



Innst. S. nr. 273

(2007–2008)

Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen

St.prp. nr. 46 (2007–2008)

Innstilling fra næringskomiteen om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 137/2007 av 26. oktober 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EF) nr. 852/2004, forordning (EF) nr. 853/2004, forordning (EF) nr. 854/2004 og forordning (EF) nr. 882/2004 samt tilhørende rettsakter, om næringsmiddelhygiene og kontroll

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Bakgrunn

Ved EØS-komiteens beslutning nr. 137/2007 av 26. oktober 2007 ble det besluttet å endre EØS-avtalens vedlegg I (Veterinære og plantesanitære forhold) og vedlegg II (Tekniske forskrifter, standarder, prøving og sertifisering) ved innlemmelse av følgende nye rettsakter om næringsmiddelhygiene og om offentlig kontroll for å sikre at førvare- og næringsmiddelregelverket samt bestemmelsene om dyrs helse og velferd overholdes:

- europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 852/2004 av 29. april 2004 om næringsmiddelhygiene,
- europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 853/2004 av 29. april 2004 om fastsettelse av særlige hygieneregler for næringsmidler av animalsk opprinnelse,
- europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 854/2004 av 29. april 2004 om fastsettelse av særlige regler for gjennomføringen av offentlig kontroll av produkter av animalsk opprinnelse beregnet på konsum,

- europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 882/2004 av 29. april 2004 om offentlig kontroll for å sikre at førvare- og næringsmiddelregelverket samt bestemmelsene om dyrs helse og velferd overholdes,
- 14 overgangs-, gjennomførings- og endringsrettsakter til de fire nevnte hovedforordningene (se fortalen og artikkel 2 i EØS-komiteens beslutning nr. 137/2007), og
- europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/41/EF om oppheving av visse direktiver om næringsmiddelhygiene og hygieneregler ved produksjon og markedsføring av visse produkter av animalsk opprinnelse beregnet på konsum, og om endring av rådsdirektiv 89/662/EØF og 92/118/EØF samt rådsvedtak 95/408/EF.

Innlemmelsen av ovennevnte rettsakter i EØS-avtalen innebærer at Norge slutter seg til Fellesskapets reviderte regler om næringsmiddelhygiene og om offentlig kontroll for å sikre at førvare- og næringsmiddelregelverket samt bestemmelsene om dyrs helse og velferd overholdes. Fellesskapets tidligere regler på området er innlemmet i EØS-avtalen. De nye rettsaktene er en del av en større regelverksreform som også omfatter EUs matlovsforordning (forordning (EF) nr. 178/2002). Anmodning om Stortingets samtykke til innlemmelse i EØS-avtalen av EUs matlovsforordning er fremmet i egen proposisjon, St.prp. nr. 47 (2007–2008).

Gjennom denne proposisjonen anmodes det om Stortingets samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 137/2007 av 26. oktober 2007. Samtykke i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd er nødvendig fordi endringene samlet sett er å anse som en sak av særlig viktighet, siden de medfører en omfattende reform av regelverket på dette området. Videre medfører enkelte av rettsaktene visse økono-

miske forpliktelser og bindinger knyttet til inntekter og avgifter.

EØS-komiteens beslutning i uoffisiell norsk oversettelse følger som trykt vedlegg til proposisjonen. Rettsaktene som skal innlemmes, følger som uttrykt vedlegg i uoffisiell norsk oversettelse og finnes også elektronisk på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stprp>.

1.2 Generelt om forordningene om næringsmiddelhygiene og kontroll

Med utgangspunkt i matlovsforordningen har EU, til erstatning for det tidligere regelverket, utviklet et nytt enhetlig regelverk om næringsmiddelhygiene og om offentlig kontroll basert på helkjedeprinsippet, fra fjord og jord til bord. De fire nye hovedforordningene om næringsmiddelhygiene og kontroll trådte i kraft i EU 1. januar 2006. Som forutsatt av Europaparlamentet og EUs Råd ved fastsettelsen, har Europakommisjonen satt i verk en revisjonsprosess av det nye regelverket basert på medlemsstatenes erfaringer. Norge deltar aktivt i dette arbeidet.

De nye forordningene avløser en rekke tidligere direktiver om næringsmiddelhygiene og kontroll som løpende er innlemmet i EØS-avtalen, og gjennomført i gjeldende norsk regelverk. De medfører en betydelig restrukturering og forenkling, noe som gir bedre oversikt og økt tilgjengelighet for brukerne. Hovedformålet er å etablere et høyt beskyttelsesnivå for forbrukerne med hensyn til næringsmiddeltrygghet, samt å ha like regler for å oppnå fri bevegelse av næringsmidler. De nye forordningene har en horisontal og målstyrt innretning, i motsetning til de tidligere direktivene og de tilsvarende norske forskriftene, som i stor grad er sektorspesifikke og detaljerte.

Forordningene om næringsmiddelhygiene

Forordning (EF) nr. 852/2004 om næringsmiddelhygiene og forordning (EF) nr. 853/2004 om fastsettelse av særlige hygieneregler for næringsmidler av animalsk opprinnelse omtales som hygieneforordningene og retter seg mot virksomhetene.

Forordning (EF) nr. 852/2004 gir regler som gjelder for alle virksomheter i hele matproduksjonskjeden, fra og med primærproduksjon til og med omsetning til sluttforbruker. Forordning (EF) nr. 853/2004 gir tilleggsregler for virksomheter som produserer eller foredler næringsmidler av animalsk opprinnelse. Det nye regelverket legger i større grad enn før opp til fleksibilitet for virksomhetene selv når det gjelder å finne praktiske løsninger, uten at kravene til mattrygghet reduseres. Slik sett blir det større rom for faglig skjønn og samtidig økt behov for kunnskap. Et større rom for faglig skjønn vil samtidig innebære en utfordring for Mattilsynet og dets utøvelse av et enhetlig og helhetlig tilsyn.

Nytt i forhold til tidligere regelverk er at det stilles krav til all primærproduksjon, både til lands og til vanns, inkludert fangst av sel og hval. Det vil bli stilt økte krav til dokumentasjon i primærproduksjonen gjennom journalføring for all aktivitet som kan ha betydning for mattryggheten.

Norge har, i likhet med Sverige og Finland, tilleggsgarantier for salmonella ved import av forsendelser av ferskt kjøtt fra storfe, svin og fjørfe samt konsumegg. Disse garantiene vil bli videreført og noe utvidet. Garantiene er viktige for å opprettholde vår gode status på salmonella.

Når det gjelder nødslakt utenfor slakteri, er både det tidligere fellesskapsregelverket, som fortsatt gjelder i Norge, og den nye forordningen strengere enn den praksis som har vært i Norge.

Forordningen åpner for at hver medlemsstat på nasjonalt grunnlag kan gi regler som regulerer omfanget av, eller forbyr, omsetning av upasteurisert melk og fløte beregnet på direkte konsum. Slike nasjonale regler er under utvikling, og vil bli sendt på høring. Inntil høringen er gjennomført og nye regler på nasjonalt grunnlag er fastsatt, vil dagens regelverk gjelde.

En overgangsordning for alle EØS-statene frem til 31. desember 2009 sikrer at alle EØS-statene frem til denne dato kan bruke rent sjøvann både om bord på fartøyer og i virksomheter på land, noe som innebærer en videreføring av dagens praksis. Norge mener at dette bør bli en permanent løsning. Flere medlemsstater støtter Norges syn.

Forordningene om offentlig kontroll

Forordning (EF) nr. 882/2004 om offentlig kontroll for å sikre at førvare- og næringsmiddelregelverket samt bestemmelsene om dyrs helse og velferd overholdes, og forordning (EF) nr. 854/2004 om fastsettelse av særlige regler for gjennomføringen av offentlig kontroll av produkter av animalsk opprinnelse beregnet på konsum, omtales som kontrollforordningene. Kontrollforordningene retter seg mot myndighetene og stiller strengere krav til målrettet og effektiv kontroll, samt til en mer enhetlig gjennomføring av tilsynet, finansiering, planlegging og rapportering enn tidligere fellesskapsregelverk.

Forordning (EF) nr. 882/2004 dekker alle aspekter fra jord og fjord til bord ved kontroll med fôr og næringsmidler, dyrehelse og dyrevelferd, samt import/eksportkontroll, med mindre det er gitt særskilte regler. Forordningen fastsetter krav til organisering og finansiering av offentlig kontroll. For å sikre ytterligere styrking og harmonisering av kontrollen i medlemsstatene, skal hver medlemsstat utarbeide en generell flerårig tilsynsplan samt en årlig nasjonal tilsynsplan basert på faglige vurderinger.

Det innføres plikt til årlig rapportering av kontrollaktiviteten.

Dagens norske generelle krav til forhåndsvarslings ved import av levende dyr samt næringsmidler og produkter av animalsk opprinnelse fra EØS-området vil bli fjernet som følge av en dom i EF-domstolen mot en lignende varslingsplikt i Sverige. Det skal fortsatt opprettholdes en effektiv kontroll innenfor rammene av det nye regelverket. Den generelle varslingsplikten for levende dyr samt næringsmidler og produkter av animalsk opprinnelse fra land utenfor EØS-området (tredjeland), opprettholdes.

Forordning (EF) nr. 854/2004 om særlige regler for gjennomføringen av offentlig kontroll av næringsmidler av animalsk opprinnelse samler og oppdaterer kontrollbestemmelser vedrørende ferskt kjøtt, fjørfekjøtt, oppdrettsvilt, vilt, levende muslinger, fiskerivarer samt rå melk og melkeprodukter. Det stilles nå mer omfattende krav til kontroll og overvåkning av produksjon og høsting av skjell, snegler og pigghuder. Skjell er et særlig risikoprodukt på grunn av mulig forekomst av algegifter. Dette medfører behov for et omfattende tilsyn med skjellnæringen.

Det nye regelverket fastslår at kjøtt ikke kan godkjennes til humant konsum dersom det overstiger det høyeste tillatte nivået for radioaktivitet fastsatt i fellesskapsregelverket. Disse maksimumsgrensene er fastsatt i et eget regelverk (Euratom-samarbeidet), som ikke er en del av EØS-avtalen, og gjelder derfor ikke for Norge. Norge kan således beholde nasjonale grenseverdier for radioaktivitet i kjøtt fra tamrein og vilt.

Det nye regelverket gir åpninger for å prøve ut nye måter å utføre kjøttkontroll på. Det pågår et omfattende nordisk samarbeid på dette området for å komme frem til et bedre, mer målrettet og kostnadseffektivt kjøttkontrollsystem. Forordningen legger videre opp til et smidigere og mer kostnadseffektivt kontrollsystem for kjøtt fra viltlevende vilt. Det innføres et system med kompetente jegere som vil kunne gis myndighet til å kontrollere viltkjøttet.

Som tilpasning til forordning (EF) nr. 853/2004 artikkel 8 og forordning (EF) nr. 1688/2005 er det for Norge gitt tilpasninger slik at tilleggsgarantiene for salmonella som gjelder for forsendelser til Sverige og Finland av ferskt kjøtt og kvernet kjøtt fra storfe, svin og fjørfe samt konsumegg, også skal gjelde for forsendelser til Norge.

1.3 Forholdet til norsk rett

Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) ble vedtatt av Stortinget 15. desember 2003 og trådte i kraft 1. januar 2004. Ingen av de forordningene som innlemmes ved EØS-komiteens beslutning nr. 137/2007 krever lovendring.

Forordningene som sådan skal gjennomføres ved henvisningsforskrifter. Det vil også være nødvendig med en gjennomgang av gjeldende norske forskrifter. En lang rekke gjeldende forskrifter vil bli opphevet eller endret som følge av gjennomføringen.

Det nye regelverket fastsetter muligheter til å gi nasjonale bestemmelser ved spesielle behov, for eksempel ved tradisjonelle produksjonsformer eller geografiske vansker. Det er ingen tidsbegrensning for å vurdere behovet for slike nasjonale ordninger.

1.4 Vurdering/tilråding

Forordningene viderefører og forsterker et høyt beskyttelsesnivå for forbrukerne. Regelverket fastsetter et felles grunnlag for hygienisk produksjon og kontroll av næringsmidler gjennom hele matproduksjonskjeden, fra primærprodusent til forbruker, og felles regler om offentlig kontroll.

Det nye regelverket er mer målstyrt, mindre detaljert og lettere tilgjengelig for brukerne enn det regelverket som gjelder i dag. Dette gir økt fleksibilitet for virksomhetene til å velge hensiktsmessige løsninger for å oppfylle de målrettede kravene.

De nye forordningene om næringsmiddelhygiene og kontroll har vært forhandlet samlet som en pakke sammen med EUs matlovsforordning. Det har ikke vært mulig å få til samtidig ikrafttredelse i Norge og EU, i tråd med EØS-avtalens intensjon. Dette skyldes i det alt vesentlige at det ble nødvendig å utvide EØS-avtalens omfang for Islands del. Innlemmelse av de nye forordningene i EØS-avtalen fører til at Norge igjen vil få et EØS-basert regelverk som er harmonisert med gjeldende regelverk i EU-statene.

For å forberede nasjonal gjennomføring har Mattilsynet gjennomført høringer på vegne av de tre departementene som har konstitusjonelt ansvar etter matloven. Hovedforordningene var på høring i 2005. De øvrige rettsaktene har vært på høring fortløpende. Flertallet av høringsinstansene, herunder de større næringsorganisasjonene, har i all hovedsak vært positive til det nye regelverket. Noen høringsinstanser har rettet søkelyset på bestemmelser i det nye regelverket som kan gi problemer for utøvelse av enkelte særskilte produksjonsformer. Flere av bekymringene kan ivaretas gjennom den fleksibiliteten som ligger til grunn i regelverket. Enkelte særskilte produksjonsformer kan likevel tenkes å møte problemer etter det nye regelverket. Disse er imidlertid også problematiske i forhold til dagens regelverk.

Fiskeri- og kystdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet finner at rettsaktene med de avtalte tilpasninger ivaretar norske interesser på en tilfredsstillende måte, og tilrår at EØS-komiteens beslutning nr. 137/2007 av 26. oktober 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EF) nr. 852/2004, for-

ordning (EF) nr. 853/2004, forordning (EF) nr. 854/2004 og forordning (EF) nr. 882/2004 samt tilhørende rettsakter, om næringsmiddelhygiene og kontroll, godkjennes. Utenriksdepartementet slutter seg til dette.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

En viktig endring er at primærprodusenter nå vil bli omfattet av hygieneregelverket. Den viktigste konsekvensen for primærprodusentene er økte krav i regelverket til dokumentasjon gjennom journalføring for alle aktiviteter som kan ha betydning for mattryggheten. Primærprodusentene gjennomfører allerede i dag en omfattende registrering av slike data gjennom ulike frivillige ordninger. De nye kravene vil derfor etter departementets syn ikke medføre vesentlig økte byrder for disse virksomhetene.

For myndighetene medfører endringene at det på noen områder blir reduserte utgifter, mens det på andre områder blir til dels betydelige økninger.

Det nye regelverket forsterker kravene til myndighetenes kontroll og overvåking for å sikre hygienisk kvalitet og trygghet ved produksjon av skjell. Fiskeri- og kystdepartementet vil i samarbeid med Mattilsynet og Fiskeridirektoratet vurdere gode løsninger for klassifisering og overvåking av skjell og hvordan kostnadene som følge av det nye regelverket kan fordeles. Kostnaden ved den økte kontrollen er med utgangspunkt i dagens antall lokaliteter og næringsstruktur anslått til om lag 20 mill. kroner årlig.

Det nye regelverket medfører økte utgifter knyttet til tilsyn med primærprodusenter, registrering av virksomheter, tilsyn med at virksomhetene innfører prosedyrer for egenkontroll basert på HACCP-prinsippene (Hazard Analysis and Critical Control Points), vurdering av nasjonale retningslinjer for god hygienep praksis og behov for kompetanseutvikling i forbindelse med tilsyn på nye tilsynsområder.

Det er anslått at Mattilsynets merkostnader, ut over kostnadene ved økt kontroll med produksjon av skjell, vil kunne ligge i størrelsesorden 10 mill. kroner årlig, men trolig noe høyere i startfasen på grunn av nødvendig kompetanseutvikling.

Regelverket innebærer på den annen side en mulighet for reduksjon i frekvens for tilsyn med virksomheter som skjærer ned ferskt kjøtt og fjørfekjøtt, noe som vil gi innsparing for Mattilsynet. Det nye regelverket legger videre til rette for at det kan utprøves nye måter å utøve kjøttkontroll på, som også kan medføre effektivisering. Slakterienes adgang til at de ansatte kan delta i kjøttkontrollen vil etter næringens utsagn gi økonomisk gevinst for slakterinæringen.

Den generelle kontrollforordningen fastsetter minstesatser for hvor mye virksomhetene skal betale for offentlig kontroll med visse næringsmidler av

animalsk opprinnelse og for grensekontroll av visse næringsmidler, biprodukter og fôrvarer av animalsk opprinnelse. Disse minstesatsene for gebyrer ligger på de fleste områder under de satsene som gjelder i dagens regelverk, men gebyrene for grensekontroll forventes å måtte økes som følge av kontrollforordningens krav. Den generelle kontrollforordningen fastsetter også en plikt til å innkreve gebyr fra virksomheter for oppfølgende tilsyn etter regelverksbrudd. Ut over dette fastsetter forordningen at det kan kreves inn gebyrer og avgifter for å finansiere offentlig tilsyn og kontroll. Den samlede andelen brukerfinansiering av Mattilsynet vil derfor fortsatt kunne fastsettes ut fra nasjonale prioriteringer.

Landbruks- og matdepartementet vil vurdere både kostnadsøkninger og innsparingsmuligheter for Mattilsynet som følge av det samlede nye regelverket. På bakgrunn av dette vil Landbruks- og matdepartementet fremme saken i forbindelse med revidert statsbudsjett for 2008 og statsbudsjettet for 2009.

2. UTTALELSE FRA UTENRIKS-KOMITEEN

Komiteens utkast til innstilling ble 29. mai 2008 oversendt utenrikskomiteen til uttalelse. Utenrikskomiteen hadde i sitt svar av 4. juni 2008 til komiteen ingen merknader til innstillingen utover at hvert parti slutter seg til sine motsvarende fraksjoners merknader.

3. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunvor Eldegard, Sigrun Eng, Steinar Gullvåg, Sigvald Oppbøen Hansen og Arne L. Haugen, fra Fremskrittspartiet, Hans Frode Kieland Asmyhr, Kåre Fostervold og Øyvind Korsberg, fra Høyre, Torbjørn Hansen og Elisabeth Røbekk Nørve, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Ingebrigt S. Sørfohn, fra Senterpartiet, lederen Ola Borten Moe, og fra Venstre, Leif Helge Kongshaug, viser til Regjeringens forslag om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 137/2007 av 26. oktober 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EF) nr. 852/2004, forordning (EF) nr. 853/2004, forordning (EF) nr. 854/2004 og forordning (EF) nr. 882/2004 samt tilhørende rettsakter, om næringsmiddelhygiene og kontroll. Komiteen støtter dette.

Komiteen viser til at innlemmelsen av de nevnte rettsakter innebærer at Norge slutter seg til Fellesskapets reviderte regler om næringsmiddelhy-

giene og om offentlig kontroll for å sikre at fórvare- og næringsmiddelregelverket samt bestemmelsen om dyrs helse og velferd overholdes. Komiteen er kjent med at de nye forordningene vil avløse en rekke tidligere direktiver om næringsmiddelhygiene og kontroll som løpende er innlemmet i EØS-avtalen.

Komiteen merker seg at de ulike forordningene som innlemmes vil gi regler som blant annet gjelder for alle i hele produksjonskjeden fram til sluttforbruker og at videreforedlende virksomheter også får nye tilleggsregler. Komiteen har også merket seg at hovedmålet med dette er å sikre forbrukerne trygg mat, noe komiteen ser positivt på.

Komiteen viser til at forordning (EF) nr. 852/2004 vil gi økte krav til dokumentasjon i primærproduksjonen, både til lands og til vanns. Videre vil forordning (EF) nr. 853/2004 gi bestemmelser om blant annet hygiene for virksomheter som framstiller ulike typer næringsmidler av animalsk opprinnelse. Komiteen merker seg videre at med denne forordningen vil bestemmelsene for nødslakt videreføres. Komiteen er oppmerksom på at forordning (EF) nr. 882/2004 og forordning (EF) nr. 854/2004 retter seg mot myndighetenes kontroll og stiller strengere krav til målrettet og effektiv kontroll og innebærer krav til organisering og finansiering av offentlig kontroll. Videre viser komiteen til at det nye regelverket medfører økte utgifter knyttet til tilsyn og registrering.

Komiteen viser til at det nye regelverket fastsetter muligheter til å gi nasjonale bestemmelser ved spesielle behov som kan oppstå ved tradisjonelle produksjonsformer eller geografiske vansker, noe komiteen ser positivt på. Komiteen legger til grunn at eksisterende praksis fortsetter som før blant annet når det gjelder gårdsslakteri og flåing og håndtering av vilt. Komiteen er fornøyd med at regelverket gir økt fleksibilitet i forhold til å velge hen-

siktsmessige løsninger for å oppfylle kravene, uten at kravene til mattrygghet reduseres. Komiteen har også merket seg at innføringen av de nye forordningene innebærer at nye markeder åpner seg for norske småskalaprodusenter i EØS-området.

Komiteen legger også til grunn at en bruker handlingsrommet som finnes for at eventuelle tilpasninger til de nye forordningene kan gå så smidig som mulig for småskalaprodusentene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at det nye regelverket blant annet har som formål å gi fri bevegelse av næringsmidler over landegrensene. Disse medlemmer mener en slik utvikling er positivt både for norske forbrukere og matprodusenter. Disse medlemmer vil understreke betydningen av å skape et forenklet og oversiktlig regelverk for næringen.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget samtykker i godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 137/2007 av 26. oktober 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EF) nr. 852/2004, forordning (EF) nr. 853/2004, forordning (EF) nr. 854/2004 og forordning (EF) nr. 882/2004 samt tilhørende rettsakter, om næringsmiddelhygiene og kontroll.

Oslo, i næringskomiteen, den 5. juni 2008

Ola Borten Moe

leder og ordfører

