

mattilsynet

interimorganisasjonen

Det kongelige helsedepartement
Pb 8011 Dep
0030 OSLO

Ved:

Deres/Dykkar ref:
03/00181

Vår ref:

Vår dato:
31. mars 2003

VEDR: HØRING AV NY MATLOV

Det vises til brev av 14.02.03 hvor ny Matlov er sendt til høring, samt høringsmøte avholdt på Gardermoen 12.3.2003.

Interimsorganisasjonen for Mattilsynet har i samarbeid med tilsynene som skal inngå i Mattilsynet, utarbeidet et høringssvar. Vi har først og fremst lagt vekt på generelle kommentarer til ansvarsdelingen mellom departement og tilsyn, virkemidler, og drikkevann. Tilsynene har for øvrig utarbeidet høringssvar som går mer i detaljer i forhold til de ansvarsområder de representerer, i tråd med departementets ønsker.

GENERELLE KOMMENTARER

I. Kommentarer til ansvarsdeling mellom departement og tilsyn.

Det er gjort mye bra i arbeidet med den nye matreformen i forhold til å sikre habilitet, integritet og tillit. Matloven har også stor betydning for ansvarsdelingen mellom departementene og tilsynet. Det er et uttalt ønske fra Regjeringen at tilsynene bør ha en mer uavhengig stilling i forhold til departementene. I høringsnotatet presiseres det at det legges opp til et tydeligere skille mellom departement og tilsyn, og at departementene skal utvikle sin rolle som sekretariat for politisk ledelse. Dette er også uttalt fra Arbeids og administrasjonsdepartementet i andre dokumenter samt i det første høringsbrevet i forbindelse med organisering nytt mattilsyn (Høringsnotat 1). Generelt sies det i stortingsmelding nr.17 (2002-2003) at skillet mellom departement og tilsyn i størst mulig grad bør klargjøres i lov – s. 32; *Dersom tilsynene skal sikres uavhengighet fra Kongen og vedkommende statsråd, er det en betingelse at reglene som skal bidra til uavhengighet også binder disse. Slike vedtak må på denne bakgrunn treffes av Stortinget i lovs form eller i plenum.*

På bakgrunn av dette har vi kommentarer til noen pkt. i lovutkastet og forarbeidene hvor vi tror det er behov for å avklare eller utdype på forholdet mellom departement og tilsyn.

Utarbeidelse av forskrifter

Bør Mattilsynet kunne fastsette forskrifter ?

De fleste forskriftene på matområdet utarbeides på bakgrunn av forpliktelser i forhold til EØS-avtalen, hvor rammenotater og de rutiner som er lagt i forhold til dette, gir departementene informasjon på et tidlig stadium i regelverksutviklingen. Dette gjør at politiske nasjonale unntak kan vurderes før behandling i EØS-komiteen. Etter beslutning i EØS-komiteen er valgmulighetene i forhold til gjennomføringen av rettsaktene i norsk rett små. Stortingsmelding 17 viser til at det i forhold til Kredittilsynet er valgt en løsning der forskrifter av teknisk og utfyllende karakter i stor grad er delegert til Kredittilsynet. I andre nordiske land som Sverige og Danmark er det også lagt til direktoratsnivå å utferdige forskrifter. Det kan i denne sammenheng også vises til den delegasjon som i dag er gjort fra Helsedepartementet til Statens næringsmiddeltilsyn. SNT har siden 1990 vært delegert myndighet til å endre, utfylle og oppheve forskrifter på vegne av Helsedepartementet. De rutiner som er lagt rundt dette, har sikret at departementet hele tiden holdes orientert.

I høringsnotatet s 26 sies det at fastsettelse av forskrifter som hovedmønster bør gjøres av departementene, men når det gjelder forskrifter av teknisk og ikke-politisk karakter kan utferdigelse og fastsettelse også kunne skje i Mattilsynet.

Siden det innenfor Mattilsynets forvaltningsområde er hovedvekt av forskrifter av svært faglig og teknisk karakter, vil fastsettelse av forskrifter av normalt delegeres til Mattilsynet.

Bør departementene kunne treffe hastevedtak ?

§ 26, annet ledd i utkastet til Matloven gir Mattilsynet hjemmel til å fastsette, endre og oppheve forskrifter straks og uten forutgående høring. Dette er etter vår oppfatning en svært viktig bestemmelse som klargjør viktigheten av at høring unnlates i de tilfeller helse står på spill – og at det også legges til rette for en rask gjennomføring av EUs beskyttelsestiltak – og lemping av disse i tråd med EØS-avtalen. Vi stiller imidlertid et lite spørsmålsteget om det bør klargjøres i forarbeidene at departementene også bør kunne fatte slike vedtak – eller om det er ment at departementene skal være avskåret fra dette. Det vises til Stortingsmelding 17 pkt 4.6.1 som sier at *der loven legger en oppgave til et forvaltningsorgan direkte, kan det reises tvil om departementet kan instruere tilsynet i enkeltsaker. Dette bør derfor spesifiseres i lovgivningen.*

Delegasjon til private eller andre innen området

§ 26 første ledd siste pkt. fastsetter at Kongen i statsråd i spesielle situasjoner kan delegerer myndighet til andre offentlige eller private organer. Mattilsynet ser dette som positivt, men vi mener likevel at dette bør utdypes ytterligere i forarbeidene til matloven. Videre ber vi om at det vurderes om det er mer hensiktsmessig at denne delegasjonsmyndigheten tillegges vedkommende departement i stedet for Kongen i statsråd.

Instruksjon

Det er utvilsomt at departementene skal kunne instruere og styre Mattilsynet. Det er imidlertid et uttalt ønske fra Regjeringen at den ønsker en økt faglig uavhengighet for tilsynene da det kan styrke deres faglige legitimitet og autoritet. Det er et ønske om at fag skal forvaltes i direktoratene og politikk i departementene, og at det begge veier skal være en ryddighet i forhold til dette. Stortingsmelding 17 behandler under pkt. 4.6.2.1 hvordan det i utgangspunktet ikke er noen formkrav for måten instruksjer gis på: *Det er derfor grunnlag for å kreve at instruksjer fra departementet må foreligge skriftlig for å ha gyldighet. Av hensyn til tilsynenes faglige legitimitet er det også grunn til å hevde et allment prinsipp om at slike instruksjer skal være offentlige.*

På bakgrunn av det som er beskrevet innledningsvis med hensyn til å sikre Mattilsynets habilitet, integritet og tillit, ber vi departementet vurdere om det bør taes inn en bestemmelse i matloven som legger til rette for at instruksjer fra departementene til Mattilsynet skal være skriftlige og offentlige, eller om dette eventuelt skal reguleres gjennom annet regelverk.

Klagesaksbehandling

Vi oppfatter det som forståelig og greit at departementet skal være klageinstans i forhold til godkjenning av GMO saker slik det er foreslått i høringsnotatet. Når det gjelder tilsvarende forslag om tolkning av tvilsspørsmål i forhold til EØS-avtalen, vil vi peke på at de fleste tvilsspørsmål som oppstår på virkeområdet for matloven vil kunne falle inn under betegnelsen ”tvilsspørsmål i forhold til EØS-avtalen”. Det er et stort og komplekst regelverk som er utarbeidet og innlemmet i EØS-avtalen, noe som gjør det vanskelig å avgrense hva som skal til departementet. Dersom dette ikke avgrenses ytterligere, kan for mange enkeltsaker uten politisk karakter havne til behandling i departementene. Vi antar at en vil komme nærmere tilbake til en avgrensning her i senere dokumenter, men vi foreslår at forarbeidene til matloven nyanseres noe på dette punktet.

II. Virkemidler

Mattilsynet er avhengig av å ha et bredt spekter av virkemidler til bruk i tilsynsarbeidet og ser derfor positivt på at det i forslaget til ny matlov beskrives nye og effektive virkemidler til bruk ved brudd på regelverket.

Mattilsynet ser det også som viktig at tilsynets muligheter for bruk av virkemidler ikke svekkes i forhold til dagens tilsynssystemer. Videre er det viktig at sanksjonsmulighetene er noenlunde samordnet mellom statlige tilsyn i Norge. Mattilsynet har registrert at virkemiddelbruk regulert i matloven samsvarer med annet regelverk som i nevnt i Kommunal og regionaldepartementets Ot. Prp. nr. 67 (1999-2000) som omhandler myndighetenes samordningsarbeid på HMS området.

De enkelte paragrafer som omhandler administrative bestemmelser, sanksjoner og straff er kommentert under pkt. II. Kommentarer til de enkelte paragrafer.

III. Drikkevann

I lovutkastet er drikkevann direkte nevnt to steder:

- I § 5, i definisjon av næringsmiddel: *”Næringsmidler omfatter drikkevarer, herunder drikkevann, ...”*
- I § 15, siste ledd: *”Kongen kan i forskrifter forby virksomhet som kan medføre fare for forurensning av drikkevann i vannforsyningsystem og internt fordelingsnett.”*

Dette innebærer at det er lite i lovteksten å forholde seg til mht å få en klarhet i hvilket omfang drikkevann og vannforsyningssystemer er regulert i loven. Det er spesielt to forhold som vi i så måte savner og ikke finner en klar omtale av i høringsnotatet:

Om råvann skal inngå i begrepet ”innsatsvarer”

Råvann i nedbørs-/influens-område, i vannkilde, i inntaksledning og i vannbehandlingsanlegg før det har passert alle nødvendige behandlingstrinn, blir ikke å oppfatte som næringsmiddel i henhold til lovutkastets definisjon, da det ikke oppfyller kvalitetskravene i drikkevannforskriften. Dette betyr at slikt vann bør sorteres inn under definisjonen av innsatsvarer.

Om vann for husholdningsformål (dusj-hensynet) skal omfattes av den nye matloven.

Vann til husholdningsformål er inkludert i definisjonen av drikkevann i drikkevannsforskriften og i drikkevannsdirektivet (dette med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven). Dette betyr at drikkevann har en videre definisjon i drikkevannsforskriften enn drikkevann slik det synes å være regulert i matloven.

Siden Mattilsynets forvaltning skal baseres på helkjedeperspektivet, er det helt avgjørende at drikkevann generelt også er omfattet av regulering og tilsyn etter samme prinsipp. Dette medfører at når Mattilsynet skal ha ansvar for godkjenning av og tilsyn med vannverk er det også nødvendig å ha hjemmel til å inkludere alle forhold som vedrører vannforsyningssystemet og drikkevannet i sine vedtak og i sitt tilsyn. Det er nettopp en helhetlig forvaltning av drikkevannet som er blitt etterlyst i lang tid. Det legges nå opp til et tett samarbeid mot miljørettet helsevern, som skal ha uttalerett. Ved uenighet skal saken løftes opp til neste nivå i tråd med Heløe utvalgets forslag. Drikkevannsforvaltningen blir, slik vi ser det, bare styrket og lettere å gjennomføre dersom matloven har hjemmelsgrunnlag for hele drikkevannsforskriften.

På bakgrunn av dette foreslår vi at drikkevann blir klart og tydelig regulert inn i Matloven i sin helhet ved å ta det spesifikt inn i §§ 1 og 2. Vi foreslår derfor å føye til ”og drikkevann” etter helsemessige trygge næringsmidler i § 1, første ledd. I § 2 om virkeområde kan det tas inn ved å føye til ”og drikkevann” i første punktum. Vi mener at det på dette vis vil fremgå at det er drikkevann som sådan, slik det har vært regulert i eget regelverk siden sekstitallet det er snakk om, og ikke kun vann som næringsmiddel.

IV. Implementering av forordningstekst

Prinsipielt mener vi det er viktig at der elementer fra forordninger skal implementeres etter forpliktelser i EØS-avtalen, bør dette gjøres ordrett. Dette prinsippet mener vi bør gjennomføres løpende i hele matloven der tekst fra Food law er tatt inn.

Før øvrig mener vi at en bør vurdere hensiktsmessigheten av å ta inn større deler av forordningsteksten slik det er gjort i bl a §§ 18 – 21. Det synes å bli på et detaljnivå som nærmer seg mer forskriftkarakter. En kunne i stedet valgt å gi disse bestemmelsene en videre og mer generell ordlyd og overlatt detaljreguleringen til utfyllende regelverk. Dette vil også forenkle gjennomføring dersom Food law revideres på disse punkter.

II. KOMMENTARER TIL DE ENKELTE PARAGRAFER:

Til § 4 Folkerettslige begrensninger

Det er spesielt at matloven har en bestemmelse som innebærer at folkeretten på det aktuelle området vil gå foran intern norsk rett ved eventuell motstrid. Bestemmelsen vil blant annet innebære at EU-rettsakter som faller inn under EØS-avtalens område ved eventuell motstrid vil gå foran matlovens bestemmelser selv om det ikke er foretatt noen nasjonal gjennomføringsakt. Det samme gjelder folkerettslige forpliktelser etter andre avtaler som f. eks WTO.

Det er en del andre folkerettslige forpliktelser det kan være hensiktsmessig å gi forrang på denne måten, for eksempel på havrettens område. Slik lovens geografiske virkeområde er angitt kan det tenkes at problemstillinger av denne art vil dukke opp. Vi ser ingen problemer med at folkeretten gis forrang i slike tilfeller. På denne bakgrunn vil vi oppfordre departementet til nærmere å vurdere hensiktsmessigheten av ordlyden i bestemmelsen slik den er foreslått i utkastet, og eventuelt omformulere bestemmelsen slik at EØS – delen av folkeretten holdes utenfor.

Til § 5 Definisjoner

Justisdepartementets veiledning "Lovteknikk og lovforberedelse" tar for seg når og hvordan definisjoner bør brukes. De definisjoner som er foreslått i loven, må vurderes opp mot de retningslinjene som er gitt i veiledningen (se kap. 7.4). Definisjonene skal først og fremst være et hjelpemiddel i lesningen av loven. På denne bakgrunn synes det ikke å være hensiktsmessig med alle de definisjonene som er gitt i loven, det gjelder særlig definisjonene av dyr, planter og smittestoff. Dersom det for eksempel med begrepet "dyr" menes noe annet enn hva som går frem av den vanlige betydningen av ordet, kan man definere dette. Dersom det ikke er ment å legge noe særskilt i dette begrepet, trenger man heller ikke å definere det i lovteksten. Dette er begreper man i stedet bør kommenteres i forarbeidene til loven, og som også eventuelt kan vedtas i utfyllende forskrifter.

Til §§ 28 og 32

Vi mener det bør ryddes litt i § 28 for å gjøre det tydeligere hvilke rettigheter myndighetene har til fysisk å gripe inn i forhold til å beslaglegge, destruere osv, - og når det gis hjemmel for å gi pålegg. Det stilles også et spørsmålstegn ved om det i ordlyden i tilstrekkelig grad er lagt til rette for at de hjemler en faktisk har i dag i forhold til fysisk inngripen er videreført, f.eks retten til å destruere og den utvidede rett til fysisk gjennomføring av vedtak som i dag følger av husdyrlovens § 4. Ønsker man å videreføre disse hjemlene må det komme tydeligere til uttrykk i lovteksten, eventuelt bør det i forarbeidene klargjøres hva som videreføres og hva som fjernes.

Det antas at setningen "tilsynsmyndigheten avgjør hva som skal gjøres med beslaglagte varer og varer uten ukjent eier" skal ivareta dette på noe vis men dette kommer ikke klart frem av høringsnotatet. Det kommer også i denne setningen inn en liten passus om at tilsynsmyndigheten avgjør hva som skal gjøres med varer uten kjent eier. Dette finner vi ikke omtalt særskilt i høringsnotatet og bestemmelsen virker litt malplassert i den sammenhengen den står.

Vi henviser også til den diskusjon som framkom på høringsmøtet, og vil foreslå at man endrer andre ledd slik at de virkemidler som skisseres ikke er begrenset til tilfeller hvor helseskade eller miljøskade er bakenforliggende. Det er vårt syn at en manglende endring av andre ledd vil medføre en vesentlig svekking av tilsynets virkemiddelapparat i forhold til hva som er tilgjengelig i dag – og hva som har vist seg å være svært tjenlige virkemidler i det daglige tilsynet.

§ 32 skal muligens også ivareta enkelte av dagens hjemler til fysisk inngripen – men tungtveiende samfunnshensyn synes å være en høy terskel i forhold til dagens hjemler. Nærmere avklaring og beskrivelse av hva som kan tenkes å gå under betegnelsen tungtveiende samfunnshensyn hadde det vært hensiktsmessig å få inn i kommentarene til bestemmelsen.

Til §§ 30 og 31

Definisjonen av virksomhet i § 5 er i stor grad knyttet opp mot foretak. Dette kan kanskje gjøre at enkelte av disse virkemidlene ikke vil kunne anvendes i ethvert tilfelle, jf for eksempel hobbyfjorfebesetninger. Vi mener det er viktig at virkemidlene kan anvendes i forhold til alle rettssubjekter som er gjenstand for tilsyn og plikter etter regelverket og ber om at dette vurderes og ivaretas med hensyn til eventuelle justeringer av virksomhetsdefinisjonen og formuleringene i virkemiddelbestemmelser.

Til § 34 Virksomhetskarantene

Mattilsynet ser det som positivt å få adgang til å benytte virksomhetskarantene, og ser på dette som et viktig virkemiddel. Siden dette er et nytt virkemiddel bør dette beskrives på en slik måte at det går klart fram hva som ligger i begrepet virksomhetskarantene. Dette bør klargjøres i forarbeidene til matloven. Videre kan også definisjonen av virksomhet i matloven skape uklarheter – er det snakk om lokalene virksomheten drives i (en kunne få inntrykk av det i en uttalelse fra departementet på høringsmøtet) eller er det selve driften; produksjonen, lagringen, dyreholdet osv ?

Mattilsynet er av den oppfatning at hvis virksomhetskarantene kan benyttes både knyttet til lokale og til person vil dette være en meget effektiv sanksjon overfor virksomheter som ”notorisk” ikke følger regelverket. En vil da hindre at de notoriske lovbrysterne vil finne seg nye veier å gå selv om den virksomheten de driver blir karantert, samtidig som en forhindrer at lokalet er unødig båndlagt.

Vi mener videre at karantenebestemmelsen bør følges av forskrift som utdyper ordlyden i bestemmelsen og hvordan den skal/kan benyttes. For eksempel er det av vesentlig betydning at det åpnes for at vedtaksmyndigheten kan oppheve en karantene før karantenetiden er utløpt, for eksempel ved eierskifte.

Til § 35 Straff

Vi mener forslaget om å øke strafferammene er riktig og helt nødvendig. Vi ser også svært positivt på forslaget om at det gis hjemmel for å utarbeide forskrifter som åpner for å gi forenklet forelegg. Dette antas å kunne bli et godt virkemiddel og et supplement til de øvrige virkemidler der hvor disse har vist seg å ikke være effektive. Det antas også at det ikke minst kan avlaste fra å måtte bruke av politiets knappe ressurser der hvor det er åpenbare og alvorlige brudd på bestemmelser.

Med hilsen

Joakim Lystad
Adm.dir

Friede Andersen
Prosjektleder

Kopi: Statens dyrehelsetilsyn
Statens næringsmiddeltilsyn
Statens landbrukstilsyn
Fiskeridirektoratet
KNT-Forum