

Landbruksdepartementet
Postboks 8007, Dep
0030 Oslo

Deres/Dykkar ref:

Vår ref:
03/00006

Vår dato:
7.april 2003

MATTILSYNETS HØRINGSSVAR PÅ MATDEPARTEMENTENES HØRINGSNOTAT OM FRAMTIDIG ORGANISERING AV LABORATORIETJENESTENE PÅ MATOMRÅDET MV.

1. Innledning

Vi viser til høringsnotat av 20. februar ”Framtidig organisering av laboratorietjenestene på matområdet m.v.”

1.1 Bakgrunn

Matdepartementenes notat omhandler forslag til bruk av statlige virkemidler for å nå de politiske mål som er satt for laboratorietjenestene på matområdet samt for statens økonomiske medvirkning til omstilling av dagens laboratoriepersonell i kommunene. Matdepartementene angir videre at høringsnotatet og uttalelsene som kommer fra høringsinstansene vil danne grunnlaget for foreleggelse av saken for Stortinget i løpet av våren 2003.

Landbruksdepartementet har tidligere engasjert Agenda Utredning og Utvikling AS til å utrede spørsmål rundt organiseringen av Mattilsynets laboratoriebehov. Fra Agenda foreligger ”Laboratorietjenestene for Mattilsynet” delrapport for fase 1, datert 24.08.2002 og delrapport om ”Fremtidig statlig politikk” datert 17. desember 2002.

1.2 Føringer

Stortinget har i St.prp. nr. 63 (2001-2003) og St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002-2003) gitt følgende føringer for den framtidige organiseringen av laboratorietjenesten på matområdet:

1. laboratorietjenesten skal organiseres uavhengig av Mattilsynet
2. statlig eierskap til laboratorier skal begrenses til virksomhet som av faglige eller økonomiske årsaker ikke kan ivaretas av andre aktører
3. staten skal bidra til å sikre like konkurransevilkår for privat og offentlig tjenesteyting i laboratoriemarkedet. Et viktig moment i den sammenheng er at midler til finansiering av mattilsynets tjenestebehov skal kanaliseres gjennom Mattilsynet
4. statens innsats på dette området skal rettes mot å sikre at en del uttalte målsetninger for disse tjenestene blir oppfylt, nemlig at:
 - tilsynet har tilfredsstillende tilgang på likeverdige laboratorietjenester over hele landet
 - tilsynsobjektene (næringene og kommunene) har nødvendig tilgang på analysekapasitet til å tilfredsstille kravene til dokumentasjon av sin internkontroll
 - kommunene har nødvendig tilgang på analysekapasitet til å gjennomføre sine oppgaver innenfor miljørettet helsevern
 - laboratorietjenesten har en infrastruktur som gjør at hensynet til geografisk nærhet mellom laboratorier og brukere blir behørig ivaretatt
 - det til enhver tid finnes kompetanse og kapasitet til å utrede nye problemområder som måtte komme på matområdet og at det utvikles og implementeres ny metodikk etter hvert som behovet for dette utvikler seg
 - det finnes laboratorier med nødvendig kompetanse og uavhengighet til å forestå referansefunksjoner for den øvrige laboratorietjenesten

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

I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002-2003) ble blant annet følgende tre prinsipper for statens engasjement på laboratorieområdet presentert. Under behandlingen av saken i Stortinget fikk disse prinsippene tilsutning fra flertallet

- statens innsats på feltet skal rettes mot å sikre en tilfredsstillende måloppnåelse i forhold til de punktene som er skissert ovenfor
- statlig engasjement på eiersiden skal begrenses til de former for laboratorievirksomhet som av faglige eller økonomiske årsaker ikke kan ivaretas av andre aktører
- staten skal bidra til å sikre like konkurransevilkår for privat og offentlig tjenesteyting i laboratoriemarkedet.

1.3 Høringsuttalelsen

Mattilsynet har utarbeidet sitt hørings svar etter å ha innhentet synspunkter fra de etatene som til sammen skal utgjøre det nye Mattilsynet: Fiskeridirektoratets sjømatavdeling, Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn og de kommunale næringsmiddeltilsynene representert ved KNT-forum. Etatenes synspunkter er ulike på noen punkter. Mattilsynets hørings svar forener ikke alle synspunkter som er mottatt. Flere av etatene vil derfor supplere dette hørings svaret med egne hørings svar.

2. Generelle kommentarer

2.1 Perspektiv og målsetning:

Høringsnotatet omhandler forslag til bruk av statlige virkemidler for å nå politiske mål som er satt for laboratorietjenestene på matområdet. I tillegg også statens økonomiske medvirkning til omstilling av dagens laboratoriepersonell i kommunene (kapittel 1 i notatet).

Etter Mattilsynets oppfatning berører høringsnotatet i litt for liten grad hvorvidt de ulike løsninger og virkemidler tjener Mattilsynet optimalt. Selv om Mattilsynets behov for laboratorietjenester er et viktig virkemiddel for å skape et kommersielt marked, må ikke dette overskygge betydningen av at Mattilsynet til enhver tid har behov for tilstrekkelige og kvalitetsmessige gode laboratorietjenester. Det savnes derfor en klart formulert overordnet målsetning som fastslår at staten tar ansvar for at Mattilsynet skal ha en fullverdig dekning av sitt behov for å få utført laboratorietjenester av kvalifiserte laboratorier på alle nivåer i tilsynet, og med rimelig geografisk nærhet i alle deler av landet.

2.2 Laboratorietjeneste er en forutsetning for et fullverdig og kompetent Mattilsyn:

For at Mattilsynet skal fylle sin rolle som fullverdig og kompetent tilsynsorgan er forvaltningsstøtten fra høyt kvalifiserte laboratorier en grunnleggende forutsetning. Viktige momenter er:

- Det må til enhver tid finnes godt kvalifiserte laboratorier som kan levere de tjenestene Mattilsynet etterspør på alle nivåer i tilsynet.
- Laboratoriene må i sum besitte både spisskompetanse på relevante områder og kapasitet til å utføre volumanalyser.
- Laboratoriene må sikre Mattilsynet nødvendig handlekraft under alle forhold, også i situasjoner som krever at det reageres raskt.
- Laboratoriene må samlet sett ha tilfredsstillende beredskap både i forhold til kjente og nye problemstillinger.
- Laboratorietilbyderne må oppfylle Mattilsynets krav til kvalitetssikring.
- Laborariestøtten må sikre at Mattilsynet oppfyller internasjonale forpliktelser og nasjonale krav både nå og i framtiden.
- Laborariestøtten må sikre at Mattilsynet kan oppbevare tillit og troverdighet hos både forbrukerne, i næringslivet i inn- og utland og i internasjonale kontrollorganer.

2.3 Laboratorietjenester fra statlige laboratorier og andre aktører i markedet:

Notatet beskriver i prinsippet tre ulike tjenesteytere som i framtiden kan fylle Mattilsynets behov for laboratorietjenester. Det er statlige laboratorier knyttet til vitenskaplige (FoU-) institusjoner, private og kommunale laboratorier som fungerer i markedet, og nyskapningen statseid laboratorievirksomhet organisert som aksjeselskap (i Agendarapporten omtalt som Statslab AS).

2.3.1 Statlige laboratorier knyttet til vitenskaplige institusjoner

Notatet beskriver institusjonene Veterinærinstituttet med eksisterende landsdelslaboratorier, Nasjonalt Folkehelseinstitutt, Nasjonalt Institutt for ernæring og sjømatforskning. I tillegg Fiskeridirektoratets tre distriktslaboratorier, Såvarelaboratoriet ved Statens landbrukstilsyn, Norges Veterinærhøgskole og Planteforsk. Utenom disse bør en også ta med Strålevernet, Forskningsinstitutter tilknyttet Norges Landbrukshøgskole og Hormonlaboratoriet ved Aker sykehus. Alle har så langt levert tjenester til de tilsynsetatene som skal inn i Mattilsynet.

Mattilsynet slutter seg til den beskrivelse som gis i notatet om at følgende tjenester fortsatt bør leveres fra de samme tilbydere på de områder hvor dette skjer i dag: Forskningsbasert forvaltningsstøtte, beredskapsfunksjoner, referansefunksjoner, sykdomsdiagnostikk og metodeutvikling. Prising av oppdrag som kommer fra Mattilsynet må forutsettes at skjer på et realistisk grunnlag.

De samme institusjonene utfører i dag flere rutineanalyser som også utføres av kommersielle aktører i markedet. I henhold til notatet skal disse rutineanalysene skilles ut og konkurranseutsettes. Mattilsynet deler denne oppfatningen, men laboratoriene ved de vitenskapelige institusjonene må ha et volum av rutineanalyser som er nødvendig for å opprettholde akkreditering, kompetanse og ferdigheter ved laboratoriene for blant annet å ivareta referanse-, beredskaps- og forvaltningsstøttefunksjonen.

Dersom kostnaden ved å opprettholde et nødvendig volum av rutineanalyser ved disse institusjonene skal dekkes via Mattilsynets budsjetter, må kostnaden fastsettes etter priser som er beregnet på samme grunnlag som hos kommersielle aktører i markedet. Dette er nødvendig for å synliggjøre kostnaden med å opprettholde nødvendig kompetanse i de vitenskapelige institusjonene. Det er i notatet uklart om det er Mattilsynet som skal bekoste kostnadene ved opprettholdelse av et slikt volum. I så fall vil dette kunne få konsekvenser for Mattilsynets kjøp av tjenester hos andre aktører som vil kunne påberope seg dekning av tilsvarende kostnader. Mattilsynet ønsker derfor en nærmere utdyping av denne problemstillingen.

Mange typer analyser som Mattilsynet har behov for, vil det imidlertid ikke være sannsynlig at markedet vil kunne utføre, og Mattilsynet vil fortsatt være avhengig av å få dekket disse ved de nevnte institusjoner.

2.3.1. Analysetilbydere i markedet.

Aktørene i det kommersielle laboratoriemarkedet innenfor Mattilsynets ansvarsområde kan omfatte private laboratorier, ulike former for videreføring av det kommunale næringsmiddeltilsynets laboratorier og eventuelt andre hvor staten ikke står som eier.

I tillegg har Fiskeridirektoratets regionlaboratorier en betydelig andel analyser som vurderes å kunne konkurransenutsettes. Dette vil også til en viss grad gjelde SLTs såvarelaboratorium. Men disse laboratoriene besitter også forvaltningskompetanse og utfører også andre tjenester og funksjoner som Mattilsynet har behov for, og som trolig ikke kan settes helt ut i markedet. Framtidig organisering av de ikke kommersialiserbare tjenestene ved disse laboratoriene er uavklart.

Noen av de private aktørene er tilknyttet forskningsmiljøer (NIVA, NILU etc) og leverer spesialanalyser som dioksiner, PCB og PAH, særlig der hvor de statlige laboratoriene har for liten kapasitet. Tilsvarende benyttes utenlandske spesiallaboratorier i noen tilfeller. Tjenestene som leveres fra spesiallaboratoriene i dag er vanligvis kun resultater etter innsendte prøver. Det bør kunne bestilles pakker som inkluderer prosjektdesign, sammenstilling og analytisk vurdering av resultater og mer fullstendige rapporter på lik linje med det som mottas fra de statlige FoU-miljøene.

Enkelte KNT-laboratorier og laboratorieselskaper utskilt fra KNT har over flere år brukt betydelig av egne og SNTs ressurser på å bygge opp spisskompetanse innen spesielle områder. Det gjelder blant annet Miljølaboratoriet i Midt-Rogaland (tidl. KNT) når det gjelder matemballasjeanalyser, NMT Salten på radioaktivitet og NMT Trondheim når det gjelder allergener i mat og algetoksiner.

Flertallet av KNT-aktørene er akkreditert for mat- og drikkevannsanalyser og har dette som en av sine hovedoppgaver i dag. De er derfor vel kvalifisert til å fortsatt stå som tilbyder av rutineanalyser i likhet med eksisterende private aktører i markedet. De fleste KNT-laboratorier og flere private laboratorier er i dagens tilsynsstruktur samlokalisert med næringsmiddeltilsynet og for noen også med vertskommunens enhet for miljørettet helsevern.

Ganske mange av de kommunale laboratoriene (og kanskje også bransjeeide laboratorier), FoU-laboratorier og andre statlig eide laboratorier, er i dag subsidiert av sine eiere i form av grunnbevilgninger som også dekker rådgivningsfunksjon, forvaltningsstøtte og beredskap. Mattilsynet anser at det må sørges for at alle laboratoriene i matmarkedet opptrer innenfor rammen av konkurranseregelverket slik at analyseprisene fra disse tilbyderne avspeiler de reelle kostnadene.

Det er av vesentlig betydning for Mattilsynet at det eksisterer et tilstrekkelig laboratoriemarked uten avbrudd av analysetjenester, også i en sårbar omstillingsperiode.

Mattilsynet vil anta at mange av de kommunale laboratoriene vil ha vansker med å omstille seg fullt ut til en markedsøkonomisk situasjon fra første stund. Ut i fra Mattilsynets kjennskap til omstillinger av laboratoriedrift, vil det vanligvis være snakk om en 2-3 års periode. Mattilsynet mener derfor at det vil være nødvendig i en overgangsfase å måtte godta bruk av omstillingsmidler fra eierne for å sikre driften.

2.3.2 Statlig laboratorieaksjeselskap

Både Agendarapporten og Matdepartementenes notat har vurderinger rundt det å opprettholde et statlig engasjement i form av eierskap til egne statlige laboratorier som kan utføre rutineanalyser, men utenfor Mattilsynet. De behovene som er spesielt nevnt i notatet er analyser innenfor de segmenter hvor andre aktører enten mangler nødvendig kompetanse eller man ikke er garantert tilfredsstillende leveringssikkerhet og kvalitet. Som eksempel er vist til eksportsertifisering av sjømat.

For å tenke i slike baner må følgende forutsetninger være på plass:

- Markedet skal ha konkurransenøytralitet. Statlig laboratorieaksjeselskap må derfor ha samme forutsetninger og vilkår som andre aktører i markedet. Det vil si at alle kapital- og driftsutgifter må tas inn i regnskapet, eksempelvis lønninger, husleie, avgifter, renholdsutgifter, energikostnader, IT- og teleutgifter, avskrivninger osv.
- Statlig laboratorieaksjeselskap må opptre profesjonelt og skal gis full anledning til å konkurrere om Mattilsynets anbud.

Mattilsynet kan se følgende fordeler ved å opprette et eller flere statlige laboratorieaksjeselskaper:

- Staten får bedre styring med at det finnes et fullverdig laboratorietilbud. ”Sorte hull” i markedet, både når det gjelder kompetanse, tilbud og nærhet, kan fylles av statlige laboratorieaksjeselskaper.
- Det blir enklere å oppfylle kravet i kontrolldirektivet (89/397/EØF) om at ”analyser i offentlig kontroll skal utføres av offentlige laboratorier eller laboratorier godkjent av offentlig myndighet”, særlig på kort sikt.
- Bedre kontroll over beredskap og leveringssikkerhet. Her vil fleksibilitet og mobilitet av utstyr og kompetent personale være viktig.
- Kan dempe behovet noe for omstilling og omplassering av laboratoriepersonell.
- En del av de politiske mål og føringer blir godt ivaretatt.
- Tilfredsstillende deler av særlig eksportmarkedet som foretrekker offentlig analysesertifikater.

Mattilsynet vil også peke på negative faktorer:

- Hvis et statlig laboratorieaksjeselskap blir for stort og får et permanent preg, vil det oppfattes som kontroversielt i forhold til de politiske føringer om at statlig engasjement på eiersiden skal begrenses til laboratorievirksomhet som av faglige eller økonomiske årsaker ikke kan ivaretas av andre aktører.
- Etableringen vil kunne forsinke konkurranseutsetting av egnede analyser til markedet.
- Kan konkurrere ut andre, særlig mindre, lokale laboratorier, i den første fasen.
- Vil neppe kunne fri seg helt fra mistanke om skjult kryssubsidiering og annen favorisering, og derfor bli utsatt for kritikk fra andre markedsaktører.

Mattilsynet er av den oppfatning at opprettelse av ett eller flere statlige laboratorieaksjeselskap vil kunne skape uoversiktlige forhold og være til hinder for at markedet kan utvikle seg slik som forutsatt i de politiske føringer som er gitt.

Det er derfor kun i de tilfeller der det skulle vise seg at markedet ikke fungerer og at Mattilsynet ikke sikres den nødvendige kompetanse, tilgjengelighet, kapasitet og kvalitet på analysetjenestene, at dette virkemiddelet bør iverksettes.

Det er særlig i overgangsfasen (2004 – 2005) at dette kan være et hensiktsmessig tiltak. Alternativt kan en tenke seg at staten aktivt bruker omstillingsmidler til eksisterende laboratorier i markedet som kan tenke seg å opparbeide kompetanse og utvide analysetilbudet på de feltene som Mattilsynet må ha dekket. Dette er imidlertid en løsning som ikke kan gjennomføres over natten.

For å sikre Mattilsynets behov for laboratorietjenester også i en overgangsfase, må det så snart som mulig skaffes oversikt over hvilke laboratorietjenester som det kan være problemer med å få utført, slik at man kan velge de riktige løsningene. Mattilsynets behov for å få dekket sitt analysebehov uavbrutt må være avgjørende i denne vurderingen.

2.4. Sikring av kvalitet, godkjenning.

Mattilsynet må til enhver tid ha tilgang til analysetjenester av riktig kvalitet. En bør forvente at framtidige krav til analysekvalitet ikke vil avta, men heller skjerpes. Det vil bli en stor oppgave å sikre at kvalitetsmålsetninger oppfylles. Spesielt vanskelig vil det bli i den nærmeste tiden etter at Mattilsynet er opprettet, da det på kort tid vil skje store omveltninger på laboratorieområdet. En del laboratorier vil bli nedlagt, og lokale tilbud forsvinner. Andre er engasjert i organisatoriske endringer for laboratoriet. Dette vil også være tilfelle for Fiskeridirektoratets regionlaboratorier og Såvarelaboratoriet. Bestillersystemet med anbud og tilbud vil kreve en kompetanse som mange ikke har i dag, verken i Mattilsynet eller i laboratoriene.

For Mattilsynet vil den nærmeste tiden derfor bli svært utfordrende, både å sørge for tilstrekkelig bestillerkompetanse innad i tilsynet, samt sikre at Mattilsynet også i en overgangsperiode, før markedet innretter seg, får den nødvendige tilgang på laboratorietjenester. For å sikre denne tilgangen på nødvendige analyser, vil Mattilsynet måtte gjennomføre sine innkjøp strategisk i overgangsfasen inntil markedet fungerer, slik at tilstrekkelig kapasitet, nødvendige kompetanse og analysespekter videreføres. Mattilsynet kan ikke risikere å stå uten de nødvendige analysetjenester ved kommende årsskifte.

Det synes derfor nødvendig at systemendringene ikke gjennomføres for kontant i den første tiden. En måte å tilpasse seg langsommere på er å akseptere en viss grad av favorisering til de eksisterende laboratoriene i overgangsfasen.

Mattilsynet må stille kvalitetskrav til analyseleverandørene. Kravene må være i tråd med krav gitt i EU-direktivene. I den grad slike krav stilles i direktivene, er disse i mange tilfeller basert på akkreditering som derfor må ligge til grunn.

Det er også nødvendig i mange sammenhenger at analysedataene kan overleveres i en form der en har tilstrekkelig informasjon knyttet til prøveutvalg, prøvetype, type prøvemateriale, metodikk, typningsdata m.v. Tilleggsinformasjon rundt analysesvar er ofte helt nødvendig for å kunne vurdere analysesvaret på en faglig sett korrekt måte.

Gjennom EØS-avtalen er Norge pålagt spesielle forpliktelser som Mattilsynet må oppfylle. Omleggingen av laboratoriestrukturen må gjennomføres slik at en tar hensyn til at disse forpliktelsene ivaretas.

Mattilsynet må følgelig gis myndighet og forpliktelse til å:

- godkjenne laboratorier som skal utføre analyser som gir grunnlag for forvaltningsvedtak
- utpeke referanselaboratorier for ulike analyser
- følge opp forpliktelser myndighetene er pålagt i forbindelse med direktiver, forordninger osv på områdene laboratorier, prøvetaking og analyser og påse at disse følges nasjonalt

I nært samarbeid med blant annet referanselaboratoriene og forvaltningsstøttemiljøene må Mattilsynet også:

- formidle hvilke analyser som skal benyttes for ulike næringsmidler, stille krav til analysemetoder som skal brukes og måten de gjennomføres på.
- Koordinere og være informert om den analyse- og laboratorievirksomhet som til enhver tid foregår i Mattilsynet

2.5. Nærhet

Nærhet har med avstand og tid å gjøre. Lang avstand kan bety at prøveinnsendingstiden kan bli kritisk. Prøver som er for lenge underveis til laboratoriet kan miste kvalitet og dermed relevans som grunnlag for forvaltningsmessige avgjørelser. Når Mattilsynet stiller krav til bestilling, prøvetaking, analysekvalitet, resultatvurdering og sikker forvaltning, kan nærheten til laboratoriene være viktig.

Nærhet kan også være tillit og god kommunikasjon opparbeidet ved samarbeid. Mattilsynet vil ha behov for å være i tett dialog med dem som utfører analysetjenestene både knyttet til prosjektplanlegging, prøveuttak, krav til metoder og rapporteringsform, og til vurdering av analyseresultatene. Kommunikasjon og effektiv samhandling mellom tilsyn og laboratorium vil ikke minst være viktig i kritiske situasjoner når ulike typer kompetanse må kombineres og tingene virkelig haster.

Det må sikres beredskap på analyser hvor nærhet til en hendelse kan være avgjørende, f eks LORAKON-systemet ved risiko for radioaktiv forurensning, rask inngripen og handling ved utbrudd av sykdom knyttet til smitte gjennom mat eller drikkevann, etc. Den nye laboratoriestrukturen må sørge for at en slik nærhet blir ivaretatt.

Kjøttkontrollen har et særlig behov for nærhet til laboratorietjenester. Godkjenning og kassasjon av slakt bygger for en stor del på laboratorieprøver, eksempelvis trikinprøver, koke- og stekeprøver, pH-målinger, bakteriologiske prøver og undersøkelser på antibiotikarester. Kjøttkontrollens avgjørelse kan ikke foreligge før prøvene er undersøkt. Unødig sene rutiner i denne sammenheng betyr ekstra lagringspåkjenning på slaktene og fordrer større arrestkapasitet på slakteriene. Det vil forsinke og forringe kjøttkontrollens arbeid betydelig dersom laboratorieundersøkelsene ikke kan utføres hurtig og i tilslutning til båndkontrollen. Slakterienes beliggenhet må nødvendigvis vektlegges når man velger virkemidler for å plassere mikrobiologiske laboratorier. Mattilsynet synes det er noe kategorisk å foreslå en norm med bare ett mikrobiologisk laboratorium i hvert fylke.

Avstandsfaktoren skal likevel ikke overdrives i negativ henseende, da forholdene mange steder ligger godt til rette for rask og trygg forsendelse av laboratorieprøver over ganske lange avstander. Behovet for geografisk nærhet til laboratorietjenestene må derfor bli vurdert forskjellig ut fra forholdene på hvert enkelt sted og den aktuelle problemstillingen.

2.6. Er Mattilsynet i stand til å styre markedet ved hjelp av bestillinger og eierskap?

Med bakgrunn i Agendas vurderinger legger notatet opp til en forventning om at Mattilsynet skal klare å styre laboriemarkedet på en tjenlig måte fordi Mattilsynet blir en ”dominerende etterspørter på laboriemarkedet og vil ha stor innflytelse på innhold og form i laborietilbudet” (Agendarapporten side 71). I tillegg kan staten vurdere å ha eierskap til noen laborier der markedet ikke fungerer godt nok. Anbudssystemet er hovedverktøyet for at Mattilsynet skal nå dette målet.

Agendas vurderinger virker ikke fullt gjennomtenkt på dette punktet. Utviklingen på laboriemarkedet endrer seg allerede raskt. Det gjelder ikke minst blant KNT-laborierene. For de større kommunale laborierene er ”non-foodoppdrag” fra andre bestillere blitt dominerende. Mat- og drikkevannsanalysene fra næringsmiddeltilsynet er fortsatt viktige, men synes å komme mer og mer i skyggen av de andre oppdragene. Som enkeltbestiller kan likevel Mattilsynet fortsatt være størst ved mange laborier.

Mattilsynet er i tvil om at det er så stor overkapasitet i laboriemarkedet som Agenda har beregnet. Dette virker likevel neppe i noen særlig grad inn på Mattilsynets rolle i markedet.

I Mattilsynet råder det usikkerhet om tilsynet får en så klar plass i førersetet når laboriemarkedet skal utvikles som Agenda og høringsnotatet beskriver. De laborierene som nå etablerer nye plattformer for sin drift søker også nye oppdragsgivere. Mattilsynet blir henvist til å være bestiller på linje med andre bestillere. Oppdrag fra Mattilsynet vil utvilsomt være attraktive bestillinger i det nye markedet, men kanskje ikke så viktige at de vil være styrende for hele utviklingen.

Kommentarer til de enkelte avsnitt i Matdepartementenes høringsnotat.

Punkt 3.1 og 8.2.2 Omstillingsbehov for dagens laboratorier og handtering av overtallig personell innen kommunesektoren.

Mattilsynet støtter beslutningen om at departementene vil foreslå overfor Stortinget at staten av rimelighetshensyn tar et økonomisk medansvar for personalpolitiske omstillingstiltak som kommunene nå må gjennomføre. Det er imidlertid kanskje ikke nok at omstillingstiltakene begrenses til bare å gjelde personalet. I noen tilfeller, hvor det ut i fra nærhetshensyn eller at Mattilsynets behov forøvrig ikke blir dekket, kan det være ønskelig med overgangsstøtte for å opprettholde enkelte eksisterende kommunale laboratorier.

Personalet som står i fare for å bli overtallig omfatter laboratoriepersonell og i noen grad også merkantilt og administrativt personale. De siste vil det trolig oftest være mulig å omplassere i kommunene, men laboratoriepersonalet har så spesielt arbeidsfelt at mulighetene for omplassering i tilsvarende arbeid knapt er til stede. Det samme gjelder laboratoriepersonell fra statlige laboratorier som eventuelt ikke skal føres videre. Forutsatt den nødvendige kompetanse, bør Mattilsynet kunne rekruttere noe av dette personalet ved behov for bestillerkompetanse på laboratorieanalyser.

Punkt 3.2.1 og 5.2.1. Staten som laboratorieeier

Det er et sentralt punkt at laboratorier som leverer analyseresultater til Mattilsynet må ha tillit blant brukerne og forbrukerne. Det oppnår man ved å stille krav til laboratorienes uavhengighet og integritet samt krav til kvalitet og sikkerhet i arbeidet som utføres. Dette gjelder for øvrig ikke bare for de statlige vitenskapelige laboratoriene som er nevnt i notatet, men for alle som leverer analyser til Mattilsynet. For de statlige vitenskapelige laboratoriene som har en blandet finansiering og sammensatt oppgaveportefølje er det en stor utfordring å håndtere tilbyderrollen og prissetting på oppgavene på en oversiktlig og tillitskapende måte. De grep som Matdepartementene beskriver i notatet er derfor nødvendige og må følges helt ut for å hindre sammenblandinger og konkurransevridninger i markedet:

- Det må skilles klart mellom de oppgavene som kan og skal konkurranseutsettes og de som skal ligge igjen i de statlige vitenskapelige institusjonene.
- Statlige laboratorier knyttet til vitenskapelige institusjoner bør ikke kunne konkurrere om rutineoppdrag med mindre det er basert på en forretningsmessig prissetting hvor alle utgifter er innkalkulert.
- Som for øvrige laboratorier, må det utarbeides et regelverk for budsjettering, regnskapsførsel og prissetting dersom disse laboratoriene skal kunne gi tilbud på rutineanalyser i konkurranse med andre aktører.

De markedsstyrte analyseoppdragene må ikke være til hinder for at Mattilsynet videreutvikler og styrker samarbeidet med kompetanseinstitusjonene på matområdet innenfor oppgaver som forskningsbasert forvaltningsstøtte, overordnede beredskapsfunksjoner, referansefunksjoner, diagnostikk og metodeutvikling. Når det gjelder beskrivelsen over, ser en på oppstillingen som en eksempelliste, og ikke en uttømmende beskrivelse som setter grenser for hvilke tjenester Mattilsynet har behov for å få utført, og heller ikke hvilke institusjoner det er aktuelt å bestille tjenestene hos. Det er her ikke snakk om oppdrag på ”stykkpris”, og finansieringsformene er

annerledes. Det er viktig at betaling for disse tjenestene synliggjøres og holdes klart separat fra de rutineanalysene Mattilsynet ellers kjøper i markedet.

Samarbeidet med statlige laboratorier omfatter også for eksempel design av overvåkningsprogrammer og utviklingsprogrammer, utførelse av spesialanalyser og avanserte analyser, sammenstilling og analyse av data/resultater. Dette samarbeidet og hvilke bestillinger Mattilsynet har behov for må ses på som en kontinuerlig og dynamisk prosess som Mattilsynet selv må ha hånd om når organisasjonen er etablert. Mange av prosjektene og overvåkningsprogrammene er kostbare og vil måtte legges ut på anbud enten nasjonalt eller innenfor EØS-området.

Mattilsynet må ikke være forpliktet til å benytte statlig eide FoU-laboratorier og kompetanseinstitusjoner for å løse alle FoU-relaterte forvaltningsoppgaver. Mattilsynet må også ved kjøp av slike tjenester kunne benytte sin rolle som markedsaktør og bestille oppgavene utført ved de laboratorier/institusjoner som har gitt det beste tilbudet.

Når det gjelder notatets beskrivelse av tjenesten *forskningsbasert forvaltningsstøtte* (punkt 5.2.2) er det lagt vekt på risikovurderingen. Her er det uklart hvilken fordeling av roller man tenker lagt på henholdsvis de vitenskapelige institusjonene og Vitenskapskomiteen. Det er Mattilsynets forståelse at all risikovurdering legges til Vitenskapskomiteen.

Punkt 3.2.2 og 5.2.2 Mattilsynet som markedsaktør

Forslagene til bruk av virkemidler for å påvirke utviklingen av en markedsstyrt laboratorietjenestemodell synes i hovedsak å være a) å styre rutineoppdrag bort fra statlige laboratorier og over i et marked, b) å styre KNT-laboratoriene over i markedet, og c) konkurranseutsette Mattilsynets bestillinger. Det forutsettes at Mattilsynet bygger opp bestillerkompetanse på alle nivåer i tilsynet.

Over noe tid vil et slikt marked kunne etablere seg. Det er likevel usikkerhet om det er mulig å styre markedet slik at Mattilsynet får den beste betjening av sine behov. Erfaringene fra Sverige (Agendarapporten side 124 – 125) viser at markedet tar de godbitene som det går an å tjene penger på, mens mer ”ulønnsomme” oppdrag faller ut og blir enten svært kostbare eller forsvinner som tilbud. Mattilsynet må derfor være oppmerksom på de farer som ligger i et markedsstyrt system og være på vakt så markedet ikke utvikler seg i en slik uønsket retning. Mattilsynet ser det som svært viktig at staten knytter til seg tilstrekkelig kvalifisert kompetanse på markedsdannelse/funksjon for å gjøre de rette valgene og følge utviklingen i forbindelse med laboratorieorganiseringen.

Punkt 5.2.3 Andre virkemidler

Det vises til det som tidligere er sagt om bruk av driftsstøtte: Dette bør vurderes brukt i den første omstillingsfasen for å sikre Mattilsynets behov for laboratorietjenester før markedet er tilstrekkelig etablert.

Det savnes en mer konkret beskrivelse av hvilke bestillinger man har tenkt på innenfor Mattilsynets oppgaver som kan utformes som ”samfunnsoppdrag på anbud”.

Punkt 7. Bruk av virkemidler i ulike faser.

Fase 1. 2003 – 2004. Denne fasen bør forlenges, og de andre fasene justeres deretter. Begrunnelsen for dette er at omstilling nødvendigvis vil kreve noe tid, både for dagens statlige laboratorier som skal forberede seg på å skille ut den delen som kan konkurranseutsettes, og de kommunale laboratoriene som evt. ønsker å fortsette laboratoriedrift i en ny, endret organisasjonsform. Etablering av lokaler og utstyr, flytting og tilsetting av personell, opparbeidelse av kunnskap og kompetanse på nye områder, samt utvikle ny bedriftskultur og samhandlingsmønstre, tar tid.

Det må også påregnes at foreløpige ordninger må etableres for å sørge for at Mattilsynet uten opphold får dekket sine nødvendige analysebehov. Aktuelle tiltak her er å inngå særavtaler med enkelte laboratorier i en overgangsfase, eventuelt også om nødvendig å etablere statlige laboratorieaksjeselskaper.

I notatet angis det at det på litt lenger sikt vil aktuelle tiltak være at det kan ”vurderes om ikke også referanseanalyser, visse utviklingsoppgaver og tjenestebehov knyttet til forvaltningsstøtte skal legges ut på anbud.” Det bør vurderes nøye om referansefunksjonen kan legges ut på anbud. Pålegg fra EFTAs kontrollorgan ESA kan tyde på at denne funksjonen må legges til statlige (offentlige) laboratorier. Videre, i utkastet til EUs nye kontrollforordning; art 33, legges det oppgaver til referanselaboratoriene som det kan være vanskelig å løse for private laboratorier.

Punkt 8. Administrative og økonomiske konsekvenser

Matreformen har som et av sine mål å gjøre tilsynsarbeidet mer kostnadseffektivt. Omstruktureringen til et markedsstyrt laboratoriemarkedet er ment å være et virkemiddel i så henseende, hvor man kalkulerer inn en gevinst med færre laboratorieenheter og reduksjon i antall sysselsatte på laboratoriene. Det er helt vesentlig at man ikke i samme hensikt også tenker reduksjon i utførte laboratorieoppdrag. Man bedrer ikke Mattilsynet ved å redusere støttefunksjonene som forvaltningen er avhengig av. Det er derfor viktig at Mattilsynet i framtiden gis tilstrekkelig med budsjettmidler til kjøp av laboratorietjenester. Det må også tas høyde for at analysetjenestene som utføres i markedet blir belagt med merverdiavgift.

Konklusjon:

Mattilsynets overordnede mål på laboratorieområdet ved etableringen den 01.01.04, vil være at tilsynet har tilstrekkelig tilgang på analysetjenester på sentralt, regionalt og lokalt nivå i organisasjonen. Mattilsynet må få utført sine tjenester etter gitte kriterier, bl.a kvalitet, pris, tilgjengelighet og beredskap.

Det er i Mattilsynets interesse at markedet etter hvert fremstår velfungerende og at det er et tilstrekkelig antall tilbydere i markedet. Mattilsynet er imidlertid klar over at omstilling av laboratoriemarkedet nødvendigvis vil ta noe tid, og er derfor av den oppfatning at statlige og kommunale laboratorier bør få tid til å gjennomføre disse omstillingene. Fase 1 i notatet virker noe knapp i forhold til slike omstillinger. Det bør i en overgangsperiode aksepteres at eierne ønsker å benytte omstillingsmidler der det planlegges videre drift. Bruk av slike omstillingsmidler kan, etter Mattilsynets oppfatning, ikke utelukke laboratoriene som tilbydere av analysetjenester til Mattilsynet.

For å sikre Mattilsynets analysebehov på alle nivå i en slik overgangsfase, ønsker Mattilsynet å gjennomføre sine innkjøp strategisk i denne fasen. Dette vil innebære at det spesielt på det mikrobiologiske området, hvor tidsfaktoren er av vesentlig betydning, vil være nødvendig å rette innkjøpene mot lokale laboratorier. Beslutninger om innkjøp foretas etter kriterier gitt av Mattilsynet sentralt. Mattilsynet har forståelse for at de statlige laboratoriene trenger noe tid på omstilling, og Mattilsynet må i denne perioden sikre seg de nødvendige tjenester fra disse ved å foreta strategiske innkjøp.

Mattilsynet mener at opprettelse av statlige laboratorieaksjeselskap kun bør skje i de tilfeller der markedet ikke fungerer og Mattilsynet ikke får dekket sitt behov for tjenester.

Den omfattende omleggingen av laboratorietjenestene på matområdet som det her legges opp til, må sikre at Mattilsynet får opprettholdt minst like gode og tilstrekkelige laboratorietjenester som før. Laboratorietjenestene er et så vesentlig bidrag til Mattilsynets overordnede mål om å sikre forbrukerne trygg mat, fremme helkjedetenkningen og sikre redelighet og kvalitet, at Mattilsynet må ha fortløpende tilgang på disse tjenestene også etter 01.01.04.

Med hilsen

Joakim Lystad
adm.dir

Karina Kaupang
prosjektleder