

1. NY MATLOV – INNLEDNING	9
1.1 OPPRINNELIG MANDAT FOR LOVARBEIDET	9
1.2 BEHOVET FOR ENDRING AV MANDATET	9
1.3 UTVIDET MANDAT FOR LOVARBEIDET	10
2. BAKGRUNN FOR Å LAGE EN MATLOV FRA JORD/FJORD TIL BORD	11
2.1 MATDEPARTEMENTENES ANSVARSOMRÅDER	11
2.1.1 HELSEDEPARTEMENTETS ANSVARSOMRÅDE	11
2.1.2 FISKERIDEPARTEMENTETS ANSVARSOMRÅDE	12
2.1.3 LANDBRUKSDEPARTEMENTETS ANSVARSOMRÅDE	13
2.2 AVKLARING AV BEGREPENE	14
2.2.1 MATSIKKERHET	14
2.2.2 TRYGG MAT	14
2.2.3 HELSEMESSIG TRYGG MAT	15
2.3 FRA JORD/FJORD TIL BORD – EN HELHETLIG MATPOLITIKK	15
2.4 FRA JORD/FJORD TIL BORD I ET INTERNASJONALT PERSPEKTIV – UTVIKLINGEN I EU	16
3. OMORGANISERING AV MATFELTET	20
3.1 MATREFORMEN	20
3.2 RESTRUKTURERING AV DEPARTEMENTSANSVAR	20
3.3 MATTILSYNET	21
3.3.1 MATTILSYNETS ORGANISERING	21
3.3.2 TILSYNSFILOSOFI – ARBEIDSFORM FOR MATTILSYNET	21
3.3.3 MATTILSYNETS OPPGAVER	22
3.3.3.1 Drikkevannsforvaltningen	22
3.3.4 FORHOLDET MELLOM MATTILSYNET OG DEPARTEMENTENE	23
3.3.4.1 Generelt om forholdet mellom departement og tilsyn	23
3.3.4.2 Vedtak og klagesaksbehandling	25
3.3.4.3 Fastsettelse av forskrifter	26
3.4 TILSYNETS STØTTEFUNKSJONER	27
3.4.1 VITENSKAPSKOMITÉEN	27
3.4.2 EUROPEAN FOOD SAFETY AUTHORITY (EFSA)	27
4. OMFANGET AV NY LOV OM MATPRODUKSJON	28
4.1 DE FEM OPPRINNELIGE NÆRINGSMIDDELLOVENE	29
4.1.1 NÆRINGSMIDDELLOVEN	29
4.1.1.1 Kosmetikk	30
4.1.1.2 Materialer og gjenstander i kontakt med næringsmidler	31
4.1.1.3 Drikkevann	32

4.1.2	LANDBRUKSKVALITETSLOVEN	33
4.1.3	FISKEKVALITETSLOVEN	34
4.1.4	KJØTTPRODUKSJONSLOVEN	35
4.1.5	SAMORDNINGSLOVEN	35
4.1.6	SAMLET VURDERING AV NÆRINGSMIDDELLOVENE	35
4.2	INNSATSVARELOVENE	36
4.2.1	FØRVARELOVEN	36
4.2.2	PLANTEVERNMIKDELLOVEN	36
4.2.3	GJØDSELVARELOVEN	37
4.2.4	SÅVARELOVEN	38
4.2.5	BØR INNSATSVARER SOM IKKE INNGÅR I MATPRODUKSJON OMFATTES AV MATLOVEN?	38
4.2.6	SAMLET VURDERING AV INNSATSVARELOVENE	39
4.3	PLANTEHELSE, FISKEHELSE, LANDDYREHELSE OG DYREVELFERD	39
4.3.1	HUSDYRLOVEN	39
4.3.2	FISKESYKDOMSLOVEN	40
4.3.3	PLANTEHELSELOVEN	41
4.3.4	DYREVERNLOVEN	41
4.3.5	BØR LOVGIVNING FOR DYRE- OG PLANTEHELSE SOM IKKE DIREKTE REGULERER MATPRODUKSJON OMFATTES AV MATLOVEN ?	42
4.3.6	SAMLET VURDERING AV LOVER FOR PLANTEHELSE, HELSE HOS AKVATISKE OG TERRESTRISKE DYR OG DYREVELFERD	43
4.4	LOVER TIDLIG I PRODUKSJONSKJEDEN AV LANDBASERT MAT	43
4.4.1	LOV AV 6. APRIL 1962 OM FLOGHAVRE	43
4.4.2	LOV AV 12. MARS 1993 OM PLANTEFØREDLERRETT	43
4.4.3	LOV AV 12. MAI 1995 OM JORD (JORDLOVA)	43
4.4.4	LOV 6. MAI 1970 NR. 25 OM FORBUD MOT PLUKKING AV MOLTEKART	44
4.4.5	SAMLET VURDERING AV LOVER TIDLIG I PRODUKSJONSKJEDEN AV LANDBASERT MAT	45
4.5	LOVER TIDLIG I PRODUKSJONSKJEDEN AV SJØMAT	45
4.5.1	OPPDRETTSLØVEN	45
4.5.2	HAVBEITELØVEN	46
4.5.3	SALTVANNSFISKELOVEN	47
4.5.4	SAMLET VURDERING AV LOVER TIDLIG I PRODUKSJONSKJEDEN AV SJØMAT	47
4.6	ANDRE TILGRESENDE LOVER	47
4.6.1	LOV 9. MARS 1973 NR. 14 OM VERN MOT TOBAKKSSKADER	48
4.6.2	LOV 13. JUNI 1997 NR. 42 OM KYSTVAKTEN	49
4.7	OPPSUMMERING	49
<u>5. FORHOLDET TIL EU-LOVGIVNINGEN, SÆRLIG OM FOOD LAW</u>		50
5.1	GENERELT OM GJENNOMFØRING AV EØS-BASERT LOVGIVNING I NORSK RETT	50
5.2	GJENNOMFØRING AV FORORDNINGER	51
5.3	GJENNOMFØRINGEN AV FOOD LAW FORORDNINGEN I NORSK RETT	51
5.3.1	NÆRMERE OM INNHOLDET I FOOD LAW	51
5.3.1.1	Formålet med Food Law	51

5.3.1.2	Kort om hovedtrekkene i de grunnleggende prinsippene	52
5.3.2	HVORDAN BØR FOOD LAW IMPLEMENTERES I NORSK RETT?	52
5.4	SPESIELT OM RISIKOANALYSE	53
5.4.1	RISIKO	54
5.4.2	RISIKOVURDERING	54
5.4.3	RISIKOHÅNTERING	55
5.4.4	RISIKOKOMMUNIKASJON	55
5.4.5	RISIKOANALYSENS Plass i forvaltningen	56
5.4.6	BØR RISIKOANALYSEN LOVFESTES ?	57
5.5	SÆRLIG OM OFFENTLIG HØRING/SAMRÅD – ÅPENHETSPRINSIPPET (TRANSPARENCY)	57
5.5.1	VURDERING OG FORSLAG	58
6. OPPBYGGING AV LOVFØRSLAGET		58
6.1	MATLOVEN – EN FULLMAKTSLOV	58
6.2	NÆRMERE OM HVA MATLOVEN SOM EN FULLMAKTSLOV BØR INNEHOLDE	59
7. FORMÅL		60
7.1	TRYGGE NÆRINGSMIDLER OG HELSE	61
7.1.1	HELSEHENSynet i primærproduksjonen	62
7.1.2	HELSEHENSynet i foredling og omsetning	62
7.2	KVALITET	63
7.3	FORBRUKERHENSYN	64
7.3.1	REDELIGHET	64
7.3.2	MANGFOLD	65
7.3.3	ANDRE FORBRUKERHENSYN	66
7.4	MARKEDSHENSYN	66
7.5	PLANTEHELSE	68
7.6	DYREHELSE	68
7.7	MILJØVENNLIG PRIMÆRPRODUKSJON	69
8. VIRKEOMRÅDE FOR DEN NYE MATLOVEN		70
8.1	MATERIELT VIRKEOMRÅDE	71
8.2	GEOGRAFISK VIRKEOMRÅDE	73
8.2.1	GJELDENE RETT	73
8.2.1.1	Norsk landterritorium	73
8.2.1.2	Norsk sjøterritorium	74
8.2.1.3	Norsk økonomisk sone	75
8.2.1.4	Norske fartøy	75
8.2.1.5	Norske luftfartøy	76
8.2.1.6	Innretninger på norsk kontinentalsokkel	76
8.2.2	VURDERING OG FORSLAG	76

8.2.2.1	Norsk landterritorium	76
8.2.2.2	Norsk sjøterritorium og tilstøtende sone	77
8.2.2.3	Norges økonomiske sone, fiskevernsonen og fiskerisonen	77
8.2.2.4	Norske sjøfartøy	78
8.2.2.5	Norske luftfartøy	78
8.2.2.6	Innretninger på norsk kontinentalsokkel	78
8.2.2.7	Folkerettslig begrensning	78

9. GENERELLE MERKNADER OM KRAV OG FORPLIKTELSER **79**

9.1	INNLEDNING	79
9.2	LOVENS PLIKTSUBJEKTER	79
9.3	IVERKSETTING AV TILTAK, VARSLING OG TILBAKETREKKING	81
9.3.1	GJELDENE RETT	81
9.3.1.1	Plikt til å iverksette forebyggende tiltak	81
9.3.1.2	Plikt til å varsle tilsynsmyndigheten og allmennheten	82
9.3.1.3	Plikt til tilbaketrekking	83
9.3.2	VURDERING OG FORSLAG	83
9.4	SYSTEMATISKE KONTROLLTILTAK	84
9.4.1	GJELDENE RETT	84
9.4.2	VURDERING OG FORSLAG	84
9.5	OPPLÆRING OG KOMPETANSE	85
9.5.1	GJELDENE RETT	85
9.5.2	VURDERING OG FORSLAG	85
9.6	NÆRINGSMIDDELTRYGGHET	86
9.6.1	GJELDENE RETT	86
9.6.2	VURDERING OG FORSLAG	88
9.7	INNSATSVARETRYGGHET	88
9.7.1	GJELDENE RETT	88
9.7.2	VURDERING OG FORSLAG	89
9.8	SPESIELLE KRAV OG FORPLIKTELSER VEDRØRENDE DYREHELSE	89
9.8.1	GJELDENE RETT	89
9.8.2	VURDERING OG FORSLAG	90
9.9	SPESIELLE KRAV OG FORPLIKTELSER VEDRØRENDE PLANTEHELSE	91
9.9.1	GJELDENE RETT	91
9.9.2	VURDERING OG FORSLAG	92
9.10	MELDE-, REGISTRERINGS- OG GODKJENNINGSPLIKT	92
9.10.1	GJELDENE RETT	92
9.10.1.1	Melding, registrering og godkjenning av virksomhet	92
9.10.1.2	Melding og godkjenning av bestemte typer næringsmidler mv.	94
9.10.1.3	Godkjenning av kjøtt	95
9.10.1.4	Godkjenning av innsatsvarer og produksjon av innsatsvarer	96
9.10.2	VURDERING OG FORSLAG	97
9.11	BYGNINGSTEKNISKE KRAV	98
9.11.1	GJELDENE RETT	98
9.11.1.1	Krav til plassering, planløsning, utforming og dimensjonering av lokaler	99

9.11.1.2	Krav til innretninger og utstyr	99
9.11.1.3	Krav til transportmidler	100
9.11.1.4	Bygningstekniske krav innen innsatsvareområdet	100
9.11.1.5	Internasjonale forpliktelser	100
9.11.2	VURDERING OG FORSLAG	101
9.12	DRIFTSHYGIENISKE KRAV	101
9.12.1	GJELDENDE RETT	101
9.12.1.1	Generelle krav til driftshygiene og avfallshåndtering	101
9.12.1.2	Vannforsyning	102
9.12.1.3	Personalets helse og personlig hygiene	102
9.12.1.4	Bestemmelser om næringsmidler	103
9.12.1.5	Temperaturkrav	103
9.12.1.6	Driftshygieniske krav på innsatsvareområdet	103
9.12.1.7	Beredskap – kriseplanlegging	104
9.12.2	VURDERING OG FORSLAG	104
9.13	BEGRENSNING AV PRODUKSJON, OMSETNING OG BRUK	104
9.13.1	GJELDENDE RETT	104
9.13.2	VURDERING OG FORSLAG	106
9.14	INNHold, SAMMENSETNING OG KVALITET	106
9.14.1	GJELDENDE RETT	106
9.14.2	VURDERING OG FORSLAG	108
9.15	MERKING, PRESENTASJON OG REKLAME	109
9.15.1	GJELDENDE RETT	109
9.15.2	VURDERING OG FORSLAG	110
9.16	SPORBARHET	112
9.16.1	GJELDENDE RETT	112
9.16.2	VURDERING OG FORSLAG	113
9.17	IMPORT OG EKSPORT	114
9.17.1	GJELDENDE RETT	114
9.17.2	VURDERING OG FORSLAG	115
9.18	FORHOLDET TIL DYREVERNLOVGIVNINGEN	116
9.18.1	GJELDENDE RETT	116
9.18.2	VURDERING OG FORSLAG	116
9.19	ADGANG TIL STED OG TILRETTELEGGELSE FOR GJENNOMFØRING AV TILSYN OG KONTROLL (BISTANDSPLIKT OG PRØVEUTTAK)	116
9.19.1	GJELDENDE RETT	116
9.19.2	VURDERING OG FORSLAG	118
9.20	OPPLYSNINGS- OG RAPPORTERINGSPLIKT	119
9.20.1	GJELDENDE RETT	119
9.20.2	VURDERING OG FORSLAG	120
9.21	DOKUMENTASJON, ATTESTER, SERTIFIKATER	121
9.21.1	GJELDENDE RETT	121
9.21.2	VURDERING OG FORSLAG	122
10.	AVGIFTER, GEBYRER ERSTATNINGSORDNINGER MV.	123

10.1	AVGIFTER OG GEBYRER	123
10.1.1	GJELDENDE RETT	123
10.1.1.1	Kontrollavgift og gebyrer	123
10.1.1.2	Særskilte avgifter	125
10.1.2	VURDERING OG FORSLAG	126
10.2	ERSTATNINGSORDNING	126
10.2.1	GJELDENDE RETT	126
10.2.2	VURDERING OG FORSLAG	126

11. GENERELLE MERKNADER TIL ADMINISTRATIVE BESTEMMELSER, SANKSJONER OG STRAFF **127**

11.1	INNLEDNING	127
11.2	TILSYN	128
11.2.1	TILSYN MED NÆRINGSMIDDELLOVGIVNINGEN	128
11.2.2	TILSYN MED DYREHELSELOVGIVNINGEN MV.	129
11.2.3	TILSYN MED INNSATSVARE- OG PLANTEHELSELOVGIVNINGEN	130
11.2.4	OPPRETTELSEN AV MATTILSYNET	131
11.2.5	VURDERING OG FORSLAG	131
11.3	DELEGASJON	132
11.3.1	GJELDENDE RETT	132
11.3.2	VURDERING OG FORSLAG	132
11.4	BISTANDSPLIKT	132
11.4.1	GJELDENDE RETT	132
11.4.2	VURDERING OG FORSLAG	133
11.5	UNNTAK FRA VANLIG HØRING AV FORSKRIFTER I SPESIELLE TILFELLER	133
11.5.1	GJELDENDE RETT	133
11.5.2	FØRSLAG OG VURDERING	134
11.6	KUNNGJØRING AV FORSKRIFTER	135
11.6.1	GJELDENDE RETT	135
11.6.2	VURDERING OG FORSLAG	135
11.7	RETT TIL Å KREVE TAUSHETSBELAGTE OPPLYSNINGER	135
11.7.1	GJELDENDE RETT	135
11.7.2	VURDERING OG FORSLAG	135
11.8	GENERELT OM VIRKEMIDLER OG SANKSJONSBESTEMMELSER	136
11.8.1	”NØDVENDIGE VEDTAK” FOR GJENNOMFØRING AV BESTEMMELSENE	136
11.8.1.1	Gjeldende rett	136
11.8.1.2	Vurdering og forslag	137
11.8.2	FØRE-VAR PRINSIPPET	138
11.8.2.1	Gjeldende rett	138
11.8.2.2	Vurdering og forslag	140
11.8.3	OMSETNINGSFORBUD OG TILBAKETREKKING	140
11.8.3.1	Omsetningsforbud pga. manglende regelverksetterlevelse	140
11.8.3.2	Omsetningsforbud pga. helsefare	140
11.8.3.3	Omsetningsforbud for innsatsvarer	142
11.8.3.4	Omsetningsforbud for helsefarlige innsatsvarer	142

11.8.3.5	Forbud mot å flytte dyr ut av et dyrehold pga. helsefare	143
11.8.3.6	Vurdering og forslag	143
11.8.4	STENGING AV VIRKSOMHET	143
11.8.4.1	Pålegg om stenging pga. manglende godkjenning/autorisasjon	144
11.8.4.2	Pålegg om stenging av virksomhet pga. helsefare	144
11.8.4.3	Fysisk stengning av virksomhet ved overhengende fare for helseskade	145
11.8.4.4	Vurdering og forslag	145
11.8.5	BESLAG	145
11.8.5.1	Gjeldende rett	146
11.8.5.2	Vurdering og forslag	146
11.8.6	KASSASJON	146
11.8.6.1	Gjeldende rett	146
11.8.6.2	Vurdering og forslag	146
11.8.7	DESTRUKSJON	147
11.8.7.1	Gjeldende rett	147
11.8.7.2	Vurdering og forslag	147
11.8.8	SMITTESANERING	147
11.8.8.1	Gjeldende rett	147
11.8.8.2	Vurdering og forslag	148
11.8.9	GJENNOMFØRING AV TILTAK I SÆRSKILTE SITUASJONER FOR EIERS REGNING	148
11.8.9.1	Gjeldende rett:	148
11.8.9.2	Vurdering og forslag	149
11.8.10	TVANGSMULKT	149
11.8.10.1	Gjeldende rett	149
11.8.10.2	Vurdering og forslag	150
11.8.11	INFORMASJON TIL ALLMENNHEITEN	150
11.8.11.1	Gjeldende rett	151
11.8.11.2	Vurdering og forslag	152
11.8.12	VIRKSOMHETSKARANTENE	152
11.8.12.1	Gjeldende rett	152
11.8.12.2	Vurdering og forslag	153
11.8.13	STRAFF OG FORENKLET FORELEGG	155
11.8.13.1	Gjeldende rett	155
11.8.13.2	Vurdering og forslag	155

12. ANDRE BESTEMMELSER 156

12.1	SÆRSKILTE SAKSBEHANDLINGSREGLER	156
12.1.1	KLAGEFRIST	157
12.1.1.1	Gjeldende rett	157
12.1.1.2	Vurdering og forslag	157
12.1.2	OPPSETTENDE VIRKNING	157
12.1.2.1	Gjeldende rett	157
12.1.2.2	Vurdering og forslag	158
12.1.3	KLAGE PÅ FORSKRIFTER	158
12.1.3.1	Gjeldende rett	158

12.1.3.2	Vurdering og forslag	158
12.2	ETABLERING AV DATAREGISTRE	158
12.2.1	GJELDENE RETT	158
12.2.2	VURDERING OG FORSLAG	160
12.3	BESKYTTELSE AV BETEGNELSER	160
12.3.1	GJELDENE RETT	160
12.3.2	VURDERING OG FORSLAG	161
12.4	DISPENSASJON	161
12.4.1	GJELDENE RETT	161
12.4.2	VURDERING OG FORSLAG	162
<u>13. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER</u>		<u>162</u>
<u>VEDLEGG 1: LOVUTKAST</u>		<u>163</u>

1. NY MATLOV – INNLEDNING

1.1 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 (næringsmiddeloven, landbrukskvalitetsloven, fiskekvalitetsloven, kjøttproduksjonsloven og samordningsloven).
- Virkeområdet skal omfatte den del av matkjeden som i dag dekkes av de fem særlovene.
- Formålet med loven skal være å sikre helse og redelighet ved frambud, produksjon og omsetning av næringsmidler. Loven skal videre sikre nødvendig kvalitetskrav av hensyn til forbrukerne, norsk eksport og internasjonale forpliktelser.
- Den nye lovgivningen må ta opp i seg EUs nye "Food Law" og 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.

1.2 Behovet for endring av mandatet

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. EUs nye *forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle prinsipper og krav i fødevarerlovgevingen, om opprettelse af Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarer sikkerhed*; 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 dyrevern, 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 plantevernmiddeelloven, såvareloven, gjødselvarloven og fôrvarloven. 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 vitenskapskomitéen som skal opprettes, 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.

1.3 Utvidet mandat for lovarbeidet

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 plantehelsetloven 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 dyrevernavloven skulle opprettholdes som selvstendig lov. De tre matdepartementene har lagt Stortingets tilslutning til disse prinsippene til grunn for arbeidet med dette høringsnotatet.

2. BAKGRUNN FOR Å LAGE EN MATLOV FRA JORD/FJORD TIL BORD

I dette kapitlet redegjøres det kort for tre departementenes lovansvar når det gjelder matforvaltningen i Norge i dag. Det vil videre bli gjort rede for de bærende prinsippene for å velge en jord/fjord til bord tilnærming for matloven sett både i et nasjonalt og et internasjonalt perspektiv.

2.1 Matdepartementenes ansvarsområder

For å forhindre at folk blir syke av maten, stilles det en rekke helsemessige begrunnede krav til maten og matvareproduksjonen. Maten skal etter sin art være frisk, ikke bedervet og fri for smittestoffer og annen forurensning som kan innebære helsefare for forbrukerne, enten direkte gjennom den ferdige maten eller indirekte ved overføring til andre varer, personer eller miljø. Matvareproduksjonen skal skje på hygienisk tilfredsstillende måte. For å sikre dette stilles det krav til at den samlede virksomheten; herunder råvarer, lokaler, innredninger, utstyr, vareutvalg, emballering og annet oppfyller nærmere hygienemessige krav. Det stilles også krav til at maten skal oppfylle bestemte kvalitetskrav. Mat som det ikke er gitt spesifikke kvalitetskrav til, skal oppfylle de tradisjonelle kvalitetskravene markedet har stilt til varen. Det stilles også krav om at matvarer skal være merket slik at forbrukerne vet nok om matvarene til å kunne foreta bevisste valg.

Nedenfor vil det bli gitt en kort omtale av Helsedepartementets, Fiskeridepartementets og Landbruksdepartementets ansvar på matområdet.

2.1.1 Helsedepartementets ansvarsområde

HD har ansvaret for lov 19. mai 1933 nr. 33 om tilsyn med næringsmidler m.v. (næringsmiddeloven) og for regelverk gitt med hjemmel i denne loven. Statlig enkeltvedtakskompetanse etter loven og forskriftene ligger i Statens næringsmiddeltilsyn. 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 politikktutformingene på ernæringsområdet. Ernæringspolitikken blir ivarettatt av det tidligere Statens ernæringsråd 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.*

2.1.2 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 m.v. 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 m.v. (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 fôrforskrift, forskrift 7. november 2002 nr. 1290 om fôrvarer) med hjemmel i lov 23. mars 1973 nr. 18 om tilsyn med fôrvarer (fôrvareloven) 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 bærekraftig 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 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 havbruksnæring 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.

Matforvaltningen skal være proaktiv i nasjonalt og internasjonalt arbeid som angår trygghet og kvalitet ved sjømat. Norsk regelverk og kontrollsystemene for import og produksjon av sjømat skal være tilpasset våre forpliktelser under WTO, Codex Alimentarius og EU/EØS. Det er viktig å arbeide i internasjonale fora som fastsetter matvarestandarder, 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.

2.1.3 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 m.v. (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 planters helse. Formålet er å forebygge, begrense og utrydde sykdommer hos dyr og 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 m.v. (gjødselvareregelverket), lov 5. mai 1963 nr. 9 om plantevernmiddel m.v. (plantevernmiddeloven) 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.

Landbrukdepartementets 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.

2.2 Avklaring av begrepene

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

2.2.1 Matsikkerhet

Begrepet *matsikkerhet* er nært forbundet med retten til mat. Artikkel 11 i FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter fastslår at retten til mat er en menneskerettighet. Konvensjonen gjelder som norsk lov jf. lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Retten til mat deles gjerne opp i følgende elementer:

- Tilgang til et ernæringsmessig fullgodt kosthold.
- Tilgang til helsemessig trygg mat.
- Tilgang til mat som tilfredsstillende preferansene innenfor en gitt matkultur.
- Tilgang til bærekraftig produsert mat
- Fysisk og økonomisk tilgang på mat.

Flere aspekter av matsikkerhetsbegrepet vil ha betydning for matlovgivningen. Dette gjelder først og fremst *helsemessig trygg mat*, mens *fysisk og økonomisk adgang til mat* vil falle utenfor. Visse aspekter av matsikkerhet egner seg ikke for regulering ved bruk av rettsregler.

2.2.2 Trygg mat

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.

2.2.3 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.

2.3 Fra jord/fjord til bord – en helhetlig matpolitikk

Tanken om en helhetlig matpolitikk er ikke ny. Allerede i 1929, under høringen av næringsmiddeloven, 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 blir også drøftet av lovstrukturutvalget hvor det foreslås en sammenslåing av såvareloven, gjødselvareloven, og fôrvareloven 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 foreslår å slå sammen dagens fem næringsmiddelover 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 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 smittestoffer, 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

¹ NOU 1992:32 kap. 8.5 s. 182

² NOU 1996:10, bl.a. kap. 11

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 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 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 aktiv og proaktiv politikk ut fra felles interesser hos forbrukerne og produsentene.

Forbrukernes helse avhenger både av trygg mat og et ernæringsmessig forsvarlig sammensatt kosthold. 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 frambyr, 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. Vi går trolig inn i en utvikling der forbrukerkravene i økende grad vil rette seg mot dokumentert produksjon, sporbarhet, dyrevelferd og etikk. Det er derfor nødvendig å regulere hele verdikjeden for matproduksjon i sammenheng. Ulike matrelaterte hensyn i kjeden, fra primærleddet, gjennom foredlingsleddet og handelsleddet frem til forbruker, bør derfor integreres i lovgivningen.

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

I internasjonalt perspektiv har reformarbeidet på matområdet kommet lengst i EU, hvor et nytt helhetlig felles regelverk er under utvikling. EUs felles næringsmiddelregulering 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

landbrukspolitikk. De ulike målsetningene har medført at EUs fellesskapslovgivning på matområdet til tider har blitt inkonsistent og mangelfull.

Næringsmiddelovngivningen på fellesskapsnivå i EU er likevel av nyere sammenlignet med de enkelte medlemsstatenes nasjonale næringsmiddelover. Definisjoner, grunnleggende prinsipper og krav til næringsmiddelovngivningen har således dypt rotfeste i flere av medlemsstatene. Selv om ulike begreper 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 konkurranselighet 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 hele matkjeden. Food Law's virkeområde går helt fra primærproduksjonen av næringsmidler og fôr 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 plantehele.

Helkjedetankegangen er presisert i forordningens innledende betraktninger (fortalen) punkt 11-14 (Food Law er ikke oversatt til norsk, og det vil bli benyttet sitater på dansk):

(11) For at kunne anlægge en tilstrækkelig omfattende og integreret strategi for fødevarerikkerhed bør fødevarerovngivning defineres bredt, således at den omfatter en lang række bestemmelser, der har en direkte eller indirekte indvirkning på fødevarer- og fodersikkerheden, herunder bestemmelser om materialer og genstande, der i primærproduktionsleddet kommer i berøring med fødevarer, foder og andre rå- og hjælpestoffer i landbrugsproduktionen.

(12) For at sikre fødevarerikkerheden er det nødvendigt at betragte alle led i fødevarerproduktionskæden som en helhed fra og med den primære produktion og

produksjonen av foder til og med salget eller levering av fødevarer til forbrukeren, fordi hvert enkelt ledd kan ha en potensiell indvirkning på fødevareressikkerheden.

(13) Erfaringen viser, at det som følge heraf er nødvendig at inndrage produksjonen, forarbejdnngen, transporten og distribusjonen av foder, der gives til dyr, som anvendes i fødevarerproduksjonen, herunder opdræt af dyr, som måtte blive anvendt til foder i akvakulturbrug, idet forurening af foder, uanset om forureningen er tilsigtet eller utilsigtet, forfalskning, uredelig eller anden skadelig handlemåde i relation til foder kan have en direkte eller indirekte indflydelse på fødevareressikkerheden.

(14) Det er af samme grund nødvendig i primærproduksjonsleddet at inndrage øvrige arbejdsngange og rå- og hjælpestoffer i landbrugsproduksjonen samt deres potentielle betydning for den overordnede fødevareressikkerhed.

I Food Law fastsettes de generelle prinsippene og kravene som næringsmiddelovngivningen skal oppfylle. Det gis felles definisjoner av sentrale begreper, og de ulike aktørenes ansvar for å sørge for at næringsmiddelovngivningen etterleves, presiseres. Det er *næringsmiddelvirksomhetene selv* som har primæransvaret for å sørge for at næringsmiddelovngivningen etterleves. Det offentlige tilsynets ansvar ligger i å føre tilsyn med at lovngivningen 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 skjønsmessige 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. 3.4.2). Prosedyrer til bruk ved vurdering av helsefare fastlegges også i Food Law. Videre innføres det et hurtig varslingsystem 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.

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 medlemslandets

kontrollsystem skal fungere. Dette omfatter krav til uavhengighet, effektivitet, bemanning, lokaler og utstyr, tillagt myndighet, beredskap og om intern samordning mellom de ulike enhetene. Videre er det krav om kunnskap og opplæring av ansatte og om at veiledninger og kontrollprosedyrer skal være nedtegnet og bli fulgt. Det er også krav til teknikker og kontrollmetoder. Interne revisjoner skal påse at kravene etterleves. For å sikre harmonisering foreslås det introduksjon av en generell og en årlig nasjonal plan for tilsynet og plikt til årlig rapportering av tilsynsaktivitet. EU-kommisjonen har under utarbeidelse en veiledning for hvordan disse planene skal utformes.

Også det konkrete regelverket som angår produksjon og frambud av fôr og mat, er under betydelig utvikling. Viktigste er revisjonen av lovgivningen om hygiene, som ble fremlagt av EU-kommisjonen i den såkalte "Hygienepakken" i juli 2000. Hygienepakken omfatter fire forordninger, som skal restrukturere og modernisere innholdet i 17 gjeldende direktiver om næringsmiddelhygiene for ulike matvarer, og ta opp i seg Food Laws intensjon om et enhetlig regelverk for hele matkjeden og om at virksomhetene har ansvaret for regelverksetterlevelse og trygg mat.

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

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

3. OMORGANISERING AV MATFELTET

3.1 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.

3.2 Restrukturering av departementsansvar

Et av elementene i omorganiseringen er en restrukturering av departementenes ansvar på matområdet. Regjeringen la i *kgl.res. av 16.08.2002* 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.

Når det gjelder fordelingen av det konstitusjonelle ansvaret på matområdet vil dette fordeles mellom de tre matdepartementene etter et vertikalt prinsipp, der grensesnittene 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. Det vil i forbindelse med proposisjonen om matloven være naturlig å omtale prinsippene for fordeling nærmere, mens den endelige konkretiseringen vil bli foretatt i forbindelse med at myndighet til å gi forskrifter etter matloven delegeres fra Kongen.

3.3 Mattilsynet

3.3.1 Mattilsynets organisering

Regjeringen la i *St.prp. nr. 63 (2001–2002)* frem sitt syn på en del sentrale organisatoriske og lokaliseringmessige 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.

3.3.2 Tilsynsfilosofi – arbeidsform for Mattilsynet

Mattilsynets tilsynsvirksomhet vil i størst mulig grad tuftes på moderne tilsynsfilosofi som bygger i prinsippet på fire hovedelementer. Dette er:

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

En grunnleggende forutsetning for tilsynets arbeid, må være at det er forbrukernes helse som i første rekke skal ivaretas der det må gjøres konkrete avveininger mellom ulike hensyn. I tillegg er det vesentlig å fokusere på kvalitet 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. 3.3.4 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.

3.3.3 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 regelverk og faglige rammer for matproduksjon og handel*
- *sivilt beredskap*
- *tilsyn med dyrehelsepersonell og annet personell som er gitt godkjenning til å anvende legemidler og/eller kjemikalier som kan påvirke vår mattrygghet*
- *bistand til kommunene innenfor området miljørettet helsevern*
- *aktiv kommunikasjon, herunder risikokommunikasjon og informasjon til allmennheten om tilsynets vurderinger og resultater.*

3.3.3.1 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.

Departementene 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.

3.3.4 Forholdet mellom Mattilsynet og departementene

3.3.4.1 Generelt om forholdet mellom departement og tilsyn

Mattilsynet skal spille en selvstendig rolle og i kraft av sin faglig tyngde og kompetanse fremstå som en premissleverandør for, og i gitte situasjoner også som faglig korrektiv til 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 de **risikovurderingene** som skal danne grunnlag for tilsynets forvaltning, se pkt. 5.4.2. Selve **risikohåndteringen**, det vil si å iverksette konkrete tiltak for å sikre mattryggheten, 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. Fra Regjeringen gis det nå uttrykk for et sterkt ønske om en tydeligere grenseoppgang og rolleavklaring mellom departementene og underliggende tilsyn/direktorater. Målet er å rene- dyrke departementenes funksjon som sekretariat for politisk ledelse og dermed delegere entydige fagoppgaver til direktorat/tilsyn. I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003) 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 nettopp lagt frem *St.meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn* hvor ansvarsfordelingen mellom departement og tilsyn diskuteres. 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 gjeldende regler og derfor gis en uavhengig organisering.*

Meldingen sier videre at *Det er først og fremst 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.*

Meldingen skiller mellom tre typer av myndighetsoppgaver som er utbredt i mange tilsyn:

1. Kontroll og sekundære vedtak ut fra tidligere fastsatte normer. Meldingen omtaler dette som å føre tilsyn i snever forstand vil si at man kontrollerer at tilsynsobjektets adferd er innenfor gjeldende generelle regler, eventuelt normeringer gitt i enkeltvedtak. Der tilsynsorganet oppdager at normer blir overtrådt, vil det normalt være en tilsynsoppgave å vedta nye pålegg som retting, stansing eller tvangsmulkt, for å presse frem en etterlevelse av de normer som gjelder. Disse påleggene kan anses som sekundære idet formålet med slike vedtak er å sikre en effektiv opprettholdelse av normsetting som er gjort på et tidligere tidspunkt,
2. Konesjonsgivning med tilhørende vilkår, i andre sammenhenger brukes også bevilling, lisens, løyve, samtykke, godkjenning, autorisasjon, sertifikat, dispensasjon mv. for det samme forholdet. Typisk for konsesjoner vil være kontroll med kvalifikasjoner eller spesifikasjoner som er ønskelig for å drive en bestemt type virksomhet. I enkelte tilfeller kan det være uproblematisk å konstatere om betingelsene er oppfylt eller ikke, i andre tilfeller vil dette bero på et skjønn. Videre sier meldingen at *Der det beror på skjønn om konsesjonen skal gis, eller at det på skjønnsmessig grunnlag kan knyttes ulike vilkår til konsesjonen, må det vurderes mer inngående om slik konsesjonsgivning bør gis en uavhengig organisering. Tildeling av denne typen konsesjoner kan oppfattes som normgivende virksomhet av lignende karakter som Stortingets lovgivende virksomhet. Et sentralt argument her vil være graden av skjønn som ligger i konsesjonslovgivningen, herunder fastsettelsen av vilkår, og vektleggingen av faglige og politiske hensyn i skjønnsanvendelsen. Ved et stort og lite lovstyrt skjønnsmessig handlingsrom er det betenkelig å plassere myndigheten til å vedta slike normer i et uavhengig tilsyn med stor avstand til statens egentlige lovgiver, Stortinget. Dette argumentet gjelder i særlig grad normerende virksomhet som innebærer avveining av motstridende hensyn. I andre tilfeller vil skjønn i større grad innebære å vurdere på faglig basis hvilke virkemidler som er best egnet til å oppnå ett avgrenset formål. På generelt grunnlag mener imidlertid*

regjeringen at denne type konsesjonsgivning ikke bør være gitt noen utstrakt grad av uavhengighet.

3. Utferdigelse av forskrifter. Om dette sier meldingen at det er en oppgave som tilligger enkelte tilsyn i dag etter delegering fra departementet. Hovedmønstret vil i slike tilfeller være at overordnet departement har delegert myndighet til å fatte forskrifter av teknisk og/eller ikke-politisk karakter til vedkommende tilsyn. I andre tilfeller vil tilsynsorganer bidra i saksforberedelsen av forskrifter som utferdiges av departementet. Meldingen sier: *Når det gjelder utferdigelse av forskrifter vil dette ikke underlegges noen form for uavhengig organisering. Her vil forutsetningen hele tiden være at styringskjeden i forhold til landets lovgivende myndighet, Stortinget, må være intakt. Delegering av myndighet på dette området må ses på som et hensiktsmessighetsspørsmål, der hovedregelen er at forskrifter av en teknisk karakter kan delegeres. I alle tilfeller må det være adgang til at tilsyn kan ha en viktig rolle i forberedelsen av forskrifter*

Med dette som bakgrunn vil vi nedenfor se nærmere på disse tre myndighetsoppgavene i forhold til aktuelle oppgaver for Mattilsynet.

3.3.4.2 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. Lovgivningen vil for en stor del være basert på faglige risikovurderinger. Tolkning av regelverket vil således ofte kreve inngående næringsmiddel- og veterinærfaglige vurderinger. Fagskjønnet vil i nevnte oppgaver være sterkt fremtredende.

På bakgrunn av de føringene som er nevnt ovenfor, foreslår departementene at følgende ansvarsfordeling mellom Mattilsynet og matdepartementene legges til grunn når det gjelder kompetanse til å fatte vedtak, klagesaksbehandling og godkjenning:

Departementene mener at Mattilsynet som hovedregel selv skal ha frihet til bestemme på hvilket organisatorisk nivå i Mattilsynet oppgaver skal legges. Departementene vurderer det likevel som naturlig at kompetansen 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 departementene det hensiktsmessig å gi Mattilsynet økt uavhengighet av departementene. Økt uavhengighet i disse sakene anses som en styrke for regeloppfølgingen ved at de som fører tilsyn har en uavhengig posisjon. Departementene anser det derfor i alminnelighet ikke som aktuelt å instruere Mattilsynet i enkeltsaker, ei heller å omgjøre vedtak på eget initiativ.

Unntaksvis vil nevnte oppgaver ikke falle inn under begrepet løpende forvaltning. Dette gjelder saker som har stor politisk betydning, for eksempel tolking av tvilsspørsmål i forhold til EØS- avtalen og 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.

Departementene har vurdert å opprette en egen uavhengig klagenemnd som et alternativ til at enkelte saker etter førsteinstansbehandling i Mattilsynet sentralt vil gå til departementene. Departementenes 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.

På grunn av ovennevnte vurderinger ønsker ikke departementene i matloven å avskjære enhver klagebehandling i departementene eller muligheten til å instruere tilsynet, men departementene fastslår at klagebehandling i all hovedsak bør avsluttes internt i Mattilsynet. Denne vurderingen harmonerer med vurderingene i meldingen om statlige tilsyn.

3.3.4.3 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 kunne bistå departementene i den praktiske utarbeidelsen. Nesten alt regelverk på matområdet, er harmonisert med EUs regelverk, og det er politisk viktig at departementene blir involvert i den avsluttende delen av arbeidet med nytt regelverk.

På enkelte deler av matområdet endres forskrifter en rekke ganger i året. Dette gjelder særlig forskrifter av teknisk karakter. Når det gjelder slike forskrifter av teknisk og ikke-politisk karakter, bør utferdigelse og fastsettelse også kunne skje i Mattilsynet. Tilsynet kan imidlertid ikke gis formell uavhengighet når det gjelder utformingen av forskrifter. Det vil være lite formålstjenlig om denne typen endringer skal foretas av departementene. Mye kan tale for at en naturlig arbeidsfordeling vil innebære at Mattilsynet, på det nivået det selv bestemmer, forestår utarbeidelse og fastsetting 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.

3.4 Tilsynets støttefunksjoner

3.4.1 Vitenskapskomitéen

Som et ledd i omorganiseringen av matforvaltningen, har Stortinget besluttet at det skal etableres en uavhengig vitenskapskomité som administrativt skal ligge under Helsedepartementet. Vitenskapskomitéen skal foreta risikovurderinger langs hele matkjeden og er i noen grad bygget over samme lest som EUs nyopprettede vitenskapskomité (EFSA) som er omtalt i pkt. 3.5, men i meget mindre format. Den norske vitenskapskomitéen 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.

Vitenskapskomitéen er foreslått å ha følgende mandat:

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

Vitenskapskomitéen skal:

- levere vitenskapelige premisser for at forbrukerne skal få helsemessig trygg mat
- utføre vitenskapelige risikovurderinger på oppdrag fra Mattilsynet. Vitenskapskomitéen kan også ta opp relevante saker på eget initiativ. Når Vitenskapskomitéen tar opp saker på eget initiativ, skal Mattilsynet og konstitusjonelt ansvarlig departement orienteres.
- begrunne sine risikovurderinger vitenskapelig
- belyse risikoforhold som har direkte eller indirekte betydning for helsemessig trygg mat langs hele matkjeden, inklusive bruk av innsatsfaktorer i produksjonen, fram til forbrukerne
- utføre vitenskapelige risikovurderinger i ernærings spørsmål 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 i den grad disse er relevante for det som faller inn under Mattilsynets forvaltningsansvar
- praktisere full åpenhet om sine risikovurderinger og sørge for at disse er offentlig tilgjengelige.

HD 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. Vitenskapskomitéen skal foreta risikovurderinger som vil være bærebjelken ved etablering av risikonivå og gi grunnlag for utarbeidelse av forskrifter, instruksjoner og lignende.

3.4.2 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 utviklingen. Selv om det er EU-kommisjonen som vil være EFSA's primære "kunde", vil den være åpen for spørsmål fra det europeiske parlamentet og medlemsstatene. EFSA kan også selv ta initiativet til å foreta risikovurderinger.

4. OMFANGET AV NY LOV OM MATPRODUKSJON

I dette kapitlet vurderes de enkelte lovene som i dag dekker matkjeden fjord/jord 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. I slike tilfeller har departementene måttet tatt stilling til om disse lovene helt eller delvis skulle opprettholdes for disse produktenes 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 næringsmiddelene

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 næringsmiddeloggivningen. 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 tilfredsstillende for at de kan utbys til salg
- å forebygge uriktige forestillinger om varenes opprinnelse, beskaffenhet, art, mengde, sammensetning eller andre forhold som her 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 drikkevare, 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 næringsmiddelov 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 m.v. av kosmetikk og kroppspleieprodukter er gitt med hjemmel i næringsmiddelovens § 2. Forskriften omfatter produksjon, import og frambud av kosmetikk og kroppspleieprodukter 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.

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 næringsmiddelov (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 plantehele, 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 kosmetikk. Mye taler 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.

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:

For at kunne anlegge en tilstrækkelig omfattende og integreret strategi for fødevarerikkerhed bør fødevarerlovgivning defineres bredt, således at den omfatter en lang række bestemmelser, der har en direkte eller indirekte indvirkning på fødevarer- og fodersikkerheden, herunder bestemmelser om materialer og genstande, der i primærproduktionsleddet kommer i berøring med fødevarer, foder og andre rå- og hjælpestoffer i landbrugsproduktionen.

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:

Vand indtages direkte eller indirekte i lighed med andre fødevarer, hvorved det bidrager til den enkelte forbrugers samlede eksponering som følge af indtagelsen af stoffer, herunder forurenende stoffer af kemisk og mikrobiologisk karakter. Da kvaliteten af drikkevand imidlertid allerede er reguleret ved Rådets direktiv 80/778/EØF(5) og 98/83/EF(6), er det tilstrækkeligt at tage vand i betragtning efter det sted, hvor kravene skal overholdes, som omhandlet i artikel 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 vår drikkevannsforskrift, som nettopp iverksetter de aktuelle drikkevannsdirektivene, alltid vært hjemlet i næringsmiddeloven (i tillegg til kommunehelsetjenesteloven). I EU er drikkevannsdirektivet og Food Law sidestilte 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 og at vann regnes som vårt viktigste næringsmiddel, 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.

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 tilfredsstill 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 instruksjoner 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 fôrverneloven.

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, tilvirkning, 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, tilverking, 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 stykking, 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 humant 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 4.2.5.

4.2.1 Fôrvareloven

Virkeområdet for dagens fôrvareregelverk fremgår av §§ 1 og 2: loven gjelder fôrvare som vert utgjeven for å vera brukeleg til dyrefôr. Dette omfatter også fiskefôr og annet fôr som brukes i havbruksnæringen. I § 2 blir fôrvare definert som kraftfôr, fôrtilsetning, fôrblending, kraftfôrblending 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 matproduserende dyr, mens fôrvareloven regulerer dyrefôr uavhengig av om det brukes til matproduserende eller ikke matproduserende dyr. Om fôr til ikke matproduserende dyr se 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, tynning 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 godkjenningsordning, 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 fjord/jord til bord prinsippet. Om plantevernmidler som brukes utenfor matproduksjon, se 4.2.5.

4.2.3 Gjødselfareloven

Gjødselfarer brukes i hovedsak for å fremme plantevekst, og består av ulike type produkter. Etter gjødselfareloven § 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 grunns substansen 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.*

Gjødselfareloven 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 gjødselfareloven bare har regulert handel med, og ikke bruk av, gjødsel.

Gjødselfarer kan omfatte både organiske og mineralske komponenter basert på resirkulert avfall. Det kan også bli aktuelt med gjødselfarer på havbruksområdet. Videre regulerer loven tilvirkning i salgsoyemed, import, eksport, omsetning og markedsføring. Loven er en fullmaktslov som i § 3 bl.a. hjemler 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 gjødsel³. 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 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 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 genmodifisert 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 genteknologiloven, 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 er matproduserende, som kjæledyr, sportsdyr osv. Verken fôrvareloven, gjødselvareregeloven, plantevernmiddeelloven 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.

³ COM(2001) 508, Refonte of the fertilizer directives

Ulempen er at det i primærproduksjonen av innsatsvarer i praksis kan være vanskelig å skille forbrukerhensyn og folkehelsehensyn (som 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 uhensiktsmessig.

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, gjødselvareområdet 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, plantevernmiddeelloven, gjødselvareloven og såvareloven videreføres i den nye matloven.

4.3 Plantehelse, fiskehelse, landdyrehelse og dyrevelferd

Husdyrloven, fiskesykdomsloven, plantehelseloven og lov 20. desember 1974 nr. 73 om dyrevern (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 ovenfor 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 dyrehelsereguleringen 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-var prinsippet kan man si at det som er dyrehelse i dag, kan være folkehelse i morgen. Departementene mener derfor de tiltakene loven omfatter har stor betydning for å ivareta hensynet til helsemessig trygg mat og forbrukerinteresser. Departementene foreslår derfor at dyrehelseloven 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 viltlevende marine 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.

Lovens bestemmelser gir myndighetene hjemmel til å iverksette særskilte tiltak mot anlegg, slik som avliving, destruksjon og sanering, men gjelder bare for de listeførte sykdommene landbruksdepartementet har bestemt. I dag har kun et par av fiskesykdommene 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 matproduksjonskjeden. 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 Plantevernkonvensjonen (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 skadegjørere som for eksempel ugras eller andre vekster eller organismer som er skadelige for planters vekstvilkår. IPPC er i ferd med å utvikle 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 planteskadegjørerebegrepet.

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 *kvalitetsskadegjørere*, og defineres som, *planteskadegjørere som fører til at den tiltenkte bruken av plantene belastes på en økonomisk uakseptabel måte*.

Planteskadegjørere har svært liten betydning for folkehelsen, men en god plantehelse vil bidra til bedre kvalitet på plantene, og mindre bruk av plantevernmidler. Kvalitetshensyn er som nevnt i punkt 1.1, et av de hensynene matloven skal omfatte. I punkt 1.1 fremgår det også at 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 helkjede-hensynet. En av Food Laws generelle målsetninger er blant annet plantehelse (se art. 5). 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 Dyrevernloven

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 fåre for å lida i utrengsmål*.

Dyrevernloven 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 matproduksjon på dyr. Dette betyr at dagens dyrevernlov 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 dyrevern som relevant i forhold til matproduksjon, og det forutsettes at kontrollen skal omfatte tilsyn med

dyrevern for de dyrene som skal bli mat. Matloven bør på denne bakgrunn omfatte dyrevern i den grad dette er relevant for matproduksjon.

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 matproduserende og ikke-matproduserende dyr – fortsatt reguleres i en egen lov.

I forbindelse med St. meld nr. 12 (2002-2993) Dyrehold og dyrevelferd, er det foreslått at hele dyrevernloven skal gjennomgås med tanke på en modernisering. Lovens tilsynsmodell skal også gjennomgås. Regjeringen foreslår en rekke tiltak på dyrevernområdet. 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 dyrevernlov også etter at den nye matloven er vedtatt.

Departementene foreslår derfor at matloven bare tar inn en bestemmelse som henviser til eksisterende dyrevernlov, og etablerer hjemmel for dyrevernmessig 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 at vi har en forsvarlig og levedyktig matproduksjon. En forsvarlig matproduksjon må gi animalske næringsmidler som er trygge for folkehelsen. Kugalskapssaken har vist at dyrehelseområdet har stor innvirkning på mattryggheten, og at det man på et tidspunkt definerer som et dyrehelseproblem, fort kan endres til å bli et spørsmål som primært dreier seg om mattrygghet.

En rekke av de smittestoffene som er gjenstand for offentlige tiltak etter husdyrloven og fiskesykdomsloven, kan forårsake sykdom både hos dyrearter som normalt holdes for matproduksjon, og hos arter som normalt holdes som selskaps- eller sportsdyr. Viktige eksempler i matsammenheng vil være salmonellainfeksjoner, miltbrann, trichinellose og echinococose. 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 eller i annet øyemed. Det fremstår som uhensiktsmessig å ha de samme smittemessige forholdene regulert i parallell lovgivning for matproduserende og ikke-matproduserende dyr.

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

På samme måte vil det for plantehelselovgivningene gjelde at enkelte planteskadegjørere kan angripe både prydplanter 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

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

Når det gjelder dyrevernloven, foreslår departementene at matloven tar inn en bestemmelse som henviser til dyrevernloven.

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 av 6. april 1962 om floghavre

Floghavreloven regulerer tiltak mot floghavre. Floghavre er et ugress som i dag er definert som planteskadegjørere, jf. plantehelseloven § 1 c. Formålet 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 av 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 av 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 gjødselvareregelverket til også å omfatte bruk. Plantevernmidelloven regulerer også bruk av plantevernmidler både i forhold til miljø og helse. Forskrifter om plantevernmidler, herunder forskrifter om bruk, er hjemlet bare i plantevernmidelloven. Selv om jordloven til en viss grad overlapper innsatsvareregelverket, 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 sikre miljøforsvarlig bruk. Ettersom gjødselvarerloven ikke har hjemlet regler om bruk, har det ikke vært aktuelt å regulere denne i gjødselvarerloven. Matloven vil derfor omfatte bruk av innsatsvarer på generelt grunnlag, og så i forhold til miljøforsvarlig bruk.

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

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 fylkesting 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 berettige 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 foreslår at lov 6. mai 1970 nr. 25 om forbud mot plukking av moltekart 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 saltvannsfiske_loven 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 slakting 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 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 fiskesykdomsloven, 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 forhold til dyrehelse.

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 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.

4.5.2 Havbeiteloven

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 ei balansert og bærekraftig utvikling og bli ei lønsam kystnæring*. Loven gir bestemmelser om tillatelse til havbeite og om fôring, gjenfangst mv. På samme måte som for oppdrettsloven kan ingen drive havbeite uten etter tillatelse fra fiskerimyndighetene.

Havbeiteloven 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 for et avgrenset område og gis ikke dersom vilkårene i § 3 ikke er oppfylt. 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 m.m. som har med ressurs spørsmål 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 saltvannsfiskeriene 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 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 tilgjengende til næringsmiddelovgivning.

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
Tobakkskadeloven av 9. mars 1973 nr. 14
Produktkontrollloven av 11. juni 1976 nr. 79
Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. av 4. februar 1977 nr. 4
Handelsloven av 6. juni 1980 nr. 21
Forurensingsloven av 13. mars 1981 nr. 6
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
Lakseloven av 15. mai 1992 nr. 47
Genteknologiloven av 2. april 1993 nr. 38
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 tobakksvarers 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 spytted 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 Kystvakt

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.

4.7 Oppsummering

Hoveddelen av innholdet i de fem næringsmiddellove skal inngå i den nye matloven. Innholdet i samordningsloven er ikke lenger aktuelt, og vil ikke bli videreført. Næringsmiddeloven 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 plantevernmiddeloven, såvareloven, fôrvarloven og gjødselvarloven i den nye matloven.

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

Departementene foreslår at matloven tar inn en bestemmelse som henviser til eksisterende dyrevernlov.

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 saltvannsfiskloven, 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 2.4.

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-var 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.
- Forbrukernes 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 innsatsvarer som benyttes i fôr- og næringsmiddelproduksjonen.
- Det primære ansvaret for næringsmiddel- og fôrtryggheten ligger hos virksomhetene.
- Medlemsstatene har ansvaret for å sikre håndhevelse av næringsmiddellovgivningen.
- Forpliktelse til å sikre at kun helsemessig trygge næringsmidler og fôr frambyr.
- Anerkjennelse av fellesskapets internasjonale forpliktelser, særlig med hensyn til handel.
- Åpenhet og adgang til opplysninger om næringsmiddelovgivningsarbeidet.
- Fôr- og næringsmiddelprodusentenes ansvar, i tilfelle av at deres produkter eller virksomhet utgjør en risiko for næringsmiddel- og fôrtryggheten.

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 Hvordan bør Food Law implementeres i norsk rett?

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, og oversatt til norsk fra originalspråkene, inkorporeres ved en henvisningsforskrift. Dette vil innebære 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. Departementene har vurdert det slik at enkelte av prinsippene nevnt i 6.3.1 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. Departementene 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 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 enkelte av bestemmelsene formulert tilnærmet identisk med de tilsvarende Food Law bestemmelsene.

Utkastet til ny matlov har riktignok et videre virkeområde enn Food Law, men den vil måtte presumeres å være i samsvar med Food Law der virkeområdene er sammenfallende. Det må videre presumeres at der matlovens virkeområde er videre enn Food Law, må reguleringene tolkes overensstemmende med EØS-avtalens generelle del slik at det ikke skapes tekniske handelshindringer. Skulle det mot formodning vise seg at den nye loven oppfattes å være i motstrid med Food Law, må matloven tolkes i samsvar med Food Law. EØS-loven § 2 sier at bestemmelser som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter avtalen, i tilfelle konflikt, skal gå foran andre bestemmelser som regulerer samme forhold. Dette gjelder også dersom en forskrift som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter avtalen er i konflikt med en annen forskrift, eller kommer i konflikt med en lov.

Forholdet til Food Law er for disse og andre relevante bestemmelsers vedkommende kommentert nærmere i forbindelse med departementenes forslag til matlovens ulike bestemmelser.

5.4 Spesielt om risikoanalyse

Food Law fastlegger prinsipper for risikoanalyser i forbindelse med næringsmiddel-lovgivningen og strukturene og mekanismene for den vitenskapelige og tekniske evalueringen, som i hovedsak vil bli gjennomført av EFSA. Norsk forvaltning vil legge de samme prinsippene til grunn for sin forvaltning langs hele matproduksjonskjeden både fordi dette er et internasjonalt anerkjent prinsipp, men også fordi vi er bundet av denne måten å fastsette et akseptabelt risikonivå på, både via EØS-avtalen, men også gjennom WTO-avtalen via SPS-avtalen og Codex Alimentarius.

Det er et grunnleggende krav at maten som frambyr, skal være helsemessig trygg. Økende internasjonal handel med mat har synliggjort behovet for standardisering av spørsmål knyttet til hvordan man best sikrer dette. Spørsmålene har inngående og gjentatte ganger vært drøftet i internasjonale organer som Codex Alimentarius, WHO, FAO og OECD. Å oppnå enighet om begreper og prosedyrer har stått sentralt for arbeidet. Codex Alimentarius sitt arbeid med

utvikling av risikobegrepene og prosedyrene knyttet til disse er vidt anerkjent internasjonalt. Både Norge og EU har deltatt aktivt i arbeidet og legger nå Codex Alimentarius sine definisjoner til grunn for sitt forvaltningsansvar for næringsmidler. Rolleavklaringer i forhold til hva som er faktum, hva som er det vitenskapelige grunnlaget, og hva som er avveininger som myndighetene må foreta i en forvaltningsmessig sammenheng, er nå foretatt.

Nedenfor vil først begrepene belyses generelt, dernest vil EUs definisjoner presenteres.

5.4.1 Risiko

Det finnes ingen presis og entydig generell definisjon av begrepet risiko. Begrepet benyttes med noe ulikt meningsinnhold i forskjellige fagdisipliner. Codex Alimentarius definerer risiko som en funksjon av sannsynligheten for opptreden av en uønsket helseeffekt og dennes alvorlighetsgrad som følge av en fare i maten. Farer som truer matvaretryggheten, er bl.a. forurensninger, toksiner, fysiske agens, uforsvarlig bruk av tilsetningsstoffer, næringsstoffer, plantevernmidler, legemidler til dyr, sykdomsfremkallende mikroorganismer og andre biologiske agens, samt bruk av nye/ukjente ingredienser og prosesser.

I Food Law artikkel 3 punkt 9 defineres risiko som *en funktion av sandsynligheden for, at en fare har en negativ indvirkning på sundheden, sammenholdt med, hvor alvorlig denne indvirkning er*. Fare defineres i artikkel 3 punkt 14 som *den potentielt sundhetskadelige virkning, der kan være forbundet med biologiske, kemiske eller fysiske agenser i fødevarer eller foder eller forbundet med fødevarernes foderets tilstand*.

Risikoanalyse beskriver prosessen fra klargjøring av faktagrunnlaget, den vitenskapelige risikovurderingen, myndighetshåndteringen og til informasjonsutvekslingen mellom de ulike aktørene i prosessen og andre interessergrupper som forbrukere og industri. De tre delementene er risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon.

Risikoanalyse defineres i Food Law artikkel 2 punkt 10 som *en proces, der består af tre indbyrdes forbundne komponenter: risikovurdering, risikostyring, og risikokommunikation*. Det danske omtaler som risikostyring, kalles i Norge for risikohåndtering.

5.4.2 Risikovurdering

Risikovurdering er en vitenskapelig vurdering av kjente eller mulige uønskede helseeffekter som kan oppstå som følge av eksponering for den aktuelle matvaren. Farene kan være av ulik natur, kjemiske stoffer, fysiske agens, sykdomsfremkallende mikroorganismer eller andre biologiske agens.

Også risikovurderingen består av flere elementer. Første trinn består i identifikasjon av faren; for eksempel hva slags kjemisk stoff eller hvilken mikroorganisme det er snakk om. Dernest må det gis en karakteristikk av faren med hensyn til hvilke uønskede helseeffekter faren kan utløse, alvorlighetsgraden av disse, og eventuelt hvor store mengder som må til for å utløse de ulike helseeffektene. Tredje trinn går ut på å vurdere sannsynligheten for inntaket av den aktuelle faren og mengden av inntaket for de ulike befolkningsgruppene. Til slutt sammenfattes

informasjonen fra de tre foregående trinn, ved at man anslår enten kvalitativt eller kvantitativt sannsynligheten for at ulike uønskede helseeffekter kan oppstå i befolkningen under gitte forhold. Eventuell usikkerhet og begrensninger i kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for vurderingen, skal angis. Siste trinn i risikovurderingen kalles risikokarakterisering. Risikokarakteriseringen munner ut i et risikoestimat.

I Food Law defineres risikovurdering i artikkel 3 punkt 11 som *en vitenskapelig basert proces bestående af fire led: konstatering af faren, karakterisering af faren, vurdering af eksponeringen og karakterisering af risikoen.*

Gjennomføringen av risikovurdering er et av de mest sentrale punktene i Food Law og bakgrunnen for opprettelsen av European Food Safety Authority (EFSA), se nærmere kap. 3.4.2 ovenfor.

5.4.3 Risikohåndtering

Risikohåndtering er den prosessen som går ut på at beslutningstakerne/myndighetene avveier bruk av alternative handlingsmåter/virkemidler i lys av den risikovurderingen som foreligger, og velger den mest hensiktsmessige løsningen for å forebygge, redusere eller eliminere risikoen og sikre det høye beskyttelsesnivået. I risikohåndteringsfasen må beslutningstakerne også ta hensyn til forskjellige faktorer ut over den vitenskapelige risikovurderingen, for eksempel hvor stor muligheten er for å få en risikosituasjon under kontroll, hvilke virkemidler som mest effektivt kan ta hånd om den forestående risikoen, hvilke praktiske tiltak det er behov for, hvilke samfunnsøkonomiske virkninger og hvilke miljømessige påvirkninger det kan bli tale om.

I Food Law artikkel 3 punkt 12 defineres risikohåndtering som *den proces, der til forskel fra risikovurderingen består i en afvejning af de forskellige muligheder for indsats i samråd med interesserede parter, evaluering af risikovurderingen og af andre relevante faktorer og om nødvendig en udvælgelse af passende forebyggelses- og kontrollmuligheder.*

Selv om beskyttelse av befolkningen er det viktigste, og helse derfor skal utgjøre det primære elementet i de tiltak som iverksettes, vil risikohåndtering ikke utelukkende være basert på vitenskapelige risikovurderinger, men også kunne være betinget av andre faktorer, som det vil anses legitimt å vektlegge i det konkrete tilfellet.

5.4.4 Risikokommunikasjon

Risikokommunikasjon er det tredje elementet i risikoanalysen. Det skal være åpenhet rundt beslutningene og gjennomføringen av dem. Det må foreligge en løpende risikokommunikasjon på alle trinn i prosessen. Det må være et samspill mellom de eksperter som vurderer risikoen, de ansvarlige beslutningstakerne og andre interesserte parter. Det er spesielt i risikovurderingsprosessen at det vil være behov for formidling av informasjon om risikoen fra ekspertene til beslutningstakerne for blant annet å sikre at risikovurderingen er relevant i forhold til det problemet som beslutningstakerne har konstatert, men også etter risikovurderingen, hvor det vil være behov for å redegjøre for de årsaker som ligger til grunn

for beslutningstakernes valg av tiltak og meddele dette til samtlige interesserte parter. I tilfeller hvor risikovurderingen innebærer avveininger av verdimesig karakter, som for eksempel fastsettelse av akseptabelt risikonivå og vektlegging av usikkerhet, skal verdikarakterene diskuteres i forkant med ekspertene som utfører risikovurderingen. Risikohåndtering skal gi sikkerhet for vitenskapelig integritet i risikovurderingen. En klar og interaktiv kommunikasjon med forbrukerne og andre interessenter bør omfatte alle deler av prosessen.

I Food Law artikkel 3 punkt 13 defineres risikokommunikasjon som *en interaktiv udveksling af oplysninger og synspunkter gennem hele risikoanalyseprocessen på grundlag af farer og risici, risikorelaterede faktorer og risikoopfattelser mellem de eksperter, der vurderer risikoen, de ansvarlige beslutningstagere i risikostyringsprocessen, forbrugere, foderstof- og fødevarer virksomheder, den akademiske verden og andre interesserede parter, herunder en forklaring af resultaterne af risikovurderingen og grundlaget for de beslutninger, der træffes med risikostyringen.*

5.4.5 Risikoanalysens plass i forvaltningen

Risikoanalysen har en sentral plass i dagens forvaltningspraksis på næringsmiddelområdet, og må således anses som en del av gjeldende rett, selv om prinsippet ikke direkte har blitt nedfelt konkret i norsk næringsmiddelregelverk. Tilsvarende gjelder på dyrehelseområdet hvor risikoanalysen har samme prinsipielle oppbygning, men hvor risikobegrepet er tilpasset denne fagdisiplinen. Risikoanalysen danner i økende grad basis for internasjonal dyrehelselovgivning. På innsatsvareområdet benyttes også risikovurderinger, særlig ved vurdering og godkjenning av plantevernmidler, både i forhold til helse og miljø. Plantehelseforvaltningen bygger også i stor grad på risikoanalyser tilpasset dette fagområdet.

I Food Law har EU fastlagt både prinsippene for risikoanalyser i forbindelse med all fremtidig lovgivning på dette området, og strukturene og mekanismene for den vitenskapelige og tekniske evalueringen. Lovgivning skal, alt etter regelens art, og i særdeleshet hvor det dreier seg om spørsmål knyttet til helsemessig trygg mat, bygge på et sterkt vitenskapelig grunnlag. Den vitenskapelige og tekniske evalueringen vil i all hovedsak bli gjennomført av EFSA.

Food Law artikkel 6 omhandler risikoanalyse. Bestemmelsen sier at:

- 1. For at opfylde den generelle målsætning om et højt niveau for beskyttelse af menneskers sundhed og liv, skal fødevarerlovningen være baseret på risikoanalyser, medmindre dette vil være uhensigtsmæssigt under hensyn til foranstaltningens karakter eller omstændighederne i øvrigt.*
- 2. Risikovurderinger skal være baseret på tilgængelig videnskabelig dokumentation og skal være uafhængige, objektive og gennemskuelige.*
- 3. Ved risikostyringen skal der tages hensyn til risikovurderingens resultater, herunder navnlig de udtalelser, der er afgivet af autoriteten, som omhandlet i artikel 22, til andre forhold af relevans i det pågældende tilfælde og til forsigtighedsprincippet, hvis betingelserne i artikel 7, stk. 1, er relevante, med henblik på at nå de generelle målsætninger for fødevarerlovningen, der er fastlagt i artikel 5.*

Risikoanalysens tre innbyrdes uavhengige elementer, men allikevel innbyrdes sammenhengende komponenter – risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon – skal alt etter hvilket tiltak som vurderes benyttet, legges til grunn for matlovgivningen, hvor det er på sin plass. Prinsippet gjelder ikke uten unntak. For eksempel vil regler som gis ut fra hensynet til forbrukerens rett til å få tilstrekkelig informasjon, i praksis ikke være vitenskapelig begrunnet.

5.4.6 Bør risikoanalysen lovfestes ?

Departementene har vurdert spørsmålet om risikoanalysen bør lovfestes slik det er gjort i Food Law. I følge norske lovgivningstradisjoner og forvaltningspraksis er det som hovedregel ikke nødvendig å lovfeste krav som retter seg mot lovgiver eller statsforvaltningen, i motsetning til EU-lovgivningen hvor statens forpliktelser kodifiseres for å sikre et enhetlig marked. I norsk lovgivningstradisjon har forarbeidene stor betydning for fortolkning av regelverket. Risikoanalysen vil i tillegg bli kodifisert i forskriften som vil gjennomføre Food Law. Departementene finner på bakgrunn av disse vurderingene ikke grunn til å lovfeste krav om risikoanalyse i den nye matloven.

Departementene legger imidlertid til grunn at risikoanalysen også i fremtiden vil stå sentralt. At den vil danne grunnlaget for beslutninger i saker som har direkte eller indirekte betydning for næringsmidlenes helsemessige trygghet, synes å være hevet over tvil. Tilsvarende gjelder også for dyrehelse. På plantehelse- og innsatsvareområdet vil risikoanalysen i tillegg være viktig for vurderingen av risiko knyttet til miljøet. Risikoanalysen skal ha en sentral plass i utformingen og forvaltningen av regelverket på dette området, og i særdeleshet for spørsmål knyttet til helsemessig trygg mat, med mindre det ikke er hensiktsmessig ut fra omstendighetene eller tiltakets art. Departementene legger til grunn at risikoanalysen skal baseres på tilgjengelige vitenskapelige fakta og utføres med uavhengighet, åpenhet og objektivitet. Risikohåndteringen skal ta hensyn til resultatene fra risikovurderingen, andre faktorer av betydning i den aktuelle sak, og føre-var prinsippet når det er aktuelt.

5.5 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: *Offentligheden skal i forbindelse med udarbejdelse, evaluering og ændring af fødevarerlovgivning høres på en åben og gennemskelig måde enten direkte eller gennem repræsentative organer, bortset fra tilfælde, hvor det på grund af sagens hastende karakter ikke er muligt.*

5.5.1 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 næringsmiddellovgivningen, 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.

Departementene 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. Departementene 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

Departementene 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 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 samt hovedreglene for den offentlige kontrollen med denne produksjonen. 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 på 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. Departementene anser ikke dette som et tungtveiende argument, da en fullmaktslov vil gjøre det lettere å bygge opp en god regelverksstruktur på forskriftsnivå.

Departementene 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.

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.

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), dyr (helse hos landdyr og akvatiske dyr) og planter (plantehelse). Regulering av disse områdene har både fellestrekk, men er også innbyrdes svært ulike.

Et viktig mål med loven er at den skal reflektere helkjedetankegangen og ønsket om en helhetlig forvaltning av matpolitikken. Derfor er det viktig at de generelle prinsippene for denne tanken får en fremtredende plass i loven. På den annen side er det også viktig at de enkelte områdene for denne helekjedetankegangen fremheves slik at det fremgår av loven hvilke elementer jord/fjord til bord prinsippet omfatter. 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 offentlig og private, dvs. virksomheten og på enkelte helt avgrensede områder enhver, og angår hele virkeområdet.
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. Avgiftshjemmelen vil ikke fremkomme i dette høringsnotatet, da departementene holder på å utarbeide et nytt avgiftssystem. Dersom dette blir ferdig i tide og kan høres før Ot.prp. overleveres til Stortinget, vil det komme en ny avgiftshjemmel. I motsatt fall, vil dagens avgiftshjemler videreføres inntil et nytt avgiftssystem er på plass.
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.

7. FORMÅL

Utgangspunktet for å identifisere hva formålene med loven skal være, er det utvidede mandatet for lovarbeidet. Fra dette kan vi utlede følgende:

- Hovedformålet med loven skal være å sikre helse. En annen måte å uttrykke formålet om å sikre helse på er at loven skal ivareta befolkningens krav til helsemessig trygg mat.
- Loven skal sikre redelighet ved omsetning, produksjon og omsetning av næringsmidler samt ivareta nødvendige kvalitetskrav. Dette er sentrale hensyn i arbeidet med å sikre forbrukerne økt innflytelse i mat og ernæringspolitikken.
- Loven skal sikre norsk eksport og ivareta internasjonale forpliktelser
- Loven må omfatte formålene som ligger i Food Law og kommende relevant EU-lovgivning på matområdet for kunne hjemle dette i loven.

- Loven må omfatte de formål som ligger i det øvrige lovverket denne loven skal erstatte, jf. kap. 4, der sammenheng- og hensiktsmessighetsbetraktninger taler for dette.

Av hensyn til kravet om en enklere lov og forskriftsstruktur, er det viktig at det i lovens formålsparagraf tas høyde for en vid tolkning av begrepene i mandatet, slik at loven kan hjemle fremtidige krav som går utover dagens regulering.

Ut fra disse forutsetningene har departementene endt opp med følgende forslag til formålsparagraf:

§ 1 Formål

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.

Nedenfor kommenteres de enkelte elementene i formålet.

7.1 Trygge næringsmidler og helse

Helse er et sammensatt begrep hvorav fravær av sykdom er sentralt. Både det at det er nok mat, sunn mat og helsemessig trygg mat har vesentlig betydning for helsen. Myndighetenes målsetning er at matvarene skal være helsemessig trygge, dvs. fri for smittestoffer, fremmedstoffer og forekomst av naturlige stoffer i mengder som kan medføre helserisiko.

Ut fra fortalen i Food Law kan man si at beskyttelsen av folks liv og helse, er det overordnede formålet med Food Law. Vi antar at det da er snakk om å sikre forbrukerne helsemessig trygg mat.

I eksisterende lovverk er helsehensynet fremmet i varierende grad. Av de fem særlovene på næringsmiddelområdet har både næringsmiddeloven og kjøttproduksjonsloven helse som formål. Husdyrloven gir adgang til å iverksette tiltak for å sikre folkehelsen der hvor smitte kan overføres mellom dyr og mennesker. Hensynet til helse er derimot ikke godt nok reflektert i resten av lovverket, og behovet for en oppdatering er til stede.

Helsehensynet skal ivaretas gjennom hele matproduksjonskjeden:

- i primærproduksjonen på land og til havs, ved bruk av innsatsvarer og gjennom ivaretagelse av dyre-, fiske- og plantehelse.
- ved foredling av næringsmidler, bruk av produksjonsprosesser, tilsetningsstoffer og hygiene.
- ved omsetning, hvordan maten oppbevares, transporteres og gjennom merking og annen presentasjon.

7.1.1 Helsehensynet i primærproduksjonen

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 imidlertid stor forskjell på midlene, og de klassifiseres og merkes blant annet i forhold til potensiell helserisiko. I plantevernmiddelregelverket ivaretas helsehensynet først og fremst gjennom regler for godkjenning av produkter, regler om informasjon og merking som også gir anvisning for bruk, og gjennom regler om autorisasjon for kjøp og bruk. Generelt god plantehelse, enten det er på såvarestadiet, eller ved dyrking av planter, har 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. I den grad gjødselvarer inneholder animalske biprodukter eller andre avfallsstoffer er det en risiko for at produktene inneholder smittestoffer. I Finland har mineralgjødsel blitt tilført selen for så å bli tatt opp i korn med tanke på å forebygge hjerte- og karsykdommer 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 fungerer 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.

7.1.2 Helsehensynet i foredling og omsetning

Med foredling og omsetning menes enhver prosess og behandling som skjer etter primærproduksjonen og fram til produktet når den endelige forbruker. Underveis i foredling, prosessering og omsetning er det flere faktorer som kan føre til helsefare.

Smittestoffer kan være bakterier, virus, parasitter og prioner. 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 er resistente mot antibiotika, dvs. at de ikke blir påvirket av antibiotika.

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, alggifter, 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. Lovgivningen må ha til formål å forhindre bruk av teknikker som gjør maten helsefarlig. Fordi det kan være usikkerhet rundt kunnskapsgrunnlaget om hva en prosess innebærer i forhold til det enkelte næringsmiddel, kan det også være grunn til å regulere bruken av slike teknikker. Videre kan det være grunn til å hjemle krav om opplysning om slike teknikker ut fra et redelighets/villedningsperspektiv i forhold til forbrukerne også der det er klart at verken maten eller teknikkene representerer et helseproblem.

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.

7.2 Kvalitet

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. Det er glidende overganger mellom de tre hensynene, og dette kommer til uttrykk i flere av dagens forskrifter.

EØS-avtalen inneholder omfattende bestemmelser om næringsmidler, herunder "hygiene"-regler. Noen av disse bestemmelsene inneholder også elementer som ikke tar sikte på å sikre folkehelsen, men skal definere like konkurransevilkår mellom aktørene i produksjon og marked for næringsmidler. Vi finner konkrete eksempler på dette i flere forskrifter som har

som formål at helseskadelige næringsmidler ikke skal kunne omsettes. Det gis krav til maksimumstemperatur på fryselager, og dette er krav som hovedsakelig har betydning for kvaliteten på næringsmidlene, og i liten grad for eventuell risiko for helseskade.

Innsatsvareregelverket er i stor grad rettet inn på å opprettholde eller forbedre brukskvaliteten. Plantevernmidellovens formål er, ved siden av de miljø- og helsemessige formål, at plantevernmidlene skal være mest mulig effektive. Såvareloven tar sikte på å skaffe jordbruket, hagebruket og skogbruket tilgang på sorts-ekte, sykdomsfritt og dyrkingsmessig sett tilfredsstillende utgangsmateriale for dyrking, samt å sikre at formering skjer på grunnlag av kontrollert og godkjent materiale. Gjødselfareloven skal sikre at gjødsel og jordforbedringsmidler er av tilfredsstillende kvalitet, samt at forbrukerne gjennom merking skal få full informasjon om varens innhold og beskaffenhet. Disse eksemplene viser at hensynet til kvalitet er rettet inn mot å sikre en levedyktig næring for å opprettholde en nasjonal produksjon av mat.

7.3 Forbrukerhensyn

Matproduksjonens målgruppe er forbrukeren. 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 påvirkningsmulighet på produksjonsmetode og omsetning. For at denne retten skal kunne oppfylles må loven derfor fremme forbrukerhensynet slik at forbrukerne skal ha mulighet til å velge produkter ut fra egne behov. Disse behovene kan være relatert til helse, kultur, etikk, religion eller kvalitet. Forbrukerhensynet skal derfor ivareta flere forhold.

Forbrukerhensyn omfatter foruten helse blant annet hensynene til kvalitet, redelighet og mangfold. Næringsmiddeloven og landbrukskvalitetsloven har bestemmelser om kvalitet, redelighet og mangfold. Food Law fremhever også mangfold som et eksempel på forbrukerinteresser. Helse og kvalitet er definert som egne formål, jf. kap. 7.1. og 7.2 over.

7.3.1 Redelighet

Med redelighet menes her 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. Hvis myndighetene fastsetter detaljerte regler for hvordan for eksempel geitosten skal produseres og hva den kan inneholde, vil en få det man tradisjonelt vil kalle en kvalitetsforskrift. Men hensynet kan i tillegg være å sikre at kunden skal vite at når man kjøper geitost, så får man det som tradisjonelt er geitost.

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.

Redelighet i forhold til helsefare er svært viktig, og gjelder spesielt utsatte grupper som allergikere. For allergikere og andre med kostholdsrelaterte problemer er det meget viktig at merkingen er korrekt og konkret gir uttrykk for det som finnes i næringsmiddelet.

Industrien ønsker i noen tilfeller å benytte påstander om at et næringsmiddel har en effekt på helsen i markedsføring og merking. I den forbindelse vil det være nødvendig å stille krav til merkingen for å sikre redelig omsetning.

Det vil også være tilfeller der myndighetene ønsker å pålegge plikt til å merke. Et eksempel er advarselsmerking av honning for å unngå at spedbarn spiser honning og får spedbarnsbotulisme. Hvor langt myndighetene kan pålegge merking, er begrenset av internasjonale avtaler som TBT-avtalen (Technical Barriers to Trade) en av avtalene i WTO-avtalen, og EØS-avtalen. Merkeplikten må ikke utgjøre en handelshindring. TBT-avtalen er likevel ikke til hinder for at det etableres nasjonale frivillige merkeordninger.

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. Samtidig kan det også være helsemessig begrunnet. Mange valg kan være etisk eller religiøst begrunnet, for eksempel i relasjon til produksjonsmetode. Genmodifisering og bestråling er eksempler på produksjonsprosesser som mange forbrukere ønsker informasjon om. For at næringsmidler skal kunne merkes som ”økologiske”, er det stilt strenge krav til produksjon og kontroll. Forbrukerne skal gis en reell mulighet til å kunne gjøre sine valg på grunnlag av faktisk kunnskap og ikke på grunnlag av villedende/uriktige eller manglende opplysninger.

7.3.2 Mangfold

Å sikre forbrukernes rettigheter innebærer også å sikre et mangfold hvor forbrukerne gis tilgang til mat i henhold til sine kulturelle 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 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. Det er fastsatt nasjonale bestemmelser på dette området.

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.

7.3.3 Andre forbrukerhensyn

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. Kravet om friske dyr retter seg i denne sammenheng i like stor grad til at dyrene ikke skal ha hatt produksjonslidelser. 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. Det er prinsippet om at det skal føres tilsyn/kontroll som er nedfelt i forordningen.

Det er 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 dyrevernlovgivningen. Den dyrevernmessige effekten av slik regulering er ikke angitt som eget formål, men inngår blant de øvrige forbrukerhensynene loven skal ivareta.

7.4 Markedshensyn

Norge er en av verdens største eksportører av fisk. Det er viktig å skape et nasjonalt lovverk som ikke fratår oss muligheten for å operere i verdensmarkedet under de konkurranseforhold som er til stede.

Krav som skal fremme norsk eksport, kan deles i to. Det dreier seg både om markedskrav utenfra og interne nasjonale kvalitetskrav. Krav som fremmer markedshensyn er derfor også ofte krav som vil fremme kvalitet.

Markedskrav utenfra kan være krav importører i andre land setter f.eks. til norsk fisk. Spesielt når det gjelder eksport av fisk, kan det være viktig med strenge produksjonskrav fordi man på produksjonstidspunktet ikke vet hvilke markeder fisken skal eksporteres til. For å sikre tilgang til de ulike markedene er det viktig å kunne sette særskilte krav til kvalitet.

Norske myndigheter har satt krav for å fremme eksport, og da spesielt av fisk. Det er et offentlig siktemål å optimalisere fiskerinæringens verdiskaping i forhold til det tilgjengelige grunnlaget i fiskeressursene slik at fiskerinæringens lønnsomhet og konkurransevne styrkes. Dette siktemålet søkes m.a. nådd ved å ha offentlig fastsatte minstekrav til

produksjonsbetingelser for fiskevarer. Disse kravene legger i praksis et ekstra kravnivå over de minimumsregler som på internasjonalt grunnlag, bl.a. gjennom EØS-avtalen, er fastsatt for omsetning av fiskevarer. Av eksempler på slike kvalitetsregler kan nevnes:

- påbud om behandling av fisk ved opptak, så som bløgging, sløyning, tidsfrister for landing/produksjon, for å unngå kvalitetstap og
- regler om anvendelse av råstoff avhengig av råstoffkvaliteten, som skal sikre at bare fisk med høy ferskhetsgrad omsettes som fersk fisk.

Utvidede kvalitetskrav som stilles i tillegg til de hygienisk begrunnede minstekravene, skal bevirke at norske fiskeprodukter får en bedre markedsposisjon og mulighet for en bedre markedsprofilering enn om det bare ble stilt krav begrunnet ut fra hygienisk begrunnede minstekrav til produksjonen. Kvalitetskrav stilles ikke som spesifiserte sluttproduktkrav, men som generelle behandlingsregler under fangst og produksjon for å sikre en best mulig kvalitet på sluttproduktene.

Flere av rettsaktene som Norge har overført til norsk lovverk via EØS-avtalen på næringsmiddelområdet har en ren kvalitetskarakter med definisjoner av handelsklasser eller minimumskrav, som ikke er helse- eller redelighetsbegrunnet, for enkelte produktgrupper. Selv om den videre utviklingen av slikt regelverk innen EU nå bremses, er det liten grunn til å tro at slike bestemmelser ikke vil komme de nærmeste åra. Norge vil løpende måtte gjennomføre slike bestemmelser for å oppfylle EØS-avtalen.

Selv om EU ikke skulle videreutvikle slikt regelverk i framtida, vil det ta lang tid å avskaffe eksisterende bestemmelser. Det vil være lite hensiktsmessig å avgrense formålet for en ny næringsmiddellov slik at det må gjøres unntak for – eller opprettes særlover for – internasjonale handelsregler som vi allerede har forpliktet oss til.

Norske handelsklasser av kvalitetskarakter ble avskaffet for fiskeområdet i 1996. EØS-avtalens særregler om fisk og hygiene inneholder imidlertid referanse til EUs kvalitetsgraderingsregler som gjelder for omsetning av fersk fisk i første ledd av omsetningen. Disse kvalitetsreglene er satt for å skille mellom fersk fisk av ulike kvalitetsgrader, herunder også skille ut fisk som ikke er egnet til humant konsum⁴.

Gjennom utviklingen av WTO-avtalen må det forventes at spesifikke regler for næringsmidler i stor grad vil baseres på de tilrådinger som vedtas av Codex Alimentarius. Det er grunn til å forvente at slike tilrådinger i vesentlig grad vil følge et lignende mønster som vi kjenner fra EØS-avtalen, nemlig at det utarbeides et regelverk som tar sikte på å sikre hygiene og redelighet, men som også ivaretar forhold for å sikre en lettest mulig handel med næringsmidler. Det er lang erfaring for at det siste elementet – både i EØS- og Codex-sammenheng – medfører at regelverket omfatte bestemmelser som er av kvalitetskarakter.

⁴ Ref. RD 91/493, bilagets kap.V, pkt.II,1, andre ledd

WTO-avtalens rammebestemmelser gjennom SPS- og TBT-reglene søker å motvirke enkelte staters ønsker om å gjennomføre beskyttende tiltak for egne konsumenter eller egen primærproduksjon eller industrivirksomhet.

I EU finnes det et meget stort antall varestandarder, produktspesifikasjoner og råstoffkrav som ikke alle er en del av EØS-avtalen. EU er aktive i FN-organisasjonen The Economic Commission of Europe (UN/ECE) som bl.a. utarbeider kvalitetsstandarder for frukt og grønnsaker. EU har i stor grad tatt disse standardene inn i sitt regelverk og ikke tilsvarende Codex-standarder. Selv om mange av disse standardene ikke er omfattet av EØS-avtalen, eller er nødvendige for nasjonal omsetting, kan det likevel bli nødvendig å ta dem inn i norsk regelverk for å muliggjøre eksport av varer produsert i Norge til f.eks. EU.

7.5 Planthelse

Eksisterende plantehesloven har ingen egen formålsparagraf, men den hjemler fullmakt til tiltak for å kartlegge planteskadegjørere, og tiltak for å utrydde, begrense eller forhindre farlige planteskadegjørere. Det fremgår av forarbeidene at loven skal ivareta en høy plantehelsestandard i Norge.

I Food Law artikkel 5 nevnes plantehelse som en av de generelle målsetningene med loven.

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. For å utrydde en skadegjører som har rammet et område, kan det i enkelte tilfeller være behov for å karantenelegge jord i opptil 20 år. Derfor er det av stor betydning å forhindre introduksjon av planteskadegjørere.

7.6 Dyrehelse

Dyrehelse er i dag regulert i husdyrloven og fiskesykdomsloven. Lovene skal sikre god dyrehelse gjennom tiltak for å forebygge, overvåke og bekjempe dyresykdommer. De forholdene vedrørende dyrehelse som er av betydning for trygge råvarer for den animalske matproduksjonen fanges opp av lovens hovedformål om å sikre helsemessig trygge næringsmidler.

Offentlig regulering av dyrehelse har imidlertid også til hensikt å forebygge introduksjon og spredning 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.

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. Ved utbrudd av svært smittsomme sykdommer blir denne ofte bekjempet ved at alle dyrene i besetningen blir slaktet og destruert. I verste tilfelle kan dette få betydning for beredskapen i landet ved at større deler av besetningene blir borte. Et eksempel på dette er forholdene i UK ved utbruddet av munn- og klovsyke i 2001. 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. Smittsomme dyresykdommer oppstår både hos dyr underlagt et eierforhold og hos ville dyr.

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.

7.7 Miljøvennlig primærproduksjon

Det finnes flere eksempler på at reguleringen av primærproduksjon har noe av fokus rettet mot den effekt produksjonen har på det eksisterende miljø ved at primærproduksjonen skjer på en miljøvennlig måte.

I fôrvarerforskriften står det at formålet med forskriften er å *sikre at fôrvarer ikke skal medføre risiko for skade på dyr, mennesker eller miljø*. EUs regelverk på fôrvarerområdet 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 rådsdirektiv 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. Ved en lovendring i 1988 fikk plantevernmidelloven hjemmel til å pålegge miljøavgift. Formålet med dette var å styrke lovens miljøprofil ved å finansiere tiltak til forsterket miljøinnsats og gi insitamenter til mindre bruk av stoffer som belaster miljøet.

Dagens gjødselverlov gir hjemmel til å pålegge miljøavgift for å kunne fremme bærekraftig bruk av gjødselvarer. I EU foreligger et forslag til en forordning som samler regelverket for gjødsel. Forordningen legger opp til en sterkere beskyttelse av helse og miljø enn tidligere ved at hensynet til sikkerhet, helse og miljø får større betydning ved tilføyelse av nye produkter.

Plantehelsereguleringen bygger på Den Internasjonale Plantevernkonvensjonen (IPPC). IPPC er i ferd med å utvikle standarder for å vurdere planteskadegjørere hvor også økologiske

vurderinger er relevante. Trenden i utviklingen av det internasjonale plantehelseregulverket er en sterkere vektlegging av miljøhensyn.

Enkelte innsatsvarer innebærer en miljørisiko ved bruk, og som er reflektert i regelverket. Også for planteproduksjon og hold av dyr spiller miljøhensynet en stadig større rolle.

Mye av det lovverket matloven skal erstatte, er regulering hvor forvaltningen vil ha plikt til å fremme miljøvennlig primærproduksjon. Ordlyden i EUs kommende fôrvareregulverk tyder på at miljøhensynet er sidestilt med folkehelse og dyrehelse. I tillegg ser vi en tendens til at 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 denne reguleringen

8. VIRKEOMRÅDE FOR DEN NYE MATLOVEN

Som det fremgår av lovutkastet, foreslår departementene at loven gis følgende virkeområdebestemmelser:

§ 2 Materielt virkeområde

Loven omfatter ethvert forhold og enhver aktivitet i forbindelse med et hvilket som helst ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler. Loven omfatter også produksjon av materialer og gjenstander som kan ha innvirkning på innsatsvarer og næringsmidler, samt bruk av innsatsvarer.

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

§ 3 Geografisk virkeområde

Loven gjelder for norsk land- og sjøterritorium, norske luft- og sjøfartøyer, og på norske installasjoner på norsk kontinentalsokkel.

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

§ 4 Folkerettslig begrensning

Loven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten eller overenskomst med fremmed stat.

§ 2 omhandler lovens materielle virkeområde, § 3 lovens geografiske virkeområde og § 4 lovens avgrensning mot folkeretten. I det påfølgende gis en nærmere utredning om bakgrunnen for de enkelte formuleringer i forslaget. Virkeområdet i eksisterende lovgivning på området er presentert i kapittel 4. Hvilke deler av eksisterende lovgivning som ikke foreslås videreført i forslaget til ny matlov fremgår også av kapittel 4.

8.1 Materielt virkeområde

Som tidligere nevnt er hensikten med det pågående lovarbeidet at det skal lages en samlet lov om matproduksjon og kontroll av mat basert på jord/fjord til bord prinsippet.

Helkjedetenkning er også det gjennomgående prinsipp i Food Law. Ved utformingen av **første ledd** i § 2 er det tatt utgangspunkt i Food Law, artikkel 1 pkt. 3 som har følgende ordlyd:

Forordningen omfatter alle led i produksjonen, tilvirkningen og distributionen af fødevarer og foder. Forordningen finder ikke anvendelse på primærproduktion til brug i private husholdninger eller på fremstilling, håndtering eller opbevaring af fødevarer i hjemmet til brug i private husholdninger.

Det fremgår av fortalen til Food Law punkt 11, jf. kapittel 5, at hensikten er å gi næringsmiddellovgivningen en bred definisjon slik at den omfatter en lang rekke bestemmelser som har direkte eller indirekte innvirkning på næringsmiddel- og fôrtryggheten, herunder bestemmelser om materialer og gjenstander som kommer i berøring med næringsmidler, fôr og andre rå- og hjelpestoffer i primærproduksjonen. Dette forstås slik at folkehelse- og forbrukerperspektivet ved all primærproduksjon inngår, herunder bruk av gjødselvarer, såvarer, plantevernmidler, veterinære legemidler og fôr samt dyrehelse, plantehelse og dyrevelferd i den utstrekning det påvirker næringsmidlene. Det er viktig å merke seg at forordningen omfatter **alle ledd** i produksjonen, bearbeiding og distribusjonen av næringsmidler og fôr. For å tydeliggjøre dette foreslår departementene 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, foreslås dette eksplisitt nevnt. At primærproduksjon er omfattet fremgår av definisjonen av *ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon* i Food Law artikkel 3 nr.16, jf. lovforslaget § 5 pkt. 12. *Primærproduksjon* er nærmere definert i artikkel 3 nr.17, jf. lovforslaget § 5 pkt. 13.

På bakgrunn av at den nye matloven skal dekke hele innsatsvareområdet, har departementene kommet frem til at det vil være riktig å bruke begrepet "innsatsvarer" i stedet for "fôr" i forslagets første punktum. Fôr vil uansett være med siden fôr-området er en del av innsatsvareområdet. Dette vil entydig fremgå av lovens definisjoner, jf. lovforslaget § 5 pkt. 2. Departementene er av den formening at også Food Law er ment å dekke hele innsatsvareområdet fordi innsatsvareområdet er elementer i *alle ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av næringsmidler*. Dette synet har departementene fått bekreftet i møte med representanter fra EU-kommisjonen. Årsaken til at fôr har fått en eksplisitt plass i forordningen, er sannsynligvis at det har vært flere store saker på næringsmiddelområdet i Europa de siste tiår der man har kunnet spore saken tilbake til fôr. Det tenkes her på kugalskap- og dioksin-saken. Fortalen til Food Law pkt. 13 understøtter dette.

Det foreslås at loven omfatter all produksjon, bearbeiding, distribusjon og bruk av innsatsvarer; både innenfor og utenfor næringsmiddelproduksjonskjeden. Dermed vil all bruk av såvarer, gjødsel og plantevernmidler i skog, parker, private hager og veksthus, selv bruk på

prydplanter være omfattet. Videre vil all bruk av fôr til kjæle- og sportsdyr være omfattet. Bakgrunnen for dette er hensynet til en helhetlig forvaltning av innsatsvareområdet.

Food Laws avgrensning mot *primærproduksjon til private husholdningsformål og tilberedning, behandling eller lagring av næringsmidler i hjemmet til bruk i private husholdninger* foreslås ikke tatt inn i lovens virkeområde. Næringsmiddeloven har ikke en slik avgrensning. For næringsmiddelområdet foreligger det derimot en avgrensning mot den private sfære i generell forskrift § 1 andre ledd. Prinsippet om en vid lov som eventuelt avgrenses i nærmere forskrifter, foreslås videreført. Selv om lovens virkeområde ikke avgrenses mot den private sfære, foreslås det i definisjonen av *virksomhet*, jf. lovforslaget § 5 pkt. 9, å avgrense dette begrepet mot aktiviteter som skjer i privat regi til bruk i privat husholdning.

Andre ledd i lovforslagets materielle virkeområde avspeiler at den nye 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 en utvidelse til også å omfatte forhold innen dyrehelse og plantehelse, som ikke kommer inn under formuleringen i lovforslagets første ledd.

Med dette menes rene dyresykdommer der det i dag ikke er kjent at sykdommen kan overføres til mennesker gjennom mat, eller medføre andre konsekvenser for animalske matprodukter. Senere års forskning har vist eller satt frem teorier om mulige sammenhenger mellom sykdommer hos dyr og mennesker; eksempelvis likheter og mulige sammenhenger mellom skrapesyke på sau, kugalskap på storfe og typer av Creutzfeldt-Jacobs sykdom på mennesker. Følgelig anses det ikke å være hensiktsmessig å lage et forvaltningsmessig skille mellom de dyresykdommer som man vet kan overføres til mennesker (zoonosene) og de sykdommer som i dag oppfattes som "rene" dyresykdommer.

Videre vil også sykdommer hos ikke-matproduserende dyr, eksempelvis kjæle- og sportsdyr, ville dyr og dyr i fangenskap (dyreparker), være omfattet. To viktige hensyn taler for dette. Det ene er at det vil være de samme prinsipper som vil ligge til grunn for forvaltningsmessige tiltak uavhengig av om dyret er matproduserende eller ikke. Det andre forholdet som taler for at sykdommer hos ikke-matproduserende dyr er omfattet, er at det kan være nære sammenhenger mellom sykdom hos disse dyrene og sykdommer hos matproduserende dyr samt smitteoverføring til mat. Eksempelvis kan salmonellabakterier smitte fra ville dyr og fugler, eller fra hund og katt, til matproduserende dyr dersom fôret 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. Sammenheng- og hensiktsmessighetsbetraktninger taler derfor for at det ikke lages et skille mellom forvaltningen av sykdommer hos matproduserende og ikke-matproduserende dyr.

Ut fra de samme betraktninger legges det opp til at loven skal omfatte 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”, jf. definisjonen av *dyr* i lovforslagets § 5 pkt. 3.

Når det gjelder plantehelseområdet så 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 også kan overføres til og gi sykdom hos mennesker slik tilfellet er med 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 soppfamilien Fusarium. Det kan ikke utelukkes at eventuelle fremtidige tiltak mot Fusarium bør inngå i plantehelseforvaltningen. Det kan også tenkes at valg av virkemidler i plantehelseforvaltningen generelt kan ha betydning for folkehelsen. Det foreslås derfor at plantehelseområdet inkluderes i loven ut fra en helkjedetankegang. Av hensynet til en helhetlig forvaltning må dette også omfatte plantehelse i forhold til planter som ikke brukes i matproduksjon, dvs. skog, park- og hageplanter og prydplanter i veksthus.

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 mv.

Det er heller ikke hensiktsmessig å avgrense andre ledd i lovforslagets materielle virkeområde 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.

8.2 Geografisk virkeområde

8.2.1 Gjeldende rett

Av de 13 lovene som er tiltenkt slått sammen i matloven er det med unntak av fiskesykdomsloven og husdyrloven ikke uttrykkelige bestemmelser om geografisk virkeområde. Heller ikke i Food Law finner man holdepunkter for stedlig virkeområde.

8.2.1.1 Norsk landterritorium

Norge har full suverenitet og jurisdiksjon over norsk landterritorium. Norsk lovgivning gjelder på landterritoriet. Alle de 13 lovene gjelder for fastlands-Norge.

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 kun annen lovgivning der det er særskilt bestemt (i disse lovene). I forhold til Jan Mayen og bi-landene kan Kongen bestemme i hvilken utstrekning andre lover skal gjelde.

Av de 13 lovene som er foreslått tatt inn i matloven er det kun to av lovene som er gjort gjeldende for norsk landterritorium utenfor fastlandet.

Fiskesykdomsloven gir Kongen hjemmel til å bestemme i hvilken utstrekning loven skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen, jf. fiskesykdomsloven § 2 tredje ledd. Dette er gjort i forskrift 19. desember 1997 nr. 1325 om utvidelse av det geografiske virkeområdet for lov om tiltak mot sykdom hos fisk og andre akvatiske dyr.

I husdyrloven § 20 heter det at departementet bestemmer i hvilken utstrekning loven skal gjelde for Svalbard. Dette er gjort gjennom forskrift 1. juni 1978 nr. 3389 om husdyrloven, Svalbard der det heter at husdyrloven §§ 1, 3, 8, 18 og 19 skal gjelde for Svalbard.

Dagens næringsmiddellov omfatter ikke Svalbard. Helsekrav når det gjelder produksjon og frambud av næringsmidler på Svalbard er gitt i forskrift 15. juni 1928 nr. 3357 om læge- og sundhetsforholdene på Svalbard gitt med hjemmel i Svalbardloven. Dessuten legges forskrift 12. november 1997 nr. 1239 om næringsmiddelhygiene (hygieneforskriften) til grunn som veiledende norm selv om den formelt ikke gjelder for Svalbard.

8.2.1.2 Norsk sjøterritorium

Norge har i hovedsak samme myndighet i sjøterritoriet som på sitt landterritorium. Nasjonal lovgivning kan dermed gis anvendelse innenfor sjøterritoriet og det kan utøves tvangsmakt. Det viktigste unntak for sjøterritoriet er fremmede fartøyers rett til uskyldig gjennomfart, som følger av folkeretten. Ellers har Norge jurisdiksjon over de utenlandske fartøy som befinner seg i norsk sjøterritorium.

Kyststatenes adgang til å fastsette sjøterritoriet er nå presisert i FNs havrettskonvensjon av 10. desember 1982 (Havrettskonvensjonen) art. 2. Norges sjøterritorium er per dags dato fastsatt til ca. 4 nautiske mil. Grunnlinjene danner utgangspunktet for beregningen av territorialgrensen som er yttergrensen for sjøterritoriet.

Fiskesykdomslovens er uttrykkelig gjort gjeldende for norsk sjøterritorium, jf. fiskesykdomsloven § 2.

Fiskekvalitetsloven anses som gjeldende i sjøterritoriet.

Det er nærliggende å anta at de øvrige 11 lovene gjelder innenfor det norske sjøterritoriet da dette er hovedregelen.

8.2.1.3 Norsk økonomisk sone

En kyststat vil innen sin økonomiske sone ha 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. Rettigheter på og i havbunnen og dens undergrunn er regulert i annen lovgivning.

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 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.

Fiskesykdomsloven gjelder i Norges økonomiske sone, jf. fiskesykdomsloven § 2.

Fiskekvalitetsloven er vedtatt før opprettelsen av Norges fiskerigrense på 12 nautiske mil, Norsk økonomisk sone, fiskerisonen ved Jan Mayen og fiskevernsonen ved Svalbard. Det antas at fiskekvalitetsloven ikke omfatter disse områdene.

8.2.1.4 Norske fartøy

Norske sjøfartøyer er underlagt norsk jurisdiksjon i medhold av flaggstatsjurisdiksjonen, jf. Havrettskonvensjonens art. 91 mv. Norsk lov vil kunne håndheves overfor norske fartøy så lenge de ikke er i et område som ligger under en annen stats tvangsmyndighet (eller der det ellers er i strid med folkeretten).

Fiskekvalitetsloven er blitt ansett for å omfatte norske fartøy uansett hvor de befinner seg. Loven er i praksis håndhevet i forhold til norske fartøy utenfor norsk sjøterritorium. Håndhevingen kan anses som grunnlagt i Norges jurisdiksjon over norske fartøy.

Næringsmiddeloven har ingen angivelse av geografisk virkeområde, eller angivelse om hvorvidt loven gjelder ombord i norske fartøy. Det finnes likevel en forskrift for fartøy gitt

med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven og smittevernloven; forskrift 27. juli.1956 nr. 2 for hygieniske forhold om bord i fartøyer. Forskriften gjelder for norske fartøy, herunder fiske og fangstfartøy over 50 tonn, uansett hvor fartøyet befinner seg.

Norge har tiltrådt ILO-konvensjon nr. 178 som omhandler tilsyn med arbeids- og levestandarder på skip. Konvensjonen omfatter blant annet krav om tilsyn med mat og forpleining. ILO-konvensjon nr. 178 tar utgangspunkt i at flaggstaten skal ha lover og regler på området. Konvensjonen gjelder for besetningen på "seagoing ships and tugs" og den får ikke virkning på sjøgående/havgående skip under 500 brutto tonn og ikke på fiskefartøy. Norge har også tiltrådt ILO-konvensjon nr. 68 som omhandler proviant, vann og forpleining for sjøfolk om bord på sjøgående/havgående skip unntatt fiskefartøy. Lov 9. juni 1903 nr. 7 om Statskontrol med Skibes Sjødygtighed m.v. har regler om vann og proviant.

8.2.1.5 Norske luftfartøy

Utgangspunktet er at norsk lov kan gjøres gjeldende på norske luftfartøy. Det vises til Chicagokonvensjonen om sivil luftfart av 1944 art. 17 mv. og luftfartsloven av 11. juni 1993 nr. 101.

Mat som er kjøpt i Norge, vil være omfattet av næringsmiddeloven. Ingen av de 13 lovene er eksplisitt gjort gjeldende for norske luftfartøyer. Det vil si at tilberedning og servering om bord i flyene ikke kan anses omfattet.

8.2.1.6 Innretninger på norsk kontinentalsokkel

Genevekonvensjonen om kontinentalsokkelen 29. april 1958 art. 5 tilsier at innretninger på kontinentalsokkelen er under kyststatens jurisdiksjon. Bestemmelsene om sokkeljurisdiksjon i Havrettskonvensjonen art. 76 mv. omfatter ikke innretninger eller installasjoner som ikke benyttes for petroleumsvirksomhet, og dette er heller ikke lagt til grunn i petroleumsløvgivningen. Norsk statshøyhet på kontinentalsokkelen er følgelig begrenset til innretninger som benyttes i tilknytning til petroleumsvirksomhet.

8.2.2 Vurdering og forslag

8.2.2.1 Norsk landterritorium

Matloven bør følge utgangspunktet og gjøres gjeldende for norsk landterritorium.

På grunn av de spesielle forholdene på Svalbard, med bosetninger fra flere land, er det ønskelig med en pragmatisk vurdering av hvilke deler av matloven som bør gjøres gjeldende for Svalbard. Dette av hensyn til håndheving av reglene.

Et tilleggsmoment er at matloven blant annet vil 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 derfor ikke ønskelig at matloven gjelder direkte for Svalbard.

Departementene foreslår følgelig at det i forskrift kan bestemmes matlovens anvendelse på Svalbard, og at det kan fastsettes særlige regler under hensyn til de stedelige forholdene.

Det er også særlige forhold på Jan Mayen og bi-landene som tilsier at matloven ikke bør gjøres automatisk gjeldende. Departementene foreslår også for disse områdene at matlovens anvendelse for områdene bestemmes i forskrift, og at det kan fastsettes særlige regler under hensyn til de stedelige forholdene.

8.2.2.2 Norsk sjøterritorium og tilstøtende sone

Matloven bør følge utgangspunktet og gjøres gjeldende for norsk sjøterritorium.

Departementene fremmer forslag i tråd med dette.

Utenriksdepartementet har nylig 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.

Havretten åpner for etablering av en tilstøtende sone utenfor sjøterritoriet. Den tilstøtende sone kan strekkes inntil 24 nautiske mil ut fra grunnlinjene. I den tilstøtende sone kan kyststaten utøve den kontroll som er nødvendig for å hindre eller forfølge overtredelser på dens territorium eller sjøterritorium, av dens lover og forskrifter om blant annet helse, jf. Havrettskonvensjonens artikkel 33. Det er således ikke tale om suverenitetsutøvelse eller alminnelig jurisdiksjon i den tilstøtende sone. Derimot er det kun adgang til å iverksette nødvendige tiltak i et utvidet kontrollområde for å hindre eller straffe lovovertrædelser på f.eks. helse innenfor territorialgrensen.

Utenriksdepartementet har i *Ot.prp. nr. 35 (2002–2003)* foreslått opprettelse av en tilstøtende sone på 24 nautiske mil fra grunnlinjen.

Departementene forutsetter 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.

8.2.2.3 Norges økonomiske sone, fiskevernsonen og fiskerisonen

Forhold vedrørende fisk og marine produkter kan i dag reguleres i Norges økonomiske sone, fiskerisonen og fiskevernsonen. Matvaretrygghet og næringsmiddelhygiene må kunne anses som integrerte deler av fiskeriforvaltningen som kyststaten har jurisdiksjon over i en økonomisk sone, jf. Havrettskonvensjonen. Dette gjelder bla. fordi det i FNs matvareorganisasjons (FAO) adferdskodeks for ansvarlig fiske i dens generelle prinsipper, fremgår at *harvesting, handling, processing and distribution of fish and fishery products should be carried out in a manner which will maintain the nutritional value, quality and safety of the products*. Det bør derfor ikke være noe til hinder for at det åpnes for å gi matloven 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 fiske sykdommer gjelder i Norges økonomiske sone.

Departementene foreslår følgelig at Kongen kan gi forskrifter om lovens anvendelse i sonene, og at det kan fastsettes særlige regler under hensyn til de stedelige forholdene.

8.2.2.4 Norske sjøfartøy

Det er intet til hinder for å gjøre matloven gjeldende for norske sjøfartøyer. Det er ønskelig at norske fiskfartøy behandler fangst og produkter etter krav gitt i eller i medhold av matloven for å sikre varer av god kvalitet. Det er også ønskelig å fortsatt kunne regulere f.eks. utstyr, behandling og hygiene om bord i fiskefartøy og lignende. Det er i tillegg ønskelig å sikre trygg mat både for passasjerer og besetninger på andre norske fartøy, f.eks. skip og ferger.

Departementene foreslår at matloven gjøres direkte gjeldende for norske sjøfartøy.

8.2.2.5 Norske luftfartøy

Det er intet til hinder for at matloven gjøres gjeldende for norske luftfartøy. Det er igjen ønskelig at både passasjerer og besetninger av norske luftfartøy er sikret trygg mat ved servering om bord i flyene. Det understrekes at loven bare vil kunne gjøres gjeldende for norske luftfartøy.

8.2.2.6 Innretninger på norsk kontinentalsokkel

Norsk lovgivningsmyndighet er begrenset til innretninger som benyttes i tilknytning til petroleumsvirksomhet. Det er ønskelig at også den maten som serveres på innretninger på norsk kontinentalsokkel, er trygg uavhengig av om innretningen er norsk eller utenlandsk.

Departementene foreslår at matloven gjøres direkte gjeldende for innretninger på norsk kontinentalsokkel.

8.2.2.7 Folkerettslig begrensning

Departementene foreslår at loven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten eller overenskomst med fremmed stat. Dette for å dekke både eksisterende forpliktelser, f.eks. på Svalbard og i Norges økonomiske sone, og mulige fremtidige folkerettslige forpliktelser Norge måtte påta seg. Det er ikke nødvendig eller mulig å gi en uttømmende beskrivelse av hva disse ville kunne bestå i, utover det som er sagt ovenfor.

9. GENERELLE MERKNADER OM KRAV OG FORPLIKTELSER

9.1 Innledning

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.

Følgende prinsipper vil bli belyst:

- Lovens pliktsubjekter
- Iverksetting av tiltak, varsling og tilbaketrekking
- Systematiske kontrolltiltak
- Opplæring og kompetanse
- Næringsmiddeltrygghet
- Innsatsvaretrygghet
- Spesielle krav og forpliktelser vedrørende dyrehelse
- Spesielle krav og forpliktelser vedrørende plantehelse
- Melde-, registrerings- og godkjenningssplikt
- Bygningstekniske krav
- Driftshygieniske krav
- Begrensning av produksjon, omsetning og bruk
- Innhold, sammensetning og kvalitet
- Merking, presentasjon og reklame
- Sporbarhet
- Import og eksport
- Forholdet til dyrevernavlovgivningen
- Adgang til sted og tilretteleggelse for gjennomføring av tilsyn og kontroll (bistandsplikt og prøveuttak)
- Opplysnings- og rapporteringsplikt
- Dokumentasjon, attester, sertifikater

9.2 Lovens pliktsubjekter

Ansaret for at lover og regler etterleves påhviler enhver som de enkelte bestemmelser retter seg mot. Hvem disse er, er ikke alltid like lett å tolke.

I gjeldende lover på dyre- og plantehelseområdet, og innsatsvare- og næringsmiddelområdet er det i liten grad gitt bestemmelser som uttrykkelig plasserer ansvar hos den loven retter seg mot. Mange av bestemmelsene setter ulike krav til handlinger eller til et produkt, uten at den uttrykkelig sier hvem som skal etterleve disse kravene. I næringsmiddeloven § 6 fastslås det at *varer som anses som helseskadelige, kan forbys frambytt, beslaglegges eller destrueres*. Bestemmelsen sier ingenting om hvem som skal sørge for at næringsmidler som frambytt ikke er helseskadelige.

Selv om en lov ved første øyekast ikke sier noe om hvem som er pliktsubjekt, kan den ved en nærmere undersøkelse som regel tolkes slik at det likevel fremgår hvem bestemmelsen retter seg mot. For eksempel at pliktsubjektet fremgår ut fra sammenhengen av loven. Det må imidlertid presiseres at jo lenger bort fra ordlyden man kommer, desto større grunn er det til å være forsiktig med å bygge på en slik tolkning. Folk kan ha innrettet seg i tillit til lovteksten, og bør derfor ikke bli gjort ansvarlig etterpå for at lovteksten rettslig sett betydde noe annet og mer enn de fikk inntrykk av da de leste den. Det er et viktig prinsipp i det norske rettssystem at nye byrder for borgerne bare kan fastsettes ved formell lov. Av hensyn til at borgerne skal kunne forutberegne sin rettsstilling, bør spørsmålet om hvilke plikter som pålegges, og hvem som er forpliktet, komme klart frem av lovteksten.

I EUs nyere næringsmiddelhygienelovgivning er primæransvaret for å overholde regelverket lagt til leder av virksomheten. På andre områder av EUs næringsmiddelovgivning er imidlertid prinsippet ikke kommet like klart til uttrykk. Til tider har spørsmålet sågar vært nokså uklart. Virksomhetens primæransvar for å overholde lovgivningen knesettes nå som et generelt prinsipp gjennom vedtakelsen av Food Law.

I Food Law artikkel 17 nr. 1 pålegges den ansvarlige for en næringsmiddel- og fôrwarevirksomhet å sikre at næringsmidler og fôrvarer oppfyller relevante regelverkskrav og å kontrollere at disse kravene overholdes. I artikkel 14 slås det fast at et næringsmiddel ikke skal frambyes dersom det er helseskadelig eller uegnet for konsum. Tilsvarende bestemmelser for fôrvarer framgår av artikkel 15. Følgelig slås det fast at det er den ansvarlige for virksomheten som har primæransvaret for at produktene er trygge, og at de er i samsvar med regelverket.

De materielle bestemmelsene i lovutkastet omfatter alle forhold og enhver aktivitet i forbindelse med et hvilket som helst ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler. I tillegg omfatter loven bruk av innsatsvarer, og produksjon av materialer og gjenstander som kan ha innvirkning på næringsmidler og innsatsvarer. Loven omfatter dessuten alle forhold og enhver aktivitet vedrørende plante- og dyrehelse, herunder produkter, gjenstander og organismer som kan føre med seg smitte.

Det primære pliktsubjekt etter loven vil være virksomheter. For å fange opp det mangfold av privatpersoner og foretak som på en eller annen måte utfører aktivitet relatert til lovens materielle virkeområde, må virksomhetsdefinisjonen være vid. Hovedmålsettingen med loven er å sikre trygg matproduksjon overfor forbrukere i de tilfeller hvor forbrukerne selv ikke har hatt kontroll over matproduksjonen. Lovens virksomhetsbegrep omfatter følgelig 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, som dyrker planter eller holder dyr, eller som bearbeider eller distribuerer animalske biprodukter.

Det er imidlertid nødvendig å avgrense denne definisjonen noe. For eksempel bør dyrehold i private hjem holdes utenfor virksomhetsbegrepet. Det samme må gjelde planteproduksjon i egen hage, bærplukking eller lignende, jakt og fiske. Forutsetningen er at disse aktivitetene skjer i privat regi, til bruk i privat husholdning. Hovedmålsettingen må være å unnta "privatsfæren" fra virksomhetsdefinisjonen.

På enkelte områder vil imidlertid lovens bestemmelser også komme til anvendelse for andre enn virksomheter. Dette gjelder særlig aktsomhetsplikt og varslingsplikt i forhold til smittsomme dyresykdommer hvor plikten påhviler enhver. Tilsvarende har plantehelseloven en varslingsplikt som påhviler eier eller bruker av fast eiendom dersom det er mistanke at det på eiendommen finnes planteskadegjørere loven gjelder for. Likeledes kan enhver bli omfattet av tiltak for å bekjempe dyresykdommer eller planteskadegjørere.

9.3 Iverksetting av tiltak, varslingsplikt og tilbaketrekking

Ansvar for at lover og regler etterleves påhviler enhver som de enkelte bestemmelser retter seg mot. Dette prinsippet, *etterlevelsplikten*, er ikke nedfelt i lov, men det kan likevel ikke være noen tvil om at prinsippet er gjeldende rett.

I de senere årene har det skjedd en bevisstgjøring på hvordan ansvars plasseringen bør synliggjøres. Synet er at det er virksomheten selv som er nærmest til å sikre at relevant regelverk blir etterlevd, og – ikke minst – innarbeide rutiner i driften som hindrer at regelverket brytes. Man ønsker med dette å komme bort fra at virksomheten forholder seg passivt og overlater til tilsynet å påse at regelverket overholdes.

Bestemmelsene medfører ofte en rekke *handlingsplikter*, som må ses som en presisering av etterlevelsplikten. Felles for alle pliktsituasjoner er at rettssubjektet ikke står fritt til å gjøre som det vil. Enten er det ikke tillatt å foreta handlingen eller treffe beslutningen – handlingen eller beslutningen er forbudt – eller så står ikke rettssubjektet fritt til å la det være – handlingen eller beslutningen er påbudt. Handlingsplikter kan for eksempel uttrykkes som en generell *aktsomhetsplikt*, eller som plikt til å iverksette mer eller mindre bestemte tiltak. Dersom det for eksempel oppstår forhold i en virksomhet eller innenfor en virksomhets kontroll, som truer mattrykgheten, kan virksomheten ha plikt til å iverksette en rekke tiltak for å forebygge, redusere eller eliminere faren. Et slikt tiltak vil kunne være å trekke tilbake mat som ikke anses som trygg, eller å varsle myndigheter og/eller allmennheten om det aktuelle forholdet.

Nedenfor følger en rekke handlingsplikter som foreslås tatt inn i lovutkastet. Disse er plikt til å iverksette forebyggende tiltak, plikt til varslingsplikt, og plikt til tilbaketrekking.

9.3.1 Gjeldende rett

9.3.1.1 Plikt til å iverksette forebyggende tiltak

I gjeldende lover på næringsmiddelområdet er det i liten grad gitt bestemmelser som uttrykkelig plasserer ansvar hos den loven retter seg mot. Både næringsmiddeloven og fiskekvalitetsloven har uttrykkelige bestemmelser om plikt til å underrette tilsynsmyndigheten ved brudd på bestemmelser gitt i eller medhold av lovene. Ut over dette stiller lovene en rekke krav, og åpner opp for at det i forskrifter kan stilles krav for å regulere virksomhet etter lovene. I gjeldende regelverk på området er det følgelig ikke klart uttrykt på et overordnet plan at enhver har ansvar for kun å framby helsemessig trygge produkter, selv om dette kan

utledes av enkelte forskriftsmessige bestemmelser. Derimot har tilsynsmyndigheten klare hjemler for å kunne forby helsefarlige produkter. Ut fra dette kan det sluttet at tilsynet har blitt tillagt et tydeligere ansvar for matens helsemessige trygghet, enn hva virksomhetene selv har blitt tillagt. I hygieneforskriften stilles krav om at den ansvarlige for virksomheten skal påse at forskriftens bestemmelser etterleves, og videre at næringsmidler skal være friske, ikke bedervet, og fri for smittestoffer og annen forurensning som kan innebære helsefare. Ut fra dette kan det utledes at den ansvarlige for virksomheten skal påse at det ikke produseres og/eller frambyes helsefarlig mat.

Innsatsvareregelverket har bestemmelser som knytter virksomhetens ansvar til offentlig godkjenning av virksomheten ved at godkjenningen blir trukket tilbake dersom regelverket ikke blir overholdt. Også her er det tilsynet som tilsynelatende må ta initiativ for å sikre at brudd på regelverket ikke forekommer. Verken gjødselvareloven eller fôrvarereloven har bestemmelser som uttrykkelig gir virksomheten eller leder av denne primæransvaret for at regelverket overholdes. Derimot fastslår plantevernmidelloven at virksomheter skal drives av en som har ansvaret, og at denne plikter å sørge for at virksomheten blir drevet på forsvarlig måte, og at de regler som gjelder blir overholdt. I tillegg setter plantevernmidelforskriften krav om at enhver tilvirker, importør og engrosforhandler som videreselger preparater til detaljforhandlere, plikter å kjenne til og sette seg nøye inn i de forskrifter og bestemmelser som til enhver til gjelder for plantevernmidler.

I Food Law fastsettes en generell plikt for alle virksomheter, innenfor det de har herredømme over, til å sørge for at de næringsmidler eller fôrvarer som frambyes er helsemessig trygge. Denne plikten legges direkte på den driftsansvarlige for virksomheten.

9.3.1.2 Plikt til å varsle tilsynsmyndigheten og allmennheten

Plikt til å varsle myndighetene dersom det oppstår forhold som truer plante-, dyre- eller folkehelsen mv., er også et utslag av at hovedansvaret ligger på virksomheten. Gjeldende lover på næringsmiddelområdet mangler et eksplisitt krav om at næringsutøvere plikter å trekke produkter fra markedet dersom det skulle vise seg at produktene kan medføre helsefare. Dette har vært vurdert som en åpenbar mangel ved det eksisterende regelverket.

Plikt til å varsle tilsynsmyndigheten når det avdekkes brudd på bestemmelser gitt i eller medhold av de respektive lover ble tatt inn som næringsmidellovens § 1 punkt 8 og fiskekvalitetsloven § 2 punkt 8 ved lovendring i 1998 som en videreføring av plikten til å ha internkontrollsystem, og som et resultat av utvidelsen av EØS-avtalen.

Innsatsvarelovene har ingen bestemmelser som uttrykkelig pålegger en virksomhet å varsle tilsynsmyndigheten dersom de avdekker brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Fôrvarerforskriften har derimot regler om varsling. Virksomheten, eller personer som har eid eller har vært i direkte kontakt med en fôrvarer som kan utgjøre en miljø- eller helseisriko, skal straks underrette tilsynsmyndigheten om dette. I tillegg setter forskriften krav om varsling dersom virksomheten påviser salmonella i fôrvarer, utstyr eller anlegg. I tillegg plikter virksomheten å iverksette nødvendige tiltak for å hindre at fôrvarene ikke utgjør en smittekilde for salmonella.

Både husdyrloven og fiskeesykdomsloven har bestemmelser om at varslingsplikter påhviler enhver. Den som eier eller har ansvar for dyr har mer omfattende plikter etter begge lovene. Plantehelseloven § 3 gir eier eller bruker av fast eiendom plikt til å melde fra ved mistanke om planteskadegjørere som går inn under loven.

I Food Law pålegges også virksomheten å varsle myndighetene, samt informere forbrukerne, dersom næringsmidler eller fôrvarer ikke er helsemessig trygge. Erfaringer av nyere dato har tydelig vist at fôr kan være en direkte bakenforliggende årsak til at maten blir helsefarlig.

9.3.1.3 Plikt til tilbaketrekking

Gjeldende lover på næringsmiddelområdet mangler et eksplisitt krav om at næringsutøvere plikter å trekke produkter fra markedet dersom det skulle vise seg at produktene kan medføre helsefare. Dette har vært vurdert som en åpenbar mangel ved det eksisterende regelverket.

Ingen av innsatsvarelovene inneholder krav om tilbaketrekking dersom produktene skulle representere noen fare. Dette gjelder tilsvarende for regelverket innenfor plante- og dyrehelseområdet.

Food Law pålegger også virksomheten om nødvendig å trekke tilbake varene fra markedet, dersom næringsmidler ikke er trygge. Lederne av fôrvarevirksomheter pålegges en tilsvarende plikt til å trekke tilbake fôr som ikke tilfredsstillt kravene til fôrtrygghet, og en plikt til å varsle tilsynsmyndigheten.

9.3.2 Vurdering og forslag

Det skal understrekes i den nye loven at primæransvaret for at produktene er helsemessig trygge ligger hos virksomhetene mens myndighetene har ansvar for håndhevelse av bestemmelsene. Dette ansvarsfordelingsprinsippet er i overensstemmelse med gjeldende norske prinsipper på næringsmiddelområdet, men er imidlertid ikke alltid kommet like klart til uttrykk i regelverket. Det foreslås følgelig å tydeliggjøre dette i den nye matloven ved å ta inn en egen bestemmelse som omhandler virksomhetens ansvar. Det samme gjelder plikten til å underrette tilsynsmyndigheten ved brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av matloven. Tilsynsmyndighetens plikter er omtalt i eget kapittel om administrative bestemmelser.

Lovutkastets bestemmelser om virksomhetens ansvar er noe mer detaljerte enn de som fremgår av regelverket på innsatsvareområdet og på plante- og dyrehelseområdet. Det vurderes som riktig å presisere virksomhetenes ansvar for å sikre og kontrollere regelverksetterlevelse mer tydelig enn i dagens dyrehelselovgivning. Samtidig videreføres den varslingsplikten som påhviler enhver ved mistanke om smittsom dyresykdom.

Virksomhetenes plikt til å trekke tilbake næringsmidler som er helsefarlige eller av andre grunner uegnet til konsum, samt av fôrvarer som kan medføre helsefare, kommer klart til

uttrykk i artiklene 19 og 20 i Food Law. Det foreslås at den nye matloven får tilsvarende bestemmelser om plikten til tilbaketrekking og varsling.

9.4 Systematiske kontrolltiltak

9.4.1 Gjeldende rett

Et viktig utslag av overholdelsesplikten er at virksomheter i stadig større grad pålegges 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. Systemer for å sikre overholdelse av regelverk går blant annet ut på å kunne dokumentere at man kjenner til relevant regelverk, at man har rutiner som sikrer at regelverket overholdes, og at de aktiviteter som innebærer størst risiko, blir identifisert. Krav om at virksomheten har systemer for å sikre at et regelverk overholdes forekommer også i enkelte kontraktsforhold i næringslivet, eksempelvis for å sikre at virksomheter leverer den kvalitet som ønskes.

På 1990-tallet ble det gjort endringer i gjeldende lover på næringsmiddelområdet slik at det kunne stilles krav om internkontrollsystem og plikt til å underrette tilsynsmyndigheten ved brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av lovene. Bestemmelsene påla virksomhetene å ha dokumenterbare systemer for å sikre etterlevelse av regelverkskrav, 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.

Ved en lovendring i 1997 fikk innsatsvarelovene og plantesjukdomslova (nå plantehelseloven) hjemmel til å kreve at virksomheten innførte internkontrollsystem. Bakgrunnen for lovendringen var blant annet synspunktet om at alle virksomheter har en selvstendig plikt til å sørge for at de krav som myndighetene retter mot virksomheten blir overholdt, og at bruk av internkontroll vil bidra til å klargjøre ansvarsforholdet mellom myndighetene og driftsansvarlige. Dette er fulgt opp i forskriftsverket til alle lovene, som setter krav om internkontroll basert på modellen etter internkontrollforskriften § 5. I forvareforskriften 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.

9.4.2 Vurdering og forslag

Hjemmel til å stille krav om systematiske kontrolltiltak foreslås videreført. Lovutkastets hjemmel til å kunne pålegge systematiske kontrolltiltak gjennom forskrift kan betraktes å videreføre de eksisterende lovenes internkontrollhjemler, samtidig som begrepet ”systematiske kontrolltiltak” vurderes som mer fleksibelt – i forhold til ulike metodevalg for å sikre og dokumentere regelverksetterlevelse – enn begrepet ”internkontroll”.

9.5 Opplæring og kompetanse

9.5.1 Gjeldende rett

I fiskekvalitetsloven stilles det krav til *faglege kvalifikasjonar hos den tekniske leiaren av fisketilverksingsanlegg*. Næringsmiddeloven, landbrukskvalitetsloven, kjøttproduksjonsloven og fôrvareroven har ingen tilsvarende bestemmelse. 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. hygiene forskriften, fiskekvalitets forskriften og melke forskriften.

I plantevernmiddeoven § 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.

Gjeldende bestemmelser i EU har ikke omfattende krav til arbeidstakernes hygienekompetanse. Forventede endringer fremgår først og fremst av utkast til ny generell hygiene forordning 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 kunnskap i næringsmiddelhygiene som står i forhold til deres oppgaver.

Utkastet til ny generell hygiene forordning har i vedlegg II kapittel II (med omtrent samme formulering som i gjeldende hygienedirektiv 93/43/EØF) et krav til virksomhetsleder om å sørge for at personer som håndterer matvarer, skal overvåkes og instrueres i næringsmiddelhygiene 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, skal overvåkes regelmessig og årlig gjennomgå passende opplæring av eksperter i aspekter ved næringsmiddelhygiene, kvalitetskontroll, helsebeskyttelse og infeksjonsforebygging.

9.5.2 Vurdering og forslag

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.

I 1996 ble næringsmiddelregelverket gått gjennom med tanke på en bedre tilrettelegging for de problemstillinger man står ovenfor på småskalaområdet. I etterkant av dette arbeidet er det på noen områder, som i regelverket for melk og melkeprodukter, gitt lempninger i enkelte

krav, for eksempel når det gjelder varmebehandling, forutsatt at produksjonen skjer under hygieniske vilkår som kan kompensere for fravær av denne hygienebarrieren. I praksis viser det seg at det kreves god kompetanse og faglig dyktighet for å etterleve vilkårene i den åpning som regelverket gir på dette punkt. Næringen har derfor selv pekt på behovet for og etterlyst ordninger som kan sikre dem tilstrekkelig kompetanse til både å forstå regelverket og anvende det på en måte som sikrer trygg produksjon.

Mange virksomheter og bransjer har lenge 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 disse har i et folkehelseaspekt, 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 innenfor generell næringsmiddelhygiene 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. Selv om det for øyeblikket er uklart hvilket omfang et slikt krav vil få, er risikoanalyse – kritiske kontrollpunkter (HACCP) – allerede innført som krav i fiskeindustrien. 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.

Det foreslås å pålegge virksomheter å sikre at enhver som deltar i aktivitet omfattet av loven, har nødvendig kompetanse, enten gjennom utdanning eller annen opplæring, samt en hjemmel til å kunne spesifisere et slikt krav nærmere.

9.6 Næringsmiddeltrygghet

9.6.1 Gjeldende rett

I henhold til gjeldende næringsmiddellov § 1 punkt 3 kan det gis forskrifter for å forebygge tilvirkning og frambud av helseskadelige næringsmidler. Denne hjemmelen kan sies å være grunnsetningen i loven fordi den gjenspeiler hovedhensikten med næringsmiddeloven; 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 kjøttproduksjonslovens § 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).

Food Law fastsetter krav til trygg mat. En av manglene ved EUs næringsmiddelovgivning har vært at det ikke uttrykkelig har blitt stilt krav om at kun helsemessig trygge produkter kan frambyes. For at et næringsmiddel skal kunne anses som trygt, må to betingelser være oppfylt. For det første må næringsmidlet ikke *anses som helsefarlig* og for det annet må det ikke *anses som uegnet for konsum*. Det er tilstrekkelig at ett av disse forholdene gjør seg gjeldende for at varen ikke skal kunne frambyes. Fordi begrepene *anses som helsefarlig* eller *uegnet for konsum* er skjønnsmessige begreper, er de nærmere utdypet i forordningen. Når man skal ta stilling til om et næringsmiddel kan anses som helsefarlig, er det viktig å se nærmere på hva det med rimelighet kan forventes at varen blir brukt til, hvordan den vil bli behandlet og hvordan den vil bli håndtert. For eksempel kan rå næringsmidler, selv om de er produsert i overensstemmelse med kravene til god hygieneprosedyre, inneholde små mengder skadelige mikroorganismer. Dersom varen ikke er ment å skulle spises rå, og mikroorganismene vil bli tilintetgjort ved normal behandling; det være seg nye behandlingsmåter, bestråling eller varmebehandling, vil den ikke bli ansett som farlig. Dersom varen er ment å skulle spises rå, vil den bli ansett som helsefarlig. Det faktum at bearbeiding eller håndtering av produktet kan eliminere bestemte typer farer, fratrukker imidlertid ikke virksomhetens ansvar for og plikten til å sørge for trygg mat gjennom hele produksjonskjeden, samt å sørge for at virksomhetens produksjonsmetoder og fremgangsmåter er i overensstemmelse med god praksis, og i overensstemmelse med kravene i spesifikke bestemmelser. I slike tilfeller er det avgjørende at forbrukeren får den nødvendige informasjon om varens forventede tilberednings- eller bruksform.

Begrepet ”anses som helsefarlig” 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 smittestoffet til eventuell sykdom bryter ut). Den kumulative effekt på forbrukernes helse skal tas i betraktning. Enkelte næringsmidler frambyes med henblikk på særlig følsomme forbrukere. Begrepet ”anses som helsefarlig” 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. Helsekade 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 helsekade. I slike tilfeller vil et næringsmiddel ikke ”anses som helsefarlig” dersom det oppfyller næringsmiddel-lovgivningens øvrige krav.

Næringsmidler som er uegnet til menneskemat eller er forurensede, anses også å være forbudt å framby i henhold til forordningen. For eksempel er bedervede matvarer ikke nødvendigvis potensielt helseskadelige, men de vil likevel under enhver omstendighet være å betrakte som uegnet til menneskemat. Det vil være vanskelig å bevise at slike næringsmidler faktisk er eller kan være helseskadelige i et konkret tilfelle. I henhold til Food Law vil det heller ikke være nødvendig fordi ”uegnet til menneskemat” rettslig sett likestilles med et potensielt helsefarlig næringsmiddel.

På tilsvarende måte er matvarer som er forurenset med for eksempel insektdeler eller dyrehår ikke nødvendigvis helsefarlig. Det er likevel ikke rimelig å anse at de skal kunne framby til folkemat. Under henvisning til forordningen vil det ikke være nødvendig å føre bevis for at næringsmidler utgjør en potensiell helsefare, før de kan anses som ikke trygge. 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 anse som helsefarlige. Skulle varen ut fra en risikovurdering likevel vise seg å være helsefarlig, kan myndighetene benytte passende virkemidler, som å forby varen omsatt eller trukket tilbake fra markedet.

9.6.2 Vurdering og forslag

Det vurderes som svært viktig at vi i nasjonal lovgivning får bestemmelser om næringsmiddeltrygghet som tilsvarende bestemmelsene i Food Law, for å unngå at det kan oppstå divergerende tolkninger på et så viktig område. Det foreslås følgelig at lovens bestemmelse på dette punkt har tilsvarende ordlyd som Food Law.

9.7 Innsatsvaretrygghet

9.7.1 Gjeldende rett

På tilsvarende måte som for næringsmidler, stiller Food Law krav om at fôrvarer ikke kan framby eller gis til dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon, dersom de anses å ha en helseskadelig virkning på mennesker eller dyr, eller kan gjøre næringsmidler fra et dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon farlig å konsumere.

I fôrvareloven § 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.

Plantevernmidler er giftige, og må derfor brukes med forsiktighet. Mange av reglene i plantevernmiddelregelverket har derfor til hensikt å hindre at plantevernmidler fører til helseskadelig mat. Dette gjelder først og fremst reglene om godkjenning av plantevernmidler, og regler om bruk og brukerstyr. En av betingelsene for godkjenning av plantevernmidler er at preparatet ikke er skadelig overfor mennesker. Det gis videre regler som hjemler forbud mot bruk av visse farlige plantevernmidler, og regler om forsvarlig lagring.

Plantevernmidlenes skadevirkninger er langt på vei betinget av når, og på hvilke planter, de benyttes. For å unngå slike skadevirkninger, er det gitt regler som setter krav til bruksområde og når det kan sprøytes. I tillegg er det krav om at brukeren er autorisert, og har relevant kompetanse.

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.

9.7.2 Vurdering og forslag

Det anses som svært viktig at vi i nasjonal lovgivning får bestemmelser om fôrvaretrygghet som tilsvarer bestemmelsene i Food Law, for å unngå at det kan oppstå divergerende tolkninger på dette området. På bakgrunn av at den nye matloven også omfatter andre innsatsvarer enn fôr, anses det som hensiktsmessig at det gis hjemmel for å stille krav til trygghet for hele innsatsvareområdet.

9.8 Spesielle krav og forpliktelser vedrørende dyrehelse

9.8.1 Gjeldende rett

Dyrehelselovgivningen omfatter husdyrloven og fiskesykdomsloven. Lovene har til hensikt å regulere forebygging, overvåking og bekjempelse av dyresykdommer og inneholder i stor grad de samme prinsipielle kravene og 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 og påbud* som anses nødvendig for å forebygge eller bekjempe sykdommer, smittestoffer og fremmedstoffer hos husdyr og vilt. Det er gitt forskriftshjemler til å regulere ulike særskilte forhold relatert til forebygging og bekjempelse i en rekke andre paragrafer.

Fiskesykdomslovens § 23 gir hjemmel til å gi pålegg om nødvendige tiltak ved mistanke om eller utbrudd av sykdom. Loven er en utpreget fullmaktslov der ulike hjemler for forskriftsregulering er gitt i kapittel 3 og 4.

9.8.2 Vurdering og forslag

Hoveddelen av materielle krav relatert til dyrehelse (landdyrhelse og helse hos akvatiske dyr) er sammenfallende med materielle krav til andre forhold lovutkastet er tenkt å regulere. De fleste av reguleringshensynene i dagens dyrehelselovgivning finnes derfor igjen i lovens kapittel om generelle krav og forpliktelser. Den særskilte paragrafen med krav til dyrehelse skal ta opp i seg de særlige reguleringsbehovene i forhold til dyrehelse som ikke fremgår av lovens generelle bestemmelser.

Aktsomhetsplikten slik den er nedfelt i gjeldende fiskesykdomslov (§ 4) er videreført i lovutkastet. Plikten retter seg mot enhver. Videre er fiskesykdomslovens forbud mot å ta dyr ut av dyrehold når de mistenkes for å være angrepet av smittsom sykdom (§ 22), videreført. Dette er en konkretisering av aktsomhetsplikten for å sikre at forflytning av dyr stanses ved mistanke om de alvorligere smittsomme dyresykdommene som er klassifisert i gruppe A eller B (se omtale av klassifisering nedenfor). Forflytningsforbudet trer i kraft uavhengig av om myndighetene har vurdert situasjonen og evt. truffet vedtak om forflytningsbegrensning med hjemmel i lovens administrative bestemmelser.

Hjemmelen til å gi nærmere forskrifter for å forebygge, overvåke og bekjempe dyresykdommer viderefører det vide hjemmelsgrunnlaget som finnes i gjeldende dyrehelselovgivning.

Det er i lovutkastet eksemplifisert en del områder som er og vil bli forskriftsregulert for å forebygge, overvåke og bekjempe dyresykdommer, men som en ikke nødvendigvis kan utlede direkte av den ovenfor nevnte vide adgangen til å gi forskrifter.

Forskrift om klassifisering og gruppering av ulike sykdommer, smittestoffer og fremmedstoffer er i dag gitt med hjemmel både i fiskesykdomsloven og husdyrloven. På denne måten foretas en klassifisering på grunnlag av alvorlighetsgrad og spredningspotensiale, noe som også danner basis for en forutsigbarhet om hvilke tiltak som vil bli truffet av myndighetene i ulike situasjoner. Lignende klassifisering/gruppering av dyresykdommer gjøres av Verdens dyrehelseorganisasjon (OIE).

Hjemmelen til i forskrift å opprette soner med ulik helse- og sykdomsstatus samt epidemiologisk adskilte regioner viderefører hjemler i fiskesykdomslovens §§ 9 og 26 og husdyrlovens § 3. Tiltak for bekjempelse av alvorlig smittsomme dyresykdommer er harmonisert etter EØS-avtalen. Opprettelse av soner med ulik sykdomsstatus og regulering av forflytning av dyr og annet potensielt smittefarlig materiale mellom disse er en myndighetsplikt etter EØS-avtalen, og et helt nødvendig tiltak, spesielt ved alvorlige sykdommer med stort spredningspotensiale.

Bestemmelsen som gir anledning til å forskriftsregulere vaksiner, medikamentell behandling, desinfeksjonsmidler og desinfeksjon viderefører bestemmelser i fiskesykdomslovens §§12 og 13. Husdyrlovens § 9 krever at vaksinasjon og vaksine skal være godkjent og gir forskriftshjemmel til å gi nærmere bestemmelser om vaksinasjon av dyr. Dagens vide

forskriftshjemmel i husdyrlovens § 3 er benyttet til å regulere medikamentell behandling, desinfeksjonsmidler og desinfeksjon. Etter EØS-avtalen er Norge forpliktet til å ha et generelt forbud mot vaksinasjon mot sykdommer som er underlagt harmoniserte bekjempelsestiltak innen EØS. Vaksinasjon kan kun tillates etter nærmere definerte kriterier. Videre nedfeller EØS-regelverket plikt til å forby bruk av visse legemidler til matproduserende dyr og til å ha godkjenningsordninger for desinfeksjonsmidler.

Regulering av flytting, transport, omsetning og bruk av gjenstander, levende og døde dyr og animalsk avfall har i dag hjemmelsgrunnlag i fiskesykdomslovens § 18 og husdyrlovens § 3. Regulering av smitteførende gjenstander har vært et viktig virkemiddel for å forebygge spredning av smittsomme dyresykdommer. Behandling av alt animalsk materiale som ikke er beregnet til menneskeføde, er strengt regulert etter harmonisert regelverk i EØS-avtalen.

Bestemmelsen om kontroll av avlsdyr viderefører bestemmelser i fiskesykdomsloven § 14 og husdyrlovens § 7 og er også nødvendig for å ivareta internasjonale forpliktelser.

Hjemmelen til å regulere personadgang og kreve at personer og deres medbrakte gjenstander skal desinfiseres, viderefører hjemmelsgrunnlaget i husdyrlovens § 10.

En del bestemmelser som i dagens lovgivning følger direkte av lovteksten i husdyrloven og fiskesykdomsloven, er ikke direkte videreført. Det er i stedet etablert hjemmel til forskriftsregulering. Dette for å skape en mest mulig helhetlig lovregulering av hele produksjonskjeden fra fjord/jord til bord. Eksempelvis inneholder fiskesykdomslovens § 7 et eksplisitt forbud mot å etablere, utvide eller flytte akvakulturanlegg uten at dette er godkjent av departementet (delegert til Statens dyrehelsetilsyn). Rettstilstanden på dette området er ikke tenkt endret ved ikrafttredden av den nye loven. Det tas derfor sikte på å få på plass en forskrift hjemlet i lovutkastets § 13 som viderefører dette særskilte godkjenningskravet fra den dato den nye loven trer i kraft.

9.9 Spesielle krav og forpliktelser vedrørende plantehelse

9.9.1 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 m.v. Enkelte regler i plantehelseloven er imidlertid særskilte for plantehelseområdet.

Det er i hovedsak såkalte *regulerte planteskadegjørere* som reguleres av plantehelseloven. Med planteskadegjørere menes organisme, virus, viroid eller annet patogent agens som kan volde skade på planter og plantedeler eller vekstvilkårene deres. 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 dyrehelseregulverket klassifiseres planteskadegjørere på

grunnlag av alvorlighetsgrad og spredningspotensiale. Regelverket regulerer således ikke alle planteskadegjørere.

Reguleringens målsetning er *smittevern*, dvs. å forebygge, overvåke, bekjempe og utrydde planteskadegjørere. Loven regulerer ikke bare selve planten eller dyrking av planter, men også smittebærende gjenstander, produkter eller organismer som kan medføre risiko for spredning av planteskadegjørere. Dette kan for eksempel være en traktor som ikke er rengjort for jord- eller planterester, bier, trevirke, jord og andre dyrkingsmedia.

Utformingen av forbudene er avhengig av hvordan planteskadegjørere smitter. Forbud mot omsetning av regulerte planteskadegjørere kan blant annet dreie seg om påbud om bestemt behandling av visse smitteførende gjenstander, produkter eller organismer, eller det kan gi grunnlag for forbud mot omsetning av bestemte planter fra områder hvor en regulert planteskadegjører er påvist.

Av samme grunn er det også hjemmel for å opprette områder som erklæres fri for bestemte planteskadegjørere. Dette kan gi grunnlag for å vedta strengere restriksjoner for omsetning og innførsel av planter og øvrige smitteførende gjenstander eller organismer.

9.9.2 Vurdering og forslag

For å kunne opprettholde plantehelsestandarden i Norge, er det helt nødvendig å videreføre dagens planteheseregelverk. Også internasjonale hensyn nødvendiggjør en videreføring av regelverket. Planteheseloven ivaretar Norges forpliktelser i henhold til den Internasjonale Plantevernkonvensjonen (IPPC) og SPS-avtalen. Planteheseregelverket er i dag ikke inkludert i EØS-avtalen, men loven gir nødvendige hjemler for å kunne implementere EUs regelverk dersom situasjonen skulle endres.

9.10 Melde-, registrerings- og godkjenningsplikt

9.10.1 Gjeldende rett

På det regelverksområdet som den nye matloven skal dekke, finnes en rekke forskjellige melde-, registrerings- og godkjenningsordninger. I omtalen som følger er dette tematisk inndelt i fire underkapitler som respektivt omhandler melding, registrering og godkjenning av virksomheter, bestemte typer næringsmidler mv., kjøtt og innsatsvarer.

9.10.1.1 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 § 14 og i en rekke særforrifter på det animalske området, og omfatter godkjenning av planer før virksomhet etableres og ved større endringer, samt ferdiggodkjenning før oppstart. I nevnte særforrifter 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 vannforsyningsystem 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 § 1–3 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 tilbaketrekking av godkjenning/autorisasjon. I næringsmiddeloven 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 og andre animalske produkter fra tredjeland. Dette er nedfelt i egne forskrifter om importkontroll.

Etter plantevernmidelloven § 7 må den som vil tilvirke, produsere eller handle med plantevernmiddel eller beisa såvarer ha tillatelse av departementet. Departementet kan sette nærmere vilkår for tillatelsen, blant annet krav om fagkyndig personale. Godkjent virksomhet må ledes av en som har ansvaret, og denne må også godkjennes av departementet. I tillegg til dette må den som vil importere plantevernmidler til Norge ha godkjenning i henhold til forskrift om krav til godkjenning av importører.

Såvareloven § 2 gir hjemmel til å godkjenne virksomheter som driver engrosvirksomhet av såvarer. Også her kan det påbys at virksomheten har fagkyndig personale. I tillegg kan det kreves at korn- og frøenserier som driver ervervsmessig rensing skal være godkjent av departementet. Krav om godkjenning er for begge tilfeller nedfelt i forskrift om såvarer §§ 4 og 5.

Gjødselvareloven (§§ 2 og 4) og førvareloven (§ 4) gir hjemmel til å forby produksjon og omsetning av visse varer som ikke er godkjent, og regler som hjemler meldeplikt av virksomheter og varer. I forskrift om handel med gjødsel og jordforbedringsmidler m.v. setter § 6 krav om meldeplikt for alle som innfører eller produserer varer som omfattes av forskriften. Førvareforskriften har nærmere bestemmelser om at virksomheter skal være godkjent, registrert eller innmeldt, alt etter hva virksomheten produserer. Godkjenning og registrering kan trekkes tilbake dersom kravene ikke lenger er oppfylt.

Plantehelseloven § 2 hjemler regler om registreringsplikt for virksomheter. Forskrift om planter og tiltak mot plantskadeskadegjørere kapittel III gir bestemmelser om at nærmere bestemte virksomheter skal være registrert hos Landbrukstilsynet. Registreringsplikten gir grunnlag for overvåking av den nasjonale plantehelse. Derfor er det først og fremst den plantehelsemessige risikoen som begrunner registreringsplikt.

Fiskesykdomslovens § 7 fastsetter at ingen må etablere, utvide eller flytte akvakulturanlegg uten at dette på forhånd er godkjent av departementet (delegert til Dyrehelsetilsynet ved fylkesveterinæren). § 8 fastsetter vilkår for endring eller tilbaketrekking av godkjenning. § 21 gir hjemmel for å regulere plassering av slakterier, tilvirkningsanlegg og anlegg for behandling og oppbevaring av animalsk avfall.

Husdyrloven har ingen eksplisitt hjemmel for å etablere meldings-, registrerings- og godkjenningsplikt. Lovens § 3 gir imidlertid departementet en vid hjemmel til bl.a. å gi de forskrifter som er nødvendige for å forebygge, begrense og utrydde sykdom 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 godkjenningsplikter, noe som er gjort i forskrifter som regulerer ulike virksomheter, herunder avfallsbehandlingsanlegg og avlsstasjoner.

9.10.1.2 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. Videre kan det stilles forskriftskrav om og forbud mot produksjon, import og frambud av næringsmidler og næringsmiddel ingredienser som inneholder gener fra genmodifiserte organismer der genene koder for antibiotikaresistens, samt næringsmidler og næringsmiddel ingredienser som er bestrålt.

Med hjemmel i næringsmiddeloven er det gitt egne forskrifter om tilsetningsstoffer, aromaer og ekstraksjonsmidler til bruk i næringsmidler. I henhold til disse forskrifter 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.

Nærmere krav til nye prinsipper, prosesser, utstyr mv. er utdypet i generell forskrift § 16. Bestemmelsen gir Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) 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.

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. I forbindelse med samtykke kan det stilles særskilte krav til merking utover de krav som fremgår av de generelle merkebestemmelsene. 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. Meldingen skal blant annet inneholde den næringsdrivendes navn og adresse, stedets beliggenhet og eventuelt de jordstykker der virksomhetene utøves, virksomheten og produktenes art, den næringsdrivendes forpliktelse til å utøve virksomheten i samsvar med kravene, og navnet på det godkjente organ som den næringsdrivende har overlatt kontrollen av sin driftsenhet til.

Det er likevel verdt å merke seg at det kun er i særskilte tilfeller at det er stilt krav til godkjenning av næringsmidler, prinsipper, prosesser, utstyr mv. Hovedregelen er at det stilles krav til næringsmidler, prinsipper, prosesser, utstyr mv., og ikke et krav om godkjenning av disse. Et viktig unntak fra dette prinsippet er likevel kravet til godkjenning av kjøtt, jf. neste kapittel.

9.10.1.3 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.

Kravet om kjøttkontroll, godkjenning og stempelmerking av kjøtt er ett av de historisk sett viktigste tiltak som har vært gjort for å unngå overføring av smittestoffer fra dyr til mennesker med mat. Allerede i lov 27. juni 1892 om kommunale slaktehus, kjøttkontroll mv. ble det stilt krav om at bykommuner med mer enn 4000 innbyggere skulle ha kommunal kjøttkontroll. Kontrollen skulle utføres av veterinær. Alt kjøtt som ble slaktet innen kommunen eller som i fersk tilstand ble ført inn i kommunen, skulle undersøkes av kjøttkontrollen før det kunne brukes til mat for folk. Det ble stilt krav om hygienisk slakting og kontroll basert på

inspeksjon av det levende dyret før slakting, og av den enkelte slakteskrott med tilhørende organer etter slakting, for å avdekke sykkelige forandringer. Loven ble videreført i ny lov 9. februar 1940 om offentlig godkjente slaktehus, offentlig kjøttkontroll mv. I følge denne loven ble alle kjøpsteder og ladesteder med mer enn 2000 innbyggere pålagt å ha kjøttkontroll. Denne loven ble i sin tid avløst av lov 12. april 1957 nr. 2 om slakterier, kjøttindustri og offentlig kjøttkontroll mv. Kjøttkontrollplikten ble da utvidet til å gjelde kommuner og tettsteder med over 1000 innbyggere. Denne lovens virkeområde ble utvidet i forhold til tidligere lover ved at også kontroll og slakting av fjørfe og rein, og kontroll og pakking av hvalkjøtt, ble omfattet. Etter at samordningsloven ble vedtatt i 1978, ble kjøttkontrollloven av 1957 endret i 1979 slik at alle kommuner skulle ha offentlig kjøttkontroll. Kjøttkontrollloven av 1957 ble avløst av kjøttproduksjonsloven i 1997.

Tradisjonell kjøttkontroll er basert på inspeksjon og undersøkelse av slakteskrott og organer og snitting av lymfeknuter. I visse tilfeller kompletteres dette med nærmere undersøkelser. Den tradisjonelle kontrollen har hatt stor betydning ved bekjempelse av tuberkulose, brucellose, cystiserkose og trikinose, som før var viktige zoonoser. I dag er det imidlertid andre sykdommer og risikofaktorer som er mer aktuelle, og som kontrollen har sin oppmerksomhet rettet mot.

De smittestoffer som kan overføres fra slaktedyr til menneske, såkalte zoonotiske agens, gir ofte ingen synlige forandringer på slaktet og kan godt forefinnes hos normalslakt. De mest aktuelle smittestoffene finnes oftest i munn, svelg, mage og tarm foruten i lymfeknutene. For å unngå forurensning av næringsmidlene er det særlig viktig å styrke arbeidet med hygienisk slakting og håndtering av kjøtt og kjøttprodukter, og det er viktig å kjenne til eventuell forekomst av zoonotiske agens i besetningene slik at adekvate tiltak kan iverksettes. I dag er det bred enighet om at kjøttvarer kan sikres bedre ved en mer konsekvent gjennomført kvalitetssikring og overvåking i alle ledd gjennom hele produksjonslinjen. Dette reiser kravet om en fornyelse av regelverket for å hjemle og fremme en slik endring. Arbeid med regelverksfornyelse startet for mer enn ti år siden, ved at det ble opprettet faggrupper, både i norsk og nordisk regi, for å foreslå retningslinjer for modernisering av kjøttkontrollen og harmonisering av regelverket innen Norden. På grunn av inngåelsen av EØS-avtalen ble dette arbeidet avbrutt. Både i EU og i Norge pågår det for tiden utredninger med sikte på å modernisere kjøttkontrollen.

9.10.1.4 Godkjenning av innsatsvarer og produksjon av innsatsvarer

Plantevernmidelloven § 3 sier at plantevernmiddel ikke kan omsettes eller brukes før det er godkjent. Godkjenning gis på grunnlag av biologisk prøving, kjemisk kontroll, vurdering av stoffet eller preparatet etter art og sammensetning, giftgrad, kvalitet og virkningens varighet. Etter lovens § 4 gis godkjenning for et tidsrom på fem år, men godkjenningen kan trekkes tilbake dersom 1) nyere opplysninger om giftgrad tilsier det, 2) vilkår for godkjenningen ikke overholdes, 3) middelet ikke blir ført i handelen innen 1 år. Nærmere regler om godkjenning er gitt i forskrift om plantevernmiddel kapittel II. Etter plantevernmidelloven § 9 annet ledd er det hjemmel til å kreve godkjenning av emballasje, etikett og annen produktinformasjon. Forskrift om plantevernmidler følger opp med å gi detaljerte krav om etikettering som skal sikre tilstrekkelig informasjon for riktig bruk av plantevernmiddelet. I lovens § 9 tredje ledd

er det krav om at plantevernmidler bare må omsettes i godkjent pakninger 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 gjødselvarer som er produsert etter nasjonalt regelverk, og ikke gjødsel som produseres i henhold til harmonisert regelverk i henhold til EØS-avtalen.

Etter fôrvareloven § 4 kan den som produserer fôrvareblandinger bare bruke blandingsutstyr som departementet har godkjent. I henhold til fôrvareforskriften er det bare tillatt å bruke og omsette godkjente tilsetningsstoffer.

9.10.2 Vurdering og forslag

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.

Det foreslås følgelig 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, produkter, fremgangsmåter, bruk mv. På den måten kan de ordninger som forefinnes i dagens regelverk videreføres uten at man i loven tar stilling til hvilke ordninger man til en hver tid skal ha.

Lovutkastets hjemmel til å kreve melding, registrering og godkjenning av virksomheter viderefører dagens rettstilstand etter fiskesykdomsloven og husdyrloven i en noe mer presis form enn det som fremgår av dagens lovtekster. Rettstilstanden i forhold til fiskesykdomslovens § 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.

9.11 Bygningstekniske krav

Med bygningstekniske krav menes her krav til bygninger, innretninger, utstyr og transportmidler mv.

9.11.1 Gjeldende rett

I henhold til næringsmiddeloven § 1 tredje ledd punkt 1 kan det gis forskrifter med sikte på å forebygge tilvirkning og frambud av helseskadelige næringsmidler, og i henhold til punkt 2, med sikte på å sikre renslighet og forhold som er tilfredsstillende i hygienisk henseende.

På samme måte angir fiskekvalitetslovens § 2 nr.1 at det kan gis forskrifter om *handsaming, tilverking, oppbevaring, lagring og transport av fisk og fiskevarer, under dette innreiting og utstyr av a) fiskefartøy og andre transportmiddel som vert nytta til fangst og transport av fisk og fiskevarer, og b) husrom og anlegg som vert nytta til tilverking, oppbevaring, lagring og omsetning av fisk og fiskevarer.*

I kjøttproduksjonsloven er det gitt en egen paragraf om hygiene, § 8. 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 produksjonsutstyr for øvrig, samt krav til og kontroll med personalets helse og hygiene.

Innen dyrehelselovgivningen finnes ulike hjemler til å regulere bygningstekniske og driftshygieniske krav. Fiskesykdomsloven fastsetter et generelt 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. Fiskesykdomsloven har også eksplisitt hjemmel til å forskriftsregulere drift av akvakulturanlegg, samt plassering, utforming og drift av slakteri, tilvirkningsanlegg, avfallsbehandlingsanlegg mv.

Husdyrlovens vide hjemmel i § 3 er benyttet til regulering av bygningstekniske og driftshygieniske forhold i husdyrproduksjonen.

Som det fremgår over hjemler de ulike lover at det kan stilles forskriftsmessige krav til bygninger, innretninger, utstyr og transportmidler mv. samt til hygienisk drift, herunder hygienekrav til personell. I underliggende forskrifter og i praktisk tilsyn er dette ofte delt inn i bygningstekniske krav og driftshygieniske krav. Dette kapitlet omhandler generelle merknader til bygningstekniske krav. Generelle merknader til driftshygieniske krav vil bli omtalt i neste kapittel.

Det finnes en rekke bygningstekniske krav i det underliggende forskriftsverket. Det er følgelig laget en fyldig omtale av dette inndelt i underkapitler. Hygieneforskriften er i det påfølgende brukt som eksempel fordi forskriften er av generell karakter, den er basert på EU-rettsakter som inngår i EØS-avtalen, samt at forskriften er av nyere dato. Dessuten er bygningstekniske krav innen innsatsvareområdet beskrevet i et eget underkapittel.

9.11.1.1 Krav til plassering, planløsning, utforming og dimensjonering av lokaler

I hygieneforskriften § 7 stilles det krav om at lokaler skal plasseres slik at ytre forhold ikke medfører vesentlig hygienisk ulempe for virksomheten, og i § 8 stilles det krav til planløsning, utforming og dimensjonering av lokalene.

Det er en selvfølge at lokalene skal passe til formålet. Det stilles krav til hva slags aktiviteter som skal foregå i lokalene, slik at produksjonslinjene blir naturlige og greie. Dimensjoneringen er viktig. Det må være plass nok til at aktivitetene kan foregå uten fare for at matvarene forurenses. Urene aktiviteter må holdes atskilt fra rene områder og aktiviteter. Ikke alle matvarer kan produseres eller oppbevares i samme rom. Lokalene må tilrettelegges slik at det kan holdes god orden og gjennomføres effektivt renhold. Skal det lagres, håndteres eller frambyes matvarer som skal holde bestemte temperaturer, må dette være ivaretatt.

Krav til gulv, vegger og tak, samt dører, vinduer og andre overflater i lokaler der næringsmidler produseres, bearbeides eller tilberedes, er nærmere utdypet i egne paragrafer i hygieneforskriften.

På det animalske området finnes en rekke særforordninger for ulike bestemte virksomhetstyper. Disse er hjemlet i næringsmiddeloven (eksempelvis kjøttproduktforordningen og melkeforordningen), kjøttproduksjonsloven (eksempelvis slakteriforordningen og fjørfekjøttforordningen) eller fiskekvalitetsloven (fiskekvalitetsforordningen). I alle særforordningene stilles det krav til plassering, planløsning, utforming og dimensjonering av lokaler uten at man finner grunn til å gjennomgå de enkelte forordninger nærmere her. I flere av disse forordningene stilles det detaljerte krav til kjøle- og fryserom, herunder krav om termograf for å kontrollere og dokumentere temperaturen i rommene, samt spesifikke krav til en rekke nærmere definerte rom for bestemte aktiviteter, som oppstallingsrom for slaktedyr, rom for behandling av mager, tarm og huder i slakterier, rom for nedskjæring, salting, kverning og andre produksjonstrinn, pakkerom, emballasjelager, lager for hjelpestoffer mv. Dessuten stilles det krav om hygiene-sluser mellom ulike avdelinger og krav til innganger og utganger. Dessuten stiller fiskekvalitetsforordningens kapittel 3 en rekke krav til fiske-, førings- og frysefartøy.

I alle ovenfor nevnte forordninger stilles det detaljerte krav til garderobeskap og toaletter for å legge til rette for å opprettholde god hygiene i virksomhetene.

9.11.1.2 Krav til innretninger og utstyr

I hygieneforskriften og de ovenfor nevnte særforordningene på næringsmiddelområdet stilles det krav til antall, plassering og utforming av håndvaskpunkter. Gjennomgående stilles det krav om tilstrekkelig antall håndvaskpunkter som kan benyttes uten å betjenes med hendene der næringsmidler håndteres.

Det stilles videre krav til ventilasjon, belysning, vannforsyning og avløp, samt mer spesifikke krav til innretninger for vask og desinfeksjon av lokaler og utstyr mv.

Maten kan forurenses av gjenstander og utstyr som den kommer i kontakt med. Derfor skal alt utstyr være lett å holde rent. Det er særlig viktig at lett bederverlige matvarer ikke kommer i

kontakt med urene overflater. Som hovedregel er trematerialer lite egnet til utstyr som kan komme i kontakt med matvarer, særlig dersom matvarene er uemballerte og lett bederverlige.

I de tidligere omtalte særforordningene på næringsmiddelområdet er kravene til utstyr utdypet nærmere alt etter hvilke operasjoner forordningen retter seg mot. Følgelig stilles det i fiskekvalitetsforordningen krav til utstyr for bløtting av fisk, mens det i slakteriforordningen stilles krav til utstyr for slaktebehandling og nedskjæring av kjøtt.

9.11.1.3 Krav til transportmidler

Det er viktig at matvarene ikke forurenses under transport. Følgelig stilles det i forordningene detaljerte krav til transport av næringsmidler. Kravene må ses i forhold til hva slags matvarer som transporteres og i hvor stor grad matvarene er beskyttet av emballasje. Som hovedregel skal alt utstyr for transport av matvarer være spesielt beregnet til formålet. Dersom utstyret likevel benyttes til transport av andre varer, må det sørges for nødvendig vask og/eller desinfeksjon slik at matvarene ikke forurenses.

9.11.1.4 Bygningstekniske krav innen innsatsvareområdet

Plantevernmiddeloven setter krav til at plantevernmidler må lagres forsvarlig og håndteres og brukes med varsomhet og omtanke. Forordningen setter krav til at plantevernmidler skal oppbevares i særskilt avlåst skap eller lagerrom som skal være merket med giftmerket og ordet gift. Videre stilles det krav til ventilasjon, temperatur og renhold. I visse tilfeller kan plantevernmidler oppbevares på annen måte, i overensstemmelse med lov av 21. mai 1971 nr. 40 om brannfarlige varer, samt væsker og gasser under trykk. Plantevernmiddeloven hjemler i tillegg krav til godkjenning av spredeutstyr, og at transportemballasje skal være i samsvar med forordning om transport av farlig gods.

I såvareloven heter det at Kongen kan påby at forretninger som driver engrosomsetning skal ha nødvendig lager og sorteringsutstyr som er godkjent av departementet.

Fôrvarelovens § 4 sier at den som tilvirker fôrblandinger må bruke blandingsutstyr som departementet har godkjent. I fôrvareforordningen stilles det videre krav til at virksomheten må oppfylle nærmere bestemte godkjenningskrav til anlegg, utstyr, personale og lagring.

I forordning om tiltak mot planteskadegjørere stilles det krav om at planter og formeringsmateriale skal leveres i ny og rengjort emballasje, og at transport av slikt materiale må foregå på en slik måte at smitte av planteskadegjørere forhindres.

9.11.1.5 Internasjonale forpliktelser

Både de generelle og de mer spesielle forordningene som stiller krav til bygninger, innretninger, utstyr og transportmidler mv. er basert på EU-rettsakter som Norge gjennom EØS-avtalen har forpliktet seg til å følge. I EU pågår det for tiden en opprydding i regelverket på området og mange av disse kravene vil bli samlet i kommende forordninger, de såkalte ”hygieneforordningene”. Det er grunn til å tro at mange av de generelle og spesielle

bygningstekniske kravene vil bli opprettholdt, men at de i større grad vil fremstå som generelle, gjennomgående krav.

9.11.2 Vurdering og forslag

Næringsmiddeloven, fiskekvalitetsloven og kjøttproduksjonsloven har noe ulik utforming på dette området. Felles for alle lovene er at virksomheten skal foregå på hygienisk forsvarlig måte. Med hjemmel i disse lovene er det gitt nærmere forskrifter som stiller krav til plassering av virksomhet, lokaler, innretninger, utstyr og transportmidler mv.

Lovhjemmel for slike forskrifter foreslås videreført. Ut fra våre internasjonale forpliktelser er det viktig at hjemmelen for å gi forskrifter er vid, slik at eventuelle nye krav til bygninger, innretninger, utstyr og transportmidler mv. kan innpasses.

Da det også finnes tilsvarende krav innen innsatsvare-, plantehelse- og dyrehelseområdet, er hjemmelen gjort generell, slik at den kan hjemle eksisterende og kommende krav på hele lovområdet.



9.12 Driftshygieniske krav

9.12.1 Gjeldende rett

Det vises til den innledende gjennomgangen i forrige kapittel der næringsmiddelovens, fiskekvalitetslovens, kjøttproduksjonslovens, husdyrlovens og fiskesykdomslovens hjemler til å stille krav til både bygningstekniske krav og driftshygieniske krav er presentert.

I dette kapittel omtales de driftshygieniske krav. Også på dette området foreligger det et omfattende sett med forskriftsbestemmelser. I dette kapittel vil hygieneforskriftens krav fortsatt bli brukt som eksempel. Som i hygieneforskriften deles omtalen inn i underkapitler. Også her omtales krav innen innsatsvareområdet i et eget underkapittel.

9.12.1.1 Generelle krav til driftshygiene og avfallshåndtering

I hygieneforskriftens § 26 stilles det krav til *renhold og vedlikehold* fordi det er viktig for å sikre at lokalene er egnet til næringsmiddelvirksomhet. Vedlikeholds- og renholdsopplegget må være tilpasset virksomhetens art og omfang. Innredning og utstyr som kan komme i kontakt med matvarene, skal rengjøres grundig og ved behov desinfiseres. Det stilles videre krav til de rengjørings- og desinfeksjonsmidler som benyttes.

Hygieneforskriften § 27 stiller *generelle krav til driftshygiene*. I tillegg til et generelt krav om at produksjon, bearbeiding, tilberedning, pakking, lagring, transport, distribusjon, håndtering og frambud av næringsmidler skal utføres på en hygienisk måte, stilles det nærmere krav til uvedkommende personers og dyrs adgang til lokaler, om tobakksrøyking mv.

Videre stilles det i § 28 krav til *avfallshåndtering*. Avfall skal samles i beholdere eller bringes direkte til avfallsinnretning. Så snart det er mulig, og alltid ved arbeidsløst slutt, skal avfall

fjernes fra lokaler der det finnes næringsmidler. For virksomheter som har større mengder matavfall, kan det være behov for kjølt avfallsrom. Større stasjonære avfallsinnretninger skal tømmes ved behov slik at det ikke oppstår ulemper, f.eks. luktplage eller ved at innretningene blir tilholdssted for insekter, fugler eller skadedyr.

På tilsvarende måte er det i særforordninger på det animalske området stilt krav om generell driftshygiene og om renhold, vedlikehold og avfallshåndtering.

9.12.1.2 Vannforsyning

Både i hygieneforskriften og i de animalske særforordningene er det stilt krav om at virksomheten skal ha tilstrekkelig tilgang på vann av drikkevannskvalitet. Nærmere om hvilke krav som stilles til drikkevann til bruk i næringsmiddelvirksomhet, fremgår av drikkevannsforskriften. I drikkevannsforskriften stilles eksempelvis krav til drikkevannskjemikalier. Det stilles samme krav til is som kommer i kontakt med næringsmidler som til drikkevann, og et generelt krav om at damp som kommer i kontakt med næringsmidler ikke skal inneholde stoffer som kan være helseskadelige eller som kan forurense næringsmidlene.

9.12.1.3 Personalets helse og personlig hygiene

Hygieneforskriftens § 31 har bestemmelser om personalets helse og personlig hygiene ved at det stilles krav om at personer som lider av, eller kan mistenkes for å lide av, en sykdom som kan overføres gjennom næringsmidler, eller som har f.eks. infiserte sår, hudinfeksjoner, hudskader eller diaré, ikke skal arbeide i et område der næringsmidler håndteres, dersom det er fare for at næringsmidlene kan bli direkte eller indirekte forurenset av sykdomsfremkallende mikroorganismer.

Videre stilles det i § 32 krav til personlig hygiene, herunder bruk av rene og hensiktsmessige klær.

Mange utbrudd av matbåren sykdom skyldes at ansatte som har smittsomme sykdommer eller er smittebærere, arbeider med uemballerte matvarer slik at smittestoffene overføres til disse. Det er følgelig viktig å ha bestemmelser som stiller krav til personalets helse.

Det er videre svært viktig at personer som håndterer mat, utviser god personlig hygiene. Rene hender er spesielt viktig. Ringer, armbånd og klokker kan hindre god håndhygiene. Hendene skal vaskes i rennende, temperert vann med egnet håndvaskemiddel. Hendene skal alltid vaskes før arbeidet starter, etter toalettbesøk og kontakt med forurenset materiale og ellers så ofte som det er nødvendig. Rifter eller sår på hender og underarmer skal dekkes av hensiktsmessig, vanntett forbindelse. Personer som håndterer uemballerte lett bedervelige matvarer, bør alltid bære lyse, vaskbare overtrekksklær og benytte hodedekke som dekker håret og eventuelt langt skjegg.

I tillegg til tilsvarende bestemmelser i særforordningene på det animalske området stilles det også et krav om at det ved ansettelse skal legges frem legeattest som dokumenterer at det etter legens vurdering ikke er noe til hinder for at vedkommende arbeider med næringsmidler.

9.12.1.4 Bestemmelser om næringsmidler

Hygieneforskriften har en rekke paragrafer som stiller krav til næringsmidlene (både råvarer og produkter) og til behandlingen av næringsmidlene. Gjennomgående stilles det krav om at næringsmidler skal være friske, ikke bedervet og fri for smittestoffer og annen forurensning som kan innebære helsefare for forbrukeren, og krav om at håndteringen ikke skal medføre at næringsmidlene blir utsatt for slik forringelse. Videre stilles det krav til prosesshjelpemidler. Det stilles i hygieneforskriften krav om at lettbederlige varer med utgått holdbarhetsdato, skal fjernes fra salglokalet. Dessuten stilles det nærmere krav til dypfrysing, temperering og tining av næringsmidler.

9.12.1.5 Temperaturkrav

I hygieneforskriften er det stilt temperaturkrav til fryseinnretninger og kjøleinnretninger samt til varmebehandling og varmhoding. For å unngå ugunstig bakterievekst i næringsmidler er det viktig at lettbederlige matvarer blir oppbevart ved lav nok temperatur (under 4°C) eller at de etter oppvarming blir holdt ved høy nok temperatur (over 60°C). Følgelig er det stilt krav til kjøle- og varmhodingstemperatur. At krav til frysetemperatur opprettholdes, er derimot av størst betydning for produktenes kvalitet da svingninger i temperatur vil medføre kvalitetsforringelse av varene.

Det stilles også temperaturkrav til transportmidler som skal benyttes for næringsmidler.

Også de nevnte særforordninger har nedfelt en rekke temperaturkrav. Disse kan på enkelte områder avvike noe fra de generelle kravene som er nedfelt i hygieneforskriften.

9.12.1.6 Driftshygieniske krav på innsatsvareområdet

Gjødselveretningen inneholder ingen direkte driftshygieniske krav, men den nye forordningen om animalske biprodukter har bestemmelser om transport, prosesskrav etc.

Etter såvareregelverket settes det krav til hvordan produksjon av såvarer (avl) skal finne sted. Blant annet settes det krav til avlssted for å unngå innblanding og innkryssing av andre arter. Av samme grunn stilles det også krav til hvilke arter som tidligere har vært dyrket på den aktuelle jorda. I forslag til kommisjonsdirektiv om endring av såvaredirektivene foreligger det krav om dyrkingsregler og tiltak for selve frøproduksjonen som i størst mulig grad skal hindre utilsiktet innblanding og spredning av genmodifiserte sorter i de konvensjonelle sortene.

9.12.1.7 Beredskap – kriseplanlegging

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.

9.12.2 Vurdering og forslag

Samme vurdering som i foregående kapittel gjøres gjeldende her. Det foreslås at det prinsipp som er nedfelt i næringsmiddeloven, fiskekvalitetsloven og kjøttproduksjonsloven om at all virksomhet skal foregå på hygienisk forsvarlig måte, videreføres. Videre foreslås det at det kan gis nærmere forskrifter som stiller krav til driftsrutiner, vannforsyning, rengjørings- og desinfeksjonsmidler og personalets helse og hygiene i kraft av en generell hjemmel som er vid nok til å ta opp i seg på nåværende og fremtidige krav på dette området.

Departementene mener det er riktig å videreføre hjemmelen til i forskrift å 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 i næringsmiddelvirksomheter.

Også på hele dette området er hjemmelen gjort generell, slik at den kan hjemle eksisterende og kommende krav på hele lovområdet.

9.13 Begrensning av produksjon, omsetning og bruk

9.13.1 Gjeldende rett

Spesialprodukter som i Norge tidligere har vært regulert som legemidler, f.eks. sondeprodukter, spesielle næringsdrikker mv., vil bli regulert i henhold til direktiver som naturlig omfattes av næringsmiddelovgivningen i Norge. I de direktivene som regulerer denne type produkter, er det innlemmet begrensninger i markedsføringstiltak.

Næringsmiddeloven har siden 1999 hatt hjemmel for å forby helsemessig uønsket markedsføring av denne type næringsmidler. Det ble vurdert til å være et behov for lov hjemmel for å oppfylle eksisterende forpliktelser i forhold til EØS-avtalen når det gjaldt begrensninger i omsetning av morsmelkerstatning og tilskuddsblandinger, og for å sikre tilsvarende hjemmel for fremtidig regulering av for eksempel sondeernæring.

Forskrift 11. oktober 2001 nr. 1163 om morsmelkerstatning og tilskuddsblandinger og forskrift 8. november 2001 nr. 1279 om næringsmidler til spesielle medisinske formål har bestemmelser som begrenser frambudet til sykehus og andre helseinstitusjoner ledet av lege samt via apotek eller andre foretak som har tilknyttet lege, klinisk ernæringsfysiolog, farmasøyt eller sykepleier.

Økologiforskriften stiller rammer for omsetning av økologiske produkter. For å kunne markedsføre et produkt som økologisk, må virksomheten være underlagt kontrollordningen,

og produksjonen må skje i henhold til produksjonsreglene. Etter at bonden er innmeldt i kontrollordningen, er det en omleggingstid, der produktene ikke kan selges som økologiske, selv om bonden produserer og kontrolleres i tråd med regelverket. Omleggingstiden er minimum 12 måneder, og vil i noen tilfeller være flere år.

I forhold til å pålegge et fangstforbud, er det per i dag kun mulighet for å pålegge fangstforbud ut fra ressursmessige hensyn, og ikke pga. et helsehensyn. Fiskesalgslagene har også en viss adgang til å fastsette fangstforbud ut fra markedsmessige hensyn. I dag kan næringsmiddelmyndighetene kun iverksette et omsetningsforbud begrunnet i helsemessige hensyn. Denne ordningen er hjemlet i næringsmiddeloven. I forskrift 29. november 1996 nr. 1240 om forbud mot frambud av fisk og skalldyr fanget i forurensede havner og fjorder er det fastlagt detaljerte regler om hvilke begrensede geografiske områder det er forbudt å fremby fisk og skalldyr fra.

I *Ot.prp. nr. 39 (2002-2003)* er det foreslått en hjemmel i fiskekvalitetsloven for å kunne pålegge fangstforbud innenfor nærmere angitte områder, når helsemessige hensyn tilsier det. Dette fordi behovet for et fangstforbud har blitt aktualisert pga. forurensningen i visse fjorder og Kursk-ulykken. Omsetningsforbudet har vist seg å være for lett å omgå. Det skal gis en helhetlig hjemmel i fiskekvalitetsloven ved å også ta inn forbud mot ilandføring, omsetning, utførsel og bestemt anvendelse av fangsten.

I gjeldende drikkevannsforskrifts § 4 er det nedfelt et forbudt mot å forurense vannforsyningssystem og internt fordelingsnett dersom dette kan medføre fare for forurensning av drikkevannet. Videre kan kommunen ved forskrift forby virksomhet som kan medføre fare for forurensning av drikkevann i vannforsyningssystem og internt fordelingsnett. Fylkesmannen kan gi tilsvarende forskrift når hele eller deler av et vannforsyningssystem berører flere kommuner, og Helsedepartementet kan gi forskrift når hele eller deler av et vannforsyningssystem berører flere fylker eller innretninger til sjøs. Videre skal vannverkseier ved oppslag eller på annen hensiktsmessig måte informere allmennheten om forbudet mot forurensning av drikkevann. Kommunen kan dessuten ved enkeltvedtak forby enhver virksomhet som kan medføre fare for forurensning av drikkevann i vannforsyningssystem og internt fordelingsnett.

Etter plantevernmidelloven kan yrkesmessig bruk av plantevernmidler bare utføres av personer over 18 år, og som er godkjent, og har nødvendig opplæring. Plantevernmidler skal bare brukes i henhold til godkjente bruksrettledninger eller i henhold til avviklingsregler for preparater som ikke lenger er godkjent. Preparater som klassifiseres som meget giftig og giftig kan ikke brukes i offentlige hager, parker, anlegg og liknende steder for åpen og alminnelig ferdsel. Slike preparater kan heller ikke spres fra luftfartøy. I tillegg finnes det bruksbegrensinger for preparater som nyttes til behandling av planter som tiltrekker bier og andre pollinerende insekter.

I gjødselverloven og såvareloven gis det hjemmel til å forby varer som ikke tilfredsstillende kvalitetskrav som er nødvendige eller finnes ønskelig.

Med hjemmel i dyrehelselovene er det i tråd med EØS-avtalens bestemmelser fastsatt et forbud mot bruk av foredlede animalske produkter i fôr til matproduserende dyr. Det har tidligere vært et slikt forbud, begrenset til bruk til drøvtyggere. Med hjemmel i husdyrloven er det også fastsatt forbud mot bruk av usteriliserte skyller og matavfall til svin. Tilsvarende krav inngår i EØS-regelverket.

Fiskesykdomslovens § 7 fastsetter at etablering av akvakulturanlegg krever særskilt tillatelse. I vurdering av om tillatelse skal gis må det tas hensyn til hvilken risiko den aktuelle etableringen kan representere for viltlevende fiskestammer, noe som blant annet fører til at tillatelse ikke gis til etablering i nærheten av viktige laksevassdrag. Av smitteforebyggende hensyn er det også aktuelt å begrense tillatt produksjonsvolum på den enkelte lokaliteten.

9.13.2 Vurdering og forslag

Når det gjelder de spesielle typer næringsmidler anses det som viktig å videreføre lovhjemmel for å kunne begrense frambudet fordi dette er en EØS-forpliktelse.

Departementene ønsker å sikre en fremtidig hjemmel for et fangstforbud, og begrensninger i håndtering av fangsten.

Som det fremgår av kapittel 3.3.4 legges det opp til at Mattilsynet skal være godkjennings- og tilsynsmyndighet på drikkevannsområdet. Som en følge av det foreslås det å ta inn en hjemmel i matloven for å kunne begrense bruk av områder og forby virksomhet som kan medføre forurensning av drikkevann.

Departementene vurderer det videre som nødvendig å opprettholde hjemmel for å begrense bruk av plantevernmidler. Det er dessuten vurdert som en mangel at gjødselverloven ikke gir hjemmel til å begrense bruk. I tilfeller hvor gjødselvarer inneholder stoffer som kan ha skadelige virkninger på visse bruksområder, kan det være ønskelig å kunne regulere bruk.

Hjemmel for de begrensninger som i dag er nedfelt med hjemmel i husdyrloven og fiskesykdomsloven, foreslås videreført.

9.14 Innhold, sammensetning og kvalitet

9.14.1 Gjeldende rett

Næringsmiddeloven slår fast at Kongen kan gi forskrifter med sikte på å forebygge tilvirkning og omsetning av næringsmidler og bruks- og forbruksgjenstander 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. Loven gir hjemmel for å regulere og forby næringsmidler som inneholder visse genmodifiserte organismer og bestrålte næringsmidler.

Fiskekvalitetsloven inneholder i tillegg bestemmelser om at det kan gis forskrifter som stiller krav til kvalitet, kvalitetsgradering, sortiment, varebetegnelse, pakking og merking. Det gis også muligheter for å forby visse fiskeslag, fiskestørrelser og fisk fanget i visse områder eller tidsperioder. 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. Loven gir hjemmel for å gi forskrifter om beskyttelse og bruk av produktbetegnelser og varebetegnelser, inkludert geografiske betegnelser.

Med hjemmel i disse tre lovene er det samlet gitt et stort antall forskrifter, alt vesentlig EØS-harmoniserte, men også noen særnorske, som stiller krav til næringsmidlenes innhold, sammensetning og kvalitet. Det er gitt forskrifter som stiller krav om godkjenning av så vel ferdige produkter, eksempelvis økologiske varer, næringsmidler til spesielle ernæringsmessige behov og genmodifiserte næringsmidler, som til stoffer brukt i produksjonen, eksempelvis tilsetningsstoffer og kjemikalier brukt til behandling av drikkevann. 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.

Innhold av fremmedstoffer, 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. EØS-regelverket for næringsstoffer er ikke ferdig utviklet ennå. Inntil videre kan disse bare tilsettes til vanlige næringsmidler etter spesiell tillatelse og vitamin/mineralpreparater er regulert i egen forskrift.

Midlertidige hasteforskrifter er gitt i en rekke tilfeller der det er avdekket generelle eller spesielle situasjoner innen EØS som kan medføre helsefare. De fleste av disse er EØS-forskrifter, men det finnes også eksempler på nasjonale bestemmelser. Et lite antall nasjonale bestemmelser finnes i form av omsetningsforbud for sjømat fra visse geografiske områder og på området plantevernmiddelrester for stoffer hvor EØS-regelverket ikke er ferdig harmonisert.

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.

Fôrvareforskriften gir også et forbud mot fôrvarer som inneholder gener som koder for antibiotikaresistens.

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. Krav til sammensetning og kvalitet følger av generelle mål om ivaretagelse av forbrukerinteresser, konkurransevilkår og markedshensyn.

Plantevernmidelloven sier at vurdering av kvalitet skal være et av grunnlagene for vurdering av godkjenning. Etter forskriftene 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 gjødselvareloven og fôrvareloven hjemler forskrifter til å forby varer som ikke tilfredsstillende 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 tilfredsstillende de kvalitetskrav som er nødvendige eller finnes ønskelig. Etter forskriftene skal formeringsmateriale ikke være angrepet av regulerte planteskadegjørere, og for øvrig være praktisk talt fri for andre planteskadegjørere i den grad disse har betydning for plantens kvalitet. Et annet viktig kvalitetskrav er plantens renhet i forhold til art, sort eller klon. For sertifisert såvare settes kravene etter ulike klasser.

9.14.2 Vurdering og forslag

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 sammensetningsbestemmelser 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. Det skjer en stadig utvikling av regelverket i tråd med Hvitboken på næringsmiddelområdet, og området må ivaretas i den nye loven. Likeledes er det viktig ut fra forbrukerinteresser og konkurransehensyn at det er hjemmel for å fastsette forskrifter der det kreves godkjenning av spesielle produktgrupper, og der det kan stilles krav til varebetegnelse, kvalitet, kvalitetsgradering og sammensetning. Dette dels ut fra helsehensyn, som for morsmelkerstatning, og dels ut fra redelighets- og konkurransehensyn, som for økologiske produkter, kvalitetsgradering av fiskevarer og landbruksprodukter eller produkters geografiske opprinnelse.

Hjemmelen for å forby produkter med markørgener som koder for antibiotikaresistens er 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. Men fordi totalforbud er et meget sterkt virkemiddel er det viktig at det er presist og ikke kan misbrukes.

Kvalitetskravene etter innsatsvarelovene er dels krav vi er forpliktet til å videreføre i henhold til EØS-avtalen. Dels har de betydning for at produktene blir helse- og miljømessig trygge, som er tilfellet med plantevernmidler, gjødselvarer og fôrvarer. Kvalitetskravene har også betydning for primærproduksjonen med tanke på dyrkningsbetingelsene i det norske klimaet.

Departementene mener med bakgrunn i dette at det er nødvendig å videreføre kvalitetskravene i næringsmiddelovene og innsatsvarelovene.

9.15 Merking, presentasjon og reklame

9.15.1 Gjeldende rett

Alle næringsmiddelovene 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 næringsmiddelovene 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 produksjonskjeden.* 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. Forskriftene er horisontale, som merkeforskriftene gitt med hjemmel i næringsmiddelovene. Disse gir bestemmelser som omfatter alle næringsmidler. I tillegg er det vertikale forskrifter om for eksempel økologisk landbruk, beskyttede betegnelser, opprinnelsesmerking av kjøtt eller forskrifter som krever bruksmåten angitt for tilsetningsstoffspreparater, emballasje og lignende. Hovedparten av

forskriftene er EØS-forskrifter, men det er også gitt en del nasjonale bestemmelser om merking.

Hensynet bak merkebestemmelser kan være mangfoldig. Utover det å sikre redelighet overfor forbruker er for eksempel lotmerkingsforskriftens hovedhensyn å sikre forholdet mellom kjøper og selger ved eventuell tvist. Stempelmerking på kjøtt og fiskeprodukter er en måte å sikre at tilsynsmyndighetene kan spore produktet tilbake til en godkjent produsent. Bruksanvisning på halvfabrikata og innsatsvarer er for å sikre riktig bruk av produktet hos produsenten, og bruksanvisning på et næringsmiddel er for å sikre at sluttbruker kan bruke varen på tiltenkt måte. Bestemmelsene i økologiforskriften angir hvilken merking som kan brukes for produkter med ulik mengde økologisk produserte ingredienser, hvordan økologiske ingredienser skal fremgå av ingredienslisten, og hvilke krav som skal være oppfylt for å kunne henviser til økologisk produksjon i merkingen.

Plantevernmidelloven § 13 forbyr misvisende opplysninger om plantevernmiddel i forbindelse med reklame, samtidig som den hjemler nærmere forskrifter om reklame. Videre gir loven hjemmel til å gi forskrifter om godkjenning av emballasje, signatur, merking, bruksrettledning og lignende. I forskrift om plantevernmiddel er det gitt nærmere regler om fareklassifisering og merking. Etiketten skal angi preparatets formulering og formål, preparatets sammensetning, anvisning av risiko- og sikkerhetssetninger om helsefare, miljøfaremerking, spesielle advarsler om skade på mennesker, husdyr, planter mv., bruksanvisning og håndtering av plantevernmiddelrester.

Fôrvareloven, gjødselvareloven og såvareloven pålegger enhver som omsetter varer under loven å angi oppgave over innhold og beskaffenhet ved merking på emballasjen, sluttседdel e.l., og hjemler forskrifter over nærmere regler om oppgavens innhold og form, emballasjens merking mv. for de forskjellige varesorter. I tillegg gir gjødselvareloven en generell hjemmel til å gi forskrifter om merking mv. av varer som kan være skadelige.

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. I forskriften er reglene om merking derfor vesentlig rettet mot varens opprinnelse, blant annet ved angivelse av produsenten eller omsetningsleddets registreringsnummer, opprinnelsesland, frøpartiets referansenummer og evt. sertifiseringsklasse. Videre skal merkingen være fastgjort til plantematerialet eller emballasjen på en slik måte at blanding eller forflytning ikke kan finne sted.

Prinsippet om redelighet kommer til uttrykk i flere av artiklene i Food Law, og særlig i artikkel 8 om vern av forbrukerinteresser.

9.15.2 Vurdering og forslag

Redelighet i frambudet var et viktig formål med den opprinnelige næringsmiddelovgivningen. Hensikten var blant annet å hindre at verdiløse eller bedervede råstoffer gis et bedre utseende ved forskjellige tilsetninger, og å hindre omsetning av forfalskede næringsmidler. Dette var dels begrunnet med at det kunne medføre konsekvenser

for folkehelsen dersom det ikke ble regulert. I 1983 ble formuleringen av formålet endret slik at andre forhold ved uredelig omsetning som kan ha betydning for konsumentene utover folkehelsen også ble regulert. Begrepet *konsumentene* ble endret til *forbrukerne* i stortingsbehandlingen, og må tolkes dit hen at også hensyn utover selve konsumet skal reguleres.

Merkingens plass i matvarekjeden er omtalt mange steder blant annet i *St.meld. 40 Matvarekvalitet og forbrukertrygghet* som bl.a. annet sier: *Merking av produkter skal sette forbrukerne i stand til å velge produkter ut fra sine preferanser og behov, både smaksmessig, helsemessig, etisk og økonomisk. I et internasjonalt matvaremarked, med lange avstander fra produsent til forbruker, er merkingen av matvarer den viktigste måte å sikre forbrukeren mulighet for informasjon. Dette avspeiler seg i den aktivitet som utvises internasjonalt i å fastsette hvilke opplysninger om en matvares egenskaper som skal være med i merkingen. Og videre heter det: Ved utforming av krav til merking vil ønsket om mest mulig fullstendig opplysning om matvarer veies opp mot krav om at merkingen skal være lett tilgjengelig og forståelig. De offentlige kravene må sikre det minimum av opplysninger forbrukeren trenger for å ta bevisste valg, og for å kunne unngå å velge matvarer som kan ha uheldige konsekvenser for den enkelte. Hvilke opplysninger som anses viktige å ivareta varierer over tid, og aksepten for å gi disse opplysninger endres også.*

I dag er det en sterk fokusering på merking både fra forbrukernes, næringslivets og myndighetenes side. Fra forbrukersiden er det blitt fremmet ytterligere ønsker i tillegg til de merkebestemmelser som allerede eksisterer. De viktigste er ønsket om standardiserte angivelser. Det gjelder også format og presentasjon, en mer spesifisert og kvantitativ ingrediensdeklarasjon, obligatorisk næringsdeklarasjon, produksjonsdato og opprinnelse.

Økende internasjonal handel med mat forsterker behovet for opplysende merking tilpasset forbrukerne i hvert enkelt land, samtidig som det ikke skal skapes vilkårlige handelshindringer. Produktutviklingen skaper utradisjonelle produkter og ingredienser samt varer med ny og ukjent sammensetning som forbrukerne må få opplysninger om. Økende kunnskap om sammenhengen mellom mat og helse skaper ønske om flere og bedre opplysninger om produktenes ernæringsmessige verdi i merking og markedsføring. Det er stadig flere aspekter som ønskes formidlet via merking, f.eks. opprinnelse, økologisk dyrking, bestråling, genmodifisering, ”naturlig”, ”fri fra”, ”rik på” mv. Dette kan imidlertid medføre en fare for at det blir så mange opplysninger på etikettene at merkingen blir uoversiktlig og uforståelig for forbrukerne. For spesielle forbrukergrupper er det avgjørende at merkingen av mat er tilstrekkelig spesifisert, forståelig og korrekt, f.eks. for allergikere som må unngå spesifikke ingredienser.

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 produksjonskjeden 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. Departementene 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 villedes, samt en hjemmel til å gi nærmere bestemmelser.

9.16 Sporbarhet

9.16.1 Gjeldende rett

Sporbarhetskravet medfører at fôr- eller næringsmiddelvirksomheter skal etablere systemer som gjør dem i stand til å identifisere hvem de har mottatt fôr, næringsmidler eller næringsmiddelproduserende dyr fra, og hvem de har levert slike til. Tilsynsmyndigheten kan kreve seg forelagt disse opplysningene. For importører gjelder tilsvarende. Importørene skal kunne opplyse om hvem som eksporterte produktet. Med mindre det blir gitt strengere krav på nærmere bestemte områder, vil sporbarhetskravet kun medføre at virksomheten skal kunne dokumentere hvem det er kjøpt fra og solgt til.

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.

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 merkes. Etter plantevernmidelforskriften skal det dessuten journalføres hva slags preparat som blir brukt når plantene sprøytes. Disse opplysningene følger imidlertid ikke produktene etter at de er høstet.

Når det gjelder plantehelseregelverket, er det heller ikke her regler som bruker begrepet sporbarhet. Reglene i plantehelseforskriften om krav til merking og dokumentasjon sikrer langt på vei sporbarheten i forhold til planteskadegjørere.

Fiskekvalitetsforskriften gir utfyllende merkingsbestemmelser for fisk og skjell – også gjeldende for engrosomsetning. Merkingsbestemmelser for engrosvarer av fisk har vært sentrale virkemidler for å sikre god sporing i omsetningskjeden.

Husdyrlovens § 7 a gir hjemmel til å pålegge dyreholder plikt til å merke dyr og å føre nedtegning om dyrene i besetningen. Videre hjemles opprettelsen av sentrale husdyrregistre

og plikt til å gi opplysninger til slike. Fiskesykdomsloven har ingen særskilt hjemmel relatert til sporbarhet.

Prinsippene 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 virksomheter, inkludert importører, som handler med mat og fôr, i det minste kan identifisere leverandøren av et næringsmiddel, et fôr eller et stoff som kan tilsettes næringsmidler eller fôr. Dette for å sikre sporbarhet i alle ledd i tilfeller hvor det blir nødvendig eller ønskelig å spore varen tilbake til leverandøren(e). Slik sporingsmulighet skal sikres både av hensyn til virksomhetens egne tiltak og eventuelle offentlige tiltak.

9.16.2 Vurdering og forslag

Selv om det ikke tidligere har vært gitt bestemmelser der sporbarhet er nevnt som krav eller formål, har noe av hensikten med merkingsbestemmelser vært nettopp å sikre sporbarhet. For eksempel har merkingsbestemmelser for fisk og skjell vært tilpasset at store deler av denne omsetningen ikke skjer som ferdigpakkede varer til forbruker, men frambyr i et verdensomspennende engrosmarked. Et slikt handelsmønster stiller store krav til produktenes sporbarhet. Økologiforskriftens bestemmelser om sporbarhet kan ses på som en ytterligere presisering av at hensikten med å regulere området er å kunne sikre at produktene som selges som økologiske kan spores tilbake til en økologisk produksjon. Flere avsløringer av svindel med økologisk merkede produkter gjorde denne presiseringen nødvendig.

Nylige matvarekriser har synliggjort behovet for å kunne spore fôr og næringsmidlene 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. Sett i lys av i EU-kommisjonens pågående arbeid med å endre EUs næringsmiddelhygiene-lovgivning, er Food Laws krav om sporbarhet å anse som en utdypning og presisering. Food Law gir imidlertid åpning for å dispensere fra kravet om sporbarhet i de sektorer hvor det praktisk talt vil være umulig å gjennomføre, og inneholder på den andre side mer spesifikke krav for de tilfeller, hvor det er nødvendig.

Sporbarhetskravet kan også anses verdifullt for 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. Sporbarhetskravene er særlig blitt aktualisert i kjølvannet av kugalskapsepidemien og diskusjonen omkring bruk av genetisk modifiserte organismer i næringsmidler og fôr. I tillegg til gjennomføring av internasjonale forpliktelser er sporbarhetskravene i dyrehelsesammenheng særlig viktige for raskt å kunne få et grunnlag for å vurdere et sykdomsutbrudd; hvor smitten kan ha kommet fra og hvor den kan være spredd.

Det er viktig at det nå gis en egen bestemmelse om dette, for å legge grunnlag for utfyllende sporbarhetskrav i forskrifter.

En egen bestemmelse om sporbarhet foreslås. Denne anses å implementere kjernen i Food Laws artikkel 18.

9.17 Import og eksport

9.17.1 Gjeldende rett

I henhold til næringsmiddeloven kan det stilles krav ved import av næringsmidler. Krav ved eksport av næringsmidler er derimot ikke nærmere omtalt i næringsmiddeloven. Det fremgår av *Ot.prp. nr. 51 (1932) om lov om tilsyn med næringsmidler mv* at bestemmelser om eksport ikke synes å passe i en alminnelig næringsmiddellov. Denne type bestemmelser ble overlatt til de aktuelle kvalitetslover. Følgelig er det med hjemmel i landbrukskvalitetsloven og fiskekvalitetsloven gitt bestemmelser om eksport.

Fiskekvalitetsloven gir både hjemmel for å fatte enkeltvedtak i forhold til import og hjemmel for å fastsette forskrifter om generelle importforbud såvel som import på nærmere betingelser. Da hjemmel for å fastsette forskrifter om generelle importforbud ble foreslått i *Ot.prp. nr. 16 (1998–1999)*, ble det samtidig foreslått en avgrensning mot hjemmelen til å forby import i næringsmiddeloven § 6, ved å ha en funksjonsfordeling. Delingen innebærer at fiskekvalitetsloven anvendes som hjemmel for implementering av de ordinære importbestemmelsene som vil følge av EØS-avtalen, og som vil skje rutinemessig, mens næringsmiddeloven anvendes for tilfeller hvor det som følge av akutt helsefare, er behov for øyeblikkelig reaksjon. Med ordinære importbestemmelser siktes eksempelvis til EUs lister over hvilke virksomheter som er godkjent for eksport til EU. Rettsakter begrunnet i påviste hygieniske mangler, skal også implementeres i bestemmelser fastsatt med hjemmel i fiskekvalitetsloven. Derimot skal det for akutte situasjoner, hvor det er behov for øyeblikkelig reaksjon, være næringsmiddeloven som utgjør hjemmelsgrunnlaget. Dette vil være reservert for situasjoner hvor det er behov for umiddelbar handling. Hjemmelen i fiskekvalitetsloven anvendes således i alminnelighet på fiskeriområdet, mens det for særlige tilfeller er hjemmelen i næringsmiddeloven som benyttes. Med dette beholdes således ordningen med at hurtigvedtak om import fastsettes etter næringsmiddeloven også for fiskeriområdet.

Fordi om lag 90 % av norsk fiskeproduksjon blir eksportert til markeder som ofte har svært varierende krav, er det blitt stilt strenge krav til kvalitet av fisk og fiskeprodukter i f.eks. fiskekvalitetsforskriften. Disse strenge kravene har blitt gjort gjeldende for all fisk og fiskevarer uansett om varene tilslutt blir omsatt på innenlands eller utenlandsmarkedet.

Fiskekvalitetsloven § 2 nr. 5 som gjelder granskning av varer, og forbud av eksport av varer som ikke er undersøkt, spesifiserer i annet punktum at utførsel (eksport) også omfatter tilfellet der fangst leveres direkte fra fangstfeltet til utlandet.

I innsatsvarelovene gir gjødselvareloven, såvareloven og fôrvareloven i noe ulik grad hjemmel til å regulere import og eksport. Både såvareforskriften og fôrvareforskriften fastsetter detaljerte krav til import. Blant annet kan en såvare bare innføres dersom den er opptatt på offisiell norsk sortliste eller på EUs felles sortliste og er godkjent som såvare innenfor EØS eller i et land som anses å ha likestilte krav. I tillegg gir forskrift om eksport og import av visse farlige kjemikalier nærmere regler om eksport av plantevernmidler.

Med hjemmel i plantehesloven gir plantehesloven en mengde regler om import og eksport av planter og andre smittebærende gjenstander. Forskriften regulerer ulike vilkår for innførsel, blant annet forbud mot innførsel av planter som er angrepet av bestemte planteskadegjørere, eller som har opprinnelse i bestemte områder hvor slike planteskadegjørere forekommer. Regelverket implementerer Norges forpliktelser etter Den Internasjonale Plantevernkonvensjonen (IPPC).

Både fiskesykdomsloven og husdyrloven har eksplisitt hjemmel til å regulere innførsel og utførsel, henholdsvis i §§ 11 og 8. Historisk har streng innførselsregulering vært brukt som et virkemiddel for å redusere risikoen for å innføre dyresykdommer. Dyrehelseområdet er nå fullt harmonisert for all kommersiell import og eksport innen EØS-området som følge av EØS-avtalen. Dyreheseregelverket for import og eksport undergår hyppige endringer som følge av endringer i dyrehelsestatus i ulike land og regioner. Eksport forbyr fra land/områder med utbrudd av alvorlige smittsomme dyresykdommer, samtidig som land/områder med dokumentert frihet for eller særskilte kontrollprogrammer mot spesielle sykdommer kan gis anledning til å stille strengere krav ved import.

Standardene til Codex Alimentarius og Verdens dyrehelseorganisasjon (OIE) er tillagt stor vekt i WTO-avtalene på matvareområdet. Ved å følge disse standardene anses forpliktelsene i SPS-avtalen å være oppfylt innenfor det veterinære og fytosanitære området. Medlemmene kan innføre et høyere beskyttelsesnivå og gjennomføre tiltak basert på risikovurdering.

Det er i dag to prinsipielt ulike typer EØS-basert regelverk som har betydning for grensepassering med dyr og produkter omfattet av lovutkastet; regelverk som regulerer omsetning uavhengig av om omsetningen innebærer grensepassering eller ikke (*placing on the market*), og regelverk som spesifikt fastsetter vilkår for handel over landegrensene (*Intra Community trade*). Utviklingen synes å gå i retning av mer regelverk for *placing on the market*. Konsekvensen av et ”*placing on the market*-regelverk” er at regelverk for handel innenlands og over landegrensene blir det samme.

Import og eksport på matområdet må ivareta både hensynet til dyrehelse og folkehelse. Det finnes derfor i dag en rekke områder, eksempelvis kjøttimport, som er regulert både etter dyrehelse- og næringsmiddelreguleringen, dels i ulike forskrifter og dels i forskrifter hjemlet i flere lover.

9.17.2 Vurdering og forslag

Hjemmel til å regulere import og eksport etter næringsmiddel-, innsatsvare-, plantehelse- og dyresykdomslovgivningen er avgjørende både for å ivareta lovenes formål og av hensyn til

internasjonale forpliktelser. Lovutkastet viderefører dagens rettstilstand i en generell adgang til å regulere import og eksport i forskrifter. Departementene anser det likevel ikke som nødvendig å videreføre den særlige forståelsen av eksport i fiskekvalitetsloven § 2 nr. 5 annet punktum fordi matloven anses å regulere håndtering av fisk og fiskevarer på utenlandske skip i Norges økonomiske sone, fiskevernsonen og fiskerisonen, samt på norske skip uavhengig hvor skipet befinner seg.

I dagens lovgivning brukes dels begrepene innførsel og utførsel, dels import og eksport. I lovutkastet har en valgt begrepene import og eksport. Dette skal forstås som enhver grensepassering, i en forsendelse eller som noe som medbringes ved grensepassering, med eller uten økonomisk vederlag.

9.18 Forholdet til dyrevernlovgivningen

9.18.1 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.

9.18.2 Vurdering og forslag

Stortingets næringskomité har fastslått at dyrevernloven skal bestå som selvstendig lov også etter at den nye loven for matproduksjonskjeden er på plass. EUs 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 blir mat. EØS-regelverket for beskyttelse av slaktedyr nedfeller et krav om at kjøtt som skal importeres fra tredjeland til EØS-området, skal stamme fra slakterier som har likeverdig dyrevernstandard med det som gjelder innen EØS-området.

Dyrevernloven regulerer ikke forhold etter at dyret er dødt. Det er behov for å sikre hjemmelsgrunnlag for å kunne treffe tiltak mot produkter og matproduksjonsvirksomheter dersom produktene stammer fra dyr som ikke er behandlet i henhold til dyrevernlovgivningen. Av den grunn gjøres en henvisning til dyrevernloven i den nye loven og etableres forskriftshjemmel for bl.a. å muliggjøre bruk av lovens virkemidler for å hindre omsetning av produkter som er lovstridig produsert.

9.19 Adgang til sted og tilretteleggelse for gjennomføring av tilsyn og kontroll (bistandsplikt og prøveuttak)

9.19.1 Gjeldende rett

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.

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.

I *Ot.prp. nr. 72 (1995–96) om lov om kjøttproduksjon* fremgår det at en viktig del av tilretteleggingen for tilsynet vil være 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 grenser, er det nødvendig at slaktingen i størst mulig grad følger oppsatt plan og konsentreres i tid så langt dette er mulig.

I alle de tre nevnte lover slås det fast at tilsynsmyndigheten har rett til å ta ut prøver vederlagsfritt. Opprinnelig var næringsmiddelovens bestemmelse på dette punkt begrenset til tilfeller der det var grunn til å anse varen som helseskadelig. Denne bestemmelse ble endret i 1999, slik at det i gjeldende næringsmiddelov ikke er nødvendig å anse varen for helseskadelig for å ta ut prøver vederlagsfritt. Dette ble gjort for å harmonisere bestemmelsene på næringsmiddelområdet på dette punktet.

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.

Også innsatsvareregelverket stiller krav om at tilsynet skal ha adgang til virksomheter som er underlagt tilsyn. Plantevernmiddeleven § 10 sier at tilsynet har *fritt tilgjenge til alle stader der plantevernmiddel og såvarer beisa med plantevernmiddel blir tilverka, omsette, lagra, sende eller brukte i næringsverksemd*. Etter såvareloven har tilsynsmyndigheten *adgang til dyrkingssted, rensari, lager eller opplag av de varer som går inn under loven og til ethvert sted hvor slike varer holdes til salgs*. Gjødselvarloven sier at tilsynsmyndigheten har *adgang til lager, opplag, utsalgssted og transportmiddel for varer som går inn under loven, samt til tilvirkningsstedene for de varer som bare kan fremstilles etter departementets tillatelse*. Fôrvareloven fastsetter ikke uttrykkelig plikt til å gi adgang, men gir fullmakt til å fastsette slike regler. Etter disse skal virksomhetene gi tilsynsmyndighet adgang til alle steder der det tilvirkes, lagres, transporteres og/eller omsettes fôrvarer. Samtlige regler gir tilsynsmyndigheten rett til å ta ut prøver vederlagsfritt og å få innsyn i alle relevante dokumenter.

Regelverket er ikke like ensartet når det gjelder øvrige plikter for tilretteleggelse for gjennomføring av tilsyn. Bare gjødselvareloven gir regler ut over det beskrevne ved at den også slår fast at tilsynsmyndighetene kan kreve alle nødvendige opplysninger (§ 7).

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 ta ut prøver vederlagsfritt, og rett til å kreve *framlagt alle naudsynlege opplysningar*.

Fiskesykdomslovens § 6 gir offentlig tjenestemann adgang til sted eller virksomhet som loven gjelder for. Det nedfelles 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. Tilsynsmyndigheten gis adgang til vederlagsfritt å ta ut prøver og foreta nødvendig undersøkelser.

Husdyrlovens § 5 fastsetter at veterinær, politi eller annen med fullmakt etter loven skal gis adgang til sted loven gjelder hvis det er mistanke om sykdom, er nødvendig for å oppfylle internasjonale forpliktelser eller som et ledd i overvåking av helsetilstanden eller forebyggende helsearbeid. § 3, 4. ledd fastsetter at departementet (delegert til Statens dyrehelsetilsyn) kan kreve at slakterier og destruksjonsanlegg stiller anlegg, utstyr og personell til disposisjon for slakting eller destruksjon.

9.19.2 Vurdering og forslag

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 loven. 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.

Hjemmel for 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, foreslås videreført. Det foreslås å presisere at det også kan stilles krav om å sende inn prøvemateriale eller resultatet av gjennomførte analyser.

Lovutkastets bestemmelser om adgang til sted, virksomhet mv. viderefører i all hovedsak bestemmelser nedfelt i gjeldende dyresykdomslovgivning. Dyreholders plikt til å yte bistand blir i lovutkastet 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 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.

9.20 Opplysnings- og rapporteringsplikt

9.20.1 Gjeldende rett

Det fremgår av næringsmiddeloven, fiskekvalitetsloven og kjøttproduksjonsloven at virksomheten plikter på anmodning fra tilsynsmyndigheten å gi alle opplysninger som har betydning for tilsynet.

Med hjemmel i kjøttproduksjonsloven er det eksempelvis gitt forskrifter som pålegger slakteriene å utarbeide og fremsette årsplan og ukentlige planer for slakting. Bakgrunnen for dette kravet er at tilsynsmyndigheten skal kunne sørge for at det er tilstrekkelig tilsynspersonell tilgjengelig, og at tilsynet skal kunne planlegge sin aktivitet slik at man får utført et hensiktsmessig og kostnadseffektivt tilsyn.

Tilsvarende krav om opplysningsplikt finnes i fiskekvalitetsforskriften og har særlig vært viktig for å kunne gjennomføre et effektivt tilsyn i virksomheter som ikke driver på helårig basis.

Et annet eksempel på utdyping av opplysningsplikten er drikkevannsforskriften krav om at vannverkseier plikter å gi de opplysninger som kreves til sentrale myndigheters vannverksregistre.

Som tidligere nevnt hjemler dagens lover på næringsmiddelområdet at det kan stilles krav om internkontrollsystem og plikt til å underrette tilsynsmyndigheten ved brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av lovene. Bestemmelsene pålegger virksomhetene å ha dokumenterbare systemer for å sikre etterlevelse av regelverkskrav, samt å føre kontroll med kritiske produksjonstrinn for å sikre produksjon og frambud av helsemessig trygg mat.

I innsatsvarelovene er opplysnings- og rapporteringsplikten nedfelt i varierende grad. Etter plantevernmidelloven og gjødselvareloven plikter produsent, importør og forhandler å gi tilsynsmyndighetene alle nødvendige opplysninger. Fôrvareloven hjemler plikt til å gi de oppgaver og vareopplysninger som departementet krever, og å føre de bøker som trengs for et fullgodt tilsyn. Såvareloven fastsetter plikt til å forelegge tilsynet de bøker som anses nødvendig for en virksom kontroll.

Forskriftene til lovene utdyper opplysningsplikten ytterligere. For eksempel krever plantevernmidelforskriften at det skal føres sprøytejournaler som skal gi opplysninger om på hvilket skifte og i hvilken kultur det sprøytes, skadegjørere, preparat, dosering og tidspunkt for sprøyting. Etter forskrift om handel med gjødsel og jordforbedringsmidler skal det legges frem egenklæring om kadmiuminnhold før omsetning.

Som tidligere nevnt har alle innsatsvarelovene hjemmel for å kreve internkontroll, og dette er også nedfelt i samtlige forskrifter. I henhold til forskriftenes regler om internkontroll skal

virksomheten bl.a. kartlegge risiko for overtredelse av regelverket, ha rutiner for å avdekke overtredelser, rette opp og hindre gjentakelse av overtredelser. Disse forholdene skal kunne dokumenteres, og det kan kreves ytterligere dokumentasjon dersom internkontrollen er utilstrekkelig for overholdelse av regelverket.

Lov om plantehelse fastslår at tilsynet kan kreve fremlagt alle nødvendige opplysninger. På samme måte som for innsatsvareregelverket gir også plantehelseloven hjemmel til å innføre internkontroll. Den samme opplysningsplikten i tilknytning til internkontroll er derfor også nedfelt i forskrift. Dessuten pålegger plantehelseloven § 3 eier eller bruker av fast eiendom plikt til å melde fra om mistanke om planteskadegjørere som går inn under loven.

Både husdyrloven og fiskeesykdomsloven nedfeller varslingsplikter ved mistanke om eller utbrudd av sykdommer som lovene gjelder for. Ingen av lovene uttrykker eksplisitt plikt til å fremlegge opplysninger og dokumentasjon. De forskriftshjemlene lovene gir 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.

ESA har ved inspeksjoner av de veterinære grensekontrollstasjonene påpekt at stasjonene plikter å kontrollere cargomanifest, dvs. en fullstendig oversikt over all last et transportmiddel fører. Kontrollplikten er forankret i EØS-lovgivningen (97/78/EØF). Kontroll av fraktdokumenter gir mulighet for kontroll med den totale vareflyten, og dermed mulighet til å avdekke varepartier som av importør ikke er meldt for kontroll i henhold til importregelverket.

I dagens lovgivning for dyrehelse og næringsmidler har det vært mangelfullt hjemmelsgrunnlag for å kreve tilgang til alle fraktdokumenter. Dette har gjort det nødvendig å søke å oppnå avtaler med private parter for å få tilgang til fraktdokumentene mot betaling.

9.20.2 Vurdering og forslag

Hjemmel for å få fremlagt nødvendige opplysninger for tilsynet sikrer tilsynets effektivitet. Det foreslås å videreføre plikten til å fremlegge opplysninger som i dag er nedfelt i de aktuelle lovene på næringsmiddel- og innsatsvareområdet. For å kunne benytte opplysningene på en formålstjenlig måte, vil det være hensiktsmessig å kunne kreve at opplysningene skal gis på en bestemt måte, eksempelvis ved bruk av skjema. Følgelig foreslås det å hjemle at det kan stilles krav til på hvilken måte opplysningene skal gis.

Lovforslaget uttrykker en mer eksplisitt opplysnings- og rapporteringsplikt enn det som fremgår av husdyrloven og fiskeesykdomsloven. Opplysnings- og rapporteringsplikter er viktige for å tilrettelegge for et effektivt og målrettet tilsyn. Lovforslaget innebærer ingen reell endring av rettsstilstanden på dyrehelseområdet fordi denne typen plikter allerede er nedfelt i en rekke forskrifter under fiskeesykdomsloven og husdyrloven.

Det foreslås en ny hjemmel til å kunne tilplikte foretak som ikke er omfattet av loven, å gi opplysninger dersom slike opplysninger er viktige for tilsynsmyndighetenes kontroll med import. Bestemmelsen er spesielt innrettet på å sikre mulighet for kontroll med

fraktdokumenter. Eksempelvis vil transportører åpenbart være omfattet av loven når det transporterer varer som loven regulerer. Opplysningsplikten vil imidlertid også kunne gjøres gjeldende for alle fraktdokumenter hos transportøren som er nødvendige for å kontrollere at andre virksomheter har oppfylt sin varslingsplikt i forbindelse med import.

Videre foreslås det å legge inn en hjemmel for å kunne tilplikte laboratorier å sende inn dokumentasjon til tilsynsmyndigheten i smitteovervåkningsøyemed.

9.21 Dokumentasjon, attester, sertifikater

9.21.1 Gjeldende rett

Næringsmiddeloven har i §1 lovhjemmel til å kunne stille krav om hygienesertifikater eller lignende ved transport av næringsmidler.

I §7 er det gitt lovhjemmel til å kunne pålegge ervervsdrivende å betale for særskilte ytelser, herunder blant annet godkjenning av virksomheter og produkter samt attester innenfor lovens område.

Kjøttproduksjonsloven har hjemmel til å gi forskrifter om betaling av gebyr for særlige ytelser og ekspedisjoner, herunder autorisasjoner, registreringer, undersøkelser, attester og godkjenninger innenfor lovens område.

Selv om ikke landbrukskvalitetsloven inneholder eksplisitt hjemmel å kunne kreve sertifikater, er det krav til slike sertifikater i økologiforskriften.

Flere av forskriftene på næringsmiddelområdet inneholder krav til handelsdokumenter og hygienesertifikater. Eksempelvis stiller melkeforskriften i §§ 62-64 konkrete krav til handelsdokument ved transport og hygienesertifikat ved eksport. Dette gjelder særlig på animalieområdet, men det er også stilt krav til dokumentasjon for eksempel ved import av produkter omfattet av forskrift 27. september 2002 nr. 1028 om visse forurensende stoffer i næringsmidler. Importører av fiken, nøtter og lignende plikter ved import å besitte skriftlige opplysninger om at næringsmidlene ikke inneholder aflatoksin utover fastsatte maksimumsgrenser.

I hasteforskrifter er tilsvarende formuleringer ofte brukt, for å sikre at det på importtidspunktet kan godtgjøres at produkter ikke er omfattet av et omsetningsforbud.

Etter plantehelselovgivningen er det forskriftskrav at det foretas kontroller og utstedes sunnhetssertifikater i henhold til eksportlandets regelverk før sendingen føres ut av landet. Disse reglene er nedfelt i den internasjonale plantevernkonvensjonen, som Norge har ratifisert. Sunnhetssertifikatene skal bekrefte at plantene er kontrollert av eksportlandets offisielle planteinspeksjon som skal bekrefte at plantene fyller norske vilkår for innførsel, herunder at de er fri for bakterier, sopp eller øvrige relevante planteskadegjørere. Ved reeksport av planter, skal plantene være fulgt av et reeksportsertifikat som skal attestere at det

under lagring i reeksportlandet ikke har skjedd noe med sendingen som har gjort at den er kommet i strid med kravene i gjeldende norske innførselsbestemmelser.

I henhold til forskrift om krav til godkjenning for importører av plantevernmidler m.v. plikter importøren å skaffe til veie nødvendig dokumentasjon for et preparat.

Gjødselvareregelverket gir påbud om varedeklarasjon på emballasje, etikett eller i følgedokumenter. Disse skal blant annet inneholde opplysninger om innhold og navn og adresse på produsent eller importør.

Ved innførsel av fôrvarer fra tredjeland skal fôrvaren, i henhold til fôrvareforskriften, følges av et kontrolldokument hvor tilsynsmyndigheten påfører opplysninger om hvilke kontroller fôrvaren har vært gjenstand for. Dokumentet skal følge fôrvaren frem til bestemmelsesstedet inntil den er frigitt for fri omsetning.

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.

Regelverket for eksport etter EØS-avtalen pålegger i mange tilfeller avsenderlandets myndigheter en forpliktelse til å påse og dokumentere at den eksporterte varen (herunder dyr) oppfyller vilkårene for lovlig eksport. Dokumentasjonskravet oppfylles ved at varen følges av ulike dokumenttyper eller er påført særskilte stempelmerker. I noen sammenhenger er det krav om at varen skal følges av attestasjon fra offentlig myndighetsperson med særskilt kompetanse (personell kompetanse), i andre sammenhenger kreves attestasjon fra offentlig myndighet, mens visse varer skal følges av handelsdokument utstedt av offentlig godkjent virksomhet.

9.21.2 Vurdering og forslag

Krav om dokumentasjonsplikt er et viktig krav sett i lys av de økte krav til sporbarhet. På næringsmiddelområdet har det også lenge vært tradisjon for å kreve sertifikater for å sikre at helsefarlige produkter ikke kommer ut på markedet.

Dyrehelselovgivningens hjemmel til å kreve attestasjon av helsetilstanden hos dyr bidrar til å gi mottakere informasjon som grunnlag for et valg. Disse spesielle hjemlene foreslås videreført i lovens særskilte bestemmelser om dyrehelse.

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.

10. 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

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 fôrvarerloven, 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 offentlige 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 ris bak 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 virksomheten 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 utgiftene 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 plantevernmidelloven og gjødselverloven 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 Vurdering og forslag

Det pågår en utredning om et nytt avgiftssystem knyttet til offentlige oppgaver langs verdikjeden, herunder blant annet oppgaver for det nye Mattilsynet. I dette arbeidet vil en søke å oppnå en enklere og mer kostnadseffektiv avgiftsfinansiering. Departementene vil blant annet vurdere hvordan kostnadene skal fordeles langs verdikjeden. Forslag til nye bestemmelser om avgifter og gebyrer vil komme som en følge av dette arbeidet. Forslag til avgiftsfinansiering, samt forslag til nye bestemmelser vil ble sendt ut på separat høring og senere fremmet for Stortinget i en lovproposisjon.

Skulle det ikke la seg gjennomføre å få nye bestemmelser om avgiftsfinansiering på plass til ny matlov trer i kraft, vil gjeldende regler videreføres inntil videre.

10.2 Erstatningsordning

10.2.1 Gjeldende rett

Husdyrlovens § 11 fastsetter at dyreeier på visse vilkår har rett til erstatning for husdyr som avlives etter påbud, dør før påbud er gitt, eller dør som følge av tvungen vaksinasjon. Eier skal videre ha erstatning for pålagte tiltak for å sanere smittestoff etter avliving av besetningen. Hund, katt og selskapsdyr er ikke omfattet av erstatningsordningen. Det er ikke tilsvarende erstatningsordning etter fiskesykdomsloven. Erstatningsordningen finansieres gjennom en overslagsbevilgning på statsbudsjettets kapittel 1107 post 73.

10.2.2 Vurdering og forslag

Erstatningsbestemmelsene vurderes i internasjonal dyrehelselovgivning som viktige for å sikre at mistanke om og tilfeller av alvorlige smittsomme dyresykdommer umiddelbart blir meldt til myndighetene, og ikke forsøkt skjult for å unngå økonomisk ruin som følge av de bekjempelsestiltakene som forventes pålagt.

Lovutkastets bestemmelse om erstatning viderefører dagens erstatningsordning etter husdyrloven. Bestemmelsen er ikke ment per dags dato å gjelde for fisk. Ved Stortingets behandling av *Dokument nr. 8:61 (1998–1999)* vedrørende spørsmålet om akvakulturnæringen blir behandlet likt med husdyrnæringen med hensyn til erstatning etter pålegg om destruksjon som følge av påvist gruppe A-sykdom, ble Regjeringen bedt om å komme tilbake til saken på egnet måte, med en nærmere drøfting av prinsipielle og økonomiske konsekvenser. En arbeidsgruppe med representanter fra havbruksnæringen, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet behandler for tiden forslaget. Gruppen har som målsetning å ferdigstille arbeidet i løpet av våren.

11. GENERELLE MERKNADER TIL ADMINISTRATIVE BESTEMMELSER, SANKSJONER OG STRAFF

11.1 Innledning

I dette kapitlet omtales dagens tilsynsordninger, virkemidler og sanksjoner. Det har vært vanlig å sondre mellom formelle og uformelle virkemidler. Tilsynets formelle tiltak overfor en virksomhet når det er avdekket brudd på regelverket, skjer gjerne i form av myndighetsutøvelse i snever forstand. For å kunne treffe gyldige vedtak, stilles det krav om kompetanse. Tilsynet må for det første være gitt nødvendig personell kompetanse. Det må finnes et rettslig grunnlag i regelverk, delegasjon, myndighetsoverføring eller lignende, hvor det fremgår hvem som har myndigheten. Dernest må det foreligge materiell kompetanse. Det må finnes bestemmelser i regelverket som gir hjemmel til å fatte vedtak med et slikt innhold. Det er også krav om prosessuell kompetanse. Prosessuelle regler sier hvilke former som skal benyttes, for å treffe gyldige avgjørelser og hvordan fremgangsmåten kan eller skal være.

Uformelle virkemidler skiller seg fra de formelle virkemidlene ved at det ikke stilles krav til kompetanse. Bruk av uformelle virkemidler er ikke forbeholdt forvaltningen. Det betyr at hvem som helst kan benytte seg av uformelle virkemidler. Når myndigheten gjør bruk av uformelle virkemidler, kommer imidlertid de ulovfestede forvaltningsmessige prinsippene om bl.a. forsvarlig og betryggende saksbehandling og god forvaltningsskikk til anvendelse.

Straff skiller seg fra formelle administrative reaksjoner ved at den vanligvis ilegges av politi/påtalemyndighet i form av et forelegg (en bot) eller at domstolene legger en bot og/eller idømmer fengselsstraff.

Nedenfor gis en nærmere omtale av følgende forhold:

- Tilsyn
- Delegasjon
- Bistandsplikt
- Unntak fra vanlig høring av forskrifter i spesielle tilfeller
- Kunngjøring av forskrifter
- Rett til å kreve taushetsbelagte opplysninger
- Generelt om virkemidler og sanksjonsbestemmelser
- ”Nødvendige vedtak” for gjennomføring av bestemmelsene
- Føre-var prinsippet
- Omsetningsforbud og tilbaketrekking
- Stenging av virksomhet
- Beslag
- Kassasjon
- Destruksjon
- Smittesanering
- Gjennomføring av tiltak i særlige situasjoner for eiers regning
- Tvangsmulkt
- Informasjon til allmennheten
- Virksomhetskarantene

- Straff

11.2 Tilsyn

Nedenfor gis det en kort fremstilling av dagens tilsynssystemer på aktuelle områder og Regjeringens beslutning om fremtidig organisering av nytt Mattilsyn.

11.2.1 Tilsyn med næringsmiddelovgivningen

Ansvar for næringsmiddeltilsyn i Norge er i dag delt mellom statlige og kommunale forvaltningsorganer.

Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) har som hovedoppgave å samordne næringsmiddelforvaltningen i Norge. I tillegg forvalter SNT næringsmiddelregelverk under tre departementer – Helsedepartementet, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet. Landbruksdepartementet har i tillegg det administrative ansvaret for SNT. SNTs tilsynsoppgaver er i stor grad delegert til KNT. KNTs tilsyn med regler gitt i eller i medhold av landbrukskvalitetsloven, kjøttproduksjonsloven og delvis fiskekvalitetsloven, samt tilsynet med regler gitt i eller i medhold av næringsmiddeloven i forhold til importkontroll av næringsmidler og næringsmiddelvirksomheter som har regional eller landsdekkende karakter, skjer etter delegasjon fra SNT. KNTs tilsyn med øvrige næringsmiddelvirksomheter omfattet av næringsmiddeloven, tilligger kommunene og KNT direkte i loven.

På bakgrunn av dette utføres det utøvende tilsynet med næringsmidler i hovedsak av landets 88 kommunale eller interkommunale næringsmiddeltilsyn (KNT). KNT fører tilsyn med bl.a. importører, produsenter, distributører og frembydere av næringsmidler, herunder serveringssteder, storkjøkken og dagligvareforretninger. Det finnes i alt ca. 40 000 tilsynspliktige næringsmiddelvirksomheter, dersom vi ser bort fra melkeprodusenter.

Tilsynet gjennomføres ved hjelp av ulike tilsynsmetoder. Eksempler kan være revisjon av næringsmiddelvirksomhetenes internkontroll/egenkontroll, verifikasjon/inspeksjon av fysiske forhold og driftsrutiner i næringsmiddelvirksomhetene, veiledning av næringsmiddelvirksomhetene om gjeldende regler og praksis, samt prøveuttak (hygienepøver, vannprøver, prøver av råvarer og ferdige produkter). I den senere tid har det blitt lagt vekt på at tilsynet for en stor del skal foregå gjennom tilsyn med næringsmiddelvirksomhetenes internkontrollsystemer i de ulike leddene i næringsmiddelkjeden.

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 medisinbruk i oppdrettsnæringen, medisinrestovervåking, transport, tilvirkning, videreføring og import. Tilsynet omfatter også revisjon og godkjenning av bedriftenes HACCP baserte egenkontrollsystem.

Fiskeridirektoratet er delt i 9 regionkontor i tillegg til sentralforvaltningen i Bergen. 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 ca. 13000 fiskefartøy inkludert ca. 70 fabrikkfartøy og ca. 110 frysefartøy i forbindelse med landing av råstoff til landanleggene samt 48 virksomheter som produserer fiskemel, fiskeolje mv.

11.2.2 Tilsyn med dyrehelselovgivningen mv.

Dyrehelsetilsynet fører tilsyn med husdyrloven og fiskesykdomsloven, samt lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell.

I tillegg er Dyrehelsetilsynet budsjettansvarlig og klageinstans for de lokale statlige dyrevernnemndene. Klageinstans for vedtak fattet av lokal statlig dyrevernnemnd er Dyrehelsetilsynet ved fylkesveterinæren. For deler av dyrevernlovgivningen er Dyrehelsetilsynet også utøvende forvaltningsmyndighet.

Dyrehelsetilsynet har tre forvaltningsnivåer; sentralforvaltningen, fylkesveterinæren (9 kontorer) og distriktsveterinæren (ca 190 kontorer).

Utøvende tilsyn ivaretas i hovedsak av Dyrehelsetilsynets lokale ledd; distriktsveterinæren. Distriktsveterinæren fører tilsyn med de omkring 60 000 kommersielle dyreholdene med landdyr og akvatiske dyr i Norge samt hobby- og sportsdyreholdet. På enkelte områder stiller regelverket krav om internkontroll/systematiske kontrolltiltak, men i all hovedsak foregår tilsynet ved tradisjonell inspeksjonsvirksomhet, herunder veiledning om regelverkets innhold. Områdeovervåking i form av programmer for å overvåke, dokumentere og kontrollere forekomsten av smittestoffer i dyrepopulasjonen utgjør en vesentlig del av Dyrehelsetilsynets tilsynsvirksomhet.

Dyrehelsetilsynet er faglig og administrativt underlagt Landbruksdepartementet.

Klager etter husdyrloven og fiskesykdomsloven følger forvaltningslovens regler. Nærmeste overordnede forvaltningsnivå innen Dyrehelsetilsynet er klageinstans for enkeltvedtak. 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 dyrevernemnder, med Dyrehelsetilsynet ved fylkesveterinæren som klageinstans.

11.2.3 Tilsyn med innsatsvare- og plantehelselovgivningen

Landbrukstilsynet fører tilsyn med bestemmelser gitt i eller i medhold av plantevernmiddeelloven, fôrvarereloven, gjødselvarereloven, planteheselloven, 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 distriktskontorer.

Krav om internkontroll er innført på alle relevante områder og tilsynet utføres i hovedsak i form av revisjoner og stikkprøvekontroll.

Landbrukstilsynet er faglig og administrativt underlagt Landbruksdepartementet. Klager etter disse lovene følger forvaltningslovens regler. Nærmeste overordnede forvaltningsnivå innen Landbrukstilsynet er klageinstans for enkeltvedtak. Sentrale vedtak kan påklages til Landbruksdepartementet.

Fiskeridirektoratet fører tilsyn med bestemmelser gitt i eller i medhold av fôrvarereloven og fiskekvalitetsloven. Fiskeridirektoratet har etter forskrift om fôrvarer av 7. november 2000 tilsyn med tilvirking, omsetting, innførsel og utførsel av fullfôr og tilskuddsfôr til akvatiske dyr, og likeså med premikser produsert på de samme anleggene. Fiskeridirektoratet har tilsyn med av innførsel og eksport av fiskemel, rekemel, krillmel og fiskeolje innen EØS og 3.land i henhold til import og eksportforskrifter. Dyrehelsetilsynet og SNT utøver også tilsyn i henhold til de samme forskriftene. Fiskeridirektoratet utøver også tilsyn med en rekke spesialprodukter som produseres av biprodukter fra fisk, andre akvatiske dyr, tang og tare. En del av de produktkategoriene Fiskeridirektoratet har tilsyn med på innsatsvareområdet blir også brukt på andre områder enn som innsatsvare.

Fiskeridirektoratets tilsyn er organisert på to nivåer med hovedkontor og regionkontorer.

Fiskeridirektoratet har krav om HACCP-basert egenkontroll på sitt tilsynsområde.

For tilsyn som Fiskeridirektoratet utøver er nærmeste overordnede forvaltningsnivå innen Fiskeridirektoratet klageinstans for enkeltvedtak. Sentrale vedtak kan påklages til Fiskeridepartementet.

11.2.4 Opprettelsen av Mattilsynet

KNT, SNT, Landbrukstilsynet, Dyrehelsetilsynet, samt Fiskeridirektoratets sjømatavdeling, skal slås sammen til ett statlig tilsyn – Mattilsynet. Det konstitusjonelle ansvaret for den nye matloven skal deles mellom landbruks-, fiskeri- og helseministeren. Mattilsynet vil dermed forvalte regelverk underlagt tre ulike departementer. Det administrative ansvaret skal legges til Landbruksdepartementet.

For nærmere redegjørelse om Mattilsynet vises det til kapittel 3.

11.2.5 Vurdering og forslag

Arbeids- og administrasjonsdepartementet er nettopp kommet med *St.meld. nr. 17(2002-2003) Om statlige tilsyn* som bl.a. omhandler spørsmålet om hva tilsynsambisjonen skal være og hvordan tilsynsfunksjonen skal utøves. Det understrekes at tilsynene bør ha en høy grad av integritet og uavhengighet i forholdet til tilsynsobjektene. På den ene side skal statlige tilsyn være et korrektiv overfor næringslivet og andre aktører. På den annen side må ikke tilsynene utgjøre en hemsko for innovasjoner og utvikling i næringsliv og offentlig tjenesteytelse. Målet må være å utvikle en tilsynsfilosofi som gjør at disse to hensynene i minst mulig grad kommer i konflikt med hverandre. Meldingen omhandler også spørsmålet om hva tilsynsambisjonen skal være og hvordan tilsynsfunksjonen skal utøves.

Meldingen understreker videre at uavhengigheten i forhold til de politiske myndigheter bør styrkes, og departementenes mulighet til å overprøve tilsynenes vedtak bør reduseres. Økt uavhengighet for tilsynene kan styrke deres faglige legitimitet og autoritet.

Prinsippene i denne stortingsmeldingen vil bli lagt til grunn i kompetansefordelingen mellom tilsyn og departement ved at tilsynsmyndigheten etter loven legges til det nyopprettede Mattilsynet. Forvaltningslovens regler om toinstans klagebehandling legges til grunn. Vedtak vil i størst mulig grad fattes lokalt, eventuelt regionalt, slik at klagesaker avsluttes innenfor Mattilsynets organisasjon. For øvrig vises til den drøfting av forholdet mellom departement og tilsyn som er inntatt i ovennevnte stortingsmeldingen.

Departementene legger til grunn at det langt på vei vil være et hensiktsmessighetsspørsmål om organiseringen av Mattilsynet skal lovfestes. Departementene er av den oppfatning at primærvedtakskompetansen i størst mulig grad skal legges til det lokale mattilsynet. Vedtak fattet av det lokale mattilsynet, skal kunne påklages til regionalt nivå, som vil være nærmeste overordnede nivå. I spesielle tilfeller vil primærvedtakskompetansen kunne bli lagt til regionalt nivå. Primærvedtak fattet på regionalt nivå, skal kunne påklages til sentralt nivå. Departementene ser det verken som nødvendig eller formålstjenlig å lovfeste dette. Det anses som viktig ikke å binde opp hvem som er ansvarlig for tilsyn i den enkelte situasjonen, da bl.a. EUs kommende kontrollforordning og annen kommende EØS-lovgivning kan komme til å gi klare beskrankninger for hvilket nivå og av hvem tilsynet skal utføres. Etter en totalvurdering hvor hensynet til fleksibilitet har veid tungt, har departementene kommet til at det er tilstrekkelig kun å lovfeste at Mattilsynet skal føre tilsyn med etterlevelsen av lovens bestemmelser.

11.3 Delegasjon

Med delegasjon forstås overdragelse av myndighet fra ett myndighetsorgan til et annet.

11.3.1 Gjeldende rett

Hovedregelen i norsk rett er at delegasjon av statlig myndighet til kommuner eller private krever særlig hjemmel i lov. Delegasjonshjemmel finnes i alle dagens næringsmiddellover. Myndighet kan delegeres til kommuner, kommunale/interkommunale næringsmiddeltilsyn og til andre offentlige kontrollorganer.

SNTs primærmyndighet er hovedsakelig delegert 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 myndighet til å føre tilsyn etter forskrift 5. juli 2002 om beskyttelse av opprinnelsesbetegnelser, geografiske betegnelser og betegnelser for tradisjonelt særpreg for landbruksbaserte næringsmidler. Matmerk er delegert myndighet til å motta og vurdere søknader og innstille til SNT, henlegge søknader og gi avslag på søknader etter forskriftens § 15, samt å vurdere søknader om endring av produktforskrift og innstille til SNT etter forskriftens § 16, og å vurdere innsigelser og ta avgjørelser om innsigelser skal tas til følge eller ikke etter forskriftens § 20.

I henhold til det tidligere omtalte utkastet til EUs kontrollforordning er hovedregelen er at kontrolloppgavene utføres av offentlig myndighet. Det åpnes imidlertid for delegasjon av kontrolloppgaver under bestemte betingelser. Det synes imidlertid som om vedtakskompetanse, herunder bruk av virkemidler ikke skal kunne delegeres.

11.3.2 Vurdering og forslag

Det vil, som i dag, kunne forekomme særskilte tilfeller hvor det kan være aktuelt å delegerer myndighet til ikke-statlige organer. Departementene finner derfor at det i ny lov bør gis åpning for delegasjon til ikke-statlige organer.

11.4 Bistandsplikt

11.4.1 Gjeldende rett

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 finnes også i kjøttproduksjonsloven.

Innen dyrehelselovgivningen nedfeller fiskesykdomsloven en eksplisitt plikt til å yte nødvendig bistand ved tilsyn og når det er nødvendig som ledd i særskilt program for dokumentasjon av helsetilstanden eller som ledd i oppfyllelsen av internasjonal avtale. Husdyrloven gir hjemmel til å pålegge veterinær, politiet og personell ved slakteri og destruksjonsanlegg å utføre nødvendige oppgaver etter loven.

Fiskekvalitetsloven har en bestemmelse om at fysisk stenging av virksomhet kan gjennomføres med hjelp fra politiet. Det har fremgått ellers at kontrollarbeidet skal gjøres av særlige kontrollører, politiet og tollstedet. Loven har ikke hatt en særskilt bestemmelse om bistand fra kystvakten, men kystvakten har gitt bistand etter forespørsel. I *Ot.prp. nr. 39 (2002-2003)* er det foreslått endring i kystvaktloven § 9 første ledd, slik at fiskekvalitetsloven blir satt inn som nytt § 9 1. ledd litra b. Dette vil gi Kystvakten hjemmel til å føre kontroll med bestemmelser gitt i eller i medhold av fiskekvalitetsloven, og er foreslått for å sikre håndhevelse av et evt. fremtidig fangstforbud. Denne retten vil ikke innskrenke den myndighet som allerede er tillagt andre myndigheter i medhold av fiskekvalitetsloven, jf. kystvaktloven § 19 1. ledd.

I plantevernmiddeforskriften står det at det er Landbrukstilsynet og tollvesenet som fører tilsyn med at forskriftene overholdes og også at departementet kan overdra tilsynet til andre.

Også fôrvareloven inneholder bestemmelser om at tollvesenet skal varsle tilsynsmyndighetene i det omfang departementet har bestemt.

Gjødselvareloven § 6 bestemmer at når gjødselvarer er ankommet fra utlandet, skal tollvesenet straks varsle vedkommende prøvetaker dersom en slik er oppnevnt, eller tilsynsmyndigheten. Bakgrunnen for dette er å kunne kontrollere at importerte gjødselvarer er i samsvar med regelverket. Fôrvareloven § 6 og såvareloven § 5 har tilsvarende bestemmelse.

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.

11.4.2 Vurdering og forslag

Departementene finner at det fremdeles vil være aktuelt å anmode om bistand fra politi, tollvesenet og kystvakten, samt å pålegge bistandspunkt i henhold til husdyrlovens bestemmelser. Det foreslås derfor at gjeldende og foreslåtte bestemmelser videreføres i ny lov.

11.5 Unntak fra vanlig høring av forskrifter i spesielle tilfeller

11.5.1 Gjeldende rett

Forvaltningslovens § 37 annet ledd stiller krav til høring av forskrifter. Fra dette kravet er det gjort unntak i fjerde ledd bokstav a, b, og c. Det synes imidlertid tvilsomt om unntakene

kommer til anvendelse i ethvert tilfelle hvor det vil være behov for gjøre unntak fra kravet om høring for å kunne oppfylle våre nasjonale EØS-forpliktelser.

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 landet utenfor EU/EØS være godkjent av EU. For en rekke produkter og næringsmidler av animalsk opprinnelse må produksjonsvirksomheten 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 på grunn av de dyrehelsemessige forhold. 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 beskyttelsestiltak, 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 uttalt at unntak fra høring imidlertid ikke kan gjennomføres på generelt grunnlag, men må vurderes konkret i hvert enkelt tilfeller. Ingen av særlovene på området har særskilt hjemmel for unntak fra høring i slike tilfeller. Dette innebærer at norsk regelverk til tider ikke vil være i samsvar med EUs regelverk.

Forvaltningsloven § 37 fjerde ledd er ikke særlig godt tilpasset slike situasjoner. Det er hensiktsmessig at en særskilt bestemmelse som på generelt grunnlag gir unntak fra høring blir innført, slik at Norge kan oppfylle forpliktelsen etter EØS-avtalen om å gjennomføre tilsvarende tiltak som EU umiddelbart og ikke etter en forutgående høringsprosess.

11.5.2 Forslag og vurdering

For å kunne gjennomføre EØS-rettslige forpliktelser om være harmonisert med EUs regelverk på dette området, anser departementene, i lys av uttalelsen fra Justisdepartementets lovavdeling, det for nødvendig at matloven gir åpning for å fastsette bestemmelser som fraviker fra forvaltningslovens generelle saksbehandlingsregler om høring, for så vidt gjelder innføring, opphevelse eller endring av beskyttelsesvedtak og vedtak om innføring og endringer i listene over godkjente virksomheter og tredjeland.

11.6 Kunngjøring av forskrifter

11.6.1 Gjeldende rett

Kunngjøring i Norsk Lovtidend av forskriftsendringer vedrørende lister 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 fra EU.

11.6.2 Vurdering og forslag

Departementene ser det som hensiktsmessig at kunngjøring i stedet skjer over særskilt informasjonstjeneste på internett. Departementene ser det som hensiktsmessig at matloven gir hjemmel til dette.

11.7 Rett til å kreve taushetsbelagte opplysninger

11.7.1 Gjeldende rett

Hovedreglene om taushetsplikt finnes i forvaltningsloven § 13 og omfatter *personlige forhold* og *forretningshemmeligheter*. Forvaltningsloven gir imidlertid en rekke unntak fra taushetsplikten. Det vises særlig til § 13 b nr. 5 og 6. Etter førstnevnte bestemmelse er en rekke opplysninger, som det er nødvendig å gi for å *fremme avgiverorganets oppgaver* unntatt fra taushetsplikt. Forvaltningslovens § 13 b nr. 6 unntar opplysninger til påtalemyndigheten eller *vedkommende kontrollmyndighet* når det finnes ønskelig av allmenne hensyn eller der forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver.

11.7.2 Vurdering og forslag

En effektiv håndheving av loven nødvendiggjør en hjemmel til å kunne pålegge offentlige myndigheter opplysningsplikt overfor tilsynet som skal håndheve den nye loven. Dette er bakgrunnen for regelen i § 9, som foreslår en plikt til å gi opplysninger som er nødvendig for gjennomføring av gjøremål etter loven.

Departementene 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 en 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.

11.8 Generelt om virkemidler og sanksjonsbestemmelser

Lovgivning som tar sikte på å påvirke folks adferd, må inneholde primærnormer som direkte angir hvilken adferd som er ønsket eller uønsket. For å unngå at lovgivningen blir et slag i luften, må den inneholde sanksjonsbestemmelser som angir reaksjonen dersom primærnormen blir overtrådt.

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. Nedenfor gis en nærmere gjennomgang.

11.8.1 ”Nødvendige vedtak” for gjennomføring av bestemmelsene

11.8.1.1 Gjeldende rett

Ved brudd på bestemmelser gitt i medhold av næringsmiddelovenne 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*. Begrepet ”nødvendige vedtak” har blitt oppfattet som et krav om at vedtaket ikke skal være strengere enn nødvendig, men allikevel ha tilstrekkelig gjennomslagskraft. Proporsjonalitets-/forholdsmessighetsprinsippet har stått sentralt i vurderingen.

Prinsippet 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. Det hører til forvaltningsskjønnet å ta stilling til om et tiltak er forholdsmessig. Domstolen kan bare overprøve om forvaltningen i det hele tatt har foretatt en forsvarlig forholdsmessighetsvurdering. Forbudet eller påbudet 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. Kan formålet nås på mindre inngripende måte, vil tiltaket ikke bli ansett som proporsjonalt/forholdsmessig.

I ”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. En påpeking av plikten til å følge regelverket anses rettslig kun som en veiledning og ikke som et enkeltvedtak.

Der tilsynet oppdager at det foreligger brudd på regelverket, vil det likevel som oftest bli fattet vedtak om retting av forholdet for å presse frem en etterlevelse av regelen. Formålet med slike vedtak å er å sikre en effektiv opprettholdelse av regelverket. Vedtaket innebærer at

virksomheten gis en plikt til å oppfylle regelverkets krav innen en bestemt frist. Dersom vedtaket ikke etterkommes innen fristen, kan virksomheten ilegges tvangsmulkt.

Næringsmidler som ikke oppfyller regelverkets krav til kvalitet, innhold, merking eller som overskrider fastsatte grenseverdier, kan forbys omsatt. Kan feilen rettes, for eksempel ved ommerking av varen, vil den kunne selges når dette er gjort.

Oppdages forskriftsbrudd som kan medføre helsefare, har ”nødvendige vedtak” blitt tolket til nærmest å bety at det foreligger en plikt for tilsynet til å treffe vedtak i form av omsetningsforbud eller pålegg om stenging. Bestemmelsene er formulert som kompetansebestemmelser og ikke pliktbestemmelser ved at det i ordlyden sies at det *kan* fattes vedtak. I utgangspunktet har tilsynsmyndigheten frihet til selv å avgjøre om kompetansen skal brukes. Hvor stor friheten faktisk er, vil være avhengig av den enkelte situasjonen. Under henvisning til et minstestandardprinsipp og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om at forvaltningen også må ha plikt til å reagere i situasjoner hvor formålet med de regler man er satt til å forvalte, ellers vil kunne undergraves, gjør at ”kan” her ofte må tolkes til å bety ”skal”. Jo større mulig helsefare og jo alvorligere helsemessige følger det er snakk om, desto større grunn er det til å anta at tilsynsmyndigheten har aksjonsplikt. Oppdages det forhold som berører produktets helsemessige trygghet eller dets helsemessige produksjon, har tilsynet i dag en rekke sanksjonsmuligheter til disposisjon; omsetningsforbud, beslag, arrest, kassasjon, destruksjon, pålegg om stenging og fysisk stenging, se nedenfor.

Tilsvarende gir husdyrloven hjemmel til å treffe de tiltak; herunder gi de forskrifter og påbud, som er nødvendige for å forebygge, begrense eller utrydde sykdommer hos husdyr og vilt. Likeledes gir fiskesykdomsloven omfattende fullmakter til å gi pålegg om nødvendige tiltak for å hindre spredning av sykdom.

11.8.1.2 Vurdering og forslag

Departementene finner grunn til å presisere at virkeområdet for ny matlov er omfattende og komplekst. Området preges i særlig grad også av utvikling av nye produksjonsprosesser og utvikling av nye produkter, internasjonalisering av regeldannelsen og hensyntagen til forbrukerønsker og forbrukerholdninger. Dette innebærer at det vil være umulig å foreta en rimelig uttømmende regulering i lovs form. Dette gjør seg også gjeldende for virkemiddelbruken. Dette er alminnelig anerkjent, og gjenfinnes i all moderne lovgivning på området. Dette medfører at myndighetene, for å kunne sikre en forsvarlig administrasjon og forvaltning, må være i besittelse av en rekke instrumenter, som er egnet til å sikre at reglene følges i praksis. Det vil være nødvendig å kunne utstede forbud og påbud for å sørge for at reglene overholdes. Det vil også være nødvendig å gjøre det klart for virksomhetene hvilke handlinger som må iverksettes eller stanses for å etterleve lovgivningen. Det vil ikke være mulig på forhånd presist å beskrive hva påbudet eller forbudet skal bestå i.

I lys av den fleksibilitet som ligger i begrepet ”nødvendige vedtak”, anser departementene det som hensiktsmessig og riktig å videreføre dagens ordlyd om at tilsynet fatter ”nødvendige vedtak” i ny matlov. Bestemmelsen er således å se på som en form for generalfullmakt for

tilsynet til å kunne fatte proporsjonale/forholdsmessige vedtak. Under henvisning til legalitetsprinsippet finner departementene at ny matlov eksplisitt må inneholde bestemmelser om særskilt inngripende vedtak, og kriteriene for anvendelsen av disse.

11.8.2 Føre-var prinsippet

Føre-var prinsippet betegner beslutningstakernes/myndighetenes mulighet til å beslutte bruk av tiltak til vern om helse eller miljø, selv om de vitenskapelige opplysningene om risikoen ikke gir noe entydig svar, eller på en eller annen måte må anses som ufullstendige. Nøyaktig hvor sterk trusselen eller faren må være før føre-var prinsippet kan komme til anvendelse, er det umulig å fastslå en gang for alle. Rene spekulasjoner vil ikke være nok, men mangel på vitenskapelige data kan alt etter omstendighetene være tilstrekkelig.

Under henvisning til føre-var prinsippet kan myndighetene treffe *midlertidige* tiltak til vern av helsen eller miljøet. Samtidig må myndighetene iverksette tiltak for å få vitenskapelig avkreftet eller bekreftet om den potensielle faren eller trusselen foreligger og om den potensielle faren eller trusselen kan motvirkes med andre mindre inngripende tiltak.

I lys av risikoanalysen vil føre-var prinsippet høre hjemme under risikohåndteringen – særlig i situasjoner der en ikke har tilstrekkelig vitenskapelig grunnlag for å kvantifisere sannsynligheten for opptreden av effekter og konsekvensene av disse.

11.8.2.1 Gjeldende rett

Enhver forvaltningsmessig beslutning som har konsekvenser for private, skal ha grunnlag i lov. På næringsmiddelområdet har utviklingen vært av en slik karakter at forvaltningsmessige beslutninger kan få vidtrekkende konsekvenser som man på beslutningstidspunktet ikke kunne ha full oversikt over. Ut fra hensynet til vern av folkehelsen har det blitt ansett som nødvendig å gripe inn overfor private parter med tiltak, selv om det på beslutningstidspunktet ikke har vært mulig å utrede saken fullt ut. Forvaltningspraksisen har latt seg forsvare med en henvisning til at det er langt bedre å vise forsiktighet i forkant av en beslutning enn å måtte prøve å bøte på konsekvensene i etterkant.

Føre-var betraktninger har blitt ansett som et bærende prinsipp i norsk næringsmiddelregulering, dog uten å være kommet eksplisitt til uttrykk i regelverket. Prinsippet har bl.a. vært innfortolket i tilsynsmyndighetenes kompetanse til å fastsette ulike vernetiltak. Vilkårene er noe ulikt formulert i de forskjellige lovene, men alle har blitt ansett for å innebære et krav om en konkret sannsynlighetsvurdering av mulig helsefare. Det foreligger forvaltningspraksis som synliggjør at myndighetene bl.a. 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 fullt mulig å foreta en fullstendig risikovurdering i forkant av beslutningen.

Tilsvarende gjelder i forvaltningen av innsatsvarelovreguleringen og i forvaltningen av helse hos akvatiske dyr og landdyr, hvor det er mange eksempler på at en har benyttet føre-var

prinsippet i forhold til ”nye” smittestoffer der en ikke har hatt tilstrekkelig kunnskap om hvilke konsekvenser de kan gi.

Gjennom Food Law gjøres føre-var prinsippet gjeldende for all lovgivning på dette området innen EU. I Artikkel 7 sies følgende:

- 1. I de særlige tilfælde, hvor det på baggrund af en vurdering af eksisterende oplysninger påvises, at der er mulighed for skadelige virkninger for sundheden, men hvor der stadig er videnskabelig usikkerhed, kan der vedtages sådanne midlertidige risikostyringsforanstaltninger, som er nødvendige for at sikre det høje sundhedsbeskyttelsesniveau, som Fællesskabet ønsker, medens det afventes, at der fremskaffes yderligere videnskabelige oplysninger med henblik på en mere fuldstændig risikovurdering.*
- 2. Foranstaltninger vedtaget i henhold til stk. 1 må ikke være mere vidtgående end nødvendigt og ikke hindre handelen mere end nødvendigt for at sikre det høje sundhedsbeskyttelsesniveau, som Fællesskabet ønsker, idet der tages hensyn til, hvad der er teknisk og økonomisk muligt og andre legitime aspekter i den pågældende situation. En revurdering af sådanne foranstaltninger foretages inden for en rimelig tid under hensyn til arten af den risiko, der er konstateret for liv eller sundhed, og den type videnskabelige oplysninger, der er nødvendige for, at der kan ske en afklaring af den videnskabelige usikkerhed, og for at der kan foretages en mere omfattende risikovurdering.*

Bestemmelsen slår fast den nære sammenheng mellom føre-var prinsippet og risikoanalysen. Knytter det seg vitenskapelig usikkerhet til risikovurderingen, vil føre-var prinsippet anses som relevant i de spesielle tilfellene hvor beslutningstakerne/myndighetene har konstatert at det er rimelig grunn til å anta at det helsemessige risikonivået er uakseptabelt, men hvor risikoen ikke er tilstrekkelig dokumentert til å det kan foretas en fullstendig risikovurdering. Det kan da treffes midlertidige tiltak for å verne helsen. Tiltakene må være i overensstemmelse med de alminnelige prinsipper om proporsjonalitet og ikke-diskriminering; og ikke representere tekniske handelshindringer. Samtidig må det søkes å skaffe til veie mer utførlig vitenskapelig dokumentasjon og informasjon.

Føre-var prinsippet er også et generelt internasjonalt prinsipp. I internasjonal lovgivning kom prinsippet første gang eksplisitt til anvendelse i Rio-deklarasjonen om Miljø og utvikling fra 1992. Deklarasjonen sier i artikkel 15 følgende:

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

Prinsippet er senere også kommet eksplisitt til uttrykk i lovgivning på andre områder, for eksempel i SPS-avtalen. Artikkel 5 i SPS-avtalen omhandler risikovurdering og fastsettelse av et hensiktsmessig veterinært eller plantesanitært vernenivå i punkt 7:

I tilfeller der det ikke foreligger tilstrekkelig relevant vitenskapelig bevismateriale, kan et medlem midlertidig vedta veterinære eller plantesanitære tiltak på grunnlag av aktuelle

tilgjengelige data, herunder opplysninger fra relevante internasjonale organisasjoner og veterinære eller plantesanitære tiltak som er gjennomført av andre medlemmer. I slike tilfeller skal medlemmene søke å innhente de opplysninger som er nødvendige for å foreta en mer objektiv risikovurdering og skal innen rimelig tid gjennomgå det veterinære eller plantesanitære tiltak i henhold til dette.

11.8.2.2 Vurdering og forslag

En lovfesting av føre-var prinsippet i tråd med Food Law synes ikke å endre dagens rettstilstand vesentlig. Departementene legger til grunn at anvendelsen av føre-var prinsippet må være i samsvar med EU-kommisjonens uttalelser slik de er nedfelt og utdypet i Communication from the Commission COM(2000)1 og videre fremkommer av Food Law artikkel 7. En kodifisering vil imidlertid synliggjøre og understreke prinsippets legitimitet og anvendelsesområde. Departementene fremmer derfor forslag om at føre-var prinsippet lovfestes i ny lov.

11.8.3 Omsetningsforbud og tilbaketrekking

Produkter som ikke oppfyller kravene i regelverket eller som anses helseskadelige, kan forbys omsatt. Deler av næringsmiddelovgivningen har benyttet ordet frambud og ikke omsetning. Frambud er her definert som *all omsetning, servering og annen utlevering av næringsmidler. Bruk av næringsmidler til reklame og til gevinst ved lotteri er frambud. Privat servering av næringsmidler i privat husholdning regnes ikke som frambud.* For enkelthets skyld brukes ordet omsetning i betydningen frambud i den videre fremstillingen.

11.8.3.1 Omsetningsforbud pga. manglende regelverksetterlevelse

Næringsmidler som ikke oppfyller regelverkets krav til innhold, sammensetning, kvalitet, merking eller grenseverdier, kan forbys omsatt. Eksempelvis vil matvarer som er villedende eller feilaktig merket, inneholder ulovlige tilsetningsstoffer eller for høye mengder tilsetningsstoffer, plantevernmidler eller andre forurensninger ut over fastsatte grenseverdier etc. kunne forbys omsatt uten at det vil være nødvendig å ta stilling til om matvaren er å anse som helsefarlig. I enkelte situasjoner kan feilen rettes, for eksempel ved at produktet merkes om. Når feilen er rettet, kan produktet omsettes.

11.8.3.2 Omsetningsforbud pga. helsefare

Næringsmiddeloven § 6 og kjøttproduksjonsloven § 11 fjerde ledd gir hjemmel til å nedlegge omsetningsforbud for helsefarlige næringsmidler. 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”. Hvor høy grad av sikkerhet for helsefare som må foreligge, kan ikke fastslås entydig, men må bero på en

helhetsvurdering av faren i det enkelt tilfelle. Farevurderingen består i funksjon av sannsynlighet for at faren vil inntreffe sammenholdt med hvor alvorlig konsekvensene vil være. Det er lang forvaltningsmessig tradisjon for ikke å kreve 100 % sikkerhet for at varen er helseskadelig. I utgangspunktet må det foreligge en sannsynlighetsovervekt. Jo større potensiell helsefare produktet antas å kunne medføre, desto mindre skal det til for å anse en vare som helseskadelig. I tilfeller hvor folk kan bli svært syke eller i verste fall dø, skal det ikke mye til for å anse varen som helseskadelig. Det må 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.

I Food Law artikkel 14 stilles det krav til næringsmiddeltryggheten. I bestemmelsen heter det:

1. *Fødevarer må ikke markedsføres, hvis de er farlige.*
2. *Fødevarer betragtes som farlige, hvis de anses for at være:*
 - a) *sundhedsskadelige*
 - b) *uegnede til menneskeføde.*
3. *Ved afgørelsen af, om en fødevarer er farlig, skal der tages hensyn til følgende:*
 - a) *forbrugernes normale anvendelse af fødevareren på hvert produktions-, tilvirknings- og distributionsstadium, og*
 - b) *de oplysninger, der er meddelt den enkelte forbruger, herunder oplysninger på etiketten eller andre oplysninger, der generelt er tilgængelige for forbrugerne, og hvoraf det fremgår, hvordan en bestemt fødevarer eller fødevarer kategoris specifikke negative indvirkning på sundheden kan undgås.*
4. *Ved afgørelsen af, om en fødevarer er sundhedsskadelig, skal der tages hensyn til følgende:*
 - a) *fødevarerens sandsynlige umiddelbare og/eller kortsigtede og/eller langsigtede indvirkning på sundheden hos personer, der indtager fødevareren, samt hos kommende generationer*
 - b) *sandsynlige kumulative toksiske indvirkninger*
 - c) *det forhold, at en bestemt kategori af forbrugere kan være særligt sundhedssensitive over for en fødevarer, der er bestemt til den pågældende kategori af forbrugere.*
5. *Ved afgørelsen af, om en fødevarer er uegnet til menneskeføde, skal der tages hensyn til, om fødevareren er uacceptabel til menneskeføde, hvis den anvendes som tiltænkt, fordi den er forurennet på grund af udefra kommende forhold eller på anden måde eller på grund af forrådnelse, nedbrydning eller fordærv.*
6. *Såfremt den farlige fødevarer er en del af en sending eller et parti af samme klasse eller betegnelse, antages det, at samtlige fødevarer i den pågældende sending eller det pågældende parti er farlige, medmindre en nærmere gennemgang ikke giver noget belæg for, at den resterende del af sendingen eller partiet skulle være farlig.*
7. *En fødevarer, der overholder de specifikke fællesskabsbestemmelser om fødevarer sikkerhed, anses for at være sikker med hensyn til de aspekter, der er omfattet af specifikke fællesskabsbestemmelser.*
8. *Det forhold, at en fødevarer er i overensstemmelse med specifikke bestemmelser gældende for denne fødevarer, udelukker ikke, at de kompetente myndigheder kan træffe passende foranstaltninger for at begrænse markedsføring af fødevareren eller kræve dens tilbagetrækning fra markedet, hvis der på trods af overensstemmelse med kravene er grund til at mistænke*

fødevarer for at være farlig.

9. Såfremt der ikke findes specifikke fællesskabsbestemmelser, anses en fødevarer for at være sikker, når den overholder de specifikke bestemmelser i den nationale fødevarerlovgivning, der finder anvendelse i den medlemsstat, på hvis område fødevarer markedsføres, idet sådanne bestemmelser skal udformes og anvendes med forbehold af traktatens bestemmelser, navnlig artikel 28 og 30.

11.8.3.3 Omsetningsforbud for innsatsvarer

Både plantevernmiddeelloven, fôrvarereloven, såvareloven og plantehelseloven gir hjemmel til å forby omsetning av produkter som ikke oppfyller kravene gitt i lov eller forskrift.

11.8.3.4 Omsetningsforbud for helsefarlige innsatsvarer

Plantevernmiddeelloven 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 helseisiko. Loven inneholder også en egen hjemmel til å kunne nedlegge forbud mot bruk av visse farlige plantevernmidler. I fôrvarereloven heter det at Kongen kan forby tilvirkning, import eller omsetning av fôrvarer som virker skadelig på dyr eller gjør at husdyrvarer virker skadelig på mennesker eller medfører fare for dette.

I Food Law artikkel 15 stilles det tilsvarende krav til fôrvarertryggheten. I bestemmelsen heter det at:

- 1. Foder må ikke markedsføres eller gives til dyr, der anvendes i fødevarerproduktionen, hvis det er farligt.*
- 2. Foder betragtes som farligt til den påtænkte anvendelse, hvis det anses for at:
- have en negativ indvirkning på menneskers og dyrs sundhed
- gøre en fødevarer, som stammer fra dyr, der anvendes i fødevarerproduktionen, farlig at anvende til menneskeføde.*
- 3. Såfremt det konstateres, at foder, som ikke opfylder kravene til fodersikkerhed, udgør en del af en sending eller et parti af foder af samme klasse eller betegnelse, antages det, at alt foder i den pågældende sending eller det pågældende parti er berørt, medmindre en nærmere gennemgang ikke giver belæg for, at den resterende del af sendingen eller partiet ikke skulle opfylde kravene til fodersikkerhed.*
- 4. Foder, der overholder specifikke fællesskabsbestemmelser om fodersikkerhed, anses for at være sikkert for så vidt angår de aspekter, der er omfattet af de specifikke fællesskabsbestemmelser.*
- 5. Det forhold, at et foder er i overensstemmelse med specifikke bestemmelser gældende for dette foder, udelukker ikke, at de kompetente myndigheder kan træffe passende foranstaltninger for at begrænse markedsføring af foderet eller kræve dets tilbagetrækning fra markedet, hvis der på trods af overensstemmelse med kravene er grund til at mistænke foderet for at være farligt.*
- 6. Såfremt der ikke findes specifikke fællesskabsbestemmelser, anses foder for at være sikkert, når det overholder de specifikke nationale bestemmelser om fodersikkerhed, der finder*

anvendelse i den medlemsstat, på hvis område foderet markedsføres, idet sådanne bestemmelser skal udformes og anvendes med forbehold af traktatens bestemmelser, navnlig artikel 28 og 30.

11.8.3.5 Forbud mot å flytte dyr ut av et dyrehold pga. helsefare

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. Fiskesykdomsloven 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.

Restriksjonsvedtak, dvs. vedtak som avgrenser retten til å forflytte dyr og animalsk materiale, er et av dyrehelsemyndighetenes viktigste tiltak for å begrense spredning av smittestoffer og sykdommer blant dyr.

11.8.3.6 Vurdering og forslag

Departementene vurderer det som selvsagt at næringsmidler og øvrige produkter som ikke overholder regelverkets krav skal kunne forbys omsatt. For å fjerne enhver tolkningstvil om dette foreslås det at loven gis en uttrykkelig bestemmelse som fastslår dette.

Departementene anser det videre som åpenbart at tilsynet skal kunne nedlegge omsetningsforbud ved helsefare knyttet til næringsmidler, dyr eller planters helse. Vurderingen av helsefare i relasjon til næringsmidler og for vil i fremtiden måtte knyttes opp mot bestemmelsene om næringsmiddeltrygghet og innsatsvaretrygghet. Bestemmelsene har tatt opp i seg artiklene 14 og 15 i Food Law. Etter departementenes vurdering representerer ikke dette noen realitetsendring av rettstilstanden, snarere en kodifisering av gjeldende rett. Departementene foreslår derfor at bestemmelsen videreføres i ny lov.

I lys av virksomhetens tilbaketrekkingsplikt finner departementene eksplisitt å foreslå at tilsynet skal kunne pålegge tilbaketrekking av helsefarlige produkter og produkter som ikke oppfyller vesentlige krav i lovgivningen. 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.

11.8.4 Stenging av virksomhet

Virksomhet som drives uten nødvendig godkjenning eller som drives på en måte som kan medføre helseskade, kan påbys stengt. Ved overhengende fare for helseskade kan tilsynet selv foreta fysisk stenging av virksomheten. Nedenfor gis en kort redegjørelse for de ulike situasjonene.

11.8.4.1 Pålegg om stenging pga. manglende godkjenning/autorisasjon

Det har lenge vært et krav om at så godt som alle næringsmiddelvirksomheter skal ha godkjenning/autorisasjon av tilsynet før virksomheten kan starte opp. Virksomheter som driver uten nødvendig godkjenning, kan påbys stengt. I næringsmiddeloven sies dette eksplisitt. I de øvrige næringsmiddelovene ligger dette implisitt i lovens system.

Sammen med myndigheten til å fatte vedtak om autorisasjon hører også myndigheten til å trekke tilbake godkjenninger/autorisasjoner. Tilbaketrekking av en virksomhets godkjenning/autorisasjon er et inngripende vedtak som i henhold til forholdsmessighetsprinsippet/proporsjonalitetsprinsippet i utgangspunktet kun skal benyttes i tilfeller hvor andre forsøk på å få virksomheten til å oppfylle regelverket, ikke har ført frem. Det må imidlertid 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/autorisasjonen. Tilbaketrekkingen kan gjøres midlertidig, og kalles da ofte suspensjon.

Fiskesykdomsloven oppstiller et forbud mot å etablere, flytte eller utvide akvakulturanlegg uten at dette er godkjent av departementet (delegert til Dyrehelsetilsynet ved fylkesveterinæren). Tilsvarende gjelder for utsett av akvatiske dyr til havbeite. Videre er fiskesykdomslovens forskriftshjemler benyttet til å etablere godkjenningskrav blant annet for slakterier, tilvirkningsanlegg og anlegg for biprodukter og avfall. Tilsvarende er hjemmelsgrunnlaget i husdyrloven benyttet til å etablere godkjenningskrav for blant annet seminster og avfallsbehandlingsanlegg. Visse eksporterende virksomheter omfattes av godkjenningskrav etter EØS-avtalen.

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 deler av en virksomhet, fordi manglene kan være gjennomgående for hele virksomhetens produksjon.

Uansett er dette forhold som alltid må tas med i vurderingen i saker om tilbaketrekking. Plantevern-, fôr-, såvare- og plantehelsesloven gir hjemmel til å trekke tilbake godkjenning/løyve/registrering for å importere og/eller omsette produkter dersom reglene brytes. En konsekvens av slik tilbaketrekking vil være at virksomheten, som ikke lenger er godkjent, må opphøre selv om dette ikke sies uttrykkelig i regelverket.

Fiskekvalitetsforskriften har presisert at godkjenning faller bort når tilvirkningen opphører, eller går over til ny eier eller leier.

11.8.4.2 Pålegg om stenging av virksomhet pga. helsefare

Både næringsmiddeloven, kjøttproduksjonsloven og fiskekvalitetsloven gir tilsynet kompetanse til å pålegge hele eller deler av virksomheten stengt dersom den drives på en måte som kan medføre helseskade.

Avhengig av sakens faktum vil stengingsvedtaket være totalt eller partielt. Kun de delene av virksomheten som er funnet å kunne medføre helseskade, kan pålegges stengt. Eksempelvis vil en kunne nøye seg med å pålegge stenging av en softismaskin, en kjøle- eller frysedisk, et kjølerom, en ferskvareavdeling eller lignende. Når forholdene er utbedret eller driften endret, kan virksomheten eller de aktuelle delene av virksomheten åpne igjen.

11.8.4.3 Fysisk stengning av virksomhet ved overhengende fare for 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. Imidlertid gir både næringsmiddeloven, kjøttproduksjonsloven og fiskekvalitetsloven tilsynet adgang til direkte tvangsmessig gjennomføring av et stengingsvedtak. Betingelsen er at det foreligger overhengende fare for helseskade. Tilsynet kan da selv foreta fysisk stenging av hele eller deler av virksomheten.

Virksomheten kan holdes stengt inntil forholdet er rettet.

Fysisk stenging av en virksomhet anses som et ”strakstiltak” for å hindre helseskade, for eksempel ved forekomst av zoonotiske agens og lignende. Jo mer alvorlig situasjonen er, desto større grunn vil det være for tilsynet til å gripe inn. I ekstreme situasjoner vil tilsynet kunne ha plikt til å gripe aktivt inn. Stengingen kan om nødvendig gjennomføres med bistand fra politiet. Det antas at bestemmelsen relativt sjelden vil kreve at politiet bistår tilsynet, men det forutsettes at politiet prioriterer slike henvendelser fra tilsynet.

11.8.4.4 Vurdering og forslag

Departementene anser det som selvsagt at virksomheter som driver uten nødvendig godkjenning/autorisasjon, kan påbys stengt. For å fjerne enhver mulig tolkningstvil mht. om det er adgang til å stenge virksomhet pga. manglende godkjenning/autorisasjon, foreslår departementene at en uttrykkelig bestemmelse om dette tas inn i loven. Departementene anser reglene om å kunne pålegge stenging av virksomheter som drives på en måte som kan medføre helseskade, som svært sentrale og nødvendige og anser det derfor viktig at bestemmelsen videreføres i den nye matloven. Likeledes anser departementene det som viktig å videreføre bestemmelsen om at tilsynet kan foreta faktisk stenging av virksomheter i alvorlige tilfeller. Det er også ønskelig å ha hjemmel for videreføring av regelen i fiskekvalitetsforskriften § 1-3 nr. 3.

11.8.5 Beslag

Næringsmidler som anses som helseskadelige, kan beslaglegges. I motsetning til strafferettslig beslag som gjennomføres i etterforsknings- og bevissikringsøyemed, vil beslag som gjennomføres med hjemmel i næringsmiddelovgivningen være for å sikre at helsefarlige næringsmidler ikke kommer ut på markedet slik at de kan forårsake helsefare.

11.8.5.1 Gjeldende rett

Gjennomføringen av beslaget kan i henhold til forvaltningspraksis på næringsmiddelområdet gjennomføres på flere ulike måter, enten ved fysisk å fjerne næringsmidlene fra virksomheten, ved merking/farging eller annen form for ”båndlegging” eller ved ”arrest” av næringsmidlene på stedet. Dersom tilsynet velger å fjerne næringsmidlene fra virksomheten, vil det offentlige måtte bære ansvaret for næringsmidlene inntil det er besluttet hva som skal skje med dem. Dette vil kunne medføre en rekke praktiske problemer for tilsynet. Velger tilsynet å ”båndlegge” eller ”arrestere” næringsmidlene som befinner seg i virksomheten, vil ansvaret for varene fremdeles ligge hos den private parten.

Fôrvareloven har hjemmel til beslag av fôrvarer som kan representere helsefare. Plantevernmiddeelloven har hjemmel til å beslaglegge varer som blir omsatt eller brukt i strid med regelverket.

Husdyrlovens § 18 gir hjemmel til at dyr holdes i karantene inntil sak om inndragning er avgjort.

11.8.5.2 Vurdering og forslag

De alternative handlemåtene som er beskrevet ovenfor, kommer ikke like godt til uttrykk i gjeldende lovtekster. For å fjerne en eventuell tvil med hensyn til hvilke tiltak som kan iverksettes, og rekkevidden av disse, foreslår departementene at de alternative vernetiltakene eksplisitt kommer til uttrykk i ordlyden i den nye matloven.

11.8.6 Kassasjon

11.8.6.1 Gjeldende rett

Kjøttproduksjonsloven § 11 har 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 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.

Etter fiskekvalitetslovens § 8, første ledd kan fisk som ikke oppfyller eller åpenbart ikke vil komme til å oppfylle forskrifter gitt i medhold av loven påbys kassert.

11.8.6.2 Vurdering og forslag

Departementene ser det som hensiktsmessig å videreføre bestemmelser om kassasjon i ny matlov.

11.8.7 Destruksjon

11.8.7.1 Gjeldende rett

Næringsmiddeloven § 6 og kjøttproduksjonsloven § 16 gir tilsynet anledning til å pålegge destruksjon av varer som anses helseskadelige. Hovedhensikten med destruksjon er å hindre spredning av uønskede stoffer. Når vedtak om destruksjon er fattet, skal tilsynet samtidig stille krav til hvordan dette skal skje og kreve tilbakemelding fra virksomheten om at destruksjon er gjennomført. Ved destruksjon av animalske produkter skal det benyttes destruksjonsanlegg som er godkjent etter dyrehelselovgivningen.

Dersom tilsynet finner det nødvendig på bakgrunn av helsefarens art eller på grunn av forholdene rundt virksomheten, kan tilsynet selv få gjennomført destruksjon. I slike tilfeller skal det føres liste over hvilke næringsmidler som er fjernet og mengden som destrueres. En kvittering for dette skal gis til virksomheten.

Ved tredjelandsimport, dvs. import fra land utenfor EØS-området, skal grensekontrollstasjonene destruere avviste varepartier i henhold til egne fastsatte rutiner.

Destruksjon av smittefarlige dyr og gjenstander er et viktig virkemiddel etter dyrehelselovgivningen. 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 lovens § 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. Tilsvarende gir husdyrloven hjemmel til både å vedta forskrifter og fatte enkeltvedtak om destruksjon og destruksjonsanlegg.

Plantehelseloven har hjemmel til gi forskrifter om destruksjon.

11.8.7.2 Vurdering og forslag

Departementene anser bestemmelsene om destruksjon for å være av sentral betydning, og finner at bestemmelsene må videreføres i den nye matloven.

11.8.8 Smittesanering

11.8.8.1 Gjeldende rett

Etter husdyrloven § 3 kan Dyrehelsetilsynet treffe de tiltak som anses nødvendige for å forebygge, begrense eller utrydde sykdommer hos dyr. Etter fiskesykdomsloven § 23 har Dyrehelsetilsynet kompetanse til å gi pålegg om nødvendige tiltak. Det er mangeårig praksis i sykdomsbekjempelsen både hos landdyr og akvatiske dyr at det ved utbrudd av alvorlige, smittsomme sykdommer – i tillegg til fjerning av mottakelige dyr – gis pålegg om vask, desinfeksjon og i visse tilfeller også fjerning av potensielt smittefarlig løse, evt. hele

bygninger. Det er også ofte faglig nødvendig å nekte bruk av eiendom, bygning og løsøre i en periode etter smittesanering.

Bekjempelsestiltakene mot alvorlige, smittsomme dyresykdommer er harmonisert etter 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 til hvilke tiltak som skal treffes som ledd i sykdomsbekjempelsen.

Plantehelseloven gir også hjemler til å gi forskrifter om tiltak for å motvirke og hindre spredning av planteskadegjørere. I dette ligger også pålegg om smittesanerende tiltak. I 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 fastsette sikkerhetssoner.

11.8.8.2 Vurdering og forslag

Departementene ser det som viktig å videreføre dagens bestemmelser i ny lov. Lovutkastets bestemmelser om smittesanering viderefører dagens rettstilstand etter husdyrloven, fiskesykdomsloven og plantehelseloven. I visse situasjoner kan tilsvarende pålegg være aktuelt også for andre forvaltningsområder som blir omfattet av den nye matloven.

11.8.9 Gjennomføring av tiltak i særskilte situasjoner for eiers regning

11.8.9.1 Gjeldende rett:

Tvangsfullbyrdelse av tilsynsmyndighetens pålegg er i utgangspunktet regulert i tvangsfullbyrdslovens kapittel 13. For gjennomføring av pålegg trengs enten dom eller annet tvangsgrunnlag. I mange tilsynslover er foreleggsinstituttet benyttet som tvangsgrunnlag, se for eksempel brannfarlighetsloven § 46.

Plantehelseloven § 5 gir lanbruksdepartementet rett til å gjennomføre tiltak etter særskilt varsel dersom eier eller bruker av en eiendom ikke etterkommer påbud gitt med hjemmel i eller i medhold av loven. Også fiskesykdomsloven § 27 hjemler myndighetenes rett til å gjennomføre tiltak, enten etter at pålegg ikke er etterkommet (1. ledd) eller uten forutgående pålegg dersom det haster. Utgangspunktet for både plantehelseloven og fiskesykdomsloven er at den ansvarlige selv skal gjennomføre nødvendige tiltak for å bringe ulovlige forhold i orden. Dersom dette ikke skjer, kan tvangsmulkt være hensiktsmessig for å motivere til oppfyllelse av pålegget. Men i enkelte tilfeller vil dette tvangsmiddelet ikke være tilstrekkelig eller hensiktsmessig. Det er i slike tilfeller nødvendig med en egen hjemmel for myndighetenes adgang til å treffe nødvendige tiltak når den ansvarlige ikke selv handler, eller når det haster eller det kan være uvisst hvem som er den ansvarlige. Myndighetene kan selv forestå de nødvendige handlinger, eller de kan overlate arbeidet til andre, herunder engasjere private.

I særskilte tilfeller kan det være nødvendig å gjennomføre tiltak straks, hvorpå den som er gitt myndighet etter denne loven kan sørge for umiddelbar gjennomføring av nødvendige 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. Det kan også være helt spesielle tilfeller der man risikerer at det blir gjort uheldige disposisjoner som kan ødelegge resultatene av nødvendige tiltak, dersom det blir gitt varsling på forhånd.

11.8.9.2 Vurdering og forslag

Tvangsgjennomføring kan være et nødvendig virkemiddel i tilfeller der plante-, dyre-, eller folkehelsen er i fare, og den som ellers vil være ansvarlig for å etterkomme et pålegg ikke vil eller evner å gjøre det. Det kan også tenkes tilfeller hvor manglende gjennomføring kan ha store miljømessige konsekvenser. Departementene mener derfor at det er nødvendig å ha muligheten til å handle raskt hvor større samfunnsinteresser står på spill.

11.8.10 Tvangsmulkt

11.8.10.1 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 helseskade. I slike situasjoner skal stenging av virksomheten, omsetningsforbud, beslag eller destruksjon av næringsmidlene benyttes.

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 oversett 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 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.

Tvangsmulkt kan gis som løpende dagmulkt eller som engangsmulkt. Løpende dagmulkt er hovedregelen. Det kan være hensiktsmessig å benytte engangsmulkt i situasjoner hvor det er særlig påkrevd at pålegget etterkommes innen fristen. Eksempelvis hvor en oversittelse av fristen for å etterkomme pålegget kan medføre at næringsmidlene blir helsefarlige eller på annen måte får en negativ innvirkning på helsen. Det kan også være naturlig å benytte engangsmulkt i de tilfellene hvor tvangsmulkt ilegges allerede i forbindelse med at det gis et pålegg (første gangs pålegg).

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.

Tvangsmulktens 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.

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.

Tvangsmulkt som ikke innbetales i henhold til påkravet kan tvangsinndrives. Første skritt i tvangsinndrivelsen består i å gjøre tvangsmulkten tvangskraftig. Debitor må varsles om at fullbyrdelse gjennom namsmannen vil bli begjært dersom kravet ikke blir oppfylt, jf. tvangsfullbyrdelseslovens § 4-18. Det må fremgå klart av brevet at tvangsfullbyrdelse vil være konsekvensen av manglende oppfyllelse av kravet. Varselet 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-varselet" er sendt, og kan fremsettes skriftlig eller muntlig. Namsmannen vil deretter foreta inndrivelse.

11.8.10.2 Vurdering og forslag

Departementene vurderer tvangsmulkt som et hensiktsmessig virkemiddel for å fremtvinge etterlevelse av lovgivningen, og foreslår derfor at dagens bestemmelser videreføres i ny matlov.

11.8.11 Informasjon til allmennheten

På bakgrunn av den senere tids fokus på matområdet i media har kravet til helsemessig trygg mat og beskyttelse av forbrukernes interesser i økende grad blitt viet oppmerksomhet i den brede offentlighet, blant ikke-statlige organisasjoner, faglige sammenslutninger, internasjonale handelspartnere og handelsorganisasjoner. Derfor er det nødvendig at forbrukernes og handelspartnernes tillit sikres ved at næringsmiddelovngivningen utvikles

under åpent innsyn, og ved at tilsynsmyndighetene har hjemmel til å informere aktivt om de forholdene som tilsynet avdekker, selv om det ikke foreligger helsefare.

11.8.11.1 Gjeldende rett

Det er ingen lovfestet plikt i dagens regelverk for tilsynene til å informere allmennheten. Det er imidlertid lang forvaltningspraksis innenfor næringsmiddeltilsynet til aktivt å gå ut med informasjon til allmennheten om konkrete farer knyttet til helsefarlige næringsmidler. Informasjonen er gitt gjennom ulike informasjonskanaler, for eksempel SNTs hjemmesider og pressemeldinger.

I tillegg til å treffe nødvendige tiltak overfor næringsmidlet eller næringsmiddelvirksomheten, 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. De kommunale næringsmiddeltilsynene har blitt oppfordret til i størst mulig grad å jobbe for å ha god kontakt med lokale informasjonskilder, som lokalaviser og lokalradio, slik at informasjon raskt kan nå ut til publikum om det skulle være nødvendig.

Tilsvarende forvaltningspraksis er etablert i Dyrehelsetilsynet i forhold til mistanker om og utbrudd av smittsomme dyresykdommer. Aktiv informasjon er ansett for å være et viktig virkemiddel for å redusere risikoen for sykdomsspredning, og dermed ivareta både næringsøkonomiske og helsemessige hensyn.

Også på innsatsvare- og plantehelseområdet blir det lagt stor vekt på å informere om forhold som kan ha interesse for partene eller forbrukerne.

Artikkel 10 i Food Law omhandler informasjon til offentligheten og har følgende ordlyd:

Hvis der er rimelig grund til at nære mistanke om, at en fødevarer eller et foder kan udgøre en risiko for menneskers eller dyrs sundhed, træffer de offentlige autoriteter - uden at dette berører gældende regler i fællesskabsretten og i national ret om aktindsigt - foranstaltninger, der, under hensyn til risikoens karakter, alvor og omfang, er egnede til at informere den brede offentlighed om sundhedsrisikoens karakter, således at der så fyldestgørende som muligt gives oplysning om, hvilken fødevarer eller hvilket foder eller hvilken type fødevarer eller foder der er berørt, hvilken risiko der er forbundet med fødevarer eller foderet, og hvilke foranstaltninger der er truffet eller vil blive truffet for at forebygge, reducere eller eliminere den pågældende risiko.

Gjennom bestemmelsen gjøres myndighetens plikt til å informere allmennheten til et bærende prinsipp innen hele matlovgivningen. Videre utdypes informasjonsplikten og det presiseres at informasjonsplikten skal gå foran eventuelle motstridende regler om dokumentinnsyn.

Dersom det er rimelig grunn til å ha mistanke om at et næringsmiddel eller en fôrvare kan utgjøre en helserisiko for mennesker eller dyr, skal myndighetene straks informere hvilket næringsmiddel eller hvilken fôrvare eller hvilken type næringsmiddel eller fôr 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.

11.8.11.2 Vurdering og forslag

Departementene anser bestemmelsen i Food Law for å være en utdyping og presisering av dagens forvaltningspraksis i Norge. I tillegg gis borgerne et rettskrav på informasjon i bestemte tilfeller. Departementene ønsker at norske borgere skal ha et tilsvarende krav på informasjon fra myndighetene i situasjoner knyttet til helsefarlige næringsmidler eller fôr. Det foreslås derfor en bestemmelse i matloven som pålegger tilsynsmyndigheten plikt til informere allmennheten i slike situasjoner.

Videre ønsker departementene at tilsynet gjennom matloven skal gis diskresjonær kompetanse til, på eget initiativ, aktivt å gå ut med relevant informasjon når forbrukerhensyn eller andre hensyn taler for det. Det synes i dag noe tvilsomt hvor langt tilsynet kan gå i slik aktiv offentliggjøring av informasjon. Departementene finner grunn til å presisere at den opplysningsretten det her er snakk om går ut over offentlighetslovens bestemmelser. Offentlighetsloven dekker bare tilfeller der noen ber om opplysninger og identifiserer de konkrete dokumentene det ønskes innsyn i. Departementene ser det som viktig ut fra et forbrukerhensyn at tilsynet gis en hjemmel til, på eget initiativ – altså uten at det foreligger noen innsynsbegjæring, å kunne gå ut med relevante opplysninger. Opplysningsretten må imidlertid brukes med varsomhet. Hensynet til ivaretagelse av rettssikkerheten for dem opplysningene gjelder, må stå sentralt. Det er ikke meningen at denne opplysningsretten skal fungere som en ”gapestokk”, men dekke et begrunnet behov for informasjon til forbrukerne. Departementene 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, som det kan være vanskelig tilgjengelig for allmennheten å sette seg inn i. Tilsynsresultat sammenfattes derfor i en ”smiley-rapport”. 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. Departementene ser dette som et nyttig instrument for forbrukerne til å skaffe seg ønsket informasjon om de enkelte virksomhetene for således å kunne treffe mer begrunnede valg og foreslår at det i matloven gis åpning for å kunne etablere lignende ordninger.

11.8.12 Virksomhetskarantene

11.8.12.1 Gjeldende rett

Det finnes i dag ikke bestemmelser om virksomhetskarantene i noen av lovene på området. Virksomhetskarantene skiller seg fra det strafferettslige rettighetstapet som må idømmes av retten. Med virksomhetskarantene menes her at en virksomhet i en avgrenset tidsperiode ikke

skal få anledning til å utøve sin virksomhet, men etter den avgrensede tidsperioden vil virksomheten igjen kunne gjenoppta sin virksomhet forutsatt at den oppfyller lovens vilkår.

11.8.12.2 Vurdering og forslag

Det er ønskelig at tilsynsmyndigheten har et ytterligere virkemiddel i forhold til virksomheter som trenerer å etterfølge pålegg gitt av Mattilsynet, pådrar seg stadig nye pålegg og generelt utviser manglende vilje til å drive virksomhet i samsvar med regelverket.

Tilsynsmyndigheten har allerede hjemmel til stenge virksomheter ved helsefare m.m. eller der en virksomhet mangler nødvendig godkjenning. Virksomheten vil da kunne pålegges stengt inntil forholdet er rettet. Den foreslåtte virksomhetskarantenen er en sanksjon som kan ilegges dersom en virksomhet unnlater å etterkomme pålegg om retting av vesentlige mangler eller grovt 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.

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 slik karantene at forholdene blir rettet opp slik at driften kan gjenopptas uten at det igjen er risiko for nye overtredelser om kort tid. Det er behov for å kunne ilegge virksomhetskarantene, og sanksjonen anses som meget effektiv. Det er nærliggende å sammenligne bruk av virksomhetskarantene med en sanksjon på lik linje med tilleggsskatt.

Videre vil bruk av virksomhetskarantene ramme en virksomhet, mens matlovens straffebestemmelser rammer både enkeltpersoner og foretak, jf. strl. § 48 a jf. strl. § 1. Virksomhetskarantenen i matloven innebærer ikke et yrkesforbud for den enkelte, jf. strl. § 29 nr. 2, men innebærer kun at den aktuelle virksomheten må være stengt i en avgrenset periode. Dette tilsier at dersom en person eier to matbutikker, og kun en 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 faktisk 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 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 utfall på 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. EMD har i vurderingen 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 kun det at det er forbudt å bli straffet på ny etter at en sak allerede er endelig avgjort, men også å innlede ny straffeforfølgning.

Spørsmålet i forhold til virksomhetskarantene er om den vil anses å ha preg av straff som rammes av forbudet mot dobbeltstraff. 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 dobbeltstraff. For å avgjøre om det foreligger dobbeltstraff, 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 unnløstelse av å etterkomme samme pålegg om vesentlig mangler eller grovt overtredelse av de samme bestemmelser, må forholdet til forbudet mot dobbeltstraff vurderes.

Departementene ønsker ikke at bestemmelsene i loven skal 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.

11.8.13 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.

11.8.13.1 Gjeldende rett

Ethvert brudd på næringsmiddelovngivningen 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 bøter. 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 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.

11.8.13.2 Vurdering og forslag

Departementene ser det som nødvendig å videreføre bestemmelsene om straff. Det foreslås at forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller vedtak gitt i medhold av loven, kan 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 innebærer at strafferammen settes til 2 år, i tråd med fiskesykdomslovens bestemmelse. For enkelte overtredelser vil strafferammen dermed øke. For overtredelse av regler på sjømatområdet vil fengselsstraff bli introdusert. Departementene begrunner økningen med at konsekvensene av brudd på loven kan være alvorlige og at det derfor er nødvendig med økte strafferammer. Departementene ser ikke grunn til å videreføre

hjemmelen i fiskekvalitetsloven til å fastsette at visse brudd på regelverket ikke medfører straff.

Departementene ser imidlertid at dagens lovgivning bør suppleres med adgang til å utstede administrative bøter, forenklet forelegg. Dette begrunnes med 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 politianmelde av forholdet synes lite effektivt både for rettsapparatet og tilsynet. 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 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 skal politianmeldes, bl.a. førstegangssaker på et bestemt område eller saker hvor staffeloven er overtrådt, eksempelvis bedrageri. Prinsippet er at bøtene skal kunne holde i retten – det vil si at det må være en klar bevisførsel.

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.

Departementene 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. ANDRE BESTEMMELSER

I dette kapitlet omtales følgende :

- Særskilte saksbehandlingsregler
- Etablering av dataregistre
- Beskyttelse av betegnelser
- Dispensasjon

12.1 Særskilte saksbehandlingsregler

Dagens saksbehandlingsregler følger som hovedregel bestemmelsene i forvaltningsloven. Kun i særskilte tilfelle er gjort unntak. For det første må klage på vedtak fattet som ledd i kjøttkontroll fremsettes straks etter at vedtaket er truffet. Dernest er det uttrykkelig sagt i næringsmiddeloven at klage ikke virker oppsettende for omsetningsforbud, beslag eller

stengning. Videre er enhver med rettslig interesse gitt rett til å fremme krav om at en produktforskrift skal oppheves helt eller delvis.

Ut fra hensynet til etterlevelse av EØS-rettslige forplikter vil det være behov for å fastsette enkelte forskrifter uten vanlig høring i forvaltningslovens forstand. Nedenfor gis en kort fremstilling av gjeldende rett, og departementenes forslag og vurderinger på det enkelte punkt.

12.1.1 Klagefrist

12.1.1.1 Gjeldende rett

En forutsetning for å kunne omsette kjøtt til folkemat er at det har vært foretatt kjøttkontroll. Kjøttkontroll er en undersøkelse av dyret før og etter slakting, som har til hensikt å avgjøre hvorvidt dyret er friskt og egnet til folkemat. Undersøkelsen omfatter hvert enkelt slakt. Kjøtt som finnes egnet til folkemat påføres et stempel som bevis på gjennomført kontroll og egnethet. Kjøtt som ikke finnes egnet skal kasseres. Klage på vedtak fattet som ledd i kjøttkontrollen, må skje *straks*, jf. kjøttproduksjonsloven § 11.

12.1.1.2 Vurdering og forslag

Departementene er av den oppfatning at unntak fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler kun bør gjøres når disse reglene skaper store problemer i praksis. 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 bederverlig 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. Departementene finner det 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. 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 departementene det unaturlig å gi en egen bestemmelse om klagefrist på kjøttkontrollvedtak direkte i loven. Det foreslås derfor at det i matloven gis hjemmel for å gjøre unntak fra forvaltningslovens bestemmelser om klagefrist i særlige tilfelle.

12.1.2 Oppsettende virkning

12.1.2.1 Gjeldende rett

Utgangspunktet er at virkningene av et forvaltningsvedtak inntreffer fra det tidspunkt vedtaket er truffet og meddelt parten. Vedtaket vil da straks kunne gjennomføres. Hvorvidt en klage skal gi parten utsettelse eller suspendere vedtaket, betegnes i forvaltningsloven som et spørsmål om klagen skal ha oppsettende virkning. Kompetansen til å beslutte om vedtaket skal gis oppsettende virkning tilligger den som har fattet vedtaket, klageinstansen eller overordnet organ.

Næringsmiddelovens § 6 har i dag en bestemmelse som sier at klage ikke virker oppsettende for omsetningsforbud, beslag eller stenging. Det samme er lagt til grunn i forarbeidene til fiskekvalitetsloven § 8.

12.1.2.2 Vurdering og forslag

Departementene ser ikke nødvendigheten av å videreføre et forbud mot å gi klage på omsetningsforbud, beslag eller stengning oppsettende virkning. Bestemmelsen retter seg kun mot det offentlige. Departementene legger imidlertid til grunn at rettstilstanden ikke skal endres som en følge av opphevelsen, om nødvendig må det gis en generell instruks til tilsynet.

12.1.3 Klage på forskrifter

12.1.3.1 Gjeldende rett

Etter forvaltningslovens regler kan enkeltvedtak påklages. 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). Denne gruppen er videre enn gruppen som forskriften kan anses som et enkeltvedtak for. F.eks. vil konkurrenter ha rettslig interesse, mens produktforskriften kun vil anses å være en forskrift i forhold til dem. Arbeidet i forhold til å få inn hjemmel for beskyttede betegnelser i fiskekvalitetsloven skal sikre hjemmel for disse særskilte saksbehandlingsreglene.

12.1.3.2 Vurdering og forslag

Departementene forslår hjemmel for viderføring 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. Se forøvrig kap. 12.3.

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 opprøpning 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 slike. 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 sporbarhetssammenheng 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.

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 en delvis 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 opplysningen gjelder, har samtykket med mindre det i lov sies at samtykke ikke er nødvendig.

For behandling av personopplysninger på særlige områder, vil det kunne gis egne regler i lovgivning, som da mer spesifikt regulerer vedkommende form for behandling.

Forhåndskontrollen (konsesjonsplikt) ved opprettelse av personregistre er nedbygd og erstattet med andre personvern fremmende 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.

12.2.2 Vurdering og forslag

I lys av personopplysningsloven finner departementene at det i ny matlov kun vil være behov for å presisere at tilsynsmyndigheten kan opprette nye eller knytte seg til eksisterende dataregistre, samt å presisere at registeret kan inneholde personopplysninger uten at det er nødvendig å innhente samtykke, såfremt opplysningene ikke anses som sensitive personopplysninger i henhold til personopplysningsloven.

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 i *Ot.prp. nr. 39 (2002-2003)* fremmet forslag om ny hjemmel i fiskekvalitetsloven slik at også fisk kan omfattes av merkeordningen. Det er sannsynlig at slik hjemmel vil bli fastsatt i fiskekvalitetsloven før denne blir erstattet av matloven.

Formålet med forskriften om beskyttede betegnelser er å beskytte produktbetegnelser på landbruksbaserte næringsmidler, samt å sikre redelig frambud av disse produktene. Forskriften gir mulighet for tre ulike typer beskyttede betegnelser: beskyttet opprinnelsesbetegnelse, beskyttet geografisk betegnelse og beskyttet betegnelse for tradisjonelt særpreg. Sammenslutninger av primærprodusenter eller foredlere kan søke om å oppnå en beskyttet betegnelse. Unntaksvis kan også enkeltpersoner eller enkeltvirksomheter søke. Forskriften verner 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 inneholder

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 forvaltningslovens § 38 første ledd bokstav c at forskrifter skal kunngjøres i Norsk Lovtidend. Det er gjort unntak fra reglene om kunngjøring av forskrifter i Norsk Lovtidend når det gjelder forskrift om beskyttelse av betegnelser, da produktforskriftene er forskrifter av en spesiell karakter og kunngjøres i Varemerketidende.

12.3.2 Vurdering og forslag

Ordningen fremmer næringsinteresser, men har også sider mot forbrukerhensyn og kvalitet i forhold til matvarer 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.

På grunn av dette er hjemmel for særskilte saksbehandlingsregler, erstatningsregler og begrensninger i annet immateriellrettslig regelverk beholdt i samme paragraf som hjemmel for merkeordningen. Dette avviker fra lovens oppbygning for øvrig, men sikrer at det i fremtiden vil være enkelt eventuelt å flytte bestemmelsene ut av matloven.

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 (firmaloven), 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.

12.4 Dispensasjon

12.4.1 Gjeldende rett

En dispensasjon innebærer et fritak fra å følge en eller flere bestemte rettsregler. Hovedregelen i norsk rett er at alt som ikke er uttrykkelig forbudt er tillatt. For å vurdere enkelttilfeller særskilt kan myndighetene gjøre bruk av ”speilvendte regler”, ved å fastsette generelle forbud som kan fravikes ved individuelle tillatelser. Er forutsetningen at det kun rent *unntaksvis* skal gis tillatelse, kalles dette gjerne for dispensasjon. Begrepet dispensasjon brukes også på fritakelse fra noe som er påbudt. Begrepene godkjenning, autorisasjon, bevilling mv. benyttes gjerne der tillatelsen skal være en *vanlig foreteelse*.

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. 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 fritta 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.

Kun plantevernmiddelet har i dag bestemmelser om dispensasjon direkte i loven, for øvrig finnes det dispensasjonsbestemmelser i de aller fleste forskriftene.

EØS-rettsaktene åpner svært sjelden for at det kan gis dispensasjon.

12.4.2 Vurdering og forslag

EØS-regelverket setter de facto effektive skranke 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 departementene at loven må gis en dispensasjonshjemmel.

13. 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. Det legges som nevnt i kapittel 6 ikke opp til vesentlige endringer i materielle bestemmelser, loven viderefører dagens rettstilstand 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.

VEDLEGG 1: LOVUTKAST

Utkast til lov 20 om næringsmidler, innsatsvarer, dyrehelse og plantehelse mv. (matloven)

Kapittel I. Formål, virkeområde og definisjoner

§ 1 Formål

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.

§ 2 Materielt virkeområde

Loven omfatter ethvert forhold og enhver aktivitet i forbindelse med et hvilket som helst ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler. Loven omfatter også produksjon av materialer og gjenstander som kan ha innvirkning på innsatsvarer og næringsmidler, samt bruk av innsatsvarer.

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

§ 3 Geografisk virkeområde

Loven gjelder for norsk land- og sjøterritorium, norske luft- og sjøfartøyer, og på innretninger på norsk kontinentalsokkel.

Kongen kan gi forskrifter om lovens anvendelse på Svalbard, Jan Mayen, bilandene, i Norges økonomiske sone, fiskerisone ved Jan Mayen og fiskevernsonen ved Svalbard. Kongen kan fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forholdene.

§ 4 Folkerettslig begrensning

Loven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten eller overenskomst med fremmed stat.

§ 5 Definisjoner

1. *Næringsmiddel*: 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. Næringsmidler omfatter ikke:
 - a) fôrvarer,
 - b) levende dyr, med mindre de skal spises som sådan,
 - c) planter før innhøsting,
 - d) legemidler,
 - e) kosmetikk,

- f) tobakk og tobakksvarer,
 - g) narkotika eller psykotrope stoffer,
 - h) reststoffer og forurensende stoffer.
2. *Innsatsvarer*: Alle biologiske produksjonsmidler, råvarer, hjelpestoffer og organismer som tilføres plante- og dyreproduksjon for eksempel såvarer og annet formeringsmateriale av planter, gjødselvarer og andre næringsalter, plantevernmidler, legemidler til dyr, vann til planter og dyr, fôrvarer og organismer som brukes til fôr.
 3. *Dyr*: Land- og vannlevende virveldyr, herunder fisk, og virvelløse dyr inkludert kjønnsprodukter, hvile- og forplantningsstadier av slike dyr.
 4. *Animalske biprodukter*: Hele skrotter eller deler av dyr eller animalske produkter som ikke er beregnet for humant konsum, inkludert egg, embryo og sæd.
 5. *Planter*: Planter og levende plantedeler, medregnet frø.
 6. *Planteskadegjørere*: Organisme, virus, viroid eller annet patogent agens som kan volde skade på planter eller vekstvilkårene deres.
 7. *Smittestoff*: Organisme, virus, viroid eller annet patogent agens som kan volde skade på dyr og/eller mennesker.
 8. *Smittsom dyresykdom*: Sykdom forårsaket av smittestoff som kan smitte mellom dyr eller mellom dyr og mennesker (zoonoser).
 9. *Virksomhet*: 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, som dyrker planter eller holder dyr, eller som bearbeider eller distribuerer animalske biprodukter. Som virksomhet regnes ikke jakt, fiske og innhøsting av ville bestander og viltvoksende arter eller tilberedning, behandling og lagring av næringsmidler, når disse aktivitetene skjer i privat regi til bruk i privat husholdning. Som virksomhet regnes heller ikke dyrehold og planteproduksjon i hjemmet.
 10. *Omsetning*: besittelse av næringsmidler, innsatsvarer, 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.
 11. *Ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer*: Alle ledd, fra og med produksjon eller import til og med pakking, lagring, transport og omsetning, eller eksport (av en innsatsvare).
 12. *Ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av næringsmidler*: Alle ledd, fra og med primærproduksjon og import til og med pakking, lagring, transport og omsetning til forbruker eller eksport (av et næringsmiddel).
 13. *Primærproduksjon*: Produksjon, oppdrett eller dyrking av land- og havbruksprodukter, herunder innhøsting, melking og husdyrproduksjon før slakt. Det omfatter også jakt og fiske og innhøsting av ville bestander og viltvoksende vekster.

Kapittel II. Generelle krav og forpliktelser

§ 6 Ansvarsplassering og systematiske kontrolltiltak

Virksomhet skal sikre og kontrollere at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven oppfylles. Kongen kan gi forskrifter om plikt til å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak.

§ 7 Forebygging av fare, varslingsplikt og iverksetting av tiltak

Foreligger det fare, eller mistanke om fare, for helseskadelige næringsmidler, dyrs eller planters helse, eller miljøskade i primærproduksjon, skal virksomheten umiddelbart varsle Mattilsynet og iverksette nødvendige tiltak for å forebygge, redusere eller eliminere faren. Ved mistanke om smittsom dyresykdom har enhver varslingsplikt med mindre det fremstår som åpenbart unødvendig. Ved mistanke om forekomst av planteskadegjørere har eier eller bruker av fast eiendom varslingsplikt med mindre det fremstår som åpenbart unødvendig.

Virksomhet som tror eller har grunn til å tro at fôr eller næringsmiddel som virksomheten har importert, produsert, bearbeidet, fremstilt eller distribuert, ikke overholder kravene i §§ 18 og 21 og produktet ikke lenger er under virksomhetens kontroll, skal straks iverksette tiltak for å få produktet trukket tilbake fra markedet og informere tilsynsmyndigheten.

Virksomhet innen detaljhandel eller distribusjon skal innenfor rammen for sin virksomhet treffe tiltak som nevnt i annet ledd, og viderefremme relevante opplysninger som er nødvendige for sporbarhet etter §12.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om forebygging av fare for menneskers, dyrs eller planters helse eller fare for miljøskade, iverksetting av tiltak, herunder informasjon til allmennheten, og varslingsplikt til tilsynsmyndigheten mv.

§ 8 Adgang til sted, bistandsplikt, prøveuttak mv.

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. Utenlandske inspektører kan delta i inspeksjoner mv. som ledd i internasjonalt samarbeid.

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.

Virksomhet og enhver dyreholder skal på anmodning fra tilsynsmyndigheten vederlagsfritt avgi eller sende inn nødvendig prøvemateriale eller resultatet av gjennomførte analyser.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om adgang til sted, bistandsplikt, prøveuttak mv.

§ 9 Opplysnings- og rapporteringsplikt

Virksomhet og enhver dyreholder skal når tilsynsmyndigheten krever det, fremskaffe, utarbeide, fremlegge, offentliggjøre eller sende inn opplysninger og prøvemateriale. Tilsynsmyndigheten kan bestemme hvordan opplysningene skal gis, herunder form, detaljeringsgrad mv.

Foretak som ikke er omfattet av loven, kan bli pålagt å fremlegge dokumentasjon 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, herunder om plikt til å fremskaffe, utarbeide, fremlegge, offentliggjøre eller sende inn opplysninger og prøvemateriale for oversikt og kontroll. Kongen kan videre gi forskrifter om plikt til å offentliggjøre resultater av utført tilsyn.

§ 10 Dokumentasjon, herunder attester, sertifikater mv.

Kongen kan gi forskrifter om dokumenter og dokumentasjon, herunder stille krav om utstedelse av og plikt til å fremskaffe og oppbevare dokumentasjon, samt at innsatsvarer, planter, dyr, næringsmidler, materialer, gjenstander, avfall, biprodukter og organismer skal følges av attester, sertifikater eller annen dokumentasjon.

§ 11 Merking, presentasjon og reklame

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

Kongen kan gi nærmere forskrifter om merking, presentasjon, reklame, herunder om forbud mot helsemessig uønsket markedsføring og om frivillige merkeordninger.

§ 12 Sporbarhet

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.

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.

§ 13 Opplæring og kompetanse

Virksomhet 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 autorisasjon av personell.

§ 14 Etablering, utforming og drift

Etablering, utforming og drift av virksomhet skal være hygienisk forsvarlig.

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.

Kongen kan i forskrifter stille krav til leverandører av tjenester til virksomheter nevnt i første ledd, herunder om godkjenning.

§ 15 *Innhold, sammensetning og kvalitet*

Kongen kan i forskrifter stille krav til innsatsvarer, planter, dyr, næringsmidler, materialer, gjenstander, rengjørings- og desinfeksjonsmidler, avfall og biprodukter, herunder om

- a) melding, registrering og godkjenning og om bortfall av godkjenning,
- b) kvalitet, kvalitetsgradering, sammensetning og varebetegnelse og ernæringsmessig sammensetning,
- c) innhold, herunder forbud mot og grenseverdier for restmengder, forurensninger, smittestoffer, biotoksiner, nærings- og tilsetningsstoffer og aromaer,
- d) begrensning av eller totalforbud mot innhold av gener fra genmodifiserte organismer.

§ 16 *Begrensning av produksjon, omsetning og bruk mv.*

Kongen kan i forskrifter fastsette bruksbetingelser og begrensning av produksjon i virksomhet eller innen fastsatte områder eller omsetningssted for innsatsvarer, planter, dyr, næringsmidler, avfall og biprodukter. Det kan videre i forskrift fastsettes forbud mot omsetning og ilandføring av fangst fra fastsatte områder.

Kongen kan i forskrifter forby virksomhet som kan medføre fare for forurensning av drikkevann i vannforsyningssystem og internt fordelingsnett.

§ 17 *Import og eksport mv.*

Kongen kan i forskrifter stille krav til og forby import og eksport mv.

Kapittel III. Spesielle krav og forpliktelser

§ 18 *Innsatsvaretrygghet*

Fôr skal ikke omsettes eller gis til dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon dersom det ikke er trygt.

Fôr skal anses som ikke trygt dersom det anses for å:

- a) ha en helseskadelig virkning på mennesker eller dyr,
- b) gjøre næringsmidler fra et dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon farlig å konsumere.

Når en fôrvare som ikke oppfyller kravene til fôrtrygghet, er en del av et parti eller en forsendelse av fôr av samme kategori eller betegnelse, skal det antas at det samme gjelder alt fôr i det berørte partiet eller forsendelsen, med mindre det etter en utførlig vurdering finnes bevis for at resten av partiet eller forsendelsen oppfyller kravene til fôrtrygghet.

Fôr som overholder spesifikke bestemmelser om fôrtrygghet, skal anses for å være trygt med hensyn til de aspekter som er omfattet av disse bestemmelsene.

At en fôrvare er i samsvar med spesifikke bestemmelser som gjelder for denne fôrvaren, skal ikke hindre vedkommende myndigheter i å treffe hensiktsmessige tiltak for å begrense markedsføringen av den eller kreve at den trekkes tilbake fra markedet når det er grunn til mistanke om at fôrvaren, til tross for dette samsvaret, ikke er trygg.

Kongen kan gi nærmere forskrifter for å forebygge produksjon og omsetning av fôr som ikke er trygt. For øvrige innsatsvarer gir Kongen nærmere bestemmelser om hva som anses som ikke trygt og for å forebygge produksjon og omsetning av innsatsvarer som ikke er trygge.

§ 19 *Plantehelse*

Planter skal ikke omsettes når de er, eller det foreligger grunn til mistanke om at de er angrepet av planteskadegjørere som omfattes av denne lov i henhold til annet ledd a). Plantene skal i slike situasjoner behandles med aktsomhet for å hindre videre spredning.

Kongen kan gi nærmere forskrifter for å forebygge, overvåke og bekjempe skadegjørere, 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.

§ 20 *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 de er eller det foreligger grunn til mistanke om at de er angrepet av smittsom dyresykdom med stort spredningspotensiale eller 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 samt om desinfeksjonsmidler og desinfeksjon,
- d) flytting, transport, omsetning og bruk av gjenstander, levende og døde dyr, animalske biprodukter mv.,
- e) kontroll av avlsdyr, uttak av kjønnsprodukter og reproduksjon av dyr, og
- f) hvilken adgang, herunder forbud personer som kan føre med seg smitte, skal ha til bygninger som brukes til dyr, fôr eller utstyr til dyr og om plikt til å la sin person og medbrakte gjenstander desinfiseres.

§ 21 *Næringsmiddeltrygghet*

Et næringsmiddel skal ikke omsettes dersom det ikke er trygt. Et næringsmiddel er ikke trygt dersom det anses som helseskadelig eller uegnet for konsum.

Når det fastsettes om et næringsmiddel ikke er trygt, skal det tas hensyn til:

- a) mottakernes normale bruksmåte av næringsmidlet på hvert ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon, og
- b) opplysningene som gis til mottakeren, herunder merking eller andre opplysninger som er allment tilgjengelige, om hvordan spesifikke helseskadelige virkninger fra visse næringsmidler eller næringsmiddelkategorier kan unngås.

Når det fastsettes om et næringsmiddel er helseskadelig, skal det tas hensyn til:

- a) næringsmiddelets sannsynlige umiddelbare og/eller kortsiktige og/eller langsiktige virkninger på helsen til den som konsumerer det, samt kommende generasjoners helse,
- b) sannsynlige kumulative giftvirkninger,
- c) bestemte forbrukerkategoriers særlige helsemessige overfølsomhet overfor et næringsmiddel som er bestemt til den berørte forbrukerkategorien.

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 kan være forurenset, enten på grunn av fremmedstoffer eller på annen måte, eller på grunn av forråtnelse, forringelse eller nedbryting.

Når et næringsmiddel som ikke anses som trygt, er en del av et parti eller en forsendelse av samme kategori eller betegnelse, skal det samme antas å gjelde for alle næringsmidler i det berørte partiet eller forsendelsen, med mindre det etter en utførlig vurdering finnes grunnlag for at resten av partiet eller forsendelsen er trygg.

Næringsmidler som overholder spesifikke bestemmelser om næringsmiddeltrygghet, skal anses for å være trygge med hensyn til de forhold som er omfattet av disse bestemmelsene.

At et næringsmiddel er i samsvar med spesifikke bestemmelser som gjelder for dette næringsmiddelet, er likevel ikke til hinder for at tilsynsmyndigheten kan treffes 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.

Kongen kan gi nærmere forskrifter for å forebygge produksjon og omsetning av næringsmidler som ikke er trygge.

§ 22 Næringsmidler og dyrevelferd

Dyr som skal inngå i næringsmiddelproduksjon, skal behandles i samsvar med lov av 20. desember 1974 nr. 74 om dyrevern. Kongen kan gi nærmere forskrifter for å hindre at næringsmidler og innsatsvarer blir produsert av dyr som har vært behandlet i strid med nevnte lov.

Kapittel IV. Avgifter, gebyrer, erstatningsordninger mv.

§ 23 Avgift og gebyr

(Forslag til bestemmelser om avgifter og gebyrer vil utformes på et senere tidspunkt og sendes ut på separat høring med sikte på at de kan innlemmes i Ot.prp. om ny matlov. Skulle ikke dette la seg gjennomføre, vil det i proposisjonen bare foreslås en hjemmel til at dagens forskrifter om avgifter og gebyrer videreføres i påvente av at utredningen om et nytt avgiftssystem under ledelse av Landbruksdepartementet ferdigstilles.)

§ 24 *Virksomhetens plikt til å dekke faktiske kostnader*

Utgifter ved å ta ut, sende og undersøke prøver kan pålegges virksomheten dersom det foreligger overtredelse av krav gitt i eller i medhold av loven.

Utgifter tilsynet har ved gjennomføring av stenging, destruksjon, beslag mv. kan pålegges virksomheten.

Virksomhet kan pålegges å dekke kostnader tilsynet har ved ekstraordinære tiltak knyttet til at virksomheten gjentatte ganger har unnlatt å etterkomme pålegg.

Kravene er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 25 *Erstatning for tiltak mot dyresykdom*

Eier skal ha erstatning for landlevende produksjonsdyr som avlives etter pålegg, som 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 dyra mv. ikke selv forsettlig eller grovt uaktsomt har forvoldt sykdommen, utlegget eller tapet, og at han har oppfylt varslingsplikt og fulgt vedtak gitt i eller i medhold av denne loven.

Når eier har rett til erstatning etter første ledd, skal han også ha erstatning for nødvendige utlegg til slaktning, nedgraving eller tilintetgjøring av dyr, til påbudt behandling, rensing og desinfeksjon, samt tap som følge av påbudt tilintetgjøring av hus, innredninger, fôr, redskaper og gjødsel.

Kongen kan gi forskrifter om erstatning for andre tap som følge av tiltak som blir pålagt for å forebygge eller bekjempe dyresykdom samt om fastsettelse, omfang og utmåling av erstatning etter første, annet og tredje ledd.

Erstatning kan ikke gis for avledede tap som følge av påbud eller for utgifter til dyras røkt og isolering.

Kapittel V. Administrative bestemmelser, sanksjoner og straff

§ 26 *Tilsyn og vedtak*

Mattilsynet fører tilsyn og fatter nødvendige enkeltvedtak for gjennomføring av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Kongen kan delegerer myndighet til andre offentlige eller private organer.

Ved fare for menneskers, dyrs eller planters helse, eller fare for miljøskade, eller når det er nødvendig for å ivareta internasjonale forpliktelser, kan Mattilsynet fastsette, endre og oppheve forskrifter straks og 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 og kystvakt skal på anmodning bistå tilsynsmyndigheten.

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.

§ 27 Vedtak begrunnet i føre-var prinsippet

I særlige tilfeller hvor det på bakgrunn av en vurdering av tilgjengelige opplysninger påvises en mulighet for skadelige virkninger på menneskers, dyrs eller planters helse eller fare for miljøskade, men hvor det fortsatt råder vitenskapelig usikkerhet, kan tilsynsmyndigheten treffe midlertidige tiltak som er nødvendige for å oppnå det valgte beskyttelsesnivå, i påvente av ytterligere vitenskapelige opplysninger for en mer omfattende risikovurdering.

Tiltak som treffes i henhold til første ledd skal være rimelig avpasset og ikke hindre handelen mer enn nødvendig, samtidig som det tas hensyn til teknisk og økonomisk gjennomførbarhet og andre faktorer som anses å være legitime i den aktuelle saken. Tiltakene skal vurderes på nytt innen en rimelig tidsperiode avhengig av typen risiko som er identifisert, og typen vitenskapelige opplysninger som er nødvendig for å avklare den vitenskapelige usikkerheten og foreta en mer omfattende risikovurdering.

§ 28 Omsetningsforbud, tilbaketrekking, beslagleggelse, destruksjon mv.

Innsatsvarer, planter, dyr, næringsmidler, materialer og gjenstander som ikke oppfyller krav gitt i eller i medhold av denne loven, kan forbys omsatt, importert eller eksportert og kan pålegges trukket tilbake fra markedet.

Innsatsvarer og næringsmiddel som ikke anses som trygge eller kan medføre fare for miljøskade, kan i tillegg beslaglegges eller pålegges båndlagt, kassert, destruert, merket eller behandlet på særlig måte. Tilsynsmyndigheten avgjør hva som skal gjøres med beslaglagte varer og varer uten kjent eier.

Planter og dyr som medfører eller kan medføre fare for spredning av sykdommer, smittestoffer, planteskadegjørere eller uønskede fremmedstoffer, kan i tillegg til pålegg som nevnt i første og annet ledd, pålegges isolert, avlivet mv. Døde dyr eller smitteførende gjenstander kan pålegges destruert eller nedgravd på eiers grunn, eventuelt på annen persons grunn dersom det kan foregå uten vesentlig ulempe for grunnens bruker eller eier.

§ 29 Smittesanering

Eiendom, bygning eller løsøre hvor det er eller kan antas å være smittestoffer eller planteskadegjørere, kan pålegges rengjort, desinfisert eller destruert. Det kan videre pålegges restriksjoner på bruk av slik eiendom, bygning eller løsøre.

§ 30 Stenging

Virksomhet der det har oppstått eller kan oppstå forhold, som medfører eller kan medføre fare for menneskers, dyrs eller planters helse eller fare for miljøskade, kan pålegges helt eller delvis stengt.

Ved overhengende fare kan tilsynsmyndigheten i tillegg foreta fysisk stenging av hele eller deler av virksomheten.

Virksomhet som drives uten nødvendig godkjenning, kan pålegges stengt.

§ 31 Tvangsmulkt

Virksomhet som unnlater å etterkomme enkeltvedtak innen fastsatt frist, kan ilegges tvangsmulkt i form av en engangsmulkt eller løpende dagmulkt. Tvangsmulktenes størrelse fastsettes under hensyn til hvor viktig det er at pålegget gjennomføres, og hvilke kostnader det antas å medføre.

Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Tilsynsmyndigheten kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

Kongen kan i forskrifter gi nærmere bestemmelser om tvangsmulkt.

§ 32 Gjennomføring av tiltak i særskilte situasjoner for eiers regning

Når tungtveiende samfunnshensyn gjør det nødvendig, kan tilsynsmyndigheten selv iverksette nødvendige tiltak. Tiltak kan gjennomføres for den ansvarliges regning. Skyldige beløp er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 33 Informasjon til allmennheten

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, skal tilsynsmyndigheten på eget initiativ gi allmennheten relevant informasjon den er i besittelse av. Tilsvarende kan tilsynsmyndigheten gi relevant informasjon til allmennheten når forbruker- eller andre samfunnshensyn taler for det.

Kongen kan gi forskrifter om informasjon til allmennheten.

§ 34 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.

§ 35 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 2 år eller begge deler, såfremt forholdet ikke rammes av strengere straffebestemmelse. På samme måte straffes forsøk og medvirkning.

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.

Tilsynsmyndigheten kan gis myndighet til å utferdige forenklet forelegg.

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.

Kongen gir nærmere regler om bruk av forenklet forelegg etter denne paragraf og fastsetter bøtesatser og subsidiær fengselsstraff for de overtredelser som ordningen skal omfatte.

Kapittel VI. Andre bestemmelser

§ 36 Særskilte saksbehandlingsregler

Kongen kan i særskilte tilfeller gi forskrifter som fraviker bestemmelser om klagefrist og klagerett i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

§ 37 Etablering av dataregistre

Tilsynsmyndigheten kan opprette nye eller knytte seg til eksisterende dataregistre som anses nødvendig for å sikre at bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven overholdes, eller er nødvendige for å ivareta internasjonale avtaler som Norge har inngått. Slike registre kan inneholde personopplysninger, men ikke sensitive personopplysninger i henhold til lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger.

Kongen kan gi forskrifter om plikt til å avgi opplysninger til slike registre.

§ 38 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 forretningskjennetegn, lov 12. mars 1993 nr. 32 om planteforedlerrett og lov 7. juni 2002 nr. 19 om personnavn, 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 domenenavn.

§ 39 Dispensasjon

Mattilsynet kan i særlige tilfelle dispensere fra bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven forutsatt at det ikke vil stride mot internasjonale avtaler som Norge har inngått.

§ 40 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 avtalen om det europeiske samarbeidsområdet.

Kapittel VII. Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

§ 41 Forholdet til eldre lovgivning

Forskrifter eller enkeltvedtak gitt i eller i medhold av lovbestemmelser som blir opphevet etter § 42, gjelder fortsatt inntil de blir endret eller opphevet, så langt de ikke er i strid med denne loven.

§ 42 Ikrafttredelse, virkning for andre lover/forskrifter

Denne lov trer i kraft 1. januar 2004.

Fra samme tid gjøres følgende endringer i andre lover:

- lov 17. juni 1932 nr. 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer m.v. (landbrukskvalitetsloven) (forslag ikke utarbeidet)
- lov 19. mai 1933 nr. 3 om tilsyn med næringsmidler (næringsmiddeloven) (forslag ikke utarbeidet)
- lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten

§ 9 første ledd bokstav b skal lyde:

”b. lov av xx om mat (matloven)”

- lov 14. juni 1985 nr 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. (oppdrettsloven)

§ 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”

- lov 21. desember 2000 nr. 118 om havbeite (havbeite)

§ 3 annet ledd skal lyde:

”Løyve kan ikkje bli gitt dersom det er fare for skadelege verknader på *folkehelsa* eller miljøet, medrekna fare for skade på det biologiske mangfold, økologisk ubalanse eller spreieing av sjukdommar”.

Følgende lover oppheves:

- lov 28. mai 1959 nr. 12 om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer o.a. (fiskekvalitetsloven)
- lov 6. april 1962 nr. 3 om floghavre (floghavreloven)
- lov 8. juni 1962 nr. 4 om dyrehelse (husdyrloven)
- lov 5. april 1963 nr. 9 om plantevernmiddel m.v. (plantevernmiddeelloven)
- lov 6. mai 1970 nr. 25 om forbud mot plukking av moltekart (moltekartloven)
- lov 4. desember 1970 nr. 82 om såvarer (såvareloven)
- lov 4. desember 1970 nr. 83 om handel med gjødsel og jordforbedringsmidler m.v. (gjødselvareloven)
- lov 23. mars 1973 nr. 18 om tilsyn med fôrvarer (fôrvareloven)
- lov 17. mars 1978 nr. 6 om samordnet næringsmiddelkontroll (samordningsloven)
- lov 10. januar 1997 nr. 9 om kjøttproduksjon (kjøttproduksjonsloven)
- lov 13. juni 1997 nr. 54 om tiltak mot sykdom hos fisk og andre akvatiske dyr (fiskesykdomsloven)
- lov 23. juni 2000 nr. 53 om plantehelse (planteheselloven)