



RF – Rogalandsforskning. <http://www.rf.no>

Oluf Langhelle

**Implementering av internasjonalt regelverk:
Matloven og ivaretagelsen av fiskeri- og
havbruksnæringens interesser**

Rapport RF – 2005/044

Prosjektnummer: 7252108
Kvalitetssikrer: Hilmar Rommetvedt
Oppdragsgiver(e): NORUT samfunnsforskning AS

ISBN: 82-490-0338-1

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra NORUT samfunnsforskning og inngår i et større prosjekt kalt *Fiskerinæringen og norsk og internasjonalt regelverk: ulikheter, harmonisering og praktisering*. Norges Forskningsråd (NFR) har vært ansvarlig for prosjektet og Fiskeri- og Havbruksnæringens Forskningsfond (FHF) har betalt for arbeidet.

Undertegnede vil takke overstående og særskilt Abraham Hallenstvedt ved Institutt for samfunns- og markedsfag (ISAM) ved Norges Fiskerihøgskole for lærerike og særdeles hyggelige fellessamlinger i prosjektet. Prosjektgruppen, Abraham Hallenstvedt, Alf Håkon Hoel, Thomas Laudal og Hilmar Rommetvedt har også gitt gode innspill og nyttige kommentarer til tidligere utkast av rapporten. Thomas Laudal har også utarbeidet kronologien over Matloven (vedlegg 2).

En takk går også til de som villig lot seg intervju og delte sin kunnskap med undertegnede.

Eventuelle feil og mangler står helt og fullt for undertegnedes regning.

Stavanger 03. mars 2005

Oluf Langhelle

SAMMENDRAG

Denne rapporten har som hovedmål å analysere hvordan fiskeri- og havbruksnæringens interesser er ivaretatt i utformingen av den nye Matloven som trådte i kraft 1. januar 2004. Hoveddelen i rapporten omhandler selve prosessen knyttet til utarbeidelsen av den nye Matloven og lovens innhold. Forskriftene omhandles i liten grad. Rapporten følger dermed i hovedsak prosessen fra oppstarten av arbeidet med ny matlov i juni 2001 i regi av Helsedepartementet i samarbeid med Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet, til loven ble behandlet og vedtatt i Lagtinget uten debatt 15. desember 2003.

Hoveddelen av analysen forsøker å avdekke i hvilken grad fiskeri- og havbruksnæringen får gjennomslag for sine *konkrete standpunkter* i forhold til den endelig vedtatte loven. Men rapporten forsøker også å gå ut over det konkrete innholdet i loven ved å drøfte fiskeri- og havbruksnæringens interesser på et mer overordnet nivå. Fiskeri- og havbruksnæringen er en utpreget eksportnæring med et begrenset hjemmemarked. Mer enn 95% av norsk fisk og fiskeprodukter eksporteres, og EU utgjør det viktigste markedet for norsk fisk og fiskeprodukter. Hensynet til eksport og økt konkurranse i internasjonale markeder har medført at fiskeri- og havbruksnæringen har hatt matforvaltningen høyt oppe på sin egen politiske dagsorden. Med utgangspunkt i Matlovens forarbeider og fiskeri- og havbruksorganisasjonenes innspill i prosessen med ny Matlov kan en trekke ut flere overordnede hensyn som kan sies å stå sentralt for næringen:

- 1) At reglene på matområdet ikke begrenser handel og markedsadgang.
- 2) At en i størst mulig grad unngår problemer knyttet til uoverensstemmelser mellom nasjonalt og internasjonalt regelverk.
- 3) At fiskeri- og havbruksnæringens interesser kommer til uttrykk i de organer som forvalter, påvirker og utformer det nasjonale og internasjonale regelverket.
- 4) At tilsyn og regelverk er så kostnadseffektivt som mulig og ikke øker kostnadsnivået i næringen ut fra konkurransehensyn.
- 5) At tilsyn og regelverk er tilstrekkelig til å sikre forbrukernes tillit til fisk og fiskeprodukter.

Samlet sett kan dette sies å utgjøre fiskeri- og havbruksnæringens *primær*interesser i forhold til Matloven og Mattilsynet og disse interessene er i alt overveiende grad offensive i forhold til internasjonal handel. Med dette utgangspunktet er de sentrale problemstillingens som forsøkes belyst i rapporten todelt:

- a) i hvilken grad får fiskeri- og havbruksnæringen gjennomslag for sine *konkrete standpunkter* i forhold til innholdet i Matloven?

b) i hvilken grad ivaretas fiskeri- og havbruksnæringens primære interesser i utformingen av den nye Matloven?

Den nye Matloven inngår i en større matforvaltningsreform og Matloven må ses i sammenheng med andre viktige deler av reformen: særlig opprettelsen av det nye Mattilsynet og den vedtatte "Food Law" i EU, og gjennomføringen av denne forordningen i norsk rett. I rapporten belyses disse forhold og fiskeri- og havbruksorganisasjonenes konkrete gjennomslag i forhold til utformingen av Matloven gjennomgått. Særlig tre lovparagrafer er omstridte i prosessen med utformingen av matloven: striden om lovens formålsparagraf (§ 1) og hvordan ulike hensyn skal veies mot hverandre hvis de skulle komme i konflikt, herunder risikoanalysens rolle, føre-var prinsippet (opprinnelig foreslått som en egen § 27) og finansieringen av Mattilsynet (§ 21) gjennom avgifter og gebyrer. I disse sakene og også i andre spørsmål får fiskeri- og havbruksnæringen et visst gjennomslag i utformingen av Matloven. I spørsmålet om føre-var prinsippet og risikoanalyse blir næringens synspunkter i stor grad ivaretatt ved at EUs "Food Law" inkorporeres i Matloven gjennom en henvisningsforskrift. Ser en Matloven i lys av fiskeri- og havbruksnæringens primære interesser slik disse er formulert over kan en konkludere med følgende:

1) At reglene på matområdet ikke begrenser handel og markedsadgang og 2) harmonisering av nasjonalt og internasjonalt regelverk

Gjennom Matloven harmoniseres det norske regelverket med EUs regelverk og en unngår dermed at regelverket i forhold til mattrygghet og matkvalitet i seg selv kan begrunne restriksjoner i forhold til markedsadgang. I tillegg innebærer harmoniseringen av regelverket at også kostnadene ved å overholde bestemmelsene blir likere mellom EØS/EU-landene, og Matloven vil sannsynligvis dermed redusere handelsvridninger som har sin årsak i ulikt regelverk på matområdet. Gjennom inkorporeringen av EUs "Food Law" får fiskeri- og havbruksorganisasjonene i realiteten gjennomslag for en tolkning av føre-var prinsippet og risikoanalyse som i stor grad er i samsvar med organisasjonenes egne standpunkter og interesser. I Matloven får organisasjonene fastslått i lovens formål at Matloven skal ivareta hensynet til markedsadgang i utlandet. I lovens forarbeider tas det hensyn til at Matloven, som "Food Law", skal ivareta næringspolitiske hensyn. I lovens forarbeider, og også i stortingsbehandlingen, vektlegges problemstillinger knyttet til import og eksport. På sentrale områder samsvarer dermed Matloven med fiskeri- og havbruksorganisasjonenes interesser.

3) Påvirkning av de organer som forvalter, påvirker og utformer det nasjonale og internasjonale regelverket.

Det er særlig i et spørsmål at fiskeri- og havbruksnæringen skiller lag. Næringen stod mer eller mindre samlet med svært like synspunkter og innspill i forhold til Matloven. Den store uenigheten knyttet seg til spørsmålet om fiskerinæringen om en skulle ha et eget tilsyn for sjømat eller ikke, med FHL og NSL som tilhengere av ett felles tilsyn, og Norges Fiskarlag og Fiskeridirektoratet som tilhengere av et eget sjøMattilsyn.

Denne uenigheten skyldes blant annet ulik vurdering av internasjonale forhold og betydningen av internasjonal regelverksutvikling. For alle næringsorganisasjonene ble

det vektlagt at fiskerinæringen er en utpreget eksportnæring. Argumentene for ett mattilsyn kan oppsummeres i følgende stikkord: forenkling, modernisering, synergieffekter, et mattilsyn med et internasjonalt perspektiv som er i stand til å ivareta norske fiskeri- og havbruksinteresser i EU, harmonisering av regelverk på tvers av sektorer og landegrensener og ett sterkt mattilsyn som er i stand til å opprettholde tilliten hos forbrukere og andre lands myndigheter. For Norges Fiskarlag spiller ressurskontroll og verdikjedeperspektivet en større rolle, og Norges Fiskarlag synes å være av den oppfatning at et sjømatbasert tilsyn også ville kunne håndtere den internasjonale regelverksutviklingen på en tilfredsstillende måte. I tillegg mente Norges Fiskarlag at det var få synergieffekter å hente ut, at kostnadene ville øke, og at det var en fare for at beskyttelsesprinsipper for landbruksbasert matproduksjon ukritisk kunne overføres til produksjon av sjømat.

4) At tilsyn og regelverk er så kostnadseffektivt som mulig og ikke øker kostnadsnivået i næringen ut fra konkurransehensyn.

Selv om fiskeri- og havbruksnæringen var misfornøyd, spesielt med hva som skulle inngå i gebyr- og avgiftsberegningen og det tilhørende kostnadsnivået, fikk organisasjonene et visst gjennomslag i stortingsbehandlingen som reduserte gebyr- og avgiftsfinansieringen fra 90 til 80%. Effektiviseringsgevinstene som på sikt kan realiseres tilsier at det skal være mulig å redusere kostnadsnivået for næringen ytterligere. Med den valgte finansieringsmodellen er imidlertid avgifts- og gebyrnivået for tilsynet nødvendigvis koplet til budsjettforhandlingene i Stortinget, noe som gir en viss usikkerhet i forhold til utviklingen i kostnadsnivået for næringen. Og selv om Matloven i seg selv utvilsomt medførte en forenkling av loven, er det for tidlig å si om disse forenklingene også vil realiseres på forskriftsnivå. At det ligger et betydelig forenkling- og rasjonaliseringspotensial i matforvaltningsreformen er de fleste aktørene enige om. Det er likevel en betydelig jobb som gjenstår for også å forenkle forskriftsverket.

5) At tilsyn og regelverk er tilstrekkelig til å sikre forbrukernes tillit til fisk og fiskeprodukter.

Forbrukertillit er utvilsomt en viktig del av matforvaltningsreformen i sin helhet. Forbrukerhensyn er viktig i "Food Law" og en del av § 1 i Matloven: *Formålet med loven er å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden ...*. Fiskeri- og havbruksnæringen er også helt avhengig av at den maten en produserer har forbrukernes tillit. Dette er ikke et direkte stridstema mellom organisasjonene i forhold til Matloven, men også dette dukker opp i forbindelse med spørsmålet om ett eller to tilsyn. Det synes imidlertid rimelig å tolke Matloven som en styrking av forbrukerinteressene, samtidig som fiskeri- og havbruksorganisasjonene fikk gjennomslag for at loven også skal ivareta næringshensyn. Den overordnede konklusjonen er dermed at Matloven ivaretar vitale interesser for fiskeri- og havbruksorganisasjonene, og de viktigste sakene organisasjonene "taper" i forhold til selve lovteksten kommer i stor grad likevel inn bakdøren via EUs "Food Law".

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING	8
1.1	PROBLEMSTILLINGER.....	8
1.2	DATAGRUNNLAG	13
1.3	MATLOVENS KONTEKST - MATFORVALTNINGSREFORMEN OG EU'S "FOOD LAW"	14
2	MATFORVALTNINGSREFORMEN - BAKGRUNN.....	19
2.1	MATLOVEN - MANDAT OG INTENSJONER.....	22
3.	DEN VEDTATTE MATLOVEN SETT I LYS AV FISKERI- OG HAVBRUKSNÆRINGENS HØRINGSUTTALELSER	26
3.1	LOVENS FORMÅLSPARAGRAF OG STRIDEN OM FØRE-VAR PRINSIPPET OG RISIKOANALYSE.....	27
3.1.1	MARKEDSHENSYN.....	27
3.1.2	FØRE-VAR PRINSIPPET.....	30
3.1.3	RISIKOANALYSE.....	32
3.2	§ 2 SAKLIG VIRKEOMRÅDE	37
3.3	§ 4 DEFINISJONER OG § 11 SPORBARHET	39
3.4	§ 6 FOREBYGGING AV FARE, VARSLING OG IVERKSETTING AV TILTAK.....	42
3.5	§7 ETABLERING, UTFORMING OG DRIFT	44
3.6	§ 8 OPPLÆRING OG KOMPETANSE.....	45
3.7	§ 9 PRODUKTGODKJENNING, INNHOLD OG KVALITET.....	46
3.8	§ 10 MERKING, PRESENTASJON OG REKLAME	47
3.9	§ 21 AVGIFT OG GEBYR.....	48

3.10 § 22 ERSTATNING FOR PÅLAGTE TILTAK MOT SYKDOMMER, SMITTESTOFFER OG SKADEGJØRERE HOS DYR OG PLANTER.....	56
3.11 § 23 TILSYN OG VEDTAK	57
4 ER FISKERI- OG HAVBRUKSNÆRINGENS INTERESSER IVARETATT I DEN NYE MATLOVEN?.....	61
4.1 MATLOVEN: MARKEDSADGANG OG INTERNASJONAL HANDEL	62
4.2 INTERNASJONALISERING AV REGELVERK OG PÅVIRKNING	63
4.3 KOSTNADSEFFEKTIVITET OG KOSTNADSNIVÅ.....	67
4.4 FORBRUKERTILLIT	68
5 AVSLUTTENDE KOMMENTARER	71
6 REFERANSER.....	73
VEDLEGG	76
VEDLEGG 1: OVERSIKT OVER INFORMANTER.....	76
VEDLEGG 2: KRONOLOGI - MATLOVEN.....	77

1 Innledning

Denne rapporten har som hovedmål å analysere hvordan fiskeri- og havbruksnæringens interesser er ivaretatt i utformingen av den nye Matloven som trådte i kraft 1. januar 2004. Hoveddelen i rapporten omhandler selve prosessen knyttet til utarbeidelsen av den nye Matloven og lovens innhold. Forskriftene omhandles i liten grad. Rapporten følger dermed i hovedsak prosessen fra oppstarten av arbeidet med ny matlov i juni 2001 i regi av Helsedepartementet i samarbeid med Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet, til loven ble behandlet og vedtatt i Lagtinget uten debatt 15. desember 2003.

I neste avsnitt beskrives og utdypes rapportens problemstillinger nærmere og fiskeri- og havbruksnæringens ”interesser” spesifiseres. Deretter utdypes Matlovens kontekst og bakgrunnen for matforvaltningsreformen i Norge. Videre analyseres den endelige utformingen av Matloven opp mot det første høringsutkastet, høringsinstansenes innspill og endringene underveis. Til slutt i rapporten drøftes det i hvilken grad fiskeri- og havbruksnæringens interesser er ivaretatt i utformingen av den nye Matloven.

1.1 Problemstillinger

Reorganiseringen av matforvaltningen i Norge og EU berører sentrale nasjonale interesser for myndigheter, næringer og forbrukere i Norge. Matforvaltningen skal ivareta en rekke ulike hensyn. Følgende beskrivelse fra Helsedepartementet uttrykker flere av de sentrale hensynene matpolitikken skal ivareta og den direkte koplingen til EUs matpolitikk gjennom EØS-avtalen:

”Et av de viktigste målene i norsk matpolitikk er å sikre helsemessig trygg mat til forbrukerne i Norge og i de markeder vi eksporterer til.

Opprettelsen av det indre marked og EØS-samarbeidet medførte en gjennomgripende oppgradering av regelverket for matproduksjon og næringsmidler, også i Norge. En grunnleggende forutsetning for gjennomføringen av det indre marked i EU og EØS, er at det foreligger ensartede vilkår for handel med næringsmidler over landegrensene.

I tillegg til å trekke veksler på samarbeidet i EØS med sikte på et fullgodt regelverk for produksjon og frambud av trygge matvarer for egen befolkning, har Norge også fått et regelverk som er tilpasset kravene til internasjonal handel. Dette gjelder gjennomføring av regler som både har lagt til rette for eksport av næringsmidler, men som samtidig har vært

egnet til å kunne videreføre den relativt gode norske folke-, dyre- og plantehelsen” (Helsedepartementet, websider, 2004).¹

Denne rapporten er først og fremst en analyse av prosessene knyttet til utformingen av den nye Matloven, hvor hovedspørsmålet og hoveddelen av analysen forsøker å avdekke i hvilken grad fiskeri- og havbruksnæringen får gjennomslag for sine *konkrete standpunkter* i forhold til den endelig vedtatte loven. Men rapporten forsøker også å gå ut over det konkrete innholdet i loven ved å drøfte fiskeri- og havbruksnæringens interesser på et mer overordnet nivå. Fiskeri- og havbruksnæringen er en utpreget eksportnæring med et begrenset hjemmemarked. Mer enn 95% av norsk fisk og fiskeprodukter eksporteres (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003, Ludvigsen 2004), og EU utgjør det viktigste markedet for norsk fisk og fiskeprodukter. Hensynet til eksport og økt konkurranse i internasjonale markeder har medført at fiskeri- og havbruksnæringen har hatt matforvaltningen høyt oppe på sin egen politiske dagsorden. Med utgangspunkt i Matlovens forarbeider og fiskeri- og havbruksorganisasjonenes innspill i prosessen med ny Matlov kan en trekke ut flere overordnede hensyn som kan sies å stå sentralt for næringen:

- 1) At reglene på matområdet ikke begrenser handel og markedsadgang.
- 2) At en i størst mulig grad unngår problemer knyttet til uoverensstemmelser mellom nasjonalt og internasjonalt regelverk.
- 3) At fiskeri- og havbruksnæringens interesser kommer til uttrykk i de organer som forvalter, påvirker og utformer det nasjonale og internasjonale regelverket.
- 4) At tilsyn og regelverk er så kostnadseffektivt som mulig og ikke øker kostnadsnivået i næringen ut fra konkurransehensyn.
- 5) At tilsyn og regelverk er tilstrekkelig til å sikre forbrukernes tillit til fisk og fiskeprodukter.

Samlet sett kan dette sies å utgjøre fiskeri- og havbruksnæringens *primær*interesser i forhold til Matloven og Mattilsynet og disse interessene er i alt overveiende grad offensive i forhold til internasjonal handel. Med dette utgangspunktet er de sentrale problemstillinger vi skal forsøke å belyse i denne rapporten todelt:

- a) i hvilken grad får fiskeri- og havbruksnæringen gjennomslag for sine *konkrete standpunkter* i forhold til innholdet i Matloven?

¹ <http://www.odin.dep.no/hd/norsk/eos/p30005504/bn.html>.

b) i hvilken grad ivaretas fiskeri- og havbruksnæringens primære interesser i utformingen av den nye Matloven?

Det må imidlertid også tas høyde for at det kan være ulike interesser og synspunkter innad i næringen mellom de ulike organisasjonene i fiskeri- og havbruksnæringen. Dette gjelder i forhold til både det nye Mattilsynet og Matloven. Vi skal derfor også se nærmere på mulige motsetninger innad i næringen. Dette vil gjøre det mulig å kunne si noe om hvordan *ulike* og *motstridende* interesser i næringen er ivaretatt i utformingen av den nye Matloven.

Det er likevel ikke urimelig å forvente at det går viktige interessekonflikter *mellom* ulike næringer på matområdet og mellom næringene og forbrukerne. Fiskeri- og havbruksnæringene er i en fundamentalt annerledes situasjon enn den andre næringen på matområdet: landbruket. Landbruket i Norge er i svært liten grad eksportrettet. Selv om ca. 10% av norsk melkeproduksjon eksporteres, hovedsakelig som Jarlsbergost, er landbrukets interesser i hovedsak defensive. Sett i forhold til fiskerinæringens interesser vil det for landbrukets del heller være en fordel om Norge har et regelverk som begrenser handel og markedsadgang. At nasjonale regler på matområdet avviker fra internasjonale regler kan derfor ses som en fordel heller enn en ulempe for landbruket.

Denne interessekonflikten må likevel ikke overdrives. Landbruket vil dele fiskeri- og havbruksnæringens interesser representeres i de organer som forvalter, påvirker og utformer det nasjonale og internasjonale regelverket, at tilsyn og regelverk er så kostnadseffektivt som mulig og at dette er tilstrekkelig til å sikre forbrukernes tillit til norske landbruksprodukter. Det er imidlertid en fordel for norsk landbruksnæring om norsk mat blir regnet som enda tryggere enn utenlandsk mat. En harmonisering av det nasjonale regelverket til EUs regelverk vil kunne bidra til å svekke preferansen for norske landbruksprodukter blant norske forbrukere. Hovedhypotesen i denne rapporten er derfor at EØS-avtalen og implementeringen av "Food Law" forordningen i norsk lov *i første rekke fremmer fiskeri- og havbruksnæringens interesser*. Om det er slik gjenstår å se.

Som for fiskeri- og havbruksorganisasjonene må en likevel ta høyde for at det er ulike interesser og synspunkter også innad i landbruksnæringen, særlig mellom primærprodusentene og næringsmiddelindustrien. Næringsmiddelindustrien har på flere områder interesser som ligger tettere opp til fiskeri- og havbruksnæringen. De konkurrerer i økende grad med utenlandske produsenter på hjemmemarkedet, samtidig som de har offensive interesser gjennom tilgang til EUs indre marked². Vi skal som for fiskeri- og havbruksnæringen se etter motsetninger innad i

² Den såkalte råvarekompensasjonsordningen (RÅK) er kanskje den viktigste "drivkraften" i handelen med bearbejdede landbruksprodukter mellom Norge og EU. Siktemålet med RÅK-ordningen er å tilrettelegge for handel samtidig som innenlandsk landbruksproduksjon beskyttes (Svennerud, 2001). Ordningen skal utjevne forskjeller i jordbruksråvarekostnader, gjøre norske næringsmidler konkurransedyktige og sikre avsetningen av norske råvarer (Børve et al., 1999). Innenfor ordningen benyttes ulike virkemidler som prisnedskrivning, eksportstøtte og reduserte

landbruksnæringen, for også her å kunne si noe om hvordan *ulike* og *motstridende* interesser eventuelt er ivaretatt i utformingen av den nye Matloven. At fiskeri- og havbruksnæringens og landbrukets interesser på enkelte områder i utgangspunktet kan være motstridende, illustreres ved utvidelsen av EØS-avtalen på det veterinære området. Som Veggeland (2004, s. 39) påpeker, var det strid mellom næringene i denne saken:

”I den opprinnelige EØS-avtalen hadde Norge fått unntak for EUs veterinære regler som også omfattet veterinær grensekontroll. Dette var blant annet gjort av hensynet til dyrehelsen i Norge. Problemet var at norsk matvareeksport (les: sjømateksport) dermed opplevde tids- og kostnadskrevende kontroller ved grensepassering til EU-land. Norske myndigheter valgte derfor å inkorporere også det veterinære regelverket i EØS-avtalen, noe som resulterte i at den veterinære grensekontrollen til EU ble fjernet. Landbruksnæringen uttrykte for øvrig stor motstand mot denne utvidelsen av EØS-avtalen.”

Det kan det på bakgrunn av ulike interesser mellom landbruksnæringen og fiskeri- og havbruksnæringens interesser trekkes klare paralleller mellom EØS-utvidelsen på det veterinære området og den nye Matloven.

Hva som er forbrukerhensyn har vært gjenstand for diskusjon, men blant de viktigste er helsemessig trygg mat. Et annet viktig forbrukerhensyn er redelighet for å sikre forbrukerne mot slurv eller direkte juks (Jacobsen, 2003, s. 25). Det kan argumenteres for at også næringsaktørene har interesser av at maten som produseres er trygg og å hindre uredelighet. Selv om dette utgjør viktige premisser for næringene, er utgangspunktet likevel at det kan oppstå interessekonflikter mellom næringsinteresser og forbrukerhensyn:

”Utgangspunktet er at næringsaktørene har iboende beveggrunner for å underinvestere i matsikkerhetssystemer. Regulering av risiko kan derfor ikke overlates til bransjen selv. Konsekvensen er at en tredjepart, uavhengig av næringsinteressene på området, må komme inn å garantere for sikkerheten overfor forbrukerne” (Jacobsen, 2003, s. 10).

tollsats for å sikre “like” konkurransevilkår (Børve et al. 1999, Svennerud, 2001). Ordningen ble revidert i 1996 og 2001. Tollsatsene for de berørte varene, bl.a. sjokolade, sukkervarer, iskrem, kaker, pizza med mer, er fastsatt som forskjellen i råvarekostnad mellom Norge og EU, vel å merke på et bestemt tidspunkt uten mulighet for endring. Konsekvensen er at når tollsatsene er fastsatt uten mulighet for endring, vil ulik utvikling i råvareprisene mellom Norge og EU påvirke beskyttelsesnivået og dermed konkurransekraften til den delen av næringsmiddelindustrien som omfattes av RÅK-ordningen (Næringsmiddelindustriens WTO-gruppe, 1998). Verdien av RÅK-importen har økt jevnt de siste årene fra 2,6 mrd. kroner i 1995 til 3,9 mrd. kroner i 2002. Importøkningen har vært særlig merkbar for melbaserte produkter som brød, frosne og halvstekte varer, deiger og kakemikser. Norsk eksport av RÅK-varer har siden 1998 blitt redusert fra 950 mill. til 836 mill. kroner i 2002 (St.prp. nr. 70 (2002-2003)). I tillegg er det blitt økt konkurranse mellom nasjonale produsenter på hjemmemarkedet.

Mattilsynet og Matloven skal fylle denne rollen som uavhengig tredjepart, og både tilsynet og loven må balansere mellom ulike og potensielt motstridende interesser. I den videre analysen rettes derfor søkelyset mot de politiske prosessene knyttet til utformingen av den nye Matloven, både med hensyn til aktører og interesser, konfliktlinjer og ”ideologiske” skillelinjer mellom de ulike aktørene, både innad i næringene og mellom landbruks- og fiskeri- og havbruksnæringen og forbrukerhensyn. Til slutt drøftes det i hvilken grad fiskeri- og havbruksnæringen kan sies å ha fått gjennomslag for sine interesser.

1.2 Datagrunnlag

Rapporten bygger på tekst og dokumentanalyse samt intervjuer med sentrale aktører i prosessen med utformingen av den nye Matloven. En oversikt over informanter er gitt i vedlegg 1. Dokumentene er høringsnotater, høringsinnspill og høringsuttalelser fra organisasjoner og offentlige instanser samt de aktuelle meldinger og proposisjoner. De viktigste dokumentene som analyseres er "Høringsutkast til ny Matlov" fra februar 2003, den etterfølgende Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), innstillingen fra Stortingets næringskomité til Odelstinget (Innst.O. nr 36, 2003-2004) og den vedtatte loven i Lagtinget 15. desember 2003. Disse dokumentene representerer ulike faser i den politiske beslutningsprosessen. Organisasjonene drev et aktivt påvirkningsarbeid i alle fasene gjennom høringsuttalelser og lobbyvirksomhet både overfor forvaltning og Storting. De viktigste aktørene og de ulike fasene i prosessen er fremstilt i tabell 1 nedenfor:

Tabell 1: Faser i utformingen av ny Matlov

Aktører/faser	Fase 1	Fase 2	Fase 3
Helsedepartementet	"Høringsutkast til ny Matlov"	Ot.prp. nr. 100 (2002-2003)	
Stortinget		<ul style="list-style-type: none"> • Behandling i næringskomiteen • Innst.O. nr 36, 2003-2004) 	<ul style="list-style-type: none"> • Behandling i Odelstinget • Behandling i Lagtinget
Organisasjonene	<ul style="list-style-type: none"> • Høringsuttalelser til Helsedepartementet • Deltakelse i referansegruppen for omorganiseringen av matforvaltningen • Lobbyvirksomhet 	<ul style="list-style-type: none"> • Uttalelser til Stortinget • Lobbyvirksomhet 	<ul style="list-style-type: none"> • Lobbyvirksomhet

Helsedepartementet gav innsyn i høringsuttalelsene til høringsutkastet fra organisasjonene. Uttalelser til Stortinget fikk vi fra organisasjonene selv.

1. 3 Matlovens kontekst - matforvaltningsreformen og EUs "Food Law"

Problemstillingene i denne rapporten er som nevnt knyttet til utformingen av selve Matloven. Den nye Matloven inngår imidlertid i en større matforvaltningsreform og Matloven må ses i sammenheng med andre viktige deler av reformen: særlig opprettelsen av det nye Mattilsynet og den vedtatte "Food Law" i EU, og gjennomføringen av denne forordningen i norsk rett³.

Matforvaltningsreformen

Matforvaltningsreformen inneholdt fire hovedelementer: For det første en modernisering av lovgivningen og det øvrige regelverket, for det andre en restrukturering av departementsansvar - faglig og administrativt, for det tredje organiseringen av et nytt felles mattilsyn for all matproduksjon (Mattilsynet), og for det fjerde en reorganisering av Mattilsynets støttefunksjoner. Målene med matforvaltningsreformen ble oppsummert i følgende punkter i St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 8 (2002-2003):

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

I arbeidet med det nye Mattilsynet og de øvrige elementene i reformen la regjeringen vekt på følgende:

- en forvaltning som deltar aktivt i internasjonale fora både for å hente verdifull faglig informasjon og for å være med å påvirke den regelverksutviklingen som skjer på matområdet internasjonalt.

³ I matforvaltningsreformen inngår det også en egen høringsrunde om avgifts- og gebyrfinansieringen av det nye Mattilsynet. Vi kommer tilbake til finansieringen av Mattilsynet senere i rapporten under behandlingen av Matlovens § 21.

- et tilsyn som opptrer åpent og uavhengig, men som samtidig er i stand til å føre dialog med så vel forbruker som næringsinteresser i forkant av sine beslutninger.
- en forvaltning og et tilsyn som bygger på prinsippet om at det er næringsutøverne selv som i første rekke har ansvaret for å sikre at forbrukerne får trygg mat. Dette innebærer at det skal legges stor vekt på internkontrollprinsippet i tilsynets tilnærming. Tradisjonelle tilsynsmetoder, som kontrollinspeksjoner og uttak av kontrollprøver, må imidlertid også i framtiden være en del av tilsynets oppgaver.
- en forvaltning og et tilsyn som har en nødvendig beredskap og som er i stand til å respondere raskt og med effektive tiltak når det oppstår uønskede hendelser som berører vitale samfunnsinteresser.
- tilsynets beslutninger skal tuftes på et vitenskapelig grunnlag og anvendelse av risikoanalyse vil være et viktig verktøy i den sammenheng.
- risikovurderingene som grunnlag for tilsynets beslutninger skal utføres av organer som er uavhengig av tilsynet. Til dette formålet skal det opprettes en egen vitenskapskomité underlagt Helsedepartementet (St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 8 (2002-2003)).

Dette utgjorde regjeringens overordnede målsettinger med og strategier for matforvaltningsreformen og de utgjør en viktig kontekst for selve Matloven. Vitenskapskomiteen for Mattrygghet (VFM) ble formelt opprettet 1. januar 2004 som en etat under Helsedepartementet. Mattilsynet ble opprettet 1. januar 2004 og er en etat under Landbruksdepartementet, Helsedepartementet og Fiskeridepartementet⁴. Mattilsynet er lokalisert med hovedkontor i Oslo og 8 regionkontorer og 64 distriktskontor over hele landet. Distriktskontorene utfører alt tilsyn, og de utgjør dermed grunnpilaren i Mattilsynet. Tre av regionkontorene har nasjonale kompetansesentre:

- Nasjonalt senter for Fisk og Sjømat/National Fish and Seafood Centre i Bergen
- Nasjonalt senter for dyr og animalsk mat/National Centre of Animals and Food i Sandnes
- Nasjonalt senter for planter og vegetabilsk mat/National Centre of Plants and Vegetable Food på Ås (Mattilsynet, websider, 2004).

EUs "Food Law"

⁴ Fiskeridepartementet heter nå Fiskeri- og kystdepartementet. Landbruksdepartementet heter Landbruks- og matdepartementet, og Helsedepartementet heter Helse- og omsorgsdepartementet. I rapporten brukes konsekvent de tidligere navnene.

En annen viktig kontekst for den nye norske Matloven er EUs ”Food Law”. I mange henseender gjenspeiler den norske matforvaltningsreformens målsettinger og strategier den tilsvarende matforvaltningsreformen i EU. Kugalskapsaken medførte en omfattende debatt om reformer, endringer i matpolitikken og organiseringen av denne innad i EU. De første dokumenterte rapporter om utbrudd av kugalskap kom allerede i 1986. I 1996 kom de første rapportene om dødsfall blant bønder i Storbritannia på gårder med utbrudd av kugalskap. I mars 1996 offentliggjorde den britiske regjeringen opplysninger om en mulig kopling mellom kugalskap og en ny variant av Creutzfeldt-Jacobs sykdom. I april 1997 la EU-kommisjonen fram omfattende forslag om endringer i EUs matlovgivning (Veggeland, 2004, s. 76-77). To aspekter ble i økende grad vektlagt som en følge av kugalskapsaken: helse og forbrukerhensyn.

I 1999 publiserte kommisjonen ”White Paper on Food Safety” (COM (1999) 719 final). Her ble det foreslått å opprette en europeisk myndighet for næringsmiddeltrygghet, kalt ”European Food Safety Authority” (EFSA). Begrunnelsen for opprettelsen av EFSA var å etablere et uavhengig organ i matsikkerhetsspørsmål som skulle bidra til “... a high level of consumer health protection in the area of food safety, through which consumer confidence can be restored and maintained”⁵. I Rådsforordning 178/2002, eller EUs ”Food Law” (*forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle prinsipper og krav i fødevarerlovgevingen, om opprettelse af Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarerikkerhed*), ble EFSA formelt opprettet og de allmenne prinsipper og krav til næringsmiddelregelverket samt fremgangsmåter i forbindelse med næringsmiddeltrygghet fastlagt. I artikkel 1 i ”Food Law” er mål og virkeområde for loven beskrevet som følger:

1. ”Denne forordning inneholder grunnleggende bestemmelser som skal sikre et høyt verneivå for menneskers helse og for forbrukerinteresser når det gjelder næringsmidler, idet det tas særlig hensyn til mangfoldet i næringsmiddeltilbudet, herunder tradisjonelle produkter, samtidig som det sikres at det indre marked virker på en tilfredsstillende måte. I forordningen fastsettes det felles prinsipper og ansvar, midler til å framskaffe et solid vitenskapelig grunnlag, en effektiv organisasjon og framgangsmåter for å støtte beslutningstaking på området næringsmiddel- og fôrtrygghet.
2. Med hensyn til nr. 1 fastsettes det i denne forordning allmenne prinsipper for næringsmidler og fôr i alminnelighet og for næringsmiddel- og fôrtrygghet i særdeleshet, på fellesskapsplan og nasjonalt plan.

Ved forordningen opprettes Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet.

5 http://www.efsa.eu.int/about_efsa/legislation/catindex_en.html.

I forordningen er det fastsatt framgangsmåter for spørsmål som har direkte eller indirekte innvirkning på næringsmiddel- og fôrtryggheten.

3. Denne forordning får anvendelse på alle ledd i produksjon, bearbeiding og distribusjon av næringsmidler og fôr. Den får ikke anvendelse på primærproduksjon til private husholdningsformål eller på tilberedning, behandling eller lagring av næringsmidler til forbruk i private husholdninger” (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003)).

Et sentralt moment i ”Food Law” var, med bakgrunn i erfaringene fra blant annet kugalskapssaken, å sikre en ryddig rollefordeling i skjæringspunktet mellom vitenskap, forvaltning og politikk, og full åpenhet i beslutningene om mattrygghet. I ”Food Law” innebærer dette at det ”settes krav om at det ved beslutninger som kan berøre mattrygghet, skal fremstå hva som er vitenskapelig baserte risikovurderinger, hva som er politiske vurderinger og hva som er tilsynets skjønnsmessige handlingsrom innenfor regelverket” (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003:18).

Som det fremgår av Helsedepartementets hjemmesider er de fleste av tiltakene som ble lansert i hvitboken for mattrygghet (”White Paper on Food Safety” (COM (1999) 719 final)) nå gjennomført. 79 av hvitbokens 84 tiltak var ved årsskiftet 2003/04 vedtatt eller til behandling i Parlamentet og Rådet. Store deler av EUs regelverk for mattrygghet er dermed gjennomgått, revidert eller byttet ut i den samme perioden som arbeidet med matforvaltningsreformen for alvor skjøt fart i Norge. Ifølge Helsedepartementet innebærer iverksettingen av hvitbokens tiltak ”et betydelig løft for Kommisjonen, og gjør at EU nå har et regelverk som dekker hele matkjeden, samtidig som man på EU-nivå nå har mulighet å håndtere matkriser på en helt annen måte enn på 1990-tallet”⁶.

I korthet er hovedformålene med ”Food Law” å sørge for et høyt beskyttelsesnivå for forbrukernes helse og å sikre et velfungerende indre marked for innsatsvarer og mat og konkurranselighet for aktørene (Helsedepartementet, høringsnotat, 2004, s. 17). ”Food Law” faller dermed inn under EØS-avtalen. ”Food Law” og også det videre regelverket på matområdet i EU vil i stor grad bli gitt som forordninger. EØS-relevante rettsakter som tilsvarende en EU-forordning skal etter EØS-avtalen også gjøres til en del av avtalepartenes interne rettsorden ”*som sådan*”, noe som er fortolket til bety ”ord for ord” (Helsedepartementet, høringsnotat, 2004, s. 51). Dette innebærer at om Matloven skulle komme i konflikt med ”Food Law” må Matloven tolkes i samsvar med ”Food Law” etter EØS-avtalen: ”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” (Helsedepartementet, høringsnotat, 2004, s. 53).

I Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) ble det påpekt at å gjengi enkelte av Food Laws bestemmelser i Matloven, og samtidig inkorporere hele Food Law i forskrift, ”kunne gi grunnlag for

⁶ <http://www.odin.dep.no/hd/norsk/eos/p30005504/042061-990026/dok-bn.html>.

tolkningsforskjeller med fare for motstrid mellom bestemmelser i Matloven og bestemmelser i forskrift som inkorporerer Food Law”. For å motvirke dette ble bestemmelsene ”formulert som en rammebestemmelse, som kun angir hovedregelen, og overlater den nærmere regulering til forskrifter. En slik løsning fører til at Food Law-forskriften blir en naturlig presisering av Matloven” (s. 48). I prosessen med utarbeidelsen av Matloven førte dette hensynet til en glidning bort fra direkte ord for ord formuleringer fra ”Food Law” til mer selvstendige formuleringer i Matloven, blant annet etter møter og anbefalinger fra ESA.⁷

EUs ”Food Law” utgjør med andre ord en viktig kontekst for den norske Matloven. Parallelt med prosessene i EU som førte fram til ”Food Law”, var det liknende prosesser på gang i den norske forvaltningen. I neste avsnitt beskrives derfor bakgrunnen for den norske matforvaltningsreformen.

⁷ ESA (EFTA Surveillance Authority) er EFTAs overvåkingsorgan som skal kontrollere at Norge, Island og Liechtenstein respekterer forpliktelsene under EØS-avtalen. Se <http://www.eftasurv.int/>.

2 Matforvaltningsreformen - bakgrunn

Den nye Matloven og Mattilsynet har en relativt lang bakgrunn. Det ble opprettet et Næringslovutvalg allerede 2. februar 1990⁸. I 1994 nedsatte utvalget et underutvalg (Næringsmiddellovutvalget) for å se på ”muligheten for forenklinger av næringsmiddelreguleringen og en mer effektiv organisering av tilsynsvirksomheten”. Utredningen ”Effektiv matsikkerhet. Én lov – ett departement – ett statlig tilsyn” (NOU 1996:10) ble vedtatt av underutvalget 12. april 1996. Utvalget kom med en rekke forslag hvor de viktigste ble oppsummert slik i oversendelsesbrevet til Næringslovutvalget som også ble trykket i NOUen:

”- det vedtas én ny lov om matsikkerhet til erstatning for dagens fem lover og at næringsmiddelreguleringer hjemlet i rundt 15 andre lover avvikles,

- det ryddes opp i forskriftene bl. a. ved å gjøre klart hvilke forskrifter som gjelder, at de ca 100 statlige forskriftene struktureres bedre og at opp til 1300 kommunale forskrifter oppheves,

- forvaltning av mattilsyn underlegges ett departement; Sosial- og helsedepartementet ved Helseministeren. I dag er det 9 departementer med myndighet på området,

- dagens organisering med ca 15 tilsynsorganer avvikles. Offentlig mattilsyn legges til ett nytt direktorat; Statens mattilsyn. Statens næringsmiddeltilsyn, Fiskeridirektoratets kontrollverk (kvalitetskontrollen) og de kommunale næringsmiddeltilsynene og kjøttkontrollene inngår i Statens mattilsyn (NOU 1996:10, s. 4).

Disse forslagene innebar ifølge Næringsmiddellovutvalget ”en nødvendig og påkrevet opprydding i et uoversiktlig regelverk og en avvikling av unødvendige dobbeltreguleringer.” Videre medførte forslagene ”en klargjøring av ansvar på departementsnivå samt en enklere tilsynsstruktur på et sentralt felt av norsk helsepolitikk. Forslagene vil medføre at framtidige utfordringer knyttet til matsikkerhet vil ivaretas på en bedre og mer effektiv måte enn i dag. Forslagene vil være til fordel for det offentlige, forbrukerne og næringsdrivende” (NOU 1996:10, s. 4).

⁸ I Høringsnotatet til ny matlov sporer Helsedepartementet disse tankene helt tilbake til 1929: ”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)” (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003, s. 15).

Verken Bondevik I-regjeringen eller Jagland-regjeringen tok endelig stilling til forslagene fra Næringsmiddelutvalget. Årsaken til det var i stor grad strid mellom de ulike departementene om hvem som skulle ha ansvaret for næringsmiddelområdet. Informanter påpeker at det i hele perioden foregikk en tautrekking om hvem som skulle ha ansvaret for næringsmiddelområdet, særlig mellom Landbruksdepartementet og Sosial- og helsedepartementet⁹. Næringsmiddelutvalget mente det var mest i samsvar med den foreslåtte lovens formål (å sikre "helse og redelighet") at ansvaret ble lagt til det daværende Sosial- og helsedepartementet. Videre ble det understreket at ut fra "hensynet både til samfunnet som helhet og forbrukerne må det være riktig å legge ansvaret til et næringsnøytralt departement. Det vil også gi en klarere ansvars plassering i regjeringen og i forhold til Stortinget." Det ble imidlertid påpekt at "Landbruks- og Fiskeridepartementet vil allikevel fortsatt ha legitime interesser i denne forvaltningen. Det er derfor ønskelig at de engasjerer seg og at det etableres god kontakt mellom disse og Sosial- og helsedepartementet" (NOU 1996:10, s. 13).

Fra avgivelsen av Næringsmiddelutvalgets utredning gikk det relativt lang tid før det for alvor ble fart i arbeidet. Først i Landbruksdepartementets budsjettproposisjon for 2001- 2002 av 21. september 2001 (St.prp. nr. 1 (2001-2002)) annonserte regjeringen Stoltenberg at de hadde "startet et omfattende arbeid for å forenkle og forbedre lovverket og tilsynet" og å klargjøre "ansvarsfordelingen mellom de tre departementene". Videre ble det understreket at Landbruksdepartementet i samarbeid med Fiskeridepartementet og Sosial- og helsedepartementet skulle ha ansvaret for utformingen av matpolitikken og forvaltningen av matvaresystemet fra primærproduksjon fram til forbrukerne. I budsjettproposisjonen ble bakgrunnen for arbeidet beskrevet på følgende måte:

"Oppgavene knyttet til tilsyn langs matkjeden har til nå vært delt på flere virksomheter. Regjeringa har i lengre tid vurdert endringer i ansvarsforholdene og organiseringen av Mattilsynet. Det er nå sett i gang en omfattende gjennomgang av både lovverk og tilsyn med sikte på forenkling, effektivisering og klarere ansvarsforhold. De fem viktigste lovene knyttet til siste del av matkjeden vil bli gjort om til en lov der den nye matforordningen til EU også vil bli innpasset. Et utkast til ny matlov vil bli utarbeidet av Sosial- og helsedepartementet i samarbeid med Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet. En tar sikte på å sende et lovframlegg på høring høsten 2002. Sosial- og helsedepartementet vil ha ansvaret for den nye loven" (St.prp. nr. 1 (2001-2002)).

I St.prp. nr. 63 (2001-2002) av 7. mai fra Bondevik II-regjeringen ble det fastslått at det skulle etableres et nytt tilsyn for landbruksbasert matproduksjon under Landbruksdepartementet og at tilsynet med marine produkter fortsatt skulle ligge under Fiskeridepartementet. Det ble også redegjort for seks delprogrammer for organiseringen og gjennomgangen av lovverk og tilsyn med sikte på en forenkling:

⁹ Se også Veggeland (2004).

- Delprogram 1: Utarbeidelse av ny matlov
- Delprogram 2: Organisering av et nytt mattilsyn utenom tilsyn med marine produkter
- Delprogram 3: Utredning av grenseflaten mellom det nye Mattilsynet og miljørettet helsevern
- Delprogram 4: Organisering av tilsyn med marine produkter, herunder tilsyn med sjøpattedyr og produkter av disse
- Delprogram 5: Sykdomsforvaltning av akvatiske dyr i oppdrett
- Delprogram 6: Etablering av ny vitenskapskomité

Helsedepartementet fikk ansvaret for delprogram 1, 3 og 6, Fiskeridepartementet for delprogram 4 og 5, mens Landbruksdepartementet fikk ansvaret for delprogram 2.

Forut for St.prp. nr. 63 (2001-2002) hadde det allerede vært gjennomført en høring om organiseringen av det nye Mattilsynet (høringsbrev og høringsnotat av 1. mars 2002 med høringsfrist 15. april), og en høring om sentrale organisatoriske og lokaliseringmessige spørsmål (høringsbrev og høringsnotat av 5. april med høringsfrist 15. april). I St.prp. nr. 63 (2001-2002) ble det påpekt at flere høringsinstanser ønsket et Mattilsyn som omfattet *både* det landbaserte tilsynet og sjømattilsynet. Dette gjaldt Forbrukerrådet, Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening (FHL), Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL) og Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL). Fiskeridirektoratet og Norges Fiskarlag støttet imidlertid forslaget om et eget tilsyn for sjømat. Dette ble kommentert på følgende måte i proposisjonen:

”Regjeringen har merket seg ønsket om en sterkere samordning av det landbaserte og sjømatbaserte Mattilsynet. På denne bakgrunn vil Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet drøfte hvordan en kan utvikle de to tilsynene slik at det blir en enhetlig samordning av virksomheten ut fra de reelle brukerbehov” (St.prp. nr. 63 (2001-2002)).

Også stortingsflertallet ga i Innst.S. nr. 255 (2001-2002) uttrykk for at det burde opprettes et tilsyn med produksjon av mat både i vann og på land¹⁰. I St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 8 (2002-2003)

¹⁰ Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre viste til St.prp. nr. 63 (2001-2002) og kom med følgende uttalelse: ”Flertallet viser til den høringsrunde som er foretatt, samt Finanskomiteens høringer i sammenheng med revidert nasjonalbudsjett. Resultatet av disse høringene viser at de aller fleste instanser går inn for en modell med ett samlet tilsyn for landbasert produksjon og sjømatproduksjon. Viktige hensyn fra høringsinstansene er at næringslivet skal oppleve tilsynet som effektivt og samordnet. Enkelte bedrifter opplever at dagens system fører til dobbelttilsyn. Etter samråd med departementene har flertallet derfor

ble det dermed klart at det nye Mattilsynet ikke bare ville omfatte et helkjedeperspektiv fra ”jord til bord”, men også et helkjedeperspektiv fra ”jord/fjord til bord”. I Kgl. res. av 16. august 2002 la regjeringen til grunn at Fiskeridepartementet, Helsedepartementet og Landbruksdepartementet skulle ha ”delt ansvar når det gjelder faglig instruksjonsmyndighet overfor Mattilsynet. Det administrative ansvaret for tilsynet, herunder etatsstyring og koordinering av budsjettarbeidet, legges til Landbruksdepartementet.” Videre ble det understreket at det konstitusjonelle ansvaret skulle deles etter et ”vertikalt prinsipp” mellom departementene:

”Det er videre Regjeringens oppfatning at det konstitusjonelle ansvaret skal deles mellom departementene etter et vertikalt prinsipp der grensesnittene går langs de ulike ledd i matkjeden og ikke etter hvilke hensyn som skal i varetas. En nærmere konkretisering av prinsipper for ansvarsdelingen på dette området, som også må omfatte forhold som ikke direkte retter seg mot matproduksjonen, vil bli gjort i en senere fase av arbeidet med ny matlov og presentert for Stortinget som en del av lovproposisjonen” (St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 8 (2002-2003)).

Dette la grunnlaget for hovedelementene i matforvaltningsreformen og løste departementsstriden som hadde bremsert arbeidet med en matforvaltningsreform inkludert en ny matlov. I det påfølgende skal vi rette fokus mot selve Matloven og den politiske prosessen knyttet til utarbeidelsen av den nye Matloven.

2.1 Matloven – mandat og intensjoner

Arbeidet med den nye Matloven ble igangsatt juni 2001 av Helsedepartementet i samarbeid med Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet. 3 juli 2001 ble det opprettet en arbeidsgruppe ledet av Helsedepartementet (daværende Sosial- og helsedepartementet) med representanter fra Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet, Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) og

kommet til at det bør etableres ett felles mattilsyn for landbasert og sjøbasert matproduksjon. Flertallet slutter seg for øvrig til Regjeringens vurderinger” (Innst.S. nr. 255 (2001-2002)).

Komiteens mindretall, Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti kom med følgende tilråding: ”Disse medlemmer viser videre til at det under høringen i komiteen fra bl.a næringsmiddelbedriftene og Forbrukerrådet ble argumentert for ett, felles mattilsyn for landbasert og sjøbasert mat, mens bl.a. Fiskeridirektoratet og Norges Fiskarlag i høringene overfor departementet støttet forslaget om et eget tilsyn for sjømat og peker på de særegne forhold for denne produksjonen og på den nære sammenheng dagens organisering gir mellom ressurskontroll og kvalitetskontroll i fiskerinæringen. På bakgrunn av de mange og vesentlige innvendinger som er kommet mot ulike sider av de prinsipper Regjeringen vil legge til grunn for det videre arbeidet med organiseringen av det nye Mattilsynet, mener disse medlemmer at Regjeringen må komme tilbake til Stortinget med en egen sak om organiseringen av Mattilsynet” (Innst.S. nr. 255 (2001-2002)).

Fiskeridirektoratet med ansvar for utarbeidelse av en ny matlov¹¹. 14. februar 2003 gikk det ut et brev fra Helsedepartementet (*Brev om ny matlov – informasjon om kommende høring, høringsfrist og høringsmøte*) og med et høringsutkast til en ny matlov til en rekke berørte statlige organer, frivillige organisasjoner og næringsorganisasjoner, herunder fiskeri- og havbruksorganisasjonene.

I høringsutkastet ble det gitt en bred gjennomgang av bakgrunnen for lovarbeidet og arbeidsgruppens mandat. Allerede innledningsvis ble det påpekt at det opprinnelige mandatet var for snevert. EUs nye "Food Law" ble vedtatt etter at mandatet for arbeidsgruppen ble gitt, og den 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" (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003, s. 9-10).

Videre ble det i høringsnotatet påpekt at det i praksis var vanskelig å finne avgrensinger mot lovene for tidligere ledd i matproduksjonskjeden, særlig avgrensningen mot en planlagt ny lov om innsatsvarer. I tillegg ble behovet for en "jord/fjord til bord"-tilnærming til lovarbeidet 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. Sist men ikke minst ble det påpekt at den nye vitenskapskomiteen som skulle opprettes, også var "planlagt ut fra et helkjedeperspektiv" med "hovedansvaret for risikovurderinger langs hele kjeden". En lov for hele kjeden ville dermed "sikre at risikohåndteringen etter Matloven skjer ut fra samme perspektiv" (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003, s. 10).

I Høringsnotatet ble det understreket at utgangspunktet var å vurdere hvilke lover som burde inngå i Matloven, og ikke hvilke behov det var for endringer i den eksisterende rettstilstanden: "En ny matlov kan i prinsippet innføres uten at rettstilstanden endres vesentlig" (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003, s. 29). I høringsbrevet ble det også understreket at utgangspunktet for Matloven var i størst mulig grad å videreføre rettstilstanden på de ulike delområdene som skulle innlemmes (Høringsbrev 14. februar 2003, 03/00181). 12. mars 2003 ble det også avholdt et eget høringsmøte om Matloven og høringsutkastet. Fra fiskeri- og havbrukssiden var Norges Fiskarlag, Fiskerinæringens Landsforening og Fiskeri- og havbruksnæringens Landsforening (FHL) representert. Særlig føre-var prinsippet og risikoanalyse ble gjenstand for diskusjon, og flere organisasjoner uttrykte misnøye med enkelte deler av høringsutkastet, en misnøye som også ble videreformidlet i høringsrunden.

11 Etter at SHD ble delt i to departementer ble arbeidet videreført av Helsedepartementet og arbeidsgruppen ble supplert med en representant fra Statens dyrehelsetilsyn (Dyrehelsetilsynet) (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003, s. 9).

13. juni 2003 ble Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) godkjent i statsråd av Bondevik II-regjeringen. I denne ble det gjort en rekke endringer i forhold til høringsutkastet med bakgrunn i høringsrunden og høringsinnspillene ble behørig redegjort for og kommentert i proposisjonen. Flere organisasjoner, blant annet FHL, ga også uttrykk for at proposisjonen var langt bedre enn det opprinnelige lovforslaget. Organisasjonene var også inkludert i lovarbeidet gjennom en egen referansegruppe for omorganiseringen av matforvaltningen. En rekke organisasjoner på fiskeri- og havbrukssiden var med¹². I prosessen fram til lovvedtaket var det også en åpen høring i Stortingets næringskomité 7. oktober 2003 om finansieringen av Mattilsynet, hvor FHL representerte fiskeri- og havbrukssiden.

Også proposisjonen understreket at matloven i i størst mulig grad burde videreføre rettstilstanden på de ulike delområdene som skulle innlemmes. Men både høringsbrevet av 14. februar og proposisjonen understreket samtidig at den nye loven inneholdt flere viktige nye elementer i forhold til tidligere lovgivning. Høringsbrevet pekte blant annet på at produsenter av materialer og gjenstander som kommer i kontakt med fôr og næringsmidler skulle bli omfattet av loven, at alle innsatsvarer skulle bli underlagt et helseformål og at tilsynsmyndighet kunne gi informasjon til allmennheten. Videre påpekte både høringsbrevet og proposisjonen at virksomhetenes ”ansvar for å etterleve regelverket presiseres, de viktigste pliktene fremheves og det etableres et felles sett av virkemidler for tilsynet. Loven etablerer et felles hjemmelsgrunnlag for regulering langs hele matproduksjonskjeden” (Ot.prp. nr. 100, (2002-2003), s. 10).

En annen viktig intensjon med Matloven var å få til en vesentlig modernisering og lovforenkling i forhold til den tidligere lovgivningen. Hele 13 lover ble helt eller delvis samlet til én ny lov. Lovene som ble omfattet av det nye lovverket var:

1. lov 19. mai 1933 nr. 3 om tilsyn med næringsmidler mv. (næringsmiddeloven),
2. lov 17. juni 1932 nr. 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer mv. (landbrukskvalitetsloven),
3. lov 28. mai 1959 nr. 12 om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer o.a. (fiskekvalitetsloven),
4. lov 10. jan 1997 nr. 9 om kjøttproduksjon (kjøttproduksjonsloven),
5. lov 17. mars 1978 nr. 6 om samordnet næringsmiddelkontroll (samordningsloven),

12 Følgende organisasjoner var representert som medlemmer eller varamedlemmer i referansegruppen: Fiskerinæringens Landsforening, Fiskefôrproducentenes Forening, Norges Fiskarlag, Fiskeridirektoratets ernæringsinstitutt, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL), Norske sjømatbedrifters landsforening (NSL).

6. lov 23. mars 1973 nr. 18 om tilsyn med fôrvarer (fôrvareloven),
7. lov 5. april 1964 nr. 9 om plantevernmidler mv. (plantevernmiddeelloven),
8. lov av 4. desember 1970 nr. 83 om handel med gjødsel og jordforbedringsmidler mv. (gjødselvareloven),
9. lov 4. desember 1970 nr. 82 om såvarer (såvareloven),
10. lov 23. juni 2000 nr. 53 om plantehelse (planteheselloven),
11. lov 8. juni 1962 nr. 4 om tiltak mot dyresykdommer (husdyrloven),
12. lov 13. juni 1997 nr. 54 om tiltak mot sykdom hos fisk og andre akvatiske dyr (fiskesykdomsloven) og
13. lov 6. april 1962 nr. 3 om floghavre (floghavreloven).

I tillegg ble lov 6. mai 1970 nr. 25 om forbud mot plukking av moltekart opphevet. Dyrevernavloven ble ikke inkludert i den nye Matloven, men det ble foreslått en hjemmel i Matloven til å kunne treffe tiltak mot produkter fra dyr som ikke er behandlet i samsvar med prinsippene i dyrevernavloven (Ot.prp. nr. 100, (2002-2003), s. 9-10). Videre ble understreket at lovforslaget ville gi nødvendig hjemmel til å kunne ta inn "Food Law" og øvrig EU-regelverk på matområdet (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 10).

8. desember 2004 ble innstillingen fra næringskomiteen: "Innstilling fra næringskomiteen om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (Matloven)" (Innst.O. nr. 36 (2003-2004)) fremlagt. Odelstinget debatterte loven 11. desember 2004. Grethe Fossli, saksordfører for loven, påpekte i sitt innlegg at det hadde "vært stor enighet i komiteen om denne loven, og det har således vært ganske enkelt å være saksordfører. Det gjenspeiles også i innstillingen. De endringer som en enstemmig komité har foretatt, er i det alt vesentlige korrigeringer av det språklige, men det er også uenigheter ute og går". Den største uenigheten knyttet seg utvilsomt til finansieringen av Mattilsynet som vi kommer tilbake til senere. Den vedtatte loven ble med svært få endringer den samme som ble foreslått i Ot.prp. nr. 100 (2002-2003). Det største endringene skjer med andre ord i prosessen fra det opprinnelige høringsutkastet til Ot.prp. nr. 100 (2002-2003). I det følgende skal vi gå gjennom denne prosessen med hovedvekt på fiskerierorganisasjonenes interesser og innspill til de mest sentrale lovparagrafene.

3 Den vedtatte Matloven sett i lys av fiskeri- og havbruksnæringens høringsuttalelser

Dette kapittelet går gjennom den vedtatte Matloven, høringsuttalelser og tidligere utkast. Vi innleder med de ulike paragrafene i den endelige lovteksten vedtatt i Lagtinget 15. desember 2003 og ser disse i forhold til utkast og innspill fra særlig fiskeri- og havbruksnæringen, men også andre høringsinstanser. Det er verdt å påpeke allerede nå at det i all hovedsak er én organisasjon som mer en noen andre utpeker seg som aktiv i prosessen med den nye Matloven: Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL). Det er ingen andre organisasjoner på fiskeri- og havbrukssiden som viser noe i nærheten av FHLs engasjement. Av andre er det særlig Næringsmiddelbedriftenes landsforening (NBL) og Orkla Foods AS som var aktive. Samlet sett var landbruksorganisasjonene langt mindre aktive i prosessen enn fiskeri- og havbruksorganisasjonene.

I og med at ikke alle lovparagrafene er like relevante for fiskeri- og havbruksnæringen, og heller ikke like kontroversielle, vil hovedvekten bli lagt på de paragrafene hvor særlig fiskeri- og havbruksorganisasjonene har hatt sterke meninger om hvordan paragrafen/lovteksten burde være formulert. Samtidig vil vi også se på paragrafer og hensyn som lå inne i loven i tidligere utkast, men som ikke kom med i den endelige loven. De to viktigste spørsmålene her var om føre-var-prinsippet og risikoanalyse eksplisitt skulle inngå i den nye loven eller ikke. I høringsnotatet ble dette spørsmålet drøftet, og man trakk den konklusjon at føre-var-prinsippet burde innlemmes i loven (foreslått som egen §27), men ikke risikoanalyse. I Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) (s. 10) endres dette standpunktet i forhold til føre-var prinsippet, mens det opprettholdes for risikoanalyse. I den endelige loven er dermed verken risikoanalyse eller føre-var prinsippet med som egne lovparagrafer.

Spørsmålet om risikoanalyse og føre-var prinsippet skulle inkluderes direkte i Matloven stod sentralt i den politiske prosessen, og det var stor uenighet mellom ulike høringsinstanser. Selv om verken føre-var prinsippet og risikoanalyse kom med i den endelige loven inngår de likevel indirekte i Matloven gjennom "Food Law". I Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) (s. 47) ble det understreket at "Food Law" skulle inkorporeres i Matloven ved en henvisningsforeskrift:

"Lovutkastet legger opp til at det etableres en forskriftshjemmel hvor Food Law og andre etterfølgende forordninger langs hele matkjeden kan hjemles. Food Law vil når den er tatt inn i EØS-avtalen, inkorporeres ved en henvisningsforeskrift. Dette innebærer at Food Law forskriften vil ha en annen oppbygging enn norske forskrifter normalt har ... Departementet har vurdert det slik at enkelte av prinsippene ... 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 fôvaretrygghet, samt virksomhetens plikt til tilbaketrekkning av næringsmidler og fôr som ikke er trygge. Departementet mener at disse bestemmelsene bør løftes opp på lovnivå. Enkelte av Food Laws bestemmelser er såpass inngripende, at de av hensyn til legalitetsprinsippet bør nedfelles i lov".

Spørsmålet var så om føre-var prinsippet og risikoanalyse burde løftes opp på lovnivå i likhet med andre bestemmelser i "Food Law". Dette spørsmålet behandles under §1 om lovens formål fordi mye av diskusjonen omkring føre-var prinsippet og risikoanalyse henger sammen med lovens formål. Deretter vil vi behandle de mest sentrale paragrafene i den vedtatte loven etter tur.

3.1 Lovens formålsparagraf og striden om føre-var prinsippet og risikoanalyse

Det vedtatte formålet med loven lyder som følger:

”§ 1 Formål

Formålet med loven er å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon.

Loven skal videre fremme god plante- og dyrehelse.

Loven skal også ivareta hensynet til aktørene langs hele produksjonskjeden, herunder markedsadgang i utlandet.”

Lovens formål var gjenstand for flere kontroverser. I det følgende behandles derfor først spørsmålet om vektleggingen av lovens ulike formål, herunder markedshensyn, deretter uenigheten om føre-var prinsippet generelt og til slutt sammenhengen mellom føre-var prinsippet og risikoanalyse. Disse problemstillingene henger like fullt sammen ved at de direkte eller indirekte handler om hvilke hensyn som skal ivaretas og hvordan de skal rangeres.

3.1.1 Markedshensyn

I høringsutkastet var ordlyden ”å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet, forbruker- og **markedshensyn**¹³ langs hele produksjonskjeden av innsatsvarer og næringsmidler. Loven skal videre fremme god plante- og dyrehelse og miljøvennlig primærproduksjon” (Helsedepartementet, høringsnotat 2003, s. 61). I høringsnotatet ble denne formuleringen videre utdypet. Blant annet ble det fastslått at loven skal sikre norsk eksport og ivareta internasjonale forpliktelser. Markedshensyn ble videre utdypet i forhold til norsk fiskeeksport og det ble påpekt som ”viktig å skape et nasjonalt lovverk som ikke fratår oss muligheten for å operere i verdensmarkedet under de konkurranseforhold som er til stede” (Helsedepartementet, høringsnotat 2003, s. 60).

13 Vår utheving.

En viktig innvending mot lovforslaget var det flere høringsinstanser så som en manglende presisering av hvordan ulike formål i loven skulle veies mot hverandre hvis disse skulle komme i konflikt. I høringsnotatet ble slått fast at ”Hovedformålet med loven skal være å sikre helse” (Helsedepartementet, høringsnotat 2003, s. 60). Dette ble av flere sett som utilstrekkelig:

”Næringsmiddeltilsynet i Hadeland og Land, Næringsmiddeltilsynet Gjøvik og Toten og Næringsmiddeltilsynet i Ålesund peker på at den foreslåtte formålsparagrafens første ledd inneholder mange gode formål som tilsynelatende er like betydningsfulle. De mener at paragrafen ikke gir føringer for hvordan det skal vurderes hvis noen av formålene er i motstrid. Dette kan gi rom for ulik forståelse og skjønnsutøvelse. Samtidig med at ulike aktører med ulike motiver legitimt kan hevde sitt syn forankret i den samme formålsparagrafen. Man kan da bli avhengig av rettspraksis for å vite hvordan det skal avveies mellom ulike formål. Dette gjelder spesielt forbrukerhensyn og markedshensyn, og foreslår at bestemmelsen tydeliggjør at disse hensynene skal ivaretas i tråd med de øvrige hensyn” (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 58).

Også NBL og FHL fremholdt at det ikke kom klart nok frem i den foreslåtte lovformuleringen hvordan ulike hensyn skulle veies mot hverandre:

”Når det gjelder lovens formål, er det en stor utfordring ved at loven skal sikre/fremme relativt ulike hensyn som: trygg mat og helse (helsepolitikk og ernæringspolitikk), forbrukerhensyn (forbrukerpolitikk) og markedshensyn, dyrehelse og plantehelse (næringspolitikk) og miljøhensyn (miljøpolitikk) (og til og med dyrevelferd i utkastets § 22). Lovteksten angir for øvrig ingen rettigheter for noen andre enn myndighetene i forhold til en meget omfattende formålsparagraf. Siden hensynene i formålsparagrafen i ulike situasjoner kan fremstå som motstridende interesser, er det behov for at det i lovteksten og i alle fall i forarbeidet fremkommer formuleringer som eksplisitt angir føringer for hvorledes de ulike hensyn skal sikres og eventuelt avveies i forhold til hverandre, og/eller hvilke særskilte plikter forvaltningen har for å ivareta de ulike hensynene” (NBL og FHL, høringsuttalelse, 31. mars 2003).

På bakgrunn av høringsrunden ble vektingen av ulike formål klargjort flere steder og formuleringene i loven endret:

”Departementet slutter seg til høringsnotatets vurdering om hvilke formål som skal omfattes av den nye Matloven, men har endret formuleringen i lys av høringen. Helsedepartementet legger til grunn at lovens overordnede målsetning må være hensynet til forbrukernes helse. Dette fremgår i loven ved at den skal *sikre* helsemessig trygge næringsmidler, mens andre formål skal fremmes eller ivaretas. Helsehensynet vil derfor være et spesielt viktig hensyn i alle ledd, og må derfor tillegges stor vekt” (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 60).

I kapittel 15 i proposisjonene, ”Merknader til bestemmelsene i lovforslaget”, ble følgende presiseringer gjort:

”Tredje ledd angir at loven også skal ta til de ulike aktørenes fra primærproduksjon til siste omsetningsledd, herunder markedsadgang i utlandet. Primært vil dette være virksomheter som er omfattet av loven. Loven skal ikke ivareta næringshensyn eller hensynet til verdiskaping i alminnelighet, da dette lett kunne komme i konflikt med lovens øvrige formål ... Med markedsadgang i utlandet siktes det til at loven vil hjemle regelverk som skal bidra til å ivareta norsk eksport. Spesielt når det gjelder eksport av fisk kan det være viktig med strenge produksjonskrav, herunder krav om miljøtilpasset produksjon, fordi man på produksjonstidspunktet ikke vet hvilke markeder fisken skal eksporteres til.

Ved interesseavveining mellom ulike hensyn, skal hensynet til helse tillegges avgjørende vekt, da dette er hovedformålet med loven” (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 134).

Ut over disse klargjøringene i proposisjonen ble det ikke foretatt videre presiseringer av lovens formål, heller ikke i stortingsbehandlingen.

Når det gjaldt markedshensyn spesielt argumenterte en rekke høringsinstanser for at også ”markedshensyn” måtte presiseres. Fiskeridirektoratet argumenterte for at begrepet var lite egnet fordi det lett kunne forveksles med ”hensyn som ivaretar forholdet mellom tilbud og etterspørsel i markedet”, og ikke ”kvalitetshensyn og da først og fremst kvalitetskrav som importører i andre land setter” (Fiskeridirektoratet, høringsuttalelse, 31. mars 2003). Videre fremholdt NBL og FHL i en felles høringsuttalelse at det under ”markedshensyn” var ”lite å finne om sikring av konkurranselighet (redelighet) og hensyn til næringsaktørene i forbindelse med for eksempel risikohåndtering”. I Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) hadde Helsedepartementet følgende kommentar til høringsinnspillene knyttet til markedshensyn:

”Departementet har merket seg at høringsinstansene er noe delte i synet på hvilken vekt markedshensynet skal ha i Matloven. Rene næringsrettede tiltak hører hjemme i annen lovgivning. Departementet anser det imidlertid som hensiktsmessig at Matloven også ivaretar visse næringspolitiske hensyn. Eksempler på dette er ordningen for beskyttede betegnelsene og bestemmelser om kompensasjonsordninger ved frivillige tiltak og ordninger som antas å styrke forbrukernes tillit til norsk mat. Videre bør loven omfatte tiltak for å ivareta markedsadgang for norske produkter i utlandet, for eksempel eksport av fisk. Departementet finner imidlertid at begrepet markedshensyn ikke bør benyttes i lovens ordlyd, da det er uklart i sin utstrekning, og ikke tidligere har blitt benyttet i lovgivningen. Departementet foreslår derfor å konkretisere innholdet ved å benytte formuleringen ’aktører langs produksjonskjeden, herunder markedsadgang i utlandet’” (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 60).

Dette ble også den endelige teksten i den vedtatte loven. Dette kan på den ene siden tolkes som en svekkelse av markedshensyn ved at loven ikke lenger skal ”fremme” markedshensyn men kun ”ivareta” markedsadgang i utlandet. På den andre siden er ”markedshensyn” som det påpekes relativt upresist, mens markedsadgang er helt sentralt for fiskeri- og havbruksnæringen. Slikt sett kan den endelige loven også tolkes som en styrking av fiskeri- og havbruksnæringens interesser i forhold til høringsutkastet. Det er også uklart om det i praksis er særlig forskjell på det å

”fremme” og det å ”ivareta”. Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) var også helt klar på at det var viktig å skape et lovverk som ikke begrenser den internasjonale markedsadgangen for fisk (s. 57).

3.1.2 Føre-var prinsippet

Som tidligere nevnt ble det i høringsnotatet foreslått å lovfeste føre-var prinsippet som en egen paragraf i Matloven, med nærmest identisk ordlyd som i EUs ”Food Law”:

§ 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. (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003, s. 171).

En lovfesting av føre-var prinsippet i tråd med ”Food Law” ble begrunnet med at det ikke syntes å endre dagens rettsstilstand vesentlig. Videre la departementet 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” (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003, s. 140).

Trass i dette, og at tekstforslaget i høringsutkastet er mer eller mindre identisk med formuleringen i EUs ”Food Law”¹⁴, ble lovfestingen av føre-var prinsippet gjenstand for stor strid og uenighet

¹⁴ Artikkel 7 i EUs ”Food Law” har følgende ordlyd:

Føre-var prinsippet

1. I særlige tilfeller der det på bakgrunn av en vurdering av tilgjengelige opplysninger påvises en mulighet for skadelige virkninger på helsen, men der det fortsatt råder vitenskapelig usikkerhet, kan det vedtas midlertidige risikohåndteringstiltak som er nødvendige for å sikre det høye helsevernnivået som Fellesskapet har valgt, i påvente av ytterligere vitenskapelige opplysninger med sikte på en mer omfattende risikovurdering.
2. Tiltak som vedtas i henhold til nr. 1, skal stå i forhold til målet og ikke hindre handelen mer enn nødvendig for å sikre det høye helsevernnivået som Fellesskapet har valgt, samtidig som det tas hensyn til teknisk og økonomisk

mellom ulike høringsinstanser. Når dette likevel ville bli en del av Matloven gjennom innlemmingen av "Food Law", kan en spørre seg hva striden om denne paragrafen egentlig handlet om. For noen høringsinstanser skyldtes motstanden selve formuleringen av prinsippet og forholdet mellom første og andre ledd i EUs formulering. Den skarpeste kritikken kom fra Forbrukerrådet som begrunnet sin kritikk på følgende måte:

"Føre-var

Vi er tilfreds med at det gis en henvisning til føre-var prinsippet i egen paragraf. Men vi kan på ingen måte verken forstå eller godta at paragrafens 2. ledd sparker beina under ledd 1. En henvisning til at føre-var ikke skal hindre handel mer enn nødvendig og klar hensyntaken til teknisk og økonomisk gjennomførbarhet, vil svekke intensjonen og ideen bak føre-var. Vi mener at føre-var prinsippet skal brukes ut fra et klart ønske om å beskytte forbrukere for mulige helse og miljøfarer. At dette også vil ha noen konsekvenser av økonomisk og handelsmessig art er helt opplagt. Debatten om helse og miljø skal være viktigere enn handel og kapitalinteresser er en debatt som vi ikke minst kjenner igjen i fra internasjonale arenaer.

Forbrukerrådet har vært av den oppfatning av at helsehensyn alltid skal veie tyngre enn handelshensyn. Vi vil ikke støtte en svekkelse av bruken av føre-var i Norge. Vi er klar over at utkastet har tatt ordrett inn det som står i Food Law. Vi kan ikke akseptere at EUs regelverk skal direkte være til hinder for nasjonal forståelse og bruk av begrepet føre-var. En henvisning til hensyn til andre faktorer vil også gjøre avgjørelsene svært avhengig av Mattilsynets tøffhet i forhold til bransjene. Næringsaktører kan ha kortsiktige interesser av å selge sine produkter, mens de mer langsiktige hensyn skal et forvaltningsorgan også ta inn over seg" (Forbrukerrådet, høringsuttalelse, 31. mars 2003).

Norges Naturvernforbund stilte seg bak denne uttalelsen og siterte hele avsnittet fra Forbrukerrådet i sin egen høringsuttalelse. Også Norges Bondelag stilte seg skeptiske til formuleringen av føre-var prinsippet:

"Norges Bondelag er positiv til at det i loven gis hjemmel for å benytte føre-var prinsippet i situasjoner der det råder vitenskapelig usikkerhet. I andre ledd i paragraf 27 som omhandler føre-var prinsippet, fremgår det imidlertid at bruken av dette prinsippet ikke skal hindre handelen mer enn nødvendig. Norges Bondelag er opptatt av at menneskers, dyrs og planters helse og evt. faren for miljøskade, er hensyn som settes over handelsmessige hensyn" (Norges Bondelag, høringsuttalelse, 1. april 2003).

Fiskeri- og havbruksorganisasjonene hadde et annet syn. Norges Fiskarlag skrev i sitt høringsinnspill at de støttet intensjonen i andre avsnitt og la til følgende: "En slik formulering er

gjennomførbarhet og andre faktorer som anses å være berettigede for den aktuelle saken. Tiltakene skal vurderes på nytt innen et rimelig tidsrom avhengig av arten av den risiko for liv og helse som er påvist, og typen vitenskapelige opplysninger som er nødvendige for å avklare den vitenskapelige usikkerheten og foreta en mer omfattende risikovurdering (sitert etter Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 185).

viktig nettopp for å sikre at oppmerksomheten kan videreføres selv om ikke alt er optimalt. Selvsagt skal virksomheten stoppes, dersom den drives på en slik måte at den er skadelig for menneskene” (Norges Fiskarlag, høringsuttalelse, 31. mars 2003)¹⁵. Disse høringsuttalelsene reflekterer en generell uenighet mellom landbruket, miljøorganisasjoner og forbrukerorganisasjoner på den ene siden og fiskeri- og havbruksnæringen sammen med næringsmiddelindustrien på den andre siden, om føre-var prinsippet i den form det ble nedfelt i EUs ”Food Law”. En konflikt som knytter seg direkte opp til lovens formålsparagraf og hvordan ulike hensyn skal vektes.

3.1.3 Risikoanalyse

Spørsmålet om hvordan ulike hensyn skal vektes var også FHL og NBLs utgangspunkt. Føre-var prinsippet ble sett nettopp som et redskap til å veie ulike hensyn opp mot hverandre om disse kommer i konflikt:

”I § 27 annet ledd i lovutkastet heter det ”Tiltak som treffes i henhold til første ledd skal være rimelig avpasset og ikke hindre handelen mer enn nødvendig, samtidig som det skal tas hensyn til teknisk og økonomisk gjennomførbarhet og andre faktorer som anses å være legitime i den aktuelle saken”. Dette er det eneste stedet det eksplisitt kommer til uttrykk hvilke avveininger som må gjøres i de tilfeller der myndighetene fastsetter tiltak for å håndtere en nærmere angitt risiko” (FHL og NBL, høringsuttalelse, 31. mars 2003).

Det sentrale poenget for både FHL og NBL var imidlertid at føre-var prinsippet ikke kan ses isolert fra risikoanalyse. Føre-var prinsippet forutsetter risikoanalyse og begge deler er redskaper matforvaltningen (og næringsaktørene) har tilgjengelig for å veie ulike hensyn. I høringsuttalelsen ble behovet for å lovfeste risikoanalyse behørig begrunnet. Begrunnelsen er gjengitt i sin helhet:

”Risikoanalyse

Risikoanalyse er omtalt i i høringsnotatets kap. 5.4. Departementene argumenterer der for at det ikke anses nødvendig å lovfeste krav om risikoanalyse i den nye Matloven, men at det i stedet vil fremgå av forarbeider og i forskriften for gjennomføring av ’Food Law’-forordningen. Etter vår vurdering er imidlertid risikoanalysen en så vesentlig premis for regelverk og myndighetsutøvelse med hjemmel i ny matlov blant annet for å sikre riktig avveining mellom hensynet til helse og næringshensyn, at vi mener forholdet til risikoanalyse må inkluderes i forarbeidet som foreslått under § 1.

Det var i forbindelse med etableringen av WTO i 1995, at bruk av risikoanalyse i forbindelse med produksjon og omsetning av (handel med) mat, dyr og planter ble

15 Norges Fiskarlag uttrykte i sin høringsuttalelse også tilfredshet med at kvalitetsbegrepet ble innlemmet i formålsparagrafen (Norges Fiskarlag, høringsuttalelse, 31. mars 2003).

systematisert. Siden den tid har det vært en betydelig utvikling av risikoanalysen i denne sammenheng dvs å sikre forbrukerne trygg mat og sikre plante- og dyrehelsen i de enkelte land samtidig som man skulle legge til rette for næringsaktivitet og handel knyttet til disse elementene. Risikoanalysen har utviklet seg til et verktøy som på en ”objektiv, saklig og åpen måte”, skal sikre at myndigheter (nasjonale og internasjonale) finner frem til tiltak for å sikre helsehensynene i tiltrekkelig grad, men ikke iverksetter tiltak som er mer omfattende enn tilstrekkelig (dvs for å oppnå et politisk fastsatt beskyttelsesnivå) dersom tiltakene har negativ effekt på næring eller handel. I starten var risikoanalysen et verktøy for å kunne gjøre slike avveininger i forbindelse med internasjonal handel, men senere er bruk av risikoanalyse satt som forutsetning bl.a. av norske myndigheter for å kunne gjøre de samme avveininger på en ryddig måte også på hjemmemarkedet (jfr. St. meld nr 40 (1996-97) Matkvalitet og forbrukertrygghet).

FHL og NBL er på bakgrunn av ovennevnte, av den klare oppfatning at norske myndigheters krav til seg selv og sin matforvaltning og til Norges internasjonale forpliktelser på matområdet (EØS, WTO) når det gjelder bruk av risikoanalyse, må uttrykkes i forarbeidet til § 1 i Matloven. Det må klart fremgå at avveininger mellom helsehensyn og næringsinteresser må baseres på bruk av risikoanalyse og på grunntankene for slik bruk, slik dette kommer til uttrykk i SPS-avtalen, EUs matregelverk og standarder og retningslinjer fra CODEX, OIE og IPPC.

Vi mener at en forutsetning for at næringsaktørene skal kunne delta i arbeid med trygg mat og kommunisere med myndighetene om tiltak og regelverk, er at det er helt nødvendig for oss å anvende risikoanalyse i vårt arbeid med mattrygghet og helsebeskyttelse. Vi gjør også oppmerksom på at gjennomføring av risikovurderinger ikke er en aktivitet som er forbeholdt Vitenskapskomiteen (se pkt. 4.3.5. i St.prp. nr. 1 (2002-2003) Tillegg nr. 8). Risikovurderinger skal danne grunnlag for internkontrollsystemer, slik det kommer til uttrykk i nytt regelverk. Kompetanse i risikoanalyse (begrepet fareanalyse er anvendt i matregelverket) er en forutsetning for at våre medlemmer skal kunne ha forståelse av og kunne etterleve moderne matregelverk. Implementering av kvalitetssikringssystemer som HACCP forutsetter kompetanse i risikoanalyse (fareanalyse)” (NBL og FHL, høringsuttalelse, 31. mars 2003)¹⁶.

¹⁶ HACCP står for ”Hazard Analysis Critical Control Point” og inngår som en del av den generelle forordningen om fôr- og næringsmiddelhygiene. Viktigst er revisjonen av lovgivningen om hygiene, fremlagt av EU-kommisjonen i den såkalte ”Hygienepakken”. Denne gjelder hele matkjeden. Forordningen fastsetter 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 (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003:19). Råd og Parlamentsvedtak om nytt hygieneregelverk ble gjennomført 29. april 2004. Mattilsynet vektlegger følgende prinsipper som enten nye, tydeligere eller mer omfattende: ”- Virksomhetenes ansvar for mattryggheten tydeliggjøres. - Primærprodusenter av næringsmidler er omfattet. - Egenkontroll basert på prinsippene i HACCP skal gjelde alle virksomheter, unntatt i primærproduksjonen. - Primærprodusenter må identifisere og kontrollere alle relevante risikoer av betydning for mattryggheten ... - Oppfordring om å utarbeide nasjonale retningslinjer (bransjestandarder) for god hygienep praksis og for tilpassing av

I Helsedepartementets vurderinger av høringsinnspillene fant departementet det nødvendig å presisere at "Food Law" ikke regulerer risikoanalyse i sin alminnelighet, men kun retter seg mot offentlig myndighet "i funksjon av lovgiver". Bestemmelsene om risikoanalyse og føre-var prinsippet "retter seg verken mot det offentliges funksjon som tilsynsmyndighet eller mot private virksomheter" omfattet av "Food Law". Ifølge Helsedepartementets fortolkning beskriver bestemmelsene om risikoanalyse i "Food Law" noe lovgiver skal gjennomføre "før det fastsettes regler som har til hensikt å sikre et høyt vernnivå for liv og helse, for eksempel når det gis regler om høyeste lovlig innhold av et stoff i et næringsmiddel, såkalte grenseverdier. Regler som gis ut fra andre legitime formål, kan derimot fastsettes uten at det stilles krav om gjennomføring av risikoanalyse, for eksempel merkingsregler som har til formål å gi forbrukerne et grunnlag for å foreta velbegrunnede valg eller fastsetter en forventet kvalitet" (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 50).

I proposisjonen valgte derfor Helsedepartementet å opprettholde forslaget i høringsutkastet om å utelate risikoanalyse fra Matloven:

"... den systematiserte risikoanalysen som et verktøy for myndighetene, er av relativt ny dato. Det foregår for tiden diskusjon om anvendelsen av risikoanalysen i flere internasjonale fora. Det må kunne påregnes ytterligere utvikling, presiseringer og endringer i tiden som kommer. Etter en samlet vurdering, hvor også hensynet til lovens systematikk om ikke å lovfeste myndighetenes plikter, med mindre borgerne gis et nærmere presisert rettskrav, har departementet kommet til at det ikke vil være riktig å lovfeste lovgivers plikt til å gjennomføre risikoanalyse i bestemte tilfelle. Departementet finner tungtveiende argumenter for å opprettholde dette standpunktet som de tre matdepartementene la til grunn i høringsnotatet, slik at lovgivers plikt om å gjennomføre risikoanalyse i nærmere bestemte tilfelle, ikke lovfestes" (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 51).

Gjennomføring av risikoanalyser er utvilsomt et av de mest sentrale punktene i "Food Law".

Opprettelsen av "European Food Safety Authority" (EFSA) må ses i lys av dette¹⁷. Det gjelder også opprettelsen av den uavhengige vitenskapskomiteen under Helsedepartementet. Det er likevel en grunnleggende uenighet mellom departementene og FHL og NBL i synet på risikoanalysens funksjon og betydning i forhold til næringsaktørene. FHL og NBL ser kompetanse i risikoanalyse som en forutsetning for at næringen skal kunne ha forståelse av og kunne etterleve matregelverk, implementere internkontrollsystemer og etterleve Matlovens formål om trygg mat. Også Kjøttbransjens landsforbund (KLF) og Norsk Kjøttsamvirke synes å være av den oppfatning at Matlovens krav om risikoanalyse også bør gjelde for næringene. I en høringsuttalelse om Mattilsynet foreslo KLF og Norsk kjøttssamvirke at "næringsaktører og forbrukerorganisasjoner" i prinsippet må "ha rett til å be vitenskapskomiteen om en vurdering av et definert sakskompleks. Vitenskapskomiteens sekretariat skal etter gitte prosedyrer avgjøre hvordan slike saker skal håndteres" (KLF og Norsk kjøttssamvirke, høringsuttalelse om Mattilsynet, 2002).

For FHL, Norges Fiskarlag og NBL synes det helt avgjørende at føre-var prinsippet tolkes i samsvar med internasjonale regler, og at prinsippet ses i sammenheng med risikoanalyse. Hvis føre-var prinsippet skulle lovfestes måtte ifølge FHL og NBL også risikoanalyse lovfestes for å hindre vilkårlig behandling av næringsinteresser. Til en viss grad kan departementets beslutning om heller ikke å lovfeste føre-var prinsippet ses som en imøtekommelse av dette synet. Departementet sa seg imidlertid enig i følgende fra Statens næringsmiddeltilsyn (SNT):

"SNT mener bestemmelsen om føre-var prinsippet i § 27 bør utgå. Det er en bestemmelse som retter seg til myndighetene i deres håndtering av en gitt situasjon, og behøver som sådan ikke reguleres i lov. Slik bestemmelsen nå står, blir den dessuten løsrevet fra sin sammenheng og vanskelig tilgjengelig i og med at risikoanalysen som den hører nøye sammen med, ikke omtales. Artikkel 6 og 7 i Food Law omhandler risikoanalyse og føre-var prinsippet slik de er definert i Codex og EU-systemet pr i dag. Begrepene vil således

17 I "food Law" er "risiko", "risikoanalyse", "risikovurdering" og "risikokommunikasjon" definert i Artikkel 3, paragraf 9-13 på følgende måte: "9. 'risiko': en funksjon av sannsynligheten for en helseskadelig virkning og alvorlighetsgraden av denne virkningen som følge av en fare, 10. 'risikoanalyse': en prosess som består av tre sammenhengende deler: risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon, 11. 'risikovurdering': en vitenskapelig basert prosess som består av fire trinn: fareidentifikasjon, farebeskrivelse, eksponeringsvurdering og risikobeskrivelse, 12. 'risikohåndtering': prosessen, til forskjell fra risikovurdering, der ulike strategiske alternativer avveies i samråd med berørte parter på bakgrunn av risikovurderingen og andre relevante faktorer, og der hensiktsmessige alternativer for forebygging og kontroll velges om nødvendig, 13. 'risikokommunikasjon': den interaktive utvekslingen gjennom hele risikoanalyseprosessen av opplysninger og synspunkter om farer og risikoer, risikotilknyttede faktorer samt risikooppfatninger, mellom dem som er ansvarlige for risikovurderingen og risikohåndteringen, forbrukere, fôr- og næringsmiddelforetak, universitetsmiljøer og andre berørte parter, herunder en forklaring av resultatene av risikovurderingen og grunnlaget for avgjørelser om risikohåndtering" (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 184).

inkluderes i det norske regelverket ved implementering av Food Law i forskrift. Både risikoanalysen og føre-var prinsippet er under utvikling internasjonalt, blant annet er de per i dag ikke utviklet for bruk i nasjonalstatene. Det må forventes at det vil bli endringer i definisjonene. Dersom disse finnes i forskrift til loven vil endringer kunne gjøres uten at det er behov for lovendring(er)” (SNT, høringsuttalelse, 31.mars 2003).

Departementet konkluderte på den bakgrunn med at ”anvendelsen av føre-var prinsippet, slik det omhandles i Food Law, er å betrakte som likeverdig med anvendelsen av risikoanalyse”, og heller ikke føre-var prinsippet burde av den grunn inngå i lovteksten. Departementet la imidlertid til at ”føre-var betraktninger på generelt grunnlag er, og vil fortsatt være, et bærende prinsipp i forvaltning og håndhevelse av helse- og miljøspørsmål under loven” (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 51).¹⁸

Striden om Matlovens formål og herunder føre-var prinsippet og risikoanalyse, berører flere sentrale interesser for fiskeri- og havbruksnæringen og andre næringsaktører. På et overordnet nivå er det som vi har sett delte oppfatninger om føre-var prinsippet slik det er formulert i ”Food Law”. FHL og NBL forsøkte gjennom lobbyvirksomhet helt til siste slutt, å få Stortinget til å inkludere risikoanalyse i den nye Matloven. I et innspill til Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) ba FHL og NBL Stortinget tydeliggjøre ”avgrensningene til annet lovverk, de ulike hensyn i formålsparagrafen, forvaltningsmyndighetenes forpliktelse til å ivareta alle disse hensyn og å være åpne og tydelige i begrunnelser av tiltak og i kommunikasjon med interesserte parter” (FHL og NBL, 7. oktober 2003).

Bak FHLs og NBLs forsøk på å få risikoanalyse inn i Matloven synes det derfor å ligge en frykt for at næringsinteressene ikke skal bli tillagt tilstrekkelig vekt i forvaltningen av loven, og en underliggende frykt for en mulig vilkårlig behandling av næringsinteresser hvis næringsinteresser og helsehensyn skulle komme i konflikt. Følgende formulering i NBL og FHLs kommentarer til proposisjonen til Stortinget underbygger en slik tolkning: ”En utydighet mellom hensynene i §

¹⁸ I forbindelse med § 23 ”Tilsyn og vedtak” la også departementet til grunn at dette også innbefattet føre-var prinsippet:

”Departementet legger til grunn at begrepet ’nødvendige vedtak’ både innebærer et krav om forholdsmessighet slik at vedtaket ikke skal være strengere enn nødvendig, men allikevel ha tilstrekkelig gjennomslagskraft, og en mulighet for Mattilsynet til å gjennomføre et effektivt og målrettet tilsyn. For å synliggjøre denne fleksibiliteten anser departementet det hensiktsmessig og riktig å videreføre bruken av begrepet ’nødvendige vedtak’ i ny matlov. Føre- var betraktninger har blitt ansett som et bærende prinsipp i norsk forvaltning, og departementet vurderer det som viktig å videreføre prinsippet, og har klargjort i merknaden til paragrafen at ’nødvendige vedtak’ kan omfatte vedtak basert på føre- var betraktninger” (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 107).

1 kan ha som konsekvens at myndighetene kan bli for vilkårlige og uforutsigbare i sin forvaltning av loven, og at arbeidet med sentrale hensyn ikke blir prioritert i tilstrekkelig grad” (NBL og FHL, 7. oktober 2003).

Like fullt innebærer inkorporeringen av ”Food Law” i Matloven (ved en henvisningsforskrift) at NBL og FHLs synspunkter i stor grad blir ivaretatt i den nye Matloven.

3.2 § 2 Saklig virkeområde

§ 2 Saklig virkeområde er plassert under ”Kapittel I. Formål, virkeområde og definisjoner”. Den endelige lovteksten er som følger:

”Loven omfatter alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler, herunder drikkevann. Loven omfatter også alle forhold i forbindelse med produksjon av materialer og gjenstander som er bestemt til å komme i kontakt med, eller kan ha innvirkning på innsatsvarer eller næringsmidler. Videre omfatter loven all bruk av innsatsvarer.

Loven omfatter alle forhold vedrørende plante og dyrehelse, herunder produkter, gjenstander og organismer som kan føre med seg smitte.”

Matloven omfatter som ”Food Law” alle ledd i produksjonen, bearbeiding og distribusjon av næringsmidler og fôr og øvrige innsatsvarer¹⁹. Videre omfatter Matloven i likhet med ”Food Law” bestemmelser som har direkte eller indirekte innvirkning på næringsmiddel- og fôrtrygghet, noe som også omfatter materialer og gjenstander som kommer i berøring med næringsmidler, fôr, andre råvarer og hjelpestoffer i primærproduksjonen. Det vil si at bruk av gjødselvarer, såvarer, plantevernmidler, veterinære legemidler og fôr, dyrehelse (landdyr og akvatiske dyr), plantehelse og dyrevelferd i den grad det påvirker næringsmidlene, alle er omfattet av loven (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 61).

Matloven skiller seg imidlertid fra ”Food Law” ved at den har et enda bredere saklig virkeområde. Loven omfatter all produksjon, bearbeiding, distribusjon og bruk av innsatsvarer både innenfor og *utenfor* næringsmiddelproduksjonskjeden. Dette innebærer at ”all bruk av

¹⁹ ”Food Law” er litt uklar i forhold til om loven er ment å dekke hele innsatsvareområdet, det vil si både fôr og innsatsvarer (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003, s. 32). Dette ble imidlertid avklart av departementene i møter med EU-kommisjonen. Årsaken til denne uklarheten ble forklart på følgende måte: ”Årsaken til at fôr har fått en eksplisitt plass i forordningen [og ikke innsatsvarer], 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” (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003, s. 71).

såvarer, gjødsel og plantevernmidler i skog, parker, private hager og veksthus, selv bruk på pryddplanter” og også ”all bruk av fôr til kjæle- og sportsdyr” er omfattet av loven. Begrunnelsen for dette er ”er hensynet til en helhetlig forvaltning av innsatsvareområdet”. Videre ble ikke ”Food Laws” avgrensning mot primærproduksjon til private husholdningsformål og tilberedning, behandling eller lagring av næringsmidler i hjemmet til bruk i private husholdninger tatt inn i lovens virkeområde, siden den tidligere næringsmiddeloven ikke hadde en slik avgrensning. For næringsmiddelområdet foreligger det likevel en slik avgrensning i og med at loven omfatter virksomheter slik dette er definert i § 4 (se under).

I sin høringsuttalelse argumenterte Fiskeridirektoratet for at virkeområde i loven var omfattende og at dette sammen med en vid formålsparagraf kunne medføre ”vanskelige tolkningsspørsmål, bl.a. i forhold til grensdragningen mot andre lover og andre myndigheter” (Fiskeridirektoratet, høringsuttalelse, 2003, s. 2)²⁰.

Ingen andre aktører på fiskeri- og havbrukssiden hadde kommentarer til lovparagrafen slik den var formulert i høringsnotatet. I sitt innspill til Stortinget ønsket imidlertid NBL og FHL at følgende forhold burde tas inn om lovens virkeområde:

”Det er etter vår oppfatning viktig at det tydeliggjøres at import og eksport er viktige elementer i produksjonskjeden på godt og vondt, og det bør derfor nevnes eksplisitt også i omtale av virkeområdet for loven for at disse elementene får den prioritet de fortjener” (NBL og FHL, 7. oktober 2003).

Dette ble ikke tatt hensyn til i den endelige utformingen av lovteksten, men det ble kommentert direkte i innstillingen fra næringskomiteen på følgende måte:

”Komiteen har ingen merknader til lovteksten, men når det gjelder merknadene til paragrafen, vil komiteen peke på at loven omfatter hele produksjonskjeden fra jord/fjord til bord. Handelen med mat, dyr, planter og innsatsvarer over landegrensen øker, og problemstillingene knyttet til eksport og import vil være sentrale. Komiteen vil understreke at eksport og import er viktige ledd på flere steder i produksjonskjeden og at det derfor må få den nødvendige oppmerksomhet i forvaltning av loven” (Innst.O. nr. 36 (2003-2004)).

På denne måten inngår import/eksport i forarbeidene til loven selv om det ikke står eksplisitt i lovparagrafen.

²⁰ I utkastet var formuleringen i første og andre ledd ”ethvert forhold og enhver aktivitet”. Dette ble endret til ”ethvert forhold” uten at dette synes å innebære en innskrenkning av virkeområde.

3.3 § 4 Definisjoner og § 11 sporbarhet

I høringsutkastet var det foreslått en rekke definisjoner i lovforslaget. I den endelige loven ble bare "virksomhet" og "omsetning" definert på følgende måte:

"1. virksomhet: Ethvert privat eller offentlig foretak samt privatpersoner som foretar en hvilken som helst aktivitet som nevnt i § 2, bortsett fra aktiviteter i privat og ikke-kommersielt øyemed.

2. omsetning: Besittelse med sikte på salg, utbud for salg, distribusjon, samt selve salget og enhver annen form for overdragelse med eller uten vederlag"

Flere høringsinstanser hadde innvendinger til de foreslåtte definisjonene i høringsnotatet, og et ønske om å få definert andre begreper i loven. For fiskeri – og havbruksorganisasjonene var det særlig "sporbarhet" en etterlyste en definisjon av. Departementet mente imidlertid at det ikke var hensiktsmessig å definere sporbarhet i selve loven (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 67). I den endelige loven omtales derfor sporbarhet med følgende ordlyd i § 11:

"§ 11 Sporbarhet

Kongen kan gi forskrifter om sporbarhet for innsatsvarer, planter, dyr eller næringsmidler, samt om sporbarhet for materialer og gjenstander som er bestemt til å komme i kontakt med, eller kan ha innvirkning på innsatsvarer eller næringsmidler."

I sin høringsuttalelse vurderte Fiskeridirektoratet en egen bestemmelse om sporbarhet som "et positivt tiltak for å bedre matvaretryggheten for forbrukeren" (Fiskeridirektoratet, høringsuttalelse, 31. mars 2003, s. 3). I det opprinnelige forslaget til sporbarhet (§ 12 i høringsutkastet) var sporbarhet knyttet opp til "systemer som identifiserer og dokumenterer hvem virksomheten har mottatt fôr, dyr i matproduksjonen og næringsmidler fra, og hvilke virksomheter det er levert til" (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003, s. 166). Fiskeridirektoratet etterlyste imidlertid "en nærmere redegjørelse av hva som ligger i kravet til 'systemer'". FHL og NBL ga i sin høringsuttale uttrykk for liknende syn og knyttet også dette til kostnader:

"Begrepet sporbarhet anvendes på forskjellig vis i ulike sammenhenger. Forventningene om hva som er mulig å få til, er til dels helt urealistiske. Kostnader knyttet til ulike former og nivåer av sporbarhet kan være store og påvirke prisene på produktene ... Omfanget av informasjonen som skal være tilgjengelig, vil variere i forhold til hvilke hensyn som skal ivaretas. I forslaget til matlov ligger det krav til virksomhetene om å ha implementert systemer som viser hvem virksomheten mottar varer fra og hvem virksomheten leverer til. Kostnadene vil avhenge av omfanget av informasjonen som skal være tilgjengelig. I forarbeidet til paragrafen bør det klart fremgå hvilke hensyn myndighetene mener de bør ha hjemmel til å ivareta med bestemmelsene ..." (NBL og FHL, høringsuttalelse, 31. mars 2003).

I høringsutkastet og også i proposisjonen vektla departementet at kravene til sporbarhet langs hele matkjeden, grunnet matvarekriser som kugalskapepidemien og diskusjonen omkring

genetisk modifiserte organismer, blir stadig mer omfattende i internasjonal lovgivning. I Norge har det ikke tidligere vært gitt bestemmelser hvor sporbarhet er nevnt som et eget krav eller formål, selv om noe av hensikten med merkingsbestemmelser også tidligere har vært å sikre sporbarhet²¹. Departementet vurderte det på denne bakgrunn som viktig å gi en egen bestemmelse om dette for å kunne legge grunnlaget for utfyllende sporbarhetskrav i forskrifter i fremtiden. En egen bestemmelse om sporbarhet i Matloven vurdert til å fange opp kjernen i §18 i ”Food Law” (Helsedepartementet, høringsnotat 2003, s. 112-114, Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 79-80).

I en direkte kommentar til NBLs og FHLs høringsinnspill vektla departementet følgende forhold:

”NBL og FHL påpeker at det i forarbeidene bør fremgå klart hvilke hensyn myndighetene mener de bør ha hjemmel til å ivareta med denne bestemmelsen. Departementet mener det ikke på nåværende tidspunkt kan avgrenses hvor langt sporbarhetskravet rekker. Hensikten med å kunne stille krav om sporing er at tilsynsmyndigheten til enhver tid skal kunne være trygg på at en virksomhet kan trekke et produkt tilbake fra markedet ved at virksomheten vet hvem den har fått en et produkt fra. Hvilke krav som må etableres for å kunne gjennomføre dette, vil fremgå gjennom forskriftskrav. Fordi dette er en EØS-relatert bestemmelse, vil de norske kravene måtte samordnes med de kravene andre EØS-land stiller, slik at Norge ikke etablerer tekniske handelshindringer. Forslaget til bestemmelse omfatter foruten å gi hjemmel til kravene som følger av Food Law, en generell hjemmel til å kunne gi forskrifter om sporbarhet. Departementet har på bakgrunn av høringen valgt å endre forslag til lovtekst, slik at det gis en forskriftshjemmel som dekker innsatsvarer, planter eller dyr uavhengig om de er bestemt til eller kan forventes å inngå i næringsmidler eller fôr. Dermed vil det konkrete krav til sporbarhet slik det er fastsatt i Food Law få samme ikrafttredelsesdato som i EU” (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 80)²².

En rekke høringsinstanser ga også uttrykk for at sporbarhetsbestemmelsen først burde tre i kraft samtidig med EU, det vil si 1. januar 2005 og ikke samtidig med ikrafttredelsestidspunktet for Matloven 1. januar 2004. Departementet ga også uttrykk for at det tok sikte på å gjennomføre sporbarhetskravet i samsvar med EUs tidsfrist, med den begrunnelse at kravene til sporbarhet må ivareta internasjonale forpliktelser, og være i samsvar med de gjennomføringsbestemmelser som vil bli gitt i medhold av ”Food Law”. Senere ble det klart at ”Food Law”-forordningen ikke ville

21 Departementet påpeker således at regler om merking, attestasjon, dokumentasjon og sertifikater har gjort det faktisk mulig å spore selv om dette ikke har vært hovedbegrunnelsen for merkereglene (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 79).

22 Forskriftshjemmelen som dekker innsatsvarer, planter eller dyr uavhengig om de er bestemt til eller kan forventes å inngå i næringsmidler eller fôr, er dermed i tråd med lovens virkeområde som er mer omfattende enn virkeområdet i ”Food Law”.

bli behandlet i EØS-komiteen før i første halvår av 2005, og forordningen vil da tre i kraft umiddelbart.

Sporbarhetskravet i "Food Law" skal sikre trygg mat gjennom mulighet for effektiv tilbaketrekking og riktig og tilstrekkelig informasjon til forbrukere og kontrollerende myndigheter. Videre er bestemmelsen om sporbarhet basert på sporing "ett skritt fram og ett tilbake":

"Med dette menes at virksomheten skal ha systemer og rutiner for å dokumentere *fra hvem* de har *mottatt* næringsmidler, fôr, dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon og alle andre stoffer som er bestemt til eller kan forventes å bli iblandet et næringsmiddel eller et fôr. Videre skal virksomheten ha systemer og rutiner for å dokumentere *til hvem* de har *levert* næringsmidler, fôr, dyr bestemt til næringsmiddelproduksjon og alle andre stoffer som er bestemt til eller kan forventes å bli iblandet et næringsmiddel eller et fôr" (Mattilsynet, 2004)²³.

Også for sporbarhetskravet ser det likevel ut for at næringshensyn skal vektlegges: "Sporbarhetskravet bør så langt det er mulig være avpasset det formålet de er satt til å ivareta og ikke legge større byrder på virksomheten/importøren enn det som er nødvendig for å ivareta et funksjonelt system for sporbarhet" (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 144). Dette kan tolkes som en viss anerkjennelse og hensyntaken til de bekymringene knyttet til kostnader som NBL og FHL ga uttrykk for. Videre ble det avholdt en egen høring om forskrift om sporbarhet med høringsfrist 20. desember 2004 og et eget høringsmøte i Mattilsynet samme dato. Sporbarhetskravet er i forskriftsutkastets § 3 utformet som et funksjonskrav for å sikre fleksibilitet og kostnadseffektivitet på tvers av bransjer og næringer:

"Denne generelle tilnærmingen gir virksomhetene en større fleksibilitet og vil antakelig også kunne begrense kostnadene for industrien. Bestemmelsene om sporbarhet er som det fremgår, generelle og utarbeidet med det formål å stille krav om at det skal være sporbarhet. Bestemmelsene inneholder imidlertid ikke krav til **hvordan** virksomhetene oppnår sporbarhet. Hvorledes kravet til sporbarhet oppfylles, vil derfor sannsynligvis kunne variere noe fra bransje til bransje. Gjeldende og mer vidtgående forskrifter om sporbarhet på visse områder (for eksempel bestemmelser om opprinnelsesmerking av rødt kjøtt) påvirkes ikke av den nye forskriften" (Mattilsynet, høringsbrev, 3. desember 2004).

Mattilsynet antar også at innføringen av sporbarhetssystemer "vil kunne medføre økonomiske og administrative konsekvenser både for myndigheter og foretak, men at investeringen må ses i sammenheng med de gevinster som oppnås i forhold til effektiv, målrettet og rask tilbaketrekking (Mattilsynet, høringsbrev, 03. desember 2004).

23 http://www.mattilsynet.no/multimedia/archive/00011/Informasjon_om_hygie_11606a.pdf

3.4 § 6 Forebygging av fare, varsling og iverksetting av tiltak

§ 6 er plassert under kapittel II i Matloven; ”Generelle krav og forpliktelser”. I den endelige lovt teksten lyder den som følger:

”Foreligger det grunn til mistanke om fare for helseskadelige næringsmidler eller helse- eller miljøskadelige innsatsvarer, skal virksomheten umiddelbart varsle tilsynsmyndigheten.

Virksomheten og enhver annen har tilsvarende varslingsplikt ved grunn til mistanke om smittsom dyresykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser. Ved grunn til mistanke om planteskadegjørere som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser, har virksomheten og eier eller bruker av fast eiendom varslingsplikt.

Virksomheten skal umiddelbart iverksette nødvendige tiltak for å forebygge, redusere eller eliminere eventuelle skadevirkninger, herunder stanse omsetning og iverksette tilbaketrekking fra markedet.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om forebygging av fare, varsling, og iverksetting av tiltak, herunder informasjon til allmennheten.

Kongen kan tilsvarende gi forskrifter om forebygging av uredelighet, varsling og iverksetting av tiltak, herunder informasjon til allmennheten.”

I sin høringsuttalelse argumenterte Norges Fiskarlag for at en burde stramme inn varslingsplikten, slik at den kun ble utløst ved fare og ikke ved mistanke om fare. Dette ble begrunnet med følgende: ”Norges Fiskarlag er skeptisk til å ta inn begrepet ’mistanke’ i første setning uten at dette er nærmere presisert. Dette vil myndighetene kunne bruke og påberope seg i alle sammenhenger” (Norges Fiskarlag, høringsuttalelse, 31. mars 2003). Dette ble kommentert på følgende måte i proposisjonen:

Når det gjelder spørsmålet om pliktene skal inntre allerede ved mistanke om fare, finner departementet at dersom plikten først skulle inntre når en konkret fare etter den enkelte virksomhets vurdering foreligger, kan en etter omstendighetene risikere at relevante tiltak iverksettes for sent. Eksempelvis vil en måtte reagere dersom en mistenker at det foreligger en smittefare, men enda ikke har full oversikt over det enkelte agens karakteristika (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 71).

I det opprinnelige høringsutkastet var 2. ledd i denne paragrafen formulert på følgende måte: ”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 ... og produktet ikke lenger er under virksomhetens kontroll, skal straks iverksette tiltak for å få produktet trukket tilbake fra markedet og informere tilsynsmyndigheten” (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003, s. 165).

I NBL og FHLs høringsinnspill ble denne paragrafen kommentert slik: ”Annet ledd: Det utløses krav om tilbaketrekking dersom virksomheten ’tror’. Plikt til å tilbakekalle produkter fra markedet må utløses med grunnlag i en risikovurdering (fareanalyse), fra virksomhetenes side. Tro er ikke tilstrekkelig grunnlag. Tilbakekalling må skje på grunnlag av en faglig vurdering. Vi mener virksomhetene må ha en metodisk og systematisk tilnærming til helsefare spørsmål. Det må derfor i lovtekst eller forarbeid legges inn presiseringer som kvalifiserer ’mistanken’ som skal utløse varslingsplikten” (NBL og FHL, høringsuttalelse, 31. mars 2003).

Fra departementet side ble det fremmet et omarbeidet forslag i proposisjonen. Her ble det understreket at det fra departementets side ble sett som vesentlig at den nye Matloven inneholder plikt for virksomhetene til å drive forebyggende og skadebegrensende tiltak. Videre ble det understreket at varslingsplikten var et viktig virkemiddel for å sikre at myndighetene ble trukket inn på ”riktig tidspunkt” blant annet for å ”kunne forebygge eller begrense faren ved hjelp av virkemidler som ligger utenfor den enkelte virksomhets ansvar og kontroll. Det omarbeidede forslaget inneholdt ikke begrepet ”tro”. I den vedtatte loven er det ”grunn til mistanke” som utløser varslingsplikten og iverksetting av tiltak. Risikovurdering på virksomhetsnivå ble heller ikke her trukket inn i lovteksten. Dette kan oppfattes som en viss imøtekommelse av NBL/FHLs krav.

I kommentarene til proposisjonen hadde NBL og FHL ingen videre kommentarer til andre ledd i § 6. Det som fremdeles burde endres eller ryddes opp i etter NBL og FHLs mening, var det som ble oppfattet som en manglende grenseoppgang mellom myndighetsinstanser i forhold til varsling av miljøskadelige innsatsvarer i første ledd av § 6. Departementet syntes imidlertid å mene at denne avgrensningen var mindre problematisk: ”Flere høringsinstanser stiller spørsmål ved hvem som er rett adressat for varsel om miljøfare. Departementet legger til grunn at varslingsplikt etter denne loven er begrenset til forhold loven regulerer og at det er Mattilsynet som er adressat for slike varsler. Dette utelukker ikke at samme forhold kan være underlagt varslingsplikt etter forurensingslovgivningen” (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 71).

Det eneste punkt hvor den vedtatte lovparagrafen avviker fra det omformulerte forslaget i proposisjonen er punktet som gir forskriftshjemmel for forebygging av uredelighet. Denne ble lagt inn av Næringskomiteen på Stortinget, og ble begrunnet av saksordfører Grethe Fosli fra Ap på følgende måte:

”Et av de få stedene der en enstemmig komite har endret lovteksten er i § 6 forebygging av fare, varsling og iverksetting av tiltak. Vi er opptatt av redelighet i omsetning og produksjon, og dette vil antakelig komme mer i fokus. Vi kan oppleve at det i maten er blandet inn stoffer eller råvarer som ikke er helseskadelige, men som vi etisk eller moralsk ragerer på. Derfor ber komiteen om at det i loven tas inn et nytt annet punktum i fjerde ledd ... ” (Fosli, innlegg i Odelstinget, 11. desember 2003).

Dette ble også den endelige lovformuleringen.

3.5 § 7 Etablering, utforming og drift

§ 7 er plassert under kapittel II i Matloven; ”Generelle krav og forpliktelser”. I den endelige lovteksten lyder paragrafen som følger:

”Virksomheten skal sørge for at plassering, utforming og drift av aktiviteter er hygienisk forsvarlig.

Kongen kan i forskrifter stille ytterligere krav til etablering, plassering, utforming og drift av aktiviteter i virksomheter, herunder om melding, registrering og godkjenning og om bortfall av godkjenning.

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

Kongen kan i forskrifter forby ethvert forhold som kan medføre fare for forurensning i vannforsyningsystem og internt fordelingsnett.”

I høringsnotatet var dette § 14 og ordlyden var vesentlig annerledes enn i proposisjonen. Proposisjonsformuleringene er identisk med den vedtatte ordlyden i loven. Departementet knyttet endringene av lovformuleringen her spesielt til NBL, FHL og Fiskeridirektoratet²⁴: ”Helsedepartementet viser til de vurderinger som framkommer i høringsnotatet og slutter seg prinsipielt til dette. På bakgrunn av høringsuttalelsene og videre bearbeiding av lovteksten har departementet kommet til at den kasuistiske oppregningen som ble foreslått i høringsutkastet kan tas bort og erstattes av en generell hjemmel til å gi nærmere forskrifter. Departementet støtter seg her på synspunkter framkommet fra NBL og FHL samt fra Fiskeridirektoratet” (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 74)²⁵.

Selv om denne lovparagrafens betydning for fiskeri- og havbruksnæringens interesser ikke er vesentlig sammenliknet med andre av Matlovens paragrafer, illustrerer paragrafen det arbeid og engasjement næringen la ned i arbeidet med den nye Matloven, og det illustrerer Helsedepartementets anerkjennelse av dette arbeidet.

24 NBL og FHL hadde her et eget forslag til lovtekst som ikke er så langt unna det som ble den endelige ordlyden: ”Etablering, utforming og drift skal skje på en måte som sikrer en hygienisk forsvarlig virksomhet eller ivaretar andre spesifikke kvaliteter” (NBL og FHL, høringsuttalelse, 31. mars 2003).

25 Norges Fiskarlag ba i sin høringsuttalelse om at ordet ”autorisasjon” ble tatt med etter begrepet ”registrering”. Departementet kommenterte dette i proposisjonen med en presisering hvor det ble påpekt at selv om lovteksten benytter ordet godkjenning, ”så er dette ment også å omfatte andre betegnelser om tilsvarende forhold, eksempelvis *autorisasjon*” (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 74).

3.6 § 8 Opplæring og kompetanse

§ 8 er også plassert under kapittel II i Matloven; ”Generelle krav og forpliktelser”. I den endelige lovteksten lyder paragrafen som følger:

”Virksomheten skal sørge for at enhver som deltar i aktivitet omfattet av denne loven, har nødvendig kompetanse.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om utdanning, opplæring og kompetanse, herunder om autorisasjon av personell.”

Lovteksten er identisk både med høringsnotatet og proposisjonen. I både høringsnotatet og proposisjonen ble opplæring og kompetanse som en del av Matloven begrunnet ut fra det forhold at det allerede finnes generelle krav til kompetanse og opplæring i ulike forskrifter gitt i medhold til blant annet fiskekvalitetsloven. Videre ble det påpekt at det er ”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” (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) s. 81). Videre ble det vektlagt at det forventes å komme ytterligere krav til opplæring og kompetanse knyttet til HACCP-analyse og EU nye hygieneforordninger.

Verken Norges Fiskarlag eller FHL hadde kommentarer til denne paragrafen i høringsnotatet eller i proposisjonen. Fiskeridirektoratet uttrykte imidlertid bekymring for at dette ville innebære en vesentlig utvidelse av kravene i fiskekvalitetsloven og også oppdretts- og havbeiteloven:

”Den materielle bestemmelsen i første ledd er vesentlig mer omfattende enn fiskekvalitetsloven, idet sistnevnte lov bare oppstiller kompetansekrav i forhold til fisketilvirkningsanlegg. I og med at Matloven har et fjord til bord-perspektiv vil forslaget gjelde også for virksomheter som driver oppdrett og havbeite. Etter vår oppfatning er det uklart hva som ligger i begrepet ’nødvendig’ kompetanse for denne type virksomheter, og dette bør det derfor sies noe nærmere om i forarbeidene. I tillegg er kravet til kompetanse strengere formulert i lovforslaget idet det gjelder ’enhver’. Som nevnt i høringsnotatet gjelder kompetansekravet i fiskekvalitetsloven kun for den ’tekniske leiaren’ av fisketilvirkningsanlegget, og ikke hele arbeidsstokken. Det samme gjelder våre forskrifter etter oppdrettsloven ... Problemstillingen sett fra næringens synsvinkel blir da om dette forslaget i Matloven innebærer ytterligere kompetansekrav og hva disse ytterligere kompetansekravene i så fall går ut på” (Fiskeridirektoratet, høringsuttalelse, 31. mars 2003).

I proposisjonen opprettholdt departementet formuleringen fra høringsutkastet og begrunnet dette med følgende:

”På bakgrunn av at Matloven har et vidt virkeområde og retter seg mot en rekke ulike virksomhetstyper, finner Helsedepartementet det ikke riktig å angi spesifikke

kompetansekrav direkte i loven, men heller framsette et generelt krav til kompetanse og hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om opplæring, utdanning og kompetanse i forskrifter” (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 82).

Loven § 8 åpner med andre ord for en spesifisering i ytterligere kompetansekrav i næringen. For næringens del er det dermed et åpent spørsmål om loven vil medføre ytterligere kompetansekrav på senere tidspunkt og hva disse ytterligere kompetansekravene i så fall går ut på.

3.7 § 9 Produktgodkjenning, innhold, sammensetning og kvalitet

§ 9 er plassert under kapittel II i Matloven; ”Generelle krav og forpliktelser”. I den endelige lovteksten lyder paragrafen som følger:

”Kongen kan i forskrifter stille krav til innsatsvarer, planter, dyr, næringsmidler, animalske biprodukter samt materialer og gjenstander som er bestemt til å komme i kontakt med eller kan ha innvirkning på innsatsvarer eller næringsmidler, herunder om godkjenning, innhold og kvalitet mv.

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

I høringsnotatet ble det understreket at dette er ett av kjerneområdene i tidligere lovverk og av den grunn også i den nye Matloven:

”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” (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003)²⁶.

I det opprinnelige lovtekstforslaget i høringsnotatet (§ 15) inneholdt dette et punkt d) som adresserte genmodifiserte organismer (GMOer), med følgende ordlyd: ”Kongen kan i forskrifter stille krav til innsatsvarer, planter, dyr, næringsmidler, materialer, gjenstander, rengjørings- og desinfeksjonsmidler, avfall og biprodukter, herunder om ... d) begrensning av eller totalforbud mot innhold av gener fra genmodifiserte organismer” (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003:167). I sitt høringsinnspill uttalte NBL og FHL at dette var en for streng formulering i forhold til GMO-forordningene om mat og fôr i EU: ” pkt. (d) må endres, bl.a. fordi den er altfor snever i forhold til de kommende GMO-forordningene om mat og fôr i EU. I tråd med denne forordningen, kan det være forbud mot genmodifiserte organismer, mot innhold av gener fra genmodifiserte organismer, og/eller ethvert produkt fra visse genmodifiserte organismer (for eksempel ikke-godkjente)” (NBL og FHL, høringsinnspill, 31. mars 2003).

I proposisjonen sa departementet seg enig i dette:

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

Departementet foreslår med henvisning til dette at paragrafen får følgende ordlyd: *Kongen kan gi forskrifter om begrensning av eller totalforbud mot innhold av genmodifiserte organismer, mot innhold av gener fra genmodifiserte organismer, og produkter fra visse genmodifiserte organismer*” (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 77).

Dette ble også den endelige lovteksten.

3.8 § 10 Merking, presentasjon og reklame

§ 10 er plassert under kapittel II i Matloven; ”Generelle krav og forpliktelser”. I den endelige lovteksten lyder paragrafen som følger:

”Virksomheten skal sørge for at merking, presentasjon, reklame og markedsføring er korrekt, gir mottaker tilstrekkelig informasjon og ikke er egnet til å villlede.

²⁶ I høringsnotatet ble det understreket at fiskekvalitetsloven inneholder hjemmelsbestemmelser for forskrifter som stiller krav til kvalitet, kvalitetsgradering, sortiment, varebetegnelse, pakking og merking (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003, s. 75-76).

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

Denne formuleringen er med ett unntak lik forlaget i høringsnotatet og proposisjonen. I høringsnotatet og proposisjonen var formuleringen at ”Merking, presentasjon, reklame og markedsføring skal være korrekt ...” (Helsedepartementet, høringsnotat 2003, s. 166, Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 166). I stortingsbehandlingen ble virksomhetenes ansvar ytterligere presisert gjennom formuleringen ”Virksomheten skal ...”. Formuleringene i paragrafen avviker noe fra formuleringene i ”Food Law”. Dette ble begrunnet med at Matloven har et bredere virkeområde enn ”Food Law”. Lovteksten hjemler dermed også merkebestemmelser for innsatsvarer og dyr.

Kun Fiskeridirektoratet av aktørene på fiskerisiden hadde kommentarer til denne lovparagrafen og påpekte at siden departementet ønsket å videreføre merkekravene som allerede eksisterer så innebar dette at havbruksprodusenter ikke ville bli pålagt mer omfattende reguleringer enn tidligere (Fiskeridirektoratet, høringsinnspill, 31. mars 2003). Dette ble ikke kommentert av Helsedepartementet i proposisjonen (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 78-79).

Fra Forbrukerrådets side ble det påpekt at denne paragrafen var særdeles viktig sett med forbrukerøyne (Forbrukerrådet, høringsuttalelse, 31. mars 2003). I høringsnotatet ble merking også knyttet til internasjonal handel:

”Økende internasjonal handel med mat forsterker behovet for opplysende merking tilpasset forbrukerne i hvert enkelt land, samtidig som det ikke skal skapes vilkårlige handelshindringer ... 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” (Helsedepartementet, høringsnotat 2003, s. 111).

Fra næringens side syntes denne paragrafen å være uproblematisk.

3.9 § 21 Avgift og gebyr

Lovens § 21 er plassert under ”Kapittel IV. Avgifter, gebyrer, erstatningsordninger mv.” i Matloven og har følgende ordlyd:

”Kongen kan i forskrifter pålegge virksomheter å betale gebyr for å dekke kostnader ved tilsyn, kontroll og særskilte ytelser, som utferdigelse av attester og godkjenninger, etter denne loven.

Kongen kan i forskrifter pålegge virksomheter å betale en avgift på næringsmidler for å dekke kostnader ved tilsyn og kontroll etter denne loven, som ikke dekkes ved gebyr i medhold av første ledd.

Kongen kan i forskrifter pålegge produsenter og importører en miljøavgift på plantevernmiddel.

Kongen kan i forskrifter pålegge dem som omsetter såvarer, planter og plantedeler, å betale en avgift til fremme av planteforedling og den administrasjon og kontroll som denne virksomheten krever.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om avgiftenes og gebyrenes beregning, oppkreving og innbetaling.

Ved forsinket betaling av avgifter og gebyrer skal det betales rente i samsvar med lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling.

Avgifter og gebyrer er tvangsgrunnlag for utlegg.”

Sammen med risikoanalyse og føre-var prinsippet er dette utvilsomt den paragrafen i lovteksten hvor det var størst uenighet i forarbeidene til loven. Som Erlend Nornes (H) uttalte i debatten i Odelstinget: ”det store stridsspørsmålet har vært finansieringen av det nye Mattilsynet” (Odelstinget, møte 11. desember 2003). Striden knyttet seg nærmere bestemt til hvilke oppgaver som bør finansieres av det offentlige og hvilke som bør finansieres av brukerne og selve fordelingsnøkkelen langs verdikjeden. Det ble gjennomført en egen høringsprosess i regi av landbruksdepartementet om utformingen av den nye finansieringsmodellen (med frist 22. august 2003). Det ble i tillegg foretatt en særskilt utredning om hjemler for finansiering av matforvaltningen samt tekniske lovtilpasninger (med frist 1. september 2003). I tillegg ble det avholdt et høringsmøte 23. april 2003. I utredningen og proposisjonene ble det konkludert med at en fortsatt skal ha et system som er basert på at deler av matforvaltningens virksomhet blir finansiert gjennom gebyrer/ avgifter (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 97).

Som det påpekes i proposisjonen, ble den eksisterende finansieringsordningen av den offentlige kontroll- og tilsynsvirksomheten med matproduksjon, sett på som uoversiktlig og fragmentert. De fleste sluttet seg derfor til en forenklet finansieringsmodell. Det var også lite uenighet om prinsippet om at det skal være en logisk sammenheng mellom oppgaver og finansiering, og at finansieringsmodellen ikke skulle innvirke på Mattilsynets prioriteringer. Likevel møtte forslaget til hvilke oppgaver som kunne gebyr- og avgiftsfinansieres, stor motstand fra samtlige næringsorganisasjoner.

Det ble blant annet stilt spørsmålstegn ved om kostnader som brukerne påføres i form av avgifter og gebyrer står i et rimelig forhold til de ”tjenester” som forvaltningen utfører og det ble hevdet at den eksisterende finansieringsmodellen for matforvaltningen på flere punkter er ”dårlig tilpasset de målene og strategiene som er lagt for fremtidens matforvaltning og det er nødvendig med en gjennomgang og forenkling av modellen” (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 97).

Hovedprinsippene for finansieringen av matforvaltningen ble fastlagt i St.prp. nr. 65 (2002-2003) og i ”Høringsnotat om forenklet modell for finansiering av matforvaltningen” (Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Helsedepartementet 2003). Her ble det lagt opp til at finansieringssystemet skulle støtte opp under de sentrale strategier og mål som er lagt for organiseringen av matforvaltningen, herunder økt vekt på helkjedeperspektiv, risikobasert tilsyn, kostnadseffektivitet og forenklinger, samtidig som at finansieringssystemet måtte utformes slik at internasjonale forpliktelser kan følges opp (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 97).

I høringsnotatet om en forenklet finansieringsmodell ble det foretatt en gjennomgang av det eksisterende hjemmelsgrunnlaget for avgifter og gebyrer og gjeldende EØS-forpliktelser for finansiering av tilsynsvirksomhet. Også EUs arbeid med en ny forordning om den offentlige kontrollen av fôr og mat som ventes ferdig i 2005, men som nå foreligger som utkast og som forventes å bli førende for utformingen av den framtidige finansieringen, ble gjennomgått. I høringsnotatet og i proposisjonen ble Mattilsynets hovedaktiviteter sammenfattet i følgende punkter:

- ” a) Tilsyn
- b) Kartlegging og overvåking
- c) Beredskap
- d) Regelverksutvikling
- e) Internasjonalt arbeid
- f) Utferdigelse av attester, godkjenninger mv.
- g) Faglig rådgivning, kommunikasjon og samfunnskontakt
- h) Kompetanseutvikling og administrasjon” (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 97).

Høringsnotatet om finansieringsmodellen konkluderte med at følgende aktiviteter i Mattilsynet kunne avgifts- og gebyrfinansieres:

Oppgave	Kan brukerfinansieres?:
Utferdigelse av attester, erklæringer mv.	Ja
Tilsyn, herunder veiledning	Ja
Kartlegging og overvåking	Ja
Beredskap	Delvis
Regelverksutvikling	Nei
Internasjonale forhandlinger og møter	Nei
Kommunikasjon og samfunnskontakt	Delvis
Kompetanseutvikling	Delvis
Administrasjon	Delvis
Kjøp av laboratorietjenester	Delvis
Kjøp av forvaltningsstøtte	Delvis
Vitenskapskomiteens virksomhet	Delvis

Kilde: (Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Helsedepartementet 2003).

I drøftingen av dette ble det påpekt at den prinsipielle delingen på enkelte punkter kanskje må fravikes på grunn av EØS-bestemmelser, uten at dette ble nærmere spesifisert. Konklusjonen var likevel klar:

”Med utgangspunkt i dagens oppgavesammensetning i matforvaltningen vil avgrensningen som er gjort ovenfor innebære at anslagsvis 90 % av matforvaltningens virksomhet vil kunne finansieres med gebyrer/avgifter. Denne andelen vil kunne endre seg som følge av endringer i oppgavesammensetningen. I tillegg vil en i arbeidet med de årlige budsjettene måtte vurdere nivået på gebyrene/avgiftene innenfor et slikt ”inntektstak” (Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Helsedepartementet, 2003, s. 18).

Med dette utgangspunktet ble det foreslått en revidert finansieringsmodell med 20 ordninger som skulle erstatte de eksisterende 40 ordningene og det ble presentert en oversikt over ordninger som ble avviklet eller videreført. Inntektene fra gebyrordningene ble estimert til 15-20 millioner kroner. Kontrollgebyrene ble estimert til anslagsvis 200-225 millioner kroner. I tillegg kom kontrollavgiften for tilsyn med produksjon, import og frambud av mat som skulle erstatte den tidligere næringsmiddelavgiften. Kontrollavgiften ville beløpe seg til om lag 330 millioner kroner hvis de samlede inntektene fra gebyr og avgifter i statsbudsjettet for 2003 ble videreført (Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Helsedepartementet 2003, s. 22). Med unntak av mindre språklige endringer er den endelige lovteksten i § 21 i samsvar med det som ble foreslått i dette høringsnotatet. De administrative og økonomiske konsekvensene av forslaget ble vurdert som gode:

”Forslagene i høringsnotatet vil føre til en effektiviseringsgevinst ved at en får et enklere og mer oversiktlig finansiering av matforvaltningen. Dette vil gi kostnadsbesparelser for så vel forvaltning som næring. I tillegg vil avvikling av ordninger ha en direkte kostnadmessig effekt for de aktører i matproduksjonen som disse gebyrene/avgiftene har vært krevd inn fra. Dette vil også kunne ha effekt i etterfølgende ledd i kjeden. Samtidig vil matforvaltningsreformen gi effektiviseringsgevinster som over tid vil kunne bli reflektert i nivået på gebyrene/avgiftene. Under forutsetning av en provenynøytral gjennomføring vil endringene innebære at kostnadene ved gebyrer/avgifter i noen grad skyves til senere ledd i matproduksjonskjeden. Dette som følge av at enkelte gebyrer/avgifter på innsatsvarer og råvarer fjernes. Gebyrer/avgifter som foreslås avvirket gir i 2003 inntekter på i størrelsesorden 50 mill. kr. Med en provenynøytral gjennomføring må dette inntektsbortfallet dekkes inn med tilsvarende økte inntekter i senere ledd i kjeden. I og med at de ordninger som avvikes er knyttet til matproduksjon, vil inntektsbortfallet hovedsakelig måtte dekkes inn gjennom tilpasning av de satser som etableres for kontrollavgift på produksjon, import og frambud av mat. Dette innebærer at avgiften i gjennomsnitt må legges om lag ½ prosentpoeng høyere enn dagens næringsmiddelavgift. Dette vurderes ikke å ha vesentlig betydning for næringslivet generelt. Konsekvensene for den enkelte næringsutøver antas heller ikke å bli store da en legger opp til å videreføre mange av dagens ordninger. Samtidig legges det opp til å benytte det samme avgiftsgrunnlaget for kontrollavgiften som benyttes for dagens næringsmiddelavgift. Det antas derfor ikke å være systemtekniske forhold som tilsier at enkelte brukere eller brukergrupper kommer spesielt godt eller dårlig ut av at modellen forenkles” (Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Helsedepartementet, 2003, s. 22).

Selve teksten i forslaget til Matlov ble i liten grad kritisert direkte av høringsinstansene. Derimot ble definisjonen av tilsyn og kontroll i forarbeidene og den foreslåtte finansieringsmodellen sterkt kritisert av landbruksorganisasjonene²⁷, næringsmiddelindustrien²⁸ og fiskeri- og

27 Norges Bondelag uttalte for eksempel i sin høringsuttalelse følgende: ”Norges Bondelag mener ... prinsipielt at finansieringa av matforvaltningen bør skje via offentlige bevilgninger” (Norges Bondelag, høringsuttalelse, 25. april 2003).

28 NBL kom med følgende uttalelse: ”NBL er kjent med, og støtter NHOs høringsuttalelse. Vi vil her komme med noen utdypende synspunkter ... Matforvaltningen skal implementere matpolitikken. Matpolitikken inneholder vesentlige helse-, nærings- og forbrukerpolitiske elementer. I tillegg omfatter den også miljøpolitiske elementer. Vi har i høringer i Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet, og i møte med departementene, hevdet at det må tas en prinsipiell diskusjon om hvilke deler og hvor stor andel av matpolitikken som skal avgiftsfinansieres. Større og større deler av implementeringen av matpolitikken er blitt gjenstand for avgiftsfinansiering, langt ut over det som har med tilsyn å gjøre. Det er bekymringsfullt at man legger opp til at næringslivet skal dekke tilnærmet all forvaltning av det lovverk det er underlagt. I notatet sier man at avgiftsinntekter har dekket 60 % av matforvaltningen, mens man nå mener man har argumenter for å gå opp til 90%. NBL mener at de argumenter som brukes, ikke er holdbare, og resultatet meget uheldig. Det er helt uakseptabelt at vesentlige deler av matforvaltningen utover tilsyn finansieres gjennom avgifter. Dette gir en innretning på ansvarsdeling mellom næringsliv og stat som er uakseptabel, noe vi har påpekt tidligere. En 90 % avgiftsdekning vil føre til en ytterligere forverring av næringsaktørens rammevilkår. Norsk landbruksbasert næringsmiddelindustri er i økende grad utsatt for internasjonal konkurranse, også på

havbruksorganisasjonene. FHL og også andre støttet seg her på NHO generelle vurdering av grensene mellom virksomhetenes finansieringsansvar og statens ansvar:

”NHO mener forslaget har utløst et sterkt behov for en avklaring av hvor grensen mellom virksomhetenes finansieringsansvar og statens ansvar faktisk skal gå. NHO ber derfor departementene om å foreslå hjemmel for tilsynsfinansiering som

- hovedsakelig er forankret i bevilgninger over statsbudsjettet, med unntak av gebyrer og avgifter basert på spesifikke tjenester
- i den grad en virksomhet avgiftsbelastes for utførelse av tilsyn skal den kun belastes kostnader tilknyttet det konkrete tilsyn av denne virksomhet og ikke inneholde noen administrative eller andre kostnader som eksempelvis
- generell beredskap mot mat/helse-kriser, herunder gjennom å etablere fonds.
- generell kartlegging/overvåking
- administrative støttefunksjoner og kompetanseutvikling
- laboratorietjenester
- vitenskapelige vurderinger
- FOU-basert forvaltningsstøtte
- kommunikasjon og samfunnskontakt
- regelverksutvikling
- møter, forhandlinger, nasjonalt og internasjonalt
- i den grad felles avgifter for bransjer, næringer etc. etableres skal det bare omfatte kostnader tilknyttet tilsynsutførelse mot denne bransje, næring etc. og ikke inneholde administrative eller andre kostnader som nevnt i foregående punkt” (NHO, høringsuttalelse, 4. september 2003).

NBL og FHL argumenterte langs de samme linjene som NHO, til dels i skarpe ordelag:

”Generelle kommentarer

Innledningsvis må det understrekes at FHL og NBL har vesentlige innvendinger mot de generelle prinsipper matdepartementene har lagt til grunn for finansiering av matforvaltningen ... Et hovedankepunkt mot Regjeringens forslag er at man forsøker å gjøre pliktsubjekter etter Matloven økonomisk ansvarlig for det fremtidige Mattilsynets

hjemmemarkedet. En forverring av rammevilkårene vil ytterligere bidra til at investeringer ikke foretas i Norge” (NBL, høringsuttalelse, 28. april 2003).

virksomhet på områder som enten er irrelevante for en lang rekke av aktørene, eller som er irrelevante for alle pliktsubjektene. Når forslagene innebærer at for eksempel mineralvannprodusenter gjøres økonomisk ansvarlig for tilsyn med dyrehelse hos selskapsdyr, dyrevern og veterinær vaktordning, så er ikke dette logisk. Tilsvarende er det når sjømatprodusenter gjøres økonomisk ansvarlig for tilsyn med offentlige bestemmelser om storfe- og hesteavl ... I tråd med Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) dreier det seg da om en fiskalavgift ... I den grad tilsyn med pliktsubjekter skal finansieres med avgifter og gebyrer, må dette begrense seg til de tjenester som er direkte relatert til tilsynet ... Tilsynsbegrepet er utvidet til å omfatte nesten alle andre lovforvaltningsoppgaver enn tilsyn ... Vi oppfatter *Stortingsmelding nr.17*, som omhandler alle statlige tilsyn, å gi helt andre føringer for tilsynsfinansiering. Den meldingen legger ikke opp til at alle disse forvaltningsoppgaver skal "brukesfinansieres" (NBL og FHL, høringsuttalelse, 1. september 2003).

I tillegg til de prinsipielle innvendingene²⁹ mot forslaget til finansiering av Mattilsynet var det særlig de økonomiske sidene ved forslaget som det ble reist sterke innvendinger mot. Norges Fiskarlag argumenterte sterkt mot den foreslåtte avgiftsøkningen i følgende uttalelse:

"Norges Fiskarlag kan ikke akseptere at næringen skal bli belastet med avgifter som skal gå med til å dekke kostnader som det offentlige påfører seg gjennom sin kontrollvirksomhet. Slike kostnader skal det offentlige legge inn i sine egne budsjetter og er fiskerinæringen uvedkommet. Det dette bidrar til er en ytterligere svekkelse av vår konkurranseevne ved at norsk fisk blir enda dyrere å markedet" (Norges Fiskarlag, høringsuttalelse, 22. desember 2003).

FHL vurderte de økonomiske konsekvensene av en 90% avgifts- og gebyrfinansiering av Mattilsynet på følgende måte:

"Med en slik finansiering vil kostnadene for næringsaktørene stige med ca 400 mill. pr år når man ser på dagens kostnadsnivå. Andelen av en slik kostnadsøkning som vil falle på sjømatnæringen, vil være så stor at det vil representere en betydelig negativ faktor for kostnadsnivået og derved lønnsomheten i næringen. Slike avgifter er også prisdrivende gjennom den del av avgiftsbelastningen som kan skyves over på kundene. En hver forverring av rammebetingelsene for sjømatnæringen, representerer en svekkelse av konkurranseevnen i eksportmarkedet der 95 % av omsetningen finner sted. Sårbarheten i næringen illustreres ved at ca 2500 arbeidsplasser i fiskeindustrien er blitt borte i perioden januar 2002 til september 2003. Ved etablering av ett mattilsyn forventes at kostnaden for næringen går ned som følge av synergier og effektivisering" (FHL, høringsmøte, Stortinget, 7. oktober 2003).

29 De samme prinsipielle innvendingene ble reist av Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL, høringsuttalelse 22. august 2003) og til dels av Norges Fiskarlag (Norges Fiskarlag, høringsuttalelse, 22. desember 2003).

I stortingsbehandlingen av Matloven ble finansieringsordningen en del av komitébehandlingen og budsjettforhandlingene for 2004. I en delt innstilling fra næringskomiteen ble forslaget til en 90% finansiering av Mattilsynet endret til en 80% finansiering med følgende begrunnelse fra komiteens flertall:

”Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, forventer at den store reformen innen matforvaltningen skal sikre forbrukerne trygge matvarer og en god dyre- og plantehelse på en bedre måte enn i dag. Samtidig skal reformen sikre kvalitativt bedre tjenester for brukerne. I tillegg forventer flertallet at sammenslåingen av flere nåværende tilsyn og samordning av ressursene langs hele verdikjeden vil gi et mer kostnadseffektivt tilsyn. Flertallet legger til grunn at økonomiske effektiviseringsgevinster kommer næringsmiddelindustrien og øvrige brukere til gode.

Flertallet vil peke på at en av intensjonene ved å etablere et nytt mattilsyn var å redusere kostnadene både for staten og for tilsynsobjektene, og at det ble antydnet en reduksjon på ca 10 % i forhold til driften av de tidligere tilsynene ... Flertallet legger til grunn at Regjeringen vil bestrebe seg på at gebyrene legges så lavt som mulig, og at den nøye overvåker driften av Mattilsynet, slik at de intensjoner som ble lagt til grunn ved etableringen av Mattilsynet blir fulgt opp. Flertallet mener at forslaget om at 90 % av utgiftene til Mattilsynet skal dekkes av avgifter er noe høyt, og foreslår at det senkes til maksimalt 80 %

Flertallet fremmer følgende forslag:

’Stortinget ber Regjeringen sørge for at maksimalt 80 % av utgiftene til Mattilsynet kan dekkes av avgifter og gebyrer’” (Innst.O. nr. 36 (2002-2003)).

Dette ble senere også vedtatt av Stortinget. Frp og Sp støttet industriens syn:

”Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet er av den oppfatning at § 21 er for generelt utformet og at paragrafens forarbeider ikke godt nok avgrenser i hvor stort omfang og på hvilket grunnlag avgifter i medhold av loven kan ilegges aktørene i næringen. Disse medlemmer mener det er et offentlig ansvar å ivareta matvaretryggheten og at kostnader ved dette i all hovedsak må dekkes av det offentlige uten innkreving av avgifter og gebyrer. Det er derfor ikke naturlig at aktørene i næringen skal gjøres økonomisk ansvarlige for ivaretagelse av statens forpliktelser overfor forbrukerne. Disse medlemmer understreker derfor at kostnader knyttet til kartlegging og overvåkning, kostnader knyttet til vitenskapskomiteen, kostnader knyttet til laboratorietjenester som Mattilsynet kjøper som støtte for generell tilsynsvirksomhet, kostnader knyttet til kommunikasjons- og informasjonsvirksomhet overfor myndigheter og forbrukerne, kostnader knyttet til Mattilsynets beredskapsoppgaver, kostnader knyttet til regelverksutvikling, kostnader knyttet til internasjonalt arbeid og kostnader knyttet til kompetanseutvikling og administrasjon er kostnader som ikke skal finansieres ved hjelp av gebyrer og avgifter” (Innst.O. nr. 36 (2002-2003)).

SV mente også at gebyr- og avgiftsnivået ble lagt for høyt av regjeringen og foreslo at kostnadene Mattilsynet ikke skulle påføre næringene mer enn ”maksimum 70% av de totale kostnadene” (Innst.O. nr. 36 (2002-2003)).

At finansieringsmodellen møtte motstand, og fremdeles møter motstand fra samtlige næringer, viser også to felles brev fra Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund, Forbrukerrådet, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Norges Fiskarlag, Norges Bondelag, Norske Sjømatbedrifters Landsforening, Norsk Landbrukssamvirke, Kjøttindustriens Fellesforening, Fiskeri og Havbruksnæringens Landsforening, Næringsmiddelbedriftenes Landsforening, Norsk vann og avløp BA, Reiselivsbedriftenes Landsforening og Kjøttbransjens Landsforbund, datert 22. januar 2004 og 27. mai 2004 til Mattilsynet, hvor en anmoder om en gjennomføring av åpenhet og aktiv kommunikasjon om kostnadene i Mattilsynet og en dialog om beregning av avgifts- og gebyrfinansieringen av Mattilsynet i budsjettprosessen.

Finansieringsmodellen av Mattilsynet er med andre ord fortsatt et stridstema mellom næringene, tilsynet og departementene, en strid som også reflekteres på Stortinget. Likevel fikk næringen et visst gjennomslag i Stortinget ved at utgiftene til Mattilsynet som kan dekkes av avgifter og gebyrer ble redusert fra 90% til maksimalt 80 %. I tillegg ble det lagt føringer for at forventede økonomiske effektiviseringsgevinster skal komme næringsmiddelindustrien og øvrige brukere til gode i fremtiden.

3.10 § 22 Erstatning for pålagte tiltak mot sykdommer, smittestoffer og skadegjørere hos dyr og planter

Lovens § 22 er plassert under ”Kapittel IV. Avgifter, gebyrer, erstatningsordninger mv.” i Matloven og har følgende ordlyd:

”Eier skal ha erstatning for husdyr som avlives etter pålegg jf. § 23, dør før slikt pålegg er gitt, eller dør som følge av pålagt behandling. Vilkår for rett til erstatning er at eieren eller annen som har ansvar for dyrene mv., ikke selv forsettlig eller grovt uaktsomt har forvoldt sykdommen, utlegget eller tapet, og at han har oppfylt varslingsplikt jf. § 6 og fulgt vedtak gitt i eller i medhold av denne loven. For hund, katt og selskapsdyr betales ikke erstatning.

Når eier har rett til erstatning etter første ledd, skal vedkommende også ha erstatning for nødvendige utlegg til avliving, nedgraving eller destruksjon av dyr, pålagt behandling, rengjøring og desinfeksjon samt tap som følge av pålagt destruksjon av hus, innredninger, fôr, redskaper og gjødsel.

Kongen kan gi forskrifter om erstatning for andre tap eller utgifter som følge av pålagte tiltak mot sykdommer og smittestoffer hos dyr, for tiltak som blir pålagt for å forebygge eller bekjempe planteskadegjørere, samt om fastsettelse, omfang og utmåling av erstatning etter denne paragraf.”

Den vedtatte lovformuleringen er så å si identisk med forslaget høringsnotatet og identisk med forslaget i proposisjonen. I sin høringsuttalelse påpekte Fiskeridirektoratet at de hadde vanskeligheter med ”å se hvilke prinsipielle argumenter staten har for å forskjellsbehandle bønder og oppdrettere ut over økonomiske og historiske argumenter” (Fiskeridirektoratet, høringsuttalelse, 31. mars 2003). NBL og FHL påpekte at det var uklart om paragrafens tredje ledd var ment å kunne hjemle erstatning for fisk (NBL og FHL, høringsuttalelse, 31. mars 2003). I sitt svar i proposisjonen påpekte departementet følgende:

”Ved Stortingets behandling av *Dokument 8:61 (1998–1999)* vedrørende spørsmålet om akvakulturnæringen ble behandlet likt med husdyrnæringen med hensyn til erstatning etter pålegg om destruksjon som følge av påvist A-sykdom, ble Regjeringen bedt om å komme tilbake til saken på egnet måte, med nærmere drøfting av prinsipielle og økonomiske konsekvenser. En arbeidsgruppe med representanter fra havbruksnæringen, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet behandler dette spørsmålet” (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 102).

Arbeidet fra denne arbeidsgruppen er ennå ikke tilgjengelig men skulle oversendes departementene for videre behandling i første kvartal av 2005. Skulle arbeidsgruppen konkludere med at fiskeri- og havbruksnæringen skal falle inn under denne paragrafen ville det, økonomisk sett, kunne være bra for næringen. Problemet er imidlertid ikke bare økte utgifter for staten, men også hensynet til internasjonal handel og problematikken knyttet til subsidier og mulige handelssanksjoner. Dette er problemstillinger som er blitt reist i arbeidsgruppen.

3.11 § 23 Tilsyn og vedtak

Lovens § 23 er plassert under ”Kapittel V. Administrative bestemmelser, sanksjoner og straff” i Matloven og har følgende ordlyd:

”Det sentrale, regionale eller lokale Mattilsynet fører tilsyn og kan fatte nødvendige vedtak for gjennomføring av bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven, herunder forby import, eksport og omsetning eller pålegge tilbaketrekning fra markedet, isolasjon, avlivning, destruksjon, kassasjon, båndlegging, merking eller særskilt behandling. Kongen kan delegere myndighet til andre offentlige eller private organer og gi bestemmelser om hvem som er klageinstans i slike tilfeller.

Dersom påleggene ikke etterkommes, det er ukjent hvem som er ansvarlig, eller det er nødvendig å få gjennomført tiltak raskt, kan tilsynsmyndigheten selv gjennomføre tiltak som nevnt i første ledd. Tiltak kan gjennomføres for den ansvarliges regning. Skyldige beløp er tvangsgrunnlag for utlegg.

Mattilsynet kan av hensyn til Norges internasjonale forpliktelser fastsette, endre og oppheve tidsbegrensede forskrifter uten forutgående høring, og kunngjøre forskrifter på særskilt måte.

Offentlige myndigheter plikter på anmodning fra tilsynsmyndigheten å gi nødvendige opplysninger uten hinder av taushetsplikt. Politi, tollvesen, kystvakt og kommuner skal på anmodning bistå tilsynsmyndigheten.”

I sin høringsuttalelse til høringsnotatet uttrykte NBL og FHL skepsis til paragrafens ledd 3 og departementets myndighet til å fastsette, endre og oppheve forskrifter uten forutgående høring (som i innhold i høringsnotatet var identisk med den vedtatte loven)³⁰. NBL og FHLs ankepunkter var knyttet til annen internasjonal lovgivning og departementets tolkning av ”Food Law”:

”Vi vil vise til at risikoanalyse skal anvendes i Mattilsynet. I retningslinjer for gjennomføring av risikoanalyse som er under arbeid i Codex Alimentarius og i definisjonene som er omtalt i høringsnotatet, er inkludering av interesserte parter understreket. Interesserte parter skal involveres i risikohåndteringen. Dette mener vi står i motsetning til forslag til lovtekst ... I artikkel 9 i den generelle ’Food Law’ forordningen ligger det en forpliktelse om at ’offentligheden skal høres på en åpen og gjennomskuelig måte’. Unntak fra dette gjelder kun ’hvor det på grund av sagens hastende karakter ikke er mulig’. Vi tolker dette slik at unntak fra høring kun gjelder i helt spesielle situasjoner i ’Food Law’, mens unntakene i Matloven er meget omfattende. Det er ikke samsvar mellom ’Food Law’ og Matloven (NBL og FHL, høringsuttalelse, 31. mars 2003).

I proposisjonen utdypet og presiserte departementet bestemmelsen om muligheten til å endre og oppheve tidsbegrensede forskrifter uten forutgående høring. I proposisjonen ble dette begrunnet på følgende måte:

”Departementet legger ... til grunn at den altoverveiende mengde av forskrifter skal følge forvaltningslovens regler om høring. Forvaltningsloven selv gir åpning for å unnlate høring i bestemte tilfelle. Forvaltningslovens unntaksbestemmelser har bla. blitt lagt til for å nedlegge generelle omsetningsforbud for helsefarlige næringsmidler med øyeblikk virkning. Departementet legger til grunn at forvaltningslovens unntaksbestemmelser kan legges til grunn der det er behov for fastsettelse av forskrifter med øyeblikkelig virkning uten høring når det foreligger eller antas å kunne foreligge fare for helse- eller miljøskade ...

Det synes tvilsomt om unntakene i forvaltningsloven kommer til anvendelse i ethvert tilfelle hvor det vil være behov for gjøre unntak fra kravet om høring av forskrifter for å kunne oppfylle våre nasjonale EØS-forpliktelser. Forvaltningsloven § 37 fjerde ledd er ikke særlig godt tilpasset slike situasjoner. I og med at ingen av lovene som foreslås å inngå i den nye Matloven har særskilt hjemmel for unntak fra høring i slike tilfeller innebære dette

30 NBL og FHL fikk her likevel gjennomslag for sitt forslag til språklig utforming av loven (NBL og FHL, høringsuttalelse, 31. mars 2003).

derfor at norsk regelverk til tider ikke vil være i samsvar med EUs regelverk. Departementet ser det derfor som tvingende nødvendig at Matloven gir en særskilt bestemmelse som på generelt grunnlag fastsetter at det kan gjøres unntak fra kravet om høring i slike tilfeller. Norge vil således kunne oppfylle forpliktelsen etter EØS-avtalen om å gjennomføre tilsvarende tiltak som EU umiddelbart og ikke etter en forutgående høringsprosess ...

Departementet finner derfor å foreslå at Matloven gis hjemmel til å kunngjøre forskrifter når det gjelder forskriftsendringer vedrørende listeføring av godkjente tredjeland hvorfra import tillates, samt liste over godkjente grensekontrollstasjoner med basis i EUs rettakter under vedlegg I, kapittel I til EØS-avtalen på særskilt måte” (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 108).

Departementets presiseringer i proposisjonen var likevel ikke tilstrekkelig til at NBL og FHL endret syn i dette spørsmålet. I sin kommentar til Stortinget vektla NBL og FHL følgende forhold:

”Som anført av departementet, gir Forvaltningsloven tilstrekkelig hjemmel til å vedta forskrifter uten forutgående høring når dette er nødvendig for beskyttelse av for eksempel folkehelse, plantehelse eller dyrehelse (beskyttelsestiltak). Når det gjelder andre forskrifter som for eksempel gjelder opphevelse av beskyttelsestiltak, mener departementet med særlig referanse til EØS-avtalens vedlegg I, kapittel I, at det vil være i strid med Norges internasjonale forpliktelser å gjennomføre en høring før forskriftene fastsettes. Dette er feil fordi sikkerhetsklausulen i EØS-avtalens vedlegg I, kapittel I (pkt 3 og 8 i Introductory part), nettopp gir åpning blant annet for at Norge kan vedta å ha strengere regler for import av levende dyr og animalske produkter enn det EU har. Bakgrunnen for dette er at Norge ikke har stemmerett i de fora der det blir votert over denne type bestemmelser i EU, og sikkerhetsklausulen er derfor fremforhandlet for at Norge skal kunne gjøre en selvstendig vurdering av de tiltak som har til hensikt å beskytte liv og helse. Slike vurderinger må derfor gjøres blant annet i forhold til om man skal oppheve eller forlenge beskyttelsestiltak som allerede er satt i verk. I klartekst betyr dette at Mattilsynet vil ha en forpliktelse til å gjøre den type vurderinger i alle slike situasjoner, og blant annet i forhold til målsetningen med forvaltningsloven når det gjelder åpenhet og innflytelse, er det grunn til å presisere at hjemlen i § 23 tredje ledd, må oppfattes som en unntaksbestemmelse. En **kort** høring er en betydelig bedre løsning enn **ingen** høring, og med dagens muligheter for elektronisk kommunikasjon, bør unntak fra høring derfor ikke representere vanlig praksis på dette området.

I tillegg mener departementet tydeligvis at høring kan utelates fordi det anser dette som åpenbart unødvendig. (se avsnitt 11.1.4 s 108, første avsnitt, 2. spalte der det heter ”*Bokstav c kan benyttes som begrunnelse ved tilføyelser i landlistene og ved opphevelse av restriksjoner av beskyttelsestiltak.*” Bokstav c i § 37, fjerde ledd gjelder mulige unntak fra høring og lyder *c) må anses åpenbart unødvendig.* Etter vår oppfatning er det både for næringsutøver og forbrukere feil å si at endringer i beskyttelsestiltak er unødvendig å høre.

Vi skjønner imidlertid at det vil være enklere for Mattilsynet å slippe og gjennomføre slike høringer, men det kan ikke være grunn god nok for å lovefeste et slikt helt generelt unntak (NBL og FHL, høringsuttalelse, 7. oktober 2003).

Lovteksten ble imidlertid stående i Stortingets behandling og NBL og FHL tapte således denne saken. Hvilken betydning dette vil få for næringen avhenger imidlertid av hvordan Mattilsynet velger å praktisere denne lovparagrafen i konkrete tilfeller.

4 Er fiskeri- og havbruksnæringens interesser ivaretatt i den nye Matloven?

I det foregående har vi gjennomgått de viktigste paragrafene i den nye Matloven og sett på fiskeri- og havbruksnæringens innspill til de enkelte lovparagrafene. Spørsmålet har til nå vært i hvilken grad fiskeri- og havbruksnæringen får gjennomslag for sine *konkrete standpunkter* i forhold til innholdet i Matloven. Som vi har sett er det kryssende allianser og sammenfallende sysnpunkter på tvers av næringene. FHL, ofte i samarbeid med NBL, er utvilsomt den mest aktive organisasjonen i forhold til utarbeidelsen av den nye Matloven. Det gjelder gjennom hele lovprosessen fra høringsnotatet til vedtaket i Stortinget. Samarbeidet mellom FHL og NBL er også omfattende i forhold til Matloven, og det er vanskelig å forklare det tette samarbeidet kun ut fra det forhold at de begge er en del av NHO. Det er liten tvil om at FHL og NBL har hatt felles syn ut fra felles interesser i forhold til Matloven. Dette gjenspeiler at næringsmiddelindustrien, blant annet gjennom RÅK-avtalen, møter økende konkurranse på hjemmemarkedet, samtidig som en konkurrerer i EU-markedet.

Det tydeligste skillet på tvers av næringene er synet på føre-var prinsippet, og skillet går mellom Norges Bondelag (som har sammenfallende syn med Naturvernforbundet og Forbrukerrådet) på den ene siden, og fiskeri- og havbruksnæringen og næringsmiddelindustrien med NBL på den andre. I kampen mot økte gebyrer og avgifter er det en unison enighet og en felles allianse på tvers av næringer og ledd. Ser en på fiskeri- og havbruksorganisasjonenes samlede innflytelse på utformingen av Matloven har organisasjonene fått gjennomslag på enkelte områder, på andre områder ikke. Likevel er organisasjonene relativt godt fornøyd med Matloven og gir uttrykk for at de har fått en lov de kan leve med. Dette gjelder også FHL som ikke fikk sitt kanskje viktigste punkt risikoanalyse inn i selve lovteksten. Likevel er det ett punkt hvor fiskeri- og havbruksorganisasjonene skiller lag: spørsmålet om ett eller to tilsyn. Dette vil bli videre drøftet nedenfor.

Spørsmålet er så hvorfor det er slik at fiskeri- og havbruksorganisasjonene er fornøyd. For å besvare det spørsmålet skal vi drøfte de to delproblemstillingene i sammenheng. Det vil si, vi skal kople spørsmålet om fiskeri- og havbruksnæringens gjennomslag for *konkrete standpunkter* i forhold til Matloven og det vi innledningsvis beskrev som de sentrale primærinteressene for fiskeri- og havbruksorganisasjonene:

- 1) At reglene på matområdet ikke begrenser handel og markedsadgang.
- 2) At en i størst mulig grad unngår problemer knyttet til uoverensstemmelser mellom nasjonalt og internasjonalt regelverk.
- 3) At fiskeri- og havbruksnæringens interesser kommer til uttrykk i de organer som forvalter, påvirker og utformer det nasjonale og internasjonale regelverket.

4) At tilsyn og regelverk er så kostnadseffektivt som mulig og ikke øker kostnadsnivået i næringen ut fra konkurransehensyn.

5) At tilsyn og regelverk er tilstrekkelig til å sikre forbrukernes tillit til fisk og fiskeprodukter.

I det følgende drøftes disse interessene punkt for punkt med unntak av 2) og 3) som drøftes samlet.

4.1 Matloven: markedsadgang og internasjonal handel

Sett ut fra hensynet til markedsadgang og internasjonal handel må Matloven, som innebærer en harmonisering med EUs regelverk på matområdet ved at "Food Law" og andre etterfølgende forordninger hjemles og inkorporeres ved henvisningsforskrifter i Matloven, på generelt grunnlag måtte sies å være i fiskeri- og havbruksorganisasjonenes interesser. EU er uten tvil det viktigste markedet for norsk fiskeeksport. 56% av eksporten av sjømat gikk til EU i 2003. For andre regioner var tallene i 2003 henholdsvis 16% for Øst-Europa, 16% for Asia, 5% for Nord-Amerika og 3% for Latin-Amerika (Eksportutvalget for fisk (EFF), 2004). En harmonisering med regelverket i EU er av den grunn *i seg selv* det kanskje viktigste elementet i den nye Matloven for fiskeri- og havbruksorganisasjonene i Norge. Dette har flere aspekter. Ikke bare vil det lette eksporten til EU, men det vil også hindre handelsrestriksjoner med begrunnelse i mattrygghet og matkvalitet. Som det ble påpekt i høringsnotatet i avsnittet 2.1.2 *Fiskeridepartementets ansvarsområdesynes* dette å ha vært et viktig premiss også for arbeidet med Matloven:

"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" (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003, s. 12-13).

Gjennom en harmonisering med EUs regelverk unngår en nettopp at regelverket i forhold til mattrygghet og matkvalitet i seg selv kan begrunne restriksjoner i forhold til markedsadgang. Brudd på regelverket blir en annen sak. I tillegg innebærer harmoniseringen av regelverket at også kostnadene ved å overholde bestemmelsene blir likere mellom EØS/EU-landene, og Matloven vil sannsynligvis dermed redusere handelsvridninger som har sin årsak i ulikt regelverk på matområdet.

Gjennom EUs "Food Law" er det også liten tvil om at at fiskeri- og havbruksorganisasjonene i realiteten har fått gjennomslag for en tolkning av føre-var prinsippet og risikoanalyse som i stor grad er i samsvar med organisasjonenes egne standpunkter og interesser. "Food Law" fortolkningene av føre-var prinsippet og risikoanalyse må forstås i lys av noen av de sentrale

premissene for "Food Law": at det indre marked skal virke på en tilfredsstillende måte, og at handelen ikke skal begrenses mer enn nødvendig. I Matloven får organisasjonene fastslått i lovens formål at Matloven skal ivareta hensynet til markedsadgang i utlandet. I lovens forarbeider tas det hensyn til at Matloven, som "Food Law", skal ivareta næringspolitiske hensyn. I lovens forarbeider, og også i stortingsbehandlingen, vektlegges problemstillinger knyttet til import og eksport. På sentrale områder samsvarer dermed Matloven med fiskeri- og havbruksorganisasjonenes interesser.

Men tapte ikke FHL kampen om risikoanalyse som egen lovparagraf i Matloven? Jo. FHL var likevel hele tiden klar over at risikoanalyse indirekte var nødt til å bli en del av Matloven gjennom henvisningen til "Food Law", og at "Food Law" vil være overordnet ved en eventuell motstrid mellom Matloven og "Food Law". Når FHL (og NBL) likevel presser såpass hardt på for å få dette inn som en egen paragraf, er det av to grunner. For det første ser FHL risikoanalyse som et særdeles viktig prinsipp i forhold til det offentliges håndheving og praktisering av loven, og virksomhetenes etterlevelse av loven, gjennom de tre sammenhengende delene risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon. Prinsippet er viktig for å ivareta næringsinteressene i praktiseringen av Matloven. Prinsippet er så viktig at det i FHLs øyne fortjente å bli en eksplisitt del av Matloven. For det andre, og like viktig, ligger det en viss skepsis, og også en viss frykt for at forvaltningen generelt og Mattilsynet spesielt, ikke vil være i stand til å etterleve risikoanalysen i praksis. Med andre ord: FHL frykter det de ser som en noe utydelig formålsparagraf som i ytterste konsekvens kan medføre vilkårlighet og uforutsigbarhet i myndighetenes forvaltning av loven. FHL engasjement i dette spørsmålet kan dermed leses som et forsøk nettopp på å motvirke at så skal skje i den videre håndhevingen og praktiseringen av Matloven.

4.2 Internasjonalisering av regelverk og påvirkning

Fiskeri- og havbruksorganisasjonenes interesse for at regelverket på matområdet i størst mulig grad bør være knyttet opp mot et internasjonalt regelverk henger nøye sammen med interessen for å kunne påvirke det samme regelverket. For å kunne påvirke må ens interesser i det minste være representert i de organer som forvalter og utformer det internasjonale (og nasjonale) regelverket. I høringsnotatet i avsnittet *2.1.2 Fiskeridepartementets ansvarsområde* ble det påpekt nettopp at "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" (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003, s. 13).

Det er særlig på ett område at ulike oppfatninger av disse forhold kommer til uttrykk innad i fiskeri- og havbruksnæringen. Næringen stod mer eller mindre samlet med svært like synspunkter og innspill i forhold til Matloven. Uenigheten knyttet til spørsmålet om fiskerinæringen skulle ha et eget tilsyn for sjømat eller ikke, skyldes blant annet ulik vurdering av internasjonale forhold og betydningen av internasjonal regelverksutvikling. For alle næringsorganisasjonene ble det vektlagt at fiskerinæringen er en utpreget eksportnæring. For Norges Fiskarlags del var det

faktum at en hadde et eget tilsyn for sjømat noe som ga Norge et godt rykte internasjonalt hos handelspartnerne:

”... Norge i over 100 år har hatt et eget tilsyn som kun befatter seg med fisk og fiskeprodukter ... *En integrering av sjøMattilsynet i det landbaserte tilsynet vil kunne bli oppfattet som at vi ikke lenger ønsker å prioritere sjømaten like sterkt som tidligere, noe som vil være svært uheldig for en næring som om noen år har potensiale i seg til å eksportere for over 200 milliarder kr. på årsbasis*” (Norges Fiskarlag, høringsuttalelse 27. juni 2002).

Videre ble et eget tilsyn sett som det beste ut fra det forhold at Norges Fiskarlag både hadde gode erfaringer med tilsynet, og det at tilsynet også hadde oppgaver knyttet opp mot ressurskontroll, noe som ga tilsynet en gevinst i forhold til et Mattilsyn som kun vil ha mattrygghet som tilsynsoppgave. Videre synes det også å være et underliggende moment at Fiskeridirektoratet fortsatt burde ha tilsynet med sjømat:

”Tilsynet med sjømat er i dag underlagt Fiskeridirektoratet og dekker flere sektorer som direkte og indirekte påvirker sjømatproduksjonen. Basisen for dette arbeidet har vært verdikjedeperspektivet – fra fjord til bord - . Eksempler i så måte er:

- a. *Fiskeridirektoratet har opprettet en egen miljødatabase som dokumenterer miljøforholdene på våre fiskefelt.*
- b. *Godkjenning av fartøyene og reguleringsregimet for fiskeriene er en del av dette tilsynet.*
- c. *Fiskeridirektoratet utsteder tillatelser til fiskeoppdrett m.h.t lokaliteter*
- d. *Fortilsynet er også en integrert del av sjøMattilsynet*

Ovennevnte arbeidsfelt/tilsynsoppgaver er med på å gjøre sjøMattilsynet både kostnadseffektivt og optimalt funksjonelt. Her utnyttes de menneskelige ressursene på en måte som mange statlige institusjoner burde ta lærdom av” (Norges Fiskarlag, høringsuttalelse, 27. juni 2002).

På denne bakgrunn mente Norges Fiskarlag at en med det nye Mattilsynet nødvendigvis ville miste ”helhetstenkningen fra -fjord til bord- som har vært selve grunntanken bak sjøMattilsynet”. Det lå også en frykt for mulige konsekvenser av å bli koplet til den landbaserte matproduksjonen i for stor grad. En frykt som også kom til uttrykk i høringsnotatet om Matloven: ”*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*” (Helsedepartementet, høringsnotat, 2003, s. 13)³¹. Norges Fiskarlag støttet likevel arbeidet med

31 Vår utheving.

en felles matlov. Men for Norges Fiskarlag var spørsmålet om ett eller to tilsyn viktigere enn selve Matloven.

På den andre siden i dette spørsmålet stod Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening (FHL) og Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL)³². Utgangspunktet er det samme, men konklusjonen den stikk motsatte. Begrunnelsen for ett mattilsyn fra FHL og NSL inneholdt flere elementer. I et brev til Fiskeridepartementet datert 15. januar 2002, anmodet begge organisasjonene Fiskeridepartementet om å ta et initiativ til at Norge fikk ett mattilsyn i den pågående omorganiseringen av matforvaltningen med blant annet følgende begrunnelser:

”Målsetningen må være å utvikle ett nytt tilsyn for all norsk matproduksjon fra ”fjord og jord til bord”. Det nye, helhetlige Mattilsynet må med basis i Fdir’s eksisterende kompetanse på området, utvikle høy kompetanse bl.a. i sjømatproduksjon langs hele verdikjeden, og det internasjonale perspektivet må prioriteres slik at norsk fiskerinærings interesser innenfor matpolitikken, ivaretas også internasjonalt. To mattilsyn uten fullkompetanse vil være en ulempe også for begge de to tilsynene både i forhold til målsetningen om trygg mat og i forhold til tillit hos forbrukerne.

Regjeringens vedtak innebærer at Norge fremdeles får to offentlige tilsyn med ansvaret for kvalitetsbestemmelser knyttet til mat og matproduksjon, og det vil være gråsoner i grensesnittet mellom de to tilsynene med vesentlige uklarheter i spørsmålet om hvem som har ansvaret for hva. Dette er verken i forbrukernes eller i sjømatprodusentenes interesse. Våre medlemsbedrifter har gjennom de siste årene erfart konkrete problemstillinger som følge av uklare grensedragninger mellom dagens to tilsyn. Både ved at en og samme bedrift har to tilsyn å forholde seg til, og at regelverkets forståelse ikke er sammenfallende i de to tilsynene” (FHL og NSL, brev til Fiskeridepartementet, 15. januar 2002).

Videre ble EØS avtalen og forholdet til EU spesielt vektlagt:

”Et forhold som taler mot en to-delning, er at vesentlige deler av norsk regelverk på matområdet, er EØS-bestemmelser. I EU pågår det en grunnleggende modernisering av regelverket som skal sikre trygg mat, der ett viktig prinsipp er å fjerne mest mulig av

³² Også Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL) ønsket ett Mattilsyn: ”Konklusjonen må være at man må gå for ett tilsyn nå. Vi mener at tilsynet med marine produkter i sin helhet naturlig hører sammen med tilsynet i annen matproduksjon. Produksjon av mat enten råvarene kommer fra jord eller fjord, har store likhetstrekk. Utviklingen av regelverk i EU avspeiler også dette. Dette er en riktig utvikling. Vi mener dessuten at tilsynene kunne hatt mye å tilføre hverandre, og at dette ville få positive konsekvenser for næringsmiddelindustrien. Flere av våre medlemsbedrifter forholder seg i dag til to tilsyn i sin produksjon. Dette ønsker vi en endring på” (NBL, høringsbrev til Landbruksdepartementet 12.04.2002).

regelverket som er produktspesifikt. Konsekvensen er at man etter hvert får svært få forskjeller mellom 'sjømatbestemmelser' og bestemmelser som gjelder annen matproduksjon" (FHL og NSL, brev til Fiskeridepartementet, 15. januar 2002).

For FHL og FSL var det avgjørende at ett mattilsyn som også inkluderte sjømat ville gjøre det lettere å øve innflytelse på norske posisjoner i Brussel:

"En delt løsning med to tilsyn gjør det uklart også når det gjelder regelverksutvikling. Hvem er det som skal ha det overordnede og praktiske ansvaret for å sikre spesifikke sjømatbestemmelser der dette er relevant? Dette er særlig viktig når det gjelder utvikling av EØS-regelverk der norske posisjoner må videreføres klart og entydig dersom man skal ha håp om gjennomslag i Brussel. Dette behovet forsterkes ved at særskilte forhold ved sjømatproduksjon generelt har liten oppmerksomhet hos Europakommisjonen" (FHL og NSL, brev til Fiskeridepartementet, 15. januar 2002).

På denne bakgrunn kan en si at Norges Fiskarlag på den ene siden og FHL og NSL på den andre siden vurderte mulighetene til å påvirke internasjonal regelverksutvikling noe forskjellig. For FHL og NSL er dette et sentralt argument for ett tilsyn. FHL uttrykte særlig skepsis til det forhold at det ble lagt opp til "en stor grad av harmonisering mellom de to tilsynene på de fleste områder, men ... 'sjøMattilsynet', vil ikke få ansvar for tilsyn med og utvikling av regelverket for alt som har med sjømat og sjømatproduksjon å gjøre. Blant annet vil det nye Mattilsynet ha ansvar for sentrale områder som tilsetningsstoffer og merkebestemmelsene" (FHL, høringsuttalelse, 15. april 2002). Dette var også en bekymring basert på tidligere erfaringer med at fiskeri- og havbruksnæringen tidligere ikke engang hadde vært representert i Brussel i fora som likevel fikk stor betydning for regelverksutviklingen for fiskeri- og havbruksnæringen.

Argumentene for ett mattilsyn kan dermed oppsummeres i følgende stikkord: forenkling, modernisering, synergieffekter, et mattilsyn med et internasjonalt perspektiv som er i stand til å ivareta norske fiskeri- og havbruksinteresser i EU, harmonisering av regelverk på tvers av sektorer og landegrensener og ett sterkt mattilsyn som er i stand til å opprettholde tilliten hos forbrukere og andre lands myndigheter. De samme interessene kan i stor grad sies å være underliggende også i FHLs tilnærming til selve Matloven. For Norges Fiskarlag spiller ressurskontroll og verdikjedeperspektivet en større rolle, og Norges Fiskarlag synes å være av den oppfatning at et sjømatbasert tilsyn også ville kunne håndtere den internasjonale regelverksutviklingen på en tilfredsstillende måte. I tillegg mente Norges Fiskarlag at det var få synergieffekter å hente ut, at kostnadene ville øke, og at det var en fare for at beskyttelsesprinsipper for landbruksbasert matproduksjon ukritisk kunne overføres til produksjon av sjømat. .

Det nye Mattilsynet har internasjonalt arbeid, herunder aktiv deltakelse i internasjonale fora hvor regelverksutvikling og faglige rammer for matproduksjon og handel legges som en av sine prioriterte arbeidsoppgaver: "*internasjonalt arbeid, herunder aktiv deltakelse i internasjonale*

fora hvor det fastsettes regelverk og faglige rammer for matproduksjon og handel” (St.prp. nr. 1, 2001-2002, Helsedepartementet, høringsnotat, 2003:22)³³. Seksjon for internasjonal og juridisk koordinering har hovedansvaret for internasjonal regelverksutvikling i de fora Mattilsynet deltar: ekspertgrupper og komiteer under EU-kommisjonen, og andre internasjonale fora som Codex Alimentarius, Verdens dyrehelseorganisasjon (OIE), og Den Internasjonale plantevernkonvensjonen (IPPC). Det nasjonale senteret for fisk og sjømat deltar i ekspertgrupper og annet, men beslutningen om hvor og når en skal delta ligger nå i Mattilsynets hovedkontor i Oslo. Det er imidlertid et åpent spørsmål om omorganiseringen og flyttingen av det sjømatbaserte tilsynet fra Fiskeridirektoratet til Mattilsynet har styrket mulighetene for å påvirke de organer som forvalter og utformer det internasjonale (og nasjonale) regelverket. Å besvare det spørsmålet ligger imidlertid utenfor rammen av dette prosjektet.

4.3 Kostnadseffektivitet og kostnadsnivå

Som vi har sett var striden om § 21 ”Avgift og gebyr” i stor grad en strid om prinsipper og hvilket kostnadsnivå matforvaltningsreformen (og Matloven) ville påføre land- og sjømatnæringene. Striden om finansieringen er imidlertid ikke ny. Kostnadsberegningutvalget foreslo i sin rapport ”Omlegging av næringsmiddeltilsynet/kjøttkontrollen” (1995) å fullfinansiere tilsynet via avgifter, mens underutvalget til Næringslovutvalget i ”Effektiv Matsikkerhet. Én lov, ett departement – ett statlig tilsyn” (NOU, 1996:10) gikk inn for en full offentlig finansiering av tilsynet. Næringslovutvalget tok imidlertid ikke stilling til finansieringsmåten.

Det er flere elementer i finansieringsmodellen som er av betydning for fiskeri- og havbruksorganisasjonenes interesser. For det første er det åpenbart at næringen ikke har interesse av en generell kostnadsøkning som følge av det nye regelverket. For det andre er det ulike oppfatninger om finansieringsmodellen i praksis vil føre til en vesentlig enklere og mer oversiktlig finansiering av tilsynet. For det tredje ligger det inne som et premiss at matforvaltningsreformen skal gi effektiviseringsgevinster som over tid vil kunne redusere nivået på de enkelte gebyrene og avgiftene. For det fjerde så dukker spørsmålet om ett eller to tilsyn også opp her. Norges Fiskarlag fryktet at en sammenslåing ville føre til et dårligere og mindre kostnadseffektivt tilsyn enn det en hadde fra før:

”Norges Fiskarlag kan ikke se at det av verken økonomiske eller andre grunner finnes gode argumenter som skulle tilsi at sjøMattilsynet bør slås sammen med landMattilsynet. Vi er redd for at dette vil kunne bli både et mindre kostnadseffektivt og et dårligere tilsyn for norsk fiskerinæring. Det vil være helt uforståelig og paradoksalt, dersom Stortinget mot

33 Både Fiskeridirektoratet og Fiskeridirektoratets ernæringsinstitutt støttet i likhet med Norges Fiskarlag forslaget om to tilsyn.

formodning skulle vedta å legge sjøMattilsynet inn under det landbaserte tilsynet all den tid dagens tilsyn med sjømatproduktene fungerer optimalt” (Norges Fiskarlag, høringsuttalelse, 27. juni 2002).

FHL trakk igjen den motsatte konklusjonen: ”En organisering med to tilsyn slik som er beskrevet, kan neppe sies å representere en modernisering av norsk forvaltning, det må bygges opp dobbel kompetanse, det er ikke kostnadseffektivt og det undergraver målsetningen om å sikre rettssikkerheten og likebehandling” (FHL, høringsuttalelse, 15. april 2002).

For det femte ligger det her en ”koplingsfare”, alt ettersom ut fra hvilken næring en ser det, mellom land- og sjømat som kommer til uttrykk i følgende presentasjon av høringsuttalelser gjengitt i proposisjonen om Matloven:

”Enkelte høringsinstanser innen landbasert matproduksjon har fremholdt at også landbasert matproduksjon møter sterkere internasjonal konkurranse, og er uenig i at det i modellen blir åpnet for at gebyr- og avgiftstrykket kan differensieres mellom sjømat og landmat ut fra markeds- og konkurransemessige forhold. *Havforskningsinstituttet* uttrykker bekymring for modellen åpner for at sikkerheten for norske forbrukere blir prioritert foran eksportretta oppgaver og at norsk sjømat derfor kan bli skadelidende fordi en oppfatter de innenlandske problemene som viktigst” (Ot.prp. nr. 100 (2002-2003), s. 99).

Selv om fiskeri- og havbruksnæringen var misfornøyd, spesielt med hva som skulle inngå i gebyr- og avgiftsberegningen og det tilhørende kostnadsnivået, fikk organisasjonene et visst gjennomslag i stortingsbehandlingen som reduserte gebyr- og avgiftsfinansieringen fra 90 til 80%. Effektiviseringsgevinstene som på sikt kan realiseres tilsier at det skal være mulig å redusere kostnadsnivået for næringen ytterligere. Med den valgte finansieringsmodellen er imidlertid avgifts- og gebyrnivået for tilsynet nødvendigvis koplet til budsjettforhandlingene i Stortinget, noe som gir en viss usikkerhet i forhold til utviklingen i kostnadsnivået for næringen. Og selv om Matloven i seg selv utvilsomt medførte en forenkling av loven, er det for tidlig å si om disse forenklingene også vil realiseres på forskriftsnivå. At det ligger et betydelig forenklings- og rasjonaliseringspotensial i matforvaltningsreformen er de fleste aktørene enige om. Det ligger likevel en betydelig jobb fremover i det å utnytte forenklingene på lovnivå til også å forenkle forskriftsverket.

4.4 Forbrukertillit

Forbrukertillit er utvilsomt en viktig del av matforvaltningsreformen i sin helhet. Forbrukerhensyn er viktig i ”Food Law” og en del av § 1 i Matloven: *Formålet med loven er å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden ...*”. Fiskeri- og havbruksnæringen, i likhet med landnæringene, er også helt avhengig av at den maten en produserer har forbrukernes tillit. Dette er ikke et direkte stridstema

mellom organisasjonene i forhold til Matloven, men også dette dukker opp i forbindelse med spørsmålet om ett eller to tilsyn. To tilsyn ville følge FHL ikke være i forbrukernes interesse:

To tilsyn vil åpne for ulik forvaltning, og av hensyn til både forbrukerne og de ulike næringsutøvere, taler dette imot et skille mellom "sjømattilsyn" og "landmattilsyn". Videre er vi inne i en utvikling der stadig flere virksomheter produserer både sjømat og annen mat. Dette forsterker behovet for bare ett tilsyn" (FHL, høringsuttalelse, 15. april 2002).

For Norges Fiskarlag derimot, var det gamle sjøMattilsynet optimalt og en bedre garantist for forbrukerinteresser i inn- og utland en ett felles tilsyn: "Vi er overbevist om at dette har vært til gode for norsk fiskerinæring og vært med på å øke tilliten til norsk fisk på eksportmarkedene" (Norges Fiskarlag, høringsuttalelse, 27. juni 2002).

Det synes imidlertid rimelig å tolke Matloven som en styrking av forbrukerinteressene i seg selv. Helsemessig trygg mat utgjør den overordnede målsettingen i Matloven, og forbrukerhensyn, helse og kvalitet skal fremmes langs hele produksjonskjeden. Forbrukerhensyn er med dette styrket. Samtidig er det klart at også næringshensyn skal ivaretas i henhold til lovens §1. Føre-var prinsippet og risikoanalyse inngår via "Food Law" som sentrale premisser for hvordan ulike hensyn skal vektles og avveies. Gjennom "Food Law" har fiskeri- og havbruksnæringen indirekte fått gjennomslag for sin forståelse av føre-var prinsippet og risikoanalyse, en forståelse som Forbrukerrådet stilte seg meget kritisk til. I en kommentar til Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) fremholder Jacobsen (2003, s. 47) at formålsparagrafens siste ledd, at Matloven skal "ivareta hensynet til aktørene langs hele produksjonskjeden, herunder markedsadgang i utlandet", heller ikke springer "naturlig ut av forbrukerhensyn, verken i forhold til norske eller utenlandske forbrukere". Slik sett ivaretar også Matloven hensynet til sentrale næringsinteresser for fiskeri- og havbruksorganisasjonene.

Denne problemstillingen kan også ses i lys av NOU 1996:10. Næringsmiddelutvalget mente det var mest i samsvar med den foreslåtte lovens formål den gang (å sikre "helse og redelighet") at ansvaret ble lagt til daværende Sosial- og helsedepartementet. Dette ble begrunnet med at det ut fra samfunnet som helhet og forbrukerne måtte "være riktig å legge ansvaret til et næringsnøytralt departement". Dette ville videre gi "en klarere ansvars plassering i regjeringen og i forhold til Stortinget." Denne kritikken videreføres delvis av Jacobsen (2003, s. 52):

"... det overordnede administrative og budsjettmessige ansvaret for Mattilsynet er lagt til et departement som har ansvaret for næringsinteressene på landbruksområdet. Dessuten har Fiskeridepartementet også instruksjonsrett overfor tilsynet. To departement med ansvaret for næringsutvikling og verdiskapning er derfor overordnet myndighet for det nye tilsynet som i henhold til proposisjonen så vel som EUs Food Law (som loven er ment å implementere) skal være uavhengig. Dette skaper et særdeles skjevt utgangspunkt i forhold til habilitetsdiskusjonen. Det må kunne stilles spørsmål ved hvorvidt de foreslåtte forholdsreglene ... er tilstrekkelige for å rette opp fra dette utgangspunktet."

Forholdsreglene Jacobsen (2003) refererer til består av en rekke forhold. Det ene er en tilsynsfilosofi som forutsetter at "Mattilsynets beslutninger fattes på et selvstendig grunnlag, og således uavhengig av bransjer/interessegrupper og eventuelt andre pressgrupper." For det andre forutsettes også risikoanalysen å være "objektiv" og "interesseuavhengig". Av den grunn skiller både Matlovens forarbeider og "Food Law" mellom risikohåndtering og risikovurdering koplet til åpenhet og forbrukerrepresentasjon. Et tredje forhold er den uavhengige Vitenskapskomiteen, som administrativt er uavhengig av Mattilsynet og underlagt helsedepartementet. For det fjerde er det bestemt at øvrig vitenskapelig basert rådgivning (FoU-basert forvaltningsstøtte) skal kunne kjøpes inn direkte fra vitenskapelige institusjoner. Sist, men ikke minst, er målsettingen at Mattilsynet skal ha en mer selvstendig rolle enn det som er vanlig for direktorater, hvor målet er å "rendyrke departementenes funksjon som sekretariat for politisk ledelse og dermed delegere fagoppgaver til direktorat/tilsyn ... Departementenes oppgave er å avveie ulike samfunnshensyn mot hverandre" (Jacobsen 2003, s. 52, Ot.prp. nr. 100 (2002-2003)).

Trass i disse "habiliterende" tiltakene stilles det likevel spørsmålsteget ved Mattilsynets uavhengighet av Jacobsen (2003). Sett ut fra fiskeri- og havbruksorganisasjonene interesser vil en, i den grad Jacobsens analyse er riktig, kunne si at næringsinteressene er styrket med den valgte organisasjonsmodellen i forhold til en organisasjonsmodell hvor Mattilsynet ble underlagt Helsedepartementet i sin helhet.

5 Avsluttende kommentarer

Denne rapporten har hatt som hovedmål å analysere fiskeri- og havbruksnæringens gjennomslag for *konkrete standpunkter* i forhold til Matloven og i hvilken grad fiskeri- og havbruksnæringens interesser er ivaretatt i utformingen av den nye Matloven. Hovedfokus i rapporten har vært lovens innhold og prosessen knyttet til utarbeidelsen av den nye loven fra oppstarten av arbeidet i juni 2001 til loven ble behandlet og vedtatt i Lagtinget uten debatt 15. desember 2003. Vi har med dette utgangspunktet gjennomgått de viktigste paragrafene i den nye Matloven. Den nye Matloven inngår som vi har sett i en større matforvaltningsreform og kan vanskelig ses uavhengig av andre viktige deler av reformen: særlig opprettelsen av det nye Mattilsynet og den vedtatte "Food Law" i EU, og gjennomføringen av denne forordningen i norsk rett.

En hypotese i denne rapporten har vært at implementeringen av "Food Law" forordningen i norsk rett fremmer fiskeri- og havbruksnæringens interesser slik disse ble presentert innledningsvis: At reglene på matområdet ikke begrenser handel og markedsadgang. At en i størst mulig grad unngår problemer knyttet til uoverensstemmelser mellom nasjonalt og internasjonalt regelverk. At fiskeri- og havbruksnæringens interesser kommer til uttrykk i de organer som forvalter, påvirker og utformer det nasjonale og internasjonale regelverket. At tilsyn og regelverk er så kostnadseffektivt som mulig og ikke øker kostnadsnivået i næringen ut fra konkurransehensyn. At tilsyn og regelverk er tilstrekkelig til å sikre forbrukernes tillit til fisk og fiskeprodukter. I alt overveiende grad er denne hypotesen blitt styrket. *Matloven ivaretar vitale interesser for fiskeri- og havbruksorganisasjonene, og de viktigste sakene organisasjonene "taper" i forhold til selve lovteksten kommer i stor grad likevel inn "bakdøren" via EUs "Food Law".*

Viktige problemstillinger er likevel bare i begrenset grad belyst i denne rapporten. Tre problemstillinger peker seg ut som sentrale og viktige problemstillinger for videre forskning. For det første: i hvilken grad greier en å realisere Matlovens målsettinger om forenkling i utarbeidelsen av de nye forskriftene? I hvilken grad greier en gjennom forenkling både i forhold til regelverk og organisering å redusere kostnadsnivået for næringene? Dette er en problemstilling som også er aktuell i forhold til flere sentrale EU-forordninger som nå er under behandling i EU, og på vei til å vedtas og implementeres i Norge. Det nye hygieneregulverket skal implementeres i Norge i løpet av 2005. Det "gir rom for større fleksibilitet og nasjonale tilpasninger enn dagens regelverk"³⁴. I hvilken grad greier Mattilsynet i samarbeid med blant annet fiskeri- og havbruksnæringen å utnytte dette handlingsrommet?

34 http://www.Mattilsynet.no/portal/page?_pageid=34,34212&_dad=portal92&_schema=PORTAL92&articleId=14345&artSectionId=1057

For det andre: hvordan vil det nye regelverket bli håndhevet i praksis? I hvilken grad vil Mattilsynet greie å håndtere eventuelle matkriser i henhold til Matloven? I hvilken grad vil en greie å anvende risikoanalyse gjennom de tre sammenhengende delene risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon i samarbeid med næringen? Og i hvilken grad vil en greie å også ivareta sentrale næringsinteresser i slike prosesser?

For det tredje: i hvilken grad vil det nye Mattilsynet greie å påvirke de organer som forvalter og utformer det internasjonale regelverket? Er dette arbeidet vesentlig styrket med den nye organiseringen av Matforvaltningen? Mattilsynet avholdt 12. oktober 2004 sitt første kontaktmøte med fiskeri- og havbruksorganisasjonene (noe Mattilsynet har ambisjoner om skal bli en årlig foreteelse). Her ble det uttrykt ”bekymring for Mattilsynets manglende kompetanse på sjømat i forbindelse med at forholdsvis få årsverk ble overført fra Fiskeridirektoratet ved omorganiseringen”³⁵. I hvilken grad vil Mattilsynet greie å utnytte EØS-avtalens påvirkningsmuligheter?

Disse problemstillingene bør stå sentralt i videre forskning omkring matforvaltningsreformen.

35 http://www.Mattilsynet.no/portal/page?_pageid=34,34212&_dad=portal92&_schema=PORTAL92&articleId=14345&artSectionId=1057

6 Referanser

- Besl.O.nr.40 (2003-2004). *Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)*. <http://www.stortinget.no/beso/beso-200304-040.html>.
- Børve, K. et al. (1999). *Verdiskapning og konkurransekraft i RÅK-industrien*. NILF. Notat 1999:4.
- Eksportutvalget for fisk (EFF) (2004). *Eksportstatistikk 2003*. <http://www.seafood.no/fakta/eksport>.
- Commission of the European Communities (2000). *White Paper on Food Safety*. (COM (1999) 719 final). [http://europa.eu.int/eurllex/en/com/wpr/1999/com1999_0719en01 .pdf](http://europa.eu.int/eurllex/en/com/wpr/1999/com1999_0719en01.pdf).
- Helsedepartementet (2003). *Ny Matlov*. Høringsnotat. <http://odin.dep.no/filarkiv/170909/matlovnotat.pdf>.
- Innst.O. nr 36, 2003-2004). *Innstilling fra næringskomiteen om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (Matloven)*. Stortinget 8. desember 2004. <http://www.stortinget.no/inno/inno-200304-036.html>.
- Innst.S. nr. 255 (2001-2002). *Innstilling fra finanskomiteen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden for 2002*. <http://www.stortinget.no/temp/res-143273-01.html>.
- Jacobsen, E. (2003). *Forbrukerhensyn, helsemessig trygg mat og nytt Mattilsyn*. Oslo: Statens Institutt for forbruksforskning. <http://www.sifo.no/page/Publikasjoner//10081/48549.html?PHPSESSID=ee6952f110270e895cc37849d1ed4bd7>
- Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Helsedepartementet 2003. *Høringsnotat om forenklet modell for finansiering av matforvaltningen*. http://odin.dep.no/filarkiv/174220/notat_forenkl_modell_finans_matforv.pdf.
- Ludvigsen, S. (2004). *Utsikter for norsk fiskeri- og havbruksnæring*. Foredrag på Gjensidige Nors' seminar under Nor-Fishing 2004, 12. august. <http://odin.dep.no/fkd/norsk/aktuelt/taler/minister/008031-090042/dok-bn.html>.
- NOU (1996:10). *Effektiv matsikkerhet. Én lov – ett departement – ett statlig tilsyn*. Utredning fra Næringslovutvalget oppnevnt ved kgl. Res. 2. februar 1990. Avgitt til Nærings- og energidepartementet 27. juni 1996.
- Næringsmiddelindustriens WTO-gruppe (1998). *Møte med interdepartemental arbeidsgruppe for WTO og landbruk*. Utenriksdepartementet 30. oktober 1998. Notat.
- Ot.prp. nr. 100 (2002-2003). *Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)*. Tilråding fra Helsedepartementet av 13. juni 2003, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II). <http://odin.dep.no/repub/02-03/otprp/100>.

- St.prp. nr. 1. (2001-2002). Landbruksdepartementet. <http://odin.dep.no/lmd/norsk/dok/regpubl/stprp/020001-030010/inn-bn.html>.
- St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 8 (2002-2003). *Om ny organisering av matforvaltningen m.m.* Tilråding fra Landbruksdepartementet av 8. november 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II). <http://odin.dep.no/lmd/norsk/dok/regpubl/stprp/020001-030015/dok-bn.html>.
- St.prp. nr. 63 (2001-2002). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002.* Tilråding fra Finansdepartementet av 7. mai 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II). <http://odin.dep.no/fin/norsk/dok/regpubl/stprp/006001-030026/dok-bn.html>.
- St.prp. nr. 70 (2002-2003). *Om jordbruksoppjøret 2003 – endringer i statsbudsjettet for 2003 m.m.* Tilråding fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 23. mai 2003, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II). <http://odin.dep.no/mod/norsk/dok/regpubl/stprp/002001-030037/dok-bn.html>.
- Svennerud, M. (2001). "Tema 1: Norsk RÅK-industri". I: R. Gudem (red.), *Mat og industri 2001. Status og utvikling i norsk nærings- og nytelsesmiddelindustri*. NILF. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Veggeland, F. (2004). *Internasjonalisering og styring av matpolitikk. Institusjoners betydning for stateres atferd og politikk*. Avhandling levert til bedømmelse for Dr. Polit. Graden, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Refererte høringsuttalelser

- FHL, høringsuttalelse, 15. april 2002.
- FHL, høringsuttalelse, Stortinget, 7. oktober 2003.
- FHL og NSL, høringsuttalelse, 15. januar 2002.
- FHL og NSL, høringsuttalelse, 15. april 2002.
- Fiskeridirektoratet, høringsuttalelse, 31. mars 2003.
- Forbrukerrådet, høringsuttalelse, 31. mars 2003.
- KLF og Norsk kjøttssamvirke, høringsuttalelse, 15. oktober 2002.
- NBL, høringsuttalelse, 28. april 2003.
- NBL og FHL, høringsuttalelse, 31. mars 2003.
- NBL og FHL, høringsuttalelse, 1. september 2003.
- Norges Bondelag, høringsuttalelse, 1. april 2003.
- Norges Bondelag, høringsuttalelse, 25. april 2003.

Norges Fiskarlag, høringsuttalelse, 31. mars 2003.

Norges Fiskarlag, høringsuttalelse 27. juni 2002.

Norges Fiskarlag, høringsuttalelse, 22. desember 2003.

NSL, høringsuttalelse 22. august 2003.

SNT, høringsuttalelse, 31.mars 2003.

Vedlegg 1: Oversikt over informanter:

Knut Eriksen, Norges Fiskarlag

Knut Framstad, Norsk Kjøtt

Steinar Høie, NBL

Henrik Stenwig, FHL

Kjetil Tveitan, Sosialdepartementet (prosjektleder Matloven)

I tillegg har en rekke personer i Mattilsynet og andre organisasjoner svart på ulike forespørsler.

Vedlegg 2: Kronologi - Matloven

27. juni 1996

[NOU 1996:10](#) – *Effektiv matsikkerhet.*

Foreslo at SNT, deler av Fiskeridirektoratets kontrollverk, KNT og kommunale kjøttkontroller skulle samles i ett statlig tilsyn: Statens mattilsyn. Gikk også inn for at fem næringsmiddellover ble erstattet av én matsikkerhetslov.

18. april 1997

[St.meld. nr.40](#) (1996-1997) *Matkvalitet og forbrukertrygghet*

Vurderte i liten grad de institusjonelle og juridiske elementer knyttet til NOU 1996:10. Viste til at regjeringen ville komme tilbake til en oppfølging av NOU 1996:10.

17. oktober 1997: Jagland ble avløst av Bondevik som statsminister.

17. desember 1999

[St.meld. nr. 19](#) (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon.*

Følger ikke opp NOU 1996:10.

12. januar 2000

White Paper on Food Safety ble publisert av Kommisjonen. (COM (1999) 719 final.)

Foreslo etableringen av EFSA.

8. november 2000

Kommisjonen sender over [forslag til forordning](#) (som ble ”178/2002”) til Rådet og EP.

Juni 2001

Oppstart av arbeidet med ny lov, ledet av HD, LD og FiD.

Juli 2001

Arbeidsgruppe nedsatt.

21. september 2001

LD, budsjettproposisjon ([St.prp. 1, 2001-2002](#)) annonserte at man hadde til hensikt å omorganisere tilsynsstrukturen innen landsbruks- og fiskerisektoren.

28. januar 2002

[Rådsforordning 178/2002](#) vedtatt av Rådet og EP om fastsettelse av allmenne prinsipper og krav i næringsmiddelregelverket, om opprettelse av Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet ([EFSA](#)) og om fastsettelse av fremgangsmåter i forbindelse med næringsmiddeltrygghet.

Forordningen implementeres i EØS-avtalens annex II, kapittel XIX.

- Artikkel 50 utvider ordningen med ”Rapid Alert System for Food or Feed” (RASFF, tidligere RAPEX³⁶). Ansvaret overføres også fra Kommisjonen til EFSA.

7. mai 2002

Organiseringen av Mattilsynet ble omtalt i [St.prp. nr. 63](#) (2001-2002). Her ble det slått fast at Mattilsynet skulle ha tre organisatoriske nivå: Sentralt, regionalt og lokalt nivå. Hovedelementene vil være:

- Statens Næringsmiddeltilsyn, SNT
- De lokale næringsmiddeltilsynene, KNT
- Dyrehelsetilsynet
- Landbrukstilsynet
- Fiskeridirektoratets sjømatavdeling

HØRINGER:

- 1. mars 2002

LD - [Høringsbrev](#) om organisering av nytt mattilsyn (høringsnotat 1), med høringsfrist 15. april 2002.

- 5. april 2002

LD - [Høringsbrev](#) om organisering av nytt mattilsyn (høringsnotat 2 – om sentrale organisatoriske og lokaliseringmessige spørsmål), med høringsfrist 15. april 2002.

36 Før Mattilsynet ble etablert mottok SNT tre RAPEX-meldinger daglig i snitt. (Nærkontakt nr. 1, 2001.) Norge har deltatt i RAPEX siden etableringen av EØS-avtalen i 1994.

- *21. august 2002*
LD - [Høringsbrev](#) om organisering av nytt mattilsyn (høringsnotat 3 – økonomiske forhold vedrørende overføring av ansvar fra kommunene til staten), med høringsfrist 15. oktober.
- *2. september 2002*
LD - [Høringsbrev](#) om organisering av nytt mattilsyn (høringsnotat 4 – om tilsynets rammer og innhold), med høringsfrist 15. oktober 2002.

8. november 2002

Regjeringen fremmet [St.prp. nr. 1, tillegg nr. 8](#) (2002-2003) om ny organisering av matforvaltningen. Her beskrives hvilke oppgaver det nye Mattilsynet skal ha.

HØRINGER:

- *14. februar 2003*
HD - [Høringsbrev](#) om ny matlov, med høringsfrist 25.4. 2003. Et lovutkast var inkludert i [høringsnotatet](#). (Den 4.4. [kunngjorde HD](#) at høringsfristen ble forlenget fra 31.3. til 25.4.)
- *20. februar 2003*
LD - [Høringsbrev](#): Framtidig organisering av laboratorietjenestene på matområdet mv., med høringsfrist 5. april 2003.
- *28. februar 2003*
LD - [Høringsbrev](#): Lov om overtakelse av formuesposisjoner ved endret ansvarsfordeling i matforvaltningen, med frist 11. april 2003.
- *12. mars 2003*
HD – Høringsmøte om lovutkastet fra 14. februar.
- *25. mars 2003*
LD - [Høringsbrev](#) om forenklet modell for finansiering av matforvaltningen – innkalling til høringsmøte, med frist 25. april 2003.
- *5. juni 2003*
LD - [Høringsbrev](#) om Mattilsynets lokale organisering gikk ut, med frist 17. juni 2003 (!)

13. juni 2003

[Ot.prp. nr. 100](#) (2002-2003), med forslag til ny matlov, ble fremlagt.

Omorganiseringen har fire komponenter:

- Modernisering av lovgivning / regelverket
- Restrukturering av departementsansvar
- Etablering av nytt mattilsyn og uavhengig vitenskapskomité under Helsedepartementet.
- Reorganisering av tilsynets støttefunksjoner.

Her omtales oppgavene og rollen til Mattilsynet nærmere.

HØRINGER:

- *10. juli 2003*
LD - [Høringsbrev](#) om avgifts- og gebyrfinansieringen gikk ut med frist 22. august 2003.
LD - [Høringsbrev](#) om hjemler for finansiering av matforvaltning samt tekniske lovtilpasninger til dyrevernloven og dyrehelsepersonell – med frist 1. september 2003.
- *7. oktober 2003*
Stortinget: Åpen høring i Stortingets næringskomité om Matloven (Ot.prp. 100).
- *1. desember 2003*
LD - [Høringsbrev](#) om finansieringen av matforvaltningen gikk ut med frist 22. desember 2003.

8. desember 2003

[Innstilling Odelstinget nr. 36](#) (2003-2004) ble fremlagt i Odelstinget.

11. desember 2003

[Beslutning Odelstingete nr. 40](#) (2003-2004).

15. desember 2003

Behandlet og vedtatt i Lagtinget uten debatt.

19. desember 2003

[Matloven](#) gikk i statsråd.

1. januar 2004

- [Mattilsynet](#) etablert med 64 distriktskontorer og 8 regionkontorer. (Totalt ca. 940 ansatte.)
- Den nye [Matloven](#) trer i kraft.