

Helsedepartementet
Folkehelseavdelingen
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Vår ref.: 127/03/TH/SL/504.9
Hamar, 31. mars 2003

Hørings svar til høringsnotat om ny matlov

Vi viser til høringsbrev datert 14.02.03 og til høringsnotat om ny matlov.

Som bransjeorganisasjon for VA-verkene (vannverkseiere, avløpsanleggseiere og slamprodusenter), vil NORVAR^{*} med dette gi kommentarer og synspunkter på de temaer i høringsnotatet som er særlig relevante for vår sektor.

Generelle kommentarer til høringsnotat og lovforslag

Vi vil berømme Helsedepartementet og arbeidsgruppen som har utarbeidet høringsnotatet, for at man har klart å legge frem et samlet lovforslag i løpet av den korte tiden som har vært til rådighet. Lovforslaget innebærer en kraftig forenkling og opprydding i lovverket knyttet til matproduksjonskjeden, ved å erstatte 13 eksisterende lover og dessuten dekke Food Laws virkeområde. Vi vil gi vår støtte til at loven er bygget opp som en fullmaktslov på overordnet nivå og at man gir mer detaljerte regler, herunder også bestemmelser i Food Law, som forskrifter.

Risikoen med en vid fullmaktslov er at det i ettertid kan oppstå tvil og ulike tolkninger av lovteksten, med mindre forarbeidene er tilstrekkelig utfyllende og presise. På to sentrale områder for VA-sektoren (vannforsyning som næringsmiddel og slam som innsatsvare) mener vi at foreliggende høringsnotat og lovtekst ikke er presist nok med hensyn til hvor omfattende matloven som hjemmelslov skal være i forhold til øvrige hjemmelslover for forskrifter på disse to områdene. Vi vil derfor be om at man i arbeidet med odelstingsproposisjonen har en mer detaljert beskrivelse av følgende forhold:

Vedrørende vannforsyning og drikkevann

Det er viktig at vi med den nye matloven ikke får en hjemmelslov som viderefører den noe uklare ansvarsfordelingen mellom tilsynsmyndighetene på vannforsyningsområdet som har vært frem til i dag, ved at det ikke tydelig nok fremgår av forarbeid eller lovtekst hva matloven som hjemmelslov konkret skal regulere. Det ligger i Heløe-utvalgets utredning en

rekke anbefalinger om hvordan drikkevannsforvaltningen bør organiseres for å sikre en effektiv og helhetlig forvaltning av vannforsyningsområdet med det nye statlige mattilsynet som en hovedaktør. Vi viser i den anledning også til NORVARs høringsvar datert 15.10.02 til høringsnotat 4. For å sikre at samhandlingen mellom den statlige og den kommunale tilsynsmyndigheten vil fungere tilfredsstillende, er det av vesentlig betydning at det defineres eksplisitte grensesnitt mellom de tre hjemmelslovene for drikkevannsforskriften. Vi mener at forslaget til lovtekst og det som er av drøftinger om drikkevann i høringsnotatets kap. 4.1.1.3 på langt nær er presist nok slik det nå står. Vi vil be om at det blir tydeliggjort i proposisjonen den grensedragning som skal være mellom matloven, kommunehelsetjenesteloven og helse- og sosialberedskapsloven som hjemmelslover for de ulike bestemmelsene i drikkevannsforskriften.

Vedrørende organiske gjødsel- og jordforbedringsmidler som innsatsvare i matproduksjon
Slam fra avløpsrensaneanlegg brukes som innsatsvare i jordbruksproduksjon. I dag er bruken regulert av forskrift om avløpsslam, hjemlet i forurensningsloven og kommunehelsetjenesteloven. Det er utarbeidet en samordnet forskrift for gjødselvarer m.v. av organisk opphav, som opprinnelig skulle tre i kraft sommeren 2002, men som er utsatt på ubestemt tid i påvente av endelige avklaringer mellom Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet. Så vel slam fra avløpsrensaneanlegg og vannrensaneanlegg, husdyrgjødsel, silopressaft, kompostprodukter m.v. er tenkt omfattet av ny samordnet forskrift, som vil være hjemlet i jordloven, forurensningsloven, kommunehelsetjenesteloven og gjødselvereloven. I et møte mellom landbruks-, helse- og miljømyndigheter og NORVAR 28.01.03 ga myndighetene uttrykk for at man anså det som realistisk at ny samordnet forskrift kan tre i kraft medio 2003.

Slik vi leser drøftingen om gjødselvereloven i høringsnotatets kap. 4.2.3, foreslår man at matloven, i motsetning til gjødselverelovens virkeområde i dag, skal omfatte også bruk av gjødsel i tillegg til tilvirkning, handel m.v. Forslaget til en parlaments- og rådsforordning om konsolidering av EU-regelverk på gjødsel, blir sagt å skulle legge opp til en sterkere beskyttelse av helse og miljø enn tidligere, og i forslaget til matlov er også miljø- og helsehensyn sterkere vektlagt enn i eksempelvis gjødselvereloven. Ny matlov virker således å spenne videre som hjemmelslov for bestemmelser om bruk av gjødselvarer enn hva dagens gjødselverelov gjør. Det er ikke foretatt noen drøftinger i høringsnotatet med hensyn til hvordan ny matlov skal fungere som hjemmelslov for en samordnet gjødselvereforskrift og hvordan grensedragningen mot forurensningsloven og kommunehelsetjenesteloven skal være på dette feltet. Vi vil be om at disse forholdene blir tydeliggjort i arbeidet med odelstingsproposisjonen. Det er i den anledning viktig å huske på at spørsmål knyttet til slamkvalitet og -disponering også omfatter mellomlagring av slam og sluttdisponering av slam på andre måter enn som gjødsel- og jordforbedringsmiddel. Allerede med dagens regelverk og myndighetsfordeling er det eksempler på at staten ikke opptrer som en tydelig og samkjørt aktør på dette feltet.

Det er videre i høringsnotatets kap. 4.2.5 drøftet om innsatsvarer som ikke inngår i matproduksjon skal omfattes av matloven, og pekt på at en oppdeling av innsatsvarer til matproduksjon og andre innsatsvarer vil føre til en dobbeltregulering. Organiske gjødsel- og jordforbedringsmidler, herunder slam, brukes i stadig større grad på grøntarealer som ikke brukes til matproduksjon. Vi vil gi vår støtte til at ny matlov ikke bidrar til å etablere et nytt forvaltningsmessig skille mellom bruk av slam på jordbruksarealer og bruk av slam på andre arealer, men at begge bruksområder omfattes av lovens virkeområde.

I tillegg til disse ”bransjespesifikke” synspunktene, har vi følgende generelle kommentarer til lovforslaget:

Vedrørende risikoanalyse:

Risikoanalyse er omtalt i i høringsnotatets kap. 5.4. Departementene argumenterer der for at det ikke anses nødvendig å lovfeste krav om risikoanalyse i den nye matloven, men at det i stedet vil fremgå av forarbeider og i forskriften for gjennomføring av Food Law. Etter vår vurdering er imidlertid risikoanalysen en så vesentlig premiss for regelverk og myndighetsutøvelse med hjemmel i ny matlov, at vi tror det med fordel kunne fremgå av selve lovteksten.

Vedrørende innsatsvarer generelt:

Innsatsvaren ”fôr” er gjenstand for relativt detaljerte bestemmelser i lovteksten sett i forhold til øvrige innsatsvarer. Vi stiller spørsmål ved om innsatsvarer generelt er tilstrekkelig behandlet, jf. eksempelvis §§ 7 og 18.

Kommentarer til de enkelte paragrafene

Til §1 Formål:

Formålparagrafen omfatter en rekke prisverdige hensyn som vi fullt ut kan slutte oss til, men vi tror at det i forarbeidene eller i selve formålparagrafen bør fremgå hvordan man skal prioritere mellom de ulike gode formål dersom de i særskilte tilfeller kan komme i motstrid til hverandre; eksempelvis kvalitetshensyn kontra markedshensyn.

Til § 7 Forebygging av fare, varsling og iverksetting av tiltak:

2. ledd: Vedrørende bestemmelsen om at virksomheten skal iverksette tiltak for å få produktet trukket tilbake fra markedet: Dette vil være umulig å overholde når det gjelder vannforsyningen. Ved mistenkt eller påvist helseisiko ved vannforsyningen, vil det være andre tiltak som kan settes inn, som informasjon til abonnenter om koking av vann, tilsetning av fargestoff til vannet slik at ingen vil bruke det til næringsmiddelformål, men det fortsatt kan benyttes til toalettspyling osv.

4. ledd: Her er det foreslått en hjemmel for å gi forskrifter om forebygging av bl.a. fare for miljøskade. Det bør fremgå av forarbeidene hvordan denne hjemmelen er tenkt benyttet sett i forhold til forurensningsloven.

Til § 7 Forebygging av fare, varsling og iverksetting av tiltak og § 28 Omsetningsforbud, tilbaketrekking, beslagleggelse, destruksjon mv:

Bestemmelsene i § 7, 1. og 2. ledd pålegger virksomhetene en varslings-/informasjonsplikt overfor tilsynsmyndigheten ved fare eller mistanke om fare for helseskadelige næringsmidler m.v. I § 28, 1. og 2. ledd gis det nærmere bestemmelser om omsetningsforbud, destruksjon mv. av innsatsvarer og næringsmidler som ikke oppfyller gitte krav, ikke anses som trygge eller kan medføre fare for miljøskade.

Kontaminerte næringsmidler eller innsatsvarer (herunder kontaminerte næringsmidler og kontaminert avløp/avfall fra slakterier) må disponeres på en forsvarlig måte, noe som i mange tilfeller innebærer å avhende det i det stedlige avløps- eller avfallssystemet. Det er i slike

situasjoner nødvendig å avklare med eier av avløps- eller avfallsanlegg om dette er forsvarlig ut fra en totalvurdering av næringsmiddelets/innsatsvarens beskaffenhet og mengde sett i forhold til de ansattes arbeidsmiljø, avløps-/avfallssystemets kapasitet, type behandlingsprosesser, disponering av behandlet avfall/slam, risiko for forurensning av resipient for rensset avløpsvann etc. Det er derfor viktig at det inntas en bestemmelse i matloven om at det må innhentes tillatelse fra eier av avløpsanlegg/avfallsanlegg ved situasjoner der kontaminerte næringsmidler eller innsatsvarer risikerer å bli avhendet i avløps-/avfallssystemene.

Til § 8 Adgang til sted, bistandsplikt, prøveuttak mv.:

I tredje ledd er det foreslått at: ”Virksomhet og enhver dyreholder skal på anmodning fra tilsynsmyndigheten vederlagsfritt avgi eller sende inn nødvendig prøvemateriale eller resultatet av gjennomførte analyser” (vår understrekning). Hjemmelen til å sende inn resultatet av gjennomførte analyser, som for VA-bransjen vil være i henhold til dagens praksis for det alt overveiende analyseomfanget, vil sikre at markedet for analysetjenester vil få mange kompetente kunder. Mange kompetente kunder og leverandører er en forutsetning for at markedet for analysetjenester skal fungere godt. Vi viser i den anledning til vårt høringssvar til Landbruksdepartementet om fremtidig organisering av laboratorietjenestene på matområdet.

Til § 16 Begrensning av produksjon, omsetning og bruk m.v.:

2. ledd: Vi regner med at denne bestemmelsen er inntatt for å sikre et udiskutabelt hjemmelsgrunnlag for bestemmelsene om forbud mot forurensning av vannforsyningsssystem i § 4 i drikkevannsforskriften. Vi forutsetter at det i forarbeidene til ny matlov og/eller ved etterfølgende revisjon av drikkevannsforskriften blir tydeliggjort i hvilke saker/situasjoner denne hjemmelen kan benyttes sett i forhold til tilsvarende hjemler i forurensningsloven, vannressursloven, plan- og bygningsloven og oreigningsloven. Vi vil i den anledning vise til advokat Ola Brekken i Advokatfirmaet Haavind Vislie (bl.a. forfatter av kommentarutgaven til ny vannressurslov), som gjentatte ganger har holdt innlegg om disse dels overlappende lovhjemlene og fremmet forslag til hvordan de mest hensiktsmessig bør benyttes. Brekkens foredrag ”Hjemlene for restriksjoner i nedbørfelt”, som ble holdt på konferansen ”Vann, avløp og nye rettsregler” i november 2002, er vedlagt vårt høringssvar til orientering.

Til § 18 Innsatsvaretrygghet:

I siste setning i denne paragrafen er det foreslått: ”For øvrige innsatsvarer gir Kongen nærmere bestemmelser om hva som anses som trygt og for å forebygge produksjon og omsetning av innsatsvarer som ikke er trygge.” Vi håper at dette innebærer at staten, i nær dialog med vitenskapskomitéen som skal opprettes, nå tar det hele og fulle ansvaret for å definere hva som er trygt eller ikke med hensyn til krav til maksimalt innhold av ulike uønskede stoffer i innsatsvarer til matproduksjon. Vi har i våre høringsuttalelser til ny samordnet gjødselvarerforskrift vært kritiske til generelle kravformuleringer som pålegger virksomhetene ansvaret for å gjøre risikovurderinger på områder der staten selv ikke har villet stillet spesifikke krav pga. kunnskapsmangel. Vi sier oss fornøyde med at staten nå virker å ville ta dette ansvaret fullt ut og håper at det vil resultere i mer konkrete kravformuleringer i samordnet gjødselvarerforskrift enn hva høringsforslaget til denne forskriften inneholdt.

Til § 23 Avgift og gebyr:

Vi avventer forslaget til bestemmelser om avgifter og gebyrer og en separat høring om dette. Som et innspill til arbeidet med dette forslaget vil vi advare mot at man baserer det nye

mattilsynets inntektsside på avgifter og gebyrer fra næringene. Vi tror det kan føre til at næringene og befolkningen får svekket tillitt til tilsynets selvstendige rolle dersom det er en nær sammenheng mellom mattilsynets tilsynsvirksomhet og dets inntektsmuligheter. For VA-bransjen, som er pålagt å drive til selvkost, vil slike avgifter uansett måtte legges på abonnentenes vann- og avløpsgebyrer. Vi mener det vil være en bedre løsning å dekke mattilsynets arbeid på vann- og avløpsfeltet over statsbudsjettet, slik at det ikke vil være grunn til å stille spørsmålstegn ved tilsynsfrekvens, pålegg etc. overfor VA-bransjen.

Til § 30 Stenging:

Vi vil påpeke at bestemmelsene om stenging i § 30 i liten grad er relevante for vannforsyningsvirksomheter. Selv om vann fra et vannverk i en gitt situasjon (akutt forurensning e.a.) har forårsaket sykdom eller anses å være helsefarlig som næringsmiddel, vil det kunne være tungtveiende argumenter for å opprettholde distribusjonen av vann for å dekke befolkningens behov for vann til toalettspyling, brannvann m.m., jf. § 18 i drikkevannsforskriften.

Andre kommentarer

Den korte høringsfristen for en lovreform i denne størrelsesorden stiller høringsinstansene overfor store utfordringer. Vi har i vårt hørings svar forsøkt å berøre de mest åpenbare problemstillingene sett fra VA-bransjens ståsted. Vi må ta et forbehold om at vi ikke har hatt anledning til å gjøre noen dyptpløyende analyse av lovtekst og høringsnotat.

Vi ønsker departementet og arbeidsgruppen lykke til i arbeidet med odelstingsproposisjonen. Vi står selvsagt til disposisjon for nærmere drøftinger i forhold til våre innspill, dersom det skulle være et ønske om det.

Med hilsen

NORVAR

Arne Johansen
Styrets leder
(sign.)

Svein Erik Moen
Direktør

Saksbehandler: Toril Hofshagen, tlf. 62 55 30 26

Vedlegg: Kopi av Ola Brekkens foredrag ”Hjemlene for restriksjoner i nedbørfelt”

Kopi til: KS Interesse og KS Bedrift

**) NORVAR (Norsk vann- og avløpsverkförening) er en medlemsorganisasjon for eiere av vann- og avløpsverk i Norge. Hovedvekten av medlemmene er kommuner og interkommunale vann- og avløpselskaper, og i dag er over 340 kommuner medlemmer i NORVAR (dekker over 90% av befolkningen). NORVAR skal ivareta VA-verkenes felles interesser i tekniske, økonomiske og administrative spørsmål og arbeide for utvikling av VA-faget til samfunnets og medlemmenes beste. NORVAR har en samarbeidsavtale med Kommunenes Sentralforbund.*