

Alþingi
b.t. Nefndasviðs Alþingis
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Selfoss, 4. mars 2009
Málanr. Mast09020174

Efni: Umsögn MAST vegna þskj. 418 – 258. mál, EES-reglur, breyting ýmissa laga.

Við er til erindis sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar Alþingis dags. 18. febrúar s.l. vegna umsagnar um mál nr. 258, frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna endurskoðunar á undanþágum frá I. kafla I. viðauka við EES-samninginn og innleiðingar á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 frá 28. janúar 2002 auk afleiddra gerða.

Ýmsar breytingar hafa verið gerðar á frumvarpinu frá síðasta löggjafarþingi (þskj. 82 – 524. mál.), sbr. nánari útlistun í VII. kafla í athugasemdum með frumvarpinu. Matvælastofnun telur að þær breytingar sem gerðar hafa verið séu til mikilla bóta og að tekið hafi verið tillit til þeirra atriða sem stofnunin hafði áður gert athugasemdir við. Stofnunin lýsir því yfir ánægju sinni með framkomu frumvarps og telur að með því sé verið að betrumbæta réttarheimildir á þessu sviði og tryggja öflugri grundvöll fyrir öryggi og heilnæmi matvæla.

Í frumvarpinu eru nú m.a. ítarlegri ákvæði varðandi þær skyldur sem lagðar eru á stjórnendur matvælafrirtækja og opinbera eftirlitsaðila til að fyrirbyggja að vörur sem valdið geta matarsjúkdómum berist á markað. Er þá m.a. horft til þeirrar hættu sem innflutningur á hráu kjöti getur haft á lýðheilsu og þá sérstaklega vegna salmonellu- og campylobactermengaðs kjöts. Með hliðsjón af þessu fylgir umsögn þessari sérstök greinargerð Matvælastofnunar þar sem fjallað er um þessa þætti og hættuna á að dýrasjúkdómar berist til landsins með búfjárafurðum og vísast því að öðru leyti til hennar. Að þessu sögðu gerir MAST svohljóðandi athugasemdir sem snúa að áhættugreiningu, gildistökuákvæðum og fyrirkomulagi vaktþjónustu.

1. Áhættugreining.

1.1 – Um 14. gr. frumvarpsins.

Matvælastofnun er sammála þeim áherslum sem fram koma í 2. mgr. 14. gr. frumvarpsins um áhættugreiningu, sbr. einnig 1. gr. frumvarpsins, en áhættugreining skiptist í þrjá megin þætti sem eru áhættumat, áhættustjórnun og áhættukynning. Í ákvæði 2. mgr. 14. gr. kemur fram að matvælaeftirlit skuli m.a. byggt á áhættugreiningu og að áhættumat skuli unnið á hlutlausan og gagnsæjan hátt. Þá skal ráðherra skipa ráðgefandi nefnd sem veiti honum eða MAST vísindalega ráðgjöf um áhættumat. Þetta eru í raun grundvallar forsendur fyrir bæði matvælaölggjöf og matvælaeftirlit, sem byggja á ákvæðum reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 frá 28. janúar 2002.

Þeir sem fara með löggjöf og eftirlit með matvælum og vinna þannig við áhættustjórnun eiga að geta fengið óháða vísindalega ráðgjöf til að byggja á í störfum sínum. Því er mikilvægt að þessi ráðgefandi nefnd verði skipuð hæfum vísindamönnum með viðtækan faglegan bakgrunn. Um leið ber að gæta að því að nefndin komi ekki með beinum hætti að stjórnýslu vegna löggjafar, opinbers eftirliti eða öðru sem kann að teljast til áhættustjórnunar. Um störf nefndarinnar verða því að gilda vísindalegar forsendur eins á við um Matvælaöryggisstofnun Evrópu (EFSA), sem er vísindastofnun og veitir faglega ráðgjöf um áhættumat og áhættukynningu, en kemur ekki að áhættustjórnun.

2. Gildistökuákvæði.

2.1 – Um 79. gr. frumvarpsins.

Stofnunin leggur til að tímasetning gildistöku varðandi II. – IV. kafla frumvarpsins verði miðuð við endanlega gildistöku sameiginlegra ákvarðana (Joint Committee Decisions) um breytingu á EES-samningnum, sem frumvarp þetta nær til. Vísast hér til útlistunar í athugasemdum við 79. gr. frumvarpsins og þess að fyrirséð er að lögin munu ekki taka gildi 1. mars 2009.

Í þessu tilliti er haft í huga að Ísland nýti sér þann frest sem mögulegur er til að undirbúa innleiðinguna, enda ljóst að afar umfangsmiklar breytingar eru fyrirséðar varðandi regluverk í tengslum við búfjárafurðir og skipulagningu og framkvæmd eftirlits á því sviði.

2.2 – Um 30. gr. frumvarpsins.

Sama tímasetning yrði að koma fram í 30. gr. frumvarpsins varðandi innleiðingu efnisákvæða reglugerða sem getið er um í 3. mgr. 31. gr. a og varða kjöt, mjólk og egg. Sama gildir um hráar afurðir úr þessum matvælategundum og aðrar unnar afurðir úr mjólk.

2.3 – Um 54. gr. frumvarpsins.

Matvælastofnun leggur til að breyting á ákvæðum um skoðunarstofur taki ekki gildi fyrr en 1. janúar 2010. Stofnunin er efnislega sammála þessum ákvæðum frumvarpsins, sem m.a. tryggja að bein hagsmunatengsl myndist ekki milli skoðunarstofu og matvælafyrirtækis sem hún hefur eftirlit með. Hins vegar má reikna með að það taki tíma að ganga frá samningum milli MAST og skoðunarstofa og jafnframt er nauðsynlegt að móta stefnu um hvernig samstarfi þessara aðila skuli háttað og hvernig eftirlit með hlutaðeigandi fyrirtækjum skuli framkvæmt. Eftirlitið skal byggt á áhættugreiningu. Auk þess þarf ráðherra tíma til að skoða hvernig gjaldtöku vegna eftirlits skuli háttað, en skv. reglugerð (EB) nr. 882/2004 um opinbert eftirlit skulu fyrirtæki greiða eftirlitsgjöld vegna opinbers eftirlits með sjávarafurðum.

3. Breytingar á lögum um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr, nr. 66/1998, með síðari breytingum.

3.1 – Um 38. gr. frumvarpsins.

Í greininni er fjallað um bakvaktir sem tryggja eiga að ávallt sé hægt að fá dýralækni til að sinna klínískri dýralæknaþjónustu utan venjulegs dagvinnutíma á hverju vaktsvæði. Þar sem fyrir liggur að störfum héraðsdýralækna verði breytt með þeim hætti að þeir sinni einungis opinberum störfum telur stofnunin einsýnt að jafnframt verði að koma upp bakvaktafyrirkomulagi í einhverri mynd hjá MAST vegna bráðatilvika tengdum opinberu eftirliti, s.s. alvarlegum dýravelferðarmálum, smitvörnum eða hvers konar opinberu eftirliti sem ekki þolir bið. Spurningin er hins vegar hvernig löggjafinn vill fjármagna slíkt eftirlit og annað eftirlit sem leggst á MAST vegna þessa frumvarps. Þetta verður að taka til sérstakara skoðunar á tímum efnahagsþrenginga og aðhaldskrafna í rekstri ríkisstofnana. Jafnframt verður að skoða kostnað skv. ákvæði 39. gr. frumvarpsins í þessu samhengi.

Heildarkostnaður vegna bakvakta á árinu 2009 er áætlaður um 110 mkr. Í frumvarpinu sem var til umfjöllunar á síðasta löggjafarþingi (þskj. 82 – 524. mál) var lagt til að ekki yrði greitt fyrir bakvaktir á þéttbýlustu svæðunum, þ.e. vaktsvæðum 1, 7 og 13 skv. 38. gr. þessa frumvarps, auk þess sem lagt var til að vaktsvæðum yrði fækkað. Sparnaður af þessu miðað við áætlaðan kostnað á árinu 2009 hefði getað orðið um 43 mkr. Nú er hins vegar lagt til að á þéttbýlustu svæðunum verði bakvakt utan venjulegs dagvinnutíma, í stað sólarhrings vakta eins og nú er, auk þess sem vaktsvæðum er fækkað um tvö. Með þessu lækkar kostnaður um 23 mkr., sem má nýta til að efla dýralæknaþjónustu í dreifðari byggðum vegna ákvæðis 39. gr. og til að standa undir kostnaði við bakvaktir vegna opinbers eftirlits.

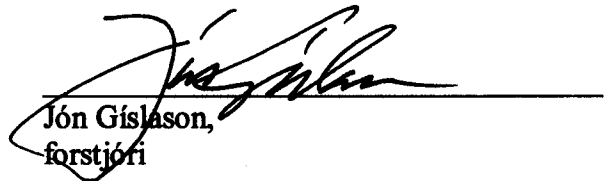
3.2 – Um 39. gr. frumvarpsins.

Stofnunin telur afar mikilvægt og í raun grundvöllur fyrir því að hægt sé að ráðast í þær breytingar sem felast í frumvarpinu, að tryggt verði að almenn dýralæknaþjónusta verði í boði í hinum dreifðu byggðum, þar sem fyrirséð er að ekki sé grundvöllur fyrir dýralækna að sinna einungis klínískri þjónustu. Tryggja verður fjármagn og starfsaðstöðu til að hægt verði að manna þær stöður sem þarna er getið.

Lokaorð

Samhliða umsögn sinni vill Matvælastofnun geta þess að stofnunin telur heppilegt að í kjölfar þessarar lagasetningar verði hugað að heildstæðri löggjöf fyrir matvæli og fóður. Þegar lítið er til framtíðar er ljóst að öryggi, yfirsýn og vinnuumhverfi batnar enn frekar ef næst að sameina lagaákvæði um matvæli í einn lagabálk.

F.h. Matvælastofnunar,



Jón Gíslason,
forstjóri

Fylgiskjal: Greinargerð frá Matvælastofnun (MAST).

Greinargerð frá Matvælastofnun (MAST)¹

Frumvarp um breytingu á EES-samningnum
og upptöku nýrrar matvælaöryggjafar ESB

Inngangur

Samið var um ótímabundnar áframhaldandi undanþágur frá innflutningi lifandi dýra, auk þess sem óheimilt verður að flytja til landsins erfðaeefni og beina- og kjötmjöl. Því þarf ekki að óttast að hingað berist dýrasjúkdómar með slíkum vörum eða sjúkdómar sem eingöngu berast með lifandi dýrum. Í eftirfarandi umfjöllun eru því aðeins dregin fram atriði sem varða dýrasjúkdóma og vernd lýðheilsu vegna frjáls flæðis og öryggis búfjárafurða.

Vegna lýðheilsu er sérstaklega horft til mengunar matvæla með salmonellu og campylobacter. Samkvæmt frumvarpinu skal ráðherra setja reglugerð þar sem fram koma fyrirbyggjandi aðgerðir vegna markaðssetningar matvæla sem geta valdið matarsjúkdómum. Þetta getur átt við um campylobacter, salmonellu eða aðra sjúkdóma sem taldir eru geta ógnað matvælaöryggi hérlendis.

Dýrasjúkdómar

Undir eðlilegum kringumstæðum er talið að hætta á að dýrasjúkdómar berist milli ríkja á EES með matvælum sé lítil. Fræðilega geta sjúkdómar hins vegar borist með hráu kjöti og mjólk og eru þetta fyrst og fremst vírus sjúkdómar, svo sem gin- og klaufaveiki, svínapest og fuglaflensa. Þessir sjúkdómar eru ekki landlægir í ESB-ríkjum og ef þeir koma upp þá fara í gang trúverðugar aðgerðir til útrýmingar þeim. Jafnframt fylgir stöðvun á útflutningi á lifandi dýrum og búfjárafurðum frá viðkomandi svæðum meðan á útrýmingu stendur og í ákveðinn tíma eftir að aðgerðum er lokið. Mörg aðildarríkjanna, þar á meðal Danmörk, Holland og Írland, hafa mikilla hagsmuna að gæta vegna útflutnings á búfjárafurðum og eru því vakandi yfir því að önnur aðildarríki setji þessa hagsmuni ekki í hættu.

Vegna frjáls flæðis á innri markaði ESB eru stór innflutningslönd svo sem Bandaríkin, Rússland og Japan fljót að loka á innflutning frá öllum ESB-ríkjum ef að tilteknir sjúkdómar koma upp í einu þeirra. Þá rekur framkvæmdastjórn ESB stofnun – Matvæla- og dýraheilbrigðisstofnun (FVO) – sem heldur úti eftirliti með því að aðildarríki ESB uppfylli öll skilyrði um stjórnun á búfjársjúkdómum og kröfur um öryggi matvæla. Sama gildir um eftirlit í þeim ríkjum utan EES sem hafa heimild til útflutnings til ESB-ríkja, en aðeins er heimilaður innflutningur á búfjárafurðum frá ríkjum og vinnslustöðvum sem hafa hlotið til þess sérstakar viðurkenningar, sem eru endurnýjaðar reglulega með eftirliti af hálfu FVO.

Ísland hefur á undanförunum árum verið viðurkennt til útflutnings til ESB-ríkja á hráu kjöti og mjólkurvörum og því er þetta eftirlit ESB vel þekkt og Ísland hefur einnig miðað við sambærileg skilyrði þegar veittar hafa verið heimildir til innflutnings á hráu kjöti til Íslands. Önnur ríki eins og Bandaríkin, Kanada og Nýja Sjáland halda úti umfangsmiklu innflutningseftirliti á þessum vörum með sambærilegum hætti. Með þessu móti er hættunni af búfjársjúkdómum með löglega innfluttum búfjárafurðum haldið í skefjum. Það er almennt álit sérfræðinga MAST í dýraheilbrigði að lítil hætta sé á að dýrasjúkdómar berist með matvælum frá EES-ríkjum og er það álit byggt á reynslu annarra ríkja, þeirri löggjöf sem í gildi er, framkvæmd eftirlits og samstarfi sem opinberar eftirlitsstofnanir hafa ef alvarlegir sjúkdómar koma upp.

Campylobacter

Til að viðhalda núverandi fyrirkomulagi eftirlits hér á landi þurfa sömu eða sambærilegar reglur að gilda um innflutta og innlenda vöru. Setja þarf ákvæði í reglugerð þar sem fram kemur hvernig staðið verður að eftirliti til að tryggja matvælaöryggi vegna campylobacter. Markmið eftirlits hér á landi er að ekki komi til dreifingar á ferskum alifuglaafurðum, sem vitað er að eru mengaðar með campylobacter.

Eftirlit með ferskum alifuglaafurðum verður að vera í góðri samvinnu innflytjenda og opinbers matvælaeftirlits. Í 5. gr. frumvarpsins koma fram ítarleg ákvæði um öryggi matvæla, ábyrgð og skyldur aðila. Þar segir m.a. að “Stjórnandi matvælaeftirlætis og opinberir eftirlitsaðilar skv. lögum þessum skulu í störfum sínum tryggja eins og kostur er að ekki berist á markað matvæli sem geta valdið matarsjúkdómum. Þá skal ráðherra setja reglugerð þar sem kveðið er á um sýnatökur og skilyrði markaðssetningar matvæla til að fyrirbyggja að þau geti valdið matarsjúkdómum”. MAST leggur til að opinbert eftirlit verði með eftirfarandi hætti:

¹ Greinargerð forstjóra og forstöðumanna fagsviða MAST frá 20. febrúar 2009. Tekin saman að beiðni SLR.

- Þegar alifuglaafurðum fylgir vottorð sem sýnir að campylobacter hafi ekki greinst við eldi eða í slátrun, eða við sýnatöku og rannsókn eftir slátrun afurða, sem flytja á til landsins, má innflytjandinn dreifa vörunni. Opinber eftirlitsaðili skal taka sýni af vörunni fyrir dreifingu ef eingöngu liggur fyrir vottorð úr eldi og í öðrum tilvikum er einnig heimilt að taka sýni til að sannprófa vottorð. Ef campylobacter greinist í eftirlitssýnum verður að stöðva dreifingu vörunnar.
- Ef alifuglaafurðum fylgir ekki vottorð mætti innflytjandi ekki dreifa vörunni ferskri fyrr en eftir sýnatöku og þegar rannsóknaniðurstöður liggja fyrir. Sama á við ef vottorð eru ófullnægjandi, t.d. vegna þess að rekjanleiki er ekki tryggður.
- Alifuglaafurðum sem greinast með campylobacter mætti aðeins dreifa frystum eða eftir hitameðhöndlun

Sú leið sem valin er þegar vottorð fylgja ekki vörunni er eins og þegar sýni hafa af einhverjum óvæntum ástæðum ekki verið tekin fyrir slátrun alifugla hér á landi. Þá heimilar eftirlitsdýralæknir slátrun með þeim skilyrðum að vörunni megi ekki dreifa ferskri fyrr en rannsóknaniðurstöður úr slátursýnum liggja fyrir. Markmið með framangreindu fyrirkomulagi er að tryggja eins og kostur er að eftirlit með innlendri framleiðslu og vöru sem flutt er til landsins verði eins jafngilt og kostur er. Þá er síður hætt á að ágreiningur skapist um framkvæmdina vegna ákvæða EES-samningsins um frjálst flæði vöru á innri markaði. Eftirlit með vörum frá ríkjum utan EES mun síðan fara fram á vegum inn- og útflutningsskrifstofu MAST í sérútbúnum landamærastöðvum, samþykktum bæði af Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og ESB, til að tryggja að vörur sem fara í dreifingu uppfylli sett skilyrði.

Salmonella - Viðbótartrygging

Ísland getur og hefur þegar hafið undirbúning að því að sækja um viðbótartryggingu vegna salmonellu fyrir alifugla-, svína- og nautgripaafurðir. Viðbótartrygging gerir okkur kleift að viðhafa sambærilegar kröfur til innfluttra og íslenskra afurða. Áður en umsókn er send til ESB þarf að sækja um samþykki ESA á eftirlitsáætlunum þeim sem Ísland notast við og byggir niðurstöður sýnar á.

ESB hefur gefið út leiðbeinandi skjal varðandi alifugla og þar koma fram lágmarkskröfur sem eru að tíðni salmonellu sé undir 1% á öllum stigum framleiðslunnar og að sýnt sé fram á það með 2ja ára sögu. Ísland getur sýnt fram á þetta hvað varðar sláturfugla, en afla þarf frekari gagna varðandi varphætur (eggjaframleiðsla). Umsókn um samþykki ESA á eftirlitsáætlun fyrir alifugla (þ.m.t. eggjaframleiðslu) er nánast tilbúin af hálfu MAST.

Ekki eru til leiðbeinandi skjöl frá ESB varðandi lágmark sem uppfylla þarf til að fá samþykki fyrir viðbótartryggingu varðandi svína- og nautgripaafurðir. Víst má þó telja að viðbótartrygging fáiast sé eftirlit með salmonellu jafngilt því sem er í Finnlandi, Svíþjóð og Noregi og að tíðnin sé svipuð og þar. MAST þarf að afla sér nákvæmra upplýsinga um fyrirkomulag eftirlits í þessum löndum og bera það saman við hið íslenska, gera endurbætur á áætlunum og sýnatökum varðandi svín og svínaafurðir ef með þarf og taka upp eftirlitsáætlun fyrir nautgripi. Tíðni salmonellu í svínum og svínaafurðum var undir 1% árin 2006 og 2007 en árið 2008 var aukin tíðni salmonellu í svínum (1,4% í stroksýnum og 3% í saursýnum). Frekari sýnatökur og rannsóknir verða því að leiða í ljós hvenær Ísland getur fengið viðbótartryggingu vegna svína- og nautgripaafurða.

Lokaorð

Ekki eru taldar miklar líkur á að alvarlegir dýrasjúkdómar berist til landsins með ferskum búfjárafurðum. Þá er staða alifuglaframleiðslu hér á landi mjög góð vegna salmonellu og campylobacter og er stefnt að því að matvælaöryggi verði tryggt með því að hafa jafngilt eftirlit með vörum sem fluttar eru til landsins. Þetta byggir á setningu sértækra reglna um eftirlit með campylobacter og eftirliti með salmonellu á grundvelli viðbótartrygginga. Fyrir afurðir svína og nautgripa þarf hins vegar að bæta eftirlitsáætlanir og auka sýnatökur, þannig að fyrir liggja áreiðanleg saga um tíðni salmonellu í svína- og nautgripaækt, áður en hægt er að sækja um viðbótartryggingu fyrir þessar afurðir á grundvelli EES-löggjafar. Að þessu er nú unnið á vegum MAST.

Heimildir sem koma til skoðunar vegna setningar sértækra reglna um campylobacter er að finna í 5. gr. frumvarpsins, sbr. 5. mgr. 8. gr. a. laga nr. 93/1995 um matvæli, í 9. tl. 14. gr. reglugerðar (EB) nr. 178/2002 um matvælalög, Matvælaöryggisstofnun Evrópu (EFSA) og grundvallarreglur um öryggi matvæla og í 13. gr. EES-samningsins um verndun lífs og heilsu dýra og manna.