

Helse- og omsorgsdepartementet
Elektronisk innsendt

Vår dato: 15.09.2017
Deres dato: 26.05.2017
Vår referanse: 2017-7.15 – DKØ
Deres referanse: 16-1282

Forslag om overtredelsesgebyr i lover med folkehelseformål

NHO Mat og Drikke viser til Helse- og omsorgsdepartementets brev datert 25. mai 2017 vedrørende høring av forslag om overtredelsesgebyr i lover som fremmer folkehelseformål.

NHO Mat og Drikke viser til høringsuttalelse fra Næringslivets Hovedorganisasjon datert 15. september 2017, som vi slutter oss til. Når det gjelder forslaget om overtredelsesgebyrer etter h.h.v. alkoholloven og tobakksloven, viser vi til bransjenes uttalelser og gir vår tilslutning til disse.

NHO Mat og Drikke uttaler seg i det følgende om forslag til overtredelsesgebyr etter matloven. Oppsummeringsvis kan NHO Mat og Drikke ikke gi sin tilslutning til at Mattilsynet gis anledning til å gi overtredelsesgebyr etter lov om matproduksjon og mattrygghet (matloven).

Spørsmålet om å innføre overtredelsesgebyr etter matloven ble sist drøftet i 2014. NHO Mat og Drikke avviste også da forslaget, jf. vår uttalelse av 27. juni 2014, og kan ikke se at det er fremført nye vurderinger som tilsier at det nå er grunnlag for å ha en annen oppfatning av dette saksforholdet. Vi vil imidlertid og for sammenhengens skyld, fremholde våre viktigste innvendinger mot forslaget.

Bakgrunn for NHO Mat og Drikkes vurdering.

NHO Mat og Drikke støtter tiltak for bedret regelverksetterlevelse. Vårt utgangspunkt er at mat- og drikkeprodusentene i Norge ønsker å etterleve regelverket, og vi mener videre at Mattilsynet allerede har de nødvendige hjemler for å kunne bidra til god regelverksetterlevelse. Vi kan ikke se at departementet har sannsynliggjort at regelverksetterlevelsen vil bli bedre dersom Mattilsynet får gi anledning til å gi overtredelsesgebyrer.

Samtidig bør myndighetene være godt kjent med at en samlet mat- og drikkenæring mener det er vesentlige svakheter med Mattilsynets forvaltningspraksis. Ikke minst av denne grunn vil forslaget om å gi Mattilsynet anledning til å benytte overtredelsesgebyrer representere en rettsikkerhetsutfordring for bedriftene som tilsier at tilsynet ikke får anledning til å gi slike gebyrer.

Mattilsynet forvalter et svært omfattende regelverk. Forståelsen av en rekke bestemmelser i regelverket Mattilsynet forvalter er skjønnspreget. Dette bidrar til at mat- og drikkeprodusentene har en oppfatning av at det er liten grad av forutsigbarhet hva gjelder regelverksforståelse.

Til dette kommer at det foreslås å legge vedtaksretten til regionalt nivå, og at klageinstans da vil bli Mattilsynets hovedkontor. Vedtaksrett om et så inngripende tiltak, bør tilligge overordnet nivå, med departementet som klageinstans.

Det forekommer ikke sjelden at produsenter klager på vedtak som er fattet på regionalt nivå i Mattilsynet. Klagebehandlingen ved Mattilsynets hovedkontor tar ikke sjelden svært lang tid, hvilket påfører berørte bedriftene unødvendig belastninger og i ytterste fall innebærer uakseptable økonomisk belastning for disse. Når Mattilsynets hovedkontor bruker lang tid på å behandle klager, må dette også forstås som at avgjørelsene fattet på regionalt nivå ikke nødvendigvis er opplagte i h.h.t. regelverket tilsynet skal forvalte, men at disse tvert imot må vurderes grundig – og lenge – ved hovedkontoret.

Flere bedrifter rapporterer også at de oppfatter at tilsynspersonell ikke sjelden oppfattes å ha mangelfull innsikt i det meget komplekse regelverket de har fått i oppgave å etterleve, og videre at tilsynet ikke har samme oppfatning om identiske spørsmål mellom regionene.

Forslaget om å gi Mattilsynet anledning til å skrive ut overtredelsesgebyrer med hjemmel i alle bestemmelser der plikter er hjemlet, gir tilsynet en tilnærmet altomfattende rett til å gi gebyrer. Dette kommer i tillegg til at Mattilsynet allerede har en rekke hjemler til å sikre etterlevelse av tilsyn, endog tiltak for den enkelte ansvarliges egen regning.

NHO Mat og Drikke mener derfor at det er uheldig å innføre et overtredelsesgebyr uten at departementet har vurdert hvilke forskrifter, forskriftsbestemmelser og handlingsnormer det skal kunne gis gebyr. Videre er det etter vår mening kritikkverdig at det ikke foreligger noen vurdering av hvilket nivå gebyrene bør være på.

Overtredelsesgebyr vil riktignok kunne erstatte anmeldelse og eventuell straff, og det kan argumenteres for at et gebyr følgelig er mindre inngripende for bedriftene. NHO Mat og Drikke er isolert sett enig i dette, men vil samtidig peke på at en eventuell straffereaksjon først vil kunne skje etter en prosess med nødvendige rettssikkerhetsgarantier, mens de skisserte gebyrene vil kunne fremstå som mer vilkårlige.

NHO Mat og Drikke er kjent med at Mattilsynet for tiden gjennomfører et internt kompetansehevingsprogram. Vi mener dette er bra, all den stund tilsynet forvalter et svært omfattende og komplisert regelverk. Videre er det bra at Mattilsynet nå arbeider med veiledere til bedriftene, ikke minst siden tilsynets inspektører i mindre grad enn ønskelig gir veiledning om regelverksforståelsen.

Når skal overtredelsesgebyr kunne benyttes?

I høringsnotatets kapittel 3, foretas det en grundig gjennomgang på generelt nivå, av når, og med hvilke avveininger og begrensninger, overtredelsesgebyr kan benyttes. Slike begrensninger, angitt i forarbeider, og til dels av meget skjønsmessig karakter, er det en tendens til at enten glemmes, eller organet som har fått myndigheten, vektlegger de ulike hensynene annerledes enn det var ment i forarbeidene, blant annet fordi det er fristende å benytte et virkemiddel som oppleves effektivt og arbeidsbesparende, selv om resultatet kunne vært oppnådd med mindre inngripende tiltak.

Faren for en tendens til å benytte overtredelsesgebyr i større grad enn forutsatt, betyr at hjemmelen bør begrenses. Matloven har et mangfold av bestemmelser, og som påpekt over, et nesten uoverkommelig regelverk som det nå gis hjemmel for å benytte overtredelsesgebyrer på.

Det er i denne sammenheng nødvendig å huske på at av de over 2000 norske mat- og drikke produsentene vi har i Norge, er det bare en håndfull som har en egen medarbeider som på heltid arbeider med regelverk. Disse bedriftene har ikke noen som helst mulighet til å ha oversikten over hele regelverket, og trenger hjelp og veiledning til å oppfylle det.

Innføringen av et overtredelsesgebyr vil i stor grad bli opplevet som næringsfiendtlig, og svekke tilliten til, og samhandlingen med Mattilsynet.

Etter matlovens § 1 skal «hensynet til aktørene langs hele produksjonskjeden, herunder markedsadgang i utlandet», ivaretas. I følge forarbeidene gjelder dette hensynet på matlovens område. Det må innebære at Mattilsynet aller først bør benytte veiledning som verktøy for etterlevelse.

På områder det ikke foreligger skriftlige veiledninger, og en vilje hos mattilsynet til også å veilede bedriftene, bør det ikke gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr.

Det viktigste argument som fremholdes for overtredelsesgebyr, er saker der overtredelsesgebyr erstatter anmeldelse og straff. Dette er et legitimt argument, samtidig som det må minnes om at en eventuell straffereaksjon først vil kunne skje etter en prosess som sikrer rettssikkerheten. Ved overtredelsesgebyr, særlig av noen størrelse, bør også en grundig og etterprøvbar saksbehandling foreligge.

I Høringsnotatet pkt 3.2.4 sier departementet at overtredelsesgebyr som utgangspunkt bør innføres «der dette gir en mer effektiv håndheving og dermed fører til en bedre etterlevelse av regelverket» «under forutsetning av at det er rettssikkerhetsmessig forsvarlig, og deretter ramses opp en rekke alvorlige forhold som kan begrunne overtredelsesgebyr.

Selv om man i høringsnotatet om matloven starter med å henvise til saker der man heller bør ilegge overtredelsesgebyr enn straff, foreslås det at hjemmelen for overtredelsesgebyr skal gjelde praktisk talt hele loven med gitte forskrifter.

NHO Mat og Drikke mener at dette gir hjemler der formålet praktisk talt alltid oppnås med gjeldende og mindre inngripende tiltak.

Vi mener f.eks. at regelverket om merking ikke bør sanksjoneres med overtredelsesgebyr (§10), dessuten kan vi ikke se at det burde være nødvendig med overtredelsesgebyr etter §§ 7, 8, 9, og 13.

Disse paragrafene krever stor grad av skjønn, og etterlevelse oppnås vanligvis med vanlig kommunikasjon eller pålegg.

I høringsnotatet pkt. 6.3.1. siste avsnitt heter det:

«Hvilke forskrifter og forskriftsbestemmelser/handlingsnormer det skal kunne gis overtredelsesgebyr for overtredelse av, vil bli vurdert i et oppfølgende forskriftsarbeid. Nærmere bestemmelser om utmåling og eventuelle bestemmelser om hva det skal eller kan tas hensyn til ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges vil også gis i forskrift. I tillegg vil eventuelle vilkår/kriterier for adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr gis i forskrift, eksempelvis krav om gjentatte eller grove brudd på regelverket eller lignende. Overtredelsesgebyr etter matloven kan derfor først ilegges etter at det er gitt slik forskrift. Forskriftsbestemmelsene vil bli sendt på ordinær høring.»

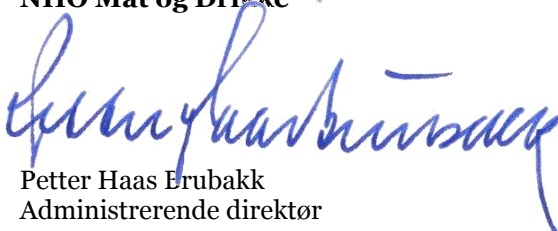
Det var nettopp slike vurderinger og avgrensninger vi etterlyste i vår korte høringsuttalelse i 2014. Selv om dette skal sendes på høring, er det svært uheldig at det ikke i denne høringen er fremlagt et helhetlig, gjennomarbeidet forslag som gir høringsinstansene mulighet til å vurdere hele bildet.

Skal NHO Mat og Drikke kunne tiltre et forslag om overtredelsesgebyr i matloven, må følgende være på plass:

- Kun overordnet tilsynsmyndighet må kunne ilegge overtredelsesgebyr
- Overtredelsesgebyr må forbeholdes de alvorligste overtredelser, der straff kunne vært aktuelt, og der ikke et mindre inngripende tiltak vil føre til etterlevelse
- Vilåårene for å benytte overtredelsesgebyr må være helt klare og lite skjønnspregede (Forskrift etter dyrevelferdsloven er f. eks. svært uklar)
- Bestemmelser om utmåling av gebyr må være klart. Prosent av omsetning er f.eks. ikke akseptabelt. Et gebyr må ikke nå et nivå som oppleves svært tyngende for bedriften.

NHO Mat og Drikke viser til ovenstående, og står gjerne til disposisjon for departementet dersom det er ønskelig med en utdypning av våre synspunkter.

Med vennlig hilsen
NHO Mat og Drikke



Petter Haas Erubakk
Administrerende direktør