

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um matvæli og lögum um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr (eftirlit, upplýsingagjöf).

Frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

#### I. KAFLI

#### Breyting á lögum um matvæli, nr. 93/1995, með síðari breytingum.

##### 1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 22. gr. laganna:

- a. Við 6. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Heimilt er að draga úr tíðni eftirlits hjá matvæla fyrirtæki sem hefur vottun frá faggiltum aðila um að innra eftirlit fyrirtækisins uppfylli kröfur laga og reglna.
- b. Á eftir 6. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:  
Eftirlitsaðilar skulu flokka fyrirtæki eftir frammistöðu þeirra samkvæmt niðurstöðum úr eftirliti. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um slíka flokkun.
- c. Á eftir 2. másl. 8. mgr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Matvælastofnun og heilbrigðisnefndir sveitarfélaga skulu halda sameiginlega fundi reglulega og eigi sjaldnar en tvisvar á ári.
- d. Við greinina bætist ný málsgrein, svohljóðandi:  
Heilbrigðisnefndir sveitarfélaga skulu skrá og birta upplýsingar um matvælaeftirlit með sama hætti og Matvælastofnun gerir á grundvelli þessara laga og reglugerða um þau efni sem settar eru samkvæmt lögnum.

##### 2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 28. gr. a laganna:

- a. 3. mgr. orðast svo:  
Birta skal opinberlega upplýsingar um flokkun fyrirtækja eftir frammistöðu þeirra samkvæmt matvælaeftirliti, sbr. 7. mgr. 22. gr. Heimilt er einnig að ákveða birtingu á eftirlitsskýrslum sem flokkunin byggist á. Ráðherra ákveður með reglugerð með hvaða hætti frammistöðuflokkun er birt. Hann getur ákveðið að birta flokkunina í heild en einnig að birta aðeins lista yfir fyrirtæki sem flokkast í tiltekinn flokk eða flokka. Einnig skal kveðið á um í reglugerð hvort birta skuli eftirlitsskýrslurnar. Þá skal ráðherra setja með reglugerð reglur um birtingu niðurstaðna almenns matvælaeftirlits eða upplýsinga sem falla undir 18. gr. a. Ráðherra getur m.a. ákveðið í reglugerðinni að kæra fresti ekki réttaráhrifum opinberrar birtingar og jafnframt ákveðið að vissar upplýsingar skuli ekki birtar. Slíkar reglur skulu kveða á um framsetningu og inntak birtingarinnar, m.a. að birtingin sé rafræn og á hvaða tímamarki skuli birta slíkar upplýsingar.

- b. Við greinina bætist ný málsgrein, svohljóðandi:  
Eftirlitsaðilar skulu greina opinberlega frá ákvörðunum sem fela í sér:
- stöðvun eða verulega takmörkun á starfsemi matvælafyrirtækis,
  - sölustöðvun og innköllun á vörum sem ekki teljast öruggar til neyslu.
  - áminningu og álagningu dagsekta.

## II. KAFLI

### **Breyting á lögum um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr, nr. 66/1998, með síðari breytingum.**

#### 3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- Orðin „héraðsdýralækna, sérgreinadýralækna“ í a-lið 2. mgr. falla brott.
1. másl. e-liðar 2. mgr. orðast svo: skipulagningu, gagnaöflun, sýnatökur, rannsóknir, skýrslugerð og aðrar aðgerðir varðandi dýrasjúkdóma, heilbrigðissskoðun sláturafurða og heilbrigðiseftirlit með framleiðslu mjólkur.

#### 4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

1. mgr. fellur brott.
- Við 2. mgr. bætist nýr málslíður, sem verður 1. másl., svohljóðandi: Héraðsdýralæknar starfa á umdæmisstofum Matvælastofnunar.
- Í stað orðsins „umdæmisskrifstofu“ í 2. mgr. kemur: umdæmisstofu.
- Í stað orðsins „umdæmisskrifstofur“ í 3. mgr. kemur: umdæmisstofur.

#### 5. gr.

Fyrirsögn IV. kafla laganna verður: **Héraðsdýralæknar.**

#### 6. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2019 nema a-liður 2. gr. sem öðlast gildi 1. janúar 2021.

## Greinargerð.

### 1. Inngangur.

Framlagning þessa frumvarps er liður í úrbótum sem voru lagðar til í skýrslu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um Matvælastofnun (146. löggjafarþing 2016–2017, þingskjal 499, 370. mál). Með þessu frumvarpi eru lagðar til breytingar á ákvæðum sem varða Matvælastofnun og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga í þeim tilgangi að samræma eftirlit og upplýsingagjöf þessara eftirlitsaðila.

Frumvarpið er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Samhliða frumvarpi þessu er lagt fram frumvarp til laga um Matvælastofnun.

### 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í skýrslu sinni til Alþingis frá nóvember 2013 hvatti Ríkisendurskoðun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið til að beita sér fyrir því að sett yrðu rammalög um Matvælastofnun, þar sem m.a. væri kveðið skýrt á um hlutverk hennar, verkefni, stjórnun og önnur lög sem um starfsemina gilda. Þá fékk sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra tvo sérfræðinga til að gera úttekt á starfsemi Matvælastofnunar sem lauk með framangreindri skýrslu ráðherra um Matvælastofnun. Meðal þess sem lagt er til í skýrslu þeirra er að endurskoða lögin um

stofnunina. Frumvarp til heildarlaga um Matvælastofnun er lagt fram samhliða frumvarpi þessu. Lög um Matvælastofnun eru stutt og fjalla um uppbyggingu stofnunarinnar, hlutverk, heimildir til framsals o.s.frv. Matvælastofnun annast síðan stjórnsýslu og hefur eftirlit með ákvæðum annarra laga. Þegar farið var að endurskoða ýmsa þætti varð ljóst að gera þyrfti breytingar á ákvæðum annarra laga samhliða nýjum lögum um Matvælastofnun. Fyrst og fremst er um að ræða vissar breytingar á matvælalögum, en einnig þykir rétt að breyta ákvæðum sem varða héraðsdýralækna og umdæmisstofur Matvælastofnunar.

Meðal þess sem talin hefur verið þörf á að skýra eru heimildir og skyldur Matvælastofnunar til upplýsingagjafar um þau efni sem stofnunin hefur eftirlit með. Matvælastofnun, eins og öðrum stofnunum ríkisins, ber að fara eftir upplýsingalögum, nr. 140/2012. Í þeim lögum er mælt fyrir um heimildir stofnana til að veita upplýsingar að eigin frumkvæði og um rétt almennings til að kalla eftir upplýsingum um starfsemi stjórnvalda og takmarkanir á þeim rétti. Matvælastofnun hefur sett sér upplýsingastefnu með það að markmiði að veita neytendum, eftirlitsþegum og eftirlitsaðilum hagnýtar upplýsingar sem varða og stuðla að neytendavernd, matvælaöryggi, plöntuheilbrigði og heilbrigði og velferð dýra. Á undanförunum árum hefur verið kallað eftir því að veittar séu meiri upplýsingar um mál sem varða hag neytenda. Þegar horft var á mögulegar leiðir við að kveða á um ítarlegri upplýsingagjöf var talið rétt að gera breytingar á matvælalögum í stað þess að hafa ákvæði í frumvarpi um Matvælastofnun. Ástæða þess er tvíþætt. Í fyrsta lagi er það vandkvæðum bundið að setja eina reglu sem nær til allrar starfsemi Matvælastofnunar. Stofnunin hefur með höndum eftirlit með ýmsum lögum, t.d. lögum um matvæli, lögum um velferð dýra og lögum um sjávarafurðir. Þegar kemur að upplýsingagjöf um matvæli koma önnur sjónarmið til skoðunar heldur en þegar lög um velferð dýra eiga í hlut. Almennigur á rétt til aðgangs að upplýsingum er varða matvæli og velferð dýra en þegar kemur að lögum um velferð dýra eru takmarkanir sem taka ber tillit til sem eiga síður við þegar kemur að lögum um matvæli eða öðrum lögum. Einstaklingar, sem eru undir eftirliti Matvælastofnunar samkvæmt lögum um velferð dýra, eiga stjórnarskrárvarinn rétt til friðhelgi einkalífs auk þess sem persónuverndarlöggjöf setur takmarkanir við því hve miklar upplýsingar um hagi einstaklinga heimilt er að birta. Í öðru lagi er talin þörf á því að kveða á um upplýsingagjöf í lögum um matvæli frekar en í lögum um Matvælastofnun þar sem kveða þarf jafnframt á um upplýsingagjöf af hálfu heilbrigðisnefnda sveitarfélaga. Í 22. gr. laga um matvæli segir: „Heilbrigðisnefnd hefur undir yfirumsjón Matvælastofnunar opinbert eftirlit með framleiðslu og dreifingu matvæla. Matvælastofnun hefur þó opinbert eftirlit með matvælum sem falla undir ákvæði 6. gr.“ Eftirlit með lögum um matvæli er samkvæmt þessu í höndum tveggja aðila. Raunar eru aðilarnir ellefu þar sem heilbrigðisnefndir sveitarfélaga eru tíu á landsvísi og er hver um sig sjálfstætt stjórnvald. Það er ekki síður mikilvægt, og jafnvel mikilvægara, að neytendur fái upplýsingar um niðurstöður eftirlits heilbrigðisnefnda sveitarfélaga þar sem eftirlitsþegar þeirra standa neytendum næst. Hafa heilbrigðisnefndirnar til að mynda eftirlit með verslunum, stóreldhúsum og veitingastöðum.

Annað atriði sem skoða þarf er með hvaða hætti upplýsingum er miðlað til neytenda. Almennigur á í dag rétt á því samkvæmt upplýsingalögum að fá aðgang að alls kyns upplýsingum um eftirlit Matvælastofnunar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaga. Það er hins vegar talið æskilegt að neytendur fái upplýsingar sem auðveldi þeim að taka upplýstar ákvarðanir um neyslu sína og hvert þeir beina viðskiptum sínum. Í Danmörku hefur verið tekið í gagnið svokallað „broskallakerfi“ sem miðar að því að veita upplýsingar um hvernig fyrirtæki standa sig í því að framfylgja lögum og reglum sem um þau gilda. Fyrirtækjum sem vel standa sig er gefinn broskall, miðlungsfyrirtæki fá „hlutlaust munnbragð“ en þau sem lakar standa sig en uppfylla þó lágmarksreglur fá skeifu. Með þessu móti fá neytendur lýsandi mynd af frammistöðu fyrirtækja.

Nefna má aðra myndræna framsetningu við að miðla upplýsingum til neytenda sem er skráargatið sem er í gildi alls staðar á Norðurlöndunum. Hér á landi er í gildi reglugerð nr. 428/2015 um notkun Skráargatsins við markaðssetningu matvæla. Neytendur sem sjá matvæli sem eru merkt með skráargatsmerkinu eiga að hafa fullvissu um að þar séu á ferð matvæli sem uppfylla ákveðin skilyrði varðandi samsetningu næringarefna.

Þegar lítið er til möguleika á því með hvaða hætti skuli koma upplýsingum á framfæri við neytendur með sambærilegum hætti hefur verið horft til áhættu- og frammistöðuflokkunarkerfis sem notað er við eftirlit á starfsstöðvum matvælafyrirtækja. Þessu kerfi var komið á 2012 og var fyrirmynd þess sótt til sænskra stjórnvalda. Áhættuflokkun fer þannig fram að notast er við skýrt afmarkaðar skilgreiningar á áhættu starfseminnar og stærð og umfangi fyrirtækja. Fyrirtæki eru flokkuð í áhættuflokka, sem ákvarða hver grunneftirlitsþörf er í hverri starfsstöð. Síðan er viðbótartímum bætt við vegna eftirlits með merkingum matvæla. Frammistöðuflokkun fer síðan fram þannig að horft er til frammistöðu fyrirtækja í opinberu eftirliti og þau flokkuð samkvæmt því. Þessi flokkun hefur áhrif á mat á eftirlitsþörf fyrirtækisins en fyrirtæki hafa þannig beinan ávinning af því að standa sig vel þar sem þau þurfa þá minna eftirlit og greiða því lægri eftirlitsgjöld. Fyrirtæki byrja í flokki B. Með góðri útkomu úr úttektum Matvælastofnunar geta fyrirtæki færst í flokk A sem felur í sér að tíðni eftirlits minnkar að ákveðnu marki. Á sama hátt geta fyrirtæki, sem ítrekað þarf að gera athugasemdir við, færst í flokk C sem kallar á tíðara eftirlit.

Frumvarp þetta kveður á um að eftirlitsaðilar skuli flokka fyrirtæki eftir frammistöðu þeirra samkvæmt niðurstöðum úr eftirliti. Þá skuli heilbrigðisnefndir sveitarfélaga taka upp sams konar flokkun á matvælafyrirtækjum og birta upplýsingar um matvælaeftirlit með sama hætti og Matvælastofnun. Markmiðið með þessu er að allir opinberir eftirlitsaðilar notist við sama áhættu- og frammistöðuflokkunarkerfi í eftirliti sínu. Það er misjafnt hve langt heilbrigðisnefndir sveitarfélaga eru komnar í því að taka upp þetta kerfi. Grundvöllur þess að hægt verði að birta upplýsingar um frammistöðu fyrirtækja er að allir eftirlitsaðilar notist við samræmt kerfi í eftirliti.

Með frumvarpinu er síðan kveðið á um það að frá 1. janúar 2021 skuli birta opinberlega upplýsingar úr flokkun á frammistöðu fyrirtækja. Frá þessum tíma fá neytendur upplýsingar um flokkun matvælafyrirtækja eftir frammistöðu þeirra. Ekki er talið skynsamlegt að skylda opinbera eftirlitsaðila til að birta þessar upplýsingar strax frá og með 1. janúar 2019 þegar önnur ákvæði frumvarpsins eiga að taka gildi. Eins og áður segir eru heilbrigðisnefndir sveitarfélaga komnar mislangt við að hefja áhættu- og frammistöðuflokkun. Til að birting upplýsinga um frammistöðuflokkun fyrirtækja sé marktæk þurfa eftirlitsferðir að vera á bak við flokkun fyrirtækja. Gefa verður fyrirtækjum, sem í upphafi eru sett í flokk B, tækifæri til að koma sér upp í A-flokk. Þá þarf jafnframt að gefa fyrirtækjum, sem eru nú þegar í flokki B eða C samkvæmt áhættu- og frammistöðuflokkunarkerfinu, færi á að gera úrbætur í ljósi nýrra reglna um birtingu upplýsinga um frammistöðuflokkun. Frumvarpið gerir ráð fyrir að ráðherra ákveði með reglugerð með hvaða hætti upplýsingar um frammistöðuflokkun verði birtar. Fram hafa komið tvenns konar áhyggjur hagsmunaaðila af fyrirhugaðri birtingu þessara upplýsinga. Annars vegar telja þeir hæpið að birta slíka flokkun meðan ekki sé betra samræmi í eftirliti milli mismunandi eftirlitsaðila, og hins vegar telja þeir ótækt að birta A-, B-, C-flokkun með þeim hætti sem flokkunarkerfið virkar, þ.e. að öll fyrirtæki byrji í B-flokki og geti síðan unnið sig upp eða fallið um flokk eftir frammistöðu. Það að byrja í B-flokki gefi viðkomandi fyrirtæki neikvæða ímynd að tilefnislausu.

Í frumvarpinu er kveðið á um heimild til að ákveða birtingu á eftirlitsskýrslum sem flokkunin byggist á. Í dag er ekki skylda til birtingar þessara upplýsinga og byggist upplýsingagjöf á

upplýsingalögum, nr. 140/2012. Í frumvarpinu er síðan kveðið á um að ráðherra skuli ákveða með reglugerð með hvaða hætti frammistöðuflokkun er birt og einnig hvort birta skuli eftirlitsskýrslur.

Við mat á ákvæðum um upplýsingagjöf var metið hvort þörf væri á sérstöku ákvæði varðandi heimildir Matvælastofnunar til að birta upplýsingar um ákvarðanir heilbrigðisnefnda sveitarfélaga í kjölfar dóms Hæstaréttar nr. 563/2016 frá 18. maí 2017 í máli Matvælastofnunar gegn Kræsingum ehf. Matvælastofnun hafði áfrýjað dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 2. júní 2016 um skaðabótaskyldu vegna tjóns í kjölfar tilkynningar sem stofnunin hafði birt á heimasíðu sinni um niðurstöður rannsóknar á kjötinnihaldi íslenskra matvara. Var það niðurstaða Hæstaréttar að það hefði verið á verksviði Heilbrigðiseftirlits Vesturlands að annast um eftirlit með framleiðslu og dreifingu á umræddum matvælum. Þá hefði það verið sami eftirlitsaðili sem hefði heimild til þess að birta niðurstöður úr slíku eftirliti. Hefði Matvælastofnun brostið heimild að lögum til þess að standa að birtingu tilkynningarinnar, sem hefði samkvæmt því verið ólöglegt. Við skoðun á þörfinni fyrir þessu er þó talið að ráðherra hafi fullnægjandi heimild að lögum til að kveða á um þetta með breytingu á reglugerð nr. 320/2012 um birtingu niðurstaðna vegna eftirlits með matvælum.

Í frumvarpi til laga um Matvælastofnun, sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu, er ákvæði um héraðsdýralækna og umdæmisskrifstofur Matvælastofnunar. Héraðsdýralækna eru nú starfsmenn Matvælastofnunar og þykir því rétt að starf þeirra og umdæmissstofa falli undir þau lög. Í dag er kveðið á um héraðsdýralækna í lögum nr. 66/1998, um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr, og er nauðsynlegt að gera breytingar á þeim lögum til samræmis við frumvarp til laga um Matvælastofnun þar sem það er ekki talið heppilegt að kveðið sé á um yfirstjórn og eftirlit með störfum héraðsdýralækna í öðrum lögum.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Breytingar sem lagðar eru til á lögum um matvæli miða annars vegar að því að veita matvælaframleiðendum sveigjanleika í því að geta fengið úttektir faggiltra aðila metnar þegar eftirlitsaðili ákvarðar þörfina á eftirliti í tilteknu matvæla fyrirtæki. Hins vegar miða breytingarnar að því að bæta upplýsingar sem neytendur fá. Í 2. kafla hér að framan var fjallað um áhættu- og frammistöðuflokkun í eftirliti.

Með frumvarpi þessu er lagt til að allir eftirlitsaðilar, þ.e. Matvælastofnun og heilbrigðisnefndir sveitarfélaga, skuli flokka fyrirtæki eftir frammistöðu þeirra samkvæmt niðurstöðum úr eftirliti. Er mælt til þess að ráðherra kveði nánar á um þessa flokkun í reglugerð. Það er meginregla varðandi það eftirlit sem Matvælastofnun og heilbrigðisnefndir hafa með höndum að það skuli vera áhættumiðað. Skv. 22. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli, skal tíðni opinbers eftirlits vera regluleg og í réttu hlutfalli við áhættuna, að teknu tilliti til niðurstaðna úr eftirliti og samkvæmt eftirlitsáætlun. Matvælastofnun skal auk þess vinna að samræmingu krafna sem gerðar eru til starfsemi á sviði matvælaeftirlits og því að slíkum kröfum sé framfylgt. Með þessu frumvarpi eru skyldur opinberra eftirlitsaðila útvíkkaðar hvað varðar framkvæmd eftirlitsins þannig að eftirlitsaðilar skuli flokka fyrirtæki eftir frammistöðu þeirra samkvæmt niðurstöðum úr eftirliti. Ráðherra er falið að setja í reglugerð nánari ákvæði um slíka flokkun.

Þá er kveðið á um ríkari skyldur opinberra eftirlitsaðila að því er varðar skráningu og birtingu upplýsinga. Er lagt til að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga skuli skrá og birta upplýsingar um matvælaeftirlit með sama hætti og Matvælastofnun gerir á grundvelli frumvarps þessa og reglugerða um þau efni sem settar eru samkvæmt lögum.

Þá eru lagðar til breytingar á 3. mgr. 28. gr. a laganna, sem taka eiga gildi 1. janúar 2021, um að birta skuli opinberlega upplýsingar varðandi flokkun á frammistöðu fyrirtækja. Þá verði

einnig heimilt að ákveða birtingu á eftirlitsskýrslum sem flokkunin byggist á. Ráðherra er falið að kveða á um það með reglugerð með hvaða hætti frammistöðuflokkun er birt og einnig hvort birta skuli eftirlitsskýrslurnar. Áfram er kveðið á um það í 3. mgr. 28. gr. a að ráðherra skuli jafnframt setja með reglugerð reglur um birtingu niðurstaðna almenns matvælaeftirlits eða upplýsinga sem falla undir 18. gr. a og að ráðherra geti m.a. ákveðið að kæra fresti ekki réttaráhrifum opinberrar birtingar og jafnframt ákveðið að vissum upplýsingum sé haldið leyndum. Slíkar reglur skulu kveða á um framsetningu og inntak birtingarinnar, m.a. að birtingin sé rafræn og á hvaða tímamarki skuli birta slíkar upplýsingar. Hér er um sams konar texta að ræða og í gildandi ákvæði.

Í II. kafla þessa frumvarps eru lagðar til breytingar á lögum nr. 66/1998, um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr. Í frumvarpi til laga um Matvælastofnun, sem lagt er fram samhliða þessu frumvarpi, er lagt til að ákvæði um umdæmisskrifstofur með héraðsdýralæknum færist í þau lög. Í a-lið 2. mgr. 5. gr. laga nr. 66/1998 segir að Matvælastofnun skuli m.a. annast yfirstjórn og eftirlit með störfum héraðsdýralækna, sérgreinadýralækna, dýralækna og annarra heilbrigðisstarfsmanna dýra sem leyfi hafa samkvæmt lögnum. Í dag eru héraðsdýralæknar og sérgreinadýralæknar starfsmenn Matvælastofnunar og því merkingarlaust að hafa í öðrum lögum ákvæði um yfirstjórn og eftirlit með störfum þeirra. Frumvarp þetta leggur því til að felldar verði niður tilvísanir til héraðsdýralækna og sérgreinadýralækna í upptalningu á þeim heilbrigðisstarfsmönnum dýra sem Matvælastofnun á að hafa eftirlit með.

Þá eru lagðar til breytingar á 11. gr. laganna sem er í IV. kafla. Fyrirsögn kaflans, „Umdæmi héraðsdýralækna“, er breytt í „Héraðsdýralæknar“. Í frumvarpi til laga um Matvælastofnun er lagt til að ákvæði er varða umdæmisskrifstofur Matvælastofnunar verði færð í ný lög um stofnunina. Þar er einnig gert ráð fyrir því að umdæmin verði ekki lengur skilgreind í lögum, heldur ákveði ráðherra þau með reglugerð. Í 11. gr. laga nr. 66/1998, um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr, er kveðið á um fjölda og skiptingu umdæmisskrifstofa. Breyta þarf þessu ákvæði til samræmis við efni frumvarps um Matvælastofnun. Ekki eru lagðar til frekari breytingar á lögnum þar eð í gangi er heildarendurskoðun á þeim ásamt lögum nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, og lögum nr. 54/1990, um innflutning dýra.

#### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Frumvarpið hefur verið metið með hliðsjón af samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið annars vegar og hins vegar með tilliti til sjálfstjórnar sveitarfélaga.

Breytingar sem lagðar eru til á lögum nr. 93/1995, um matvæli, eru í samræmi við ESB-gerðir á sviði matvælaöryggis sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn og ná til Íslands, einkum reglugerð (ESB) nr. 882/2004 um opinbert eftirlit til að staðfesta að lög um fóður og matvæli og reglur um heilbrigði og velferð dýra séu virt, sem innleidd hefur verið í íslenskan rétt.

Samband íslenskra sveitarfélaga vakti athygli á því í umsögn sinni um frumvarp þetta að hætta kunni að vera á því að tillaga um birtingu á upplýsingum hafi í för með sér að heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga sé sett undir reglugerðarvald ráðuneytisins sem sé ákveðið inngríp í sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga. Þá beri að hafa í huga sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga, sbr. 4. tölul. 3. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, segir að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið telur að þær tillögur, sem lagðar eru til með þessu frumvarpi, samræmist reglum um sjálfstjórn sveitarfélaga. Í sjálfstjórn sveitarfélaga felst að íbúar sveitarfélaga hafa lýðræðislegan rétt til að kjósa stjórn sveitarfélags í almennum

kosningum, sem síðan hafi tiltekið sjálfstæði innan stjórnsýslukerfisins; að hún ráði sjálf mál-efnum sínum innan vissra marka. Hins vegar er viðurkennt að löggjafinn geti sett reglur sem fela ráðherra að setja reglugerðir um verkefni þeirra eða stjórnsýslu og það er hægt að fela ráðherra valdheimildir til þess að kveða upp úrskurði í tilefni afkærum á hendur sveitarfélögum. Slíkt er tilfellið þegar heilbrigðisnefndum sveitarfélaga var falið matvælaeftirlit samkvæmt lögum nr. 93/1995, um matvæli. Í I. kafla þessa frumvarps er mælt fyrir um tiltekin atriði varðandi fyrirkomulag matvælaeftirlits og upplýsingagjöf um útkomu þess. Verður ekki séð að slíkar breytingar teljist brjóta í bága við regluna um sjálfstjórn sveitarfélaga.

## 5. Samráð.

Frumvarp þetta varðar fyrst og fremst Matvælastofnun og heilbrigðisnefndir sveitarfélaga. Það hefur jafnframt áhrif á matvælafyrirtæki og neytendur. Í upphafi starfsins var eftirtöldum aðilum boðið til fundar til að kynna áform um lagabreytingar: Bændasamtökum Íslands, Dýralæknafélagi Íslands, Dýraverndarsambandi Íslands, Félagi atvinnurekenda, Landssambandi sláturleyfishafa, Neytendasamtökunum, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtökum heilbrigðiseftirlitssvæða, Samtökum iðnaðarins og Samtökum verslunar og þjónustu. Fulltrúar mættu frá Bændasamtökum Íslands, Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði, Samtökum atvinnulífsins og Samtökum heilbrigðiseftirlitssvæða. Á fundinum var farið yfir helstu þætti sem til skoðunar voru, bæði varðandi breytingar á matvælalögum og lögum um Matvælastofnun, svo sem um samræmingu í eftirliti, upplýsingamál og skipulag Matvælastofnunar.

Drög að frumvarpinu voru kynnt á vef Stjórnarráðsins í júlí 2017 og bárust umsagnir frá Bændasamtökum Íslands, Dýralæknafélagi Íslands, Félagi atvinnurekenda, Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, Sambandi íslenskra sveitarfélaga (sem skilaði jafnframt framhaldsumsögn), Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi og starfshópi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um endurskoðun laga um dýrasjúkdóma og dýralækna. Þá skiluðu Samtök atvinnulífsins, Samtök ferðaþjónustunnar, Samtök iðnaðarins og SVÞ – Samtök verslunar og þjónustu sameiginlegri umsögn. Haldinn var annar fundur með þeim hagsmunasamtökum sem sendu umsögn um frumvarpið, auk þess sem sérstakt samráð var við Matvælastofnun, heilbrigðisnefndir sveitarfélaga og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Í umsögn Bændasamtaka Íslands segir að breytingar, sem lagðar eru til, séu flestar til bóta. Bændasamtökin telja að skýra þurfi betur hvað átt sé við með „verulegri takmörkun“ á starfsemi matvælafyrirtækis eins og talað er um í 5. gr. frumvarpsins (sem nú er b-liður 2. gr.). Bændasamtökin telja tillögur um frammistöðuflokkun og birtingu hennar, sbr. a-lið 2. gr., skynsamlegar sem og að gefa aðlögunartíma. Bændasamtökin telja brottfall ákvæða um sérgreina-dýralækna vera skiljanlegt en samtökin leggja áherslu á að það megi ekki verða til þess að ábyrgð á verkefnum núverandi sérgreina-dýralækna, svo sem sóttvarnadýralækni, verði óljós innan Matvælastofnunar. Loks eru sjónarmið endurtekin í umsögn sem komið var á framfæri við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið í kjölfar verkfalls dýralækna 2015 að því er varðar dýravelferðarmál. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið ákvað eftir yfirferð umsagna að endurskoðun á ákvæðum um sérgreina-dýralækna skyldi bíða og fara fram samhliða heildar-endurskoðun á lögum nr. 66/1998, um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr. Orðið „sérgreina-dýralækni“ skyldi þó fellt brott úr 2. mgr. 5. gr. laganna, sbr. a-lið 3. gr. þessa frumvarps.

Í umsögn Dýralæknafélags Íslands segir að vegna þeirrar vinnu sem nú er í gangi um endurskoðun laga um dýralækna og dýrasjúkdóma sé eðlilegast að hafna öllum breytingum á lögum um dýralækna og heilbrigðisstarfsmenn dýra. Sérstaklega hefur félagið áhyggjur af þeim atriðum sem fella eigi brott í frumvarpinu en muni ef til vill ekki verða tekin upp í nýjum lögum

um dýralækna. Félagið leggi áherslu á að mikilvægi og hlutverk dýralækna sé skýrt skilgreint í íslensku regluverki og lýsir í því sambandi yfir áhyggjum af stöðu sérgreinadýralækna. Störf þeirra varði dýraheilbrigði og dýrasjúkdóma og yfirlæknir sé þeirra faglegi yfirmaður. Full-yrðingar í athugasemdum við frumvarp um að ábyrgðarmenn telji að ákvæði um sérgreinadýralækna „þjóni vart tilgangi lengur“ séu marklausar og algjörlega órökstuddar. Sérgreinadýralæknar hafi verið starfandi í landinu í áratugi og séu stöður þeirra hugsaðar sem fagstöður sérfræðinga um heilbrigði og sjúkdóma hvernar búfjártegundar. Eigi sérgreinadýralæknar ekki að vera innan Matvælastofnunar verði að finna stöðugildum þeirra og verkefnum er lúta að rannsóknum á dýrasjúkdómum annan stað á opinberri stofnun til að tryggja framtíð landbúnaðar og matvælaframleiðslu. Þá sé ekkert í núgildandi lögum sem kemur í veg fyrir að Matvælastofnun ráði sérfræðinga í einstökum málaflokkum án þess að það þurfi að bitna á stöðum sérgreinadýralækna. Þá er bent á að heimild Matvælastofnunar til að fela héraðsdýralæknum að annast verkefni í öðrum umdæmum, sem er í gildandi lögum og frumvarpi þessu, hafi valdið miklu álagi á héraðsdýralækna þegar önnur héruð hafa verið án héraðsdýralækna. Brotið hafi verið á héraðsdýralæknum með því að gera þeim að gegna samtímis tveimur stórum héruðum. Telur félagið að fella eigi þessa heimild úr lögum. Í umsögn sinni vísar félagið einnig til 9. og 12. gr. laga um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr og segist treysta að ákvæðin verði endurskoðuð í heildarendurskoðun sem framundan er. Það sé óeðlilegt að skylda dýralækna sem ekki þiggja opinber laun til að sinna vaktþjónustu nema sérstakur samningur sé gerður við viðkomandi. Þessi texti leiði af sér óeðlilegt valdboð Matvælastofnunar yfir sjálfstætt starfandi dýralæknum. Loks hafnar félagið hugmyndum um að vottun þriðja aðila geti leitt til lækkunar á eftirlitstíðni opinberra eftirlitsaðila hjá matvælafyrirtækjum. Slíkt fyrirkomulag hafi verið reynt í fiskvinnslu og lagt niður. Félagið telur það ekki hafið yfir vafa að fyrirtæki geti keypt gæðavottun hjá faggiltum þriðja aðila vegna hagrænna tengsla sem geta myndast milli aðila. Ráðuneytið fellst að hluta til á athugasemdir Dýralæknafélags Íslands og hefur horfið frá fyrirhuguðum breytingum á ákvæðum um sérgreinadýralækna ef frá er talið að í a-lið 3. gr. þessa frumvarps er lagt til að orðið „sérgreinadýralæknir“ falli brott. Varðandi breytingar, sem lagðar eru til á lögum um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr er varða héraðsdýralækna, þá ber að skoða þær í samhengi við frumvarp til laga um Matvælastofnun sem lagt er fram samhliða frumvarpi þessu. Telur ráðuneytið að þar sem héraðsdýralæknar eru í dag starfsmenn Matvælastofnunar sé rétt að mælt sé fyrir um starf þeirra í lögum um Matvælastofnun. Þá telur ráðuneytið rétt að í stað þess að mæla fyrir um fjölda og afmörkun umdæma héraðsdýralækna sé rétt að hafa slík ákvæði í reglugerð. Aðstæður geti breyst og valdið því að rétt sé að færa mörkin til og eðlilegt að það sé mögulegt án lagabreytingar. Loks telur ráðuneytið að matvælafyrirtæki sem hafa vottun um að innra eftirlit sé í samræmi við lög og reglur eigi að fá slíkt metið þegar eftirlitsþörf er ákvörðuð. Ekki sé verið að kveða á um að slík fyrirtæki losni undan opinberu eftirliti.

Í umsögn Félags atvinnurekenda segir að flest ákvæði séu til bóta að mati þess. Því er fagnað að heimilt verði að draga úr tíðni eftirlits fyrirtækja sem hafa vottun frá faggiltum aðilum um að innra eftirlit fyrirtækisins uppfylli kröfur laga og reglna. Félagið gerir ekki athugasemdir við frammistöðuflokkun en telur að varlega beri að fara við opinbera birtingu þar sem öll fyrirtæki hafi fullgilt starfsleyfi burtséð frá flokkun þeirra í A-, B- eða C-flokk. Mögulega væri minna íþyngjandi leið að birta nöfn þeirra fyrirtækja sem eru í A-flokki. Félagið styður hins vegar eindregið að upplýsingar um alvarlega misbresti séu birtar. Loks er lögð áhersla á að nauðsynleg vinna vegna áhættuflokkunar leiði ekki af sér hækkun eftirlitsgjalda hjá fyrirtækjum. Eftir yfirferð ráðuneytisins yfir athugasemdir við frumvarpsdrög er lagt til að ráðherra hafi svigrúm samkvæmt lögum til að ákveða með hvaða hætti upplýsingar úr frammistöðuflokkun eru



birtar. Markmiðið er að birta flokkunina í heild og þá í formi broskalla að danskri fyrirmynd, en þó kemur til greina í upphafi að láta nægja að birta einungis lista yfir fyrirtæki sem best standa sig. Það þarf óneitanlega tíma til að samræma matvælaeftirlitið betur en nú er og mun það verða forgangsverkefni Matvælastofnunar næstu árin.

Í umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur er tekið undir hugmynd um að draga úr tíðni eftirlits hjá fyrirtækjum sem hafa vottun frá faggiltum aðilum. Þó telur heilbrigðiseftirlitið að ákvæðinu eigi að breyta þannig að heimildin sé ekki bundin við faggilta aðila heldur einnig opinbera eftirlitsaðila og að krafa sé gerð um að matvælaeftirlitið hafi haft samning við sama vottunaraðila í þrjú ár. Er minnt á að ekki sé góð reynsla af faggiltum skoðunarstofum í matvælaeftirliti og þurfi starfsumhverfi þeirra að vera traust. Varðandi ákvæði um skyldu eftirlitsaðila til að flokka fyrirtæki eftir frammistöðu þá er það álit heilbrigðiseftirlitsins að umfjöllun sé full einskorðuð við kerfið sem Matvælastofnun hefur notað og telur alls ekki mega einskorða þetta ákvæði við það kerfi. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hefur ákveðnar efasemdir um kerfi Matvælastofnunar og hefur það sjálft verið að afla sér upplýsinga um kerfi í öðrum löndum sem séu frábrugðin kerfi Matvælastofnunar. Um ákvæði þess efnis að heilbrigðisnefndir skuli skrá og birta upplýsingar um matvælaeftirlit með sama hætti og Matvælastofnun segir heilbrigðiseftirlitið að það sé flókið og illfrankvæmanlegt miðað við núverandi aðstæður. Heilbrigðiseftirlitssvæðum sé falið að annast eftirlit með mengunar-, umhverfis- og hollustuháttamálum auk matvælaeftirlits. Bent er á að á þessum tveimur sviðum séu mismunandi tölvukerfi og mismunandi eftirlitsskýrslur. Krafa um tvö ólík kerfi leiði til mikils kostnaðar fyrir heilbrigðiseftirlitssvæðin. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur telur að Matvælastofnun og Umhverfisstofnun ættu að koma sér upp samræmdu skráningar- og upplýsingakerfi sem aðrir eftirlitsaðilar gætu síðan notað. Jafnframt eigi að skoða að sameina þessar tvær stofnanir. Þá er sú skoðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur ítrekuð að sem mest eftirlit eigi að vera hjá heilbrigðiseftirlitssvæðunum. Bæta mætti við eftirlit fleiri eftirlitsstofnana í þessa einingu, t.d. Neytendastofu og Vinnueftirlits. Heilbrigðiseftirlitið telur að ákvæði um birtingu ákvarðana um sölustöðvun og innköllun á vörum sé óþarft þar sem það sé þegar ábyrgð stjórnenda matvælaeftirlitakerfi að upplýsa almenning og opinberan eftirlitsaðila um þetta. Sé það ekki gert eigi opinber eftirlitsaðili að upplýsa neytendur. Þá telur Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur að breytingar á reglum um birtingu ákvarðana geti leitt til aukins fjölda tilkynninga. Það geti dregið úr árvekni neytenda þegar sendar eru út tilkynningar um hættulegar vörur. Betri leið til að upplýsa neytendur sé að þeir geti séð niðurstöður úr eftirliti eða samandregnar niðurstöður eftirlits á aðgengilegan hátt. Ráðuneytið telur hugmyndir heilbrigðiseftirlitsins um þriggja ára samning við eftirlitsaðila vera óþarflega hamlandi. Hvað varðar ábendingar heilbrigðiseftirlitssvæðisins um frammistöðuflokkunarkerfi Matvælastofnunar þá telur ráðuneytið það skynsamlegustu lausnina að horfa til þess kerfis sem Matvælastofnun hefur þegar komið sér upp í stað þess að hefja vinnu við að innleiða nýtt kerfi. Matvælastofnun er með lögum falið yfirumsjónarhlutverk með matvælaeftirliti og mun mestur kostnaður falla á ríkið við að koma þessu kerfi á hjá heilbrigðiseftirlitssvæðum. Varðandi athugasemd um að birting sé illfrankvæmanleg við núverandi aðstæður er bent á að í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir gildistöku þess ákvæðis fyrr en 2021. Ráðuneytið gerir sér grein fyrir því að ákveðnar áskoranir kunni að vera við að birta upplýsingar sem varða matvælaeftirlit en ekki mengunar-, umhverfis- og hollustuháttamál. Markmiði frumvarpsins um bættu upplýsingagjöf verði hins vegar ekki náð betur fram á meðan matvælaeftirlit er skipulagt með þessum hætti samkvæmt lögum um matvæli. Ráðuneytið telur hugmyndir um að sameina Matvælastofnun og Umhverfisstofnun ekki vera raunhæfar en telur hins vegar að uppstokkun á eftirlitsskerfinu til enn frekari samræmingar, einföldunar og hagræðingar eigi að taka til skoðunar.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga segir að sambandið taki í meginatriðum undir þær áherslur sem fram koma í frumvarpinu. Er talið, varðandi þann möguleika að draga úr tíðni skv. 1. gr. frumvarpsins, að kveða megi fastar að orði þannig að það beri að draga úr tíðni eftirlits. Þá er talið að tilefni geti verið til að skoða hvort frumvarpið feli í sér aukinn kostnað fyrir heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga. Loks segir um ákvæði um skráningu og birtingu upplýsinga að slík breyting sé eðlilegur þáttur í samræmingu eftirlits sem tilefni sé til að kveða skýrar á um. Þó telur sambandið hættu á að tillaga um birtingu á upplýsingum hafi í raun í för með sér að heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga sé sett undir reglugerðarvald ráðuneytisins sem sé ákveðið inngríp í sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga. Því er velt upp hvort ekki hafi verið unnt að ná nauðsynlegu samræmi með útgáfu leiðbeininga og viðmiðunarreglna skv. 8. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli. Þá er minnt á að við gerð stjórnarfrumvarpa beri að gæta samræmis við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar. Þar beri að hafa í huga sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga, sbr. 4. tölul. 3. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Um athugasemdir sambandsins vísast til 6. kafla um mat á áhrifum og um athugasemdir er varða sjálfstjórn sveitarfélaga vísast til 4. kafla um samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka ferðapjónustunnar, Samtaka iðnaðarins og SVP – Samtaka verslunar og þjónustu er a-lið 1. gr. frumvarpsdraganna fagnað. Samtökin gera ekki athugasemdir við flokkun fyrirtækja eftir frammistöðu þeirra en leggjast hins vegar alfarið gegn opinberri birtingu frammistöðuflokkunar fyrirtækja í A-, B- og C-flokk. Telja þau að slík birting geti verið misvísandi og benda á að fyrirtæki í öllum flokkum uppfylli í aðalatriðum kröfur laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Opinber birting sé til þess fallin að hafa skaðleg áhrif á fyrirtæki í B- og C-flokki. Það sé mikilvægt hvernig upplýsingar séu settar fram. Samtökin telja að það komi til greina að birta lista yfir fyrirtæki sem skara fram úr hverju sinni sem sé jákvæð nálgun og hvetji fyrirtæki til að gera enn betur og valdi síður misskilningi hjá neytendum. Þá benda samtökin á hættu á að frammistöðuflokkun eftir umdæmum heilbrigðiseftirlitssvæða verði misjöfn og að fyrirtæki fái mismunandi flokkun eftir því hvar á landinu þau eru. Dæmi um mismunandi kröfur heilbrigðiseftirlitssvæðanna séu þekkt. Bent er á að heilbrigðisnefndir starfi á vegum sveitarfélaga auk þess sem sveitarfélög reki starfsemi sem falli undir matvælalöggjöf. Þar sé hætta á hagsmunaárekstrum. Auk þess hafi heilbrigðiseftirlitssvæðin eftirlitshlutverk samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Fjöldi fyrirtækja starfi samkvæmt þeim auk matvælalaga og það gæti reynst örðugt að greina á milli atriða eftir því hvar þau eru flokkuð. Í ljósi alls þessa telja samtökin útilokað að fallast á að heilbrigðisnefndum sveitarfélaga verði falið að flokka fyrirtæki eftir frammistöðu. Áður en af því verði þurfi að koma til grundvallarbreyting á skipulagi eftirlits með fyrirtækjum og er skorað á atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðuneytið að beita sér fyrir henni sem sé mjög brýnt. Samtökin gera ekki athugasemdir við tilkynningar um ákvarðanir eftirlitsaðila sem kveðið er á um í 2. gr. frumvarpsins. Bent er á, komi til þess að eftirlitsskýrslur verði birtar opinberlega, mikilvægi þess að skýrslurnar verði einfaldar, skýrar og staðlaðar. Sérstaklega þurfi að kveða á um andmælarétt fyrirtækja áður en skýrslur eru birtar. Loks segir í umsögninni að frestur til 1. janúar 2020 gæti reynst ónógur í ljósi þeirrar samræmingarvinnu sem þörf er á milli eftirlitsaðila áður en birting eftirlitsniðurstaðna hefst. Hvað varðar flokkun fyrirtækja í því skyni að ákvarða eftirlitsþörf telur ráðuneytið ekki rétt að einblína á að fyrirtæki séu fyrst sett í flokk B, á meðan þau eru ekki tilgreind opinberlega sem B-flokks fyrirtæki. Ný matvælafyrirtæki þurfa að sæta ákveðnu eftirliti til að sannreyna að þau starfi í samræmi við lög og reglur. Ef þau sýna fram á að svo sé þá minnkar þörfin á eftirliti í samræmi við reglur um áhættumiðað eftirlit. Færast fyrirtækin því upp í flokk þar sem eftirlitsþörf er minni. Með þessu móti telur ráðuneytið ekki að verið sé að tilgreina fyrirtæki í B-flokki sem annars flokks fyrirtæki. Ráðuneytið hefur skilning á áhyggjum sam-

takanna að því er varðar samræmi í eftirliti. Ekki hefur verið tekin ákvörðun um grundvallar-breytingu á skipulagi eftirlits en með þessu frumvarpi er reynt að vinna að frekari samræmingu matvælaeftirlits með því að innleiða sömu frammistöðuflokkun í öllu matvælaeftirliti sem og samræmingu í birtingu upplýsinga. Ráðuneytið er því sammála að frestur til 2020, eins og miðað var við í frumvarpsdrögum sem kynnt voru, sé of skammur og hefur breytt gildistöku a-liðar 2. gr. þannig að hún verði 2021.

Í umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi segir að frumvarpið endurspeglir að nokkru ábendingar sem samtökin hafi komið á framfæri. Ánægju er lýst með ákvæði sem umbuna fyrirtækjum sem standa sig vel. Samtökin telja að bæta megi opinbera birtingu á frammistöðuflokkun en velja upp þeim möguleika að breyta framsetningu þannig að í stað A-, B- og C-flokkunar komi broskallakerfi að norrænni fyrirmynd. Þá er það talið íþyngjandi fyrir fyrirtæki að byrja opinberlega sem B-fyrirtæki. Bent er á mikilvægi þess að eftirlitsskýrslur séu skýrar og staðlaðar. Þá benda samtökin á mikilvægi samræmingar og hlutlægni í frammistöðuflokkun og hættuna á misræmi milli heilbrigðisnefnda. Er þeirri spurningu velt upp hvort heilbrigðisnefndir eigi að sinna verkefnum er varða frammistöðuflokkun þar sem þær sinna verkefnum á sviði matvæla og hollustuhátta. Segir að vel færi á grundvallarbreytingu á skipulagi eftirlits og eru samtökin reiðubúin til að taka þátt í slíku starfi. Varðandi breytingar á lögum nr. 66/1998 eru fyrri ábendingar áréttáðar þess efnis að héraðsdýralæknar taki ekki þátt í að semja reglugerðir sem þeir framfylgja svo sjálfir í eftirliti. Þessar athugasemdir eru að miklu leyti í ætt við athugasemdir SA, SI, SAF og SVÞ og vísast til athugasemda ráðuneytisins hér að framan. Hvað varðar athugasemd samtakanna um aðkomu héraðsdýralækna að reglugerðarsetningu þá telur ráðuneytið ekki óeðlilegt að leitað sé álits sérfræðinga Matvælastofnunar eða annarra stofnana við gerð reglna þegar þær varða starfssvið þess sérfræðings rétt eins og þegar leitað er álits hagsmunaaðila þegar setja á reglur á starfssviði þeirra.

Í umsögn starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um endurskoðun laga um dýrasjúkdóma og dýralækna er talið nauðsynlegt að starfsheitið sérgreinadýralæknir verði áfram til og segir að það verði lagt til í skýrslu starfshópsins. Nauðsynlegt sé að dýralæknar með sérþekkingu á tilteknum sviðum starfi við Matvælastofnun og aðrar opinberar stofnanir. Þá telur starfshópurinn óheppilegt að fella niður 15. gr. laganna um kröfur til aðstöðu Matvælastofnunar vegna sjúkdómsvarna. Nauðsynlegt sé að í nýjum lögum sé ákvæði um dýrasjúkdómarannsóknir. Tillaga þess efnis verði í skýrslu starfshópsins. Eins og að framan segir hefur ráðuneytið ákveðið að breytingar á þeim ákvæðum sem starfshópurinn vísar til skuli ekki gerðar í þessu frumvarpi. Verða þessi ákvæði skoðuð við heildarendurskoðun á lögum nr. 66/1998, um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr.

## 6. Mat á áhrifum.

Fyrir liggur að breytingar þær sem frumvarpið mælir fyrir um varðandi samræmda flokkun á frammistöðumati og birtingu upplýsinga munu fela í sér aukinn kostnað bæði fyrir Matvælastofnun og sveitarfélög. Matvælastofnun mun hins vegar bera mestan þunga af breytingunum, útvega heilbrigðisnefndum þann hugbúnað sem þarf og aðstoða við innleiðingu, þannig að ekki er talið að kostnaður sveitarfélaga verði mikill (sjá þó kostnaðarmat Sambands íslenskra sveitarfélaga í fylgiskjali, en sambandið fékk frumvarpið og mat ráðuneytisins til umsagnar).

Það verður hins vegar ákvörðun ráðherra, og þá að teknu tilliti til kostnaðar, hvaða form verður valið til að birta upplýsingar úr matvælaeftirliti, en á því veltur mestur kostnaðarauki.

Ástæðan fyrir að birtingarformið er skilið eftir opið og til ákvörðunar ráðherra er að forsenda fyrir allsherjarbirtingu á frammistöðuflokkun fyrirtækja er að betra samræmi hafi náðst í matvælaeftirlitinu. Verði frumvarpið að lögum verður strax hafist handa við að innleiða frammi-

stöðuflokkun hjá heilbrigðisnefndum sveitarfélaga og það mun síðan ráðast af því hvernig það gengur hversu snemma og hve langt ráðherra gengur í að birta niðurstöður matsins.

Miðað við að farið verði alla leið við birtingu og tekið upp svokallað „broskallakerfi“ er áætlað að árlegur kostnaður 2019 og 2020 verði á bilinu 55–80 millj. kr. en eftir það 30–40 millj. kr. En verði broskallakerfið ekki tekið upp er gert ráð fyrir 15–20 millj. kr. árlegum kostnaði við innleiðingu og umsjón með frammistöðuflokkun frá og með 2019. Auk þessa verður umtalsverður kostnaður ef ákveðið verður að birta jafnframt eftirlitsskýrslur en sú ákvörðun bíður seinni tíma og verður þá að byggjast á kostnaðaráætlun og að fjárhagslegt svigrúm verði til staðar.

Frumvarpinu er fyrst og fremst ætlað að stuðla að samræmdara og skilvirkara matvælaeftirliti, auka gagnsæi og upplýsingagjöf til almennings. Með því móti má fremur búast við jákvæðum en neikvæðum áhrifum á samkeppnisgrundvöll fyrirtækja. Ekki verður séð að breytingar þær sem ráð er fyrir gert hafi nein sérstök áhrif á byggðalög og enn fremur snerta þær bæði kyn jafnt, þannig að frumvarpið mun ekki hafa nein áhrif á jafnrétti kynjanna.

Ekki er forsenda til að vega samfélagslegan ávinning á móti kostnaðarauka, en sterk krafa er uppi í samfélaginu um skilvirkt matvælaeftirlit, gagnsæi og upplýsingar til neytenda, sem frumvarpinu er ætlað að mæta.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að hækka þurfi útgjaldaramma Matvælastofnunar um 15–20 millj. kr. vegna árlegs kostnaðar við innleiðingu og umsjón með frammistöðuflokkun. Þá er áætlað að Matvælastofnun þurfi um 100 millj. kr. framlag vegna stofnkostnaðar við broskallakerfið og að hækka þurfi útgjaldaramma stofnunarinnar um 15–20 millj. kr. vegna rekstrarkostnaðar kerfisins, ef ráðherra ákveður að innleiða broskallakerfið.

Svo sem fram kemur í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga leggur sambandið til að vinnuhópi verði falið að fylgjast með kostnaði við innleiðingu fyrstu fjögur árin. Kostnaður við þá vinnu yrði óverulegur.

Frumvarpið hefur ekki áhrif á útgjöld á árinu 2018 og hefur því ekki áhrif á gildandi fjárlög. Gert er ráð fyrir að innleiðing frammistöðuflokkunar rúmist innan gildandi útgjaldaramma þessa málaflökks atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins en broskallakerfi verður ekki innleitt nema svigrúm til þess verði í fimm ára fjármálaáætlun 2019–2023.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### *Um 1. gr.*

Með a-lið 1. gr. er eftirlitsaðilum, þ.e. Matvælastofnun og heilbrigðisnefndum, heimilað að draga úr tíðni eftirlitsheimsóknna hjá fyrirtækjum sem hafa vottorð frá faggiltum aðila um að innra eftirlit þeirra uppfylli allar lagakröfur. Eðli máls samkvæmt á öflugt innra eftirlit að tryggja að starfsemin sé í lagi og uppfylli allar kröfur. Danska matvælaeftirlitið er að feta sig inn á þessa braut og er fyrirmyndin sótt þangað.

Í b-lið er lagt til að eftirlitsaðilar, Matvælastofnun og heilbrigðisnefndir, taki upp það verklag að flokka matvælafyrirtæki eftir frammistöðu við eftirlit. Gert er ráð fyrir að fyrirtæki flokkist í þrjá flokka, t.d. A, B og C. Ný fyrirtæki byrja í B-flokki, sem felur í sér hefðbundið eftirlit með matvælafyrirtækjum. Þau fyrirtæki sem koma vel út úr eftirliti færast síðan í A en þau sem lakast stæðu sig í C, en fyrirtæki þar sem ástandið er talið ásættanlegt væru áfram í B-flokki. Frumvarpið gerir ráð fyrir að ráðherra setji ítarlegri ákvæði um flokkunina í reglugerð.

Í c-lið er kveðið nánar á um samstarf Matvælastofnunar og heilbrigðisnefnda þannig að þeim beri að funda reglulega en minnst tvisvar á ári. Með þessu er komið til móts við athugasemd sem Samband íslenskra sveitarfélaga hefur gert við að heilbrigðisnefndir hafi ekki aðkomu að

fyrirhuguðu samstarfsráði Matvælastofnunar, sem kveðið er á um í nýju frumvarpi til laga um Matvælastofnun. Með þessu ákvæði er samstarf þessara stofnana fastmótaðra.

Loks er í d-lið nýrri málsgrein bætt við 22. gr. laganna. Í 22. gr. er kveðið á um að Matvælastofnun hafi yfirumsjón með matvælaeftirliti og skuli sjá um að vöktun og rannsóknir vegna þess séu framkvæmdar. Þá segir: „Í yfirumsjón felst samræming matvælaeftirlits þannig að framkvæmdin sé með sama hætti á landinu öllu“ og enn fremur: „Til þess að stuðla sem best að því að þessu markmiði verði náð gefur stofnunin út leiðbeiningar og viðmiðunarreglur um framkvæmdina sem heilbrigðisnefndum ber að fylgja“. Með þeim lagabreytingum sem nú eru lagðar til er tilgangurinn ekki síst sá að skýra og skerpa heimildir til að birta upplýsingar úr matvælaeftirliti sem almenning varðar, sbr. b-lið 1. gr. og a-lið 2. gr. þessa frumvarps. Það liggur í hlutarins eðli að þar sem matvælaeftirlit skiptist milli Matvælastofnunar og heilbrigðisnefnda verða sömu reglur að gilda um skráningu og birtingu upplýsinga hjá báðum stjórnvöldum og þar sem Matvælastofnun fer með yfirumsjón og samræmingu eftirlitsins er eðlilegt að þær reglur og fyrirkomulag sem hún fylgir við skráningu og birtingu upplýsinga skuli einnig vera bindandi fyrir heilbrigðisnefndir.

#### Um 2. gr.

Í 28. gr. a laganna eru ákvæði sem annars vegar leggja þá skyldu á eftirlitsaðila að upplýsa almenning ef rökstuddur grunur leikur á að tiltekin matvæli séu hættuleg til neyslu og hins vegar eru í greininni heimildir til ráðherra til að setja reglugerð um birtingu niðurstaðna úr matvælaeftirliti.

Hér er lagt til að eftirlitsaðilum, Matvælastofnun og heilbrigðisnefndum, verði gert skylt að birta upplýsingar úr frammistöðumati fyrirtækja sem mælt er fyrir um í b-lið 1. gr. frumvarpsins. Í samráðsferli um frumvarpið voru gerðar athugasemdir við áform um birtingu niðurstaðna úr flokkun fyrirtækja eftir frammistöðumati. Annars vegar byggðist gagnrýnin á því að mikið vantaði upp á að samræmi væri í matvælaeftirliti og því mundi það valda ójafnræði milli fyrirtækja að birta flokkun sem gæti byggst á misjöfnu mati eftir því hvaða eftirlitsaðili ætti í hlut. Hins vegar þykir gagnrýnendum ótækt að birta flokkun A, B eða C þar sem öll fyrirtæki byrji í B-flokki en færist síðan upp eða niður eða standi í stað eftir frammistöðu. Það að fá á sig B-stimpil muni strax skapa neikvæða ímynd, sem ekki sé tilefni til í upphafi.

Að öllu þessu virtu var ákveðið að veita ráðherra svigrúm í lögnum til að ákveða með hvaða hætti upplýsingar úr frammistöðuflokkun skyldu birtar. Markmiðið er að birta flokkunina í heild og þá í formi broskalla að danskri fyrirmynd, en þó kemur til greina í upphafi að láta nægja að birta einungis lista yfir fyrirtæki sem best standa sig. Það þarf óneitanlega tíma til að samræma betur en nú er matvælaeftirlitið og mun það verða forgangsverkefni Matvælastofnunar næstu árin. Enn fremur þarf tíma til að byggja upp gagnabanka um frammistöðu einstakra fyrirtækja sem er grundvöllur þess að unnt sé með réttu að birta niðurstöður flokkunar. Gert er ráð fyrir að flokkunarskylda skv. b-lið 1. gr. þessa frumvarps taki gildi um leið og lögin hafa verið samþykkt, en af fyrrgreindum ástæðum er óraunhæft að hefja birtingu fyrr en að nokkrum tíma liðnum, og er hér miðað við 1. janúar 2021.

Auk þess að birta frammistöðuflokkun þá birtir danska matvælaeftirlitið þær eftirlitsskýrslur sem að baki liggja. Þetta frumvarp gerir ráð fyrir að birting skýrslunnanna sé heimiluð og ráðherra taki ákvörðun um þá birtingu ásamt ítarlegri ákvæðum um birtingu frammistöðumatsins í reglugerð. Það kostar verulega vinnu og fjármuni að koma því kerfi á að unnt sé með sjálfvirkum hætti að birta eftirlitsskýrslurnar, og því er ekki talið raunhæft að tímasetja skyldu á birtingu þeirra, en reiknað er með því að svo verði gert strax og nægilegur undirbúningur hefur átt sér stað.

Í b-lið er sett inn nýtt ákvæði sem skyldar eftirlitsaðila, Matvælastofnun og heilbrigðisnefndir, til að greina opinberlega frá ákvörðunum sem teknar eru og eru þess eðlis að sjálfsagt þykir að almenningur fái vitneskju um. Þetta eru aðgerðir sem gripið er til í alvarlegum tilvikum, þegar fyrirtæki hafa gerst brotleg eða uppfylla ekki kröfur laga og reglna og verða ekki við tilmælum um úrbætur, og einnig geta þessar ákvarðanir byggst á grun eða vissu um að öryggi matvæla sé ábótavant. Þannig eru þessi nýju ákvæði í góðu samræmi við og rökrétt viðbót við núgildandi ákvæði 28. gr. a.

Um 3. gr.

Í frumvarpi til laga um Matvælastofnun, sem flutt er samhliða þessu frumvarpi, er lagt til ákvæði um umdæmisstofur með héraðsdýralæknum. Héraðsdýralæknar og sérgreinadýralæknar eru þegar starfsmenn Matvælastofnunar og því merkingarlaust að hafa í öðrum lögum ákvæði um yfirstjórn og eftirlit með störfum þeirra.

Í b-lið er sýnatökum og rannsóknum bætt inn í upptalningu á verkefnum sem Matvælastofnun skal annast skv. e-lið 2. mgr. 5. gr. laganna, og er það til að gera listann fyllri og í samræmi við raunveruleikann.

Um 4. gr.

Þar sem lagt er til í nýju frumvarpi til laga um Matvælastofnun að þar verði ákvæði er varða umdæmisstofur Matvælastofnunar er lagt til hér að 1. mgr. 11. gr. laganna, sem fyrst og fremst fjallar um umdæmin og mörk milli þeirra, verði felld brott.

Í ljósi þess að nú er jafnframt unnið að endurskoðun laga um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr var ákveðið við samningu þessa frumvarps að breyta sem minnstu efnislega í þeim lögum, og því er upptalning á verkefnum héraðsdýralækna og önnur ákvæði um þá látin halda sér. Lagt er til að fremst í 2. mgr. komi nýr málslíður þess efnis að héraðsdýralæknar starfi á umdæmisstofum Matvælastofnunar.

Um 5. gr.

Eins og áður er fram komið í greinargerðinni er lagt til að ákvæði er varða umdæmis- skrifstofur Matvælastofnunar verði færð í ný lög um stofnunina. Þar er einnig gert ráð fyrir því að umdæmin verði ekki lengur skilgreind í lögum, heldur ákveði ráðherra þau með reglugerð. Því er lagt til að heiti kaflans verði breytt því til samræmis.

Um 6. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

**Fylgiskjal.**

*Samband íslenskra sveitarfélaga:*

**Kostnaðarmat á frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 93/1995, um matvæli, og lögum nr. 66/1998, um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr.**

Frumvarpið felur í sér að innleiða eigi kröfur til flokkunar hvað varðar frammistöðumat og tryggja samræmi í birtingu upplýsinga um framkvæmd matvælaeftirlits. Um áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, segir að fyrir liggur að breytingar þær sem frumvarpið mælir fyrir um varðandi samræmda flokkun á frammistöðumati og birtingu

upplýsinga munu fela í sér aukinn kostnað fyrir sveitarfélög, þar sem kröfurnar beinast bæði að Matvælastofnun og heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga. Matvælastofnun muni hins vegar bera mestan þunga af breytingunum, útvega heilbrigðisnefndum þann hugbúnað sem þarf og aðstoða við innleiðinguna, þannig að ekki er talið að kostnaður sveitarfélaga verði mikill.

Af hálfu sambandsins er lýst yfir stuðningi við ofangreind áform og tekið undir að samfélagslegur ávinningur í formi skilvirkara og öflugra matvælaeftirlits komi á móti útgjaldaauka. Þá má telja líklegt að nýtt upplýsingakerfi, byggt á frammistöðuflokkun, muni til lengri tíma skapa möguleika til hagræðingar hjá eftirlitsaðilum, hvort sem um er að ræða Matvælastofnun, heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga eða faggiltar skoðunarstofur. Einhver kostnaður mun hins vegar á innleiðingartímanum (3–4 árum) falla til hjá heilbrigðiseftirlitssvæðunum þar sem starfsmenn þeirra þurfa að ætla tíma í sínu starfi til þess að kynna sér nýjungar, sitja námskeið og koma skráningum í það horf sem krafist er. Sambandið hefur ekki forsendur til þess að leggja mat á þetta umfang, en telur að það gæti mælst í einhverjum stöðugildum á hverju ári fyrir öll heilbrigðiseftirlitssvæðin tíu.

Á hinn bóginn er sá varnagli sleginn að ef þessi verkefni verða skilin eftir ófjármögnuð að hluta eða öllu leyti getur það leitt til kostnaðarskriðs á milli ríkis og sveitarfélaga, m.a. þannig að þróunarkostnaði tæknilausna sé velt yfir á heilbrigðiseftirlitið. Með þessu er átt við að sú forsenda gengur ekki eftir að Matvælastofnun útvegi heilbrigðisnefndum þann hugbúnað sem þarf og nauðsynlega aðstoð við innleiðinguna. Blasir þá við að verði Matvælastofnun neydd til þess að selja út vinnu þeirra starfsmanna sem ráðnir eru til innleiðingarinnar mun kostnaður sveitarfélaga fljótt verða umtalsverður. Það er líklegt til þess að hafa veruleg neikvæð áhrif á innleiðinguna og í versta falli ónýta það starf sem unnið hefur verið þannig að niðurstaðan verði á einhverjum tímamarki sú að betur hafi verið heima setið en lagt af stað í slíkan óvissuleiðangur.

Með vísan til þessara forsendna er það mat sambandsins að innleiðing á kröfum til flokkunar hvað varðar frammistöðumat og til birtingar upplýsinga um framkvæmd matvælaeftirlits muni hafa áhrif á fjárhag og stjórnsýslu heilbrigðiseftirlitssvæða og að umfang breytingar í heild gæti mælst í einhverjum stöðugildum á hverju ári innleiðingartímans. Kostnaður af þeirri stærðargráðu getur ekki talist óverulegur og því leggur sambandið til að sú aðferð verði höfð við kostnaðarmat á 22. gr. laga um matvæli að vinnuhópi, skipuðum af atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, verði falið að fylgjast með útgjöldum vegna innleiðingarinnar næstu fjögur árin og skila skýrslu um niðurstöður. Eðlilegt er að heilbrigðiseftirlitssvæðin sammælist um fulltrúa sinn í starfshópnum.