NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

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.

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKKNING

OSLO 1996

Til Nærings- og energidepartementet

Næringslovutvalget som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 2. februar 1990, nedsatte den 19. august 1994 et underutvalg for å vurdere muligheten for forenklinger av næringsmiddellovgivningen og en mer effektiv organisering av tilsynsvirksomheten. Utredningen «Effektiv matsikkerhet» ble vedtatt av underutvalget den 12. april 1996.

Næringslovutvalget behandlet utredningen i møte den 26. april 1996. Når det gjelder avgiftsfinansieringen av tilsynet vil Næringslovutvalget peke på at meningene kan være delte. Vi vil i denne forbindelse vise til at Kostnadsberegningsutvalget i sin rapport «Omlegging av næringsmiddeltilsynet/kjøttkontrollen» fra september 1995 foreslår at tilsynet fullfinansieres via avgifter. Underutvalget har i denne utredningen tatt et annet standpunkt.

Næringslovutvalget tar ikke stilling til valg av finansieringsmåte. For øvrig gir Næringslovutvalget sin tilslutning til utredningen og anbefaler en forenkling og omorganisering av tilsynsmyndigheten langs de linjer som er foreslått.

Oslo 27. juni 1996

Helge B. Andresen leder
Arnulf Ingebrigtsen
Stein Reegård
Inger-Berit Andersen
Asta Tjølsen
Jan-Erik Støstad
Ståle Rist
Per Albert Sætersdal
Gjermund Pekeberg

Til Næringslovutvalget

Næringsmiddellovutvalget som ble oppnevnt av Næringslovutvalget den 19. august 1994, legger med dette frem sin utredning med forslag bl a om at

- 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.

Forslagene innebærer en nødvendig og påkrevet opprydding i et uoversiktlig regelverk og en avvikling av unødvendige dobbeltreguleringer. De medfører også 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.
Utredningen er enstemmig.

Oslo 12. april 1996

Brynjar Mørkved
Helge B. Andresen
Rolf Frøysland
Knut Framstad
Hallstein Listou
Per Dag Iversen
Kai Schiøll
Gjermund Pekeberg

KAPITTEL 1

Innledning

«Det er av overordnet betydning at alle statlige virkemidler og ressurser i mat- og ernæringspolitikken organiseres slik at de kan gi mest mulig effektiv innsats.»St meld nr 37 (1992-93)

1.1 OPPNEVNING

Næringslovutvalget (NLU) ble oppnevnt ved kongelig resolusjon den 2 februar 1990 etter forslag fra et enstemmig Storting. Siden den gang har utvalgets mandat og sammensetning blitt fornyet flere ganger. Gjeldende mandat ble vedtatt ved kgl res den 19. februar 1993 og lyder som følger:

«Utvalgets mandat er å gjennomgå lovgivning som innvirker på mulighetene for etablering og utvikling av næringsvirksomhet, og å fremme forslag til forenklinger og andre aktiviteter som kan stimulere til økt næringsaktivitet. Målsettingen for arbeidet er å få til et velfungerende regelverk som legger til rette for økt effektivitet og produktivitet i næringslivet, og dermed bedret konkurranseevne. Det skal særlig fokuseres på forenklinger rettet inn mot små og mellomstore bedrifter.

Utvalget skal vurdere behovet for, og komme med forslag til løsninger, det være seg avvikling, nedbygging eller endringer i regelverk eller behandlingsprosedyrer, kompetansefordeling etc i myndighetshåndteringen på området. Utvalgets funksjon vil være av kartleggende og initierende art. Det skal kartlegges hvordan ulike regler fungerer i praksis og hvilke forbedringsmuligheter som finnes. Det er vesentlig at ulike regelverk og virkninger av disse, ses i sammenheng. Løsninger og erfaringer fra andre land bør stå sentralt i vurderingene.

Utgangspunktet for arbeidet er sektorovergripende. Det er de generelle nærings- og samfunnsinteressene som skal prioriteres.

Utvalgets arbeid og annet revisjonsarbeid må koordineres slik at dobbeltarbeid unngås. For øvrig omfatter utvalgets arbeid alle typer lovgivning som faktisk innvirker på vilkårene for næringsvirksomhet. I forbindelse med andre organers fremleggelse av lovendringsforslag på næringslovgivningens område kan utvalget komme med innspill for å fremme de deregulerings- og forenklingshensyn det er satt til å ivareta.

Blant mer konkrete forhold utvalget bør vurdere er:

- Samordning av lover og regler og avvikling av dobbeltreguleringer.
- Begrunnelsen for særordninger for bransjer og yrkesgrupper og vurdere behovet for generelle løsninger.
- Om tradisjonell detaljregulering og myndighetskontroll kan erstattes av resultatkontroll og internkontroll i næringslivet.
- I forbindelse med forslag til lovforenkling, løsninger som kan motvirke dårlig forretningsmoral og kriminalitet i næringslivet.
- Mulighetene for forenkling av regelverk som en følge av EØS-avtalen.
- Prosedyrer for utforming og etterprøving av regelverk.

De økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene må utredes. Mandat og opplegg kan endres av Nærings- og energidepartementet.»

Næringslovutvalgets mandat løper nå til 31.12. 1996.

Hvert kvartal rapporterer Næringslovutvalget, og evt overleverer nye forslag til Nærings- og energiministeren, med kopi til Finansministeren og Administrasjonsministeren. Etter at forenklingsforslag er fremlagt har fagdepartementet ansvaret for å følge det opp. I tillegg spiller Nærings- og energidepartementet en viss koordinerende og pådrivende rolle i oppfølgningsfasen.

Næringslovutvalgets spesielle rolle og uavhengige posisjon i forvaltningsapparatet har medført at Regjeringen har vedtatt en prosedyre som skal følges når utvalgets forslag er fremmet. I følge prosedyren skal Næringslovutvalgets forslag sendes på høring innen en måned etter framleggelse. Deretter, innen fire måneder etter høringsutsendelse, skal fagstatsråden framlegge et notat for Regjeringen med framdriftsplan, som bl a angir når saken kommer til Stortingsbehandling. Dersom et fagdepartement er uenig i Næringslovutvalgets forslag og ikke vil følge det opp, legges saken fram til avgjørelse i Regjeringen.

Sammensetningen av Næringslovutvalget gjenspeiler bl a de prinsipper mandatet angir for arbeidet. Det er de sektornøytrale departementene som er representert, samt at NHO, HSH og LO er representert på høyt nivå.

Utvalget har i dag følgende sammensetning:

- Høyesterettsadvokat Helge B. Andresen, leder
- Direktør Arnulf Ingebrigtsen, Næringslivets Hovedorganisasjon
- Sjefsøkonom Stein Reegård, Landsorganisasjonen i Norge
- Administrasjonsdirekør Inger Berit Andersen, Handelens- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
- Ekspedisjonssjef Asta Tjølsen, Nærings- og energidepartementet
- Rådgiver Ståle Rist, Administrasjonsdepartementet
- Avdelingsdirektør Jan-Erik Støstad, Finansdepartementet

Sekretariatsansvaret ligger hos Nærings- og energidepartementet.

Næringslovutvalget oppnevnte den 19. august 1994 et underutvalg for å se på muligheten av en bedre samordnet næringsmiddellovgivning

Underutvalget, som i denne utredningen benevnes Næringsmiddellovutvalget, fikk følgende sammensetning:

- Juridisk rådgiver Brynjar Mørkved, leder
- Fagdirektør Knut Framstad, Norsk Kjøtt (varamedlem spesialveterinær Egil Myhr)
- Avdelingsdirektør Per Dag Iversen, Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening (varamedlem direktør Hallvard Lerøy jr)
- Teknisk direktør Hallstein Listou, Kjøttbransjens Landsforbund (Varamedlem fagsjef Terje Solbakken)
- Nestleder Rolf Frøysland, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (varamedlem forbundsleder Torbjørn Dahl)
- Direktør Kai Schiøll, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
- H.r. advokat Helge B. Andresen, Næringslovutvalget (leder av Næringslovutvalget)

Sekretær for Næringsmiddellovutvalget var Cecilie Bakke Dueled fra Næringslovutvalgets sekretariat fram til hun gikk ut i permisjon den 20. januar 1995. Fra denne dato har Gjermund Pekeberg fra samme sted vært sekretær. Rolf Røtnes, Vera Krogsrud og Trygve Belsvik fra Nærings- og energidepartementet har skrevet *"Norsk næringsmiddelproduksjon og omsetning"* i kapittel 3. Resten av utredningen er skrevet av Brynjar Mørkved og Gjermund Pekeberg.

1.2 MANDAT

Næringsmiddellovutvalget fikk følgende mandat:

1. Utredningsutvalget skal gjennomgå lovgivningen på næringsmiddelområdet, og fremme forslag til endringer som vil gi et mer tjenlig lovverk både m h t innhold og struktur. Analyse og forslag bør ta utgangspunkt i SNT's arbeid mht å utvikle ny samordnet lovgivning og i Lovstrukturutvalgets forslag til restrukturering av næringsmiddellovgivningen i NOU 1992:32 Bedre struktur i lovverket.Forslagene bør ta sikte på at næringsmiddellovgivningen skal være best mulig utformet, at den legger forholdene til rette for en god organisering av tilsynsmyndighetene og bidrar til en effektiv offentlig kontroll av næringsmiddelvirksomhet. Forholdene bør legges til rette for en god balanse mellom samfunnets kontrollbehov og de samfunnsmessige kostnader slik kontroll medfører. Det bør dessuten tas hensyn til næringsmiddelvirksomhetenes verdiskaping og konkurranseevne.Utvalget bør også ta utgangspunkt i de samordningstiltak som er gjennomført i denne sektoren.Utvalget skal fremme forslag om hensiktsmessige finansieringsformer. Belastningen på de berørte virksomheter skal ikke være større enn nødvendig.Utredningsutvalget skal ta hensyn til internasjonale forpliktelser, herunder EØS-avtalen og GATT-avtalen.
2. Utredningsutvalget skal beregne de økonomisk/administrative konsekvensene av forslagene, jf Utredningsinstruksen fastsatt ved kgl res 16 desember 1994.

1.3 ARBEIDSFORM

Utvalget har hatt 16 møter, jevnt fordelt siden oktober 1994. De organisatoriske spørsmål knyttet til denne del av offentlig kontrollvirksomhet er meget kompleks. Utvalget følte derfor behov for å kunne vurdere organisasjonsmessige spørsmål på et analytisk grunnlag.

Det ble tatt kontakt med flere uavhengige konsulenter herunder Statskonsult og private konsulentfirmaer. Etter nærmere vurdering valgte vi å engasjere konsulentfirmaet Agenda Utredning & Utvikling AS (Agenda). Agenda har foretatt en analyse av sentral, regional og lokal forvaltning dvs både statlig og kommunal virksomhet. Agenda har bl a basert sine analyser på intervjuer med personer både fra offentlig og privat virksomhet og har deltatt på flere møter med utvalget. Selv om synspunkter er diskutert står Agenda selv ansvarlig for sin rapport med konklusjoner. Rapporten er inntatt som vedlegg nr 3.

Agenda har også foretatt en utredning av konsekvenser av foreslåtte endringer i tilsynsopplegget. Denne utredningen inngår som en del av kapittel 14.

Utvalget har under arbeidet hatt kontakt med Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) og Fiskeridirektoratet og har bl a forelagt forslagene for kommentar. Det har innkommet meget nyttige opplysninger og kommentarer fra SNT og Fiskeridirektoratet. Utkast til rapport er også presentert for de fagansvarlige innen Fiskeri-, Landbruks- og Sosial- og helsedepartementet.

Utvalget har ellers hatt kontakt med flere andre og mottatt ulike innspill og synspunkter. Vi vil særlig framheve verdifull kontakt med forsker Kari Tove Elvbakken ved Universitetet i Bergen. Elvbakken arbeider med en doktoravhandling om det norske næringsmiddeltilsynet. Hun har utarbeidet flere notater samt stilt eget arbeid til disposisjon for utvalget og for Agenda. Vi har flere steder i rapporten basert oss på hennes opplysninger uten at vi har funnet det nødvendig eller mulig å angi hvor og hvordan det har skjedd.

Lovgivningen på området endres meget raskt. Det presiseres derfor at det i det siste kan ha vært foretatt endringer f eks i forskrifter som det av praktiske årsaker

ikke har vært mulig å ta hensyn til. Dette endrer imidlertid ikke rapportens reelle innhold eller konklusjoner.

Det understrekes at eventuelle feil og misforståelser i utredningen er utvalgets eget ansvar.

KAPITTEL 2

Sammendrag og forslag

«Alle landets borgere har rett til den samme beskyttelse som en effektiv offentlig næringsmiddelkontroll gir.»
NOU 1974: 29

2.1 GENERELT

En betydelig del av norsk næringsliv er omfattet av næringsmiddellovgivningen. I næringsmiddelindustrien var det i 1993 ca 49 000 årsverk. Innenfor engros- og detaljhandel av næringsmidler var det tilsvarende tallet ca 45 000, mens det innenfor reiselivsnæringen er ca 66 000 årsverk. Totalt utgjør dette ca 160 000 årsverk. Dette viser at næringsmiddellovgivningen er et vesentlig rammevilkår for en svært stor andel av norsk næringsliv og økonomi.

Offentlig regulering av produksjon og omsetning av næringsmidler har en svært lang historie og området er nok et av de aller eldste offentlige forvaltningsområder. Tilsyn med næringsmidler kan spores helt tilbake til det gamle Egypt og i Norge startet lovgivningen allerede rundt år 900. Reguleringene var enten knyttet til eksporten av tørrfisk eller til markedsplassene. Den første typen var motivert av økonomiske hensyn mens de siste reguleringstypene hadde helse og redelighet som sine sentrale hensyn. Behovet for en ordnet markedsplass og tilliten til maten som ble omsatt ble ansett å være helt sentrale deler av et samfunns anliggender.

Fra vedtagelsen av sundhetsloven i 1860 skjedde det en mer systematisk lovgivning på området. Disse reguleringene hadde sin bakgrunn i at de store samfunnsomveltningene i forrige århundre medførte betydelig helsemessige problemer knyttet til omsetningen av mat. Det var helsemyndighetene som tok initiativ til lovgivningen. Fra rundt århundreskiftet begynte imidlertid næringsinteressene å gjøre seg gjeldende. Både landbruks- og fiskerimyndighetene har hatt omfattende engasjement og overtok mye av helsemyndighetenes rolle på området.

Dette førte til et omfattende og oppsplittet lovverk. Lovgivningen er ikke et resultat av en samlet plan, men derimot av ad hoc - tiltak for å løse dagsaktuelle problemer. Og det har pågått i rundt 100 år.

Selv om kjernen i næringsmiddelreguleringene er å beskytte folks helse samt å sikre redelig omsetning av mat er lovgivningen også sterkt preget av næringsinteresser. Det har medvirket til at lovgivningen er kompleks og tildels vanskelig tilgjengelig. Selv om det i de siste to-tre tiårene er iverksatt samordningstiltak har disse ikke vært tilstrekkelige.

Det er i dag 5 lover som kan regnes som hovedlover på området. I tillegg er, eller kan det fastsettes bestemmelser om næringsmidler i nærmere 20 andre lover. Mange av lovene regulerer tildels de samme forhold og det innebærer dobbelthjemling og uoversiktlighet både for næringen og for det offentlige selv. I tillegg er det en lang rekke lover som grenser opp mot næringsmiddellovgivningen og som derfor bør iaktas.

Forvaltningen av de i overkant 20 lovene er fordelt på 9 departementer. De klart viktigste er Landbruks-, Fiskeri- og Sosial- og helsedepartementet.

Tilsynsansvaret for noen lover ligger i departementene. I tillegg er det mellom 15 og 20 sentrale og regionale offentlige organer med tilsynsoppgaver e.l. De viktigste er Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) og Fiskeridirektoratet.

Fiskeridirektoratet har 5 regionale avdelinger med inspektører plassert på 36 steder langs kysten. SNT har ingen ytre etat. Tilsyn innenfor SNTs ansvarsområde utføres av 82 kommunale-/ interkommunale næringsmiddeltilsyn og noen få gjenværende kommunale kjøttkontroller.

Dagens organisering innebærer et prinsipielt problem. Både Landbruks- og Fiskeridepartementet er næringsdepartementer, dvs de skal bl a ivareta næringsinteresser. Det samme er tilfelle for Fiskeridirektoratet. Tilsyn med næringsmidler krever spesielt god legitimitet og tillit i befolkningen og er typisk forbrukerorientert. Det tilsier at tilsynsansvaret bør adskilles fra næringsinteresser.

På lokalt nivå kan dette illustreres ved kontrollen av drikkevann. Mange steder er kommunene både leverandør av drikkevann og tilsynsansvarlig for at vannet holder tilstrekkelig helsemessig kvalitet. Sannsynligheten for at hensynet til det kommunale budsjettet er en årsak til at drikkevannskvaliteten gjennomgående er for dårlig er derfor stor. I denne sammenheng kan det vises til at drikkevann er en større smittekilde for akutte mage- og tarmsykdommer i Norge enn i andre sammenlignbare land. Drikkevann er vårt viktigste næringsmiddel og forholdene er klart til skade både for forbrukere og for produsentene av næringsmidler.

Det er imidlertid ikke bare i Norge at det er en uoversiktlig lov- og tilsynsstruktur. Dersom vi klarer å effektivisere tilstanden vil det kunne bety en konkurransefordel for norsk næringsmiddelindustri. Det foregår imidlertid en utvikling mot enklere strukturer også i andre land slik at situasjonen raskt kan bli den motsatte om vi ikke sørger for en slik utvikling.

EØS-avtalen får direkte virkning på vår næringsmiddellovgivning. Fordi handel med bearbeidede næringsmidler er omfattet av denne avtalen vil gjeldende næringsmiddellovgivning i EU også bli en del av norsk lovgivning. Dette har medført et stort antall endringer på forskriftsnivå, men de materielle endringene er ikke av så stor betydning. Likedan får WTO-avtalen indirekte virkning i og med at vi har forpliktet oss til å følge prinsippene i denne avtalen i vår egen lovgivning. I *"Helsefare og helseproblemer grunnet næringsmidler"* i kapittel 9 er det laget en systematisk oversikt over reglene i disse to avtalene.

Produksjon og omsetning av næringsmidler er en potensielt farlig virksomhet. Både smittsomme sykdommer og forgiftninger kan overføres til mennesker via næringsmidler. Omfanget av det som kalles næringsmiddelbårne sykdommer og forgiftninger er stort, og nok ofte undervurdert. Det kan antas at det i Norge er omtrent en million tilfeller av sykdommer forårsaket av mat eller vann pr år. For forgiftninger finnes det ikke tilgjengelig statistikk. Selv om de fleste av disse tilfellene er mindre alvorlige diaré- eller oppkastsykdommer er innslaget av alvorligere lidelser også tilstede. Det forekommer årlig dødsfall, og det er en økende dokumentasjon på at akutte mage-/tarmsykdommer kan resultere i tildels alvorlige og langvarige ettervirkninger. Det kan ikke statistisk påvises at situasjonen totalt sett er noe særlig bedre i Norge enn i andre sammenlignbare land. Tilsammen representerer disse lidelsene et stort helsemessig og samfunnsøkonomisk problem.

Dette understreker betydningen av et effektivt lovverk og tilsynsapparat. Det beste lovverk og tilsynssystem vil aldri kunne eliminere denne type smitte eller forgiftninger helt, men selv små forbedringer vil kunne få store positive konsekvenser.

Næringsmiddelområdet bør derfor ha en helt sentral plass i samfunnets helsepolitikk. Dessverre har ikke det alltid vært tilfelle. De siste 60 - 70 årene har næringsdepartementenes innsats på området kanskje vært større enn helsemyndighetenes.

Både områdets helsemessige betydning og internasjonale forpliktelser Norge har tiltrådt, medfører at vi har behov for et eget næringsmiddelregelverk. Det er imidlertid viktig at dette regelverket både er oppdatert og effektivt. Det samme er tilfelle for organiseringen av tilsynet. Næringsmiddellovutvalget fremmer i denne utredningen forslag om betydelige endringer på begge områdene. Nedenfor omtales forslagene i konsentrert form.

2.2 FORSLAG

2.2.1 Én lov om matsikkerhet

Dagens næringsmiddellovgivning er som nevnt ovenfor preget av mange lover, lite samordning og uklare avgrensninger mot andre lover. Denne oppsplittede lovstukturen utgjør et stort praktisk problem både for næringsutøverne og for det offentlige selv.

Utvalget går sterkt inn for én ny lov om matsikkerhet til erstatning for dagens fem næringsmiddellover. I tillegg må det foretas en nødvendig grensegang mot de ca 20 andre lovene. I *"Forholdet mellom «næringsmiddellovene» og andre lover nevnt i kap 5"* i kap 6.3 fremmer utvalget synspunkter på påkrevde endringer i disse.

Lovens formål bør være å medvirke til å sikre folkehelsen. En forutsetning for det er at næringsmidler omsettes på en redelig måte overfor forbrukerne. Det offentliges innsats foreslås derfor konsentrert til realisering av formålene helse og redelighet. Det innebærer at det kan fastsettes offentlige kvalitetskrav som er nødvendige for å oppnå disse formålene.

Ansvaret for produkters kvalitet ut over det som følger av helse og redelighet bør imidlertid produsentene selv ta. Dette er også i samsvar med forskriftsendringer som fiskerimyndighetene med det første vil iverksette.

2.2.2 Ett departement

Ansvaret for næringsmiddelområdet bør samles i ett departement; Sosial- og helsedepartementet.

Utvalget mener dette er mest i samsvar med lovens formål som er å sikre helse og redelighet. Utifra 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 ansvarsplassering i regjeringen og i forhold til Stortinget.

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. Tilsvarende er det også ønskelig at nærings- og forbrukerinteressene kan etablere god kontakt med de ansvarlige. Det foreslås derfor opprettet et råd knyttet til ansvarlig tilsynsorgan.

2.2.3 Ett statlig tilsyn

Det foreslås opprettet et nytt direktorat; Statens mattilsyn. Direktoratet vil bestå av dagens Statens næringsmiddeltilsyn, de deler av Fiskeridirektoratets kontrollverk som har ansvar for kvalitetskontroll av fisk, de kommunale næringsmiddeltilsynene og de gjenværende kommunale kjøttkontrollene.

Store deler av tilsynsvirksomheten er allerede statliggjort som følge av forpliktelsene etter EØS-avtalen. Kommunene utfører derfor tilsynsoppgaver under statlig instruksjon. Det innebærer at mye av grunnlaget for at tilsyn utføres i kommunal regi er borte og vi foreslår at en tar konsekvensen av dette.

Som nevnt ovenfor utgjør kommunenes dobbeltrolle på drikkevannssiden et problem, og bør derfor opphøre. Ansvaret for kontrollen av drikkevann bør derfor også overføres til Statens mattilsyn.

En statliggjøring vil gi bedre muligheter til å styre tilsynsvirksomheten på en enhetlig måte slik at det oppnås økt likebehandling av tilsynsobjektene samtidig som det vil være lettere å prioritere tilsynsvirksomheten mot områder med størst risiko.

Utvalget kan ikke se at en overføring til staten vil være til skade for kommunenes ansvar på det forebyggende helsearbeidet eller for det kommunale selvstyret. Det foreslås en lovfestet plikt for mattilsynet om å bistå kommunene på områder som i dag har vært ivaretatt av de kommunale næringsmiddeltilsynene, men som ikke er en naturlig del av dette apparatet.

Utvalget forutsetter også at man fører en mer bevisst politikk i forhold til laboratoriedelen av tilsynsapparatet enn i dag. Innføring av internkontroll vil medføre et endret behov for laboratorietjenester, se nærmere i avsnitt 12.4. Det er derfor viktig å organisere denne delen slik at man unngår habilitetsproblemer samtidig som fagmiljøene må være så store at det er mulig å oppnå akkreditering av laboratoriene. Dette vil i praksis medføre at laboratoriene gjøres uavhengige av selve tilsynsapparatet.

Ved tilsyn og gjennomføring av tiltak bør vitenskapelige prinsipper, risikovurderinger og proporsjonalitet legges til grunn. Dette er i overensstemmelse med den utvikling som skjer internasjonalt på området og anses som en forutsetning.

Tilsynsvirksomheten er under stadig endring både som følge av innføringen av internkontroll og overgang fra offentlig fastsatte til bransjefastsatte kvalitetsstandarder. Dette medfører økte oppgaver for bedriftene. Det offentliges tilsyn bør kunne endres tilsvarende og dreies mer i retning av en revisorfunksjon. Det er kanskje et særlig klart behov for en slik endring innen kjøttkontrollen.

2.2.4 Andre forslag og anbefalinger

Næringsmiddellovutvalget kommer i tillegg til de ovennevnte hovedforslagene med en rekke andre forslag og anbefalinger. For oversiktens skyld lister vi opp disse nedenfor med en hevisning til hvor forslagene er nærmere behandlet.

- Det må foretas en nødvendig grensegang i annen lovgivning mot den nye loven om matsikkerhet, se avsnitt 6.3.15, lovskissens § 8-5 i *"Skisse til én ny lov om matsikkerhet"* i vedlegg 1, samt kommentarene i *"Kommentarer til de enkelte bestemmelser i lovskissen"* i vedlegg 2.
- Justisdepartementet bør utrede om bestemmelsene om næringsmidler i straffeloven kan endres eller oppheves, se pkt. 6.3.13.
- Lov om matsikkerhet gjøres gjeldende for Svalbard og ombord på norskregistrerte skip og fly samt installasjonene i Nordsjøen. Se lovskissens § 1-4, *"Skisse til én ny lov om matsikkerhet"* i vedlegg 1. Hvis loven ikke gjøres gjeldende på Svalbard må helse- og hygieneforskriften i medhold av Svalbardloven forbedres vesentlig på næringsmiddelområdet, jfr avsnitt 6.3.14.
- Forskriftene bør struktureres bedre og unødvendige forskrifter oppheves herunder opp mot 1300 kommunale helse-, handel og torgforskrifter. Statlige forskrifter som ikke er omhjemlet til matsikkerhetsloven innen to år etter lovens ikraftreden, oppheves én bloc. Det innføres negativ troverdighet for Lovdatas forskriftsbase for dette reguleringsområde. Se avsnitt 6.4.1 og kommentarer til lovskissens § 8-6, *"Kommentarer til de enkelte bestemmelser i lovskissen"* i vedlegg 2.
- Det etableres et system for registrering av sykdomstilfeller som skyldes kje-

miske forbindelser i mat, se pkt 9.3.

- Det foreslås opprettet et matsikkerhetsråd i tilknytning til Statens mattilsyn. Se pkt 12.1.9.
- Sosial- og helsedepartementet bør vurdere forholdet mellom Statens ernæringsråd og Statens mattilsyn. Se pkt 10.5.2
- Det bør vurderes en utvidet bruk av Norsk Standard i næringsmiddelproduksjon, se avsnitt 8.5.
- Det bør vurderes å opprette en egen base i Lovdata for næringsmiddelsektoren. Se avsnitt 10.2.
- I Lovdata finnes i dag to identiske forskrifter med hjemmel i hotelloven. Den ene forskriften er opphevet av Samferdselsdepartementet. Ansvarlig myndighet bør rydde opp. Se avsnitt 5.6.1 og 6.3.8.

KAPITTEL 3

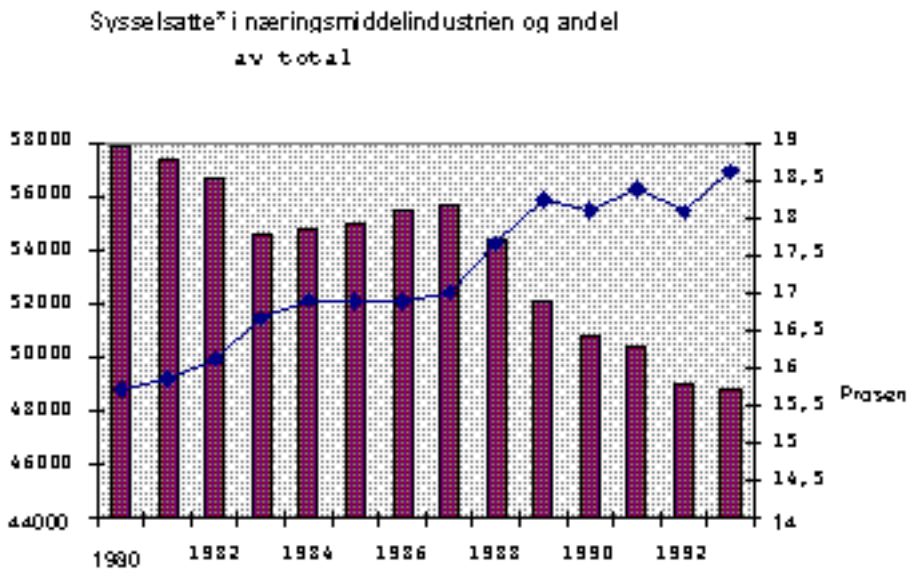
Norsk næringsmiddelproduksjon og omsetning

3.1 PRODUKSJON AV NÆRINGS- OG NYTELSESMIDLER

3.1.1 Sysselsetting og produksjon

Næringsmiddelindustrien er Norges nest største industribransje, både med hensyn til bearbeidingsverdi og sysselsetting. Bare verkstedindustrien er større. I 1993 var det om lag 49 000 sysselsatte i næringsmiddelindustrien, noe som er mer enn 10 000 flere enn i tradisjonelt utekonkurrerende industri som treforedling, metallproduksjon og kjemisk industri til sammen.

Sysselsettingen i den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien har i likhet med annen industri falt siden begynnelsen av 1980-tallet. Næringsmiddelindustrien har likevel hatt en mindre sysselsettingsreduksjon enn annen industri, noe som har gjort at dens andel av industrisysselsettingen har steget de fleste år siden 1980, jf. figur 1. I 1993 var denne andelen 18,6 pst.



Figur 1
*Tallene for 1993 er i henhold til ny næringsstandarad.

Tabell 1

	Antall bedrif-ter* 1993	Sysselsatte, 1993	Sysselsatte pr. bedrift	Andel av syssel-setting i næringsm.ind.
Kjøttvarer	252	10.517	42	21,5
Fiskevarer	485	11.384	23	23,3
Frukt og grønnsaksvarer	49	1.430	29	2,9
Vegetabilske og animalske oljer	22	737	34	1,5
Meierivarer	117	4.711	40	9,6
Iskrem	14	1.113	80	2,3
Kornvarer, stivelse og stiv.prod.	103	834	8	1,7
Dyrefôr	82	1.603	20	3,3
Bake- og pastavarer	567	6.918	12	14,1
Sjokolade- og sukkervarer	9	2.554	284	5,2
Andre næringsmidler	38	1.982	52	4,1
Drikkevarer	48	4.490	94	9,2
Tobakksvarer	2	572	286	1,2
Totalt	1.788	48.845	27	100

Kilde: SSB. Antall bedrifter gjelder alle bedrifter

Næringsmiddelindustrien er en relativt sammensatt industri, med flere ulike grupper [1]. De forskjellige enkeltbransjene er ulike både med hensyn til produkter, konkurranseforhold, reguleringsforhold, teknologi, eierskap og størrelse. I tabell 1 gis en oversikt over hvordan næringsmiddelindustrien fordeler seg på enkeltbransjer.

Næringsmiddelbedriftene har i gjennomsnitt omlag samme størrelse som øvrige industribedrifter. I 1993 var det 27 sysselsatte pr. næringsmiddelbedrift, mens tilsvarende tall for øvrig industri var 24. Som det framgår av tabell 1 varierer imidlertid bedriftstørrelsen betydelig mellom de ulike næringsmiddelbransjene. Tobakk-, sjokolade-, drikkevare- og iskremindustrien domineres - i norsk sammenheng - av relativt store bedrifter. Kornvare- og bakevareindustrien preges på den annen side av små bedrifter.

1. Inndelingen i ulike bransjer er i henhold til Statistisk Sentralbyrås (SSBs) næringsgruppering (SN94). Som regel er bransjene definert utfra 3-siffernivå i SN94. For meieri-, iskrem-, bake-, pasta- og sjokolade og sukkervareindustrien er definisjonen på 4-siffernivå.

Tabell 2

	Bearbeidingsverdi, mill. kr 1993		Bearbeidingsverdi, pst 1993		Syssetting-sandel, 1993
	markedspris	faktorpris	markedspris	faktorpris	
Kjøttvarer	2.492	3.119	11,8	18,6	21,5
Fiskevarer	2.983	3.045	14,1	18,2	23,3
Frukt og grønnsaksvarer	473	458	2,2	2,7	2,9
Vegetabilske og animalske oljer	460	461	2,2	2,8	1,5
Meierivarer	-157	1.599	-0,7	9,6	9,6
Iskrem	363	354	1,7	2,1	2,3
Kornvarer, stivelse og stiv.produkter	988	603	4,7	3,6	1,7
Dyrefôr	1.178	1.190	5,6	7,1	3,3
Bake- og pastavarer	1.811	1.812	8,6	10,8	14,1
Sjokolade- og sukkervarer	1.168	817	5,5	4,9	5,2
Andre næringsmidler	952	935	4,5	5,6	4,1
Drikke- og tobakksvarer	8.444	2.344	39,9	14	10,4
Total	21.155	16.737	100	100	99,9

Kilde: SSB

Enkeltbransjenes andel av bearbeidingsverdien og sysselsetting vil være noe ulik, jf. tabell 2. Bearbeidingsverdien er et uttrykk for verdiskapingen i industrien, og er bruttoproduksjonsverdi (omsetning) fratrukket vareinnsats. Bearbeidingsverdi til faktorpriser viser verdiskapingen korrigert for særavgifter og offentlig tilskudd. Dersom bearbeidingsverdien i en bransje er høyere til faktorpriser enn til markedspriser, er tilskuddene til bransjen større enn avgiftene, og bransjen vil være netto mottaker av offentlige tilskudd. Tabell 2 viser at dette i første rekke gjelder kjøtt og meierivarer.

Som det framgår har meieriindustrien negativ bearbeidingsverdi til markedspriser. Dette betyr at verdien av vareinnsatsen er høyere enn markedsverdien av bransjens produkter. Bransjen mottar imidlertid betydelige tilskudd slik at bearbeidingsverdien til faktorpriser blir positiv. For drikke- og tobakksvareindustrien er situasjonen motsatt. Bearbeidingsverdien til markedspriser er mer enn 3 ganger så stor som til faktorpriser. Dette skyldes høye avgifter på drikke- og tobakksvarer.

3.1.2 Geografisk fordeling

Næringsmiddelindustrien er lokalisert over hele landet. I fylkene Finnmark, Troms, Sør-Trøndelag, Nordland, Sogn og Fjordane og Hedmark er over 25 pst. av industrisysselsettingen i næringsmiddelindustrien, jf. tabell 3.

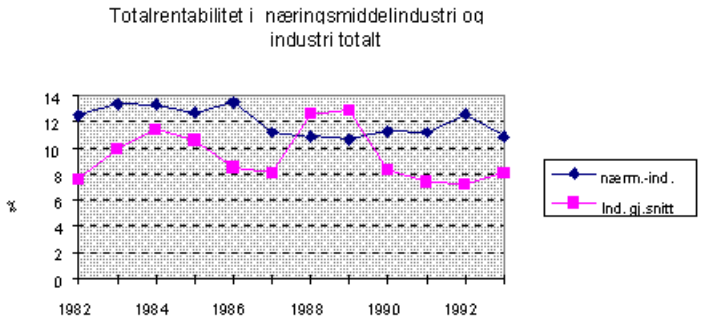
Tabell 3

	Sysselsetting 1993	Andel, %	Andel lok. industri, %
Oslo	5.310	11	21
Hordaland	4.603	9	16
Rogaland	3.790	8	13
Sør-Trøndelag	3.777	8	34
Møre og Romsdal	3.547	7	17
Østfold	3.268	7	18
Nordland	3.133	6	31
Finnmark	2.585	5	79
Sogn og Fjordane	2.561	5	30
Troms	2.514	5	62
Hedmark	2.501	5	26
Akershus	2.144	4	15
Vestfold	2.061	4	16
Nord-Trøndelag	1.467	3	22
Oppland	1.407	3	14
Buskerud	1.335	3	7
Vest-Agder	1.276	3	12
Telemark	1.012	2	8
Aust-Agder	550	1	8

3.1.3 Lønnsomhet

Næringsmiddelindustrien har de siste ti årene stort sett både hatt en mer stabil og en bedre lønnsomhet enn gjennomsnittet for industrien, jf. figur 2. I 1993 var totalrentabiliteten i næringsmiddelindustrien [2]10,9 pst. mens gjennomsnittet for norsk industri var 8,1 pst. Også egenkapitalrentabiliteten var høyere med henholdsvis 21,3 og 10,5 pst. Egenkapitalandelene var henholdsvis 32,4 og 28,6 pst. De relativt gode lønnsomhetstallene må i hovedsak ses på bakgrunn av at den landbruksbaserte næringingsmiddelindustrien i stor grad har vært skjermet for utenlandsk konkurranse. Denne skjermingen har skjedd både direkte gjennom importreguleringer og indirekte gjennom subsidieordninger.

2. SSBs regnskapsstatistikk omhandler imidlertid fra 1991 bare bedrifter med fler enn 100 ansatte. Tallene er således ikke nødvendigvis representative for hele industrien.



Figur 2

3.1.4 Eksport og import

Med unntak for fiskeindustrien er næringsmiddelindustrien i første rekke orientert mot hjemmemarkedet. Dette går fram både ved å se på eksporten som andel av total produksjon og ved import av næringsmidler som andel av norsk konsum.

Næringsmiddelindustriens eksportandel er det halve av hva som gjelder for annen industri. I 1994 var disse andelene henholdsvis 20 og 40 pst.

Fiskeindustrien er på den annen side meget eksportrettet og hele 80 pst. [3]av næringsmiddeleksporten består av fiskevarer. Om lag 6 pst. består av olje- og fett, mens meierivarer og sjokolade og sukkervarer utgjør henholdsvis 4 og 3 pst.

Importandelen av næringsmiddelkonsumet var bare 11 pst i 1994, mens den var 52 pst for annen industri.

3.1.5 Spesiell eierform

I forhold til annen industri utgjør samvirkebedriftene en relativ stor andel av næringsmiddelindustrien. I 1991 var 23,4 pst av de ansatte sysselsatt i samvirkebedrifter, mens tilsvarende tall for annen industri bare var 0,3 pst.

3.1.6 Investering og FoU-innsats

Det satses noe sterkere på investeringer i maskiner og anlegg i næringsmiddelindustrien enn i øvrig industri. Bruttoinvestering pr. sysselsatt utgjorde i 1993 om lag 51 600 kr i næringsmiddelindustrien, mens det tilsvarende utgjorde om lag 36 300 kr i industrien for øvrig. På den annen side ser det ut til at næringsmiddelindustrien satser relativt lite på forskning og utvikling (FoU). Dette kan ha sammenheng med at næringen har vært skjermet mot konkurranse utenfra. Drifts- og kapitalutgifter til FoU som andel av bearbeidingsverdi, var på bare 0,7 pst. i næringsmiddelindustrien i 1993 [4]. For øvrig industri var andelen 5,1 pst. Tilsvarende var kostnadene til eksterne FoU-oppdrag som andel bearbeidingsverdien, 0,4 pst for næringsmiddelindustrien og 1,8 pst. for øvrig industri.

3. 1993-tall
4. FoU-statistikk 1995, Norges forskningsråd.

3.1.7 Endringer i konkurransesituasjonen

Konkurransesituasjonen for næringsmiddelindustrien vil bli endret i tiden framover. Spesielt innebærer WTO og EØS-avtalen nye rammebetingelser for næringen.

WTO-avtalen krever at tollsatsene for landbruksvarer skal reduseres med 36 prosent i gjennomsnitt innen år 2000. Regjeringen har fulgt opp denne forpliktelsen allerede ved at reduksjonene i sin helhet er gjennomført fra 1995. Det kan bli aktuelt å redusere tollsatsene ytterligere.

WTO-avtalen betyr også en minimums markedsadgang for en rekke landbruksbaserte produkter og redusert eksportstøtte. Dette gjør at den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien må regne med både økt utenlandsk konkurranse og endrede eksportvilkår i årene som kommer.

For fiskeindustrien har WTO - avtalen først og fremst innebåret noe lavere tollsatser i flere viktige eksportland som EU, USA og Japan.

EØS-avtalen omfatter som hovedregel ikke handelen med fisk- eller jordbruksvarer. Industrielt bearbeidede jordbruksvarer omfattes likevel av avtalens bestemmelser.

EØS-avtalen inneholder imidlertid en rekke tekniske bestemmelser som berører all næringsmiddelindustri. Dette gjelder bl a dyrehelse, næringsmiddellovgivning (se *"Internasjonale forpliktelser"* i kap 8), bestemmelser om såkorn og formeringsmateriale, dyrefor, husdyravl, kunstgjødsel, krav til vannkvalitet m.v. Innen disse områdene har det skjedd en tilpasning av norske bestemmelser til regelverket i EU. Avtalen innebærer at vi har fått nye merkebestemmelser og et endret regelverk for næringsmidler som følge av harmoniseringen av reglene. Det stilles f eks strengere hygienebestemmelser til blant annet slakterier. Disse reglene gjelder både for nasjonal omsetning og eksport.

EØS-avtalen omfatter også en utviklingsklausul for økt samhandel med jordbruksvarer og fiskevarer, jf art 9 og 47. Den innebærer at EU og norske myndigheter i fellesskap kan fastsette utvidelse av samhandelen dersom begge parter er enige om det.

3.2 ENGROS- OG DETALJHANDEL AV NÆRINGS- OG NYTELSESMIDLER.

3.2.1 Engroshandel

Engrosomsetning av nærings- og nytelsesmidler utgjør 25,5 pst. av all engrosvirksomhet i Norge. Tilsvarende sysselsettingsandel og andel av bedrifter er henholdsvis 16,5 pst. og 11 pst. På engrossiden ser vi en overgang mot større enheter og øket grad av maskinell varehåndtering.

I 1992 var det 1791 bedrifter som drev engroshandel med næringsmidler. Dette var en nedgang på 74 bedrifter eller 5 prosent i forhold til året før. Tilsvarende var det 7736 bedrifter som drev detaljhandel med næringsmidler som var en nedgang på 112 bedrifter eller 1,4 prosent i forhold til 1991. Det var videre 104 varehus som omsatte nærings- og nytelsesmidler i 1991 og i 1992. Tall fra Nielsen Norge a.s. tyder på at denne utviklingen også har fortsatt etter 1992.

Nedgangen i antall bedrifter både på engros- og detaljsiden avspeiler den strukturendring i dagligvarebransjen som var i ferd med å skje i begynnelsen av 90-årene og som ikke har funnet sin endelige form i 1995. Parallelt med konsentrasjonen på detaljistsiden har det skjedd en avskalling av antall dagligvareforretninger fra 8 375 forretninger i 1979 til 5 239 forretninger i 1995. Samtidig har totalt salgsareal øket fra 1,4 mill m^2 i 1984 til 1,6 mill. m^2 i 1995. Dagligvareomsetningen i løpende priser øket fra 24,9 mrd. kr i 1980 til 78,4 mrd. kr i 1994. (Kilde: Nielsen Norge as)

Innen engroshandel med næringsmidler i 1992 hadde vel 46 prosent av bedriftene en omsetning under 5 millioner kroner, mens 18 prosent av bedriftene var i omsetningsgruppen over 50 millioner kroner. Dette viser at det i tillegg til de store landsdekkende grossistene finnes en underskog av lokale næringsmiddelleverandører.

3.2.2 Detaljhandel

Detaljomsetningen av næringsmidler utgjør 35 pst. av all detaljomsetning i Norge, sysselsettingsandelen 34 pst. og andelen av antall detaljbedrifter 29 pst. Innen detaljhandel ser vi at færre og større butikker håndterer en stor omsetning med omlag samme sysselsetting. Detaljhandel er fortsatt en arbeidsintensiv bransje.

63 prosent av bedriftene hadde en omsetning under 5 millioner kroner, mens bare vel 1 prosent omsatte for mer enn 50 millioner kroner i 1992. Det var videre 1904 bedrifter innen detaljhandel av kjøtt-, fisk- og bakervarer som omsatte for under 1 million kroner i 1992. Dette tilsvarer nesten 25 prosent av antall detaljbedrifter innen omsetning av næringsmidler. Denne småbedriftsstrukturen avspeiler at spesialforretningene i dagligvaredetalj er en utsatt bedriftsgruppe.

3.2.3 Sysselsetting og distriktsprofil

1 387 engrosbedrifter sysselsatte i 1992 12 277 perso-ner. Av disse var vel 53 prosent sysselsatt i bedrifter med over 30 ansatte, men vel 21 prosent arbeidet i bedrifter med under 10 ansatte. Det var 32 219 sysselsatt i 7 736 detaljbedrifter hvorav vel 61 prosent arbeidet i bedrifter med under 10 ansatte- Bare 8 prosent var ansatt i bedrifter med over 30 ansatte.

Når det gjelder distriktsprofilen, gir Varehandelsstatistikken tall for nærings- og nytelsesmidler totalt fordelt på fylker. Drikke- og tobakksvarer er således med i denne statistikken.

Når det gjelder engroshandel med nærings- og nytelsesmidler, står Oslo og Akershus for 37 pst. av omsetningen, 26 pst. av antall bedrifter og 39 pst. av sysselsettingen. Nord-Norge har tilsvarende 13 pst. av engrosomsetningen, 13 pst. av antall bedrifter og 10 pst. av sysselsettingen.

Oslo og Akershus hadde i 1992 23 pst. av detaljomsetningen av nærings- og nytelsesmidler. I disse to fylkene er 21 pst. av befolkningen bosatt. Videre var 20 pst. av detaljbedriftene lokalisert her, mens disse butikkene sysselsatte 23 pst. av sysselsettingen i detaljhandelen.

I Nord-Norge som i 1992 hadde 11 pst. av befolkningen, var detaljomsetningen av nærings- og nytelsesmidler samme år 11 pst. av total omsetning av slike varer. Andelen av detaljbedrifter var 13 pst., mens sysselsettingsandelen var 10 pst.

Denne oversikten viser at detaljbedriftene gjennomgående er større i Oslo og Akershus enn i Nord-Norge. Ikke overraskende er det godt samsvar mellom befolkningsandeler og bedriftsstruktur når det gjelder omsetningen av nærings- og nytelsesmidler.

3.2.4 Endring av konkurranseforhold og utfordringer

Inntil for få år siden var strukturen i norsk dagligvarehandel relativt stabil. Grossistsiden var dominert av fire store grupperinger som hadde ca. 30 pst. av dagligvaredistribusjonen til detaljistene. Detaljistene var ofte knyttet til grossistleddet gjennom leie- og kjøpsavtaler og ulike former for kreditt og garantier. De resterende 70

pst. av dagligvarene ble direktedistribuert; i det vesentlige av landbrukssamvirket og næringsmiddelindustrien.

Detaljistsiden var fragmentarisk organisert med mange frivillige kjeder uten sterk sentral styring, og en god del av kjøpmennene var frittstående. De første lavprisbutikkene ble etablert rundt 1980 og hadde i 1986 en relativt beskjeden markedsandel på 11 pst. Innkjøpsforhandlinger mellom detaljistleddet og leverandører var innstilt på priser og rabatter. Rabattstrukturen ble etterhvert uoversiktlig med fokus på kortsiktige kampanjer.

Den senere tids betydelige konsentrasjoner på detaljistsiden gjennom samarbeidsformer preget av sterk sentralstyring i form av filialforetak og franchisekjeder har ført til en endring i maktbalansen i distribusjonskjeden i detaljistleddets favør. For tiden er kjedestrukturen i norsk dagligvarehandel slik at 4 grupper står for 97 pst. av dagligvareomsetningen, mens frittstående kjøpmenn bare tar hånd om 3 pst. Lavprissegmentet alene har en markedsandel på ca. 35 pst.

I 1994 var bruttoomsetningen i dagligvaremarkedet 78 420 mrd. kr hvorav Norgesgruppen sto for 32,7 pst., Hakon-gruppen 27,7 pst., Reitan-gruppen 11,8 pst., Forbrukersamvirket 24,9 pst. og øvrige 2,9 pst. Reitan-gruppen hadde størst gjennomsnittsomsetning pr. butikk med 40,4 mill. kr, Hakon-gruppen 18,1 mill. kr, Forbrukersamvirket 17,9 mill. kr, mens Norgesgruppens gjennomsnitt var 12,4 mill. kr. De største kjedene var i 1994: RIMI med 13,2 pst. markedsandel, REMA med 11,8 pst., S-marked med 9,2 pst, mens den største kjeden i Norgesgruppen, SPAR, hadde 6,4 pst. markedsandel. Miniprisbutikkenes omsetningsandel har øket fra 11 pst. i 1986 til 34,9 pst. i 1995. REMA og RIMI har tilsammen ca. 72 pst. av miniprissegmentet i norsk dagligvarehandel. 646 dagligvarebutikker som er lokalisert i kjøpesentra, hadde 30,2 pst. av dagligvareomsetningen. (Kilde: Nielsen Norge as)

En viktig konsekvens av strukturendringen er at de store detaljistgruppene ønsker større kontroll over vareflyten - logistikken - fra produsent til detaljist. I tillegg til den fysiske transporten omfatter logistikkbegrepet også lagerhold. Oppmerksomheten rettes m.a.o. mot de samlede kostnader for hele verdikjeden. Det er et uttalt mål å redusere tiden og dermed kostnadene knyttet til vareflyten i distribusjonskjeden. Et annet forhold er ønsket om færrest mulig antall leveranser pr. butikk. Integrerte distribusjonsmodeller er i ferd med å få innpass enten gjennom eierintegrasjon leddene imellom eller integrasjon basert på informasjonsteknologi. Lavpriskjedene er eksponenter for denne utviklingen.

De største grossistgrupperingene er JOH-konsernet med 29,5 pst. markedsandel, NKL med 24,9 pst., Hakon Distribusjon med 19,9 pst. og Løken-gruppen med 15,8 pst. (Kilde: Nielsen Norge as) Detaljistgruppenes krav om større kontroll over vareflyten fører nå til en overgang fra direktedistribusjon fra leverandør/importør til grossistdistribusjon i form av samdistribusjon. De siste par årene har flere store dagligvareprodusenter og deler av landbrukssamvirket gått over til samdistribusjon slik at denne andelen idag er rundt 40 pst.

Parallelt med stordriftsutviklingen i detaljleddet innen norsk dagligvarehandel har innkjøpsarbeidet endret karakter. Bl.a. møter dagligvareleverandørene nå større kompetanse på alle områder, særlig på innkjøpssiden, i forhandlinger med detaljistleddet.

Tidligere var innkjøpssamarbeidet preget av leverandørforhandlinger om marginer og rabatter. Det ble fokusert på priser og priskampanjer. Dialogen foregikk mellom salgssjef og innkjøpssjef.

De største aktørene samarbeider i dag gjennom en gjensidig strategisk enighet på områder som markedsføring, sortiment, logistikk, økonomi og FoU med den målsetting å utvikle merkevarer. Det er en gjensidig fokusering på forenkling av arbeidsoppgaver som krever betydelig åpenhet og tillit. Denne måten å samarbeide

på kalles partnerskap. Et annet mål for denne samarbeidsformen er å redusere vareflyttiden mellom leverandør og detaljist. Gjennom partnerskap skapes gevinster som kan deles mellom forhandlingspartnerne.

De største aktørene både på detaljist- og grossistleddet er også medlemmer av internasjonale innkjøpsorganisasjoner. Disse organisasjonene kan i kraft av sin størrelse forhandle seg fram til meget gunstige innkjøp av store varepartier til sine medlemmer.

Vareutvalget i lavprissegmentet er preget av merkevare nr. 1 og ev. nr 2 som produseres av de store norske og utenlandske leverandørene. Fullsortimentsforretninger fører i tillegg merkevare nr. 3 og kanskje nr. 4, mens de aller største forretningene har et par varianter i tillegg. Denne sortimentspolitikken og detaljhandelsstrukturen i Norge viser at det er få produsenter pr. varegruppe av merkevarene som får innpass i butikkene. Når man i tillegg vet at det kan koste et titalls mill. NOK å markedsføre *en* merkevare, sier det seg selv at det bare er de største aktørene som har slike ressurser.

I flere EU-land er 25 pst. av dagligvaresortimentet såkalte egne handelsmerker (private brands) som profilerer detaljistkjeden istedenfor produsenten. Slike handelsmerker er varer av god kvalitet som selges til lavere pris enn tilsvarende merkevare. 70 pst. av omsetningen av matvareproduktene i USA er egne handelsmerker. Den tilsvarende andelen i Norge er ca. 4,6 pst.

De store detaljistgruppene kan gjennom sine medlemskap i innkjøpsorganisasjoner få tilgang til egne handelsmerker internasjonalt. Omfanget av parallellimport kan også øke blant detaljistgrupper som er integrert med foregående ledd - noe som gir dem et distribusjonsapparat. Hittil har imidlertid norsk dagligvarehandel opptrådt meget lojalt overfor norske leverandører av merkevarer.

Denne strukturutviklingen har ført til at man i Norge, i større grad enn i våre naboland, har klart å beholde et finmasket butikknett. Nærbutikken og «kjøpmannen på hjørnet» er fortsatt en realitet, fordi de nyter fordelene av stordrift gjennom kjeder. Konkurransen har ført til lavere priser til forbrukerne, og systemet med leverandørfastsatte (veiledende) priser er borte.

Den forskyvning av makt fra produsent- og leverandørleddet til sisteleddet er ikke et særnorsk fenomen, men finnes i varierende grad i de fleste vesteuropeiske land i tillegg til USA. Sisteleddets sterke beslutningsmakt bryter med etterkrigstidens opplegg med en beskyttet næringsmiddelindustri som fastsatte prisstrukturen, og sterke grossistaktører som hadde stor innflytelse på butikketablering, vareutvalg og vareplassering. I dag er norsk næringsmiddelindustri aktiv i utviklingen av nye konsepter og sterke merkevarer, og den økte konkurransen har ført til større effektivitet i bedriftene, bevisste kvalitetskrav og lavere priser.

3.2.5 Markedsutsikter og fremtidig utvikling

Det ventes en svak vekst i kundegrunnlaget på '90-tallet fra 4,2 mill. innbyggere til 4,4 mill. Befolkningens gjennomsnittsalder vil øke, og antall husholdninger vil øke fra dagens nivå på ca. 1,7 mill. til ca. 2 mill. Økningen i antall husholdninger vil m.a.o. være sterkere enn økningen i folketallet. Det ventes en markert sterkest vekst i én-personhusholdninger.

Videre ser det ut til at yrkesdeltagelsen blant kvinner totalt økes. Blant menn har den trolig nådd toppen. Utdanningslengden og utdanningsnivået i befolkningen er økende. Forbrukernes mobilitet vil fortsatt være høy, men det ventes etterhvert mindre økende bilbruk. Forbrukerne vil ventelig få økende prisbevissthet samtidig som kjøpsatferden vil bli mer individualistisk, og det vil bli flere kundesegmenter

ut fra livsstil o.l. Tjenesteelementet i varene vil øke, ved f.eks. økt forbruk av ferdigmat.

HSH-instituttet som er konjunkturavdelingen i Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon, har utarbeidet prognoser for detaljomsetningsutviklingen innen nærings- og nytelsesmidler til år 2001:

Årstall	Volumindeks 1972 = 100
1995	121,2
1996	122,5
1997	123,8
1998	125,1
1999	126,5
2000	128
2001	129,4

3.3 HOTELL OG RESTAURANT

3.3.1 Reiselivsnæringen: Omfang og utviklingstrekk

Reiselivsnæringen defineres vanligvis til å omfatte overnatting, servering, transport, formidlingsvirksomhet og opplevelses-/aktivitetstilbud som tilfredsstiller turisters eller andre reisendes behov. Et sentralt trekk ved reiselivet er at det tilbyr et totalprodukt som består av delprodukter fra ulike næringer samt opplevelser av natur og kultur. Reiselivsnæringen har en distriktsprofil som gir sysselsetting og grunnlag for bosetting i store deler av landet. Som eksportnæring er den betydelig ved at utenlandske turister legger igjen vesentlige valutainntekter. Næringen gir et servicetilbud til annen næringsvirksomhet og til befolkningen i lokalsamfunnet.

3.3.2 Bruttoproduksjon, sysselsetting og eksport for reiselivsnæringen totalt

For 1993 [5] ble basisverdi for produksjon av reiselivsprodukter beregnet til 55,4 mrd. kroner; en vekst på 18 pst siden 1990.

Produksjonsverdien har følgende fordeling (i pst) [6]:

Fordelt på bransjer:		**Fordelt på kunde- grupper:**	
hotell- og restaurantnæringen	37	norsk næringsliv	19
transporttjenester	45	norske husholdninger	49
reisebyråvirksomhet	6	utlendinger	32
kultur og aktiviteter	18		

Reiselivsnæringen *sysselsetter* ca. 80 000 personer/66 000 normalårsverk, inkludert lokal servering i restaurantbransjen.

5. På grunn av det pågående arbeid i Statistisk sentralbyrå (SSB) med hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet er det ikke gjort tilsvarende beregninger for 1994.
6. Kilde: SSB

Eksport og import av reiselivstjenester defineres som henholdsvis utlendingers forbruk i Norge og nordmenns forbruk i utlandet. I 1995 var eksporten og importen av reiselivstjenester henholdsvis 15,1 og 26,7 mrd. kroner.

3.3.3 Hotell- og restaurantnæringen: Antall bedrifter, omsetting og sysselsetting. Distriktsprofil

Tabellen under viser antall bedrifter, omsetning og sysselsetting i hotell- og restaurantnæringen i 1992 fordelt på fire virksomhetskategorier i henhold til SSBs statistikk [7].

	Antall bedrifter	Omsetning ekskl. mva (i 1000 kr)	Sysselsetting (Utførte årsverk)
Drift av restauranter og kaféer	4.511	13.339.734	24.733
Drift av gatekjøkken, salatbarer og pølseboder	995	1.298.867	2.343
Hotellvirksomhet	1.552	7.648.806	14.112
Drift av campingplasser	673	354.314	680
Totalt hotell- og restaurantdrift	7.731	22.641.721	41.868

Neste tabell viser antall bedrifter, omsetning og sysselsetting for hotell- og restaurantnæringen totalt fordelt på fylker og landsdeler:

Fylker/landsdeler	Antall bedrifter	Omsetning ekskl. mva (i 1000 kr)	Sysselsetting (Utførte årsverk)
Oslo	856	4.159.838	7.059
Akershus	402	1.246.593	2.299
Totalt Oslo/Akershus	1.258	5.406.431	9.358
Østfold	362	690.613	1.375
Vestfold	287	764.607	1.394
Totalt Øst- og Vestfold	649	1.455.220	2.769
Oppland	578	1.370.985	2.668
Hedmark	335	689.831	1.395
Buskerud	527	1.416.357	2.547
Totalt indre Østlandet	1.440	3.477.173	6.610
Telemark	371	864.633	1.531
Aust-Agder	202	394.328	771
Vest-Agder	253	687.208	1.295
Totalt Telemark og Agder	826	1.946.169	3.597
Rogaland	513	2.225.639	3.949
Hordaland	673	2.138.991	3.969
Sogn og Fjordane	291	622.793	1.259

7. Kilde: SSB: Reiselivsstatistikk 1993, tabell 9.

Møre og Romsdal	444	966.922	1.770
Totalt Vestlandet	1.921	5.954.345	10.947
Sør-Trøndelag	411	1.229.596	2.445
Nord-Trøndelag	246	775.792	1.576
Totalt Trøndelag	657	2.005.388	4.021
Nordland	475	1.147.834	2.331
Troms	292	973.335	1.810
Finnmark	213	592.524	1.098
Totalt Nord-Norge	980	2.713.693	5.239

KAPITTEL 4

Historikk

4.1 INNLEDNING

Offentlige reguleringer av næringsmidler har en lang historie og omfatter mange aspekter. Dagens ordninger er dermed et resultat av en utvikling over lang tid og må forstås på denne bakgrunn. Vi finner det derfor nødvendig å gi en kort redegjørelse for denne historien med hovedvekt på nyere tid, dvs de siste hundre år i Norge.

Av framstillingstekniske grunner har vi valgt å skille ut kontroll med fisk fra den generelle framstillingen, se avsnitt 4.4.

4.2 BAKGRUNN OG BEGRUNNELSE FOR DAGENS NÆRINGSMIDDELLOVGIVNING

4.2.1 De eldste reguleringer og næringsmiddelkontroll

Menneskelig sivilisasjon er nært knyttet til dyrking av mat og husdyrhold og til arbeidsdeling hvor mat byttes mot andre produkter og tjenester. Marked med omsetning av mat er av svært gammel dato.

Med matmarkedet oppsto også samfunnets behov for visshet om at maten ikke var dårlig og i verste fall helseskadelig. Faren for helseskade var reell nok og ble ansett som så viktig at myndighetene tidlig etablerte kontrollordninger. Kontroll med omsetning av mat på markedet var blant de første offentlige oppgavene og slike reguleringer var kjent allerede i faraoenes Egypt. Det finnes også omtale av dette temaet i Mosebøkene. Videre hadde Athen og de andre byene i oldtidens Grekenland kontroll av matmarkedet.Tilsvarende kontroll skjedde også i Romerriket. Romerriket er ellers bedre kjent for at myndighetene sørget for meget god tilførsel av godt og sikkert drikkevann. Arbeidet med å sikre god hygiene ble tatt svært seriøst og var en sak for myndighetene. Det bidro uten tvil til å redusere omfanget av helseproblemer med årsak i næringsmidler.

Vi kan gå ut fra at myndighetskontroll med matmarkedet og sikring av drikkevann og hygiene var et vanlig fenomen i de eldste bystatene og har sikkert hatt betydning for befolkningens helse og derved for byenes evne til å utvikle seg.

Matkontrollen hadde også som formål å sikre redelig omsetning av matvarer. Dette hensynet var nært knyttet til ønsket om et ordnet marked og derved et ordnet bysamfunn. Markedet var et byfenomen og derved var også kontrollen av matvarer begrenset til byene.

Flere byer hadde egne inspektører. Aristoteles skrev i boken Politikken om hvordan denne kontrollen burde være og hvilke egenskaper og roller kontrollørene burde ha og hvordan de burde opptre.

4.2.2 De eldste norske reguleringer

De eldste kjente norske lovene fra rundt år 900 forbød folk å spise rått kjøtt, og forordnet faktisk bøter for dem som spiste kjøtt av selvdøde dyr eller drakk blodet. Formålet antas å ha vært å beskytte folks helse men det kunne også være religiøse begrunnelser.

I Magnus Lagabøters bylov for Bergen fra 1276 var det regler for husstell og det ble i 1282 nedlagt forbud om kasting av avfall i byen. Disse bestemmelsene var klart helsemessig begrunnet.

Næringsmiddelkontroll som markedskontroll skriver seg tilbake til middelalderen. Kontrollen foregikk ved inspeksjoner, og det var særlig kjøtt, øl, vin og brød som var gjenstand for kontroll. Forfalskning av matvarene, eller forsøk på å selge kjøtt av selvdøde dyr, ble slått hardt ned på. F eks var det i Bergen allerede i middelalderen strenge bestemmelser mot salg av forfalsket eller bedervet mat. Dronning Margrethe innførte på 1400-tallet til og med dødsstraff for dem som solgte bedervet fisk.

Regler og kontroll var nok motivert både av helse- og redelighetshensyn blant annet som et ønske om ordnet omsetning av matvarer. Samtidig fantes reguleringer som bare hadde redelighet som formål. I Magnus Erikssons retterbot av 1330, stilet til borgerne i Bergen, klages det for eksempel over at ris, gryn, mandler og krydder var blandet opp med fremmede og verdiløse stoffer.

Den såkalte renhetsloven for øl ble innført i Bayern i 1516, og senere også gjort gjeldende i Norge. Kun vann, humle, malt og gjær ble tillatt brukt ved brygging av øl. Regelen har holdt seg helt opp til vår tid og ble avviklet ved at ølloven av 1912 ble opphevet 1. januar 1994. Det kan synes som om renhetskravet etterhvert ble innskrenket til bare å omfatte øl for salg siden 1912-loven åpnet opp for at «ener, enebær, pors, sirup og sukker...» ble benyttet ved privat brygging, jf § 1.

En ordnet og ren markedsplass ble ansett som grunnleggende for å sikre liv og helse. Myndighetene rettet mer av oppmerksomheten på trygg mat og andre helsepolitiske tiltak, f eks sikring av vanntilførsel og utbygging av kloakksystemer i byene.

I enkelte europeiske byer ble det etablert offentlige slaktehus allerede i middelalderen. I Norge ble slakting regulert ved såkalte laugsartikler for slakterne den 5.mai 1683. Disse ble på 1700-tallet supplert av politianordninger om bl a slakting for ulike byer.

De første lovene var en blanding av helselover og næringspolitiske lover for å sikre et ordnet marked. Egne straffelover fantes ikke og man måtte derfor ta inn bestemmelser slik at de rammet handlinger som hadde til hensikt å skade andre via næringsmidler. Slik dobbelt funksjon hadde bl a Kristian den femtes Norske Lov av 1687 sjette bok som omhandlet «Misgjerninger». Av disse bestemmelsene var det kun én «straffelovbestemmelse» og den rammet forfalskning av varer, også matvarer.

For byene, fortrinnsvis de større, fantes det dessuten «Politianordninger» som forbød «nogen at fallby eller forhandle bedærvede spisevarer, usundt kvæg eller andet deslike, som kunde forårsake sygdom.» Det kan synes som forordningene ble fastsatt på sentralt hold. Det vises til at sentralmakten fastsatte regler begrenset til byer som f eks Bergen.

Tilsyn med overholdelse av anordningene tillå politiet.

I tillegg fantes landsdekkende regler slik at en hadde to regelsystemer; lokale og nasjonale. Dette systemet finnes fortsatt ved at kommunene har egne helseforskrifter. Lovgivning fra ulike perioder eksisterte også ved siden av hverandre og dette har også bidratt til den oppsplittede lovstrukturen på næringsmiddelområdet.

Eidsvoldsmennene ønsket ikke en slik tilstand og de ville fjerne alle spor etter danskekongenes lover. De hadde svært ambisiøse planer mht lovrydding og bedret lovstruktur. I Grunnlovens § 94 bestemte de at «En ny almindelig civil og kriminal Lovbog skal foranstaltes udgivet paa første eller, om dette ikke er muligt, paa andet ordentlige Storthing.» Arbeid ble igangsatt, men ikke realisert selv om «kriminalloven» riktignok ble vedtatt i 1842.

Kriminalloven medførte at lovgivningen ble tosporet; den etablerte separate straffebestemmelser adskilt fra de daværende helse-/næringspolitiske reguleringene. Dette tosporede systemet er videreført i gjeldende straffelov av 1902 som inneholder flere bestemmelser med formål å forhindre helseskade via næringsmidler.

Selv om de fleste reguleringer rettet seg mot den enkelte var det også regler rettet mot laugene som drev handel med ulike matvarer. Disse ble koblet sammen med reguleringen av adgangen til å drive næringsvirksomhet. På slutten av 1700-tallet oppsto merkantilismen med andre organisasjonsformer av økonomisk virksomhet, særlig aksjeselskapet. Dette førte til at laugenes betydning ble redusert, følgelig også laugsreguleringene. Med liberalismen ble laugsreguleringene opphevet rundt 1840. Det ble etablert nye kontrollordninger og nye former for offentlige reguleringer. Lokale sunnhetskommisjoner ble opprettet. I Bergen skjedde det i 1832 og i Oslo i 1834.

Ikke alle laugsreguleringene ble avskaffet umiddelbart. Mange av dem eksisterte ved siden av de nye reguleringsformene.

Dagens kommunale næringsmiddelkontroll vokste fram fra midten av forrige århundre, sammen med urbaniseringen og problemene med matforsyningen til de raskt voksende byene. I den tidlige fasen av industrialiseringen med stor befolkningsvekst i byene innebar matmarkedene stor helserisiko dels pga manglende hygiene og dels fordi matvarene ble forfalsket gjennom tilsetning av giftstoffer. Alvorlige sykdommer ble også overført fra dyr til mennesker gjennom mat. Eksempler er tuberkolosen som ble overført i melk, samt tyfoidfeber og dysenteri. Melk ble dessuten forfalsket ved vanntilsetting og på mange andre måter. Tuberkolosesmitten gjennom melken ble stoppet da man begynte å pasteurisere denne, men det var allikevel et akutt behov for å bedre tilstanden.

4.2.3 Innledningen til den nyere tid - fra sunnhetsloven i 1860 til næringsmiddelloven i 1933

Den første lovgivning som fastsatte et nasjonalt kontrollsystem var lov av 16. mai 1860 om Sundhedscommissioner og om Foranstaltninger i Anledning af epidemiske og smittsomme Sygdomme. Loven har gått under navnet sunnhetsloven.

Sunnhetsloven § 1 fastslo at «I enhver Kjøbstad skal det være en Sundhedscommission ...» ledet av en lege og ellers bestående av byens ingeniør samt fire andre hvorav den ene skulle være kvinne. Denne plikten gjaldt også for landkommuner med formannskap.

Kommisjonens oppgave var å føre kontroll med nær sagt alle forhold som kunne påvirke helsetilstanden på negativ måte slik som hygiene, drikkevann og «skadelige Næringsmidlers Forhandling», jf § 3.

Sunnhetsloven hadde som formål å regulere det man i dag kaller forebyggende helsearbeid. Betydelig myndighet ble lagt til kommisjonen (senere de kommunale Helseråd, nå kommunestyret). Loven var en fullmaktslov som ga kommunene myndighet til å vedta såkalte «sundhetsforskrifter». Forskriftene ble fremmet av kommisjonen og godkjent av Kongen.

Lovens system var at den enkelte kommune var et eget kontrollområde. Det har nok sammenheng med at næringsmidler stort sett ble omsatt i nærområdene innenfor den enkelte kommune. Forvaltningsansvaret var tillagt Justisdepartementet og kommisjonene/helserådene fikk betjenter som førte tilsyn. I tillegg var politiet pålagt å se til at kommisjonenes/helserådenes beslutninger ble etterkommet. Det var mao to lokale myndigheter med tilsyns- og håndhevelsesansvar.

Etter at sunnhetsloven hadde virket i rundt 20 år ble det i 1880-årene fremmet en «forestilling til Indredepartementet» fra landbruksdirektøren med forslag til særskilt regulering av margarinproduksjon. Det heter her bl a at «... omend de bedre margarinsorter ikke i alminnelighet indeholdt stoffer, som var egentlig skadelige for sundheten, var der dog grund til at anta, at for ernæringen kunde slike kunstige blandinger ikke fuldt ut erstatte det naturlige smør.» og han «... fandt det nødvendig baade at faa den indenlandske handel med kunstig smør under kontrol og at sikre de norske interesser ved utførsel av smør til fremmede land. Det gjaldt at hindre, at margarin gik i handelen som smør, derimot ikke at margarin fandt avsætning under sitt rette navn.»

Forslaget førte til at lov om handel med kunstig smør ble vedtatt den 22.juni 1886. Loven ble avløst av en margarinlov den 8.mars 1902 og denne inneholdt også krav om tilvirkningen. 1902-loven ble avløst av ny lov i 1931. Den siste margarinloven var fra 1948 og ble opphevet i 1991.

Loven var som nevnt ikke motivert i margarinens helseskadelighet, men derimot i en antakelse om at smør var sunnere. Det var derfor neppe hensynet til folks helse som var det sentrale. Det ble f eks eksplisitt gitt uttrykk for at loven var motivert av å «sikre de norske interesser ved utførsel av smør». Forslaget kom heller ikke fra helsemyndighetene, men fra landbruksmyndighetene. Det reelle formålet var m a o å beskytte norsk landbruks økonomiske interesser. Det vises til omtalen av landbrukskvalitetslovgivningen nedenfor.

Loven innførte bl a krav som skulle forhindre forveksling av smør og margarin. Dette ga seg bl a utslag i krav om at margarin bare kunne omsettes i pakker med kubisk form og med en rød strek rundt hele pakken. Det ble også med hjemmel i margarinlovgivningen innført forbud mot å produsere margarin i lokaler hvor det ble produsert smør.

Til å forestå kontrollen ble det opprettet et nytt statlig organ; Margarinkontrollen.

Den 14.juni 1890 ble lov om «sundhedsfarlige stoffers opbevaring og forhandling m.v.» vedtatt. Loven omfattet også farlige stoffer i næringsmidler. Loven ble avløst av lov 2.5.1930 om oppbevaring, sending og omsetning av helsefarlige stoffer. I dag er denne lovgivningen videreført ved produktkontrolloven, se nedenfor.

Pga høy spedbarnsdødelighet i Kristiania besluttet sunnhetskommisjonen/- helserådet i 1891 å etablere offentlig kontroll med melk. Kontrollen ble først effektiv i 1898. Senere ble melkekontrollen utviklet på basis av en jurhelsekontroll og fra 1947 ble det opprettet mastitislaboratorier som ble pålagt å drive systematisk bekjempelse av mastitis (jurbetennelse). Etterhvert ble også pasteurisering av melk pålagt. Hjemmel for dette kravet var bl a husdyrsjukdomsloven av 1894.

Slakting av dyr representerte mange steder betydelige hygieniske problemer og det var stort behov for å få bedre orden. Kristiania sunnhetskommisjon fremmet derfor forslag om at det ble etablert offentlig slakting. Etter at Justis- og politidepartementet hadde innhentet uttalelser fra «Overlægen for det civile Veterinærvæsen», Landbruksdirektøren og «Direktøren for det civile Medicinalvæsen» fremmet regjeringen et lovforslag i Ot prp nr 22 (1892) der slakting av dyr hvor kjøttet skulle omsettes ble gjort til en offentlig (dvs kommunal) oppgave. Privat slakting ble samtidig forbudt. Lov om «kommunale slagtehus, kjøtkontrol m.v.» ble vedtatt den 27.6.1892. Kontroll med ferdige kjøttvarer sorterte fortsatt under sunnhetsloven som i tiden fram til 1892 også hadde hjemlet tilsyn med slakting.

Kjøttkontrollovens formål var todelt: «Denne Kontrol har til Formaal at forebygge, at den menneskelige Sundhed udsættes for Fare ved Nydelsen af sygt eller bedærvet Kjød, eller ved Behandlingen af saadant Kjød, paa samme Tid som den spiller en stor og vigtig Rolle, hvad Opdagelsen af smitsomme Dyresygdomme

angaar; den befordrer derved disses Forebyggelse og Utryddelse.» Samtidig var det erkjent at det var nær forbindelse mellom formålene da enkelte dyresjukdommer også kan angripe mennesker. Dette til forskjell fra fiskesjukdommer som med unntak for noen parasitter ikke er helseskadelige for mennesker.

Forutsatt «Kongens Samtykke» ga loven kommunene adgang til å påby at slakting av nærmere bestemte Arter af Husdyr, hvis Kjød skal benyttes til Menneskeføde, skal foregaa i det kommunale Slagtehus.» Slaktehusene måtte også være godkjent av«Kongen». I tillegg påbød loven kontroll utført av kommunal dyrlege i kommuner med mer enn 4.000 innbyggere. Loven hjemlet også etablering av kontrollordninger av kjøtt i kommuner uten «slaktetvang». Også importert kjøtt skulle kontrolleres. Godkjent kjøtt skulle «stemples eller merkes.» Loven ga dessuten «Kongen» adgang til å fastsette forskrifter.

I stedet for å vedta en egen kjøttkontrollov kunne reguleringen ha skjedd ved å innta de nødvendige hjemlene i sunnhetsloven. Vedtagelsen av en egen lov om slakting og loven om kunstig smør var derfor starten på en oppsplittet lovstruktur på næringsmiddelområdet og således starten på langvarige samordningsproblemer både for privat og offentlig sektor.

Forvaltningsansvaret av kjøttkontrolloven ble først lagt til helsemyndighetene som også hadde ansvar for sunnhetsloven. Helsemyndighetene var på den tiden underlagt Justisdepartementet, men ble overført til Sosialdepartementet da dette ble opprettet. Ansvaret ble imidlertid allerede i 1894 overført til Veterinærdirektøren som var underlagt Indredepartementet og senere Landruksdepartementet. Dette skjedde etter en hard maktkamp hvor veterinærene gikk «seirende ut». Kampen om kjøttkontrollen er derfor starten på veterinærenes posisjon innen næringsmiddelkontrollen i Norge.

Sammen med loven om kunstig smør medførte loven et todelt ansvar for næringsmiddelkontroll på departementsnivå. Senere kom også Handelsdepartementet og Fiskeridepartementet til og denne tredelingen eksisterer fortsatt. Nedenfor framgår det at også andre departementer har ansvar med relevans for denne utredningen.

Kjøttkontrollen var primært innrettet på å kontrollere kjøtt til menneskeføde. Men den var i tråd med formålet også fra starten av en kontroll med husdyrsjukdommer. Dette hadde sammenheng med at veterinærvesenet ble etablert i 1890. Prinsippet om at næringsmiddelkontrollen av kjøtt måtte starte med kontroll av det levende dyret ble innført. Denne dobbelte funksjon er bakgrunnen for veterinærenes posisjon i kjøttkontrollen og senere også i annen næringsmiddelkontroll. Nåværende husdyrsjukdomslov er fra 1962. I tillegg til denne finnes det også en fiskesjukdomslov fra 1990 og en lov om smittsomme sykdommer på bier fra 1938.

Av Ot prp nr 22 (1892) fremgår det at i flere byer førte dyrlegene kontroll med kjøtt på markedene og at de også konfiskerte kjøtt som var «illelugtende, uappetitligt, stammer fra et selvdødt eller under Transporten beskadiget Dyr ...» selv om kjøttet ikke var «direkte skadeligt». Det sies dessuten at det med loven ikke var «... Meningen at lægge nogen Hindring iveien for Indførsel af slagtet Kjød fra Landet eller fra andre Bykommuner.»

Dyrlegenes kontroll var en del av helserådenes kontroll. Dyrlegenes kontroll var inntil slakteloven av 1892 regulert i de kommunale sunnhetsforskriftene. F eks fikk Bergen slike forskrifter i 1882.

Offentlige slaktehus med tilhørende kontrollplikt ble innført i mange europeiske land i løpet av 1800-tallet som et tiltak for særlig å bekjempe tuberkulose og ble sett i sammenheng med tiltak for bedret vanntilførsel, renovasjon og kloakksystem generelt. I dette inngikk et ønske om å sentralisere slaktingen som til da foregikk i mange små privateide slakterier spredd rundt om i byene med dårlige sanitære

forhold. Sentralisering muliggjorde også effektiv kontroll av smittsomme dyresjukdommer. Gjeldende kjøttkontrollov er fra 1957, se nedenfor.

Den 8.mai 1900 ble tuberkuloseloven vedtatt. Loven ga sunnhetskommisjonene adgang til å gripe inn for å forhindre smittespredning bl a ved å nekte personer å delta i behandling av næringsmidler og røkt av kyr.

Rundt år 1900 ble også lov om vragning af sild og lov om sildetønder vedtatt. Dette var de første lovene som særskilt rettet seg mot fiskeriene etter at sunnhetsloven kom. Lovene er blitt etterfulgt av en lang rekke lover og er fra og med 1959 samlet i én lov. For å forenkle fremstillingen er kontroll med fisk behandlet separat nedenfor, se avsnitt 4.4.

Den 4 mai 1901 ble fremmedloven vedtatt og denne hadde også bestemmelser om matservering. Denne delen av loven er senere erstattet av hotellovgivningen først i 1917 og deretter i 1935 og i 1957. Gjeldende lov er fra 1983.

Den 6 juni 1958 fastsatte Samferdselsdepartementet forskrifter som omhandlet orden og hygiene hjemlet i lov om hoteller, andre herberger og serveringssteder m.m. av 5.april 1957 nr 3. Forskriftene hadde flere bestemmelser om kjøkkenhygiene og matvarer. Tilsynet tillå daværende Hotell- og turistdirektoratet. Forskriften har vært opphevet, men deler av den er blitt «vekket til live» igjen

Som nevnt foran har straffelovene opp gjennom tidene hatt bestemmelser som rammer produksjon og omsetning av helseskadelige næringsmidler samt uredelighet. De første reglene man hadde var egentlig straffelover. Etterhvert fastsatte de ulike næringsmiddelmyndighetene mere spesifiserte adferdsnormer uten at straffeloven er blitt endret. Gjeldende straffelov fra 1902 har således flere bestemmelser som beskytter mot farlige næringsmidler o.l.

Fra 1904 til 1914 ble det vedtatt flere lover som inneholdt bestemmelser om handel med giftstoffer og om legemidler til både mennesker og dyr.

Lov om varemerker og utilbørlige varekjennetegn og forretningsnavn ble vedtatt 2.7.1910. Loven hadde en dobbelt oppgave ved dels å beskytte den redelige næringsdrivende mot illojal konkurranse og dels å beskytte almenheten mot å bli ført bak lyset.

Den 11.juni 1915 ble «lov om salg av brød efter vegt» vedtatt. Loven fastslo at brød skulle være velstekt. Formålet var å verne forbrukerne og redelige bakere/handlende. Fortsatt gjelder en forskrift som fastsetter hvilke vekter brød kan ha.

Når det gjelder tilsyn og håndhevelse av sunnhetsloven ble ikke det kommunale ansvar alltid fulgt godt nok opp. Nærmere 60 år etter sunnhetslovens ikrafttreden var det «... adskillige kommuner - antagelig dog kun paa landet - som enten ikke har nogen sundhetsforskrifter i det hele tat, eller hvis sundhetsforskrifter ikke indeholder nogen særlige bestemmelser om næringsmidler», jf Socialdepartementets første utkast til ny lov om tilsyn med næringsmidler fra 1917, se Ot prp nr 51 (1932) side 64.

Lovgivningen var gjennom vedtagelsen av de mange nye lovene blitt oppsplittet og allerede i Socialdepartementets nevnte utkast til ny lov i 1917 ble det fastslått at «Den svakeste side ved den nuværende tilstand er mangelen på energi og ensartethet i retshaandhævelsen», samme sted side 73.

Medisinaldirektøren foreslo i 1910 at det burde utarbeides en næringsmiddellov og uttalte i den forbindelse at industrien og spesielt kjemisk industri hadde «... overtatt tilberedning av sammensatte og konservering av usammensatte næringsmidler. Samtidig med at fremstillingen derved i mange retninger er blitt mere fullkommen, har under den voksende konkurranse forfalskning av næringsmidler tatt fart. Verdiløse eller bedervede råstoffer gis et bedre utseende ved forskjellige tilsetninger. Ved tilberedelsen av sammensatte næringsmidler erstattes verdifulle bestandeler av gan-

ske verdiløse eller iallfall lite verdifulle stoffer. I mange henseende er de anvendte stoffer likefrem helsefarlige.», jf Ot prp nr 51 (1932).

Av disse grunner nedsatte Justisdepartementet et utvalg i 1911 for å utrede saken og de fremmet et lovforslag i 1917. Etter invitasjon fra den svenske regjeringen om et nordisk lovsamarbeid ble nytt utkast fremlagt i 1923. Lovutkastet ble forelagt Landbruksdepartementet, Handelsdepartementet og flere næringsorganisasjoner til høring.

Landbruksdepartementet fremmet kort tid etter et forslag til kvalitetskontrollov for landbruksvarer og slik lov ble vedtatt allerede i 1924. Av Ot prp nr 53 (1924) fremgår det at det hadde vært noe eksport av norske landbruksvarer, og at «... på verdensmarkedet har vi skarpe konkurrenter, og vi vil ikke opnå lønnsomme priser, dersom vi ikke er i stand til å levere varer av første klasses kvalitet, sortert og pakket slik som det utenlandske marked forlanger. Det har tidligere vært syndet overmåde meget på disse områder og ... at forholdene fremdeles ikke er som de skal være. ... Av ost sendes ikke sjelden sekunda vare, som i høi grad bidrar til å nedbryte tilliden til norsk ost i utlandet. ... Også for det innenlandske marked er det nødvendig at kvaliteten heves og omsetningen ordnes så varene kan tilbys kjøpmennene i tilstrekkelig store mengder av god kvalitet og vel sortert, om vi skal ha håp om å konkurrere med de fremmede varer.»

På grunn av «mange små og spredte produksjonsenheter» og vanskelighetene med å få etablert bransjeordninger på frivillig basis anså departementet det nødvendig at det «offentlige griper regulerende og kontrollerende inn og derved fremtvinger det samarbeide som må til for å hitføre et godt resultat.»

Det ble vist til vrakerordningen på fiskesiden, «men tilsvarende lovbestemmelser for landbruksprodukter savner vi..» og at det var «fremkommet sterke krav om at der må gjøres noget for å sikre eksporten av visse landbruksvarer, særlig egg og ost.»

Det ble også vist til at Provianteringsdepartementet i 1918 hadde fastsatt «de første regler om tilvirkning, merkning og salg av ost og mysost.» Reglene ble kort tid etter opphevet for å bli vedtatt i endret form i 1921, men de var begrenset til innenlandsk omsetning. Det ble uttrykt bekymring for at disse reglene var hjemlet i «prisreguleringsloven og de ekstraordinære lover fra krisetiden, og disse skulde vel nu efterhånden kunne ventes ophevet.» Reglene skulle primært «sikre ... mot illojal konkurranse og å sikre forbrukerne at de virkelig får en ost, som inneholder det fett, som den utgis for.», se Ot prp nr 53 (1924) side 8. Kontrollen var tillagt «meierifunksjonærene» samt at næringsmiddelkontrollen tok prøver og sendte de til «Statens landbrukskjemiske kontrollstasjoner.» Men for eksport «... byder ikke disse reglene tilstrekkelig sikkerhet.», se Ot prp nr 53 (1924) side 8.

Videre ble det vist til lov om fellesmerker av 9.7.1923 som ga foreninger med medlemmer som ikke kunne oppnå beskyttelse etter lov om varemerker av 2.7.1910, «enerett for sine medlemmer til å bruke fellesmerker som skal tjene til ... å adskille medlemmenes varer fra andres, eller til kontroll. Sådan adgang skal også tilkomme norske offentlige myndigheter som varetar ervervsmessige fellesinteresser for gupper av statsborgere.» Myndighetene kunne mao etablere beskyttede merkenavn for en bransje med tilhørende forbud mot «... utførsel av smør, som ikke er påført vedkommende kvalitetsmerke.»

Men loven om fellesmerker savnet kontrollhjemmel: «Denne lov sikter i det hele ikke på nogen offentlig kontroll med varenes kvalitet. I tilfelle av uberettiget bruk av merket er det vedkommende næringsdrivende som må ta affære, og loven har derfor heller ingen bestemmelser om nogen offentlig kontroll.», se Ot prp nr 53 (1924) side 3. Departementet understreket på den bakgrunn at det var nødvendig med offentlig kontroll. I tillegg ønsket departementet at innførte varer skulle merkes

på emballasjen f eks «... et merke med importørens nr. og ordet Utenlandsk ost». Formålet var også å «... yde handelsmannen beskyttelse mot uhederlig konkurranse.»

Landbrukskvalitetslovens formål var ifølge § 1 å sikre at nærmere spesifiserte varer «... fremtrer som velbehandlet, god handelsvare. Kongen kan herunder utferdige forskrifter, som sikter til å forebygge uriktige forestillinger om varenes oprinnelse, art, sammensetning eller kvalitet.» Landbruksdepartementet var også opptatt av standardisering og antydet muligheten av «et felles kvalitets- og nasjonalmerke for landbruksvarer.» Norsk kyllingeksport til England slet med dårlig og ujevn kvalitet. Loven var et tiltak for å bedre på denne tilstanden samt å verne det norske markedet mot dårlige varer fra andre land og kanskje ikke bare dårlige varer, men mot konkurranse generelt. Det fremgår av stor fokus på krav om merking av «utenlandsk» på importerte varer. Formålet var mao både å bidra til bedret kvalitet på landbruksvarer og til mer redelig omsetning av slike.

Landbrukskvalitetslovene bør derfor ses i sammenheng med lov 22.6.1934 om midlertidig innførselsforbud m.v. Loven var særlig innrettet mot å styre og dermed begrense innførsel av landbruksvarer og erstattet den tidligere innførselsloven av 1918. Loven bør også ses i sammenheng med lov 10.7.1936 til å «fremja umsetnaden av jordbruksvarer».

Landbrukskvalitetslovens formål var klart å bidra til økt etterspørsel etter norske landbruksvarer. Loven ble erstattet av gjeldende lov 17.juni 1932 som bl a utvidet varespekteret ift 1924-loven.

Hensynet til å fremme landbruksinteresser kom særlig tydelig til uttrykk i Ot prp nr 45 (1932) hvor det rett ut sies at «Det kan derfor være fare for at hvalkjøtt kan bli en farlig konkurrent til annet kjøtt. ... Det bør muligens også overveies om salg av hvalkjøtt til menneskeføde bør forbys for almindelige kjøttforretninger og henvises til spesialutsalg.» se side 4. Loven regulerer hvalkjøtt eksplisitt. Lovens formål er derfor ikke ensidig å fremme salg av landbruksvarer, men også å gi adgang til å gripe inn overfor og evt redusere salg av konkurrentproduktet hvalkjøtt.

Landbrukskvalitetslovgivningen var ellers et resultat av at råvarer fra landbruket i stigende grad ble gjenstand for industriell bearbeidelse og pakking og handelsvare for et større marked herunder inn- og utførsel.

Kontrollen ble tillagt Statens planteinspeksjon, Statens kvalitetskontroll for vegetabilske konserves og Meierilaboratoriet.

Landbrukskvalitetsloven i 1924 var nok en strek i regningen for Sosialdepartementet. På forespørsel fra Sosialdepartementet om ikke loven kunne inngå i den planlagte næringsmiddelloven begrunnet Landbuksdepartementet sitt «avslag» med at det var behov for ikke bare å beskytte mot «sundhetsskadelige» næringsmidler, men i tillegg også stille krav for å få «velbehandlet, god handelsvare.» Det ble også gitt uttrykk for at forvaltning av slik regulering burde tilligge Landbruksdepartementet.

I Landbruksdepartementets høringsuttalelse av 8.4.1929 til utkast til næringsmiddellov synes departementet paradoksalt nok å ha endret syn ved at det gikk imot forslaget i lovutkastet om at «Kongen» skulle gis «adgang til å gjennomføre kvalitetskontroll med alle varer ... En slik kontroll kan medføre betydelige inngrep i den almindelige næringsfrihet og kan omfatte forhold av meget ømtålelig og vanskelig art. Man finner det derfor tvilsomt å be Stortinget om en så vid bemyndigelse for administrasjonen, som det her foreslåes, og nærværende departement vilde for sitt vedkommende ha betenkeligheter ved å motta en slik bemyndigelse. Man er derfor kommet i tvil, om det overhodet lar sig gjøre å opta kvalitetsloven i næringsmiddelloven, uten at utkastet vesentlig bygges om. Særlig gjelder dette bestemmelsene om eksport, som ikke synes å passe i en almindelig næringsmiddellov.» Departementet

konkluderte med at landbrukskvalitetsloven burde opprettholdes som selvstendig lov.

Forklaringen må være at departementet ikke ønsket for strenge helsemotiverte krav for landbruksprodukter. De ønsket i stedet å fastsette krav som skulle øke etterspørselen etter slike, selv om det ikke nødvendigvis er selvmotsigende. Landbrukskvalitetsloven av 1924 begrenset seg til at visse landbruksvarer skulle «... fremtre(r) som velbehandlet, god handelsvare.» og den ga hjemmel for å fastsette forskrifter for å «... forebygge uriktige forestillinger om varenes opprinnelse, art, sammensetning eller kvalitet, eller som angir hvorledes varene skal være tilvirket, hvad de må inneholde eller hvilke krav de skal tilfredsstille for, at de kan utføres, innføres eller utbys til salg under en viss betegnelse.» Departementet fryktet at helsemotiverte krav kunne bli for strenge til at landbruket og landbruksbasert industri kunne overholde kravene og at helsemyndighetenes engasjement representerte en trussel for landbruket. Landbrukskvalitetslovgivningen må ses i dette lyset. I så fall representerte de mottiltak mot for strenge helsekrav samt et forsøk på at forvaltningen skulle tilligge Landbruksdepartementet og ikke helsemyndighetene.

Kvalitetsloven for landbruksvarer var ikke den eneste loven som Landbruksdepartementet fremmet i denne perioden. Lov om kontroll med innførsel og omsetning av honning ble vedtatt 16.6.1927 og lov om landets kornforsyning den 22.6.1928. Etter sistnevnte plikter Statens Kornforretning å kjøpe alt norskavlet korn «... dersom kornet tilfredsstiller de kvalitetskrav som til enhver tid gjelder. Kornforretningen fastsetter regler om gradering av kornets kvalitet.», jf § 17.

Lov om opprinnelsesmerker av 21.6.1929 bestemte at «... Kongen kan fastsette at nærmere angitte varer ikke må selges eller fallbys her i landet og heller ikke innføres fra utlandet, med mindre de er forsynt med angivelse av om det er norsk eller utenlandsk vare eller med angivelse av varens frembringelses- eller opprinnelsessted.», jf § 1. Næringsmidler var ikke unntatt.

4.2.4 Næringsmiddelloven av 1933 og tiden fram til kjøttkontrolloven i 1957

Som nevnt ble utvalget som fikk i oppdrag å utrede behovet for ny næringsmiddellovgivning nedsatt av Justisdepartementet. Utkastet forelå i 1915 og ansvaret for høringen som ble avsluttet i 1917 lå i departementet for Handel og sociale saker som var opprettet i mellomtiden. Socialdepartementet som var opprettet i 1913 overtok ansvaret og sendte saken på ny høring. Sammen med Landbruksdepartementet var daværende Håndverk-, Industri- og Skipsfartsdepartementet (Handelsdepartementet) sentral høringsinstans. Handelsdepartementet uttalte den 4.3.1929 bl a at

«Således som fremstillingen av surrogater, forfalskninger av næringsmidler og forholdene idetheletatt i nutiden har utviklet sig, må en mere systematisk næringsmiddelkontroll fra det offentliges side antas å være påkrevet. .....Man vilde ansett det for heldig, at denne kontroll kunde vært anordnet under ett for alleslags næringsmidler. .....Man er enig i at det vilde vært overmåte heldig om alt tilsyn med nærings- og nydelsesmidler kunde vært anordnet ved én enkelt lov....

Næringsmiddelloven måtte da i stor utstrekning omfatte merkantile interesser. Med de foreliggende forarbeider skulde der forsåvidt ikke være særlige vanskeligheter ved å utarbeide en sådan lov som samtidig også omfattet de krav som må stilles av hensyn til folkehelsen.

Vanskeligere vilde det imidlertid være å finne en hensiktsmessig form for de kontrollorganer som er nødvendige av hensyn til det dobbeltsidige formål. For å undgå det konkurranseforhold som let vilde opstå når de forskjellige interesser skal varetas av 3 departementer, vilde det være nødvendig å gå til oprettelse 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 ...«, jf Ot prp nr 51 (1932) side 7.

Det fremgår av Handelsdepartementets uttalelse at de også siktet til regulering av fisk som da lå under Handelsdepartementets ansvarsområde. Vi kjenner imidlertid ikke til at departementet har tatt noe initiativ selv. I stedet fremmet departementet flere lover på fiskeområdet, se egen redegjørelse nedenfor.

Fra næringsorganisasjoner og andre ble det rettet «en rekke tildels inntrengende henstillinger om, at en lov om næringsmidler må bli fremmet snarest mulig.», jf Ot prp nr 51 (1932). Begrunnelsen var betydelig omfang av forfalskninger o.l.

Sosialdepartementet fremholdt at formålet med loven var å «verne og fremme folkehelsen. Dens formål går således videre enn til bare å hindre direkte helsefarlige varer.» Det ble også uttrykt at formålet var av «økonomisk og moralsk art» ved at den også rettet seg mot «uredelig og uærlig handel». Det ble understreket at loven om «utilbørlig konkurranse inneholder visstnok bestemmelser om lignende forhold, men at de er negative. Når det gjelder nærings- og nytelsesmidler, bør dette ikke være nok.» Antakelig siktes det her til at det var behov for regler som positivt anga hvordan adferden burde være, og ikke begrenset seg til å hjemle inngrep når adferden avvek fra det ønskelige.

Dette framgikk også ved at loven ble begrunnet med at sunnhetsloven og straffeloven ensidig fokuserte på forbud mao at de var «negative», mens det var behov for å kunne angi «positivt» hvordan behandling m.m. skulle foregå. Loven ble tillagt Sosialdepartementet og Helsedirektoratet. Det utøvende tilsynet ble som for sunnhetsloven, lagt til helserådene i kommunene. I tillegg skulle politi og tollvesen bistå, men deres bidrag ble svært beskjeden.

Det bør også nevnes at Stortinget påla departementet å håndheve loven med varsomhet og at forskriftsutkast skulle forelegges Stortinget, jf NOU 1974: 29 side 16. Til å utarbeide forskriftsutkast nedsatte Sosialdepartementet et Næringsmiddellovutvalg som først ble avviklet i 1972. Senere ble det også oppnevnt et ekspertutvalg, Næringsmiddelrådet, bestående av representanter fra næringsliv, forbrukerne m.v.

Næringsmiddelloven var hva man på den tiden kalte en «blankett-lov» og det er blitt fastsatt mange forskrifter, «rundskriv», «skriv» og «forordninger» i medhold av den.

Loven var og er ikke begrenset til næringsmidler alene. Den omfatter også helseskadelige «bruks- og forbruksting ... kosmetika».

Det bør i denne sammenheng nevnes at det omtrent på samme tid ble vedtatt en lov om innførsel og denaturering av spiritusholdige kosmetika og parfymer, jf lov 29.6.1934. Forvaltningen for denne loven var også tillagt Sosialdepartementet og avløste tidligere lov av 9.7.1920.

Ifølge forarbeidene fremgår det at næringsmiddelloven også omfattet næringsmidler til dyr, jf Ot prp nr 51 (1932) side 11. Dette kom i tillegg til daværende fôrlov av 27.6.1924 som senere ble avløst av gjeldende lov om dyrefôr; lov om tilsyn med fôrvarer av 23.3.1973. Siden næringsmiddelloven trådte ikraft har det derfor vært en dobbeltregulering av dyrefor.

Omsetning av landbruksvarer er regulert i lov 10.7.1936 nr 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer. I medhold av loven er det etablert et system med markedsregulering. Til å forestå denne er samvirkeorganisasjonene tildelt oppgave som markedsregulatører dvs Gartnerhallen, Norsk kjøtt m.v. Disse markedsregulatørene foretar kvalitetsklassifisering av råvarer slik som kjøtt, grønnsaker osv. Klassifiseringen får betydning for pris, men også for råvarenes anvendelse. Klassifiseringen er ikke motivert i helsehensyn og er kun av privatrettslig karakter.

Kristian den femtes Norske Lov av 1687 femte bok 12. kapittel hadde bestemmelser om sel og hvalfangst. Etter denne tid er det vedtatt en lang rekke lover om hvalfangst og gjeldende lov er fra 16.6. 1939; lov om fangst av hval. Forvaltningen av loven tillå Handelsdepartementet og senere Fiskeridepartementet. Loven ga adgang til å fastsette forskrifter bl a om «tilvirkningen av fangsten», jf § 3. Det er fastsatt en felles forskrift med hjemmel i denne bestemmelsen og i kjøttkontrolloven som regulerer behandling av hvalkjøtt.

Til tross for at potetmjøl også var omfattet av landbrukskvalitetsloven fremmet Landbruksdepartementet forslag til en egen lov om potetmjøl; lov 16.6.1939 om regulering av tilvirkning og omsetning av potetmjøl m.m. Det skjedde etter forslag fra De Norske Potetmelfabrikkers Forening som i brev av 29.3.1938 bl a uttalte at det var overproduksjon på potetmjøl og at potetmjølfabrikkene derfor ikke fikk utnyttet kapasiteten med «... overproduksjon og urimelig lave priser. I årenes løp har derfor mange potetmelfabrikker bukket under, igjen blitt satt i drift og på nytt måttet innstille.» Situasjonen medførte så «skarp konkurranse» at daværende «Trustkontrollrådet måtte gripe inn og fastsette minstepriser.», jf Ot prp nr 11 (1939).

Andre løsninger ble drøftet, men økt forbruk var ikke realistisk, importen var «helt ubetydelig» og økt eksport var «... umulig av handelspolitiske forhold verden over og av hensyn til verdensmarkedets lave prisnivå.» Til tross for denne tilstanden var det planer om nye potetmjølfabrikker. Og situasjonen ble ikke bedre for potetbøndene ved at brennerivirkomheten på samme tid ble regulert og redusert.

Det er interessant å konstatere at problemene delvis hadde sin årsak i næringsmiddelloven ved at det med hjemmel i denne var stivelsesmengden i bearbeidede kjøtt- og fiskevarer pålagt redusert, se nevnte Ot prp.

Det ble også vist til at Sverige hadde innført slik regulering og at tilsvarende også skjedde på kornsektoren ved at Statens Kornforretning ikke tillot nye møller.

Loven hjemler fortsatt adgang til å regulere «kvalitet». I medhold av loven er det vedtatt tre forskrifter som fortsatt er gjeldende. Disse inneholder bl a bestemmelser om tilvirkning av potetmjøl. Landbruksdepartementet har ikke delegert myndighet til annet organ og tilsynsansvaret ligger derfor hos departementet selv. Loven ble foreslått opphevet av Lovstrukturutvalget; NOU 1992: 32. Forslaget er ikke blitt tatt til følge.

Under krigen ble følgende lover vedtatt: lov om omsetning av matpoteter og settepoteter ble vedtatt i 1940, lov om konserveringsbedrifter for frukt, bær og grønnsaker og lov om omsetning og bruk av melk i 1941 og lov om tilvirkning og omsetning av eddik og eddikessens i 1944.

Innsats for å skape trygg mat har naturlig nok nær forbindelse med et ønske om god ernæring. Det nevnes derfor at Statens ernæringsråd ble opprettet i 1946.

Som nevnt foran ble den siste margarinloven vedtatt i 1948.

4.2.5 Fra kjøttkontrolloven til vår tid

Kravet om offentlig slakting i 1892-loven ble ikke fulgt opp av gjeldende kjøttkontrollov av 12 april 1957 nr 2 og loven aksepterer derfor privateide slakterier.

Av Ot prp nr 34 (1955) fremgår at «bare omlag 50 pst. av den samlede befolkning får kjøtt som er kontrollert av den offentlige kjøttkontrollen...» og at det var behov for å utvide kontrollen. Loven påbyr derfor slakte-/kjøttkontroll for all kommersiell slakting og ikke bare for større kommuner slik tilfellet var i 1892-loven.

1892-loven etablerte et delt tilsynsansvar ved at slakte-/kjøttkontrollen ble lagt til kommunale kjøttkontrollveterinærer, mens hygienekontroll og kontroll med sammensetning av det ferdige produkt tillå de kommunale næringsmiddelkontroller

som var underlagt helserådene. Dette ble avviklet ved at den nye loven fastsatte at også kjøttkontrollveterinærene skulle underlegges helserådene.

I likhet med 1892-loven er formålet med gjeldende lov å sikre folkehelsen samt å hindre spredning av dyresjukdommer.

Det er i tiden etter 1957 fastsatt en lang rekke forskrifter i medhold av kjøttkontrolloven.

En viktig side ved næringsmiddellovgivningen har i lang tid vært krav til merking av matvarene. Lov om varemerker og om utilbørlige varekjendetegn og forretningsnavn ble som nevnt foran vedtatt 2. 7. 1910. Loven innførte krav til varemerkeregistrering og forbød uriktig opprindelsesmerking. Loven hadde en dobbelt oppgave: «... baade at beskytte redelige næringsdrivende mot uredelige konkurrenter og at beskytte almenheten mot at føres bak lyset eller vildedes.» Nåværende varemerkelov er datert 3.3.1961. Samme dag ble det også vedtatt en lov om fellesmerker.

I 1929 ble det også vedtatt en egen lov om opprinnelsesmerking som senere er blitt opphevet.

Lov om merking av forbruksvarer ble fastsatt den 24.mai 1968. Ved vedtakelsen av markedsføringsloven, 16.6.1972, ble forbruksvaremerkeloven opphevet, jf Ot prp nr 14 (1981-82). Tilsvarende bestemmelser som var inntatt i 1968-loven ble senere vedtatt i ny forbruksvaremerkelov. Samtidig er markedsføringsloven opprettholdt, se nedenfor. Nåværende lov om merking av forbruksvarer er fra 18.12.1981 nr 90. Lovens formål er «... å legge forholdene best mulig til rette for forbrukerne ved deres bedømmelse og valg av forbruksvarer.»

Forbruksvaremerkeloven gjelder for alle typer forbruksvarer og næringsmidler er ikke unntatt. Loven må ses som et utslag av redelighetshensynet i form av forbrukervern. Da Forbruker- og administrasjonsdepartementet ble opprettet på 70-tallet, ble ansvaret for loven lagt dit. Forvaltningen ble senere lagt til Barne- og familiedepartementet som nå har ansvar for forbrukerspørsmål. Loven hjemler adgang til å fastsette forskrifter om krav til merking og forskrift om merking av ferdigpakkede næringsmidler ble vedtatt den 25.7.1975. Forskriften ble opphevet da forskrift om merking av næringsmidler ble vedtatt den 21.12.1993 med hjemmel i næringsmiddelloven.

Lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår av 16.6.1972 forbyr «... å anvende uriktig eller av annen grunn villedende framstilling som er egnet til å påvirke etterspørselen etter eller tilbudet av varer, tjenester eller andre ytelser.», jf § 2. Loven omfatter merking og det fremgår ikke at næringsmidler er unntatt. Det antas derfor at loven kan gis anvendelse på feilaktig merking av næringsmidler. Også denne loven forvaltes av Barne- og familiedepartementet.

Varefaktakomiteen ble opprettet i 1954 og ble statlig i 1969. Komiteens oppgave var å bidra til bedre informasjon om varers innhold og egenskaper. Næringsmidler var ikke unntatt. Selv om komiteen baserte seg på frivillige ordninger bør forbruksvaremerkeloven og markedsføringsloven ses i lys av komiteens virksomhet. Komiteen ble nedlagt i 1982 og arbeidsoppgavene overført til Forbrukerrådet.

Den 11.6.1976 ble lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrolloven) vedtatt. Lovens formål er å forebygge helseskade og miljøforstyrrelser. Loven omfatter alle produkttyper herunder også næringsmidler.

I medhold av lov om arbeidervern av 7.12.1956 ble det fastsatt flere regler som omhandlet orden og renhold i næringsmiddelindustrien. Reglene var tilsvarende med daværende alminnelige forskrifter hjemlet i næringsmiddelloven. Loven ble avløst av arbeidsmiljøloven av 4.2.1977 som forvaltes av Kommunal- og arbeidsdepartementet med Arbeidstilsynet som kontrollorgan. Det er fastsatt forskrifter om næringsmidler i medhold av arbeidsmiljøloven.

Petroleumsloven av 22.3.1985 regulerer utvinning av og sikkerhet innen oljevirksomheten på norsk sokkel. I medhold av loven er det fastsatt en såkalt sikkerhetsforskrift hvor det fremgår at SOS «... kan fastsette nærmere bestemmelser om helsemessige forhold, herunder ... produksjon og frambud av næringsmidler ...», jf § 23. Slik forskrift ble vedtatt 17. 6. 1991 og utøvende tilsynsorgan er Fylkeslegen i Rogaland. Se nærmere nedenfor avsnitt 12.2.6. Sikkerhetsdelen av petroleumsloven er ellers tillagt Kommunaldepartementet med Oljedirektoratet som kontrollorgan.

Forskrift 15.10.91 om innredning m.m. på fiske og fangstfartøy § 28 stiller krav til renhold og hygiene i bysse til fiskebåter og har relevans for næringsmidler. Forskriften er hjemlet i lov om Statskontrol med Skibes Sjødygtighed m.v. av 9.6.1903. Forvaltningsansvaret for loven er tillagt Utenriksdepartementet ved Handelsministeren og tilsynsorgan er Sjøfartsdirektoratet v/skipskontrollen. Samme lov hjemler også tilsvarende forskrifter som gjelder andre norskregistrerte skip over 50 bruttoregistertonn. Ansvarsforholdet mellom Skipskontrollen og Næringsmiddeltilsynet er ikke avklart. Se også om dette nedenfor i avsnitt 12.2.6.

Av handelsloven av 6.6.1980 fremgår at kommunene kan fastsette vedtekter om torghandel bl a med næringsmidler. Flere kommuner har fastsatt slike og flere av disse synes å gå utover lovens formål ved at de inneholder bestemmelser som er klart helse- og hygienemessig motivert. Loven har mange forløpere helt tilbake til 1681 og det er uvisst når kommunene første gang fikk slike forskrifter. Forvaltningsansvaret av loven er tillagt Nærings- og energidepartmentet.

Den 12.6.1987 ble det tilføyet et nytt kapittel 4a til lov om helsetjenesten i kommunen av 19.11.1982. Kapittelet omhandler miljørettet helsevern og § 4a-1 andre ledd hjemler adgang til å fastsette forskrifter bl a om drikkevann. Den 1.1.95 fastsatte SOS forskrift om vannforsyning og drikkevann m.m. med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven, næringsmiddelloven og lov 2.12.1955 nr 2 om helsemessig beredskap. Før 1995-forskriften var det to drikkevannsforskrifter. De var hjemlet i kommunehelsetjenesteloven og i sunnhetsloven som nå er opphevet og delvis erstattet av smittevernloven.

Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven) av 5.8. 1994 har til «formål å verne befolkningen mot smittsomme sjukdommer» og hjemler ulike inngrep i den forbindelse. Loven forvaltes av Sosial- og helsedepartementet.

Som nevnt foran er det fastsatt en forskrift om salg av brød etter vekt. Forskriften er hjemlet i konkurranseloven som forvaltes av Administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet. I medhold av samme lov er det vedtatt en forskrift av 1.1.1994 om prismerking av næringsmidler.

4.3 SVALBARD

Næringsmiddelloven omfatter ikke Svalbard. Derimot er det i medhold av Svalbardloven fastsatt en helse- og hygieneforskrift som bl a omhandler næringsmidler. Forskriften er fra 1928 og gjelder fortsatt.

4.4 KONTROLL MED FISK

Eksport av fisk har opp gjennom århundrene vært viktig for kystbefolkningen og for landets økonomi. Eksport av tørrfisk foregikk trolig allerede før år 1000.

De eldste kjente myndighetsbestemmelser om tvungen kontroll av fisk skriver seg fra en kongelig forordning om offentlig tørrfiskvraking av 1444. Vraking betyr i denne sammenheng et system for kvalitetsbestemmelse og kvalitetssortering. Benevnelsen benyttes fortsatt og de som forestår sorteringen benevnes «vraker».

Reglene om vraking inneholdt mange kvalitetsklasser og var derfor komplisert. Systemet ble innført for å bedre forutberegneligheten for kjøper og dermed mer effektiv kontraktsinngåelse og færre konflikter mellom selger og kjøper. Formålet var å fremme eksporten gjennom økt etterspørsel og derigjennom å bedre næringens og samfunnets verdiskaping. I middelalderen begynte også eksport av saltet fisk. Og på 16-1700 tallet startet eksport av klippfisk som raskt fikk stor økonomisk betydning. De viktigste eksportvarene var tørrfisk, klippfisk og tønne-saltet sild.

Bestemmelser om tvungen kontroll av saltsild ble innført i kjøpsstedene i 1683. I 1726 ble kontrollen utvidet til å omfatte eksport og innenlands omsetning. Midt på 1800-tallet gjorde liberalismen sitt inntog og som en følge av dette ble kontrollen avviklet i 1851 og erstattet av frivillig kontroll.

Rundt århundreskiftet var det betydelige problemer med fiskeeksporten grunnet dårlig og ujevn kvalitet. Kvalitetsmanglene førte til at norsk fisk tapte både mht etterspørsel og pris på utenlandske markeder. Det ble derfor nedsatt en kommisjon i 1894/95 for å se på mulige tiltak. Denne kommisjonen fremmet forslag til to lover; lov om vragning af sild og lov om sildetønder, jf Ot prp nr 11 (1899-1900) og Ot prp nr 13 (1900-1901). Begge forslag ble tatt til følge og det ble i tillegg utferdiget instruks for vrakere.

Tilliten til norsk sild var tydeligvis fraværende. Et gjennomgående problem var at tønnene lakk slik at saltlaken rant ut og dette førte naturlig nok til kvalitetsforringelse. Dessuten var det ikke standard størrelse for tønnene med den usikkerhet det skapte for kjøperne. Tønneloven fikk både bestemmelser om hvordan de skulle lages og hvilket volum de skulle ha. Loven var svært spesifikk.

Lovenes formål var åpenbart å hjelpe næringsutøverne, men de var tydelig også samfunnsøkonomisk motivert. Lovene er dessuten resultat av at næringsutøverne selv ikke ivaretok næringens interesser på en tilfredsstillende måte. Kontrollen var frivillig fram til 1934 da det ble vedtatt en ny lov om kontroll med sild som gjorde den tvungen. I de perioder hvor slik kontroll var frivillig ble den ivaretatt av næringen selv og reglene tilsvarte det vi i dag kaller «bransjestandarder».

I 1913 ble lov om «tønder for saltet sild, brisling og agnskjæl» vedtatt. Som navnet tilsier stilte denne loven også krav til fisketønner.

Samme år ble lov om «salg av fersk torsk efter vegt» vedtatt. Lovens formål synes innlysende og i 1916 ble tilsvarende lov fastsatt for «smaasalg av saltet sild efter vegt».

I 1916 ble lov om «merkning av hermetiske nedlagte fiskevarer» vedtatt og denne krevde at hermetikkboksene skulle merkes med produsent m.v. samt oljesort.

Spørsmålet om myndighetspålagt vraking av klippfisk kom opp på nytt i 1913/14 fordi norsk klippfisk hadde store vansker med å opprettholde markedene i Middelhavslandene. Årsaken var sterk konkurranse fra Island og Færøyene som begge hadde tvungen eksportkontroll. Etter at en hadde fått erfaring med den kontrollen som ble iverksatt under 1. verdenskrig fra 1914-1918, ble det i 1921 vedtatt lov om «vraking av klippfisk og saltfisk». Loven av 30.8.1921 påbød vraking for varepartier over 500 kg og all fisk skulle vrakes før utførsel. Vrakingen skulle «... foregå efter instruks» av ansvarlig departement som var Handelsdepartementet. Forslaget møtte sterk motstand fra næringen.

Spørsmål om regler for behandling av fisk for å bedre kvaliteten ble reist i 1927 og det ble vedtatt en lov som innførte påbud om sløying av torsk under Lofotfisket. Men påbudet førte ikke til den ønskede bedring av kvaliteten og klippfisknæringen reiste krav om bløgging.

Kravet om bedre fiskekontroll førte til at lov av 16.juni 1933 om behandling, tilvirkning og transport av fisk og fiskeprodukter ble vedtatt. I motsetning til loven av 1927 begrenset den seg ikke til bløgging, men hjemlet også adgang til å fastsette

forskrifter med krav om behandling, tilvirkning, lagring og transport av fisk og fiskevarer. I henhold til denne loven ble det bl a fastsatt forskrift om bløgging og behandling av fersk fisk.

I 1920 og 1930-årene ble stadig flere fiskesorter og fiskeprodukter underlagt kvalitetskontroll. Det var bl a tilfelle for brisling og småsild til hermetisk nedlegging og kontroll av slike hermetiske varer.

Eksport av tran er en gammel virksomhet og kontroll av denne ble hjemlet i lov av 22.6.1928. Kontrollen besto bl a i undersøkelse av vitamininnhold ved Vitamininstituttet og skulle «... hindre at utenlandsk medisintran blandes med eller selges som norsk medisintran, og den utenlandske medisintranen er derfor undergitt spesiell kontroll.», jf Ot prp nr 54 (1937). Den 19.6. 1931 ble lov om medisintrantønner vedtatt og den stilte krav til slike tønner.

Lov om fredning av brisling og småsild og merkning av hermetisk nedlagte fiskevarer m.v. ble vedtatt 24.6.1931.

Den 24.6.1932 ble en ny lov om tønner for saltet sild, brisling og annen fisk, samt rogn og agnskjell vedtatt. 22. 6. 1933 ble lov om kontroll med sild vedtatt og kontroll med saltsild ble innført ved lov av 22.6.1934.

Det ble ellers etablert «... en kontrollordning som tilsikter å hindre utførsel av tørrfisk som ikke er skikket til menneskeføde.», jf Ot prp nr 54 (1937).

Næringsmiddelloven som ble vedtatt i 1933 ble gjort gjeldende for alle typer næringsmidler, også fisk.

Av Ot prp nr 54 (1937) fremgår at «For å kunne imøtekomme det behov for kontroll som til enhver tid måtte foreligge, har departementet funnet at det vil være hensiktsmessig at der gis en almindelig lov om adgang til å etablere kontroll med fisk og fiskeprodukter m.v. En tilsvarende ordning er da også allerede etablert for landbruksvarers vedkommende ... Som det vil fremgå av forarbeidene til denne lov, har det for landbruksvarenes vedkommende i det vesentlige gjort sig de samme hensyn gjeldende som i en sterkere grad gjelder for fiskevarer, idet disse jo så helt overveiende er henvist til eksport.» Landbruksloven som det her siktes til, er kvalitetsloven for landbruksvarer, se ovenfor.

Loven om kvalitetskontroll med fisk og fiskeprodukter m.v ble vedtatt den 2. juni 1937 og hjemlet adgang til å fastsette forskrifter om:

«1. Forbud mot omsetning innenlands eller utførsel av varer som ikke tilfredsstiller visse kvalitetskrav.

2. Påbud om inndeling av vedkommende varesort i klasser efter kvalitet, størrelse eller andre egenskaper.

3. Påbud om merkning av emballasje for de varesorter kontrollen omfatter.

4. Påbud om at varenes transport og behandling for øvrig ikke må foregå på en måte som forringer kvaliteten.

5. Påbud om at attest som viser kontrollresultatet skal følge varen.»

Samme dag ble lov om nedlegging av fisk og merking av fiskevarer m.v. vedtatt. Den omhandlet hermetisk nedlegging av fisk og regulerte hvordan hermetiseringen skulle skje samt bestemte at det var forbudt å hermetisere sild og brisling utenfor fangstperiodene.

Samme dag ble også lov om kasser for sild og brisling vedtatt. Som navnet indikerer hjemlet loven adgang til å stille krav til slike kasser.

Lov om omsetning av fisk fra bil ble vedtatt 20.1.1940. Formålet var å bedre tilstanden ved denne omsetningsformen som var viktig for folk i innlandsområdene.

Den 30.6. 1955 ble lov om regulering av og kontroll med produksjon, omsetning og utførsel av fisk og fiskevarer vedtatt.

Da den gjeldende fiskekvalitetsloven ble vedtatt 28.5.1959 ble de daværende 9 lovene opphevet. Det har blitt fastsatt mange forskrifter i medhold av loven og da

kvalitetsforskrift for fisk og fiskevarer ble vedtatt 1.9. 1986 ble det samtidig opphevet 58 forskrifter. Denne forskriften som benevnes «blåboken» er resultat av en regelsanering og opprydding. Forskriften er omfattende med sine nærmere 120 sider men trass det representerte den et betydelig framskritt da den ble vedtatt. I tillegg til blåboken gjelder en forskrift om sildemel.

Det utøvende tilsynet var opprinnelig delt mellom statlige og kommunale tilsynsorganer. I 1972 var det således egne statlige kontrollorganer for ferskfisk, klippfisk, tran, sild og hermetikk organisert under Fiskeridirektoratet. Med unntak for Sildolje- og Sildemelindustriens Forskningsinstitutt (sildemelkontrollen) er alle nedlagt og ansvaret overført Fiskeridirektoratet.

Kontroll med tørrfisk var derimot tillagt de kommuner hvor produksjonen foregikk. Også denne kontrollen er nå avviklet og ansvaret overført til Fiskeridirektoratet.

Da Statens næringsmiddeltilsyn ble opprettet i 1988, ble SNT tildelt et begrenset ansvar iht fiskelovgivningen. Det samme er også tilfelle for kommunene.

4.5 ENDRING AV KOMMUNAL ORGANISERING - FRA HELSERÅD TIL HELSE- OG SOSIALSTYRE OG VIDERE TIL KOMMUNESTYRE

Fra 1988 ble Helserådet nedlagt og Helse- og sosialutvalget ble det politiske organet som skulle behandle de sakene Helserådet tidligere hadde behandlet, jf Ot prp 40 1986-87.

Som følge av den nye kommuneloven (lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.9.1992 nr 107) ble det ikke lenger obligatorisk for kommunene å ha Helse- og sosialutvalg og kommunestyret overtok ansvaret for oppgavene. Kommunene står imidlertid fritt til å oppnevne f eks et eget Helse- og sosialutvalg, og flere kommuner har benyttet denne adgangen.

Som en konsekvens av dette skulle all lovgivning tilpasses denne nye organiseringen av kommunene. På næringsmiddelområdet har dette skjedd med unntak av kjøttkontrolloven som fremdeles legger myndighet til Helse- og sosialstyret.

4.6 STYRET FOR NÆRINGSMIDDELKONTROLLEN OG SAMORDNING AV KOMMUNAL KONTROLL - SAMORDNINGSLOVEN AV 1978

Utvalget for effektivisering av Statens laboratorievirksomhet (Ruud-komiteen) fremmet sin innstilling nr 4 den 6.12.58 og foreslo der flere tiltak. Et av forslagene var at det ble opprettet en sentral ledelse for den hygieniske næringsmiddelkontrollen som også skulle være en appellinstans, lede opplysningsvirksomhet og føre kontroll med reklame, jf NOU 1974: 29 side 24.

Ruud-komiteen foreslo også at helserådene skulle begrense sin kontroll til helse og hygiene og at kontrollen med redelighet/kvalitet ble overlatt til de sentrale statlige kontrollorganene dvs landbruk- og fiskeriadministrasjonene. Forslaget hadde sin bakgrunn i tildels overlappende kontrollansvar for de offentlige kontrollinstansene med uønskede dobbeltkontroller som resultat.

Den kompliserte lovstrukturen med tilhørende mange kontrollorganer og -ordninger førte til samordningsproblemer. Sosialdepartementet oppnevnte den 1.6.1972 derfor et utvalg for å vurdere næringsmiddelkontrollen (Natvig-utvalget). Utvalgets utredning er utgitt som NOU 1974: 29: Næringsmiddelkontrollen i Norge.

Utvalget påpekte at det var mangelfulle data om virksomheten og de gjennomførte derfor en undersøkelse hvor de konkluderte bl a med at «Det er meget stor forskjell på hvor effektivt næringsmiddelkontrollen er bygget ut og utføres ... I byene blir næringsmiddelfabrikkene inspisert særlig hyppig, dernest serveringsstedene. I motsetning hertil blir matvareutsalgene hyppigst inspisert i landkommunene. ... Bare i en tredjedel (26) av de 79 kommuner som undersøkelsen omfatter er det i 1971 blitt tatt ut prøver ...».

Utvalget gjorde det klart at næringsmiddelindustrien også foretok omfattende kontroll og at bransjen selv hadde opprettet et eget kontrollorgan for kjøtt- og fiskehermetikk; Hermetikkindustriens kontrollinstitutt.

De uttrykte videre bl a at «Det må i det hele tatt presiseres at næringsmiddelkontrollens viktigste oppgave og dens største verdi ligger på den mikrobielle og det kjemisk-toksikologiske område.» jf NOU 1974: 29 side 36.

De konstaterte at råvarekontrollen var relativt god og effektiv, mens tilsvarende ikke var tilfelle for ferdigvarer da det i flertallet av kommunene ikke var noen kontroll eller at den i hvert fall var mangelfull. De påpekte også dobbeltkontroll for flere produkttyper.

Utvalget foreslo at den kommunale næringsmiddelkontrollen og lokale kjøttkontrollen skulle slås sammen. I tillegg foreslo de opprettet et sentralt koordinerende organ som ble forutsatt å få myndighet fra de respektive departementene.

Utvalget foreslo at det ble vedtatt en ny lov for å samordne forvaltningen av næringsmiddellovene. Dette forslaget ble tatt til følge og lov om samordnet næringsmiddelkontroll ble vedtatt den 17.3.1978. Loven påla alle kommuner enten å opprette en egen næringsmiddelkontroll eller gjøre det i fellesskap med andre kommuner.

Loven bestemte dessuten at kontrollen skulle skje i samsvar med:

- sunnhetsloven av 16 mai 1860,
- lov 17 juni 1932 nr 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer,
- lov 19 mai 1933 om tilsyn med næringsmidler,
- lov 12 april 1957 nr 2 om slakterier, kjøttindustri og offentlig kjøttkontroll,
- lov 28 mai 1959 nr 12 om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer og
- lov 24 mai 1968 om merking av forbruksvarer.

Det kan reises spørsmål om landbrukskvalitetsloven, fiskekvalitetsloven og forbruksvaremerkeloven burde vært tatt med da de ikke var underlagt kommunale myndigheter. Kontroll iht landbrukskvalitetsloven tillå flere kontrollorganer under Landbruksdepartementet; Meierilaboratoriet, Statens kvalitetskontroll for vegetabilske konserver, Markedskontoret for poteter, Importutvalget for ost, Margarinkontrollen og Statens eggkontrollør. Kontroll hjemlet i fiskekvalitetsloven var da som nå lagt til «Fiskeridirektøren» og kontroll med merkeloven var tillagt Forbrukerombudet under det daværende Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

Samordningsloven bestemte dessuten at det skulle opprettes et Styre for næringsmiddelkontrollen som skulle «Samordne all kontroll med nærings- og nytelsesmidler som foregår med hjemmel i gjeldende næringsmiddellovgivning og ... samarbeide med øvrige myndigheter for produktkontroll.» Men Styret ble ikke tildelt forvaltningsmyndighet slik utvalget hadde forutsatt.

Loven inneholdt ingen tiltak mht å samordne de kommunale og statlige kontrollorganene og heller ingen samordningstiltak i forhold til regelverket.

Loven hjemlet adgang til å pålegge fylkeskommunen kontrolloppgaver. Det har imidlertid ikke skjedd. Loven bestemte også at fylkesmannen skulle føre tilsyn med kommunenes kontroll og dette gjelder formelt sett fortsatt. Det ble tidlig erkjent at loven ikke løste samordningsproblemene og det ble derfor på sentralt hold arbeidet

med ytterligere tiltak utover på 80-tallet. Forbruker- og administrasjonsdepartementet og daværende Statens rasjonaliseringsdirektorat (nåværende Statskonsult) sto sentralt i arbeidet bl a ved at det ble foretatt en såkalt «områdegjennomgang», dvs analyse av forvaltningsområdet. I tillegg til de tre nevnte fagdepartementene og Forbruker- og administrasjonsdepartementet deltok bla Statsministerens kontor.

4.7 STATLIG SAMORDNING - STATENS NÆRINGSMIDDELTILSYN

Arbeidet resulterte i opprettelsen av Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) ved kgl res den 29. januar 1988. SNT var en forvaltningsmessig nyskaping ved at det var sammensatt av tjenestemenn fra flere departementer og direktorater og disse ble gitt myndighet til å fatte formelle vedtak. En kan forsåvidt si at SNT var et kollegium med forvaltningsmyndighet. Fordi SNT ble opprettet for å unngå at departementene opptrådte ukoordinert ble kollegiet direkte underlagt regjeringen og kunne derfor ikke instrueres av noen statsråd alene.

I den grad medlemmene av SNT ikke klarte å komme til enighet skulle saker løftes opp til regjeringen for avgjørelse. Det bidro til at en i motsetning til tidligere klarte å komme til enighet og det innebar at vedtak i medhold av de lover SNT ble gitt forvaltningsmyndighet for var samordnet. Forvaltningsmodellen sikret mao at departementene måtte samordne sin myndighet ved at de ble tvunget til å fatte vedtak sammen.

SNT ble gitt forvaltningsmyndighet ved kgl res den 29. april 1988. Myndighet ble overført fra ca 15 kontrollorganer. Vi kan bla nevne Meierilaboratoriet, Statens kvalitetskontroll for vegetabilske konserver, Statens planteinspeksjon, Markedskontoret for poteter, Importutvalget for ost, Margarinkontrollen, Statens eggkontrollører, Hermetikkindustriens Kontrollinstitutt, Statens institutt for folkehelse, Helsedirektoratet, Fiskeridirektoratet, Veterinærdirektøren og de tre departementene.

Selv om erfaringene med forvaltningsmodellen har vært bra medførte ikke opprettelsen av SNT at alle samordningsproblemer opphørte. Det hadde flere årsaker.

For det første ble kontrollordningen for fiskesiden ikke innordnet i den nye organisasjonen, men opprettholdt uendret ved at den utøvende kontrollen fortsatte som en del av Fiskeridirektoratet. Dette til tross for at både Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet var representert i SNT. I tillegg var det to andre kontrollorganer på fiskerisiden; Hermetikkindustriens Kontrollinstitutt og Sildemel- og sildoljeindustriens Forskningsinstitutt. Dessuten ble noen mindre kontrolloppgaver tillagt SNT som delegerte oppgaver til KNT-ene. Det viktigste her var hygienekontroll og kontroll med fisk for innenlandsmarkedet. I alt var det derfor 5 kontrollorganer bare for fisk.

Det store antallet og det faktum at det både var statlige og kommunale organer medførte naturlig nok samordningsproblemer. Det skal her bemerkes at dét ikke er ensbetydende med at ansvarsdelingen mellom stat og kommuner bør opphøre. Derimot er det god grunn til å bl a foreta en kritisk vurdering av virkningene av denne ansvarsdelingen og å utrede alternativer. Det er en del av dette utvalgets mandat.

Som ledd i tilpasningen til EØS-avtalen, ble fiskekvalitetsloven endret slik at bare offentlige organer skal kunne føre kontroll med virksomhetenes etterlevelse av loven med forskrifter, jf Ot prp nr 86 (1993-94). Norconserv utførte kontrolloppgaver for Fiskeridirektoratet på oppdrag inntil 1.4.1994. Sildemelkontrollen eksisterer derimot fremdeles som et eget kontrollorgan.

På samme måte som Norconserv utførte også Kontrollinstituttet for meieriprodukter kontroll på oppdrag fra SNT inntil 1. april. 1994.

SNTs formelle status ble endret fom den 1.1.95 da det ble omdannet til et ordinært departementsunderlagt direktorat. SNT er nå derfor underlagt alle de tre nevnte fagdepartementene innen deres respektive myndighetsområder. Som et resultat av at det foreligger dobbelthjemling mellom lovene er det også overlappende ansvar mellom departementene.

4.8 FORSLAG OM BEDRET LOVSTRUKTUR

Heller ikke ved opprettelsen av SNT ble det foretatt noen endringer i den oppsplittede lovstrukturen. Denne lovstrukturen er i tillegg til fordelingen av myndighetsansvar på tre departement den underliggende årsaken til samordningsproblemene. Det skyldes dels lovstrukturen i seg selv og dels enkeltbestemmelser i lovene. Det siktes her særlig til bestemmelsen i lov av 19 mai 1933 om tilsyn med næringsmidler m.v. § 4 om at den utøvende kontrollen skal være kommunal. Nærmere drøftelse av organisasjonsspørsmålene er inntatt i kapittel 12.

SNT har i lengre tid vært klar over at lovstrukturen er dårlig og har nedlagt noe arbeid med å legge grunnlag for en forbedring. Dette arbeidet ble imidlertid ikke videreført av de ansvarlige departementer. En viss forbedring skjedde imidlertid ved at lov 5. mars 1948 om margarin og margarinprodukter ble opphevet i 1991. Margarinloven ble forvaltet av Landbruksdepartementet.

Lovstrukturutvalget som ble oppnevnt ved kgl res den 8.9.1989, fikk mandat av regjeringen til å se på muligheten av å forbedre den norske lovstrukturen samlet. Utvalget fremmet to utredninger, NOU 1990: 9 Opphevelse av foreldede lover og NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket.

I den siste utredningen fremmet Lovstrukturutvalget forslag om at alle eksisterende næringsmiddellover bør erstattes av én ny lov.

Næringslovutvalget har tatt utgangspunkt i dette forslaget ved utformingen av mandatet til Næringsmiddellovutvalget.

4.9 ST MELD NR 37 (1992-93)

Stortingsmeldingen omhandler «Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid». Det fremgår her bl a at det er et av flere hovedmål å «Sikre at matvarene er helsemessig trygge.» Det innebærer bl a at «Matvarene skal være fri for smittestoffer og fremmedsstoffer i mengder som kan medføre helserisiko...» og at «Forbrukerens rettigheter må ivaretas slik at deres krav til kvalitet, trygghet og sikkerhet oppfylles.» Dette søkes realisert ved å:

- «Styrke kartlegging, overvåking og systemer for varsling av matbårne sykdommer.
- Opprettholde en streng forvaltningspraksis for tilsetningsstoffer og fremmedstoffer.
- Opprettholde tiltak og kontroll for å hindre at smittestoffer overføres eller oppformeres i næringsmidler.
- Videreutvikle effektive tilsynsformer.
- Påse at vannverk med godkjenningsplikt tilfredsstiller myndighetenes kvalitetskrav.
- Sikre god produksjonspraksis innen landbruk, havbruk og industri.»

Et annet hovedmål var å «Styrke forbrukernes innflytelse i mat- og ernæringspolitikken.» og det skulle realiseres ved at:

- «Mat skal frembys på en redelig måte mht. merking, deklarasjon og markedsføring.»

I meldingen heter det også at «Det er av overordnet betydning at alle statlige virkemidler og ressurser i mat- og ernæringspolitikken organiseres slik at de kan gi mest mulig effektiv innsats.»

4.10 EØS- OG WTO-AVTALENE

EØS - avtalen ble vedtatt av Stortinget i 1992 og gjort gjeldende som en del av norsk rett ved lov av 27. november 1992 nr 109. Avtalen innebærer en plikt til å implementere bestemmelser gitt i medhold av Romatraktaten og som er gjort til en del av EØS-avtalen. For næringsmiddelområdet innebar dette en omfattende prosess med svært mange nye bestemmelser. Det materielle innholdet i bestemmelsene skilte seg på de fleste områder ikke så mye fra det som allerede var norsk rett, men på grunn av det store antall bestemmelser ble endringene omfattende.

Avtalen innebærer også en plikt til løpende å implementere bestemmelser som blir gitt av EU og som også omfattes av avtalen.

WTO - avtalen ble ratifisert av Stortinget høsten 1994. Avtalen er en videreføring av det tidligere GATT og legger visse prinsipper til grunn for internasjonal handel, bl a med næringsmidler. Ved å ratifisere denne avtalen har vi i Norge forpliktet oss til å følge disse prinsippene i vår egen lovgivning.

KAPITTEL 5

Lover og forskrifter som regulerer eller kan regulere produksjon, behandling, merking, servering m.v. av næringsmidler

«Ved at lovene forvaltes av ulike departementer med underliggende forvaltningsorganer medfører dobbelthjemling i flere tilfeller uklare administrative grenser, noe som kan komme til uttrykk i:
– uklarhet i ansvarsdelingen mellom ulike forvaltningsorganer,
– ukoordinert offentlig virksomhet og i enkelte tilfeller strid mellom forvaltningsorganer.»

Lovstrukturutvalget, NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket, side 274

5.1 INNLEDNING

Innledningsvis skal det bemerkes at en komplett fremstilling av næringsmiddellovgivningen forutsetter en presentasjon av både lover, forskrifter og enkeltvedtak (forvaltningspraksis). Enkeltvedtak er ikke blitt undersøkt i denne sammenheng og på grunn av det store antallet lover er det også bare mulig å foreta en kort presentasjon av de enkelte. Hovedvekten legges på de mest sentrale lovene som vi nedenfor har valgt å gruppere som «næringsmiddellovene». I tillegg presenteres sentrale sider ved forskrifter og hvilke offentlige organer som har forvaltnings-/tilsynsansvar.

5.2 «NÆRINGSMIDDELLOVENE»

5.2.1 Lov om tilsyn med næringsmidler - 19. mai 1933 nr 3

Loven har som formål å
- forebygge tilvirkning og frambud av helseskadelige næringsmidler,
- sikre renslighet og forhold som er tilfredstillende i hygienisk henseende,
- angi hvorledes varene skal være tilvirket, hva de må inneholde og hvilke krav de skal tilfredstille, forat de kan utbys til salg,
- forebygge uriktige forestillinger om varenes opprinnelse, beskaffenhet, art, mengde, sammensetning eller andre forhold som har betydning for forbrukerne.

Loven er en fullmaktslov og gir hjemmel til å fastsette forskrifter og fatte enkeltvedtak for å realisere disse formålene.

Loven omfatter alle næringsmidler. Selv om det ikke eksplisitt fremgår av lovteksten er virkeområdet imidlertid begrenset i forhold til særlover som gjaldt da loven ble vedtatt, jf Ot prp nr 51 (1932) side 9. De lovene som nevnes der er landbrukskvalitetsloven, kraftfôrloven av 1924 og alle fiskekvalitetslovene. Det ble samme sted også gitt uttrykk for at «Å innta i loven nogen utrykkelig bestemmelse herom ansees overflødig».

At en slik grenseoppgang foretas i forarbeidene og ikke i selve lovteksten er uheldig da det lett fører til uklarhet og feilslutninger om rettstilstanden. Den presise avgrensning av lovens virkeområde finner en derfor ved å klargjøre virkeområdet til de andre lovene. Det vises i denne forbindelse til redegjørelsen for disse.

Det er uklart hvorvidt samme prinsipp også skulle gjelde i forhold til nyere lovgivning. Det er godt mulig at loven likevel må anses å være avgrenset i forhold til de lovområder som var etablert og da særlig ift fiskelovgivningen som ble uttrykkelig nevnt. Tilsvarende er også mulig for kjøttkontrolloven. Mer usikkert er det for den mer perifere lovgivning slik som merkelov, hotellov og arbeidsmiljølov. Det synes derfor ikke mulig å avklare i hvilke grad næringsmiddelloven representerer dobbelthjemling ift andre lover.

Det ble anført at denne avgrensningen skulle gjelde «i alle fall inntil videre». Det har ikke lykkes oss å finne at denne forutsetning senere er blitt endret og vi legger derfor til grunn at det ikke har skjedd. Det skal bemerkes at avgrensningen kun gjelder de nevnte lovene og det kan derfor forekomme dobbelthjemling i forhold til andre lover.

I medhold av loven er det fastsatt over 40 forskrifter. Disse inneholder bestemmelser om godkjennelse/autorisasjon av næringsmiddelvirksomheter, melde- og registreringsplikt, krav til bygninger og anlegg/innredning, driftsmessige forhold, råvarer, sammensetning, tilsettingsstoffer, forbudte helseskadelige stoffer, maksimum tillatte restmengder av veterinærpreparater og plantevernmidler, krav til nye prosesser, renhold og hygiene, krav til behandling av lett bedervelige næringsmidler, merking herunder reklame samt krav om norsk språk og produsent og produksjonsland, transport, frambud, internkontroll og offentlig kontroll, avfall og avgift. Det er også fastsatt bestemmelser som positivt angir hvilken sammensetning næringsmidler kan/skal ha, se f eks kjøttforskriften. Det er også fastsatt krav til morsmelkerstatning og til «drikker til bruk ved krevende fysiske anstrengelser» samt «næringsmidler til bruk ved spesielle ernæringsmessige behov» som f eks små barn.

Loven gir også adgang til å stille krav til drikkevann og drikkevannsanlegg og det er fastsatt en forskrift om drikkevann som er hjemlet i kommunehelsetjenesteloven og lov om helsemessig beredskap i tillegg til næringsmiddelloven.

Loven har i § 2 også en hjemmel til å fastsette forskrifter om «...bruks- og forbruksgjenstander som kan være helseskadelige» herunder gjenstander som nyttes til behandling og oppbevaring av mat, dvs emballasje, babykrus m.m. Forskrifter om helsefarlige gjenstander er fastsatt ved forskrift om kosmetikk.

Ifølge forarbeidene framgår det at loven også omfatter fôr til dyr, jf Ot prp nr 51 (1932) side 11.

Loven omfatter ikke Svalbard.

Forvaltningen av loven er lagt til Sosial- og helsedepartementet.

Ifølge loven er det utøvende tilsynet tillagt det kommunale næringsmiddeltilsynet (KNT) og vedtaksorgan er kommunestyret som kan delegere til andre organer innen kommunen etter reglene i kommuneloven. Normalt skjer det til det lokale KNT. For importkontroll og tilsyn med næringsmiddelvirksomheter som har regional, landsdekkende eller eksportrettet karakter er det SNT som er ansvarlig tilsynsorgan og med departementet som vedtaksorgan. Denne myndigheten er imidlertid delegert tilbake til kommunene, jf 7. ledd. Når det imidlertid gjelder forhold som angår hele eller deler av landet, kan departementet fatte vedtak, jf 8. ledd.

Kommunestyret er klageinstans for vedtak fattet av KNTene, jf § 4. I noen forskrifter er det også bestemt at «særskilt klagenemnd» skal være klageinstans for vedtak fattet av KNTene. Klageinstans for kommunestyrets eller særskilt vedtaksorgans vedtak er fylkesmannen. I de tilfelle hvor departementet har vedtaktsmyndighet, men delegert denne tilbake til kommunene, er det departementet som er klageinstans, jf § 14, 10. ledd.

§ 4 bestemmer at politi og tollvesen skal «være behjelpelige med å føre tilsyn.» Det er fastsatt kongelig instruks om politiets og tollvesenets bistand, jf kgl res 3.5.1935.

Forskrifter som krever godkjennelse/autorisasjon legger normalt slik myndighet til SNT. Det finnes også eksempler på at slik myndighet er lagt til kommunestyret.

Flere forskrifter åpner for å vedta «utfyllende bestemmelser» og/eller gjøre unntak/dispensasjon fra forskriftskravene. I de fleste tilfelle er slik myndighet tillagt SNT og tilnærmet alle slike vedtak er fattet som enkeltvedtak.

Forskrift om merking av næringsmidler av 21.12.1993 legger tilsynet til «det tilsynsorgan som er tillagt kvalitetskontrollen for vedkommende varegruppe» etter «kvalitetslovgivningen» dvs landbrukskvalitetsloven og fiskekvalitetsloven.

Fiskeridirektoratets kontrollverk er etter enkelte forskrifter tillagt myndighet for «fisk og fiskeprodukter som er underlagt Fiskeridirektoratets kontrollverks tilsyn ...» dvs fisk for eksport.

Den statlige «distriktsveterinæren» er tilsynsorgan iht deler av melkeforskriften. Etter spiseisforskriften kan kommunestyret «fastsette bestemte bakteriologiske krav» for den enkelte kommune.

Etter hotellforskriften kan «Funksjonærer fra politiet, helsemyndighetene og Hotell- og turistdirektoratet ... foreta inspeksjon ...». Det fremgår ikke hva som menes med «helsemyndighetene».

Flere andre forskrifter har komplekse bestemmelser om tilsyn.

Utgiftene «... ved det tilsyn m.v. som føres i medhold av denne lov utredes av kommunen. I forskrifter ... kan ervervsdrivende pålegges å svare avgifter for å dekke utgifter ved undersøkelse og tilsyn etter denne lov.», jf § 7. Se nærmere redegjørelse i kapittel 13.

Når det gjelder tvangsmidler og sanksjoner har loven flere bestemmelser. § 6 lyder: «Kommunestyret kan forby frambud av og beslaglegge varer som anses som helseskadelige...» og påby at virksomheter stenges. Klage på slikt vedtak rettes til fylkesmannen. Det er dessuten adgang til å ilegge tvangsmulkt om pålegg ikke etterkommes, jf § 6 a. Ved overtredelse kan «innehaver av virksomhet, arbeidsgiver eller den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten samt arbeidstaker» straffes med bøter eller med fengsel inntil 3 måneder, jf § 9.

5.2.2 Lov om kvalitetskontroll med landbruksvarer mv - 17. juni 1932 nr 6

Loven var som nevnt foran i *"Historikk"* i kap 4 næringspolitisk motivert for å fremme landbrukets interesser. Man ønsket å øke etterspørselen etter norske landbruksvarer og dermed verdiskapingen i landbruket. Tiltakene var todelte. For det første skulle de bidra til at landbruksvarer «fremtrer som velbehandlet og god handelsvare» bl a i forbindelse med eksport. Krav skulle stilles for å oppnå en ensartet kvalitetssortering og emballering. Dernest var loven motivert i et ønske om å beskytte landbruket mot konkurranse fra andre land og fra andre produkter f eks hvalkjøtt.

Loven gjelder for «varer som er fremstilt ved husdyr- eller planteproduksjon, erstatningsmidler for disse, samt produkter som er videreforedlet av slike varer ...» jf § 1.

Loven er en fullmaktslov og hjemler fastsettelse av forskrifter som kan sette krav til kontroll med landbruksvarer som utføres, omsettes eller innføres. Dette har blitt tolket slik at den også hjemler rene næringsmiddelforskrifter, og det er disse som i dag er dominerende.

Det er fastsatt 32 forskrifter i medhold av loven. Ikke alle har opphav i landbruksproduksjon; f eks er det egne bestemmelser om reinlav. Flere forskrifter fastsetter krav til sammensetning, egenskaper, hvordan næringsmidlene skal produseres/behandles, holdbarhet, hygiene, pakking inklusive volum/vekt og angivelse av formen på produktet, beskyttelse av produktbetegnelser og merking av bl a produsent, produksjonsdato m.v. For alle ostesorter er det f eks krav til form. Flere forskrifter angir positivt hvilken sammensetning enkelte produkter skal ha f eks syltetøy, fruktjuice etc. og er tildels svært detaljerte.

For flere produkter er det også tildels detaljerte krav for at bestemte produktbetegnelser kan benyttes, f eks for fløte, ostesorter osv. Det er også bestemmelser om at varer til eksport skal merkes «Norsk ost». Osteforskriften påbyr at ost produsert i andre land skal merkes «Utenlandsk ost».

Særlig for grønnsaker viser enkelte forskrifter til Norsk Standard fastsatt av Norges Standardiseringsforbund. For andre varer er det fastsatt hvilke vekter pakninger kan ha, f eks kaffeekstrakter.

Ingen bestemmelser synes motivert i helsehensyn.

Tilsyn med flere av forskriftene er lagt til SNT. Tilsyn med andre varer f eks planteskolevarer er lagt til Statens landbrukstilsyn. Det er fastatt en forskrift om økologiske landbruksvarer med nærmere krav til produksjon angitt i en rådsforordning av EU. Statens landbrukstilsyn fører tilsyn med primærproduksjonen og SNT av behandling, pakking m.v. Noen forskrifter angir ikke tilsynsorgan men enkelte av disse bestemmer i stedet at SNT kan «forby omsetning av varer som ikke er i samsvar med forskriftene», jf forskrift om vegetabilske konserver.

Det finnes flere forskrifter som åpner for at SNT kan oppnevne særskilte «kontrollører», jf forskrift om eddik.

De fleste forskriftene legger tilsynsansvar og vedtaksmyndighet til KNTene med SNT som klageorgan. Forskrift om transport av næringsmidler bestemmer at «Helsedirektoratet» dvs Statens helsetilsyn er «godkjenningsmyndighet med SNT som klageorgan.

Importforskrift for eddik bestemmer at «Tollvesenet fører tilsyn».

Flere forskrifter åpner adgang for å fastsette «utfyllende bestemmelser» og dispensasjoner. I de fleste tilfeller er SNT gitt adgang til å delegere sin myndighet etter forskriftene.

Overtredelse av «de i medhold av loven utferdigede forskrifter straffes med bøter.», jf § 4.

Det er fastsatt en felles forskrift om avgifter hjemlet i denne loven og i næringsmiddelloven.

Loven omfatter ikke Svalbard.

5.2.3 Lov om slakterier, kjøttindustri og offentlig kjøttkontroll m v. - 12. april 1957 nr 2

Lovens formål er todelt; å hindre spredning av sykdommer hos dyr og å sikre helsen hos mennesker. Loven har bestemmelser om slakterier og offentlig kjøttkontroll. Av Natvig-utvalgets utredning, NOU 1974: 29 side 7, siteres notat fra regjeringskonferanse den 24.4.1972 der det bl a fremgår at: «Det er også i vår lovgivning bestemmelser om næringsmiddelkontroll som utføres av hensyn til husdyrenes helse, og som har sin hjemmel blant annet i kjøttkontrolloven og i meierilovgivningen. Denne kontroll utføres av veterinærmyndighetene. Den er også av stor betydning for folkehelsen». Det antas at det her siktes til krav til dyrefôr og det er tvilsomt om kjøttkontrolloven kan hjemle slike krav.

Loven er delvis foreldet og det er derfor inntatt en generalklausul i § 30 som gir hjemmel for å vedta forskrifter i strid med loven hvis det er nødvendig for å oppfylle norske forpliktelser etter EØS - avtalen; såkalt derogasjon. Det vises i denne sammenheng til at Landbruksdepartementet tar sikte på å fremme forslag til en ny kjøttkontrollov i vårsesjonen 1996. Saken har vært ute på høring, jf departementets brev av 3. juli 1995.

Loven fastslår at alt ferskt kjøtt av en rekke angitte dyrearter skal kontrolleres ved slakting eller når det blir ført inn i kontrollområdet dvs kommunen. Den regulerer også kontroll av kjøtt innført fra andre land. Godkjent kjøtt skal stemples. Loven forbyr salg av kjøtt som ikke er kontrollert i fersk tilstand.

§ 13 lister opp hva kjøttkontrollen kan omfatte:

«1. Hygienisk tilsyn, kontroll og godkjenning av kjøtt,....., før varen tillates utlevert til folkemat,

2. hygienisk tilsyn med transport av kjøtt,

3. hygienisk tilsyn med lokaler hvor kjøtt oppbevares, tilberedes og omsettes og med lokalenes innredning og utstyr,

4. hygienisk tilsyn med tilberedning av kjøtt i kjøttindustrianlegg og kontroll med sammensetningen av det ferdige produkt.»

Flere av disse tiltakene kan også hjemles i næringsmiddelloven. Som redegjort for foran er det uklart om næringsmiddelloven er avgrenset til ikke å omfatte krav som kan hjemles i kjøttkontrolloven.

Loven taler om «offentlige slakterier» i betydningen godkjente anlegg. I motsetning til krav i tidligere kjøttkontrollover kan disse også være privat eiet. Alle slakterier er i dag private.

Det er fastsatt ca 15 forskrifter hjemlet i loven. I disse er det inntatt bestemmelser om slakterier og deres bygningsmessige utforming, f eks adgang til å stille vilkår ved godkjennelse, undersøkelse av dyr før slakting (ante mortem), innredning, slakteprosessen, hygiene herunder krav til personell, vannkvalitet, nedskjæring av kjøtt, pakking, merking, lagring og transport. Flere forskrifter omhandler den konkrete kjøttkontrollen og hvordan den skal foregå f eks er det en salmonellaforskrift.

Loven omfatter ikke Svalbard.

Forvaltningsansvaret er tillagt Landbruksdepartementet som flere steder i forskriftene benevnes «Veterinærdirektør». Myndighet for å sikre kjøtt som menneskeføde er delegert til SNT, mens myndighet for å hindre spredning av dyresjukdommer er delegert til Statens dyrehelsetilsyn.

Lovens § 14 påbyr at alle kommuner skal ha «offentlig kjøttkontroll». I følge § 16 skal den kommunale kontrollen foretas av helse- og sosialstyret. Den kommunale kjøttkontrollen utfører kontrollen mht begge formål dvs både av hensyn til å beskytte folkehelse og forhindre spredning av dyresjukdommer.

Selve kjøttkontrollen skal utføres av veterinær som tilsettes av vedkommende kommune eller av bedrift, jf § 16. Kommunale kontrollører skal godkjennes av Landbruksdepartementet, mens departementet kan foreta tilsettelse av bedriftskontrollører.

I forskrift er det også bestemt at «tilsynsveterinæren» kan «assisteres av kontrollteknikere». Det er også bestemt at «tilsynsveterinæren (skal) være til stede hele tiden mens post mortem undersøkelsen pågår», dvs undersøkelse etter avlivningen.

Det finnes også forskrifter som bestemmer at SNT er klageinstans for vedtak fattet av tilsynsveterinæren, jf kjøttkontrollforskriften. Flere forskrifter åpner for fastsettelse av utfyllende bestemmelser og dispensasjoner.

Overtredelse av loven kan straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder. For pakkesteder for hvalkjøtt kan det dessuten bestemmes at om pålegg ikke blir «... etterkommet innen en fastsatt frist, kan det bestemmes at stasjonen inntil videre

taper retten til å framstille kvalkjøtt til folkemat.», jf § 5. Tilsvarende bestemmelse er ikke fastsatt for andre typer slakterier eller i andre lover. Det er nærliggende å se bestemmelsen i sammenheng med det anførte om hvalkjøtt i forarbeidene til landbrukskvalitetsloven, se foran pkt 5.2.2.

5.2.4 Lov om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer o.a. - 28. mai 1959 nr 12

Av lovens § 1 fremgår det at

«Med fisk og fiskevarer er i denne loven meint fisk, sild, skaldyr og blautdyr med biprodukt og varer der fisk, sild, skaldyr og blautdyr er det einaste eller ein stor del av råstoffet.

Loven gjeld og fisk og fiskevarer med utenlandsk opphav.

Kongen kan ta avgjerd om at heile loven eller ein del av den også skal gjelde fangstprodukt og tang og tareprodukt.»

Med «blautdyr» forstås skjell og med «fangstprodukt» produkter av hval og sel dvs hvalkjøtt, selkjøtt og selskinn.

Loven er vedtatt for å kontrollere fangst fra saltvannsfiskeriene, fangst av sjøpattedyrene hval og sel og tang og tare.

Loven gir etter § 2 myndighetene adgang til å vedta forskrifter «For å sikre at fisk og fiskevarer som skal omsetjast her i landet eller førast ut, vert handsama best mogeleg og fyller dei krav ein bør sette til kvalitetsvarer ...:

1. handsaming, tilverking, oppbevaring, lagring og transport av fisk og fiskevarer, under dette innreiing og utstyr av

a) fiskefartøy og andre transportmiddel ...
b) husrom og anlegg ...

2. Forbod mot å nytta visse slag eller storleikar av fisk, eller produkt av slik fisk i det heile eller i visse tidbolkar eller frå visse fangstfelt.

3. Regulering av omsetninga av fisk og fiskevarer til tilverkar for å hindre at kvaliteten vert ringare ved for sein tilverking.

4. Krav til kvalitet og kvalitetssgradering, til sortement, varenemning, pakking, merking og vektinnhald.

5. Gransking av fisk og fiskevarer, under dette om forbod mot innførsle, omsetning og utførsle av fisk og fiskevarer som ikkje er granska eller har fått emballasjen merkt på føreskreven måte. Med utførsle er her og meint levering beinveges frå fangstfeltet til hamn i utlandet.

6. Krav til faglege kvalifikasjonar hos den tekniske leiaren av tilverkingsanlegg.»

Av § 3 framgår det at det kan stilles krav til emballasjen slik at varene «kan halde seg godt og få ei tenleg og tevlfør utforming.»

Loven er fastsatt for å bidra til økt etterspørsel etter norsk fisk. Den har to typer av forhistorie som samtidig angir formålene med loven. For det første vrakingsordningen og dernest reguleringer med krav til bløgging, sløying og behandling for å forhindre kvalitetstap. Felles for begge er at de i siste instans er motivert i ønske om økt verdiskaping og formålet er altså av merkantil karakter. Det vises i denne forbindelse i loven også til «tevlfør» emballasje.

Samtidig er det fastsatt forskrifter med krav til hygiene o.l.

Loven åpner adgang for å påby meldeplikt og krav om at virksomhet bare kan drives av godkjent person. Driveren har opplysningsplikt og det kan utferdiges administrativt forbud mot virksomhet. Varepartier kan også forbys omsatt. Manglende etterlevelse kan straffes med bøter.

Av § 10 framgår at «Denne loven skal ikkje vere til hinder for at det vert gjeve føresegner om fisk og fiskevarer med heimel i Sundhetsloven ... eller ... lov om ... tilsyn med næringsmidler. Føresegner med heimel i desse lovane gjeld likevel berre så langt dei ikkje er i strid med føresegner etter denne loven.»

Fiskekvalitetsloven skal mao gå foran i tilfelle motstrid med de to nevnte lovene. For andre lover må en falle tilbake på de vanlige kollisjonsprinsippene om at spesiell lov går foran generell, nyere foran eldre osv.

Bestemmelsen kan også forstås slik at den «opphever» avgrensningen foretatt i forarbeidene til næringsmiddelloven, se foran. Det vil i så fall innebære at begge lovene kan regulere samme forhold dvs at næringsmiddelloven også kan regulere krav til saltvannsfisk. Det har også skjedd ved at det er fastsatt forskrifter om bl a hygiene med hjemmel i begge lover.

Det er nå tre forskrifter hjemlet i loven. Kvalitetsforskrift for fisk og fiskevarer, forskrift om kontroll av fiskemel og en gebyrforskrift.

Kvalitetsforskrift for fisk og fiskevarer er svært omfattende med sine 120 sider. Forskriften har bestemmelser om de fleste aspekter fra råstoff til ferdigpakket vare. Det er også krav til oppbevaring av levende fisk. Forskriften krever at alle anlegg må godkjennes og Fiskeridirektoratet skal føre sentralt register over slike. Forskriften har videre krav til råstoff, til behandling, hygiene, merking og bl a regler om kvalitetssortering av fisk. Det er således spesifiserte krav til ulike kvaliteter av oppdrettsfisk, saltfisk, saltfilet, råstoff til mel og olje og til tørrfisk og klippfisk.

For skjell er det krav til dyrke- og høsteområder. Begrunnelsen for dette er å unngå skjelloppdrett i forurensede områder som f eks enkelte fjordarmer. Forskriften har dessuten bestemmelser om tiltak for å forhindre spredning av sjukdom på hummer. Levende muslinger og hummer kan derfor ikke importeres uten tillatelse fra Fiskeridirektoratet.

Det er fastsatt krav om «egenkontroll basert på kritisk kontrollpunktanalyse (Hazard Analysis Critical Control Point - HACCP)» etter samme modell som amerikanske myndigheter krever.

Forskriftens § 24.1 gir Fiskeridirektoratet adgang til å «... fastsette utfyllende regler ...» dvs forskrifter. Den gir også Fiskeridirektoratet adgang til å dispensere, jf § 24.2 og det er gitt flere slike. Dispensasjonene er ikke inntatt i Lovdata, men er i det siste samlet i en egen trykksak.

Den andre forskriften er forskrift om kontroll av fiskemel fastsatt av Fiskeridepartementet 25.4.1968. Forskriften bestemmer at «Alt sildemel og fiskemel av norsk produksjon som omsettes her i landet eller eksporteres, skal være kontrollert og tilfredsstille de krav til kvalitet m.v. som fastsettes av Fiskeridepartementet eller den dette bemyndiger.», jf § 1. Det fremgår ikke av Lovdata at slike krav er blitt fastsatt.

I motsetning til kvalitetsforskriften er det regler om «avgift» i sildemelforskriften til dekning av Sildemelkontrollens utgifter. Avgift tas av innenlands omsetning og eksport.

Loven forvaltes av Fiskeridepartementet.

Lovens § 5 bestemmer at «Kontrollverksemd etter denne loven skal leiast av Fiskeridirektøren.» Av kvalitetsforskriften framgår det også at «Landet er inndelt i kontrolldistrikter. Hvert distrikt ledes av en distriktssjef som har ansvaret for kontrollvirksomheten i sitt område», jf § 1.3. Fiskeridirektoratet har 5 distrikter og lokalt plasserte inspektører/kontrollører på 36 steder langs kysten.

§ 5 bestemmer også at «Kongen kan ta avgjerd om at leiinga av kontrollen på eit nærare fastsett sakområde skal ligga hos kommunen, det kommunale næringsmiddeltilsynet eller andre offentlege tilsynsorgan.» Den bestemmer videre at «Kontrollarbeidet skal gjerast av serlege kontrollørar, politiet og tollstellet.»

Kvalitetsforskriftens § 1.5 bestemmer at «Klageinstans for vedtak fattet av inspektør i Kontrollen er distriktssjefen. Klageinstans for vedtak fattet av distriktssjefen er Fiskeridirektøren.»

Av fiskemelforskriften § 2 framgår at «Kontrollvirksomheten skal bestå av råstoffkontroll, produksjonskontroll og ferdigvarekontroll.» og at førstnevnte kontroll skal utføres av Fiskeridirektoratet og de to sistnevnte av Sildolje- og Sildemelindustriens Forskningsinstitutt og at «Lederen for instituttet skal være godkjent av Fiskeridepartementet.»

Loven omfatter ikke Svalbard.

Overtredelse av loven kan straffes med bøter.

En arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeridepartementet hvor også fiskeindustrien deltar har utarbeidet utkast til ny kvalitetsforskrift. Utkastet innebærer at offentlige regler for kvalitetsklasser avvikles. Viktige krav til behandling av råstoff er beholdt. Utkastet inneholder dessuten forslag om at myndighetene bør gi attest for utført kontroll evt i samsvar med bransjestandarder som fiskeindustrien tar sikte på å utarbeide. Kontroll skal i slik sammenheng kunne rekvireres.

Forskriften vil ventelig bli vedtatt og iverksatt i løpet av første halvår 1996.

5.2.5 Lov om samordnet næringsmiddelkontroll - 17. mars 1978 nr 6

Loven ble vedtatt for å bedre samordningen av tilsyn med næringsmidler, både sentralt og lokalt, etter følgende lover:

- sundhetsloven av 16 mai 1860
- lov 17 juni 1932 nr 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer m.v.,
- lov 19 mai 1933 nr 3 om tilsyn med næringsmidler m.v.
- lov 12 april 1957 nr 2 om slakterier, kjøttindustri og offentlig kjøttkontroll m.v.
- lov 28 mai 1959 nr 12 om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer o.a. og
- lov 24 mai 1968 om merking av forbruksvarer.

Sunnhetsloven er opphevet og forbruksvaremerkeloven er erstattet med en ny lov av 18 des 1981 nr 90. Samordningsloven er ikke korrigert for disse endringene.

Loven bestemte at det skulle opprettes et sentralt «styre for næringsmiddelkontrollen» som bl a skulle «Samordne all kontroll med nærings- og nytelsesmidler som foregår med hjemmel i gjeldende næringsmiddellovgivning.» Det forstås å omfatte de nevnte lovene. Kongens myndighet etter § 1 til også å inkludere andre lover ble ikke benyttet. Styret fikk myndighet til å bestemme over den kommunale næringsmiddelkontrollen dvs instruere og skulle framlegge årsrapport over egen virksomhet. Styrets oppgaver ble overtatt av SNT ved dette organs opprettelse i 1988.

Loven pålegger kommunene en plikt til å ha en egen næringsmiddelkontroll eller å være med i en interkommunal ordning. Fylkesmannen ble gitt myndighet til å «bestemme at slikt samarbeide skal finne sted.», jf § 1.

Fylkeskommunen kunne også pålegges oppgaver, jf § 6.

Loven omfatter ikke Svalbard.

5.3 HELSELOVGIVNINGEN

5.3.1 Lov om kommunehelsetjenesten - 19. november 1982 nr 66

Av § 1-2 framgår det at «Kommunen skal ved sin helsetjeneste fremme folkehelse ... forebygge ... sykdom ...». Sentralt i vår sammenheng står kapittel 4a som omhandler miljørettet helsesevern.

§ 4a-2 bestemmer at «Kommunen skal ha tilsyn med de faktorer som er nevnt i § 4a-1 første ledd» og det er «de faktorer i miljøet som til enhver tid direkte eller

indirekte kan ha innvirkning på helsen. Disse omfatter bla biologiske, kjemiske, fysiske og sosiale miljøfaktorer.»

I § 4a-1 andre ledd er det anført at det kan fastsettes forskrifter om miljørettet helsevern, herunder drikkevann og hygieniske forhold i bygninger ... lokaler, innretninger og enhver form for virksomhet.« Forskrift om drikkevann er fastsatt med hjemmel i denne bestemmelsen samt i næringsmiddelloven og lov om helsemessig beredskap. Tilsyn med drikkevannsforskriften er iht § 17 fordelt på følgende måte:

– «Det kommunale næringsmiddeltilsyn» fører tilsyn med hjemmel i næringsmiddelloven,
– «Kommunen» med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven og
– «Statens helsetilsyn» fører tilsyn med hjemmel i beredskapslovgivningen.

Det bemerkes at SNT ikke har noen myndighet etter forskriften.

Forskrift av 27. juli 1956 om hygieniske forhold på fartøyer er fastsatt med hjemmel i sunnhetsloven. I forbindelse med vedtagelsen av kommunehelsetjenesteloven ble sunnhetsloven endret, og forskriften anses derfor i dag hjemlet i kommunehelsetjenesteloven, se dens § 7-9.

Det er ikke fastsatt andre forskrifter om næringsmidler med hjemmel i kommunehelseloven, jf § 4a-1.

Loven forvaltes av Sosial- og helsedepartementet.

Loven omfatter ikke Svalbard.

5.3.2 Lov om helsemessig beredskap - 2. desember 1955 nr 3

Lovens formål er å hjemle beredskapstiltak av betydning for befolkningens helse i krig eller når krig truer. Loven er nært knyttet til lov av 17.7.1953 om sivilforsvaret som har tilsvarende formål. Det framgår implisitt ved et «skriv» av Justisdepartementet den 28.6.1954 hvor det gis uttrykk for at loven om helsemessig beredskap er en spesiallov ift sivilforsvarsloven, jf Ot prp nr 29 (1955).

Lovens § 5 bestemmer at «Eier eller bruker av vannverk plikter å treffe de tiltak som er nødvendig for å opprettholde drikkevannsforsyningen og for å hindre spredning av smittestoff eller andre skadelige produkter gjennom drikkevann. Tiltakene skal omfatte:

1. Opplegg av reserveutstyr til rensing eller desinfeksjon av drikkevann samt reservemateriell til reparasjon av dammer, pumpeverk og fordelingsnett.

2. Opplæring av reservepersonell ved vannverkene.

Departementet kan pålegge eier eller bruker av vannverk å treffe andre tiltak, bl.a. bygging, innretning eller utbedring av renseanlegg, vannreservoar og kontrollaboratorier.»

Drikkevannsforskriften er hjemlet i denne lovens § 14 sammen med næringsmiddelloven og kommunehelsetjenesteloven.

Loven forvaltes av Sosial- og helsedepartementet med Statens helsetilsyn som sentralt tilsynsorgan.

Overtredelse kan straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder.

Loven omfatter ikke Svalbard.

5.3.3 Smittevernloven - 5. august 1994 nr 55

Lov om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven) av 5.8.1994 har til «formål å verne befolkningen mot smittsomme sjukdommer» og hjemler ulike inngrep i den forbindelse.

Loven hjemler adgang til å stenge alle typer virksomheter når det er nødvendig for å hindre smittespredning, jf § 4-1. Dessuten kan personer forbys å utføre alle former for arbeid, jf § 4-2.

Loven er ikke avgrenset mot næringsmiddelvirksomheter og personer som arbeider med næringsmidler. Loven hjemler derfor inngrep ift næringsmidler m.v. begrenset til smittespredning.

Loven kan gjøres gjeldende for Svalbard, jf § 1-2.

Loven forvaltes av Sosial- og helsedepartementet og Statens helsetilsyn fører overordnet tilsyn, jf § 7-10. Statens institutt for folkehelse overvåker tilstanden, jf § 7-9.

Kommunen skal sørge for sikkerhet mot smitte, jf § 7-1, og kommunelegen skal utføre nødvendige og pålagte oppgaver, jf § 7-2.

5.3.4 Kommunale helse-/næringsmiddelforskrifter

Sunnhetsloven ga kommunene adgang til å fastsette egne forskrifter og alle eller i alle fall de fleste kommuner har helseforskrifter hjemlet i denne.

Det kan f eks vises til helseforskrift for Kviteseid kommune, Telemark av 6.1.1956 nr 3 § 18 som omhandler «Utsalsstader for fisk og stader der det vert laga fiskemat.» Bestemmelsen har flere krav til slik produksjon og omsetning av næringsmidler.

§ 25 har bestemmelser om serveringslokale, kjøkken m.m. i hoteller o.l.

Sunnhetsloven er nå opphevet uten at forskriftene er endret.

5.4 MERKING OG MARKEDSFØRING

5.4.1 Lov om merking av forbruksvarer - 18. desember 1981 nr 90

Lovens formål er «... å legge forholdene best mulig til rette for forbrukerne ved deres bedømmelse og valg av forbruksvarer.»

Loven gjelder for forbruksvarer generelt. Næringsmidler er ikke unntatt og den gjelder derfor også slike.

Loven hjemler adgang til å fastsette forskrifter om krav til merking og det er tidligere blitt gjort. Forskriften er nå opphevet og avløst av forskrift om merking av næringsmidler av 21.12.1993 med hjemmel i næringsmiddelloven. Loven er imidlertid ikke avgrenset mot næringsmiddelloven.

Loven omfatter ikke Svalbard.

Forvaltningen av loven er lagt til Barne- og familiedepartementet som har ansvar for forbrukerspørsmål.

Tilsyn ivaretas av Forbrukerombudet.

Overtredelse kan straffes med bøter.

5.4.2 Markedsføringsloven - 16. juni 1972 nr 47

Lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår forbyr «... å anvende uriktig eller av annen grunn villedende framstilling som er egnet til å påvirke etterspørselen etter eller tilbudet av varer, tjenester eller andre ytelser.», jf § 2. Næringsmidler er ikke unntatt.

Av Ot prp nr 40 (1980-81) hvor det ble fremmet forslag til lovendringer framgår at en tok sikte på såkalte «informasjonsforskrifter» som skulle forberedes av Forbrukerrådet og næringslivets bransjeorganisasjoner i fellesskap. Til grunn for forslaget forelå NOU 1974: 61 Reklame og St meld nr 44 (1977-78) om forbrukerpolitikken.

Av Ot prp nr 40 (1980-81) side 13 framgår at «På næringsmiddelområdet er det en lang rekke regelsett som bl.a. omfatter informasjonsplikt. Men på dette som på andre vareområder, er det ofte ikke bare forbrukernes informasjonsbehov som har ligget til grunn for utformingen av kravene til lovgivningen. Andre hensyn som varetas kan være beskyttelse av visse produsentinteresser, hensynet til innenlandsk produksjon, kontrollhensyn osv. De foreliggende informasjonskrav er hovedsakelig knyttet til merking, ikke annen form for markedsføring.»

Loven ble trass dette ikke avgrenset til bare å omfatte markedsføring av næringsmidler, men hjemler også krav til merking e.l. i tillegg til flere av næringsmiddellovene og forbruksvaremerkeloven.

Loven omfatter ikke Svalbard.

Forvaltningen av loven er lagt til Barne- og familiedepartementet.

Det ble opprettet to forvaltningsorganer i forbindelse med loven; Markedsrådet og Forbrukerombudet, jf §§ 12 og 13. Forbrukerombudet fører tilsyn og kan forelegge prinsippielle saker for Markedsrådet, jf § 13.

Overtredelse kan straffes med bøter eller med fengsel inntil 3 måneder.

5.5 HVALFANGST OG LANDBRUK

5.5.1 Hvalloven - 16.juni 1939 nr 7

Lovens formål er å regulere de fleste sider av hvalfangsten f eks antall dyr og fangstmåter/-tider.

Det er fastsatt to forskrifter hvorav den ene delegerer kontrollansvar til «Veterinærdirektøren».

Da loven ble vedtatt hjemlet den også i § 3 adgang til å fastsette forskrifter bl a om «tilvirkningen av fangsten». Slik forskrift er fastsatt, jf forskrift for behandling, kontroll, pakking og merking av hvalkjøtt av 1. juli 1975. Forskriften er vedtatt av «veterinærdirektøren» med hjemmel i hvalloven og av Landbruksdepartementet med hjemmel i kjøttkontrolloven. Forskriften har bestemmelser om blodtapping og annen behandling, transport, pakking, krav til pakkesteder og bestemmelser om kvalitetssortering.

Kontroll og andre forvaltningsoppgaver tilligger «kontrollveterinær», «kontrollverket», Statens næringsmiddeltilsyn og Fiskeridepartementet.

Hvallovens § 3 ble opphevet 3.6.1983 og forskriften antas derfor nå kun å være hjemlet i kjøttkontrolloven. Klarhet i dette er viktig da overtredelse av loven kan straffes med bøter inntil en million kroner eller med fengsel inntil ett år. Kjøttkontrolloven har en langt mildere straffebestemmelse.

SNT er tillagt begrensede oppgaver herunder å dispensere fra de deler av forskriften som er hjemlet i kjøttkontrolloven. Fordi den aktuelle bestemmelsen i hvalloven er opphevet, er det mulig at dispensasjonsadgangen nå gjelder hele forskriften.

Loven omfatter ikke Svalbard.

5.5.2 Potetmjølloven - 16. juni 1939 nr 10

Lovens formål var å hindre overproduksjon og låge priser samt å sikre prisene til potetprodusentene og det er realisert ved konsesjonsordning.

Loven gir bl a hjemmel for å regulere kvaliteten på potetmjøl.

Det er flere forskrifter hjemlet i loven, men ingen av disse inneholder slike kvalitetskrav. De viktigste forskriftene inneholder pålegg om at omsetning av potetmjøl bare kan skje gjennom en godkjent salgsorganisasjon, samt hjemler den såkalte

«avrensordningen». Dette siste er en plikt for produsenter av potetmjøl til å kjøpe poteter som ikke egner seg som matpoteter.

Overtredelse kan straffes med bøter inntil kr 100.000 eller fengsel inntil tre måneder.

Myndigheten ligger i Landbruksdepartementet som ikke har delegert myndighet til noe tilsynsorgan. Ansvar for tilsyn ligger derfor til departementet.

Loven omfatter ikke Svalbard.

5.6 DIVERSE LOVGIVNING

5.6.1 Lov om overnattings- og serveringssteder (hotelloven) - 3. juni 1983 nr 52

Lovens formål er å bidra til bedre nivå for serverings- og overnattingssteder, jf Ot prp nr 30 (1982-83) side 5. Loven har også som formål å bidra til en bedre reiselivsnæring.

Av § 3 framgår at «Den som vil gjøre næring av å drive serveringssted, må ha serveringsbevilling.» For at bevilling skal gis må styreren tilfredsstille visse krav, jf lovens § 7 og forskrift om krav til praksis og opplæring for styrer av overnattings- og serveringssteder av 1.7.1983. Forskriften krever at styreren må «Ha fagbrev som servitør, kokk, konditor eller pølsemaker eller kokkesertifikat som skipskokk.» samt minimum 2 års praksis fra mattilberedning eller servering. Bevilling gis av kommunestyrene etter at søknad bl a er forelagt helserådet.

Av rundskriv fra Næringsdepartementet den 1.9.1989 fremgår at større kiosker og gatekjøkken må ha serveringsbevilling.

Forskrift av 6.juni 1958 om orden, utstyr og hygiene m.v. i hoteller, andre herberger og serveringssteder m.v. fastsatt av Samferdselsdepartementet ble opphevet den 1.7.1983.

Av forskrift fastsatt ved kgl res den 8.7.1983 om orden, utstyr og hygiene i hoteller m.v. fastsatt med hjemmel i næringsmiddelloven (og sunnhetsloven) framgår det imidlertid av hjemmelsanvisningen at hotellforskriftens bestemmelser § 1, §§ 10-32, §§ 39-41, § 43 og § 45 skulle ha «fortsatt gyldighet». Ingen av disse bestemmelsene synes relevante for næringsmidler. Forskriften var på forhånd opphevet av Samferdselsdepartementet den 1.7.1983.

Loven forvaltes av Nærings- og energidepartementet. Bevillinger utstedes også av kommunene.

Tilsynsorgan etter forskriften er «Funksjonærer fra politiet, helsemyndighetene og Hotell- og turistdirektoratet ...», jf § 1.

Loven kan gjøres gjeldende for Svalbard, jf § 1.

Et utvalg avleverte den 1. mars 1996 et forslag om å oppheve loven og erstatte den med en ny serveringslov. Det nye lovforslaget inneholder ingen bestemmelser med interesse for denne utredningen. Forslaget vil bli sendt på høring i løpet av 1. halvår 1996.

5.6.2 Produktkontrolloven - 11. juni 1976 nr 79

Lovens formål er å «... forebygge at produkt medfører helseskade, eller miljøforstyrrelser i form av forstyrrelser i økosystemer, forurensning, avfall, eller støy og lignende.», jf § 1. I denne sammenheng er det kun helse som har relevans.

«Produkt» er definert i § 2 som «... råvare, hjelpestoff, halvfabrikat og ferdig vare av ethvert slag.» Det framgår klart av forarbeidene at loven også skulle omfatte næringsmidler, jf Ot prp nr 51 (1974-75). Dette til tross for at man innså mulighetene for dobbelthjemling.

I medhold av § 4 er det fastsatt en forskrift den 21.12.1933 om skadelige stoffer og produkter som har bestemmelser om utstyr og maskiner til bruk i bl a næringsmiddelproduksjon.

Forvaltningsansvaret er delt mellom Barne- og familiedepartementet som ivaretar helsehensynet og Miljøverndepartementet som ivaretar miljøhensynet.

Tilsynsorgan for å beskytte helse er Produkt- og elektrisitetstilsynet. Loven gjelder også for «... Svalbard og Jan Mayen, ombord på norske skip eller fartøy i områder som ikke er undergitt noen stats høyhetsrett og på anlegg og innretninger på den norske kontinentalsokkel.», jf § 14. Kongen kan gjøre unntak, men det synes ikke gjort.

Overtredelse kan straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder.

5.6.3 Sjødyktighetsloven - 9. juni 1903 nr 7

Loven gjelder alle norske skip over 50 bruttoregistertonn. I medhold av § 52 kan det gis forskrifter om bl a kvaliteten på vann og proviant.

I medhold av loven er det fastsatt forskrift om innredning og forpleining på skip av 15. mai 1987. Forskriften har bl a bestemmelser om proviantrom og oppbevaring av drikkevann. Forskriften henviser til en oppvaskforskrift av 1947 som er opphevet.

Det er også fastsatt forskrift av 15.10.91 om innredning m.m. på fiske og fangstfartøy. § 28 stiller krav til renhold og hygiene i bysse til fiskebåter. Behandling av næringsmidler er ikke unntatt.

Loven begrenser seg til norske skip o.l. og gjelder derfor ikke på land. Derimot omfatter loven alle farvann dvs såkalt «world wide» herunder også rundt Svalbard.

Forvaltningsansvaret for loven er tillagt Utenriksdepartementet ved Handelsministeren. Utøvende organ er Sjøfartsdirektoratet.

5.6.4 Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. - lov 4. februar 1977nr 4

Formålet med loven er å «...sikre et arbeidsmiljø som gir arbeidstakerne full trygghet mot fysiske ... skadevirkninger ...», jf § 1.

Loven hjemler fastsettelse av forskrifter. I forskrifter om maskiner av 19.8.1994 § 63 er det bestemt at «Maskiner som brukes til å tilberede og behandle næringsmidler ... skal være slik konstruert og bygd at enhver fare for infeksjon, sykdom eller smitte unngås.

Følgende regler for å ivareta hygieniske forhold skal følges:

1. Materialer som kommer i berøring med, eller som er bestemt for å komme i berøring med næringsmidlene, skal tilfredsstille de kravene som er fastsatt i gjeldende lover og forskrifter som angår vedkommende næringsmidler.

Maskiner skal være slik konstruert og bygd at materialene kan rengjøres hver gang maskinene brukes.»

Loven omfatter ikke bl a «sjøfart, fangst og fiske ...» , jf § 2. Loven omfatter heller ikke Svalbard.

Loven forvaltes av Kommunaldepartementet og tilsynsorgan er Arbeidstilsynet.

5.6.5 Petroleumsloven - 22. mars 1985 nr 11

Petroleumsloven regulerer utvinning av og sikkerhet innen oljevirksomheten på norsk sokkel. I medhold av loven er det fastsatt en såkalt sikkerhetsforskrift hvor det framgår at Sosial- og helsedepartementet «... kan fastsette nærmere bestemmel-

ser om helsemessige forhold, herunder ... produksjon og frambud av næringsmidler ...», jf § 23.

Departementet har i medhold av dette fastsatt forskrift om hygiene i petroleumsvirksomheten.

Sikkerhetsdelen av petroleumsloven er tillagt Kommunaldepartementet og tilsynsorgan er Oljedirektoratet.

Av forskriften framgår at tilsyn med den tilligger «Helsedirektoratet eller den det bemyndiger». Tilsynsansvaret er i medhold av dette lagt til Fylkeslegen i Rogaland. Det daglige utøvende tilsynet er pålagt operatørene.

Loven omfatter ikke Svalbard.

5.6.6 Genteknologiloven - 2. april 1993 nr 38

Loven hjemler en rekke ulike tiltak for «å sikre at framstilling og bruk av genmodifiserte organismer skjer på en etisk og samfunnsmessig forsvarlig måte, i samsvar med prinsippet om bærekraftig utvikling og uten helse- og miljømessige skadevirkninger.»

Av forarbeidene framgår at loven også omfatter genmodifisering knyttet til matvarer, jf Ot prp nr 8 (1992-93) side 51.

§ 14 hjemler fastsettelse av «forskrift om krav om merking av produkter som består av eller inneholder genmodifiserte organismer.»

Ansvarlig departement er Sosial- og helsedepartementet for helsesiden og Miljøverndepartementet for miljøsiden.

Departementet har ikke delegert forvaltningsoppgaver til underliggende organer og tilsynsansvaret ligger derfor til departementet selv.

Loven gjelder for Svalbard.

5.7 HANDEL- OG KONKURRANSELOVGIVNING

5.7.1 Konkurranseloven - 11. juni 1993 nr 65

Lovens formål er «... å sørge for effektiv bruk av landets ressurser», jf § 1.

Administrasjonsdepartementet fastsatte den 7.12.1993 forskrift om salg av brød etter vekt med hjemmel i loven. Forskriften fastsetter i § 1 at «Bakeribedrifter må ved salg av brød bestemt for forbrukere bare bruke standardvektene 500g, 750g, 1000g og 1500g.» og at «Bedriften må ta inn lett synbar angivelse av vedkommende vekt på emballasje som brukes ved salg til forbruker. I egne utsalg kan vektene i stedet angis sammen med prisene på lett synbare oppslag.»

Forskriften gjelder ikke for «... brød som selges i stykkvekt under 400 g og heller ikke for brød i lukket form.», jf § 2.

Forskriften bestemmer ellers at «Konkurransetilsynet kan fastsette bestemmelser om gjennomføring og utfylling av forskriften og kan også gjøre unntak fra den.»

Lovdata inneholder ingen opplysninger om at slike vedtak er fattet.

I medhold av samme lov er det vedtatt en forskrift av 1.1.1994 om prismerking av næringsmidler. Forskriften bestemmer at næringsmidler «.. skal være merket med salgsprisen», jf § 3. Kravet er avgrenset bl a ved at det ikke gjelder restauranter o.l. samt «... i mengder under 50 gram eller 50 milliliter, og over 10 kilo eller 10 liter», jf § 6.

Ifølge § 7 skal merkingen være «... tydelig, slik at det ikke kan misforstås hvilket næringsmiddel merkingen gjelder. Den kan enten »... foretas på selve varen eller dens innpakning, ved oppslag eller med etikett på varehyllen samt ved prisliste når det skjer på en slik måte at prisene er lett tilgjengelige for kundene.»

Loven kan gjøres gjeldende for Svalbard, jf § 1-5.

5.7.2 Handelsloven - 6. juni 1980 nr 21

Av handelsloven framgår det at kommunene kan fastsette «vedtekter» om torghandel, bl a med næringsmidler for å regulere handelen som sådan. Det samme gjelder for handel utenom fast utsalgssted. Til tross for at loven ikke er vedtatt for å sikre helse har flere kommuner inntatt slike bestemmelser i sine forskrifter.

Det kan vises til Odda kommunes forskrift om handel utenom fast utsalgssted av 3.9.1985 og til torgforskrift av 17. 8. 1990. Den første henviser til sentrale næringsmiddelforskrifter og den andre krever godkjennelse av næringsmiddeltilsynet for torghandel. Begge forskriftene har dessuten bestemmelser om utformingen av salgsplassen, f eks at frambudte næringsmidler må plasseres minst 60 cm over bakken. Disse to forskriftene representerer mao en dobbelthjemling også på kommunalt nivå.

Overtredelse av handelsloven kan straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder.

Forvaltningsansvaret av loven er tillagt Nærings- og energidepartementet.

Loven omfatter ikke Svalbard.

5.8 STRAFFELOVEN - 22. MAI 1902 NR 10

Lovens formål er at trussel om straff skal virke preventivt uten at en stiller opp detaljerte adferdsregler slik det er gjort i de andre lovene det er redegjort for.

Straffeloven har flere bestemmelser som bl a kan bidra til å forhindre helseskade i forbindelse med næringsmidler:

- § 153 (tilsetting av gift e.l.),
- § 154 (utbredelse av smittsomme sjukdommer) og
- § 156 (overtredelse av regler for forebyggelse av smittsomme sjukdommer),

Overtredelse av disse bestemmelsene er forbrytelser. I tillegg er det også flere forseelser som har relevans her:

- § 357 (overtredelse av regler for forebyggelse av smittsomme sjukdommer),
- § 359 (salg av forfalskede, umodne, bedervede, dårlig tilberedelse og oppbevaring av næringsmidler),
- § 362 (salg e.l. av næringsmidler som ekte trass i at det ikke er tilfelle),
- § 363 (salg av næringsmidler under feilaktig navn og betegnelser) og
- § 370 (uriktig vareangivelse/varefakta).

Noen av de nevnte bestemmelsene rammer generell forgiftning, noen utbredelse av sunnhetsfarlige varer generelt og noen frambud av helseskadelige næringsmidler.

Ifølge forarbeidene har disse bestemmelsene som formål å gjøre forfalskning og forgiftning av næringsmidler straffbart. Dette var nødvendig fordi man i Sundhetsloven ikke hadde egne straffebestemmelser. Dette ble endret ved vedtakelsen av næringsmiddelloven og andre næringsmiddellover. I dag er det derfor en dobbelthjemling av straffebud knyttet til behandling og frambud av næringsmidler.

Straffeloven har også andre bestemmelser med relevans for denne utredningen. Det vises til §§ 270 og 271 (bedrageri) og 294 (fremkallelse av villfarelse).

Det følger av Svalbardloven § 2 at straffeloven gjelder på Svalbard.

5.9 SVALBARDLOVEN - 17. JULI 1925 NR 11

I medhold av Svalbardloven ble det den 15.6.1928 fastsatt en forskrift om «læge- og sundhetsforholdene» på Svalbard. Forskriftens § 11 bestemmer bl a at «Matvarer

skal oppbevares i rene beholdere og beskyttes mot støv og annen forurensning. Den som håndterer varene skal iakta den største renslighet.»

§ 12 bestemmer at «Bedervede eller sundhetsskadelige nærings- eller nydelsesmidler må ikke brukes, selges eller overdras på annen måte. Det er forbudt å bruke eller selge nærings- og nydelsesmidler som kommer fra steder hvor det ikke blir iaktatt tilbørlig renslighet ved varenes tilvirkning, behandling, opbevaring eller forsendelse. Sysselmannen kan som kontrollmyndighet kreve utlevert de nødvendige prøver og kan beslaglegge og om nødvendig tilintetgjøre sunnhetsskadelige varer og gjenstander.

Basillebærere for farlig smittsom sykdom må ikke delta i fremstilling, håndtering eller forhandling av nærings- eller nydelsesmidler.»

Forvaltningsansvaret for Svalbardloven er tillagt Justisdepartementet, mens ansvar for helse- og næringsmidler ivaretas av Sosial- og helsedepartementet. Som angitt i forskriften er utøvende kontrollorgan Sysselmannen på Svalbard.

Det praktiske tilsyn utføres av helsesøster.

5.10 ANDRE LOVER SOM FÅR BETYDNING FOR NÆRINGSMIDLER

Det anførte foran viser at lovgivningen som regulerer næringsmidler i en eller annen sammenheng er svært variert. Det er heller ingen skarp grense mellom disse lovene og andre lover. Vi finner derfor grunn til å nevne en del slike tilgrensende lover. Det ville imidlertid bli for omfattende å presentere disse lovene nærmere. Vi nøyer oss derfor med å gruppere de etter grenseflatene og summarisk nevne de enkelte lovene.

Grenseflatene er mange og varierte. Flere lover regulerer tilgrensende hensyn og flere ivaretar andre hensyn, men kan i enkelte tilfelle få tilsvarende konsekvenser som næringsmiddellovgivningen, f eks at næringsmidler ikke inneholder giftstoffer e.l.

I denne sammenheng vises det til nødvendigheten av å se hele «kjeden» under ett «fra jord til bord» for at vi skal få trygge næringsmidler. Dette er utvilsomt en riktig tilnærmingsmåte i betydningen av at det er det endelige resultat som teller. Næringsmiddellovgivningen kan og bør derfor ikke ses isolert fra de lover som hjemler inngrep på tidligere stadium i nærings-/produksjonskjeden e.l., men må ses i lys av andre lover som fremmer samme formål eller har tilsvarende effekt.

Det er ikke mulig å kontrollere alle forhold og alle næringsmidler. Næringsmiddelkontrollen kan ikke alene gi tilstrekkelig trygghet for at tilstanden er tilfredsstillende. Det er derfor iverksatt en rekke tiltak for å forebygge helseskadelige næringsmidler. Det er flere lover som direkte eller indirekte skal forhindre at giftstoffer i planter. I denne sammenheng kan nevnes:

- forurensningsloven,
- lov om plantevernmidler m.v.,
- handelsgjødselloven,
- såvareloven og
- plantesjukdomsloven.

Her bør det nevnes at kommunehelsetjenesteloven i tillegg til å hjemle krav til drikkevann har et videre formål som redegjort for foran. Enkelt sagt hjemler loven inngrep der annen lovgivning ikke har gitt tilstrekkelig vern av befolkningen, f eks forurensningsloven. Kommunehelsetjenesteloven fokuserer mao på resultatene og gir adgang til å angripe årsakene uten hensyn til hva de er.

I næringsmiddelloven er næringsmidler avgrenset mot legemidler. Det innebærer at legemiddelloven må iaktas.

Den senere tids hendelser i Storbritannia (kugalskap) har medført økt fokus på dyrefôrlovgivningen.

Friske dyr er en forutsetning for helsesikre næringsmidler. Det er flere lover som har det til formål:

– lov om tiltak mot dyresjukdommer,
– fiskesjukdomsloven,
– fiskeoppdrettsloven og
– bipestloven.

Veterinærloven bestemmer at bare veterinærer kan ta sjuke dyr til behandling og foreskrive medikamenter. Dyrs helsetilstand er også betinget av hvordan de behandles og fanges. Det vises derfor til

– dyrevernloven,
– viltloven,
– lov om saltvannsfiskeriene og
– lakseloven.

I tillegg er det nære forbindelser mellom næringsmiddellovgivningen og

– alkohollovgivningen og
– tobakksloven.

Krav om merking av næringsmidler er bl a innført for å forhindre villedende opplysninger. Tilsvarende formål ligger også til grunn for

– varemerkeloven og
– lov om fellesmerker.

Næringsmidler kan påføre skade og ansvar kan derfor påløpe med utgangspunkt i produktansvarsloven.

Flere av næringsmiddellovene regulerer også andre varer enn næringsmidler og med berøringspunkter til andre lover enn de som er nevnt her. Problemstillinger som dette reiser er drøftet nedenfor i *"Vurdering av gjeldende næringsmiddellovgivning"* i kap 6.

KAPITTEL 6

Vurdering av gjeldende næringsmiddellovgivning

«Man ville ansett det for heldig, at denne kontroll kunde vært anordnet under ett for alleslags næringsmidler.»
Handelsdepartementet i brev til Sosialdepartementet 4 mars 1929

6.1 HOVEDTREKK VED GJELDENDE LOVGIVNING

Som det framgår foran er det fastsatt krav til produksjon, behandling, merking m.m. av næringsmidler i eller med hjemmel i svært mange og ulike typer av lover. Utover dette har mange av lovene lite eller intet til felles.

Lovgivningen er ikke et resultat av en samlet og helhetlig analyse men av ad hoc tiltak over lang tid. Det har medført en sprikende lovstruktur.

Til tross for at en har operert med en særskilt næringsmiddellovgivning siden begynnelsen av 30-tallet, har bestemmelser med tilsvarende innhold blitt spredt på en lang rekke lover med tilhørende forskrifter hvorav flere av lovene har helt andre formål enn å sikre næringsmidler. Det har medført at forvaltningsansvaret for lovene er spredt på en lang rekke departementer og tilsynsorganer uten tilfredsstillende samordning.

Dobbeltreguleringer er uønsket av flere grunner. For det første fører det gjerne til uklarhet mht hvilken statsråd som er ansvarlig for et saksområde i Regjeringen og overfor Stortinget. Manglende «arbeidsdeling» mellom lover medfører mao manglende arbeidsdeling i forvaltningen.

Uklare ansvarsgrenser leder også gjerne til usikkerhet i forvaltningen mht hvem som bør iverksette ulike tiltak. Det leder lett til at tiltak enten ikke blir satt iverk eller at flere aksjonerer på samme område med fare for at tiltakene samlet sett ikke er tilfredsstillende.

De som bærer de største byrdene som følge av uklare ansvarsforhold er imidlertid ikke offentlig sektor selv, men de som er adressater for reguleringene, i dette tilfelle næringslivet. Overlappende regler og uklare ansvarsgrenser mellom offentlige organer har ofte påført næringsdrivende og andre betydelige ekstra belastninger og dermed unødvendige kostnader. Dette er nærmere utdypet av Lovstrukturutvalget i NOU 1992: 32 side 274:

«Ved at lovene forvaltes av ulike departementer med underliggende forvaltningsorganer medfører dobbelthjemling i flere tilfeller uklare administrative grenser, noe som kan komme til uttrykk i:

– uklarhet i ansvarsdelingen mellom ulike forvaltningsorganer,
– ukoordinert offentlig virksomhet og
– i enkelte tilfeller strid mellom forvaltningsorganer.

Alle disse forhold vil kunne representere både betydelige effektivitetstap for det offentlige og belastende usikkerhet og omkostninger for den enkelte.

Dobbelthjemlinger vil normalt være et resultat av en oppsplittet forvaltningsinndeling. Vi antar det motsatte også kan være tilfelle, ved at dobbelthjemlinger vil kunne bidra til at det utvikles en unødig oppsplittet forvaltningsstruktur med dublering av saksbehandling og kontrollfunksjoner som resultat.»

Et annet forhold er også at lovene legger opp til en oppsplittet organisering av tilsynsarbeidet. Lovenes organisasjonsbestemmelser kan klassifiseres på tre ulike måter:

a) Næringsmiddelloven legger i utgangspunktet en kommunal organisering til grunn (dette er noe endret i det siste),
b) Landbrukskvalitetsloven og fiskekvalitetsloven legger i utgangspunktet en statlig organisering til grunn,
c) Kjøttkontrolloven bygger også i utgangspunktet på en statlig organisering, men på en annen måte enn de to andre.

Til tross for betydelige samordningsbestrebelser innen næringsmiddelområdet siden 60-tallet viser gjennomgangen av lovgivningen i *"Lover og forskrifter som regulerer eller kan regulere produksjon, behandling, merking, servering m.v. av næringsmidler"* i kap 5 at tiltakene ikke har vært tilstrekkelige. Istedet for å foreta en opprydding ble det i 1978 vedtatt en samordningslov som ikke var egnet til å løse de underliggende problemer. På samme måte var heller ikke de utredninger og tiltak som ble iverksatt i forbindelse med opprettelsen av Statens næringsmiddeltilsyn tilstrekkelige.

Både samordningsloven og opprettelsen av Statens næringsmiddeltilsyn må ses som tiltak for å bøte på noen av svakhetene. Dette endret imidlertid ikke de underliggende årsakene til problemene. Hvis lovstrukturen på et forvaltningsområde er slik at man trenger en egen samordningslov er dét i seg selv et tegn på at det er behov for å foreta en mer grundig gjennomgang av området.

Samordningsloven ble heller ikke fulgt opp på alle punkter eller var misvisende allerede fra starten. Kommunene var ikke påtenkt å skulle føre tilsyn med fiskekvalitets- og landbrukskvalitetslovene. Styret som skulle samordne kontrollen ble dessuten nedlagt ved opprettelsen av SNT.

Manglende orden i regelverket begrenser seg imidlertid ikke bare til lovnivå. Det finnes forskrifter som gjentar hva som er fastslått i andre forskrifter. Det vises her bl a til de kommunale helseforskriftene.

Svakhetene ved dagens system er så åpenbare at vi ikke finner noen grunn for å foreta en uttømmende beskrivelse. Derimot kan det være på plass med en illustrasjon av hva vi mener.

Det er flere forhold som reguleres i flere lover. Selv om hvalkjøtt nå har liten økonomisk betydning er reguleringen av dette et godt eksempel på hvordan regulering ikke bør skje. I tillegg til å være regulert i egen lov, er hvalkjøtt også uttrykkelig nevnt i landbrukskvalitetsloven, kjøttkontrolloven og i fiskekvalitetsloven. Dessuten omfattes hvalkjøtt som alle andre næringsmidler av næringsmiddelloven og av produktkontrolloven. For ordens skyld nevnes også kommunehelsetjenesteloven og evt også smittevernloven om det skulle være ytterligere behov for å forhindre helseskade grunnet hvalkjøtt.

Dette illustrerer meget godt de interesser som har knyttet seg til kontroll av næringsmidler. Reguleringen handler ikke bare om å verne helse, men også nærings- og andre interesser.

Dagens lovstruktur har mao store mangler. Uansett hvilke kriterier en oppstiller for et godt og velfungerende lovområde vil dagens lovgivning falle igjennom. Vi kan ikke se noen grunner for å opprettholde en slik tilstand og det er ikke vanskelig å slutte opp om Lovstrukturutvalgets forslag i NOU 1992: 32 om at næringsmiddellovgivningen burde vært bedre strukturert. Det vises i denne forbindelse også til at Handelsdepartementet allerede i 1929 ga uttrykk for at alle næringsmiddelregler burde samles i én lov. Det samme syn la Lovstrukturutvalget til grunn. Hvordan den

fremtidige strukturen bør være er drøftet nærmere i *"Framtidig lovstruktur"* i kap 11.

Nedenfor foretar vi i avsnitt 6.2 en samlet vurdering av hensynene i næringsmiddellovene og i avsnitt 6.3 en vurdering av de andre lovene som er nevnt i *"Lover og forskrifter som regulerer eller kan regulere produksjon, behandling, merking, servering m.v. av næringsmidler"* i kap 5.

6.2 «NÆRINGSMIDDELLOVENE»

6.2.1 Innledning

Selv om det ikke finnes noen lover som kun regulerer næringsmidler for å verne folks helse e.l., er det som anført foran en «kjerne» av lover som vi for enkelthets skyld benevner «næringsmiddellovene»:

- næringsmiddelloven,
- landbrukskvalitetsloven,
- kjøttkontrolloven,
- fiskekvalitetsloven og
- samordningsloven.

Disse lovene er utviklet over lang tid og uten god samordning hverken innbyrdes eller ift andre lover. Det er flere dobbeltreguleringer.

Næringsmiddellovene avviker fra hverandre på flere og tilsynelatende lite gjennomtenkte måter. Det vises her til hvordan lovene er bygget opp, deres formål og virkeområde, foreskrevne tiltak, tilsyn, bestemmelser om avgifter, sanksjoner og straff.

I tillegg til umotiverte innholdsmessige forskjeller mellom lovene, er det mest iøynefallende den unødvendige oppsplittede lovstrukturen. Det er svært talende for situasjonen at en av lovene er en samordningslov. Det er enda mer påfallende at samordningsloven ikke lengre yter bidrag til samordning. Verre er det at en i forberedelsen av samordningsloven ikke synes å ha hatt oversikt over på langt nær alle lover med klar relevans for dette reguleringsområdet.

Det er åpenbart at det ikke er en tjenlig løsning å foreta tilpasninger mellom lovene. Det beste tiltaket er å erstatte dem med ny lovgivning. Vi har foran anført at all regulering av næringsmidler bør samles bedre. Dessuten bør det trekkes en klar og entydig grenseflate mellom næringsmiddellovgivningen og andre lover slik at en unngår dobbeltregulering o.l.

Til tross for at lovenes formål i noen grad går over i hverandre er det fullt mulig å skille ut noen hovedformål.

Det tas her sikte på en konsentrert beskrivelse og enkelte forhold blir derfor utelatt.

6.2.2 Helse

Kjernen i samfunnets krav til næringsmidler siden sunnhetslovens dager har vært å beskytte folks helse. Bakgrunnen for den del av gjeldende lovgivning som er vedtatt for å fremme dette formålet har vært en erkjennelse av at matvarer alltid vil representere risiko for menneskers helse og at denne risikoen kan reduseres gjennom ulike tiltak.

Det er mange måter næringsmidler kan skape helseproblemer. Dette er nærmere beskrevet i *"Helsefare og helseproblemer grunnet næringsmidler"* i kap 9.

Samfunnets mottiltak mot de ulike truslene har vært å fastsette krav til hvordan næringsmidlene skal være og å etablere offentlig kontroll for å sikre at reglene etterleves.

De lovene som har til formål å fremme helse er næringsmiddelloven og kjøttkontrolloven. Selv om det har mindre interesse var også det tilfelle for samordningsloven. Hverken landbrukskvalitetsloven eller fiskekvalitetsloven var motivert i hensyn til helse.

De tiltak som er blitt iverksatt for å sikre helse er svært mangeartet, men kan grovt sett grupperes i krav til råstoff/innhold og krav til behandling. Spesielt nevnes krav relatert til tilsetningsstoffer o.l. Krav til merking vil også ofte bidra til å fremme helse. Det forhindrer ikke at krav til forbrukerinformasjon også vil bidra til økt redelighet og forhåpentligvis også til bedre kvalitet.

Det er mao ingen prinsipielle motsetninger mellom formålene helse, redelighet og kvalitet. Derimot kan det være tilfelle mht hvilke hensyn som konkret ønskes fremmet. Det vises til Landbruksdepartementets skepsis mot vedtakelse av næringsmiddelloven, jf *"Historikk"* i kap 4 og omtalen av næringsinteresser nedenfor.

Dette motsetningsforholdet er ikke reflektert i forskrifter. Derimot kan en ikke ta for gitt at de tre departementene har felles oppfatninger vedrørende hvilke krav som bør stilles. Det vises til de betydelige samordningsproblemene med tilhørende bestrebelser for å bøte på de.

I vår tid anses næringsmiddelkontroll for å ivareta helse som en sentral del av den forebyggende helsetjenesten - en sikring av folkehelsen. Dette kom av en eller annen grunn ikke til uttrykk i NOU 1991: 10 Flere gode leveår for alle. Derimot skjedde det i St meld nr 37 (1992-93), se *"Historikk"* i kap 4.

6.2.3 Redelig handel med forutberegnelighet for næringsdrivende og forbrukere

Næringsmiddel- og landbrukskvalitetslovene har regler motivert i hensyn til redelig næringsmiddelomsetning. Et underliggende hensyn her er samfunnets behov for et velfungerende matmarked dvs en ordnet matomsetning. De som nyter godt av dette er både forbrukerne og den redelige næringsdrivende.

Selv om det ikke er sagt uttrykkelig i lovene, antas hensynet til forbrukerne å være todelt. For det første er hensynet økonomisk motivert ved at forbrukerne bare skal betale for hva de får. For det andre skal forbrukerne vite hva de kjøper. Forbrukerne skal altså ha mulighet til å ta sine valg på grunnlag av faktisk kunnskap og ikke på grunnlag av uriktige og/eller villedende opplysninger. Siktemålet er at forbrukerne skal velge mellom varetyper og kvaliteter også under hensyntaken til pris.

Hensynet materialiserer seg i krav om merking og kjøperinformasjon. Slik reguleringsadgang er inntatt i de to nevnte lovene.

Både hensynet til den redelige næringsdrivende og ønsket om at forbrukerne skal treffe sine valg på grunnlag av korrekt kunnskap, er sammenfallende med formål med konkurranselovgivningen. Det siktes her til hensynet til velfungerende markeder.

Behovet for forutberegnelighet og et fungerende marked er også helt sentral for fiskekvalitetsloven.

Redelighet er nært knyttet til ønsket om å bedre kvaliteten på næringsmidler. Det er neppe tvil om at krav om bedre informasjon har hatt slike effekter.

Ønsket om å informere forbrukerne har selvsagt også en helsemessig side og da særlig for de som er særlig utsatt slik som diabetikere, allergikere, barn osv. I noen sammenhenger er redelig og god informasjon en forutsetning for helsesikre matvarer.

6.2.4 Kvalitet og næringsinteresser

Som det er redegjort for foran, var det av hensyn til landbruksnæringen i mellomkrigstiden et behov for å bedre kvaliteten på norske landbruksvarer som ble solgt både på innenlands- og eksportmarkedene. Landbrukskvalitetsloven ble innført på en tid da landbruksvarer skulle omsettes på et større marked hvor det ble stilt krav som norske landbruksvarer på den tiden ikke tilfredsstilte. Myndighetene anså det nødvendig å bidra til at næringen ble satt istand til å møte kravene på eksportmarkedene.

Det ble søkt realisert gjennom landbrukskvalitetsloven som satte krav til råstoff, pakking o.l. Loven ga også hjemmel for krav som hadde til formål å forebygge uriktige forestillinger. Hovedfokus gikk her på å etablere norske varemerker. I tillegg ønsket en å gjøre det klart for norske kjøpere når de sto overfor varer fra andre land. I ettertid har loven blitt tolket dithen at den også kan hjemle forskrifter med krav til sammensetning av produkter.

Situasjonen er nå radikalt endret og det synes nå å være alment anerkjent at det er den enkelte næringsdrivende eller næringsdrivendes organisasjoner/bransjer som bør og må ta ansvar for at varer er kommersielt konkurransedyktige.

Landbruksdepartementet ønsket ikke at næringsmiddelloven skulle bli vedtatt og landbrukskvalitetsloven må derfor også ses som et tiltak for å forhindre for strenge og omfattende helsepolitisk motiverte krav.

At det var landbrukets interesser som var motiverende, kom særlig klart til uttrykk i diskusjonen om hvalkjøtt i forarbeidene. At landbrukskvalitetsloven omfatter hvalkjøtt er også et unntak fra lovens virkeområde ellers som er begrenset til landbruksvarer. Her er landbruksinteressene klart prioritert foran andre norske næringsinteresser.

Et forhold som har vært grunnlaget for at landbruksinteressene i så stor grad har slått igjennom i næringsmiddellovgivningen, er selvfølgelig at produksjon av mat har vært sett på som en svært viktig del både av utnyttelsen av naturgitte ressurser, distriktspolitikk og beredskapspolitikk. Matressursene er en nasjonal ressurs som det er politisk enighet om å sikre.

I likhet med landbrukskvalitetsloven er det også et formål for fiskekvalitetsloven å fremme næringsinteresser. Bakgrunnen og måten det er gjort på er derimot noe forskjellig.

Fiskeressursene er viktige, de tilhører nasjonen Norge og næringsaktørene deltar i forvaltningen og beskatningen av dem. Spesielt i Nord-Norge har fiskeriene og fisketilvirkningen vært en viktig faktor i bosettingspolitikken. Hverken fangstleddet eller tilvirkningsleddet har derfor undergått en optimal strukturering i forhold til utviklingen i markedene og omsetningssystemene. Resultatet er at vi sitter med en variert flåte med et stort antall fartøy og et stort antall mottaks- og tilvirkningsanlegg.

I motsetning til landbruksvarer blir fisk og fiskeprodukter omsatt i et stort internasjonalt marked (90-95% eksporteres). Fiskeprodukter markedsføres i stor grad som norske, og varene som kundene mottar, består oftest av forskjellige partier fisket og produsert av forskjellige aktører. Det har i dette bildet vært ansett som riktig og nødvendig at det offentlige har hatt hjemmel til og utferdiget forskrifter som sikret mest mulig lik behandling, sortering og standard på fiskevarene. Bestemmelsene skulle bidra til at ressursene innbragte høyest mulig nasjonal gevinst.

Innen fiskeriene har det eksistert en århundrelang tradisjon for offentlig kvalitetssortering/vraking. Formålet med denne ordningen har delvis vært å lette omsetningen ved at kjøper kan bestille en vare med en veldefinert kvalitet. Systemet øker forutberegneligheten og evnen og viljen til å inngå kontrakter på markedssiden. Dessuten bidrar ordningen med å redusere antall rettstvister. Selv om dette i og for

seg er positivt så er situasjonen endret siden fiskekvalitetsloven ble vedtatt og næringsutøverne bør nå ta ansvar for egne produkter. Denne erkjennelsen har allerede kommet til uttrykk i regelarbeidet på fiskerisektoren. Det vises til utkast til ny kvalitetsforskrift for fisk og fiskevarer hvor kvalitetsregler for ulike produkter er utelatt.

Selv om det ikke fremgår av forarbeidene til fiskelovgivningen kan også offentlig krav om vraking også i noen grad være motivert i et ønske om redelighet. Det er i så fall nærliggende å tenke på ordtaket om at «ærlighet lønner seg» også i økonomisk forstand.

I tillegg til landbrukskvalitets- og fiskekvalitetslovene kan det i medhold av næringsmiddelloven bestemmes «hvorledes varene skal være tilvirket, hva de må inneholde og hvilke krav de skal tilfredsstille for at de skal utbys for salg», jf § 1. Loven gir mao adgang til å fastsette såkalte kvalitetsbestemmelser og det er særlig gjort for kjøttprodukter. Det har således blitt fastsatt flere kvalitetsbestemmelser. De underliggende hensyn har imidlertid vært helse f eks for fettinnhold, lik konkurranse (redelighet) ved å angi hvordan blandinger skal være og forbrukervern. Dette viser også at det er nær forbindelse mellom de tre hensynene.

6.2.5 Nærmere om lovene

Næringsmiddellovene er på en måte todelt ved at næringsmiddelloven omfatter alle næringsmidler og derfor gjerne benevnes som en horisontal regulering, mens de andre lovene gjelder avgrensede områder og derfor benevnes vertikale reguleringer. Denne systematikken er basert på at det skal være dobbeltreguleringer. For ordens skyld bemerkes det at det også under næringsmiddelloven er fastsatt flere reguleringer som det vil være naturlig å benevne vertikale f eks reguleringer som bare skal beskytte barn.

Lovteknisk kan en også inndele lovene i to ved at kjøttkontrolloven er tildels meget detaljert, mens de andre unntatt samordningsloven er typiske fullmaktslover.

Som anført i *"Lover og forskrifter som regulerer eller kan regulere produksjon, behandling, merking, servering m.v. av næringsmidler"* i kap 5 er kjøttkontrolloven noe foreldet. Loven legger f eks vedtaksmyndighet til helse- og sosialstyret. Det kan ikke leses etter sin ordlyd da kommunenes plikt til å ha et helse- og sosialstyre er avviklet. Dette er fulgt opp i ny kommunelov og kommunene står fritt mht hvilke organer de ønsker å opprette. Flere kommuner har benyttet denne friheten til å avvikle helse- og sosialstyret. Spørsmålet er hvordan kjøttkontrollovens bestemmelser skal forstås etter denne endringen.

Fra Kommunaldepartementet opplyses det at loven burde vært tilpasset den nye kommuneloven. Når det ikke har skjedd, må loven forstås slik at vedtaksmyndigheten ligger til helse- og sosialstyret i de kommuner som fortsatt har dette organet. I kommuner hvor dette er avviklet ligger vedtaksmyndigheten til det organ som har fått tilsvarende myndighet. I kommuner hvor ingen organer er gitt slik myndighet ligger vedtakskompetansen til kommunestyret.

I tillegg til kjøttkontrolloven er det en lang rekke forskrifter som heller ikke er tilpasset kommuneloven.

Manglende tilpasning til kommuneloven skaper en beklagelig uklarhet og usikkerhet mht ansvarsdelingen på kommunalt nivå. Den tidligere ordning med lik organisering i alle kommuner gjorde det også lettere å vite hvem innen kommunen som hadde ansvar for næringsmiddelkontrollen.

Kjøttkontrolloven bestemmer at kontrollen ved slakteriene skal utføres av veterinærer. Fordi kontrollen også skal omfatte dyresjukdommer er det gode grunner for denne ordningen. Det er allikevel uheldig at det i lovtekst fastsettes hvilke profesjo-

ner som skal utføre ulike oppgaver. Hvilke oppgaver som skal utføres av ulike profesjoner bør bestemmes av ansvarlige departementer og tilsynsorganer.

6.3 FORHOLDET MELLOM «NÆRINGSMIDDELLOVENE» OG ANDRE LOVER NEVNT I KAP 5

6.3.1 Innledning

For å vurdere mulighetene til å rydde i lovgivningen og hvilke konsekvenser det vil ha, er det behov for å se nærmere på «de andre lovene» samt deres forhold til næringsmiddellovene.

6.3.2 Formål i «de andre lovene»

Som det framgår foran er det flere av de lovene som er omfattet av *"Lover og forskrifter som regulerer eller kan regulere produksjon, behandling, merking, servering m.v. av næringsmidler"* i kap 5 som har andre formål enn de såkalte næringsmiddellovene, og som det derfor ikke er naturlig å omtale som «næringsmiddellover». Formålene varierer også betydelig.

I denne sammenheng har det mest interesse å klarlegge hvorvidt noen av lovene innehar formål som det vil kunne være ønskelig å ivareta i framtidig næringsmiddellovgivning og som ikke er omfattet av formålene til de såkalte næringsmiddellovene.

Det anses mest tjenlig å behandle disse spørsmål i forbindelse med det enkelte lovområde nedenfor.

6.3.3 Helselovgivningen

Forholdet mellom kommunehelsetjenesteloven og næringsmiddelloven er behandlet i Ot prp nr 40 (1986-87) side 31 flg. hvor det bl a sies: «Departementet (dvs SOS) har i denne proposisjonen ikke utredet forholdet mellom næringsmiddellovgivningen og lovgivningen om miljørettet helsevern, og tar heller ikke sikte på å endre rettstilstanden her. Departementet antar at dette spørsmålet bør bli gjenstand for nærmere utredning.»

Loven videreførte sunnhetslovens vide fullmakter og dobbelthjemlingen ift næringsmiddelloven fortsatte og departementet har såvidt vi vet ikke igangsatt noen utredning. Derimot foreslo Lovstrukturutvalget at næringsmiddellovgivningen bør samles til én lov og at «En konsekvens av en selvstendig næringsmiddellovgivning må bli at denne lovgivningen blir eneste »helselov« rettet mot næringsmidler. Det innebærer at helselovgivningen ellers ikke skal kunne hjemle inngrep ovenfor næringsmidler. Vi kan ikke se noen grunn til at hygiene o.l. ved fremstilling av næringsmidler skal kunne kontrolleres både med hjemmel i næringsmiddellovgivningen og i kommunehelsetjenesteloven. I og med at næringsmiddelloven nettopp skal ivareta hensynet til helse, bør alle nødvendige hjemler tas inn der.», jf NOU 1992:32 side 165. Vi slutter oss fullt ut til Lovstrukturutvalgets forslag om at kommunehelsetjenesteloven bør innskrenkes slik at den ikke lengre kan hjemle krav til næringsmidler herunder drikkevann.

Tilsvarende bør også være tilfelle for smittevernloven og evt også loven om helsemessig beredsskap.

Helselovene bør mao avgrenses til ikke å omfatte forhold som reguleres av næringsmiddellovgivningen.

Når det gjelder smittevernloven bør det ikke legges bånd på helsemyndighetenes arbeid for å avdekke smittekilder. Tilsynspersonell innen næringsmiddeltilsynet

bør om ønskelig også engasjeres. Og i tilfelle kilden har tilknytning til næringsmidler bør næringsmiddeltilsynet informeres. Slik informasjon bør selvsagt også gå motsatt vei der det er behov for å informere helsemyndighetene. Så langt er alt vel.

Det som imidlertid kan skape problemer er at smittevernloven overlapper næringsmiddelloven. Det er mao adgang til å iverksette tiltak etter smittevernloven som også omfattes av næringsmiddelloven. Det er det ingen rasjonell grunn til. Tvert om bør det her som ellers legges opp til klar ansvarsdeling mellom vedkommende myndigheter og det innebærer at smittevernloven bør avgrenses til ikke å omfatte tiltak som kan hjemles i næringsmiddelloven.

Lovgivningen synes dessuten å være mangelfull mht kommunale helse- og næringsmiddelforskrifter. Kommunene har hatt slike forskrifter siden sunnhetsloven kom i 1860. Sunnhetsloven er opphevet og spørsmål melder seg om forskriftene fortsatt er tilstrekkelig hjemlet i lovgivningen og evt hvilke/-en lov som er den/de rette.

Restene av sunnhetsloven ble opphevet ved vedtakelsen av smittevernloven. Det er ikke ensbetydende med at smittevernloven derved er rett hjemmelslov for kommunale helseforskrifter.

Sunnhetsloven var både en smittelov og en næringsmiddellov. Næringsmiddelloven har overtatt næringsmiddelfunksjonen. Men i motsetning til sunnhetsloven har ikke næringsmiddelloven noen uttrykkelig bestemmelse om at kommunene kan fastsette egne forskrifter. Spørsmålet er om det likevel kan skje.

Av næringsmiddellovens § 4 framgår det at kommunale myndigheter skulle kunne fatte «vedtak». Forvaltningslovens vedtaksbegrep omfatter både fastsettelse av forskrifter og av enkeltvedtak. Det er neppe avgjørende. Næringsmiddelloven er vedtatt lenge før forvaltningsloven og forarbeidene gir heller ingen «positiv» veiledning. Derimot må det kunne tillegges vekt at sunnhetsloven ga kommunene en eksplisitt adgang til å fastsette forskrifter, mens tilsvarende ikke er tilfelle for næringsmiddelloven. Det anses derfor mest sannsynlig at en ikke tok sikte på å la kommunene få adgang til å fastsette egne forskrifter hjemlet i næringsmiddelloven. Det samsvarer også med praksis i ettertid da slike har blitt hjemlet i sunnhetsloven.

Næringsmiddelloven skulle derimot hjemle landsdekkende forskrifter fastsatt av «Kongen». Næringsmiddelloven antas på denne bakgrunn ikke å kunne hjemle kommunale næringsmiddelforskrifter.

Derimot går det klart fram av lovens § 11 at forskrifter gitt i medhold av sunnhetsloven fortsatt skulle gjelde. Det var naturlig da sunnhetsloven fortsatt gjaldt og bestemmelsen kan ikke tillegges samme betydning etter at loven er opphevet. En bør derfor se om det er andre lover som gir hjemmel for slike kommunale forskrifter.

Smittevernloven gir ikke kommunene adgang til å fastsette forskrifter.

Tilsvarende er tilfelle for kommunehelsetjenesteloven. Derimot bestemmer lovens § 7-9 at «Forskrift ... gitt med hjemmel i tidligere lov som oppheves eller endres når loven her trer i kraft, gjelder i den utstrekning den ikke strider mot loven her eller forskrift ... gitt i medhold av den.»

Sunnhetsloven ble endret og er derfor omfattet av § 7-9. Det innebærer at forskrifter hjemlet i sunnhetsloven og som faller inn under kommunehelsetjenestelovens virkeområde fortsatt er gjeldende. Det omfatter bl a helsedelen av kommunenes helseforskrifter.

6.3.4 Genteknologiloven

Genteknologi kan få betydning for næringsmidler på flere måter; dels gjennom planter, dels gjennom dyr og dels i industriell produksjon.

De to første vil ikke medføre behandling av næringsmidler. Disse forhold bør derfor reguleres av genteknologiloven og vil da naturlig falle utenfor næringsmiddellovgivningen.

Når det derimot gjelder genteknologi anvendt i industriell produksjon av næringsmidler bør det reguleres av næringsmiddellovgivningen. Det innebærer at genteknologiloven ikke bør omfatte slik virksomhet dvs loven bør avgrenses mot forhold regulert av næringsmiddellovgivningen.

6.3.5 Merke-, markedsføringslover m.m.

Både forbruksvaremerkeloven og markedsføringsloven omfatter merking av varer. De representerer derfor innbyrdes dobbeltregulering. I tillegg kommer merkebestemmelsene i næringsmiddellovene som også representerer dobbelthjemling innbyrdes og ift disse lovene. Om en i denne sammenheng ser næringsmiddelovene under ett eksisterer det tre sett av merkebestemmelser. Denne ordningen bør avvikles og alle bestemmelser vedrørende næringsmidler bør plasseres i én lov.

Det fremgår ikke noen steder i forarbeidene til lov om merking av forbruksvarer og i markedsføringsloven hvordan forholdet til merkebestemmelsene i næringsmiddellovene er tenkt ordnet. Disse lovene er derfor blitt vedtatt uten at forholdet til næringsmiddellovgivningens merkebestemmelser er vurdert. Dette har resultert i dobbeltregulering både mht merking og markedsføring da merkeforskriften hjemlet i næringsmiddelloven også omfatter reklame.

Det foreligger i hovedsak to alternativer; merkebestemmelsene bør enten inntas i næringsmiddellovgivningen eller i egen merke-/markedsføringslovgivning. Det er ikke i utgangspunktet gitt hvilken løsning som er den beste. Valget beror på flere forhold og ikke minst det faktum at markedsføringsloven går utover krav til merking.

Som et teoretisk utgangspunkt kan det hevdes at bestemmelsene bør plasseres i egen merke-/markedsføringslovgivning dersom det er ønskelig med felles regler for næringsmidler og andre varer. Forholdet er imidlertid mer komplisert i praksis.

Lov om merking av forbruksvarer er begrenset til vern av forbrukere. Gjeldende regler om merking av næringsmidler i næringsmiddellovgivningen er ikke avgrenset tilsvarende. Forutsatt at det heller ikke er ønskelig å foreta slik avgrensning så bør bestemmelsene plasseres i eller hjemles i næringsmiddellovgivningen.

Også dette synspunktet har sine begrensninger. Markedsføringsloven er heller ikke avgrenset til vern av forbrukere slik tilfellet er for forbruksvaremerkeloven. Den gjelder også handel mellom profesjonelle dvs bl a all omsetning av næringsmidler. I tillegg omfatter loven både merking og annen markedsføring.

Dersom det er ønskelig å opprettholde adgangen til å regulere markedsføring av næringsmidler og det ikke er forhold som tilsier at denne reguleringen bør avvike markert fra andre varegrupper, tilsier det felles regler plassert i samme lov dvs i markedsføringsloven. Det anses heller ikke som en naturlig oppgave for næringsmiddelmyndigheter å føre kontroll med reklame o.l.

Forvaltning av markedsføring av næringsmidler ble fom 1.1.95 overført fra Forbrukerombudet til SNT. Det skjedde uten at SNT ble tildelt myndighet etter markedsføringsloven. I stedet ble det inntatt regler om «reklame» i merkeforskriften hjemlet i næringsmiddelloven. Det er grunn til å reise spørsmål om næringsmiddelloven kan hjemle slike krav.

Det foreslås at ansvaret føres tilbake til Forbrukerombudet og at reklameregler i merkeforskriften oppheves.

Fastsettelse av krav til merking bør derimot ivaretas av næringsmiddelmyndighetene og slike regler bør derfor inntas i næringsmiddellovgivningen. For å forhin-

dre fortsatt dobbeltregulering bør både forbruksvaremerkeloven og markedsføringsloven avgrenses mot slik regulering.

Varemerkeloven avviker klart fra de to andre nevnte lovene. Men samtidig er det klar likhet mellom varemerkelovens § 36 som forbyr villedende varemerker og andre merkebestemmelser. Tilsvarende bestemmelser finnes i forskrift om merking mv av næringsmidler fastsatt av Sosial- og helsedepartementet den 21.12.1993 § 5 som bl a lyder: «Merkingen skal ikke villede kjøper ... Det er ikke tillatt å ... tillegge næringsmidler virkninger eller egenskaper det ikke har ... gi inntrykk av at næringsmidler har spesielle egenskaper når alle lignende næringsmidler har de samme egenskapene ... påstå eller gi inntrykk av at et næringsmiddel forebygger, leger eller lindrer sykdom ...».

Trass i likheten er det noe uklart hvorvidt bestemmelsene representerer dobbeltregulering. For å unngå det foreslås ny merkebestemmelse i næringsmiddellovgivningen til ikke å omfatte varekjennetegnet dvs varenavn som sådan.

Samme dato som varemerkeloven ble vedtatt vedtok man også lov om fellesmerker. Loven er nært beslektet med varemerkeloven og Lovstrukturutvalget foreslo derfor at de ble slått sammen.

Lov om mål og vekt med tilhørende forskrifter har som formål å standardisere varers vekt og mål. Bestemmelsene er generelle og bør fortsatt være hjemlet der de er. Det tilsier at tilsvarende bestemmelser ikke skal kunne fastsettes i annen lovgivning, dvs heller ikke i næringsmiddellovgivningen.

6.3.6 Produktkontrolloven

Selv om produktkontrolloven har mye til felles med arbeidsmiljø-, petroleum- og sjødyktighetslovene og vanligvis rubriseres under fellesbetegnelsen HMS-lover (helse-, miljø- og sikkerhet), så avviker den i denne sammenheng klart fra de andre ved at loven ble gjort gjeldende for næringsmidler uten begrensninger.

Det presiseres at det skjedde uten at det ble foretatt en vurdering av næringsmiddellovgivningen og at det dermed ikke ble påvist hjemmelsmangler i denne. Denne siden av produktkontrolloven må derfor ses på som et utslag av en lovgivningstradisjon som ikke har erkjent eller tatt konsekvensen av at det bør være en «arbeidsdeling» mellom lover. Denne tradisjonen kan sies å være stikk motsatt av den tenkning som ligger til grunn for Lovstrukturutvalget.

Den beste løsningen ville være å ta produkter som naturlig ikke hører hjemme i næringsmiddellovgivningen ut av denne og samtidig avgrense produktkontrolloven mot næringsmiddellovgivningen når det gjelder næringsmidler. Det skjedde dessverre ikke og resultatet ble overlappende regler både for næringsmidler og for «farlige» gjenstander. Det er på tide å rydde opp i disse forholdene og det må skje ved å avgrense produktkontrolloven mot næringsmiddellovgivningen og å oppheve næringsmiddeldelen i forskrift av 21.12.1993 evt å omhjemle den til næringsmiddelloven.

6.3.7 Arbeidsmiljø-, petroleums- og sjødyktighetslovene

Av *"Lover og forskrifter som regulerer eller kan regulere produksjon, behandling, merking, servering m.v. av næringsmidler"* i kap 5 framgår det at det er fastsatt forskriftsbestemmelser med relevans for denne utredningen med hjemmel i arbeidsmiljøloven, petroleumsloven og sjødyktighetsloven.

Arbeidsmiljøloven begrenser seg til å verne arbeidstaker. Det er derfor spørsmål om nevnte forskriftsbestemmelse er gyldig hjemlet i loven. Selv om det skulle

være tilfelle, bør forskriftsbestemmelsen avvikles eller omhjemles til næringsmiddellovgivningen.

På samme måte bør nevnte forskriftsbestemmelsene under petroleumsloven og sjødyktighetsloven avvikles og evt erstattes av forskrifter hjemlet i næringsmiddelloven.

6.3.8 Hotelloven

Hotellovens krav om bevilling for serveringssteder kommer i tillegg til krav om godkjenning for næringsmiddelvirksomheter hjemlet i næringsmiddelloven. I tillegg har hotelloven krav til kvalifikasjoner som f eks kokk e.l.

Selv om det ikke er sagt uttrykkelig i loven eller dens forarbeider er det grunn til å tro at kvalifikasjonskravet bl a er motivert i ønske om sikrere næringsmidler eller har blitt praktisert slik. I så fall representerer loven en dobbelthjemling ift næringsmiddelloven.

Det samme er også tilfelle fordi det med hjemmel i loven har vært fastsatt en hotellforskrift med formål å sikre næringsmidler. At det pr idag ikke er noen slike bestemmelser endrer ikke dette faktum.

Etter at forskriften ble opphevet ble deler av bestemmelsene gitt «fortsatt gyldighet» av Sosialdepartementet. Forskriften foreligger i dag i to identiske versjoner på Lovdata, datert henholdsvis 6. juni 1958 og 8. juli 1983. Ansvarlig myndighet bør rydde opp.

Også denne loven bør avgrenses ift næringsmiddellovgivningen.

Hotellovutvalget overleverte den 1. mars 1996 et utkast til en ny serveringslov til Nærings- og energidepartementet. Den nye loven bør ikke omfatte forhold som reguleres i næringsmiddellovgivningen. Det bør framgå eksplisitt av loven eller dens forarbeider.

6.3.9 Konkurranseloven

Konkurranselovens formål er å sikre reell konkurranse og vi kan se at det er enklere for forbrukerne å sammenlikne pris på brød når det opereres med standardvekter. Dette under forutsetning av at denne informasjonen kombineres med prisinformasjon. Det er ofte ikke tilfelle og det er derfor grunn til å reise spørsmål om denne reguleringens betydning for forbrukerne.

Forskriften bør enten utvides til å omfatte flere næringsmidler eller avvikles. Vi synes mye taler for at den bør avvikles.

Konkurransemyndighetene har opplyst at de arbeider med et system som skal gjøre det enklere å sammenlikne priser på ulike produkter. Tiltaket går under navnet «jamførpriser». Vi kan ikke se at det kan skape noe problemer ift denne utredningen.

6.3.10 Potetmjølloven

Potetmjølloven ble vedtatt i 1939 for å styre og stabilisere potetmjølproduksjonen gjennom en konsesjonsordning. Forholdene har endret seg mye på de nærmere 60 årene siden den ble vedtatt og det kan derfor reises spørsmål ved om loven har noen betydning lenger.

Potetmjølloven hjemler adgang til å fastsette forskrifter med kvalitetskrav til potetmjøl. Det er ikke blitt fastsatt noen slike kvalitetskrav og det kan tyde på at behovet ikke er tilstede. Forutsatt at det skulle være behov for slike krav, bør slike hjemles i næringsmiddellovgivningen. Landbruksdepartementet synes heller ikke å

ha innvendinger mot dette. Utvalget foreslår derfor å oppheve denne hjemmelen i potetmjølloven.

Lovstrukturutvalget foreslo at loven burde oppheves. Landbruksdepartementet opplyser at loven har en sentral rolle i markedsreguleringen av matpotetmarkedet gjennom den såkalte «avrensordningen», dvs en plikt for produsentene av potetmjøl til å kjøpe poteter som ikke egner seg som matpoteter.

6.3.11 Handelsloven - kommunale torgforskrifter

Flere kommuner har vedtatt bestemmelser for å verne helse med hjemmel i handelsloven. Det er det neppe rettslig adgang til og denne delen av forskriftene bør oppheves.

6.3.12 Hvalloven m.v.

Forskrift om tilvirkning av hvalkjøtt er fastsatt med hjemmel i hvalloven og i kjøttkontrolloven.

Hvalloven ga tidligere adgang til å fastsette forskrift om tilvirkning, jf § 3. Bestemmelsen er nå opphevet og loven kan derfor ikke lengre hjemle slik forskrift. Lovendringen skjedde i 1983 og forskriften burde derfor vært tilpasset dette.

Ellers er det som kommentert foran nærmest komisk at hvalkjøtt er viet så stor oppmerksomhet i lovgivningen. Det er på høy tid å tilpasse lovgivningen til den betydning hvalkjøtt har i dag.

6.3.13 Tosporet system med straffelov og spesiallover

Den eldste lovgivningen skilte ikke mellom hva vi benevner næringsmiddellover og straffelovgivning. Når en fant å ville utarbeide en separat straffelov dvs kriminalloven, var det naturlig å samle straffehjemlene her. Det bidrog nok til at en ikke inntok egne straffebestemmelser i andre lover som f eks sunnhetsloven.

Grunnlaget for denne arbeidsdelingen endret seg bl a ved at næringsmiddelloven og andre nyere lover fikk egne straffebestemmelser. Det tosporete systemet med både straffelovgivning og spesiallover eksisterer fortsatt.

Straffeloven gjelder alle som begår forbrytelser eller forseelser, mens næringsmiddellovgivningen kun gjelder de som produserer eller frambyr næringsmidler. For disse siste medfører dagens system et dobbelt sett med straffebud. §§ 359, 362 og 363 i straffeloven dekkes fullt ut av næringsmiddellovgivningen og kan derfor oppheves. Når det gjelder de andre bestemmelsene nevnt i *"Lover og forskrifter som regulerer eller kan regulere produksjon, behandling, merking, servering m.v. av næringsmidler"* i kap 5 foreslås det at Justisdepartementet utreder om det fremdeles er behov for disse evt om det kan gjøres endringer.

6.3.14 Svalbard

Næringsmiddelloven gjelder ikke for Svalbard. Derimot er det fastsatt en forskrift om læge- og sunnhetsforholdene på Svalbard av 15. juni 1928 hjemlet i svalbardloven.

Forskriften er mildt sagt enkel sammenliknet med det regelverk som gjelder for fastlandet. Etter at forskriften ble vedtatt i 1928 har forholdene endret seg mye på Svalbard. Antallet fast bosatte er betydelig og en har fått flere matforretninger, hotell og serveringssteder. De burde vært underlagt samme krav og kontroll som tilsvarende virksomheter på fastlandet.

Etter opplysninger fra Justisdepartementet er de imidlertid skeptiske til at lover blir gjort gjeldende for øygruppen når det er sannsynlig at kravene ikke kan imøtekommes i andre nasjoners bosettinger. I praksis vil det si det russiske samfunnet i Barentsburg.

Ifølge Sysselmannens kontor er det imidlertid svært påkrevet med en oppgradering av dagens regelverk. Det foreslås derfor å gjøre næringsmiddellovgivningen gjeldende også for Svalbard. For å unngå problemer av den art som nevnt ift andre lands bosettinger eller forholdene på Svalbard ellers, bør det åpnes adgang for å unnta øygruppen fra ulike forskriftskrav.

Dersom forslaget ikke tas til følge bør helseforskriften forbedres vesentlig og avgrenses mot de lover som regulerer næringsmidler på øygruppen.

Det nevnes derfor at svalbardloven ikke er eneste «næringsmiddelov» på øygruppen. Andre lover som også omfatter Svalbard er:

– straffeloven,
– produktkontrolloven og
– genteknologiloven.

Sjødyktighetsloven gjelder alle farvann herunder også farvannene rundt Svalbard. Loven kan derimot ikke gis anvendelse for landområdene.

Lover som kan gjøres gjeldende for Svalbard er:

– hotelloven og
– konkurranseloven.

6.3.15 Grensedragning mellom næringsmiddel- og annen lovgivning

I tråd med det anførte foran bør det foretas en grensedragning mellom næringsmiddellovgivningen og annen lovgivning. Det bør for noen lover skje ved at det inntas uttrykkelig bestemmelse i vedkommende lov at den ikke omfatter regulering av næringsmidler. Et eksempel her er produktkontrolloven.

For noen lover bør det av lovtekniske grunner ikke foretas slik avgrensning i vedkommende lov. Dette er bl a tilfelle for arbeidsmiljøloven. Forskriften som er hjemlet i loven bør enten omhjemles eller oppheves og det bør ikke fastsettes slik forskrift på nytt. Dette bør komme til uttrykk i kommentarene til ny næringsmiddellov og meddeles ansvarlig departement som er Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Tilsvarende bør også skje for forskrifter hjemlet i enkelte andre lover.

Selv om en foretar en avgrensning på lovnivå er det allikevel ønskelig med et så enkelt og enhetlig forskriftsverk som mulig for det enkelte virksomhetsområde. Det kan tilsi at det bør kunne fastsettes forskrift hjemlet i flere lover når dette vil være praktisk. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 6.4.1 nedenfor.

6.4 FORSKRIFTER

6.4.1 Forskriftsstruktur

Stiftelsen Lovdata som driver det sentrale rettsinformasjonssystemet i Norge har bl a en base over statlige og kommunale forskrifter. Ingen av basene er imidlertid komplette og det finnes derfor forskrifter som er gjeldende men som ikke er lagt inn i basene. Det er således en risiko for at det finnes forskrifter som en virksomhet er rettslig forpliktet å følge samtidig som det kan være svært vanskelig å skaffe seg kunnskap om reguleringen.

Dette er en klart uheldig tilstand. Lovstrukturutvalget foreslo derfor at alle forskrifter som ønskes opprettholdt legges inn på basen og at alle andre forskrifter opp-

heves i et felles lovvedtak, jf NOU 1992: 32. Forslaget omtales som innføring av «negativ troverdighet» for forskriftsbasen. Etter det opplyste har Administrasjonsdepartementet arbeidet med et lovutkast slik at forslaget kan realiseres.

På grunn av det anførte er det ikke mulig med sikkerhet å ha full oversikt over de forskrifter som er gjeldende på næringsmiddelområdet. Fordi det er behov for rask avklaring av hvilke forskrifter som gjelder, foreslås negativ troverdighet gjennomført separat for næringsmiddelområdet. Det vises til at det er flere år siden Lovstrukturutvalget fremmet sitt forslag og at det er uvisst om og evt når tiltaket blir realisert.

Med de forbehold som anført, framgår det av *"Lover og forskrifter som regulerer eller kan regulere produksjon, behandling, merking, servering m.v. av næringsmidler"* i kap 5 at det er fastsatt nær 100 sentrale (statlige) forskrifter på næringsmiddelområdet medregnet alle lover i *"Lover og forskrifter som regulerer eller kan regulere produksjon, behandling, merking, servering m.v. av næringsmidler"* i kap 5. I tillegg kommer både kommunale helseforskrifter, kommunale torgforskrifter og kommunale forskrifter om handel utenom fast utsalgssted. Det kan derfor være opptil 1300 kommunale forskrifter med næringsmiddelbestemmelser. Det innebærer at det totale antallet forskrifter med relevans for denne utredningen kan være inntil 1400. Det er klart at dette er unødvendig mange.

Vi har ikke foretatt noen nærmere vurdering av strukturen av forskriftene hjemlet i næringsmiddellovene. Vi antar likevel at det er rom for forbedringer og en bør i den sammenheng vurdere forholdet mellom de såkalt «horisontale» og «vertikale» regler med sikte på å få en så god struktur som mulig.

Det første som bør skje er at forskrifter vedtatt med hjemmel i «de andre» lovene bør omhjemles eller oppheves. Det bør skje som sentralt tiltak dvs ved kgl res og det foreslås at det til dette arbeidet settes en tidsfrist på to år.

I og med at næringsmiddelloven gjelder alle typer næringsmidler vil det også være tilfelle for forskrifter hjemlet i denne dersom det ikke er gjort eksplisitt unntak. Det innebærer at flere forskrifter f eks også gjelder for fisk og fiskevarer. En nærmere avklaring av slike forhold må også foretas.

I avsnitt 6.3.15 anføres det at det kan være aktuelt å fastsette forskrifter hjemlet både i næringsmiddellovgivningen og i andre lover. Dette er en god løsning dersom samme forskrift skal regulere flere hensyn. Det er flere områder hvor det kan være aktuelt, f eks på felt regulert av kommunehelsetjenesteloven og smittevernloven, arbeidsmiljøloven, sjødyktighetsloven, petroleumsloven og muligvis også luftfarts- og jernbanelovene. På samme måte kan det også være en god løsning ift enkelte lover nevnt i avsnitt 5.10 f eks plantevernmiddelloven, dyrefôrloven, legemiddellovgivningen, husdyrsjukdomsloven og fiskesjukdomsloven. Ved å vedta slike såkalte fellesforskrifter unngår en de evt negative virkning av at det enkelte virksomhetsområde ikke lengre vil ha sin «egen» lov. Bedre lovstruktur tilsier mao at innslaget av forskrifter hjemlet i mer enn én lov vil øke. Dette er på mange måter en forutsetning for å få de ønskede effekter ut av en bedre lovstruktur.

Slike fellesforskrifter vil i tillegg til å være til fordel for næringsdrivende også komme kontrollpersonell til gode ved at de får et samlet regelsett å forholde seg til, f eks i kjøttkontrollen.

De kommunale helseforskriftene er foreldet og bør oppheves. Det samme bør skje med næringsmiddelbestemmelser i de kommunale handels- og torgforskriftene. I utgangspunktet er det kommunene som vedtar og opphever egne forskrifter. Det imidlertid grunn til å tro at ikke alle kommuner vil følge en oppfordring om å oppheve egne forskrifter.

Den fremgangsmåten som best vil sikre at dette skjer er derfor at de kommunale forskriftene oppheves som del av lovvedtaket. Kommunene kan deretter fastsette

nye forskrifter som de har hjemmel og behov for. Denne framgangsmåten foreslås bl a for å understreke at sentrale statlige myndigheter har ansvar for å rydde opp også i kommunale regler når disse er foreldet. Det var tross alt statlige myndigheter som i sin tid ga kommunene adgang til å fastsette forskrifter.

Flere av de sentrale forskriftene åpner for å fastsette «utfyllende bestemmelser». Generelt er dette lite ønskelig framgangsmåte. Forskriftene bør gjøres komplette av vedkommende vedtaksorgan bl a av hensyn til forskriftsstrukturen.

6.4.2 Forskriftsteknikk m.v.

I forbindelse med opprydding av forskriftsstruktur bør en samtidig se på muligheten av å forbedre forskriftene rent lovteknisk.

Forskriftene bør også gjøres mer resultatorientert og mindre prosessorientret. Dette omtales vanligvis som et ønske om å unngå metodekrav og istedet benytte funksjonskrav. Samtidig bør det legges vekt på forutberegnelighet.

Noen forskrifter må også ses over mht hjemmelsanvisningen.

Flere forskrifter opererer med vedlegg. Det kan i enkelte tilfelle være praktisk, men generelt bør det ikke skje i større omfang enn nødvendig. Dessuten bør vedlegg inntas i Lovdata sammen med resten av forskriften. Det er ikke alltid tilfelle i dag.

På samme måte er det flere forskrifter hvor det er inntatt kommentarer til de enkelte paragrafer. Heller ikke det er å anbefale. I den grad det er behov for veiledende materiale til forskrifter bør det utarbeides veiledninger som ikke er integrert del av den enkelte forskrift.

Det finnes også forskrifter som fastslår at tekst fra EU-direktiver er å anse som forskrift. Vi har forståelse for at en valgte slike løsninger pga tidsnød for å tilpasse regelverket til EØS-avtalen, men det er en lite heldig løsning. Bindende regler bør så langt det er mulig være inntatt i forskrifter. Det forhindrer ikke at unntak kan tenkes, f eks ved henvisning til standarder.

Flere forskrifter åpner adgang til å gi utfyllende bestemmelser. Normalt er det ikke ønskelig at det fastsettes flere forskrifter om samme emne/forhold på ulike forvaltningsnivåer. Det vises til Lovstrukturutvalget; NOU 1992: 32 side 85.

Som nevnt i *"Lover og forskrifter som regulerer eller kan regulere produksjon, behandling, merking, servering m.v. av næringsmidler"* i kap 5 åpner mange forskrifter for å dispensere. Selv om dispensasjonsadgang kan være nødvendig i enkelte tilfelle bør det skje i minst mulig grad. Det gjelder særlig for økonomisk viktige dispensasjoner. Dispensasjoner øker faren for forskjellsbehandling og fører til utilfredsstillende rettsinformasjon. Uten god informasjon er det svært vanskelig å vite at andre har fått dispensasjon. Det er derfor viktig at det informeres om at dispensasjoner har skjedd og hvordan. Det er således positivt at Fiskeridirektoratet har samlet dispensasjoner i en egen trykksak.

SNT har i noen grad praktisert å gi unntak fra forskrifter uten at forskriftene er blitt tilpasset. Selv om også dette i praksis vil være umulig å unngå bør framgangsmåten i størst mulig grad unngås.

For hotelloven oppstod det en noe underlig situasjon ved at en forskrift som var hjemlet i denne og opphevet av Samferdselsdepartementet ble «vekket til live» ved en kgl res hvor en annen forskrift ble vedtatt og at dette angis i denne forskriftens hjemmelsanvisning.

Måten dette skjedde på, medfører uklarhet om det var den opprinnelige forskriften som ble vekket til live eller om det istedet er slik at de samme bestemmelser er blitt vedtatt på nytt og med hjemmel i en annen lov dvs næringsmiddellloven.

Språkbruken tilsier at det er første alternativ som er det korrekte. Og andre holdepunkter foreligger ikke. Vi går derfor ut fra at forskriftsbestemmelsene er hjemlet

i nåværende hotellov og at forvaltningsansvaret derfor tilligger Nærings- og energidepartementet.

Forskriften finnes i dag i to identiske versjoner i Lovdata, nemlig som forskrift av 6.6.1958 og forskrift av 8.7.1983. Det er åpenbart bare den siste som gjelder i dag, og det bør derfor ryddes opp i dette.

Forskriften om kontroll av hvalkjøtt er dessuten hjemlet i en nå opphevet bestemmelse i hvalloven, dvs § 3. Forskriften bør tilpasses denne lovendringen fra 1983. Det finnes også andre eksempler på at forskrifter ikke er oppdaterte.

6.4.3 Forskrifters hjemmel og innhold

Selv om næringsmiddellovene har nokså vide fullmakter finnes det regler hvor det er grunn til å reise spørsmål ved om hjemmelsgrunnlaget er tilstrekkelig. Det vises i denne forbindelse til kravet om innførselstillatelse for muslinger og krepsdyr for å forhindre smittespredning. Bestemmelsen burde nok istedet vært hjemlet i fiskesjukdomsloven.

De kommunale helseforskriftene er hjemlet i sunnhetsloven som nå er opphevet. Hverken næringsmiddelloven, kommunehelsetjenesteloven eller smittevernloven gir kommunene adgang til å fastsette nye forskrifter. Det er imidlertid ikke ensbetydende med at de gamle forskriftene er uten gyldig hjemmelsgrunnlag. Næringsmiddelloven § 11 og kommunehelsetjenesteloven § 7-9 bestemmer at eldre forskrifter fortsatt skulle være gjeldende. Dette må da forstås slik at disse to lovene er nytt hjemmelsgrunnlag for de eksisterende kommunale forskriftene.

I *"Offentlig organisering av tilsynsapparatet"* i kap 12 nedenfor foreslås kommunenes tilsynsoppgaver for avviklet og derved bortfaller også behovet for kommunale forskrifter. Det bemerkes i den forbindelse at vi har fått opplyst at de kommunale næringsmiddeltilsynene ikke håndhever de kommunale forskriftene. Dersom dette er korrekt tilsier også det at de kommunale næringsmiddelreguleringer bør avvikles.

Vi har ellers ikke sett noe nærmere på hjemling av forskriftene.

Forskrift om hygienisk kontroll med produksjon og omsetning av spiseis av 22.10.1948 har en noe merkverdig bestemmelse i § 3: «Kommunestyret kan fastsette bestemte bakteriologiske krav til spiseis.» Bestemmelsen er for det første direkte i strid med ønsket om like forhold i hele landet. Den ytterste konsekvens av en slik bestemmelse er dessuten at hver kommune velger sin løsning med det resultat at det ville blitt ca 400 ulike bestemmelser. For det andre er en slik løsning uheldig fordi ikke alle relevante bestemmelser knyttet til forskriften finnes i denne. Til slutt er det vel også grunn til å reise spørsmål om alle kommuner har nødvendig faglig kompetanse for oppgaven.

I forskrifter og instruks hjemlet i kjøttkontrolloven er det fastsatt at offentlig kontrollveterinær skal «være til stede hele tiden mens ante-mortem eller post-mortem undersøkelse pågår.» Formuleringen er uklar men har blitt forstått dithen at slakting ikke kan skje uten at tilsynsveterinær er tilstede. Dette kravet har ført til praktiske problemer for slakteriene f eks når det er behov for slakting utover normal arbeidstid.

En naturlig videreføring av prinsippet om internkontroll er at bransjen overtar en større del av ansvaret for den løpende slaktekontrollen. Dermed vil en i langt mindre grad være avhengig av at offentlig ansatte kontrollører er tilstede, f eks ved slakting utenom ordinær arbeidstid. Den offentlige kontrollen kan dermed skje ved å revidere slakterienes kontrollsystemer. Dette vil være en fordel da det ofte er vanskelig å planlegge slakting lang tid i forveien.

Fiskekvalitetsforskriftens klageordning synes ikke å være i overensstemmelse med forvaltningslovens krav til at klagen skal gå til overordnet organ. Forskriftens § 1-5 fastsetter at distriktssjefen er klagorgan for avgjørelser fattet av inspektør og at Fiskeridirektøren er klageorgan for vedtak fattet av distriktssjefen. Organisatorisk er Fiskeridirektoratets kontrollverk en del av Fiskeridirektoratet, og nærmeste overordnete organ er således Fiskeridepartementet.

Riktignok gir forvaltningsloven § 28, 3. ledd mulighet for å fastsette avvikende klageordning, men det går i denne saken ikke fram at de særlige formregler for dette er fulgt.

Det skal forøvrig bemerkes at forslaget til ny fiskeforskrift som nå er ute på høring er endret slik at klageordningen i framtiden vil være i overensstemmelse med kravene i forvaltningsloven.

6.5 DRIKKEVANN M.V.

Grensedragning mellom de ulike lovene er behandlet foran. Denne problemstillingen er også relevant for regulering av drikkevann. Fordi drikkevann opp gjennom tidene har vært gjenstand for uenighet mellom ulike myndigheter, og fordi det er vårt viktigste næringsmiddel velger vi å behandle dette separat.

Det kan fastsettes krav til drikkevann både i næringsmiddelloven og i kommunehelsetjenesteloven. Det framgår av Ot prp nr 40 (1986-87) om miljørettet helsevern i nytt kap 4a i kommunehelsetjenesteloven at Sosialdepartementet tok sikte på å fremme forslag til lovendring om drikkevann og at en i «påvente» av at det skjedde, foreslo at kommunehelsetjenesteloven burde ha hjemmel for å regulere drikkevann, jf side 36. Det innebar at en innførte en dobbelthjemling uten at det var noen rettslige grunner for det. Drikkevann var allerede regulert eksplisitt i næringsmiddelloven og i den grad det forelå behov for å utvide hjemmelsgrunnlaget kunne det ha skjedd ved å endre den aktuelle bestemmelsen i næringsmiddelloven. Det var heller ikke interessekonflikt mellom ulike departementer da begge lover forvaltes av Sosial- og helsedepartementet.

I tråd med det anførte foran i avsnitt 6.3.15 er det heller ikke her nødvendig å kunne hjemle krav til drikkevann i to lover. Spørsmålet er derfor hvilken lov som bør hjemle slike krav.

Det finnes ikke noe opplagt svar på det og valget bør derfor bero på hvilket tilsynsorgan som velges for denne oppgaven. Næringsmiddelloven bør velges om dette skal være en oppgave for Statens næringsmiddeltilsyn og kommunehelsetjenesteloven om ansvaret legges til Statens helsetilsyn slik det er i dag.

Siden drikkevann er vårt viktigste næringsmiddel er det et naturlig utgangspunkt at den sentrale fagetaten på området har ansvaret for dette, nemlig Statens næringsmiddeltilsyn. Fordi Statens helsetilsyn ikke har noe desentralisert apparat er det utøvende tilsynet av drikkevann lagt til kommunene og i praksis utført av KNT. I *"Offentlig organisering av tilsynsapparatet"* i kap 12 nedenfor foreslås det kommunale tilsyn med næringsmidler avviklet og overført til staten. Det innebærer at Statens helsetilsyn mister «sin ytre kontrolletat» og tilsynsansvaret må overføres til andre, i praksis SNT. Disse forholdene tilsier at hjemmel for regulering av drikkevann bør inntas i næringsmiddellovgivningen. Forslaget vil også løse alvorlige habilitetsproblemer i kommunene, se nedenfor i *"Offentlig organisering av tilsynsapparatet"* i kap 12.

Regulering av drikkevann kan imidlertid ikke ses isolert. Vann har svært mange anvendelsesområder og det er ikke all bruk som nødvendiggjør drikkevannskvalitet samtidig som det vil være aktuelt å stille andre krav til vannet. Som eksempler kan nevnes rengjøring, drikkevann til dyr osv. Det kan derfor være et spørsmål om det

er fornuftig å la næringsmiddelloven også omfatte vann til andre formål enn drikkevann. Det synes ikke å være noen naturlig løsning.

Andre alternativer er kommunehelsetjenesteloven og produktkontrolloven. Når det gjelder drikkevann til dyr er også dyrefôrloven et nærliggende alternativ.

Prouktkontrolloven begrenser seg til krav til «produktet» som sådan. Når det gjelder vann, vil det imidlertid være behov for andre kravtyper og vi viser i den forbindelse til drikkevannsforskriften. Heller ikke dyrefôrloven er å anbefale bl a fordi loven har et meget begrenset virkeområde og at den derfor må suppleres med annen lovgivning.

Kommunehelsetjenesteloven synes å være beste alternativ og spørsmålet blir hvordan en bør fordele myndighet mellom denne og næringsmiddelloven.

Det aktuelle spørsmålet er om det bør settes en grense for hvor langt bakover i «vassdraget» næringsmiddelloven bør kunne hjemle inngrep. Det siktes her til vern av vannkilder o.l.

Inngrep mot forurensninger er regulert i forurensningsloven. I den grad denne loven ikke hjemler inngrep eller at det trass i tiltak hjemlet i denne fortsatt er behov for vernetiltak, melder spørsmålet seg om hvilken lov dette bør hjemles i.

I en slik sammenheng vil det være naturlig å se på hvilket hensyn som motiverer reguleringen. Er det næringsmiddelhensyn vil næringsmiddellovgivningen være det rette og er det andre hensyn bør kommunehelsetjenesteloven være rett hjemmel. Det innebærer at begge lover kan nyttes i enkelte tilfelle uten at det vil være overlapp mellom lovene, jf at de skal verne ulike formål. Normalt vil imidlertid kravene til drikkevann være strengere enn kravene til annet vann. Dersom en vannkilde er regulert som drikkevann vil det derfor i de fleste tilfeller være unødvendig med ytterligere reguleringer med hjemmel i andre lover.

På denne måten vil man med hjemmel i næringsmiddellovgivningen kunne gi bestemmelser om drikkevann langs hele «kjeden». Dette medfører ikke at f eks forurensningsloven blir overflødig når det gjelder drikkevann. Dette er en generell lov som regulerer forurensning og ivaretar et konsesjonssystem for utslipp o.l. og det vil fremdeles være behov for denne.

Konsekvensen er at kommunehelsetjenesteloven ikke lenger bør være hjemmelsgrunnlag for drikkevann.

Gjeldende forskrift om drikkevann er hjemlet både i næringsmiddelloven, i lov om helsemessig beredskap og i kommunehelsetjenesteloven. Den er derfor et eksempel på en slik fellesforskrift som omtalt foran i avsnitt 6.3.15. Det bør imidlertid foretas endringer i forvaltningen ved at drikkevannsansvaret tillegges de organer som har og skal ha tilsynsansvar for næringsmidler dvs Statens næringsmiddeltilsyn og senere Statens mattilsyn, jf *"Offentlig organisering av tilsynsapparatet"* i kap 12.

6.6 REGULERING AV ANDRE FORHOLD ENN NÆRINGSMIDLER I NÆRINGSMIDDELLOVGIVNINGEN

6.6.1 Næringsmiddelloven

Næringsmiddelloven er ikke en ren næringsmiddellov. Loven gir også adgang til å fastsette krav til andre typer helsefarlige produkter herunder gjenstander som er egnet til å påvirke næringsmidler. Det er bl a fastsatt forskrifter om kosmetikk med hjemmel i næringsmiddelloven.

Som nevnt foran omfatter også produktkontrolloven alle typer helsefarlige produkter, dermed også alle produkttyper omfattet av næringsmiddelloven. Til tross for det ble ikke næringsmiddelloven avgrenset tilsvarende. Resultatet ble dobbelthjem-

ling og i likhet med de fleste andre dobbelthjemlinger er også denne unødvendig og bør avvikles. Det bør skje ved at det foretas en klar grensedragning mellom framtidig næringsmiddellovgivning og produktkontrolloven.

Som anført foran bør næringsmidler kun reguleres i næringsmiddellovgivningen. Like klart må det være at andre helsefarlige gjenstander bør reguleres av produktkontrolloven med unntak for emballasje og andre varer som kan påvirke næringsmidler ved kontakt. De sistnevnte bør reguleres i næringsmiddellovgivningen da hensynet er helse og redelighet i tilknytning til næringsmidler.

Det er også et annet forhold som bør avklares. Matvarer kan som andre varer være farlige i kraft av sin utforming, f eks ved fare for kvelning når barn svelger drops. Hensynet bak reglene knytter seg i dette tilfellet ikke til produktet som næringsmiddel, men til en potensielt farlig utforming. Produkt- og elektrisitetstilsynet vil som nå være den naturlige instans til å arbeide med å forhindre denne typer skader og bør derfor ha ansvaret. Men av hensyn til mest mulig oversiktlige forskrifter kan det være aktuelt med fellesforskrift også her.

Som anført under *"Lover og forskrifter som regulerer eller kan regulere produksjon, behandling, merking, servering m.v. av næringsmidler"* i kap 5 framgår det av forarbeidene til næringsmiddelloven at denne også skulle omfatte dyrefôr. Også her foreligger det overlappende lovhjemmel ved at det også finnes en egen lov om dyrefôr. Dyrefôrloven bør være eneste lov på området og framtidig næringsmiddellovgivning bør ikke omfatte dyrefôr. Det er selvsagt en mulighet å slå disse to lovene sammen, men det er neppe noen god løsning.

6.6.2 Landbrukskvalitetsloven

Landbrukskvalitetsloven omfatter også landbruksvarer som ikke er næringsmidler. Dersom næringsmiddellovgivningen samles i én lov melder det seg et spørsmål om hva som bør skje med de andre varetypene.

I dag er det bl a krav til sortering, pakking og merking av planteskolevarer, kontroll og utsendelse av sertifikater ved utførsel av planteskolevarer og instruks for måling av ved.

Dersom det fremdeles skulle være behov for denne type lovgivning bør den helt klart plasseres et annet sted enn i næringsmiddellovgivningen. Et alternativ er å samle denne type bestemmelser i en lov om kvalitet på ulike produkter. Det vises til Lovstrukturutvalget NOU 1992: 32 side 239.

6.6.3 Fiskekvalitetsloven

Fiskekvalitetsloven gjelder også for tang og selskinn. Tang kan være næringsmiddel. I den grad det ikke er tilfelle og en ønsker å kunne regulere kvaliteten bør også denne reguleringen inntas i en samlelov som nevnt i forrige punkt. Tilsvarende også for selskinn.

6.6.4 Kjøttkontrolloven

Kjøttkontrolloven har to formål; å verne folk mot helseskadelig kjøtt og å forhindre spredning av dyresjukdommer.

En samling av næringsmiddellovgivningen tilsier at det første formålet vil bli omfattet av denne. Spørsmål melder seg derfor om hva som bør skje med regulering for å forhindre spredning av dyresjukdommer.

Å forhindre spredning av dyresjukdommer er i tillegg til å være regulert i kjøttkontrolloven også omfattet av den såkalte husdyrloven fra 1962. Det er selvsagt

intet i veien for å samle alle hjemler som angår disse forhold i en egen dyresjukdomslov og ikke regulere slike forhold i næringsmiddellovgivningen. Det vises til at Lovstrukturutvalgets forslag om å samle dyresjukdomslovgivningen, jf NOU 1992: 32.

Etter det vi har fått opplyst har det også vært fattet vedtak med sikte på å ivareta dyrevern i medhold av kjøttkontrolloven. Slik regulering bør overlates til dyrevernloven.

KAPITTEL 7

Situasjonen i andre land

7.1 SVERIGE

Sverige har bare én lov på området, nemlig «livsmedelslagen» fra 1971. Denne loven dekker alle matvarer dvs både kjøtt, fisk og andre landbruksprodukter. Loven er en fullmaktslov som inneholder definisjoner og prinsipper på områdene tilsetningsstoffer i mat, behandling, merking, reklame, personlig hygiene, tilsyn/kontroll, sanksjoner og straff.

Hensynene bak loven er helse og redelighet. Det skal likevel bemerkes at man kan gi bestemmelser om kvaliteten på enkelte matvarer, men lovens § 7 legger strenge føringer på når slike rene kvalitetsbestemmelser kan brukes. Vilkåret for dette er når det er særlig viktig fra et helse- eller ernæringsmessig synspunkt, eller av hensyn til forbrukerne. Slike bestemmelser har mao også sitt grunnlag i kravene til helse og redelighet slik at man kan si at det kun er disse to hensynene loven omfatter.

Sverige er selvfølgelig også pliktige til å implementere alle EF-bestemmelsene, og dermed får de inn en god del kvalitetsstandarder den veien, se nedenfor i *"Internasjonale forpliktelser"* i kap 8.

Regjeringen har myndighet etter loven til å gi utfyllende forskrifter. I tillegg har man subdelegert myndighet til Livsmedelsverket som kan gi forskrifter på helt konkrete saker.

Organisatorisk opererer man i Sverige med tre nivåer; på statlig plan, på fylkesplan og på kommuneplan.

På statlig plan er det Livsmedelsverket som har ansvaret. Foruten å være øverste myndighet for samordning av kontrollen, har de ansvaret for den direkte kontroll på en del sentrale områder, f eks slakterier, meierier, produksjon av eggprodukter, eksportvirksomhet, de største produsentene av næringsmidler samt frambud av næringsmidler på jernbane, fly og skip.

Tilsynsmyndighetene i fylkene (24 stk) har ansvaret for samordning på det regionale nivået, men utfører vanligvis ingen direkte kontroll selv.

De kommunale næringsmiddeltilsynene (ca 280) har ansvaret for kontrollen av de næringsmiddelforetak som Livsmedelsverket ikke kontrollerer. Det vil i første rekke si mindre lokale foretak som dagligvareforretninger, restauranter, vannverk etc.

7.2 DANMARK

Danmark har i dag 8 lover på næringsmiddelområdet og området er underlagt to departement (tidligere tre, men Fiskeridepartementet ble innlemmet i Landbruksdepartementet i 1995).

Lovene er for det første en generell Levnedsmiddellov tilsvarende vår lov om næringsmidler. Denne loven setter minstestandarder og gjelder for alle næringmidler. Loven gir muligheter for å sette kvalitetsbestemmelser, men i løpet av de siste ti år har det så og si ikke blitt utferdiget nye kvalitetsstandarder med hjemmel i denne loven. Man har konsentrert seg mer om hensynet til forbrukervern.

Videre har man egne lover for kjøtt, meieriprodukter, egg og eggprodukter, poteter og økologisk mat. I tillegg er det som hos oss en lov om kvalitetskontroll

med fisk og fiskeprodukter. Disse lovene er i mye større grad kvalitetslover sammenlignet med den generelle loven.

Danmark er i tillegg selvfølgelig også bundet av reglene etter EF-retten.

Organisatorisk er det Helsedepartementet (Sundhetsministeriet) som har ansvaret for kontrollen etter den generelle Levnedsmiddelloven. Sentralt er det Levnedsmiddelstyrelsen som har ansvaret, men det utøvende tilsynet er delegert til 32 kommunale eller interkommunale tilsyn. Vedtak fattet av de lokale tilsynene kan påklages til Levnedsmiddelstyrelsen.

Landbruksdepartementet har ansvaret for kontrollen etter spesiallovene, etter sammenslåingen med Fiskeridepartementet også fiskekvalitetsloven. Det er Veterinærdirektoratet som har ansvaret for tilsynet. Tilsynet etter Fiskekvalitetsloven er lagt til Fiskerikontrollen i Fiskeridirektoratet. Dette tilsynet utfører også ressurskontroll.

7.3 ISLAND

Island har en omfattende næringsvirksomhet knyttet til fiskeriene, og har naturlig nok også en lov om kontroll av fisk og fiskeprodukter. De islandske bestemmelsene finnes i lov (i engelsk oversettelse «law regarding the handling and inspection of marine products»), og i forskrifter om kontroll med fisk og fiskeprodukter (i engelsk oversettelse «regulations on the handling, equipment and hygienic conditions for the processing of marine products»).

Loven regulerer både krav til fisken som næringsmiddel og krav til bygninger og fartøyer. Vi behandler bare den første delen her. Vi behandler heller ikke den islandske lovgivningen for andre næringsmidler.

Når det gjelder fisk som næringsmiddel omfatter den islandske loven følgende områder:

- Sunn og frisk vare,
- kvalitet,
- hygienisk produksjon og
- korrekt merking.

I utgangspunktet tilsvarer dette forholdet i dagens gjeldende norske bestemmelser. Det er imidlertid en viktig forskjell; Island setter ikke krav til produktenes kvalitet utover det som er nødvendig for å sikre «sunn og frisk vare» og «korrekt merking», dvs helse og redelighet.

Det islandske regelverket har følgelig ingen myndighetsfastsatte kvalitetsstandarder, regler for vraking eller andre handelskrav. Dette er overlatt til markedsaktørene selv. Dette i motsetning til dagens norske regelverk som fastsetter krav om sortering/merking i hht fastsatte standarder/klasser for en rekke produkttyper.

Både norske og islandske bestemmelser har krav om bløgging, sløying og vasking ombord i fartøy. De norske bestemmelsene er imidlertid mer detaljert utformet. På Island har de hatt bestemmelser av samme type som de norske i den islandske håndboka for fiskefartøy. Denne håndboka har imidlertid ingen juridisk binding til forskriftene slik at det dreier seg mer om en veiledning/anbefaling enn krav. I forbindelse med EØS-avtalen har imidlertid Island blitt nødt til å lovfeste noen av disse mer detaljerte anbefalingene.

7.4 CANADA

En framstilling av canadisk regelverk er tatt med fordi Canada er en betydelig fiskerinasjon som på mange måter kan sammenlignes med Norge. Canada har selvføl-

gelig også en egen lovgivning for andre næringsmidler, men dette behandles ikke nærmere her.

Regelverket i Canada finnes i lov om kontroll av fisk og fiskeprodukter (Fish inspection act) med tilhørende forskrifter (Fish inspection regulations).

Canadiske bestemmelser omfatter følgende tre områder:

– Kvalitet,
– Sikkerhet og
– Identitet.

Dette tilsvarer området i de norske bestemmelsene og regelverkene er i stor grad like. Det offentliges ansvar begrenses ikke bare til forhold av direkte relevans for helse og redelighet, men dekker også økonomisk mislighold og fastsetting av produksjonsstandarder som regulerer handelen mellom private parter.

På ett område er det imidlertid en viss forskjell, nemlig når det gjelder krav til råstoff. De norske forskriftene fastsetter i *"Situasjonen i andre land"* i kap 7 bestemmelser om kvalitetskrav for råstoff til ulike anvendelser. De canadiske bestemmelsene har ikke tilsvarende fullstendige krav om sortering til anvendelse avhengig av råstoffkvalitet - selv om det er et uttrykt mål å kanalisere råvarene til de produkter som passer best for å oppnå optimal verdiskapning fra råstoffet. (Råstoffkrav er fastsatt for produksjon av «pickled, spiced and marinated fish»).

De canadiske kvalitetskravene er mao ikke like omfattende som de norske.

I tilknytning til sammenligningen med Island og Canada skal det tilslutt tilføyes at det norske fiskeregelverket («blåboken» - kvalitetsforskriften) er under revisjon. Man foreslår der bla å overlate mer av kvalitetsfastsettingen til bransjen selv.

7.5 EUROPA OG USA

Av andre europeiske land var det England som først fikk en egen lovgivning om kontroll med næringsmidler. Det skjedde i 1875. Deretter fulgte Tyskland i 1879, Belgia i 1890 og Frankrike i 1905. USA fikk sin lovgivning i 1906.

Felles for alle disse reguleringene er at det av historiske grunner, som i Norge, er et oppdelt system. Alle landene har et skille mellom lovgivning og kontrollapparat for næringsmidler generelt og for kjøtt. Når det gjelder fisk ligger denne i stor grad innenfor kontrollen med næringsmidler generelt. Årsaken til dette er selvfølgelig at fisk i flere av disse landene ikke har den samme økonomiske interessen som i Norge.

England vedtok i 1990 «The food safety act» som erstattet tidligere lovgivning, og er en generell lov med helse og redelighet som formål. Tanken er at alle forskrifter som gjelder næringsmidler skal hjemles i denne. I en overgangsperiode vil imidlertid gamle hjemler gjelde, eks for merkebestemmelser, importreguleringer osv. Tilsynet er delt mellom nasjonale og lokale myndigheter omtrent som dagens ordning i Norge. På nasjonalt plan er ansvaret delt mellom Landbruks- og fiskeridepartementet og Helsedepartementet.

Lovgivningen og kontrollen med kjøtt er i de fleste andre land lagt inn under Landbruksdepartementet, mens ansvaret for næringsmidler generelt ligger til Helsedepartementet. I USA er begge systemene lagt til føderalt nivå.

KAPITTEL 8

Internasjonale forpliktelser

8.1 INNLEDNING

Det er to internasjonale forpliktelser Norge har påtatt seg og som legger føringer for hvordan vi utformer vår næringsmiddellovgivning, nemlig EØS -avtalen og WTO - avtalen (tidligere GATT).

EØS - avtalens art 7 forutsetter at nasjonal rett skal bringes i samsvar med den lovgivning som gjelder etter EF-retten. Denne lovgivningen består av EØS -avtalen samt forordninger, direktiver og vedtak som er gitt i medhold av Romatraktaten.

Når det gjelder WTO - avtalen innebærer også den en plikt til tilpasning av medlemstatenes lovgivning til de prinsipper den fastsetter. Dette følger for det første av WTO - avtalens art XVI, men også av alminnelige folkerettslige regler, og presumsjonen om at norsk rett skal være i samsvar med de folkerettslige forpliktelser Norge har påtatt seg.

Gjennom disse to avtalene er Norge en del av et internasjonalt avtalesystem. Dette systemet er preget av dynamikk og er i en kontinuerlig endring. Internasjonaliseringen av både næring og lovverk vil derfor øke i framtiden etterhvert som avtalene utvikles.

Nedenfor følger en kort oversikt over de forpliktelser avtalene legger på vår næringsmiddellovgivning i dag. Det må presiseres at omtalen bare gjelder hovedreglene og pretenderer ikke å være uttømmende.

8.2 EØS

8.2.1 Innledning

EØS - avtalen har ført til at dagens norske næringsmiddellovgivning må tilpasses EU's regelverk. Dette regelverket omfatter både organisering, kontrollsystemer, krav til næringsmidler og markedsføring. De to første forhold gjelder organiseringen og det vises i den forbindelse til *"Offentlig organisering av tilsynsapparatet"* i kap 12 og Agendas rapport, *"Næringsmiddeltilsynet i Norge - forslag til reorganisering"* i vedlegg 3.

Når det gjelder lovgivningen som omfatter produksjon og frambud av næringsmidler har Norge som en del av EØS - avtalen implementert det meste av gjeldende EF-rett på området. Fordi EØS-avtalen ikke omfatter alle forhold for næringsmidler, se nedenfor, er det endel av bestemmelsene som ikke er aktuelle i EØS-sammenheng.

Regelverket for næringsmidler i EU omfatter bestemmelser grunnet i flere typer hensyn. For det første har man bestemmelser som har sin bakgrunn i de egentlige næringsmiddelhensynene helse og redelighet. Dette er horisontale regler, dvs at de samme reglene gjelder for alle typer næringsmidler. Generelt er det slike regler man tar sikte på å innføre innenfor EU, jf «meddelelse om fri bevegelighet for matvarer innenfor Fellsesskapet», EF-kommisjonen 1989. Disse bestemmelsene er i EØS-avtalen samlet under kapitlet om «veterinære forhold - folkehelse», se nedenfor avsnitt 8.2.2.

Likevel er det et faktum at man også har regler som omfatter det vi kan kalle varestandarder. Disse reglene er gruppert under den generelle politikken om tekniske handelshindringer, se nedenfor avsnitt 8.2.3.

I tillegg finnes det også enkelte spesialregler som særlig tar sikte på å beskytte tradisjonelle varer enten ut fra geografisk opprinnelse eller ut fra en tradisjonsrik framstillingsmåte, se avsnitt 8.2.4.

Den felles landbruks- og fiskeripolitikken er ikke en del av EØS-avtalen. Det vil si at det regelverket som er fastsatt i medhold av disse ikke gjelder for Norge. Det som er av interesse i denne sammenheng er først og fremst de omfattende markedsreguleringene i EU av slike varer.

For fisk får disse reguleringene stor betydning pga vår omfattende eksport. Vi har derfor valgt å drøfte hvilken betydning dette regelverket får for norske eksportører i et eget avsnitt. Av denne grunn har vi også valgt å skille ut fisk til egen behandling. Reglene vedtatt etter kapitlet og veterinære forhold/folkehelse gjelder både fisk og andre næringsmidler. Dette betyr at avsnittene 8.2.2 og 8.2.6 må leses i sammenheng.

Dersom eksporten av bearbeidete landbruksprodukter får økende betydning i framtiden vil markedsordningene også få betydning for landbruksvarer. Vi har i denne omgang likevel ikke gått nærmere inn på disse.

8.2.2 Veterinære forhold - folkehelse.

Den viktigste gruppen av regler som har betydning for næringsmidler er regler vedtatt etter det som kalles veterinære forhold/folkehelse. Reglene gjelder animalske produkter og de bakenforliggende hensyn er vern av helse og bestemmelser om sammensetning og kvalitetsbestemmelser som skal sikre vern av forbrukernes økonomiske interesser, samt bestemmelser om forbrukerinformasjon og redelighet i handelstransaksjoner.

Dette regelverket inneholder flere bestemmelser om sammensetning av produkter og andre kvalitetsbestemmelser. Det er imidlertid næringsmiddelhensynene helse og redelighet som er de bakenforliggende hensyn. Dvs at kvalitetskravene referer seg til disse hensynene, men går ikke lenger enn det som er nødvendig for å tilfredstille disse. Reglene er dermed, som nevnt ovenfor, av horisontal karakter.

Som eksempler kan det her vises til Rådsdirektiv om helsekrav ved produksjon og markedsføring av ferskt kjøtt, 64/433/EØF, Rådsdirektiv om fastsettelse av helsekrav ved produksjon og omsetning av fiskeprodukter, 91/493/EØF og Rådsdirektiv om hygieneproblemer og helseproblemer ved produksjon og omsetning av eggprodukter, 89/437/EØF.

Det finnes imidlertid også andre typer regler som f eks Rådsdirektiv av 18. desember 1978 (79/112/EØF) om tilnærming av medlemsstatenes lovgivning om merking og presentasjon, samt reklame for næringsmidler beregnet på salg til forbruker. I fortalen til dette direktivet sies det bl a følgende: «Alle regler om merking av næringsmidler bør først og fremst baseres på kravet om informasjon til og vern av forbrukerne.» Reglene er imidlertid også begrunnet i hensynet til effektiviteten av det indre markedet, se ovenfor. Felles helse-, hygiene- og redelighetskrav anses som nødvendig for at handelen med næringsmidler skal bli mulig på like vilkår, samt for å kunne oppheve grensekontrollene med slike varer.

Reglene kan mao ses på under følgende logikk: Offentlige helse- og redelighetskrav er nødvendige ved produksjon og salg av næringsmidler, men fordi det finnes ulike regler i de ulike land vil dette virke handelshindrende. Det er derfor behov for å samordne regelverket på dette området. Det kan imidlertid synes som om plasseringen i de ulike kapitlene ikke er like gjennomtenkt, se nedenfor i 8.2.3.

8.2.3 Tekniske handelshindringer

Det er i medhold av Romatraktaten et omfattende regelverk for generelt å harmonisere produksjonen av varer, herunder også næringsmidler. Bakgrunnen for dette settet med regler er tanken om et fritt varebytte i det indre marked. Ulike nasjonale regler for samme produkter vil etter denne tankegangen oppfattes som tekniske handelshindringer, og følgelig stride mot Romatraktaten. Reglene er altså rent handelsmessig begrunnet.

Det har av historiske grunner i de fleste EU-land eksistert det vi tradisjonelt kaller kvalitetsregler, dvs regler som setter krav utover det som er nødvendig av hensyn til helse eller redelighet. Typisk er dette offentlige krav til visse varestandarder. Man har derfor vedtatt harmonisering av disse reglene for at de ikke skal virke som tekniske handelshindre.

Bakgrunnen for at det er fastsatt slike regler kan være mange. Man skal ikke se bort fra at det ligger handels- eller jordbrukspolitiske vurderinger bak. Bl a er det hevdet at bakgrunnen for at det foreligger minstekrav til sukkerinnhold i syltetøy er for å avhjelpe overproduksjonen av sukker i EU-området.

De direktivene som er vedtatt etter denne politikken er det vi tradisjonelt kaller rene «kvalitetsregler» eller mer korrekt regler om varebetegnelser og om sammensetningen av produktene. Reglene omfatter i det vesentligste frukt og grønnsaker. Det kan her vises til bla Rådsdirektiv om tilnærming av medlemsstatenes lovgivning om syltetøy, fruktgelé o.l, 79/693/EØF og Rådsdirektiv om tilnærming av medlemsstatenes lovgivning om fruktjuice og enkelte lignende produkter, 75/726/EØF.

Hvis man ser på hensynene bak reglene er det som nevnt at ulike regler ikke skal virke handelshindrende. Men i tillegg til det er det i fortalen til de fleste direktivene særlig nevnt vern av forbrukerne - redelighet. Det finnes mao også her delvis et næringsmiddelhensyn. Hensynene er delte og gjør det vanskelig å rubrisere reglene under det ene eller andre settet med regler.

Det kan f eks vises til fortalen til Kontrolldirektivet (89/397/EØF) som bl a sier følgende: «Formålet med dette direktiv er å kontrollere at næringsmidler er i samsvar med næringsmiddellovgivningen. Den omfatter bestemmelser om vern av helse, bestemmelser om sammensetning og kvalitetsbestemmelser som skal sikre vern av forbrukernes økonomiske interesser, samt bestemmelser om forbrukerinformasjon og redelighet i handelstransaksjoner.»

Det kan også vises til fortalen til Rådsdirektiv 64/54/EØF om tilnærming av medlemsstatenes lovgivning om konserveringsmidler som kan brukes i næringsmidler beregnet på konsum. Der står følgende to avsnitt innledningsvis:

«I all lovgivning om konserveringsmidler som kan brukes i næringsmidler beregnet på konsum, må det først og fremst tas hensyn til nødvendigheten av å verne folkehelsen, men også til nødvendigheten av å verne forbrukeren mot falskneri samt til økonomiske og teknologiske behov innenfor de grenser helsevernet setter.

Forskjellene mellom de nasjonale lovgivninger om konserveringsmidler hindrer fri omsetning av næringsmidler beregnet på konsum, kan skape ulike konkurransevilkår og har dermed en direkte innvirkning på opprettelsen av det felles marked og hvordan det virker.»

Direktivene er inntatt i kapitlet om tekniske handelshindringer, men kunne utifra fortalen også vært tatt med i kapitlet om «veterinære tiltak - folkehelse». Det kan synes som om plasseringen delvis er basert på EUís egen organisering av ansvaret for de ulike deler av lovgivningen i to ulike Generaldirektorater.

Dette viser at heller ikke i EU finnes det en prinsipiell tankegang om hvilke hensyn næringsmiddellovgivningen bør regulere. Som vi kommer tilbake til nedenfor i *"Behov for lovgivning og offentlig tilsyn samt hvilke hensyn myndighetene bør iva-*

reta" i kap 10 mener vi det er nødvending med en slik diskusjon om hvilke forhold myndighetene bør regulere og hvilke som kan overlates til bransjen selv. Vi er imidlertid klar over at dette er vanskelig når vi er bundet av EF-retten og denne heller ikke er prinsipiell.

8.2.4 Regler for å beskytte en vare som har en tradisjonsrik framstillingsmåte eller som tradisjonelt kommer fra et bestemt geografisk område.

Det er også åpnet muligheter for fastsettelse av særlige kvalitetskrav (sammensetnings- og produksjonskrav) for å beskytte en vare som har en tradisjonell geografisk opprinnelse eller en tradisjonsrik framstillingsmåte, jf henholdsvis Council regulation 2081/92 og 2082/92. Disse reglene er vedtatt dels for å beskytte forbrukerne, men vel så mye for å sikre at lokale særegenheter ikke blir utnyttet av andre enn de som tradisjonelt har produsert varene.

For å kunne benytte slike regler kreves det at produktene godkjennes sentralt i EU. Hvis Norge f eks skulle ønske å beskytte produksjonen av rakfisk og gammelost må disse produktene godkjennes som tradisjonelle sentralt i EU. Får man slik godkjenning kan det settes offentlige krav til framstillingsmåte, sammensetning og markedsføring.

Reglene må ses på som en del av EU's distriktspolitiske virkemidler..

Det skal også bemerkes at disse reglene ikke er gjort til en del av EØS-avtalen, men Norge kan allikevel søke beskyttet slike varer i EU-området. En annen side er imidlertid at vi heller ikke kan nekte EU å godkjenne produkter produsert i et EU-land og som også vil være tradisjonsrike norske produkter. Som eksempel kan nevnes geitost; hvis et av EU-landene produserer geitost vil de, hvis kriteriene er oppfylt, få beskyttet denne produksjonen etter de nevnte regler uten at Norge kan protestere. Dermed vil det tilsvarende norske produktet bli ulovlig å markedsføre som geitost i EU-området.

8.2.5 Fisk og fiskeprodukter

Norges forhold til EU på fiskerisektoren kan deles inn i tre områder. Det ene er reglene i EØS - avtalen, det andre gjelder EU's interne regler fastsatt i medhold av fiskeripolitikken og det tredje er forhold knyttet til den bilaterale fiskeriavtalen.

Denne siste avtalen gjelder forhold knyttet til kvoter og toll og innvirker ikke på forhold knyttet til næringsmiddellovgivningen. Vi går derfor ikke nærmere inn på avtalen i denne utredningen.

Nedenfor vil vi derfor i pkt 8.2.6 behandle reglene vi er bundet til gjennom EØS - avtalen og i pkt 8.2.7 vil vi gå nærmere inn på reglene knyttet til EU's fiskeripolitikk.

8.2.6 EØS-avtalens regler om fisk som næringsmidler

Det er særlig to direktiver som får betydning for næringsmiddellovgivningen knyttet til fisk. Det første er direktiv av 22. juli 1991 om fastsettelse av helsekrav ved produksjon og omsetning av fiskeprodukter, (91/493/EØF) og det andre er det generelle «veterinærkontrolldirektivet» som også er blitt gjort gjeldende for fiskeprodukter (89/662/EØF). I tillegg finnes det et direktiv om fastsettelse av helseregler ved produksjon og omsetning av levende toskallede bløtdyr (91/492/EØF). Bestemmelsene i dette siste er imidlertid nokså likt bestemmelsene i 91/493/EØF og vi går derfor ikke nærmere inn på dette her.

Disse direktivene er inntatt i EØS-avtalens regler om veterinære forhold/folkehelse, og kunne således vært omtalt i *"Veterinære forhold - folkehelse."* i kap 8.2.2. For oversiktens skyld har vi imidlertid som nevnt i 8.2.1 valgt å behandle fisk separat.

Direktiv 91/493/EØF m/vedlegg inneholder i første rekke hygieneregler knyttet til fangst, håndtering, produksjon og omsetning for å hindre at kvaliteten forringes på fiskeproduktene. Kvalitet er altså her brukt i direkte tilknytning til helseformålet.

I fortalen til direktivet heter det bl a følgende:

«Fiskeriprodukter som nettopp er fanget, er i prinsippet fri for smitte fra mikroorganismer. Smitte og senere nedbrytning kan imidlertid skje dersom produktene håndteres og foredles på en uhygienisk måte.

Det bør derfor fastsettes grunnleggende krav for korrekt hygienisk håndtering av ferske og foredlede fiskeriprodukter på alle stadier av produksjon, lagring og transport.

.....

Det bør treffes kontrolltiltak på fellesskapsplan for å garantere en ensartet anvendelse i alle medlemsstatene av standardene fastsatt i dette direktiv.»

Reglene i direktivet får konsekvenser både for tilsynsmyndighetene og næringsutøverne.

Direktivet m/vedlegg har bestemmelser om følgende forhold:

– håndtering av fisken (art 3 og 4),
– forbud mot omsetning av enkelte typer fisk eller fisk som inneholder enkelte spesifiserte skadelig stoffer (art 5),
– internkontroll (art 6),
– godkjennelse av anlegg og registrering av anlegg som ikke er underlagt godkjennelsesplikt (art 7) og
– kontrolladgang for EU's egne kontrollører (art 8).

Reglene har bare helse som hensyn.

I tillegg til dette direktivet er som nevnt også det såkalte veterinærkontrolldirektivet (89/662/EØF) gjort gjeldende for fisk og fiskevarer.

Dette direktivet gjelder generelt for handel med næringsmidler av animalsk opprinnelse og har som formål bl a å verne «forbrukernes økonomiske interesser samt bestemmelser om forbrukerinformasjon og redelighet i handelstransaksjoner», se nærmere omtale ovenfor i pkt 8.2.1.

For fiskeprodukter som er omfattet av EØS-avtalen omfatter altså næringsmiddelregelverket bare hensynene helse og redelighet. En ny norsk lov om næringsmidler vil mao tilfredstille kravene i avtalen dersom den regulerer helse og redelighet.

8.2.7 Markedsordninger knyttet til fiskeripolitikken

I fiskeripolitisk sammenheng er Norge å anse som et tredjeland. Vi er derfor ikke bundet av regler EU har fastsatt i medhold av denne. Like fullt inneholder EU's regelverk et stort antall bestemmelser som får betydning for norske produsenter og eksportører av fisk og fiskeprodukter. Nedenfor vil vi først gi en kort oversikt over dette regelverket for deretter å drøfte om det vil få betydning for norsk næringsmiddellovgivning.

Hovedbestemmelsen i EU er Rådsforordning 3687/91/EØF «om den fælles markedsordning for fiskerivarer.»

I fortalen til dette direktivet sies det bla:

«Fiskeriet har særlig betydning for landbrugsøkonomien i visse af Fællesskabets kystområder; for fiskerne i disse områder udgør udbyttet af dette erhverv den

overvejende del af deres indkomst; markedets stabilitet bør derfor fremmes ved egnede foranstaltninger;

en af foranstaltningerne til gennemførelse av den fælles markedsordning er anvendelse af fælles handelsnormer for de pågældende varer; anvendelsen af disse normer bør medføre, at varer af utilstrækkelig kvalitet holdes borte fra markedet, og at handelsforbindelserne fremmes på grundlag af redelig konkurrence, hvilket medvirker til at forbedre fiskeriets rentabilitet;

anvendelsen af disse normerne kræver kontrol med de varer, for hvilke normerne gælder; der bør derfor træffes foranstaltninger, der sikrer en sådan kontrol;

der bør i forbindelse med reglerne for markedernes funktion fastsættes bestemmelser, der gør det muligt at tilpasse udbuddet til markedskravene.....

.....

erfaringen har vist, at det kan blive nødvendigt meget hurtigt at træffe toldmæssige foranstaltninger for at sikre forsyningen af fællesskabsmarkedet.....

for visse varers vedkommende bør der træffes foranstaltninger mod innførsel fra tredjelande til unormalt lave priser for derved at hindre markedsforstyrrelser i Fællesskabet....

.....

en beskyttelsesordning kan under usædvanlige forhold vise sig utilstrækkelig; for at Fællesskabet i sådanne tilfælde ikke skal være ubeskyttet mod en eventuel forstyrrelse af markedet, bør det have mulighed for at træffe *alle nødvendige foranstaltninger;»* (vår utheving).

I artikkel 2 i direktivet lyder de to første ledd slik:

«1. For de i artikkel 1 nævnte varer eller for grupper af disse varer kan der fastsættes fælles handelsnormer og anvendelsesområder for de pågældende normer; handelsnormene kan især omfatte inddeling efter kvalitetskategori, størrelses- eller vægtklasse, emballage, behandlingsgrad samt mærkning.

2. Når der er fastsat handelsnormer, må varer, på hvilke de finder anvendelse, kun udbydes, tilbydes, sælges eller i øvrigt bringes i omsætning, når de opfylder de nævnte normer, idet der dog kan fastsættes særlige bestemmelser for samhandelen med tredjelande.»

Spørsmålet er i tilfelle om disse bestemmelser får betydning for hvordan vi utformer vår næringsmiddellovgivning. Vil vi ved en bestemt utforming lettere kunne oppfylle kravene, og dermed få adgang til EU-markedet? Særlig gjelder dette forholdet til kvalitet som et eget formål.

Som nevnt i fortalen kan EU treffe alle nødvendige foranstaltninger for å hindre markedsforstyrrelser. Det kan hevdes at dette innebærer at EU f eks kan stille krav til at importerte produkter tilfredstiller offentlige kvalitetskrav i eksportlandet. I såfall kan man hevde at norsk lovgivning må gi hjemmel for å sette kvalitetskrav utover det som følger av helse og redelighet. Dette kan imidlertid synes som et noe konstruert tilfelle. Så lenge EU's egne regler inneholder en rekke kvalitetsregler vil det være åpenbart at man relaterer kravene til sine egne regler og ikke til eksportlandets.

Dermed er det viktigste forholdet for norske eksportører at de tilfredstiller EU's interne regelverk. På denne måten vil de kunne hindre å bli utestengt fra markedet.

Når det gjelder EU's krav f eks til minstepriser, importreguleringer etc er dette uansett forhold som ikke lar seg avhjelpe av norsk næringsmiddellovgivning. Konklusjonen blir mao at EU's fiskeripolitikk ikke får noen betydning for norsk næringsmiddellovgivning, og at vi dermed kan regulere hensyn etc. uavhengig av disse bestemmelsene.

EU har selv i sin kvalitetspolitikk for fiskerivarer foretatt en prinsipiell diskusjon av begrepet kvalitet.

I meddelelse fra Kommisjonen av 28. feb. 1992 «Mot en kvalitetspolitikk for fiskerivarer» diskuteres begrepet kvalitet prinsipielt. Det sies der bla at kvalitetsbegrepet generelt omfatter mange aspekter og faller inn under mange forskjellige ansvarsområder. Man kan i store trekk skille mellom hygieneområdet og avsetningsområdet.

Hygieneområdet (sunnhetsbestemmelser) er et spørsmål av interesse for hele samfunnet og faller helt og holdent inn under de offentlige myndigheters ansvarsområde. Dette tilsvarer helsehensynet i vår drøftelse i avsnitt 10.5.2.

Når man ser på kvalitet utfra et avsetningsmessig synspunkt er de forskjellige målsetninger knyttet til kravet om lojal konkurranse, bekjempelse av bedrageri, forbrukerbeskyttelse og harmonisering av produktkategorier på EU-nivå. Dette tilsvarer i stor grad det vi har drøftet som redelighetshensynet, se avsnitt 10.5.3.

Og så sier Kommisjonen videre:

«Der findes altså bestemmelser, der på sundhetsniveauet fastsætter mindstenormer for kvalitet, og som på afsætningsniveauet definerer kvalitetskategorier.

Bortset herfra eksisterer der ingen bestemmelser, der kan tilskynde producenterne og de forskellige afsætningsled til at forbedre produkternes kvalitet ved afsætningen. Det er i den retning, overvejelsene bør gå.»

Et annet sted sies det bla at «Udarbejdelsen af en kvalitetspolitik for fiskerivarer er i overenstemmelse med de generelle mål i den fælles fiskeripolitik. Samtidig skal en sådan politik ses i sammenheng med Fællesskabets overordnete politik vedrørende fødevarekvalitet.»

Til dette uttaler det økonomiske og sosiale råd bla: «ØSU understreger, at man i forbindelse med disse overvejelser ikke må forveksle kvalitetsbegrebet (feks friskheden) med handelsnormer, der også omfatter kvalitetskriterier.»

I EU har man mao foretatt en prinsipiell drøftelse av kvalitetsbegrepet og avgrenset hensynene i næringsmiddellovgivningen til å gjelde helse og redelighet. Andre hensyn som medfører kvalitetsbestemmelser hører i dette tilfelle inn under markedslovgivningen og blandes ikke inn i bestemmelser om næringsmidler.

Synspunktene som er sitert ovenfor er i vesentlig grad i overenstemmelse med vårt forslag til en ny næringsmiddellov, se kapittel 10 og vedleggene 1 og 2. Det skal imidlertid tilføyes at vi ikke kan se at EU har foretatt en tilsvarende prinsipiell drøftelse for landbruksvarer, derfor må vi også fravike prinsippene i noen grad.

8.3 NEDBYGGING AV DEN VETERINÆRE GRENSEKONTROLLEN

EU's veterinærkontroll på grensen medfører betydelige merkostnader og ulemper for norsk eksportnæring, spesielt for fiskerinæringen. Det arbeides derfor for tiden med å implementere hele EU's veterinære kontrolldirektiv på området. I praksis vil dette bety en avvikling av den veterinære kontrollen på grensen. Det er beregnet at norsk fiskerinæring vil spare mellom 30 og 50 millioner kroner årlig på dette.

Nedbyggingen vil imidlertid også omfatte importen. Forslaget gjelder heller ikke bare næringsmidler, men all veterinær grensekontroll. Også levende dyr vil bli omfattet. Dette vil bety at næringsmidler som er lovlig tatt inn til et EØS-land kan importeres til Norge uten nærmere kontroll. Dette kan medføre ulemper for norsk landbruksproduksjon.

Forslaget vil også innebære at den norske importkontrollen blir yttergrensekontroll for hele EØS-området for næringsmidler som importeres til Norge fra tredjeland.

Saksområdet er under forhandling og ventes å tre i kraft i 1997.

8.4 MULIGHETER FOR NASJONAL BESKYTTELSE AV KJENTE VARESLAG UTEN Å KOMME I KONFLIKT MED EØS-AVTALEN

Norge har som nevnt ovenfor i realiteten svært små muligheter for å få beskyttet produkter på grunnlag av reglene om tradisjonell framstillingsmåte eller tradisjonell geografisk opprinnelse. I det norske næringsmiddelmarkedet er det imidlertid flere varebetegnelser som kan betegnes som tradisjonsrike eller som er sterkt innarbeidet her i landet og som det, både fra et forbrukersynspunkt men også fra næringens side, kan være ønskelig å regulere. Fra forbrukernes side kan det være en fordel å vite at en servelatpølse virkelig er det man i Norge vanligvis regner som servelatpølse.

Fra næringens side er nok det viktigste argumentet at man ønsker en viss beskyttelse for varer med navn som er innarbeidet fra norsk næringsmiddelindustris side.

Spørsmålet er således om man i nasjonal lovgivning kan fastsette slikt regelverk uten at det kommer i strid med forpliktelsene etter EØS-avtalen.

Tilsvarende problemstillinger er aktuelle i alle land, og de fleste land har et omfattende nasjonalt regelverk med slike formål.

Næringsmiddellovutvalget kan ikke se at EØS-avtalen setter noe forbud mot slik nasjonal lovgivning. Hvis man i Norge ønsker å regulere hvordan f eks wienerpølsen skal være sammensatt for at man skal kunne kalle den wienerpølse har man muligheten til dette. Det er imidlertid enkelte begrensninger. Disse ligger i at regelverket ikke må diskriminere leverandører fra andre EØS-land. Man kan mao ikke hindre import av varen på denne måten, bare regulere bruken av betegnelsen. Regelverket må selvfølgelig heller ikke være i strid med gjeldende lovgivning som gjelder for hele EØS-området. Dette betyr at hvis det finnes et direktiv som omhandler f eks wienerpølser kan man ikke fravike dette.

Det er klart at det norske regelverket bare vil være gjeldende i Norge. Dvs at dersom en dansk produsent ønsker å selge wienerpølser i Norge må produktet tilfredstille det norske regelverket for å kunne selges her. Han kan derimot selge et annet produkt som wienerpølse i Danmark dersom de har andre bestemmelser.

Et annet poeng er selvsagt at når de fleste land har et omfattende nasjonalt regelverk med samme formål vil det lett kunne bli ansett som handelshindrende under regelverket om tekniske handelshindre. Man skal derfor ikke se bort fra muligheten for at det kan bli vedtatt et harmoniserende regelverk på området.

Allikevel er det et faktum at de fleste land har et slikt regelverk, og Næringsmiddellovutvalget foreslår derfor at man i norsk regelverk også har en begrenset hjemmel til å vedta tilsvarende regler hos oss, se nedenfor i *"Redelighet"* i kap 10.5.3.

8.5 «CASSIS DE DIJON - PRINSIPPET» - KONSEKVENSER FOR NÆRINGSMIDDELLOVGIVNINGEN

Norsk næringsmiddellovgivning må legge forholdene best mulig til rette for eksport av norske næringsmidler. Særlig viktig er det å sikre at EU ikke kan møte norske produkter med handelshindringer som er lovlige etter EF-retten. I denne sammenheng er det særlig det såkalte Cassis de Dijon - prinsippet som er viktig.

Dette prinsippet går ut på at et produkt som er lovlig produsert i et land ikke skal kunne nektes markedsført i et annet hvis ikke spesielle grunner gjør seg gjeldende. Det stilles ikke krav til at produksjonen skjer etter bestemte lover, regler eller standarder.

Kommisjonen har i en uttalelse av 3. okober 1980 om konsekvensene av Cassis - prinsippet sagt at

> «Any product imported from another Member State must in principle be admitted to the territory of the importing Member State if it has been lawfully produced, that is, conforms to rules and processes of manufacture that are customarily and traditionally accepted in the exporting country, and is marketed in the territory of another.»

Dette betyr at et produkt er lovlig produsert om det ikke finnes regler som regulerer produksjonen. Og finnes det regler er det selvfølgelig lovlig produsert om disse er fulgt.

Det finnes unntak fra prinsippet der markedsnektelsen er begrunnet i helse, miljø eller sikkerhet. Dette medfører at et land kan nekte et produkt markedsført dersom de finner vektige og saklige argumenter basert på de tre nevnte momenter. Kanskje særlig for næringsmidler kan det tenkes.

Hvis et område er helt uregulert vil dermed terskelen for å nekte et produkt markedsført være lavere enn der det finnes regler for produksjonen. Reglene er jo oftest, og særlig når det gjelder næringsmidler, begrunnet ut i fra hensynet til helse, miljø eller sikkerhet.

Frivillige bransjestandarder vil også være et moment som kan gjøre det vanskeligere å nekte et produkt markedsført. Særlig gjelder dette standarder som er satt nettopp av slike hensyn som nevnt ovenfor og som dermed bekrefter at produksjonen er skjedd i henhold til «...processes of manufacture that are customarily and traditionally accepted in the exporting country».

Som behandlet ovenfor, vil EØS-avtalen medføre at det fastsettes forskrifter som kan klassifiseres som kvalitetsstandarder. Disse reglene er gitt for å realisere målet om fritt varebytte i det indre markedet. For produkter som er produsert i samsvar med disse reglene vil eksport og salg i et annet EØS - land ikke kunne nektes.

Videre vil vi kunne fastsette offentlige krav med utgangspunkt i hensynene helse og redelighet. Disse vil det også være svært vanskelig å nekte markedsadgang i et annet EØS - land, jf uttalelsene ovenfor.

En del produkter vil imidlertid falle utenfor disse kategoriene. Som vi kommer tilbake til senere i rapporten foreslår vi at det skal være en forholdsvis snever adgang til å fastsette nasjonale kvalitetskrav utover det som følger av helse, redelighet og forpliktelsene etter EØS-avtalen. Spørsmålet blir da om ikke bransjeorganisasjonene burde ta et initiativ til å etablere frivillige standarder på disse områder. Dette kan gjøres ved å bli enige om klassifikasjonskrav for enkelte produkter som er av sentral betydning for vår eksport. Dette er krav som kan gå lenger enn gjeldende lovgivning og således bidra til å heve kvaliteten på de produserte varene. Samtidig ville man være tryggere på at varene ikke blir møtt med «usaklige» krav i importlandet. Cassis de Dijon - prinsippet medfører at det da skal mer til for å nekte produktet omsatt.

Det skal i denne forbindelse understrekes at det allerede finnes en del matvarestandarder i Norsk Standard, særlig gjelder dette grønnsaker og poteter. Det bør vurderes et samarbeid med Norges Standardiseringsforbund for å bygge ut dette systemet ytterligere.

Dette er imidlertid forhold som må ivaretas av næringen selv og som ikke hverken kan eller bør være en oppgave for det offentlige.

8.6 WTO (GATT)

8.6.1 Bakgrunn

GATT - avtalen (den såkalte Uruguay - runden) ble avsluttet i Marrakesh 15. april 1994. Det ble der vedtatt å opprette WTO - World Trade Organization- som en felles

institusjonell ramme for forvaltningen av handelsforbindelsene mellom medlemmene. Stortinget har ratifisert WTO - avtalen, og dermed forpliktet Norge til å følge prinsippene i avtalen i vår næringsmiddellovgivning.

Avtalen består av flere avtaler; handel med varer (GATT), tjenester (GATS) eller immaterielle rettigheter (TRIPS). Under disse igjen er det flere avtaler som omhandler spesielle temaer. I tillegg finnes det også enkelte plurilaterale avtaler, dvs avtaler mellom flere men begrenset antall land, f eks avtale om offentlige innkjøp og avtale om handel med sivile luftfartøyer. WTO - avtalen kan dermed brukes som et felles samlebegrep.

Det er i dag godt over 100 land som er medlemmer av WTO og avtalen kan m a o regnes som global og legger klare retningslinjer for den internasjonale handel.

I vår sammenheng er det den såkalte SPS - avtalen (under GATT) som er av betydning. SPS er en forkortelse for «agreement on the application of sanitary and phytosanitary measures»; i offisiell norsk oversettelse «avtale om veterinære og plantesanitære tiltak». Avtalens formål er å regulere handelskrav som settes med grunnlag i hensynet til folkehelse, dyrehelse og plantehelse. I forbindelse med næringsmiddellovgivningen er det hensynet til folkehelsen som er det avgjørende. De andre hensynene skal reguleres i dyrevern-/dyresjukdomslovgivningen og lovgivning om plantehelse.

For ordens skyld vil vi påpeke at oversettelsen «veterinære tiltak» kan virke forvirrende. Ordet er en oversettelse av det engelske «sanitary measures». Dette uttrykket henviser i avtalen til både dyrehelse og folkehelse. Veterinære tiltak gir for menigmann assosiasjoner bare til det første, og oversettelsen må derfor anses uheldig. Det hadde vært bedre om man f eks oversatte det med «avtale om tiltak for beskyttelse av helsen til mennesker, dyr og planter».

En annen avtale av betydning er den såkalte TBT - avtalen. Dette er en forkortelse for «agreement on technical barriers to trade» - tekniske handelshindringer. Avtalen gjelder forhold som ikke reguleres av SPS-avtalten. For næringsmidlers vedkommende vil dette si regler om merking, forbrukervern etc.

Grunnvilkåret i begge avtalene er at dersom det finnes internasjonale standarder på området så skal disse legges til grunn for nasjonale reguleringer. For næringsmidler fastsettes slike standarder av Codex Alimentarius - kommisjonen og avtalen henviser spesielt til disse standardene. Strengere krav kan også være tillatt, men da bare dersom det enkelte land legger omfattende vitenskapelig dokumentasjon til grunn, se nedenfor.

Codex Alimentarius-kommisjonen ble opprettet i 1962 og er et FN - organ under FN's matvare- og landbruksorganisasjon - FAO - og Verdens helseorganisasjon - WHO. Codex - arbeidets mål er å lette - og dermed å fremme - den internasjonale handel med matvarer. Grunnlaget er at det skal tas tilbørlig hensyn til helsespørsmål og beskyttelse av forbrukerne. Dette søker man å oppnå ved å utarbeide standarder, retningslinjer og anbefalinger for de enkelte matvaregrupper - samt mer generelle regler for produksjonhygiene, kontroll, merking, forurensning - og regler for kontroll og sertifisering ved import og eksport.

Medlemsskap i Codex er åpent for alle FN - medlemmer, og SPS - avtalen bestemmer at alle medlemmer i WTO også skal være aktive medlemmer i Codex.

Alle EU - landene er dermed også medlemmer av Codex Alimentarius - kommisjonen. EU - direktiver som gjelder næringsmidler bygger i stort omfang på aktuelle Codex - standarder, eller henviser direkte til slike.

8.6.2 WTO - avtalens betydning for norsk næringsmiddellovgivning

SPS - avtalen gjelder som nevnt beskyttelse både av menneskers, dyrs og planters liv og helse. Dette gjelder både ved handel med næringsmidler, levende dyr og andre organismer som kan medføre slik skade. I vår sammenheng er det reguleringene av handel med næringsmidler som er interessant, og behandlingen nedenfor begrenser seg derfor til dette.

Hovedregelen er at «medlemmene har rett til å treffe veterinære eller plantesanitære tiltak som er nødvendige for å verne om menneskers....helse», art 2,1. Reguleringene må imidlertid ikke stride mot bestemmelsene i avtalen. Videre legger art 2 til grunn at tiltakene må være basert på vitenskapelige prinsipper og at de ikke må opprettholdes uten tilstrekkelig vitenskapelig bevismateriale.

Dersom det finnes internasjonale standarder skal disse legges til grunn for reguleringene. Slike standarder anses å være basert på tilstrekkelig vitenskapelig bevismateriale og skal gi god nok beskyttelse av folkehelsen. Avvik fra standardene må i tilfelle kunne begrunnes vitenskapelig. For næringsmidler finnes det som nevnt standarder fastsatt av Codex Alimentarius-kommisjonen.

Hvert land står i prinsippet fritt til å sette sine egne standarder hvis man ønsker å avvike Codex - standardene. Som et eksempel på dette kan nevnes strengere krav til tilsetningsstoffer etc fordi man kan være i tvil om de helsemessige konsekvensene. Men da kreves det omfattende vitenskapelig dokumentasjon på at slike avvikende krav er nødvendig. Bevisbyrden ligger på det landet som innfører slike krav og dette kan være vanskelig da utgangspunktet er at Codex-standarden er tilstrekkelig vitenskapelig basert. I realiteten er dermed de nasjonale mulighetene uhyre små.

I tillegg tillates det til en viss grad reguleringer utifra en «føre-var» vurdering. Dette kan f eks tenkes der et land anses som et sykdomsfritt område. Da kan man sette avvikende krav til varer omsatt i landet for å hindre spredning av nye sykdommer. Tiltakene skal uansett ikke innebære noen vilkårlig eller uberettiget forskjellsbehandling av andre medlemmer. Det må m a o stilles like strenge krav til egne produkter som til importerte.

For TBT - avtalen gjelder tilsvarende regler. Det er tillatt å sette nasjonale krav, men disse skal i størst mulig grad basere seg på internasjonale standarder. Også i denne avtalen gjelder henvisningene Codex - standardene. Der disse ikke finnes, eller et land anser disse standardene for å være for dårlige kan det settes strengere krav. Men det stilles da, som for SPS - avtalen, strenge krav til dokumentasjon. Kravene må være vitenskapelig basert, og det må ikke stille strengere krav til andre lands produkter enn man gjør til egne.

Konsekvensen av dette er at den politiske kampen om reguleringene på området nå står om utformingen av Codex - standardene. Et eksempel fra den senere tid er den «kampen» som har pågått mellom USA og EU/Europa om Codex skulle tillate restverdier i kjøtt etter bruk av kjønnshormoner som vekstfremmere (anabole steroider). USA ville tillate dette mens EU kjempet imot, og USA gikk seirende ut. Gjeldende Codex - standarder medfører dermed at man ikke kan nekte handel med kjøtt fra dyr som er blitt gitt veksthormoner. En evt. nektelse av dette på nasjonalt nivå må i tilfelle begrunnes vitenskapelig, og det vil i praksis være svært vanskelig når Codex anser det tilstrekkelig bevist at slike hormoner er ufarlige.

Til dette siste skal det bemerkes at saken fremdeles er aktuell. Både EU og flere europeiske land nekter i flg medieoppslag import av amerikansk «hormonkjøtt» til tross for vedtaket i Codex. USA har varslet at de bringer saken inn for WTO's tvisteløsningsorgan. Utfallet av denne tvisten vil bli interessant å følge, og vil kunne bli en prøvesten for den fremtidige betydningen av WTO-avtalen på dette området.

Norge har som medlem av WTO forpliktet seg til å følge dens prinsipper i vår egen lovgivning. Til å løse evt. tvister på området er det opprettet egne prosedyrer og tvisteløsningsordninger. Selv om avtalen på endel områder er nokså åpen for fortolkninger er utgangspunktet klart: avvikende bestemmelser krever grundig dokumentasjon og vil kunne være vanskelig å få medhold i. Internasjonalt legges det stor politisk vekt på avtalen og det forventes derfor at landene vil være påpasselig med at andre følger forpliktelsene.

Etter den tidligere GATT-avtalen var Codex-standardene ikke bindende på samme måten som nå. Dette resulterte i at hvert land fritt kunne fastsette sine egne nasjonale standarder som avvek fra Codex, mens man nå i realiteten er forpliktet til å følge disse. Endringene innebærer derfor et radikalt systemskifte for norsk næringsmiddellovgivning.

Teoretisk har man mulighet til å stille strengere regler nasjonalt enn det som følger av WTO - avtalen, dvs Codex. Disse reglene kan imidlertid bare omfatte varer produsert i Norge og kan ikke stille strengere krav til importerte varer enn det som følger av Codex-standardene. WTO-avtalen etablerer på denne måten en minimumsstandard og det er altså mulig å drive «omvendt diskriminering». Hvor realistisk det er at man på lovnivå stiller strengere krav til egenproduserte produkter enn til importerte er imidlertid et annet spørsmål.

8.7 KONSEKVENSER FOR NORSK NÆRINGSMIDDELLOVGIVNING P G A FORPLIKTELSENE ETTER EØS- OG WTO - AVTALENE.

Som nevnt ovenfor forplikter EØS- avtalen Norge til å implementere dens bestemmelser. Likedan har vi forpliktet oss til å følge prinsippene i WTO-avtalen. Dette har allerede som følge av EØS-avtalen medført mange endringer i de norske næringsmiddelforskriftene. Tilsvarende vil man i framtiden måtte la WTO-avtalens prinsipper være bestemmende for lovgivningen, noe som i praksis også vil føre til endringer.

Når man i tillegg til helse-, hygiene- og redelighetskrav også fastsetter rene kvalitetskrav med hjemmel i reglene om tekniske handelshindringer, kan inntrykket bli forvirrende.

Særlig gjelder dette når man på norsk side har flere lover å forholde seg til. Både for lovgiversiden og for brukersiden skaper dette problemer og det hadde vært mye enklere for den framtidige oversikten om man kunne operert med bare én lov som hjemmelsgrunnlag for all næringsmiddellovgivning. Som vi viser senere i *"Behov for lovgivning og offentlig tilsyn samt hvilke hensyn myndighetene bør ivareta"* i kap 10, jfr *"Skisse til én ny lov om matsikkerhet"* i vedlegg 1 og 2 mener vi det vil være fullt mulig å erstatte dagens kompliserte lovstruktur med én ny lov.

KAPITTEL 9

Helsefare og helseproblemer grunnet næringsmidler

«Det offentlege næringsmiddeltilsynet utfører eit stort tal mikrobiologiske laboraatorieanalysar kvart år, men dette arbeidet er svært lite samordna - og det er heller ikkje noko resultat av ein målretta nasjonal plan.Analyseresultata blir dessutan ikkje brukte på ein optimal måte.»
SNT-rapport 5, 1994. - Smittestoff i næringsmiddel.

9.1 TYPER AV NÆRINGSMIDDELBÅRNE SYKDOMMER

9.1.1 Innledning

Næringsmiddelbårne sykdommer inndeles i to grupper. Det ene gruppen er de smittsomme sykdommene som skyldes ulike mikroorganismer og parasitter eller giftstoffer produsert av mikroorganismer i næringsmiddelet. Den andre gruppen skyldes kjemiske forbindelser som er tilført næringsmiddelet eller som forekommer naturlig der. I tillegg til dette skaper under- eller feilernæring store problemer i verden. Disse forholdene skyldes ikke næringsmiddelet som sådan, men utilstrekkelig eller ensidig kosthold. Vi går derfor ikke nærmere inn på dette i denne utredningen.

9.1.2 Smittsomme sykdommer

Det er organismene virus, bakterier, sopp, alger og parasitter som er årsaker til slike sykdommer. Smittsomme sykdommer som overføres til mennesker fra mat og vann deles i medisinskfaglige termer inn i intoksikasjoner (forgiftninger) og infeksjonssykdommer. Vi finner ingen grunn til å gå nærmere inn på dette i denne utredningen, men fastslår at de vanligste former for næringsmiddelbårne sykdommer er ulike former for diaré, oppkastsykdommer o.l. Blant virusene er det i Norge ulike former for Gastroenteritt - virus som oftest blir meldt. Av bakteriene er det Salmonella, Campylobacter og Yersinia som er gjenstand for flest registreringer og dermed mest kjent.

Den viktigste smittekilden på verdensbasis er animalske næringsmidler, dvs kjøtt, melk, egg o.l. Det kan imidlertid gjøres en reservasjon for fisk. Med mulig unntak av noen parasitter er ikke sykdommer på fisk overførbare til mennesker. Drikkevann utgjør også en viktig smittekilde. Det finnes videre smitte overført fra grønnsaker, oftest som rester f eks fra naturgjødsel, urenhet i tilberedning e.l.

Utifra foreliggende materiale kan det ikke påvises at situasjonen totalt sett er bedre i Norge enn i andre sammenlignbare land. Det utpreger seg imidlertid to forhold; det er mindre smitte via animalske næringsmidler hos oss enn i andre land, men større smitte via drikkevannet.

9.1.3 Sykdom som skyldes kjemiske forbindelser

For høye restkonsentrasjoner av ulike tilsetningsstoffer, sprøytemidler eller ulike miljøgifter kan også gi sykdom hos mennesker. Det samme kan kjemiske forbindelser som forekommer naturlig i næringsmiddelet. Dette kan føre til allergier og intoleranse, samt framkalle andre sykdommer som feks kreft.

Tilsetningsstoffer brukes i matvarer av ulike årsaker. Det kan være for å øke holdbarheten, bedre konsistensen, gjøre utseendet bedre eller styrke smak og lukt. Det finnes både naturlige og kunstige tilsetningsstoffer og de er inndelt i grupper og tildelt såkalte E-nummer. Codex Alimentarius har vedtatt visse retningslinjer for bruk av tilsetningsstoffer, men det er stor ulikhet i praksis i de ulike land. I Norge reguleres bruken av tilsetningsstoffer gjennom den såkalte «positivlisten» som er en liste over godkjente tilsetningsstoffer. Gjennom EØS-avtalen vil vi antagelig måtte godkjenne flere typer tilsetningsstoffer som i dag er forbudt.

Rester av sprøytemidler, medisiner etc kan finnes i svært mange matvarer. Det er nok å nevne hormontilsetning i fôr til dyr, sprøytemidler til planter, andre miljøgifter etc.

Det foreligger omfattende forskning på hvordan de enkelte tilsetnings- og reststoffer virker inn på kroppen. Det er imidlertid foretatt lite forskning på hvordan de virker sammen med alle de andre. Med det store antall stoffer som i dag er i matvarene er dette bekymringsfullt.

Det skal også nevnes at uten bruk av tilsetningsstoffer ville vi hatt andre helseproblemer knyttet til maten. Flere av stoffene er tatt i bruk nettopp for å drepe bakterier e.l. Det er derfor for naivt å tro at mat uten tilsetningsstoffer er «sunn og riktig» mat.

9.2 FOREKOMST AV NÆRINGSMIDDELBÅRNE SMITTSOMME SYKDOMMER

9.2.1 Innledning

Det er vanskelig å anslå nøyaktig hvor mange som rammes av de smittsomme næringsmiddelbårne sykdommene. Dette har to årsaker. For det første vil selv de best utbygde rapporteringssystemene ikke fange opp alle pasienter som oppsøker lege. Det eksisterer mao en omfattende underrapportering av tilfellene. For det andre, og det er det viktigste, er det bare en liten del av dem som blir rammet av «omgangssyke» som går til lege. Man regner derfor med at bare mellom 1% og 10% av alle tilfelle blir registrert.

I Nederland og USA er det gjort forsøk på å utføre grundige studier for å beregne det reelle antall syke. I Nederland mener man at det er 300 000 tilfeller pr år pr 1 million innbyggere av det man kaller akutt gastroenteritt, dvs akutte mage-/tarmsykdommer. I USA er tallet ca 350 000. Selv om noen blir rammet flere ganger kan man altså regne med at nærmere 1/3 av befolkningen rammes av denne type lidelser hvert år, hvorav de fleste tilfeller skyldes smittestoffer overført gjennom næringsmidler.

9.2.2 Meldingssystem for smittsomme sykdommer (MSIS)

Vår viktigste kilde til kunnskap om forekomst av næringsmiddelbårne sykdommer i Norge er «Meldingssystem for smittsomme sykdommer - MSIS» ved Statens Institutt for folkehelse som foretar en løpende registrering og rapportering av den infeksjonsepidemiologiske tilstand i Norge. MSIS består av to systemer:

- Det summariske meldingssystem er basert på ukentlige rapporter fra landets primærleger angående enkelte smittsomme sykdommer, bla «akutt mage-/tarmsykdom, trolig næringsmiddelbåren». Disse meldingene bygger på legens kliniske vurdering før resultatene av evt. laboratorieundersøkelser foreligger. Bare 60 - 70% av landets primærleger sender slike rapporter, og nøyaktigheten i rapportene varierer. Årlig registreres rundt 50 000 konsultasjoner i denne gruppen. Basert på underrapporteringen kan man mao regne med at det er mellom 75 000

og 100 000 konsultasjoner årlig.

- Det nominative meldingssystem er basert på løpende rapportering fra laboratoriene hvor diagnosen er fastslått ved laboratorieundersøkelsene. Årlig registreres omlag 3000 pasienter med forskjellige mage-/tarmsykdommer i dette systemet. Dette utgjør den gruppen som er så hardt rammet at legene finner det nødvendig å sende inn laboratorieprøver.

Forutsetningen for registrering i begge gruppene er at den syke går til lege. Det reelle antall syke kan derfor, med henvisning til ovenfor, anslås å være langt mer enn 10 ganger høyere enn det som registreres. Dette skulle bety at omlag 1 million nordmenn årlig er rammet av akutte mage-/tarmsykdommer, hvorav smitte via mat eller drikkevann utgjør den alt overveiende del. Dette stemmer godt med de nevnte undersøkelsene fra Nederland og USA.

9.2.3 SNT's meldingssystem for næringsmiddelassosiert sykdom

SNT etablerte i 1988 et eget meldingssystem basert på frivillig rapportering fra landets KNT'er om enkelttilfeller eller utbrudd av næringsmiddelassosiert sykdom der KNT har bidratt til oppklaringsarbeidet. I motsetning til MSIS som er pasientorientert, er SNT's meldingssystem næringsmiddelorientert ved at det registrerer hvilke næringsmidler, tilberednings- og frambudsmåter som var knyttet til smitteoverføringen. Årlig rapporteres 100 - 200 utbrudd og enkelttilfeller. Opplysningene som framkommer må imidlertid tolkes med forsiktighet fordi tallmaterialet er lite og rapporteringspraksis uklar. Det må imidlertid legges til grunn at i alle fall større utbrudd blir registrert. Derfor er antall smittede pasienter også vesentlig større enn antall rapporterte utbrudd. Et utbrudd kan lett tenkes å ramme både titalls og hundretalls mennesker.

9.3 FOREKOMST AV SYKDOMMER SOM SKYLDES KJEMISKE FORBINDELSER I MAT OG VANN

Det finnes i dag ingen samlet oversikt over antall personer som rammes av sykdommer som skyldes kjemiske forbindelser i mat eller vann. Tatt i betraktning av at dette er et område som kan forårsake store problemer, f eks forgiftninger, allergiske reaksjoner e.l. er dette uheldig. Vi anbefaler derfor rette myndighet å bygge ut et slikt system.

9.4 NÆRINGSMIDDELBÅRNE SYKDOMMER - ET ØKENDE INTERNASJONALT PROBLEM

Vår historiske gjennomgang i *"Historikk"* i kapittel 4 viser at utviklingen av næringsmiddelbårne sykdommer var en viktig årsak til framveksten av lovverk og tilsyn på området. Disse tiltakene bidro til betydelige framskritt i kampen mot mat- og vannbårne sykdommer. Likevel er smittsomme sykdommer som spres gjennom mat og vann fremdeles blant de aller viktigste årsakene til sykdom og død i verden. Selv om den alvorligste situasjonen er i U-landene er problemet ikke ensidig knyttet til de fattigste landene. Gjennomgangen ovenfor viser at omfanget er stort også i vårt eget land, selv om det i motsetning til i U-landene er få tragiske utslag f eks gjennom dødsfall. Dødsfall forekommer imidlertid og det er en økende dokumentasjon som viser at disse sykdommene kan føre til langvarige og tildels alvorlige ettervirkninger.

Det har de siste årene forekommet en oppblomstring av ulike typer sykdommer som man tidligere hadde under kontroll. Et eksempel på dette er Salmonella. Likedan har det utviklet seg nye stammer med økt evne til vekst og overlevelse tilpasset endrede metoder for oppbevaring og produksjon av matvarer.

Selv om bedre rapporteringssystemer kan forklare noe av veksten er det ikke tvil om at de viktigste årsakene skyldes endringer både i hysdyrhold, næringsmiddelproduksjon og ikke minst en økende internasjonal handel med matvarer.

Det er imidlertid også forhold knyttet til forbrukerne som har betydning. Det kan nevnes økt reising over lengre avstander, endrede spisevaner osv. Økte krav om økologisk produserte matvarer kan også paradoksalt nok føre til ny oppblomstring av sykdomstilfeller som har blitt borte gjennom moderne landbruk og produksjon. Eksempler på dette kan være smitte gjennom upasteurisert melk eller «naturlige» matvarer uten tilsetningsstoffer. Mange tilsetningsstoffer er nettopp tatt i bruk for å hindre spredning av smitte.

9.5 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Som det framgår av det ovenstående er problemet knyttet til næringsmiddelbårne sykdommer stort og økende. Ikke minst en økende internasjonal handel med næringsmidler øker presset på dette området.

Kostnadene som påføres samfunnet ved denne typen sykdommer er svært store, og nok undervurderte. De samfunnsmessige kostnadene skyldes ikke at den enkelte pasient rammes svært hardt, men at antallet pasienter er meget høyt. Som nevnt ovenfor, kan man anta at ca en million nordmenn årlig rammes. Dette utgjør et betydelig antall sykedager, konsultasjoner hos lege, innleggelse på sykehus etc. Det skal her presiseres at selv det grundigste tilsyn og beste lovverk ikke vil kunne hindre denne type smitte. Men selv små forbedringer av situasjonen vil kunne gi store positive utslag.

Mens publikum og pressgrupper ofte fokuserer på sykdommer forårsaket av tilsetningsstoffer etc, er det for de smittsomme næringsmiddelbårne sykdommene man har dokumentert de store helsemessige effekter. Etter luftveisinfeksjonene er denne typen sykdommer den hyppigste årsak til sykdom i Europa.

Forholdene understreker betydningen av et effektivt tilsyn og lovverk.

KAPITTEL 10

Behov for lovgivning og offentlig tilsyn samt hvilke hensyn myndighetene bør ivareta

«Kun én forbundslov om levnetsmidler er istand til at avhjælpe de skildrede, for publikum og for den reelle industri og handel, like utaalelige tilstande. Utfærdigelsen av en saadan er et længe følt faktisk behov, og det ikke alene av hensyn til vor store omsætning med levnedsmidler, men ogsaa av hensyn til det stadigt mere paatrængende spørsmaal om internationale overenskomster paa dette omraade.»

Det sveitsiske forbundsråd 1895

10.1 BEHOVET FOR LOVGIVNING OG OFFENTLIG TILSYN

Av *"Historikk"* i kapittel 4 framgår det at ulike samfunn har iverksatt tiltak for å forhindre omsetning av helseskadelige næringsmidler helt fra oldtidens Egypt. Slike tiltak er også iverksatt her i landet de siste 1000 år.

I dag finnes det et omfattende offentlig næringsmiddelregelverk samt et offentlig tilsynsapparat for å sikre at reglene etterleves. Tilsvarende ordninger finnes også i nær sagt alle andre land. De norske ordningene er i hovedtrekk svært lik ordningene i våre naboland.

Et grunnleggende spørsmål er om det fortsatt er behov for en egen næringsmiddellovgivning med tilhørende offentlig kontroll. Det er flere grunner til at det er et slikt behov.

For det første kan næringsmidler i høyeste grad representere en trussel mot folkehelsen. Det er redegjort nærmere for dette ovenfor i *"Helsefare og helseproblemer grunnet næringsmidler"* i kap 9.

For det andre dokumenterer historikken på området behovet for myndighetsinngrep på en overbevisende måte. Selv om de aller fleste bedrifter er seriøse skyldes en del problemer bevisste (og oftest uredelige) handlinger nå som tidligere. Bedrifts- og privatøkonomiske hensyn kan videre medføre at hensyn til helse og redelighet blir nedprioritert eller neglisjert. Skal en unngå uheldige forhold av slike grunner er det nødvendig at myndighetene engasjerer seg. Myndighetene har et klart ansvar for å verne folk mot slike skadegjørende handlinger.

Det er tungtveiende grunner til at det må være en trygg og redelig omsetning av næringsmidler i samfunnet. I eldre tid ble dette ansett som helt sentralt for de ulike samfunns eksistens og funksjon. Dette er fortsatt tilfelle og reguleringene og det offentlige tilsynet bidrar til bedret matsikkerhet og til økt redelighet i matomsetningen. Kanskje mer enn for noen andre varer er tillit til den maten forbrukerne kjøper helt avgjørende for at markedet for matvarer skal fungere på en tilfredstillende måte.

Et viktig moment er at internasjonal handel med næringsmidler er sterkt økende og dermed også risikoen for overføring av helseproblemer over landegrensene. På denne måten kan man importere sykdommer som før ikke eksisterte i Norge. Selv om næringsaktørene har stor egeninteresse i å tilby sikre næringsmidler og mange derfor har egne kontrollordninger, vil det ikke være realistisk å tenke seg at nærings-

aktørene på egen hånd kan demme opp for slik smitte o.l. på en tilfredsstillende måte.

For å regulere den internasjonale handelen er det et omfattende regelverk, se foran om EØS- og WTO-avtalene. Disse avtalene innebærer en forpliktelse til å harmonisere de ulike lands regelverk. Implisitt i dette ligger det at hvert land har behov for et eget næringsmiddelregelverk.

10.2 HVORDAN BØR REGULERINGENE VÆRE?

Det er ikke mulig å gi en fullstendig dekkende beskrivelse av hvilke krav framtidige reguleringer bør tilfredsstille. Likevel bør noen sentrale forhold behandles nærmere.

Lovgivningen må for det første tilfredsstille Norges internasjonale forpliktelser samtidig som norske interesser ivaretas på beste måte innen de rammer disse forpliktelsene setter.

Lovgivningen bør dernest gripe inn mot de forhold som anses som de viktigste og ikke søke å løse for mange problemer på en gang. Like viktig er det at lovgivningen utformes slik at tiltakene er mest mulig effektive til å løse de tiltenkte oppgavene. Det er derfor viktig at den legges på et «riktig» ambisjonsnivå. Det er ikke alltid slik at strengere regler gir bedre resultater. Reguleringene bør baseres på proporsjonalitetsprinsippet ved at virkemidlene tilpasses trusler og skadepotensiale. Reguleringer og tilsyn er det offentliges risikohåndtering.

Lovgivningen bør dessuten være tilstrekkelig fleksibel slik at det ikke blir nødvendig med hyppige lovendringer. Det tilsier at horisontale regler plasseres i lov mens vertikale, dvs mer detaljerte regler inntas i forskrifter.

Motivet med nær sagt alle offentlige reguleringer er at de skal styre adferd. Reglene skal etterleves. For å oppfylle dette er det visse forhold som bør være tilstede. Den grunnleggende forutsetning for god regeletterlevelse er at reglene virker fornuftige på de som skal følge dem. I den grad dette ikke er mulig å få til, må lovgivningen inneholde tilstrekkelige tvangstiltak slik at reglene likevel blir etterlevd.

Normalt vil regeletterlevelsen bli bedre om reglene kommuniserer bra med regelmottakerne. Budskapet bør mao formidles slik at det når fram på enkleste måte. Helt sentralt her er behovet for en ryddig lovstruktur som legger forholdene til rette for god tilgjengelighet. Men reglene må også rent praktisk være tilgjengelige. Problemet har vært at staten ikke i tilstrekkelig grad har tatt ansvar for dette. Selv om Lovdata er en grunnleggende forutsetning for god tilgjengelighet er ikke basen tilstrekkelig alene. Det bør vurderes å opprette en base spesielt tilpasset næringsmiddelområdet etter modell av spesialbasen for petroleumssektoren; Petrolex. I tillegg bør det utarbeides enkle og oversiktlige regelsamlinger, veiledningsmateriale o.l. Det understrekes at dette må være statens ansvar.

Erfaring både fra næringsmiddelområdet samt en lang rekke andre områder tilsier at regulering ikke er tilstrekkelig i seg selv til å endre eller styre adferd. Det er også behov for håndheving av reglene. Lovgivningen må derfor legge opp til en ryddig administrativ struktur og et effektivt tilsyn.

Når det gjelder organiseringen viser vi til forslagene i *"Offentlig organisering av tilsynsapparatet"* i kap 12, samt Agendas rapport, *"Næringsmiddeltilsynet i Norge - forslag til reorganisering"* i vedlegg 3. Forslag om en omorganisering av tilsynsapparatet nødvendiggjør også lovendringer.

10.3 ENDRET BEHOV FOR TILSYN?

Dagens kommunale næringsmiddelkontroll ble etablert for godt over 100 år siden. Selv om regler jevnlig er endret er også dagens gjeldende lovgivning 40 - 60 år gam-

mel. Etter denne tid er det svært mye som er endret i samfunnet og det tilsier at en foretar en vurdering av tilsynsorganisering ut fra dagens forhold og behov. Slik gjennomgang foretas i *"Offentlig organisering av tilsynsapparatet"* i kap 12.

Uavhengig av organiseringen bør tilsynet legges opp slik at det er mest mulig effektivt.

Statens næringsmiddeltilsyn og Fiskeridirektoratets kontrollverks tilsyn er i dag basert på tradisjonelt tilsyn. Med det menes at offentlige kontrollører fører tilsyn bl a ved prøvetaking på bedriftene for deretter å analysere resultatene i sine laboratorier.

En særskilt og spesiell form har kjøttkontrollen hatt. Offentlig ansatte veterinærer foretar løpende kontroll av slakting og godkjenner hhv avviser kjøttet. Som nevnt i *"Vurdering av gjeldende næringsmiddellovgivning"* i kap 6 skal disse være tilstede hele tiden mens slakting pågår og dette kravet har medført betydelige praktiske problemer for slakteriene. Internkontroll kan på sikt gi grunnlag for å endre denne ordningen f eks ved at slakteriets egne kontrollører følger slaktingen som endel av bedriftens internkontrollsystem, og at den offentlige kontrollen tilpasses dette systemet.

En svakhet ved dagens ordninger er en manglende klarhet mht hvem som har ansvaret for at næringsmidlene er helsemessig sikre. Det offentlige tilsynet opptrer i flere sammenhenger slik at det kan synes som om ansvaret for dette primært er en offentlig oppgave. Det bør og må imidlertid være bedriftenes eget ansvar at produksjonen og omsetningen er i overenstemmelse med gjeldende regelverk.

Det offentliges oppgave er å sørge for at de næringsdrivende tar dette ansvaret på alvor. Offentlig tilsyn bør nettopp bidra til å klargjøre og sikre dette. Men dessverre har ikke det alltid vært tilfelle. Årsaken til det kan dels være at det offentlige har påtatt seg ansvar for forhold som egentlig ligger til de private aktørene. I tillegg synes rolleforståelsen ikke alltid å være som den burde. Det er derfor behov for å se på hva som kan gjøres for å endre på dette.

Det første som bør skje er å klargjøre hva som er det overordnede målet for det offentliges engasjement. Det helt sentrale er at produksjon og omsetningen av næringsmidler er helsemessig sikker og foregår på en redelig måte. Spørsmålet er derfor hvordan helse- og redelighetshensynene best kan følges opp i praksis.

I tillegg til den generelle samfunnsutvikling og som en følge av det, er et behov for å se nærmere på det offentlige tilsynets rolle, er det flere forhold som har bidratt til at behovene for tilsyn har endret seg. Myndighetspålagt internkontroll er ett og en økt internasjonal handel med næringsmidler et annet. Endringer av produksjons- og omsetningsmåter har også ført til en risikoendring som får betydning for tilsynet. Nedenfor behandler vi nærmere disse forholdene.

10.3.1 Myndighetspålagt internkontroll

Myndighetspålagt internkontroll kjennetegnes ved at bedriftene blir pålagt å etablere en bedriftsintern kontroll med at lover og forskrifter overholdes. På denne måten gjøres det helt klart at det er bedriftene som har primæransvaret for at offentlige regler etterleves.

For næringsmiddelbedrifter er det allerede innført krav om internkontroll og at denne skal skje systematisk og dokumenteres. Denne dokumentasjonen danner grunnlaget for det offentliges kontroll og skal dessuten bidra til å lette og effektivisere denne. Myndighetspålagt internkontroll medfører således endringer i offentlig tilsyn. Tilsynsmyndighetenes rolle innenfor et slikt system blir mer å være revisor for de bedriftsinterne systemene. Stikkprøvekontroller vil det selvfølgelig alltid være et behov for, men disse vil kunne reduseres innenfor et slikt system.

Krav om systematikk og dokumentasjon er særlig tilpasset bedrifter med tilstrekkelig administrative ressurser. For små bedrifter som f eks gatekjøkken, kiosker o.l., kan det utarbeides enklere kontrollsystemer som f eks utfylling av ferdigoppsatte sjekklister e.l.

10.3.2 Behov for bedre tilsyn grunnet økt eksport og import

EØS- og WTO-avtalene medfører både økt internasjonal handel med næringsmidler, samtidig som de fastsetter endel grunnleggende forpliktelser. I denne sammenheng er det viktig å skille mellom behovene for tilsyn ved eksport og ved import.

Ved *eksport* vil behovet være todelt. For det første vil det være et behov for å ha et tilsyn som kan stå som «garantist» for at offentlig fastsatte bestemmelser er overholdt. For det andre vil det bli et økende behov for å ha organer som kan dokumentere at produktene som eksporteres er produsert/distribuert i overensstemmelse med enten importlandets regler eller kundefastsatte krav.

Den første typen er tradisjonelt tilsyn, og trenger ingen nærmere forklaring bortsett fra at måten tilsynet utøves på endres bl a som følge av krav om internkontroll, se ovenfor.

Den andre typen kontroll blir utført etter avtale mellom selger og kjøper, og medfører nødvendigvis ikke noe krav til et offentlig tilsynsorgan eller offentlige laboratorier. Som på andre områder vil man her kunne operere med akkrediterte organer for å utføre slike kontroller. Slike organer kan være private og/eller offentlige, og disse utfører kontrollen på bestilling fra næringen. Slike tjenester er det naturlig at eksportørene betaler selv, og vil derfor kunne bli et vurderingstema i forbindelse med fastsettelse av størrelsen på avgifter til det offentlige tilsynssystemet.

Et slikt system vil sette særlig store krav til habiliteten til de offentlige organene som ønsker å akkreditere seg. Det gjelder i særlig grad for offentlig eide laboratorier. Som et eksempel kan her nevnes følgende problemstilling: Dersom en eksportbedrift bestiller en sertifiseringskontroll av et offentlig laboratorium - hvem har da rett til å bruke de opplysningene som framkommer? Vil det offentlige tilsynsapparatet kunne bruke de som grunnlag for pålegg eller vedtak mot bedriften? Svaret er ikke uten videre gitt.

Økt eksport av næringsmidler vil mao medføre at det samlede kontrollbehov endres. Det er imidlertid vanskelig å konkludere med at behovet for offentlig tilsyn derved økes.

Ved *import* vil det også være behov for det vi kan kalle et tradisjonelt næringsmiddeltilsyn for å sikre at varene holder tilfredstillende helsemessig standard og at varene tilfredstiller kravene i våre lover og forskrifter.

På den annen side vil den harmoniseringen av lovgivningen som finner sted som en følge av EØS- og WTO-avtalene medføre at den kontrollen som foretas av eksportlandet omfatter det samme som vi kontrollerer her i landet. Av denne grunn legger de internasjonale avtalene opp til at man godkjenner hverandres tilsynssystemer, og dette vil dermed ideelt sett kunne redusere behovet for kontroll.

Som ved eksport er det derfor vanskelig å trekke noen entydig konklusjon om økt import også medfører økt behov for tilsyn i det enkelte land.

10.3.3 Endrede produksjons- og omsetningsmetoder

Siden dagens lovgivning og tilsynssystemer ble etablert har det skjedd en stor utvikling, ikke bare innenfor produkt- og produksjonsutvikling, men også strukturelle endringer. Det første setter større krav nå enn før til tilsynsapparatets profesjonali-

tet. Det kreves ikke bare at man er teknisk oppdatert, men også at man har kunnskap om nye metoder.

Strukturelle endringer, både innenfor produksjon og omsetning har ført til større bedrifter og kjededrift som har enheter i flere deler av landet. Disse forventer naturlig nok en likebehandling av sine bedrifter. Med dagens oppdelte lovstruktur og ansvarsdeling er ikke det alltid tilfelle.

10.4 NÆRMERE OM BEHOVET FOR NY NÆRINGSMIDDELLOVGIVNING

Eksisterende lovgivning er, som påvist ovenfor i *"Vurdering av gjeldende næringsmiddellovgivning"* i kapittel 6 tildels foreldet, lite stringent, omfattende og ikke minst svært sektorisert. Samtidig har det funnet sted en omfattende utvikling innen forskning og teknologi relatert til framstilling av næringsmidler. Produksjon av næringsmidler er spesialisert og, ikke minst, industrialisert i betydelig større grad enn tidligere.

Parallelt med denne utviklingen innenfor næringsmiddelbransjen har det også funnet sted en betydelig utvikling av bindende internasjonale avtaler som gjelder næringsmidler. Dette er avtaler som får både direkte og indirekte innvirkning på hvordan vi lovregulerer området nasjonalt.

Internasjonalt er det også en tendens til revisjon av næringsmiddellovgivningen, både ved at man endrer hensynene gjennom å fokusere på matsikkerhet istedenfor kvalitet og ved at man forenkler lovstrukturen.

Næringsmiddellovgivningen er et betydelig rammevilkår som næringsmiddelbedriftene er undergitt. I og med at internasjonal handel med næringsmidler øker, er det viktig at det norske lovverket er mest mulig tilpasset behovene og at tilsynsapparatet er velfungerende i forhold til andre lands tilsynssystemer. Dermed vil et godt lovverk kunne være et bidrag til å øke konkurranseevnen til norsk industri uten at det går ut over de grunnleggende hensynene helse og redelighet.

Et annet viktig poeng er at lovverket skal omfatte alle forhold av betydning for produktenes hygieniske standard og konsumentenes sikkerhet langs hele verdikjeden fram til forbruker. Dette er et forhold som ikke er tilfredstillende løst gjennom dagens oppsplittede struktur og manglende grensedragning mot andre lover.

Til slutt skal det bemerkes at lovverket også forutsettes å kunne forene behovene til produsentene av fiskeprodukter og produsentene av landbruksprodukter. Mens fiskeriene er en eksportrettet næring og har behov for en lovgivning som kan bidra til å øke eksporten, er landbruksnæringens utgangspunkt det motsatte. De er lite eksportrettet og kan dermed ha andre interesser enn fiskesiden. Det er ønskelig at norsk næringsmiddellovgivning ivaretar alle legitime norske interesser på beste måte. Regelverket må selvfølgelig være i tråd med de internasjonale forpliktelser vi har påtatt oss og avgrenset til hensynene helse og redelighet.

Det er tegn til økende satsning også på eksport av landbruksprodukter. Dermed vil denne næringens behov kunne bli at lovverket skal bidra til både eksport samt å ta hensyn til det nasjonale markedet.

10.5 HVILKE HENSYN BØR LOVGIVNINGEN IVARETA?

10.5.1 Innledning

Tradisjonelt har næringsmiddellovgivning ivaretatt hensynene helse, redelighet og kvalitet. Vi har tidligere i fremstillingen i *"Historikk"* i kap 4 og 6 påvist hvordan disse hensynene har utviklet seg tildels uavhengig av hverandre. Spesielt synes det som om kvalitetshensynet har kommet inn som et eget hensyn etterhvert som

næringsmidler ble en vanlig handelsvare. For fisk er denne sammenhengen helt klar ettersom kvalitetsbestemmelsene var en direkte følge av fiskeeksportens behov for ensartete produkter. Argumentene kan imidlertid også leses ut av forarbeidene til landbrukskvalitetsloven, og da særlig de endringene som ble gjort av loven i 1932.

Det kan synes som om dette hensynet etterhvert er blitt en så akseptert del av næringsmiddellovgivningen at man regner det som en selvfølge at hensynet er nødvendig uten å foreta noen nærmere analyse av hvilke «underliggende» eller grunnleggende hensyn de såkalte kvalitetsbestemmelsene er et utslag av.

Det er derfor viktig å foreta en prinsipiell drøftelse av de tre hensynene.

10.5.2 Helse

Helsehensynet skal sikre at næringsmidlene er helsemessig trygge. Dette er selve grunnlaget for all næringsmiddellovgivning opp gjennom tidene. Helsemessig trygge næringsmidler er en forutsetning for et velfungerende marked av næringsmidler. Både forbrukerne, næringen og samfunnet forøvrig er avhengig av dette. Det er mao unødvendig å drøfte nærmere behovet for at helsehensynet skal ivaretas gjennom næringsmiddellovgivningen.

Næringsmiddelpolitikken og -lovgivningen er som nevnt tidligere, en viktig del av det forebyggende helsearbeidet og må ses i denne sammenheng. Det samme gjelder ernæringspolitikken og det har vært en lang tradisjon for å bruke næringsmiddelregelverket til også å fremme ernæringspolitiske målsetninger. Slike målsetninger kan oppnås på særlig to måter, nemlig gjennom lovgivning og/eller gjennom opplysningsarbeid. Det er i denne sammenheng viktig å skille mellom forhold hvor lovgivning ikke er egnet, og forhold hvor man i en viss utstrekning kan bruke et slikt virkemiddel.

Etter utvalgets syn er lovreguleringer et lite egnet middel til å endre befolkningens spisevaner, hverken på individuell eller på generell basis. Det vil f eks ikke være mulig å innføre forbud i lov mot å spise mer enn en viss mengde fett, eller drikke mer enn en viss mengde mineralvann pr dag. Det samme gjelder sammensetningen av kostholdet hos den enkelte. Innsatsen må her konsentreres om opplysningsarbeid.

Næringsmiddellovgivningen skal i utgangspunktet konsentreres om bestemmelser knyttet til det enkelte næringsmiddel som sådan og ikke hvordan forbrukerne bruker dette. I ernæringsmessig sammenheng vil dette ikke være til hinder for at en tar hensyn til bruken av det enkelte næringsmiddel ved fastsettelse av grenseverdier for tilsettingsstoffer, fettinnhold o.l., i den grad dette kan representere en helserisiko. I denne sammenheng vil hensynet være helse, og altså falle inn under næringsmiddellovgivningens formål.

Utvalget vil i denne sammenheng påpeke at det kan virke som noe underlig at Statens ernæringsråd er opprettet som en egen instans, og ikke som en del av næringsmiddeltilsynet. Ved en samordning her vil det være lettere også å samordne de ulike virkemidlene i ernæringspolitikken. Dette forholdet faller imidlertid utenfor mandatet til denne utredningen, jfr pkt 12.3.6. Vi har derfor ikke gått nærmere inn på dette, men anbefaler at Sosial- og helsedpartementet vurderer spørsmålet nærmere.

Ivaretakelse av helsehensynet innebærer helt klart også krav til en viss minstekvalitet på næringsmidler. I flere sammenhenger har helseskadelige næringsmidler sin årsak i dårlig matkvalitet. Dette kan være som resultat av forråtnelse, gjæring etc. Krav som skal motvirke slike forhold vil tilsynelatende kunne framstå som krav til kvalitet. Men siden det underliggende hensynet er helse er det naturlig å klassifisere det som helseregler.

Helsehensynet kan også medføre krav til sammensetningen av næringsmidler. Som eksempel kan nevnes forbud mot tilsettingsstoffer som er kreftfremkallende e.l. Det må være klart at forskrifter med slike krav er motivert utifra et helsehensyn og ikke et kvalitetshensyn.

Helsehensynet må gjelde i hele verdikjeden fram til forbruker. Det må imidlertid foretas en avgrensning mot annen lovgivning slik at man ikke åpner for dobbeltreguleringer.

10.5.3 Redelighet

Redelighetshensynet er opprinnelig motivert utifra ønsket om å unngå forfalskede matvarer. I tidligere tider var dette et stort problem, f eks at ulike typer mel var tilsatt verdiløse erstatningsstoffer jf foran i *"Historikk"* i kap 4. Kunden fikk med andre ord en annen vare enn han hadde betalt for med de konsekvenser det kunne få. På samme måte var det også ønskelig å verne de handlende slik at den lokale kjøpmann visste hva han kjøpte, og dermed solgte videre.

Hensynet resulterer i reguleringer på ulike områder. Dette kan være merkebestemmelser eller bestemmelser om sammensetning av kjente produktslag. Særlig disse siste vil lett kunne oppfattes som rene kvalitetsforskrifter. Hvis myndighetene fastsetter detaljerte regler for hvordan f eks geitosten skal produseres og hva den kan inneholde vil en få det man tradisjonelt vil kalle en kvalitetsforskrift. Men hvis hensynet er å sikre at kunden skal vite at når man kjøper geitost så får man det som tradisjonelt er geitost, da er reglene motivert i redelighet.

I næringsmiddelmarkedet er det flere slike produkter som gjennom tradisjon og festnet bruk har skapt en viss forventning og/eller forestilling blant forbrukerne. Bestemmelser for å regulere disse forholdene er m a o forankret i redelighetshensynet og ikke i kvalitetshensyn. Som nevnt ovenfor i avsnitt 8.4 er vi derfor av den mening at det vil være et behov for å kunne fastsette nasjonale bestemmelser på dette området. Dette vil være regler som kun får betydning i Norge, men som må følges av alle aktører på markedet. Etter vår oppfatning vil man på bakgrunn av det ovennevnte kunne finne tilfredstillende grunnlag i et redelighetshensyn. Rent juridisk trenger man derfor ikke å operere med et eget kvalitetshensyn for å dekke dette behovet.

10.5.4 Kvalitet

Kvalitetshensynet betyr at man vedtar regler om en vares kvalitet, sammensetning e.l. som går lenger enn hva som er nødvendig for å ivareta helse- og redelighetshensynene. Dette er regler som vi prinsipielt mener ikke bør være myndighetsfastsatte, men et forhold mellom selger og kjøper. Det offentlige bør konsentere seg om å forhindre helseproblemer og å sørge for redelighet ved frambud av næringsmidler - disse oppgavene er store nok.

Kvalitet er dessuten ofte ingen entydig størrelse. Oppfatningene varierer sterkt og det tilsier at det offentlige bør være varsomme med å skulle fastsette hva som er god hhv dårlig kvalitet.

Eksempler på kvalitetsreguleringer kan være kvalitetssorteringer, størrelse og form på innpakninger osv. Det kan også være bestemmelser som på andre måter regulerer kvaliteten på næringsmidlene uten at det har helsemessige eller redelighetsmessige aspekter.

Som nevnt i avsnitt 6.2.4. er kvalitetsregler et resultat av at man har blandet næringsinteresser inn i næringsmiddellovgivningen. Dette er uheldig. Næringsmiddellovgivningen er en lov som skal beskytte helse og redelighet, dvs. være forbru-

kerorientert. Av hensyn til tilliten til lovgivningen er det derfor viktig at man skiller skarpt mellom næringshensyn og næringsmiddelhensyn. Prinsipielt mener vi derfor at næringsmiddellovgivningen bare bør omfatte hensynene helse og redelighet og ikke inneholde selvstendige kvalitetsreguleringer.

Som nevnt tidligere finnes det imidlertid regler etter EF - retten som kan klassifiseres som rene kvalitetsregler, f eks direktiver om sammensetningen av syltetøy, fruktinnholdet i juice etc. Hensynet bak disse reglene er tilsynelatende å få det indre markedet til å fungere, og å unngå at ulike nasjonale kvalitetsbestemmelser kan brukes som tekniske handelshindre. Man skal imidlertid ikke se bort fra at reglene egentlig er vedtatt av rene næringshensyn og ikke næringsmiddelhensyn. Det er blitt hevdet at hovedgrunnen for disse reglene er at man bl.a. ønsket å øke forbruket av sukker av hensyn til EU's egen sukkerindustri. Derfor burde ikke disse reglene være en del av næringsmiddelregelverket, men en del av landbrukslovgivningen. Dette forhold kan utvalget imidlertid ikke gjøre noe med, og det får konsekvenser for vår egen lovgivning.

Etter EØS-avtalen er Norge forpliktet til å implementere bestemmelser omfattet av denne i nasjonal lovgivning, dvs forordninger og direktiver. I den grad EU fastsetter kvalitetsregler må det derfor være lovhjemmel for disse.

I *"Vurdering av gjeldende næringsmiddellovgivning"* i kap 6 er det anført at dersom en ønsker å opprettholde kvalitetsregler bør de inntas i en egen kvalitetslovgivning, se NOU 1992: 32 side 239. Slik lovgivning eksisterer imidlertid ikke i dag og derfor må en slik hjemmel inntas i næringsmiddellovgivningen.

Det kan også være behov for kvalitetsbestemmelser for å beskytte nasjonalt kjente varenavn. Ovenfor har vi begrunnet hvorfor vi mener slike behov kan imøtekommes gjennom redelighetshensynet. Av hensyn til norsk mattradisjon og -kultur kan det imidlertid være et behov for regler som går noe lenger enn det dette hensynet gir mulighet for. Vi finner det derfor riktig å foreslå at det gis en mulighet for å sette kvalitetsregler begrenset til dette formålet, se lovskissens § 7-1.

10.5.5 Konklusjon

Helse og redelighet er hensyn som skal ivareta forbrukernes interesser, mens kvalitet utover dette er næringshensyn. Av hensyn til tilliten til lovgivningen bør derfor næringshensynene tas ut av lovgivningen og man må konsentrere seg om å ivareta forbrukernes interesser.

Næringsmiddellovutvalget foreslår derfor at man baserer en ny lov om matsikkerhet på hensynene helse og redelighet. Rene kvalitetsbestemmelser utover dette må kun tillates for å imøtekomme internasjonale forpliktelser eller for nasjonal beskyttelse av kjente varebetegnelser knyttet til norsk mattradisjon og -kultur.

KAPITTEL 11

Framtidig lovstruktur

«Man er enig i at det vilde vært overmåte heldig om alt tilsyn med nærings- og nydelsesmidler kunde vært anordnet ved én enkelt lov.»
Handelsdepartementet i brev til Sosialdepartementet 4 mars 1929

Lovstrukturutvalget drøftet inngående «Hvilken struktur bør lovverket ha?» ved å gå systematisk gjennom «Mulige kriterier for inndeling av lovene», jf NOU 1992:32 *"Internasjonale forpliktelser"* i kap 8 pkt 8.5. I oppsummeringen av dette kapitlet anfører utvalget bl a:

«Reglene bør samles slik at de når best mulig frem til dem de angår. Etter utvalgets syn er den sektortenkning lovprodusentene hittil har lagt seg på, grunnleggende riktig.»

Spørsmålet i vår sammenheng blir hva som skal anses som en sektor. Det er flere muligheter. Lovstrukturutvalget kom imidlertid til at fellesskapet mellom næringsmiddellovene var sterkere enn deres tilknytning til andre lover og næringssektorer. Vi er enige i denne oppfatningen.

Vi vil i denne forbindelse vise til Lovstrukturutvalgets syn om at lovstrukturen må finnes på eget grunnlag og ikke med grunnlag i eksisterende eller ønsket forvaltningsstruktur. Det innebærer at en ikke kan trekke slutninger om forvaltningsstrukturen på grunnlag av valgt lovstruktur.

I *"Skisse til én ny lov om matsikkerhet"* i vedlegg 1 viser vi at det er mulig å samle alle bestemmelser som stiller krav til næringsmidler i én lov. Spørsmålet er om det er fornuftig.

Næringsmiddellovgivningen har grenseflater mot annen lovgivning og rent teoretisk er det flere mulige måter for plassering av de nødvendige lovhjemlene. F eks er eksisterende struktur tildels basert på egen lovgivning for næringssektorer. Samtidig har næringsmiddelloven et sektorovergripende virkeområde. Dagens struktur er mao basert på minst to ulike prinsipper.

Det er fullt mulig å fjerne næringsmiddelloven og operere med én lov for landbruksprodukter, én for fiskeprodukter og én for industrielt framstilte produkter. Men det er ikke realistisk å tro at en slik løsning vil kunne skape gode og klare grenser uten hull og overlapp. Det vises i den forbindelse bl a til at varer med ulikt opphav blandes.

Det er tilsvarende mulig å trekke grenser for hvor i kjeden varen befinner seg. Det er mulig å ha én lov om råstoffer, én om behandling, én om servering osv. Men også her er svakhetene åpenbare.

En løsning er å plassere næringsmiddelreglene sammen med en eller flere lover som grenser opp mot næringsmiddellovgivningen. Det er flere alternativer hvis en velger denne løsningen. Tidligere var en inne på å slå sammen lovgivningen om næringsmidler til mennesker med fôr til dyr. Det vises til at næringsmiddelloven også omfatter dyrefôr, jf lovens forarbeider.

Det er her flere mulige alternativer også i helselovgivningen. For det første kan næringsmiddelregulering inntas i kommunehelsetjenesteloven. Et annet alternativ er sammen med en endret smittevernlov, og et tredje er sammen med legemiddelloven.

Det vises i denne forbindelse til Lovstrukturutvalgets antydning av muligheten for å samle all helselovgivning i én helselov. En slik lov kan selvsagt også omfatte nødvendige hjemler for krav til næringsmidler forutsatt at det er helse og evt redelighet som er formålet. Rene næringsinteresser har derimot ingen plass i helselovgivningen.

Som nevnt omfatter produktkontrolloven også næringsmidler. Det er derfor et tenkelig alternativ å bygge ut denne loven med nødvendige hjemler relatert til næringsmidler.

Hensynet til redelighet er primært rettet mot forbrukere og kan om en ønsker det inntas i forbrukerlovgivningen. Det vises i den forbindelse til merkelovgivningen ved forbruksvaremerkeloven.

Og hensynet til kvalitet kan meget vel inntas i en generell lov om kvalitet på ulike produkter. Det vises til Lovstrukturutvalgets antydning av mulighetene med en slik lov, se NOU 1992: 32 side 166.

Det er fastsatt forskrifter for å forhindre spredning av dyresjukdom i kjøttkontrolloven. Tilsvarende er ivaretatt av husdyrloven og bør ivaretas av denne. Det er neppe et godt alternativ å slå næringsmiddellovgivningen sammen med lovgivningen om dyresjukdommer.

Det kan på bakgrunn av det anførte konkluderes med at det er mulig å ivareta de hensyn som idag ivaretas i næringsmiddellovgivningen i andre lover og at en derfor ikke trenger en egen næringsmiddelovgivning.

Den umiddelbare konsekvensen av en slik struktur vil være at forskrifter om næringsmidler må hjemles i flere lover. Det representerer ikke noe formelt problem og det er mange eksempler på forskrifter som er hjemlet i flere lover. Det kan imidlertid være en uønsket løsning av andre grunner.

Ulike lover er ofte forskjellige mht flere forhold, f eks tilsynshjemler og tvangs- og straffetiltak. Flere lover vil derfor med all sannsynlighet medføre nye samordningsproblemer selv om det selvsagt teknisk sett er mulig å foreta slike tilpasninger.

Produksjon og frambud av næringsmidler er tross store variasjoner en virksomhet med klare fellestrekk som det er viktig å fokusere på. Det lar seg lettest gjøre ved en egen lovgivning for dette området.

Tilsynet med næringsmidler er organisert med egne forvaltningsorganer og utøvende enheter og det vil være enklest for disse å slippe å hente myndighet fra mange lover. Det siktes her særlig til at det lett vil kunne oppstå nye samordningsproblemer fordi de ulike lovene ikke er tilpasset hverandre og at de ikke er utformet primært med sikte på å hjemle krav mht næringsmidler.

Utgangspunktet for denne utredningen er å fjerne de samordningsproblemene som oppstår når en har flere næringsmiddellover. Siktemålet må derfor være å få en lovgivning som legger forholdene til rette for og i nødvendig grad sikrer en enhetlig forvaltning av næringsmiddelområdet uten nye samordningsproblemer.

På ett område kan dette oppstå, nemlig innenfor fiskekontrollen som i dag også foretar bl a ressurskontroll. Ved å samle næringsmiddelkontrollen under «en annen hatt» enn fiskeriadministrasjonen vil kvalitetskontrollen bli adskilt fra ressurskontrollen og dette vil kunne medføre enkelte nye samordningsproblemer. Etter vårt syn taler ikke det for å fravike ønsket om å samle næringsmiddellovgivningen. Det vises til nærmere redegjørelse om organisatoriske forhold under *"Offentlig organisering av tilsynsapparatet"* i kap 12.

Selv om lovstrukturen bør etableres på et selvstendig grunnlag er det selvsagt intet i veien for å legge vekt på den administrative strukturen på området. Som det framgår av *"Offentlig organisering av tilsynsapparatet"* i kap 12 foreslår vi at det bør være ett statlig kontrollorgan for alle næringsmidler. Dermed blir dette også et argument for at alle reglene på området samles i én lov.

Lovområdet vil uten tvil best ivaretas ved Lovstrukturutvalgets forslag om én lov om næringsmidler gjeldende for alle sektorer. Dette anses som en forutsetning for å fjerne dagens samordningsproblemer. Og erfaring viser at manglende samordning er til skade både for offentlig og privat sektor, bl a ved økt ressursbruk, svekket rettssikkerhet, dårligere administrativ organisering, lavere effektivitet m.v.

Forskriftsstrukturen er behandlet i *"Vurdering av gjeldende næringsmiddellovgivning"* i kap 6.

KAPITTEL 12

Offentlig organisering av tilsynsapparatet

«For å undgå det konkurranseforhold som let 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...»

Handelsdepartementets høringsuttalelse av 4. mars 1929 til næringsmiddelloven, jf Ot prp nr 51 (1932) side 7.

Dette kapitlet bør leses i sammenheng med rapporten fra Agenda Utredning og Utvikling AS, se *"Næringsmiddeltilsynet i Norge - forslag til reorganisering"* i vedlegg 3.

12.1 MYNDIGHETSFORDELING PÅ DEPARTEMENTSNIVÅ

12.1.1 Dagens myndighetsfordeling mellom departementene

Forvaltningsansvaret for de såkalte «næringsmiddellovene», se *"Vurdering av gjeldende næringsmiddellovgivning"* i kap 6, er fordelt på tre departementer ved at hvert av departementene har «egne» lover. Fordelingen er som følger:

- Fiskeridepartementet - fiskekvalitetsloven,
- Landbruksdepartementet - landbrukskvalitetsloven og kjøttkontrolloven og
- Sosial- og helsedepartementet (Helseministeren) - næringsmiddelloven og samordningsloven.

Som vist under *"Lover og forskrifter som regulerer eller kan regulere produksjon, behandling, merking, servering m.v. av næringsmidler"* i kap 5 er det en rekke andre lover som også regulerer eller kan regulere næringsmidler. Noen av disse lovene forvaltes av de tre nevnte departementene, mens andre er underlagt andre departementer. Ansvarsfordelingen er:

- Administrasjonsdepartementet - konkurranseloven
- Barne- og familiedepartementet - forbruksvaremerkeloven, markedsføringsloven og produktkontrolloven,
- Fiskeridepartementet - hvalloven,
- Justisdepartementet - straffeloven,
- Kommunal- og arbeidsdepartementet - arbeidsmiljøloven og petroleumsloven,
- Landbruksdepartementet - potetmjølloven,
- Nærings- og energidepartementet - handelsloven og hotelloven,
- Sosial- og helsedepartementet (Helseministeren) - kommunehelsetjenesteloven, lov om helsemessig beredskap, smittevernloven og genteknologiloven, svalbardloven og
- Utenriksdepartementet (Handelsministeren) - sjødyktighetsloven.

At statsråden er angitt for Sosial- og helsedepartementet og Utenriksdepartmentet skyldes at disse departementene har flere statsråder.

12.1.2 Hvilket/-e departement bør ha ansvaret for folkehelsen?

Som det framgår av *"Behov for lovgivning og offentlig tilsyn samt hvilke hensyn myndighetene bør ivareta"* i kap 10 og 11 bør lovgivningen samles i én lov og begrenses til hensynene helse og redelighet. Spørsmålet er om dette vil eller bør få konsekvenser for myndighetsfordelingen på departementsnivå.

Det er ikke noen nødvendig konsekvens av sammenslåing på lovnivå at det foretas endringer i myndighetsfordelingen. Det er fullt mulig å fordele myndighet til flere departement med utgangspunkt i én lov. På dette området er det også gode sjanser for at en slik myndighetsfordeling blir bedre enn dagens system hvor departementene henter myndighet fra hver sine lover.

Det er også på det rene at myndighet kan fordeles til flere departementer fra én lov uten at myndighetsområdene overlapper hverandre. Det forutsetter imidlertid at regjeringen foretar en klar ansvarsdeling.

Det sentrale spørsmålet er imidlertid om myndighet etter en ny næringsmiddellov bør fordeles på ett eller flere departementer. Svaret må ta utgangspunkt i hva en skal regulere og hvorfor, mao hvilke formål/hensyn framtidig næringsmiddellovgivning skal ivareta.

Av *"Behov for lovgivning og offentlig tilsyn samt hvilke hensyn myndighetene bør ivareta"* i kap 10 framgår at framtidig næringsmiddellovgivning bør verne folks helse og sikre redelig omsetning av næringsmidler. Myndighetene bør derimot ikke i framtiden ha ansvaret for næringsmidlers kvalitet utover det som følger av ivaretakelse av de to nevnte hensynene. Spørsmålet blir om denne avgrensningen av lovreguleringen bør få konsekvenser for myndighetsfordelingen på departementsnivå.

Ansvaret for vern av folks helse er i dag fordelt på flere departementer. Det finnes en lang rekke lover som vanligvis rubriseres under fellesbetegnelsen helse-, miljø- og sikkerhet dvs HMS. Mange av HMS-lovene er vedtatt for å beskytte mot fysiske skader bl a som følge av ulykker, farlige gjenstander osv og ansvaret for disse lovene er spredt på en lang rekke departementer.

Deler av helselovgivningen faller også inn under kategorien HMS-lovgivning. Felles for disse er at de forvaltes av Sosial- og helsedepartementet. Den foreslåtte næringsmiddelloven er en slik helselov og det tilsier at også den bør forvaltes av dette departementet.

I *"Framtidig lovstruktur"* i kap 11 er det konkludert med at det ikke er ønskelig å fordele reguleringsadgang på næringsmiddelområdet på flere lover. Det er på samme måte ikke mulig å se noen gode grunner til at myndigheten til å ivareta helsehensynet i medhold av loven bør fordeles på flere departementer. Det bør være en enhetlig tolkning av hva som skal anses som helseskadelig og dét lar seg lettere gjøre når fortolkningen kun utøves av ett departement. Det er god grunn til å anta at en spredning av slik myndighet snarere vil medføre ansvarspulverisering og svekkelse av det offentlige ansvaret.

Det konkluderes derfor med at helseansvaret i næringsmiddellovgivningen helst bør ivaretas av ett departement og at det mest naturlige vil være Sosial- og helsedepartementet.

Hvis det ikke er aktuelt bør en også vurdere Barne- og familiedepartementet og Nærings- og energidepartementet i tillegg til Fiskeri- og Landbruksdepartementene.

12.1.3 Hvilket/-e departement bør ha ansvaret for redelighet?

Det er også grunn til å reise spørsmål om ansvaret for å sikre redelig omsetning av næringsmidler bør samles på ett eller spres på flere departementer. Som vist i *"Lover og forskrifter som regulerer eller kan regulere produksjon, behandling, merking, servering m.v. av næringsmidler"* i kap 5 er også slik myndighet i dag iva-

retatt i flere lover. Og i *"Framtidig lovstruktur"* i kap 11 er det konkludert med at også slik regulering bør samles i én lov.

Hensynet til ordnet omsetning var opprinnelig ett av de mest sentrale formål med offentlig regulering. Dette er fortsatt aktuelt ved at det er et klart behov for å sikre redelig handel av næringsmidler. Uredelighet kan her ha særlig alvorlige konsekvenser og skal ikke lønne seg. I motsetning til helsehensynet har imidlertid redelighetshensynet flere sider.

Redelig handel omfatter på den ene siden beskyttelse av den «redelige handelsmann». Dette ligger nært opp til ønsket om redelig konkurranse som også er ett av formålene til konkurranseloven. Det er imidlertid klart at konkurranseloven fokuserer på andre former for uredelighet enn det som er søkt ivaretatt i næringsmiddellovgivningen. Med dagens utforming er konkurranseloven derfor ikke særlig praktisk for ivaretakelse av redelighetshensynet i matomsetningen. Det tilsier at Administrasjonsdepartementet ikke er noe naturlig valg. Det er heller ingen andre departementer som naturlig peker seg ut for ivaretakelse av slik regulering.

Den andre - og viktigste - siden av redelighetshensynet er ivaretakelse av forbrukernes interesser. Ansvaret for dette området ligger hos Barne- og familiedepartementet. Dersom redelighetshensynet er identisk med forbrukervern ville det ikke vært unaturlig å tenke seg at myndighet utledet av dette hensynet ble tillagt Barne - og familiedepartementet.

Redelighet dreier seg imidlertid ikke bare om forbrukervern, men som nevnt også om vern av den redelige næringsdrivende. Dette vil også komme forbrukerne tilgode og Barne - og familiedepartementet kan derfor være en aktuell kandidat for ivaretakelse av redelighetshensynet.

Den delen av redelighetshensynet som skal sikre forbrukernes interesser er imidlertid nært knyttet til helsehensynet og det er ofte vanskelig å skille disse fra hverandre. I og med at hovedhensynet er helse er det etter vårt syn mest naturlig også å legge ansvaret for redelighetshensynet til det samme departement som har ansvaret for å sikre folks helse dvs Sosial- og helsedepartementet.

Som i forrige punkt nevnes Nærings- og energidepartementet også her som et mulig alternativ.

12.1.4 Bør offentlig næringsmiddeltilsyn tilligge næringsdepartementer?

Fiskeridepartementet er både nærings- og næringsmiddeldepartement på fiskesiden. Tidligere var det en naturlig ordning bl a fordi kontrollen med fisk og fiskeprodukter primært var motivert i næringshensyn. Kontrollen skulle bidra til bedre avsetning av norsk fisk på utenlandske markeder.

I fiskerimyndighetenes arbeid med revisjon av forskriftsverket har en lagt opp til at kvalitetshensynet heretter primært skal ivaretas av de næringsdrivende selv. Utvalget er enig i denne omleggingen. Men dermed mister også fiskekvalitetsloven sin selvstendige betydning som næringsmiddellov og det innebærer at grunnlaget for Fiskeridepartementets ansvar på dette området opphører.

Tilsvarende gjør seg også gjeldende i forhold til Landbruksdepartementets forvaltning av landbrukskvalitetsloven. Loven ble vedtatt for å ivareta næringsinteresser, særlig på eksportmarkedene. Lovens bidrag til eksport av landbruksvarer har imidlertid vært begrenset og dens betydning er i dag minimal. Selv om eksporten skulle øke i tiden som kommer vil det ikke være en naturlig oppgave for myndighetene å styre kvaliteten på produktene. Denne del av landbrukskvalitetslovens oppgaver vil derfor opphøre. Det medfører at lovens selvstendige bidrag forsvinner og dermed også begrunnelsen for Landbruksdepartementets myndighet hjemlet i denne.

Som anført i *"Framtidig lovstruktur"* i kap 11 er det helse og redelighet som er de hensyn offentlig næringsmiddeltilsyn bør bidra til å sikre. Foran har vi påvist at det vil være mest naturlig å legge kontrollansvaret for helse til det departementet som har det overordnede helseansvaret. Samtidig er det gode grunner for å la samme departement ivareta hensynet til redelighet.

Det viktigste momentet er imidlertid at det er et grunnleggende krav om at tilsynsfunksjonen skal være uavhengig av andre interesser. Bakgrunnen for dette er å sikre legitimitet og tillit til tilsynsmyndigheten. Dette er særlig viktig for næringsmiddeltilsynet som skal skape trygghet blant forbrukerne for den maten som omsettes. Det vil derfor klart styrke næringsmiddeltilsynet om det gjøres uavhengig av de departementer som har som sin primære oppgave å ivareta næringenes interesser.

Det er vanskelig å se noen tungtveiende grunner for å beholde dagens ansvarsdeling på departementsnivå. Hensyn til etablerte ordninger kan selvsagt benyttes som argument men det bør imidlertid tillegges liten vekt.

Vi vil på bakgrunn av det anførte konkludere med at Fiskeri- og Landbruksdepartementenes ansvar for næringsmiddeltilsynet bør opphøre og overføres til Sosial- og helsedepartementet.

12.1.5 Kan og/eller bør ansvaret for kjøttkontrollen deles på flere departementer?

Kjøttkontrollen er som anført foran todelt ved at den både skal sikre folks helse og forhindre spredning av dyresjukdommer. Disse hensynene må ses i sammenheng fordi flere dyresjukdommer også kan smitte over på mennesker. Det er åpenbart at det er en fornuftig ordning at begge disse oppgaver ivaretas av samme personell slik at en unngår dobbeltkontroller.

Det aktuelle spørsmålet er imidlertid om ansvaret for begge oppgavene må eller bør ivaretas av ett og samme departement eller om forvaltningen kan deles på to departementer. At all slaktekontroll ligger til ett departement er ingen særnorsk løsning. Tilsvarende er tilfelle for flere andre land. Vi kan imidlertid ikke se at dette i seg selv tilsier at dagens ordning bør opprettholdes. At det foreligger en etablert ordning er heller ikke noe viktig argument i seg selv.

Kjøttkontrollens hovedhensyn er å sikre folkehelsen, mao tilsvarende alt annet næringsmiddeltilsyn. Det er ingen grunn til å særbehandle kjøttkontrollen. Det tilsier at det departementet som får ansvar for andre deler av næringsmiddeltilsynet også får ansvaret for folkehelsedelen ved kjøttkontrollen. En slik ordning vil etter vårt syn styrke kjøttkontrollens funksjon ved at alt næringsmiddeltilsyn samles og at den totale fagkompetansen dermed utnyttes bedre.

Selv om folkehelsehensynet overføres til Sosial- og helsedepartementet vil ansvaret for dyrehelse og dyrevern fortsatt ligge hos Landbruksdepartementet. Departementene må samarbeide mht styring av kontrollen. Det vil derfor være aktuelt med felles kjøttkontrollforskrift hjemlet i ny næringsmiddellov og i husdyrloven og evt også i dyrevernloven.

12.1.6 Kan kvalitetskontroll av fisk skilles fra ressurskontrollen?

I tillegg til kvalitetskontroll av fisk har Fiskeridepartementet også ansvar for forvaltning av fiskeressursene herunder kontroll med fangstmengder. Forutsatt at næringsmiddelkontroll av fisk blir overført til Sosial- og helsedepartementet vil disse to forvaltningsområdene bli skilt.

Det er forbindelseslinjer mellom disse forvaltningsområdene. F eks har både tidspunkt for når fangst skjer og fangstmåte betydning for kvaliteten på sluttproduk-

tet. Da det er ønskelig å forvalte fiskeressursene på beste måte bør en ta hensyn til verdiskapingen ved regulering av fisket. At fiskerimyndighetene tar slike hensyn ved utformingen av fiskereguleringene tilsier imidlertid ikke at de også bør ha ansvar for kontrollen med fisk qua næringsmiddel. Kvalitetskontroll av fisk er av samme karakter som all annen næringsmiddelkontroll enten det dreier seg om kjøtt eller andre næringsmidler. Rent faglig skiller den seg også vesentlig fra ressurskontroll og den veiledningsfunksjonen Kontrollverket i dag utfører.

Ressurskontrollen har som formål å forvalte ressursene i havet på beste måte, mens næringsmiddeltilsynet har som formål å sikre at de matvarer som frambys for salg er helsemessig sikre, og at redelighetskravet overfor forbrukere og handlende ivaretas på beste måte. Dette betyr at de ulike kontrollene krever helt ulik fagkompetanse hos kontrollørene og faglige forhold tilsier derfor ikke at dagens ordning opprettholdes. For å utnytte ressursene best mulig og for å sikre best mulig fagkompetanse på næringsmiddelområdet bør man derfor søke å legge alt næringsmiddeltilsyn til én faginstans.

Ressurskontrollen og veiledningstjenesten bygger på et næringshensyn. Som nevnt ovenfor vil tilsynsmyndighetens uavhengighet, og dermed tillit, tilsi at man skiller denne delen fra de to andre. På samme måte som for kjøttkontrollen kan en, selv om ansvaret ligger hos ulike departementer/direktorater, samordne ressurs- og kvalitetskontrollen hvis det er ønskelig. Det vises i den forbindelse til at det også kan bli aktuelt å inngå tilsvarende samarbeide med andre tilsynsorganer.

Det foreligger etter vårt syn derfor ingen tungtveiende forhold som tilsier at dagens ordning må opprettholdes. Kontroll av fisk qua næringsmiddel kan med fordel forvaltes av et annet departement enn Fiskeridepartementet.

12.1.7 Ansvaret for «de andre» lovene

Konsekvensen av at alle hjemler samles i én ny lov blir at reguleringer hjemlet i «de andre» lovene bortfaller og derved også de respektive departementenes ansvar. Det forutsetter at forskriftene enten omhjemles, oppheves eller at forvaltningen av de overføres til næringsmiddelmyndighetene. Det kan skje som et separat tiltak før forslaget om omorganisering evt er realisert.

12.1.8 Forutsetninger for myndighetsoverføring

Siktemålet med å drøfte eventuelle endringer i ansvarsdelingen mellom departementene er å se på muligheten av en bedre offentlig organisering. Det sentrale er å bidra til at formålet i næringsmiddellovgivningen blir oppfylt på en bedre måte. Det er mao resultatene som bør telle. Det innebærer at myndighetsoverføring ikke bør skje bare på grunnlag av hva som synes mest logisk.

Som anført er det mest logiske at forvaltningen i sin helhet bør overføres til Sosial- og helsedepartementet. Det er imidlertid enkelte forutsetninger som må være tilstede for at dette skal bli en god løsning.

Sosial- og helsedepartementet hadde ansvaret for sunnhetsloven og senere også for næringsmiddelloven. Da Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) ble opprettet i 1988 fikk departementet to representanter på samme måte som Fiskeri- og Landbruksdepartementene. I ettertid synes det som om det toneangivende departementet i SNT har vært Landbruksdepartementet og at Sosial- og helsedepartementets engasjement har vært begrenset.

Sosial- og helsedepartementet har foretatt omorganiseringer som ser ut til å medføre økt prioritering av dette forvaltningsområdet. Det er positivt og Nærings-

middellovutvalget forutsetter at denne utviklingen fortsetter. Matsikkerhet er et av de viktigste områdene i samfunnets forebyggende helsearbeid.

Som nevnt i *"Norsk næringsmiddelproduksjon og omsetning"* i kapittel 3 utgjør de bedrifter som er omfattet av næringsmiddellovgivningen en svært stor andel av norsk næringsliv. Det er derfor nødvendig at ansvarlig departement, i tillegg til å ha tilstrekkelig engasjement for oppgavene også har tilstrekkelig forståelse for næringens behov. Det forutsetter kunnskaper om næringslivets funksjon og utvikling. Industriens representanter i utvalget har uttrykt en viss skepsis til at Sosial- og helsedepartementet i dag har slik forståelse. Det vises i den forbindelse bl a til de erfaringene næringslivet har med problemer på grunn av for dårlig drikkevann.

12.1.9 Forslag om et matsikkerhetsråd

Selv om næringsdrivende i utgangspunktet skal etterleve de regler som myndighetene fastsetter har de ulike næringene også interesser som bør ivaretas gjennom lovgivningen. God kontakt mellom de styrende og de styrte er nødvendig for at reglene skal bli best mulig tilpasset de ulike behov.

Ansvarlig departement bør derfor sørge for at slik kontakt etableres, utvikles og opprettholdes både i forhold til departementet selv og i forhold til utøvende kontrollorgan. I første omgang bør næringene få adgang til å gi sitt syn tilkjenne mht hvordan det nye tilsynsorganet bør utformes. Det vil være særlig viktig mht fiskekontroll hvor det foreslås størst omstilling. Senere bør meningsutveksling mht regelgivning og tilsyn vektlegges og bringes inn i formaliserte former.

Både Fiskeri- og Landbruksdepartementene har også legitime interesser i den framtidige forvaltningen på dette området. Det samme gjelder forbrukernes interesser som forvaltes av Barne- og familiedepartementet.

Det foreslås derfor opprettet et forum, Matsikkerhetsrådet, knyttet til Statens mattilsyn (se nedenfor) hvor sentrale aktører deltar. På denne måten kan de ulike interessene ta opp spørsmål direkte med de ansvarlige og grunnlaget skulle ligge til rette for en direkte og fruktbar dialog.

12.2 DAGENS ORGANISERING AV UTØVENDE TILSYN

12.2.1 Sentralt og regionalt nivå

Samtidig med opprettelsen av Statens Næringsmiddeltilsyn (SNT) ble mange sentrale kontrollorganer nedlagt og det gjensto bare to direktorater:

- Statens næringsmiddeltilsyn og
- Fiskeridirektoratet.

I tillegg til Fiskeridirektoratet er også en privat organisasjon tildelt tilsynsansvar i medhold av fiskekvalitetsloven:

- Sildolje- og Sildemelindustriens Forskningsinstitutt.

Dessuten er det flere kontrollorganer etter «de andre» lovene:

- Arbeidstilsynet - arbeidsmiljøloven,
- Forbrukerombudet og Markedsrådet - forbruksvaremerke- og markedsføringslovene,
- Fylkeslegen i Rogaland - petroleumsloven (utførende er operatørene),
- Konkurransetilsynet - konkurranseloven,
- Landbruksdepartementet - potetmjølloven (det er ikke opprettet noe kontrollorgan for loven),
- Produkt- og elektrisitetstilsynet - produktkontrolloven (helse) (miljøskader er

tillagt Statens forurensningstilsyn),
- Sjøfartsdirektoratet (skipskontrollen) - sjødyktighetsloven,
- Sosial- og helsedepartementet - genteknologiloven (helsedelen) (departementet har ikke delegert forvaltningsoppgaver til underliggende organer og tilsynsansvaret tilligger derfor departementet selv.)
- Landbruksdepartementet - hvalloven (tilsyn med hvalforskriften som bl a er hjemlet i hvalloven er tillagt «veterinærdirektøren» som ikke har vært et eget forvaltningsorgan, men derimot en avdeling i Landbruksdepartementet),
- Sysselmannen på Svalbard - svalbardloven (utførende er helsesøster),

Etter hotellforskriften hjemlet i næringsmiddelloven er
- «Hotell- og turistdirektoratet» og
- «helsemyndighetene»

tilsynsorganer.

«Hotell- og turistdirektoratet» er nedlagt og forskriften bør derfor endres.

Forskriften angir dessuten ikke hva som menes med «helsemyndighetene». En må derfor gå ut fra at dette gjelder alle helsemyndigheter både sentrale, regionale og lokale. Det vil i så fall omfatte
- Statens helsetilsyn,
- fylkeslegen og
- kommunene/kommunale helsemyndigheter/kommunelegen.

Som det framgår av *"Lover og forskrifter som regulerer eller kan regulere produksjon, behandling, merking, servering m.v. av næringsmidler"* i kap 5 er utøvende tilsyn med næringsmiddel- og landbrukskvalitetslovene bl a lagt til kommunene. Klageinstans for vedtak fattet av kommunestyrene er
- fylkesmennene.

Av samordningslovens § 2 fremgår dessuten at fylkesmennene skal «føre tilsyn med næringsmiddelkontrollen i fylket».

Det fremgår av samme lov at også
- fylkeskommunene

kan bli pålagt kontrolloppgaver, jf § 6. Det synes ikke å ha skjedd.

Av næringsmiddelloven fremgår det også at
- politi og
- tollvesen

skal «være behjelpelige med å føre tilsyn med overholdelsen» av loven. De samme organene er også nevnt i fiskekvalitetsloven.

Samordningsloven bestemmer at «Kongen skal opprette et styre for næringsmiddelkontrollen», jf § 3. Dette var ikke ment som et styre i tradisjonell forstand, men derimot som et sentralt koordinerende organ med forvaltningsmyndighet. Styrets funksjoner ble overtatt av SNT da dette organet ble opprettet uten at loven ble endret.

Det er nærmere 20 ulike sentrale og regionale organer med tilsynsansvar e.l. på næringsmiddelområdet. I tillegg kommer kommunale organer. Det er åpenbart at dette ikke er noen god organisering og det er et klart behov for endringer. Det er de organene som er tildelt myndighet etter «næringsmiddellovene» som har størst interesse her og omtalen nedenfor begrenses derfor til disse. De andre bør fritas for de oppgaver som omhandles i denne utredningen.

12.2.2 Statens næringsmiddeltilsyn (SNT)

Statens næringsmiddeltilsyn som før 1.1.1995 besto av et kollegium av tjenestemenn fra flere departementer og direktorater, er fom den 1.1.96 omgjort til et ordinært direktorat. Direktoratet er underlagt tre departementer; Sosial- og helsedepartementet, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet.

SNT er tildelt myndighet etter næringsmiddelloven, landbrukskvalitetsloven, kjøttkontrolloven, fiskekvalitetsloven (innenlands) og samordningsloven. Det framgår dels av lovene selv og dels av beslutninger fattet av regjeringen og de respektive departementer. F eks er SNT tildelt myndighet etter næringsmiddelloven.

Dessuten er SNT delegert myndighet til å endre og oppheve forskrifter under næringsmiddelloven siden 1990. Forholdet mellom SNT og Fiskeridirektoratet er regulert i en samarbeidsavtale av 5. februar 1992.

Iht EU-direktiv som Norge har forpliktet seg til å implementere ved EØS-avtalen, skal ansvar for kontroll av importerte næringsmidler samt kontrollen med bedrifter som har et naturlig marked utover sitt lokalområde tilligge staten. Av denne grunn er slik myndighet overført til SNT på næringsmiddellovens område. Denne myndigheten er imidlertid i medhold av næringsmiddelloven § 4, 9. ledd delegert til de kommunale/interkommunale KNTer, men slik at SNT har styrings- og instruksjonsmyndighet over denne del av den kommunale kontrollen. Det innebærer statlig styring og kommunal utføring av kontrollen.

SNT innehar dessuten all myndighet vedrørende næringsmidler etter landbrukskvalitetsloven med unntak for myndighet som er lagt til kommunene i forskrifter.

Når det gjelder kjøttkontrolloven, ble SNT tillagt all myndighet for beskyttelse av folkehelsen, jf kgl res av 29.4.1988. Det innebar at kontroll med dyresjukdommer forble i Landbruksdepartementet. Kjøttkontrolloven pålegger dessuten kommunene å opprette kjøttkontroll.

SNT ble ved opprettelsen også tildelt myndighet til å kontrollere slakteanlegg for oppdrettsfisk begrenset til det innenlandske marked, transport av all fisk for innenlandsk marked samt salgs- og serveringssteder.

Som anført er SNT i noen grad overordnet organ for kommunale kontrollorganer. I andre sammenhenger foreligger ingen instruksjonsadgang. SNT er i slike tilfelle et rådgivende organ ift kommunene.

SNT har ikke noe eget kontrollapparat og derfor heller ingen ytre etat. Kontrollen utføres av de kommunale næringsmiddeltilsynene, se nedenfor.

SNT ble ved opprettelsen også tildelt myndighet i relasjon til gjenstander som er egnet til å påvirke næringsmidler dvs kopper, kar, emballasje osv. Derimot ble ikke SNT tildelt myndighet og derved tilsyn med «... andre bruks- og forbruksgjenstander som kan være helseskadelige.», jf næringsmiddellovens § 2. Tilsynsmyndigheten ift slike tilligger derfor ansvarlig departement dvs Sosial- og helsedepartementet, jf kgl res 29.4.1988.

Til SNT er det opprettet et råd.

12.2.3 Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet er det sentrale tilsynsorganet etter fiskekvalitetsloven. Direktoratet er tildelt myndighet direkte i loven og kontrollen utføres av en kontrollavdeling; Fiskeridirektoratets Kontrollverk.

Fiskeridirektoratet har ansvar for å kontrollere fisk for eksport. Kontroll med fisk beregnet for innenlands konsum er lagt til SNT. Fiskeridirektoratet ble ved opprettelsen av SNT tildelt myndighet til å føre tilsyn og fatte vedtak i medhold av den

såkalte hygieneforskriften som er hjemlet i næringsmiddelloven, jf kgl res 29.4.1988 nr IX. Delegeringen er å anse som gitt av SNT.

Fiskeridirektoratets Kontrollverk har et ytre statlig apparat med 5 regionale distriktskontorer. Kontrollørene er plassert på 36 steder langs hele kysten. Kontrollen baserer seg som nevnt på kvalitetskontroll av fisk for eksport, samt et betydelig innslag av ressurskontroll. Kontrollverket anslår selv at ca 50% av ressursene brukes på hver av de to typene kontroll.

Kontrollverket har et sentrallaboratorium og tre distriktslaboratorier.

12.2.4 Sildolje- og Sildemelindustriens Forskningsinstitutt

Det framgår ikke av sildoljeforskriften hvilket organ Sildolje- og Sildemelindustriens Forskningsinstitutt er underlagt. Instituttet er likevel underlagt Fiskeridepartementet når det opptrer som kontrollorgan for det offentlige.

I tilknytning til forskningsinstituttets kontrolloppgaver skal Fiskeridepartementet opprette et råd på 10 medlemmer fra ulike fiskeriorganisasjoner samt Landbruksdepartementet.

Instituttet har eget laboratorium.

12.2.5 Kommunale kontrollorganer m.v.

Importkontroll og tilsyn med virksomheter som har regional, landsdekkende eller eksportrettet karakter er som nevnt i medhold av næringsmiddelloven tillagt SNT. Fordi SNT ikke har noe eget ytre apparat er denne myndigheten delegert til kommunene v/KNTene. For disse oppgavene er kommunene på denne måten underlagt instruks fra SNT. Det bemerkes at tilsvarende ikke er bestemt for landbrukskvalitetsloven og man må derfor avklare kommunenes tilsynsoppgaver utifra forskriftsbestemmelser.

Andre kontrolloppgaver enn importkontroll m.v. er lagt til de kommunale næringsmiddeltilsyn direkte i næringsmiddelloven og for slike fungerer SNT som rådgiver.

Kontrolloppgavene utføres av kommunene ved 82 kommunale eller interkommunale næringsmiddeltilsyn. Disse tilsynene som gjerne benevnes Kommunale næringsmiddeltilsyn (KNT), er en del av den kommunale forvaltning og derfor juridisk adskilt fra den statlige forvaltningen, dvs SNT. Dette gjelder ikke der hvor kommunene har fått delegert myndighet fra SNT, jfr ovenfor. Vedtaksmyndighet ligger til kommunestyret eller det organ som er delegert slik myndighet.

KNT'enes virksomhet framgår av næringsmiddelloven. I tillegg slår samordningsloven fast at alle kommuner skal ha «næringsmiddelkontroll».

Som anført foran er myndighet etter hotellforskriften bl a tillagt «helsemyndighetene», dvs de kommunale helsemyndighetene som tidligere var lagt til helse- og sosialstyret. Ved at plikten til å ha et slikt organ er avviklet vil «helsemyndigheten» tilligge forskjellige organer i de ulike kommuner, bl a kommunelegen, kommunestyret e.a.

Kjøttkontrolloven § 14 bestemmer at «Alle kommuner skal ha offentlig kjøttkontroll.» Av § 16 framgår det at kontrollen skal utføres av «kontrollveterinær som tilsettes av vedkommende kommune.» Samme paragraf bestemmer også at kontrollen skal «... utføres av helse- og sosialstyrene.» Det innebærer at ansvarlig organ er helse- og sosialstyrene som skal sørge for at veterinær utfører det praktiske tilsynsarbeidet. Det finnes eksempler på at distriktene for KNT og Kjøttkontrollen ikke er sammenfallende. Det er bl a tilfelle for Ringsaker kommune som i tillegg til å være med i en interkommunal næringsmiddelkontroll også har sin egen kjøttkontroll.

Konsekvensen av det er at det er to kommunale/interkommunale kontrollorganer for HedOpps slakteri på Rudshøgda. Selv om det bare gjenstår ett par kommuner med slik organisering er dette like fullt et resultat av at det er flere næringsmiddellover.

Kommunene tildeles også myndighet etter helselovene.

Sunnhetsloven innførte systemet med kommunale helseforskrifter. Selv om det ikke lenger er hjemmel for slike forskrifter i dagens lovgivning er forskriftene likevel gjeldende fordi både næringsmiddel- og kommunehelsetjenestelovene har bestemmelser om at eldre forskrifter kan leve videre. Det innebærer at kommunale helseforskrifter fortsatt er gyldige. Etter det opplyste håndhever imidlertid ikke KNT'ene de kommunale helseforskriftene og dermed heller ikke næringsmiddelbestemmelsene i disse. Unntak kan selvfølgelig finnes.

Tilsyn med «melkeproduksjonsvirksomheter» dvs melkeanlegg på gårdsbruk, er tillagt distriktsveterinæren som er statsansatt, jf melkeforskriften.

Flere av de statlige kontrollorganene som er nevnt foran, har lokale enheter. Disse omtales ikke her.

De lokale KNTene har egne laboratorium. Størrelsen og kvaliteten på disse varierer sterkt. SNT har gjennom sitt såkalte SLAN-prosjekt prioritert å bygge ut et mindre antall regionale, men faglig sterke laboratorier. Tanken er at SNT kjøper sine laboratorietjenester kun fra disse laboratoriene. Dermed vil man kunne bygge opp enkelte større og mer effektive laboratorier. Det er imidlertid ikke planlagt nedlagt noen av de mindre parallelt med oppbyggingen av SLAN.

12.2.6 Virksomhetstyper hvor tilsynsansvaret er uklart

Dagens organisering og lovgivning medfører at tilsynsansvaret er uklart for enkelte typer virksomheter. Et eksempel på dette er ferjer, rutebåter osv. som seiler mellom ulike KNT-områder eller mellom Norge og utlandet. Det er flere oppfatninger av hvem som har ansvaret. Eksempler på dette er at ansvarlig KNT er der hvor båten har landligge, der den er registrert eller at det ikke er noe KNT som er ansvarlig i det hele.

En måte å løse problemet på i praksis er at det inngås avtaler mellom de involverte KNT'ene. Et eksempel på dette er en muntlig avtale mellom Ålesund og Molde KNT om tilsynet av fergene mellom Molde og Vestnes.

Et annet grunnlag for tilsyn finnes i Bergen hvor helse- og sosialstyret i sin tid gjorde et vedtak om at Bergen KNT skulle ha tilsynsansvaret for de fartøyer som var registrert i området. Hvilken hjemmel de hadde for dette er uklart. Den juridiske holdbarheten til et slikt vedtak er derfor høyst usikkert.

Andre steder er oppfatningen at det ikke finnes hjemmel i det hele. Et eksempel er Kristiansand som har trappet ned tilsynsvirksomheten på båtene til og fra Danmark fordi de mener de ikke har hjemmel, hverken til å foreta inspeksjon eller fatte vedtak. I Oslo opplyses det at man har en samarbeidsavtale med Color Line (som er det eneste norskregistrerte rederiet), men at de ikke har hjemmel til å fatte inngripende vedtak.

Dette er uheldig av flere årsaker. For det første kan det være tilfeldig at noen objekter i det hele blir underlagt tilsyn. Det er ikke sikkert at man alle steder, som i Molde, har full oversikt over tilsynsobjektene. Det kan lett tenkes at det finnes ferger som de involverte KNT'ene tror at det tilgrensende KNT tar seg av.

For det andre blir hjemmelsgrunnlaget mildt sagt uklart. Dette har en juridisk betydning. Dersom det blir behov for et inngripende vedtak overfor en slik virksomhet kan vedtaket fort bli kjent ugyldig pga manglende hjemmelsgrunnlag. Dessuten

er det viktig for den kontrollerte virksomheten å vite hvilken hjemmel tilsynet utøver sitt arbeid med grunnlag i.

Det skal også nevnes at Skipskontrollen har hjemmel til å kontrollere og godkjenne all innredning i skip, herunder bysseutstyr o.l. De har imidlertid ikke hjemmel til å kontrollere selve næringsmidlene. Det er klart at det kan stilles spørsmål ved Skipskontrollens faktiske mulighet til å avdekke kritikkverdige forhold på næringsmiddelområdet.

På oljeinstallasjonene i Nordsjøen er forholdet ikke direkte uklart, men kanskje noe uheldig. Ansvarlig myndighet og tilsynsorgan er Fylkeslegen i Rogaland. Hjemmelgrunnlaget er forskrift om hygiene i petroleumsvirksomheten gitt med hjemmel i petroleumsloven. Forskriften henviser til hygieneforskriften og den generelle næringsmiddelforskriften gitt i medhold av næringsmiddelloven. Det opplyses fra Fylkeslegens kontor at de ikke har fagkompetanse på næringsmidler og at de i praksis derfor bruker næringsmiddeltilsynet som fagorgan. Argumentet for å legge ansvaret dit er å redusere antall tilsynsorgan i Nordsjøen. Etter vår mening ville det vært bedre å bruke det fagorgan som er ansvarlig tilsynsmyndighet på land også i Nordsjøen. Det burde derfor vurderes om ansvarsforholdet skulle overføres til næringsmiddeltilsynet som kompetent faginstans.

Som for ferger er også ansvarsforholdet uklart når det gjelder serveringen ombord i tog. Selve produksjonen av mat foregår i catering-virksomhet og er underlagt alminnelig kontroll. Når det derimot gjelder tilberedning og servering ombord i togene, eks. i restaurant- og salongvogner, er ansvarsforholdet uavklart. Etter det vi får opplyst er det flere år siden det har vært foretatt slik kontroll.

En annen type virksomhet som også kan volde problemer er mobil handel. Eksempler på dette er fiskebiler, isbiler etc. Disse må etter den generelle hygieneforskriften ha godkjennelse fra kommunestyret i alle områdene den driver handel i. Det lokale KNT skal utrede saken og avgi uttalelse. Dette medfører en omfattende dublering av godkjenningsmyndighet. Det er tvilsomt om disse bestemmelsene i forskriften følges av alle kommunestyrer. Den løpende drift er også vanskelig å kontrollere, og har uklart juridisk grunnlag. Har salgsstedets KNT hjemmel til å fatte inngripende vedtak? Svaret er ikke uten videre klart.

Forholdene er etter vårt syn argumenter for å organisere tilsynet i en helhetlig enhet, og få klare hjemler i lovgivningen slik at man unngår slike uklare ansvarsforhold.

12.3 FRAMTIDIG ORGANISERING AV UTØVENDE TILSYN

12.3.1 Opprettelse av Statens mattilsyn

Innledningsvis kan det være nyttig å se på bakgrunn og begrunnelse for dagens organisering. Som nevnt i *"Historikk"* i kapittel 4 har den oppsplittede organiseringen av tilsynet både på sentralt og lokalt plan utviklet seg over lang tid ved ad hoc løsninger og ikke som resultat av prinsipielle vurderinger.

Resultatet var opprettelse av en lang rekke kontrollorganer med tilhørende samordningsproblemer som det i ettertid har vært iverksatt mange ulike tiltak for å redusere. En sentral side ved dette forvaltningsområdet er at lovgivningen har blitt vedtatt for å ivareta to vesensforskjellige hensyn; næringshensyn og næringsmiddelhensyn. Næringshensynene er næringspolitisk motivert, mens hensyn til helse og redelighet har et helt annet grunnlag. Denne todelingen er grunnlaget for at området i dag forvaltes både av helse- og næringsdepartementer.

Forutsatt at de næringspolitisk motiverte reguleringene avvikles i næringsmiddellovgivningen, se foran i *"Behov for lovgivning og offentlig tilsyn samt hvilke hensyn myndighetene bør ivareta"* i kap 10, forsvinner grunnlaget for næringsde-

partementenes forvaltningsansvar med tilhørende kontrollorganer. I praksis vil det si Fiskeridirektoratets kvalitetskontroll da Landbruksdepartementets ulike kontrollorganer ble avviklet ved opprettelsen av SNT i 1988.

Samtidig må det presiseres at det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom det forhold at næringsdepartementenes myndighet avvikles og samling av all kontrollmyndighet til ett direktorat. Det er i prinsippet ingenting i veien for at Fiskeridirektoratet opprettholder sin kontrollvirksomhet og at denne del av direktoratet underlegges et annet departement enn Fiskeridepartementet. Spørsmålet er imidlertid om det er en god ordning og om det er ønskelig med to direktorater.

Det er flere grunner til at den beste løsningen er å legge all ytre kontroll til ett direktorat. Vi kan i denne sammenheng vise til vedlagte utredning foretatt av konsulentselskapet Agenda, se *"Næringsmiddeltilsynet i Norge - forslag til reorganisering"* i vedlegg 3. Utredningen viser at å samle direktoratsoppgavene vil gi den beste styringsmulighet, gi mest effektiv ressursutnyttelse, gi best resultatlikhet for tilsynsobjektene og forbrukerne, gi de beste fagmiljøer og kvalitet i tilsynet, gi best habilitet og den beste økonomiske tilpasningen for aktørene. Dessuten er det ingen andre løsningsalternativer som vil gi bedre fleksibilitet og evne til behovstilpasning av det offentlige tilsynet.

I tillegg til de nevnte momentene understrekes det at eksistensen av flere organer innebærer samordningsproblemer. Her kan nevnes som eksempel at kontroll med fisk som skal omsettes innenlands er lagt til SNT/kommunene. Hvis samme bedrift også leverer fisk til eksport er denne delen underlagt Fiskeridirektoratet. Dette har ført til dobbeltkontroller av disse bedriftene. SNT har dessuten ansvar for den «horisontale» kontrollen. Også det er en spire til samordningsproblemer.

Når det gjelder legitimitet og habilitet, vises det til at Fiskeridirektoratet også skal ivareta næringens interesser. Dette er en uheldig dobbeltrolle. Et av de viktigste prinsipper for et tilsynsapparat er at det er uavhengig av andre interesser. Det kan lett oppstå tvil om dette hvis man har ansvaret både for næringspolitikken og er utøvende tilsyn for næringsmiddelregelverket.

SNT er i dag den sentrale fagmyndighet når det gjelder næringsmiddeltilsyn. Enten det gjelder kontroll med fisk, kjøtt eller andre matvarer er det de samme prinsipper som ligger til grunn for denne type tilsyn. Fiskeridirektoratets sentrale arbeidsfelt er ressurskontroll og næringsutvikling. Det innebærer bl a arbeid på markedssiden for fiskerinæringen og blir best utført hvis direktoratet ikke samtidig skal være tilsynsmyndighet for fisk qua næringsmiddel.

Næringsmiddelregulering og -tilsyn er som nevnt ett selvstendig forvaltningsområde og det er viktig å samle og å styrke den fagkompetansen som kreves for å kunne ha et effektivt mattilsyn. Samme syn ligger til grunn for at denne forvaltningen bør legges til ett departement, jfr ovenfor. Det er også vanskelig å se andre grunner enn rent praktiske til å opprettholde dagens ordning med en todeling på direktoratsnivå. En slik praktisk grunn kunne være hensynet til Fiskeridirektoratets øvrige ansvarsområder og derav nærhet til fiskerinæringen. Men dette er ikke noe godt argument fordi konsekvensen av et slikt syn ville lede til flere direktorater på de fleste områdene. Erfaringene fra slik organisering på andre områder er ikke god og det kan i den forbindelse vises til at Landbruksdepartementets ulike kontrollorganer ble nedlagt ved opprettelsen av SNT.

Utvalget foreslår derfor at ansvaret for alt næringsmiddeltilsyn legges til ett direktorat. For at SNT og de delene av Fiskeridirektoratet som slås sammen, skal bli likestilte i den nye organisasjonen bør SNT avvikles. Det bør derfor etableres et nytt direktorat og vi foreslår at man kaller dette for Statens mattilsyn.

12.3.2 Vil sammenslåing til ett direktorat skape problemer for Fiskeridirektoratets øvrige oppgaver?

Som behandlet ovenfor og i avsnitt 12.1.6 er det prinsipielt uheldig at man på fiskesiden har samlet både ressurskontrollen, veiledningstjenesten og tilsynsmyndighet i en og samme etat. Det må allikevel presiseres at det er svært viktig å opprettholde en god kontakt mellom tilsynsorgan og de organer som forvalter disse næringsinteressene. Begge sider har et ansvar for dette.

Fiskeridirektoratet vil selvfølgelig fortsette med ressurskontroll m.v. Det forhindrer ikke at samme kontrollpersonell kan benyttes både til ressurskontrollen og kvalitetskontrollen f eks ombord når det er tjenlig. Det vises til det anførte om kjøttkontrollen.

På denne måten vil man kunne sikre både den nødvendige kontakten og et effektivt utøvende tilsyn, samtidig som man skiller ansvaret for de ulike forvaltningsområdene. Vi kan derfor ikke se at det finnes tungtveiende grunner mot å slå sammen næringsmiddeltilsynet i de to direktoratene til ett nytt direktorat. Det er tilfelle både for lovregulerte og tjenesteytende oppgaver.

12.3.3 Statliggjøring av det kommunale tilsynet

Ordningen med kommunalt næringsmiddeltilsyn er et resultat av Sundhetsloven fra 1860. På denne tiden ble det aller meste av helsearbeidet utført lokalt og det var heller ikke mye handel med næringsmidler utover lokalmiljøet. Det var derfor både naturlig og fornuftig å legge primæransvaret for området til den enkelte kommune. Etterhvert som Sundhetsloven mistet sin sentrale plass til andre lover fortsatte man med en ordning der det utøvende tilsynet lå til kommunale organer.

Mye av kontrollen er blitt statliggjort som følge av krav i EØS-avtalen, bla importkontrollen og kontroll med bedrifter som selger/produserer utover et lokalt marked. Denne kontrollen er delegert tilbake til kommunene samtidig som staten har beholdt styrings- og instruksjonsmyndigheten. Utvalgets inntrykk er at staten i større grad burde utøvd denne styringsadgangen. Dessuten reiser dagens «blandede» modell flere problemstillinger.

Som et utgangspunkt bør offentlig myndighet enten ligge til kommunene eller til staten. Mellomløsninger der oppgavene utføres av kommunene, men med statlig instruksjonsmyndighet anses som lite ønskelig. Dette synet har også Kommunal- og arbeidsdepartementet lagt til grunn i ulike sammenhenger. Bakgrunnen er at hensikten med å overlate forvaltningsoppgaver til kommunene er å gi mulighet til lokal tilpasning. Når staten beholder styringen er det lite eller ingenting igjen av kommunenes valgfrihet, dvs det kommunale selvstyret. I tillegg medfører en slik blandingsmodell lett uoversiktlige forhold, bla uklarhet mht hvilke organer som har myndighet til hva. Det kan mao lett resultere i ansvarspulverisering.

Når en ved den nevnte endringen i forbindelse med EØS-avtalen valgte en løsning på tvers av bla Kommunaldepartementets syn har nok det sammenheng med at en på det daværende tidspunkt ikke ønsket å gjennomføre mer dyptgripende organisasjonsendringer. Resultatet er at en i realiteten bare tilsynelatende har opprettholdt en kommunal kontroll.

EØS - avtalens forpliktelser medfører mao at man ikke kan oppfylle ønsket om en rendyrket kommunal modell. Med dette utgangspunkt anses derfor en rent statlig modell som bedre enn dagens blandingsmodell.

I tillegg er det også prinsipielt uheldig at kommunene både er leverandør av drikkevann og samtidig ansvarlig tilsynsmyndighet. Drikkevannskvaliteten er dårlig i mange kommuner, og generelt dårligere i Norge enn i andre sammenlignbare land, og det er grunn til å frykte at årsaken til dette i betydelig grad skyldes at de

kommunale myndighetene sitter på begge sider av bordet. Kommunale budsjetter bør ikke være bestemmende for hvordan kontrollen utføres og hvilke vedtak som blir fattet som ledd i denne. For å sikre habilitet og tillit på dette svært viktige området bør ansvaret for kontrollen overføres fra kommunene til staten.

Et annet moment er at med dagens organisering kan kommunale myndigheter komme i et vanskelig dilemma der tilsynsoppgaven kan true viktige lokale arbeidsplasser. Det er en fordel at tilsynsmyndighetene har en viss avstand (ikke geografisk) til de virksomheter som skal kontrolleres. Hensynet til ensartet praksis og tillit til kontrollorganene tilsier derfor også en statlig modell.

Et statlig tilsynssystem vil dessuten medføre enklere administrative ansvarsforhold, noe som vil få positiv betydning både for tilsynet selv og for næringslivet. Det blir f eks bedre muligheter for styring av ressursinnsats mot prioriterte områder, samt å praktisere likebehandling av foretakene uansett hvor disse ligger. Tilsynet bør i større grad baseres på kunnskap om risiko og det forutsetter at ressurser til enhver tid kan flyttes der trusselen er størst. En best mulig kontroll tilsier optimal samlet utnyttelse av ressursene. Statliggjøring vil dessuten bidra til at vedkommende statsråds ansvar blir klarere.

Det foreslås på denne bakgrunn at ansvaret for det utøvende næringsmiddeltilsynet overføres fra kommunene til staten.

12.3.4 Konsekvenser av å skille ansvaret for næringsmiddelkontroll fra kommunenes forebyggende helsearbeid?

Næringsmiddeltilsynet er i dag en viktig del av det forebyggende helsearbeid og må ses i sammenheng med det arbeidet kommunene utøver i medhold av lov om helsetjenesten i kommunene (kommunehelseloven), særlig kap 4a om miljørettet helsevern. I flg kommunehelselovens § 4a-1 omfatter miljørettet helsevern de faktorer som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsetjenesten. Drikkevann er særskilt nevnt. Ovenfor i *"Vurdering av gjeldende næringsmiddellovgivning"* i kap 6 har vi tatt til orde for at man foretar en klarere avgrensning av ansvaret etter denne bestemmelsen og bestemmelsene i næringsmiddellovgivningen.

Hvorvidt en effektiv samordning mellom de kommunale etatene skjer i dag er noe uklart. I enkelte kommuner er det et nært samarbeid, mens det i andre er mindre. Særlig tett samarbeid er det i de kommuner som har sitt eget næringsmiddeltilsyn, f eks Oslo som har en egen etat for miljørettet helsevern og næringsmiddeltilsyn. I andre regioner hvor man har interkommunale næringsmiddeltilsyn er ikke samarbeidet med helsetjenesten i de enkelte kommunene like tett. For oversiktens skyld skal det nevnes at så og si alle tilsyn er interkommunale og dekker flere kommuner. Det er bare noen svært få som holder på den rendyrkede kommunale modellen.

For flertallet av kommunene vil derfor en statliggjøring av næringsmiddeltilsynet ikke innebære store forandringer. De vil som nå, måtte forholde seg til et tilsyn som er lokalisert utenfor egen kommune. Det kan allikevel ikke utelukkes at en statliggjøring vil innebære at avstanden blir større og derfor vil også behovet for å ivareta kommunenes interesser øke. Mange kommuner har få ressurser selv og disse forhold tilsier at det nye tilsynet bør være forpliktet å yte tjenester på oppdrag fra kommunene. Dette kan f eks være tjenester som KNT'ene i dag utfører men som ikke har noen naturlig sammenheng med det egentlige mattilsynet. Eksempler kan være tester av badevann, svømmebassenger etc. Det foreslås at denne plikten lovfestes.

Det er viktig at næringsmiddeltilsynet opprettholder en nær og tilstrekkelig kontakt med det lokale helsevesen. Det må derfor vurderes om det skal etableres formalisert samarbeid mellom det lokale statlige tilsyn og de kommuner som omfat-

tes. Likeledes må det etableres betryggende meldingsrutiner begge veier når det avdekkes forhold som har betydning for den andre etaten.

Dersom det statlige tilsynsapparatet tross dette samarbeidet ikke håndterer akutte situasjoner knyttet til næringsmidler på tilfredsstillende måte, f eks i helger, høytider o.l., bør det vurderes om kommunene bør gis myndighet til å foreta midlertidige strakstiltak. Utførende vil antakelig være kommunens helsemyndighet f eks kommunelegen. Slikt kommunalt vedtak/tiltak bør i tilfelle meddeles Mattilsynet snarest og forvaltningen av vedkommende sak overtas av dette så snart det er praktisk mulig.

12.3.5 Forholdet til andre kommunale oppgaver og kommunalt selvstyre

Flere av de oppgavene som kommunene har er viktige for å sikre lokal innflytelse på hvordan oppgavene utformes og utføres. Vi kan ikke se at kontroll av næringsmidler er en oppgave som det lenger er viktig å beholde under kommunalt ansvar. Vi viser bl a til at de tyngste oppgavene allerede er statliggjort.

Det viktigste for befolkningen er at myndighetene sørger for at maten er helsemessig trygg og at det skjer på en måte som gir grunnlag for tillit. Med dagens produksjons- og omsetningsformer vil dette kreve en fagkompetanse som blir bedre ivaretatt gjennom en sterk statlig etat enn gjennom en oppsplittet struktur på kommunalt nivå. Det er dessuten påkrevet at kontrollressursene benyttes på beste måte.

Næringsmiddeltilsyn har imidlertid nær forbindelse med andre kommunale oppgaver, særlig innenfor det forebyggende helsearbeidet. Denne kontakten bør opprettholdes men vi kan ikke se at en statliggjøring vil vanskeliggjøre dette, se ovenfor.

I denne forbindelse bemerkes det også at det statlige tilsynet vil bestå av mange enheter og at forholdene derfor vil ligge til rette for god kontakt med kommunale myndigheter. Antallet bør bestemmes ut fra hva som tjener tilsynsoppgaven på beste måte, bla behovet for god kontakt med de virksomheter og miljøer som skal kontrolleres. Det vises i den forbindelse til at folks tillit til tilsynet er av avgjørende betydning.

12.3.6 Forholdet til Statens ernæringsråd

Dette utvalgs mandat omhandler næringsmiddellovgivningen og forvaltningen av denne. Statens ernæringsråd faller derfor utenfor dette mandatet. Det er en nær forbindelse mellom den virksomhet som Ernæringsrådet og Statens næringsmiddeltilsyn utøver, se ovenfor i avsnitt 10.5.2. Det kan derfor reises spørsmål om det er behov for å se nærmere på forholdet mellom disse organene. Etter vår oppfatning bør ansvarlig myndighet se nærmere på dette spørsmålet. Vi vil samtidig understreke at evt endringer på organisasjonsnivå ikke tilsier endringer i formål og virkeområde for næringsmiddellovgivningen. Det vises i den forbindelse til at Ernæringsrådets virksomhet ikke omfatter forvaltning av offentlig fastsatte regler.

12.3.7 Forholdet til andre statlige tilsynsmyndigheter

I *"Lover og forskrifter som regulerer eller kan regulere produksjon, behandling, merking, servering m.v. av næringsmidler"* i kap 5 er det antydet at det kan være ønskelig å fastsette forskrifter som er hjemlet både i ny næringsmiddellov og i andre lover. I slike tilfeller må det foretas en avklaring av tilsynsansvaret og i enkelte tilfelle kan det være mest praktisk å overlate tilsyn med næringsmidler til andre statlige organer. Et eksempel kan være at skipskontrollen foretar all kontroll som har

med skip å gjøre. En slik arbeidsdeling må i tilfelle skje etter avtale mellom de ulike tilsynene utifra en vurdering av hva som er mest effektivt samtidig som lovens formål oppfylles.

Det medfører bedre ressursbruk for det offentlige og for de næringsdrivende. Det vises i den sammenheng til at slik ordning er satt i system innen HMS-tilsyn (helse-, miljø- og sikkerhet). Det er gjort som ledd i utviklingen av tilsyn basert på myndighetspålagt internkontroll.

12.4 LABORATORIESTRUKTUREN

Det er to sentrale problemstillinger i forbindelse med laboratoriene. For det første har vi, som vi tidligere har vært inne på, habilitetsproblematikken. For det andre er det spørsmål om hvilken størrelse og sammensetning man ønsker på laboratoriene.

Habilitetsproblematikken henger nøye sammen med hvilken funksjon tilsynet og laboratoriene skal ha i framtiden. Som nevnt foran vil internkontroll og overgang til ikke-myndighetsfastsatte handelsnormer (kvalitet) medføre et endret behov. I denne situasjonen vil næringen selv i økende grad etterspørre laboratorietjenester.

For å utføre denne type analyser vil det i praksis kreves at laboratoriene er akkrediterte av Norsk Akkreditering. Akkreditering kan gis til både offentlige og private laboratorier. Som vilkår for å oppnå dette kreves bl a at laboratoriet tilfredstiller en viss kvalitet og at det er uavhengig av andre interesser. Det er derfor viktig at offentlige laboratorier organiseres administrativt slik at de er uavhengige av selve tilsynsfunksjonen for at de skal ha mulighet til å oppnå akkreditering. Etter det vi får opplyst er Fiskeridirektoratets og noen få av KNT'enes laboratorier blitt akkreditert.

Tilliten til laboratoriene vil også øke i bedriftene hvis man organiserer dem på denne måten. Det er viktig for en bedrift som etterspør en laboratorietjeneste å være trygg på at resultatene av prøver bedriften har betalt for ikke brukes av tilsynet for å gi pålegg el til bedriften etterpå.

De lokale næringsmiddeltilsynene har i dag alle sitt eget laboratorium. Både størrelsen og kvaliteten på disse varierer sterkt og de fleste vil sannsynligvis ikke tilfredstille kravene til akkreditering. SNT har ved sin måte å kjøpe tjenester på forsøkt å påvirke utviklingen mot større og mer effektive laboratorier. Gjennom det såkalte SLAN-prosjektet har de utpekt enkelte laboratorier som de konsentrerer sine tjenestekjøp fra. Disse laboratoriene vil da få en oppdragsmengde og et inntektsgrunnlag som gjør at de kan utvikles i ønsket retning. Det gjenstår å se om dette resulterer i en avvikling av enkelte av de mindre.

Ettersom næringslivet har behov for å få utført (betalte) laboratorietjenester vil etterhvert også de sette krav til at laboratoriene holder en akseptabel standard både mht profesjonalitet og effektivitet. Det er derfor viktig at ressursene som brukes på laboratoriene konsentreres om færre, men større og mer effektive enheter som kan akkrediteres. Det antas at det vil være lettere å få til en slik struktur under et helstatlig system enn der hvert enkelt KNT er en egen adskilt administrativ enhet.

Når bedriftene selv overtar mer av den løpende kontrollen gjennom myndighetspålagt internkontroll vil det være naturlig at de også stiller strengere krav til tilsynet. Det kan derfor ikke utelukkes at næringen vil stille krav om at analyser som er grunnlag for vedtak skal være utført av akkrediterte laboratorier.

Gjennom EØS-avtalen stilles det krav om at det offentlige tilsynet har det man kaller referanselaboratorier som det stilles særlige krav til. Disse kan også i prinsippet være uavhengige av tilsynsapparatet ved at tilsynet kjøper tjenester av ett eller flere laboratorier som tilfredstiller kravene. Dersom det ikke skulle være tilstrekkelig marked for slike tjenester må det vurderes andre modeller. F eks kan Statens

mattilsyn etablere et sentralt referanselaboratorium. Det kan også tenkes at behovene ikke er større enn at de kan dekkes gjennom et felles nordisk referanselaboratorium. Denne ordningen må basere seg på praktiske og tjenlige løsninger, og vi tar ikke stilling til detaljene i denne utredningen.

Forøvrig vil vi peke på at utviklingen mot større og uavhengige laboratorier vil gå sin gang uansett fremtidig organisering av tilsynsapparatet. Kravene om at laboratoriene skal være akkrediterte vil komme fra flere, bl a vil næringslivet kreve dette for å bruke tjenestene. Hvis man ikke tilpasser seg dette nå vil man risikere at færre av tilsynsmyndighetenes laboratorier vil oppnå akkreditering. Resultatet kan bli at næringen får utført sine behov for laboratorietjenester ved utenlandske eller norske private laboratorier. Dermed kan dette medføre en vesentlig økning av kostnadene med de offentlige laboratoriene med etterfølgende nedleggelser. Ingen av delene er ønskelig. Det offentlige bør derfor tilpasse seg snarest.

Næringsmiddellovutvalget foreslår derfor at laboratoriene gjøres administrativt uavhengig av tilsynene, og at man konsentrerer seg om færre, men mer slagkraftige enheter. Akkreditering anses som et minstekrav.

Dette er selvfølgelig ikke til hinder for at det enkelte lokale mattilsyn har enkelt utstyr til å utføre støtteanalyser i forbindelse med enklere prøvetaking e.l.

KAPITTEL 13

Finansieringen av tilsynet, avgifter og ressursforbruk

13.1 INNLEDNING

Finansieringen av næringsmiddeltilsynet har flere kilder. Deler av kostnadene dekkes over offentlige budsjetter, vesentlig kommunale og deler dekkes av tilsynsobjektene (næringsmiddelbedriftene) gjennom ulike avgifter. De avgifter det dreier seg om er næringsmiddelavgiften, kjøttkontrollavgiften og avgifter/gebyrer til Fiskeridirektoratets Kontrollverk.

Nedenfor foretar vi først en kort gjennomgang av de ulike avgiftene, dernest en oversikt over hvor mye av kostnadene som dekkes av næringen og hvor mye som dekkes av det offentlige. Kontroll av næringsmidler har flere aspekter og det kan derfor være et spørsmål om hvem som skal betale kostnadene. I kapittel 13.6 drøfter vi mer prinsipielt denne siden av finansieringen.

13.2 NÆRINGSMIDDELAVGIFTEN

Næringsmiddelavgiften er hjemlet i samordningsloven og skal betales av alle norskproduserte råvarer som går til mat samt av importerte varer, unntatt kjøtt og fisk som har egne avgifter. Avgiften på norskproduserte råvarer utgjør 0,4% av fakturert beløp mens den for importerte varer er gradert. På importerte råvarer/halvfabrikata er den som for norske varer nemlig 0,4% og for importerte ferdigvarer er den på 0,25% av fakturert beløp.

Årlig innbringer næringsmiddelavgiften ca 60 mill kroner i statskassen.

13.3 KJØTTKONTROLLAVGIFTEN

Kjøttkontrollavgiften ble lagt om fra 1. januar 1996. Tidligere ble 80% av avgiften betalt til kommunene og 20% til kjøttkontrollavgiftsfondet. Dette fondet ble forvaltet av SNT som fordelte midlene som ekstra tilskudd etter søknad fra de enkelte KNT. Midlene gikk særlig til de KNT'er som hadde omfattende kjøttkontroll f eks dersom de kontrollerte større slakterier.

Fra 1. januar 1996 blir imidlertid hele avgiften betalt inn til statskassen. Midler deles ut igjen til de KNT som har kjøttkontroll på grunnlag av godkjente slakte- og tilsynsplaner. SNT står for dette arbeidet.

Kjøttkontrollavgiften betales av slakteriene og utgjør i dag 23 øre pr kilo slakt. På importert kjøtt er avgiften 42 øre.

I 1993 ble det betalt inn 47,8 mill kroner i kjøttkontrollavgift. Av dette ble 36,9 mill betalt til kommunene og 10,9 mill kroner betalt inn til kjøttkontrollavgiftsfondet.

Landbruksdepartementet har varslet at de på sikt ønsker å gjøre kjøttkontrollen selvfinansierende, noe som vil bety ca en fordobling av avgiftsnivået.

De fleste land har en egen kjøttkontrollavgift. Innenfor EU er den av varierende størrelse, men med et gjennomsnitt på ca halvparten av den norske avgiften. Det finnes imidlertid også eksempler i EU på land der det ikke kreves avgift.

13.4 AVGIFT TIL FISKERIDIREKTORATETS KONTROLLVERK

Attestkravet for eksport til EU falt som en følge av EØS - avtalen bort fra 1. juli 1994 og dette medførte at en vesentlig del av inntektsgrunnlaget for kontrollverket bortfalt. Selv om avgiften på sett og vis var betaling for tjenester var disse lovpålagt og avgiften var hjemlet i kvalitetsforskriften. Det er derfor naturlig å regne dette som en pliktig avgift til kontrollverket.

For 1995 er det budsjettert med at gebyrer for kontrollverkets tjenester vil utgjøre 18,75 mill kroner mot ca 27,8 mill kroner i 1994. Disse gebyrene er av to typer. Det ene gjelder for utstedelse av attest/importdokument og den andre gjelder for godkjennelse av anlegg.

I tillegg til dette er det en egen avgift for fiskefôrkontroll som er budsjettert til 1,4 mill kroner.

Totale avgifter til Fiskeridirektoratets kontrollverk er m a o drøye 20 mill kroner. I tillegg har laboratoriene inntekter på 2,4 mill kroner. Dette er betaling for utførte tjenester og kan ikke regnes som en pålagt avgift.

13.5 TILSYNETS UTGIFTER OG FINANSIERING

13.5.1 Innledning

Som det er påpekt bl a i Agendas rapport - se *"Næringsmiddeltilsynet i Norge - forslag til reorganisering"* i vedlegg 3 - mangler det i stor grad statistikk om næringsmiddeltilsynet samlet sett. Dette gjelder også på det økonomiske området. Hvert KNT har sine budsjetter, men det finnes ingen sentral kilde som sammenstiller disse. Riktignok har SNT en oversikt fra 1990, men denne var også ufullstendig. Disse forholdene gjør det vanskelig å presentere en fullgod oversikt og tallene må derfor tolkes med en viss forsiktighet.

Det kan helt klart reises kritikk mot at det mangler en samlet oversikt over næringsmiddeltilsynet både når det gjelder tilsynsaktivitet, ressurser osv. Et såpass stort og sentralt forvaltningsområde bør tilstrebe å ha full og oppdatert oversikt over ressursbruken. Slike oversikter er gode styringsverktøy f eks for tilsynsaktivitet og det bør derfor være en prioritert oppgave for SNT å etablere rutiner for å kunne skaffe seg slike oversikter. Særlig gjelder dette etter at flere tilsynsområder er statliggjort og SNT betaler for de tjenestene de får utført. Da bør man ha en bedre oversikt over forvaltningsområdet enn i dag slik at man kan styre aktiviteten og ressursbruken på en mest mulig effektiv måte.

Tallgrunnlaget fra Fiskeridirektoratet er vesentlig bedre og gir en mer samlet og oppdatert oversikt. Dette har klart sammenheng med organiseringen. Det ytre apparat er en del av Fiskeridirektoratets kontrollverk og dette gir bedre muligheter for oversikt, og dermed også styring. Delingen av ansvar mellom stat og kommune i SNT/KNT - systemet er derfor uheldig også utifra disse forhold.

13.5.2 Utgifter og finansiering av SNT/KNT

I 1990 var utgiftene for 64 tilsynsenheter ca 180 mill kroner. Hvis man legger til grunn en gjennomsnitssbetraktning betyr dette at utgiftene for 84 tilsynsenheter i 1990 var på ca 236 mill kroner. I tillegg kommer utgiftene til SNT som lå på ca 29 mill kroner, altså totalt ca 265 mill kroner.

Det er grunn til å regne med at kostnadene i dette systemet i dag ligger et sted mellom 350 og 400 mill kroner. Dette skyldes både en vanlig kostnadsøkning men også en utvidelse av aktiviteten. Det kan f eks nevnes at et sammenlignbart budsjett for SNT for 1995 viste utgifter på ca 50 mill kroner mot som nevnt 29 mill kroner i

1990. Selv om man ikke kan regne med at de ulike KNT'ene har hatt en tilsvarende økning i sine kostnader må det regnes med en reell økning også på denne siden.

Det er tre inntektskilder i systemet; avgifter som næringen betaler, kommunale bevilgninger og andre inntekter, f eks betalte oppdrag.

Av avgiftene utgjorde kjøttkontrollavgiften i 1990 ca 34,6 mill kroner, av dette ble 23,9 mill kroner tilbakeholdt i kommunene og 10,6 mill kroner gikk inn på fondet. Næringsmiddelavgiften var i 1990 ca 35 mill kroner. Totalt betalte altså næringen inn i underkant av 70 mill kroner i avgifter og dette utgjør ca 26,5% av kostnadene med tilsynet.

Kjøttkontrollavgiften utgjorde i 1990 i underkant av halvparten av utgiftene til kjøttkontrollen, mens næringsmiddelavgiften «overfinansierte» SNT med ca 6 mill kroner (17%).

Oppdragsinntekter utgjør bare mindre beløp i systemet og resten av utgiftene, ca 195 mill kroner, eller 73,5%, ble bevilget over kommunale budsjetter. Det kan altså konstateres at det vesentligste av kostnadene med næringsmiddeltilsynet er finansiert av det offentlige.

Kari Tove Elvbakken har undersøkt hvor mye tilsynet koster pr innbygger. Det viser seg at en tilsynsenhet som har ansvaret for under 15000 innbyggere koster i underkant av kroner 70,- pr innbygger. En tilsynsenhet som har ansvaret for mer enn 60 000 innbyggere har en «stykkpris» på under kroner 40,-, dvs ca 43% billigere drift. Oversikten viser at tilsynene blir mer kostnadseffektive jo større marked de betjener, og dette kan være et interessant faktum når man vurderer organsieringen av tilsynet. Selv om tallmaterialet er omfattet med mye usikkerhet, jf ovenfor, viser beregningen at det uansett er store beløp å spare ved å gjøre tilsynsenhentene større og mer effektive.

13.5.3 Utgifter og finansiering av Fiskeridirektoratets kontrollverk

Utgiftene til kontrollverket er for 1995 budsjettert til ca 59,3 mill kroner, noe som er en nedgang på ca 3 mill kroner fra 1994. Av dette går 10,4 mill kroner til ressurskontrollen slik at budsjetterte kostnader for næringsmiddelsektoren er 48,9 mill kroner.

Som nevnt ovenfor er det to inntektskilder, nemlig avgifter (gebyrer) og betaling for tjenester.

Avgiftene utgjør 20,15 mill kroner eller ca 41% av utgiftene. Tar man med inntektene til laboratoriene på 2,4 mill kroner utgjør kontrollverkets egenfinansiering ca 46% av utgiftene. Resten av utgiftene (54%) ytes over Fiskeridepartementets budsjett.

Det har av det framlagte materialet ikke vært mulig å gå inn på kostnadene, og dermed effektiviteten til de enkelte distriktskontorene. Det er imidlertid grunn til å tro at forskjellene ikke er så store som for KNT'ene da man har en sentral styring.

13.6 VURDERING AV FINANSIERINGEN AV NÆRINGSMIDDELTILSYNET

Opp gjennom årene har det utkrystallisert seg to hovedhensyn som kontrollen skal ivareta, nemlig som endel av det generelle forebyggende helsearbeidet og som en «service» overfor de næringsdrivende i bransjen. Dette siste kommer klart fram når det gjelder kontroll av kvalitet, dvs myndighetsfastsatte handelsnormer.

Prinsipielt kan man hevde at det er en oppgave for det offentlige å drive det forebyggende helsearbeidet mens de næringsdrivende selv skal betale for ytelser

som ytes ut fra andre hensyn. Noe kompliserer det selvsagt bildet at også de handelsmessige kontrollene hittil har vært myndighetspålagt.

På den annen side kan det også hevdes at det er de som tjener penger på å selge potensielt helsefarlige varer som også må betale det det koster å drive det forebyggende helsearbeidet på området. En effektiv kontroll er selvfølgelig også i deres interesse.

Et kompliserende element er det selvfølgelig at norsk næringsmiddelindustri lever i stadig større konkurranse med utenlandske aktører. Det er derfor viktig at de norske produsentene ikke har dårligere rammevilkår enn sine konkurrenter. Norsk næringsmiddelproduksjon har allerede et dårlig utgangspunkt gjennom høye råvarepriser. I tillegg er f eks kjøttkontrollavgiften i dag vesentlig høyere hos oss enn i andre sammenlignbare land. Som nevnt ovenfor er den norske avgiften på 23 øre/kg kjøtt mens gjennomsnittet i EU er ca halvparten. En selvfinansierende kjøttkontrollavgift vil bety mer enn en fordobling av den norske avgiften, og vil bety en vesentlig konkurransevridning i disfavør for norske slakterier. Det vil derfor være viktig å vurdere avgiftsbelastningen i forhold til konkurrentene.

Et annet forhold er at særlig kjøttkontrollen skal ivareta også andre hensyn enn hensynet til sunne og friske næringsmidler, som f eks dyrevern og å hindre spredning av husdyrsjukdommer. Avgiften betales i dag av slakteriene i sin helhet selv om disse hensynene har mindre direkte relevans for selve slakterivirksomheten. Når et tilsynsområde skal dekke så mange samfunnsinteresser som det her er tale om vil det være vanskelig å finne en «riktig» fordeling av avgiftsbelastningen.

Kostnadsberegningsutvalget har i sin rapport «Omlegging av næringsmiddeltilsynet/kjøttkontrollen» (september 1995) sett nærmere på spørsmålet om finansieringen av tilsynet. Utvalget peker på at «kontrollkostnadene ved kjøttkontroll og næringsmiddelkontroll bør dekkes av næringen selv gjennom en avgift.» De sammenligner forholdene med prinsippet om at forurenser skal betale for å rense opp miljøfarlige utslipp.

Det skal også kort nevnes at så sent som fram til begynnelsen på 80 - tallet ble kontroll av næringsmidler (unntatt kjøttkontrollen) sett på som en selvsagt offentlig oppgave.

Næringsmiddellovutvalget mener prinsipielt at offentlig matkontroll er en så sentral del av det forebyggende helsearbeidet i samfunnet at kostnadene bør bæres av det offentlige selv.

Dette er imidlertid et budsjettspørsmål og i den utstrekning myndighetene velger å beholde et avgiftssystem bør man erstatte dagens kjøttkontroll- og næringsmiddelavgift med en ny næringsmiddelavgift. Utvalget har ikke gått nærmere inn på størrelsen eller utformingen av en slik avgift. Den må imidlertid ta hensyn både til konkurransesituasjonen, til den endrete tilsynsfunksjonen etter innføringen av internkontroll og overgang fra myndighetsfastsatte handelsnormer til bransjestandarder. Avgiften kan med fordel graderes da det er svært stor variasjon i behovene for kontroll av de ulike typene næringsmidler.

13.7 MOMENTER EN EVT FREMTIDIG NÆRINGSMIDDELAVGIFT MÅ TA HENSYN TIL

Ovenfor har vi foreslått å erstatte dagens næringsmiddellover med en ny generell lov om tilsyn med produksjon og frambud av næringsmidler. Likeledes foreslår vi å omorganisere tilsynet ved at hele ansvaret legges til staten, se *"Offentlig organisering av tilsynsapparatet"* i kap 12 og Agendas rapport i *"Næringsmiddeltilsynet i Norge - forslag til reorganisering"* i vedlegg 3.

Med en slik endring vil man også stå friere i avgiftspolitikken. Man trenger ikke operere med en egen avgift for hver enkelt lov, men kan innkreve en generell næringsmiddelavgift med hjemmel i den ene loven. Denne avgiften kan selvfølgelig godt graderes etter hvilke næringsmidler det er snakk om og hvor mye ressurser dette krever, men man kan konsentrere seg om å vurdere den opp imot næringsmiddelhensynene og ingen andre.

Likeledes vil behovene for tilsyn endre seg i framtiden som følge av innføringen av internkontroll og avvikling av myndighetsfastsatte standarder.

Internkontrollen vil medføre at tilsynsmyndighetene i langt større grad enn før blir en «revisjonsmyndighet» og dermed kan bruke mindre ressurser på det tradisjonelle tilsynet. Likedan vil en forenkling både av lovverk og organisering av tilsynet kunne gi innsparingsmuligheter som også bør reflekteres i avgiftsnivået.

Samtidig vil overgangen til frivillige bransjestandarder øke behovet for å få sertifikater fra akkrediterte organer på at produktene tilfredstiller slike kundefastsatte krav. Dette er tjenester næringen bør betale for i sin helhet og dermed kan det tenkes at inntektsmulighetene vil øke for tilsynsmyndighetene. Dette er imidlertid vanskelig å forutse. Som vi har nevnt ovenfor i avsnitt 12.4 vil det lett oppstå habilitetsproblemer dersom tilsynsmyndighetene også skal tilby rene handelsanalyser. Dersom disse problemene ikke tas hensyn til kan dette medføre at næringen velger å få utført sine analyser hos uavhengige akkrediterte laboratorier.

Disse forholdene medfører at en evt tvungen avgift kan fastsettes til et nivå som vektlegger både bransjens og samfunnets behov for en kontroll av næringsmiddelhensynene. Forutsetter vi i framtiden at næringen selv betaler kostnadene med kontroll av bransjestandarder vil det være naturlig at avgiften reduseres tilsvarende.

KAPITTEL 14

Økonomiske og administrative konsekvenser

14.1 ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

14.1.1 På departementsnivå

En samling av ansvaret for forvaltningsområdet i Sosial- og helsedepartementet vil innebære en styrking av dette departements innsats på området. Dette vil kreve en økning av både personellmessige og økonomiske ressurser. Det forutsettes at nødvendige ressurser kan overføres fra dagens to øvrige fagdepartementer, nemlig Landbruks- og Fiskeridepartementene.

Forslaget vil innebære en bedre klargjøring av ansvar innad i regjeringen og i forhold til Stortinget. Forslagene innebærer også en understrekning av at matsikkerhetsarbeidet er en viktig del av landets forebyggende helsearbeid som er Helseministerens ansvar.

I dag er det 9 departementer med ansvar på området. Denne ordningen avvikles.

14.1.2 På direktoratsnivå

En samling av alt næringsmiddeltilsyn til ett organ vil innebære at både Statens næringsmiddeltilsyn og kvalitetskontrollen i Fiskeridirektoratets kontrollverk vil inngå i det nye Statens mattilsyn. Det foreslås opprettet ett nytt direktorat fordi en bør stå fritt ved organiseringen av dette.

Fiskeridirektoratets vil som en følge av forslaget fritas for ansvaret for kvalitetskontrollen av fisk.

Ved en statliggjøring av det ytre apparatet vil den sentrale delen antagelig måtte styrkes noe.

Mellom 15 og 20 andre tilsynsorganer o.l. vil bli løst fra sine oppgaver på dette området. Forslaget medfører derfor også en klargjøring av ansvar på direktoratsnivå.

14.1.3 På lokalt nivå

På lokalt nivå vil en statliggjøring for det første innebære at det kommunale ansvaret for næringsmiddeltilsyn opphører. Staten overtar ansvaret for de kommunale tilsynene og de vil inngå i Statens mattilsyn.

Det må tas stilling til antall tilsynsenheter og det er flere forhold som taler for en viss reduksjon sammenliknet med dagens 82 organer. Lokalisering vil være betinget av flere forhold som bosetting, avstander, lokalisering av ulike typer næringsmiddelvirksomhet etc. og ikke minst hvor det er lokalisert tilsynsenheter i dag.

Som en følge av en mer effektiv organisering og lovgivning vil man med dagens tilsynsnivå kunne foreta en viss reduksjon i antall ansatte. En annen mulighet er selvfølgelig å beholde dagens størrelse, men da få utført mer tilsyn enn i dag.

Omorganiseringen vil innebære at kommunene blir fritatt for tilsynsoppgavene med tilhørende ressurskrav. Kommunestyret og andre kommunale organer mister sin myndighet på området.

14.1.4 Laboratoriestrukturen

Kravene om at laboratoriene skal være akkrediterte vil medføre at den organisatoriske tilknytningen til tilsynsapparatet må opphøre. Man vil dermed måtte omorganisere de lokale (og sentrale) myndigheter som har egne laboratorier slik at disse gjøres uavhengig av tilsynsvirksomheten.

Dette er ikke til hinder for at de fremdeles kan være offentlig eide, men de må gjøres administrativt og operativt uavhengige. I tillegg åpner dette for at private laboratorier kan tilby sine tjenester på markedet.

Kravene om akkreditering vil også medføre større og mer profesjonelle laboratorier. Det vil derfor bli behov for en avvikling av de som ikke har en mulighet for å oppnå akkreditering. Større konkurranse på markedet vil også kunne medføre en viss reduksjon i antall laboratorier.

Vi vil påpeke at konsekvensene for laboratoriene i utgangspunktet allerede følger av kravene om akkreditering og vil inntre uavhengig av utvalgets forslag. Endringene vil imidlertid kunne komme raskere hvis forslagene tas til følge.

14.1.5 Konsekvenser for andre

For forbrukerne vil konsekvensene bli todelte. En viss sammenslåing av lokale tilsyn vil på den ene siden medføre noe større geografisk avstand fra den enkelte forbruker og til tilsynet. Utvalget vil i denne sammenheng understreke at vi forutsetter at hele landet er tilfredstillende dekket også etter omorganiseringen. Det kan også stilles spørsmål ved om den enkelte forbruker har et så aktivt forhold til det lokale tilsyn at omorganiseringen vil innebære noen endring av praktisk betydning.

Den viktigste delen av forbrukernes forhold til tilsynet er imidlertid at det er effektivt og har tilstrekkelig tillit. Dette vil etter utvalgets syn bli bedre med den foreslåtte modellen enn med dagens system. Vi vil i denne sammenheng understreke at lovens omfang skal konsentreres om hensynene helse og redelighet, dvs forbrukerhensyn.

For næringslivet vil omorganiseringen til et enklere lovverk og en mer oversiktlig organisatorisk struktur kunne bety store forbedringer. Rent administrativt vil bedriftene kunne bruke mindre ressurser på å forstå og å bruke en innviklet lov- og tilsynsstruktur. Dette vil få positive økonomiske konsekvenser for bedriftene, se nedenfor.

Et mer profesjonelt tilsyn vil også kunne tilføre foretakene faglig kompetanse. For særlig mindre og mellomstore bedrifter vil dette slå positivt ut. Vi vil i denne sammenheng understreke at tilsynet i utgangspunktet ikke skal være noe konsulentorgan overfor bedriftene, men vil kunne bistå i spørsmål av faglig karakter.

En omorganisering til én statlig etat vil også bidra til at man får en mer likebehandling av bedriftene ved at tilsynet kan arbeide etter samme prinsipper og målsetninger uansett hvor bedriften er lokalisert.

På den negative side kan det også her trekkes fram at det for noen bedrifter kan bli større geografisk avstand til tilsynet.

En omorganisering til én statlig etat vil kunne bidra til å heve vannkvaliteten, både på drikke- og prosessvann. Dette forholdet vil ha stor positiv effekt både for forbrukere og næringsliv. Mange næringsmiddelbedrifter og andre er i dag henvist til å rense vann selv med tildels meget store kostnader. Dette er også samfunnsøkonomisk uheldig da det er klart mindre ressurskrevende å foreta sentral rensing.

14.2 ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Dette avsnittet er utarbeidet av Agenda Utredning og Utvikling AS på oppdrag fra Næringsmiddellovutvalget. På grunn av områdets kompleksitet har Agenda valgt ut én tenkt modell og regnet konsekvensene ut fra dette.

14.2.1 Innledning

Idéelt sett burde en komplett vurdering av de økonomisk/administrative konsekvensene omfatte både samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske forhold og eventuelle adminstrative gevinster, inkludert «ytre» effekter av virksomheten (f eks. virkninger på folkehelsen), virkninger for de virksomhetene som kontrolleres og virkninger for det offentlige kontrollapparatet.

I arbeidet knyttet til reorganiseringen - se *"Næringsmiddeltilsynet i Norge - forslag til reorganisering"* i vedlegg 3 - har vi påpekt at det er et mangelfullt datagrunnlag om resultatene fra tilsynsvirksomheten og en manglende samlet fremstilling av organisering og virkemåte for dagens tilsyn. Sett i lys av dette forhold og rammen for arbeidet med de økonomisk/adminstrative konsekvenser har det vært nødvendig å gjøre enkelte forenklinger i forhold til de idéelle krav.

Analysen er derfor begrenset til de overordnede administrative og ressursmessige konsekvenser for et reorganisert tilsynsapparat. Dvs. det vi kan betegne som internadminstrative og -økonomiske forhold.

Ut fra momentene foran har en mest mulig konkret beskrivelse av omfang og sammensetning av de nye organisatoriske enhetene i et reorganisert tilsyn (konstruksjon av en tenkt framtidig struktur) vært en sentral del av arbeidet. I veien fram til denne beskrivelsen er det lagt inn nærmere bestemte forenklede forutsetninger om samordningsgevinster på sentralt og lokalt nivå, som nedfelles i en endret bemanning i de nye enhetene.

Denne nye tenkte strukturen er sammenlignet med en framskriving av dagens grunnstruktur («0-alternativet»), som også kan innebære en viss sammenslåing av eksisterende enheter, enkelte rasjonaliseringsgevinster bl a som følge av én ny samlet lov og ikke minst en hel eller delvis utskilling av laboratorievirksomheten.

Konsekvensene av en ny struktur er avgrenset til en vurdering av endringer i kostnadene knyttet til en annen bemanning. De endrede kostnadene beregnes i form av standardiserte årsverk-kostnader, som foruten direkte personalkostnader for et «normalkontor» omfatter driftskostnader og et anslag for utviklingskostnader.

I tillegg til disse kostnadene er det gjort en kvalitativ vurdering av mulige andre forhold som enten kommer på pluss- eller minussiden i en konsekvensvurdering. Dette kan omfatte forhold som rasjonaliseringsgevinster for næringslivet, ensartethet i saksbehandlingen og økt avstand mellom bruker og tilsynsapparat.

Tidshorisonten for vurdering av konsekvensene er satt til 3 - 5 år («mellomlang sikt»), dvs. at beslutning, gjennomføring og det alt vesentlige av de bemanningsmessige effektene ved 0-alternativet og en tenkt ny organisering har skjedd.

14.2.2 Ressursfordeling i dagens tilsyn

Med de forbehold som ligger i mangelfullt datagrunnlag m.v., vil vi kort repetere ressursinnsatsen for dagens tilsynsapparat som presenteres i *"Næringsmiddeltilsynet i Norge - forslag til reorganisering"* i vedlegg 3, og som vil ligge til grunn for vår beskrivelse av 0-alternativet og en tenkt ny struktur.

Som vist i figuren nedenfor består dagens tilsynsapparat, foruten de tre departementene SHD, LD og FID, av

– SNT og Fiskedirektoratets kontrollverk på direktoratsnivå og

– 82 kommunale/interkommunale næringsmiddeltilsyn og kontrollverkets 5 distriktskontorer på regionalt/lokalt nivå.

Dette utgjør til sammen 862 årsverk fordelt med 102 årsverk på direktoratsnivå og 760 årsverk på regionalt/lokalt nivå.

Fiskeridirektoratets distriktsapparat er fordelt på fem distriktskontorer, men med en stor spredning i fysisk lokalisering langs kysten fra svenskegrensen til Varangerfjorden.

Et typisk næringsmiddeltilsyn (KNT) er organisert i to deler:

- en forvaltningsdel - inspektører og evt. kjøttkontroll
- en laboratoriedel

Det minste tilsynet er på 0,4 årsverk og det største på 67 årsverk. Gjenomsnittstilsynet har 8,8 årsverk til disposisjon og graden av funksjonsdeling mellom personalet varierer naturlig nok med størrelsen på tilsynet. Basert på en undersøkelse av K T Elvbakken var fordelingen av tilsynene etter antall årsverk slik:

Under 3 årsverk	8 %
3 - 6 årsverk	42 %
6 - 9 årsverk	20 %
9 - 12 årsverk	18 %
Mer enn 12 årsverk	12 %

Dette apparatet disponerte i 1994 til sammen ca 346 mill kr til driften, hvorav ca 245 mill kr kan henføres til driften av KNT, ca 80 mill kr til SNT og drøyt 20 mill kr til Fiskeridirektoratet.

14.2.3 Framtidig tilsynsstruktur

Både i 0-alternativet og i en ny tenkt statlig struktur er det lagt til grunn at Sosial- og helsedepartementet skal overta forvaltningen av næringsmiddellovene i sin helhet og aktivt innta dette forvaltningsansvaret. Samtidig er det lagt opp til at de øvrige departementene (Landbruk og Fiskeri) skal være i inngrep med ansvarlig departement.

Denne endring vil isolert sett kunne medføre økonomisk/administrative konsekvenser, slik disse er definert i denne rapporten (endringer i kostnader som følge av endret bemanning). I lys av forventet oppgaveutvikling på departementsnivå vil vi imidlertid legge til grunn at den samlede bemanning i departementene forblir uendret, men at det kan bli tale om en omfordeling av ressursene mellom de aktuelle departementene. Vi legger altså til grunn at denne omfordelingen ikke innebærer økonomisk/administrative konsekvenser i vår sammenheng.

14.2.3.1 0-alternativet

En rekke faktorer vil gi nye rammebetingelser for utøvelsen av næringsmiddeltilsynet, uansett framtidig organisasjonstruktur. Innenfor rammen av 0-alternativet vil vi stikkordsmessig legge til grunn bl a følgende utvikling:

- Internkontroll (egenkontroll) vil bli innført som en generell kontrollform, både på næringsmiddelområdet og andre områder. I prinsippet innebærer dette at det offentliges kontroll vil endres i retning av systemkontroll, hvor det er selve internkontrollsystemet som gjøres til gjenstand for kontroll.Isolert sett vil en omlegging til internkontroll kunne frigjøre ressurser hos tilsynsmyndighetene. Omleggingen vil imidlertid kreve økt kompetanse. Samtidig hersker det usikkerhet mht hvor stor andel av tilsynsobjektene som vil ha tilstrekkelig egenkompetanse til å mestre omleggingen, noe som indikerer moderate innsparingsmuligheter.
- Det offentlige tilsynsansvar vil bli avgrenset og fokusert på helse og redelighetshensyn, framfor kvalitet i kommersiell forstand (størrelse, type m.v.). Dette vil isolert sett kunne frigjøre ressurser i tilsynsapparatet. På den annen side vil det være stor oppmerksomhet mot matsikkerhet hos publikum, noe som isolert sett vil kunne bidra til behov for økt saksbehandlingskapasitet og informasjonsaktivitet på alle nivåer i tilsynsapparatet.
- Det vil også bli lagt vekt på kontroll av sluttleddet i verdiskapingskjeden (f eks restauranter og ferskvaredisker), noe som vil kunne kreve økt ressursinnsats i tilsynsapparatet.
- Det vil skje en samordning og forenkling av det norske regelverket, samtidig som tilpasningen til det internasjonale regelverket vil fortsette. Disse forhold trekker både mot en frigjøring av ressurser og en økt ressursinnsats i tilsynsapparatet, dvs antakelig totalt sett en uendret ressursinnsats.
- Som følge av tilpasningen til det internasjonale regelverket, en endret rolle for tilsynsmyndighetene og tydelige akkrediteringskrav til laboratorievirksomheten, vil det bli skilt sterkere mellom tjenesteyting og tilsynsutøvelse. Disse forhold vil bidra til å skille tilsyn og laboratorievirksomhet. En sannsynlig konsekvens vil være at de små og mellomstore tilsynene ikke har store nok lab-miljøer til å sikre tilstrekkelig kvalitet på tjenestene og derfor skiller ut, slår sammen, privatiserer eller legger ned lab-delen, dvs. en sanering av laboratorievirksomheten. I en overgangsfase vil det muligens bli overkapasitet som følge av at «alle skal akkrediteres», men sluttresultatet vil sannsynligvis være færre, større og mer kompetente laboratorier. Tilsynsfunksjonen må kjøpe lab-tjenester fra et akkreditert laboratorium også hvis det inngår i egen virksomhet. Når

og hvis de mindre KNTene blir uten eget, kvalifisert laboratoriepersonell, blir miljøet enda mindre enn tidligere, med den følge at det vil oppstå press i retning av sammenslåing av tilsynsdistrikter.

Sistnevnte utvikligstrekk vil representere den viktigste drivkraft for en endret struktur i forhold til dagens situasjon.

Disse utviklingstrekk vil kunne medføre ulike konsekvenser for ressursbruken på direktoratsnivå og på regionalt/lokalt nivå.

Vi vil legge til grunn at utviklingstrekkene beskrevet ovenfor, vil kreve at ressursinnsatsen i SNT og i Fiskeridirektoratet opprettholdes på dagens nivå.

For Kontrollverkets distriktskontorer vil utviklingen skissert i 0-alternativet kunne innebære muligheter for frigjøring av ressurser. Ny tilsynsrolle, økte krav til kompetanse og den tette praktiske koplingen mellom næringsmiddelkontroll og ressursovervåkingen fordrer imidlertid en viss størrelse («kritisk masse») på de enkelte distriktsenhetene. Dette gjør at samlet ressursinnsats knyttet til Kontrollverkets distriktsenheter kan forventes å bli som i dag.

Forventet press i retning av sammenslåing av enheter og særlig en sanering av laboratoriestrukturen vil gi en reduksjon i samlet antall KNTer. Dette vil kunne gi effektiviseringsgevinster og dermed redusert ressursinnsats både for tilsynsfunksjonen og lab-delen. Vi vil imidlertid legge til grunn at etablering av internkontroll og økt vekt på kontroll av sluttleddet i verdiskapingskjeden grovt sett vil oppveie hverandre ressursmessig og at ressursene knyttet til tilsynsdelen av KNTene totalt sett vil bli opprettholdt som før. I dette ligger det også en antakelse om at sammenslåingsgevinstene oppveies av økte krav til utøvelsen av tilsynsoppgavene.

For lab-delen i et videreutviklet KNT vil det imidlertid kunne bli tale om en markert reduksjon i ressursinnsatsen.

For 0-alternativet vil vi legge til grunn at dagens 82 komunale/interkommunale tilsyn reduseres til anslagsvis 50 lokale tilsyn, med følgende størrelsesfordeling og tilstedeværelse av laboratorievirksomhet.:

- 30 stk små tilsyn (<10 årsverk - 4 av 10 har lab)
- 10 stk mellomstore tilsyn (9-12 årsverk - 7 av 10 har lab)
- 10 stk store tilsyn (>12 årsverk - alle har lab)

I dagens struktur kan lab-delen i KNTene anslås til 30 % av årsverkene, noe som til sammen tilsvarer 204 årsverk av 680 årsverk totalt. I 0-alternativet vil vi som indikert ovenfor legge til grunn at 29 av 50 tilsyn har laboratoriedel, med årsverkfordeling på 3, 4 og 6 for henholds små, mellomstore og store tilsyn. Dette gir en samlet ressursinnsats på 124 årsverk, dvs. en reduksjon på 80 årsverk knyttet til lab-delen i forhold til dagens situasjon. Samlet årsverkinnsats i KNT reduseres dermed fra 680 til 600 årsverk. Netto innsparing som følge av denne utvikling må imidlertid forventes å ligge lavere enn denne reduksjonen, på grunn av behovet for kjøp av labtjenester.

Bemanningen for KNT og Kontrollverkets distriktsapparat i 0-alternativet utgjør etter dette til sammen 680 årsverk.

0-alternativet etter dette mønsteret er illustrert i figuren nedenfor.

14.2.3.2 Ny statlig struktur

Et reorganisert tilsyn innebærer at staten overtar ansvaret for hele tilsynsapparatet, inkl. dagens KNTer. Spranget fra dagens situasjon er i og for seg ikke så langt, etter at staten har fått primæransvaret (og finansieringsansvaret) for tilsyn med alle større produksjonsbedrifter og for importkontrollen.

Denne reorganiseringen innebærer imidlertid et aktivt grep, som foruten en reell overføring av ansvar fra kommunene til staten gjør at staten kan bestemme framtidig tilsynsstruktur ut fra en helhetlig avveiing mellom behovet for produktivitet og tilstedeværelse.

Innenfor rammen av et reorganisert tilsyn vil de generelle utviklingstrekkene mht. behov, ivaretakelse av det offentlige ansvar og arbeidsmetodikk m.v. være de samme som i 0-alternativet (kfr. omtalen under avsnitt 14.2.3.1).

I tillegg vil hovedtrekkene i utviklingen i et reorganisert tilsyn være følgende:

- Ett departement (SHD) har ett forvaltningsansvar og én vertikal styringslinje. Innenfor en slik ramme må relasjonene med de øvrige departementene opprettholdes, gjennom en formalisert rådslagning (f eks. opprettholdelse av et faglig råd).
- Ett direktorat gjennom en sammenslåing av Fiskeridirektoratets kontrollverk og SNT til Statens mattilsyn. Dette innebærer et «Rest-kontrollverk» i Fiskeridirektoratet, som skal ivareta oppgavene knyttet til ressursovervåkingen.Denne direktoratsammenslåingen gir i utgangspunktet muligheter for frigjøring av ressurser, men den har også som konsekvens et «oppsplittet» Kontrollverk hvor det i dag er stor grad av praktisk samordning mellom kvalitets- og ressurskontroll.
- En bevisst sanering/sammenslåing av de lokale tilsyn og et felles ytre apparat ved en sammenslåing av dagens KNT og Kontrollverkets distriktsenheter. Denne sanering/sammenslåing vil kunne frigjøre ressurser.
- Ytteligere profesjonalisering og sanering av laboratorievirksomheten gjennom forsterket markedsorientering/fristilling av laboratoriedelen i det lokale tilsynet og Kontrollverkets sentrallaboratorium. Dette vil kunne frigjøre ressurser, men staten må likevel betale for tjenestene ved SLAN-laboratoriene eller andre

offentlige eller private laboratorier som brukes.

På direktoratsnivå vil de samlede konsekvenser ved denne løsningen være en veiing av effektiviseringsgevinsten av sammenslåingen til Statens mattilsyn mot oppsplittingskostnadene i Kontrollverket.

Hvis vi tar utgangspunkt i at effektiviseringen primært tas ut ut ved en halvering av de adminstrative ressurser (som representerer anslagsvis 20 % av samlet ressursinnsats) i det nye direktoratet, vil sammenslåingen representer en frigjøring av ressurser tilsvarende 10 årsverk. Vi vil imidlertid se det som nødvendig at «Rest-kontrollverket» som følge av utskillelsen av deler av virksomheten må tilføres ressurser for å kunne drive den gjenværende virksomheten rasjonelt. Omfanget av denne ressurstilførselen er usikker, men vi vil grovt anslå dette til samme størrelsesorden som effektiviseringsgevinsten. Dette innebærer at netto ressursinnsats knyttet til «nye SNT» opprettholdes på dagens nivå i SNT og Kontrollverket.

På regionalt/lokalt nivå vil vi legge til grunn at det etableres et distriktstilsyn (DNT) i hvert fylke, med ett laboratorium hver. Dvs totalt 18 fylkestilsyn, hvor dagens KNT og Kontrollverkets distriktskontorer inngår. Det vil imidlertid kunne være tale om 1 - 3 fysiske lokaliseringer, med et gjennomsnitt på 2 kontorsteder i hvert fylke. Arbeidsformen vil innenfor en slik struktur dels kunne bestå i «mobile enheter», som dirigeres på tilsyn utover i fylket i samsvar med virksomhetsplan og dels i faglige «satelitter» uten egen administrasjon.

Ut fra størrrelsesfordelingen generelt og størrelsen på de største KNTene i dag, vil vi som et grovt anslag legge til grunn at hvert av de nye DNTene disponerer 30 årsverk. Endringene i forhold til 0-alternativet ligger hovedsakelig i en effektivisering/samordning av tilsynsvirksomheten og en effektivsering av de administrative tjenester. Med en forutsetning om 6 årsverk knyttet til laboratorievirksomhet og 4 årsverk knyttet til administrative ressurser, vil et gjennomsnittlig DNT se ut som vist nedenfor (hvor også stipulerte tall fra 0-alternativet er vist).

Funksjon	DNT (ny løsn.)	0-alt		
	Sum	Sum	hvorav KNT	hvorav Kontrollv.
Ledelse + tilsyn	360	404	356	48
Administrasjon	72	136	120	16
Laboratorivirksomh.	108	140	124	16
Sum	540	680	600	80

Dette representerer en reduksjon på totalt 140 årsverk i forhold til 0-alternativet (og 220 årsverk i forhold til dagens situasjon).

En ny tenkt struktur etter dette mønsteret er vist i figuren nendenfor.

14.2.3.3 Økonomiske konsekvenser

Endringene i bemanningen knyttet til en ny statlig struktur i forhold til 0-alternativet slik som angitt i avsnitt 14.2.3.2, med tilhørende enhetskostnader og brutto besparelser, er oppsummert i tabellen nedenfor.

Funksjon	Reduksjon	Kost. pr. årsv.	Bto. besp.
Ledelse + tilsyn	44 årsverk	kr 325.000	14,3 mill kr
Adminstrasjon	64 årsverk	kr 290.000	18,6 mill kr
Lab.virksomhet	32 årsverk	kr 290.000	9,3 mill kr
Totalt	140 årsverk		42,2 mill kr

Enhetskostnadene i tredje kolonne framkommer som lønnskostnader på 250.000, 220.000 og 220.000 for henholdsvis ledelse+tilsyn, administrasjon og lab.virksomhet, med et påslag på 30 %.

Ut fra de forutsetninger som her er lagt til grunn vil man i et reorganisert tilsyn kunne frigjøre ressurser i størrrelsesorden 42 mill. kr pr. år i forhold til en framskriving av dagens struktur. Som antydet i tabellen representer dette en brutto besparelse, i det en her bør ta hensyn til at en ny statlig struktur antas å medføre et økt kjøp av laboratorietjenester eksternt. Dvs at vi ser bort fra sumtallet for lab.virksomheten ovenfor.

En forsiktig betraktning tilsier at en sum i størrelsesorden 25- 30 mill kr pr. år representerer den potensielle gevinst som bør kunne tas ut i et tenkt reorganisert næringsmiddeltilsyn. Denne stipulerte nettoeffekten hviler imidlertid på en forutsetning om at statliggjøringen av tilsynet initierer en sammenslåing av enheter.

I tillegg til disse kvantifiserte effektene vil en ny statlig struktur innebære ulike kvalitative virkninger i forhold til 0-alternativet. I tabellen nedenfor har vi som en illustrasjon satt opp en del andre forhold som antas å komme inn i en slik sammen-

heng. «+» betyr en forventet positiv effekt, «0» en nøytral effekt og «-» en forventet negativ effekt

Hensyn	+	0	-
Fleksibilitet, evne til behovstilpasning		x	
Resultatlikhet for brukerne	x		
Nærhet til brukerne			x
Kvalitet/profesjonalitet	x		
Lokaldemokrati			x

En oppsummering av disse og evt. andre forhold avhenger av vektleggingen av de enkelte hensyn. Med en hovedvekt på kvalitet/profesjonalitet vil fordelene ved en ny struktur klart oppveie ulempene.

14.3 ØKONOMISK/ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER FOR NÆRINGSLIVET

14.3.1 Innledning

I arbeidet har vi lagt vekt på å konkretisere hvilke hovedgrep i utvalgets innstilling som kan forventes å få praktisk betydning for næringsmiddelindustrien og gjøre en kvalitativ vurdering av konsekvensene av disse. Vi har her ikke beskrevet de substansielle endringene i noe omfang.

14.3.2 Hovedelementer i forslaget med betydning for næringslivet

Forslaget fra Næringsmiddellovutvalget er knyttet til 2 hovedgrep;

- Etablering av én lov
- Etablering av ett statlig tilsyn

I tillegg vil framtidig finansiering av det offentlige tilsyn kunne innebære en endret situasjon for industrien.

Én lov

Dagens næringsmiddellovgiving er preget av mange lover, lite samordning og uklare avgrensninger mot andre lover. Utvalget foreslår vedtatt én ny lov om matsikkerhet til erstatning for dagens fem næringsmiddellover og en grensedragning mot de ca 15 andre lovene. Den nye loven er basert på hensynet til helse og redelighet, og det offentliges engasjement foreslås avgrenset til disse to hensynene. Ansvaret for produkters kvalitet utover det som følger av helse og redelighet bør produsentene selv ta seg av.

Skillet mellom helse, redelighet og kvalitet er imidlertid ikke skarpt. EØS-avtalen innebærer implementering av en del bestemmelser som kan klassifiseres som kvalitetsregler. Likeledes påpeker utvalget et behov for å regulere bruken av allment kjente varebetegnelser på norske produkter. Det åpnes derfor muligheter for gjennom forskrifter å regulere slike andre kvalitetsrelaterte forhold, f eks. krav til merking av næringsmidler.

Loven karakteriseres som en typisk fullmaktslov, og det vises til at det vil være mest fleksibelt og effektivt at de mer detaljerte bestemmelsene utformes som forskrifter.

I kjølvannet av en ny lovstruktur (og ny organisering) vil det skje en sanering og oppheving av et betydelig antall statlige og kommunale forskrifter.

Ett statlig tilsyn

Utvalgets forslag om et gjennomgående statlig forvaltningsapparat innebærer en klar og enhetlig organisering med én samlet myndighet på sentralt nivå og et samlet, utøvende tilsynsapparat på lokalt nivå.

Tilsynsvirksomheten er under stadig endring, bl a som følge av internkontrollsystemet. Den lokale tilsynsutførelse vil dermed i betydelig grad bestå i en gjennomgang av bedriftenes dokumentasjon av egen kontrollvirksomhet, framfor «fysiske» inspeksjoner. Denne endringen vil i og for seg skje uavhengig av utvalgets instilling, men organiseringsforslaget fra utvalget vil underbygge og forsterke en slik utvikling.

Utvalget forutsetter at det føres en mer bevisst politikk i forhold til laboratoriedelen av tilsynsapparatet enn det som er tilfelle i dag. For å unngå habilitetsproblemer bør laboratoriene fungere uavhengig av det lokale tilsynet, samtidig som fagmiljøene blir så store at det er mulig å oppnå akkreditering av (de gjenværende) laboratoriene.

Framtidig finansiering

Næringsmiddellovutvalget mener prinsipielt at offentlig matkontroll er en så sentral del av det forebyggende helsearbeidet i samfunnet at kostnadene skal bæres av det offentlige selv.

Utvalget anfører videre at i den utstrekning myndighetene velger å beholde et avgiftssystem bør man erstatte dagens kjøttkontroll- og næringsmiddelavgift med en ny næringsmiddelavgift. En slik avgift bør etter utvalgets vurdering ta hensyn til både konkurransesituasjonen og til den endrede tilsynsfunksjonen etter innføringen av internkontroll og overgang fra myndighetsfastsatte handelsnormer til bransjestandarder. Utvalget viser til at avgiften med fordel kan graderes etter behovet for kontroll av ulike typer næringsmidler.

Utvalget omtaler også ytterligere momenter i en diskusjon om avgiftsnivå og -sammensetning, og viser bl a til at samfunnets behov for kontroll av næringsmiddelhensynene bør bestemme avgiftsnivået.

14.3.3 Konsekvenser for næringslivet

14.3.3.1 Én lov

Konsekvensene av etableringen av én næringsmiddellov (og tilhørende omfattende opprydding i eksisterende lover og forskrifter) vil generelt knytte seg til bedret forståelse av regelverket. Effektene av dette vil kunne være økte muligheter for å skaffe seg korrekt informasjon, redusert ressursbehov ved fremskaffelsen og fortolkningen av relevante regler og bedre muligheter for etterlevelse.

For næringsmiddelvirksomhetene vil disse effektene selvsagt avhenge av utgangssituasjonen. Større bedrifter har i stor grad «kompensert» for et omfattende og uoversiktlig regelverk ved å ha egne oppdaterte informasjonssystemer om gjeldende bestemmelser m.v., slik at effektene av bedret rettsinformasjon antas å være små. For mindre bedrifter vil oppryddingen på lovsiden imidlertid kunne ha en påviselig positiv efffekt. På tilsvarende måte vil det også være en mulig ulik effekt for ulike bransjer, avhengig av detaljeringsgraden i dagens bestemmelser. Det kan såle-

des særlig påregnes en bedret oversikt for fiskeriindustrien, noe som også er i samsvar med planlagte forskriftsendringer fra fiskerimyndighetene.

Saneringen av lovverket (sammen med videre utvikling av internkontrollsystemet) forventes å resultere i oppmerksomhet mot resultater og effekter av produksjonssystemer for næringsmidler framfor produksjonsaktivitetene i seg selv. Sett i lys av en forventet fortsatt rask utvikling mht. produksjonsteknologi, markedskrav og produkttilpasning, vil dette gi rom for effektiviseringsgevinster og bedret markedstilpasning for bedriftene, i den forstand at regelverket ikke oppleves som en brems for den nødvendige tilpasningen. En bedret tilpasning avhenger imidlertid av hvilke øvrige lover og forskrifter som setter rammebetinglser for produksjonen i de aktuelle bedrifter og bransjer.

En slik fokusering i deler av et nytt regelverk kan også omskrives til en speilvending av dagens prinsipper. Pr i dag er det til dels slik at det som ikke eksplisitt er tillatt, er forbudt. I et nytt «regime» vil det da heller være slik at det som ikke eksplisitt er forbudt, er tillatt, noe som vil bidra til økt trygghet for bedriftene i forhold til formalitetene.

14.3.3.2 Ett statlig tilsyn

Bedriftene vil i sitt daglige virke i de aller fleste tilfellene forholde seg til det utøvende, lokale tilsynet. I dagens KNT inngår næringsmiddeloppgavene blant flere oppgaver i kommunenes forebyggende helsearbeid. Ett statlig tilsyn vil bidra til en konsentrasjon av oppgavene, noe som ubetinget vil virke positivt for bedriftene.

Et framtidig statlig tilsyn må klart forventes å skape økt likhet og rettferdighet mellom bransjer og bedrifter, uavhengig av størrelse eller lokalisering. Dagens forskjellsbehandling av bedrifter i ulike deler av landet vil bli redusert. Dette vil gi positive effekter for bedriftene direkte (f eks ved ensartet gebyrpraksis), men vil på generell basis gi grunnlag for like rammevilkår i markedet (f eks ved at det gis samme typen pålegg knyttet til samme typen mangler hos kontrollobjektene).

Samtidig kan det forventes at det vil skje en kompetanseheving og økt grad av profesjonalitet hos de nye tilsynsenhetene, bl a som følge av et større faglig fellesskap og forventet risikorettet og enhetlig prioritering av tilsynsvirkomheten. Dette vil i sin tur gi økt forutsigbarhet og økt likebehandling for bedriftene.

Større, og enhetlig organiserte lokale tilsyn vil også gi økt fleksibilitet og tilgjengelighet i forhold til behovet hos brukerne. For slakterivirksomhet vil dette medføre at tilsynet lettere kan tilpasses dagens industrielt baserte produksjon.

Det kan også forventes at en statligggjøring over tid skaper felles interne holdninger til virksomheten og den praktiske utøvelse av denne. Dette antas å være et mindre moment for bedriftene, men en bedring her vil åpenbart redusere et tilstedeværende «irritasjonsmoment»

En endret laboratoriestruktur forventes å gi økt profesjonalitet og sikkerhet mht prøveresultater m.v., uten at det her vil være tale om store forandringer i praksis.

Effekten av en reorganisering av tilsynet må også ses i lys av at produksjon av næringsmidler i dag til dels er meget spesialisert og industrialisert i forhold til tidligere. Produksjonen skjer for store markeder innenlands (og for eksport), noe som bl a innebærer at varer som produseres lokalt ikke nødvendigvis konsumeres lokalt. Et enhetlig tilsyn med et perspektiv utover det lokale representerer her en mulig effektiviseringsgevinst for bedriftene.

Reorganiseringen sammen med internkontrollen forventes å innebære en praktisk overføring av enkelte tilsynsoppgaver fra det offentlige til bedriftene. For de aller fleste bedriftene representerer dette et gode, i og med at de da selv kan ta hånd om og har full kontroll med oppgavene. Denne egenoppfølgingen kan slik sett

representere effektiviseringsmuligheter for bedriftene. For enkelte mindre bedrifter vil imidlertid en ekstern kunnskapsressurs med dette forsvinne, uten at man finner en erstatning. For enkelte mindre bedrifter (og enkelte bransjer) vil de praktiske forutsetninger heller ikke være til stede for å kunne følge opp internkontrollprinsippet på en komplett måte. For disse bedriftene vil den nye situasjonen muligens oppleves som negativ. På den annen side vil overgangen til internkontroll gi muligheter for å øke oppmerksomheten fra tilsynets side mot mindre bedrifter ute i verdiskapingskjeden, som f eks. bevertningssteder og småbutikker. Dette vil kunne representere en positiv «veiledningsresurs» for disse bedriftene.

Som påpekt i *"Næringsmiddeltilsynet i Norge - forslag til reorganisering"* i vedlegg 3 hviler disse effektene i stor grad på at det tas et aktivt organisatorisk grep i implementeringen av utvalgets forslag. Det er også en grunnleggende forutsetning at et reorganisert tilsyn ivaretar de ulike bransjer/sektorer på en fullverdig måte (dvs. at ikke prioriteringen av oppgaver f eks. skjer ut fra hvor størstedelen av personellet har sin fortid).

14.3.3.3 Framtidig finansiering

Vi har ikke noe sikkert grunnlag for å angi retning mht nivå eller form på framtidige avgifter, bortsett fra at det må forventes å skje en forenkling (én avgift) samt en forsterkning mht. kostnadsorientering.

Dersom avgiftsprovenyet opprettholdes noenlunde som i dag, vil den samlede virkning på industriens kostnader bli uendret. Det vil imidlertid kunne bli tale om en omfordeling mellom ulike bransjer, sannsynligvis en nivåreduksjon for kjøttbransjen og en nivåheving for øvrige næringsmidler. Innføring av internkontroll som en generell kontrollform innebærer at tilsynsmyndighetene i langt større grad enn før blir en «revisjonsmyndighet» og dermed kan bruke mindre ressurser på det tradisjonelle tilsynet. Forenkling av lovverk og organisering vil, som påpekt ovenfor, kunne gi innsparingsmuligheter for offentlig forvaltning. I sum må disse forhold forventes å innebære en samlet reduksjon i bedriftenes kostnader.

14.3.3.4 Oppsummering av konsekvensene

Oppsummert vurderer vi det slik at de største efffektene for næringsmiddelvirksomhetene knytter seg til selve reorganiseringen av næringsmiddeltilsynet og mer spesifikt til økt profesjonalitet, fleksibilitet og ikke minst økte muligheter for likebehandling av bedrifter fra det nye utøvende (lokale) tilsynsapparatet.

I tillegg til dette vil vi vise til at reorganiseringen har som effekt en tydeliggjøring av ansvar og muligheten for å henvende seg «ett sted».

Vi vil også peke på et betydelig gevinstpotensiale for enkelte bedrifter ved oppryddingen i regelverket, og mer spesifikt på forventet fokus på resultater framfor aktiviteter i framtidige bestemmelser.

I tabellen nedenfor har vi gjort en forenklet gruppering og gradering av de ulike virkningene for industrien. Vi har her delt inn de antatte effekter for industrien i fire kategorier:

- Kostnadseffektivitet - dvs. hvorvidt forslagene kan forventes å stimulere til ytterligere økonomisk rasjonell drift
- Oversikt/forutsigbarhet - dvs. hvorvidt forslagene kan forventes å skape bedre oversikt eller økt forutsigbarhet når det gjelder bedriftenes samhandling med tilsynsapparatet
- Rettferdighet/konkurranselikhet - dvs. hvorvidt forslagene gir mer enhetlig behandling av bedrifter uavhengig av geografi og/eller skaper grunnlag for like

konkurransevilkår

- Omstillingsmulighet - dvs. hvorvidt forslagene kan forventes å stimulere bedriftenes omstillingsevne i positiv retning

	Kostnads-effektivitet	Oversikt/ forutsigbar-het	Rettferdighet/ konkurranselik-het	Omstillings-mulighet
Én lov/nytt fokus i regelverket				
Mer oversiktlig regelverk		xx	x	x
Enklere fremskaffing og fortolkning av regelverket	xx			x
Bedret teknologitilpasning for bedrif-tene	x			xx
Bedret markedstilpasning for bedriftene	x			x
Ett statlig tilsyn				
Oppgavekonsentrasjon i nytt lokalt til-syn		xx		
Mer enhetlig tilsynsvirksomhet	x		xx	
Mer resultatorientert tilsynsvirksomhet	x	x	xx	
Bedre service og tilgjengelighet	x	x		
Økt spesialisering/profesjonalisering av tilsynsvirksomheten		x	xx	
Økt «oppgaveoverføring» til bedriftene		x	x	

x - indikerer virkninger av en viss betydning i den (de) aktuelle kategori(er)
xx - indikerer virkninger av vesentlig betydning i den (de) aktuelle kategori(er)

Sett i lys av usikkerheten omkring omfanget av de virkningene vi har belyst i dette notatet, vil vi avslutningsvis vise til at den primære gevinsten ved et reorgansiert tilsyn nok er å finne i forventet effektivisering av offentlig forvaltning.

Vedlegg 1

Skisse til én ny lov om matsikkerhet

I *"Offentlig organisering av tilsynsapparatet"* i kap 12 er det konkludert med at den beste løsning vil være å samle all regulering av næringsmidler i én lov. Det vil kunne reises spørsmål om dette lar seg gjøre. Vi mener at foreliggende lovskisse skulle være tilstrekkelig svar på spørsmålet. Skissen er ikke ment å være uttømmende i alle sammenhenger.

Kap 1 Formål, virkeområde og definisjoner

§ 1-1 Formål

Lovens formål er å sikre frambud av helsemessig trygge næringsmidler og å sikre redelig frambud av næringsmidler.

§ 1-2 Hva loven gjelder

Loven gjelder all behandling og frambud av næringsmidler. Levende dyr, fisk m.v. og planteproduksjon før høsting omfattes av denne lov i den grad det er nødvendig for å sikre behandling og frambud av helsemessig trygge næringsmidler.

Loven gjelder også for innretninger og bruk av slike.

§ 1-3 Hvem loven gjelder for

Loven gjelder alle foretak som behandler, frambyr eller innfører næringsmidler.

§ 1-4 Hvor loven gjelder.

Loven gjelder for det norske territoriet og Svalbard. Loven gjelder også anlegg som er plassert på den norske del av kontinentalsokkelen, samt på norsk fartøy og luftfartøy. Som fartøy regnes her også flyttbar boreplattform eller lignende.

Kongen kan i forskrift avgrense lovens virkeområde ift §§ 1-3 og 1-4.

§ 1-5 Definisjoner.

I denne lov menes med:

a) «næringsmiddel», enhver mat- eller drikkevare, herunder drikkevann, tilsetningsstoffer og enhver annen vare som er bestemt til å konsumeres av mennesker. Innbefattet er også bearbeidede eller ubearbeidede næringsmidler som nyttes som råvarer for næringsmidler.
b) «å behandle næringsmidler», enhver håndtering, bearbeiding, lagring og transport av næringsmidler.
c) «frambud», all omsetning, servering og annen utlevering av næringsmidler, unntatt i private husholdninger.
d) «foretak», enhver virksomhet drevet av person, selskap, stiftelse, forening eller lignende som behandler eller frambyr næringsmidler uten hensyn til om foretaket er eier av næringsmidlene eller innretninger som nyttes.
e) «innretninger», alle former for emballasje, tekniske konstruksjoner, bygninger,

innredninger, utstyr og redskap som direkte eller indirekte kan ha skadelig påvirkning på næringsmidler.

f) «tilsynsmyndigheter», enhver som er tillagt tilsynsmyndighet etter denne lov.

Kap 2 Organisatoriske bestemmelser.

§ 2-1 Organiseringen av næringsmiddeltilsynet

Næringsmiddeltilsynet består av Kongen, departementet og Statens mattilsyn.

Statens mattilsyn (SMT) forestår det løpende tilsyn etter denne lov. SMT oppretter et tilstrekkelig antall regionale tilsynsenheter. Lovens geografiske virkeområde skal være tilfredstillende dekket.

SMT ledes av en direktør som oppnevnes av Kongen.

Kongen gir nærmere bestemmelser om SMTs organisasjon og virksomhet.

Kap 3 Foretakets plikter.

§ 3-1 Krav til forsvarlig virksomhet og plikt til å bistå ved tilsyn.

For å oppfylle lovens formål plikter foretaket å:

a) organisere og drive sin virksomhet på forsvarlig måte i samsvar med gjeldende næringsmiddellovgivning,
b) sørge for nødvendig og løpende opplæring av personell,
c) iverksette nødvendige tiltak i eget foretak for å forhindre at helseskadelige næringsmidler blir behandlet, frambudt eller konsumert,
d) samarbeide aktivt med tilsynsmyndighetene og å legge forholdene til rette for dem, herunder gi de opplysninger tilsynsmyndighetene trenger.

Kongen kan fastsette forskrifter om krav til behandling, opplæring, tiltak ved helsefare, meldeplikt til tilsynsmyndigheter m.v.

§ 3-2 Registrering og godkjennelse av foretak.

Før igangsettelse, utvidelse eller større omlegginger av virksomheten plikter foretaket å melde fra til tilsynsmyndighetene. Tilsvarende gjelder ved salg av foretak eller ved salg av aksjer i foretak som medfører en reell overgang av styringsrett. Salg av mer enn en tredjedel av aksjene anses som salg av foretaket.

Foretaket kan ikke sette i gang den meldepliktige virksomheten før det foreligger bekreftelse fra tilsynsmyndighetene om at meldingen er registrert. Foreligger ikke bekreftelse innen fastsatt frist, og senest innen fire uker anses meldingen som registrert.

Kongen kan i forskrifter utfylle denne bestemmelse, herunder gi bestemmelser om forhåndsgodkjenning dersom dette er nødvendig for å oppfylle internasjonale forpliktelser.

§ 3-3 Internkontroll m.v.

Kongen eller den han bemyndiger kan i forskrift pålegge foretakene å etablere internkontroll for å sikre at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov overholdes.

Det kan også utferdiges forskrifter som pålegger foretakene å etablere tilfredstillende beredskapsplaner for å møte krisesituasjoner.

Kap 4 Krav til næringsmidler, innretninger mv.

§ 4-1 Krav til næringsmidler og innretninger

Næringsmidler skal behandles og frambys på en forsvarlig måte i samsvar med gjeldende næringsmiddellovgivning.

Innretninger skal bidra til å realisere lovens formål.

§ 4-2 Vann m.v.

Vann, herunder sjøvann som nyttes i eller til behandling av næringsmidler eller til rengjøring av innretninger, skal være hygienisk og bruksmessig tilfredstillende.

Kap 5 Tilsyn

§ 5-1 Tilsyn m.v.

Tilsynsmyndighetene skal føre tilstrekkelig tilsyn og har myndighet til å gi pålegg og å fatte vedtak slik at lov og forskrifter etterleves.

Tilsynsmyndighetene skal sørge for likebehandling av foretakene samt legge risikovurdering og proporsjonalitet til grunn ved utferdigelse av forskrifter og pålegg mv.

Tilsynsmyndighetene plikter til enhver tid å ha tilfredstillende beredskapsplaner for å møte krisesituasjoner innenfor deres myndighetsområde. Tilsynsmyndighetene plikter også å innføre egne kvalitetssikringssystemer.

Kongen kan fastsette forskrifter om tilsynsvirksomheten.

§ 5-2 Tiltak ved fare for helseskade

Tilsynsmyndighetene plikter å iverksette nødvendige tiltak for å hindre at helseskadelige næringsmidler blir behandlet, frambudt eller konsumert herunder å informere offentligheten hvis nødvendig. Vedtak om offentliggjøring kan bare fattes sentralt.

Når det foreligger fare for helseskade kan tilsynsmyndighetene:

- forby behandling og frambud,
- stenge anlegg, jf § 8-2,
- beslaglegge næringsmidler og
- påby at varer uskadeliggjøres, herunder kasseres.

§ 5-3 Tilsynsmyndighetenes adgang til anlegg m.v.

Tilsynsmyndighetene har adgang til de områder, anlegg, transportinnretninger m.v. som er nødvendig for å utføre tilsynsoppgavene.

§ 5-4 Dokumentasjon, prøver m.v.

Tilsynsmyndighetene kan kreve opplysninger og dokumentasjon og foreta egne undersøkelser.

Tilsynsmyndighetene kan ved skriftlig rekvisisjon kreve utlevert vederlagsfritt nødvendige prøver.

§ 5-5 Aktsomhetsplikt

Tilsynsmyndigheten skal under utøvelse av tilsynet vise nødvendig aktsomhet. Ved pålegg e.l. plikter de å velge det alternativ som er minst byrdefullt for foretaket, forutsatt at lovens formål oppfylles.

Tilsynsmyndighetene bør avstå fra å kreve særlig sensitiv informasjon om produksjonsprosesser e.l. som ikke er påkrevet for at lovens formål skal realiseres. I de tilfeller slik informasjon kreves framlagt skal dette begrunnes. Begrunnelsen skal være skriftlig om foretaket krever det.

§ 5-6 Taushetsplikt og krav til informasjonssikring

Tilsynsmyndighetene skal sørge for at opplysninger som er undergitt taushetsplikt iht forvaltningslovens § 13 første ledd nr 2, og som er innhentet i forbindelse med tilsynet, sikres tilstrekkelig. Sentral tilsynsmyndighet plikter å utferdige nærmere sikringskrav.

Innsyn kan bare kreves av tjenestemenn som har behov for opplysningene og som har undertegnet særskilt taushetserklæring.

§ 5-7 Habilitet

Tilsynsmyndighetene plikter å iverksette tilstrekkelige tiltak for å sikre habilitet.

§ 5-8 Oppdrag

Tilsynsmyndighetene plikter på oppdrag fra foretak å kontrollere at foretaket leverer varer som er i overensstemmelse med avtalte spesifikasjoner, bransjestandarder e.l. Kontrollen skal kunne dokumenteres overfor kundene.

Tilsynsmyndighetene plikter også å utføre oppdrag for kommuner.

Oppdragsgiver betaler for kostnadene med slike oppdrag.

Kap 6 Finansiering

§ 6-1 Kostnader og avgift

Tilsynets utgifter dekkes av statskassen. Departementet kan i forskrift bestemme at de kontrollerte virksomhetene skal betale en næringsmiddelavgift. Avgiften kan graderes for ulike typer næringsmiddel. Ved fastsettelse av avgiften skal det bla tas hensyn til næringens egendekning gjennom internkontroll, internasjonalt nivå på avgiftene og om tilsynsfunksjonen også dekker andre samfunnsbehov.

Kap 7 Forskrifter

§ 7-1 Fastsettelse av forskrifter

Kongen eller den han bemyndiger kan for å oppnå lovens formål og intensjon fastsette utfyllende forskrifter. Forskriftene kan bla ta sikte på å:

- forebygge behandling, innførsel og frambud av helseskadelige næringsmidler,
- sikre god hygiene,
- fastsette krav så langt det er nødvendig for å sikre eksport av norske næringsmidler.
- angi krav for benyttelse av alment kjente varebetegnelser,
- stille krav til merking av næringsmidler slik at forbrukerne får riktige og til-

strekkelige opplysninger om næringsmidlers art, mengde, sammensetning og andre forhold av betydning,
- regulere transport og bruk av transportmidler,
- regulere hvordan behandling og frambud skal skje,
- pålegge foretak å utarbeide beredskapsplaner. Det skal tas hensyn til foretakenes størrelse, type og risiko for helseskade.

Kap 8 Tvangsmidler, straff, forholdet til andre lover, ikrafttreden m.v.

§ 8-1 Tvangsmulkt og tvangsgjennomføring av pålegg

Tilsynsmyndighetene kan ilegge tvangsmulkt til foretak som ikke etterkommer pålegg. Mulkten kan enten fastsettes som engangsbeløp eller som dagmulkt. Tvangsmulktens størrelse fastsettes under hensyn til hvor viktig det er at pålegget blir gjennomført og hvilke kostnader det antas å medføre.

Tvangsmulkten er tvangsgrunnlag for utlegg.

Pålegg som ikke etterkommes kan tvangsgjennomføres, uavhengig av om tvangsmulkt ilegges.

§ 8-2 Stengning av virksomhet

Tilsynsmyndighetene kan dersom de finner at foretaket drives på en måte som kan medføre fare for helseskade, kreve at hele eller deler av virksomheten stenges midlertidig eller permanent.

§ 8-3 Straff

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer, eller forsøker på overtredelse av bestemmelser i denne lov eller forskrift gitt i medhold av denne lov, straffes med bøter eller fengsel i inntil 2 år. Særlig grov overtredelse straffes med bøter eller fengsel i inntil 10 år. Medvirkning straffes på samme måte.

Er overtredelse av bestemmelser i eller i medhold av denne lov begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan foretaket straffes. Dette gjelder selv om ingen enkeltperson kan straffes for overtredelsen. Straffen er bøter.

§ 8-4 Forbud mot å drive næringsmiddelvirksomhet

Ved gjentatte og grove brudd på denne lov eller forskrift gitt i medhold av denne lov, kan sentral tilsynsmyndighet nekte den ansvarlige å drive foretak omfattet av loven herunder å inneha eller reelt utøve verv i slike foretak. Med verv menes medlem eller varamedlem til styre, samt daglig leder og leder av produksjonsanlegg.

Nektelsen kan gjelde for en periode av inntil to år. Ved avgjørelsen skal det legges vekt på om det under hensyn til den ansvarliges handlemåte og forholdene forøvrig synes rimelig å nekte vedkommende å drive slik virksomhet eller å inneha slike verv.

Vedtak etter denne paragraf kan ikke iverksettes før klagefristen er ute.

§ 8-5 Forholdet til andre lover

Følgende lover oppheves:
- lov 17. juni 1932 nr 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer m.v.
- lov 19. mai 1933 nr 3 om tilsyn med næringsmidler,
- lov 12. april 1957 nr 2 om slakterier, kjøttindustri og offentlig kjøttkontroll m v,

– lov 28. mai 1959 nr 12 om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer o.a. og
– lov 17. mars 1978 nr 6 om samordnet næringsmiddelkontroll.

Lov 17.7.1925 nr 11 om Svalbard § 4 skal lyde:

... lege- og sundhetsvesenet unntatt forhold regulert i lov om matsikkerhet, ...

Lov 16.6.1939 om regulering av tilvirkning og omsetning av potetmjøl § 3 nr 2 skal lyde:

De krav som skal stilles til produktenes kvalitet med unntak for forhold som er regulert i lov om matsikkerhet.

Lov 2. des 1955 nr 2 om helsemessig beredskap § 2 nr 8 oppheves.

Lov 16.6.1972 nr 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår ny § 3a skal lyde:

Det kan ikke settes krav til merking av næringsmidler med hjemmel i denne loven.

Lov 11.6.1976 nr 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrolloven) § 2 første ledd nytt andre punktum skal lyde:

Loven gjelder ikke for produkter som er regulert i eller i medhold av annen lov som ivaretar de hensyn som er nevnt i § 1 annet ledd.

Lov 18.12.1981 nr 90 om merking av forbruksvarer § 2 første ledd skal lyde:

Loven omfatter varer som omsettes eller er beregnet på å omsettes her i landet hovedsakelig til personlig bruk for kjøperen, dennes familie, husstand, eller omgangskrets (forbruksvarer) med unntak for varer e.l. som er regulert i lov om matsikkerhet.

Lov 19.11.1982 nr 66 om helsetjenesten i kommunene § 4a-1 skal lyde:

I samsvar med formål for kommunehelsetjenesten som er nevnt i § 1-2, kan departementet gi forskrifter om miljørettet helsevern herunder om hygieniske forhold i bygninger, boliger, lokaler, innretninger og enhver form for virksomhet med unntak for forhold som er regulert i lov om matsikkerhet.

Samme lovs § 7-9 oppheves.

Lov 5.8.1994 om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven) § 1-1 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Smitte forbundet med næringsmidler er regulert i lov om matsikkerhet.

Lov 2.4.1993 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer (genteknologiloven) § 2 nytt tredje ledd skal lyde:

Loven omfatter ikke næringsmidler regulert i lov om matsikkerhet.

§ 8-6 Næringsmiddelforskrifter hjemlet i eksisterende lover

Forskrifter som omhandler næringsmidler o.l. hjemlet i
– lov 17. juni 1932 nr 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer m.v.
– lov 19. mai 1933 nr 3 om tilsyn med næringsmidler,
– lov 12. april 1957 nr 2 om slakterier, kjøttindustri og offentlig kjøttkontroll m v eller
– lov 28. mai 1959 nr 12 om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer o.a.

skal fortsatt være gyldige. De skal omhjemles til lov om matsikkerhet senest to år etter at loven er trådt i kraft.

Forskrifter som kan hjemles i denne loven og som ikke er tatt inn i Lovdatas forskriftsbase og hjemlet i denne loven innen to år etter at loven er trådt i kraft, oppheves.

Kommunale helseforskrifter hjemlet i den opphevede sunnhetsloven av 16.5.1860 oppheves. Kommunale torgforskrifter og forskrifter om mobil handel hjemlet i lov 6.6.1980 nr 21 om handelsvirksomhet oppheves.

§ 8-7 Ikrafttreden

Loven trer i kraft straks.

Vedlegg 2

Kommentarer til de enkelte bestemmelser i lovskissen

Til § 1-1 Formål

«Lovens formål er å sikre frambud av helsemessig trygge næringsmidler og å sikre redelig frambud av næringsmidler.»

Dagens næringsmiddellover omfatter både helse, redelighet og kvalitet. Ny lov foreslås derimot begrenset til helse og redelighet. Hva disse formålene innebærer er det redegjort for i rapportens *"Behov for lovgivning og offentlig tilsyn samt hvilke hensyn myndighetene bør ivareta"* i kap 10. Vi viser derfor til fremstillingen der.

Skillet mellom de tre nevnte hensyn er ikke skarp og det fordrer klargjøring. Krav motivert i helse og redelighet vil naturlig nok i enkelte sammenhenger innebære krav til en vares kvalitet og kan derfor forveksles med såkalte kvalitetsbestemmelser. Av den grunn er det viktig å se på det bakenforliggende hensynet for reguleringen.

Det er imidlertid et faktum at EØS-avtalen innebærer implementering av en del bestemmelser vi vil klassifisere som kvalitetsregler. Likeledes vil det være et behov for å regulere bruken av allment kjente varebetegnelser på norske produkter. I de aller fleste tilfeller vil den siste type bestemmelser kunne karakteriseres som en redelighetsbestemmelse, se avsnitt 10.5.2, men det kan tenkes tilfeller der dette ikke er tilstrekkelig.

Av disse grunner åpnes det derfor i § 7-1 mulighet for å fastsette slike bestemmelser i forskrifter. Dette er et unntak fra lovens generelle virkeområde som er begrenset til helse og redelighet og det forutsettes derfor at adgangen bare benyttes i begrenset grad.

Til § 1-2 Hva loven gjelder

*«Loven gjelder all behandling og frambud av næringsmidler. Levende dyr, fisk m.v. og planteproduksjon før høsting omfattes av denne lov i den grad det er nødvendig for å sikre behandling og frambud av helsemessig trygge næringsmidler.*Loven gjelder også for innretninger og bruk av slike.»

Lovens virkeområde er i utgangspunktet begrenset til næringsmidler. Det omfatter bl a fisk som er fanget, planter som er høstet, dyr som slaktes og melk.

Gode næringsmidler forutsetter imidlertid at planter og dyr er friske. Det innebærer at det i enkelte sammenhenger vil være behov for å stille krav til og evt undersøke planten/dyret før høsting/melking/slakting osv. Det kan f eks vises til forskrifter hvor fisk o.l. fra enkelte forurensede fjorder ikke tillates benyttet som næringsmidler.

Samtidig er planteproduksjon og dyrehold regulert av andre lover. Loven foreslås ikke å overlappe slike. Med denne begrensningen gis det adgang til å fastsette krav til planteproduksjon og oppdrett av dyr som vilkår for at plantene/dyr skal kunne nyttes som grunnlag for næringsmidler.

For å avskjære usikkerhet om hvor langt tilbake i kjeden loven skal gjelde går det klart fram at den gjelder næringsmiddelhensynene i hele verdikjeden fram til forbruker. For å avklare grensen mot annen lovgivning blir det derfor viktig å avgjøre hvilket hensyn som skal ivaretas gjennom forskrift eller enkeltvedtak. Dreier det seg om et næringsmiddelhensyn, se kommentarene til § 1-1 skal det

hjemles i matsikkerhetsloven. Dreier derimot forskriften/vedtaket seg om f.eks. dyrehelseforhold må det hjemles i den aktuelle lovgivningen, dvs. lov om tiltak mot dyresjukdommer.

På denne måten avgrenser man bruken av loven etter hvilket forvaltningsområde som er det aktuelle, og man får en klar grensegang mot lover som regulerer andre forvaltningsområder. Det kan selvfølgelig tenkes forhold som tar sikte på å regulere flere hensyn samtidig. I disse tilfellene må forskriften eller vedtaket hjemles i flere lover.

Som et resultat av dette vil f eks bønder og fiskere kunne bli direkte regulert med hjemmel i denne loven. Eksempler kan være melkerom eller melkeutstyr, lagring av levende fisk ombord i brønnbåt eller steng osv.

Behandling og frambud av næringsmidler er definert i § 1-5 og trenger ingen nærmere beskrivelse her.

I annet ledd spesifiseres det at loven også gjelder for «innretninger», dvs ting som kan ha en skadelig påvirkning på næringsmidler. Eksempler på dette er emballasje, kokekar, bestikk, innredninger, osv. Slike innretninger kan tilføre næringsmidlene skadelige stoffer, og det er derfor naturlig at disse reguleres av matsikkerhetsloven.

Dagens næringsmiddellov inneholder også hjemmel til å regulere bla kosmetikk ol. Slike forhold bør helt klart legges til andre lover hvor det mer naturlig hører hjemme dvs produktkontrolloven.

Til § 1-3 Hvem loven gjelder for

«Loven gjelder alle foretak som behandler, frambyr eller innfører næringsmidler.»

Loven gjelder bare foretak. Hva som skal regnes som foretak er definert i §1 - 5. En nærmere grensedragning kan imidlertid være nødvendig. Det sentrale blir ordet «virksomhet», se definisjonen i §1-5. Dette uttrykket er brukt flere steder i norsk lovgivning, feks skatteloven. Det er imidlertid ikke ment at man skal kunne tolke det på samme måte i denne loven som i andre lover.

På den ene siden er det klart at tilberedning og servering i private husholdninger ikke er virksomhet, og faller således utenfor loven. Dette gjelder også private brønner e.l. På den annen side er det like klart at produksjon, servering el av næringsmidler i den hensikt å tjene penger på det klart er virksomhet, og således omfattes av loven. Dette omfatter også vannverk som leverer vann til andre mot betaling.

I mellom disse to ytterpunktene finnes det imidlertid mange ulike former for tilberedning og servering av næringsmidler. Det kan feks være kakebasarer og lotterier, årsmøtet i idrettslaget osv. Det kan i slike tilfeller være viktig å skille mellom selve frambudet og stedet de tilberedes.

Når det gjelder frambudet vil det sentrale bli å vurdere adgangen til det. Arrangementer av «privat» karakter anses det naturlig ikke å omfattes av loven. Eksempler på dette er brylluper eller andre lukkede selskaper f eks på et grendehus. Arrangementer som er åpne for et ubestemt antall personer vil det imidlertid være naturlig at faller inn under loven.

Grendehuset derimot, hvor f eks bryllupet holdes, er klart omfattet av lovens bestemmelser. Stedet brukes her i flere sammenhenger, og leies ut mot betaling. Kjøkken, severingsområde osv i slike lokaler vil derfor falle innenfor lovens bestemmelser.

Det kan også tenkes virksomhet som ikke har et ønske om å tjene penger i det hele, snarere tvert i mot. Eksempler på dette er utdeling av mat til hjemløse, rusmisbrukere etc. Da et av lovens sentrale formål er å sikre at bare helsemessig trygg mat

distribueres til andre, er det naturlig at slik virksomhet også vil være omfattet av loven.

Til § 1-4 Hvor loven gjelder.

*«Loven gjelder for det norske territoriet og Svalbard. Loven gjelder også anlegg som er plassert på den norske del av kontinentalsokkelen, samt på norsk fartøy og luftfartøy. Som fartøy regnes her også flyttbar boreplattform eller lignende.*Kongen kan i forskrift avgrense lovens virkeområde i forhold til §§ 1-3 og 1-4.»

Dagens lovgivning gjelder ikke på Svalbard. Lovgivningen vedr. næringsmiddeltilsynet på Svalbard er gammel og utilstrekkelig. Med den aktivitet som etterhvert utfolder seg der er det naturlig også å la loven gjelde der. Dersom det vil være praktiske problemer m h t å få andre lands bosettinger til å etterkomme lovens krav, f eks de russiske, foreslår vi at man i forskrift kan avgrense virkeområdet slik at den bare gjelder det norske samfunnet.

For å unngå usikkerhet mht reguleringene på f eks ferger, installasjonene i Nordsjøen etc. spesifiseres det at loven også gjelder på disse.

Til § 1-5 Definisjoner.

I denne lov menes med:

a) «næringsmiddel», enhver mat- eller drikkevare, herunder drikkevann, tilsetningsstoffer og enhver annen vare som er bestemt til å konsumeres av mennesker. Innbefattet er også bearbeidede eller ubearbeidede næringsmidler som nyttes som råvarer for næringsmidler.
b) «å behandle næringsmidler», enhver håndtering, bearbeiding, lagring og transport av næringsmidler.
c) «frambud», all omsetning, servering og annen utlevering av næringsmidler, unntatt i private husholdninger.
d) «foretak», enhver virksomhet drevet av person, selskap, stiftelse, forening eller lignende som behandler eller frambyr næringsmidler uten hensyn til om foretaket er eier av næringsmidlene eller innretninger som nyttes.
e) «innretninger», alle former for emballasje, tekniske konstruksjoner, bygninger, innredninger, utstyr og redskap som direkte eller indirekte kan ha skadelig påvirkning på næringsmidler.
f) «tilsynsmyndigheter», enhver som er tillagt tilsynsmyndighet etter denne lov.

Bokstav a definerer hva som menes med næringsmidler. Dette må avgrenses mot andre varer som også er bestemt til å konsumeres av mennesker, men som har andre formål. Ett eksempel her er legemidler som reguleres av legemiddellovgivningen. Grensen må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Det kan tenkes produkter som det kan være vanskelig å klassifisere. Ett eks er slankemidler. Dersom slankemiddelet er basert på medisinske vitenskapelige prinsipper vil det naturlig nok falle inn under legemiddellovgivningen. I alle andre tilfeller vil det være naturlig å klassifisere det som et næringsmiddel.

Alkohol er etter denne definisjonen et næringsmiddel. Rene alkoholpolitiske spørsmål reguleres av alkoholloven, mens andre forhold vil reguleres av matsikkerhetsloven.

Bokstav e definerer «innretninger». Det skal understrekes at dette omfatter også emballasje. Det er et klart behov for å regulere slik emballasje til næringsmidler. Dette gjelder både helse- og merkebestemmelser. Det understrekes derfor spesielt at emballasje er omfattet av loven.

Til § 2 - 1 Organiseringen av næringsmiddeltilsynet

*«Næringsmiddeltilsynet består av Kongen, departementet og Statens mattilsyn.*Statens mattilsyn (SMT) forestår det løpende tilsyn etter denne lov. SMT oppretter et tilstrekkelig antall regionale enheter. Lovens geografiske virkeområde skal være tilfredstillende dekket.

SMT ledes av en direktør som oppnevnes av Kongen.

Kongen gir nærmere bestemmelser om tilsynets organisasjon og virksomhet.»

Første ledd fastsetter prinsippet om ett statlig mattilsyn (næringsmiddeltilsyn). Tilsynsområdet er en viktig del av den nasjonale helsepolitikken. Det vil etter vår oppfatning derfor være mest naturlig å utnevne Sosial- og helsedepartementet som ansvarlig departement.

Det presiseres at dagens Statens næringsmiddeltilsyn foreslås nedlagt og erstattet av et nytt forvaltningsorgan som vi foreslår å kalle Statens mattilsyn (SMT). Den del av Fiskeridirektoratet som fører næringsmiddelkontroll (kvalitetskontroll) med fisk foreslås overført til det nye direktoratet.

Andre ledd pålegger staten å opprettholde en desentralisert struktur på tilsynsapparatet. Mange av tilsynsobjektene er små foretak, eks. gatekjøkken, kiosker etc. Likedan er samarbeidet med lokale helsemyndigheter viktig. Det er derfor viktig å opprettholde den lokale tilknytningen til tilsynsområdet. Det naturlige utgangspunkt er derfor at SMT overtar ansvaret for dagens KNT'er. Departementet må imidlertid stå fritt til å organisere tilsynet ut fra dette utgangspunktet.

Fjerde ledd gir Kongen myndighet til å fatte utfyllende bestemmelser. I tråd med utredningens *"Offentlig organisering av tilsynsapparatet"* i kap 12 vil vi anbefale at det oppnevnes et faglig konsultasjonsråd med representanter fra de departementene som i dag er ansvarlige for næringsmiddeltilsynet, samt representanter fra forbrukerne og næringen. Det forutsettes at representantene i dette rådet oppnevnes på forholdsvis høyt nivå. Rådet bør ikke ha noen formelle rettigheter, men bør kunne komme med innspill og bidrag av faglig karakter. Likedan vil et slikt råd gi deltakerne en åpning inn til et system hvor de har interesser.

Til § 3-1 Krav til forsvarlig virksomhet og plikt til å bistå ved tilsyn.

«For å oppfylle lovens formål plikter foretaket å:

a) organisere og drive sin virksomhet på forsvarlig måte i samsvar med gjeldende næringsmiddellovgivning,
b) sørge for nødvendig og løpende opplæring av personell,
c) iverksette nødvendige tiltak i eget foretak for å forhindre at helseskadelige næringsmidler blir behandlet, frambudt eller konsumert,
d) samarbeide aktivt med tilsynsmyndighetene og å legge forholdene til rette for dem, herunder gi de opplysninger tilsynsmyndighetene trenger.

Kongen kan fastsette forskrifter om krav til behandling, opplæring, tiltak ved helsefare, meldeplikt til tilsynsmyndigheter m.v.»

Bestemmelsen fastlegger foretakenes plikter etter loven.

Bokstav a kunne rent juridisk vært utelatt. Det er en selvfølge både at man skal drive forsvarlig og i samsvar med gjeldende lovgivning. Imidlertid kan det av hensyn til lovens informasjonsverdi overfor foretakene være fornuftig å ta med en slik «fanebestemmelse».

Bokstav b krever at foretakene sørger for løpende opplæring av personell. Dette må selvfølgelig avgrenses slik at opplæringen har relevans i forhold til lovens formål. Produksjon og salg av næringsmidler adskiller seg på mange måter fra andre former for næringsdrift ved at produktene kan innebære en helserisiko for et stort

antall mennesker. Dette setter store krav ikke bare til foretaket i seg selv, men også den enkelte ansatte som jobber med næringsmiddelet. God og oppdatert kunnskap hos disse er derfor av stor viktighet.

Kravet til opplæring kan spenne over hele skalaen, fra de helt små og enkle forhold som kan læres uten at det feks drives organisert kursvirksomhet, til mer grunnleggende forhold.

Bokstav c pålegger foretakene en selvstendig aksjonsplikt for å hindre at helsefarlige næringsmidler blir behandlet, frambudt eller konsumert. Det første alternativet handler om interne tiltak. De to siste kan f eks innebære en selvstendig plikt til å sørge for at varer blir trukket tilbake fra markedet dersom det oppdages helserisiko utover det akseptable.

Bokstav d pålegger foretakene en plikt til å samarbeide og bistå tilsynet i dets arbeid. Dette anses nødvendig for et effektivt tilsyn. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 5 - 4 og kan gi grunnlag for å pålegge bedrifter å utlevere opplysninger el som anses nødvendige for at tilsynet skal kunne utføre sine oppgaver tilfredstillende.

Til § 3-2 Registrering og godkjennelse av foretak.

*«Før igangsettelse, utvidelse eller større omlegginger av virksomheten plikter foretaket å melde fra til tilsynsmyndighetene. Tilsvarende gjelder ved salg av foretak eller ved salg av aksjer i foretak som medfører en reell overgang av styringsrett. Salg av mer enn en tredjedel av aksjene anses som salg av foretaket.*Foretaket kan ikke sette i gang den meldepliktige virksomheten før det foreligger bekreftelse fra tilsynsmyndighetene om at meldingen er registrert. Foreligger ikke bekreftelse innen fastsatt frist, og senest innen fire uker anses meldingen som registrert.

Kongen kan i forskrifter utfylle denne bestemmelse, herunder fastsette bestemmelser om forhåndsgodkjenning dersom dette er nødvendig for å oppfylle internasjonale forpliktelser.»

Etter dagens system må foretakene godkjennes av tilsynsmyndighetene før virksomhet kan igangsettes. Vi kan ikke se at det er behov for et slikt absolutt krav. For å få et mest mulig smidig system foreslår vi derfor en registreringsordning som utgangspunkt. Myndighetenes behov er i første omgang å vite hvilke foretak som utøver næringsmiddelvirksomhet. Dette danner grunnlaget for den løpende kontrollen av virksomhetene.

Annet ledd bestemmer at virksomheten ikke kan iverksettes før meldingen er registrert hos tilsynsmyndighetene. På denne måten vil det være mulig å utføre kontroll av lokalene og området før virksomheten starter. Det er imidlertid lagt inn en tidsfrist for myndighetene. Grunnen til dette er at treg saksbehandling ikke skal kunne hindre nyetableringer av virksomheter.

Person som er omfattet av vedtak etter § 8-4 kan ikke registrere foretak etter loven.

Tredje ledd gir departementet myndighet til å gi utfyllende bestemmelser. EØS-avtalen medfører bla et krav om til forhåndsgodkjenning av visse typer virksomhet. Krav om forhåndsgodkjenning bør i utgangspunktet begrenses til de tilfeller der dette følger av internasjonale forpliktelser.

Til § 3-3 Internkontroll m.v.

«Kongen eller den han bemyndiger kan i forskrift pålegge foretakene å etablere internkontroll for å sikre at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov over-

*holdes.*Det kan også utferdiges forskrifter som pålegger foretakene å etablere tilfredstillende beredskapsplaner for å møte krisesituasjoner.»

Første ledd er en videreføring av dagens lovgivning. Myndighetspålagt internkontroll består i at foretakene skal føre kontroll med egen regeletterlevelse. Denne kontrollen kan bestå i administrative rutiner, prøvetaking etc. Tilsynsmyndighetenes kontroll består i en revisjon av foretakenes dokumentasjon av internkontrollen, samt av stikkprøvekontroll. Slik stikkprøvekontroll vil under dette systemet kunne reduseres i forhold til dagens nivå.

Annet ledd gir departementet rett til å innføre forskrifter der foretakene pålegges å innføre beredskapsplaner for å møte evt krisesituasjoner.

Til § 4-1 Krav til næringsmidler og tekniske innretninger

*«Næringsmidler skal behandles og frambys på en forsvarlig måte i samsvar med gjeldende næringsmiddellovgivning.*Innretninger skal bidra til å realisere lovens formål.»

Bestemmelsen er juridisk sett unødvendig, men den anses som en fordel av hensyn til lovens informasjonsverdi. Loven praktiseres og leses stort sett av personer som ikke er jurister. På et så sentralt felt som næringsmiddelomsetning anses det derfor viktig at loven har en tilstrekkelig informasjonsverdi.

Til § 4-2 Vann m.v.

«Vann, herunder sjøvann som nyttes i eller til behandling av næringsmidler eller til rengjøring av innretninger, skal være hygienisk og bruksmessig tilfredstillende.»

Drikkevann omfattes av definisjonen i § 1-5 og er dermed omfattet av § 4-1. Vann som brukes til rengjøring feks av maskineri omfattes også av loven.

Til § 5-1 Tilsyn m.v.

*«Tilsynsmyndighetene skal føre tilstrekkelig tilsyn og har myndighet til å gi pålegg og å fatte vedtak slik at lov og forskrifter etterleves.*Tilsynsmyndighetene skal sørge for likebehandling av foretakene samt legge risikovurdering og proporsjonalitet til grunn ved utferdigelse av forskrifter og pålegg mv.

Tilsynsmyndighetene plikter til enhver tid å ha tilfredstillende beredskapsplaner for å møte krisesituasjoner innenfor deres myndighetsområde. Tilsynsmyndighetene plikter også å innføre egne kvalitetssikringssystemer.

Kongen kan fastsette forskrifter om tilsynsvirksomheten.»

Annet ledd pålegger tilsynsmyndighetene visse plikter overfor de kontrollerte foretakene. Det nedfelles visse prinsipper som skal følges. Dette er prinsipper som også diskuteres internasjonalt, bla i FN-organet Codex Alimentarius. Risikovurdering betyr at man vurderer sannsynligheten for skade og alvorligheten av evt. skade. Vurderes risikoen å være stor fordrer det et nøyere tilsyn enn et forhold som ikke har så stor risiko.

Proporsjonalitet betyr at de tiltak som settes inn skal stå i forhold til den skade overtredelsen kan medføre. Man skal ikke «skyte spurv med kanoner».

Tredje ledd fastlegger en plikt for tilsynsmyndigheten til å etablere og vedlikeholde en beredskapsplan. Denne planen skal inneholde hvilke tiltak som skal utføres under visse forutsatte krisesituasjoner. Skader via mat kan få dramatiske konsekvenser og det er derfor viktig å nedfelle et prinsipp om en slik plikt.

Beredskapsforhold for laboratorier er i dag regulert i lov 2. desember 1955 nr 2 om helsemessig beredskap. For å unngå dobbeltregulering og at beredskapsforhold

blir regulert i to forskjellige lover foreslås alle beredskapstiltak vedrørende næringsmidler regulert i lov om matsikkerhet.

Til § 5-2 Tiltak ved fare for helseskade

*«Tilsynsmyndighetene plikter å iverksette nødvendige tiltak for å hindre at helseskadelige næringsmidler blir behandlet, frambudt eller konsumert herunder å informere offentligheten hvis nødvendig. Vedtak om offentliggjøring kan bare fattes sentralt.*Når det foreligger fare for helseskade kan tilsynsmyndighetene:

– forby behandling og frambud,
– stenge anlegg, jf § 8-2,
– beslaglegge næringsmidler og
– påby at varer uskadeliggjøres, herunder kasseres.»

Første ledd korresponderer med foretakenes plikt etter § 3-1. Selv om det er naturlig at tilsynsmyndighetene har en slik plikt også uten at det eksplisitt nevnes i loven synes det naturlig å ta det med. Dette for å fremheve at pliktene er fordelt på begge parter. Det antas at dette kan virke «oppdragende» på tilsynsmyndighetene selv, samtidig som det er et signal om at det offentlige ved å påta seg visse forpliktelser overfor samfunnet også har en faktisk plikt til å oppfylle disse.

Offentliggjøring av vedtak kan være nødvendig i visse tilfeller. Eksempelvis for å informere offentligheten om helseskadelige matvarer som allerede er distribuert rundt til detaljistleddet. Slik offentliggjøring kan ved feilaktig bruk skape store problemer for leverandøren av produktet, og det anses derfor nødvendig å samle denne myndigheten til Statens mattilsyn sentralt.

Behovet for åpenhet understrekes. Det kan her vises til myndighetenes mangelfulle informasjon i tiden etter Tsjernobyl-katastrofen.

Annet ledd fastsetter visse tiltak myndighetene kan iverksette ved fare for helseskade. Bestemmelsen må ses i sammenheng med kravet til risikovurdering og proporsjonalitet i § 5-1. Tredje og fjerde strekpunkt innebærer også en plikt og en rett til å kreve tilbaketrekking av varer som allerede er frambudt for salg, feks i dagligvareforretninger.

Til § 5-3 Tilsynsmyndighetenes adgang til anlegg m.v.

«Tilsynsmyndighetene har adgang til de områder, anlegg, transportinnretninger m.v. som er nødvendig for å utføre tilsynsoppgavene.»

Tilsynsmyndighetene må gis adgang til områder som er nødvendige for å kunne utføre tilsynsoppgavene. Det må være opp til myndighetene selv å bestemme hva som er nødvendig. En evt. innsigelsesrett fra foretakenes side vil kunne føre til at det blir umulig for tilsynet å løse oppgavene sine, eller i alle fall forsinke dem. Det kan på dette forvaltningsområdet lett tenkes situasjoner der det er viktig å handle raskt.

Tilsynsmyndighetenes vedtak kan selvfølgelig påklages i ettertid.

Til § 5-4 Dokumentasjon, prøver m.v.

*«Tilsynsmyndighetene kan kreve opplysninger og dokumentasjon og foreta egne undersøkelser.*Tilsynsmyndighetene kan ved skriftlig rekvisisjon kreve utlevert vederlagsfritt nødvendige prøver.»

Første ledd fastsetter hva tilsynsmyndighetene kan basere sine avgjørelser på. Motsvarende vil foretakene ha plikt til å gi tilsynsmyndighetene det de etter bestemmelsen har bruk for. Bestemmelsen må leses i sammenheng med § 5-5, se nedenfor.

Annet ledd gir tilsynsmyndigheten rett til å utta vederlagsfrie prøver. Dagens tilstand varierer noe på dette området. Det er imidlertid vanlig fra andre tilsynsområder at foretakene ikke kan kreve betaling fra tilsynsmyndighetene for prøver. Kravet om skriftlig rekvisisjon er tatt med som et ledd i kravet til likebehandling og proporsjonalitet i tilsynsmyndighetenes arbeid.

Til § 5-5 Aktsomhetsplikt

*«Tilsynsmyndigheten skal under utøvelse av tilsynet vise nødvendig aktsomhet. Ved pålegg e.l. plikter de å velge det alternativ som er minst byrdefullt for foretaket, forutsatt at lovens formål oppfylles.*Tilsynsmyndighetene bør avstå fra å kreve særlig sensitiv informasjon om produksjonsprosesser e.l. som ikke er påkrevet for at lovens formål skal realiseres. I de tilfeller slik informasjon kreves framlagt skal dette begrunnes. Begrunnelsen skal være skriftlig om foretaket krever det.»

Første ledd er en presisering av proporsjonalitetsprinsippet. Dersom man ved pålegg el kan velge mellom flere alternative reaksjonsformer er det et selvfølgelig utgangspunkt at det minst byrdefulle alternativ velges. Vi mener allikevel prinsippet bør lovfestes. Ved klare brudd på prinsippet vil det derfor være mulig for foretakene å klage på vedtaket på denne bakgrunn. Det forutsettes imidlertid at en slik klage bare tas til følge der det er nokså klare brudd på prinsippet. I motsatt fall ville det være for lett for «kranglevorne» foretak å skape mye unødvendig trøbbel for tilsynsmyndighetene. Det nytter ikke i en hektisk situasjon å kreve millimeterskjønn.

Annet ledd pålegger også tilsynsmyndighetene aktsomhet når de krever særlig sensitiv informasjon. Selv om de er underlagt både taushetsplikt og informasjonssikringssystemer øker alltid faren for at uvedkommende får tak i opplysningene når de spres til andre. Tilsynsmyndighetene pålegges derfor en begrunnelsesplikt da det er naturlig at foretaket vet hvorfor de må gi fra seg opplysningene.

Til § 5-6 Taushetsplikt og krav til informasjonssikring

*«Tilsynsmyndighetene skal sørge for at opplysninger som er undergitt taushetsplikt iht forvaltningslovens § 13 første ledd nr 2, og som er innhentet i forbindelse med tilsynet, sikres tilstrekkelig. Sentral tilsynsmyndighet plikter å utferdige nærmere sikringskrav.*Innsyn kan bare kreves av tjenestemenn som har behov for opplysningene og som har undertegnet særskilt taushetserklæring»

Tilsynsmyndighetene vil i sitt arbeid ofte måtte innhente opplysninger som omfattes av taushetsbestemmelsene i forvaltningsloven. Slike opplysninger vil i verste fall kunne ødelegge en bedrifts eksistensgrunnlag dersom uvedkommende får tilgang til opplysningene. Selv om bestemmelsene i forvaltningsloven også gjelder i denne sammenheng, finner vi det allikevel nødvendig å understreke betydningen av dette. Bestemmelsen understreker derfor at tilsynsmyndighetene plikter å sikre slike opplysninger tilstrekkelig. Med dette menes at det skal lages systemer som er en garanti mot misbruk. Det kan ikke aksepteres noe «slingringsmonn» i denne sammenheng. Det understrekes at den regjeringsfastsatte Beskyttelsesinstruksen og det såkalte Datasikkerhetsdirektivet skal etterleves.

Forøvrig viser vi til de generelle reglene om det offentliges erstatningsansvar. Brudd på reglene om taushetsplikt vil medføre erstatningsansvar for det offentlige dersom vilkårene er oppfylt. Det vises i denne sammenheng til reglene i skadeserstatningslovens *"Sammendrag og forslag"* i kap 2, samt de ulovfestede reglene om det offentliges erstatningsansvar.

Andre ledd pålegger tjenestemenn å undertegne taushetserklæring for å få tilgang til slike opplysninger. Det vises i denne forbindelse til at overtredelse kan

medføre straffansvar etter straffelovens § 121. Det bør innføres legitimasjonsplikt for å kunne få tilgang til slike opplysninger.

Forøvrig vises det til reglene i forvaltningslovens §§ 13 - 13e.

Til § 5-7 Habilitet

«Tilsynsmyndighetene plikter å iverksette tilstrekkelige tiltak for å sikre habilitet.»

I takt med endringene av tilsynsmyndighetenes rolle vil kravet til habilitet bli sterkere i framtiden. Særlig gjelder dette laboratoriene. Etterhvert som man går mer og mer over til avtalebaserte kvalitetskrav vil man få behov for at akkrediterte organer går god for at disse kravene er overholdt. Slike akkrediterte organer kan være enten offentlige eller private. I store deler av landet er markedet for lite til at det er fornuftig å etablere private laboratorier som alternativ til de allerede eksisterende offentlige. Foretakene vil derfor i praksis kunne bli avhengig av å bruke disse. Likedan kan det ventes at det offentlige tilsynsapparatet av egen interesse også satser på dette markedet feks for å bedre egenfinansieringen. Habilitetsproblematikken vil da komme inn med full tyngde.

Det er i en slik sammenheng avgjørende at man etablerer administrative rutiner som sikrer at slike betalte oppdrag blir utført uavhengig av tilsynsfunksjonen. For laboratorienes del vil det si at resultater av prøver som er bestilt av foretakene ikke skal komme tilsynsmyndighetene i hende. Et spørsmål er om det må gjøres unntak der det avdekkes alvorlige forhold som kan medføre helseskade. I slike tilfeller vil foretakene også ha en selvstendig plikt til å informere tilsynet.

Til § 5-8 Oppdrag

*«Tilsynsmyndighetene plikter på oppdrag fra foretak å kontrollere at foretaket leverer varer som er i overensstemmelse med avtalte spesifikasjoner, bransjestandarder e.l. Kontrollen skal kunne dokumenteres overfor kundene.*Tilsynsmyndighetene plikter også å utføre oppdrag for kommuner.

Statens mattilsyn kan fakturere oppdragsgiver for kostnadene med slike oppdrag.»

Bestemmelsen er beregnet på de behov som oppstår når de offentlig fastsatte kvalitetsbestemmelsene oppheves og erstattes av privat avtalte krav. For å sikre foretakene tilgang til en kontroll av at disse overholdes pålegges myndighetene å utføre slike kontroller.

Grunnen til at tilsynsmyndighetene pålegges en slik plikt er at det ikke kan forventes at det etableres private akkrediterte organer som har en geografisk dekning slik at alle foretak dekkes. Mange bedrifter vil være avhengig av å bruke det offentlige apparatet til slike tjenester. Det er derfor viktig å avskjære evt. tvil om myndighetenes bistandsplikt.

Likedan vil det kunne være et behov for kommuner å få utført oppdrag. Når tilsynet statliggjøres vil dagens kommunale næringsmiddeltilsyn overføres til staten. Disse utfører i dag endel andre oppdrag for kommunene, f eks kontroll av badevann, svømmebassenger etc. Det er klart et dette er en rasjonell utnyttelse av evt. ledig kapasitet. For at kommunene ikke skal være nødt til å opprette et eget apparat til de forhold som faller utenfor næringsmiddeltilsynets oppgaver, bør mattilsynet ha plikt til å utføre oppdrag for kommunene på dette.

Det forutsettes at slike tjenester betales fullt ut av oppdragsgiver.

Til § 6 - 1 Kostnader og avgift

«Tilsynets utgifter dekkes av statskassen. Departementet kan i forskrift bestemme at de kontrollerte virksomhetene skal betale en næringsmiddelavgift. Avgiften kan graderes for ulike typer næringsmiddel. Ved fastsettelse av avgiften skal det bla tas hensyn til næringens egendekning gjennom internkontroll, internasjonalt nivå på avgiftene og om tilsynsfunksjonen også dekker andre samfunnsbehov.»

Som nevnt i avsnitt 13.6 mener Næringsmiddellovutvalget prinsipielt at det offentlige bør dekke kostnadene med mattilsynet. Bakgrunnen for dette er at området er en viktig del av samfunnets forebyggende helsearbeid. Dette er imidlertid et budsjettspørsmål og i den grad myndighetene velger å delfinansiere tilsynet med en avgift foreslår vi endringer i forhold til dagens system.

På grunn av forslaget om å statliggjøre tilsynet er det naturlig at finansieringen av hele tilsynet også overtas av staten.

I dag finansieres tilsynet dels av ulike avgifter og dels av det offentlige selv, både kommunene og staten. I tråd med forenklingstankegangen foreslår vi å erstatte dagens avgifter med en næringsmiddelavgift. Kontrollbehovet er imidlertid ulikt for ulike typer næringsmidler. Likedan vil kontroll av enkelte næringsmidler ha andre aspekter enn ren næringsmiddelkontroll i seg. Eksempelvis vil kjøttkontrollen også ha til hensikt å avdekke dyrehelse- og dyrevernproblematikk, noe som det ikke er like naturlig at slakteriene skal betale. Dette må det tas hensyn til ved fastsettelsen av avgiften. Dermed er det naturlig at avgiften graderes etter hvilke objekter som kontrolleres.

Oppgaver utført av det offentlige tilsynet som oppdrag fra private bedrifter er det naturlig at bedriftene betaler fullt ut selv. Dette er betaling for tjenester og trenger ingen lovhjemmel. Det forutsettes at slik tjenesteyting ikke overprises, men kun dekker reelle kostnader og en akseptabel fortjeneste.

Til § 7-1 Fastsettelse av forskrifter

«Kongen eller den han bemyndiger kan for å oppnå lovens formål og intensjon fastsette utfyllende forskrifter. Forskriftene kan bla ta sikte på å:

- forebygge behandling, innførsel og frambud av helseskadelige næringsmidler,
- sikre god hygiene,
- fastsette krav så langt det er nødvendig for å sikre eksport av norske næringsmidler.
- angi krav for benyttelse av alment kjente varebetegnelser,
- stille krav til merking av næringsmidler slik at forbrukerne får riktige og tilstrekkelige opplysninger om næringsmidlers art, mengde, sammensetning og andre forhold av betydning,
- regulere transport og bruk av transportmidler,
- regulere hvordan behandling og frambud skal skje,
- pålegge foretak å utarbeide beredskapsplaner. Det skal tas hensyn til foretakenes størrelse, type og risiko for helseskade.»

Lovskissen som presenteres er en typisk fullmaktslov. Dette er helt nødvendig når man ser på forvaltningsområdets kompleksitet, variasjon og behovene for hyppige regelendringer. Det anses derfor som mest fleksibelt og effektivt at de mer detaljerte materielle bestemmelsene utformes som forskrifter.

De nevnte strekpunkter er ikke ment som en uttømmende opplisting. Forskrifter som tar sikte på å regulere andre forhold, må imidlertid være i overenstemmelse med lovens formål og intensjon, nemlig å sikre tilfredstillende matsikkerhet og å sikre et redelig frambud av næringsmidler.

Strekpunkt tre og fire faller imidlertid noe utenfor dette formålet, og må ses på som unntak fra hovedregelen. Begrunnelsen for dette er at det kan være et behov, både som følge av internasjonale forpliktelser og av handelsavtaler at det stilles offentlige «kvalitetskrav», dvs krav som ikke har en helse- eller redelighetsbegrunnelse. Utover dette gir loven ingen muligheter til fastsettelse av rene kvalitetskrav.

Regulering av varemerker skjer i varemerkeloven og lov om fellesmerker. For å unngå evt tvil om overlapping mellom disse lovene og merkebestemmelsen her, bør nye merkebestemmelser avgrenses mot varekjennetegn som alene skal reguleres i de to nevnte lovene.

Til § 8-1 Tvangsmulkt og tvangsgjennomføring av pålegg

«Tilsynsmyndighetene kan ilegge tvangsmulkt til foretak som ikke etterkommer pålegg. Mulkten kan enten fastsettes som engangsbeløp eller som dagmulkt. Tvangsmulktens størrelse fastsettes under hensyn til hvor viktig det er at pålegget blir gjennomført og hvilke kostnader det antas å medføre. Tvangsmulkten er tvangsgrunnlag for utlegg.

Pålegg som ikke etterkommes kan tvangsgjennomføres, uavhengig av om tvangsmulkt ilegges.»

Første ledd gir hjemmel for å ilegge tvangsmulkt. Det understrekes at slik mulkt er et inngripende vedtak og må bare benyttes når andre og mildere muligheter er prøvd. Det kan ikke settes opp en klar grense for når mulkt skal ilegges. Det er avhengig av påleggets karakter. Noen pålegg er viktigere enn andre å få satt raskt i verk. Som et minstekrav bør foretaket først ha fått en advarsel om at slik mulkt vil bli ilagt og når pålegget skal være oppfylt. Fristen vil være avhengig av forholdets karakter. I særlige tilfeller kan det varsles allerede i pålegget, men da med uttrykkelig beskjed om at flere varsler ikke blir gitt før tvangsmulkt ilegges.

Bestemmelsen legger visse føringer på hvilke momenter som skal tillegges vekt ved avgjørelsen av størrelsen på mulkten. Den skal imidlertid være en reell trussel.

Tredje ledd bestemmer at pålegg kan tvangsgjennomføres. Dette må også bare gjelde etter at foretaket har fått rimelig mulighet til å gjennomføre pålegget selv. Kostnadene med slik tvangsgjennomføring betales av foretaket.

Til § 8-2 Stengning av virksomhet

«Tilsynsmyndighetene kan dersom de finner at foretaket drives på en måte som kan medføre fare for helseskade, kreve at hele eller deler av virksomheten stenges midlertidig eller permanent.»

Stengning av en virksomhet er et svært inngripende vedtak og bør derfor bare benyttes når andre reaksjonsformer ikke har ført fram. Stengningsadgangen må også begrenses slik at det bare kan settes i verk når det er en klar fare for helseskade ved fortsatt drift. Det kan selvfølgelig tenkes ekstreme situasjoner der man går rett på stengning. Dette kan i tilfelle bare begrunnes utifra akutt fare for menneskers liv eller helse.

Til § 8-3 Straff

«Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer, eller forsøker på overtredelse av bestemmelser i denne lov eller forskrift gitt i medhold av denne lov, straffes med bøter eller fengsel i inntil 2 år. Særlig grov overtredelse straffes med bøter eller fengsel i inntil 10 år. Medvirkning straffes på samme måte. Er overtredelse av bestemmelser i eller i medhold av denne lov begått av noen som har handlet på

vegne av et foretak, kan foretaket straffes. Dette gjelder selv om ingen enkeltperson kan straffes for overtredelsen. Straffen er bøter.»

Første ledd er en straffebestemmelse for personer som overtrer bestemmelsene i denne loven. Behandling og frambud av næringsmidler kan ha store konsekvenser. Det fordrer derfor et høyt aktsomhetsnivå og aktsomhetskravet må ses i lys av dette. Forøvrig legges vanlige strafferettslige prinsipper til grunn.

Andre ledd inneholder en bestemmelse om foretaksstraff. Dette er samme formulering som i straffelovens kap 3a, og kunne således rent juridisk vært utelatt. Av hensyn til lovens informasjonsverdi overfor brukerne anses det imidlertid fornuftig å ta den med.

Til § 8-4 Forbud mot å drive næringsmiddelvirksomhet

*«Ved gjentatte og grove brudd på denne lov eller forskrift i medhold av denne lov kan sentral tilsynsmyndighet nekte den ansvarlige å drive foretak omfattet av loven herunder å inneha eller reelt utøve verv i slike foretak. Med verv menes medlem eller varamedlem til styre, samt daglig leder og leder av produksjonsanlegg.*Nektelsen kan gjelde for en periode av inntil to år. Ved avgjørelsen skal det legges vekt på om det under hensyn til den ansvarliges handlemåte og forholdene forøvrig synes rimelig å nekte vedkommende å drive slik virksomhet eller å inneha slike verv.

Vedtak etter denne paragraf kan ikke iverksettes før klagefristen er ute.»

Bestemmelsen gir hjemmel til å ilegge personer en karanteneperiode hvor de ikke har anledning til å drive næringsmiddelvirksomhet. Bestemmelsen innebærer i realiteten et yrkesforbud, og må bare brukes i ekstraordinære tilfeller. Det må være forhold knyttet til næringsmidler som gjør personen uegnet til å drive med næringsmiddelvirksomhet. Økonomiske misligheter kan feks ikke medføre at denne bestemmelsen brukes. Det samme gjelder andre forhold som ikke har med næringsmiddeldriften å gjøre. Slike ting må i tilfelle bedømmes etter annet aktuelt lovverk.

Det er bare ved gjentatte *og* grove brudd på næringsmiddellovgivningen bestemmelsen kan benyttes. Det forutsettes også at den vedtaket er rettet mot har fått anledning til å uttale seg på tilfredstillende måte under saksgangen, og at han har fått tilstrekkelig advarsel før vedtaket fattes.

Siste ledd gir ikke myndighetene adgang til å iverksette vedtaket før klagefristen er ute. Et slikt vedtak er svært inngripende, og den som rammes må kunne være sikker på at hans argumenter er blitt hørt. Selv om han skal ha adgang til å uttale seg underveis i saksgangen, jfr ovenfor kan det tenkes tilfelle der avgjørende argumenter ikke fremføres før i klageomgangen.

Til § 8-5 Forholdet til andre lover

«Følgende lover oppheves:

- lov 17. juni 1932 nr 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer m.v.
- lov 19. mai 1933 nr 3 om tilsyn med næringsmidler,
- lov 12. april 1957 nr 2 om slakterier, kjøttindustri og offentlig kjøttkontroll m v,
- lov 28. mai 1959 nr 12 om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer o.a. og
- lov 17. mars 1978 nr 6 om samordnet næringsmiddelkontroll.

Lov 17.7.1925 nr 11 om Svalbard § 4 skal lyde:

... lege- og sundhetsvesenet unntatt forhold regulert i lov om matsikkerhet, ...

Lov 16.6.1939 om regulering av tilvirkning og omsetning av potetmjøl § 3 nr 2 skal lyde:

De krav som skal stilles til produktenes kvalitet med unntak for forhold som er regulert i lov om matsikkerhet.

Lov 2. des 1955 nr 2 om helsemessig beredskap § 2 nr 8 oppheves.

Lov 16.6.1972 nr 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår ny § 3a skal lyde:

Det kan ikke settes krav til merking av næringsmidler med hjemmel i denne loven.

Lov 11.6.1976 nr 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrolloven) § 2 første ledd nytt andre punktum skal lyde:

Loven gjelder ikke for produkter omfattet av lov om matsikkerhet.

Lov 18.12.1981 nr 90 om merking av forbruksvarer § 2 første ledd skal lyde:

Loven omfatter varer som omsettes eller er beregnet på å omsettes her i landet hovedsakelig til personlig bruk for kjøperen, dennes familie, husstand, eller omgangskrets (forbruksvarer) med unntak for varer e.l. som er regulert i lov om matsikkerhet.

Lov 19.11.1982 nr 66 om helsetjenesten i kommunene § 4a-1 skal lyde:

I samsvar med formål for kommunehelsetjenesten som er nevnt i § 1-2, kan departementet gi forskrifter om miljørettet helsevern herunder om hygieniske forhold i bygninger, boliger, lokaler, innretninger og enhver form for virksomhet med unntak for forhold som er regulert i lov om matsikkerhet.

Samme lovs § 7-9 oppheves.

Lov 5.8.1994 om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven) § 1-1 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Smitte forbundet med næringsmidler er regulert i lov om matsikkerhet.

Lov 2.4.1993 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer (genteknologiloven) § 2 nytt tredje ledd skal lyde:

Loven omfatter ikke næringsmidler regulert i lov om matsikkerhet.»

Dagens næringsmiddellover må oppheves når matsikkerhetsloven vedtas.

I tillegg foreslås flere lover eksplisitt avgrenset ift matsikkerhetsloven slik at de ikke vil representere noen form for dobbelthjemling. Ikke alle lover som i dag overlapper næringsmiddellovene foreslås avgrenset mot matsikkerhetsloven på denne måten. Begrunnelsen for det er av lovteknisk karakter. De reguleringer som er vedtatt med hjemmel i disse lovene bør allikevel oppheves. Det bør skje ved kgl res, se kommentar til § 8-6. Lovene må i fremtiden ikke benyttes som hjemmelsgrunnlag for nye næringsmiddelreguleringer.

Til § 8-6 Næringsmiddelforskrifter hjemlet i eksisterende lover

«Forskrifter som omhandler næringsmidler o.l. hjemlet

- i lov 17. juni 1932 nr 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer m.v.
- lov 19. mai 1933 nr 3 om tilsyn med næringsmidler,
- lov 12. april 1957 nr 2 om slakterier, kjøttindustri og offentlig kjøttkontroll m v eller
- lov 28. mai 1959 nr 12 om kvalitetskontroll med fisk og fiskevarer o.a.

skal fortsatt være gyldige. De skal omhjemles til lov om matsikkerhet senest to år etter at loven er trådt i kraft.

Forskrifter som kan hjemles i denne loven og som ikke er tatt inn i Lovdatas forskriftsbase og hjemlet i denne loven innen to år etter at loven er trådt i kraft, oppheves.

Kommunale helseforskrifter hjemlet i den opphevede sunnhetsloven av 16.5.1860 oppheves. Kommunale torgforskrifter og forskrifter om mobil handel hjemlet i lov 6.6.1980 nr 21 om handelsvirksomhet oppheves.»

Forskrifter hjemlet i næringsmiddellovene må omhjemles til matsikkerhetsloven. Fristen foreslås satt til to år etter lovens ikrafttreden.

Det foreslås dessuten innført «negativ troverdighet» for forskrifter på næringsmiddelområdet ved at kun de forskrifter som legges inn på Lovdatas forskriftsbase skal være gjeldende. De forskriftene som ikke er lagt inn ved fristens utløp på to år og omhjemlet til denne lov oppheves én bloc.

Forskrifter vedtatt av statlige organer og som er hjemlet i «andre» enn næringsmiddellovene må omhjemles eller oppheves ved en felles kgl res.

Kommunene har allerede i dag ikke hjemmel for å fastsette helseforskrifter. Konsekvensen av det er at gjeldende kommunale helseforskrifter bør oppheves. For å sikre at det skjer foreslår vi dette gjort som en del av lovvedtaket. Tilsvarende foreslås også gjort for de kommunale torgforskriftene og forskriftene om mobil handel. Slike forskrifter inneholder flere næringsmiddelbestemmelser. Kommunene bør meddeles at de kan vedta nye dog uten krav til næringsmidler e.l.

Vedlegg 3

Næringsmiddeltilsynet i Norge - forslag til reorganisering

1 BAKGRUNN OG GJENNOMFØRING

1.1 Forord

Som ledd i gjennomgangen av lovgivningen på næringsmiddelområdet, har Næringslovutvalget ved Næringsmiddellovutvalget (NMU) bedt Agenda Utredning & Utvikling AS utrede de organisatoriske sidene ved mulige endringer. I NMUs mandat heter det bl a at forslagene bør ta sikte på at «næringsmiddelovgivningen skal være best mulig utformet, at den legger forholdene til rette for en god organisering av tilsynsmyndighetene og bidrar til en effektiv offentlig kontroll av næringsmiddelvirksomhet».Arbeidet har skjedd parallelt i tid med NMUs eget arbeid, og har søkt å ta hensyn til de endringer i lovgivningen som Utvalget har lagt opp til. De organisatoriske løsninger vil ofte fremkomme som et resultat av flere faktorer, hvorav det formelle mandatet for virksomheten står sentralt. I tillegg har forslagene til organisering bygget på rent *organisatoriske vurderinger:*Hvilken løsning gir størst effektivitet, best mulig resultater for brukergruppene, er best avpasset til behovet for styring på statlig og kommunalt nivå osv. Metodisk har vi søkt å involvere NMU i selve utredningsprosessen, ved at vi har lagt fram problemstillinger og løsningsalternativer til drøfting i utvalget underveis, fremfor å presentere utvalget for en ferdig løsning. Likevel står konklusjonene i denne rapporten for Agendas regning. Utvalget vil bearbeide stoffet og selv velge ut hva som skal med i den endelige rapporten.Sandvika, 12 desember 1995Agenda Utredning & Utvikling AS

1.2 Mandat

Agendas mandat er å finne i tilbudsforespørselen fra Næringsmiddellovutvalget og Agendas tilbudsbrev. Her heter det bl a at målet er «å gi Næringslovutvalget et så konkret og velbegrunnet forslag som mulig til omorganisering av det samlede næringsmiddeltilsyn i Norge».

Det forslag som fremmes skal være kjennetegnet ved at det er «begrunnet i en mest mulig hensiktsmessig organisering, når både faglige og effektivitetsmessige kriterier legges til grunn». Dette innebærer f eks at spørsmål om hvorvidt tilsynsapparatet skal organiseres som endel av statlig eller kommunal forvaltning, og hvorvidt det skal fordeles på ett eller flere direktorater innenfor den statlige delen, i stor grad vil bli vurdert ut fra kriterier som kjennetegner en faglig eller effektivitetsmessig god løsning.

Fra arbeidet tok til har det vært klart at det forvaltningsområdet som skulle utredes var stort og sammensatt, bl a i den forstand at det involverte flere departementers ansvarsområder og flere forvaltningsnivåer. Av hensyn til tids- og ressursrammene for utredningen har det fra starten av vært prioritert å vektlegge arbeidet slik:

- Kartleggingen av dagens situasjon skulle fokusere på hovedlinjene i organisering, oppgaveløsning, ressursbruk osv
- Generelt ville helhet bli prioritert fremfor detaljer
- Som begrunnelse for eventuelle endringsforslag ville en fokusere på de overordnete organisatoriske problemstillingene.

1.3 Arbeidsform og datainnsamling

Agenda Utredning & Utvikling har stått for utredningen og står ansvarlig for de resultater som er presentert i denne rapporten. I arbeidet har Agenda imidlertid ikke bare basert seg på data samlet inn i egen regi, men også utviklet resonnementer og synspunkter i dialog med Næringsmiddellovutvalget (NMU). Dette har hatt en form hvor Agenda har presentert utvalget for f eks et utvalg av organisatoriske modeller, som er gjort til gjenstand for vurdering i utvalget, og deretter bearbeidet videre av Agenda. Eller utvalget har fått et utkast til rapport til drøfting og har gitt tilbakemelding på det skriftlig eller muntlig. I slike sammenhenger har utvalget fungert som en arbeidsgruppe. For Agenda har dette betydd mulighet for å få tilbakemelding på arbeidet underveis, uten at tilbakemeldingen har styrt resultatet av arbeidet. De konklusjoner som er trukket og de forslag som er fremmet står derfor for Agendas regning.

Det har vært holdt fire møter i utvalget med deltakelse fra Agenda, hvor de organisatoriske spørsmålene har stått i sentrum.

Datagrunnlaget for utredningen består av:

- en lang rekke offentlig tilgjengelige dokumenter
- intervjuer med sentrale personer i de berørte departementer/direktorater, det kommunale tilsynsapparatet og representanter for næringene
- data fremskaffet av doktorstipendiat Kari Tove Elvbakken (KTE), basert på hennes arbeid med en doktoravhandling om den kommunale nærings-middelkontrollen i Norge

I arbeidet med å få oversikt over hvordan det offentlige næringsmiddeltilsynet er organisert og virker, har det vært et nyttig tilskudd å ha tilgang til Elvbakkens data. For det er et beklagelig faktum at det er store mangler mht data om feltet i dag. Spesielt gjelder dette det (inter)kommunale tilsynet, hvor det ikke finnes noen form for løpende registrering av samlet ressursbruk, produksjon, resultater e l, ut over det som skjer i regi av det enkelte tilsyn.

Det finnes data i årsmeldinger fra 82 interkommunale tilsyn, men ingen sammenstilling av denne informasjonen. Fiskeridirektoratets og Statens næringsmiddeltilsyns (SNT) budsjetter, virksomhetsplaner og årsplaner mv gir informasjon om disse virksomhetene - hver for seg -, men det finnes ingen samlet fremstilling av organisering og aktivitet av tilsynsvirksomheten. Behovet for en slik samlet fremstilling føles spesielt påtrengende hva angår SNTs og KNTenes virksomhet, fordi de strengt tatt utgjør det samme forvaltningsområdet på to forskjellige nivåer i den offentlige forvaltning. Det er sånn sett lettere å se at Fiskerisektoren behandles for seg. Bl a er hjemmelsgrunnlaget for virksomheten hovedakelig et annet.

2 DAGENS NÆRINGSMIDDELTILSYN

2.1 Organisering og lovhjemling

Dagens organisering av tilsynet med næringsmidler er fordelt på tre departementer, som hver for seg har ansvar for en eller flere lover på området:

- Fiskeridepartementet
  - Fiskekvalitetsloven (1959)

- Landbruksdepartementet
  - Landbrukskvalitetsloven (1932)
  - Kjøttkontrolloven (1957)

- Helse- og sosialdepartementet

– Næringsmiddelloven (1933)
– Samordningsloven (1978)

I fig 1 er det vist hvordan de tre departementene forvalter hver sine lovverk og hvordan de samtidig fungerer i forhold til det underordnete, utøvende tilsynet. Organisatorisk er den operative tilsynsvirksomheten organisert og knyttet opp til departementene slik:

- Fiskeridepartementets område forvaltes av Fiskeridirektoratets avdeling for kvalitetskontroll med det underliggende ytre Kontrollverk, som består av 5 distriktskontorer. De deler av regelverket som omhandler «næringsmiddelhensynet» for produsenter som kun produserer for det norske markedet, eller som importerer fisk til det norske markedet, forvaltes av SNT
- Landbruksdepartementets to områder (som i departementet er delt på hhv Jordbruksavdelingen og Veterinæravdelingen) forvaltes av SNT med KNT som utøvende instans. Kjøttkontrollen utgjør en egen del av KNTenes virksomhet, med definerte ressurser og oppgaver.
- Helse- og sosialdepartementets område forvaltes av SNT med KNT som utøvende nivå.

Fig 1 viser de viktigste lovene og institusjonene som har en rolle i næringsmiddelkontrollen i Norge. Det finnes andre virksomheter (f eks Sildemelkontrollen), lover (f eks Potetmelloven, Hvalloven, Hotelloven, Kommunalhelsetjenesteloven, Lov om helsemessig beredskap, Smittevernloven. Lov om varmerking, Markedsføringsloven) og forskrifter (f eks kommunale torgforskrifter og næringsmiddelforskrifter) som kan berøre deler av dette bildet. Men for utredningens mandat anses disse ikke som vesentlige.

Figur 3.1 Prinsippskisse - næringsmiddeltilsynet i Norge

Denne organiseringen er resultatet av en lang historisk utvikling, som bl a har vært preget av forsøk på å samordne virksomheten under de ulike departementene.

Lov av 17 mars 1978 om samordnet næringsmiddelkontroll var et slik forsøk, og fastslo bl a at:
– det skulle opprettes et eget Styre for næringsmiddelkontrollen (av regjeringen)
– kommunene hadde plikt til å ha et (inter)kommunalt næringsmiddeltilsyn
– fylkesmannen skulle føre tilsyn med de lokale næringsmiddelkontroller

Som følge av de mangler i samordningen som fortsatt eksisterte ble Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) etablert ved kgl res av 29. januar 1988. SNT ble tillagt den samlede myndighet etter de nevnte lover, som altså hittil hadde vært tillagt ulike andre organer. Samtidig med oppettelsen av SNT ble Styret for næringsmiddeltilsynet nedlagt. Heretter var SNT overordnet tilsynsmyndighet i forhold til næringsmidler, med ansvar for samordning av norsk næringsmiddelforvaltning. I dette inngikk også den delen av Fiskerimyndighetenes kvalitetslovgivning som er knyttet til næringsmiddelhensynet. I dette hensynet ligger å:
– forebygge tilvirkning og frambud av helsekadelige næringsmidler
– sikre renslighet og forhold som er tilfredsstilllende i hygienisk henseende
– angi hvordan varene skal være tilvirket, hva de må inneholde og hvilke krav de må tilfredsstille for at de skal kunne tilbys for salg
– forebygge uriktige forestillinger om varenes opprinnelse, beskaffenhet, art, mengde, sammensetning eller andre forhold av betydning for forbrukeren

SNTs ansvarsområde ble avgrenset mot den delen av de øvrige lovene som ikke regulerte forhold av betydning for næringsmiddelhensynet. Dette prinsippet ble imidlertid fortolket praktisk, slik at det ble gjort gjeldende for delingen mellom fiskerimyndighetene og SNT, men ikke mellom Landbruksdepartementet og SNT.

Hva angikk ansvarsdelingen mot Fiskeridirektoratets kontrollverk, ble det bestemt at dette fortsatt skulle ha ansvaret for kvalitetskravene til fisk og fiskeprodukter. Men forvaltningen av hygiene- og merkingsbestemmelsene mht fisk-/fiskeprodukter skulle ligge under SNTs myndighetsområde (jfr næringsmiddelhensynet). Den praktiske konsekvensen av denne delingen var at KNT'en fikk ansvaret for produksjon/ produkter på det norske markedet, mens Fiskeridirektoratet fikk ansvaret for å kontrollere virksomheter og produkter på eksportmarkedet.

Landbruksdepartementet på sin side anså det som vanskelig å skille næringsmiddelhensynet fra kontroll motivert i næringspolitiske hensyn. Derfor ble det bestemt at SNT skulle ha tilsynsansvar og myndighet iht alle bestemmelsene i disse lovene (daværende lov om margarinproduker og lov om kvalitetskontroll med landbruksprodukter) som angikk næringsmidler. Når det gjaldt kjøttkontrolloven ble det derimot trukket en grense for SNTs myndighet etter det hensyn som skulle ivaretas. Konsekvensen var at både Landbruksdepartementet og SNT kunne fatte vedtak med hjemmel i samme paragrafer i kjøttkontrolloven, men med utgangspunkt i ulike hensyn.

Organisatorisk var det imidlertid forholdet til fiskerimyndighetene som var den største utfordringen.

3.2.1.1 Fiskeridirektoratets kontrollverk

Fiskeridirektoratet sorterer under Fiskeridepartementet og er departementets «fremste rådgivende organ og utøvende organ i fiskeri- og havbruksspørsmål». «Direktoratets hovedoppgave er å arbeide for at norsk fiskeri- og havbruksnæring fremmes og utvikles til beste for næringsutøverne og samfunnet, og slik at fiskeressursene på lang sikt gir et optimalt økonomisk utbytte». Direktoratet ledes av fiskeridirektøren med en assisterende fiskeridirektør og består av følgende enheter:

Stabsenheter
- Administrasjonsavdelingen (som også arbeider for Rettledningstjenesten)
- EDB-avdelingen

Fagenheter
- Avdeling for fiske og fangst (Jus, konsesjoner, fiskeforsøk og veiledning)
- Fiskeriøkonomisk avdeling (økonomiske undersøkelser, statistikk, utredninger)
- Havbruksavdelingen (havbruksforvaltning og -utredning)
- Avdeling for kvalitetskontroll med Sentrallaboratoriet
- Ernæringsinstituttet (administrativt underlagt direktoratet, finansieres hovedsakelig v/grunnbevilgning)

I alt har Fiskeridirektoratet 506 faste stillinger, hvorav godt over 300 som sorterer til de to «ytre etatene» Kontrollverket (151) og Rettledningstjenesten (167). Samlet budsjett var i 1994 og 1995 på ca 201 mill kr. Av dette gikk drøyt 58 mill kr til Kontrollverket og ca 56 mill kr til Rettledningstjenesten.

Kontrollverket sorterer under Fiskeridirektoratet, hvor det ledes av Avdeling for kvalitetskontroll. Avdelingen skal gjennom ledelse og samordning av kvalitetskontrollen se til at «norsk fisk og fiskevarer er av høy kvalitet». Til avdelingen sorterer også ansvaret for ressurskontroll og reguleringsbestemmelser, samt Kontrollverkets laboratorievirksomhet. I tillegg til avdelingen og Sentrallaboratoriet i Bergen består verket av fem distrikter, hvorav tre har laboratorium. Sentrallaboratoriet fungerer også som distriktslaboratorium for Bergen distriktskontor (Stad-Svenskegrensen). Fig 2 illustrerer oppbyggingen av den ytre etaten.

Figur 3.2 Oversikt over distriktskontorenes organisering og tilstedeværelse

Det er viktig å legge merke til at den ytre etaten er langt mer spredt - rent fysisk sett - enn det distriktsinndelingen i seg selv gir uttrykk for. Som teksten i figur 2 sier: Inspektørene er i stor grad lokalisert utenfor selve distriktskontorene, slik at f eks

Tromsø har inspektører på 12 forskjellige steder. Tilsvarende sier det seg selv at Bergenskontoret, som har ansvaret for strekningen Stad-Svenskegrensen, må ha folk plassert på flere steder. En slik struktur kan ha mange sterke sider, men også svake. Svakhetene ved organisasjoner som har små og spredte enheter er at de ofte har problemer med kompetanseutvikling, fleksibilitet i prioritering og ressursbruk, intern kvalitetssikring o l.

I henhold til virksomhetsplanen for 1995 disponerer Kontrollverket i alt 157 årsverk i 1995. Av disse brukes ca 97 årsverk til kvalitetskontroll, dvs ca ca 62 %. Det er interessant å merke seg at andelen av ressursene som går med til kvalitetskontroll er sterkt synkende; i 1992 utgjorde den 71 % og det er mye som tyder på at andelen vil fortsette å synke: Endret form for tilsyn (jfr internkontroll, se avsn 2.2.1), endret regelverk knyttet til kvalitet og ikke minst; ressurskontroll vil bli et viktigere politiske tema. Det er liten tvil om at ressurskontroll også i årene fremover vil bli prioritert høyt. Fiskeridirektoratets planer gir ikke svar på hvordan dette vil slå ut for kvalitetskontrollen.

Ressursene fordeler seg i henhold til planen slik:

-	Kontroll av fisk og fiskeprodukter	36,6 årsverk
-	Kontroll av fartøy/produksjonsanlegg	10,6 »
-	Kvalitetsforskrifter/regelverksarbeid	4,3 »
-	Laboratorievirksomhet	
	- Oppdragsanalyser 19,5 årsverk	
	- Prosjektvirksomhe t4,9 »	24,5 »
-	Div kvalitetsrelatert virksomhet	3,6 »*)
-	Veiledning/informasjon	12,8 »
-	Ledelse	4,2 »
	SUM	96,6 årsverk
I tillegg gikk følgende med til administrasjon og ressursforvaltningsoppgaver:		
-	Administrasjon og EDB-virksomhet	12,7 årsverk
-	Overvåkingsprogrammet	10,8 »
-	Ressurs-/reguleringskontroll/ overvåking	36,7 »
	SUM	59,2 årsverk

*) Diverseposten inneholder bl a arbeid knyttet til EU/EFTA-spørsmål, utvikling av systemer og prosjektrelaterte oppgaver.

I sum hadde altså Kontrollverket 156,8 årsverk til disposisjon i 1994 (antall faste stillinger oppgis til 151 stillinger. Dette tallet ligger til grunn for fordelingen av stillinger vist i fig 2).

Fiskeridirektoratets samlede budsjett var i 1994 og 1995 (forslag) på drøyt 201 mill kr. Av dette utgjorde bevilgningene til Kontrollverket ca 58 mill kr. Hvis vi legger til grunn at budsjettet kan fordeles på Kontrollverkets hovedaktiviteter på samme måte som årsverksinnsatsen, kan budsjettet til selve kvalitetskontrollen stipuleres til drøyt 40 mill kr. (For senere å kunne bruke dette tallet sammen med SNT/KNT-tall, innebærer dette en kostnad pr innbygger i Norge på kr 9,20).

3.2.1.2 Statens næringsmiddeltilsyn

I og med opprettelsen av SNT i 1988 var mye av dagens organisasjonsstruktur lagt. Men det viste seg å være en svakhet at forutsetningen for virkemåten var at SNT skulle være «et kollegialt styringsorgan hvor berørte departementer skal utøve sin myndighet på dette området i fellesskap». Dette innebar den uvanlige konstruksjon å legge SNT direkte under Kongen i statsråd. Grunnen var ønsket om å skape samordning i praksis, uten at departementene skulle miste all styring med sine respektive områder. Således peker den kongelige resolusjonen av 29.4.1988 på at statsrådene i de tre departementene «vil øve innflytelse både gjennom sitt departements representanter i SNT og i regjerings- og statsrådsbehandling. Det nye gjennom opprettelsen av SNT er at samordningen ble sterkere formalisert». For dagens leser er det tydelig at det var om å gjøre å minimalisere myndighetstapet for det enkelte departement.

Fra og med 1. januar 1996 ble SNT formelt omgjort til et direktorat, administrativt underlagt Landbruksdepartementet men faglig/instruksjonsmessig direkte underlagt de respektive departementer. I praksis må en anta at dette vil legge et større ansvar på direktøren og bidra til å selvstendiggjøre SNTs rolle i forhold til departementene. I forhold til den konsekvente tenkningen omkring SNT som et organ som skal ivareta hygiene og forbrukerhensynet (næringsmiddelhensynet), kan det reises spørsmål ved den administrative tilknytningen til Landbruksdepartementet. Dette tas opp i *"Historikk"* i kap 4.

Fra opprettelsen i 1988 har SNT hatt et råd tilknyttet seg. Rådet har inntil 1996 bestått av 30 medlemmer som representerer ulike deler av samfunnslivet; forbrukere, industri og handel. Fom 1.1.96 er antall medlemmer redusert til 17. Rådet kan fremme forslag og gi råd om SNTs faglige og administrative virksomhet.

Direktoratet ledes av en direktør og en assisterende direktør og er nylig reorganisert i tre avdelinger:

- Administrasjon og data
- Forvaltning
- Tilsyn

I tillegg er det opprettet fem fagråd-stillinger, som skal arbeide «på tvers» av linjestrukturen. Fagrådene dekke følgende områder:

- Internasjonal virksomhet
- Juridiske spørsmål
- Informasjon
- Kvalitetssikring
- Spesielle utredningsspørsmål

Fra 1.1.96 disponerer virksomheten ca 80 årsverk, hvorav 53 faste. (Staben ble redusert med 5-6 stillinger fom 1.1.95 pga overføringen av laboratoriet til Statens veterinære laboratorier).

I tillegg til egne krefter har SNT trukket inn faglig kompetanse gjennom fem rådgivende utvalg, som skal gi råd til SNT i faglige spørsmål på ulike områder. Disse er erstattet av SNTs vitenskapelige komité fom 1.1.96.

SNT disponerte i 1994 et driftsbudsjett på ca 49 mill kr, hvorav 15 mill kr til lønn. Budsjettet for 1995 er endel endret: Driftsbudsjettet er på ca 65 mill kr, og andelen som går til lønn utgjør mindre, ca 12 mill kr. Endringene skyldes to forhold: SNT har fått midler til å ivareta sitt nye, direkte tilsynsansvar (ca 30 mill kr til å kjøpe tjenester for), samtidig som lønnskostnadene er gått ned pga overføringen av laboratoriet til Statens veterinære laboratorier.

I tillegg har virksomheten ca 5 mill kr i såkalte eksterne driftsmidler, hvilket gir et samlet driftsbudsjett på ca 82 mill kr i 1995.

3.2.1.3 Det kommunale tilsynsapparatet

Den kommunale næringsmiddelkontroll springer ut fra Sundhetsloven av 1860 (nylig opphevet), som tilla Sundhetskommisjonene i kommunene et ansvar for å holde oppsyn med matvarer. I enkelte kommuner ble det alt i 1870-årene etablert egne næringsmiddelkontrollenheter. Gjennom «Lov om slagtehuse, kjødkontrol m.v.» av 1892 ble alle kjøpsteder med over 4000 innbyggere pålagt å ansette fast kjøttkontrollør. Rundt århundreskiftet etablerte en rekke bykommuner avdelinger for næringsmiddelkontroll som endel av helserådenes virksomhet. Etter dette og langt inn på midten av århundretallet var det beskjedent med nyetableringer. Så sent som i 1972 var det ifølge Natvig-utvalget fortsatt bare 45 enheter for næringsmiddelkontroll. Etter lov om samordnet næringsmiddelkontroll av 1978 ble alle kommuner pålagt å ha næringsmiddel-kontroll. Dette resulterte i en ny bølge av etableringer noen år senere. Bare i løpet av året 1983 ble 14 nye tilsyn etablert.

De fleste kommunene har løst sitt ansvar organisatorisk ved å inngå i et samarbeid med en eller flere nabokommuner om et interkommunal næringsmiddeltilsyn. I alt er det i dag 82 næringsmiddeltilsyn på kommunalt nivå (KNTer), hvorav så og si alle er interkommunale. Kun et par-tre kommuner holder på den rent kommunale løsningen. Noen få av tilsynene har underenheter - satelitter - knyttet til seg. SNTs undersøkelse fra 1992 viste at seks tilsyn, alle beliggende i de tre nordligste fylkene, hadde i alt tyve satelitter under seg. De fleste av tilsynene samarbeider gjennom KNT-forum, som har som mål å fremme det kommunale tilsyns interesser gjennom samarbeid med Kommunenes Sentralforbund, SNT og andre organisasjoner/ institusjoner.

Figur 3 Illustrasjon av hele næringsmiddeltilsynet med antall enheter

Figur 3 viser at det samlede offentlige næringsmiddeltilsyn (ONT) er et stort og vidtfavnende organisatorisk apparat. Laboratoriestrukturen går ikke direkte fram av figuren. Som nevnt har tre av de fem distriktskontorene i Fiskeridirektoratets Kontrollverk laboratorier (jfr figur 2, s 13). Blant laboratoriene ved KNTene har syv fått status som SLAN-laboratorier (Statens laboratoriesystem for næringsmiddel-analyser), som SNT bruker til sine formål.

I alt er det beregnet at KNT-systemet disponerte drøyt 680 årsverk i 1992 (Kilde: Kari Tove Elvbakken, 1995). I henhold til KNT-forum var totale driftsutgifter i 1994 245 mill kr. Fig 4 viser hvor mye ressurser som til sammen disponeres av SNT og hele KNT.

Figur 4 Oversikt over samlede ressurser i SNT/KNT-systemet, ekskl Fdir's ressurskontroll

Det fremgår at KNT-tallene ikke er helt oppdatert. Sannsynligheten taler derfor for at de kan være enda større, da det synes å ha vært en viss vekst på området de siste årene. Figuren angir visse størrelser hva angår kjøttkontrollens andel av ressursene. Her er det noe usikkerhet mht til årsverksfordelingen. Årsverksandelen på 30 prosent stammer fra en SNT-undersøkelse i 1988, hvor det totale antall årsverk ble oppgitt til 627, hvorav 187 gikk til kjøttkontroll (tilsvarende 30 prosent). Omgjort til 1992 - tall vil den samme andelen innebære at ca 204 årsverk gikk til kjøttkontroll. Dette stemmer i og for seg godt med kjøttkontrollens andel av brutto driftsutgifter, som i henhold til KNT-forum utgjorde 28 prosent eller 68 mill kr.

Med utgangspunkt i disse tallene, kan det også settes opp noen andre oversikter som illustrerer virksomheten på ulike måter. [1]

- Til sammen disponerer ONT 912 årsverk og 364 mill kr i driftsmidler pr år.

1. I de følgende beregninger og oversikter har vi hovedsakelig lagt tall fra 1994 til grunn, bortsett fra årsverkstallene for KNT, som er fra 1992. De nyere tallene fra SNT (1995) inkluderer f eks økte midler for å ivareta det statlige tilsynsansvaret. Disse midlene er finanisiert gjennom inndragning av tilskudd til kommunene. Dette kan ha resultert i reduksjon i budsjettene til noen/mange KNTer. Uansett vil det være galt å operere med noen tall som forutsetter et direkte statlig tilsynsansvar, og noen som ikke gjør det.

Dette inkluderer imidlertid ca 50 årsverk (inkl adm kostnader) som brukes til ressurskontroll i fiskeriene - hvilket innebærer at det til selve næringsmiddeltilsynet går 862 årsverk. Tilsvarende må samlet driftsbudsjett reduseres til ca 346 mill kr

- På direktoratsnivå går det med ca 102 årsverk (SNT 81 + Fdir 21). Dette er eksklusive innsatsen til ressurskontrollen på sentralt nivå, men inkluderer Sentrallaboratoriet til Fdir (SNT har ikke lenger eget laboratorium)
- På regionalt/kommunalt nivå, dvs til den operative tilsynsvirksomheten, går det med ca 760 årsverk (ekskl innsatsen til ressurskontroll ved distrikts-kontorene)
- Fordelt etter formål ser de 862 årsverkene til næringsmiddelkontrollen ut til å fordele seg slik som vist i fig 5.
- Brutto årskostnad pr innbygger for SNT/KNT-systemet (den egentlige næringsmiddelkontrollen) var kr 70,34. Hvis man kun tar med det kommuna-le tilsynet, var den tilsvarende bruttokostnad kr 56,32. Og holder man de antatte kostnadene til kjøttkontrollen utenfor, blir beregnet kostnad pr nordmann kr 40,55. Det siste tallet er nok det minst sikre, fordi grunnlaget er usikkert. De øvrige kan egne seg som et utgangspunkt for sammenligning med enkelttilsyn.

Figur 5 Årsverksinnsatsen fordelt på nivå og etter formål

Et typisk næringsmiddeltilsyn er organisert i to deler:

- en forvaltningsdel - inspektører og evt kjøttkontroll
- en laboratoriedel (de aller fleste tilsynene har laboratorium)

Graden av funksjonsdeling mellom personalet varierer naturlig nok med størrelsen på tilsynet. Det minste tilsynet er på 0,4 årsverk og det største på 67 årsverk (Kilde: KTE, 1995). Et gjennomsnittlig KNT dekker 5 kommuner med 5060.000 innbyggere. Men det er store variasjoner; fra rent kommunale tilsyn til interkommunale tilsyn for 14 kommuner; og innbyggertallet varierer tilsvarende mellom ca 7.000 og 460.000 innen ett og samme KNT-område (KNT-forum okt -94).

Undersøkelsen til K. T. Elvbakken viser at de minste tilsynene dekker færrest kommuner. Sammenhengene er ellers slik mellom antall innbyggere og antall kommuner i hvert tilsynsområde:

Ant innb i kontrollområdet	Ant kommuner i gj.sn. i området	Andel KNTer
Under 15.000	2,7 kommuner	15 %
15.000-30.000	5,2 kommuner	26 %
30.000-45.000	6,2 kommuner	21 %
45.000-60.000	4,5 kommuner	20 %
Over 60.000	7,0 kommuner	18 %

Gjennomsnittstilsynet har 8,8 årsverk til disposisjon. Et riktigere bilde av en «gjennomsnittstilsyns» størrelse gir kanskje medianverdien, som er på 5,9 årsverk. Basert på de 66 KNTene som inngikk i KTE's undersøkelse, var fordelingen av tilsynene etter antall årsverk slik:

Under 3 årsverk	8 %
3-6 årsverk	42 %
6-9 årsverk	20 %
9-12 årsverk	18 %
Mer enn 12 årsverk	12 %

Rundt halvparten av tilsynene kan karakteresiseres som «små», hvis vi setter grensen oppad for en slik betegnelse til 6 årsverk. På landsbasis vil dette si ca 40 næringsmiddelttilsyn. Gruppen «mellomstore» - de med mellom 6 og 12 årsverk utgjør 38 prosent. Og hvert åttende tilsyn kan karakteriseres som «stort», med en bemanning på mer enn 12 årsverk. Det vil si at ca ti tilsyn i Norge ligger i denne kategorien. Dette viser at to av de tilsynene som omtales noe nærmere her - nemlig Bergen og omland samt Midt-Rogaland - er svært atypiske, i hvert fall mht størrelse.

Næringsmiddeltilsynet i Midt-Rogaland er et stort tilsyn og omfatter 14 kommuner med 234.000 innbyggere. Virksomheten ledes av en direktør som er underlagt et styre, og har i alt 46,75 stillinger (årsberetning for 1993) fordelt på 52 personer. De 52 fordelte seg igjen med 27 på kjøttkontrollen og 25 på næringsmiddeltilsynet. Virksomheten var delt i følgende avdelinger:

- Inspeksjonsavdelingen (inspektørene)
- Kjemiavdelingen
- Mikrobiologisk avdeling
- Kjøttkontrollen
- Administrasjonen

Virksomhetens driftsregnskap viste totale utgifter i 1993 på ca 20 mill kr. Kommunenes egne utgifter til næringsmiddeltilsyn pr innbygger er beregnet til kr 32,04 i 1993, opp fra kr 30,93 året før (grunnlaget for beregningen er ikke vist). Basert på brutto utgifter (som er lettere å sammenligne med andre) var kostnaden kr 54,27.

Næringsmiddeltilsynet for Bergen og omland har organisert seg på samme måte, hvilket innebærer at begge disse tilsynene har to laboratorieavdelinger. Tilsynet i Bergen omfatter syv kommuner med 280.000 innbyggere, og ledes av et styre med representanter fra disse. Virksomheten har 26 stillinger, hvorav to stillinger

som ble dekket av det statlige laboratoriesystemet (SLAN) - en overingeniør og en avdelingsingeniør. Både Bergen og Midt-Rogaland har SLAN-laboratorier. Totale driftsutgifter i 1994 var ca 9,1 mill kr, som var omtrent det samme som året før (årsmelding for 1994). Netto kostnad for hver enkelt av deltakerkommunenes innbyggere ble beregnet til kr 24,62 pr år. Tilsvarende brutto kostnad var kr 32,40.

For øvrig er det verdt å merke seg at det interkommunale næringsmiddeltilsynet i Bergen har valgt å samlokalisere seg med det kommunale kontoret for teknisk hygiene, og vurderer dette som nyttig.

Næringsmiddeltilsynet i Eidsvoll, Hurdal og Nes omfatter som navnet sier tre kommuner, og er kanskje en mer typisk representant for «gjennomsnittstilsynet». Som interkommunalt organ ledes også dette av et styre. Antall ansatte er 10, som til sammen utgjør 8,45 årsverk (1994). Av disse var omtrent like mange fordelt på kjøttkontrollen som på næringsmiddeltilsynet. På lab'siden har tilsynet bare kompetanse på det mikrobiologiske området - altså ingen på det kjemiske. Samlede driftsutgifter for tilsynet var i 1994 ca 2,6 mill kr, hvorav knapt 0,9 mill kr til kjøttkontroll. Pr innbygger ble kostnadene beregnet til kr 54,25 (kr 47,17 i 1993). Kostnadene viste stigende tendens også fremover. En viss utvidelse var planlagt for 1995, først og fremst knyttet til kjøttkontrollen.

Av disse eksemplene forstår man at det må være store forskjeller mellom enhetene hva angår økonomi, kompetanse og evne til å fungere etter de intensjonene som er fastsatt i lov- og regelverk. Eidsvoll er typisk for de noe mindre (ikke små) tilsynene i den forstand at det ikke har kjemisk laboratorium. De fleste tilsynene har mikro-biologisk laboratorium.

Bergen er typisk for de mange KNTer som er engasjert i miljørettet helse (teknisk-hygiene). I henhold til KNT-forum hadde 23 av de 59 tilsyn som hadde besvart, etablert en ordning med felles personell på dette området for de deltakende kommuner. Fem tilsyn var organisert sammen med miljørettet helsepersonell som bare var tilsatt i vertskommunen. Til sammen utgjorde dette personellet 25 stillinger i de 59 tilsynene (1994). Det er et tankekors at kommunene i svært liten grad synes å ha denne kompetansen i egen regi.

Problemer med manglende kompetanse o l vil først og fremst gjøre seg gjeldende i de små tilsyn med få ansatte. Alle de tre tilsyn som er omtalt foran er større enn gjennomsnittet - og to av dem hører til de største. Forskjeller i arbeidsmåte osv omtales nærmere i avsnitt 2.2.2.

2.2 Oppgaver og produksjon

Innledningsvis er det nevnt at det ikke finnes noen helhetlig og sammenhengende fremstilling av det offentlige næringsmiddeltilsynets virksomhet, resultater og ressursbruk. Men det er forskjeller mellom de ulike sektorer og nivåer. Både i Fiskeridirektoratet/Kontrollverket og i SNT gis det ut oversiktlig informasjon om endel viktige størrelser. Det samme gjør KNT' ene, men ingen instans har hittil tatt ansvar for å samle dette og se det i en sammenheng. Et unntak er KNT-forum, som med ujevne mellomrom har gjort undersøkelser i egne rekker og presentert oversiktsdata knyttet til bl a oppgaveløsning og ressursbruk. Imidlertid er denne informasjonen preget av mangler, bl a fordi den bygger på en relativt lav svarprosent.

På bakgrunn av den informasjon som doktorgradstipendiat Kari Tove Elvbakken har samlet inn, har vi fått fram en del sammenfattende informasjon om KNT-systemet (avsnitt 2.2.4). Informasjonen om SNT og Fiskeridirektoratets tilsynsapparat bygger på virksomhetenes egne opplysninger (avsnittene 2.2.1-2.2.3).

3.2.2.1 Fiskerinæringen og Kontrollverket

Førstehåndsverdien av fisk tatt i sjøen var i 1993 på rundt 6 mrd kroner, - en marginal økning fra 1992. Utviklingen i 1994 viste en mer markant positiv utvikling (15 prosent verdiøkning første halvår), og ressurssituasjonen er positiv i de viktigste bestandene som sild og torsk. Verdien av oppdrettsfisk er de senere årene kommet opp i samme størrelsesorden som fisk fra sjøen.

Norsk fiskeeksport bidrar med betydelige inntekter til landet. I 1993 er beløpet beregnet til 16,6 mrd. kroner, hvilket representerte en økning på nesten 8 prosent fra 1992. Målt etter volum var økningen enda sterkere, over 11 prosent. Gjennomsnittsprisen var altså lavere i 1993. Verdien for 1994 er anslått til nærmere 18 mrd kroner

Den totale eksportverdien har stort sett økt hvert år på 80- og 90-tallet. Således var verdien i 1993 omtrent det dobbelte av verdien i 1982, målt i faste kroner. Samtidig vet vi at myndighetene har tro på fortsatt vekst. De regner således med at det vil være mulig å fordoble eksportinntektene igjen i løpet av 10-15 år (med utgangspunkt i 1992). Dette er basert på forutsetningen om en forsiktig vekst i det tradisjonelle fisket, en markant vekst i havbruksnæringen og en evne i norsk fiskeindustri til å øke sin del av foredlingsvirksomheten.

Det er registrert rundt 19.000 heltidsfiskere i Norge, og i tillegg ca 6000 som har fiske som biyrke (1993). I havbruksnæringen anslår en at det er 5.000 direkte sysselsatte. I fiskindustrien er det sysselsatt omkring 12.000 arbeidstakere, fordelt på ca 500 bedrifter, de fleste små og mellomstore. For næringen er både sikker råstofftilførsel og avsetningsmulighetene sentrale faktorer. Fordi lønnsomheten gjennomgående er lav, har mange bedrifter økonomiske vansker. Det er et mål for fiskerimyndighetene å bidra til økt lønnsomhet i næringen. Både økonomiske og andre virkemidler vil bli tatt i bruk for å nå målet.

Fiskeridirekoratet er departementets «fremste rådgivende og utøvende organ i fiskeri-og havbruksspørsmål» ...som har som hovedoppgave «å arbeide for at norsk fiskeri- og havbruksnæring fremmes og utvikles til beste for næringsutøvere og samfunnet...» Næringens betydning og fremtidige vekstpotensiale tilsier at myndighetene har en legitim interesse i å legge vilkårene best mulig til rette for næringsutøverne. Fordi det alt vesentlige av produktene eksporteres, vil en av de viktigste oppgavene være å sikre markedsadgang for dem. Ett sentralt element i dette er å kunne forsikre utenlandske oppkjøpere om at norsk fisk og fiskeprodukter tilfredsstiller de krav deres myndigheter har satt. Hittil har denne kvalitetskontrollen vært hjemlet i et lov- og forskriftsverk om kvalitetskontroll som inneholder en lang rekke spesifikke kvalitetskrav knyttet til ulike fisketyper og behandlingsformer.

Kontrollverket har også ansvar for ressurs- og reguleringskontroll/overvåking av fiskefelt. Disse oppgavene skiller seg i stor grad fra kvalitetskontrollen. Ressurskontroll på sjøen skjer f eks ved hjelp av hurtiggående motorbåt eller utplassering av (et begrenset antall) inspektører på fiskefartøyene. Det samarbeides med Kystvakten. I forbindelse med omsetningskontrollen, som inngår som endel av ressurskontrollen, er det etablert et samarbeid mellom Kontrollverket, Økokrim, Tollvesenet og skattemyndighetene.

Den tredje hovedoppgaven som sorterer under Kontrollverket er laboratorievirksomheten. Denne består av et sentrallaboratorium i Bergen og tre distriktslaboratorier. Laboratorienes analysevirksomhet «skal være rettet mot kvalitet av fisk og fiskevarer med Kontrollverket og fiskerinæringen som de viktigste oppdragsgiverne» (Fiskeridirektotratets VP1995). I praksis betyr dette ulike former for:

- oppdragsanalyser (kjemiske, sensoriske og mikrobiologiske), f eks medisinrestkontroll, hygienekontroll, måling av kontaminanter, ulike former for fôrkontroll og kontroll av helkonserves. Det siste ble overført til Kontrollverket fra 1. april 1994. I prinsippet kan oppdragene deles i to typer:

  - kontrollanalyser, som gjøres på vegne av Kontrollverket eller andre offentlige kontrollorganer
  - handelsanalyser, som gjøres på oppdrag fra næringen for å kunne garantere for den næringsmiddelhygienske standard av produktene (jfr bakteriene Listeria, Salmonella, Clostridier)

- prosjektanalyser, f eks for tiden kjemiske analyser av algetoksiner - et metodeprosjekt hvor Sentrallaboratoriet analyserer innsendte prøver fra de lokale næringsmiddeltilsynene (!) -, kartlegging av miljøgifter i marine miljøer, forekomst av listeria (samarbeid i SLAN-regi) og flere andre prosjekter

Både Sentrallaboratoriet og de øvrige laboratoriene arbeider mot intern kvalitetssikring etter den europeiske EN-4500 normen. Det er alt søkt om akkreditering for Sentrallaboratoriet.

I fremtiden vil dette være en oppgave som vil endre betydelig karakter, i to betydninger:

- Grunnlaget for kontrollen vil bli endret, dvs det offentlige regelverket vil regulere et snevrere felt. Dagens detaljerte og omfattende kvalitetsforskrifter er i ferd med å bli erstattet med mer grunnleggende kvalitetskrav, hovedsakelig knyttet til hygiene/helseaspektet ved produkter og produksjon. Disse vil i stor grad være forankret i et internasjonalt regelverk. Mao vil tilsynsoppgaven i større grad få karakter av et ordinært næringsmiddeltilsyn basert på hensynet til helse og hygiene og i mindre grad til kvalitetsbestemmelser. Myndighetenes interesse for dette vil i prinsippet være begrenset til å spille rollen som garantist, hvilket f eks kan innebære at man etablerer et system for sertifisering av varepartier e l i henhold til offentlige bestemmelser. Hvis markedet etterspør garantier for egenskaper som ligger utenfor de grunnleggende krav, bør det i prinsippet være eksportøren som må sørge for dokumentasjon. Hvorvidt tilsynsmyndighetene skal kunne yte denne type tjenester, er et politisk og praktisk spørsmål. I alle fall bør det skje klart avgrenset fra tilsynsfunksjonen og mot godtgjøring. Akkrediterte laboratorier bør f eks kunne yte slike tjenester, eventuelt i konkurranse med offentlige organer.
- Innholdet i tilsynsoppgaven blir endret, i den forstand at internkontroll (egenkontroll)[2] vil erstatte tradisjonell myndighetskontroll i bedriftene. I forskrift av 15.12.94 innføres det en felles plikt for alle virksomheter som faller inn under all næringsmiddelovgivning (dvs alle de fire tidligere nevnte lover) til «å føre internkontroll og etablere internkontrollsystem». Selv om en både må regne med at det kan gå noe tid før alle bedriftene har etablert dette, og kanskje at noen typer bedrifter aldri vil komme til å gjøre det, er det ikke tvil om at myndighetenes oppgave vil bli vesentlig endret. Heretter vil oppgaven med å føre tilsyn med systemene dominere over inspeksjons-virksomheten. Begrepet systemrevisjon brukes ofte om den nye kontrollformen.

Kontrollverkets distriktskontorer har begynt med godkjenning av internkontrollsystemer fom i år (1995).

2. Begrepene internkontroll og egenkontroll blir delvis brukt om hverandre, også av myndighetene. Fiskeridirektoratet bruker egen kontroll, mens det nok er vanligere å bruke internkontroll om ordninger som er pålagt av myndighetene. Slik begrepene brukes dekker de ofte det samme, nemlig en myndighetspålagt kontrollordning som er ivaretas av bedriftene selv. Poenget er at kontrollordningen skal dokumenteres som et system, og at bedriften gjennom å følge systemet også utfører selve kontrollen.

Omleggingen av kvalitetskontrollen ses som en av endringene i næringens rammebetingelser som kan bidra til å bedre lønnsomheten. I budsjettet for 1995 varsler fiskeriministeren nemlig en gjennomgang av kvalitetskontrollen, under henvisning til behovet for å tilpasse seg bl a EU's krav om internkontroll ved tilvirkningsanleggene. Det vises til den arbeidsgruppen som er satt ned for å gjennomgå kvalitetsforskriften.

3.2.2.2 Kvalitetskontroll av fisk - et næringspolitisk virkemiddel

Fiskerimyndighetene ser kvalitetskontrollen utelukkende i et næringspolitisk perspektiv (derfor har det neppe vært noe særlig tap å overføre ivaretakelsen av næringsmiddelhensynet til SNT). I de seneste offentlige dokumentene på fiskeriområdet er bl a disse målformuleringene sentrale:

- «....Fiskeridepartementet legger vekt på å se næringen som helhet, der en fremmer samspillet mellom fiskeri, havbruk og eksport»
- Fiskeridepartementets overordnete mål er å arbeide for å skape en bærekraftig og lønnsom næring»
- Fiskeridepartementets strategier for 1995-99 omfatter er en bærekraftig ressursforvaltning, en doblet verdiskapning

Det er et viktig poeng for den senere drøfting at en ser hvilke roller fiskerimyndighete har tillagt seg selv, fordi det er en prinsipiell forskjell mellom den rolle en spiller som næringsutviklingsaktør og den en spiller som næringsmiddelkontrollør. At Kontrollverket selv i sin VP oppgir at kvalitetskontrollen skal sikre at forbrukere i inn- og utland får sunne og gode varer (norsk-produserte og importerte)...» tyder på at det ikke selv skiller mellom å opptre som et tilsynsorgan på vegne av forbrukerne/ innbyggerne og å opptre som garantist for næringsdrivende.

Også på fiskesiden er det i liten grad gjort sammenstillinger som viser hva tjenesteproduksjonen går ut på og hvilke resultater som kan avledes av den. Verken i statsbudsjettet eller Kontrollverkets virksomhetsplan finnes annet enn svært grove tall knyttet til selve inspeksjonsvirksomheten. Kontrollverket kaller selv dette for et beslutningsstøttesystem for styring av kontrollinnsatsen. Nøkkeltallene for 1994 var:

- 74.876 inspeksjoner
- 3.235 reaksjoner (overtredelser), tilsvarende 4,3 %
- ca 32 årsverk i direkte innsats

Kontrollverket budsjetterer med samme innsats/produksjon i 1995, uten at dette er begrunnet spesielt. Det er således vanskelig å si om antallet inspeksjoner bør ligge lavere eller høyere ut fra kontrollbehovet, rett og slett fordi det ikke er gjort slike overveininger. Derimot gir en i statsbudsjettet (St prp nr 1 (1994-95)) uttrykk for at prosentandelen reaksjoner skal ned. Men antall inspeksjoner skal holdes konstant.

Hovedinntrykket er at behovet for og resultatene av Kontrollverkets virksomhet er utilfredsstillende forklart i de offentlige dokumentene.

Det lar seg f eks ikke lese av virksomhetsplanen hva som blir kontrollert, eller om reaksjonsandelen er større på noen områder enn på andre. I statsbudsjettet framgår det imidlertid at «begrepet kvalitetskontroll omfatter i denne sammenheng produktkontroll, kontroll med bygningstekniske forhold, fôrkontroll og smitteforebyggende kontroll mm». Teorien er at utviklingen i lovlydighet skal kunne leses av utviklingen i indikatorverdien fra år til år.

På noen andre områder er det gitt noen signaler om hva som prioriteres eller hvordan oppgavemengden utvikler seg:

- Kontroll av vannkvaliteten i fiskeindustrien prioriteres i 1995, men vil senere inngå i egenkontrollordningen
- En kontrolloffensiv fra 1994 for å sikre hygienisk akseptabelt nivå på innredning/utstyr i fiskefartøyene vil fortsette i 1995
- Som konsekvens av et «Letter of Agreement» med the Food and Drug Administration i USA vil listeria-kontrollen av røkelaks til dette markedet bli trappet opp.
- Som følge av at kontrollen med hermetiske fiskevarer er overført til Kontrollverket fra 1.4.94 vil laboratorievirksomheten få nye oppgaver
- Arbeidet med innføringen av internkontrollordningen (egenkontrollordningen) tar mye tid i 1995, og etter planen skal 70 prosent av alle fiskeindustrianlegg skal ha iverksatt godkjente systemer (vi forstår at man ligger etter i praksis)

Ellers kan det nevnes at det er mulig at kontrollansvaret for fiskemel og fiskeeolje vil bli overført fra Sildemelkontrollen til Fiskeridirektoratet. En arbeidsgruppe har dette til vurdering (høsten -95).

De mest grunnleggende endringer som Kontrollverket kan komme til å stå overfor, kan likevel ventes å komme fra det nevnte arbeidet for å vurdere omlegging av Kvalitetsforskriften.

Forholdet Fiskeridirektoratet - SNT

I praksis synes forholdet mellom de to etatene å fungere tilfredsstillende i dag. Forholdet er regulert i en samarbeidsavtale av 1992 mellom Fiskeridirektoratet og SNT, der det under henvisning til myndighetesoverføringen til SNT av 29.04.88 vises til at hovedregelen er at SNT skal være overordnet tilsynsmyndighet i alle spørsmål hvor «næringsmiddelhensynet» står sentralt, bortsett fra når det gjelder fisk og fiskeprodukter. Grunnen til dette unntaket var at:

- forvaltningen av fiskekvalitetsloven burde holdes samlet
- kvalitetskontroll begrunnet i næringsmiddelhensynet burde ikke skilles fra kontroll begrunnet i næringsmiddelpolitikk
- det ble ansett som «mest tjenlig at Fiskeridirektoratet har ansvaret for tilsyn/godkjenning av eksportbedrifter, eventuelt kombinert med salg for det norske marked» (begrunnet i fiskerimyndighetenes fokusering på eksport). «Når det gjelder bedrifter som utelukkende produserer/frembyr for det norske marked ble det vurdert som mest tjenlig at SNT/KNT tillegges ansvaret for disse, da det for disse bedrifters vedkommende ofte foregår produksjon/frambud av annet enn fisk og fiskevarer slik at de dermed også er underlagt næringsmiddellovens bestemmelser»

Lovteknisk ble dette ordnet slik at visse bestemmelser i kvalitetsforskrift for fisk og fiskevarer ble opphevet, slik at det er næringsmiddellovens bestemmelser om merking og hygiene som kommer til anvendelse for fisk og fiskeprodukter. Fiskeridirektoratet ble delegert myndighet til å treffe enkeltvedtak og forestå tilsyn i medhold av hygieneforskrift for produksjon og frambud mv av næringsmidler. Denne myndigheten ble begrenset til fiskefartøyer, bedrifter o a som ellers hørte inn under Fiskeridirektoratets område etter fiskekvalitetsloven.

Det er interessant å merke seg at det i den kongelige resolusjonen av 29.4.1988 heter som en tilleggsbegrunnelse: «Det har samtidig ikke vært aktuelt å samle all forvaltningsmyndighet under ett departement. En viktig grunn for det er at næringsmiddelpolitikken tradisjonelt har vært nært knyttet til næringspolitikk (vår uth.) og dette er fortsatt en realitet». Det er grunn til å være oppmerksom på at myndighetene

også den gang så den potensielle interessekonflikt som kunne ligge mellom «næringsmiddelpolitikk» (helse- og forbrukerhensynet) og «næringspolitikk». Fra res'en kan f eks følgende leses:

> «Fiskeridirektoratets kontrollverk foretar således kvalitetsvurdering med utgangspunkt både i «næringsmiddelhensynet» og i mer næringspolitisk motiverte hensyn. Kvalitetsvurderingen omfatter både kontroll med at fisk og fiskevarer framstår som gode salgsvarer og for noen produkters vedkommende foretas dessuten kvalitetsklassifisering av hensyn til å lette avsetningen, feks kvalitetsgradering av oppdrettet laksefisk, klippfisk mv. Det bemerkes at den overveiende del av norske fiskeprodukter går til eksport og at det på flere markeder er av stor betydning at varen er i samsvar med den innarbeidede eller avtalte kvalitetsnormer.
>
> Fiskeridepartementet ser det slik at det vil være mest tjenlig å holde mesteparten av forvaltningen som skjer i medhold av fiskekvalitetskontrollloven samlet , og at en ikke bør skille kvalitetskontroll som knytter seg til å ivareta næringsmiddelhensynet, fra kvalitetskontroll motviert i næringspolitiske hensyn.....Overføring av myndighet til SNT, både når det gjelder myndigheten som utøves av Fiskeridirektoratet og som er delegert...foreslås begrenset til kontroll mht forbrukervern, herunder at produktene har en helsemessig god kvalitet. Konkret siktes det til kontroll med hygiene og med at forbrukerpakninger for innenlands salg er merket på tilfredsstillende måte.»

Fordi SNT hadde som mandat å samordne og effektivisere næringsmiddelkontrollen i Norge, ble det forutsatt at det skulle inngås en samarbeidsavtale mellom Fiskeridirektoratet og SNT om den praktiske gjennomføringen av inspeksjonsvirksomheten. En slik avtale kom ikke i stand før i 1992, og da på bakgrunn av at det faktisk hadde skjedd endel dobbeltkontroll/kollisjoner imellom de to etatene: Flere bedrifter hadde blitt utsatt for krav om godkjenning av både helse- og sosialstyret/KNT og Fiskeridirektøren.

Samarbeidsavtalen fører videre hovedprinsippene fra delingen i 1988, slik at:

- Fiskeridirektoratet har ansvaret for kontroll og godkjenning når det gjelder bedrifter som tilvirker/omsetter fisk og fiskevarer for eksport alene eller i kombinasjon med tilvirkning/omsetning for det norske marked
- KNT skal ha ansvar for kontroll og godkjenning når det gjelder bedrifter etc som utelukkende produserer fisk og fiskevarer for det norske markedet, herunder detaljhandel med fisk og fiskevarer
- Samarbeidsavtalen skulle kunne suppleres med lokale avtaler, men innenfor dennes ramme
- Det ble forutsatt at KNTene i samarbeid med Kontrollverkets distriktskontorer skulle klargjøre ansvarsforholdet overfor den enkelte bedrift (hvilket senere er gjort)

For øvrig ble det i avtalen fra 1992 slått fast at det var behov for å se nærmere på finansieringen av denne kontrollen, som jo nå ble utført av to etater med ulik finansieringsform. Fiskeridirektoratet og SNT tok i fellesskap på seg ansvaret for å fremme forslag om en slik gjennomgang.

I Fiskeridirektoratets virksomhetsplan for 1995 fremgår det at ansvarsdelingen mellom Kontrollverket og SNT/KNT planlegges nedfelt i forskrifts form. Dessuten fremgår det at direktoratet i samarbeid med SNT har tatt mål av seg til å fremme et forslag om finansiering av den delen av fiske(vare)kontrollen som ligger under SNTs område skal finansieres. Dette skjer altså tre år etter at samarbeidsavtalen ble inngått.

3.2.2.3 Statens næringsmiddeltilsyns mål og oppgaver

SNT skal som direktorat på næringsmiddeltilsynsområdet forvalte de aktuelle lover og sørge for en så effektiv samlet oppgaveløsning og ressursbruk som mulig. I dette ligger både et ansvar for å samordne de ulike aktørers innsats og finne en hensiktsmessig plass for egen virksomhet. En viktig rolle for SNT er å være kompetanseorgan for det kommunale næringsmiddeltilsynet.

I sin virksomhetsplan for 1994 (som er den siste som foreligger) har SNT selv definert sine overordnete mål. Der heter det at SNT skal søke å oppnå:

- Et anvendelig regelverk og god forvaltning på næringsmiddelområdet
- En struktur i det offentlige næringsmiddeltilsynet som sikrer god ressursutnyttelse av offentlige ressurser
- Å være en aktiv og god samarbeidspartner for andre aktuelle kompetanse- og forvaltningsmiljøer
- Dokumentasjon av næringsmidlenes sikkerhet (helse - redelighet - kvalitet)
- Oppdatert og nødvendig kompetanse i det offentlige næringsmiddeltilsynet
- Tilgjengelig informasjon for offentlige etater, næringsliv og forbrukere

SNT har nylig fått en ny og viktig rolle: Gjennom endringer i næringsmiddelregelverket har staten ved SNT fått primæransvaret for tilsyn med «næringsmiddelvirksomheter som har regional, landsdekkende eller eksportrettet karakter, og for importkontrollen» (vår uth.). Gjennom dette har staten ved SNT fått styringen med et tidligere kommunalt området. Overtakelsen av ansvaret skjer i to omganger:

- Fra 1. januar 1995 (fase 1) overtok staten ansvaret for tilsyn med:
  - virksomheter som driver produksjon mv av animalske næringsmidler (produkter basert på kjøtt, fisk, melk) med unntak av slakterier
  - importkontroll av alle næringsmidler

- Fra 1. januar 1996 (fase 2) overtar staten ansvar for tilsyn med:
  - øvrige virksomheter som har regional, landsdekkende eller eksportrettet karakter, inkludert slakterier. Fra samme tidspunkt vil kommunene bli fritatt for kostnadene til kjøttkontroll ved slakteriene

Praktisk har SNT løst sitt tilsynsansvar ved å delegere tilsyns- og vedtaksmyndigheten til KNT. Dette innebærer at SNT (staten) bærer kostnadene ved tilsynet - de «kjøper» tjenestene av KNT - og dermed også har styringen med tilsynsform og - nivå. Det er viktig å merke seg at det er «hele» tilsynsområdet for de nevnte virksomheter som staten nå har kontroll med - og som delegeres. Det skal altså ikke være noe tilsyn med disse bedriftene i egen, kommunal regi i tillegg.

Det kommunale ansvaret videreføres når det gjelder tilsyn av alle de bedrifter som ikke faller inn under de nevnte kategorier. I det vesentlige vil dette være de mange små og mellomstore næringsmiddelbedriftene, ikke minst innen handel og servering, inkludert offentlige virksomheter. Det store antallet virksomheter vil altså fortsatt ligge til KNT-nivå. Men de store bedriftene, som også må antas å være av størst betydning i tilsynssammenheng, «overtas» av staten.

Ett område er behandlet spesielt, nemlig importkontrollen. Myndighet til å drive importkontroll skal ikke delegeres på generelt grunnlag, men til 15 nærmere bestemte KNTer (de som har størst import). Unntatt er import av ferskt kjøtt og fiskeråvarer som omfattes av andre bestemmelser. Import av ferskt kjøtt kontrolleres fortsatt av kjøttkontrollen.

SNT har også påvirket utviklingen på laboratoriesiden. Direktoratet har ikke lenger et eget laboratorium og dekker nå sitt analysebehov gjennom samarbeid med statlige laboratorier og de 7 SLAN-laboratoriene.

Den nye ansvarsdelingen mellom stat og kommune har endret SNTs funksjon og arbeidsmåte ganske radikalt. Hittil kan man få det inntrykk at SNT kan ha drevet sin virksomhet i god avstand fra det faktiske tilsynet, og kanskje ikke ha vært tilstrekkelig opptatt av hva som faktisk kom ut av tilsynsaktiviteten. Vi viser i denne forbindelse til det som tidligere er sagt om mangel på oversikt over innsats og resultater av næringsmiddeltilsynet totalt sett. Heretter må SNT på en helt annen måte engasjere seg i hvordan tilsynet skal drives og med hvilke ressurser, - og spesifisere sine forventninger mht hvilke resultater som ønskes oppnådd. Det enkelte KNT må jo instrueres i oppgavene for hvert enkelt år, og skal tilføres et visst beløp for å utføre nærmere bestemte oppgaver.

Det arbeid som hittil er gjort av SNT tyder på at omleggingen først og fremst innebærer at staten tar et styrende grep om tilsynsvirksomheten med de store bedriftene. SNT har bl a stilt krav til KNTene i form av retningslinjer for tilsynet og utarbeidet skjemaer som skal dokumentere tilsynsaktivitet og ressursbruk mv:

- tilsynsplaner, som skal utarbeides for virksomhet, med tilhørende samleskjema for tilsynsplaner
- registreringsskjema for registrering av løpende tilsynsaktivitet av hver enkelt bedrift
- årlige tilsynsrapporter pr tredje kvartal over tilsynsaktivitet og ressursbruk så langt i året og plan for resten av året
- årsrapporter for samlet tilsynsaktivitet og ressursbruk i KNT i løpet av året
- løpende rapportering ved vesentlige brudd på næringsmiddelregelverket

SNT godtgjør de kommunale næringsmiddeltilsynene for arbeidet. I 1995 er godtgjørelsen for ett årsverk satt til kr 460.000, tilsvarende kr 2000 pr dagsverk. Godtgjøringen skal dekke alle utgifter og utbetales på grunnlag av antall registrerte tilsynsobjekter og tilsynsplaner som er vurdert og akseptert av SNT. Til gjengjeld trekker staten rammetilskuddet til kommunene med 32,5 mill kr, fordelt slik at alle kommuner blir trukket for kr 7,50 pr innbygger. KNT-forum har vært kritisk til denne formen for omdisponering og mener det slått skjevt ut. Forholdet er vel snarere at det vil bidra til å rette opp skjevheter, i den forstand at tilbakeføringen av midler vil styrke dem som har brukt lite og svekke dem som har brukt (for) mye på næringsmiddeltilsyn.

Selv om denne styringen begrenser seg til de virksomhetene staten har primæransvaret for, må en anta at den vil innebære forbedringer på endel punkter:

- For det første - og det er viktigst - oppnår man en samlet tilsynsvirksomhet som utføres etter sentrale retningslinjer og krav. Dette bør gi bedre/jevnere kvalitet på oppgaveløsningen og dermed også større resultatlikhet overfor tilsynsobjektene
- Dessuten vil nyordningen gi etterlengtet informasjon om hva tilsynet faktisk innebærer, hvilke ressurser som brukes, hvilke resultater som oppnås osv.

På minussiden kan kanskje anføres - i hvert fall fra SNTs side - at 82 kommunale tilsynsenheter er mange å forholde seg til. Hvilke faktiske styringsmuligheter vil komme til å eksistere når nyordningen har «satt» seg? Hvordan oppleves det å kunne styre oppgave- og ressurssiden, men ikke organisering, personell osv? Og hvordan skal dette systemet sikre en tilstrekkelig satsing på en samordnet kompetanse-utvikling?

Det viktigste spørsmålet er imidlertid: Kan staten gjennom denne ordningen styre det staten bør styre? Er den styring som kommunene er tillagt den riktige for det kommunale nivået? Slike problemstillinger vil bli tatt opp igjen i *"Norsk næringsmiddelproduksjon og omsetning"* i kapittel 3.

3.2.2.4 Det kommunale næringsmiddeltilsyns oppgaver

De 82 kommunale (egentlig interkommunale) næringsmiddeltilsynene står for det operative nivået i tilsynsvirksomheten. Som for SNT er det næringsmiddelhensynet som er styrende for all aktivitet. Dette innebærer at det er helseperspektivet og redelighetsperspektivet (eller forbrukerhensynet) som er utgangspunktet for kontrollen, slik næringsmiddelloven angir. Hensynet til næringen er underordnet, hvilket utgjør et helt annet ståsted enn det Fiskeridirektoratets kontrollverk har.

Næringsmiddeltilsynets virksomhet består i det vesentlige av følgende hovedoppgaver:

- å føre tilsyn med at all
  1. produksjon
     - frambud (salg, servering mm)
     - import (innskrenket til 15 KNTer fom 1.1.95) av næringsmidler
  2. slakting av dyr skjer i overensstemmelse med krav i offentlige bestemmelser

Dette innebærer bl a at alle næringsmiddelbedrifter skal kontrolleres og godkjennes, at mat og drikkevarer tatt fra omsetningsledd blir analysert, og at alt kjøtt i forbindelse med slakting blir kontrollert (etter eget regelverk). I den siste tiden har en vesentlig oppgave vært å bistå og se til at bedriftene etablerer internkontrollordninger som er i overensstemmelse med kravene.

I tillegg tar alle næringsmiddeltilsyn på seg oppgaver i en eller annen utstrekning for kommunene eller private oppdragsgivere, med utgangspunkt i den kompetansen de kan tilby. Dette kan være prøvetaking og analysearbeid for kommunale instanser eller oppdrag for bedrifter. Også privatpersoner kan få bistand hos næringsmiddeltilsynet.

Kari Tove Elvbakken peker på at kontrolloppgavene for de ulike tilsynene vil variere med antallet og sammensetningen av næringsmiddelbedrifter i området. Noen områder har mange dagligvarebutikker, gatekjøkken eller restauranter, andre har få. Det er en utfordring å finne den «riktige» tilsynsstrategi for det enkelte området, ut fra det kontrollbehov som eksisterer. KTE bruker begrepet «kontrollandskap» som grunnlag for å beskrive den arena som skal kontrolleres. Kontrollandskapet utgjøres av antall og typer inspeksjonspliktige virksomheter.

Kategori 1:

Produksjonsbedriftene: Vannverk, slakteri, bakeri, meieri, kjøttforedling, fiskeforedling mfl

- Her kontrolleres både forholdene ved produksjonen og råvarer som går inn i produktene, samt sammensetning og merking av produktene. Kontrollen skjer før varene finnes på markedet

Kategori 2:

Omsetningsleddet: Dagligvareforretning, bakeriutsalg, fiske-/viltutsalg

- Her er kontrollen mer mangeartet. Den kan bestå i kontroll av hygiene på stedet, hygiene ved oppbevaring, kontroll av selve matvaren mht innhold av skadelige stoffer, kontroll av matvarens kvalitet (at den er det den gir seg ut for å være), merking og sammensetning osv

Kategori 3:

Servering/forpleining: Restaurant, gatekjøkken, kantiner, institusjonskjøkken, møtelokaler, barnehager

- Kontrollen kan omfatte både behandling av råvarer ved produksjonen av maten/

rettene, oppbevaring av matvarer og hygieniske forhold på stedet

Noen typer matvarer kontrolleres gjennom hele kjeden, f eks kjøttdeig. Det starter med kjøttkontrollen, fortsetter gjennom foredlingsbedrift og handel for til slutt å ende med kontroll av kjøttdeigen eller den ferdige hamburgeren på gatekjøkkenet.

Det finnes ingen oversikt over antall næringsmiddelbedrifter her i landet. KNT-forum har på bakgrunn av et tilfeldig utvalg årsmeldinger stipulert antallet til ca 1 pr 100 innbyggere. Dette vil gi et totalt antall på 40-45.000 virksomheter. Det er et poeng at disse ikke fordeler seg jevnt mellom de tre kategoriene kontrollandskap. Hvis man bygger på KTEs tall (som bygger på data fra 60 av 82 KNTer), får en et bilde som vist nedenfor. Det er for øvrig et poeng at summen av antall bedrifter hun har kommet fram til gjennom KNTene er 28.440. Hvis vi forutsetter at de KNTene hun har med i sitt materiale er representative mht antall virksomheter, ville antallet i alle de 82 KNT-områdene vært ca 39.400, altså ganske nært det som er stipulert foran (!):

		Ant	Gj.snittl an- tall pr KNT	
•	Kategori 1			
	Meieri	88	1,9	
	Slakteri	74	1,3	
	Kjøttforedl.bedrift	441	7,4	
	Fiskeforedl.bedrift	308	5,5	SUM 3.621 bedrifter
	Bakeri/konditori	915	15,0	
	Vannverk	1795	31,5	
•	Kategori 2			
	Fisk- og viltutsalg	308	6,8	
	Salatbar, gatekjøkk.	1782	31,8	SUM 11.884 bedrifter
	Dagligvarer	9794	174,9	
•	Kategori 3			
	Restaurant, kafe	5548	91,0	
	Bedriftskantiner	1966	39,3	SUM 12.936 bedrifter
	Møte/selskapslokale	2700	55,1	

Tilsynsfrekvensen ser ikke ut til å variere systematisk med kategoriene, med unntak av slakterier og kjøttforedlingsbedrifter. Hvis vi tar utgangspunkt i f eks årsmeldingen til KNT i Eidsvoll, Hurdal og Nes, var tilsynsfrekvensen hhv 18 og 9. For de øvrige kategoriene var variasjonene langt mindre. Høyest prioritert syntes dagligvareforretningene (frekvens 1,57). De øvrige lå på under 1, dvs at antall tilsyn var lavere på ett år enn antall bedrifter. Denne frekvensen ser ut til å være en god del lavere enn det KTE har funnet i sin undersøkelse

Noen nøkkeltall fra «våre» KNTer viser følgende tall for produksjon mm (94):

KNT	Ant tilsynspl. virk-somh.	Ant inspeksj.	Ant prøver
Midt-Rogaland	1.672	1.000	12.604
Bergen og omland	2.108	1.760	7.381
Eidsvoll, Hurdal og Nes	373	274	7.142

På grunn av ulikt kontrollandskap og bedriftsstørrelse er det vanskelig å sammenlikne slik nøkkelopplysninger. Dersom tallene knyttet til kjøttkontroll og -foredling hadde vært trukket ut, ville situasjonen vært en annen. Hvis vi likevel sammenlikner, får vi følgende størrelser:

KNT	Gjennomsn inspeksjons- frekvens
Midt-Rogaland	0,59
Bergen og omland	0,81
Eidsvoll, Hurdal og Nes	0,73

Tilsynelatende driver disse KNTene en relativt likeartet tilsynsvirksomhet. Men fordi vi ikke kjenner virksomhetsstrukturen eller hvordan inspeksjonen fordeler seg på type bedrifter (unntatt Eidsvoll), gir ikke tallene godt nok grunnlag for denne konklusjonen. Antall prøver varierer enda sterkere mellom tilsynene. Her dominerer prøver på drikkevann og kjøtt. Disse utgjorde 70 prosent av alle prøvene i Bergen og omland og 65 prosent av alle prøvene i Eidsvoll (hvor nesten hver femte prøve knyttet seg til avløpsvann, som vel ligger utenfor næringsmiddeltilsynet).

Både når det gjelder prøvetaking og ikke minst antall/typer analyser knyttet til den ser det ut til å være betydelige, og ikke alltid saklig begrunnede ulikheter mellom tilsynene. Midt-Rogaland oppgav å ha utført nesten 39.000 (!) enkeltanalyser i løpet av 1994. Dette tilsvarer nesten 170 analyser hver dag, basert på 230 arbeidsdager pr år. I årsmeldingen til Bergen og omland, som hadde en nedgang fra nesten 35.000 analyser i 1993 til ca 27.000 i 1994 (ned ca 23 %), står det som forklaring: «Denne nedgangen er et resultat av bevisst prioritering av kvalitetssikring og mer forbruker-relaterte analyser».

Flere av de samme trekkene ved produksjonen som vi har pekt på for disse tre KNTene finner vi igjen på landsbasis. Undersøkelsen til KTE viser f eks at:

- drikkevann er vanligste analyseobjekt. I alt ble det tatt 67.000 prøver ved 55 tilsyn
- kjøttvarer er den andre store gruppen, og sto for ca 20 prosent av prøvene, tilsvarende ca 22.000 fra 54 tilsyn
- den tredje største varegruppen utgjøres av melk og melkeprodukter, med over 12.000 prøver (14 %)
- selv om kontroll av fisk til eksport er Kontrollverkets område, er omsetningen av fisk og fiskeprodukter på det norske markedet KNTs område: 46 tilsyn oppgav å ha analysert bortimot 8.000 prøver av fisk(-eprodukter).

Av alle de oppgitte analyser var fordelingen på typer som vist i første kolonne nedenfor (totaltallet er ufullstendig, hvilket også kan gi utslag på fordelingen). Andre kolonne viser fordelingen fra SNTs samleoversikt fra KNTenes årsrapporter i 1988 (NB), da totalt antall analyser ble satt til ca 1 million, fordelt på 70 tilsyn:

-	mikrobiologiske	63 %	49 %
-	kjemiske	9 %	15 %
-	fysikalske	24 %	18 %
-	sensoriske	5 %	4 %

Det er ellers naturlig at store bedrifter krever større innsats enn små, og at innsatsen også varierer med bedriftstype og kontrollform. Kontrollformen varierer i sin tur med størrelse og virksomhetstype. Introduksjonen av internkontroll vil antakelig forsterke ulikhetene, i den forstand at det er de store bedriftene som en må vente vil få til slike systemer i størst utstrekning. Særlig blant de minste bedriftene er det grunn til å være forbeholden med forventningene knyttet til internkontroll som prinsipp. Dette betyr at kontrollen av småbedriftene må ventes videreført omtrent som i dag langt på vei. De store bedriftene (regionale, landsdekkende eller eksport) er fom 1995 underlagt statlig tilsynsansvar. De små bedriftene vil fortsatt ligge under kommunalt tilsynsansvar.

3 ET NÆRINGSMIDDELTILSYN I ENDRING

3.1 Nye utfordringer og andre rammebetingelser

3.3.1.1 Internkontroll - den nye tilsynsformen

En rekke faktorer vil sette nye rammer for utøvelsen av næringsmiddeltilsynet, og flere av dem har alt hatt stor påvirkning. Konsekvensene har også betydning for valg av organisasjonsform. En av faktorene er representert ved overgangen fra kontroll av produkter/lokaler til såkalt «internkontroll».

Internkontroll (egenkontroll) vil bli innført som en generell kontrollform, både på næringsmiddelområdet og på andre områder. I prinsippet innebærer dette at det offentliges kontroll skal endres i retning av systemkontroll, hvor det er selve internkontrollsystemet som gjøres til gjenstand for kontroll. Ofte brukes begrepet revisjon om denne type kontroll. Både SNT og Kontrollverket har brukt mye tid og krefter på å utvikle internkontrollkrav til bedriftene og eget oppfølgingsopplegg. En felles internkontrollforskrift for SNT/KNT-systemet og Kontrollverket er utarbeidet. Hittil er det lite konkrete erfaringer med denne type tilsynsvirksomhet, og det finnes ikke opplysninger som gir indikasjoner på hvilke konsekvenser omleggingen vil ha. Det er naturlig å tro at omleggingen bl a vil kunne ha betydning for

– selve arbeidsformen knyttet til tilsynsfunksjonen, som må legges om
– kompetansekrav til de ansatte
– ressursbruken, - hensikten med å overføre ansvar til virksomhetene selv må bl a være å frigjøre ressurser hos tilsynsmyndighetene. Skal disse inndras, eller brukes på annen måte eller til andre formål?

Samtidig hersker en viss usikkerhet mht hvor stor andel av tilsynsobjektene som har kompetanse, innsikt og ressurser nok til å etablere forsvarlige internkontrollsystemer. Det er sannsynlig at de fleste små virksomhetene ikke vil klare dette, og må kontrolleres på tradisjonelt vis. I såfall vil dette innbære at en rekke virksomheter, særlig i kategori 2 og 3 i kontrollandskapet (f eks restauranter, ferskvaredisker, selvstendige kolonialforretninger og bakeriutsalg mv), som jo utgjør det store antallet kontrollobjekter, fortsatt vil bli kontrollert på den «gamle måten».

Hvis dette er riktig, vil kanskje ikke tilsynsformen bli så annerledes enn vi forestiller oss. I allefall er det viktig å være forberedt på at tilsynsorganet må være organisert slik at det kan nå ut til alle de virksomheter som skal kontrolleres.Tilsynet må med andre ord enten være desentralisert nok, i den forstand at det er lokalisert i tilstrekkelig nærhet til tilsynsobjektene. Alternativt kan en mer sentralisert fast fysisk lokalisering av et mindre antall enheter (f eks i regioner) suppleres med en eller annen form for mobilt inspeksjonskorps.

3.3.1.2 Avgrenset offentlig tilsynsansvar

Området for det offentliges tilsynsansvar vil bli klarere avgrenset. Helse- og redelighetshensynet vil stå i fokus for næringsmiddelkontroll i offentlig regi. Kvalitet i betydningen ren og sunn vare vil inngå i dette hensynet, som fortsatt med en fellesbetegnelse kan kalles næringsmiddelhensynet.

Dette innebærer at begrepet kvalitet i den betydning det er brukt i regelverket for landbruksvarer og fisk gradvis vil få en mindre plass som anliggende for offentlig regulering. Krav til klassifisering etter størrelse, antall, type, vekt osv som ikke inngår i de basiskrav som stilles i det etter hvert felles norske og europeiske næringsmiddelregelverk, vil bli ansett som kommersielle krav som det er opp til markedet å fastlegge. Dette er en utvikling som er internasjonal, og som ikke minst har til hensikt å lette handelen mellom landene. Felles helse-, hygiene og redelighetskrav er nødvendig for at handelen skal skje på like vilkår.

Men også regler med utgangspunkt i «kvalitetskrav», dvs egentlig krav til sammensetning av produktene, søkes harmonisert på europeisk nivå av hensyn til handelen. Dette gjelder f eks lovgivning om syltetøy, fruktjuice o l. Ofte inngår imidlertid redelighetshensynet også i begrunnelsen for regelverket. Hensynet til kvalitet alene gir generelt ikke grunn til regulering. Dersom avtakere/avtakerland stiller spesielle krav til standarder eller klassifisering av norske eksportprodukter ut over det som er internasjonalt regulert, må eksportørene selv sørge for en god nok dokumentasjon av disse egenskapene.

Figur 6 Ivaretakelse av tilsynsrollen krever grensedragning mot næringspolitikk

I takt med denne omleggingen vil det offentliges rolle bli endret. I prinsippet kan en tenke seg at det offentlige begrenser sin innsats til å ivareta rollen som garantist for at varen holder de offentlige krav. I prinsippet bør oppgaver av denne type betraktes som tjenester og utføres mot godtgjørelse. F eks vil det også i fremtiden være aktuelt å sertifisere varepartier etter bestemte krav, særlig på fiskesiden. Hvis denne type sertifisering er en dokumentasjon av at varen tilfredsstiller offentlige krav til helse/redelighet, bør det offentlige tilsynsapparatet kunne forestå denne tjenesten (riktignok fortrinnsvis mot betaling). Hvis det derimot dreier som å forsikre/garantere for kommersielle kvalitetsegenskaper, bør det i prinsippet være opp til eksportøren selv å fremskaffe dokumentasjonen. Et akkreditert laboratorium vil i prinsippet være likeverdig med et offentlig stempel.

En annen måte å se dette på, er å si at det må kunne ses som en offentlig oppgave å sikre adgang til markedet, i den forstand at det forsikres om at et vareparti vil tilfredsstille de krav som er hjemlet i offentlige bestemmelser i importlandet. I prinsippet skal jo dette være de samme basisregler knyttet til helse og redelighet som Norge har. Derimot er det ikke en offentlig oppgave å sørge for at varen faktisk etterspørres, ved f eks å godtgjøre at varen tilfredsstiller spesifikke krav importøren i et gitt land stiller til egenskaper ved produktet utover de offentlige bestemmelsene. Det må eksportøren selv sørge for.

Når Næringsmiddellovutvalget går inn for å legge all næringsmiddelregulering til en lov, er det bl a ut fra denne type betraktninger. Konsekvensen av dette er selvfølgelig også at en vurderer det offentlige tilsynsapparatet. Det er åpenbart at dersom et vesentlig grunnlag for hele Fiskeridirektoratets Kontrollverk bortfaller, nemlig kvalitetsforskriftene slik vi kjenner dem i «Blåboka», faller også store deler av grunnlaget for selve Kontrollverkets eksistens bort.

3.3.1.3 Internasjonale regler har direkte betydning

Tilpasningen til det internasjonale regelverket vil fortsette. Norge må innrette seg på at både EU og WTO (GATT) langt på vei vil være bestemmende for det norske regelverket - også for næringsmiddelregelverket. Dette vil ikke bare ha indirekte konsekvenser for organiseringen. I noen tilfeller vil organiseringen følge direkte av regelverket.

Dette illustreres godt av betydelige endringer Norge har eller er i ferd med å innføre: Statlig ansvar når det gjelder tilsyn med produksjon av animalske produkter, krav om godkjenning av slike bedrifter, økte krav til kvalitetssikring av tilsynsarbeidet mht inspeksjoner, saksbehandling og laboratorie-virksomhet (krav om akkreditering) er eksempler på bestemmelser som både på kort og på lang sikt vil ha konsekvenser for SNT og KNT-systemet.

F eks stiller Kontrolldirektivet krav om at SNT skal føre lister over hvilke tilsynsmyndigheter som finnes i Norge, og hvilke laboratorier som er godkjent. Summen av konsekvensene av denne type bestemmelser er ikke gitt å se nå. Men det tegner seg et bilde av et offentlig tilsyn som i forhold til i dag er:

- sterkere statlig styrt, men lokalt drevet på operativt nivå (tilsynsfunksjonen)
- delt klarere mellom laboratorie- og inspeksjons/tilsynsfunksjonen, bl a som følge av kompetansekravene til laboratoriedelen, hvilket vil nødvendiggjøre større miljøer. Det samme kravet vil ikke nødvendigvis gjøre seg gjeldende overfor tilsynsdelen
- etter hvert et mer enhetlig tilsyn, som følge av en markant sterkere statlig styring, herunder kravene fra EØS

3.3.1.4 Fokus på kompetanse i tilsynsutøvelsen

Det er mange faktorer som peker i retning av at det offentlige næringsmiddeltilsynet vil - og må - bli sterkere orientert mot kompetanse og kvalitet, både som direkte følge av kvalitetssikringskrav utenfra og som følge av utviklingen i den næringen som skal kontrolleres. Omleggingen til sterkere statlig styring vil bl a gi bedre informasjon om innsats og resultater, som i sin tur vil føre til sterkere samordning og på sikt også til et krav om økt effektivitet.

Dels som følge av profesjonaliseringen av tilsynsfunksjonen (inkl lab-delen) som sådan og som følge av det offentliges klargjøring/avgrensning av sin rolle til ivaretakelse av tilsynsfunksjonen, vil habilitetsproblematikken bli klarere. Dette vil medføre et behov for å skille sterkere mellom tjenesteyting og tilsynsutøvelse organisatorisk, noe som vil bidra til å skille tilsyn og laboratorievirksomhet. På den måten vil disse funksjonene lettere kunne utvikles organisatorisk hver for seg. En sannsynlig konsekvens vil være at de små og mellomstore tilsynene ikke har store nok lab-miljøer til å sikre kvaliteten og derfor skiller ut og slår sammen, privatiserer eller legger ned lab-virksomheten. Tilsynsfunksjonen må kjøpe kvalifiserte lab-tjenester fra et akkreditert laboratorium - om det er fra et privat eller offentlig laboratorium er i prinsippet uten betydning. Når og hvis de mindre KNTene blir uten eget, kvalifisert laboratoriepersonell, blir miljøet enda mindre enn tidligere, med den følge at det vil oppstå et press mot sammenslåing av tilsynsdistrikter. I dette bildet må en likevel anta at de fleste tilsynsenhetene fortsatt vil ha kompetanse og utstyr til å ivareta det man kan kalle «ikke-akkrediterte støtteanalyser», altså enkelt lab-arbeid, i tilknytning til inspeksjonsvirksomheten.

Kravene om økt kvalitet, kompetanse og habilitet kan alene komme til å avstedkomme en betydelig restrukturering av dagens organisering, først og fremst blant de mindre KNTene. Fiskeridirektoratets Kontrollverk står i utgangspunktet bedre rustet til å møte en slik utvikling, selv om det ville være naturlig å vurdere behovet for dagens laboratoriestruktur. Dessuten tilsier kravene at strukturen bør gås igjennom, særlig med henblikk på å vurdere den fysiske oppsplittingen på 36 tilsynssteder og dermed de miljøene som til enhver tid skal være oppdatert kunnskapsmessig.

3.2 Svakheter ved dagens ordning krever endring

Når en skal vurdere behovet for endringer i strukturen på dagens næringsmiddel-tilsyn er det også viktig å se hen til hvilke erfaringer og synspunkter det er som gjør seg gjeldende ut fra dagens organisering. En slik vurdering bør i det minste se på tre forhold, slik som vist i fig 7.

Figur 7 Endringsbehov med utgangspunkt i dagens organisering - modell

En gjennomgang knyttet til disse stikkordene viser at det er mange sider ved dagens tilsyn det kan være grunn til å stille spørsmål ved. En del av disse faktorene er berørt i det som er sagt tidligere, så momentene vil bli gått gjennom ganske kortfattet.

3.3.2.1 Interne forhold i dagens tilsynsvirksomheter

Av omtalen av SNT/KNT-systemet fremgikk det at det var en rekke sider ved virksomheten som burde kunne styrkes. Bl a er KNT-apparatet kjennetegnet ved:

- store forskjeller i struktur, størrelse og eier-/styringsform blant tilsynene
- ujevn kompetanse, ulik praksis og ujevn kvalitet på arbeidet blant tilsynene, både pga ulikheten i størrelse, men også pga ulikhet i kultur, historie og forståelse av oppgaven
- for svak styring av tilsynsfunksjonen, og for svakt tilsyn med tilsynet, inntil omleggingen i fase 1 og fase 2 hvor staten tillegges vesentlig mer styring. Likevel er det usikkerhet knyttet til hvilket resultat som kommer ut av denne økte styringsmuligheten
- forestillingen om at hvert tilsyn skal ha sitt laboratorium har medført opprettholdelse av mange små laboratorier som har hindret effektiv ressursbruk. Dagens struktur er ikke velegnet til å møte fremtidens krav til kvalitet
- Informasjonsgrunnlaget om tilsynsvirksomheten er forbausende svakt og hindrer i seg selv utvikling av et mer effektivt og helhetlig tilsyn. Mangel på informasjon har å gjøre med organiseringen og ansvarsfordelingen frem til 1995

Fiskeridirektoratets kontrollverk sliter også med dagens struktur, og viser ikke evne til å tilpasse seg raskt nok. Noen eksempler på stikkordsbasis:

- En intern gruppe i Fiskeridirektoratet som så på praktiseringen av kvalitets- og ressurskontrollen pekte på alvorlige huller og ulikhet i praktiseringen av kontrollen fra ett distrikt til et annet. Det er liten tvil om at strukturen er en vesentlig

årsak til dette - om enn sannsynligvis ikke den eneste
- Basert på egne inntrykk og utsagn fra bl a representanter fra fiskerinæringen ser det ut som om Kontrollverket ikke responderer raskt nok både på konkrete henvendelser og mer grunnleggende endringsbehov
- Kontrollverket synes å slite med å opprettholde kompetansenivået i mange ledd, hvilket har konsekvenser for evnen til å møte de endringsbehov etaten står overfor
- Næringen gir uttrykk for at Kontrollverket lever sitt eget liv og ikke vektlegger næringens behov. Tatt i betraktning av at det er næringshensynet som er hovedbegrunnelsen for Kontrollverkets eksistens, er dette forsiktig sagt uheldig.

Det er også viktig å ta i betraktning at Fiskeridirektoratet sammen med Fiskeridepartementet i lenger tid har arbeidet med å restrukturere den ytre etat, dvs Kontrollverket og Rettledningstjenesten. På tross av at arbeidet har pågått en årrekke og det nå foreligger et forslag internt i departementet, er innholdet ikke kjent. Sannsynlige elementer i forslaget er at Rettledningstjenesten og Kontrollverket slås sammen til én ytre etat, at den reorganiseres i færre og større regioner og at det innenfor hver region etableres et sentralt regionkontor, med en form for felttjeneste på lokalt nivå. Begrunnelsen for en slik sammenslåing skal være mer enn administrativ effektivisering - tanken er også at den faglige problematikken vil bli mer sammensatt og derfor kreve mer sammensatte og helhetlige fagmiljøer.

Sett utenfra virker det umiddelbart fornuftig å se ressursene samlet på denne måten, også i forhold til den samlede oppgaveløsningen. På den annen side har vi tidligere pekt på at habilitetskravet til næringsmiddeltilsynet vil bli forsterket fremover. Dette innebærer et behov for å kunne dokumentere et tilsyn som er fritt og uavhengig av andre interesser. Særlig for et tilsyn som er underlagt et næringsdepartement vil denne uavhengigheten være viktig. Nettopp koblingen mellom rådgivning og tilsyn er et klassisk problemområde.

3.3.2.2 Forholdet mellom tilsynsorganene

For ganske få år siden var forholdet mellom SNT og Fiskeridirektoratet dårlig og klimaet inviterte ikke til samarbeid. I dag må en kunne konstatere at det eksisterer en samarbeidsavtale som ser ut til å fungere etter hensikten. Tidligere påpeking av dobbeltkontroll fra tilsynsobjektenes side eksisterer ikke lenger, etter at distriktskontorene og KNTene konkretiserte arbeidsdelingen ned på virksomhetsnivå.

Begge etatene synes å være innstilt på å opprettholde dagens arbeidsdeling. Det er ikke mange spor av mer aktive former for samarbeid, men de finnes. F eks er den felles internkontroll-instruksen et resultat av samarbeid utover daglig tilsyn (som egentlig er ikke-samarbeid). Gjennom arbeidet med internkontroll-problematikken har nok de to virksomhetene utviklet felles kunnskap om tilsynsmetode, men de har valgt ulike systemløsninger, - ja, til og med begrepsbruken er ulik (jfr egenkontroll/internkontroll).

Denne situasjonen inkluderer også en følt avstand i tilhørighet mellom de to etatene, som formodentlig har sin årsak i ulik historie, ulike hovedhensyn for tilsynsvirksomheten, ulik grad av tilknytning til næringslivet osv.

3.3.2.3 Forholdet til «markedet» er heller ikke uproblematisk

Kontakten med representanter for næringsmiddelvirksomheter - altså tilsynsobjekter - gir et inntrykk av tildels sterk misnøye med tilsynsvirskomheten. Dette gjelder både synet på KNTenes arbeid som på Kontrollverket. Et sentralt punkt i kritikken

går på forskjellsbehandling mellom de enkelte tilsyn, hvor det hevdes at regelforståelse er ulik, det fattes ulike vedtak overfor samme forseelse, ulik dispensasjonspraksis eksisterer osv. Bedriftene opplever dette både som irriterende og i noen tilfeller også som konkurransevridende. Et annet punkt i kritikken dreier seg om manglende/ujevn kompetanse innen etatene. Fiskeridirektoratets kontrollverk oppleves som for lite fremtidsrettet og på etterskudd i den omstillingsprosessen som nå finner sted mht til nye kontrollformer og behov for revisjon av regelverket.

Tilsvarende kritikk er blitt rettet mot importkontrollen, selv om det i praksis bare har vært et fåtall tilsyn som har stått for denne kontrollen. Med den statliggjøringen som har funnet sted av dette ansvarsområde vil muligheten for å standardisere kontrollopplegget med henblikk på likebehandling bli større.

Generelt ønsker næringslivet seg naturlig nok et tilsyn som består av færrest mulig forskjellige selvstendige enheter, slik at det kan opptre helhetlig og samordnet overfor tilsynsobjektene og etterspørrerne av tjenester. Hittil har ikke næringsmiddeltilsynet fremstått slik, og i tillegg til den utfordring næringsmiddeltilsynet står overfor mht «intern» samordning, peker næringen på avgrensningsproblemer mot veterinærsiden, både på oppdrettssiden og i slakteriene.

Likevel foregår det et betydelig samarbeid mellom tilsynsapparatene og næringen. På fiskerisiden har Kontrollverket på initiativ fra næringen satt i gang en omfattende revisjon av kvalitetsforskriftene. Arbeidet har vært delt i langsiktig og et kortsiktig perspektiv. Det kortsiktige arbeidet er ferdig. Her konstaterte man bl a at det var meningsforskjeller mellom myndigheter og næring mht regelverkets innhold og praktiseringen av det. På tross av uenighet i utgangspunktet foreligger det nå et forslag til en ny kvalitetsforskrift i departementet. I hvilke grad næringen har fått gjennomslag for sine krav, vites ikke.

3.3.2.4 Ikke synlige problemer i forhold til sluttbrukeren

Som nevnt er det gjort lite for å få evaluert den samlede effekten av det offentlige næringsmiddeltilsynet. Det er en kjensgjerning at grunnlagsinformasjon på området mangler. Som sådan vet vi lite eller ingenting om sammenhengen mellom sykdomstilfeller og kontrollaktivitet, selv om vi vet/antar at en god del korttidsfravær f eks skyldes inntak av dårlig mat eller vann.

Inntrykket er at den gjennomgående oppfatningen i befolkningen - og kanskje også i mer «kvalifiserte miljøer» - er at det offentlige næringsmiddeltilsynet fungerer godt. Folk flest synes å ha tillitt til KNTene - i den grad de kjenner til dem i det hele tatt. Øyensynlig ivaretas både helsehensynet og forbruker-/redelighetshensynet tilfredsstillende.

Skjønt noen problemer har det også vært mellom forbruker- og næringsmiddelorganene. Disse har bl a gått på viljen til å bruke analysedata som viser at bedrifter ikke holder seg innenfor regelverket gjennom å offentliggjøre dem. I hovedsak kan en tilskrive uenigheten mellom næringsmiddeltilsynet og forbrukermyndighetene den rolle de er satt til å ivareta: Forbrukermyndighetene opptrer som forbrukerens talsmann og krever informasjon om varene, slik at folk skal bli i stand til å velge riktig - og gjennom det også utøve markedspress. Næringsmiddeltilsynet opptrer som det offentlige tilsynsorganet som er opptatt av å sikre kvalitet og objektivitet i utøvelse av tilsynsfunksjonen. I dette inkluderer tilsynet en ganske restriktiv holdning til offentliggjøring av kontrollresultater.

Sett fra publikums side er det også et positivt trekk ved dagens KNT-struktur at det er så mange enheter at det «alltid er et KNT i nærheten», og at tilsynet tar på seg enkle oppdrag for publikum, slik som å analysere en medbragt vannprøve eller kanskje de «ferske» rekene forbrukeren hadde kjøpt på supermarkedet. Det ses også

som positivt at KNTene utfører endel oppdrag på teknisk-hygiene-siden. Kontroll av badevann, forurensningsprøver osv er populære og etterspurte tjenester.

3.3.2.5 Oppsummerende betraktninger

Oppsummeringen i fig 8 viser at mange av sidene ved dagens organisering krever endring. Det er i og for seg ikke noe særegent ved denne virksomheten, så det spørsmålet som må stilles i den videre gjennomgang er om denne strukturen vil være endringsdyktig nok til å møte kravene fra omverdenen med en hensiktsmessig organisering. I dette ligger det vel også en erkjennelse av at dagens struktur slik den er akkurat nå, neppe er god nok. Spørsmålet er vel snarere om apparatet vil kunne utvike seg innenfor dagens eierstruktur, eller om en må røre ved denne for få til en tilstrekkelig omstilling.

Figur 8 Sider ved dagens organisering - oppsummeringß

4 MULIGE ORGANISATORISKE LØSNINGER

4.1 Alternative organisasjonemodeller

I prinsippet kan en endring av dagens organisasjonsstruktur skje langs tre hovedlinjer:

- H1 Videreføring av dagens grunnstruktur, med de utviklingsmuligheter det innebærer
- H2 Vertikal integrasjon - gjennom statlig overtakelse av det kommunale apparatet
- H3 Horisontal integrasjon - gjennom sammenslåing av de to statlige tilsynene

I det følgende har vi søkt å beskrive fire modeller som tar utgangspunkt i disse hovedlinjene, eller en kombinasjon av dem. I fig 9 er det gjort rede for hovedtrekkene ved de fire løsningene.

Figur 3.9 Fire hovedmodeller for reorganisering

3.4.1.1 Tilpasning til dagens løsning

Som fig 10 viser er ett mulig scenario at dagens grunnstruktur føres videre. Dette innebærer først og fremst at eierstrukturen opprettholdes, og at den formelle arbeidsdelingen som nå er vedtatt mellom hhv stat og kommune på den ene siden og mellom Fiskeridirektoratet og SNT på den andre føres videre. En slik løsning vil neppe være statisk, fordi det har skjedd og vil skje store endringer i rammebetingelsene for disse virksomhetene (jfr *"Sammendrag og forslag"* i kap 2 og 3). Den største endringen ligger i at staten har fått en helt annen styringsrolle som følge av tilpasningen til EØS-regelverket. Dessuten vil endringer i tilsynsmetodikk (jfr internkontroll), krav om kvalitetssikring og kompetanseheving av laboratoriedelen og krav om sterkere skille mellom offentlig tilsyn og tjenesteyting medføre en ganske markant omstilling av hele tilsynsfunksjonen, først og fremst på KNT-nivå.

Figur 10 Modell A

En mulig - og kanskje sannsynlig - utvikling som er søkt illustrert i figuren, vil være at:

- laboratorie- og tilsynsdelen tvinges til å skille lag, først og fremst i mindre tilsyn som vil ha problemer med å forsvare kostnader ved å etablere og drive laboratorier på et nivå som gir akkreditering. I dag har så og si alle KNTene laboratoriepersonell. Når vi vet at halvparten av KNTene i dag er virksomheter på under 6 årsverk, sier det seg selv at mange ikke vil/kan/bør akkreditere laboratoriesiden. Også mange av de større KNTene vil/bør trekke samme konklusjon. (Et annet spørsmål er om alle tilsynene ser dette klart nok tidlig nok. Det eksisterer en stor fare for en overinvestering i laboratoriesiden i en viss periode hvor «alle skal akkrediteres», med den følge at markedet vil saneres for overkapasitet i etterhånd). Sluttresultatet av en slik utvikling vil sannsynligvis være en restrukturert laboratorievirksomhet, med færre, større og mer kompetente laboratorier. Bare noen vil ligge innenfor KNT-systemet (bl a SLAN), og da som internt adskilte kostnadssteder fordi kravet til uavhengighet vil være absolutt i fremtiden. Kontrollverkets laboratorier vil muligens bli beholdt «i folden», i hvert fall i første omgang.
- Det vil bli vanligere for tilsynene å kjøpe tjenester av private eller offentlige laboratorier, hvilket vil bidra til mer kritisk bruk og bedre prioritering av prøvetakings- og analysearbeidet. Dessuten vil internkontrollsystemet isolert sett bidra til redusert bruk av lab-tjenester. Summen av dette kan bli et samlet mindre forbruk av slike tjenester. Det er lett å forestille seg at mange tilsyn vil inngå faste avtaler med laboratorier, og at behovet for tilhørighet vil føre til at mange søker mot laboratorier som er organisert i KNT-systemet.
- Selve tilsyns- eller inspeksjonsfunksjonen vil bli restituert som primærfunksjon i KNTene. Men fordi mange - særlig blant de små - har mistet lab-delen, vil de føle behov for å reetablere seg i større enheter. Mao vil man kunne oppleve en bølge av sammenslåinger av «rene» tilsyn, kanskje med det resultat at hvert tilsyn i gjennomsnitt dekker 10 og ikke 5 kommuner som i dag. Noen vil komme til å fortsette i det små. Men det er også sannsynlig at endel av de mellomstore

vil bli motivert til å ta skrittet opp til «de store» etter modell av Midt-Rogaland, bl a fordi det lettere vil kunne forsvare å opprettholde et laboratorium som har mulighet for å drive profesjonelt og lønnsomt.
Som følge av den «statliggjøring» som har funnet sted, vil det for øvrig skje en intern omfordeling av ressurser av en viss betydning. Finansieringen skjer ved inndragning av tilskudd fra alle kommuner etter innbyggertall, men deles ut igjen etter næringsstruktur, slik at «animalske» produsenter, storbedrifter samt importvirksomhet blir styrket. Mao vil de store kunne bli større og de små mindre som følge av dette alene. Totalresultatet vil kunne bli en betydelig restrukturering i tillegg til den som vil skje på laboratoriefronten, med dette resultatet: 1) Det vil bli færre tilsyn 2) Det vil bli flere store og mellomstore tilsyn 3) Det vil bli færre helt små tilsyn, men noen vil kunne forbli små, nær sagt på trass (slik det er i dag). Konsekvensen av dette vil igjen være større og mer kompetente miljøer og større grad av likebehandling utad.

- Fiskeridirektoratets kontrollverk vil i denne modellen føres videre uten spesielle endringer initiert fra næringsmiddeltilsynssiden, ut over de som er i arbeid. Det gjelder innføring av internkontrollordningen og revisjon av Kvalitetsforskriften. Hvor store organisatoriske endringer som kan komme ut av det siste, avhenger av hvor grunnleggende revisjonen er. Det mest dramatiske utfallet er at hele forskriften blir samordnet bort, ved at en felles og altomfattende næringsmiddelregulering med basis i helse- og redelighetshensynet erstatter dagens forskrift. Da faller selve mandatet og grunnlaget for Kontrollverket bort. Hovedbetingelsen for Modell A er derfor at det også i fremtiden vil eksistere et eget «kvalitetsregelverk».
- De forandringer Kontrollverket etter all sannsynlighet vil gjennomgå, vil skje som resultat av fiskeripolitiske beveggrunner. Mest sannsynlig innebærer dette en sammenslåing med Rettledningstjenesten i en ny ytre etat. En slik sammenslåing vil være i direkte strid med forutsetningen om uavhengighet for tilsynsfunksjonen og ville vanskeliggjøre et videre samarbeid med Fiskeridirektoratet om næringsmiddeltilsyn i egentlig «ren» forstand. Det er liten tvil om at en slik sammenslåing blir lettere hvis Kvalitetskontrollen blir holdt utenfor (dvs skilt ut), i det minste hvis man ønsker at den skal bli troverdig. Den nye ytre etaten vil i et slikt bilde utvikle seg til et rent næringspolitisk instrument med en slags «hjelp til selvhjelp-filosofi». Faglig veiledning, hjelp til kvalitetssikring, kontroll med kvoter, kanskje til og med «kvalitetskontroll» i en eller annen forstand, - men hele tiden med det for øye at det er næringen som skal bistås.

Det siste punktet innebærer et spørsmål om realismen i modell A. For hvis man ikke tar fatt i Kontrollverket ut fra et næringsmiddelkontrollståsted før en slik intern samenslåing finner sted, vil man kanskje være nødt til å gjøre det som konsekvens av den et par år senere. Mao: Før eller siden er Kontrollverkets «kvalitetskontrolldel» nødt til å bli sett i sammenheng med næringsmiddeltilsynet.

3.4.1.2 Rent statlig tilsyn - men fortsatt delt

En tenkbar modell er at staten søker å overta ansvaret for hele næringsmiddeltilsynet, dvs overta det kommunale apparatet. Spranget fra dagens situasjon er ikke så lang etter at staten har fått primæransvaret (og finansieringsansvaret) for tilsyn med alle større produksjonsbedrifter og for importkontrollen.

Figur 11 Modell B

I denne modellen vil Fiskeridirektoratets kontrollverk være i samme situasjon som i Modell A (MA), fordi verken SNT, Fiskeridirektoratet selv eller noen av departementene ville ha andre incitamenter til å endre på strukturen enn i MA. Alle resonnementene som er knyttet til Kontrollverket for Modell A kan derfor også brukes i Modell B (MB).

Hovedgrepet i MB er eierskiftet knyttet til det kommunale apparatet. Hvis staten overtar, vil den ha fullstendig og direkte styring med det samlede næringsmiddeltilsynet i landet. Derfor vil også hovedforskjellen i det videre utviklingsforløpet basere seg på grunnleggende andre mekanismer enn i MA. Scenariet i MA tar utgangspunkt i at en lang rekke aktører handler til sitt eget (eller samfunnets) beste når rammebetingelsene endres. De tilpasser seg, slik at det endelige resultatet blir summen av alles tilpasning.

I MB vil all utvikling i prinsippet avhenge av statens styring, og dermed også statens vilje og evne til styring (av strategi, resultatkrav, ressursbruk/-fordeling, faglig utvikling mv). Staten som styringsutøver er også en aktør, som vil ha interesse av å tilpasse seg slik at resultatet blir mest mulig effektivt. SNT vil være det sentrale organet, og vil i enda større grad enn i dag bli et administrativt og tilretteleggende organ. I seg selv vil dette kreve omlegging og antakelig ressursmesssig styrking av SNT sentralt (I denne modellen vil SNT-begrepet dekke hele tilsynet. Det ytre apparatet kan likevel gis en egen betegnelse, f eks Distriktsnæringsmiddeltilsynet - eller bare Distriktstilsynet).

Den overordnete utfordringen for SNT vil være å utvikle en ytre etat fra 82 individuelle enheter av svært varierende størrelse og kvalitet til én etat bestående av et optimalt antall tilsynsenheter. Ut fra bl a hensynet til effektiv ressursbruk og likebehandlig av tilsynsobjektene kan en tenke seg at dette antallet vil utgjøre omtrent to tilsynsenheter pr fylke, altså ca 30-40 enheter (tilsvarende MA). Poenget er ikke i og for seg det konkrete tallet, men at staten kan bestemme antallet ut fra en helhetlig avveining mellom behovet for produktivitet og tilstedeværelse. For øvrig må man legge til grunn at utviklingen av tilsynsfunksjonen også i denne modellen vil bli påvirket av hva som skjer på lab-siden.

Staten må også ha en gjennomtenkt politikk på laboratorieområdet. Vi antar at staten vil legge opp til en rasjonell tilpasning, som baserer seg på to prinsipper:

- Tilsynsfunksjonen i betydningen kontroll/overvåking er i prinsippet en funksjon som kan utøves adskilt fra laboratorier. Mao kan tilsynsenhetene lokaliseres uavhengig av laboratoriene (i betydningen kvalifiserte laboratorier, som ikke inkluderer helt enkelt prøvetakings-/analysearbeid som utgjør en naturlig støtte for inspeksjonsvirksomheten)
- Gitt at det er et tilstrekkelig antall laboratorier i offentlig og privat regi til at det eksisterer en konkurransesituasjon, vil staten ha et pragmatisk syn på eierforholdene. Hvorvidt et laboratorium skal eies og drives av staten er derfor gjenstand for pragmatiske vurderinger knyttet til det enkelte laboratorium

Basert på dette, og selvfølgelig på det faktum at utviklingen vil nødvendiggjøre akkreditering av laboratorier, må en anta at staten vil ønske å sanere lab-strukturen ganske vesentlig i forhold til i dag, og at resultatet vil være en struktur av laboratorier i statlig, privat og kommunalt eie (det er f eks mulig å tenke seg at kommunene gjennom det miljørettede helsevernet ønsker å styrke seg på lab-siden).

I sum kan en altså tenke seg at både MA og MB vil kunne utvikle seg strukturmessig ganske likt. I teorien bør tilpasningen i MB kunne skje med mindre kostnader (jfr overinvesteringshypotesen i MA), fordi staten kan samordne og styre hele utviklingsprosessen. Hvorvidt staten faktisk vil komme til å strukturrasjonaliere tilsynet - og eventuelt i hvilket omfang - er derimot usikkert. Rent politiske forhold vil i stor grad avgjøre det. Forholdet Fiskeridirektoratet-SNT er et godt eksempel på at det ikke er tilstrekkelig med felles eier for at de mest effektive løsningene skal bli realisert. I Modell A og B vil det ikke bli oppnådd noe effektivisering av produksjon eller ressursbruk de to etatene imellom.

3.4.1.3 Full sammenslåing

Modell C (MC) er i prinsippet en kombinasjon av MA og MB, hvor staten både overtar det kommunale tilsynsapparatet og slår sammen Kontrollverket og SNT. Det etableres altså et felles næringsmiddeltilsyn med et nytt, felles direktorat og et felles ytre apparat. Det siste innebærer at dagens KNT-apparat slås sammen med Kontrollverkets ytre etat, hvilket innebærer at man vil kunne se 120-130 fysiske lokaliseringer i sammenheng når en felles ytre etat skal konstrueres. I utgangspunktet vil

Figur 12 Modell C

altså en slik modell gi et helt annet utgangspunkt for effektivesering enn de to foregående. Dessuten vil én sentral enhet innebære en fysisk og policymessig samordning som vil gi både bedre ressursutnyttelse og mer enhetlig tilsynspolitikk. Sett fra næringslivets side (både som etterspørrere av tjenester og som tilsynsobjekter) vil forholdet til kontrollmyndighetene bli forenklet ved at det blir færre instanser å forholde seg til.

For å begrunne en såpass omfattende samordning eller sammenslåing, vil en beskrivelse av intensjonene og planene for den høre med til beslutningsgrunnlaget. Fordelen med modellen er jo først og fremst at man får samlet all tjenesteproduksjon og ressursbruk i én virksomhet, og med ett styrende organ.En må forutsette at dette totalt sett innebærer færre enheter i den ytre etaten enn i de to foregående modeller, rett og slett fordi at muligheten for samordning med Kontrollverket nå kommer i tillegg. Det må også være et mål å spare ressurser gjennom sammenslåing av de sentrale enheter. Som et minimum vil dette omfatte innsparing av doble administrasjons- og samordningsressurser.

Forutsetningen for en sammenslåing av Kontrollverket og SNT må være at det eksisterer ett felles lovverk for hele virksomheten, først og fremst basert på næringsmiddelhensynet. Dersom dette hensynet er det dominerende, er det en naturlig konsekvens at virksomheten legges styringsmessig under ett departement, nemlig Helse og sosialdepartementet. Området har tradisjonelt vært sett på som endel av det forebyggende helsearbeidet, og det er vanskelig å se noen annen naturlig tilhørighet. Derimot bør en være åpen for at Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet får en rådgivende status i styringen av det Nye statens næringsmiddeltilsyn. Gjennom en slik rådgivende status skal de to næringsdepartementene ivareta næringenes interesser vis a vis tilsynsmyndigheten.

3.4.1.4 ßStaten fusjonerer SNT og Kontrollverket - men lar KNT bestå

Den siste aktuelle modellen innebærer at staten slår sammen de statlige virksomhetene, altså Fiskeidirektoratets kontrollverk og SNT. KNT opprettholdes som et kommunalt organ. Arbeidsdelingen mellom det statlige, sentrale apparatet og det

kommunale apparatet, føres videre etter de reformer som innføres i 1995 og 1996 (hvor altså primæransvaret for visse typer virksomheter overføres til staten).

Figur 13 Modell D

I denne modellen - Modell D (MD) - kan en tenke seg et utviklingsforløp for KNTene som i Modell A. Det er i utgangspunktet ingen andre faktorer som vil påvirke kommunene annerledes i denne modellen. Mao kan vi tenke oss en gradvis utvikling mot en restrukturering av laboratoriene i og utenfor KNT-systemet, med en tilhørende utvikling mot færre og større tilsynsenheter (se avsn 4.1.1.). Også på laboratoriesiden kan en tenke seg samme utvikling som i Modell A (med unntak av Kontrollverket).

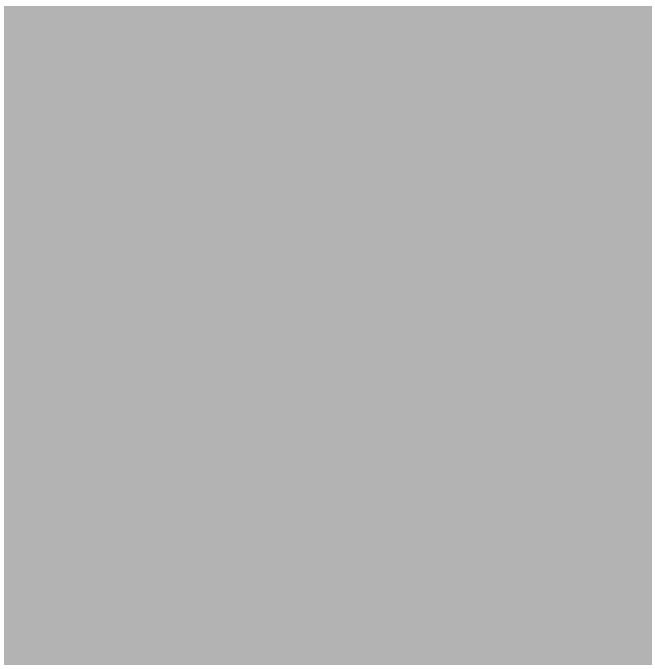
Som i Modell C vil Fiskeridirektoratet gi fra seg ressurser/kompetanse som i dag brukes til kvalitetskontroll. Dette betyr at SNT vil bli det sentrale koordinerings- og styringsorganet for alt næringsmiddeltilsyn i Norge. På sentralt nivå må en forutsette de samme styringsmessige og administrative gevinster som i Modell C. Hva angår den ytre etaten vil situasjonen være en annen.

I utgangspunktet vil det Nye SNT ha direkte underlagt seg et eget statlig ytre apparat med fiskeri-/kontrollfaglig kompetanse, mens KNT vil ha samme status som i dag. Hvordan SNT vil bruke et eget ytre organ, eller om det i det hele tatt kan brukes, vil avhenge av utviklingen på fiskerisiden. Hvis dette regelverket slås sammen med næringsmiddellovgivningen, vil det se kunstig ut å opprettholde en egen operativ del av tilsynet i statlig regi. Dette måtte eventuelt begrunnes i behov for sterkere sentral styring på fiskeriområdet enn næringsmiddelområdet generelt. På den annen side kan det hevdes at når ett og samme statlige organ både styrer den innsatsen på den ene siden av den operative virksomheten og har hånd om den faglige/ administrative veiledningen på den andre siden, er muligheten til å optimalisere både organisasjon og ressursbruk langt på vei tilstede.

3.4.1.5 Sterke og svake sider ved modellene

Ved en systematisk gjennomgang av modellene fremgår det at det er sterke og svake sider ved hver av dem.

I det følgende er det søkt å systematisere egenskapene ved de fire modellene. Her søker vi bare å peke på modellenes direkte konsekvenser for virksomheten som sådan. Gir modellen muligheter for effektiv samordning av alle tilsynsaktiviteter? Gir den gode styringsmuligheter over tilsynet - totalt sett? Gi modellen muligheter for å løse fremtidens oppgaver? Samsvarer den med utviklingen for øvrig? Osv. Effekter for brukere, tilsynsobjekter og samarbeidspartnere blir ikke direkte omtalt, men vil ha nøye sammenheng med hvordan organisasjonen fungerer og ofte kunne forstås indirekte.



Figur 14

Modell A - sterke sider:

- Dagens arbeidsdeling mellom Fiskeridirektoratet og SNT/KNT-systemet er basert på et prinsipp om ivaretakelse av ulike hensyn. Delingen fungerer bra i praksis
- Fiskerimyndighetene kan utnytte ressurser effektivt og fleksibelt gjennom samordnet kvalitetskontroll og ressurskontroll
- Tilpasning til EØS-avtalen har sikret statlig styring med de store virksomhetene.
- Kommunene kan tilpasse tilsynsinnsatsen overfor små-bedriftene etter det lokale/ regionale behovet i hvert tilsynsområde, og eventuelt samorganisere med beslektet virksomhet (eks miljørettet helsevern)

Modell A - svake sider:

- Modellen samsvarer ikke med prinsippet om at tilsynsfunksjonen i hovedsak skal begrenses til ivaretakelse av næringsmiddelhensynet (kvalitetssikring er næringslivets eget ansvar)

- Modellen gir ingen incitamenter til faglig og ressursmessig effektivisering langs den horisontale aksen, verken sentralt eller lokalt/regionalt
- Den oppdelte strukturen gir begrensete muligheter for å etablere et felles og helhetlig informasjonsgrunnlag om næringsmiddeltilsynet
- Mulighetene for å påvirke kommunene til å restrukturere KNT-apparatet er begrenset.

Figur 15

Modell B - sterke sider:

- Staten v/SNT får styring med det kommunale tilsynsapparatet, noe som gir muligheter for samordnet policy og effektiv ressursbruk gjennom bl a restrukturering av det lokale tilsyns- og laboratorievirksomheten
- Fiskerimyndighetene kan utnytte ressurser effektivt og fleksibelt gjennom samordnet kvalitetskontroll og ressurskontroll

Modell B - svake sider:

- Modellen samsvarer ikke med prinsippet om at tilsynsfunksjonen skal begrenses til ivaretakelse av næringsmiddelhensynet (kvalitetssikring er en oppgave for næringslivet)
- Modellen gir ingen incitamenter til faglig og ressursmessig effektivisering langs den horisontale aksen (SNT/Kontrollverket)
- Staten tar på seg tilsynsansvaret på alle nivåer, hvilket kan utgjøre en fare for statlig overstyring

Figur 16

Modell C - sterke sider:

- Staten v/SNT får styring med det lokale tilsynsapparatet, noe som gir muligheter for samordnet policy, faglig styring og effektivisering av ressursbruk. Bl a åpnes muligheten for en restrukturering av hele den lokale tilsyns- og laboratorievirksomheten.
- I tillegg gir modellen horisontal samordning både sentralt og lokalt, hvilket åpner for ytterligere effektiviseringsgevinster
- En stor organisasjon kan gi større politisk tyngde til feltet

Modell C - svake sider:

- Staten tar på seg tilsynsansvaret på alle nivåer, hvilket kan utgjøre en fare for statlig overstyring
- Fiskerimyndighetene fratas muligheten for samordnet kvalitetskontroll og ressurskontroll

Figur 17

Modell D - sterke sider:

- Statens samordning av sentrale ressurser horisontalt gir samlet styring og mer effektiv ressursutnyttelse på direktoratsnivå
- Tilpasning til EØS-avtalen har sikret statlig styring med de store virksomhetene.
- Kommunene kan tilpasse tilsynsinnsatsen overfor små-bedriftene etter det lokale/regionale behovet i hvert tilsynsområde, og eventuelt samorganisere med beslektet virksomhet (eks miljørettet helsevern)

Modell D - svake sider

- Fiskerimyndighetene fratas muligheten for samordnet kvalitetskontroll og ressurskontroll
- Mulighetene for å påvirke kommunene til å restrukturere KNT-apparatet er begrenset.
- Modellen gir ikke mulighet for faglig og ressursmessig effektivisering langs den horisontale aksen (KNT/Kontrollverket) på lokalt nivå.

3.4.1.6 Oppsummering

Gjennomgangen viser at valg av organisasjonsmodell ikke er uavhengig av regelverket. Hvis vi legger til grunn at Næringsmiddellovutvalget vil samle alt regelverket i én lov, og både lov og forskrifter vil bli begrunnet i næringsmiddelhensynet alene, faller selve grunnlaget for kvalitetskontroll bort, i den forstand som Kontrollverket i dag driver den. En slik løsning innebærer at all kontroll av fisk og fiskevarer i prinsippet blir underlagt samme type bestemmelser og derfor også kontrollform, som andre næringsmidler. Hvorvidt varene eksporteres eller ikke, er i utgangspunktet uinteressant, utover den økonomiske betydning det selvfølgelig vil ha å sørge for

at Norge eksporterer produkter som holder de angitte krav. Poenget er at kontrollen er den samme, og at behovet for tilsyn med fisk /fiskeprodukter/virksomheter vil bli vurdert i forhold til andre produkter/virksomheter ut fra hensynet til helse/hygiene og redelighet alene.

Hvis regelverket endres som forutsatt, vil både Modell A og Modell B være lite aktuelle. Skal det ha noen hensikt å opprettholde en egen virksomhet for å kontrollere produkter og virksomheter på fiskerisiden, må en nesten legge til grunn at det er for å forvalte et eget regelverk. Derfor kan en også si at dersom dagens kvalitetslovgivning og forskrifter ikke vil bli endret vesentlig, faller også noe av grunnlaget bort for å flytte oppgaver fra Fiskeridirektoratet, eller restrukturere virksomheten.

Derfor er det bare organisasjonsløsninger representert ved Modell C og Modell D som er aktuelle, gitt den hovedbetingelse at regelverket harmoniseres med det hovedformål å ivareta næringsmiddelhensynet.

5 FORSLAG TIL NY ORGANISASJONSSTRUKTUR

5.1 Kritiske faktorer for en tilsynsorganisasjon

Drøftingene i *"Norsk næringsmiddelproduksjon og omsetning"* i kap 3 om dagens situasjon og i *"Historikk"* i kap 4 om sterke og svake sider ved de ulike organisasjonsmodellene, gir grunnlag for å sette opp noen kritiske faktorer som en ny tilsynsorganisasjon må bygge på. Noen egenskaper er viktigere enn andre, særlig sett med forbrukernes og tilsynsobjektenes øyne. Disse to gruppene har begge interesse av at tilsynet er:

- så effektivt som mulig, hvilket innebærer bl a at tilsynet utnytter sine ressurser godt, styrer arbeidet slik at tilsynsinnsatsen avveies mot tilsynsbehovet og at resultatet av tilsynets arbeid er likest mulig over hele landet
- av høy kvalitet slik at vi har tillitt til virksomheten, hvilket krever høy kompetanse hos de ansatte, som igjen krever attraktive og utviklende miljøer av en viss størrelse
- uavhengig, slik at både forbrukere og tilsynsobjekter er overbevist om at det er hensynet til hygiene, helse og redelighet som styrer virksomhetens arbeid

I fig 18 er det listet opp endel kritiske faktorer eller viktige hensyn som må ivaretas dersom tilsynsorganisasjonen skal virke godt, både som organisasjon og i forhold til brukerne. I venstre kolonne er de ulike hensyn listet opp, og i høyre kolonne er de organisatoriske implikasjoner angitt stikkordsmessig.

Figur 18 Kritiske faktorer for valg av organisasjonsmodell

Det fremgår at de ulike hensyn peker i noe ulik retning når det gjelder de organisatoriske konsekvenser. F eks er det åpenbart slik at «resultatlikhet for tilsynsobjektene» kan sikres bedre av én statlig styrt, eventuelt også eid/drevet, organisasjon enn av 82 tilsynsvirksomheter med ulik styringsform, ujevnt kompetansenivå og kanskje også ulike politiske prioriteringer i ryggen. I dette ligger også muligheten for å informere næringslivet (tilsynsobjektene) og forbrukerne på en fullverdig måte. For næringslivet er det ikke bare viktig å være sikker på at tilsynet blir utøvd så likt som mulig over hele landet, men også at man blir behandlet likt i andre sammenhenger, først og fremst når det gjelder informasjon om alt som er av interesse i forbindelse med bedriftenes forpliktelser og muligheter for å ivareta disse på en tilfredsstillende måte. Det er også viktig å ha én kanal inn mot det offentlige på dette området. Muligheten for å komme myndighetene i tale på en organisert måte vil være udelt mye enklere i en struktur hvor alt ansvar er samlet i én organisasjon.

På den annen side vil behovet for lokal styring og tilpasning av tilsynet kanskje ivaretas bedre av en interkommunal virksomhet med det for øye å ivareta sine innbyggeres interesser.

Andre hensyn har ikke entydige løsninger. Når det f eks gjelder behovet for en løpende tilpasning av organisasjonen til det behov og de rammebetingelser som eksisterer til enhver tid, kan man på den ene siden tenke seg at mange små virksomheter som bare har ansvar for en liten del av et hele, lettere kan tilpasse seg endrede forhold enn én stor. På den annen side kan én stor virksomhet med full kontroll over alle elementene i virksomheten også gjøre det. Spørsmålet er: Er de mange, små så fleksible? Eller er ikke den ene store for tung å snu? Svaret er neppe et klart ja eller nei på noen av spørmålene. Men ut fra erfaring er det vel riktig å si at det ikke nødvendigvis er lettere å endre på en liten,(inter)kommunal virksomhet enn en stor, statlig. Mye taler derfor for at det er lettere å tilpasse en organisasjon med én eier enn flere titalls små med flere hundre eiere, til tross for den motstand mot endringer som ofte ligger i store, byråkratiske virksomheter. En annen side ved en struktur med mange små tilsyn som ofte ikke ser lenger enn til kommunegrensa (eller «interkommunegrensen»), er fare for overetablering, slik at de samlede tilsynsressursene overstiger det som er behovet.

Også habilitetshensynet kan man anta vil bli bedre ivaretatt gjennom Modell C enn Modell D. Et statlig eierskap skaper det nødvendige avstand til tilsynsobjektene. Kommunale eiere kan bli fristet til å la seg påvirke av næringslivet i kommunen, - særlig kan dette gjøre seg gjeldende når det dreier seg om store bedrifter i små kommuner. Også den andre forutsetningen for habilitet som vi har satt, nemlig uavhengighet mellom tilsynsdelen og lab-delen, vil kunne bli gjennomført raskere og med mindre kostnadskrevende omveier i modell C enn i modell B. I modell B risikerer en at alle tilsynene ønsker å beholde laboratoriene - og akkreditere dem - før de innser at dette vil føre til en overetablering.

I sum kan en si at muligheten for å ivareta de ulike hensynene innenfor de to modellene ser ut som i fig 19.

Figur 19 Organisasjonsmodellenes evne til å ivareta ulike hensyn

Det siste hensynet er kanskje ikke helt entydig. Hensikten er å peke på behovet for en samlet økonomiske tilpasning som er mest mulig gunstig, sett i et samfunnskostnadsperspektiv. I utgangspunktet virker det selvsagt at én virksomhet med en eier har større mulighet for en samlet tilpasning av ressursinnsats (kostnader) enn 80 ulike aktører. Derfor kan man spørre om i hvilken grad Modell D bygger på en realistisk forståelse for hva som er mulig innenfor en kommunalt eid virksomhet, når en legger til grunn at det skal la seg gjøre å restrukturere virksomheten i et antall på f eks 30-40. Det er godt mulig at dette er å overvurdere kommunenes evne til økonomiske rasjonell adferd, selv om akkurat næringsmiddelkontroll har vist seg å være egnet for interkommunal virksomhet.

Det egentlige spørsmålet er imidlertid hvilken modell som lettest vil sikre en grunnlag for økonomisk tilpasning, ved at laboratorie- og tilsynsdelen skiller lag - og lab-tjenestene prises, slik at spørsmålet om hvorvidt de skal utføres i egen regi (og kjøpes internt) eller kjøpes eksternt blir en rent økonomisk vurdering. Også her er det naturlig å tro at en statlig instans vil ha lettere for å foreta en mer prinsipiell og gjennomgående endring enn mange interkommunale virksomheter, som antakelig vil opptre svært ueansartet, - i hvert fall i en overgangsperiode.

På den annen side er det klart at også staten har begrensinger i handelfrihet når det gjelder restrukturering. Først og fremst er det politikerne som setter grenser for

strukturendringer som innebærer nedlegging/flytting av offentlig virksomhet og arbeidsplasser. I sum må en likevel anta at statens muligheter for restrukturering er større.

Næringsmiddellovutvalget har i tillegg til de nevnte kriterier vært opptatt av begrepet «næringslivets konkurranseevne. Dette er ikke behandlet eksplisitt, men fortolket innunder hensynet til likebehandling/resultatlikhet.

3.5.1.1 Anbefalt løsning

Av avsnitt 5.1 fremgår det at Modell C er den modell som ivaretar flest mulig av de kritiske faktorene på en tilfredsstillende måte. Bare på ett område vurderes Modell C som dårligere enn dagens løsning (lokaldemokrati-dimensjonen). For øvrig vil også Modell D by på en rekke fordeler i forhold til dagens løsning.

Figur 20 Modell C og D

Konklusjonen er altså at både

- Modell D, alstå en begrenset sammenslåing av de statlige organene Kontrollverket og SNT, med en tilhørende gradvis utvikling av KNTene basert på nye rammebetingelser - og
- Modell C, dvs en fullstendig horisontal (Kontrollverket/SNT) og vertikal (statliggjøring av KNTene) integrasjon av all næringsmiddelkontroll

vil innebære fordeler i forhold til i dag, både sett fra organisasjonens eget ståsted (hvis det fantes bare ett) og fra de ulike kategorier brukere. Likevel er det klart at det er Modell C - full integrasjon - som vil være den beste løsning.

5.2 Muligheter for gjennomføring og gevinstrealisering

Vi har ikke foretatt noen vurdering av muligheter for å gjennomføre de ulike modellene. Uten å gå inn i noen realitetsdrøfting av slike spørsmål, må man legge til grunn at det er enklere å gjennomføre Modell D enn Modell C, fordi færre aktører vil bli involvert, og fordi alle er statlige. Det kan derfor være viktig å vite om de to model-

lene utelukker hverandre, eller om Modell C kan ses som en mulig videreføring av Modell D.

Såvidt vi kan se er det ingenting ved de to modellene som står i motsetning til hverandre. De er å betrakte som to komplementære strukturer, og det er også vanskelig å se at de skal kunne utvikle seg i en retning som gjør det mer problematisk å foreta en sammenslåing på et senere tidspunkt. Dette innebærer at det ikke vil være noe tap først å slå sammen Kontrollverket og SNT, for eventuelt senere å statliggjøre det kommunale tilsynet.

Imidlertid vil enhver utsettelse av å realisere løsninger som er bedre enn dagens være forbundet med kostnader, nemlig de merkostnader som må bæres i tiden fram til samordningsgevinstene vil kunne realiseres. Sett i et slikt perspektiv vil den mest samfunnsøkonomiske løsningen være å gjennomføre Modell C så raskt som det er mulig og naturlig i forhold til tilsvarende endringer i regelverket, herunder å restrukturere hele det lokale apparat på en optimal måte.

En åpenbar svakhet ved modell D, er at den forutsetter at en lang rekke aktører - nemlig kommunene - handler så rasjonelt at det kommunale næringsmiddeltilsynet vil ende opp med en rasjonell struktur og et relativt optimalt antall enheter. Selv om scenariet ikke er usannsynlig, taler mye for at virkeligheten kan avvike på to måter:

- Utviklingen vil ta lenger tid enn forutsatt
- Både underveis i prosessen og i den endelige tilpasningen vil det være enkelttilsyn som avviker fra normalløsningen.

Slike forhold vil innebære merkostnader og redusere effektene for brukerne. Selv om Modell C heller ikke kan påregnes gjennomført i en håndvending, vil realiseringen av gevinstene kunne skje raskere. De strukturendringer som er nødvendig for å ta ut gevinstene vil bli sett ut fra en helhet, og vil kunne gjennomføres etter en helhetlig plan.

5.3 Administrative og økonomiske konsekvenser av en reorganisering

Det er vanskelig å beregne de økonomiske og administrative konsekvenser av den/de anbefalte løsning(er). Men for å illustrere mulige effekter kan det settes opp noen enkle hovedstørrelser. Med referanse til avsnitt 2.1, var de totale brutto kostnadene til næringsmiddeltilsynet i 1994 i Norge, inklusive kvalitetskontrollen, ca 346 mill kr. Av dette kunne 40 mill kr henføres til Kontrollverket (ekskl det som gikk til ressurskontroll) og de resterende 306 til SNT/KNT-systemet, hvorav 245 mill kr var beregnet som KNTs andel.

Basert på disse størrelsene ble kostnadene pr innbygger beregnet til:

Brutto kostnad for SNT og KNT:	ca kr 70,-	
Herav til KNT alene:	« 56,-	(inkl kr 16,- til kjøttk.)
Brutto kostnad til SNT alene	ca kr 14,-	

Gjennomgangen av de tre «case-tilsynene» viste at bruttokostnadene pr innbygger var slik:

Midt-Rogaland	ca kr 54,-
Bergen og omland	« 32,-
Eidsvoll, Hurdal og Nes	« 54,-

Det er litt overraskende at et av de største tilsynene i landet, Midt-Rogaland, har en bruttokostnad pr innbygger som ligger på landsgjennomsnittet. Bergen har en

langt lavere enhetskostnad, hvilket kan skyldes en eller flere faktorer knyttet til ambisjonsnivå eller driften som sådan. At Eidsvoll, Hurdal og Nes ligger på landsgjennomsnittet synes mer naturlig, ut fra dets plass som et «gjennomsnitts-KNT».

Hvis vi for beregningens skyld antar at gjennomsnittlige bruttokostnad pr innbygger (GBI) for et DNT (distriktsnæringsmiddeltilsynet) i den restrukturerte virksomheten vil ligge midt mellom Midt-Rogaland (som anses å være mer ambisiøse enn nødvendig for et gjennomsnitts-DNT) og Bergen, vil den ligge på ca kr 43,-. Dette innebærer en kostnadseffektivisering på 13 kr pr innbygger (fra et tidligere gjennom-snitt på kr 56), altså på ca 23 prosent). Det er ikke sannsynlig at BGI vil ligge noe lavere enn dette, på tross av den betydelige effektiviseringsgevinst en restrukturering i dette omfanget vil gi kunne gi. For det er også krefter som vil gå andre veien, for det første kravet om standardheving som vil være en naturlig følge av sammenslåing i større enheter. Dessuten vil kostnaden til kjøttkontroll (GBI kr 16) måtte anses som konstant, fordi regelverket ikke tillater noen annen organisering enn dagens. Det er derfor kanskje snarere grunn til å anta at en kostnad pr innbygger på kr 43 er noe optimistisk.

Antar vi dessuten at innsparingene ved å slå Kontrollverkets ressurser sammen med det øvrige næringsmiddeltilsyn kan gi en administrativ innsparing tilsvarende 30 prosent av kostnadene til Kontrollverket i dag, vil GBI for Kontrollverket bli redusert fra ca kr 9,- til kr 6,-.

Som tredje forutsetning legger vi til grunn at SNT sentralt vil ha samme kostnader som i dag. Sammenslåingsgevinsten er tatt ut på Kontrollverkets «side».

På bakgrunn av disse hovedforutsetningene kan en beregne grovt hva en restrukturert virksomhet ville koste:

GBI for SNTs andel (sentralt):	ca kr 14,-
GBI på distriktsnivå (tidl KNT):	« 43,-
GBI for tidl Kontrollverk (sentr + ute)	« 6,-
Samlet bto kostnad pr innbygger	ca kr 63,-

Dette tilsvarer et totalt brutto kostnadsnivå på ca 275 mill kr. Sett i forhold til dagens beløp på rundt 340-350 mill kr, er dette en betydelig reduksjon.

Dette tallet bør kun ses som en illustrasjon på en mulig kostnadsinnsparing. For å foreta en helhetlig vurdering, og dessuten bestemme hvorvidt og hvor mye det er ønskelig å søke å spare, må en først se nærmere på to sider ved virksomheten:

- Den ene er laboratorievirksomheten, som kan optimaliseres slik at den kostnadsmessig belaster minst mulig og/eller inntektsmessig reduserer bruttokostnader mest mulig (Lab-kostnader inngår i bruttotallene foran)
- Den andre dreier seg om hvilket ambisjonsnivå det nye tilsynet må legge seg på mht til rekruttering, kompetanseutvikling, utstyr, reiser osv. For å gi en litt mer presis kostnadsberegning av dette, bør det ses litt nøyere på svakhetene ved dagens system

I tillegg til dette kommer effekten av hele omleggingen til internkontroll og den overføring av oppgaver som i prinsippet skjer til næringslivet. Isolert sett vil dette føre til mindre belastning på tilsynsorganet, som enten kan tas ut i form av kostnadsreduksjoner eller forsterket innsats.

Den effekten som er vanskeligst å tallfeste, er endringen i selve tjenesteytingen. For tilsynsobjektene bør høyere kompetanse og større likhet i den praktiske tilsynsutøvelsen føre til mindre belastning og større trygghet på at de vedtak som fattes

er korrekte og ensartede over hele landet. Dessuten bør en forvente oppdatert og løpende informasjon. Særlig vil forholdene for de store bedriftene bli bedre, i den forstand at tilsynet veldig raskt vil bli strukturert og systematisert bedre enn i dag (i og for seg uavhengig av en eventuell restrukturering). For fiskerinæringen kan overgangen til et tilsyn basert på næringsmiddelhensynet bety at den i større grad må arbeide med frivillige, kommersielt baserte standarder i egen regi. Hvorvidt dette vil kreve økte ressurser fra næringens side, er vanskelig å si. På den positive siden må friheten til selv å fastlegge slike standarder regnes.

5.4 Omstillingskostnader

Når en skal vurdere en organisatorisk endring bør en også ta i betraktning at det vil være kostnader forbundet med selve omstillingen. Størrelsen på disse vil naturlig nok avhenge av en rekke faktorer, først og fremst endringenes karakter og omfang. Flytting av personell og organisatoriske enheter som følge av sammenslåinger eller oppsplittinger av eksisterende strukturer medfører alltid omstillingskostnader. Men kanskje er faktorer som personalets holdninger, eksisterende organisasjonskulturer og endringsvilje/-evne enda viktigere. Det finnes eksempler på fusjoner som det har tatt årevis å realisere i ordets egentlige forstand, fordi ulike organisasjonskulturer har stått i veien for en reell utvikling av en ny organisasjon, og fordi det ikke har vært satset nok på å utvikle en nye organisasjon som alle kunne føle tilhørighet til. Og det finnes vellykkede eksempler, der to eksisterende virksomheter har utfylt hverandere mht til kompetanse, marked e l. og utviklet seg til en ny, sterkere enhet uten mye intern motstand.

Før en går inn i en sammenslåingsprosess bør det derfor foretas en organisasjonsvurdering i de berørte virksomheter for å søke og få en bedre oversikt over denne type faktorer. Da kan en gjøre seg opp en begrunnet mening både om «negative» kostnader i form av produksjonstap, faktiske kostnader knyttet til flytting etc, og «positive» kostnader knyttet til tiltak for å utvikle den nye organisasjonen.

Referanser

Litteraturliste

Administrasjonsdepartementet: Rapport om samordning av tiltakskrav for beskyttelse av informasjon, Oslo, 1991

Aune, Tore: Næringsmiddeltoksikologi, Veterinærhøgskolen, Oslo, 1995

Elvbakken, Kari Tove: Offentlig kontroll av næringsmidler; institusjonalisering, apparat og tjenestemenn, avhandlingsutkast, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, 1996

Elvbakken, Kari Tove: Hygiene som vitenskap, notat nr 23, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, 1995

Elvbakken, Kari Tove: Noen tall om næringsmiddelkontroll i Norge, notat 121/95, Senter for samfunnsforskning, Universitetet i Bergen, 1995

Elvbakken, Kari Tove: Om næringsmiddelkontroll i Norge, notat, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, 1995

Elvbakken, Kari Tove: Virkemidler som utgangspunkt for politisk analyse, notat, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, 1995

Elvbakken, Kari Tove: Økonomiske ressurser og ressursbruk i den kommunale næringsmiddelkontrollen, notat, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, 1995

Fiskeridirektoratet: Bemanning og arbeidsoppgaver i Kontrollverket, Bergen 1988

Fiskeridirektoratet: Egenkontroll i norsk fiskeindustri, Bergen, 1994

Fiskeridirektoratet: Virksomhetsplan, Bergen, 1995

Forsell, Leif, EF s landbrukspolitikk, Oslo, 1992.

Hotellovutvalget, Ny serveringslov, rapport 1. mars 1996

Kapperud, Georg og Granum, Per Einar: Næringsmiddelbårne infeksjoner og intoksikasjoner; en introduksjon, Oslo, ennå ikke utgitt.

Lande Hasle, Anne Kari og Mørkved, Brynjar: Statens næringsmiddeltilsyn - en ny type tilsynsorgan, Administrasjonsnytt nr 6/89, Statskonsult, Oslo, 1988

Lovstrukturutvalget: Bedre struktur i lovverket, NOU 1992: 32, Oslo

NOU 1974: 29: Samordning av næringsmiddeltilsynet i Norge, Oslo 1974

Race, John, Codex - mer politisering i vente, i Nærkontakt 5 - 95

Statens næringsmiddeltilsyn: Fremtidig organisering av det offentlige næringsmiddeltilsynet, SNT-rapport 1/94, Oslo, 1994

Statens næringsmiddeltilsyn: Norsk drikkevannskvalitet, SNT-rapport 4/95, Oslo, 1995

Statens næringsmiddeltilsyn: Radioaktivitet i næringsmidler, SNT-rapport 10/93, Oslo, 1993

Thorsen, Th.G.: Næringsmiddelkontroll, Grøndahl & Søn, Oslo, 1951

Andre utgaver av dokumentet

Hent opp dokumentet i HTML-format

Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
NOU 1994:4

Kontrollen med «de hemmelige tjenester»

Innstilling fra EOS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993

Avgitt 7. februar 1994

- Oversendelsesbrev
- Innholdsfortegnelse

Utgiver:
STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
SEKSJON STATENS TRYKNING

Trykt utgave:
ISSN: 0333-2306
ISBN: 82-583-0279-5
Trykk: Falch Hurtigtrykk as, Oslo
OSLO 1994

Elektronisk utgave:
ISSN:0806-2633 (NOU Computerfile)
+//ISBN: 82-583-0279-5// DOCUMENT NOU 1994: 4//NO
HTML-versjon: Falch Infotek as, OSlo

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

Hent opp i tekstformat (RTF)

Kapittel 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14

Vedlegg 1 2 3

NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN HVIS DU HAR INTERNETT

HJELP BRUKERDOKUMENTASJON

MUP
MEDIE UAVHENGIG PUBLISERING