

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um matvæli, nr. 93/1995, með síðari breytingum (eftirlit, verkaskipting, gjaldskrárheimild).

(Lagt fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013–2014.)

---

#### 1. gr.

Við 6. gr. laganna bætist nýr staflíður, svohljóðandi: innflutningi efna og hluta sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli.

#### 2. gr.

14. gr. laganna orðast svo:

Heilbrigðisnefnd hefur opinbert eftirlit með framleiðslu og dreifingu efna og hluta sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli, að undanskildum innflutningi, sbr. 6. gr.

Þeir sem framleiða eða flytja inn efni og hluti sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli skulu tilkynna heilbrigðisnefnd um starfsemi sína áður en hún hefst.

Þeim sem framleiða, flytja inn eða dreifa efnum og hlutum sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli er skylt að gæta þess á öllum stigum að vörur þeirra spilli ekki þeim matvælum sem þær eru ætlaðar fyrir þannig að þau stofni heilbrigði manna í hættu, gæði þeirra rýrni eða matvælin teljist óneysluhæf. Matvælaframleiðendur bera sömu skyldur. Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um efnainnihald og viðmiðunarmörk fyrir efni og hluti sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli.

Rekjanleika efna og hluta sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli skal tryggja á öllum stigum. Ráðherra er heimilt með reglugerð að setja nánari ákvæði um skyldu framleiðenda, innflutningsaðila og dreifingaraðila til að hafa kerfi og verklagsreglur sem tryggja rekjanleika efna og hluta sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli til að auðvelda eftirlit, innköllun gallaðra vara, miðlun upplýsinga til neytenda og matvælaframleiðenda og til að ákvarða ábyrgð á hinni gölluðu vöru.

Þegar eftirlitsaðili hefur rökstudda ástæðu til að ætla að þeir sem framleiða, flytja inn eða dreifa efnum og hlutum sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli hafi brotið gegn skyldum sínum skv. 3. mgr. er eftirlitsaðila heimilt að takmarka eða stöðva dreifingu viðkomandi vöru. Sama á við þegar eftirlitsaðili á grundvelli nýrra upplýsinga eða endurmats á fyrirliggjandi upplýsingum hefur rökstudda ástæðu til að ætla að notkun efna og hluta sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli stofni heilbrigði manna í hættu, valdi óviðunandi breytingum á samsetningu matvæla, spilli skynmatseiginleikum þannig að matvælin teljist óneysluhæf eða rýri gæði þeirra á annan hátt.

## 3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 25. gr. laganna:

- a. Inngangsmálsliður 1. mgr. orðast svo: Fyrir eftirlit samkvæmt lögum þessum skulu matvælafyrirtæki eða þeir sem framleiða, flytja inn eða dreifa efnunum og hlutum sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli greiða eftirlitsgjald sem ekki er hærra en raunkostnaður við eftirlitið til að standa straum af eftirtöldum kostnaðarþáttum við eftirlitið.
- b. Við 2. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Ákvæði þetta tekur jafnframt til viðbótareftirlits með aðilum sem framleiða, flytja inn eða dreifa efnunum og hlutum sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli.

## 4. gr.

Orðin „tilkynningarskyldu þeirra sem framleiða eða flytja inn umbúðir fyrir matvæli og efni eða efnablöndur sem nota á við framleiðslu og dreifingu matvæla“ í 2. másl. 1. mgr. 31. gr. a laganna falla brott.

## 5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

**I. Inngangur.**

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu í samráði við Matvælastofnun. Frumvarp með sama heiti var lagt fram á 141. löggjafarþingi. Frumvarpið er lagt fram aftur efnislega óbreytt.

Í frumvarpinu er lagt til að gerðar verði breytingar á lögum nr. 93/1995, um matvæli, með síðari breytingum. Frumvarpið fjallar um opinbert eftirlit með efnunum og hlutum er komast í snertingu við matvæli, nánar tiltekið gjald fyrir eftirlit, verkaskiptingu eftirlitsaðila, tilkynningarskyldu eftirlitsskyldra aðila og samræmdari hugtakanotkun í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Löggjöf um eftirlit með efnunum og hlutum er komast í snertingu við matvæli byggist á EES-löggjöf en kveðið er á um þetta eftirlit í 14. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli. Þar er í 1. mgr. mælt fyrir um tiltekna skyldur þeirra sem annars vegar framleiða á Íslandi og hins vegar flytja inn til landsins umbúðir fyrir matvæli eða vörur sem notaðar eru við framleiðslu matvæla. Í 2. mgr. er fjallað um rekjanleika þessara vara og í 3. mgr. er síðan kveðið á um tiltekin þvingunarúrræði opinberra eftirlitsaðila.

Framangreint eftirlit með efnunum og hlutum sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli nær til allra umbúða, íláta, áhalda, tækjabúnaðar, borðbúnaðar og allra efna sem slíkir hlutir eru samsettir úr og geta komist í snertingu við matvæli, sbr. skilgreiningu í 4. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli. Hugtakið „efni og hlutir“ nær til umbúða en hugtakið „umbúðir“ er jafnframt skilgreint í 4. gr. laganna þar sem segir að umbúðir séu allar umbúðir sem umlykja eða hafa að geyma matvæli eða efni sem eru notuð við framleiðslu matvæla.

**II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**

Ástæður þess að frumvarp þetta er lagt fram eru fjórþættar. Í fyrsta lagi kveða lög nr. 93/1995 ekki skýrt á um heimild eftirlitsaðila til að innheimta gjald vegna kostnaðar við eftirlitið. Því er lagt til í 3. gr. frumvarpsins að lögfest verði skýr heimild til gjaldtöku vegna þess. Gert er ráð fyrir því að bæði Matvælastofnun og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna innheimti allt að raunkostnaði vegna eftirlits með þessum vörum.

Í öðru lagi þykir núverandi lagaumhverfi óljóst hvað varðar hlutverk eftirlitsaðila. Við því er brugðist með 1. og 2. gr. frumvarpsins þar sem lögð er til skýr verkaskipting milli opinberra eftirlitsaðilar, í samræmi við núverandi fyrirkomulag. Samkvæmt lögum nr. 93/1995 eru opinberir eftirlitsaðilar með framkvæmd laganna Matvælastofnun eða heilbrigðisnefndir sveitarfélaga, sbr. 6. og 22. gr. Í 6. gr. laganna er eftirlit Matvælastofnunar tæmandi talið en eftirlit skv. 14. gr. laganna er ekki nefnt. Þannig hefur verið gert ráð fyrir að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga annist eftirlit á grundvelli 14. gr. í samræmi við 22. gr. laganna sem þó fjallar samkvæmt orðanna hljóðan einungis um opinbert eftirlit með matvælum. Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að Matvælastofnun fari með eftirlit með innflutningi þessara efna og hluta. Ástæða þess að Matvælastofnun er falið framangreint innflutningseftirlit er sú að stofnunin sinnir innflutningseftirliti með matvælum og er þannig vel í stakk búin til að annast samskipti við tollyfirvöld, farmflytjendur og innflutningsaðila. Jafnframt er samræming á slíku eftirliti auðveldari ef það er á einni hendi í stað þess að slíkt verkefni sé falið heilbrigðisnefndum sveitarfélaga, sem eru tíu sjálfstæðir eftirlitsaðilar. Annað eftirlit á þessu sviði, þ.e. með framleiðslu og dreifingu þessara efna og hluta, er skv. 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins falið heilbrigðisnefndum sveitarfélaganna í samræmi við núverandi fyrirkomulag, sbr. 22. gr. laga nr. 93/1995.

Í þriðja lagi þykir rétt að kveða á um tilkynningarskyldu eftirlitsskyldra aðila um starfsemi sína til heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna þannig að eftirlitsaðilar hafi upplýsingar um eftirlitsskylda starfsemi. Í 2. mgr. 31. gr. a laga nr. 93/1995 er heimild fyrir ráðherra til að setja með reglugerð ákvæði um tilkynningarskyldu þeirra sem framleiða eða flytja inn umbúðir fyrir matvæli og efni eða efnablöndur sem nota á við framleiðslu og dreifingu matvæla. Eðlilegt er að tilkynningarskylda þessara aðila sé bundin í lög fremur en að hún sé byggð á reglugerð ráðherra og því er gert ráð fyrir tilkynningarskyldu þessara aðila í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Reglugerðarheimild ráðherra er jafnframt felld brott úr lögnum, sbr. 4 gr. frumvarpsins, enda ekki þörf á henni ef frumvarpið verður að lögum. Tekið skal fram að frumvarpið kveður einungis á um tilkynningarskyldu eftirlitsskyldra aðila og ekki gert ráð fyrir að þessir aðilar þurfi starfsleyfi frá opinberum eftirlitsaðilum á grundvelli laga nr. 93/1995.

Loks er í fjórða lagi lagt til í 2. gr. frumvarpsins að orðalagi 14. gr. gildandi laga sé breytt þannig að samræmis sé gætt í notkun hugtaka innan laganna og eins milli laganna og stjórnvaldsfyrirmæla sem sett hafa verið samkvæmt þeim.

### III. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er kveðið skýrt á um að Matvælastofnun sinni eftirliti með aðilum, fyrirtækjum og einstaklingum sem flytja inn umrædd efni og hluti. Jafnframt sinni heilbrigðis-eftirlit sveitarfélaganna eftirliti með aðilum sem framleiða og dreifa þessum vörum. Þá verði umræddum eftirlitsaðilum heimilt að taka gjald fyrir eftirlitið. Framleiðendum og innflytjendum slíkra efna og hluta verði einnig skylt að tilkynna starfsemi sína til eftirlitsaðila áður en hún hefst. Einnig eru lagðar til nokkrar breytingar sem miða að samræmingu hugtaka. Helstu breytingar eru þær að hugtakið „efni og hlutir“ er notað í frumvarpinu í stað hugtaksins „umbúða“ og orðalagi núgildandi laga þannig breytt til samræmis við orðalag í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1935/2004, sem var innleidd með reglugerð (IS) nr. 398/2008, og vísar til samsetningar matvæla og skynmatseiginleika þeirra. Loks er gert ráð fyrir skýrri reglugerðarheimild fyrir ráðherra til að setja reglugerð um efnainnihald og viðmiðunarmörk fyrir efni og hluti sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli.

#### IV. Samráð.

Við samningu frumvarpsins var haft samráð við Matvælastofnun.

#### V. Mat á áhrifum.

Gert er ráð fyrir að skýr verkaskipting milli opinberra eftirlitsaðila og tilkynningarskylda eftirlitsskyldra aðila muni auka skilvirkni eftirlitsins en lögfesting frumvarpsins muni ekki leiða til aukinna útgjalda fyrir ríkissjóð eða sveitarfélög.

Kostnaður vegna eftirlitsins mun falla á innflytjendur og framleiðendur hérlendis og eftir atvikum aðra dreifingaraðila þessara vara.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Í 6. gr. laga nr. 93/1995 er eftirlit Matvælastofnunar tiltekið tæmandi talningu en eftirlit skv. 14. gr. laganna er ekki nefnt þar. Þannig er lagt til í 1. gr. frumvarpsins að Matvælastofnun fari með eftirlit með innflutningi þessara vara.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. er nýtt ákvæði sem kveður á um að heilbrigðisnefnd hafi opinbert eftirlit með framleiðslu og dreifingu efna og hluta sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli, þó að undanskildum innflutningi, sbr. 6. gr. laganna, en Matvælastofnun fer með það eftirlit skv. 1. gr. frumvarpsins. Þar sem lög nr. 93/1995 kveða ekki skýrt á um verkaskiptingu opinbers eftirlits með þessum vörum þykir rétt að tilgreina með skýrum hætti hver annist annars vegar eftirlit með framleiðslu og dreifingu þessara vara og hins vegar með innflutningi varanna.

Í 2. mgr. er nýtt ákvæði sem kveður á um að þeir sem framleiða eða flytja inn efni og hluti sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli skuli tilkynna heilbrigðisnefnd um starfsemi sína áður en hún hefst. Ekki er talið rétt að innflytjendur séu tilkynningarskyldir gagnvart Matvælastofnun þrátt fyrir að stofnunin fari með innflutningseftirlit með þessum vörum þar sem það eftirlit nær einungis til eftirlits á landamærum. Heilbrigðisnefndir munu eftir sem áður fara með eftirlit með þeim fyrirtækjum sem stunda innflutning og sinna stjórnáslu gagnvart þeim, svo sem ef grípa þarf til þvingunaraðgerða eftir að varan er komin inn í landið. Þetta eru sömu verklagsreglur og gilda um matvælin en við slíkt eftirlit er heildsali undir eftirliti heilbrigðisnefndar þrátt fyrir að Matvælastofnun fari með innflutningseftirlit.

Efni og hlutir sem ætlað er að snerta matvæli kunna að hafa áhrif á samsetningu matvæla, útlit þeirra, bragð eða lykt, sbr. reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1935/2004 sem var innleidd með reglugerð (IS) nr. 398/2008. Þar er vísað til þess að efni og hlutir sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli með beinum eða óbeinum hætti verði að vera nægilega óvirk til að efni berist ekki í matvæli í því magni sem gæti stofnað heilbrigði manna í hættu eða haft í för með sér óviðunandi breytingu á samsetningu matvæla eða spillt þeim á annan hátt. Ákvæði 3. mgr. er ætlað að ná yfir þessi áhrif efna og í samræmi við EES-löggjöfina vísar ákvæðið sérstaklega til þess að varan orsaki óviðunandi breytingu á samsetningu matvæla, spilli skynmatseiginleikum þannig að matvælin teljist óneysluhæf eða rýri gæði þeirra á annan hátt.

Í 3. mgr. eru gerðar breytingar á 1. mgr. 14. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli, m.a. til samræmis við hugtakanotkun þeirra laga. Þannig er hugtakið „efni og hlutir“ notað í frumvarpinu í stað hugtaksins „umbúða“ en fyrra hugtakið tekur m.a. til umbúða. Við breytingu á 2. og 3. mgr. 14. gr. gildandi laga með lögum nr. 29/2008 varð ósamræmi milli málsgreina í 14.

gr. laganna. Hugtakið dreifing er þannig notað til samræmis við 2. og 3. mgr. 14. gr. laganna. Loks er gert ráð fyrir skýrri reglugerðarheimild fyrir ráðherra til að setja reglugerð um efnainnihald og viðmiðunarmörk fyrir efni og hluti sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli.

Ákvæði 4. mgr. er efnislega óbreytt. Um er að ræða tvær breytingar á orðalagi sem fela ekki í sér efnislegar breytingar. Hugtakið „efni og hlutir“ er notað í stað hugtaksins „umbúða“ en fyrra hugtakið tekur m.a. til umbúða. Ákvæðið fjallar um rekjanleika umbúða og annarra efna og hluta sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli. Þá er einnig til áréttingar sérstaklega vísað til þess að ráðherra hafi með reglugerð heimild til að kveða á um skyldu innflytjenda, en núverandi ákvæði kveður einungis á um skyldu framleiðenda og dreifingaraðila í þessu sambandi. Þessi breyting er gerð til samræmis við önnur ákvæði frumvarpsins og til áréttingar enda þótt hugtakið dreifing nái til innflutnings samkvæmt lögnum. Markmið ákvæðisins er að auðvelda eftirlit og innköllun gallaðra vara og miðlun upplýsinga til neytenda. Framleiðendur og dreifingaraðilar efna og hluta skulu a.m.k. geta bent á þau fyrirtæki sem efnin og hlutirnir eru afgreidd frá. Gert er ráð fyrir skyldu þessara aðila á öllum stigum ferlisins. Kveðið er á um rekjanleika efna og hluta í 17. gr. reglugerðar (EB) nr. 1935/2004.

Ákvæði 5. mgr. vísar til þeirra úrræða sem eftirlitsaðili hefur ef efni og hlutir uppfylla ekki kröfur laga og stjórnvaldsfyrirmæla um þessar vörur eða ef matvæli uppfylla ekki kröfur laga og stjórnvaldsfyrirmæla þegar þessar vörur rýra hollustu eða gæði matvæla. Eftirlitsaðila er heimilt að takmarka eða stöðva dreifingu þessara vara.

Ákvæðið er byggt á 3. mgr. 14. gr. laga nr. 93/1995 og ekki er gerð breyting á þeim úræðum sem eftirlitsaðili hefur haft skv. 14. gr. laganna. Í ákvæðinu er það áréttað sérstaklega að eftirlitsaðili geti brugðist við ef framleiðendur, innflytjendur og dreifendur brjóta gegn skyldum sínum skv. 3. mgr. 14. gr.

#### Um 3. gr.

Samkvæmt ákvæðinu skulu þeir sem framleiða, flytja inn eða dreifa efnum og hlutum sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli greiða eftirlitsgjald sem ekki er hærra en raunkostnaður við eftirlitið til að standa straum af tilgreindum kostnaðarþáttum við matvælaeftirlitið. Þetta er sama regla og gildir um matvælaeftirlit.

Þar sem skýra lagaheimild þarf til gjaldtöku vegna opinbers eftirlits er í 3. gr. frumvarpsins lögð til breyting á 1. másl. 1. mgr. 25. gr. laganna þannig að skýrt verði að opinber eftirlitsaðili hafi heimild til gjaldtöku fyrir eftirlitið. Jafnframt er bætt við 2. mgr. 25. gr. laganna efnisákvæði sem kveður á um heimild fyrir opinbera eftirlitsaðila til að innheimta gjald vegna viðbótareftirlits sem mögulega þarf að framkvæma vegna þessara vara.

#### Um 4. gr.

Í þessari grein er reglugerðarheimild ráðherra í 2. másl. 1. mgr. 31. gr. a um „tilkynningarskyldu þeirra sem framleiða eða flytja inn umbúdir fyrir matvæli og efni eða efna-blöndur sem nota á við framleiðslu og dreifingu matvæla“ felld brott úr lögnum, sbr. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins, enda ekki þörf á henni ef frumvarpið verður að lögum.

#### Um 5. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

## Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,  
skrifstofa opinberra fjármála:*

### **Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um matvæli, nr. 93/1995, með síðari breytingum (eftirlit, verkaskipting, gjaldskrárheimild).**

Markmið þessa frumvarps er m.a. að víkka gjaldtökuheimild núgildandi laga um matvælaeftirlit og skýra betur verkaskiptingu opinberra eftirlitsaðila á sviði matvælaeftirlits, þ.e. Matvælastofnunar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna. Samkvæmt núgildandi lögum um matvæli sinnir Matvælastofnun ýmiss konar innflutningseftirliti með matvælum. Frumvarp þetta gerir m.a. ráð fyrir því að til viðbótar þessu eftirliti muni stofnunin hafa eftirlit með þeim aðilum, fyrirtækjum og einstaklingum sem flytja inn efni og hluti sem ætlað er að komast í snertingu við matvæli. Framangreint eftirlit nær þannig til allra umbúða, íláta, áhalda, tækjabúnaðar, borðbúnaðar og allra efna sem slíkir hlutir eru samsettir úr og geta komist í snertingu við matvæli. Í frumvarpinu er því lagt til að þessi eftirlitsþáttur verði felldur inn í gjaldtökuheimild 25. gr. laganna er snýr að greiðslu kostnaðar vegna matvælaeftirlits. Sem fyrr er gert ráð fyrir að gjöldin verði ekki hærri en nemur raunkostnaði við eftirlitið eins og tilgreint er í núgildandi lögum.

Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2014 er gert ráð fyrir að tekjur af gjöldum vegna matvælaeftirlits Matvælastofnunar nemi 181,2 m.kr. en tekjurnar flokkast sem aðrar rekstrartekjur í bókhaldi ríkisins og fjármagna að hluta til fjárheimild Matvælastofnunar á fjárlagalið 04-234. Samkvæmt áætlun frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu er reiknað með að árlegur kostnaður Matvælastofnunar muni aukast um 1,5 m.kr., verði frumvarpið samþykkt, vegna aukins eftirlits og rannsókna. Á móti þessum kostnaði er hins vegar gert ráð fyrir samsvarandi hækkun tekna af gjöldum vegna matvælaeftirlits.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að tekjur og gjöld ríkissjóðs muni aukast um 1,5 m.kr. og að afkoma ríkissjóðs verði því óbreytt. Ekki hefur verið gert ráð fyrir þessum þessum breytingum í forsendum fjárlagafrumvarps fyrir árið 2014.