

Prop. 3 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i matloven (Mattilsynets organisering, gebyr og virkemidler)

*Tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet 10. oktober 2014,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) når det gjelder Mattilsynets organisering. Samtidig foreslås enkelte endringer i lovens bestemmelser om gebyr og virkemidler.

Regjeringen ønsker å legge til rette for en enklere, mer enhetlig og effektiv forvaltning og bedre styring. Mattilsynet har foreslått en enklere organisering med to forvaltningsnivåer, hovedkontor og regioner, og mer effektive virkemidler for å oppnå bedre etterlevelse av regelverket. Mattilsynet er i dag organisert i tre forvaltningsnivåer. Dette er lovfestet i matloven § 23.

I denne proposisjonen foreslås derfor å oppheve bindingen i matloven av Mattilsynets organisering i tre forvaltningsnivåer. De øvrige lovene Mattilsynet forvalter, har ikke tilsvarende bestemmelser om organiseringen.

2 Bakgrunn

I Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014) skrev regjeringen at «Arbeidet i Mattilsynet kan effektiviseres og organisatoriske endringer vil bli vurdert.». Videre fremgår det av tildelingsbrevet til Mattilsynet for 2014 at «Mattilsynet skal gjennomgå

organisasjonsstrukturen og foreslå en skisse til eventuelle endringer i sitt innspill til revidert nasjonalbudsjett for 2014. Skissen skal også omtale eventuelle behov for lovendringer.». Gjennomgangen er et ledd i regjeringens arbeid med å effektivisere offentlig sektor.

Mattilsynet har foreslått endringer i organiseringen som skal bygge opp under etatens strategier frem mot 2020. Strategiene legger blant annet vekt på at Mattilsynet skal være en fleksibel organisasjon som fremmer samhandling og effektiv utnyttelse av kompetanse.

Mattilsynet har foreslått følgende prinsipielle endringer i organiseringen av etaten:

- Mattilsynet organiseres etter en to-nivåmodell med ett hovedkontor og fem regioner. Dette innebærer en reduksjon i antallet regioner fra dagens åtte til fem.
- Hver region ledes av en regiondirektør. Regionene vil ha et antall kontorsteder lokalt som i utgangspunktet videreføres med omtrent samme antall som i dagens organisasjon. Regionene skal utgjøre ett beslutningsnivå. Førsteinstansvedtak fattes av regionene, mens klagesaker behandles av hovedkontoret. For eventuelle førstegangsvedtak som fattes av hovedkontoret, blir departementene som i dag klageinstans.
- Ressurser overføres fra styre- og støttefunksjoner til det utøvende tilsynet.

Mattilsynet har gjennom sin virksomhet etter opprettelsen i 2004 sett behov for enkelte endringer i matlovens bestemmelser om gebyr og virkemidler. Dette gjelder mulighet til:

- å ilegge gebyr overfor privatpersoner for å dekke kostnader ved tilsyn, kontroll og særskilte ytelser for aktiviteter som foretas i privat og ikke-kommersielt øyemed
- å utvide virksomhetskarantene til også å omfatte karantene for den som er ansvarlig i virksomheten
- å ilegge overtredelsesgebyr for mindre alvorlige overtredelser av matloven

3 Høringen

Landbruks- og matdepartementet sendte 27. juni 2014 ut et høringsnotat på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet (heretter matdepartementene) med forslag til endringer i matloven. Høringsfristen var 11. august 2014.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeidstilsynet
 Bioforsk
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Forbrukerombudet
 Forbrukerrådet
 Forsøksdyrutvalget
 Helsedirektoratet
 Landets fylkesmenn
 Miljødirektoratet
 Nasjonalt folkehelseinstitutt
 Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
 Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
 Norsk institutt for naturforskning
 Norsk institutt for skog og landskap
 Norsk institutt for vannforskning
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
 Plantesortsnemnda
 Politidirektoratet
 Reindriftsforvaltningen i Alta
 Rådet for dyreetikk
 Sámediggi – Sametinget
 Statens landbruksforvaltning
 Statens legemiddelverk
 Sysselmannen på Svalbard
 Toll- og avgiftsdirektoratet
 Trondhjem biologiske stasjon
 Universitetet i Agder

Universitetet i Bergen
 Universitetet i Oslo
 Universitetet i Stavanger
 Universitetet i Tromsø
 Veterinærinstituttet
 Vitenskapskomiteen for mattrygghet

Akademikerne
 Animalia
 Bellona
 Bransjeforening for Storkjøkkenleverandører i Norge
 Bransjerådet for Naturmidler
 Bryggeri- og drikkevareforeningen
 Dagligvarehandelens miljøforum
 Dagligvareleverandørenes forening
 Debio
 Den norske veterinærforening
 Det Norske Trivselskap
 Dyrebeskyttelsen Norge
 Dyrevernalliansen
 Fagforbundet i Norge
 Fellesforbundet
 Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening
 Forskerforbundet
 Geno SA
 HANEN
 Hovedorganisasjonen Virke
 Import- og Export-Agenters Forening
 Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund
 Kontaktutvalget for tamreinlaga i Sør-Norge
 Kost- og ernæringsforbundet
 Kostforum
 Kreftforeningen
 LABforum
 Landbrukets Forsøksringer
 Landsforeningen for hjerte- og lungesyke
 Legemiddelindustrien LMI
 LO Landsorganisasjonen i Norge
 Logistikk- og transportindustriens landsforening
 Matmerk
 NHO Mat og Drikke
 NHO Mat og Landbruk
 NHO Reiseliv
 NITO Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon
 NOAH - for dyrs rettigheter
 Nofima
 Noregs Grunneigar og Sjølaksefiskarlag
 Norges Astma- og Allergiforbund
 Norges Birøkerlag
 Norges Bondelag
 Norges Colonialgrossisters Forbund
 Norges Diabetesforbund
 Norges Fiskarlag
 Norges Frukt- og Grønnsakgrossisters Forbund

Norges Jeger- og Fiskerforbund
 Norges Kvinne- og familieforbund
 Norges Kystfiskarlag
 Norges Miljøvernforbund
 Norges Naturvernforbund
 Norges Pelsdyrslag
 Norges Råfisklag
 Norges Sildesalgslag
 Norges Småkalvfangstlag
 Norges Zoohandlers Bransjeforening
 Norkorn
 Norsildmel
 Norsk Bonde- og Småbrukarlag
 Norsk Bufo
 Norsk dyrepleier- og assistentforening
 Norsk Fjølfeag
 Norsk Forening for Ernæringsfysiologer
 Norsk forsøksdyrsentral
 Norsk Gartnerforbund
 Norsk Hestesenter
 Norsk Huskattforening
 Norsk Kennel Klub
 Norsk Landbruksrådgiving
 Norsk Landbrukssamvirke
 Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
 Norsk Sau og Geit
 Norsk Såvareforening
 Norsk Tjenestemannslag
 Norsk Treteknisk Institutt
 Norsk Vann BA
 Norske Felleskjøp
 Norske Lakseelver
 Norske Landbrukstenester
 Norske Maritime Leverandører
 Norske Rasekattklubbers Riksforbund
 Norske Reindriftsamers Landsforbund / Norgga Boazosápmelaččaid Riikkasearvi
 Norske Samers Riksforbund / Norgga Sámiid Riikkasearvi
 Norske Sjømatbedrifters Landsforening
 Norsvin SA
 Norsk senter for økologisk landbruk
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Oikos - Økologisk Norge
 Produsentforeningen av 1909
 SINTEF Fiskeri og havbruk AS
 TYR - Norsk Kjøttfeavlsag
 Vin- og brennevinleverandørenes forening
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Det kom inn 48 høringsuttalelser. Av disse har 14 ingen merknader, mens 34 har kommentarer eller merknader. Mange av disse kommentarene støtter forslaget om å oppheve den lovfestede bindin-

gen av Mattilsynets organisering i tre forvaltningsnivåer og ser positivt på arbeidet med å effektivisere Mattilsynet. Høringsinstansenes innspill til de enkelte endringsforslagene gjengis under omtalen av de enkelte forslagene.

Enkelte høringsinstanser gir også innspill om Mattilsynets fremtidige organisasjonsstruktur, som ikke er en del av selve lovforslaget. Matdepartementene merker seg innspillene, men de blir ikke ytterligere kommentert her.

4 De enkelte lovendringsforslagene

4.1 Opphevelse av bindingen av Mattilsynets organisering

4.1.1 Gjeldende rett og høringsforslaget

Matloven fastsetter at Mattilsynet skal ha tre forvaltningsnivåer. Matloven § 23 første ledd sier blant annet at «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 ...».

For å legge til rette for en god organisering av Mattilsynet, ble det i høringsnotatet foreslått å oppheve den lovfestede bindingen av Mattilsynets organisering i tre forvaltningsnivåer.

I Mattilsynets forslag tenkes dette gjennomført ved at Mattilsynet organiseres slik at det består av to forvaltningsnivåer: hovedkontor og regioner. Mattilsynet legger opp til at de nye regionene fortsatt skal ha kontorsteder lokalt. Det utøvende tilsynet skal ha nærhet til tilsynsobjektene. Det er derfor ikke lagt opp til vesentlige endringer i antallet kontorsteder. Regiondirektøren leder og har ansvaret for regionens virksomhet.

I høringsnotatet ble det pekt på at en modell med to forvaltningsnivåer vil legge bedre til rette for samhandling og kompetanseutnyttelse i det utøvende tilsynet. Økt faglig samarbeid på regionnivået gjør at ressursene kan utnyttes mer effektivt. Dette fører til at en større andel av de samlede ressursene kan brukes til utøvende tilsyn, slik at Mattilsynet blir mer synlig. Endret organisering og mer robuste kompetansemiljøer vil styrke Mattilsynets beredskap og evne til å håndtere hendelser.

Høringsnotatet pekte også på administrative fordeler ved endret organisering. En modell med to forvaltningsnivåer gir kortere kommunikasjons- og styringslinjer. Dette kan blant annet føre til at interne rapporteringskrav begrenses og at datainnsamling kan forenkles. Dette vil styrke eta-

tens gjennomføringsevne, effektivisere styre- og støttefunksjonene og forbedre informasjonsflyten. Videre er det grunn til å tro at beslutningsgrunnlaget for de tre matdepartementene vil styrkes ved at det blir lettere å skaffe erfaringsmateriale.

Riksrevisjonen pekte i Dokument 3:8 (2011–2012) på at Mattilsynet ikke var enhetlig i sitt møte med brukerne. Riksrevisjonens undersøkelse påviste også ulik behandling av like klagesaker. Etter Riksrevisjonens undersøkelse har Mattilsynet gjennomført en rekke tiltak for å styrke likebehandlingen og for å kunne måle utviklingen i enhetlighet.

Matdepartementene framholdt i høringsnotatet at den foreslåtte organiseringen i to forvaltningsnivåer vil gi bedre kompetanseutnyttelse som vil legge til rette for bedre førstegangs saksbehandling. Ved endret organisering vil klagesaker bli behandlet av hovedkontoret i stedet for, som nå, av åtte regionkontorer. Etter matdepartementenes vurdering vil dette legge ytterligere til rette for enhetlig behandling av klagesaker.

Høringsnotatet orienterte om at matdepartementene ved overgang til to forvaltningsnivåer fortsatt vil legge vekt på å videreføre prinsippene om faglig uavhengighet og om et tydelig skille mellom forvaltningsnivåene i Mattilsynet. Disse prinsippene var en viktig del av grunnlaget for etableringen av Mattilsynet i 2004, og ble framhevet av regjeringen og Stortinget ved flere anledninger, jf. St.prp. nr. 63 (2001–2002), St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002–2003) og Ot.prp. nr. 100 (2002–2003).

4.1.2 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har innvendinger mot forslaget om å oppheve den lovfestede bindingen av Mattilsynets organisering i tre forvaltningsnivåer.

En rekke høringsinstanser uttaler seg positivt til endringsforslaget og planene om å organisere Mattilsynet i to forvaltningsnivåer: Den norske veterinærforening, Dyrevernalliansen, Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Karasjok flyttsame- lag, Kjøtt- og fjørebransjens Landsforbund, Norges Pelsdyrslag, Norsk Landbruksrådgivning, Norske Sjømatbedrifters Landsforening, Fellesforbundet, Fylkesmannen i Vestfold, Norsk Landbrukssamvirke, Norsk Tjenestemannslag, Tine SA, Fylkesmannen i Finnmark, Landbruksdirektoratet, Norsk Gartnerforbund, NITO Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon, Norges Fiskarlag, Norges Bondelag, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund, NHO Mat og Landbruk, Fiskeridirektoratet, NHO Mat og Drikke, Animalia,

NHO Reiseliv, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, Fylkesmannen i Rogaland og Norske Reindriftsamers Landsforbund.

NHO Mat og Landbruk uttaler at en gjennomgang av organiseringen er nødvendig for å styrke Mattilsynets arbeid.

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening uttaler at de er positive til at man velger å redusere forvaltningsstrukturen fra tre til to ledd, og mener dette grepet vil kunne gi større grad av samlet, riktig kompetanse og effektivisering.

NHO Mat og Drikke uttaler at forslaget til endring vil legge til rette for en mer enhetlig behandling av klagesaker.

4.1.3 Departementets vurdering

I høringen er det bred støtte til forslaget om å oppheve den lovfestede bindingen av Mattilsynets organisering i tre forvaltningsnivåer.

Matdepartementene vil legge til rette for en enklere, mer enhetlig og effektiv forvaltning og bedre styring. Matdepartementene mener at rammene for organisering av Mattilsynet bør være slik at etaten kan tilpasse seg endringer i samfunnet og sikre god utnyttelse av offentlige ressurser. Ved å oppheve lovbestemmelsen om tre forvaltningsnivåer, legges det til rette for hensiktsmessig organisering av Mattilsynet, både på kort og lengre sikt.

Matdepartementene vurderer det som hensiktsmessig at matloven § 23 første ledd fortsatt har en bestemmelse som presiserer at Mattilsynet er tillagt myndighet til å føre tilsyn og fatte nødvendige vedtak, men uten å angi på hvilket forvaltningsnivå.

Matdepartementene anser det viktig at regionenes faglige uavhengighet i det utøvende tilsynsarbeidet ivaretas. Det må være et reelt og tydelig organisatorisk og forvaltningsmessig skille mellom hovedkontoret og regionene, slik at hovedkontoret kan være klageinstans for vedtak som fattes av regionene. For å kunne være klageinstans, må hovedkontoret også unngå å gå inn i enkeltsaker når disse behandles i regionene. Generelle råd og veiledninger av faglig og juridisk karakter må likevel fortsatt kunne gis av hovedkontoret som i dag.

Matdepartementene vil fortsatt ha som hovedregel at enkeltsaker avsluttes i Mattilsynet. Det vil derfor være naturlig at vedtakskompetansen i de aller fleste typer saker tydelig delegeres til regionene. Enkelte saker av komplisert og landsomfattende karakter vil fortsatt kunne behandles i første instans av hovedkontoret. Matdepartemen-

tene vil da bli klageinstans. Omfanget av slike saker er beskjedent.

Departementet fremmer lovendringsforslag i samsvar med forslaget i høringsnotatet.

4.2 Gebyr rettet mot private

4.2.1 Gjeldende rett og høringsforslaget

Matloven § 21 første ledd gir hjemmel til å fastsette forskrifter som pålegger virksomheter å betale gebyr for å dekke kostnader ved tilsyn, kontroll og særskilte ytelser, som utferdigelse av attester og godkjenninger, etter loven. Begrepet virksomhet er definert i matloven § 4 første ledd nr. 1, og omfatter ikke privatpersoner som foretar aktiviteter i privat og ikke-kommersielt øyemed. Gebyrhjemmelen i § 21 første ledd omfatter derfor ikke privatpersoner som ikke omfattes av matlovens definisjon av begrepet virksomhet.

I høringsnotatet anførte matdepartementene at det er behov for å endre § 21 første ledd slik at forskrifter om gebyr for å dekke kostnader ved tilsyn, kontroll og særskilte ytelser også kan fastsettes overfor privatpersoner som utfører aktiviteter omfattet av matloven eller som har behov for særskilte ytelser fra Mattilsynet i privat og ikke-kommersielt øyemed, for eksempel ved utstedelse av helseattest i forbindelse med grensepassering med dyr.

4.2.2 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har merknader til dette forslaget.

4.2.3 Departementets vurdering

Matdepartementene mener det er hensiktsmessig at matloven gir hjemmel til å kreve *gebyr* for å dekke kostnader ved tilsyn, kontroll og særskilte ytelser, som utferdigelse av attester og godkjenninger, også om aktiviteten gjelder foretak eller privatpersoner som foretar aktiviteter i privat og ikke-kommersielt øyemed. Dette betyr at alle som vil kunne være pliktsubjekter etter matloven, jf. § 2, vil i forskrifter kunne pålegges betaling av gebyr. Dette uttrykkes klart ved at § 23 første ledd gis en generell hjemmel til å fastsette forskrift om betaling av gebyr uten at det kan skapes uklarhet om hvem som kan være pliktsubjekt.

Når det gjelder § 21 annet ledd om betaling av *avgift*, anser matdepartementene at det ikke er behov for å endre denne bestemmelsen fordi det ikke er naturlig eller hensiktsmessig å legge slike

avgifter på privatpersoner for aktiviteter i privat og ikke-kommersielt øyemed.

For å unngå uklarheter om mulige pliktsubjekter, fremmer departementet på bakgrunn av vurderingene ovenfor lovendringsforslag med noe endret ordlyd enn den som ble foreslått i høringsnotatet, men som medfører det samme reelle omfanget av mulige pliktsubjekter.

4.3 Utvidelse av virksomhetskarantene

4.3.1 Gjeldende rett og høringsforslaget

Bestemmelsen om virksomhetskarantene i matloven § 25 andre ledd er rettet mot virksomheter som unnlater å etterkomme vesentlige pålegg eller grovt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av matloven. Virksomhetene kan pålegges å stenge en eller flere aktiviteter for en nærmere avgrenset periode på inntil seks måneder.

I høringsnotatet ble det pekt på at Mattilsynet har hatt utfordringer med dette virkemidlet. Vedtak om virksomhetskarantene har resultert i at virksomheten eller den ansvarlige i virksomheten har omgått slike vedtak, for eksempel ved å flytte til et nytt lokale og under nytt virksomhetsnavn fortsette sine aktiviteter uten å etterleve kravene i regelverket.

For å gjøre Mattilsynets tilsynsarbeid mer effektivt, pekte matdepartementene på behov for å utvide lovbestemmelsen om virksomhetskarantene til også å omfatte den som er ansvarlig i virksomheten og ikke bare virksomheten som sådan. Med denne endringen vil Mattilsynet kunne rette vedtak mot den som er ansvarlig i virksomheten. Mattilsynets erfaring er at det i mange tilfeller er enkeltpersoner som er årsaken til regelverksbruddet i virksomheten på grunn av manglende evne eller vilje til å etterleve bestemmelser gitt i eller i medhold av matloven. Endringen vil gjøre det mulig for Mattilsynet å reagere på regelverksbrudd som matloven i dag ikke har effektive virkemidler mot.

4.3.2 Høringsinstansenes syn

46 høringsinstanser har ikke merknader til forslaget. *Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening* og *Justis- og beredskapsdepartementet* har kommentarer til forslaget.

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) uttaler at forslaget om innføring av virksomhetskarantene ikke er godt nok utredet og viser til vurderinger om virksomhetskarantene som ble gjort i forbindelse med endringer i akvakulturloven. Det er virksomhetene som er hoved-

pliktsubjekter etter matloven. Virksomhetskarantene bør bare kunne ilegges virksomheter. Eventuelle reaksjoner overfor enkeltpersoner bør skje i straffeprosessuelle former. FHL påpeker også at teksten i forslag til endret § 25 andre ledd er meningsløs, med tanke på hva den som er ansvarlig i virksomheten, kan pålegges.

Justis- og beredskapsdepartementet påpeker at det er «uklart om ordlyden i utkastet vil hindre den ansvarlege i å starte opp ny verksemd. Å «stenge» ein aktivitet vil ikkje utan vidare omfatte forbod mot å starte opp eller drive tilsvarende aktivitet i andre samanhengar, og ordet høver dessutan ikkje heilt når det gjeld å hindre aktivitetar som enkeltpersonar står bak. Vi tilrår difor at § 25 andre ledd kan få eit nytt andre punktum, medan fyrste punktum står som i dag. Det nye andre punktumet kan til dømes lyde: «Den som er ansvarlig i virksomhet som nevnt i første punktum, kan nektes å starte opp eller utføre en eller flere aktiviteter for en tilsvarende avgrenset periode som nevnt i første punktum.» ».

Videre påpeker Justis- og beredskapsdepartementet at «det bør samstundes avklarast om slik karantene kan vera å rekna som straff i nokon samanheng, slik at dette ikkje skapar problem dersom ein ynskjer å ta i bruk straffeføreseigna i lova.».

4.3.3 Departementets vurdering

Matdepartementene er enige med Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening og Justis- og beredskapsdepartementet i at ordlyden i forslaget er noe uklar, og støtter Justis- og beredskapsdepartementets forslag til nytt andre punktum i § 25 andre ledd og at første punktum står som i dag.

Videre viser matdepartementene til at forholdet mellom virksomhetskarantene og straff ble vurdert da hjemmelen for virksomhetskarantene ble innført i matloven. Det fremgår der at hovedhensikten med en karantene er å forebygge at virksomheten gjenopptas og at nye overtredelser foretas innen kort tid. Tilsvarende vil gjelde for nytt andre ledd.

Virksomhetskarantene er et administrativt virkemiddel som har til formål å forhindre nye potensielle overtredelser av matloven, og begrenser i og for seg ikke muligheten til å ilegge straff på et senere tidspunkt. En eventuell dobbeltstraffproblematikk kan unngås ved at forvaltningen ved bruk av virksomhetskarantene tar hensyn til at overtrederen bør slippe gjentatt forfølgning for samme forhold. For eksempel at virksomhets-

karantene anvendes bare der det er klart at det ikke blir noen annen forfølgning av overtredelsen. Dette kan reguleres nærmere i forskrifter til bestemmelsen.

Departementet fremmer lovendringsforslag som angitt i høringsnotatet med endringer som foreslått av Justis- og beredskapsdepartementet.

4.4 Overtredelsesgebyr

4.4.1 Gjeldende rett og høringsforslaget

Matloven har i dag ingen bestemmelser om overtredelsesgebyr, men gir hjemmel for andre administrative virkemidler som stenging og virksomhetskarantene (§ 25) og tvangsmulkt (§ 26). I tillegg har matloven bestemmelser om straff (§ 28).

Matdepartementene foreslo i høringsnotatet en ny bestemmelse om overtredelsesgebyr i ny § 26a. Mattilsynet har sett behov for å kunne reagere på overtredelser som har funnet sted. Overtredelsesgebyr er en pønalt, tilbakeskuende administrativ sanksjon som har flere likhetstrekk med straff. Ordningen er likevel ikke å anse som straff og kan ilegges av forvaltningen. I NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring* (s. 64) er overtredelsesgebyr omtalt som en administrativ sanksjon som «innebærer en plikt til å innbetale penger for å ha brutt en handlingsnorm, og som ilegges med et sanksjonsformål i form av avgift, gebyr, mulkt m.v. det sentrale vilkåret for å ilegge denne typen sanksjoner er at en lovregel, en forskrift eller et enkeltvedtak er brutt. Plikt til å betale overtredelsesgebyr krever vedtak.»

I dag har Mattilsynet hjemmel for å ilegge tvangsmulkt i medhold av matloven. Denne administrative reaksjonsmuligheten retter seg mot gjentatt manglende etterlevelse av bestemmelser i eller i medhold av matloven. Tvangsmulkt kan benyttes for å bringe overtredelse til opphør og gjelder fra det tidspunktet hvor utbedringen skulle ha vært gjennomført. Tvangsmulkt er ikke egnet for forhold som har opphørt eller som retter seg mot den løpende driften av en virksomhet. Dette kan for eksempel gjelde unnlatelse av å sende opplysninger til Mattilsynet. Ved slike brudd på regelverket sier høringsnotatet at matdepartementene anser det mer naturlig at Mattilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr.

I høringsnotatet la matdepartementene opp til en løsning tilsvarende som i dyrevelferdsloven. I henhold til dyrevelferdsloven § 34 kan det ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktomme overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven kan ilegges virksomheter, de som

utfører arbeid på vegne av virksomheter eller enkeltpersoner.

Det er også adgang til å ilegge overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30.

Matdepartementene påpekte i høringsnotatet at det vil være hensiktsmessig med et tilsvarende administrativt virkemiddel i matloven. Dette vil bidra til mer harmonisert virkemiddelbruk etter de tre lovene. Hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr etter matloven vil bidra til en mer nyansert bruk av virkemidler når det skal reageres på overtredelser av loven, forskrifter eller enkeltvedtak.

4.4.2 Høringsinstansenes syn

Elleve av høringsinstansene har merknader til forslaget om overtredelsesgebyr.

Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (KLF) ber om at en eventuell innføring av overtredelsesgebyr utsettes inntil man har fått på plass en enhetlig og god klageenhet. KLF forutsetter videre at utmåling av overtredelsesgebyr i tilfelle blir standardisert gjennom forskrift.

Tine SA støtter Mattilsynets ønske om å oppnå en mer effektiv regelverksoppfølging, men mener likevel at en bestemmelse om overtredelsesgebyr reiser en rekke spørsmål som ikke er tilstrekkelig utredet i høringsnotatet. Disse spørsmålene må utredes for å sikre at overtredelsesgebyr vil være det riktige virkemidlet.

Norsk Gartnerforbund er svært skeptisk til forslaget om å innføre overtredelsesgebyr. Mattilsynet har allerede mulighet til å bruke tvangsmulkt ved manglende etterlevelse av matloven. De kan ikke se behov for muligheten for å innføre et overtredelsesgebyr som kan brukes ved «mindre alvorlige forhold». Videre er de svært skeptiske til hvilke kriterier saksbehandler vil legge til grunn ved utstedelse og størrelse/omfang av et slikt gebyr.

Norske Reindriftsamers Landsforbund har i utgangspunktet ingen innvendinger mot at det ilegges overtredelsesgebyr for brudd på matloven, men ber om at endringen følges opp med egne forskrifter slik at det tydeliggjøres hvilke lovbestemmelser som kan medføre gebyr ved overtredelse.

Norges Fiskarlag er i utgangspunktet skeptisk til å innføre nye straffegebyrer og har mer tro på dialog og veiledning for derigjennom å skape forståelse for at regelverket skal etterleves.

Norges Bondelag forventer at innføring av overtredelsesgebyr i matloven følges opp med et eget forskriftsforslag som regulerer hvilke bestemmel-

ser i matloven som omfattes av overtredelsesgebyr. Dette er nødvendig for å gi rettssubjektene tilstrekkelig forutsigbarhet. De støtter avgrensningen om at overtredelsesgebyr primært skal anvendes der overtredelsene er enkle å vurdere, og forventer at virkemidlet ikke brukes i saker som krever skjønnsmessige vurderinger om hvorvidt en bestemmelse er brutt eller ikke.

NHO Mat og Landbruk og Animalia støtter intensjonene om bedre regelverksetterlevelse, men er usikre på om overtredelsesgebyr er et riktig virkemiddel for å oppnå dette på nåværende tidspunkt. De mener at innføring av overtredelsesgebyr bør utsettes og vurderes på nytt når man har fått til en enhetlig og god klageenhet.

NHO Mat og Drikke støtter ikke introduksjonen av overtredelsesgebyr som nytt virkemiddel ved overtredelse av regelverk. De påpeker at det ikke går frem av høringsnotatet hva som er erfaringsgrunnlaget for Mattilsynets ønske om å kunne benytte overtredelsesgebyr. Tilsynet har allerede tilstrekkelig sterke virkemidler som stenging, virksomhetskarantene og tvangsmulkt. Dessuten kan tilsynet i henhold til matloven § 23 andre ledd selv gjennomføre tiltak for den ansvarliges regning. Slik forslaget til lovtekst foreligger, er det et stort rom for skjønn.

NHO Reiseliv støtter ikke forslaget om å innføre overtredelsesgebyr. De registrerer at myndighetene på flere områder foreslår og vedtar overtredelsesgebyrer som et supplement til andre virkemidler som pålegg, tvangsmulkt og stenging. I nyere tid har man fått slike bestemmelser i arbeidsmiljøloven og i ligningsloven ved brudd på de nye bestemmelsene knyttet til føringen av personallister. De påpeker at departementet anfører at det i dag er tilsvarende bestemmelser om overtredelsesgebyrer i både dyrefel-fersloven og i akvakulturloven. NHO Reiseliv finner ikke dette avgjørende for et forslag som vil omfatte all virksomhet som er underlagt matloven. Erfaringsmessig vil selv meget små avvik fra gitte bestemmelser påføre virksomhetene overtredelsesgebyrer.

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening støtter intensjonene om bedre regelverksetterlevelse, men mener at innføring av overtredelsesgebyr bør utsettes. Det er behov for en grundigere utredning før en eventuell innføring av dette virkemidlet i matloven, ikke minst fordi matlovens saklige virkeområde er meget bredt.

Fiskeridirektoratet uttaler at forslaget er for dårlig utredet og kommer med en del konkrete innspill.

4.4.3 Departementets vurdering

Matdepartementene merker seg at flere høringsinstanser har merknader til innføring av overtredelsesgebyr, blant annet stilles det spørsmål om behovet og etterlyses et mer gjennomarbeidet forslag. Matdepartementene velger derfor ikke å fremme forslaget nå. Det behøves mer tid til utredning av saken før forslag kan legges frem for Stortinget.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Den foreslåtte endringen i matloven § 23 første ledd fjerner den lovfestede bindingen av antall forvaltningsnivåer i Mattilsynet og gir fleksibilitet i organiseringen. Dette kan gi grunnlag for en mer effektiv utnyttelse av ressurser og faglig kompetanse i Mattilsynet. Forenkling av rutiner og mer enhetlig forvaltning er også sannsynlige effekter. Slik sett vurderes lovendringen å ha flere positive administrative og økonomiske konsekvenser, både for Mattilsynet selv og for alle typer brukere som er i kontakt med Mattilsynet.

Ved at Mattilsynet organiseres i to forvaltningsnivåer mot tre som i dag, vil det bli større muligheter for samhandling og kompetanseutnyttelse mellom kontorstedene i en region. Dette fører til mer robuste kompetansemiljøer og tilrettelegger for bedre utnyttelse av spesialkompetanse, teamarbeid, tilsyn og bruk av prosjektarbeidsformen. Den nærmere organiseringen av Mattilsynet på regionnivå omfattes ikke av høringen. Derfor er ikke økonomiske og administrative konsekvenser av dette spørsmålet omtalt.

Endringene i matlovens bestemmelser om virkemidler som foreslås i denne proposisjonen, vil legge til rette for økt etterlevelse av regelverket og mer effektivt tilsyn. Endringen i bestemmelsen om gebyr vil gi økt mulighet for å gebyrlegge Mattilsynets tjenester.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til endret § 21 første ledd

Dagens § 21 første ledd gir hjemmel til å fastsette forskrifter som pålegger virksomheter å betale gebyr for å dekke kostnader ved tilsyn, kontroll og særskilte ytelser, som utferdigelse av attester og godkjenninger, etter matloven.

Begrepet virksomhet er definert i matloven § 4 nr. 1. Privatpersoner som foretar en hvilken som helst aktivitet omfattet av loven, jf. § 2, er omfattet av definisjonen, bortsett fra når disse aktivitetene utøves i privat og ikke-kommersielt øyemed.

Med forslaget utvides hjemmelen i § 21 første ledd slik at det også kan fastsettes forskrifter om gebyr rettet mot privatpersoner for å dekke kostnader ved tilsyn, kontroll og særskilte ytelser i forbindelse med aktiviteter i privat og ikke-kommersielt øyemed, for eksempel ved utstedelse av helseattest til hunder eller hester som eies av privatpersoner.

Til endret § 23 første ledd

Dagens § 23 første ledd fastsetter at Mattilsynet er tillagt myndighet til å føre tilsyn og fatte nødvendige vedtak samt at Mattilsynet skal ha tre forvaltningsnivåer. Forslaget endrer dette slik at matloven ikke gir bindinger på hvilket forvaltningsnivå som skal føre tilsyn og fatte vedtak eller hvordan Mattilsynet skal organisere sin virksomhet. Dette gir Mattilsynet fleksibilitet til å organisere seg på en hensiktsmessig måte, slik at etaten kan tilpasse seg endringer i samfunnet og sikre god utnyttelse av offentlige ressurser.

Til endret § 25 andre ledd

Dagens § 25 andre ledd gir hjemmel til å ilegge virksomheter karantene for en avgrenset periode. Forslaget utvider hjemmelen til også å omfatte karantene for den som er ansvarlig i virksomheten. Dette innebærer at Mattilsynet vil kunne rette tiltak mot den som er ansvarlig i virksomheten, og ikke bare mot virksomheten som sådan.

I andre punktum presiseres det at Mattilsynet kan nekte den som er ansvarlig i virksomheten å starte opp eller utføre en eller flere aktiviteter for en tilsvarende avgrenset periode som nevnt i første punktum. Dette er tatt med for å klargjøre at vedtaket ikke bare gjelder stenging av virksomhet, men også restriksjoner mot å starte opp ny tilsvarende aktivitet.

Matdepartementene bemerker at siden virksomhetskarantene i noen sammenhenger kan bli betraktet som en straffereaksjon, bør virkemidlet benyttes med forsiktighet i saker der politianmeldelse og straff kan være aktuelt. Dette sikrer at forbudet mot dobbeltstraff overholdes.

Når det gjelder hvilke hensyn det skal legges vekt på ved avgjørelsen av om virksomhetskarantene skal ilegges og ved utmåling av reaksjonens lengde, vises det til Ot.prp. nr. 100 (2002–2003), merknader til § 25 andre ledd (s. 161).

Helse- og omsorgsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
endringer i matloven (Mattilsynets organisering,
gebyr og virkemidler).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i matloven (Mattilsynets organisering,
gebyr og virkemidler) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i matloven (Mattilsynets organisering, gebyr og virkemidler)

I

I lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) gjøres følgende endringer:

§ 21 første ledd skal lyde:

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

§ 23 første ledd første punktum skal lyde:

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.

§ 25 andre ledd nytt andre punktum skal lyde:

Den som er ansvarlig i virksomhet som nevnt i første punktum, kan nektes å starte opp eller utføre en eller flere aktiviteter for en tilsvarende avgrenset periode som nevnt i første punktum.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
