direktivet sist endret ved kommisjonsdirektiv 2001/57/EF.

7. Myndigheten skal utføre sine oppgaver på en slik måte at den kan tjene som et referansepunkt i kraft av sin uavhengighet, den vitenskapelige og tekniske kvalitet på de uttalelser den avgir og den informasjon den sprer, innsynsmuligheten i dens framgangsmåter og virkemåter samt med hvilken omhu den utfører de oppgaver den er pålagt.

Den skal handle i nært samarbeid med de vedkommende myndigheter i medlemsstatene som utfører lignende oppgaver som myndigheten.

8. Myndigheten, Kommisjonen og medlemsstatene skal samarbeide for å fremme en virkningsfull sammenheng mellom risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon.
9. Medlemsstatene skal samarbeide med myndigheten for å sikre at den kan utføre sitt oppdrag.

Artikkel 23

Myndighetens oppgaver

Myndigheten skal ha som oppgave å:

- avgi til Fellesskapets organer og medlemsstatene de best mulige vitenskapelige uttalelser i alle de tilfellene som er fastsatt i Fellesskapets regelverk, og om alle spørsmål som hører inn under dens oppdrag,
- fremme og samordne utviklingen av ensartede risikovurderingsmetoder på de områdene som oppdraget omfatter,
- yte vitenskapelig og teknisk bistand til Kommisjonen på de områdene som oppdraget omfatter og, på anmodning, med hensyn til fortolkning og vurdering av uttalelser om risikovurdering,
- bestille vitenskapelige undersøkelser som er nødvendige for å utføre oppdraget,
- finne, samle inn, sette sammen, analysere og oppsummere vitenskapelige og tekniske data på de områdene som oppdraget omfatter,
- treffe tiltak for å identifisere og beskrive nye risikoer på de områdene som oppdraget omfatter,
- opprette et system av nettverk bestående av organisasjoner som er virksomme på de områdene som oppdraget omfatter, og være ansvarlig for driften av nettverkene,
- yte vitenskapelig og teknisk bistand på Kommisjonens anmodning i forbindelse med framgangsmåtene for krisehåndtering som Kommisjonen gjennomfører med hensyn til næringsmiddel- og fortrygghet,
- yte vitenskapelig og teknisk bistand på Kommisjonens anmodning, med henblikk på å bedre

samarbeidet mellom Fellesskapet, søkerstater, internasjonale organisasjoner og tredjestater på de områdene som oppdraget omfatter,

- sikre at offentligheten og de berørte partene mottar rask, pålitelig, objektiv og forståelig informasjon på de områdene som oppdraget omfatter,
- uavhengig gi uttrykk for sine egne konklusjoner og retningslinjer i spørsmål som oppdraget omfatter,
- utføre andre oppgaver som Kommisjonen pålegger den og som oppdraget omfatter.

Avsnitt 2

Organisasjon

Artikkel 24

Myndighetens organer

Myndigheten skal bestå av:

- et styre,
- en daglig leder samt personale,
- et rådgivende utvalg,
- en vitenskapskomité og vitenskapsgrupper.

Artikkel 25

Styret

- Styret skal bestå av 14 medlemmer som utpekes av Rådet i samråd med Europaparlamentet på grunnlag av en liste som utarbeides av Kommisjonen, og som inneholder et vesentlig høyere antall kandidater enn antallet medlemmer som skal utpekes, samt en representant for Kommisjonen. Fire av medlemmene skal ha bakgrunn fra organisasjoner som representerer forbrukere og andre interesser i næringsmiddelkjeden.

Listen som utarbeides av Kommisjonen, oversendes sammen med relevant dokumentasjon til Europaparlamentet. Snarest mulig, og innen tre måneder etter oversendelsen, kan Europaparlamentet framlegge sine synspunkter for Rådet, som deretter utpeker styret.

Styremedlemmene skal utpekes på en slik måte at det sikrer et høyest mulig kompetansenivå, et bredt spekter av relevant sakkunnskap og, i samsvar med disse kriteriene, størst mulig geografisk spredning i Unionen.

- Medlemmenes mandat skal vare i fire år, og kan fornyes én gang. Den første mandatperioden skal imidlertid være på seks år for halvparten av medlemmene.
- Styret fastsetter myndighetens forretningsor-

den på grunnlag av et forslag fra den daglige lederen. Denne forretningsordenen skal offentliggjøres.

4. Styret velger et av sine medlemmer til leder for et tidsrom på to år, som kan fornyes.
5. Styret fastsetter sin forretningsorden.

Med mindre annet er fastsatt, skal styret treffe sine beslutninger med et flertall av sine medlemmer.

6. Styret trer sammen etter innkalling fra lederen, eller på anmodning fra minst en tredel av medlemmene.
7. Styret skal sørge for at myndigheten utfører sitt oppdrag og de oppgaver den er pålagt på de vilkår som er fastsatt i denne forordning.
8. Styret skal innen 31. januar hvert år vedta myndighetens arbeidsprogram for det kommende året. Det skal også vedta et flerårig program som kan revideres. Styret skal sørge for at disse programmene er i samsvar med Fellesskapets prioriteringer for regelverk og politikk på området næringsmiddeltrygghet.

Styret skal innen 30. mars hvert år vedta en generell rapport om myndighetens virksomhet i det foregående år.

9. Styret skal, etter å ha fått Kommisjonens godkjenning og Revisjonsrettens uttalelse, vedta myndighetens finansreglement, der det særlig er fastsatt hvilken framgangsmåte som skal benyttes ved utarbeiding og gjennomføring av myndighetens budsjett, i samsvar med artikkel 142 i finansreglementet av 21. desember 1977 om De europeiske fellesskaps alminnelige budsjett⁽²⁶⁾ og med de rettslige kravene i forbindelse med undersøkelser foretatt av Det europeiske kontor for bedrageribekjempelse.
10. Den daglige lederen skal delta på styremøtene uten stemmerett og være ansvarlig for styrets sekretariat. Styret skal invitere lederen for vitenskapskomiteen til å delta på møtene uten stemmerett.

Artikkel 26

Daglig leder

1. Den daglige lederen skal utnevnes av styret for et tidsrom på fem år, som kan fornyes, på grunnlag av en liste over kandidater som Kommisjonen foreslår etter en åpen utvelgingsprøve, etter at en interessetegning er offentliggjort

i *De Europeiske Fellesskaps Tidende* og andre steder. Før utnevnelsen skal kandidaten som er innstilt av styret, straks oppfordres til å avgi en erklæring til Europaparlamentet og svare på spørsmål fra denne institusjonens medlemmer. Den daglige lederen kan avsettes av et flertall i styret.

2. Den daglige lederen skal være myndighetens lovlige stedfortreder og ha ansvar for:
 - a) den daglige ledelsen av myndigheten,
 - b) å utarbeide et forslag til myndighetens arbeidsprogrammer i samråd med Kommisjonen,
 - c) å gjennomføre arbeidsprogrammene og styrets beslutninger,
 - d) å sørge for egnet vitenskapelig, teknisk og administrativ bistand til vitenskapskomiteen og vitenskapsgruppene,
 - e) å sikre at myndigheten utfører sine oppgaver i samsvar med brukernes krav, særlig med hensyn til om tjenestene som ytes er tilstrekkelige, og den tid det tar å utføre dem,
 - f) å utarbeide oversikten over inntekter og utgifter og å gjennomføre myndighetens budsjett,
 - g) alle personalsaker,
 - h) å opprette og opprettholde kontakt med Europaparlamentet og sikre en løpende dialog med Parlamentets relevante komiteer.
3. Den daglige lederen skal hvert år framlegge for styret for godkjenning:
 - a) utkast til en generell rapport om myndighetens virksomhet i det foregående år,
 - b) utkast til arbeidsprogrammer,
 - c) utkast til årsregnskap for foregående år,
 - d) utkast til budsjett for kommende år.

Den daglige lederen skal, etter godkjenning av styret, oversende den generelle rapporten og programmene til Europaparlamentet, Rådet, Kommisjonen og medlemsstatene og sørge for at de offentliggjøres.

4. Den daglige lederen skal godkjenne alle myndighetens utgifter og rapportere om myndighetens virksomhet til styret.

Artikkel 27

Rådgivende utvalg

1. Det rådgivende utvalget skal bestå av representanter fra vedkommende organer i medlemsstatene som utfører tilsvarende oppgaver som myndigheten, og hver medlemsstat skal utpeke én representant. Representantene kan erstattes av vararepresentanter som utnevnes samtidig.

⁽²⁶⁾ EFT L 356 av 31.12.1977, s. 1. Forordningen sist endret ved forordning (EF, EKSF, Euratom) nr. 762/2001 (EFT L 111 av 20.4.2001, s. 1).

2. Medlemmer av det rådgivende utvalget kan ikke være medlemmer av styret.
3. Det rådgivende utvalget skal gi den daglige lederen råd om utførelsen av de oppgavene vedkommende er pålagt i henhold til denne forordning, særlig om utarbeiding av et utkast til myndighetens arbeidsprogram. Den daglige lederen kan også be det rådgivende utvalget om råd om hvordan forespørsler om vitenskapelige uttalelser skal prioriteres.
4. Det rådgivende utvalget skal være en ordning for utveksling av opplysninger om mulige risikoer og felles anvendelse av kunnskap. Det skal sikre et nært samarbeid mellom myndigheten og vedkommende organer i medlemsstatene, særlig
 - a) for å unngå overlapping av myndighetens og medlemsstatenes vitenskapelige undersøkelser, i samsvar med artikkel 32,
 - b) i de tilfellene som er nevnt i artikkel 30 nr. 4, der myndigheten og et nasjonalt organ er forpliktet til å samarbeide,
 - c) for å fremme det europeiske nettverket av organisasjoner som er virksomme på områdene som omfattes av myndighetens oppdrag, i samsvar med artikkel 36 nr. 1,
 - d) når myndigheten eller en medlemsstat påviser en ny risiko.
5. Den daglige lederen skal være leder for det rådgivende utvalget. Utvalget skal møtes regelmessig, og minst fire ganger i året, etter innkalling fra lederen eller på anmodning fra minst en tredel av medlemmene. Framgangsmåter for utvalgets virksomhet skal fastsettes i myndighetens interne regler og offentliggjøres.
6. Myndigheten skal yte det rådgivende utvalget den nødvendige tekniske bistand og logistikkstøtte, og være ansvarlig for sekretariatet ved utvalgets møter.
7. Representanter for Kommisjonens kontorer kan delta i det rådgivende utvalgets arbeid. Den daglige lederen kan innby representanter fra Europaparlamentet og andre relevante organer til å delta.

Når det rådgivende utvalget drøfter de spørsmål som er nevnt i artikkel 22 nr. 5 bokstav b), kan representanter fra vedkommende organer i medlemsstatene som utfører oppgaver som tilsvarer dem som omtales i artikkel 22 nr. 5 bokstav b), delta i det rådgivende utvalgets arbeid, ved at én representant utpekes fra hver medlemsstat.

Artikkel 28

Vitenskapskomité og vitenskapsgrupper

1. Vitenskapskomiteen og de faste vitenskapsgruppene skal, innenfor sine respektive ansvarsområder, være ansvarlige for å avgi myndighetens vitenskapelige uttalelser, og om nødvendig ha mulighet til å holde offentlige høringer.
2. Vitenskapskomiteen skal være ansvarlig for den generelle samordningen som er nødvendig for å sikre en ensartet framgangsmåte for vitenskapelige uttalelser, særlig med hensyn til vedtakelse av arbeidsmåter og harmonisering av arbeidsmetoder. Den skal avgi uttalelser om tverrfaglige spørsmål som hører inn under ansvarsområdet til mer enn én vitenskapsgruppe, og om spørsmål som ikke hører inn under ansvarsområdet til noen av vitenskapsgruppene.

Vitenskapskomiteen skal om nødvendig, og særlig når det gjelder spørsmål som ikke hører inn under ansvarsområdet til noen av vitenskapsgruppene, opprette arbeidsgrupper. I slike tilfeller skal den støtte seg på disse arbeidsgruppens sakkunnskap ved utarbeidingen av vitenskapelige uttalelser.
3. Vitenskapskomiteen skal bestå av lederne for vitenskapsgruppene og seks uavhengige vitenskapelig sakkyndige som ikke tilhører noen av vitenskapsgruppene.
4. Vitenskapsgruppene skal bestå av uavhengige vitenskapelig sakkyndige. Når myndigheten er opprettet, skal følgende vitenskapsgrupper opprettes:
 - a) gruppen for tilsetningsstoffer, aromaer, tekniske hjelpestoffer og materialer som kommer i kontakt med næringsmidler,
 - b) gruppen for tilsetningsstoffer og produkter eller stoffer som brukes i fôr,
 - c) gruppen for plantehelse, plantefarmasøytiske produkter og reststoffer av dem,
 - d) gruppen for genmodifiserte organismer,
 - e) gruppen for produkter til bruk ved spesielle ernæringsmessige behov, ernæring og allergier,
 - f) gruppen for biologiske farer,
 - g) gruppen for forurensende stoffer i næringsmiddelkjeden,
 - h) gruppen for dyrs helse og velferd.

På anmodning fra myndigheten kan Kommisjonen tilpasse antallet vitenskapsgrupper og deres navn til den tekniske og vitenskapelige utvikling, etter framgangsmåten fastsatt i artikkel 58 nr. 2.

5. Medlemmer av vitenskapskomiteen som ikke er medlemmer av vitenskapsgruppene, samt medlemmer av vitenskapsgruppene, skal utpekes av styret etter forslag fra den daglige lederen, for et tidsrom på tre år som kan fornyes, etter at en interessetegning er offentliggjort i *De Europeiske Fellesskaps Tidende*, i relevante ledende vitenskapelige publikasjoner og på myndighetens nettsted.
6. Vitenskapskomiteen og vitenskapsgruppene skal hver velge sin leder og to nestledere blant sine medlemmer.
7. Vitenskapskomiteen og vitenskapsgruppene skal treffe sine beslutninger med et flertall av sine medlemmer. Mindretallssynspunkter skal noteres.
8. Representantene for Kommisjonens kontorer skal ha rett til å delta på møtene i vitenskapskomiteen, vitenskapsgruppene og deres arbeidsgrupper. Dersom de oppfordres til det, kan de bistå med avklaringer eller informasjon, men skal ikke forsøke å påvirke drøftingene.
9. Framgangsmåtene for vitenskapskomiteens og vitenskapsgruppenes virksomhet og samarbeid skal fastsettes i myndighetens interne regler.

Disse framgangsmåtene skal særlig gjelde:

 - a) antallet ganger på rad et medlem kan være medlem av en vitenskapskomité eller vitenskapsgruppe,
 - b) antallet medlemmer i hver vitenskapsgruppe,
 - c) framgangsmåten for refusjon av utgifter for medlemmer av vitenskapskomiteen og vitenskapsgruppene,
 - d) på hvilken måte oppgaver og anmodninger om vitenskapelige uttalelser tildeles vitenskapskomiteen og vitenskapsgruppene,
 - e) opprettelsen og utformingen av arbeidsgrupper i vitenskapskomiteen og vitenskapsgruppene, og muligheten for å la eksterne sakkyndige inngå i disse arbeidsgruppene,
 - f) muligheten for å invitere observatører til møtene i vitenskapskomiteen og vitenskapsgruppene,
 - g) muligheten for å holde offentlige høringer.
- a) på anmodning fra Kommisjonen om spørsmål som hører inn under myndighetens oppdrag, og i alle de tilfeller der det i Fellesskapets regelverk er fastsatt at myndigheten skal høres,
- b) på eget initiativ om spørsmål som hører inn under myndighetens oppdrag.

Europaparlamentet eller en medlemsstat kan be myndigheten om å avgi en vitenskapelig uttalelse om spørsmål som hører inn under dens oppdrag.
2. De anmodninger som er nevnt i nr. 1, skal følges av bakgrunnsopplysninger som forklarer det vitenskapelige spørsmålet som skal behandles og Fellesskapets interesse.
3. Dersom det ikke er fastsatt en tidsfrist for avgivelse av vitenskapelige uttalelser i Fellesskapets regelverk, skal myndigheten avgi vitenskapelige uttalelser innenfor den tidsfristen som angis i anmodningen om uttalelsen, bortsett fra i tilstrekkelig begrunnede tilfeller.
4. Dersom det framsettes ulike anmodninger om samme spørsmål, eller dersom anmodningen ikke er i samsvar med nr. 2, eller er uklar, kan myndigheten enten avslå den eller foreslå endringer i en anmodning om en uttalelse i samråd med institusjonen eller medlemsstaten(e) som framsatte anmodningen. Avslaget skal begrunnes overfor institusjonen eller medlemsstaten(e) som framsatte anmodningen.
5. Dersom myndigheten allerede har avgitt en vitenskapelig uttalelse om et bestemt emne i en anmodning, kan den avslå anmodningen dersom den fastslår at det ikke finnes nye vitenskapelige elementer som gir grunn til en ny gjennomgåelse. Avslaget skal begrunnes overfor institusjonen eller medlemsstaten(e) som framsatte anmodningen.
6. Gjennomføringsregler for denne artikkel skal fastsettes av Kommisjonen etter samråd med myndigheten, etter framgangsmåten fastsatt i artikkel 58 nr. 2. Reglene skal særlig gjelde:
 - a) framgangsmåten myndigheten skal anvende når den mottar en anmodning,
 - b) retningslinjene for vitenskapelig vurdering av stoffer, produkter eller prosesser som i henhold til Fellesskapets regelverk krever forhåndsgodkjenning eller oppføring på en positivliste, særlig når Fellesskapets regelverk inneholder bestemmelser om, eller tillater, at søkeren framlegger dokumentasjon med henblikk på dette.
7. I myndighetens interne regler skal det angis hvilke krav som gjelder for format, begrunnelse og offentliggjøring av en vitenskapelig uttalelse.

Avsnitt 3

Virksomhet

Artikkel 29

Vitenskapelige uttalelser

1. Myndigheten skal avgi vitenskapelige uttalelser:

*Artikkel 30***Avvikende vitenskapelige uttalelser**

1. Myndigheten skal utvise årvåkenhet slik at den på et tidlig tidspunkt kan oppdage mulige kilder til avvik mellom myndighetens egne vitenskapelige uttalelser og vitenskapelige uttalelser som avgis av andre organer med tilsvarende oppgaver.
2. Når myndigheten oppdager en mulig kilde til avvik, skal den kontakte det berørte organ for å sikre at alle relevante vitenskapelige opplysninger utveksles og for å oppdage mulige omstridte vitenskapelige spørsmål.
3. Dersom det oppdages et vesentlig avvik i vitenskapelige spørsmål og det berørte organet er et fellesskapsorgan eller en av Kommisjonens vitenskapskomiteer, er myndigheten og det berørte organet forpliktet til å samarbeide for enten å komme til enighet, eller framlegge et felles dokument for Kommisjonen for å redegjøre for de omstridte vitenskapelige spørsmålene og fastslå relevante usikkerhetsmomenter i datamaterialet. Dette dokumentet skal offentliggjøres.
4. Dersom det oppdages et vesentlig avvik i vitenskapelige spørsmål og det berørte organet er et organ i en medlemsstat, er myndigheten og det nasjonale organet forpliktet til å samarbeide for enten å komme til enighet, eller utarbeide et felles dokument for å redegjøre for de omstridte vitenskapelige spørsmålene og fastslå relevante usikkerhetsmomenter i datamaterialet. Dette dokumentet skal offentliggjøres.

*Artikkel 31***Vitenskapelig og teknisk bistand**

1. Kommisjonen kan anmode myndigheten om vitenskapelig eller teknisk bistand på de områdene som hører inn under myndighetens oppdrag. Oppgaven med å yte vitenskapelig og teknisk bistand skal bestå av vitenskapelig eller teknisk arbeid som bygger på anerkjente vitenskapelige eller tekniske prinsipper, som ikke krever at vitenskapskomiteen eller en vitenskapsgruppe foretar en vitenskapelig vurdering. Slike oppgaver kan særlig omfatte bistand til Kommisjonen ved fastsettelse eller vurdering av tekniske kriterier samt bistand til Kommisjonen ved utarbeiding av tekniske retningslinjer.
2. Når Kommisjonen retter en anmodning til myndigheten om vitenskapelig eller teknisk bistand, skal den, etter avtale med myndigheten, fastsette en frist for utføring av oppgaven.

*Artikkel 32***Vitenskapelige undersøkelser**

1. Ved bruk av de beste uavhengige vitenskapelige ressurser som er tilgjengelige, skal myndigheten bestille de vitenskapelige undersøkelser som er nødvendige for å utføre oppdraget. Slike undersøkelser skal bestilles på en åpen måte som gir innsyn. Myndigheten skal forsøke å unngå overlapping med medlemsstatenes eller Fellesskapets forskningsprogrammer, og skal fremme samarbeid gjennom passende samordning.
2. Myndigheten skal underrette Europaparlamentet, Kommisjonen og medlemsstatene om resultatene av sine vitenskapelige undersøkelser.

*Artikkel 33***Innsamling av data**

1. Myndigheten skal finne, samle inn, sette sammen, analysere og oppsummere vitenskapelige og tekniske data på de områdene som oppdraget omfatter. Dette omfatter særlig innsamling av data om:
 - a) forbruk av næringsmidler, og enkeltpersoners risikoeksponering i forbindelse med dette,
 - b) biologiske risikoers insidens og prevalens,
 - c) forurensende stoffer i næringsmidler og fôr,
 - d) reststoffer.
2. For formålene i nr. 1 skal myndigheten samarbeide nært med alle organisasjoner som driver med datainnsamling, herunder organisasjoner fra søkerstater og tredjestater samt internasjonale organer.
3. Medlemsstatene skal treffe de nødvendige tiltak for å gjøre det mulig å overføre de data som de samler inn på områdene nevnt i nr. 1 og 2, til myndigheten.
4. Myndigheten skal sende medlemsstatene og Kommisjonen passende anbefalinger som kan bedre den tekniske sammenlignbarheten mellom de data den mottar og analyserer, for å fremme konsolidering på fellesskapsplan.
5. Innen ett år etter at denne forordning har trådt i kraft, skal Kommisjonen offentliggjøre en fortegnelse over de ordningene som finnes på fellesskapsplan for innsamling av data på de områdene som hører inn under myndighetens oppdrag.
 - I rapporten, som eventuelt skal følges av forslag, skal det særlig angis:
 - a) hvilken rolle myndigheten skal spille innenfor hver ordning, og hvilke endringer eller

forbedringer som eventuelt vil være nødvendige for at myndigheten skal kunne utføre sitt oppdrag, i samarbeid med medlemsstatene,

- b) hvilke mangler som må utbedres for at myndigheten skal kunne samle inn og oppsummere relevante vitenskapelige og tekniske data på fellesskapsplan, på de områdene som hører inn under myndighetens oppdrag.
6. Myndigheten skal sende resultatene av sitt arbeid i forbindelse med datainnsamling til Europaparlamentet, Kommisjonen og medlemsstatene.

Artikkel 34

Identifisering av nye risikoer

1. Myndigheten skal fastsette framgangsmåter for overvåking med henblikk på systematisk å finne, samle inn, sette sammen og analysere opplysninger og data for å identifisere nye risikoer på de områdene som hører inn under myndighetens oppdrag.
2. Dersom myndigheten har opplysninger som tyder på at det foreligger en ny alvorlig risiko, skal den be om ytterligere opplysninger fra medlemsstatene, andre fellesskapsorganer og Kommisjonen. Medlemsstatene, de berørte fellesskapsorganene og Kommisjonen skal svare omgående, og oversende alle relevante opplysninger de er i besittelse av.
3. Myndigheten skal bruke alle opplysningene den mottar under utføring av oppdraget til å identifisere nye risikoer.
4. Myndigheten skal oversende vurderingen og de opplysningene den har samlet inn om nye risikoer til Europaparlamentet, Kommisjonen og medlemsstatene.

Artikkel 35

Hurtigvarslingssystem

For at myndigheten skal kunne utføre sin oppgave med overvåking av helserisikoer og ernæringsmessige risikoer i forbindelse med næringsmidler, skal den være mottaker av alle meldinger som sendes gjennom hurtigvarslingssystemet. Den skal analysere innholdet i disse meldingene for å gi Kommisjonen og medlemsstatene alle opplysninger som er nødvendige for risikoanalysen.

Artikkel 36

Nettverk av organisasjoner som er virksomme på de områdene som hører inn under myndighetens oppdrag

1. Myndigheten skal fremme et europeisk nettverk av organisasjoner som er virksomme på de områdene som hører inn under myndighetens oppdrag. Målet med et slikt nettverk er særlig å fremme en ramme for vitenskapelig samarbeid gjennom å samordne virksomheten, utveksle opplysninger, utforme og gjennomføre felles prosjekter samt å utveksle sakkunnskap og beste praksis på de områdene som hører inn under myndighetens oppdrag.
2. Styret skal etter forslag fra den daglige lederen utarbeide en liste, som skal offentliggjøres, over vedkommende organisasjoner som utpekes av medlemsstatene, og som, enkeltvis eller i nettverk, skal bistå myndigheten i dens oppdrag. Myndigheten kan overlate visse oppgaver til disse organisasjonene, særlig forberedende arbeid i forbindelse med vitenskapelige uttalelser, vitenskapelig og teknisk bistand, innsamling av data og identifisering av nye risikoer. Til noen av disse oppgavene kan det ytes økonomisk støtte.
3. Gjennomføringsreglene for nr. 1 og 2 skal fastsettes av Kommisjonen etter samråd med myndigheten, etter framgangsmåten fastsatt i artikkel 58 nr. 2. I disse reglene skal det særlig angis kriterier for oppføring av et institutt på listen over vedkommende organisasjoner utpekt av medlemsstatene, ordninger for fastsettelse av harmoniserte kvalitetskrav samt finansielle bestemmelser for økonomisk støtte.
4. Innen ett år etter at denne forordning har trådt i kraft, skal Kommisjonen offentliggjøre en fortegnelse over de fellesskapsordningene som finnes på de områdene som hører inn under myndighetens oppdrag, der det er fastsatt at medlemsstatene skal utføre visse oppgaver i forbindelse med vitenskapelig vurdering, særlig behandling av godkjenningssaker. Rapporten, som eventuelt skal følges av forslag, skal for hver enkelt ordning særlig angi hvilke endringer eller forbedringer som eventuelt vil være nødvendige for at myndigheten skal kunne utføre sitt oppdrag, i samarbeid med medlemsstatene.

*Avsnitt 4***Uavhengighet, innsyn, fortrolighet og informasjon***Artikkel 37***Uavhengighet**

1. Styremedlemmene, medlemmene av det rådgivende utvalget og den daglige lederen skal forplikte seg til å handle uavhengig og i offentlighetens interesse.

For det formål skal de derfor avgi en forpliktelseserklæring og en interesseerklæring om at det enten ikke foreligger noen interesser som vil kunne anses å berøre deres uavhengighet, eller at det foreligger direkte eller indirekte interesser som vil kunne anses å berøre deres uavhengighet. Disse erklæringene skal avgis skriftlig hvert år.

2. Medlemmene av vitenskapskomiteen og vitenskapsgruppene forplikter seg til å handle uavhengig av påvirkning utenfra.

For det formål skal de derfor avgi en forpliktelseserklæring og en interesseerklæring om at det enten ikke foreligger noen interesser som vil kunne anses å berøre deres uavhengighet, eller at det foreligger direkte eller indirekte interesser som vil kunne anses å berøre deres uavhengighet. Disse erklæringene skal avgis skriftlig hvert år.

3. Styremedlemmene, den daglige lederen, medlemmene av det rådgivende utvalget, medlemmene av vitenskapskomiteen og av vitenskapsgruppene, samt eksterne sakkyndige som deltar i arbeidsgruppene, skal på hvert møte redegjøre for eventuelle interesser som vil kunne anses å berøre deres uavhengighet med hensyn til punktene på dagsordenen.

*Artikkel 38***Innsyn**

1. Myndigheten skal sørge for at den utøver sin virksomhet med en høy grad av innsyn. Den skal særlig omgående offentliggjøre:
 - a) vitenskapskomiteens og vitenskapsgruppenes dagsordener og protokoller,
 - b) vitenskapskomiteens og vitenskapsgruppenes uttalelser, herunder alltid mindretallssynspunkter, umiddelbart etter at de er vedtatt,
 - c) de opplysninger som ligger til grunn for dens uttalelser, uten at det berører artikkel 39 og 41,
 - d) de årlige interesseerklæringene fra styremedlemmene, den daglige lederen, medlemmene av det rådgivende utvalget, medlemmene av vitenskapskomiteen og av vitenskapsgruppene, samt de interesseerklæringene som avgis i forbindelse med punkter på dagsordenen for møtene,
 - e) resultatene av sine vitenskapelige undersøkelser,
 - f) den årlige virksomhetsrapporten,
 - g) anmodninger fra Europaparlamentet, Kommisjonen eller en medlemsstat om vitenskapelige uttalelser som er avslått eller endret, samt begrunnelsen for avslaget eller endringen.
2. Styrets møter skal være offentlige, med mindre det etter forslag fra den daglige lederen beslutter noe annet for særlige administrative punkter på dagsordenen, og det kan gi forbrukerrepresentanter eller andre berørte parter tillatelse til å delta som observatører i forbindelse med visse deler av myndighetens virksomhet.
 3. Myndigheten skal i sine interne regler fastsette hvordan innsynsreglene nevnt i nr. 1 og 2 skal gjennomføres i praksis.

*Artikkel 39***Fortrolighet**

1. Som unntak fra artikkel 38 skal myndigheten ikke gi videre til tredjemann fortrolige opplysninger som den mottar, og som er oversendt med en begrunnet anmodning om fortrolig behandling, med unntak av opplysninger som må offentliggjøres på grunn av omstendighetene, for å verne folkehelsen.
2. Styremedlemmene, den daglige lederen, medlemmene av vitenskapskomiteen og av vitenskapsgruppene, samt eksterne sakkyndige som deltar i arbeidsgruppene, medlemmene av det rådgivende utvalget samt myndighetens ansatte skal, selv etter at deres funksjoner har opphørt, være underlagt taushetsplikt som fastsatt i traktatens artikkel 287.
3. Konklusjonene av de vitenskapelige uttalelsene som avgis av myndigheten om forventede helsevirkninger, skal ikke under noen omstendigheter holdes tilbake som fortrolige.
4. Myndigheten skal i sine interne regler fastsette hvordan fortrolighetsreglene nevnt i nr. 1 og 2 skal gjennomføres i praksis.

*Artikkel 40***Informasjon fra myndigheten**

1. Myndigheten skal på eget initiativ gi informasjon på de områdene som hører inn under opp-

draget, uten at det berører Kommisjonens myndighet til å underrette om sine avgjørelser om risikohåndtering.

2. Myndigheten skal sikre at offentligheten og eventuelle berørte parter raskt får objektive, pålitelige og lett tilgjengelige opplysninger, særlig med hensyn til resultatene av dens arbeid. For å nå disse målene skal myndigheten utarbeide og spre opplysningsmaterieil til offentligheten.
3. Myndigheten skal handle i nært samarbeid med Kommisjonen og medlemsstatene for å fremme den nødvendige sammenhengen i risikokommunikasjonsprosessen.
4. Myndigheten skal offentliggjøre alle uttalelser den avgir, i samsvar med artikkel 38.
5. Myndigheten skal sikre et hensiktsmessig samarbeid med vedkommende organer i medlemsstatene og andre berørte parter i forbindelse med offentlige opplysningskampanjer.

Artikkel 41

Tilgang til dokumenter

1. Myndigheten skal sikre bred tilgang til de dokumentene den er i besittelse av.
2. Styret skal etter forslag fra den daglige lederen vedta bestemmelser om tilgang til dokumentene nevnt i nr. 1, samtidig som det fullt ut tas hensyn til de allmenne prinsipper og vilkår som styrer retten til tilgang til fellesskapsorganenes dokumenter.

Artikkel 42

Forbrukere, produsenter og andre berørte parter

Myndigheten skal opprette effektive forbindelser med representanter for forbrukere og produsenter, bearbeidingsvirksomheter og andre berørte parter.

Avsnitt 5

Finansielle bestemmelser

Artikkel 43

Vedtakelse av myndighetens budsjett

1. Myndighetens inntekter skal bestå av et bidrag fra Fellesskapet og fra enhver stat som Fellesskapet har inngått avtaler med som nevnt i artikkel 49, samt avgifter for publikasjoner, konferanser, utdanning og all annen lignende virksomhet som myndigheten står for.
2. Myndighetens utgifter skal omfatte utgifter til personale, administrasjon, infrastruktur og drift

samt utgifter i forbindelse med kontrakter inngått med tredjemann eller i forbindelse med den økonomiske støtten nevnt i artikkel 36.

3. I god tid før den dato som er nevnt i nr. 5, skal den daglige lederen utarbeide et overslag over myndighetens inntekter og utgifter for det kommende regnskapsår, og oversende det til styret sammen med en foreløpig stillingsoversikt.
4. Inntekter og utgifter skal være i balanse.
5. Senest 31. mars hvert år skal styret vedta budsjettforslaget, som skal omfatte den foreløpige stillingsoversikten sammen med det foreløpige arbeidsprogrammet, og oversende det til Kommisjonen og de stater som Fellesskapet har inngått avtaler med som nevnt i artikkel 49. På grunnlag av dette forslaget skal Kommisjonen oppføre de relevante overslagene i det foreløpige forslaget til Den europeiske unions alminnelige budsjett, som skal framlegges for Rådet i samsvar med traktatens artikkel 272.
6. Når budsjettmyndigheten har vedtatt Den europeiske unions alminnelige budsjett, skal styret vedta myndighetens endelige budsjett og arbeidsprogram, og om nødvendig tilpasse dem etter Fellesskapets bidrag. Det skal omgående oversende dem til Kommisjonen og budsjettmyndigheten.

Artikkel 44

Gjennomføring av myndighetens budsjett

1. Den daglige lederen skal gjennomføre myndighetens budsjett.
2. Kontrollen med forpliktelser og betaling av alle utgifter og med fastsettelse og innkreving av alle myndighetens inntekter, skal utføres av Kommisjonens finansinspektør.
3. Den daglige lederen skal senest 31. mars hvert år oversende Kommisjonen, styret og Revisjonsretten et detaljert regnskap for myndighetens samlede inntekter og utgifter for foregående regnskapsår.

Revisjonsretten skal granske regnskapene i samsvar med traktatens artikkel 248. Den skal hvert år offentliggjøre en rapport om myndighetens virksomhet.
4. Europaparlamentet skal etter rekommandasjon fra Rådet meddele myndighetens daglige leder ansvarsfrihet for gjennomføringen av budsjettet.

Artikkel 45

Gebyrer som mottas av myndigheten

Innen tre år etter at denne forordning har trådt i kraft, og etter samråd med myndigheten, medlems-

statene og de berørte parter, skal Kommisjonen offentliggjøre en rapport om hvorvidt det er mulig og tilrådelig å legge fram et forslag til regelverk i henhold til framgangsmåten for medbestemmelse og i samsvar med traktaten, om andre tjenester som ytes av myndigheten.

Avsnitt 6

Alminnelige bestemmelser

Artikkel 46

Rettslig status og privilegier

1. Myndigheten er et eget rettssubjekt. Den skal i hver medlemsstat ha den mest omfattende rettslige handleevne som lovgivningen innrømmer juridiske personer. Den kan særlig erverve og avhende fast eiendom og løsøre og være part i en rettssak.
2. Protokollen om De europeiske fellesskaps privilegier og immunitet skal gjelde for myndigheten.

Artikkel 47

Ansvar

1. Myndighetens ansvar i kontraktsforhold skal være underlagt den lov som gjelder for vedkommende kontrakt. De europeiske fellesskaps domstol skal ha myndighet til å treffe avgjørelse i henhold til enhver voldgiftsklausul i en kontrakt inngått av myndigheten.
2. Med hensyn til ansvar utenfor kontraktsforhold skal myndigheten, i samsvar med de allmenne prinsipper som er felles for medlemsstatenes rettsystemer, erstatte den skade som myndigheten eller dens ansatte volder i tjenesten. Domstolen skal ha myndighet til å avgjøre tvister om erstatning for slike skader.
3. De ansattes personlige ansvar overfor myndigheten skal være underlagt de relevante bestemmelsene som får anvendelse på myndighetens personale.

Artikkel 48

Personale

1. De regler og forskrifter som gjelder for tjenestemenn og andre ansatte i De europeiske fellesskap, får anvendelse på myndighetens personale.
2. Myndigheten skal overfor sine ansatte utøve den myndighet som er tillagt ansettelsesmyndigheten.

Artikkel 49

Tredjestaters deltaking

Myndigheten skal være åpen for deltaking for stater som har inngått avtaler med Det europeiske fellesskap som innebærer at de har vedtatt og anvender Fellesskapets regelverk på det området som omfattes av denne forordning.

Det skal i henhold til relevante bestemmelser i disse avtalene fastsettes på hvilken måte, i hvilket omfang og på hvilke vilkår disse statene skal delta i myndighetens arbeid, herunder bestemmelser om deltaking i de nettverk som myndigheten driver, oppføring på listen over vedkommende organisasjoner som myndigheten kan tildele visse oppgaver, finansielle bidrag og personale.

Kapittel IV

System for hurtig varsling, krisehåndtering og nødssituasjoner

Avsnitt 1

Hurtigvarslingssystem

Artikkel 50

Hurtigvarslingssystem

1. Et hurtigvarslingssystem for melding om direkte eller indirekte helserisikoer for mennesker på grunn av næringsmidler eller fôr, opprettes i form av et nettverk. Det skal omfatte medlemsstatene, Kommisjonen og myndigheten. Medlemsstatene, Kommisjonen og myndigheten skal utpeke hvert sitt kontaktpunkt som skal være medlem av nettverket. Kommisjonen skal være ansvarlig for forvaltningen av nettverket.
2. Dersom et medlem av nettverket har opplysninger om at et næringsmiddel eller et fôr innebærer en alvorlig direkte eller indirekte helserisiko for mennesker, skal disse opplysningene umiddelbart oversendes Kommisjonen via hurtigvarslingssystemet. Kommisjonen skal umiddelbart oversende disse opplysningene til medlemmene av nettverket.

Myndigheten kan utfylle denne meldingen med vitenskapelige eller tekniske opplysninger for å fremme raske og hensiktsmessige risikohåndteringstiltak fra medlemsstatenes side.

3. Med forbehold for andre bestemmelser i Fellesskapets regelverk, skal medlemsstatene umiddelbart underrette Kommisjonen via hurtigvarslingssystemet om:
 - a) ethvert tiltak de vedtar for å begrense omsetningen av, trekke tilbake fra markedet eller tilbakekalle næringsmidler eller fôr for å

verne menneskers helse, i de tilfellene der det er nødvendig å handle raskt,

- b) enhver anbefaling til eller avtale med profesjonelle aktører som har som mål, på frivillig eller obligatorisk grunnlag, å hindre, begrense eller fastsette særlige vilkår for omsetning eller bruk av næringsmidler eller fôr, på grunn av en alvorlig helserisiko for mennesker som gjør det nødvendig å handle raskt,
- c) enhver avvísning i forbindelse med en direkte eller indirekte helserisiko for mennesker, av et parti, en container eller en last med næringsmidler eller fôr ved en grensestasjon innenfor Den europeiske union, iverksatt av en vedkommende myndighet.

Meldingen skal følges av en detaljert redegjørelse for årsakene til de tiltak som vedkommende myndigheter har truffet i den medlemsstaten der meldingen ble gitt. Den skal i god tid følges opp av tilleggsopplysninger, særlig dersom tiltakene meldingen bygger på endres eller trekkes tilbake.

Kommisjonen skal umiddelbart videresende meldingen og tilleggsopplysningene mottatt i henhold til første og annet ledd, til medlemmene av nettverket.

Dersom et parti, en container eller en last avvises av en vedkommende myndighet ved en grensestasjon innenfor Den europeiske union, skal Kommisjonen umiddelbart underrette alle grensestasjoner innenfor Den europeiske union samt opprinnelsestredjestaten.

- 4. Dersom et næringsmiddel eller et fôr som det er meldt om via hurtigvarslingssystemet har blitt sendt til en tredjestat, skal Kommisjonen gi denne staten alle relevante opplysninger.
- 5. Medlemsstatene skal umiddelbart underrette Kommisjonen om hvilke skritt som er tatt eller hvilke tiltak som er truffet, etter at meldingene og tilleggsopplysningene ble mottatt via hurtigvarslingssystemet. Kommisjonen skal umiddelbart oversende disse opplysningene til medlemmene av nettverket.
- 6. Hurtigvarslingssystemet kan utvides til å omfatte søkerstater, tredjestater eller internasjonale organisasjoner på grunnlag av avtaler mellom Fellesskapet og de berørte statene eller internasjonale organisasjonene, etter framgangsmåtene fastsatt i disse avtalene. Avtalene skal bygge på gjensidighet og inneholde bestemmelser om fortrolighet tilsvarende dem som får anvendelse i Fellesskapet.

Artikkel 51

Gjennomføringstiltak

Gjennomføringstiltakene for artikkel 50 skal vedtas av Kommisjonen etter drøftinger med myndigheten, etter framgangsmåten fastsatt i artikkel 58 nr. 2. I disse tiltakene skal det særlig angis hvilke særlige vilkår og framgangsmåter som gjelder for videreformidling av meldinger og tilleggsopplysninger.

Artikkel 52

Fortrolighetsregler for hurtigvarslingssystemet

- 1. Opplysninger som er tilgjengelige for medlemmene av nettverket, om helserisikoer for mennesker ved næringsmidler og fôr, skal i alminnelighet være tilgjengelige for offentligheten i samsvar med informasjonsprinsippet i artikkel 10. Offentligheten skal i alminnelighet ha tilgang til opplysninger som gjør det mulig å identifisere produktet, samt opplysninger om risikoen art og de tiltak som er truffet.

Medlemmene av nettverket skal imidlertid treffe de tiltak som er nødvendige for å sikre at deres ansatte ikke gir videre opplysninger som er innhentet for dette avsnitts formål, og som er av en slik art at de er underlagt taushetsplikt i behørig begrunnede tilfeller, med unntak av opplysninger som etter omstendighetene må gis videre for å verne menneskers helse.

- 2. Taushetsplikten skal ikke hindre at vedkommende myndigheter får opplysninger som kan være av betydning for et effektivt markedstilsyn og effektive håndhevingstiltak på næringsmiddel- og fôrområdet. Myndigheter som mottar opplysninger som er underlagt taushetsplikt, skal sikre at denne ikke brytes, i samsvar med nr. 1.

Avsnitt 2

Nødssituasjoner

Artikkel 53

Nødtiltak for næringsmidler og fôr med opprinnelse i Fellesskapet eller importert fra en tredjestat

- 1. Dersom det er åpenbart at næringsmidler eller fôr med opprinnelse i Fellesskapet eller importert fra en tredjestat sannsynligvis vil utgjøre en alvorlig risiko for menneskers og dyrs helse eller miljøet, og at en slik risiko ikke kan avverges på en tilfredsstillende måte ved hjelp av tiltak som treffes av den eller de berørte med-

lemsstater, skal Kommisjonen etter framgangsmåten fastsatt i artikkel 58 nr. 2, på eget initiativ eller på anmodning fra en medlemsstat, umiddelbart vedta ett eller flere av følgende tiltak, avhengig av hvor alvorlig situasjonen er:

- a) for næringsmidler eller fôr med opprinnelse i Fellesskapet:
 - i. utsettelse av omsetningen eller bruken av det berørte næringsmiddelet,
 - ii. utsettelse av omsetningen eller bruken av det berørte fôret,
 - iii. fastsettelse av særlige vilkår for det berørte næringsmiddelet eller det berørte fôret,
 - iv. alle andre midlertidige tiltak som er hensiktsmessige,
 - b) for næringsmidler eller fôr importert fra en tredjestat:
 - i. utsettelse av import av det berørte næringsmiddelet eller det berørte fôret fra hele eller deler av den berørte tredjestaten, og eventuelt fra transittstater utenfor Fellesskapet,
 - ii. fastsettelse av særlige vilkår for det berørte næringsmiddelet eller det berørte fôret fra hele eller deler av den berørte tredjestaten,
 - iii. alle andre midlertidige tiltak som er hensiktsmessige.
2. I nødssituasjoner kan imidlertid Kommisjonen midlertidig vedta tiltakene nevnt i nr. 1, etter samråd med den eller de berørte medlemsstatene etter å ha underrettet de øvrige medlemsstatene.

De tiltakene som er truffet skal så snart som mulig, og senest innen ti virkedager, bekreftes, endres, oppheves eller forlenges etter framgangsmåten fastsatt i artikkel 58 nr. 2, og årsakene til Kommisjonens beslutning skal offentliggjøres umiddelbart.

Artikkel 54

Andre nødtiltak

1. Dersom en medlemsstat offisielt underretter Kommisjonen om at det er nødvendig å treffe nødtiltak, og Kommisjonen ikke har handlet i samsvar med artikkel 53, kan medlemsstaten vedta foreløpige beskyttelsestiltak. I så fall skal den umiddelbart underrette de andre medlemsstatene og Kommisjonen.
2. Kommisjonen skal innen ti virkedager framlegge saken for komiteen nedsatt ved artikkel 58 nr. 1, etter framgangsmåten fastsatt i artikkel 58

nr. 2, med henblikk på å forlenge, endre eller oppheve de midlertidige nasjonale beskyttelsestiltakene.

3. Medlemsstatene kan opprettholde de midlertidige nasjonale beskyttelsestiltakene til fellesskapstiltakene er vedtatt.

Avsnitt 3

Krisehåndtering

Artikkel 55

Generell plan for krisehåndtering

1. Kommisjonen skal i nært samarbeid med myndigheten og medlemsstatene utarbeide en generell plan for krisehåndtering på området næringsmiddel- og fôrtrygghet (heretter kalt «den generelle planen»).
2. I den generelle planen skal det fastsettes hvilke typer situasjoner som innebærer en direkte eller indirekte helserisiko for mennesker, knyttet til næringsmidler eller fôr, som sannsynligvis ikke kan forebygges, fjernes eller reduseres til et akseptabelt nivå på grunnlag av gjeldende bestemmelser, eller håndteres i tilstrekkelig omfang bare ved anvendelse av artikkel 53 og 54.

I den generelle planen skal det også fastsettes hvilke praktiske framgangsmåter som er nødvendige for å håndtere en krise, herunder prinsippene om åpenhet som skal anvendes, og en kommunikasjonsstrategi.

Artikkel 56

Kriseenhet

1. Uten at det berører Kommisjonens oppgave med å sikre gjennomføringen av Fellesskapets regelverk, skal Kommisjonen umiddelbart underrette medlemsstatene og myndigheten dersom den fastslår at det foreligger en situasjon der næringsmidler eller fôr utgjør en alvorlig direkte eller indirekte helserisiko for mennesker, og at risikoen ikke kan forebygges, fjernes eller reduseres på grunnlag av gjeldende bestemmelser, eller håndteres i tilstrekkelig omfang bare ved anvendelse av artikkel 53 og 54.
2. Kommisjonen skal umiddelbart opprette en kriseenhet der myndigheten skal delta og ved behov yte vitenskapelig og teknisk bistand.

Artikkel 57

Kriseenhetens oppgaver

1. Kriseenheten skal ha ansvaret for å samle inn og vurdere alle relevante opplysninger, og fast-

legge hvilke muligheter som finnes for så effektivt og raskt som mulig å forebygge eller fjerne helserisikoen for mennesker, eller redusere den til et akseptabelt nivå.

2. Kriseenheten kan be om bistand fra enhver offentlig eller privat person som har den sakkunnskap den anser som nødvendig for å håndtere krisen på en effektiv måte.
3. Kriseenheten skal holde offentligheten underrettet om risikoene som foreligger, og om tiltakene som treffes.

Kapittel V

Framgangsmåter og sluttbestemmelser

Avsnitt 1

Komitéframgangsmåte og meklingsframgangsmåte

Artikkel 58

Komité

1. Kommisjonen skal bistås av en fast komité for næringsmiddelkjeden og dyrehelsen, heretter kalt «komiteen», som består av representanter for medlemsstatene og ledes av en representant for Kommisjonen. Komiteen skal organiseres i avdelinger som skal behandle alle relevante saker.
2. Når det vises til dette nummer, får framgangsmåten fastsatt i artikkel 5 i beslutning 1999/468/EF anvendelse, samtidig som det tas hensyn til bestemmelsene i beslutningens artikkel 7 og 8.
3. Tidsrommet fastsatt i artikkel 5 nr. 6 i beslutning 1999/468/EF skal være tre måneder.

Artikkel 59

Komiteens oppgaver

Komiteen skal utføre de oppgavene den tildeles ved denne forordning og ved andre relevante fellesskapsbestemmelser, i de tilfellene og på de vilkårene som er fastsatt i bestemmelsene. Den kan også på lederens initiativ eller på skriftlig anmodning fra et av medlemmene, undersøke enhver sak som omfattes av bestemmelsene.

Artikkel 60

Meklingsframgangsmåte

1. Uten at det berører anvendelsen av andre fellesskapsbestemmelser, skal en medlemsstat dersom den anser at et tiltak truffet av en annen

medlemsstat på området næringsmiddeltrygghet enten er uforenlig med denne forordning eller sannsynligvis vil påvirke det indre markeds virkemåte, henvise saken til Kommisjonen, som umiddelbart underretter den andre berørte medlemsstaten.

2. De to berørte medlemsstatene og Kommisjonen skal gjøre det de kan for å løse problemet. Dersom det ikke er mulig å komme til enighet, kan Kommisjonen anmode myndigheten om å avgi en uttalelse om alle relevante omstridte vitenskapelige spørsmål. Vilårene for denne anmodningen og myndighetens frist for å avgi sin uttalelse, skal fastsettes ved en gjensidig avtale mellom Kommisjonen og myndigheten etter samråd med de to berørte medlemsstatene.

Avsnitt 2

Sluttbestemmelser

Artikkel 61

Revisjonsklausul

1. Innen 1. januar 2005 og deretter hvert sjette år, skal myndigheten i samarbeid med Kommisjonen bestille en uavhengig ekstern vurdering av sine resultater på grunnlag av det mandat som er tildelt av styret etter avtale med Kommisjonen. Vurderingen skal omfatte myndighetens arbeidsmetoder og innflytelse. Ved vurderingen skal det tas hensyn til de berørte partenes synspunkter, både på fellesskapsplan og nasjonalt plan.

Myndighetens styre skal granske konklusjonene av vurderingen og rette de nødvendige anbefalinger til Kommisjonen om endringer av myndigheten og dens arbeidsmetoder. Vurderingen og anbefalingene skal offentliggjøres.

2. Kommisjonen skal innen 1. januar 2005 offentliggjøre en rapport om erfaringene fra gjennomføringen av avsnitt 1 og 2 i kapittel IV.
3. Rapportene og rekommendasjonene nevnt i nr. 1 og 2 skal oversendes Rådet og Europaparlamentet.

Artikkel 62

Henvisninger til Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet og til Den faste komité for næringsmiddelkjeden og dyrehelsen

1. Enhver henvisning i Fellesskapets regelverk til Vitenskapskomiteen for næringsmidler, Vitenskapskomiteen for fôrvarer, Vitenskapskomiteen

teen for veterinære spørsmål, Vitenskapskomiteen for plantevernmidler, Vitenskapskomiteen for planter og Styringskomiteen for vitenskapelige spørsmål skal erstattes med en henvisning til Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet.

2. Enhver henvisning i Fellesskapets regelverk til Den faste komité for næringsmidler, Den faste komité for fôrvarer og Den faste veterinærkomité skal erstattes med en henvisning til Den faste komité for næringsmiddelkjeden og dyrehelsen.

Enhver henvisning til Den faste komité for plantehelse i Fellesskapets regelverk som bygger på og omfatter direktiv 76/895/EØF, 86/362/EØF, 86/363/EØF, 90/642/EØF og 91/414/EØF om plantevernmidler og fastsettelse av maksimumsverdier for rester av plantevernmidler skal erstattes med en henvisning til Den faste komité for næringsmiddelkjeden og dyrehelsen.

3. I nr. 1 og 2 menes med «Fellesskapets regelverk» alle Fellesskapets forordninger, direktiver, beslutninger og vedtak.
4. Beslutning 68/361/EØF, 69/414/EØF og 70/372/EØF oppheves.

Artikkel 63

Det europeiske kontor for legemiddelvurderings myndighet

Denne forordning berører ikke den myndighet som er tildelt Det europeiske kontor for legemiddelvurdering ved forordning (EØF) nr. 2309/93, forord-

ning (EØF) nr. 2377/90, rådsdirektiv 75/319/EØF⁽²⁷⁾ og rådsdirektiv 81/851/EØF⁽²⁸⁾.

Artikkel 64

Innledning av myndighetens virksomhet

Myndigheten skal innlede sin virksomhet 1. januar 2002.

Artikkel 65

Ikrafttredelse

Denne forordning trer i kraft den 20. dag etter at den er kunngjort i *De Europeiske Fellesskaps Tidende*.

Artikkel 11 og 12 og artikkel 14–20 får anvendelse fra 1. januar 2005.

Artikkel 29, 56, 57 og 60 og artikkel 62 nr. 1 får anvendelse fra datoen for utnevning av medlemmene av vitenskapskomiteen og vitenskapsgruppene, som skal offentliggjøres ved en kunngjøring i C-utgaven av *De Europeiske Fellesskaps Tidende*.

Denne forordning er bindende i alle deler og kommer direkte til anvendelse i alle medlemsstater.

Utfærdiget i Brussel, 28. januar 2002.

For Europaparlamentet
P. COX
President

For Rådet
J. PIQUÉ I CAMPS
Formann

⁽²⁷⁾ EFT L 147 av 9.6.1975, s. 13. Direktivet endret ved europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/83/EF (EFT L 311 av 28.11.2001, s. 67).

⁽²⁸⁾ EFT L 317 av 6.11.1981, s. 1. Direktivet endret ved europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/82/EF (EFT L 311 av 28.11.2001, s. 1).