



NÆRINGSMIDDELTILSYNET I DALANE

Det kongelige helsedepartement
Postboks 8011 Dep.
0030 OSLO

Dato: 20.02.2003
J.nr.: 8/03
Arkiv: A-050101

HØRING NY MATLOV

Viser til brev 12.02.03 med referanse 03/00181, ny matlov – informasjon om kommende høring, høringsfrist og høringsmøte med høringsdokumenter/høringsnotat.

Næringsmiddeltilsynet i Dalane har synspunkter på noen forhold som vi oppfatter som viktige i prosessen videre når det gjelder dannelsen av Mattilsynet.

ERNÆRING/HELT FRAM TIL BORD

I løpet av prosjektperioden fra juni 2001 har det blitt hevdet fra sentralt hold at miljørettet helsevern inkludert ernæring ikke skal være under Mattilsynets ansvarsområde.

Ifølge notat og lovutkast kommer det etter vårt syn klart fram at et helhetlig mattilsyn også inkluderer helsemessig og ernæringsmessig trygg mat med en klar forankring i den offisielle ernæringspolitikken. Dette bekreftes også i Food Law.

Viser i denne sammenhengen til §1 Formål , §18 Innsatsvaretrygghet og §21 Næringsmiddeltrygghet og forarbeidene i notatet. **Vedlagt utklipp fra notatet som dokumentasjon.**

Innspill: Ernæringsarbeid må bli en enda mer naturlig del av det nye mattilsynets arbeid enn det er nå. Tendensen til å utelate dette viktige arbeidet i planarbeidet til nå, må endres!

TYDELIGERE SKILLE MELLOM ROLLENE TIL DEPARTEMENT OG TILSYN

Under punkt 3.3.4.1, generelt om forholdet mellom departement og tilsyn, angis det en målsetting om tydeligere skille mellom fag, forvaltning og politikk. Dette er viktig for at tilsynet skal ha mulighet til å gjøre jobben bedre.

Under punkt 11.8.11.2, vurdering og forslag pekes det på den danske bruken av Smileys som et tjenlig redskap.

Landbruksminister Sponheim har også nylig gått i bresjen for bruk av Smileys, jmf foredrag lørdag 15.februar ved igangsettingen av forbrukerpanelene, fokus i etterkant fra Landbruksdepartementet på internett.

Innspill: Eksempelet med nærmest anbefaling av bruk av Smileys i mattilsynet viser etter vårt syn behovet for tydelig rolleforståelse mellom berørte parter. Ordningen har ikke vært diskutert internt i tilsynet. At skille mellom departement og tilsyn blir tydeligere, er helt nødvendig for at tilsynet skal gjøre en best mulig jobb i rollen som tilsyn.

KOMPETANSEKRAV

Under punkt 9.5.2, vurdering og forslag under 9.5, opplæring og kompetanse, tas spørsmålet opp om krav til kompetanse for å kunne produsere og framby matvarer. Kravet er kommet også til uttrykk i §13 i lovutkastet.

Innspill: Et slikt krav til kompetanse er svært sentralt med tanke på trygg mat. Fokus på dette vil være avgjørende for å få til bedre regeletterlevelse.

KJØTTKONTROLL

Punkt 9.10.2, vurdering og forslag omhandler blant annet arbeidet med regelverksfornyelse innenfor kjøttkontrollområdet som startet for mer enn 10 år siden. Det vises til at det både i Norge og EU pågår utredningsarbeid med sikte på å modernisere kjøttkontrollen.

Innspill: Mattilsynet bør bidra til denne moderniseringen. Kjøttkontrollen som nå er svært fokusert på slakterikontroll/båndkontroll må få et mer helhetlig perspektiv fra jord til bord.

Med hilsen

Arne Espeland
Kommuneveterinær

Vedlagt dokumentasjon knyttet til ernæringsarbeid/helt fram til bord/utklipp fra notatet med uthevninger knyttet til at ernæringsarbeidet har en naturlig plass både i notatet og lovutkastet

SITATER SOM PEKER PÅ BETYDNINGEN AV ERNÆRINGSARBEID I ET NYTT MATTILSYN FRA JORD OG FJORD TIL BORD

2.1.1 Helsedepartementets ansvarsområde

Ernæringspolitikken

blir ivaretatt 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.*

2.1.3 Landbruksdepartementets ansvarsområde

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

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 tilfredsstiller 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.

2.3 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 næringsmiddellover til én lov om næringsmidler². Disse forslagene gjelder imidlertid kun begrensede ledd i matproduksjonskjeden. Tanken om en matforvaltning som strekker seg langs hele matproduksjonskjeden fra jord/fjord til bord er uttrykk for et ønske om en helhetlig forvaltning av matpolitikken. Det er en økende bevissthet om at sluttproduktet er et resultat av råvarer og innsatsvarer, kvaliteten på fisk og andre dyr, kvalitet og bruk av fôr, såvarer, gjødsel og plantevernmidler, videreforedling, lagring, pakking og presentasjon. Dersom kvaliteten eller behandlingen av disse produktene gir helsemessige uønskede konsekvenser for maten, vil en matforvaltning som bare konsentrerer seg om sluttledet, være ineffektiv og lite målrettet. **Ideen om en helhetlig matpolitikk hvor forvaltningen strekker seg over hele matkjeden, har i all hovedsak sitt utspring i at norsk mat- og ernæringspolitikk skal sikre befolkningen helsemessig trygg mat, bidra til et ernæringsmessig godt kosthold og bidra til å styrke forbrukernes innflytelse.** Tanken ble 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 tilfredsstillende 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.

3.4 Tilsynets støttefunksjoner

3.4.1 Vitenskapskomitéen

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 ernæringsspørsmål 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.

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.

7.1.2 Helsehensynet i foredling og omsetning

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.

7.3 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.

11.8.3.2 Omsetningsforbud pga. helsefare

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 fødevarer 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) fødevarer sandsynlige umiddelbare og/eller kortsigtede og/eller langsigtede indvirkning på sundheden hos personer, der indtager fødevarer, 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 fødevarer er uacceptabel til menneskeføde, hvis den anvendes som tiltænkt, fordi den er forurenede 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 fødevarer 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.

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.

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.**

§ 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**
- b) sannsynlige kumulative giftvirkninger,**
- c) bestemte forbrukerkategoriens 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 ikke er trygt. Kongen kan gi nærmere forskrifter for å forebygge produksjon og omsetning av næringsmidler som ikke er trygge.