

Frumvarp til laga

um Matvælastofnun.

Frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

1. gr.

Matvælastofnun.

Matvælastofnun er ríkisstofnun undir yfirstjórn ráðherra. Stofnunin fer með stjórnábyrgð matvælamála samkvæmt lögum þessum og öðrum lögum sem stofnunin starfar eftir.

Matvælastofnun skal með starfsemi sinni stuðla að neytendavernd, heilbrigði og velferð dýra, heilbrigði plantna og öryggi, heilnæmi og gæðum matvæla.

2. gr.

Hlutverk.

Hlutverk Matvælastofnunar er að:

- a. fara með stjórnábyrgð og eftirlit í samræmi við lög þessi og önnur lög, m.a. varðandi matvæli, dýraheilbrigði, dýravelferð, jarðrækt, fóður, sóttvarnir og viðbragðsáætlanir, fiskeldi, kjötmat, inn- og útflutningseftirlit og stuðningsgreiðslur í landbúnaði,
- b. veita ráðherra ráðgjöf um þá málaflokkum sem falla undir starfssvið stofnunarinnar, þ.m.t. aðstoð við stefnumótun, undirbúning laga og stjórnvaldsfyrirmæla og alþjóðlegt samstarf,
- c. veita öðrum stjórnvöldum ráðgjöf og umsagnir um mál á starfssviði stofnunarinnar,
- d. vinna að samræmingu og skilvirkni opinbers eftirlits á starfssviði sínu,
- e. vinna að aðgengi fyrir íslenskar afurðir að erlendum mörkuðum,
- f. veita hagsmunaaðilum og almenningi fræðslu um málefni á starfssviði stofnunarinnar.

3. gr.

Skipulag o.fl.

Ráðherra skipar forstjóra Matvælastofnunar til fimm ára í senn. Hann ber ábyrgð á starfsemi og rekstri stofnunarinnar, mótar helstu áherslur, verkefni og starfshætti og annast daglega stjórn hennar.

Matvælastofnun skiptist í svið eftir viðfangsefnum. Forstjóri ræður sviðsstjóra yfir hvert svið. Ráðherra skipar þó sviðsstjóra yfir sérstöku sviði sem fer með málefni dýrasjúkdóma og varna gegn þeim og dýravelferðar. Sá sviðsstjóri skal vera dýralæknir að mennt og nefnast yfirdýralæknir. Hann er skipaður til fimm ára. Ráðherra setur honum erindisbréf með hliðsjón af þeim verkefnum sem yfirdýralækni eru sérstaklega falin í lögum. Yfirdýralæknir heyrir undir forstjóra. Forstjóri ræður annað starfsfólk nema annað sé tekið fram í lögum.

Matvælastofnun starfrækir umdæmisstofur sem sinna eftirlitsstörfum og ákveður ráðherra fjölda umdæma og mörk milli þeirra. Forstjóri ákveður staðsetningu umdæmisstofa og ræður

dýralækni sem veitir hverri stofu forstöðu og fer með þau verkefni sem héraðsdýralækni eru falin með lögum.

Matvælastofnun starfrækir landamærastöðvar eftir þörfum til að hafa eftirlit með innflutningi búfjárafurða, sjávarafurða og lifandi ferskvatns- eða sjávardýra frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins.

Matvælastofnun skal árlega gera áætlun um störf stofnunarinnar, birta skýrslu um starfsemi sína og setja stefnu um starfsemi sína og meginverkefni í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um skipulag og starfsemi Matvælastofnunar að fengnum tillögum forstjóra.

4. gr.

Samstarfsráð.

Matvælastofnun skal hafa samvinnu og samráð við þá aðila, félög, samtök og stofnanir sem tengjast starfsemi hennar. Við stofnunina skal starfa samstarfsráð þar sem reglubundið samráð og miðlun upplýsinga á sér stað. Meðal annars skal leggja fram til umræðu í ráðinu áætlun skv. 3. gr. og kynna nýjar áherslur og fyrirhugaðar breytingar á starfi stofnunarinnar. Ráðherra skipar samstarfsráðið, ákveður fjölda fulltrúa og hverjir tilnefna þá auk Matvælastofnunar. Ráðið skal koma saman eigi sjaldnar en tvisvar á ári, en ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um starfsemi þess.

5. gr.

Samningar við aðila um framkvæmd eftirlits.

Ráðherra getur ákveðið að Matvælastofnun skuli með samningi fela aðilum að annast afmarkaða hluta af lögbundnu eftirliti fyrir sína hönd. Ákvörðun um framsal eftirlits sem fellur undir gildissvið EES-samningsins skal þó tekin af Matvælastofnun.

Aðili skv. 1. mgr. skal eftir atvikum hafa fullnægjandi menntun, starfsréttindi eða viðeigandi faggildingu. Ráðherra skal með reglugerð mæla nánar fyrir um hvaða kröfur skuli gerðar hverju sinni til aðila sem fara með eftirlit.

Aðila skv. 1. mgr. verður ekki, nema á grundvelli lagaheimildar, falið að taka ákvörðun um innheimtu gjalda eða beitingu viðurлага eða aðrar sambærilegar ákvarðanir um rétt eða skyldu þeirra sem eftirlit beinist að.

Aðilar skv. 1. mgr. og starfsmenn þeirra skulu bundnir þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd eftirlits og leynt á að fara. Um þagnarskylduna gilda ákvæði 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, sem og þau lögmæltu þagnarskylduákvæði sem gilda um starfsmenn Matvælastofnunar sjálfrar eftir þeim sérlögum sem mæla fyrir um viðkomandi eftirlit. Brot á þagnarskyldu samkvæmt þessari málsgrein skal varða refsingu skv. 136. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, með síðari breytingum.

Um samning skv. 1. mgr. fer eftir 40. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, að því leyti sem strangari eða ítarlegri kröfur koma ekki fram í lögum þessum eða öðrum lögum sem stofnunin starfar eftir og mæla fyrir um eftirlit.

6. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Jafnframt falla úr gildi lög um Matvælastofnun, nr. 80/2005, með síðari breytingum.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með lögum nr. 80/2005, um Landbúnaðarstofnun, sem tóku gildi 1. janúar 2006, var Landbúnaðarstofnun stofnuð. Tók stofnunin við réttindum og skyldum stofnana aðfangaeftirlits, yfir-dýralæknis og veiðimálastjóra sem voru lagðar niður. Auk þess færðist plöntueftirlit Landbúnaðarháskóla Íslands yfir til Landbúnaðarstofnunar. Með lögum nr. 167/2007, um breytingu á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands, sem tóku gildi 1. janúar 2008, voru matvælamál flutt til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins og heiti laga nr. 80/2005 breytt í lög um Matvælastofnun. Má því segja að löggin hafi einkennst af því að verið var að sameina stofnanir og taka afstöðu til réttarstöðu starfsmanna.

Matvælastofnun hefur nú starfað í tíu ár. Frá því að stofnunin var sett á laggirnar hafa ýmis ný verkefni verið færð til hennar, svo sem eftirlit með kjötvinnslum, mjólkurbúum, eggjaframleiðslu og sjávarafurðum, í kjölfar gildistöku matvælalöggjafar Evrópusambandsins hér á landi 2010 og 2011. Jafnframt var stofnuninni falið að annast stjórnsýslu og eftirlit með lögum nr. 55/2013, um velferð dýra. Þá var eftirlit og stjórnsýsla vegna fiskeldis fært til stofnunarinnar árið 2015 og stjórnsýsluverkefni frá Bændasamtökum Íslands ári síðar.

Eins og nánar verður lýst hér á eftir hafa komið ábendingar um að þörf sé á endurskoðun laga um Matvælastofnun, bæði í skýrslu Ríkisendurskoðunar um Matvælastofnun 2013 og í skýrslu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um Matvælastofnun (þingskjal 499 – 370. mál á 146. löggjafarþingi 2016–2017).

Samhliða frumvarpi þessu er lagt fram frumvarp sem gerir breytingar á lögum nr. 93/1995, um matvæli, og lögum nr. 66/1998, um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr, að því er varðar starfsemi Matvælastofnunar. Með þessum tveimur frumvörpum er ætlunin að bregðast við þessum ábendingum.

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Matvælastofnun starfar samkvæmt lögum nr. 80/2005. Í 2. gr. laganna er hlutverki stofnunarinnar lýst. Ákvæðið telur upp 21 lög sem stofnunin ber að hafa eftirlit eða annast stjórnsýslu samkvæmt. Þau eru eftirfarandi:

- Nr. 66/1998, um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr.
- Nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim.
- Sóttvarnalög, nr. 19/1997.
- Nr. 82/2008, um almannavarnir.
- Nr. 67/1990, um Tilraunastöð Háskóla Íslands í meinafræði að Keldum.
- Nr. 54/1990, um innflutning dýra.
- Nr. 60/2006, um varnir gegn fiskisjúkdómum.
- Lyfjalög, nr. 93/1994.
- Nr. 6/1986, um afréttamálefni, fjallskil o.fl.
- Nr. 27/2011, um útflutning hrossa.
- Nr. 22/1994, um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru.
- Nr. 51/1981, um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum.
- Nr. 96/1997, um slátrun og sláturafurðir.
- Búvörulög, nr. 99/1993.
- Nr. 38/2013, um búfjárhald.
- Nr. 162/1994, um lífræna landbúnaðarframleiðslu.

- Nr. 55/1998, um sjávarafurðir.
- Nr. 93/1995, um matvæli.
- Nr. 55/2013, um velferð dýra.
- Nr. 71/2008, um fiskeldi.
- Nr. 90/2011, um skeldýrarækt.

Á grundvelli þessara laga hafa yfir 300 reglugerðir verið settar sem fjalla um starfsemi stofnunarinnar eða eftirlit sem henni ber að sinna.

Í skýrslu sinni til Alþingis frá nóvember 2013 hvatti Ríkisendurskoðun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið til þess að sett yrðu ný lög um Matvælastofnun, rammalög þar sem m.a. væri kveðið skýrt á um hlutverk hennar, verkefni, stjórnun og önnur lög sem um starfsemina gilda. Jafnframt þyrfti ráðuneytið að leggja mat á hvort matvælaeftirlit á Íslandi yrði skilvirkara, hagkvæmara og árangursríkara ef það yrði sameinað á eina hendi. Mikilvægt væri að endurskoða og einfalda löggjöf um stofnunina og kanna hvort setja mætti heildarlög um stofnunina.

Í lok árs 2016 ákvað atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið að láta fara fram úttekt á Matvælastofnun. Voru tveir sérfræðingar fengnir til verksins. Í skýrslu sinni fjölluðu þeir um gildandi lög um Matvælastofnun og sögðu að í nýrri lagasetningu væri mikilvægt að þar kæmi fram með skýrum hætti umfang, ábyrgð og umboð stofnunarinnar þegar á heildina er litið. Mikilvægt væri að endurnýjun laganna færi fram í nánu samstarfi milli ráðuneytis, stofnunar og hagsmunaaðila og að í kjölfarið yrði mótuð heildræn opinber stefna um starfsemina sem mundi auðvelda ákvarðanir um áherslur í þróun innviða hennar og eftirfylgni með árangri.

Þegar farið var að huga nánar að nýrri lagasetningu um Matvælastofnun var leitað álits sérfræðings í stjórnsýslurétti, og niðurstaðan varð sú að ekki væri rétt að breyta þeirri grundvallarreglu sem nú gildir að verkefni, ábyrgð og umboð stofnunarinnar er skilgreint í sérlægum. Það væri óskilvirkt og til þess fallið að búa til flækjur um samspil laga að færa inn í lög um Matvælastofnun upptalningu og útlistun á verkefnum sem eru með skýrum hætti skilgreind í sérlægum. Þá verði að hafa í huga að matvælaeftirlit er framkvæmt bæði af Matvælastofnun og heilbrigðisnefndum sveitarfélaga og gilda sérlögin, lög nr. 93/1995, um matvæli, jafnt um starfsemi Matvælastofnunar og nefndanna. Ekki ætti heldur að telja upp í lögnum atriði sem leiðir af stjórnsýslulögum, upplýsingalögum eða öðrum lögum nema að því leyti sem setja eigi sérreglur sem eiga við um Matvælastofnun. Til að mynda hafi stofnunin í dag yfir að ráða ákveðnum úrræðum og tækjum sem hún getur beitt til að framkvæma hlutverk sitt. Þessu megi skipta í þrjá flokka. Í fyrsta lagi er það beiting beinna valdheimilda, svo sem með töku stjórnvaldsákvæðana gagnvart þeim sem eftirlitið beinist að. Líka eru vissar valdheimildir til staðar um skipulag eftirlits og samræmingu þess, m.a. gagnvart heilbrigðisnefndum. Ekki er rétt að lýsa þeim sérstaklega í hinum almennu lögum um stofnunina. Að því leyti sem Matvælastofnun á, með beinum fyrirætlum til heilbrigðisnefnda, að geta samræmt stjórnsýsluverkefni sem eru á hennar sviði þá þurfa slík lagaákvæði að vera nokkuð ítarlega útfærð vegna sjálfstæðrar stöðu sveitarfélaganna. Þau eiga af þeirri ástæðu best heima í sérlægum sem lúta að hverju verkefni fyrir sig. Þetta er gert í gildandi lögum nr. 93/1995, um matvæli. Í öðru lagi þá hefur stofnunin möguleika á að hafa frumkvæði að gerð greininga, skýrslna, leiðbeiningarrita o.fl. Slík gögn eru eðli máls samkvæmt ekki bindandi, hvorki fyrir önnur stjórnvöld né einkaaðila, nema skýr lagaákvæði hafi verið sett um það í viðkomandi sérlægum. Þess vegna þarf heldur ekki ítarleg lagaákvæði um þetta. Svigrúmið um slíkt ræðst fyrst og fremst af mannafla og fjárráðum stofnunarinnar. Í þriðja lagi mun stofnunin veita ráðgjöf til annarra stjórnvalda, sérstaklega ráðherra, þegar eftir því er leitað eða hafa frumkvæði að slíku, t.d. með tillögugerð til ráðherra um laga- eða

reglubreytingar, þar sem þess er þörf – t.d. vegna kerfislegra ágalla í lögum eða stjórnsýslu-framkvæmd eða vegna sérstakra áhættuþátta sem sérfræðingar stofnunarinnar koma auga á.

Eitt af því sem gagnrýnisráddir heyrast um varðandi starf Matvælastofnunar er að ekki sé nægilegt samráð haft við þá aðila sem starfið varðar mest. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar má finna niðurstöðu könnunar á viðhorfum til samskipta við Matvælastofnun. Kemur fram í skýrslunni að 53% svarenda taldi þau góð. Mikill munur var á viðhorfum eftir starfsgreinum. Af aðilum í búrekstri töldu 32% samskiptin mjög eða frekar góð en 86% aðila í öðrum matvælaíðnaði. Þegar kom að könnun á þjónustu Matvælastofnunar taldi 31% svarenda hana góða. Óánægja með þjónustu stofnunarinnar var meiri meðal aðila í búrekstri en matvælaíðnaði. Í skýrslu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um Matvælastofnun komu sambærilegar ábendingar. Þeir aðilar sem leituðu til höfunda meðan á þessari úttekt stóð áttu það allir sammerkt að kvarta undan samskiptaleyfi eða seinum og óformlegum samskiptum við Matvælastofnun. Meðal tillagna höfunda skýrslunnar er að koma eigi upp formlegum samráðsvettvangi (fagráði) hagsmunaaðila sem fjallar um starfsemina, er stofnuninni mikilvægt bakland varðandi áherslur og þróun í starfseminni og stuðlar að auknum gagnkvæmum skilningi.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í gildandi lögum nr. 80/2005, um Matvælastofnun, er stofnuninni falin framkvæmd ýmissa laga sem talin eru upp í 2. gr. laganna. Í lögnum koma jafnframt fram mjög einfaldar reglur um skipulag stofnunarinnar. Þar segir á hinn bóginn ekkert nánar til um einstök verkefni hennar, þau verksvið sem undir hana falla og hvaða valdheimildir hún hefur innan þeirra. Öll starfsemi Matvælastofnunar, valdheimildir hennar, skyldur og ábyrgð, ráðast hverju sinni af öðrum lögum en lögnum um stofnunina sjálfa.

Með frumvarpi þessu eru felld niður ákvæði og upptalning laga sem tóku mið af því þegar verið var að sameina verkefni fleiri stofnana eins og áður gat. Þá eru sett ákvæði um starfrækslu umdæmisstofa og landamærastöðva og tekið upp það nýmæli að við stofnunina skuli starfa samstarfsráð til að vera vettvangur samráðs og upplýsingaskipta milli Matvælastofnunar og þeirra sem starf hennar tengist. Enn fremur er tekin upp í lögum heimild til að semja við þar til hæfa aðila um afmörkuð verkefni við eftirlit. Slík heimild er nú þegar í lögum um matvæli, lögum um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru og lögum um lífræna landbúnaðarframleiðslu, en með því að taka hana hér upp gildir hún enn fremur um verkefni stofnunarinnar samkvæmt öðrum lögum.

Með frumvarpinu er mælt fyrir um sviðaskiptingu stofnunarinnar. Gert er ráð fyrir að forstjóri ákveði sviðaskiptingu og ráði sviðsstjóra með þeirri undantekningu að kveðið er á um sérstakt svið er fari með dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim og málefni dýravelferðar og skipar ráðherra sviðsstjóra þess sviðs, sem skal vera dýralæknismenntaður og bera starfsheitið yfirdýralæknir. Þetta er óbreytt frá gildandi lögum og er talið rétt að viðhalda með hliðsjón af því hlutverki sem yfirdýralækni er falið í lögum um innflutning dýra. Hins vegar er það ákvæði felld niður að yfirdýralæknir skuli vera staðgengill forstjóra. Sett er nýtt ákvæði um að Matvælastofnun skuli árlega gera áætlun og birta skýrslu um starfsemi sína og setja sér stefnu til lengri tíma í samræmi við lög um opinber fjármál.

Ákvæði um héraðsdýralækna og umdæmisskrifstofur Matvælastofnunar eru nú í 11. gr. laga nr. 66/1998, um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr. Í ljósi þess að héraðsdýralæknar eru nú starfsmenn Matvælastofnunar þykir rétt að starf þeirra og umdæmisstofanna, eins og frumvarpið gerir ráð fyrir að þær kallist, falli undir lög um þá stofnun. Í gildandi lögum um Matvælastofnun eru skilgreind sex umdæmi héraðsdýralækna, en hér er lagt til að það verði sett í hendur

ráðherra að ákveða fjölda umdæma og mörk milli þeirra. Aðstæður geta breyst og valdið því að rétt sé að færa mörkin til og eðlilegt að það sé mögulegt án lagabreytingar.

Samkvæmt 27. gr. b í lögum nr. 93/1995, um matvæli, skal allur innflutningur búfjárafurða, sjávarafurða og lifandi ferskvatns- eða sjávardýra frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins fara um landamærastöðvar. Á landamærastöðvum skal fara fram athugun á skjölum og samannburður á þeim og sendingu til að sannreyna uppruna hennar og ákvörðunarstað. Matvælastofnun starfrækir nú sjö slíkar stöðvar, en eðlilegt þykir að festa skyldu stofnunarinnar til þess í lögum.

Með frumvarpi þessu er gerð tillaga um að lögfesta ákvæði um samráð og jafnframt að marka því ákveðinn farveg með því að ráðherra skipi samstarfsráð við stofnunina sem í muni sitja félög og samtök aðila sem starf Matvælastofnunar beinist að. Þar er m.a. átt við samtök neytenda, ýmis samtök framleiðenda og viðskipta sem og samtök á sviði dýravelferðar. Lagt er í hendur ráðherra að ákveða tilnefningaraðila og fjölda fulltrúa. Samstarfsráðið fer ekki með völd og hefur ekki bein afskipti af starfi Matvælastofnunar en er vettvangur samráðs og skipta á upplýsingum sem ætlað er að auka gagnkvæman skilning.

Loks er með frumvarpinu kveðið á um heimild til að ákveða að Matvælastofnun skuli fela þar til bærum eftirlitsaðilum að framkvæma eftirlit fyrir sína hönd. Þegar framselja á eftirlit sem fellur undir gildissvið EES-samningsins getur Matvælastofnun ákveðið að úthluta sérverkefnum í samræmi við 5. gr. reglugerðar (EB) nr. 882/2004 um opinbert eftirlit til að staðfesta að lög um fôður og matvæli og reglur um heilbrigði og velferð dýra séu virt.

Þegar kemur að öðrum eftirlitsverkefnum Matvælastofnunar getur ráðherra ákveðið að Matvælastofnun skuli framselja afmarkaða hluta af lögbundnu eftirliti. Þeir aðilar sem taka að sér hlutverk af þessu tagi þurfa að hafa eftir atvikum fullnægjandi menntun, starfsréttindi eða viðeigandi faggildingu. Ráðherra skal með reglugerð mæla nánar fyrir um hvaða kröfur skuli gerðar hverju sinni. Um rökstuðning fyrir þessari skiptingu á ákvörðunarvaldi fyrir framsali vísast til 4. kafla.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarp þetta hefur ekki gefið sérstakt tilefni til mats á samræmi við stjórnarskrá þar sem hér er verið að tiltaka hlutverk Matvælastofnunar með skýrari hætti í löggjöfinni.

Stór hluti verkefna Matvælastofnunar tengist eftirliti með reglum Evrópusambandsins sem innleiddar hafa verið í íslenskan rétt í samræmi við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Stofnunin er tilnefnd sem lögbært yfirvald fyrir Íslands hönd og skal starfsemi hennar í þessum tilvikum vera í samræmi við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 882/2004 um opinbert eftirlit til að staðfesta að lög um fôður og matvæli og reglur um heilbrigði og velferð dýra séu virt.

Í 5. gr. þessa frumvarps er kveðið á um framsal eftirlitsverkefna. Í þeim tilvikum sem eftirlit er á sviðum sem falla undir gildissvið EES-samningsins er Matvælastofnun, en ekki ráðherra, falið að taka ákvörðun um framsal eftirlits. Leiðir þetta af kröfum reglugerðar (EB) nr. 882/2004. Í 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar segir að lögbært yfirvald geti úthlutað sérverkefnum. Lögbært yfirvald er skilgreint í 2. gr. reglugerðarinnar sem „stjórnvald aðildarríkis, sem er til þess bært að skipuleggja opinbert eftirlit, eða hvert annað það yfirvald sem hefur verið fengið heimildir til þess verkefnis“. Af þessu leiðir að það væri ekki í samræmi við ákvæði reglugerðar (EB) nr. 882/2004 að fela ráðherra ákvörðunarvald um framsal eftirlits á þeim sviðum sem reglugerðin nær til.

5. Samráð.

Frumvarp þetta varðar fyrst og fremst Matvælastofnun og var haft náið samráð við stofnunina við smíð frumvarpsins. Þá varðar frumvarpið einnig hagsmunaaðila.

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 þetta frumvarp um Matvælastofnun og eins breytingar á lögum um matvæli og lögum um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr.

Drög að frumvarpinu voru kynnt á vef Stjórnarráðsins í júlí 2017. Umsagnir bárust frá Bændasamtökum Íslands, Dýralæknafélagi Íslands, Félagi atvinnurekenda, Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi. Þá barst sameiginleg umsögn frá Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum iðnaðarins og SVP – Samtökum verslunar og þjónustu.

Í umsögn Bændasamtaka Íslands er fjallað um starfsemi stofnunarinnar og samskipti við bændur og vonast til að frumvarpið stuðli að því að meiri friður ríki um starfsemi Matvælastofnunar en verið hefur. Samtökin telja hættu á að fyrirhugað samstarfsráð verði nokkuð fjölmennt og þungt í vöfum. Ekki er lagst gegn ákvæðinu en samtökin telja að það verði að tryggja skilvirkni ráðsins. Þau telja hins vegar mikilvægt að tekið sé til alvarlegrar athugunar að skipa stjórn yfir stofnuninni undir forystu fulltrúa ráðherra auk fulltrúa landbúnaðarins, sjávarútvegsins og matvælaíðnaðarins. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið tók undir þá ábendingu að skilvirkni samstarfsráðs væri ekki tryggð í drögum sem kynnt voru. Voru gerðar breytingar í þá veru að ráðherra skyldi mæla nánar fyrir um starfsemi ráðsins í reglugerð. Með því væri hægt að mæla fyrir um sveigjanleika í fundum ráðsins þannig að hagsmunaaðilar væru kallaðir sem hefðu beina aðkomu að umfjöllunarefni hverju sinni.

Í umsögn Dýralæknafélags Íslands eru athugasemdir gerðar við 1. mgr. 3. gr. um yfirdýralækni og 4. gr. um samstarfsráð. Félagið telur 1. mgr. 3. gr. geta skapað mikla óvissu í málum þar sem taka þarf skjótar ákvarðanir, t.d. varðandi dýrasjúkdóma og dýravelferð. Þörf sé á að skýra valdsvið yfirdýralæknis betur. Þá sé óeðlilegt að ráðherra skipi yfirdýralækni en forstjóri setji honum erindisbréf. Hvað samstarfsráð varðar telur félagið ekki þörf á því að festa slíkt fagráð í lög. Slíkt sé til þess fallið að auka flækjustig í samskiptum við hagsmunaaðila. Ráðuneytið tók undir þá ábendingu að óeðlilegt væri að forstjóri Matvælastofnunar setti yfirdýralækni erindisbréf. Var ákvæðinu breytt þannig að það verður ráðherrans að gera það. Ráðuneytið telur frumvarp þetta ekki valda óvissu um hlutverk yfirdýralæknis. Engar efnislegar breytingar eru gerðar á hlutverki embættisins með þessu frumvarpi.

Í umsögn Félags atvinnurekenda er áformum um bættu upplýsingamiðlun og samráð fagnað og lýsir félagið sig reiðubúið til setu í ráðinu. Telur félagið augljós tækifæri til staðar til að bæta þjónustu og samskipti Matvælastofnunar. Ekki eru gerðar athugasemdir við heimild 5. gr. frumvarpsins um að framselja eftirlit til faggiltra aðila en lagt til að fram komi hvaða reglur skuli gilda um gjöld ef þeim er veitt heimild til gjaldtöku. Rétt væri að áréttá að reglur um þjónustugjöld ættu við í þeim tilvikum. Er vísað til skýrslu Félags atvinnurekenda um eftirlitsgjöld fyrirtækja þar sem fjallað er um vandamál tengd framsali eftirlits til einkaaðila. Jafnframt þessu tengt eru ábendingar félagsins um ástand faggildingarmála áréttaðar. Ráðuneytið telur ákvæði

um þjónustugjöld ekki eiga heima í lögnum en í athugasemd við 5. gr. þessa frumvarps er áréttað að reglur um þjónustugjöld skuli gilda þegar eftirlit er framselt. Athugasemd félagsins um faggildingu er utan við gildissvið þessa frumvarps. Félagið hefur komið athugasemdunum áður á framfæri við ráðuneytið og er unnið að þessum málum.

Í umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur segir að erfitt sé að sjá af frumvarpsdrögnum hvernig eigi að styrkja og efla Matvælastofnun. Greinilegt sé að tekin hafi verið ákvörðun um að leggja ekki til nauðsynlegar breytingar. Heilbrigðiseftirlitið hafi talað fyrir því að skoðað yrði að matvælaeftirlit stofnunarinnar verði flutt til heilbrigðiseftirlita sveitarfélaga. Jafnframt því yrði stofnunin eflað svo að hún yrði betur í stakk búin til að sinna öðrum mikilvægum verkefnum. Ráðuneytið hefur ekki brugðist sérstaklega við umsögninni. Ábendingar heilbrigðiseftirlitsins lúta að heildarstefnumótun í þessum málaflokki en ekki tilteknum atriðum í frumvarpinu sjálfu.

Samband íslenskra sveitarfélaga skilaði umsögn og framhaldsumsögn. Í þeim er vísað til frumvarps til laga um Umhverfisstofnun (þingskjal 288, 204. mál á 146. löggjafarþingi 2016–2017) sem sé að efni til sambærilegt frumvarpi þessu. Bent er á að í 5. gr. þess frumvarps séu ítarleg ákvæði um yfirumsjón og samræming eftirlits og telur sambandið að það gæti verið gagnlegt og jafnvel nauðsynlegt að hafa sambærilegt ákvæði í frumvarpi til laga um Matvælastofnun. Eigi heilbrigðisnefndir ekki að hafa sæti í samstarfsráði verði að tryggja með beinum lagaákvæðum að samráðsfundir Matvælastofnunar og heilbrigðiseftirlits verði reglulegir og minnst tvisvar á ári. Þá er það mat sambandsins að skýra þurfi 5. gr. frumvarpsins betur. Það sé of opið að segja að Matvælastofnun geti gert samning við „aðila“ um að annast afmarkaða hluta af lögbundnu eftirliti. Í þessu sambandi nefnir sambandið að Matvælastofnun hafi haft lítinn áhuga á að efla samstarf við heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga heldur hafi það þvert á móti leitast við að taka yfir eftirlitsverkefni frá sveitarfélögum. Í frumvarpinu mætti koma fram skýr vilji af hálfu löggjafans til að Matvælastofnun nýti heimildir til að framselja verkefni til heilbrigðiseftirlitssvæða í mun ríkari mæli en verið hefur. Ráðuneytið hefur brugðist við ábendingum Sambands íslenskra sveitarfélaga með því að setja inn í frumvarp um breytingu á lögum nr. 93/1995, um matvæli, sem unnið er að í ráðuneytinu samhliða frumvarpi þessu, ákvæði þess efnis að Matvælastofnun og Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi skuli funda reglulega og minnst tvisvar á ári. Ráðuneytið er þeirrar skoðunar að ákvæði um samstarf heilbrigðisnefnda og Matvælastofnunar eigi ekki heima í þessu frumvarpi. Kveðið er á um samvinnu þessara stjórnvalda í lögum nr. 93/1995. Ráðuneytið telur ákvæði um þessa vinnu í lögum um Matvælastofnun geta haft þau áhrif að flækja lagaverkið með því að hafa efnisákvæði í mismunandi lagabálkum.

Í sameiginlegri umsögn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka ferðaþjónustunnar, Samtaka iðnaðarins og SVÞ – Samtaka verslunar og þjónustu segir um setu heilbrigðisnefnda sveitarfélaga í hinu fyrirhugaða samstarfsráði að samskipti þessara stjórnvalda hljóti að vera annars eðlis en samráð við hagsmunasamtök sem tengjast starfi Matvælastofnunar. Þá segir að mikilvægt sé að geta átt regluleg og fagleg samskipti við Matvælastofnun. Samtökin leggja í því skyni til breytingu á 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins, sem fjallar um skyldu stofnunarinnar til áætlana- og skýrslugerðar um starfsemi stofnunarinnar, þannig að hagsmunaaðilar hafi aðkomu að þeirri vinnu í formi umsagna og ábendinga. Þá vísa samtökin til skýrslu Ríkisendurskoðunar um Matvælastofnun frá 2013. Telja samtökin að gagnrýni þeirrar skýrslu mega rekja til álags á stofnunina sökum umfangs verkefna. Telja samtökin að nauðsynlegt sé að skoða hvort unnt sé að tryggja að tilteknum verkefnum verði framfylgt af öðrum til þess bærum aðilum en ekki eingöngu af starfsmönnum Matvælastofnunar. Loks telja samtökin jákvætt að kveðið sé á um aukna aðkomu faggiltra eftirlitsaðila til að sinna störfum fyrir hönd Matvælastofnunar. Er þó bent á að ekki sé talað um „einkaaðila“ í frumvarpi heldur „aðila“. Þá telja samtökin æskilegt að útvistun verði fest í lög en ekki ákveðin af Matvælastofnun hverju sinni. Ráðuneytið hefur gert breytingar á

frumvarpi þessu þannig að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga verði ekki í samstarfsráði. Þá er brugðist við tillögu samtakanna um að Matvælastofnun hafi samráð hvað áætlanagerð varðar með breytingu á 4. gr. frumvarpsins þar sem segir að stofnunin skuli meðal annars leggja fram til umræðu í ráðinu áætlun skv. 3. gr. og kynna nýjar áherslur og fyrirhugaðar breytingar á starfi stofnunarinnar.

Í umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi segir að skipan samstarfsráðs sé ekki í samræmi við fyrri ábendingar samtakanna um að stofnuninni sé skipuð sjálfstæð stjórn þar sem meðal annars sitji fulltrúar atvinnulífsins sem hafi eftirlit með rekstri og starfsemi Matvælastofnunar. Einungis þannig verði aðkoma, áhersla og samtal við fulltrúa atvinnulífsins tryggð með skilvirkum hætti. Hvað samstarfsráðið varðar þá telja samtökin að það veki upp ákveðnar spurningar varðandi skilvirkni og framleiðni þess ef það á að vera afar stórt og fjölmennt. Samtökin gera einnig athugasemd við að samstarfsráðið fari ekki með völd eða geti haft bein afskipti af starfsemi Matvælastofnunar. Þau telja þvert á móti að atvinnulífið eigi að geta haft áhrif til betrumbóta í öllu starfi innan stofnunarinnar. Samtökin gera síðan tillögu um breytingu á 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins, sem fjallar um skyldu stofnunarinnar til áætlana- og skýrslugerðar um starfsemi stofnunarinnar, þannig að hagsmunaaðilar hafi aðkomu að þeirri vinnu í formi umsagna og ábendinga. Loks telja samtökin jákvætt að kveðið sé á um aukna aðkomu faggiltra eftirlitsaðila til að sinna störfum fyrir hönd Matvælastofnunar. Er þó bent á að ekki sé talað um „einkaaðila“ í frumvarpinu heldur „aðila“. Flestar þessara ábendinga komu fram í umsögnum annarra hagsmunaaðila og hefur verið fjallað um viðbrögð hér að framan.

6. Mat á áhrifum.

Gildandi lög um Matvælastofnun einkennast af því að við stofnun hennar var verið að sameina stofnanir og taka afstöðu til réttarstöðu starfsmanna. Frumvarpi þessu er ætlað að einfalda framsetningu, auka sveigjanleika í skipulagi og starfsemi, skerpa á ákvæðum um upplýsingagjöf og treysta samráð við þá aðila sem starfsemin varðar. Þetta teljast jákvæðar breytingar fyrir samfélagið og án þess að kostnaður komi á móti. Frumvarpið hefur ekki áhrif á verkefni stofnunarinnar eða rekstur.

Frumvarpið er fremur til einföldunar á lögum um Matvælastofnun, en mun ekki hafa áhrif á framkvæmd eftirlits gagnvart fyrirtækjum. Þó skal þess getið að frumvarpið gerir ráð fyrir að ráðherra geti ákveðið að Matvælastofnun skuli fela öðrum eftirlitsaðilum, þar til bærum, að annast afmarkaða hluta af lögbundnu eftirliti. Frumvarpið fellir úr gildi lögfestingu á fjölda umdæmisstofa Matvælastofnunar og mörk milli umdæma og veitir ráðherra heimild til að ákveða hvernig umdæmum er skipað. Þannig á að verða einfaldara að aðlaga starfsemina að breyttum aðstæðum.

Frumvarpið snertir jafnt karla sem konur og hefur því ekki áhrif á jafnrétti kynjanna. Hvað varðar möguleg áhrif á byggðarlög geta störf færst til, þeim fjölgað eða fækkað, ef breytingar verða á fjölda eða staðsetningu umdæmisstofa.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það muni hafa áhrif á útgjalda- ramma þessa málaflokks atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins í fimm ára fjármálaáætlun sem og í fjárlögum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með fyrri málsgreininni er mælt fyrir um tilvist stofnunarinnar annars vegar og stjórnar- farslega stöðu hennar gagnvart ráðherra hins vegar. Þetta er óbreytt frá gildandi lögum. Þá segir

að stofnunin fari með stjórnýsly matvælamála samkvæmt lögum þessum og öðrum lögum sem stofnunin starfar eftir.

Í seinni málsgreininni er markmiðum stofnunarinnar lýst. Þarfnast það ekki frekari skýringar.

Um 2. gr.

Hér eru talin upp hlutverk Matvælastofnunar. Í a-lið eru helstu verkefni stofnunarinnar talin upp en þó er ekki um tæmandi talningu að ræða. Þessi verkefni leiðir flest af ákvæðum annarra laga þar sem hlutverkum stofnunarinnar er lýst með ítarlegri hætti. Ekki á að verða skörun milli ákvæða sérlaga og þessa lagaákvæðis. Lögfest er nýtt hlutverk stofnunarinnar, í e-lið, þar sem segir að hún skuli vinna að aðgengi fyrir íslenskar afurðir að erlendum mörkuðum. Þetta er vissulega hlutverk sem stofnunin hefur sinnt, en í ljósi þess að þetta verður æ mikilvægara er ástæða talin til að festa það í lög.

Um 3. gr.

Í 1. mgr. er tekið af skarið um að ráðherra skipi forstjóra stofnunarinnar. Jafnframt er kveðið á um skipunartíma og ábyrgð forstjóra. Þetta er í samræmi við ákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem segir að forstöðumenn ríkisstofnana séu embættismenn sé annað ekki ákveðið í lögum. Samhliða virkjast þá reglan um að hann skuli skipaður til fimm ára í senn, eins og nánar segir í þeim lögum. Af stöðu forstöðumanns sem yfirmanns leiðir að honum ber að skipuleggja stofnunina, ráða starfsmenn og standa skil á fjárreiðum hennar og verkstjórn gagnvart fagráðherra, fjármálaráðherra, Ríkisendurskoðun og umboðsmanni Alþingis, eftir því sem við á. Um hlutverk og ábyrgð forstöðumanna eru bæði ákvæði í almennum lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og í lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að Matvælastofnun skiptist í svið eftir viðfangsefnum, sem er í samræmi við gildandi lög. Gert er ráð fyrir að forstjóri ákveði sviðaskiptingu og ráði sviðsstjóra með þeirri undantekningu að kveðið er á um sérstakt svið er fari með dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim og málefni dýravelferðar og skipar ráðherra sviðsstjóra þess sviðs sem skal vera dýralæknismenntaður og bera starfsheitið yfirdýralæknir. Þetta er óbreytt frá gildandi lögum og er talið rétt að viðhalda með hliðsjón af því hlutverki sem yfirdýralækni er falið í lögum um innflutning dýra. Hins vegar er það ákvæði fellt niður að yfirdýralæknir skuli vera staðgengill forstjóra. Kveðið er á um að yfirdýralæknir sé skipaður til fimm ára sem er í samræmi við lög nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Lagt er til nýtt ákvæði um að Matvælastofnun skuli árlega gera áætlun, birta skýrslu um starfsemi sína og setja sér stefnu til lengri tíma í samræmi við lög um opinber fjármál.

Ákvæði um héraðsdýralækna og umdæmisskrifstofur Matvælastofnunar eru nú í 11. gr. laga nr. 66/1998, um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr. Í ljósi þess að héraðsdýralæknar eru nú starfsmenn Matvælastofnunar þykir rétt að starf þeirra og umdæmisstofanna, eins og frumvarpið gerir ráð fyrir að þær kallist, falli undi lög um þá stofnun. Í gildandi lögum eru skilgreind sex umdæmi héraðsdýralækna, en hér er lagt til að það verði sett í hendur ráðherra að ákveða fjölda umdæma og mörk milli þeirra. Aðstæður geta breyst og valdið því að rétt sé að færa mörkin til og eðlilegt að það sé mögulegt án lagabreytingar.

Samkvæmt 27. gr. b í lögum nr. 93/1995, um matvæli, skal allur innflutningur búfjárafurða, sjávarafurða og lifandi ferskvatns- eða sjávardýra frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins fara um landamærastöðvar. Á landamærastöðvum skal fara fram athugun á skjölum og samanburður á þeim og sendingu til að sannreyna uppruna hennar og ákvörðunarstað. Matvælastofnun starfrækir nú sjö slíkar stöðvar, en eðlilegt þykir að festa skyldu stofnunarinnar til þess í lögum.

Um 4. gr.

Með þessu ákvæði er samstarfsráði komið á fót sem ráðherra skipar. Í ráðið verða tilnefnd félög og samtök aðila sem starf Matvælastofnunar beinist að. Þar er m.a. átt við samtök neytenda, ýmis samtök framleiðenda og viðskipta sem og samtök á sviði dýravelferðar. Lagt er í hendur ráðherra að ákveða tilnefningaraðila og fjölda fulltrúa, en gert er ráð fyrir að umtalsverður fjöldi skipi ráðið. Samstarfsráðið fer hvorki með völd né getur það haft bein afskipti af starfi Matvælastofnunar, en það er vettvangur samráðs og skipta á upplýsingum sem ætlað er að auka gagnkvæman skilning. Sérstaklega er kveðið á um að leggja skuli fram til umræðu í samstarfsráðinu árlega áætlun stofnunarinnar og kynna þar nýjar áherslur og fyrirhugaðar breytingar á starfsemi. Ráðherra er falið að mæla nánar fyrir um starfsemi ráðsins í reglugerð.

Ekki er gert ráð fyrir að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga eigi aðild að samstarfsráðinu, enda þarf, eðli máls samkvæmt, að vera annars konar og mun nánara samstarf milli Matvælastofnunar og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga en samstarfsráðið mun bjóða upp á til að tryggja sem allra best samræmi í matvælaeftirliti um land allt.

Um 5. gr.

Í ákvæðinu felst almenn regla um heimildir fyrir framsali á eftirliti Matvælastofnunar. Í tilvikum þar sem eftirlit er á sviðum sem falla undir gildissvið EES-samningsins er Matvælastofnun, en ekki ráðherra, falið að taka ákvörðun um framsal eftirlits. Leiðir þetta af kröfum reglugerðar (EB) nr. 882/2004. Þegar kemur að öðrum eftirlitsverkefnum Matvælastofnunar getur ráðherra ákveðið að fela faggiltum eftirlitsaðilum að framkvæma afmarkaða þætti í lögbundnu eftirliti fyrir sína hönd. Ákvæði 1. mgr. er ekki ætlað að hafa áhrif á heimildir Matvælastofnunar til að færa einstök verkefni, samkvæmt lagaheimildum, til heilbrigðisnefnda, en þær heimildir eru skýrar og gagnkvæmar skv. 3. mgr. 22. gr. matvælalaga og ná einnig til ákvarðana um þvingunarúrræði og viðurlög sem og gjaldtöku fyrir eftirlit, sbr. 4. mgr. sömu greinar.

Í þeirri almennu reglu sem hér er lögð til, sbr. sérstaklega ákvæði 3. mgr., felst að eftirlitsaðilarnir mundu afla upplýsinga sem Matvælastofnun hefði þá samkvæmt viðeigandi samningi aðgang að. Gert er ráð fyrir að í samningum kæmi einnig almennt fram að ef eftirlit leiddi í ljós ætluð frávík frá gildandi reglum þá fengi Matvælastofnun tilkynningu um þau frá eftirlitsaðilanum. Nánari ákvarðanir af því tilefni, svo sem um viðbrögð vegna mögulegra frávíka í rekstri og forræði á málsmeðferðinni við undirbúning þeirra viðbragða (t.d. stjórnvaldsákvarðana um lokanir), yrðu á hendi Matvælastofnunar sjálfar. Þar sem þessir aðilar færu með afmarkað eftirlit fyrir hið opinbera er ætlast til að gjaldtöku þeirra yrði hagað í samræmi við reglur sem gilda um þjónustugjöld.

Ekki er reiknað með að framsal verkefna samkvæmt þessari grein hafi fjárhagsleg áhrif á Matvælastofnun. Þannig er ekki gert ráð fyrir að verkefni verði framselt ef slíkt leiðir til kostnaðarauka, og ekki eru heldur forsendur til að reikna með sparnaði.

Um 6. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.