

## Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. 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.

Frá sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Baldur P. Erlingsson lögfræðing og Sigurgeir Þorgeirsson ráðuneytisstjóra frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti, Jón Gíslason forstjóra og Viktor Pálsson forstöðumann frá Matvælastofnun, Eirík Blöndal framkvæmdastjóra og Ólaf Dýrmundsson frá Bændasamtökum Íslands, Guðjón Bragason lögfræðing frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Pétur Reimarsson frá Samtökum atvinnulífsins, Friðrik Friðriksson lögfræðing frá Landssambandi íslenskra útvegsmanna, Guðbjörgu Þorvarðardóttir formann Dýralæknafélags Íslands, Sigurborgu Daðadóttir frá dýravendarráði, Halldór Runólfsson yfirdýralækni, Gunnar Örn Guðmundsson héraðsdýralækni í Gullbringu- og Kjósarumdæmi, Rúnar Gíslason héraðsdýralækni Snæfellsdæmis, Árnýju Sigurðardóttur framkvæmdastjóra og Óskar Ísfeld Sigurðsson deildarstjóra frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, Elsu Ingjaldsdóttur framkvæmdastjóra Heilbrigðiseftirlits Suðurlands, Róbert Hlöðversson frá Frumherja og Reyni Þrastarson frá Aðalskoðun, Jón Baldursson og Magnús Ólafsson frá Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði, Almar Guðmundsson framkvæmdastjóra frá Félagi íslenskra stórkaupmanna og Kristján Loftsson forstjóra frá Hval hf.

Umsagnir bárust frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Heilbrigðiseftirliti Suðurlands, Fiskistofu, Neytendasamtökunum, Akureyrarbæ, Heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar og Kópavogs, Heilbrigðiseftirliti Norðurlands eystra, Samtökum atvinnulífsins, Landssambandi íslenskra útvegsmanna, Samtökum fiskvinnslustöðva, Norðurþingi, Dýralæknafélagi Íslands, Heilbrigðiseftirliti Vestfjarða, Reykjavíkurborg, Samtökum heilbrigðiseftirlitssvæða, Heilbrigðiseftirliti Kjósarsvæðis, Heilbrigðiseftirliti Austurlands, Samtökum iðnaðarins, Félagi heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa, Matvæla- og veitingafélagi Íslands, Heilbrigðiseftirliti Vesturlands, Heilbrigðiseftirliti Norðurlandssvæðis vestra, Margréti Guðnadóttur fyrrverandi prófessor, Félagi íslenskra stórkaupmanna, Sambandi sveitarfélaga á Austurlandi, Byggingastofnun, Lyfjastofnun, Félagi eggjaframleiðenda, Umhverfisstofnun, Samtökum verslunar og þjónustu, Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði, Bændasamtökum Íslands, Beint frá býli, Hvali hf., sambandi garðyrkjubænda, Heilbrigðiseftirlit Suðurlands, Matvælastofnun, Eyþings – Sambandi sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum, Húnavatnshreppi, Sigurði Sigurðarsyni dýralækni, landlæknisembættinu, Félagi kjúklingabænda, Svínaræktarfélagi Íslands, Landssambandi sláturleyfishafa, Eyjafjarðarsveit, Landbúnaðarháskóla Íslands, Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga, Landssambandi kúabænda, Búnaðarsambandi Skagfirðinga, Ísfugli ehf., tækninefnd skoðunarstöðva í sjávarútvegi, Skagabyggð, Lýðheilsustöð, Sveitarfélaginu Skagafirði, búgreinafélögum í Austur-Húnavatnssýslu, Matfugli, Húnaþingi vestra, Kjöthöllinni ehf., Samtökum sveitarfélaga á Norðurlandi vestra, Kaupfélagi Skagfirðinga, Þingeyjarsveit, SAH-afurðum ehf., Fóðurlöndunni ehf., Búnaðarfélagi Vopnfirðinga, Bún-

aðarsambandi Húnaþings og Stranda, Norðlenska matborðinu ehf., dýraverndarráði, Búnaðarsambandi Eyjafjarðar, Vopnafjarðarhreppi, Blönduósbæ, Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Reykjagarði, Rannsóknþjónustunni Sýni ehf., Eggerti Gunnarssyni og Starfsgreinasambandinu.

### 1. Aðdragandi málsins.

Frumvarp það sem hér er til umfjöllunar var áður lagt fram á 135., 136. og 137. lög-gjafarþingi og hefur það tekið töluverðum breytingum frá því að það var fyrst lagt fram. Í frumvarpinu er lagt til að gerðar verði nauðsynlegar lagabreytingar vegna breytinga á EES-samningnum og innleiðingar EES-löggjafar um matvæli og fóður. Forsaga málsins er sú að 23. október 2007 heimilaði ríkisstjórnin staðfestingu á sex ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar sem fela í sér breytingar á viðaukum og bókunum við EES-samninginn. Með frumvarpinu er lagt til að gerðir Evrópusambandsins um matvæli og fóður verði innleiddar í íslenska löggjöf. Það felur í sér endurskoðun á undanþágu Íslands frá I. kafla í viðauka I við EES-samninginn og upptöku löggjafar Evrópusambandsins um matvæli og fóður inn í EES-samninginn. Með frumvarpinu eru innleiddar framangreindar ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Framangreindar ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar voru staðfestar af nefndinni 26. október 2007 með fyrirvara um samþykki Alþingis. Ákvarðanir þessar eru í fyrsta lagi ákvörðun nr. 133/2007 sem varðar endurskoðun á þeim undanþágum sem Ísland hefur haft frá I. kafla í viðauka I við EES-samninginn, en þar er að finna þær gerðir Evrópusambandsins sem taka til heilbrigðis dýra og dýraafurða. Samþykkt þessarar ákvörðunar að því er varðar Ísland hefur í för með sér að Ísland mun framvegis framfylgja reglum ESB á þessu sviði að því er varðar búfjárafurðir. Þessum breytingum er ætlað að auka frelsi til innflutnings og útflutnings búfjárafurða á grundvelli heilbrigðiskrafna. Í öðru lagi ákvarðanir nr. 134/2007 og nr. 137/2007 sem varða heildarendurskoðun á matvælalöggjöf ESB. Önnur varðar reglugerð (EB) nr. 178/2002 um matvælalöggjöf, fæðuöryggi og Matvælaöryggisstofnun Evrópu (EFSA). Hin fjallar um reglugerðir EB er varða opinbert eftirlit með matvælum og fóðri og hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla. Í þriðja lagi ákvarðanir nr. 135/2007 og nr. 136/2007 sem fjalla um aukaafurðir eða úrgang frá dýrum sem ekki er ætlaður til manneldis. Loks ber að nefna ákvörðun nr. 138/2007 sem fjallar um innleiðingu reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 183/2005, um hollustuhætti í fóðuriðnaði, auk afleiddra gerða.

### 2. Markmið frumvarpsins og efnislegar breytingar frá fyrri frumvörpum.

Markmið frumvarpsins er að búa til samræmdar reglur varðandi viðskipti með landbúnaðarafurðir á Evrópska efnahagssvæðinu á grundvelli heilbrigðiskrafna, til að efla matvælaöryggi og tryggja þannig viðskipti með örugg matvæli á innri markaðinum og gera opinbert fóðureftirlit víðtækara en áður hér á landi. Frumvarpið er í samræmi við efnisákvæði ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar að teknu tilliti til 13. gr. EES-samningsins að því er varðar innflutning á hráu kjöti, hráum eggjum, alidýraáburði og ósótthreinsuðum hráum skinnum og húðum skv. 10. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim. Núverandi fyrirkomulagi í innflutningi er viðhaldið með það að markmiði að tryggja núverandi stöðu sjúkdómavarna vegna dýra og manna, og er þar sérstaklega litið til langvarandi einangrunar búfjárstofna okkar sem reynslan sýnir að geta verið sérlega næmir fyrir sjúkdómum sem ef til vill eru ekki skaðlegir erlendis, allt í samræmi við 13. gr. EES-samningsins. Nefndin vekur athygli á því sem fyrr greinir að málið hefur tekið miklum efnislegum breytingum

frá því að það var fyrst lagt fram á 135. löggjafarþingi og komið hefur verið til móts við sjónarmið fjölmargra umsagnaraðila. Vikið verður að helstu álitaeftirliðum sem eftir standa síðar. Nefndin telur mikilvægt að fram komi hvaða efnislegu breytingar hafa verið gerðar á frumvarpinu meðan á meðferð málsins hefur staðið yfir og eru þær útlistaðar hér.

## 2.1 Efnislegar breytingar við framlagningu á 136. löggjafarþingi.

Strax við framlagningu frumvarpsins á 136. löggjafarþingi voru gerðar töluverðar breytingar til samræmis við þau sjónarmið sem fram komu við meðferð málsins og voru þær helstar að ákvæði frumvarpsins um fæðubótarefni voru gerð skýrari þannig að fæðubótarefni sem innihalda lyf eða lyfjavirk efni er óheimilt að flytja til landsins eða markaðssetja. Í 2. gr. frumvarpsins hefur verið áréttað að lög nr. 93/1995, um matvæli, taka til matvælaeftirlits héraðs og um borð í skipum í höfnum og á leið til hafna héraðs. Sama á við um loftför á flugvöllum héraðs. Hugtakið „eftirlitsaðili“ var breytt í „opinber eftirlitsaðili“. Þetta var gert til aðgreiningar frá sjálfstætt starfandi eftirlitsaðila (e. control body) sem er hugtak notað í reglugerðum EB um faggiltan aðila sem fær úthlutað eftirlitsverkefnum af Matvælastofnun. Ákvæði um starfsleyfissskyldu sauðfjár- og hrossaréktar voru felld úr frumvarpinu. Skilgreining reglugerða EB um áhættugreiningu var tekin upp í frumvarpið. Í 6. og 68. gr. frumvarpsins er heimild til að gefa út eitt starfsleyfi enda þótt starfsleyfissskyldan byggist á fleiri en einum lögum. Í 14. gr. frumvarpsins er tekið á skörun á hlutverki opinberra eftirlitsaðila og einnig er lögð áhersla á að matvælaeftirlit skuli byggjast á áhættugreiningu og áhættumati. Gert er ráð fyrir að Matvælastofnun hafi eftirlit með kjötvinnslum og kjötpökunarstöðvum að undanskilinni slíkri starfsemi í smásöluverslun. Jafnframt er gert ráð fyrir að Matvælastofnun hafi eftirlit með mjólkurstöðvum og eggjavinnslu. Heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna hafa sinnt eftirliti vegna framangreindrar starfsemi, nema þegar kjötvinnsla er tengd sláturhúsi, en þá er hún undir eftirliti Matvælastofnunar. Stofnunin hefur einnig eftirlit með mjólkurstöðvum vegna útflutnings. Í 14. gr. frumvarpsins eru tekin upp sams konar efnisákvæði og eru í 19. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, vegna yfirumsjónarhlutverks Matvælastofnunar gagnvart heilbrigðisnefndum og starfa stofnunarinnar við samræmingu matvælaeftirlits. Í síðustu málsgrein a-liðar 5. gr. frumvarpsins er áréttað að stjórnandi matvælafyrirtækis og eftirlitsaðilar skulu í störfum sínum huga sérstaklega að því að ekki berist á markað matvæli sem geta valdið matarsjúkdómum. Í 15. gr. frumvarpsins var bætt við ákvæðið um faggilta aðila til samræmis við ákvæði 54. gr. þar sem fjallað er um eftirlit með sjávarafurðum. Vegna fódureftirlits hefur sambærilegu ákvæði verið bætt við 72. gr. frumvarpsins. Í 15., 54. og 72. gr. var einnig sett inn ákvæði um að ráðherra geti ákveðið að vottað innra eftirlit matvæla- og fódurfyrirtækja geti með tilteknum skilyrðum orðið þáttur í opinberu eftirliti. Gerðar voru breytingar á 17., 43., 63. og 73. gr. frumvarpsins um eftirlitsgjöld. Texti um lágmarksgjöld var felldur niður. Ákvæði 27. gr. reglugerðar (EB) nr. 882/2004 um lágmarksgjöld mun þannig gilda um þessi gjöld. Þá var felld út úr 17., 43., 63. og 73. gr. frumvarpsins heimild eftirlitsaðila til að afturkalla starfsleyfi vegna vanskila eftirlitsgjalda. Í 17. gr. er það gert skýrara að sveitarfélög skulu gefa út gjaldskrá fyrir eftirlitsskylda starfsemi heilbrigðisnefnda vegna matvælaeftirlits á grundvelli laga nr. 93/1995, um matvæli, og ákvæða reglugerðar (EB) nr. 882 frá 2004. Í 19. og 72. gr. frumvarpsins er lögð sú skylda á stjórnanda matvæla- og fódurfyrirtækis að hann tilkynni opinberum eftirlitsaðila með hæfilegum fyrirvara um flutning matvæla eða fódurs til landsins frá EES-ríkjum ef brýna nauðsyn ber til þannig að opinber eftirlitsaðili geti skipulagt eftirlitið. Í 23. gr. frumvarpsins, sbr. breytingar á 30. gr. a, er kveðið á um að dagsektir sem Matvælastofnun ákveður renni í ríkissjóð en dagsektir sem heilbrigðisnefndir sveitarfélag-

anna ákveða skulu renna til rekstraraðila heilbrigðiseftirlits á viðkomandi svæði. Í 41. gr. frumvarpsins, sem er ákvæði til bráðabirgða, er ráðherra heimilt með reglugerð að ákveða skiptingu og fjölda umdæma skv. 11. gr. laga um dýralækna, aðra en þar greinir í þeim tilgangi að unnt sé að gera breytingar á umdæmum í áföngum. Fjöldi umdæma og svæðaskipting skv. 11. gr. skal þannig koma til framkvæmda í síðasta lagi 1. nóvember 2013. Ráðherra er jafnframt heimilt skv. 41. gr. frumvarpsins að fela héraðsdýralækni að sinna tímabundið almennri þjónustu við dýraeigendur á tilteknu svæði ef heilbrigði eða velferð dýra er stefnt í hættu enda fáist ekki dýralæknar til að sinna slíkri þjónustu við dýraeigendur á umræddu svæði. Heimild ráðherra samkvæmt þessu ákvæði fellur úr gildi 1. nóvember 2013. Í 33. gr. frumvarpsins er það sérstaklega tilgreint að ef aukaafurðir dýra teljast til úrgangs gilda um starfsemina ákvæði laga nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs. Í 38. gr. er gert ráð fyrir því að dýralæknar sinni bakvakt utan venjulegs vinnutíma á landinu öllu. Vaktsvæðin eru 13. Í 68. gr. frumvarpsins segir að ef kveðið er á um starfsleyfisskyldu í lögum um matvæli eða sérlögum fyrir starfsemi sem fellur einnig undir ákvæði laga um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru skuli Matvælastofnun gefa út eitt starfsleyfi á grundvelli laganna. Í h-lið 72. gr. frumvarpsins er fóðurfyrirtækjum og aðilum sem starfa við rannsóknir og greiningu á fóðri gert skylt að tilkynna Matvælastofnun ef í fóðri greinast örverur sem geta borist í dýr og þannig valdið sjúkdómum í mönnum sem eru tilkynningarskyldir samkvæmt ákvæðum sóttvarnalaga, nr. 19/1997, eða reglna settra með stoð í þeim lögum.

## 2.2 Efnislegar breytingar við framlagningu á 137. löggjafarþingi.

Einnig voru gerðar nokkrar efnislegar breytingar á frumvarpinu þegar það var lagt fram á 137. löggjafarþingi og vekur nefndin athygli á helstu breytingum sem þá urðu. Þar var innflutningsbann á hráu kjöti skv. 10. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, ekki afnumið til að tryggja matvælaöryggi, lýðheilsu og velferð dýra með tilliti til sérstöðu Íslands sem eylands, sbr. einnig 13. gr. EES-samningsins. Sama á við um alidýraáburð og rotmassa sem er blandaður alidýraáburði en slíkur innflutningur er óheimill. 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993 verður óbreytt efnislega. Matvælastofnun var heimilt að leyfa innflutning samkvæmt ákvæði eldra frumvarps. Ráðherra fær þetta vald samkvæmt frumvarpinu og er 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993 þannig breytt í fyrra horf. Af öðrum breytingum sem gerðar voru á frumvarpinu að þessu sinni má nefna að í síðustu málsgrein a-liðar 5. gr. frumvarpsins er áréttað með skýrari hætti en áður að tryggja skuli matvælaöryggi og vernda skuli heilsu manna og dýra. Ráðherra skal setja reglugerð þar sem kveðið er almennt á um sýnatökur, vottorðagjöf og skilyrði markaðssetningar matvæla til að fyrirbyggja að þau geti valdið matarsjúkdómum. 2. mgr. 41. gr. frumvarpsins, sem er ákvæði til bráðabirgða, var felld brott en þar var ráðherra heimilt með reglugerð að ákveða skiptingu og fjölda umdæma skv. 11. gr. laganna aðra en þar greinir í þeim tilgangi að unnt væri að gera breytingar á umdæmum í áföngum. Gildistöku 43. gr. frumvarpsins sem fjallar um eftirlitskostnað vegna slátrunar er breytt, sbr. 79. gr. frumvarpsins. Ákvæðið átti að taka gildi fyrr en önnur ákvæði IV. kafla. Ástæða þessa var sú að brýnt þykir, m.a. vegna tilmæla frá umboðsmanni Alþingis, að leiðrétta kjötskoðunargjald þannig að greiddur verði raunkostnaður af eftirliti með öllum tegundum búfjár. Skýrt er kveðið á um heimild ráðherra til að setja reglugerð um erfðabreytt matvæli og merkingar þeirra. Sama á við um fóður, sbr. 28. og 70. gr. Jafnframt er það áréttað að matvæli mega ekki innihalda lyf eða lyfjavirk efni með sama hætti og fæðubótarefni, sbr. 8. gr. frumvarpsins.

### 2.3 Efnislegar breytingar á núverandi frumvarpi.

Aðeins er gerð ein efnisleg breyting á frumvarpinu nú þegar það er lagt fram á 138. löggjafarþingi og er hún sú að í 32. gr. frumvarpsins um breytingu á 10. gr. laga nr. 25/1993 er bætt við textanum „hrá egg, ósótthreinsuð hrá skinn og húðir“. Haldið er óbreyttum reglum um innflutning á hráum eggjum, ósótthreinsuðum hráum skinum og húðum skv. a-lið 1. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim. Sömu rök liggja að baki þessari breytingu og reifuð er hér að framan.

### 3. Helstu álitaeefni.

Af framangreindri umfjöllun um breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu má ráða að leitast hefur verið við eins og kostur er að taka tillit til athugasemda sem fram hafa komið í meðferð málsins til að tryggja sátt um afgreiðslu þess. Enn eru nokkur sjónarmið sem út af standa. Nefndin fór yfir þær umsagnir sem borist hafa um málið og ákvað í kjölfarið að skipta umfjöllun upp eftir helstu álitaeefnum. Fjallað var um málið á fjölmörgum fundum. Einnig fékk nefndin til sín fjölda gesta eins og áður var rakið. Hér verða tíunduð helstu álitaeefni sem fjallað var um á fundum nefndarinnar auk þess sem nefndin leggur til breytingar á frumvarpinu sem hún telur viðeigandi. Formlegar tillögur eru gerðar í sérstöku þingskjali.

#### 3.1 Breytingar á lögum um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr, nr. 66/1998, með síðari breytingum, sbr. III. kafla frumvarpsins.

Ein af meginbreytingum í þessum kafla frumvarpsins er sú að skilið verði á milli opinbers eftirlits héraðsdýralækna og almennrar dýralæknaþjónustu þeirra. Forsenda breytinganna er að tryggja að héraðsdýralækna sinni eingöngu opinberum eftirlitsstörfum, en séu ekki samhliða þeim að sinna almennri dýralæknaþjónustu. Samkvæmt reglugerð EB nr. 882/2004 er aðildarríkjum skylt að tryggja að ekki geti orðið hagsmunaárekstrar í störfum þeirra er sinna opinberu eftirliti, sbr. b-lið 2. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar.

Á fundi nefndarinnar þar sem fjallað var um þann hluta frumvarpsins sem snýr að breytingum á lögum um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr, nr. 66/1998, með síðari breytingum, komu fram sjónarmið þess efnis að með boðuðum breytingum væri verið að skerða dýralæknaþjónustu á landsbyggðinni og þannig væri vegið að rétti dýra og dýraeigenda til aðgengis að dýralæknaþjónustu. Auk þess sem breytingarnar séu til þess fallnar að skapa óvissu um fyrirkomulag dýralæknaþjónustu við dreifðari byggðir landsins og verði til þess að dýralækna hverfi úr störfum í strjálbýli og erfitt verði að manna stöðurnar.

Nefndin vekur athygli á að í frumvarpinu er komið til móts við þær gagnrýnisráddir sem telja þessar breytingar stofna heilbrigði eða velferð dýra í hættu með því að heimila eftirlitsdýralæknum sem starfa hjá Matvælastofnun, og vinna í umdæmum héraðsdýralækna, að stunda almennar dýralækningar auk opinberra starfa. Einnig er undanþáguheimild til bráðabirgða í 41. gr. fyrir ráðherra til að fela héraðsdýralækni að sinna almennri þjónustu í sínu umdæmi tímabundið gerist þess þörf.

Nefndin telur í ljósi fram kominna athugasemda brýnt að fyrir liggi sem allra fyrst reglur sem taka á því hvernig tryggja á reglubundna dýralæknaþjónustu og bráðaþjónustu í dreifðum byggðum landsins. Nefndin leggur til að lagt verði kapp á að lokið verði við reglugerð þá sem mælt er fyrir um í 39. gr. frumvarpsins eigi síðar en 1. júlí 2010 og gerir þá breytingartillögu að bætt verði málsgrein við bráðabirgðaákvæði 41. gr. frumvarpsins þar sem þessi tímamörk verði tíunduð. Nefndin telur ástæðu til að vekja athygli á því að það liggur fyrir, sbr. 79. gr., að III. kafla frumvarpsins um breytingu á lögum um dýralækna og heil-

brigðisþjónustu við dýr, tekur ekki gildi fyrr 1. október 2011. Það ætti því að gefast góður tími til aðlögunar fyrir þá aðila sem starfa munu í hinu breytta skipulagi.

Nefndin leggur áherslu á að hugað sé að velferð dýra við framkvæmd 38. og 39. gr. laganna og leggur til breytingar þess efnis á greinunum. Einnig telur nefndin rétt að í lögum sé heimild til handa ráðherra til að setja reglugerð vegna frekara skipulags og starfs sérgreinadýralækna sem kveðið er á um í 40. gr. frumvarpsins.

Loks er það mat nefndarinnar að rétt sé að gera breytingu á 2. mgr. 38. gr. frumvarpsins á þann veg að núverandi fyrirkomulag verði látið halda sér þannig að greiðslur fyrir bakvaktþjónustu dýralækna ráðist áfram af samningi milli Dýralæknafélags Íslands, sjávarútvegs- og landbúnaðar og fjármálaráðuneyta. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir aðkomu Matvælastofnunar að þessum samningum. Nefndin telur ekki fullnægjandi rök fyrir því að Matvælastofnun komi með beinum hætti að samningsgerðinni.

### **3.2. Um breytt fyrirkomulag matvælaeftirlits í sjávarútvegi, sbr. V. kafla frumvarpsins.**

Nefndin fjallaði sérstaklega um þær breytingar sem verða á fyrirkomulagi matvælaeftirlits í sjávarútvegi með boðuðum lagabreytingum. Meginbreytingin felst í því í fyrsta lagi að lögbæru yfirvaldi (Matvælastofnun eða heilbrigðisnefndum sveitarfélaga) er heimilt en ekki skylt að framselja eftirlit til faggilts aðila og í öðru lagi að samningur er gerður milli opinbers eftirlitsaðila og faggilts eftirlits (skoðunarstofu) aðila en ekki samningur milli eftirlitsþola og faggilts eftirlitsaðila. Á fundi nefndarinnar kom fram gagnrýni á þá tilhögun eftirlitsins sem boðuð er í frumvarpinu en þar er gert ráð fyrir að breyting verði gerð á því hlutverki sem faggiltar skoðunarstofur hafa haft við eftirlit. Lögbært stjórnvald, í þessu tilfalli Matvælastofnun, getur falið faggiltum eftirlitsaðilum tiltekin verkefni við framkvæmd eftirlits. Nefndin vekur athygli á að heimild til framsals verkefna til faggiltra eftirlitsaðila er þrengri í reglugerð EB nr. 882/2004 en í gildandi íslenskum lögum og því nauðsynlegt og skylt að ráðast í þessar breytingar til að tryggja rétta innleiðingu löggjafar Evrópusambandsins á þessu sviði. Á grundvelli núverandi fyrirkomulags matvælaeftirlits í sjávarútvegi sem byggist á lögum nr. 55/1998 er beint samningssamband milli skoðunarstofu og sjávarútvegsfyrirtækja, þeim síðarnefndu er skylt að hafa slíkan samning. Í samningum af þessu tagi er meðal annars samið um endurgjald fyrir eftirlitið og eru þeir uppsegjanlegir með gagnkvæmum uppsagnarfresti og eftirlitsþoli getur sagt upp samningnum ef hann er óánægður með eftirlitið á einhvern hátt. Með breytingunum yrði ekki um samningssamband milli faggilts eftirlitsaðila (skoðunarstofu) og eftirlitsþola að ræða auk þess sem eftirlitsgjöld yrðu gefin út í gjaldskrá sem ráðherra setur með reglugerð. Það er mat nefndarinnar að boðaðar breytingar muni gera auðveldara um vik að koma í veg fyrir hagsmunarárekstra og hlutdrægni eftirlitsaðila. Nefndin telur nauðsynlegt að einkareknar skoðunarstofur og viðskiptavinir þeirra fái einhvern aðlögunarfrest. Auk þess sem telja verður líklegt að einhvern tíma taki að móta stefnu um samstarf Matvælastofnunar og faggiltra eftirlitsaðila. Nefndin mun því gera það að tillögu sinni að breytingar á ákvæðum um matvælaeftirlit í sjávarútvegi komi ekki til framkvæmda fyrr en einu ári eftir gildistöku laganna. Það er jafnframt mat nefndarinnar að Matvælastofnun eigi að nýta sér heimild sína til að úthluta verkefnum til aðila sem uppfylla skilyrði 5. gr. reglugerðar EB nr. 882/2004, þannig að faggiltir aðilar geti áfram sinnt tilteknu eftirliti með matvælum, t.d. í sjávarútvegi. Loks telur nefndin brýnt að settar verði skýrar reglur í reglugerð um hvernig skuli háttá framsali verkefna frá Matvælastofnun til einkarekinna skoðunarstofa og gerir að tillögu sinni að slík reglugerðarheimild verði sett inn í frumvarpið. Í ljósi þessa telur nefndin mikilvægt að áréttu að við framsal verkefna sé haft að leiðarljósi að halda kostnaði eftirlitsþola í lágmarki.

### 3.3 Um breytta verkaskiptingu Matvælastofnunar og Heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga, sbr. I. kafla frumvarpsins.

Nefndinni barst nokkur fjöldi umsagna vegna boðaðra breytingu á verkaskiptingu við matvælaeftirlit og fjallaði nefndin sérstaklega um þessar breytingar. Með frumvarpinu er lögð til breyting á núverandi verkaskiptingu við eftirlit með kjötvinnslum og mjólkurbúum. Núverandi fyrirkomulag er þannig að Matvælastofnun fer með eftirlit með frumframleiðslu búfjárafurða, þ.m.t. eftirlit með mjólkurframleiðslu á bæjum, eftirlit með sláturhúsum og kjötvinnslum sem þeim tengjast og eftirlit með sjávarafurðum og eldisfiski, allt að smásölu, jafnframt kjötvinnslu og mjólkurbúum vegna útflutnings. Þá fer stofnunin með allt inn- og útflutningseftirlit með matvælum. Heilbrigðisnefndir sveitarfélaga fara með eftirlit með innlendum matvælavinnslum, þ.m.t. kjötvinnslum utan sláturhúsa og einnig mjólkurbúum, auk þess hafa þær eftirlit með dreifingu og smásölu matvæla. Verkefni þessi eru skilgreind í 6. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli, sbr. og 22. gr. laganna. Af þessu má ráða að kjötvinnslur eru ýmist undir eftirliti Matvælastofnunar eða heilbrigðisnefnda og að mjólkurbú eru undir eftirliti beggja aðila. Með boðuðum breytingum í frumvarpinu er lagt til að einn og sami aðili fari með eftirlit með mjólkurbúum og eggjavinnslu og það sama gildi um kjötvinnslur og kjötpökkunarstöðvar, að undanskildum vinnslum sem eru í smásöluverslunum, sbr. ákvæði 4. gr. frumvarpsins og er lagt til að eftirlitið verði í höndum Matvælastofnunar.

Nefndin fjallaði um þennan hluta frumvarpsins á fundum sínum. Þar komu fram ýmsar athugasemdir m.a. gagnrýni á þá ráðstöfun að flytja eftirlit með kjötvinnslustöðvum og mjólkurstöðvum frá heilbrigðissvæðum sveitarfélaga til Matvælastofnunar á þann hátt sem boðað er með frumvarpinu. Fram kom ágreiningur um það hvort skylda væri samkvæmt EB reglugerð nr. 854/2004, um sértækar reglur um skipulag opinbers eftirlits með afurðum úr dýraríkinu sem ætlaðar eru til manneldis, til að ráðast í þessar breytingar á fyrirkomulaginu. Að undangenginni umfjöllun um þetta álitaefni er það mat nefndarinnar að veigamikil rök styðji þær breytingartillögur sem boðaðar hafa verið. Í fyrsta lagi er mikilvægt að kröfur í löggjöf sem innleidd verður á grundvelli frumvarpsins séu uppfylltar. Í því ljósi vekur nefndin athygli á að skv. 5. gr. reglugerðar EB nr. 854/2004 skulu opinberir eftirlitsdýralækna fara með eftirlit með hluta kjötvinnsla og kjötpökkunarstöðva þar sem dýrum er slátrað eða þar sem fram fer úrbeining og/eða stykkjun kjöts. Telur nefndin Matvælastofnun heppilegri til að sinna þessu hlutverki en heilbrigðiseftirlitssvæði sveitarfélaga þar sem fram kom á fundum að stofnunin hefur opinbera eftirlitsdýralækna starfandi á umdæmisskrifstofum sínum um allt land auk héraðsdýralækna sem og sérgreinadýralækna sem starfa í höfuðstöðvum stofnunarinnar en heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna er aðeins með starfandi dýralækna á sumum starfsstöðvum en ekki öðrum. Í öðru lagi er nauðsynlegt að einn og sami aðili fari með matvælaeftirlit með tiltekinni starfsemi þ.e. kjötvinnslum og mjólkurbúum. Þess má geta að fulltrúar hagsmunaaðila í mjólkuriðnaði tóku undir þetta sjónarmið og lögðu áherslu á mikilvægi þess að eftirlitið væri á höndum sama aðila. Í þriðja lagi er þetta fyrirkomulag til þess fallið að tryggja samfellu og yfirsýn í matvælaeftirliti frá frumframleiðslu til fullbúinnar vöru. Í fjórða lagi stuðlar nýja fyrirkomulagið að samræmdari kröfum og eftirliti gagnvart fyrirtækjum sem framleiða vöru fyrir innanlandsmarkað, til dreifingar á Evrópska efnahagssvæðinu og til þriðju ríkja. Það er því mat nefndarinnar að boðaðar breytingar séu til þess fallnar að einfalda og styrkja eftirlit með framleiðslu matvæla.

Nefndin telur rétt að gerð verði sú breyting á frumvarpinu að Matvælastofnun og heilbrigðiseftirlitssvæðum sveitarfélaga verði heimilt að semja sín á milli um eftirlitsverkefni. Við slíka samningsgerð verður að gera ráð fyrir að gjaldskrár haldist óbreyttar til að tryggja hagsmuni eftirlitsþola. Verði verkefni flutt milli eftirlitsaðila er gert ráð fyrir að viðkomandi

eftirlitsaðili geti beitt þvingunarúrræðum laganna. Nefndin leggur einnig til að ráðherra setji reglugerð í samráði við Matvælastofnun og heilbrigðiseftirlitssvæði sveitarfélaga um framsal eftirlits vegna kjötvinnslu á grundvelli 14. gr. frumvarpsins og móti þannig reglur um það í hvaða tilvikum heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga geti sinnt eftirliti í kjötvinnslum. Hér er átt við smærri vinnslur, þar sem kjötstykkiþun er lítil hluti starfseminnar. Í ljósi umfjöllunar um framsal eftirlits vill nefndin áréttta að meginmarkmið með slíku framsali á að vera hagkvæmni þess og skilvirkni þannig að hagkvæmasti kosturinn hverju sinni sé valinn. Þess vegna er nauðsynlegt að meta hvort framsal er fjárhagslega hagkvæmt fyrir hlutaðeigandi aðila, eftirlitsþola, ríki og sveitarfélög.

Einnig telur nefndin rétt að taka sérstaklega á tíðni eftirlits og að áréttta í ákvæðum laga að hún skuli vera regluleg og í réttu hlutfalli við hættuna, að teknu tilliti til niðurstaðna úr eftirliti og samkvæmt eftirlitsáætlunum. Með þessari breytingu skal tryggt að þeir sem koma vel út úr eftirliti fái að njóta þess, en meira verði fylgst með hinum.

Nefndin leggur til að ráðherra verði falið að setja skýrar reglur í reglugerð um samninga opinberra eftirlitsaðila við aðila sem hlotið hafa faggildingu, sbr. 15. gr. frumvarpsins, með tilliti til samningsstöðu fagaðila gagnvart Matvælastofnun.

Loks telur nefndin brýnt að gerðar verði nokkrar breytingar á gjaldskrárákvæði 17. gr. til að gera ákvæðið skýrar og aðgengilegra. Nefndin leggur þannig til að árétttað verði að efnisákvæði 17. gr. gildi bæði um matvælaeftirlit Matvælastofnunar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna. Þó er lagt til að tekin verði af öll tvímæli um að gjaldskrá sem ráðherra setur gildi einungis fyrir eftirlit Matvælastofnunar þar sem sveitarfélögin gefa út gjaldskrá fyrir eftirlitskylda starfsemi heilbrigðisnefnda vegna matvælaeftirlits og bera ábyrgð á fjármálum og rekstri heilbrigðiseftirlits á viðkomandi svæði. Í samræmi við framangreint er lagt til að í 4. mgr., þar sem ráðherra er skylt að afla umsagnar um gjaldskrá, verði tekið fram að ákvæðið á einungis við um gjaldskrá Matvælastofnunar.

Eftir ítarlega umfjöllun um þennan hluta frumvarpsins er það niðurstaða nefndarinnar að sú verkaskipting sem frumvarpið leggur til sé skýrari en það sem við á í dag og tryggi að minni hætta verði á skörun og tvíverknaði í framkvæmd matvælaeftirlits og á kostnaðarauka.

### 3.4. Önnur álitaeefni.

Fjölmeörg önnur álitaeefni voru rædd í meðferð málsins hjá nefndinni. Telur nefndin nauðsynlegt í ljósi þeirrar umræðu að gera nokkrar breytingar á frumvarpinu.

Fyrst ber að nefna að nefndin telur nauðsynlegt að tekin verði af öll tvímæli um að lög nr. 93/1995, um matvæli, taki til fæðubótarefna sem innihalda lyf. Fram hafa komið athugasemdir þess efnis að texti frumvarpsins í núverandi mynd sé til þess fallinn að skapa óvissu og ekki tekið á því hvort vara telst vera lyf eða matvæli. Í því skyni leggur nefndin til að gerðar verði breytingar annars vegar á 2. gr. frumvarpsins þar sem tekin verði af öll tvímæli um að lögin gildi um matvæli, þar með talin fæðubótarefni, sem innihalda lyf enda þótt lyf samkvæmt lyfjalögum séu undanþeginn lögunum. Hins vegar er lagt til að í 8. gr. verði árétttað að skilgreining lyfjalaga, sbr. 2. tölul. 5. gr., ráði því hvað er lyf í skilningi laga um matvæli og gert ráð fyrir að Lyfjastofnun skeri úr um hvað teljist vera lyf komi upp slíkur ágreiningur. Eru þessar breytingar gerðar að höfðu samráði við heilbrigðisráðuneytið og Lyfjastofnun.

Nefndin telur einnig brýnt að heimild 5. mgr. 6. gr. frumvarpsins til að undanskilja ákveðna aðila frá starfsleyfis- og tilkynningarskyldu verði afmörkuð á skýrari hátt. Þar sem núverandi skilgreining, sem miðast einvörðungu við aðila sem stunda ekki starfsemi í ágóðaskyni, getur verið teygjanleg. Að mati nefndarinnar er réttara að breyta orðalagi til samræmis



við tilgang ákvæðisins en í athugasemdum við greinina kemur fram að gert er ráð fyrir að ráðherra geti með reglugerð undanskilið tómsfundabændur frá starfsleyfisskyldu, þ.e. aðila sem ekki halda sauðfé, geitfé og hross í ágóðaskyni heldur sér til ánægju. Þessir aðilar verða þó skyldaðir til að vera með dýr sín á skrá hjá viðkomandi búfjárefirliti og lúta öllum öðrum lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Nefndin telur breytinguna til þess fallna að skýra ákvæðið.

Í ljósi athugasemda sem fram komu hjá umsagnaraðilum vegna 33. gr. frumvarpsins er það mat nefndarinnar að ítreka verði í lagatexta að þær aukaafurðir dýra sem greinin víkur að teljist ekki til úrgangs og ef aukaafurðir dýra flokkist sem úrgangur gildi reglur laga nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, um slíka starfsemi. Þær aukaafurðir sem fjallað er um í ákvæðum 33. gr. eru ekki flokkaðar sem úrgangur og það er því á hendi Matvælastofnunar að sjá um smitvarnir við vinnslu og aðra meðferð aukaafurða enda ekki um úrgang að ræða. Á fundi nefndarinnar með fulltrúum framleiðenda voru reifuð þau sjónarmið að nauðsynlegt væri að ganga lengra en núverandi 32. gr. frumvarpsins kveður á um til að tryggja sjúkdómavarnir vegna dýra og manna, og er þá ekki síst höfð í huga langvarandi einangrun búfjárstofna okkar sem reynslan hefur sýnt, eins og fram hefur komið í umsögnnum um málið, að geta verið sérlega næmir fyrir sjúkdómum sem litlum skaða valda í öðrum löndum. Nefndin vísar í þessu sambandi meðal annars til ítarlegra umsagna sérfræðinga. Nefndin vekur athygli á því að nú þegar hefur verið komið til móts við þessi sjónarmið fyrst með því að láta innflutningsbann á hráu kjöti og alidýraáburði halda sér og í núverandi frumvarpi er hráum eggjum, ósótthreinsuðum hráum skinnnum og húðum með sömu rökum bætt við 32. gr. Það er mat nefndarinnar að frumvarpið sé til þess fallið að tryggja núverandi og nauðsynlega stöðu sjúkdómavarna vegna dýra og manna, allt í samræmi við 13. gr. EES-samningsins.

Fram kom á fundi athugasemd varðandi nýtingu dýrapróteins úr aukaafurðum hvala til fóðurgerðar á innanlandsmarkaði. Í því samhengi bendir nefndin á að undanþága Íslands til að fóðra jörturdýr með dýrapróteini gildir aðeins um fiskimjöl og þótti það mikill árangur að fá slíka undanþágu. Undanþágan nær þó ekki til sjávarspendýra og ef þau væru tekin inn væri það brot á EES-samningnum. Það er mat nefndarinnar að ekki sé ráðlegt að gripið verði til þess að útvíkka einhliða undanþágu okkar á þennan hátt.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerðar eru tillögur um í sérstöku þingskjali.

Róbert Marshall, Einar K. Guðfinnsson, Sigurður Ingi Jóhannsson og Jón Gunnarsson skrifa undir álit þetta með fyrirvara.

Björn Valur Gíslason og Helgi Hjörvar voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 3. des. 2009.

Atli Gíslason,  
form., frsm.

Róbert Marshall,  
með fyrirvara.

Ögmundur Jónasson.

Einar K. Guðfinnsson,  
með fyrirvara.

Sigurður Ingi Jóhannsson,  
með fyrirvara.

Jón Gunnarsson,  
með fyrirvara.

Ólína Þorvarðardóttir.