



Matvælaráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Sent á mar@mar.is

Reykjavík, 26. febrúar 2025

Efni: Umsögn Samtaka iðnaðarins um endurskoðun fyrirkomulags eftirlitskerfis með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „samtökin“) hafa tekið til umsagnar beiðni stýrihóps um tillögur á endurskoðun fyrirkomulags eftirlitskerfis með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum. Fram kemur í umfjöllun um málið að tryggja þurfi að eftirlitskerfið sé samræmt, skilvirkt og uppfylli þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist á grundvelli EES-samningsins ásamt þeirri löggjöf sem tekin hefur verið upp á grundvelli samningsins. Horft er til framtíðar fyrirkomulags fyrir framkvæmd eftirlits með skilvirkni, samræmi og aukna yfirsýn að leiðarljósi.

Í skýrslu starfshóps umhverfis- orku og loftlagsráðuneytisins um fyrirkomulag eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum sem birt var í ágúst 2023 kemur fram að um sé að ræða flókið samspil alls ellefu stofnana á tveimur stjórnsýslustigum ríkis og sveitarfélaga þar sem m.a. reynir á innleiðingu og framkvæmd umfangsmikillar EES-löggjafar sem ætlað er að tryggja heilbrigði við framleiðslu, meðhöndlun og sölu matvæla ásamt því að tryggja fullnægjandi mengunarvarnir og hollustuhætti í fjölbreyttri atvinnustarfsemi og að búa landsmönnum heilbrigð lífsskilyrði. Líkt og fram kemur í skýrslunni hafa verið gerðar margar greiningar á fyrirkomulagi þess eftirlits sem um ræðir á undanförunum árum. Virðast 6 greiningar/skýrslur hafa verið unnar frá árinu 2001. Í framangreindri skýrslu kemur fram að þær greiningar sem lágu fyrir við gerð skýrslunnar dragi fram fremur skýra mynd um að ekki sé samstaða um núverandi stjórnsýslufyrirkomulag þar sem tvær ríkisstofnanir fari með yfirstjórnar- og samræmingarhlutverk og níu heilbrigðisnefndir fari jafnframt með eftirlits- og stjórnsýsluhlutverk.

Samtökin telja vankanta á núverandi fyrirkomulagi liggja ljóst fyrir og aðkallandi að farið verið í breytingar. Það er mat samtakanna að sviðsmynd 3 í framangreindri skýrslu frá 2023, sem felur í sér að allt eftirlit verði fært til stofnana ríkisins, sé best til þess fallin að tryggja samræmt og skilvirkt eftirlit sem uppfyllir þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist á grundvelli EES-samningsins. Er það í samræmi við niðurstöðukafla framangreindrar skýrslu þar sem sagði:

„Það er ljóst eftir mörg og ítarleg samtöl við aðila sem eftirlitið snertir frá ýmsum hliðum að ósamræmi í framkvæmd eftirlits er of mikið, stjórnsýsla er



of flókin og yfirsýn skortir. Slíkt getur haft alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir almenning auk þeirra neikvæðu áhrifa sem það hefur á atvinnulíf og samkeppnishæfi Íslands. Því er nauðsynlegt að taka skrefið til fulls að þessu sinni en fyrri tilraunir til að bæta ástandið með vægari breytingum hafa ekki borið árangur.”

Samtökin vilja þó vekja sérstaka athygli á eftirfarandi ábendingu starfshópsins við sviðsmynd 3:

“Eftirlitskostnaður fyrirtækja í dreifbýlum landshlutum má ekki hækka við breytingarnar og gjaldskrár mega ekki valda ójafnræði. Sérstaklega er þörf á að skoða áhrif á eftirlitskostnað minni fyrirtækja og fyrirtækja á landsbyggðinni m.t.t. ferðakostnaðar við framkvæmd eftirlits.”

Dæmi eru um að fyrirtæki sem eru undir annars konar eftirliti á vegum stofnana ríkisins hafi þurft að bera mun meiri eftirlitskostnað en fyrirtæki sem staðsett eru annars staðar á landinu og mikilvægt að komið sé í veg fyrir slíkt ójafnræði.

Áhættustýrt eftirlit

Samræmi í framkvæmd eftirlits og jafnræði meðal eftirlitsskyldra aðila er grundvallaratriði í stýringu eftirlits og því brýnt að taka fyrirkomulagið til gagngerrar skoðunar. Það sem skiptir þó eftirlitsskylda atvinnustarfsemi hvað mestu máli er að reglur sé skýrar og umgjörð áhættustýringar og mat á eftirlitsþörf sé fyrirsjáanleg og í samræmi við raunverulega þörf. Áhættustýring og markvisst eftirlit er grundvallarstef í Evrópulöggjöf um eftirlit með matvælum og mengunarvöldum sem Ísland hefur innleitt í íslenskan rétt. Samt sem áður hefur mikið vantað upp á að áhættumat sé unnið markvisst og skipulag eftirlits grundvalað á því.

Hugmyndin um áhættustýringu er ekki aðeins til þess fallin að hámarka nýtingu á starfskröftum og fjármagni eftirlitsins heldur er hún einnig til þess fallin að skapa aukinn fyrirsjáanleika í rekstri eftirlitsskyldra aðila og gera þeim kleift að haga skipulagi sínu á framleiðslu og starfsemi í samræmi við slík inngrip. Þá leggja samtökin áherslu á að kröfur um innleiðingu gæðakerfa hafa dregið úr þörf fyrir umfangsmikið eftirlit á ýmsum sviðum og má með auknu sjálfseftirliti takmarka áhættu frekar og þar með stuðla að betri nýtingu á starfskröftum eftirlitsaðila.

Því skal haldið til haga að ríkasta hagsmuni af skaðlausri starfsemi hefur sá sem fer fyrir þeirri starfsemi. Atvinnurekendur eru því síður en svo andsnúnir eftirliti, enda eiga þeir allt undir að tryggja gæði sinnar framleiðslu og/eða þjónustu og bera alla áhættuna ef eitthvað misferst. Því er fyrirtækjum umhugað um að eftirlitið sé skilvirkt, fyrirsjáanlegt og í eðlilegu samhengi við þær hættur sem af starfsemi þeirra stafa.

Kröfur um menntun og faglega þekkingu

Skortur á eftirliti með því að rekstraraðilar hafi þá menntun og faglega þekkingu sem krafist er, m.a. á sviði matvælaframleiðslu, snyrtifræði og hársnyrtiiðnar, hefur skert samkeppnishæfni þeirra sem starfa eftir lögunum og haft í för með sér aukið eftirlit með starfsemi þeirra þó viðkomandi rekstraraðili sé með sérfræðiþekkingu og tilskilin réttindi til rekstursins. Aðilar sem hafa ekki tilskilda menntun, færni og réttindi eru líklegri til þess að uppfylla ekki öryggis- og gæðakröfur í samræmi við regluverk. Slíkt getur haft alvarlegar afleiðingar í för með sér. Með



virku eftirliti með menntunarkröfum og fagþekkingu má því takmarka áhættu af starfsemi og þar með eftirlitsþörf.

Þrátt fyrir þessa staðreynd hefur ákvæðum laga um tilskyldar fagkröfur ekki verið fylgt eftir og eru starfsleyfi fyrir leyfisskyldri starfsemi gefin út án þess að gætt sé að því að fyrirsvarsmaður rekstursins hafi til þess menntun og hæfni í samræmi við lagakröfur. Í lögum um handiðnað er til að mynda gerð skýlaus krafa um leyfi fyrir atvinnurekstri, sbr. 1.m gr. 2. gr., atvinnurekstur sem fellur undir reglugerð um löggiltar iðngreinar, nr. 940/1999, skal aðeins rekinn af iðnmeistara og ber meistarinn ábyrgð á að öll vinna sé rétt og vel af hendi leyst, sbr. 2., sbr. 1. mgr. 8. gr. laga um handiðnað nr. 42/1978.

Í þessu ljósi leggja samtökin áherslu á að fyrirkomulag leyfisveitinga og eftirlit með réttindaskyldri starfsemi verði endurskoðað samhliða þessum nauðsynlegu breytingum sem ráðast þarf í á skipulagi eftirlits með matvælum og mengunarvöldum. Tryggja þarf að reglum sé fylgt í hvívetna og starfs- og rekstrarleyfi í eftirlitsskyldri starfsemi uppfylli lagakröfur enda má með því draga úr áhættu starfseminnar og eftirlitsþörf.

Virðingarfyllt,
f.h. Samtaka iðnaðarins

Lilja Björk Guðmundsdóttir
Yfirlögfræðingur