



Austurvegur 56 - 800 Selfoss

Sími 480 8220 – Myndsendir 480 8201 – Netfang hs@sudurland.is – Kennitala 480284-0549

Alþingi
Erindi nr. P 136/1016
komudagur 4.3.2009

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Selfossi, 2. mars 2009
0903005HS SG

Efni: Umsögn Heilbrigðiseftirlits Suðurlands um 258. mál, frumvarp til laga um endurskoðun á undanþágum frá I. kafla I. viðauka við EES-reglur, breyting ýmissa laga.

Heilbrigðiseftirlit Suðurlands hefur móttekið bréf dags. 18. febrúar sl. varðandi umsögn um frumvarp til laga, 258. mál, um breytingar á ýmsum lögum er varða matvælaeftirlit. Þær breytingar í frumvarpinu sem mestu máli skipta fyrir heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga eru breytinga á matvælalögum nr. 93/1995 sem koma fram í I. kafla frumvarpsins og verður því umsögnin einskorðuð við þann kafla.

Almennt um frumvarpið:

Heilbrigðiseftirlit Suðurlands harmar þann skamma tíma sem embættinu er nú veittur til að gefa umsögn í jafn veigamiklu máli og frumvarpið er. Með bréfi dags. 18. apríl 2008 veitti Heilbrigðiseftirlit Suðurlands umsögn við frumvarpið og fagnar þeirri ákvörðun sem frumvarpið felur nú í sér að matvælafyrirtæki skuli hafa gilt starfsleyfi fyrir starfsemi sinni.

Í ljósi þess að frumvarpið byggir á ESB löggjöf og er sérstaklega ætlað að skýra hugtök, meginreglur og málsmeðferð er gerð alvarleg athugasemd við það að með frumvarpinu er einnig verið að breyta fyrirkomulagi opinbers eftirlits og þannig flytja til verkefni frá sveitarfélögum yfir til ríkisins. Í aðildarlöndum Evrópusambandsins er opinbert eftirlit með ýmsum hætti enda kveður reglugerðin, sem matvælahluti frumvarpsins byggir á; einungis um það að ..., (aðildarlöndin) skuli halda úti kerfi opinbers eftirlits og annarri starfsemi eftir atvikum, þmt. upplýsingar til almennings um öryggi og áhættu í tengslum við matvæli og fóður, eftirliti með öryggi matvæla og fódurs og önnur vöktunarstarfsemi sem tekur til framleiðslu, vinnslu og dreifingar á öllum stigum.“ Rök fyrir tilflutning verkefna til ríkis frá sveitafélögum eru auk þess mjög



veik ef horft er til þess að verkefnatilflutningurinn kemur til með að auka skörun, óhagræðingu og kostnað eftirlitsþega og eftirlitsaðila.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur ennfremur fram að kostnaður við opinbert eftirlit muni aukast með gildistöku frumvarpsins. Því er hins vegar mótmælt að sá kostnaður falli ekki á opinbert eftirlit enda má áætla að með auknu markaðseftirliti verður meira um tilfallandi eftirlit og eftirlit vegna ábendinga frekar en reglubundið eftirlit sem kostað er af starfsleyfishafa.

Varðandi ákvæði um heimild til gjaldtöku og setningu gjaldskráar skv. 17. grein frumvarpsins telur Heilbrigðiseftirlit Suðurlands eðlilegt að sveitarfélögin haldi áfram að gefa út eina gjaldskrá fyrir heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga þó svo gjaldtakan byggir á tveimur lögum í stað einum eins og er í dag.

Matvælastofnun hefur fengið yfirumsjónarhlutverk, sem var áður á hendi Matvælasviðs Umhverfisstofnunar sem nú hefur verið lagt niður. Með þessu eru nú tvær ríkisstofnanir í stað einnar með umsjónar- og samræmingarhlutverk með verkefnum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga þ.e. Umhverfisstofnun með hollustuhátta- og mengunarvarnaeftirlit og nú Matvælastofnun með það sem snýr að matvælafyrirtækjum. Er mikilvægt að fullt traust ríki milli þessara tveggja stjórnvalda. Bæði heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga og Matvælastofnun vinna að sama marki þ.e. öryggi matvæla.

Eftirfarandi eru athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins.

1. Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að orðalagi verði breytt á lið 6, sem er skilgreining á hugtakinu matvælafyrirtæki: „*Matvælafyrirtæki er fyrirtæki eða einstaklingur sem rekur starfsemi í tengslum við framleiðslu, vinnslu eða dreifingu matvæla á einhverju stigi, hvort sem þá starfar í ágóðaskyni eður ei, og hvort sem það er einkarekið eða opinbert fyrirtæki*“. Lagt er til að þessi grein orðist svo: „*Matvælafyrirtæki er hvert það fyrirtæki og hver sá aðili sem annast framleiðslu og dreifingu matvæla.*“

Þessi skilgreining er þannig orðuð í reglugerð nr. 522/1994 -matvælaeðlugerðinni og gerir Heilbrigðiseftirlit Suðurlands að tillögu sinni að sú skilgreining verði notuð áfram enda í fullu gildi. Enda er um óþarfa orðalengingar að ræða, sem er í raun vinnuþýðing úr frumgerð reglug. EB nr. 178/2002.

2. Um 4. gr. frumvarpsins: Því er harðlega mótmælt að færa eigi matvælaeftirlit frá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga til ríkisins með þeim hætti sem gert er skv. lið. 4. c. og 4. d. og er þar átt við matvælaeftirlit með kjötvinnslum og mjólkurstöðvum.

Samkvæmt lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir hefur heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga eftirlit með umhverfis- og mengunarvörnum matvælafyrirtækja s.s. í kjötvinnslum og mjólkurstöðvum og þar verður engin breyting á eftir breytingu á lögum um matvæli. Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga hefur einnig haft með höndum matvælaeftirlit í kjötvinnslum og mjólkurstöðvum og bent á í því sambandi að stór hluti



eftirlits snýr að merkingum matvæla og þvingunaraðgerðum þar að lútandi. Í þeirri lagastoð sem matvælahluti þessa frumvarps byggir á er ekkert sem segir til um fyrirkomulag opinbers eftirlits og **engar kröfur að hálfu Evrópusambandsins um tilflutning verkefna frá sveitarfélögum til ríkisins**. Löggjöfni er ætlað að skýra og samræma hugtök, meginreglur og málsmeðferð aðildarríkjanna en ekki ætlað að hafa áhrif á fyrirkomulag opinbers eftirlits þeirra. Sú tilfærsla verkefna sem lagt er upp með hér er einnig í andstöðu við einföldun í eftirliti, órofna matvælakeðju og eykur á skörun í eftirliti. **Aukin skörun og tilkostnaður, bæði opinbers eftirlits og eftirlitsþega verður meiri þar sem heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga kemur til með að hafa áfram eftirlit með umhverfis- og mengunarmálum þessara fyrirtækja.**

Ennfremur er bent á að í 14. grein frumvarpsins, síðustu málsgr. þar sem segir m.a.: „Matvælastofnun skal.....*sérstaklega gæta að hagkvæmni í eftirliti og fyrirbyggja tvíverknað og skörun eftir því sem frekast er unnt. Stofnunin skal hafa nána samvinnu við heilbrigðisnefndir...*” Ofanefndar tillögur um verkefnatilflutning eru ekki til þess fallnar að ná fram hagkvæmni og fyrirbyggja tvíverknað sbr. hér að ofan.

Það er ekki til þess fallið að skapa nýrri stofnun traust hjá Heilbrigðisnefndum að hefja samvinnu með því að auka skörun og óhagkvæmni fyrir alla aðila.

3. Í 6. grein frumvarpsins segir að matvælafyrirtæki sem annast m.a. frumframleiðslu matjurta þurfi ekki starfsleyfi heldur einungis að tilkynna starfsemi sína til Matvælastofnunar.

Samkvæmt ESB reglugerð nr. 852/2004 sem tekur gildi með frumvarpi þessu eru frumframleiðsluvörur - *vörur sem fást í frumframleiðslu, þ.m.t. afurðir akuryrkju og búffjárafurðir og afurðir sem fást með veiði og fiskveiði*. Í kaflanum um frumframleiðslu segir ennfremur: *Gildir um: flutning, geymslu og meðhöndlun frumframleiðsluvara á framleiðslustað svo fremi sem þetta leiðir ekki til verulegar breytingar á eðli þeirra*. Rétt er að benda á að skv. íslenskum ákvæðum eru garðyrkjubændur í dag starfsleyfis- og eftirlitsskyldir hjá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga. Þrátt fyrir það verða þeir áfram undir eftirliti heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga á grundvelli laga og reglna um eiturefni og hættuleg efni. Í því ljósi er eðlilegra að **þeir tilkynni starfsemi sína til heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga** með sömu rökum og áður, þ.e. til einföldunar á opinberu eftirliti, hagræðingar allra aðila og til að minnka skörun milli eftirlitsaðila.

Í 6. grein er einnig heimild til að undanskilja frá starfsleyfis- og tilkynningarskyldu aðila sem ekki stunda starfsemi í ágóðaskyni. Í greinargerðinni sem fylgir með þessari setningu er einungis fjallað um tómsbundabændur sem „starfsemi án ágóða“ en hér getur svo miklu meira verið undir. Starfsemi án ágóða getur t.d. verið mótuneyti hjálpræðishersins, skólamótuneyti, mótuneyti sjúkrahúsa og fleira mætti telja. Það getur varla verið ætlun löggjafans að gefa þannig þeim sem meðhöndla matvæli án ágóða svo frítt spilað engin formleg vitneskja opinberra aðila sé um starfsemina né kröfur til hennar gerðar.



Starfsemi án ágóða er mjög mismunandi og þetta ákvæði varla til neins fallið en að skapa óljós mörk yfir kröfur að teknu tilliti til hagnaðar fyrirtækisins.

4. Um 7. gr. frumvarpsins, sem er um matvælafyrirtæki. Þar er tilgreint að ráðherra sé **heimilt** að setja reglur um að: „*þeir sem starfi við framleiðslu og dreifingu matvæla skuli sækja námskeið um meðferð matvæla þar sem sérstök áhersla er lögð á innra eftirlit og öryggi matvæla.*” Farið er fram á að fastar sé að orði kveðið og orðað þannig að ráðherra sé **skytt** að setja reglur þar að lútandi.

Mikilvægt að þeir sem starfa við framleiðslu og dreifingu matvæla séu meðvitaðir um þá ábyrgð sem þeim er falin. Einungis með fræðslu er unnt að tryggja öryggi matvæla.

Sem frekari rökstuðning er bent á 1. gr. frumvarpsins um hvernig ná skuli fram tilgangi laganna: „...Þessu skal ná með innra eftirliti, áhættugreiningu, rekjanleika afurða og vara, varðúðaraðgerðum, **fræðslu**, upplýsingamiðlun, rannsóknnum...”

5. Í 11. grein frumvarpsins er óljóst orðalag sem leiðir til óvissu, ósamræmis og marklausra ákvæða.

Gerðar eru athugasemdir við orðalagið þar sem segir að „*leitast skal við að vernda hagsmuni neytenda og leitast við að fyrirbyggja framleiðslu m.a. svikinna matvæla*“. Við útfærslu og framfylgni á orðalagi að þessu tagi er erfitt að vinna með. Í reglugerð ESB sem þetta frumvarp er unnið uppúr segir að aðildarríkin skuli leitast við að setja slík ákvæði inn. Hér hefur þýðingin verið tekin beint en ekki sett inn neitt ákvæði um ofangreint. Hér þarf að setja inn reglur um hvernig eigi að vernda hagsmuni neytenda og hvernig eigi að fyrirbyggja ótrygg matvæli.

6. Um 19. grein

Í 19. grein kemur fram að Matvælastofnun hefur inngríp í markaðseftirlit fyrirtækja sem eru annars undir eftirliti heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga. Þó svo slíkt inngríp sé háð „*rökstuddum grun*“ er gerð athugasemd við þetta fyrirkomulag og bent á að Matvælastofnun, samkvæmt yfirumsjónarhlutverki sínu, á að tilkynna viðkomandi heilbrigðiseftirliti þennan „grun“ og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga á að framkvæma þessar skyndiskoðanir og sýnatökur enda hinn opinberi eftirlitsaðili. Ekki er neitt í reglum ESB um þetta fyrirkomulag og því **alls ekki skylda Íslands að hafa slík inngrípsákvæði að hálfu ríkisins á starfsemi sveitarfélaganna.** Færa má rök fyrir því að inngríp af þessu tagi varði ákvæði um sjálfstjórnarétt sveitarfélaga og skerðingu á valdi þeirra yfir eigin verkefnum. Það sama á við um leiðbeiningar og viðmiðunarreglur um framkvæmdina sem Matvælastofnun gefur út og heilbrigðisnefndum ber að fylgja. Telja verður óeðlilegt að ríkisstofnun geti með útgáfu slíkra leiðbeininga sagt sveitarfélögunum fyrir verkum.

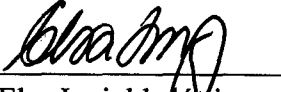
7. Um 23. grein

Í d. lið 23. greinar er fjallað um heimild Matvælastofnunar til að stöðva starfsemi eða notkun þegar í stað. Matvælastofnun ber að tilkynna slíkar aðgerðir til viðkomandi heilbrigðisnefndar.



Hér eru gerðar sambærilegar athugasemdir og við 19. greinina. Augljóst er að þar sem það er hlutverk Matvælastofnunar að samræma aðgerðir verður að gera greinarmun á skyldum hennar gagnvart dreifingu á hættulegri vöru á landsvísu eða heimild til lokunar einstakra fyrirtækja sem eru með starfsleyfi og eftirlit frá viðkomandi heilbrigðisnefnd. Það er óeðlilegt inngríp ríkisins á valdssvið sveitarfélaga að heimila Matvælastofnun að loka fyrirtæki sem er undir heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga. Hér verður að horfa til þess að verkefni eru á mismunandi stjórnsýslustigum og inngríp af þessu tagi er óeðlilegt. Lokun/stöðvun einstakra fyrirtækja verður að vera gerð af viðkomandi opinbera eftirliti þó svo að aðrar reglur geta gilt um stöðvun á dreifingu vöru eða bann við notkun á landsvísu eigi heima hjá Matvælastofnun í einstaka tilfellum.

F.h. Heilbrigðiseftirlits Suðurlands,


Elsa Ingjaldsdóttir
framkvæmdastjóri


Sigrún Guðmundsdóttir
heilbrigðisfulltrúi