



Reykjavíkurborg  
Borgarlögmaður

*Alþingi*  
*Erindi nr. Þ 137/779*  
*komudagur 17.9.2009*

Reykjavík, 15. september  
2009  
R09080063  
175

Alþingi - sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd  
Gautur Sturluson, nefndarritari  
150 REYKJAVÍK

***Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um endurskoðun á undanþágum frá I. kafla viðauka við EES samninginn - 147. mál, matvælalöggjöf, EES reglur.***

Með bréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar, dags. 24. ágúst, var óskað umsagnar Reykjavíkurborgar um ofangreint þingmál.

Umhverfis- og samgöngusvið sendi, f.h. Reykjavíkurborgar, umsögn um sama mál, dags. 3. mars sl. Þar sem efnisbreytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu síðan þá þykja ekki gefa tilefni til nýrrar umsagnar um málið er umsögn Reykjavíkurborgar frá 3. mars í fullu gildi og sendist hér meðfylgjandi.

Kristbjörg Stephensen, hdl.

Hjálagt:  
Umsögn Umhverfis- og samgöngusviðs Reykjavíkurborgar, dags. 3. mars 2009.



Reykjavíkurborg  
Umhverfis- og samgöngusvið

Reykjavíkurborg -Borgarlögmaður  
Ásthildur Sigurðardóttir  
Tjarnargötu 11  
101 Reykjavík

Reykjavík, 3. mars 2009  
Tilvísun: 2009020340

**Umsögn um 258. mál, frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna endurskoðunar á undanþágum frá I. Kafla viðauka við EES-samninginn og innleiðingar á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 frá 28. janúar auk afleiddra gerða.**

**Almennt um frumvarpið:**

Í umsögn þessari er einungis fjallað um breytingar á matvælalögum nr. 93/1995 með síðari breytingum, þar sem mjög skammur frestur var veittur til að veita umsögn. Það er umhugsunarefni, hversu lítið samráð hefur verið haft við heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga við vinnslu frumvarpsins, þrátt fyrir óskir um annað og fyrirheit stjórnvalda um nánara samráð.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur, Umhverfis- og samgöngusvið fagnar þeirri ákvörðun, sem fram kemur í frumvarpinu, að halda fast í að matvælafyrirtæki skuli hafa gilt starfsleyfi um rekstur sinn og leggur áherslu á, að þannig ákvæði haldi sér.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur, Umhverfis- og samgöngusvið leggur áherslu á, að þrátt fyrir þær breytingar, sem lagðar eru til með frv., að matvælaöryggi verði ávallt haft í fyrirrúmi og gætt verði ýtrustu varúðar þegar frjálst flæði matvæla kemst á hér landi. Matvælaöryggi á Íslandi er eitt hið mesta í heiminum í dag og því dýrmætt að reyna eftir fremsta megni að halda því við.

Það er ljóst, að með tillögnum í frv. mun markaðseftirlit þurfa að stóraukast hér á landi. Markaðseftirlit er í höndum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna og mun kostnaðarauki verða talsverður frá því sem nú er, þegar innflutningseftirlit, sem hefur verið á höndum ríkisvaldsins, fellur niður. Sýnatöku þarf að auka verulega frá því sem nú er og sýnatöku fylgir tilheyrandi rannsóknarkostnaður. Ekki er fullljóst af ákvæðum frv., hvernig fer með þann kostnað og það verður að vera alveg ljóst, hver á að bera þann kostnað. Þá er ljóst, að stórauka verður fræðslu til almennings og fyrirtækja um hollustu og gæði matvæla, matvælamerkingar og annað upplýsandi efni um matvælaöryggi. Gera verður ráð fyrir talsverðum kostnaði við þá fræðslu, sem þarf að vera markviss og stöðug.

Kaflinn um gjaldskrár og innheimtu gjalda vegna eftirlits er óljós og óskýr. Þannig má ráða, að í engu sé verið að breyta gjaldtöku heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna, en engu að síður er þar að finna ákvæði um gjaldtöku, sem stangast á við reglur 12. gr. 1. nr. 7/1998 um hollusthætti og mengunarvarnir með síðari breytingum. Þannig er gert ráð fyrir því að viðhalda þeirri grunnreglu um þjónustugjöld, að ekki megi innheimta meira en sannanlega kostnað fyrir eftirlitið, en jafnframt, að gjöld megi ekki vera lægri en kemur fram í reglum Evrópuþingsins og ráðsins. Þarna þarf að skýra, hvaða



## Reykjavíkurborg

Umhverfis- og samgöngusvið

Ákvæði eigi við um gjaldtöku heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur, Umhverfis- og samgöngusvið lítur svo á, ekki sé ætlast til að sett verði sérstök gjaldskrá fyrir matvælaeftirlit af heilbrigðisnefndum, heldur verði áfram byggt á einni gjaldskrá, sem gildi jafnt fyrir matvælaeftirlit og hollustuháttaeftirlit. Til dæmis má nefna að eftirlit með veitingahúsum felst í því, að sinna hefðbundnu matvælaeftirliti, auk eftirlits með hollustuháttum (salerni, aðstaða gesta o.s.frv.) og fer það eftirlit fram samtímis.

Í athugasemdum með frumvarpinu er staðhæft, að breytingarnar hafi ekki í för með sér aukakostnað fyrir heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga, þar sem eftirlitsþegar greiði raunkostnað við eftirlitið. Þetta er því miður ekki rétt, þar sem reynslan sýnir, að alls ekki er unnt að reikningsfæra alla vinnu vegna aukins markaðseftirlits og sýntöku, auk þess sem kostnaður vegna fræðslu stóreykst. Ef allt markaðseftirlit og sýnataka færi fram í reglubundnu eftirliti, gæti þetta verið á rökum reist, en svo er bara alls ekki.

Kaflinn um þvingunarúrræði er góðra gjalda verður, skýr og vel framsettur. Þó skortir á í tengslum við þennan kafla, hver eru úrræði eftirlitsþeganna, þegar þeir sætta sig ekki við ákvarðanir eftirlitsaðila. Í lögum nr. 7/1998 er að finna skýr ákvæði um kæruheimildir, þ.e. ákvarðanir má kæra beint til sérstakrar úrskurðarnefndar skv. 32. gr. og ákvarðanir varðandi starfsleyfi má kæra beint til umhverfisráðherra. Lagt er til að samsvarandi ákvæði verði tekið upp í matvælalögin.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir samræmingarhlutverki Matvælastofnunar og hlutaverki stofnunarinnar lýst nánar í þeim efnunum. Þar er kveðið á um að heilbrigðisnefndir skuli fara að fyrirmælum stofnunarinnar. Ekki er ljóst, að þannig ákvæði standist þegar litið er til sjálfsákvörðunaréttar sveitarfélaganna. Miklu heppilegra er að samræmingarhlutverkið sé með sama hætti og hjá Umhverfisstofnun, enda sé þá öllum ljóst, að þessar stofnanir þurfa fjármagn og mannafla til sinna þessu samræmingarhlutverki sínu, en á því hefur verið misbrestur.

Í frumvarpinu er lagt til að matvælaeftirlit með öllum kjötvinnslum og mjólkurbúum verði fært til Matvælastofnunar. Í greinargerð með frumvarpinu er annarsvegar vísað til þess að þetta sé nauðsynlegt vegna löggjafar Evrópusambandsins og hins vegar vegna þess að þetta komi í veg fyrir skörun eftirlits, það er að bæði Matvælastofnun og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga (HES) hafi eftirlit með sama fyrirtækinu.

Einnig er það nefnt að auðveldara sé að samræma eftirlitið með þessum hætti og að þetta sé í samræmi við það fyrirkomulag sem er við eftirlit með sjávarafurðum. Þá er og nefnt að þessi fyrirtæki dreifi matvælum um allt land og geti dreift á EES svæðinu.

Hið rétta er að ekkert í löggjöf Evrópusambandsins kallar á þessa breytingu. Þetta mun auk þess ekki einfalda eftirlitið með þessum fyrirtækjum. Færa má fyrir því rök að þessi breyting leiði til kostnaðarauka fyrir fyrirtækin. Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga mun áfram hafa eftirlit samkvæmt hollustuhátta og mengunarvarnareglugerð með þessum fyrirtækjum og mun því eftir sem áður þurfa að heimsækja þau, auk eftirlitsaðila frá Matvælastofnun. Varðandi sjávarafurðir var gerð breyting á 6 gr.laga um matvæli nr.93/1995 á árinu 2007 og þetta eftirlit flutt til Matvælastofnunar. HES hefur eftir sem áður eftirlit samkvæmt hollustuhátta og mengunarlöggjöf með þessum sömu fyrirtækjum. Enginn rökstuðningur var fyrir þessum breytingum og ekki er að sjá að þær hafi verið til að einfalda eftirlitið eða að samræming matvælaeftirlitsins með þessum fyrirtækjum sé meiri nú en áður. Í niðurstöðum ESA úttekta með þessu eftirliti kemur fram hörð gagnrýni á framkvæmd þess.



## Reykjavíkurborg

Umhverfis- og samgöngusvið

Ef sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið og Matvælastofnun hafa svo miklar áhyggjur af samræmingu matvælaeftirlits í landinu eins og fram kemur í greinargerðinu væri heilladrjúgra að sinna því verkefni, sem er eitt af skilgreindum verkefnum Matvælastofnunar, betur en nú er gert og tryggja að nauðsynlegur mannaflí og fjármagn sé til staðar í þetta mikilvæga verkefni.

Rétt er þó að taka fram að almennur árangur matvælaeftirlits í landinu hefur verið góður og því ekkert þar sem kallar á þessa breytingu.

Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga hefur haft matvælaeftirlit sem og hollustuhátta og mengunareftirlit með þessum fyrirækjum, sem dreifa vörum um allt land og sem eru í útflutningi bæði til EES landa og annarra svæða. Þetta eftirlit hefur ýmist verið í samstarfi við Matvælastofnun eða eitt sér hjá HES og hefur árangur verið góður.

Því mótmælir Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur þessu harðlega og telur jafnframt að ofangreind breyting geti verið aðför að fjárhagsgrundvelli Heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga sérstaklega á landsbyggðinni.

### Athugasemdir við einstakar greinar frv.

**2. gr. frv.:** Í setningunni sem byrjar á „Lögin ná þó til allra efna...” er orðið „þó” ofaukið þar sem öll þessi setning er úr núgildandi matvælalögum og orðið þó hafði þar hlutverk, en þar sem lagt er til að setningunni „ Lögin taka ekki til meðferðar matvæla á einkaheimilum nema þar fari fram framleiðsla matvæla til dreifingar utan heimilisins” í núgildandi lögum, verði felld niður að þá hefur þetta orð ekki neitt að vísa til vísa til og því ekki neinn tilgang.

Einnig er hér bætt við setningunni „ Jafnframt ná lögin til fæðubótarefna ”. Mikilvægt að tekið sé fram að lögin nái líka til fæðubótarefna en vísað er til athugasemda við 3. gr. hér að neðan hvað varðar orðið fæðubótarefni og mikilvægi þess að skorið verði úr um hvaða aðili skuli hafa eftirlit og þvingunarvald með vöru sem inniheldur lyfjavirk efni samkvæmt lista Lyfjastofnunar.

**3. gr. frv.:** Hér er eldri skilgreining á matvælum felld niður og ný skilgreining sett fram. Einnig eru fæðubótarefni skilgreind sérstaklega. Athuga þarf að heitið fæðubótarefni getur verið brot á reglugerð um merkingar matvæla. Er verið að fullyrða að viðkomandi efni bæti fæðuna? Þessi skilgreining eyðir ekki óvissu um það gráa svæði sem verið hefur um það, hvaða eftirlitsaðili skuli hafa eftirlit með vöru sem inniheldur efni sem Lyfjastofnun hefur flokkað sem lyfjavirkt efni eða efni sem getur eftir atvikum verið lyfjavirkt og eru því lyf samkvæmt lyfjalögum. Lyfjastofnun hefur sagt að vegna aðstæðna hjá sér geti hún ekki haft eftirlit með þessum vörum eins og t.d. danska lyfjastofnunin gerir í Danmörku. Áfram mun standa í matvælalögum að: „Lyf, sbr. lyfjalög, tóbak, sbr. lög um tóbaksvarnir, og vímuefni, önnur en áfengi, sbr. lög um ávana- og fíkniefni, eru undanþegin ákvæðum þessara laga.“ Samkvæmt því hefur heilbrigðiseftirlitið ekki leyfi til aðgerða gegn ofangreindum vörum. Eyða þarf þessari óvissu og kveða skýrt á um hvaða aðili skuli hafa eftirlit með ofangreindum vörum og þar með heimild til að taka vöru af markaði.

**4.gr. frv.:** Hér lagt til að verkefni verði flutt frá HES til Matvælastofnunar. Þessu er mótmælt harðlega sbr. hér að ofan. Réttast væri að leiðrétta þær breytingar sem gerðar voru 2007 á 6. gr. matvælaganna og færa þær fiskvinnslur, sem voru áður undir matvælaeftirliti HES aftur þangað.



**5. gr. frv.:** Þar er lögð skylda á „stjórnanda“ fyrirtækis. Skv. 3. gr. frv. er stjórnandi skilgreindur sem: „..... einstaklingur eða lögaðili, sem er ábyrgur fyrir því að farið sé að kröfum samkvæmt lögum og stjórnvaldsfyrirmælum um matvæli í matvælafyrirtækjum undir hans stjórn“. Nú er það svo, að stjórnendur í fyrirtækjum geta verið margir eftir atvikum, s.s. stærð og umfangi fyrirtækis. Jafnvel geta verið margir „stjórnendur“, hver á sínu sviði í einu matvælafyrirtæki. Heppilegra er að skylda matvælafyrirtæki til að skilgreina ábyrgðarmann í umsókn í starfsleyfi, sem síðan verði skráður ábyrgur fyrir þessum þáttum.

**6.gr. frv.:** Þar er núverandi 9. gr. breytt og ný kemur í stað þess sem var.

Vakin er athygli á að eftirfarandi ákvæði fellur niður við þessa breytingu: „ Ráðherra er heimilt með reglugerð að setja ákvæði um tilkynningarskyldu þeirra sem framleiða eða flytja inn umbúðir fyrir matvæli og efni eða efnablöndur sem nota á við framleiðslu og dreifingu matvæla.“ Varla er þarna um meðvitaða ákvörðun um niðurfellingu að ræða, heldur mistök, þar sem breytingin gæti leitt til minna matvælaöryggis en ella.

Í 5. mgr. frv. er lagt til að undanþiggja megi tiltekna aðila starfsleyfis skyldu. Ekki sést tilgangurinn með þessari tillögu. Það, að afla sér starfsleyfis er ekki íþyngjandi fyrir þessa aðila, enda eru lagðar á þá sömu skyldur og aðra til að gæta matvælaöryggis. Miklu fremur dregur undanþágan úr skilvirkni eftirlits með þessum aðilum og hugsanlegum þvingunaraðgerðum eftirlitsaðila, verði brotalöm á starfsemi. Nær væri að undanþiggja þessa aðila greiðslu fyrir starfsleyfið.

**7. gr. frv.:** Í stað orðanna „Ráðherra er heimilt að setja reglur um fræðslu starfsfólks,...“ í 6. málslíð 2. mgr. er heppilegra að orða sem svo: „Ráðherra skal setja reglur... og s.frv.“ Telja verður nauðsynlegt að settar verði skýrar reglur um kröfur til menntunar þeirra sem starfa við matvælaframleiðslu til að auka matvælaöryggi.

**8. gr. frv.:** Ath ný grein um að ekki megi flytja inn fæðubótarefni sem innihaldi lyf eða lyfjavirk efni. Vísað er til athugasemda að ofan um fæðubótarefni.

**11. gr. frv.:** Þar er notað orðalagið „Leitast skal við að vernda hagsmuni neytenda....“ og „Þannig skal leitast við.....“ í 1. mgr. Þarna þarf að kveða skýrar og afdráttarlausar að orði t.d. með því að segja: „Vernda skal hagsmuni neytenda....“ og „Fyrirbyggja skal framleiðslu og markaðssetningu svikinna matvæla.“

**14.gr.frv.:** Hér er lögð til breyting á 22.gr matvælalaga í þá veru að ef bæði Matvælastofnun og heilbrigðisnefnd hafa eftirlitsskyldur með sama fyrirtæki eigi ráðherra að úrskurða hvor aðjilinn fari með eftirlit og leyfisveitingu.

Þetta ákvæði er óþarft ef fallist verður á þau rök sem fram koma í almenna kafla þessarar greinargerða og áréttað er að hér er mögulega verið að færa verkefni frá HES til Matvælastofnunar. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur leggur því til að fyrstu setningu þessarar greinar í frumvarpinu verði sleppt.

**20. gr. frv.:** Vakin er athygli á að við þessa breytingu á 28 gr. sem hér er lögð til að ákvæði um að ráðherra skuli hafa samráða við landlækni ef hættu er talin á að matvæli geti valdi alvarlegu heilsutjóni, er fellt niður. Skýra þarf vandlega í hvaða tilgangi þetta er gert.



## Reykjavíkurborg

Umhverfis- og samgöngusvið

**26. gr. frv.:** Í greininni er lagt til að með mál út af brotum skv. Lögnum skuli farið að hætti opinberra mála. Vakin er athygli á því, að samsvarandi ákvæði hefur verið fellt úr lögum nr. 7/1998 um hollusthætti og mengunarvarnir með síðari breytingum með lögum nr. 156/2008. Sú niðurfelling er óskiljanleg og brýnt að það ákvæði verði endurvakið og samræmis gætt með lögum um matvæli og hollustuháttalögum.

Virðingarfyllst

f.h. Umhverfis- og samgöngusviðs Reykjavíkurborgar

Örn Sigurðsson  
Skrifstofustjóri