

Minnisblað

Viðtakandi: Sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd
Sendandi: Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið
Dagsetning: 26. október 2009

Efni : Verkaskipting milli HES og MAST vegna matvælaeftirlits.

Inngangur

Með frumvarpinu er lögð til breyting á verkaskiptingu við eftirlit með kjötvinnslum og mjólkurbúum. Megin tilgangur þeirra breytinga sem lagðar eru til er:

- a) Uppfylla kröfur í löggjöf sem hér verður innleidd á grundvelli frumvarpsins.
- b) Tryggja að einn og sami aðili fari með matvælaeftirlit með tiltekinni starfsemi, þ.e. kjötvinnslum og mjólkurbúum.
- c) Tryggja betri samfellu og yfirsýn í matvælaeftirliti í fæðukeðjunni, frá frumframleiðslu til tilbúinnar vöru. Þetta er einn af hornsteinum endurskoðunar löggjafar og eftirlits með matvælum í Evrópu á undanförunum árum (food chain principle).
- d) Stuðla að samræmi í kröfugerð og eftirliti gagnvart fyrirtækjum sem framleiða vöru fyrir innanlandsmarkað, til dreifingar á EES, sem verður frjálst eftir gildistöku frumvarpsins og til útflutnings til þriðju ríkja (utan EES).

Matvælastofnun og heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna hafa eftirlit með matvælum samkvæmt lögum nr. 93/1995 um matvæli, sbr. I. kafla frumvarpsins.

Matvælastofnun hefur jafnframt eftirlit með matvælum samkvæmt lögum nr. 96/1997 um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðissskoðun og gæðamat á sláturafurðum, skv. IV. kafla frumvarpsins, og lögum nr. 55/1998 um framleiðslu, vinnslu og dreifingu sjávarafurða.

Matvælastofnun hefur auk eftirlits með matvælum eftirlit með fódri samkvæmt lögum nr. 22/1994, um eftirlit með fódri, áburði og sáðvöru. Unnið hefur verið markvisst að því að samræma löggjöf og eftirlit með matvælum og fódri á undanförunum árum, sbr. EES-reglugerðir sem hér verða innleiddar á grundvelli frumvarpsins.

Núverandi verkaskipting

Verkaskipting milli Matvælastofnunar og heilbrigðisnefnda í matvælaeftirliti er nú þannig að Matvælastofnun fer með eftirlit með frumframleiðslu búfjárafurða, þ.m.t. eftirlit með mjólkurframleiðslu á bæjum, eftirlit með slátruhúsum 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. Matvælastofnun sér einnig um umfangsmiklar aðskotaefnamælingar í kjöti og mjólk sem er grundvöllur fyrir frjálssu flæði á EES og heimildum til útflutnings.

Heilbrigðisnefndir fara með eftirlit með innlendum matvælavinnslum, þ.m.t. kjötvinnslum utan sláturhúsa og einnig mjólkurbúum, auk þess að hafa 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 sjá að kjötvinnslur eru ýmist undir eftirliti Matvælastofnunar eða heilbrigðisnefnda og að mjólkurbú eru undir eftirliti beggja aðila.

Verkaskipting samkvæmt frumvarpi

Með 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. Er lagt til að þetta eftirlit verði í höndum Matvælastofnunar.

Rökin fyrir breyttri verkaskiptingu koma fram í inngangi þessara minnispunkta, en hér er fjallað nánar um tiltekin atriði:

Kjötvinnslur

5. gr. Reglugerðar (EB) nr. 854/2004

Í 4. gr. Reglugerðar (EB) nr. 854/2004 um sértækar reglur um skipulag opinbers eftirlits með afurðum úr dýraríkinu sem eru ætlaðar til manneldis, segir:

” Ef um sláturhús er að ræða, starfsstöðvar, sem meðhöndla veiðidýr, og stykkjunarstöðvar, sem setja nýtt kjöt á markað, skal opinber dýralæknir annast úttektirnar sem um getur í 3. og 4. gr.”

Í 4. gr. er fjallað um opinbert eftirlit með afurðum úr dýraríkinu, en í 3. gr. er fjallað um samþykki fyrir starfsstöðvar og þar kemur í 3. tl. fram að:

” Lögbært yfirvald skal úthluta hverri samþykktri starfsstöð, þ.m.t. þær sem hafa fengið skilyrt samþykki, samþykkisnúmeri sem hægt er að bæta kóðum við, sem sýnir þær tegundir afurða úr dýraríkinu sem eru framleiddar. Hvað varðar heilidsölumarkaði má bæta við öðrum númerum sem”

Eiginlegar stykkjunarstöðvar eru ekki til á Íslandi, nema í tengslum við sláturhús, en verkþátturinn er hluti af starfsemi kjötvinnslna sem taka inn heila eða hlutaða skrokka og vinna nýtt kjöt til dreifingar á markað, s.s. heil læri, hryggi og niðurskorið kjöt. Hér er um að ræða afurðir sem fara á markað án annarrar meðhöndlunar en niðurskurðar. Í I. viðauka Reglugerðar (EB) nr. 853/2004 um sérstakar reglur um hollustuhætti sem varða matvæli úr dýraríkinu, er nýtt kjöt skilgreint þannig:

” Kjöt sem hefur ekki fengið aðra meðhöndlun en kælingu, frystingu eða hraðsfrystingu til að tryggja geymsluþol þess, þ.m.t. kjöt sem pakkað er í lofttæmdar umbúðir eða pakkað við stýrðar loftaðstæður”

Við útflutning til ESB ríkja þarf Matvælastofnun í dag t.d. að tilkynna hvort útflutningsfyrirtæki er viðurkennt sem sláturhús (SH Slaughterhouse) og/eða stykkjunarstöð (CP Cutting Plant) og um hvaða tegund afurða er að ræða (B Bovine meat), (O Ovine meat). Til frekari glöggvunar má einnig benda á kröfur sem gerðar eru til stykkjunarstöðva og til úrbeiningar kjöts í III. og V. kafla III. viðauka Reglugerðar (EB) nr. 853/2004. Afar mikilvægt er að öll slík ákvæði verði uppfyllt þar sem það á við í íslenskum kjötvinnslum vegna dreifingar vöru hér á landi og innan EES. Einnig má hér vísa til frekari ákvæða í Reglugerð (EB) nr. 854/2004 um sértækar reglur um skipulag opinbers eftirlits með afurðum úr dýraríkinu sem eru ætlaðar til manneldis. Þar segir t.d. í 5. gr.:

” Aðildarríkin skulu tryggja að opinbert eftirlit með nýju kjöti fari fram í samræmi við I. viðauka. I) Opinberi dýralæknirinn skal annast eftirlit í sláturhúsum, starfsstöðvum, sem meðhöndla veiðidýr, og stykkjunarstöðvum, sem setja nýtt kjöt á markað í samræmi við almennu kröfurnar í II. kafla I. þáttar í I. viðauka og í samræmi við sértækar kröfur sem settar eru fram í IV. þætti, einkum að því er varðar...”

Megin áherslur í I. viðauka þessarar reglugerðar snúa að eftirliti í sláturhúsum, sem óumdeilanlega á að vera í höndum dýralækna, en þar er einnig fjallað um stykkjunarstöðvar, sbr. III. þátt I. viðauka, sem fjallar um „Ábyrgð og tíðni eftirlits“. Samkvæmt ákvæðinu skal opinber eftirlitsdýralæknir annast eftirlit með þeim þætti verkferilsins sem lýtur að niðurskurði heilla skrokka í smærri einingar enda um nýtt kjöt að ræða og einingarnar settar á markað, sem nýtt kjöt. Sé um slíkan verkþátt í starfi kjötvinnslu að ræða er lagaskylda að hafa opinberan eftirlitsdýralækni. Þess ber að geta að samkvæmt ákvæðinu getur opinber aðstoðarmaður einnig annast eftirlit í kjötstykkjunarstöðvum. Skv. 2. gr. reglugerðarinnar er opinber aðstoðarmaður: *”Einstaklingur með menntun og hæfi í samræmi við þessa reglugerð til starfa sem opinber aðstoðarmaður og er tilnefndur af lögbæru yfirvaldi og vinnur undir stjórn opinbers dýralæknis og á hans ábyrgð“* Þar sem um er að ræða lagaskyldu um að opinberir dýralæknar eða aðstoðarmenn undir þeirra stjórn og á þeirra ábyrgð sinni eftirliti með kjötstykkjunarstöðvum sem setja nýtt kjöt á markað, og þar sem slíkir dýralæknar starfa hjá MAST, er talið eðlilegt MAST taki þetta eftirlit að sér.

Sama fyrirkomulag og um sjávarafurðir

Fyrirkomulag frumvarpsins um verkaskiptingu milli HES og MAST vegna kjötframleiðslu er þá sambærilegt þeirri verkaskiptingu sem er á milli HES og MAST hvað varðar sjávarafurðir í núgildandi lögum.

Útflutningur vöru

Horft er til þess að þess að kjötvinnslur dreifa vöru um allt land og fá nú einnig heimild til að dreifa vörum til ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu. Eins og fram hefur komið fer Matvælastofnun í dag með útflutningseftirlit með kjötafurðum.

Mjólkurstöðvar

Mjólkurstöðvar eru átta og dreifðar um landið, í Reykjavík, í Hafnarfirði, í Búðardal, á Ísafirði, á Sauðárkróki, á Akureyri, á Egilsstöðum og á Selfossi. Rökin fyrir breyttri verkaskiptingu vegna mjólkurstöðva eru:

HES og MAST fara með eftirlit í mjólkurbúum í dag.

Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga hefur reglulegt eftirlit með mjólkurstöðvum. Þar er algengt að ein heimsókn á ári sé stór, þ.e. skoðun á innra eftirliti og hreinlæti. Aðrar heimsóknir (tvær til fjórar) eru styttri og afmarkaðri, með sýnatöku á framleiðsluvörum að auki, en tíðni getur verið mismunandi eftir mjólkurstöðvum og þar með heilbrigðiseftirlitssvæðum. Matvælastofnun fer með eftirlit með frumframleiðslu á mjólk og útflutningseftirlit með mjólkurstöðvum. Allar mjólkurstöðvar hafa útflutningsleyfi nema Mjólka. MAST framkvæmir árlega úttekt (audit) á mjólkurstöðvum sem hafa útflutningsleyfi til ESB og USA.¹ Héraðsdýralæknar gefa einnig út hleðslustaðfestingar vegna gáma sem eru að fara í útflutning. Þá má geta þess að mjólkursýni sem tekin eru á bæjum fara í greiningu í mjólkurstöðvum og að fjöldi sýna er tekinn af Matvælastofnun til aðskotaefnamælinga.

¹ Auk sérgreinadýralæknis frá MAST eru þar einnig til staðar héraðsdýralæknir frá MAST, fulltrúi mjólkurstöðvar og fulltrúi viðkomandi heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga. Venjuleg úttekt byrjar á skoðun á húsnæði og búnaði í samráði við fulltrúa heilbrigðiseftirlits. Síðan er farið yfir eftirlitskerfi stöðvarinnar, skráningar, niðurstöður ofl. Að úttekt lokinni er farið yfir helstu atriði sem er þarfnast úrbóta og fyrirtækinu kynnt þau. Að lokinni heimsókn er skrifuð úttektarskýrsla og hlutaðeigandi aðilum send hún til yfirlestrar og gefinn kostur á að koma með athugasemdir. Skýrslugerð tekur að jafnaði 1-2 daga .

Einn eftirlitsaðili

Í mjólkurstöðvum er ekki gerð sérstök krafa til menntunar opinberra eftirlitsmanna, umfram þær almennu kröfur sem löggjöfin gerir til slíkra starfsmanna. Vegna eftirlits í mjólkurstöðvum er því horft til hinna almennu markmiða um samræmingu eftirlits sem fram koma í inngangi þessa minnisblaðs. Þar er meðal annars horft til þess að einn og sami aðili sinni eftirliti í mjólkurstöðvum, að það sé sami aðili sem annist eftirlitið frá frumframleiðslu og þar til tilbúin vara fer í dreifingu frá mjólkurstöð og þess að almenn dreifing verður nú heimil á EES eftir gildistöku frumvarpsins. Þessum markmiðum verður aðeins náð með því að fela Matvælastofnun eftirlitið, þar sem stofnunin sér um eftirlit á fyrri stigum, annast umfangsmiklar sýnatökur og greiningar og hefur eftir sem áður eftirlit með útflutningi til þriðju ríkja, s.s. USA.

Almennt um verkaskiptingu samkvæmt frumvarpi

Eins og frumvarpið gerir ráð fyrir yrði verkaskipting í matvælaeftirlit þannig að heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga færi með eftirlit með annarri matvælavinnslu en vinnslu sjávar- og búfjárafurða, ásamt frekari dreifingu og sölu matvæla, að undanskildu inn- og útflutningseftirliti sem Matvælastofnun fer áfram með.

Stjórnvöldum ber að tryggja að lögformlega sé rétt staðið að lagasetningu og framkvæmd eftirlits. Óháð lögformlegum kröfum ber stjórnvöldum einnig að einfalda matvælaeftirlit eins og kostur er og tryggja að ekki ríki óvissa um framkvæmdina. Sú verkaskipting sem frumvarpið leggur til er mun skýrari en það sem við á í dag og tryggir að minni hættu er á skörun og tvíverknaði í framkvæmd matvælaeftirlits. Það er almennt viðurkennt markmið að forðast beri að tvær stofnanir hafi opinbert matvælaeftirlit með sama fyrirtæki og hafa þau sjónarmið komið skýrt fram af hálfu hagsmunaaðila.

Til frekari glöggvunar vísast hér jafnframt til athugasemda um 4. gr. frumvarpsins sem er breyting á 6. gr. matvælalaga. Eftirlitsverkefni Matvælastofnunar verða þannig tilgreind í 6. gr. matvælalaga, en annað eftirlit með framleiðslu og dreifingu matvæla annast heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna skv. 22. gr. sömu laga. Þetta eftirlit heilbrigðisnefndanna er undir yfirumsjón Matvælastofnunar skv. 14. gr. frumvarpsins.

MINNISBLAÐ

Til : Sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar

Frá : Sjávarútvegs- og landbúnaðaráðuneyti

Dagsett: 23. október 2009

Efni : Um núverandi fyrirkomulag einkarekinna skoðunarstofa vegna matvælaeftirlits í sjávarútvegi og ákvæði reglugerðar EB nr. 882/2004

A.

Núverandi fyrirkomulag matvælaeftirlits í sjávarútvegi byggir á 16. og 17. gr. sbr. 14. gr. laga nr. 55 frá 1998, en þar er einkareknum skoðunarstofum falið eftirlitshlutverk.

Samkvæmt 16. gr. er :

- Sjávarútvegsfyrirtækjum skylt að hafa samning við einkarekna skoðunarstofu
- Gerður er samningur á milli skoðunarstofu og sjávarútvegsfyrirtækis, meðal annars um endurgjald fyrir eftirlitið.
- Samningurinn er uppsegjanlegur með gagnkvæmum uppsagnarfresti

B.

Í reglugerð EB nr. 882/2004 eru eftirfarandi ákvæði sem stangast á við ofangreint fyrirkomulag. Þessi gerð verður innleidd orðrétt í íslenskan rétt :

A. 1. töluliður 5. gr. reglugerðar nr. 882/2004 - “Úthlutun sérverkefna sem tengjast opinberu eftirliti”

Í 5. gr. Lögbært yfirvald¹ getur úthlutað sérverkefnum, sem tengjast opinberu eftirliti, til eins eða fleiri eftirlitsaðila í samræmi við 2. til 4. mgr.

¹ „lögbært yfirvald“: stjórnvald aðildarríkis, sem er til þess bært að skipuleggja opinbert eftirlit, eða hvert annað það yfirvald sem hefur verið fengið heimildir til þess verkefnis. Skilgreiningin skai, eftir því sem við á, einnig taka til samsvarandi yfirvalds í þriðja landi,

Athugasemd : Matvælastofnun eða heilbrigðisnefndum sveitarfélaga er skv. ákvæðinu heimilt að úthluta verkefnum en ekki skylt. Gerður er samningur milli opinbers eftirlitsaðila og faggilts eftirlitsaðila en ekki samningur milli eftirlitsbola og faggilts eftirlitsaðila (skoðunarstofu)

B. 2. töluliður 5. gr. reglugerðar nr. 882/2004

Samkvæt 2. töluliður 5. gr. reglugerðar nr. 882/2004 má ögbært yfirvald aðeins úthluta sérverkefnum til tiltekins eftirlitsaðila ef: b) sannað hefur verið að eftirlitsaðilinn (*there is proof that the control body:*)iii) sé óhlutdrægur og engir hagsmunaárekstrar eigi sér stað að því er varðar framkvæmd þeirra verkefna sem honum hefur verið úthlutað (*is impartial and free from any conflict of interest as regards the exercise of the tasks delegated to it*)

Athugasemd : Beint samningssamband er á milli eftirlitsbola og skoðunarstofu, þar sem meðal annars er samið um eftirlitsgjöld. Eftirlitsboli greiðir laun eftirlitsaðilans og getur sagt upp samningi við skoðunarstofu ef óánægja ríkir með eftirlitið eða eftirlitsgjöld. Það þarf að sanna að þetta fyrirkomulag feli ekki í sér hagsmunaárekstur og að eftirlitsaðili sé ekki hlutdrægur. Hvernig er hægt að sanna þetta ?

C. 27. gr. reglugerðar EB nr. 882/2004

Í 27. gr. reglugerðar EB nr. 882/2004 er fjallað um eftirlitsgjöld. Meginreglan er sú að gjöld skulu ekki vera hærri en sem nemur kostnaði lögbærs yfirvalds. Við útreikning gjalda ber að taka tillit til launa starfsfólks við eftirlit, ýmis kostnaðar við eftirlit og rannsóknarkostnaðar skv. VI. viðauka reglugerðarinnar. Tiltekin lágmarksgjöld eru sett. Um sjávarafurðir sjá V. kafla IV. viðauka. Skv. 27. gr. reglugerðarinnar eru það aðildarlöndin sem ákveða gjöldin. Aðildarlöndum ber að tilkynna gjaldskrá til ESA (framkvæmdastjórnarinnar) sem athugar hvort rétt sé reiknað.skv. ákvæðinu.

Athugasemd : Eftirlitsgjöld ber að gefa út í gjaldskrá sem ráðherra setur. Eftirlitsgjöld eru ekki umsemanleg milli eftirlitsaðila og eftirlitsbola elns og nú er. Gjöldin reiknast eftir tilteknum reglum sem kveðið er á um í 27. gr. Lágmarksgjöld eru ákveðin í reglugerð EB nr. 882/2004. Ekki getur verið um að ræða verðtilboð eins og nú er tíðkað.

D. Tilkynningarskylda

Rétt er að vekja athygli á því að skv. síðustu málsgrein 5. gr. reglugerðar EB nr. 882/2004 skal sérhvert aðildarríki sem óskar að úthluta sérstöku eftirlitsverkefni til tiltekins eftirlitsaðila tilkynna framkvæmdastjórninni það. Í þessari tilkynningu skal vera ítarleg lýsing á:

- a) lögbæra yfirvaldinu sem úthlutar verkefninu,
- b) verkefninu sem er úthlutað og
- c) eftirlitsaðilanum sem er úthlutað verkefninu.