

Kontrollhensyn og kontrollpraksis.

En studie av Food and Veterinary Office (FVO)

HILDE HATLESKOG ZEINER

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIG SAMFUNNSFORSKNING

UNIVERSITETSFORSKNING I BERGEN

AUGUST 2003

Notat 12 - 2003

Innhold

FORORD	4
SAMMENDRAG.....	5
SUMMARY	6
INNLEDNING.....	7
TEORETISKE BETRAKTNINGER.....	8
Økonomiske og ikke-økonomiske hensyn.....	8
Kontroll som politisk eller teknokratisk.....	9
NÆRINGSMIDDELKONTROLL I EU.....	12
Det indre markedet for næringsmidler.....	12
Den nye tilnærmingen til kontroll.....	13
The Food and Veterinary Office	14
INSPEKSJONSRAPPORTENE	16
Tyskland.....	16
Nederland	17
Sverige	18
Storbritannia	18
Hva er formålet med rapportene?.....	19
HVA KONTROLLERES OG HVORDAN?	21
Mandat og målsettinger.....	21
Hva kontrolleres?.....	22
Kontroll av regelverk	22
Kontroll av kontrollpraksis.....	24
Kontroll av sanksjoner.....	27
Oppfølging av kontrollen.....	28
Anbefalinger til nasjonale myndigheter.....	28
Anbefalinger til Kommisjonen.....	30
Anbefalinger fra nasjonale myndigheter.....	32

KONTROLLHENSYN OG PRAKSIS	33
Helse, sikkerhet og et effektivt marked.....	33
Effektivitet, transparens og uavhengighet.....	34
Effektivitet og læring.....	35
Transparens og tillit.....	36
Uavhengighet og ekspertise.....	37
Kontrollen som teknisk eller politisk?.....	38
LITTERATUR	40
Kommunikasjoner fra Kommissjonen	41
Årsrapporter FVO.....	41
Inspeksjonsprogram FVO	41
Inspeksjonsrapporter FVO.....	41
Inspeksjonsrapporter ESA.....	42
Internet	42

Forord

I dette notatet er virksomheten til EU-organet Food and Veterinary Office (FVO) tema. FVO har ansvaret for å kontrollere den nasjonale næringsmiddelkontrollen i EU-landene og i EØS-området. Det kontrollerer ulike lands kontrollorganer og kontrollpraksis. Notatet er skrevet av cand. polit. Hilde Hatleskog Zeiner, som har vært engasjert som forskningsassistent ved Rokkansenteret.

Dette notatet gis ut i forbindelse med prosjektet «Tilsyn, regulering og kontroll» finansiert av Norges forskningsråd. Prosjektet tar sikte på å studere hvordan avveining mellom kontroll og autonomi skjer i praksis, hvordan samordningen ivaretas i et system med økende kompleksitet og fragmentering, og hvordan relasjonene mellom nivåene i styringsverket påvirkes. Prosjektet gjennomføres av forskningsgruppen «Forvaltning og styring» ledet av Per Læg Reid ved Rokkansenteret. Arbeidet er også knyttet til forskningsprosjektet «Offentlig håndtering av risiko ved mat, en sammenlignende studie av næringsmiddelkontroll i fire land», ledet av Kari Tove Elvbakken ved Rokkansenteret.

Bergen juni 2003

Per Læg Reid

Sammendrag

Etableringen av det indre markedet i 1992 innledet en politisk og teoretisk debatt om implementering og håndhevelse av det europeiske regelverket, en debatt som har fått merkelappen «the new challenge of compliance». En rekke næringsmiddelkriser medførte at implementeringsproblematikken ble satt i sammenheng med den europeiske næringsmiddelreguleringen, og etableringen av en effektiv næringsmiddelkontroll ble identifisert som et prioritert område. På denne bakgrunn lanserte Kommisjonen en ny tilnærming til kontroll basert på prinsippet om at kontrollansvaret skal ligge hos medlemsstatene, mens Kommisjonen skal føre tilsyn med de nasjonale kontrollsystemene. Denne tilsynsfunksjonen utføres av the Food and Veterinary Office (FVO). Gjennom en studie av et utvalg av FVOs inspeksjonsrapporter diskuteres hvilke hensyn FVOs kontrollvirksomhet bygger på, hvordan kontrollen er organisert, hvordan den gjennomføres og hvilke metoder som benyttes. Hovedfunnene er for det første at FVO, i tråd med de signaler som fremkommer i Kommisjonens policydokumenter, vektlegger hensynet til helse og sikkerhet fremfor konkurransehensyn. Videre tyder inspeksjonsrapportene på at FVO har en teknokratisk tilnærming til kontroll, og dermed spiller en rolle som informasjonsprodusent, ikke som politisk aktør.

Summary

The establishment of the Internal Market in 1992 marked the starting point of a political and theoretical debate concerning the implementation and application of European law, a debate that has been labelled the «new challenge of compliance». Due to a succession of food scares in the 1990s, the challenge of compliance has increasingly been associated with European food regulation, and the establishment of an effective European food control has been identified as a Commission priority. On this basis, the Commission launched a new approach to food control in the European Union founded on the principle that responsibility for food control rests with Member States, while the Commission monitors the manner in which they undertake these responsibilities. In performing its monitoring duties, the Commission acts through the Food and Veterinary Office (FVO). Through an analysis of a selection of the inspection reports of the FVO, this study seeks to clarify the considerations underlying the control practices of the FVO, how the control is organised, how it is carried out and what methods it is based on. The main findings are, for one thing, that the FVO, in accordance with the new approach to food control, emphasises health protection and security. Furthermore, the inspection reports indicate that the FVO has a technocratic approach to control, and thus produces information that informs the political processes, but is not in itself a political actor.

Innledning

Etableringen av det indre markedet i 1992 innledet politisk og teoretisk debatt om effektiviteten til det europeiske regelverket (Neyer 2000). Kombinert med en formidabel tilvekst av reguleringer de siste 40 årene, har etableringen av det indre markedet bidratt til økt interesse for implementeringsproblematikken i EU (Majone 1996). Samtidig som det anerkjennes at det indre markedets effektivitet avhenger av medlemsstatenes implementering og håndhevelse av regelverket, er det også blitt observert en økende tendens til selektiv implementering. Denne utviklingen, som har fått merkelappen «the new challenge of compliance» (Snyder 1993), er blitt karakterisert som den største utfordringen for det indre markedets effektivitet og legitimitet (Neyer 2000).

En rekke næringsmiddelkriser på 1990-tallet utløste en omfattende debatt om effektiviteten til det indre markedet for næringsmidler, og bidro til at spørsmålet om «the new challenge of compliance» ble satt i sammenheng med den europeiske næringsmiddelreguleringen. Etableringen av et effektivt europeisk kontrollapparat ble identifisert som et prioritert område, og Kommisjonen tok initiativ til iverksetting av tiltak for å «raise the performance of its control services and to strive for their excellence by ensuring their independence, transparency and effectiveness» (COM (97)176 final). Tiltakene, som går under betegnelsen «den nye tilnærmingen til kontroll» (COM (98) 183 final), var motivert ut fra et ønske om å gjenopprette tilliten til det indre markedet. Som et ledd i denne prosessen ble the Food and Veterinary Office (FVO), som er Kommisjonens kontrollorgan for næringsmiddelsektoren, opprettet.

Tema for dette notatet er EUs næringsmiddelkontroll, med fokus på hvordan FVO utfører sine kontrolloppgaver. Spørsmålet er hvilke kontrollhensyn FVO ivaretar, og hva som er FVOs kontrollpraksis. Hensikten er med andre ord ikke å diskutere organiseringen av de nasjonale kontrollsystemene, men snarere å gi en fremstilling av næringsmiddelkontroll i regi av EU. Gjennom en studie av et utvalg av FVOs inspeksjonsrapporter ønsker jeg å diskutere hvilke hensyn den europeiske næringsmiddelkontrollen bygger på, hvordan kontrollen er organisert, hvordan den gjennomføres og hvilke metoder som benyttes. Drøftingen tar utgangspunkt i prinsippene for den nye tilnærmingen til kontroll, og spør hvorvidt denne er i samsvar med FVOs kontrollhensyn og kontrollpraksis. Først vil jeg imidlertid presentere noen overordnede empiriske og teoretiske betraktninger rundt den europeiske næringsmiddelkontrollen.

Teoretiske betraktninger

Den nye tilnærmingen til kontroll, som er nedfelt i *Consumer Health and Food Safety* (COM (97) 183 final), introduserte nye målsettinger og prosedyrer for EUs næringsmiddelkontroll. Kugalskapskrisen hadde kastet lys over to svakheter i organiseringen av det indre markedet (Zeiner 2002): For det første at reguleringen av markedet la til rette for en konsekvent prioritering av økonomiske hensyn over hensynet til helse, miljø og sikkerhet. For det andre at EUs næringsmiddelregime åpnet for at medlemsstatenes særinteresser fikk forrang fremfor behovet for å etablere et adekvat helsevern. Den første dimensjonen kan knyttes til spørsmålet om hvilke kontrollhensyn den europeiske næringsmiddelkontrollen bør ivareta, og skillet går her mellom økonomiske og ikke-økonomiske hensyn. Den andre dimensjonen kan knyttes til spørsmålet om kontrollpraksis, og skillet går her mellom en teknokratisk og en politisk tilnærming til kontroll.

Økonomiske og ikke-økonomiske hensyn

Etableringen av det indre markedet er blitt beskrevet som en spenning mellom negativ og positiv integrasjon (Tinbergen 1965, Hix 1999). Negativ integrasjon, eller deregulering, betegner harmonisering av nasjonale regelverk gjennom nedbygging av handelsbarrierer, mens positiv integrasjon, eller reregulering, betegner utviklingen av et regulativt apparat på EU-nivå. Med dette utgangspunkt beskriver Joerges og Neyer (1996:10) den europeiske næringsmiddelpolitikken som et krysningspunkt mellom «market building and the establishment of a Europeanized regulatory machinery». Denne dobbeltheten kommer til uttrykk ved at reguleringen av det indre markedet for næringsmidler skal sikre fri flyt av næringsmidler gjennom harmonisering av nasjonale regelverk og oppheving av nasjonale handelsbarrierer,¹ samtidig som etableringen av et felles europeisk regelverk og kontrollorgan skal sikre at næringsmidlene oppfyller felles krav til helse og sikkerhet.

Denne dualiteten kommer også til uttrykk i organiseringen av den europeiske næringsmiddelkontrollen. Kontrollen har et todelt formål: For det første å «ensure efficient management of the internal market» (COM (97) 176 final), og for det andre «to contribute towards the maintenance of confidence in the safety of food offered to the European consumer» (COM 897) 183 final). Det kan imidlertid tenkes at målsettingen om å etablere like konkurransevilkår og målsettingen om et godt helse- og forbrukervern kan komme i konflikt med hverandre. I et markedsbyggingsperspektiv vil formålet med

¹ For eksempel innebærer etableringen av det indre markedet for næringsmidler at nasjonale grensekontroller og tollsystemer skal oppheves.

kontrollen i første rekke være å legge til rette for fri konkurranse og å hindre en oppstykkning av det indre markedet. Kontrollen vil da primært være rettet mot å avdekke og avvikle handelsbarrierer, og nasjonale regelverk som nedfeller bestemte krav til helse og sikkerhet vil i denne sammenheng kunne være problematisk. I et politisk perspektiv vil imidlertid hensynet til dyre- og folkehelse, miljøvern og forbrukerrettigheter være av større betydning. Problemstillingen er da hvordan man kan og bør skille mellom legitime og illegitime inngrep i markedet, det vil si mellom en næringsmiddelregulering som har helse og sikkerhet som formål og reguleringer som innebærer konkurransevridding.

Avveiningen mellom økonomiske og ikke-økonomiske hensyn er særlig problematisk for næringsmiddelsektoren. Regulering og kontroll av næringsmidler er en form for risikoregulering. Utgangspunktet for prosessen er en forståelse av at det ikke er mulig å eliminere risiko fullstendig, slik at det vil være nødvendig å avgjøre hva som utgjør et akseptabelt risikonivå. I denne vurderingen vil man ikke utelukkende kunne basere seg på vitenskapelige vurderinger, også normative hensyn av miljømessig, kulturell og politisk karakter vil spille inn. Det er med andre ord ikke mulig å utlede et objektivt veiledende grunnlag for avklaring av hva som utgjør adekvate og tilfredstillende standarder for helse og sikkerhet. Spørsmålet er da hvorvidt og i hvilken grad FVO vektlegger økonomiske og ikke-økonomiske hensyn i utførelsen av sine kontrolloppgaver.

Kontroll som politisk eller teknokratisk

I utførelsen av sine kontrolloppgaver kan FVO tenkes å ta utgangspunkt i henholdsvis en teknokratisk eller en politisk tilnærming til kontroll. Den teknokratiske tilnærmingen bygger på en instrumentell forståelse av forholdet mellom forvaltning og politikk. Forutsetningen er at det er mulig å trekke et klart skille mellom utforming og iverksetting av politiske vedtak. Utførelsen av kontroll forstås da som en teknisk oppgave, og behovet for å skjerme kontrollen fra politiske prosesser understrekes. I praksis tenkes dette skillet opprettholdt gjennom en hierarkisk arbeidsdeling, hvor det politiske nivået utformer strategien, mens det administrative nivået får i oppgave å implementere den (Hatch 2001). Denne arbeidsdelingen medfører en betoning av kontroldimensjonen ved iverksetting av offentlig politikk. Når det politiske nivået delegerer iverksettelsesmyndighet til det administrative nivået er det viktig at det politiske nivået har mulighet til å kontrollere hvorvidt målsettingene er blitt implementert på en adekvat måte. Kontrollen har et dobbelt formål: For det første skal den fungere som et instrument for å måle og vurdere forvaltningens iverksetting, og for det andre skal den fungere som input til den politiske beslutningsprosessen gjennom å påvise mangler i eksisterende regulering. Utviklingen av effektive og uavhengige kontrollsystemer er derfor et viktig ledd i iverksettingen av offentlig politikk.

Den politiske tilnærmingen problematiserer på sin side skillet mellom politikk og forvaltning, og forutsetter at iverksetting er en «intrinsically political business: its main objective is reconciliation of divergent interests, perceptions of problems and problem-solving philosophies» (Héretier 1996). Den politiske modellen legger dermed til grunn

at implementering og kontroll må forstås som en rekursiv og sirkulær prosess (Snyder 1993), med andre ord som gjentakende forhandlingsprosesser. Dersom iverksetting forstås som en serie forhandlingsprosesser vil også kontrollens funksjon politiseres. Kontrollen vil ikke utelukkende fungere som et instrument for å sikre implementering og håndhevelse av regelverket, men også som et ledd i den politiske prosessen. Kontrollens funksjon flyttes da fra rene kontroll- og inspeksjonsoppgaver, til en rolle som meglar mellom beslutnings- og iverksettingsnivå. Tilnærmingen bygger dermed på en forståelse av det verken er ønskelig eller mulig å skille mellom kontrollens tekniske og politiske aspekter.

Felles for de to tilnærmingene er at kontrollorganene fyller en rolle som informasjonsprodusent. I henhold til den teknokratiske tilnærmingen oppfylles rollen som informasjonsprodusent ved at kontrollorganet produserer informasjon om forholdet mellom handlingsprogram og faktisk atferd, mens den politiske tilnærmingen til kontroll vektlegger at kontrollen bidrar til å produsere informasjon om de politiske målsettingenes implikasjoner og relevans. Skillet mellom en teknokratisk og en politisk tilnærming til kontroll kan på denne bakgrunn knyttes til Batesons (2000) læringsbegrep. I tråd med Bateson kan den teknokratiske tilnærmingen til kontroll beskrives som læring om hvordan signaler skal tolkes, det vil si læring på nivå 0. Læringsprosessen består da i en korrigerende avhandlingsprogram. Den politiske tilnærmingen til kontroll innebærer at læringsprosessen flyttes opp et nivå, fra læring om effektiv måloppnåelse, til læring om hvordan det indre markedet for næringsmidler bør organiseres for å oppnå effektiv måloppnåelse. Således antas det at det er en sammenheng mellom hvilken tilnærming til kontroll som velges og den informasjonen som produseres.

Spørsmålet er da hvorvidt den teknokratiske og den politiske tilnærmingen til kontroll er fruktbare innfallsvinkler til studiet av den europeiske næringsmiddelkontrollen. Ansvar for iverksettingen av den europeiske næringsmiddelreguleringen ligger hos medlemsstatene og EFTA-landene. For næringsmiddelsektoren har det europeiske regelverket i hovedsak form av direktiver, noe som innebærer en forpliktelse til å innfri regelverkets målsettinger, mens det er opp til de nasjonale myndighetene å avgjøre hvordan målsettingene best kan realiseres. De nasjonale myndighetene står med andre ord relativt fritt i valg av virkemidler (Hellebø 1999). På tross av at det er stort rom for skjønn i iverksettingsfasen åpnes det i utgangspunktet likevel ikke for at de nasjonale myndighetene kan sette spørsmålsteget ved næringsmiddelreguleringens målsettinger, slike vurderinger foretas i vedtaksfasen og da av de kompetente europeiske beslutningsorgan.²

Når det gjelder utformingen av kontrollsystemene og utføringen av kontrolloppgavene nedtones risikohåndterings politiske dimensjon, mens behovet for å sikre at kontrollsystemene er skjermet fra og fungerer uavhengig av politiske prosesser understrekes. En lærdom fra kugalskapskrisen var at kontrollorganenes effektivitet og legitimitet avhenger av at de oppleves som uavhengige av politiske prosesser (Zeiner

² Gjennom deltakelse i Rådet spiller medlemsstatene en sentral rolle i den politiske vedtaksfasen, og har derfor innflytelse over næringsmiddelpolitikken målsettinger og virkemidler. EFTA-statene er på sin side utelukket fra den formelle politiske beslutningsprosessen, og har derfor svært begrensede muligheter til å påvirke mål og virkemidler.

2002). Ved opprettelsen av FVO ble det derfor lagt vekt på å etablere mekanismer for å hindre at kontrollfunksjonen blir infisert av politikk, blant annet ble kontrollansvaret skilt fra lovgivningsansvaret ved at FVO ble underlagt Generaldirektoratet for helse og forbrukervern, mens Generaldirektoratet for landbruk sitter med lovgivningsansvaret (Hellebø 1999). Skillet mellom lovgivning og kontroll signaliserer at kontrolloppgavene forstås som apolitiske og tekniske og at de derfor bør skilles fra risikohåndterings politiske dimensjon. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er derfor om den formelle organiseringen har medført en faktisk skjerming av kontroll- og inspeksjonsoppgavene slik at den europeiske næringsmiddelkontrollen i første rekke kan forstås som en teknisk tilnærming til kontroll.

I henhold til den politiske modellen må den europeiske næringsmiddelkontrollen forstås som «a mixture of majoritarian and deliberative elements which together form a peculiar European combination that can be conceived of as «horizontal enforcement» (Neyer 2000). Modellen fungerer således som et utgangspunkt for å diskutere implementeringsprosesser i den type multikulturelle og polysentriske politiske organisasjoner som EU representerer. EU er mer enn en internasjonal organisasjon, men samtidig mindre enn en stat, og kan beskrives som et multinivåsystem hvor kompetanse er fordelt mellom overnasjonalt, nasjonalt, regionalt og lokalt nivå (Jachtenfuchs 1998). I dette ligger det at medlemsstatene er inkludert i et omfattende politisk, rettslig og økonomisk system, samtidig som lokale, regionale og nasjonale politiske systemer fortsetter å eksistere. Det europeiske systemets karakter medfører derfor at implementeringsprosessen kompliseres. Problemet er hvordan man, i møtet med nasjonale tradisjoner og kulturer, kan sikre en mest mulig tilfredsstillende og likeartet implementering av fellesskapsvedtakene. Den politiske modellen vil besvare dette spørsmålet gjennom å konsentrere seg om behovet for å utvikle en felles problemforståelse. I denne sammenheng kan Kommissjonens tilsynsfunksjon og kontrollopgaver forstås som et rammeverk for dialog og problemløsning heller enn en rent teknisk funksjon.

Næringsmiddelkontroll i EU

Næringsmiddelkontroll har lange historiske røtter, og næringsmiddelkontrollen og regnes i dag hovedsakelig som et statlig ansvar (Elvbakken 1996). Internasjonalisering og liberalisering av handel med næringsmidler har medført økt fare for spredning av forurenset mat og dyresykdommer over landegrensene (Hellebø 2001), en utvikling som har ledet til større oppmerksomhet rundt behovet for å etablere en form for overnasjonalt tilsyn med de nasjonale myndighetenes næringsmiddelkontroll. I EU har etableringen av et indre marked for næringsmidler, og den tilhørende harmoniseringen av de nasjonale regelverkene, ført til at koordinering av og tilsyn med de nasjonale kontrollsystemene oppleves som særlig aktuell. I det følgende vil jeg gjennomgå prinsippene for næringsmiddelkontroll i EU, med utgangspunkt i det indre markedet for næringsmidler, den nye tilnærmingen til kontroll og the Food and Veterinary Office.

Det indre markedet for næringsmidler

Etableringen av et indre marked for varer, tjenester og kapital har hele tiden vært en målsetting i den europeiske integrasjonsprosessen, og allerede ved utarbeidelsen av Romatraktaten ble det lagt til grunn at et indre marked skulle komme i stand gjennom fjerning av tollbarrierer og andre handelsbarrierer (Wallace og Young 1996). Utviklingen mot et indre marked skjøt imidlertid først fart i 1985 da *1992-programmet for gjennomføringen av det indre markedet* ble vedtatt. Formålet var å skape like konkurransevilkår for markedsaktørene gjennom etablering av like spilleregler for handel. Virkemidlene var i hovedsak fjerning av tekniske, fysiske og fiskale handelsbarrierer (Hix 1999).

I henhold til Romatraktatens artikkel 32 skal det indre markedet også gjelde for landbruksprodukter. En følge av etableringen av det indre markedet for næringsmidler var opphevelsen av de nasjonale grensekontrollene. Begrunnelsen var at grensekontroller, som tradisjonelt har vært et viktig virkemiddel for å hindre spredning av sykdommer og forurenset mat, også effektivt har hindret importerte produkter samme adgang til nasjonale markeder som nasjonale produkter (Swinbank 1994). Ansvaret for kontrollen ble derfor flyttet fra importerende til eksporterende medlemsstat. Næringsmiddelkontroller utført i medlemsstatene reguleres av direktiv 89/397/EEC, mens kontroller av levende dyr reguleres av direktiv 89/662. Direktivene innebærer en harmonisering av kontrolltiltakene, og pålegger samtidig Kommisjonen å overvåke medlemsstatenes implementering av kontrolldirektivene. Fordi kontrollansvaret ligger hos eksporterende, ikke importerende, medlemsstat åpnes det i større grad for strategisk handling og selektiv implementering. Næringsmiddelkontroll i regi av Kommisjonen skal veie opp for denne skjevheten.

Den nye tilnærmingen til kontroll

Næringsmiddelkontrollen har tradisjonelt hatt to formål. For det første har kontrollen til hensikt å etablere et helsevern og å hindre spredning av sykdommer. For det andre har kontrollen ivaretatt konkurransehensyn gjennom å etablere mekanismer for å hindre urederlige praksiser og svindel (Hellebø 2001). Næringsmiddelkontrollens røtter kan tilbakeføres til de greske og romerske bystatene. Utviklingen av de europeiske nasjonalstatene medførte imidlertid at ansvaret ble overført til staten. I dag er næringsmiddelkontroll som regel betraktet som et nasjonalt ansvar, mens håndhevelsen av næringsmiddelreguleringen i hovedsak utøves av de lokale myndighetene (Elvbakken 1996).

Etableringen av det indre markedet for næringsmidler er nært knyttet til utviklingen av en felles europeisk næringsmiddelregulering. For å sikre en effektiv og likeartet implementering og håndheving av den europeiske næringsmiddelreguleringen er det viktig med effektive kontroll- og inspeksjonssystemer. På bakgrunn av 1990-tallets næringsmiddelkriser lanserte Kommisjonen en ny tilnærming til kontroll. Den nye tilnærmingen til kontroll er basert på tre overordnede prinsipper (COM (97) 183 final): For det første at ansvaret for implementeringen av næringsmiddelreguleringen ligger hos medlemsstatene. For det andre at kontrollen skal dekke hele næringskjeden fra jord til bord. For det tredje skal næringsmiddelkontrollen sikre et høyt beskyttelsesnivå for helse- og forbrukervern.

Ansvaret for driften av kontrollsystemene ligger i første rekke hos medlemsstatene. For å sikre at kontrollsystemenes effektivitet gjennomfører Kommisjonen et program for inspeksjon og revisjon av systemene. I en rekke policydokumenter³ understreker Kommisjonen at hensikten med den nye tilnærmingen til kontroll ikke er å forandre denne ansvarsdelingen (Zeiner 2001). Policydokumentene vektlegger imidlertid at det er behov for en harmonisert tilnærming til næringsmiddelkontrollen hvor Kommisjonen skal føre tilsyn med de nasjonale kontrollsystemene. Målsettingen er å sikre bedre koordinering og en mer likeartet tilnærming til næringsmiddelkontroll innenfor det indre markedet. Kommisjonens kontrollfunksjon innebærer således ikke næringsmiddelkontroll i tradisjonell forstand, men fungerer snarere som en kontroll av næringsmiddelkontrollen.

Formålet med den nye tilnærmingen til kontroll er å gjenopprette og vedlikeholde tilliten til næringsmiddelkontrollen innenfor det indre markedet. Gjennom sin tilsynsfunksjon skal Kommisjonen fungere som en garantist for at de nasjonale næringsmiddelkontrollene ivaretar grunnleggende krav til helse og sikkerhet, samtidig som Kommisjonen også overvåker at de nasjonale kontrollene ikke fungerer som handelsbarrierer. Kontrollen har således både til formål å hindre spredning av sykdommer og forurenset mat, og å legge til rette for fri konkurranse på det indre markedet. Kommisjonens kontrollfunksjon utføres av FVO.

³ COM (97) 183 final, COM (97) 176 final og COM (1999) 719 final.

The Food and Veterinary Office

FVO ble opprettet i 1997 som et ledd i den nye tilnærmingen til kontroll.⁴ FVO, som er en underenhet i Generaldirektoratet for helse og forbrukervern, har som hovedoppgave å føre tilsyn med implementeringen og håndhevelsen av den europeiske næringsmiddelreguleringen innenfor det indre markedet:

«The Food and Veterinary Office (FVO) will have as its principal missions the monitoring of the observance of food hygiene, veterinary and plant health legislation within the European Union and elsewhere, and to contribute towards the maintenance of confidence in the safety of food offered to the European consumer» (COM (97) 183 final).

FVO har dermed et todelt mandat. For det første spiller FVO en rolle som Kommisjonens kontrollorgan, og for det andre er FVO tiltenkt en sentral rolle i arbeidet med å gjenopprette den nødvendige tilliten til det indre markedet for næringsmidler. I tillegg til rollen som kontrollør av de nasjonale aktørene, har FVO således også en rolle i forhold til offentligheten.

FVOs kontrolloppgaver innebærer kontroll som tilsyn og kontroll som svar på sykdomsutbrudd. Kontroll som tilsyn er en form for rutinekontroll, og innebærer kontroll av hvordan «national authorities implement and enforce relevant EU legislation» (Consumer Voice 7/02).⁵ Kontroll av næringsmiddelkontrollen er den nye tilnærmingen til kontroll, og innebærer at fokus for kontrollen flyttes fra tradisjonell næringsmiddelkontroll til kontroll av de nasjonale kontrollsystemene. Kontroll som svar på sykdomsutbrudd innebærer at FVO også spiller en rolle ved utbrudd av zoonoser og epidemier innenfor det indre markedet. Mens førstnevnte kategori kontroll utføres på grunnlag av planlagte inspeksjonsprogrammer, kan sistnevnte kategori klassifiseres som en form for kriserespons. Tema for dette notatet er de planlagte inspeksjonene, og kontroll ved sykdomsutbrudd vil derfor ikke bli nærmere behandlet.

FVOs næringsmiddelkontroll kan deles inn i fire faser: en planleggingsfase, en inspeksjonsfase, en rapporteringsfase og en oppfølgingsfase. Planleggingsfasen består i utarbeidelse av inspeksjonsprogrammer som fastlegger FVOs prioriteringer i et gitt tidsrom. Programmene utarbeides på bakgrunn av FVOs mandat, kjennetegn ved de produktgruppene og landene som skal inspiseres, samt en generell risikovurdering. Det åpnes også for at økonomiske og politiske hensyn kan spille en rolle i utarbeidelsen av programmene (Consumer Voice 7/02). Inspeksjonsprogrammene danner, sammen med EUs rettsakter, utgangspunktet for inspeksjonene.

På bakgrunn av definerte målsettinger og de krav som stilles i regelverket, utarbeides spesifikke målsettinger og prioriteringer for inspeksjonene. Inspeksjonene blir utført av et inspeksjonsteam bestående av minst to inspektører fra FVO, samtidig som representanter for de nasjonale kontrollmyndighetene inviteres til å delta. I tråd med den nye tilnærmingen til kontroll er det i første rekke de nasjonale kontrollsystemenes effektivitet og deres evne til å ivareta den europeiske næringsmiddelkontrollens

⁴ Se Hellebø (1999) for en gjennomgang av prosessen som ledet til opprettelsen av FVO.

⁵ Consumer Voice er et nyhetsbrev fra Generaldirektoratet for helse og forbrukervern.

målsettinger som er gjenstand for kontroll, samtidig som det også åpnes for mer spesifikke vurderinger av normativ karakter. Selv om FVO også har myndighet til å utføre on-the-spot inspeksjoner av individuelle foretak, skal FVO i første rekke utføre sine kontrolloppgaver gjennom inspeksjon av de nasjonale kontrollsystemene. Fordi oppmerksomheten rettes mot kontrollsystemene er det også slik at «rather than judging the findings in isolation [on-the-spot inspections] are increasingly used to verify whether control systems function adequately» (FVO Annual Report 1999).

Gjennom EØS-avtalen får EUs næringsmiddelregulering også anvendelse for EFTA. Næringsmiddelkontrollen i EFTA-landene utføres ikke av FVO, men av EFTAs overvåkningsorgan (ESA). Målsettingen er imidlertid at inspeksjonene i regi av ESA og inspeksjonene i regi av FVO skal være mest mulig likeverdige.⁶ For å sikre ekvivalens er det derfor etablert et nært samarbeid mellom de to kontrollorganene, noe som blant annet gir seg utslag i at de har felles retningslinjer for kontroll, samtidig som representanter for FVO deltar som observatører under ESAs inspeksjoner. Videre inkluderer FVO inspeksjoner utført av ESA i sine årsrapporter (FVO Annual Report 2002, 2000, 1999).

FVO har som målsetting at «inspections must lead to a positive result» (Consumer Voice 7/02). Inspeksjonene blir derfor etterfulgt av en rapporterings- og en oppfølgingsfase. Rapporteringsfasen er tredelt. Etter at inspeksjonene er fullført blir funnene presentert for de respektive nasjonale myndighetene. Deretter blir det utarbeidet et utkast til en inspeksjonsrapport. Denne oversendes til Kommisjonen og de respektive nasjonale myndighetene. Rapporten vil inneholde anbefalinger til Kommisjonen og de nasjonale myndighetene.⁷ Anbefalingene danner utgangspunktet for de nasjonale myndighetenes utarbeidelse av en handlingsplan for hvordan identifiserte feil og mangler skal rettes opp. I oppfølgingsarbeidet samarbeider FVO nært med Kommisjonen. På bakgrunn av kommentarer til den foreløpige inspeksjonsrapporten, og de nasjonale myndighetenes oppfølgingsarbeid, blir så den endelige rapporten utarbeidet. Inspeksjonsrapporten presenterer inspektørens hovedfunn, konklusjoner og anbefalinger.

Som en konsekvens av EUs policy om økt åpenhet gjøres så den endelige rapporten tilgjengelig på FVOs nettsider. Utarbeidelse og offentliggjøring av rapportene er et prioritert område for FVO:

«Considerable attention has been paid to the completion and distribution of reports as soon as possible after the end of missions» (FVO Annual Report April 1998 - March 1999).

Det er derfor rimelig å anta at inspeksjonsrapportene spiller en sentral rolle i FVOs kontrollarbeid og i den europeiske næringsmiddelpolitikken. Av denne grunn er det interessant å studere inspeksjonsrapportene med henblikk på hva de handler om, hvordan de er oppbygd og hva som er formålet med rapportene.

⁶ <http://www.eftasurv.int/fieldsofwork/fieldgoods/foodvet/>

⁷ Rapportene fra ESAs inspeksjoner inneholder ikke anbefalinger til Kommisjonen.

Inspeksjonsrapportene

Studiens datagrunnlag er inspeksjonsrapporter som bygger på to serier inspeksjoner som ble utført i EØS-området i perioden 1999–2001. Den første serien inspeksjoner omhandler de nasjonale veterinærmyndighetenes kontroll av produksjon og markedsføring av melk og melkeprodukter, mens den andre serien tar for seg de nasjonale myndighetenes kontroll av produksjon og markedsføring av hvitt kjøtt. I EU-landene ble inspeksjonene utført av FVO, mens ESA var ansvarlig for gjennomføringen av inspeksjonene i EFTA-landene. De to inspeksjonsseriene var et ledd i FVOs planlagte inspeksjoner, og kan gi et innblikk i hvordan FVO planlegger og gjennomfører rutineinspeksjoner. Inspeksjonene ble gjennomført i hele EØS-området, men jeg har valgt å avgrense utvalget til en studie av inspeksjonsrapportene fra Tyskland, Nederland, Sverige, Storbritannia og Norge. Bakgrunnen for valget av de ti inspeksjonsrapportene er for det første at jeg ønsker å knytte notatet til tidligere studier av næringsmiddelkontroll i Europa, nærmere bestemt prosjektet «Offentlig håndtering av risiko ved mat – en sammenlignende studie av næringsmiddelkontroll i fire europeiske land», hvor blant annet næringsmiddelkontrollen i Storbritannia, Tyskland, Nederland og Sverige var tema.⁸ Videre ønsker jeg å undersøke hvorvidt det er variasjoner mellom FVOs kontroll i medlemsstatene og ESAs kontroll i EFTA-landene, og jeg har derfor valgt å inkludere ESAs inspeksjonsrapporter fra Norge i datagrunnlaget. I det følgende vil jeg gi en kort fremstilling av de enkelte rapportene, etterfulgt av en drøfting av hvilken rolle inspeksjonsrapportene spiller i organiseringen av den europeiske næringsmiddelkontrollen.

Tyskland

I Tyskland ble begge inspeksjonsprogrammene utført i 2000. Rapporten fra inspeksjon av fjærfeproduksjon bygger på inspeksjoner utført av et team bestående av to FVO-inspektører som ble assistert av en nasjonal ekspert og to representanter fra de føderale myndighetene.⁹ I arbeidet med å vurdere det tyske kontrollsystemet inspiserer teamet både kontrollinstrumentene, i form av besøk i veterinærlaboratorier og offentlige veterinærkontor, og produksjonssteder, som for eksempel slakterier, fryselager, gårder og klekkerier. Inspeksjon av melk og melkeprodukter ble utført i perioden 28. februar til

⁸ Se blant annet Hellebø (2001).

⁹ Resultatene ble publisert i DG (SANCO)/1057/2000-MR Final Report of a mission carried out in Germany from 27 March to 7 April 2000 concerning poultry meat.

3. mars.¹⁰ Inspeksjonsteamet bestod i dette tilfellet av to FVO-inspektører som til enhver tid ble assistert av minst en representant fra de føderale myndighetene. Rapporten bygger på inspeksjoner av kontrollinstrumenter og produksjonssteder.

Rapportene har en relativt lik oppbygging. De innledes med en presentasjon av organiseringen av inspeksjonene. I tillegg til informasjon om hvor, av hvem og hvordan inspeksjonene ble gjennomført, redegjøres det for inspeksjonenes målsetting og rettslige basis. I rapporten fra inspeksjonene av fjærfeproduksjon gjennomgås deretter oppbyggingen av og arbeidsmetodene til det tyske kontrollapparatet, etterfulgt av en kort beskrivelse av fjærfeproduksjonen i Tyskland. Rapporten fra inspeksjonen av melk og melkeprodukter inneholder på sin side ikke et eget kapittel om oppbyggingen av kontrollapparatet, men behandler dette spørsmålet i forbindelse med presentasjonen av inspeksjonsteamets funn. I likhet med rapporten om fjærfeproduksjon inneholder imidlertid også denne rapporten et eget punkt som beskriver den tyske industrien, samtidig som rapporten også inneholder betraktninger om dyre- og folkehelse-situasjonen. Presentasjonen av inspektørenes hovedfunn er i begge tilfeller den mest omfattende delen av rapporten, her vurderes industriens produksjonsrutiner og myndighetenes kontrollrutiner i henhold til inspeksjonenes målsetting og mandat, med særlig henblikk på de krav som stilles i den europeiske næringsmiddelreguleringen. Presentasjonen av hovedfunn etterfølges av et kapittel om inspeksjonsteamets konklusjoner, og et kapittel om inspeksjonsteamets anbefalinger til Kommissjonen og nasjonale myndigheter.

Nederland

I Nederland fant fjærfe og melkeproduksjonsinspeksjonene sted i henholdsvis april 1999 og november 1999.¹¹ Fjærfeinspeksjonene ble utført av et to inspeksjonsteam bestående av to FVO-inspektører som ble ledsaget av representanter for nasjonale og regionale myndigheter. I likhet med inspeksjonene i Tyskland bestod inspeksjonsteamenes arbeid i Nederland av inspeksjon av produksjonssteder, som for eksempel slakterier, fryselager, gårder og klekkerier, men de nasjonale og regionale veterinærmyndighetene ble ikke innsisert. De to teamene som gjennomførte inspeksjonene av produksjon av melk og melkeprodukter var sammensatt av to FVO-inspektører i følge med to representanter for de nasjonale veterinærmyndighetene. Inspeksjonsteamet besøkte veterinærmyndighetene, laboratorier og produksjonssteder. Rapportene er utformet etter samme mal som rapportene fra Tyskland.

¹⁰ Resultatene er publisert i DG (SANCO)/1072/2000-MR Final Report of a mission carried out in Germany from 28 February to 03 March 2000 in order to evaluate the application of Council Directive 92/46/EEC laying down the health rules for the production and placing on the market of milk and milk-based products.

¹¹ I motsetning til de øvrige medlemsstatene inngikk ikke Direktiv 89/662/EEC, veterinærkontroller, og Commission Decision 98/139/EEC, on-the-spot inspeksjoner, i inspeksjonsprogrammet. Resultatene av inspeksjonene ble publisert i XXIV/1060/99-MR Final og DG (SANCO)/1174/1999-MR Final

Sverige

Inspeksjonene i Sverige fant sted i perioden 3. til 14. april 2000 for fjærfe, og 27. september til 1. oktober 1999 for melk og melkeprodukter. Fjærfeinspeksjonene ble utført av et inspeksjonsteam bestående av to inspektører fra FVO i følge med en nasjonal ekspert¹². I tillegg til flere møter med de nasjonale og regionale veterinærmyndighetene, besøkte inspektørene flere produksjonssteder og to veterinærlaboratorier. Inspeksjonene av produksjon av melk og melkeprodukter ble gjennomført av et team fra FVO bestående av to inspektører i følge med to til tre representanter fra svenske veterinærmyndigheter. Inspeksjonsteamet besøkte her lokale og nasjonale veterinærmyndigheter, laboratorier og diverse produksjonssteder.¹³ Rapportene har samme tematiske inndeling som rapportene fra Tyskland og Nederland.

Storbritannia

Fjærfeinspeksjonene fant sted i Storbritannia i perioden 30. juli til 6. august og 23. til 27. august 1999,¹⁴. Inspeksjonene, som bestod i besøk av veterinærlaboratorier, regionale veterinærmyndigheter og diverse produksjonssteder, ble utført av to inspeksjonsteam. Begge teamene bestod av to representanter fra FVO, men bare et av teamene ble ledsaget av en britisk ekspert. Inspeksjonene av produksjon av melk og melkeprodukter ble gjennomført i perioden 19. til 20. januar og 24. til 28. januar 2000,¹⁵. Inspektørteamet bestod av to inspektører fra FVO, som i Nord-Irland ble assistert av en inspektør fra FVOs kvalitets- og planleggingsseksjon. I tillegg ble teamet fulgt av to representanter fra de nasjonale veterinærmyndighetene. Inspektørene besøkte nasjonale og regionale veterinærmyndigheter, flere laboratorier og diverse produksjonssteder. Rapportene er utformet etter samme mal som de øvrige inspeksjonsrapportene.

Norge

Norge er underlagt regelverket for det indre markedet gjennom EØS-avtalen. I dette ligger det at norske myndigheter, på linje med myndighetene i medlemsstatene, har ansvaret for å implementere og håndheve den europeiske næringsmiddelreguleringen. I

¹² Resultater ble publisert i DG (SANCO)/1135/2000-MR final Resultatene fra inspeksjonene ble offentliggjort i DG (SANCO)/1211/1999-MR Final Report of a mission carried out in Sweden from 03 April to 14 April 2000 concerning food production. Poultry meat.

¹³ Resultatene fra inspeksjonene ble publisert i DG (SANCO)/1153/1999-MR Final Report of a mission carried out in Sweden from 27th September to 1st October 1999 on the evaluation of the application of Council Directive 92/46/EEC laying down the health rules for the production and placing on the market of milk and milk-based products.

¹⁴ Final Report of a mission carried out in the United Kingdom from 30 July to 6 August and from 23 to 27 August 1999 concerning food production. Poultry Meat.

¹⁵ Resultatene ble publisert i DG (SANCO)/1003/2000-MR Final Report of a mission carried out in the United Kingdom from 19th to 20th January and 24th to 28th January to evaluate the application of Council Directive 92/46/EEC laying down the health rules for the production and placing on the market of milk and milk-based products.

motsetning til hva som er tilfellet for medlemsstatene ligger kontrollansvaret imidlertid ikke hos FVO, men hos ESA. Det er dermed ESA, ikke FVO som har utarbeidet rapportene fra inspeksjonene i Norge. Representanter for FVO har imidlertid observatørstatus under inspeksjonene.

I Norge fant fjærfeinspeksjonene sted i perioden 7. til 11. mai 2001. Den rettslige basisen for inspeksjonene var den samme som før de øvrige landene, men inkluderte i tillegg Direktiv 90/539/EEC.¹⁶ Inspeksjonsteamet var sammensatt av to representanter for ESA og en observatør fra FVO. Det oppgis ikke hvorvidt inspektørteamet ble fulgt av representanter for de nasjonale myndighetene. Som et ledd i inspeksjonene besøkte teamet nasjonale og lokale veterinærmyndigheter, distriktsveterinærer, kommunale næringsmiddeltilsyn, et laboratorium og flere produksjonssteder.¹⁷ Inspeksjonene av melk om melkeprodukter ble gjennomført i perioden 15. til 19. januar 2001,¹⁸ Inspeksjonsteamet bestod av en inspektør fra EFTAs overvåkningsorgan og en observatør fra FVO i følge med to representanter for de nasjonale myndighetene. Inspeksjonene bestod i besøk hos nasjonale myndigheter på sentralt og lokalt nivå, samt inspeksjon av laboratorier og diverse produksjonssteder.

Hva er formålet med rapportene?

Rapportene har nesten identisk oppbygging og form. Samtlige rapporter innledes med en presentasjon av hvor og når inspeksjonene ble utført, sammensetning av inspeksjonsteamet, den rettslige basisen og bakgrunnen for inspeksjonene, hvilke fasiliteter som ble inspisert og generelle kommentarer. Deretter beskrives organiseringen av de nasjonale kontrollsystemene, etterfulgt av en gjennomgang av inspektørens funn. Dernest presenteres inspeksjonsteamets konklusjoner, og til sist FVOs anbefalinger til Kommisjonen og nasjonale myndigheter.¹⁹

Likheten i oppbygging er ikke tilfeldig, men et resultat av et krav om økt åpenhet og transparens. FVO understreker da også at:

«a particular effort has been made to develop a more harmonised approach to the presentation of mission findings. This will make it easier for the reader to follow the reports, and will help to make the results of the FVO's work more transparent» (FVO Annual Report April 1998 - March 1999).

Økt åpenhet og gjennomsiktighet er et virkemiddel i arbeidet med å gjenopprette og vedlikeholde tilliten til det indre markedet, og den nye tilnærmingen til nærings-

¹⁶ Resultatene fra inspeksjonen ble publisert i Report 02-23-87-D. On animal health conditions governing intra-Community trade and imports from third countries of poultry and hatching eggs.

¹⁷ Resultatene ble publisert i Report 01-2600-D. Final Report from a mission carried out in Norway from 7 May to 11 May 2001 concerning live poultry and poultry meat.

¹⁸ Final Report of a mission carried out in Norway from 15 January to 19 January 2001 in order to evaluate the application of Council Directive 92/46/EEC laying down the health rules for the production and placing on the market of milk and milk based products.

¹⁹ Unntaket er her rapportene fra inspeksjonene i Norge som ikke inneholder anbefalinger til Kommisjonen.

middelkontroll har «confidence built upon transparency» som prinsipp (COM (97) 183 final). I dette perspektivet kan utarbeidelsen og offentliggjøringen av inspeksjonsrapportene forstås som et sentralt virkemiddel i næringsmiddelpolitikken. Åpenhet og gjennomsiktighet blir da i første rekke begrunnet ut fra en forståelse av at aktørene på det indre markedet har krav på informasjon om risiko.

Samtidig er det klart at også andre hensyn kan ligge bak målsettingen om å utarbeide rapportene på en mest mulig lik måte. Rapportenes utforming legger til rette for at de kan sammenlignes, og gjør det dermed enklere å sette den enkelte rapport inn i en større kontekst. Rapportene kan således fungere som et virkemiddel i arbeidet med å sikre en likeartet implementering og håndhevelse av den europeiske næringsmiddelreguleringen ved at det legges til rette for en sammenligning av implementeringen av regelverket. Rapportene vil dermed kunne fungere som et virkemiddel i arbeidet med å vurdere om de nasjonale myndighetenes implementering av regelverket ivaretar kravene til helse og sikkerhet, eller om implementeringen fungerer som en handelsbarriere.

Et annet fellestrekk ved rapportene er at de er utarbeidet i samarbeid med de nasjonale myndighetene. I samtlige rapporter opplyses det at kommentarer fra de nasjonale myndighetene er inkludert i rapporten. Kommentarene fra myndighetene presenteres imidlertid i en annen skriftstil slik at det er enkelt å skille mellom FVOs vurderinger og de nasjonale myndighetenes vurderinger.²⁰ I tillegg har de fleste rapportene et vedlegg hvor det gis et sammendrag av de nasjonale myndighetenes respons på rapportens anbefalinger. Utarbeidelsen og utformingen av rapportene kan dermed leses som et uttrykk for en samarbeidspolicy som preger FVOs kontrollarbeid, og som også kommer til uttrykk ved at representanter fra de nasjonale kontrollmyndighetene involveres i FVOs inspeksjoner.²¹

²⁰ Rapporten fra de norske fjærfeinspeksjonene kan stå som eksempel på hvordan kommentarer fra myndighetene er inkorporert i rapportene. På forsiden av rapporten opplyses det at: «Please note that the comments to the factual content from the Norwegian Authorities have been included in the body of the text or as footnotes as *bold italic print*» (Report 02-2387-D).

²¹ FVO uttrykker denne policyen slik: «The FVO makes every effort to work closely with the relevant authorities, to find and implement effective solutions to problems. The authorities are made aware of the scope of the inspection and of its objectives well before it starts. Similarly the findings and conclusions of the inspection team are always discussed with the national authorities at the end of the mission, so that as full an understanding as possible of what needs to be done is achieved» (Consumer Voice 7/02).

Hva kontrolleres og hvordan?

Inspeksjonsrapportene gir et innblikk i hva FVO kontrollerer og hvordan kontrollen organiseres og gjennomføres. Tema for inspeksjonsrapportene er de nasjonale myndighetenes implementering og håndhevelse av det europeiske regelverket for en bestemt produktgruppe. Formålet med inspeksjonene var derfor ikke å avdekke eller håndtere spesifikke problemområder i bestemte land, men snarere å foreta en vurdering og sammenligning av implementeringen av den europeiske næringsmiddelreguleringen. Spørsmålet er i hvilken grad FVOs mandat, målsettinger og gjennomføring av kontrollen samsvarer med den nye tilnærmingen til kontroll. Spørsmålet besvares gjennom en drøfting av inspeksjonenes mandat og målsettinger, hva som kontrolleres og hvordan kontrollen eventuelt følges opp.

Mandat og målsettinger

Den første serien inspeksjoner omhandler produksjon og markedsføring av melk og melkeprodukter, og består i en evaluering av de nasjonale myndighetenes implementering og håndhevelse av direktiv 92/46/EEC. Når det gjelder fjærfeinspeksjonene utgjør det rettslige grunnlaget en rekke direktiv som berører produksjon og markedsføring av hvitt kjøtt, i første rekke spørsmål knyttet til folke- og dyrehelsen.²² Det er med andre ord den europeiske næringsmiddelreguleringen for den aktuelle produktgruppen som utgjør inspektørens mandat.

Den europeiske næringsmiddelreguleringen danner også grunnlaget for inspeksjonenes målsettinger. Hver inspeksjonsserie er kjennetegnet ved at den identifiserer en eller flere overordnede målsettinger, som deretter spesifiseres i en rekke kontrollpunkter. Fjærfeinspeksjonene har som formål å kontrollere de nasjonale myndighetenes prosedyrer for kontroll av produksjon og markedsføring av hvitt kjøtt, en målsetting som presiseres i følgende kontrollpunkter: Godkjennelse av foretak som produserer hvitt kjøtt, veterinærkontroller ved produksjon av hvitt kjøtt, veterinærkontroller ved dyretransport og slaktning, vern av burhøns, kontroll av hygiene ved slaktning, kontroll av foretak, ante- og post-mortem inspeksjoner, overvåking og kontroll av handel, og til sist kontroll av zoonoser. Den andre serien inspeksjoner har som målsetting å evaluere transposisjon og anvendelse av regelverket for produksjon og markedsføring av melk og melkeprodukter gjennom å inspisere regler og rutiner for

²² Den rettslige basisen for inspeksjonene er direktiv 71/118/EEC, som omhandler produksjon og markedsføring av hvitt kjøtt, direktiv 88/166/EEC, som omhandler vern av burhøns, direktiv 98/662/EEC om veterinærkontroller, direktiv 91/628/EEC om vern av dyr under transport, direktiv 92/117/EEC som handler om zoonoser, direktiv 93/119/EEC som nedfeller regler for slaktning, og til sist Commission Decision 98/139 EEC som regulerer on-the-spot inspeksjoner utført av nasjonale veterinærmyndigheter.

kontroll av melkeproduksjon, kvalitetskontroll, foredling, import, innhenting av prøver og laboratorier.

På bakgrunn av inspeksjonenes mandat, målsettinger og kontrollpunkter kan det synes som om det er stor grad av samsvar mellom FVOs kontrollvirksomhet og den nye tilnærmingen til kontroll. For det første virker det som at FVO vektlegger helse, miljø og sikkerhet i utformingen av målsettinger og kontrollpunkter. Derne viser inspeksjonenes mandat at målsettingen er å dekke hele næringskjeden fra jord til bord. I tråd med FVOs generelle kontrollmandat presiserer rapportene videre at målsettingen ikke er produktkontroll, men kontroll av de nasjonale kontrollsystemene.²³ Spørsmålet er da om den nye tilnærmingen til kontroll også legger føringer på den faktiske gjennomføringen av inspeksjonene. For å besvare dette spørsmålet vil jeg studere hva som kontrolleres, hvem som utfører kontrollen og hvordan kontrollen utføres.

Hva kontrolleres?

Fordi den europeiske næringsmiddelreguleringen i hovedsak har form av direktiver står de nasjonale myndighetene relativt fritt i spørsmålet om hvordan disse skal implementeres. Kravet er imidlertid at de virkemidler som velges skal være egnet til å oppfylle næringsmiddelreguleringens målsettinger. Formålet med den europeiske næringsmiddelkontrollen er i denne sammenheng å kontrollere hvorvidt det er samsvar mellom felles mål og de nasjonale myndighetenes valg av virkemidler. Det dreier seg med andre ord om en kontroll av implementering. Mangelfull implementering kan skyldes mangelfull inkorporering, mangelfull anvendelse eller mangelfull håndhevelse av regelverket (Neyer 2000). På denne bakgrunn kan det forventes at oppmerksomheten rettes mot tre forhold: For det første om det er samsvar mellom det europeiske og det nasjonale regelverket, for det andre i hvilken grad regelverket anvendes på en korrekt måte, og til sist i hvilken grad brudd på regelverket sanksjoneres. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er om FVOs vurderinger er av teknisk eller politisk karakter.

Kontroll av regelverk

Inspeksjonene har som formål å avdekke eventuelle avvik mellom den europeiske og den nasjonale lovgivningen. Inspeksjonene av produksjon av melk og melkeprodukter har som målsetting «evaluation of the transposition and application of Council Directive 92/46/EEC»,²⁴ mens fjærfeinspeksjonene har til hensikt å «assess compliance with the relevant EC requirements».²⁵ Spørsmålet om samsvar mellom de standarder som er nedfelt i EUs regelverk og det enkelte lands implementering av disse standardene er todelt: For det første dreier det seg om i hvilken grad de europeiske standardene er

²³ Se blant annet rapportene fra inspeksjonene av melk og melkeprodukter i Storbritannia hvor det understrekes at: «The evaluation is essentially based on the performance of the official services in charge of the application of this Directive» (DG (SANCO)/1153/1999-MR Final).

²⁴ Se blant annet DG (SANCO)/1072/2000 – MR final.

²⁵ Se blant annet DG (SANCO)/1135/2000 – MR final.

inkorporert i det nasjonale regelverket, og for det andre dreier det seg om i hvilken grad de virkemidlene som er valgt er egnet til å oppfylle disse standardene. Spørsmålene dreier seg henholdsvis om det europeiske regelverket er blitt korrekt transponert, og hvorvidt de valgte kontrollprosedyrene er effektive.

Gjennomgangen av de nasjonale regelverkene er svært summariske, og med mindre inspektørene har påvist klare avvik fra det europeiske regelverket begrenser den seg til en identifisering av det aktuelle direktivets nasjonale motstykke.²⁶ I de tilfeller hvor inspektørene har funnet avvik mellom nasjonale og europeiske standarder er imidlertid disse kommentert i rapportene. Vurderingen av avvikene faller hovedsakelig i tre kategorier: For det første avvik som vurderes som så store at lovgivningen ikke kan sies å være korrekt transponert.²⁷ For det andre avvik som regnes som alvorlige, men begrensede, slik at lovgivningen som helhet vurderes som korrekt transponert.²⁸ For det tredje avvik som påpekes, mens som etter en helhetsvurdering regnes som ubetydelige.²⁹ Helhetsinntrykket er imidlertid at inspeksjonsrapportene vier spørsmålet om samsvar mellom europeiske og nasjonale standarder liten oppmerksomhet, og i den grad transponeringen av regelverket vurderes er oppmerksomheten rettet mot regelverkets tekniske spesifikasjoner, mens de politiske implikasjonene ikke kommenteres.

Fordi også avvik som karakteriseres som store vies liten oppmerksomhet kan den begrensede oppmerksomheten ikke forklares ved at inspektørene har avdekket få avvik mellom de europeiske og de nasjonale standardene. Det kan derfor synes som om inspektørene er mer opptatt av kontrollprosedyrenes effektivitet enn av transponeringen av næringsmiddelreguleringene. Denne prioriteringen kommer blant annet frem i vurderingen av det norske systemet for veterinærkontroll av zoonoser hvor det ikke er produktstandardene, men kontrollprosedyrenes effektivitet som vurderes:

«Question marks remain as to the efficiency and reliability of the procedures in place for the general surveillance by the Department of Epidemiology or in the Zoonosis Centre» (Report 02-2387-D).

Det er dermed ikke målsettingene, men virkemidlene som er gjenstand for kontroll.

Inspeksjonsrapportene tyder imidlertid på at vurderingen av kontrollprosedyrenes effektivitet er basert på tekniske, ikke politiske vurderinger. Vurderingen er knyttet til hvorvidt kontrollprosedyrene er egnet til å oppfylle de standarder som er nedfelt i den

²⁶ Dette gjelder i særlig grad for rapportene fra fjærfeinspeksjonene. I rapportene fra melkeinspeksjonene inngår en gjennomgang av lovverket som et eget punkt i presentasjonen av hovedfunn, imidlertid er også disse rapportene preget av sparsommelighet i presentasjonene og vurderingen av de nasjonale regelverkene.

²⁷ Dette gjelder blant annet for Storbritannias godkjennelsesprosedyre for foretak som produserer hvitt kjøtt: «The requirements in regard to the approval of establishments are not being met because of the fact that the EC legislations has not been transposed completely» (DG (SANCO)/1211/1999-MR Final).

²⁸ Dette gjelder blant annet for Nederlands transponering av direktiv 92/46/EEC hvor det vises til at den nederlandske lovgivningen har et toleransenivå for *Staphylococcus aureus* i ost produsert av råmelk som er ti ganger høyere enn EU-standard. FVO konkluderer imidlertid med at den nederlandske lovgivningen sett under ett kan sies å være korrekt transponert (DG (SANCO)/1147/1999-MR Final).

²⁹ Dette gjelder blant annet for Sveriges transponering av direktiv 92/46/EEC hvor det vises til at manglende unntaksregler for *Brucella melitensis* «has no practical relevance, as the country is free from brucellosis» (DG (SANCO)/1153/1999-MR Final).

europiske næringsmiddelreguleringen. Det er med andre ord ikke kontrollsystemenes politiske implikasjoner som vurderes. Spørsmålet er ikke hvordan de nasjonale kontrollsystemene sikrer en avveining mellom næringsmiddelreguleringenes ulike målsettinger, heller ikke hvorvidt kontrollsystemene fungerer på en måte som sikrer transparens og uavhengighet. Vurderingene synes snarere å være begrenset til spørsmål om effektivitet. Næringsmiddeldirektivenes tekniske standarder danner dermed utgangspunktet for vurderingen av kontrollprosedyrene. Det sentrale spørsmålet som FVO søker å avklare er således om de nasjonale myndighetenes transponering og implementering av de ulike direktivene er egnet til å oppfylle den europeiske næringsmiddelreguleringens standarder. FVO beskriver da også sin kontrollvirksomhet som en

«check on compliance with the requirements of EU food safety and quality, veterinary and plant health legislation within the European Union and in third countries exporting to the EU».³⁰

I dette ligger det imidlertid en forståelse av at ikke bare inspeksjon av de formelle prosedyrene, slik de er nedfelt i de nasjonale regelverkene, men også kontrollmyndighetenes praksis faller inn under FVOs kompetanse.

Kontroll av kontrollpraksis

Spørsmålet er da hvilken form FVOs kontroll av kontrollpraksis tar. I tråd med den nye tilnærmingen til kontroll kan det forventes at kontrollen i hovedsak vil ta form av en kontroll av kontrollsystemene, mens produktkontrollen overlates til de nasjonale kontrollsystemene. Samtidig viser FVO til at on-the-spot inspeksjoner av individuelle foretak også inngår i kontrollvirksomheten.³¹ Forventingen er imidlertid at inspeksjonene av individuelle foretak er et virkemiddel for å vurdere de nasjonale kontrollsystemene, og at on-the-spot inspeksjonene derfor ikke inkluderer produktkontroll.

Kontroll av kontrollsystemene

Besøk av offentlige kontrollorgan er ikke utelukkende et ledd i planleggingen og tilretteleggingen av inspeksjonene, men inngår også i selve inspeksjonsprogrammet. Som et ledd i inspeksjonene besøker inspektørene flere offentlige kontrollorgan. Hvor mange og hvilke organ som inspiseres varierer mellom sektor og mellom land. I Tyskland besøker inspektørene syv veterinærkontor på føderalt, statlig, regional og lokalt nivå i forbindelse med fjærfeinspeksjonene, mens de føderale veterinærmyndighetene, samt veterinærmyndighetene i to stater, besøkes i forbindelse med melkeinspeksjonene. Fjærfeinspeksjonene i Nederland inkluderer ingen besøk hos offentlige kontrollorgan, men i løpet av melkeinspeksjonene blir to veterinærorgan på sentralt nivå inspisert. I

³⁰ http://europa.eu.int/comm/food/fs/inspections/what_is_en.html

³¹ «On-the-spot inspections of individual establishments are still carried out, but rather than judging the findings in isolation, they are increasingly used to verify whether control systems function adequately» (FVO Annual Report 1999).

Sverige inngår flere møter med regionale og lokale myndigheter som et ledd i fjærfeinspeksjonene, og melkeinspeksjonene inkluderer blant annet et besøk hos de sentrale veterinærmyndighetene, samt et inspeksjon av to lokale veterinærmyndigheter. Fjærfeinspeksjonene i Storbritannia bestod blant annet i inspeksjon av tre organ for de sentrale veterinærmyndighetene og tre lokale veterinærmyndigheter. Under fjærfeinspeksjonene i Norge besøkte inspektørene en rekke offentlige organ, blant annet Veterinærinstituttet,³² tre kommunale næringsmiddeltilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, fire representanter for de lokale dyrehelsemyndighetene og tre veterinærer på regionalt nivå. Melkeinspeksjonene bestod på sin side av besøk hos de ansvarlige myndigheter på sentralt og lokalt nivå.

Kontrollvirksomheten er preget av at FVO, som i Norge samarbeider med ESA, gjennom konsultasjon av de nasjonale myndighetene, samt gjennomgang og evaluering av administrative instruksjoner og annen dokumentasjon, søker å danne seg et bilde av den faktiske kontrollprosessen. Gjennomgangen og evalueringen av kontrollprosedyrene har til hensikt å avklare hvem som har ansvaret for gjennomføringen av kontrollen, hva som inspiseres, hvordan inspeksjonene foregår og inspeksjonenes hyppighet. Gjennomgangen innledes med en presentasjon av de nasjonale kontrollmyndighetene. Her gis en oversikt over organiseringen av kontrollapparatet, med en vektlegging av kompetansefordelingen mellom de ulike nivåene, hvilke ansvarsområder de ulike organene har, hvem som har ansvar for planlegging, gjennomføring og koordinering av inspeksjonene, hvem som befolker de ulike organene og hva slags opplæring som tilbys. Oppmerksomheten er rettet mot forholdet mellom organisering av kontrolloppgavene og de tekniske standardene som er nedfelt i direktivene.

Den generelle presentasjonene av kontrollsystemene følges så opp av en gjennomgang av kontrollprosedyrene for de spesifikke kontrolloppgavene, så som prosedyrene for kvalitetskontroll av melk og melkeprodukter eller overvåkning og kontroll av handel med hvitt kjøtt. Det dreier seg her om en utdypning og konkretisering av kontrollmyndighetenes organisering, prosedyrer og personell. Det er de samme kontrollpunktene som gjennomgås for hvert land, og oppgavene er nært knyttet til inspeksjonenes målsetting og mandat. Således inndeles inspektørens hovedfunn fra fjærfeinspeksjonene inn i kategoriene godkjennelsesprosedyrer for foretak som produserer hvitt kjøtt, veterinærkontroll av foretak, veterinærkontroll av hygiene ved slakting, ante- og post-mortem inspeksjoner, egenkontroll, bruk av nedkjølingskolber, bruk av ionisering eller ultrafiolett stråling, bruk av drikkevann, veterinærkontroll av fjærfe farmer, veterinærkontroll med henblikk på dyrevelferd under transport og ved slakting, handel, eksport og ettersporing av produkter, kontroll av forholdene til verpehøns, og veterinærkontroll av zoonoser. Inspektørens hovedfunn fra melkeinspeksjonene deles på sin side inn i kategoriene import av melk og melkeprodukter, melkebruk, system for kvalitetskontroll av råmelk, laboratorier for kvalitetskontroll av råmelk, og melkefordelingsforetak.

Inspeksjonsrapportene tematiserer ikke variasjon mellom landene, og vurderer heller ikke organiseringen av kontrollapparatene opp mot en idealmodell for organisering av

³² Herunder enheten for epidemiologi og det norske zoonose-senteret.

kontrollvirksomhet. I stedet vurderes kontrollapparatenes organisering ut fra kriteriene egnethet og effektivitet, med andre ord hvorvidt organisasjonsstrukturen er kompatibel med oppgavestrukturen. Vurderingene tar utgangspunkt i de tekniske standardene som er nedfelt i den europeiske næringsmiddelreguleringen, og spør om planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen av inspeksjonene fungerer tilfredsstillende. Det overordnede spørsmålet er i hvilken grad kontrollprosedyrene sikrer at kravene til helse og sikkerhet tilfredstilles, men det er næringsmiddelreguleringens tekniske standarder, ikke dens målsettinger, som vektlegges. Således vurderes ikke spørsmålet om kontrollsystemenes uavhengighet, effektivitet og ekvivalens ut fra politiske kriterier, men snarere ut fra hvorvidt prosedyrene er egnet til å tilfredstille de tekniske kravene og standardene som er nedfelt i den europeiske næringsmiddelreguleringen. På denne bakgrunn kan det synes som om spørsmålet om kontrollapparatet er egnet til å fange opp mangelfulle produksjonsrutiner hovedsakelig knyttes til tekniske standarder, ikke politiske vurderinger.

On-the-spot inspeksjoner

Inspeksjonene består ikke i observasjon av de nasjonale kontrollmyndighetenes kontrollpraksis. I stedet benytter FVO on-the-spot inspeksjoner som et virkemiddel for å danne et bilde av kontrollsystemenes effektivitet. Bruken av on-the-spot inspeksjoner kan tyde på en antagelse om at det er en klar sammenheng mellom produksjonsrutiner og kontrollsystemenes effektivitet. I motsetning til evalueringen av kontrollrutinene, hvor spørsmålet var om systemet er egnet til å fange opp mangelfulle produksjonsrutiner, er spørsmålet her imidlertid om kontrollsystemene fanger opp faktiske mangler i produksjonsrutinene.

Spørsmålet om godkjente foretak tilfredstiller de europeiske kravene synes å fungere som en slags lakmestest for kontrollsystemenes effektivitet, noe som kan forklare hvorfor on-the-spot inspeksjonene vies stor oppmerksomhet i inspeksjonsrapportene. Rapportene bruker stor plass på å beskrive og forklare avvik mellom produksjonsstandarder og produksjonsrutiner.³³ At en evaluering av de individuelle foretakene ikke er formålet med inspeksjonene kommer imidlertid blant annet frem i rapporten fra de svenske fjærfeinspeksjonene hvor det påpekes at:

«Inconsistency and inadequacy in veterinary supervision was noticed as many of the deficiencies in the supervised establishments (...) had not been notified or sanctioned with enforcement actions» (DG (SANCO)/1135/2000-MR Final).

On-the-spot inspeksjonene settes dermed i sammenheng med vurderingen av de nasjonale kontrollsystemene på en slik måte at resultatene fra disse inspeksjonene behandles som en indikator på kontrollsystemenes effektivitet.

³³ Blant annet vises det til at de inspiserte melkebrukene i Norge «were in good condition, except the cleanliness of the animals and the stables in the two cow holdings visited were insufficient» (Report 01-2600-D), mens konklusjonen for svenske slakterier var at en rekke «deficiencies were noted in this area, for example (...) slaughter line not constructed to avoid cross-contamination» (DG (SANCO)/1135/2000-MR Final).

Produktkontroll

Et ytterligere spørsmål er hvorvidt FVO også bruker produktkontroll som en indikator på kontrollsystemenes effektivitet. Den nye tilnærmingen til kontroll har som utgangspunkt at produktkontroll skal ligge under de nasjonale myndighetenes ansvarsområde. Det kan imidlertid tenkes at FVO benytter seg av produktkontroller på samme måte som on-the-spot inspeksjoner. Inspeksjonsrapportene viser imidlertid at verken FVO eller ESA bedriver produktkontroll. I stedet har inspektørene rendyrket den nye tilnærmingen til kontroll ved utelukkende å konsentrere seg om organisering og gjennomføring av de nasjonale næringsmiddelkontrollene. Fordi produktkontroll inngår i de nasjonale kontrollmyndighetenes ansvarsområde, er det imidlertid FVOs oppgave å kontrollere at den nasjonale produktkontrollen fungerer tilfredstillende.

On-the-spot inspeksjonene av laboratorier åpner imidlertid for en form for indirekte kontroll av produktstandarder. Formålet med inspeksjonene av laboratorier skiller seg til en viss grad fra de øvrige on-the-spot inspeksjonene. Utgangspunktet er også her at det er samsvaret mellom produksjonsrutiner, kontrollrutiner og de europeiske standardene som er gjenstand for kontroll, men inspeksjonene åpner imidlertid også for en indirekte produktkontroll. Dette skyldes at inspektørene, i tillegg til å studere analysemetodene, også får tilgang til analyseresultatene.³⁴ Selv om oppmerksomheten også her i første rekke er rettet mot kontroll av produksjonsmetoder, medfører inspeksjonene at også informasjon om produktstandarder gjøres tilgjengelig.

Kontroll av sanksjoner

Manglende sanksjonsmuligheter og faktisk sanksjonering av regelbrudd er også en indikasjon på manglende implementering og håndhevelse av regelverket. Inspeksjonsrapportene er svært sparsommelige i sin omtale av sanksjonsmuligheter og faktisk sanksjonering, men on-the-spot inspeksjonene bygger implisitt på en forståelse av at mangelfulle produksjonsrutiner også kan skyldes mangelfull sanksjonering. I vurderingen av on-the-spot inspeksjonene av nederlandske slakterier vises det blant annet til at mangelfulle rutiner ikke primært skyldes manglende kontroll, men snarere mangelfull oppfølging fra de nederlandske kontrollmyndighetenes side:

«Some of the non-compliances, although mentioned in the three monthly reports, remain unsolved for more than one year without any further action» (XXIV/1060/99-MR Final).

Evalueringen av sanksjonsmuligheter og faktisk bruk av sanksjoner er imidlertid som hovedregel implisitt. I stedet for å foreta en gjennomgang og evaluering av de

³⁴ Således kan FVO slå fast at i 1998 var 98.8% av de 1007 melkeprøvene som ble analysert av the Laboratory of the Government Chemist i Storbritannia fri for merkbare giftstoffer, mens to inneholdt for høy konsentrasjon av penicillin (DG (SANCO)/1003/2000).

sanksjonsmulighetene som finnes i de nasjonale regelverkene, tolkes vedvarende mangelfulle produksjonsrutiner som en indikasjon på fravær av sanksjoner.³⁵

Av de tre dimensjonene ved implementeringsproblematikken er det dermed myndighetenes formelle sanksjonsmuligheter og håndhevelse av regelverket som vies minst oppmerksomhet. FVO konsentrerer seg i første rekke om utformingen og gjennomføringen av næringsmiddelkontrollen, mens vurderingen av forholdet mellom de europeiske og de nasjonale standardene også spiller en fremtredende rolle. Inntrykket er at FVO baserer seg på en teknisk, heller enn en politisk, tilnærming til kontroll. Spørsmålet er videre om også oppfølgingen av kontrollen er preget av en teknisk tilnærming, eller om politiske vurderinger her spiller en mer fremtredende rolle.

Oppfølging av kontrollen

FVO har som målsetting at «[t]he inspection is not the end of the matter. A positive result is the desired outcome so problems must be dealt with – and be seen to be overcome» (Consumer Voice 7/02). Inspeksjonsrapportene inneholder derfor ikke utelukkende en presentasjon av inspektørens funn, men inkluderer også anbefalinger til de nasjonale myndighetene og til Kommisjonen. Spørsmålet er da hva som nærmere ligger i denne målsettingen. For det første kan det tenkes at FVO vektlegger at avvik mellom den europeiske næringsmiddelreguleringens standarder og de nasjonale kontrollprosedyrene må rettes opp. Alternativ kan det tenkes at FVO velger å fokusere på forholdet mellom målsettinger og virkemidler i det europeiske og de nasjonale regelverkene. Mens førstnevnte tilnærming i første rekke er forenelig med en teknokratisk tilnærming til kontroll, innebærer sistnevnte tilnærming også en problematisering av næringsmiddelreguleringens formål, noe som kan indikere en politisk tilnærming til kontroll.

Anbefalinger til nasjonale myndigheter

I inspeksjonsrapportene vises det til at inspeksjonene kun er første skritt i kontrollprosessen. De nasjonale myndighetene gis en frist på tre måneder til å informere Kommisjonen om hvilke tiltak som er iverksatt og resultatene av tiltakene, samt et tidsskjema som fastsetter hvilke tiltak som skal iverksettes og når disse skal være iverksatt. Anbefalingene til de nasjonale myndighetene kan deles inn i to hovedkategorier: For det første anbefalinger om å forbedre og rette opp mangler i kontrollsystemene, og for det andre krav om å sikre at produksjonsrutinene og produksjonsprosedyrene er i tråd med de standarder som er nedfelt i den europeiske næringsmiddellovgivningen. Anbefalingene er således i første rekke knyttet oppfølging av kontrollen av kontrollsystemene og on-the-spot inspeksjonene.

³⁵ Kun unntaksvis vurderes sanksjonsmuligheter opp mot næringsmiddelreguleringens målsettinger. Dette er blant annet tilfellet for fjærfeinspeksjonene i Nederland, hvor det i vurderingen av velferden til burhøns konstateres at mangelen «of legal powers to impose corrective actions in case of infringements might cause problems from the animal welfare point of view» (XXIV/1060/99-MR Final).

Kravet om styrking av kontrollsystemene kan være både av generell og spesifikk karakter. Kravet kan rette seg mot organiseringen av kontrollsystemene, noe som blant annet kommer til uttrykk i anbefalingen til tyske myndigheter om å «develop and implement audit systems to allow the central CA to monitor the performance of the CA at Federal State and Kreise levels in delivering effective control systems» (DG (SANCO)/1153/2000-MR Final). Kravet kan også rette seg mot overvåkingen av private foretak, overfor de nederlandske myndighetene vises det blant annet til at «[t]he rectification of the deficiencies in regard to the veterinary supervision of establishments (...) and veterinary supervision of slaughter hygiene and post-mortem inspection (...) are of special importance» (XXIV/1060/99-MR Final). Et annet gjennomgående krav er at koordineringen mellom de ulike nivåene må forbedres. Eksempelvis anbefales de norske myndighetene å «improve the co-operation between the two competent services SNT and SDT» (Report 02-2387-D), mens tyske myndigheter bør «strengthen the co-ordination between the Federal States» (DG (SANCO)/1072/2000-MR Final). Kravet om bedre koordinering kommer også til uttrykk som et krav om bedre informasjonsrutiner. Blant annet anbefales britiske myndigheter å opprette systemer «whereby the relevant CAs are informed of the outcome of checks, and of corrective actions taken» (DG (SANCO)/1003/2000-MR Final), mens svenske myndigheter «should address the weaknesses in the supervisory system and improve the documentation supporting and demonstrating that supervision» (DG (SANCO)/1153/2000-MR Final).

I tillegg til de generelle kravene presenterer også FVO en rekke krav av mer spesifikk karakter. Anbefalingene er i særlig grad rettet mot transponering og implementering av den europeiske næringsmiddelreguleringen, for eksempel pålegger FVO nederlandske myndigheter «to bring the tolerance level for *Staphylococcus aureus* in milk products into conformity with the provisions of Annex C, Chapter II, A. 1. of the Directive 92/46/EEC as requested» (DG (SANCO)/1147/1999-MR Final). I hvilken grad anbefalinger av spesifikk karakter blir gitt avhenger av to faktorer: For det første at FVO påviser spesifikke mangler i løpet av inspeksjonene, og for det andre i hvilken grad FVO konsentrerer seg om direktivenes spesifikke krav. På bakgrunn av de anbefalingene som gis i rapportene kan det synes om FVO i større grad vektlegger spesifikke krav og mangler i melkeinspeksjonene, mens anbefalingene i fjærfeinspeksjonene er av mer generell karakter.³⁶

FVOs anbefalinger på bakgrunn av on-the-spot inspeksjonene har i første rekke form som krav om at eventuelt påviste mangler må rettes opp. Kravet gjelder ikke bare for mangler påvist i de inspiserte foretakene, men også for «any deficiencies of the same type found during this mission in all the other approved plants» (DG (SANCO)/1211/1999-MR Final). On-the-spot inspeksjonene settes således inn i en større kontekst hvor anbefalingene ikke utelukkende retter seg mot de inspiserte

³⁶ Unntaket her er rapportene fra inspeksjonene i Norge hvor begge rapportene inneholder relativt spesifikke anbefalinger. En forklaring kan være at inspektørene påviste flere mangler i transponering og håndhevelse av regelverket under fjærfeinspeksjonene i Norge enn under inspeksjonene i de øvrige landene. Forskjellen kan imidlertid også skyldes at inspeksjonene ble gjennomført av et inspeksjonsteam fra EFTAs overvåkningsorgan som muligens har en noe annen tilnærming enn FVO.

foretakene, men mot kontrollsystemet som helhet. Anbefalingen kan dermed tolkes ikke bare som et krav om at påviste mangler skal rettes opp, men også som et krav om at de nasjonale kontrollmyndighetene skal følge opp FVOs inspeksjoner med sanksjoner og ytterligere inspeksjoner av tilsvarende foretak.

On-the-spot inspeksjonene har som tidligere vist i første rekke til hensikt å avdekke eventuelle mangler i de nasjonale kontrollsystemene. FVOs anbefalinger bærer da også preg av at inspeksjonene har avdekket en rekke konkrete svakheter og mangler i kontrollsystemene. På bakgrunn av on-the-spot inspeksjonene formulerer derfor FVO en rekke krav til de nasjonale myndighetene. Som eksempel kan nevnes kravet om at britiske myndigheter må «arrange for effective follow-up at local level of incidents of coliform isolation from milk and milk products» (DG (SANCO)/1003/2000-MR Final). På tross av at en rekke av anbefalingene dreier seg om standarder for produktkvalitet, er de rettet mot myndighetenes kontrollprosedyrer. Kravet er at produktstandardene må inkorporeres i den nasjonale næringsmiddelreguleringen og at kontrollmyndighetene må påse at kravene overholdes. I den grad FVO befatter seg med produktkontroll er denne således indirekte ved at FVO konsentrerer seg om lovgivning og kontroll, mens utførelsen av produktkontrollen overlates til de nasjonale kontrollmyndighetene.

Anbefalingene til de nasjonale myndighetene bærer ikke preg av politiske vurderinger, men retter seg snarere mot avvik mellom kontrollrutiner og de standardene som er nedfelt i den europeiske næringsmiddelreguleringen. Spørsmålet er videre hvorvidt FVO spiller den samme rollen overfor Kommisjonen, eller om anbefalingene her i større grad er preget av politiske vurderinger.

Anbefalinger til Kommisjonen

Anbefalingene til Kommisjonen kan fungere som en indikasjon på hvorvidt den europeiske næringsmiddelkontrollen oppfattes som å ha en rent teknisk funksjon, eller om det også åpnes for politiske vurderinger. Et tegn på at kontrollen ikke reduseres til en rent teknisk funksjon er at det kun er FVO, ikke ESA, som presenterer anbefalinger til Kommisjonen.³⁷ EFTA-landene er med i det indre markedet gjennom EØS-avtalen, men deltar ikke i de politiske prosessene i EU. At ESA ikke kommer med anbefalinger til Kommisjonen kan derfor tolkes som et uttrykk for at anbefalingene har en politisk, snarere enn en teknisk funksjon, slik at EFTA-landenes kontrollorgan er avskåret fra denne prosessen. Spørsmålet er imidlertid i hvilken grad FVOs anbefalinger har karakter av å være tekniske eller politiske.

FVOs anbefalinger kan deles inn i to kategorier: For det første tilrådninger om iverksetting av overtredelsesprosedyren, og for det andre anbefalinger om en klargjøring, utdypning eller presisering av det gjeldende regelverket. Formålet med overtredelsesprosedyren er å sikre at fellesskapsvedtakene overholdes (Usher 1994), og henger sammen med Kommisjonens rolle som traktatens vokter. FVO har ansvaret for utførelsen av kontrollfunksjonen, men har ikke myndighet til å iverksette sanksjoner. Det er kun Kommisjonen som har sanksjonsmyndighet, men FVO kan anbefale

³⁷ Inspeksjonsrapportene fra ESAs inspeksjoner i Norge inneholder ingen anbefalinger til Kommisjonen.

Kommisjonen å sanksjonere brudd på næringsmiddelreguleringen. At sanksjonsmyndighet ligger hos Kommisjonen tyder på at iverksetting av sanksjoner forstås som et politisk virkemiddel, ikke utelukkende som en teknisk funksjon.

FVOs anbefalinger om iverksetting av overtredelsesprosedyren synes imidlertid å være knyttet til en teknokratisk vurdering hvor kriteriet i første rekke er avvik mellom europeiske standarder og de nasjonale kontrollprosedyrene.³⁸ I enkelte tilfeller tar anbefalingene likevel form av en oppfordring om å vurdere regelverkets relevans i forhold til næringsmiddelpolitikkenes overordnede målsettinger. Kommisjonen blir blant annet bedt om å vurdere «the relevance with regard to public health, of the points representing minor deficiencies».³⁹ Det er imidlertid ikke næringsmiddelreguleringens målsettinger, men snarere dens virkemidler som vurderes.

I tillegg til å vurdere regelverkets relevans, oppfordrer FVO også Kommisjonen til å klargjøre, presisere og utdype det eksisterende regelverket. På bakgrunn av melkeinspeksjonene i Sverige finner FVO for eksempel at det er behov for en klargjøring av «the requirements of Chapters III and IV in Annex A of Dir. 92/46/EEC regarding raw milk criteria and the procedure of re-authorising production holdings to deliver raw milk to the establishment», samt at det er behov for å klargjøre «the definitions for milk products in Article 2, point 4 of Dir. 92/46/EEC» (DG (SANCO)/1153/1999-MR Final). FVOs anbefalinger om en presisering av eksisterende regelverk tar ofte form av en tilrådning om utvikling av generelle retningslinjer. På bakgrunn av fjærfeinspeksjonene i Storbritannia foreslår FVO for eksempel at Kommisjonen bør «determine the general criteria for the special training of staff of undertakings in order to carry out operations provided in (a) and (b) of the second paragraph of point 47 of Chapter VIII of Annex 1, Council Directive 71/118/EEC» (DG (SANCO)/1211/1999-MR Final). Et eksempel på at FVO også fremmer forslag om utdypning av regelverket fines i rapporten fra fjærfeinspeksjonene i Sverige, hvor FVO ber Kommisjonen vurdere om man bør «introduce into the Community legislation a general obligation for proper documentation of supervision» (DG (SANCO)/1135/2000-MR Final).

³⁸ Storbritannia: «The Commission should initiate infringement proceedings on the grounds that the EC requirements in regard to the approval of establishments and pre-slaughter health inspections on farms have not been completely transposed» (DG (SANCO)/1211/1999-MR Final).

Sverige: «Consideration should be given to legal proceedings being taken against Sweden on the grounds that the veterinary presence as required by the Council Directive 71/118/EEC is not guaranteed in all slaughterhouses» (DG(SANCO)/1135/2000-MR Final).

Nederland: «Consideration should be given to legal proceedings being taken against the Netherlands on the grounds that the veterinary presence as required by the Council Directive 71/118/EEC is not guaranteed in all slaughterhouses or cutting plants» (XXIV/1060/99-MR Final).

Tyskland: «To examine the points mentioned under 5.9. to consider whether further action should be taken to enforce the correct application of Community legislation» (DG (SANCO)/1072/2000-MR Final). «The Commission should consider initiating infringement proceedings on the grounds that the EC requirements have not been complied with, in particular regarding the approval of establishments (Council Directive 71/118/EEC), the control of zoonoses (Council Directive 92/117/EEC) and the welfare of laying hens (Council Directive 88/166/EEC). (DG (SANCO)/1057/2000-MR Final).

³⁹ Se DG (SANCO)/1153/1999-MR Final) og DG(SANCO)/1072/2000-MR Final).

Inspeksjonsrapportenes tilrådninger om klargjøring, presisering og utdypning av regelverket, i stedet for iverksetting av overtredelsesprosedyren, tyder på at FVO skiller mellom mangelfull implementering som skyldes strategisk handling og mangelfull implementering som skyldes uklarheter eller ulike tolkninger av det eksisterende regelverket. At FVO vurderer og problematiserer næringsmiddelreguleringens kvalitet kan tyde på at FVO ikke utelukkende forstår sin kontrollvirksomhet som en teknokratisk prosess, men at også kontrollens politiske aspekt vektlegges. Anbefalingene bærer imidlertid ikke preg av at FVO tolker sin rolle som politisk, men snarere av at kontrollvirksomheten forstås som en input til den politiske prosessen. Det kan synes som om FVO forstår sin rolle som informasjonsprodusent i teknokratiske termer, og anbefalingene til Kommisjonen bærer preg av en oppfatning av informasjonen som nøytral.

Anbefalinger fra nasjonale myndigheter

Kontrollen er videre kjennetegnet ved at den utføres både gjennom dialog med de nasjonale kontrollmyndighetene og gjennom inspeksjon av kontrollmyndighetene. De nasjonale kontrollmyndighetene involveres i alle stadier av kontrollprosessen, noe som også kommer til uttrykk ved at det åpnes for at myndighetene kan få anledning til å presentere sine anbefalinger til Kommisjonen. I de inspeksjonsrapportene som utgjør studiens datagrunnlag er det imidlertid bare de nederlandske myndighetene som benytter seg av denne muligheten. I rapporten fra fjærfeinspeksjonene fremmer de forslag om at:

«The provisions of Annex C.II.3.B of Council Directive 93/119/EC on the protection of animals at the time of slaughter or killing, should be strengthened on grounds of logic and good practice» (XXIV/1060/MR-Final).

Det åpnes dermed for at FVO kan fungere som en formidler mellom de nasjonale myndighetene og Kommisjonen. Ved at inspeksjonsrapportene inkluderer uttalelser fra de nasjonale myndighetene er denne formidlingen direkte. FVO presenterer de nasjonale myndighetenes uttalelser og vurderinger, men foretar ingen tolkning eller evaluering av disse.

Kontrollhensyn og praksis

Den nye tilnærmingen til kontroll er uttrykk for et vendepunkt i reguleringen av det indre markedet for næringsmidler. I kjølvannet av kugalskapskrisen ble oppmerksomheten endret fra en vektlegging av konkurransehensyn, harmonisering og behovet for å skape «a level playing field» til spørsmål knyttet til risiko, ansvarlighet og tillit (Zeiner 2002). For næringsmiddelkontrollen ga denne endringen seg utslag i en vektlegging av helse, miljø og sikkerhet, en overgang fra produktkontroll til en kontroll av kontrollsystemene «which follows the whole food production chain» (COM (97) 183 final). Gjennom en studie av et utvalg inspeksjonsrapporter har jeg søkt å belyse hvorvidt disse prinsippene kommer til uttrykk i FVOs utøvelse av sin kontrollfunksjon. De overordnede spørsmålene er hvilke kontrollhensyn FVO ivaretar, og hvorvidt FVOs kontrollvirksomhet kan beskrives som teknokratisk eller politisk. I det følgende vil jeg oppsummere hovedfunnene og relatere disse til studiens teoretiske rammeverk.

Helse, sikkerhet og et effektivt marked

FVOs kontrollmandat, slik det blant annet er beskrevet i COM (97) 183 final, kan kort oppsummeres i stikkordene helse, sikkerhet og et effektivt marked. I sine årsrapporter fremhever FVO helse og sikkerhet, mens hensynet til et effektivt marked er implisitt ved at et effektivt helse-, forbruker- og dyrevern fremstilles som betingelser for et effektivt marked. Forståelsen er således at FVO i første rekke skal arbeide for et effektivt marked gjennom å gjenopprette forbrukernes tillit, snarere enn gjennom å sikre like konkurransevilkår for markedsaktørene, et synspunkt som også kommer til uttrykk i en rekke policydokumenter.⁴⁰ Spørsmålet er da i hvilken grad FVOs kontrollvirksomhet i praksis bærer preg av en vektlegging av helse, sikkerhet og et effektivt marked.

Verken det rettslige grunnlaget for inspeksjonene eller inspeksjonsrapportene gir grunnlag for å hevde at FVO vektlegger konkurransehensyn eller behovet for å etablere «a level playing field» innenfor det indre markedet for næringsmidler. Fraværet av denne kategorien betraktninger kan tyde på at den europeiske næringsmiddelkontrollen ikke er organisert på en måte som fremmer denne typen hensyn. En mer plausibel forklaring er imidlertid at organiseringen av det indre markedet for næringsmidler allerede betraktes som å fremmer fri konkurranse, og at kontrollens formål derfor er å begrense frihandelens negative konsekvenser. For eksempel er næringsmiddelkontrollen i EU organisert på en måte som i utgangspunktet ikke hindrer frihandel. Det grunnleggende prinsippet er at kontroll skal utføres av eksportør, ikke av importør, slik at mulighetene

⁴⁰ Se blant annet COM (97) 176 final og COM (97) 183 final.

for at den nasjonale næringsmiddelkontrollen kan fungere som en handelsbarriere i utgangspunktet er begrenset. I stedet rettes søkelyset mot FVOs rolle som garantist for et effektivt helse- og forbrukervern innenfor det indre markedet.

Inspeksjonsrapportene inneholder ikke en forklaring, begrunnelse eller diskusjon av de kontrollhensyn som ligger til grunn for inspeksjonsprogrammene. Ut fra inspektørenes mandat og målsettinger fremkommer det imidlertid at helse og forbrukervern er blitt vektlagt. De direktivene som danner det rettslige grunnlaget for inspeksjonene er kjennetegnet ved at de nedfeller standarder for produksjon og markedsføring av næringsmidler som har til hensikt å etablere et effektivt helse- og forbrukervern innenfor det indre markedet. For eksempel adresserer direktiv 71/118/EEC «health problems affecting the production and placing on the market of fresh poultry meat», mens direktiv 92/46/EEC nedfeller «health rules for the production and placing on the market of raw milk, heat treated milk and milk based products».

I tillegg nedfeller en rekke av de direktivene som utgjør inspeksjonenes rettslige grunnlag standarder for dyrevern og dyrehelse. Samtidig som målsettingen om å etablere et effektivt dyrevern står på egne bein, men knyttes den også til helse- og forbrukervern:

«Human health and animal health are interwoven to a large extent and a great many of the FVO inspections focus on animal health for this reason. Some animal diseases – called zoonoses – are transmissible to humans. The FVO has evaluated controls over a number of these zoonoses recently» (Consumer Voice 7/02).

Det kan derfor synes som om målsettingen om å etablere et effektivt helse- og forbrukervern utgjør det overordnede hensynet. Selv om inspeksjonsrapportene ikke diskuterer behovet for å gjenopprette tilliten til markedet, kan det være rimelig å anta at vektleggingen av helse- og forbrukervern blant annet er motivert ut fra denne målsettingen.

Inspeksjonsrapportenes manglende problematisering av de målsettingene som ligger til grunn for inspeksjonsrapportene kan tolkes som et uttrykk for at kontrollfunksjonene oppleves som en administrativ, ikke en politisk, funksjon. Inspeksjonsrapportene tyder på at FVO er opptatt av sammenhengen mellom næringsmiddelreguleringens tekniske standarder og kontrollsystemenes evne til å ivareta disse standardene, mens kontrollsystemenes organisering ikke diskuteres ut fra næringsmiddelreguleringens overordnede målsettinger. Denne tilnærmingen til kontroll kan tyde på en forståelse av at næringsmiddelreguleringens målsettinger er de politiske organenes domene, det vil si Rådet, Europaparlamentet og Kommisjonen, mens FVOs oppgave er å sikre en korrekt implementering av næringsmiddelreguleringens standarder.

Effektivitet, transparens og uavhengighet

Mens helse og sikkerhet utgjør næringsmiddelkontrollens sentrale målsettinger, brukes begrepene effektivitet, transparens og uavhengighet for å beskrive kontrollsystemenes ønskede utforming. «[T]o promote effective control systems» (FVO Annual Report 2001) presenteres som en av FVOs overordnede oppgaver. Samtidig er det en målsetting at også FVOs kontroll skal være effektiv, at den effektivt skal avdekke

mangelfull og feilaktig implementering av EU-direktivene. Kravet om transparens viser til målsettingen om at kontrollsystemene skal kjennetegnes av åpenhet og gjennom-siktighet, mens uavhengighet viser til et krav om at kontrollsystemene skal fungere uavhengig av politiske og økonomiske interesser.

Effektivitet og læring

Det overordnede spørsmålet i inspeksjonsrapportene er hvorvidt organiseringen av de nasjonale kontrollsystemene sikrer en effektiv implementering av den europeiske næringsmiddelreguleringen. FVO synes å sette likhetstegn mellom effektiv måloppnåelse og implementering av fellesskapsvedtakene, noe som også kommer til uttrykk i FVOs beskrivelse av sin kontrollfunksjon:

«the missions concentrate on the effectiveness and application of measures and systems put in place by the competent authorities themselves» (FVO Annual Report 1999).

Søkelyset er med andre ord på forholdet mellom målsettinger og virkemidler. Målsettingene defineres imidlertid snevert, som oppfyllelse av de spesifikasjonene og standardene som er nedfelt i den europeiske næringsmiddelreguleringen, slik at det er avvik mellom næringsmiddelreguleringens standarder og de nasjonale kontrollmyndighetenes praksis forstås som en indikasjon på manglende effektivitet. At FVO konsentrerer seg om virkemidler og standarder fremfor de overordnede målsettingene om et effektivt helse- og forbrukervern, er en ytterligere indikasjon på at kontrollen forstås i tekniske og administrative termer.

Spørsmålet om hvorvidt FVOs kontroll er effektiv knyttes til hvorvidt og i hvilken grad inspeksjonene leder til positive resultater. I første rekke dreier det seg om de nasjonale myndighetenes oppfølging av kontrollen:

«genuine progress towards full compliance with legislation in the food safety, animal health and welfare, and plant health areas can only be made where full cognisance is taken of the FVO reports and recommendations, with appropriate actions to address the issues involved» (DG (SANCO)/610219/2002-rev.1).

FVO legger imidlertid til grunn at inspeksjonene ikke bare skal sikre de nasjonale kontrollsystemenes effektivitet, men at de også skal bidra til utviklingen av den europeiske næringsmiddelreguleringen:

«The inspections themselves are only one part of the contribution that the FVO makes to maintaining and improving food safety, animal and plant health and animal welfare standards. Lessons are learned from these on-the-spot inspections that not only help to target further controls more effectively, but also help in the development of EU policy and legislation in these areas» (Consumer Voice 7/02).

Inspeksjonene oppfattes dermed som ledd i en læringsprosess, hvor inspeksjonene ikke bare skal produsere informasjon om hvordan kontrollsystemene fungerer, men også om hvordan de kan forbedres.

Spørsmålet er da hvordan denne læringsprosessen kan klassifiseres. Kontrollprosessen kan for det første beskrives som læring om hvordan signaler skal tolkes. Gjennom sin kontrollvirksomhet foretar FVO en vurdering av forholdet mellom organiseringen av de nasjonale kontrollsystemene og de standardene som er nedfelt i

EU-direktivene. Kontrollprosessen innebærer en tolkning og avklaring av i hvilken grad de ulike organisasjonsstrukturene er compatible med oppgavestrukturen. Læringsprosessen består da i en korrigerende av handlingsprogram ved at FVO avdekker mangler i de nasjonale kontrollsystemene og påpeker hvordan manglene bør rettes opp. Det dreier seg med andre ord om instrumentell læring, det vil si læring om forholdet mellom virkemidler og målsettinger. I tråd med Bateson (2000) kan denne læringsprosessen klassifiseres som læring på nivå 0.

For det andre består kontrollprosessen i læring om hvordan det indre markedet for næringsmidler bør reguleres for å sikre effektivitet. Læringsprosessen flyttes da opp et nivå, fra læring om effektiv måloppnåelse til læring om hvordan næringsmiddelreguleringen og kontrollen bør organiseres for å sikre effektivitet. Anbefalingene til de nasjonale myndighetene om å styrke overvåkningsmekanismene og forbedre koordineringen mellom de ulike nivåene kan stå som eksempel på denne type læring. Læring på nivå 1 kan tyde på at FVO ikke utelukkende har en teknokratisk, men også en politisk, tilnærming til kontroll. Analysen av inspeksjonsrapportene viser imidlertid at FVO heller ikke i sine anbefalinger til Kommisjonen problematiserer næringsmiddelreguleringens normative fundament. FVOs tilnærming til utviklingen av den europeiske næringsmiddelreguleringen kjennetegnes av en instrumentell tankegang, ved at det er virkemidlene som problematiseres.

Transparens og tillit

Kravet om transparens viser til en målsetting om at kontrollsystemene skal være åpne og gjennomskinnelige. Transparens innebærer for det første et krav om at kontrollprosessen må organiseres på en oversiktlig måte, og for det andre et krav om at inspeksjonsrapporter og annen informasjon må være offentlig tilgjengelig. I motsetning til kravet om effektivitet får kravet om transparens således ikke bare effekt innad i EU-systemet, men stiller også et krav om at informasjon skal være tilgjengelig for den europeiske offentligheten.

Innad i EU-systemet materialiserer kravet om transparens seg i en målsetting om at de nasjonale kontrollsystemene skal være likeartede. I White Paper on Food Safety (COM (1999) 719 final) fremheves manglende harmonisering av de nasjonale kontrollsystemene som en årsak til 1990-tallets næringsmiddelkriser. Begrunnelsen er at de store variasjonene mellom de nasjonale kontrollsystemene vanskeliggjør en sammenligning og vurdering av systemenes effektivitet og relevans.⁴¹ I utøvelsen av sin kontrollfunksjon kan FVO sies å yte et viktig bidrag i arbeidet med å sikre større gjennomskiktighet med hensyn til næringsmiddelkontroll innenfor det indre markedet. Gjennom dialog med de nasjonale kontrollmyndighetene og studie av kontrollpraksis får FVO innsikt i hvordan kontrollsystemene fungerer og hvordan de kan relateres til den europeiske næringsmiddelreguleringen. I denne sammenheng spiller inspeksjonsrapportene en viktig rolle. Her presenteres og vurderes de nasjonale kontrollsystemene på en måte som legger til rette for en sammenligning av systemenes organisering og

⁴¹ Kommisjonen har i denne sammenheng lansert et forslag til regulering av de nasjonale næringsmiddelkontrollene som skal sikre harmonisering av kontrollsystemene (COM (2003) 52 final).

ytelse. Ved at inspeksjonsrapportene legges ut på FVO sine hjemmesider⁴² er denne informasjonen også tilgjengelig for offentligheten.

Ved at inspeksjonsrapportene er offentlige tilfredstilles også kravet om at FVOs kontrollvirksomhet skal være åpen. Kravet om transparens innebærer imidlertid også at kontrollprosessen må organiseres på en måte som sikrer gjennomsiktighet. Inspeksjonsrapportene danner et bilde av en enhetlig tilnærming til tilsynsfunksjonen. Inspeksjonene er basert på et felles inspeksjonsprogram, felles mandat og målsettinger, og felles inspeksjonsprosedyrer. At kontrollen er basert på et enhetlig program kommer kanskje klartest til uttrykk ved at inspeksjonene i Norge, som ikke utføres i regi av FVO, men av ESA, følger den samme malen som de øvrige inspeksjonene. Den ensartede tilnærmingen kan settes i sammenheng med målsettingen om å utvikle en enhetlig tilnærming til den nasjonale kontrollen. COM (1999) 719 final understreker at det er behov for en harmonisert tilnærming til design og utvikling av de nasjonale kontrollsystemene. Det fremmes derfor et forslag om utvikling av et rammeverk for de nasjonale kontrollsystemene på EU-nivå. Rammeverket skal utvikles i samarbeid mellom Kommisjonen og medlemsstatene. Driften av kontrollsystemene vil fremdeles overlates til de nasjonale myndighetene, men målsettingen er at et felles rammeverk skal bidra til større likhet i organiseringen av de nasjonale kontrollsystemene (Zeiner 2001).

Kravet om transparens er nært knyttet til målsettingen om å gjenopprette og vedlikeholde tilliten til det indre markedet for næringsmidler. Håndteringen av kugalskapskrisen i Storbritannia og i EU var karakterisert av hemmelighet og informasjonsstrategier, og denne mangelen på åpenhet ble forstått som bestemmende for krisens omfang (Zeiner 2002). Forståelsen er at økt åpenhet legger til rette for økonomisk og politisk kontroll, noe som igjen kan bidra til å øke befolkningens tillit til det indre markedet. For det første kan økt åpenhet bidra til at forbrukerne får informasjon av bedre kvalitet og dermed settes i stand til å foreta informerte valg, og for det andre kan økt åpenhet øke muligheten for at de nasjonale og europeiske myndighetene kan holdes ansvarlige for reguleringen av det indre markedet. Transparens kan således bidra til å øke tilliten til aktørenes på det indre markedet, noe som igjen antas å øke markedets effektivitet.

Uavhengighet og ekspertise

Til sist har den nye tilnærmingen til kontroll som målsetting at kontrollen skal være uavhengig av økonomiske, politiske og andre interesser, noe som blant annet kommer til uttrykk i COM (97) 183 final:

«The ability of the control services to perform their duties and to present their findings free from external influence will continue to be given the highest priority».

I likhet med kravet om transparens kan kravet om uavhengighet tilbakeføres til kugalskapskrisen og behovet for å gjenopprette tilliten til det indre markedet for næringsmidler. I kjølvannet av kugalskapskrisen ble både Kommisjonen og de britiske

⁴² http://europa.eu.int/comm/food/fs/inspections/what_is_en.html

veterinærmyndighetene kritisert for å nedprioritere helse- og forbrukerhensyn på bekostning av økonomiske og politiske hensyn (Bartlett 1999, Zeiner 2002). På denne bakgrunn ble kontrollens uavhengighet fremhevet som en betingelse for å gjenopprette markedets tillit og effektivitet.

Kravet om uavhengighet gjelder både for FVO og de nasjonale kontrollsystemene. Med unntak av FVOs pålegg til de nederlandske myndighetene om å sørge for at «the private certification activities and the official inspection activities of the COKZ are strictly separated» (DG (SANCO)/1147/1999-MR Final), er imidlertid ikke de nasjonale kontrollsystemenes uavhengighet av økonomiske interesser et tema i inspeksjonsrapportene. Inspeksjonsrapportene problematiserer heller ikke de nasjonale kontrollsystemenes uavhengighet i forhold til politiske interesser.

Heller ikke FVOs uavhengighet tematiseres eksplisitt i inspeksjonsrapportene. At oppmerksomheten rettes mot næringsmiddelreguleringens standarder, heller enn dens målsettinger, kan imidlertid tyde på at FVO er opptatt av at kontrollen skal skjermes fra økonomiske og politiske vurderinger. Søkelyset på de rettslige standardene og fremstillingen av disse som objektive og nøytrale, kan sammenlignes med forestillingen om vitenskapens objektivitet. Joerges og Neyer (1996) fremstiller forestillingen om vitenskapen som nøytral som «a legal fiction». Argumentet er at vitenskapelige vurderinger, eller i dette tilfellet rettslige argument, fungerer som «a mechanism that is helpful in overcoming politically constituted preferences by relying on the fiction of objective science» (Joerges og Neyer 1996). I dette ligger det at kontrollen kan ha politiske implikasjoner, men at FVO i utøvelsen av sin kontrollfunksjon vektlegger rettslige standarder, snarere enn økonomiske og politiske hensyn.

Vektleggingen av kontrollens uavhengighet kan settes i sammenheng med den tilnærming til risikohåndtering som er nedfelt i COM (97) 176 final og COM (1999) 719 final. Her understrekes det at det må skilles mellom risikovurdering og risikohåndtering (Zeiner 2001). Risikohåndtering beskrives som en politisk prosess som derfor bør overlates til organ som er underlagt en form for demokratisk kontroll. Risikovurdering oppfattes på sin side som en input til den politiske håndteringen av risiko, en prosess for fremtidige og reelle risikoer identifiseres og karakteriseres. Kommisjonen legger til grunn at risikovurderingen skal baseres på prinsippene dyktighet, uavhengighet og åpenhet (ibid.). Ut fra inspeksjonsrapportene kan det synes som om FVOs kontrollfunksjon forstås som et ledd i risikovurderingsprosessen, mens Kommisjonens oppfølging av kontrollen faller inn under risikohåndteringsprosessen. Inntrykket er dermed at FVO spiller en rolle som et ekspertorgan, snarere enn et politisk organ.

Kontrollen som teknisk eller politisk?

Hovedinntrykket fra inspeksjonsrapportene er at FVO baserer sin kontrollvirksomhet på en teknokratisk tilnærming til kontroll. Den klareste indikasjonen på en instrumentell tilnærming er at FVO retter oppmerksomheten mot på forholdet mellom den europeiske næringsmiddelreguleringens standarder og de nasjonale myndighetenes valg av virkemidler. Denne forståelsen av FVOs kontrollpraksis er også i tråd med FVOs selvforståelse:

«In general, inspections are targeted towards evaluating the nature and effectiveness of the national control systems in place and whether they are capable of delivering the required standards» (Consumer Voice 7/02).

Denne tilnærmingen til kontroll kan tyde på en hierarkisk arbeidsdeling, hvor FVOs rolle begrenses til å kontrollere hvorvidt næringsmiddelreguleringen er implementert på en tilfredstillende måte.

På denne bakgrunn kan FVO beskrives som et styringsinstrument for Kommisjonen. Gjennom utførelsen av sin kontrollfunksjon produserer FVO informasjon som fungerer som input til den politiske prosessen. På bakgrunn av FVOs anbefalinger kan Kommisjonen iverksette sanksjoner eller utarbeide forslag til endringer i den europeiske næringsmiddelreguleringen. FVO er således viktig for den politiske prosessen, men fungerer ikke selv som en politisk aktør. Det kan således trekkes paralleller mellom FVOs rolle og den rolle de vitenskapelige komiteene spiller i risikoreguleringen, nemlig som informasjonsprodusent til den politiske prosessen. Kravet om at FVO skal fungere effektivt, transparent og uavhengig kan dermed sidestilles med kravet om at prinsippene om dyktighet, uavhengighet og åpenhet skal ligge til grunn for arbeidet i de vitenskapelige komiteene.

Det er imidlertid viktig å understreke at studiens begrensede datagrunnlag innebærer at spørsmålet om kontrollens administrative og politiske funksjon til en viss grad forblir ubesvart. Enkelte sider ved FVOs kontrollpraksis kan da også minne om en politisk tilnærming til kontroll. Dette gjelder i første rekke organiseringen av kontrollprosessen som er basert på konsultasjon og samarbeid. Det er ikke urimelig å anta at en konsekvens av samarbeid og konsultasjon er at også de nasjonale myndighetene får mulighet til å påvirke FVOs problemforståelse og problemløsningsstrategier. Videre gis de nasjonale myndighetene mulighet til å uttale seg gjennom inspeksjonsrapportene, slik at inspeksjonsrapportene kan fungere som et talerør hvor de nasjonale myndighetene kan fremsette sine problemforståelser og problemløsningsstrategier for Kommisjonen. FVO kan således fungere som en formidler mellom det nasjonale og det europeiske nivået. Det kunne derfor være interessant å foreta en nærmere studie av FVOs kontrollhensyn og kontrollhensyn med henblikk på å avklare hvorvidt og under hvilke betingelser kontrollvirksomheten kan ha henholdsvis en teknokratisk og en politisk funksjon, i hvilken grad de nasjonale myndighetene opplever FVOs kontroller som en mulighet til å fremme synspunkt av politisk karakter, og til sist om oppfølgingen av kontrollen har karakter av å være en administrativ oppgave eller en serie gjentakende forhandlingsprosesser.

Litteratur

- Bartlett, D. (1999) «Mad cows and democratic governance: BSE and the construction of a 'free market' in the UK», *Crime, Law and Social Change*, (30): 237–257.
- Bateson, G. (2000) *Steps to an Ecology of Mind*. Chicago: The University of Chicago Press
- Consumer Voice 7/02 «FVO at home and away», *Consumer Voice: Newsletter on food safety, health and consumer policy from the European Commission's Health and Consumer Protection DG*, September 2002, edition 7/02.
- Elvbakken, K. T. (1996) *Offentlig kontroll av næringsmidler. Institusjonalisering, apparat og tjenestemenn*. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap/Senter for samfunnsforskning.
- Hatch, M. J. (2001) *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Hellebø, L. (1999) «Food Control and Food Regulation in the European Union». *SEFOS-notat 6-1999*. Bergen: Senter for samfunnsforskning.
- Hellebø, L. (2001) «Food Control in the UK, Germany, the Netherlands and Sweden». *SEFOS-notat 12-2001*. Bergen: Senter for samfunnsforskning.
- Héretier, A. (1996) «The Accomodation of Diversity in European Policy Making and its Outcomes: Regulatory Policy as a Patchwork», *Journal of European Public Policy*, 3 (2): 149–167.
- Hix, S. (1999) *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Jachtenfuchs, M. (1998) «Democracy and Governance in the European Union», i A. Føllesdal og P. Koslowski (eds): *Democracy and the European Union*. Berlin: Springer.
- Joerges, C. og J. Neyer (1996) «Transforming strategic interaction into deliberative problem-solving: European comitology in the foodstuffs sector», *Journal of European Public Policy*, 4 (4): 609–625.
- Majone, G. (1996) *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Neyer, J. (2000) «The Regulation of Risks and the Power of the People: Lessons from the BSE crisis». *European Integration online Papers (EIoP)*, 4 (6) (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-006a.htm>).
- Snyder, F. (1993) «The Effectiveness of European Community Law. Institutions, Processes, Tools and Techniques», *Modern Law Review*, 56 (1): 19–54.
- Swinbank, A. (1994) «The EC's policies and its food», i J. Burnett og D. J. Oddy (eds): *Origins and Development of Food Policies in Europe*. London: Leicester University Press.
- Tinbergen, J. (1965) *International Economic Integration*, 2nd edition. Amsterdam: Elsevier.
- Usher, J. A. (1994) «The Commission and the law», i G. Edwards og D. Spence (eds): *The European Commission*. Harlow: Longman.
- Wallace, H. og A. R. Young (1996) «The Single Market: A New Approach to Policy», i H. Wallace og W. Wallace (eds): *Policy-Making in the European Union*, 3rd edition. Oxford: Oxford University Press.
- Zeiner, H. (2001) «Risikoanalyse i 'The General Principles of Food Law in the European Union' og 'White Paper on Food Safety'». *SEFOS-notat 8-2001*. Bergen: Senter for samfunnsforskning.
- Zeiner, H. (2002) «Kugalskap og europeisk integrasjon. Europaparlamentets analyse av kugalskapskrisen.» Hovedfagsoppgave. Bergen: Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.

Kommunikasjoner fra Kommisjonen

COM (97) 176 final: *The General Principles of Food Law in the European Union.*

COM (97) 183 final: *Consumer Health and Food Safety.*

COM (1999) 719 final: *White Paper on Food Safety.*

COM (2003) 52 final: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Official Feed and Food Controls.*

Årsrapporter FVO

FVO Annual Report April 1998 – March 1999: *Food and Veterinary Office, Annual Report April 1998 – March 1999.* European Commission, Directorate General Health and Consumer Protection, Food and Veterinary Office, http://europa.eu.int/comm/food/fs/inspections/policy_papers/vi_pol02_en.pdf.

FVO Annual Report 1999: *Food and Veterinary Office (FVO), Annual Report 1999.* European Commission, Directorate General Health and Consumer Protection, Food and Veterinary Office, http://europa.eu.int/comm/food/fs/inspections/policy_papers/vi_pol07_en.pdf.

FVO Annual Report 2000: *Food and Veterinary Office (FVO), Annual Report 2000.* European Commission, Directorate General Health and Consumer Protection, Food and Veterinary Office, http://europa.eu.int/comm/food/fs/inspections/policy_papers/ann_rep_2000.en.pdf.

FVO Annual Report 2001: *Food and Veterinary Office, FVO, Annual Report 2001.* European Commission, Directorate General Health and Consumer Protection, Food and Veterinary Office, http://europa.eu.int/comm/food/fs/inspections/policy_papers/ann_rep_2001-en.pdf.

Inspeksjonsprogram FVO

DG (SANCO)/610219/2002 – Rev. 1: *Food and Veterinary Office. Programme of Inspections 2003.*

Inspeksjonsrapporter FVO

DG (SANCO)/1057/2000-MR Final: *Final Report of a mission carried out in Germany from 27 March to 7 April 2000 concerning Poultry meat.*

DG (SANCO)/1072/2000-MR Final: *Final Report of a mission carried out in Germany from 28 February to 03 March 2000 in order to evaluate the application of Council Directive 92/46/EEC laying down the health rules for the production and placing on the market of milk and milk-based products.*

XXIV/1060/99-MR Final: *Final Report. Routine mission to the Netherlands. Poultry Meat and welfare. 19 to 23 April 1999.*

DG (SANCO)/1147/1999-MR Final: *Final Report of a mission carried out in the Netherlands from 22 November to 26 November 1999 in order to evaluate the application of Council Directive 92/46/EEC laying down the health rules for the production and placing on the market of milk and milk-based products.*

DG (SANCO)/1135/2000-MR Final: *Final Report of a mission carried out in Sweden from 03 April to 14 April 2000 concerning food production. Poultry Meat.*

DG (SANCO)/1153/1999-MR Final: *Final report of a mission carried out in Sweden from 27th September to 1st October 1999 on the evaluation of the application of Council Directive 92/46/EEC laying down the health rules for the production and placing on the market of milk and milk-based products.*

DG (SANCO)/1211/1999-MR Final: *Final Report of a mission carried out in the United Kingdom from 30 July to 6 August and from 23 to 27 August 1999 concerning food production. Poultry Meat.*

DG (SANCO)1003/2000-MR Final: *Final Report of a mission carried out in the United Kingdom from 19th to 20th January and 24th to 28th January 2000 to evaluate the application of Council Directive 92/46/EEC laying down the health rules for the production and placing on the market of milk and milk-based products.*

Inspeksjonsrapporter ESA

Report 02-2387-D: *Final Report from a mission carried out in Norway from 7 May to 11 May 2001 concerning live poultry and poultry meat, VET 604.400.026.*

Report 01-2600-D: *Final Report of a mission carried out in Norway from 15 January to 19 January 2001 in order to evaluate the application of Council Directive 92/46/EEC laying down the health rules for the production and placing on the market of milk and milk-based products, VET604.400.025.*

Internet

http://europa.eu.int/comm/food/fs/inspections/what_is_en.html

<http://www.eftasurv.int/fieldsofwork/fieldgoods/foodvet/>

NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,
e-post: post@rokk.uib.no, <http://www.rokkansenteret.uib.no>

2003

- 1-2003 *Tom Christensen og Per Læg Reid:* «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». Mars 2003.
- 2-2003 *Ivar Bleiklie, Per Læg Reid and Marjoleine H. Wik:* «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons». March 2003.
- 3-2003 *Badi H. Baltagi, Espen Bratberg and Tor Helge Holmås:* «A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway». March 2003. HEB.
- 4-2003 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Lars Sørsgard:* «Unionised Oligopoly, Trade Liberalisation and Location Choice». March 2003. The Globalization Program.
- 5-2003 *Lise Hellebø:* «Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force». April 2003.
- 6-2003 *Kim Ove Hommen:* «Tilsynsroller i samferdselssektoren». April 2003.
- 7-2003 *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms». April 2003.
- 8-2003 *Rune Ervik:* «Global Normative Standards and National Solutions for Pension Provision: The World Bank, ILO, Norway and South Africa in Comparative Perspective». April 2003. The Globalization Program.
- 9-2003 *Nanna Kildal:* «The Welfare State: Three Normative Tensions». Mai 2003.
- 10-2003 *Simon Neby:* «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». Mai 2003.
- 11-2003 *Nina Beroven:* «Cross National Comparison and National Contexts: Is what we Compare Comparable?». July 2003. The Globalization Program.
- 12-2003 *Hilde Hatleskog Zeiner:* «Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food and Veterinary Office (FVO)». August 2003.

2002

- 1-2002 *Håkon Høst:* «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.
- 2-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang:* «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 3-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang:* «Roma – en midlertidig döv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 4-2002 *Christian Madsen:* «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 5-2002 *Elin Aasmundrud Mathiesen:* «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 6-2002 *Tor Helge Holmås:* «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 7-2002 *Ingvild Halland Ørnsrud:* «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 8-2002 *Torstein Haaland:* «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.

- 9-2002 *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 10-2002 *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 11-2002 *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 12-2002 *Nina Beroven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. The Globalization Program.
- 13-2002 *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 14-2002 *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 15-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 16-2002 *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 17-002 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 18-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 19-2002 *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 20-2002 *Augustín José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 22-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States». December 2002. The Globalization Program.
- 23-2002 *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.
- 24-2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.
- 25-2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.
- 26-2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». Desember 2002.
- 27-2002 *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås*: «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.
- 28-2002 *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland*: «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 29-2002 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». Desember 2002.

30-2002 *Jacob Aars*: «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». Desember 2002.

31-2002 *Hjørdis Grove*: «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». Desember 2002.