



Matvælaráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um mál nr. S-19/2025 í samráðsgátt, Endurskoðun fyrirkomulags eftirlitskerfis með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum

Vísað er til máls nr. S-19/2025 í samráðsgátt, Endurskoðun fyrirkomulags eftirlitskerfis með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum. Stýrihópur á vegum matvælaráðuneytis og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis með þátttöku fulltrúa frá innviðaráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtaka heilbrigðiseftirlitssvæða og Samtaka atvinnulífsins er að óska eftir tillögum/ábendingum frá atvinnulífi og öðrum hagsmunaaðilum varðandi fyrirkomulag eftirlits með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum. Engin gögn fylgja þessari beiðni. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur (HER) hefur rýnt erindið og gefur eftirfarandi umsögn.

Vinna núverandi stýrihóps byggir m.a. á skýrslu starfshóps á vegum umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytisins (URN) frá 2023 um fyrirkomulag eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum. Fleiri slíkar skýrslur og úttektir hafa verið gerðar sem rýna framkvæmd opinbers eftirlits s.l. 25 ár. Þær eiga það flestar sammerkt að lítið sem ekkert samráð var haft við heilbrigðieftirlit sveitarfélaga (HES) eða sveitarfélögin sjálf við gerð þeirra og þekking úttektaraðila á heilbrigðiseftirliti lítil eða engin. Einungis hafa verið teknir fyrir afmarkaðir þættir í starfsemi HES, þ.e. eftirlit með fyrirtækjum og stofnunum en lítið horft til annarra lögbundinna verkefna sem gjarnan eru unnin í nærumhverfinu. Reglubundið eftirlit, sem sjónum er helst beint að í skýrslum og úttektum er aðeins einn þáttur í mjög víðtæku starfi.

Meintur hvati að þessum úttektum/skýrslum hefur verið að einfalda eftirlit, gera það skilvirkt, samræmt og kostnaðarminna, sérstaklega fyrir rekstraraðila. Minna hefur verið horft til hagsmuna neytenda eða íbúa í þessum efnum. Heilbrigðiseftirlitin hafa ekki tekið undir þær staðhæfingar að eftirlit þeirra sé ekki skilvirkt eða samræmt, og kostnaður of mikill.

Oft hefur verið lagt til að útvista eftirliti til einkarekinna skoðunarstofa. Í fyrrnefndri skýrslu URN frá 2023 voru settar upp þrjár sviðsmyndir sem gengu mislangt í breytingum. Sú fyrsta gerði ráð fyrir fækkun heilbrigðiseftirlitssvæða auk þess sem farið yrði í úrbætur og aukna samræmingu eftirlits. Önnur sviðsmyndin gerði ráð fyrir að allt matvælaeftirlit flyttist til Matvælastofnunar (MAST) og sú þriðja gerði ráð fyrir að allt eftirlit yrði flutt til stofnanna ríkisins. Aðeins var fjallað að litlu leyti um önnur verkefni HES en ávarpað að einhverskonar heilbrigðiseftirlit yrði að verða eftir hjá sveitarfélögum. HES hefur lagt áherslu á að vinna með fjórðu sviðsmyndina - að byggja upp og bæta núverandi heilbrigðiseftirlit sem byggir á traustum grunni og fagþekkingu. Þarft er því að benda á að auk reglubundins eftirlits sinnir HES fræðslu-



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

og leiðbeiningarskyldu til fyrirtækja og almennings er snýr að mengunarvörnum, hollustuháttum og matvælaöryggi. Þá sinnir HES vöktun á strandlengjunni, ám og vötnum, loftgæðum og hávaða, almennu umhverfiseftirliti, húsnæðisskoðunum og margvíslegri annarri þjónustu við íbúa. Einnig veitir HES umsagnir um tillögur að laga- og reglugerðabreytingum, skipulagstillögur og mat á umhverfisáhrifum og er ráðgefandi fyrir fjölda stofnana og sviða innan hvers sveitarfélags. Í skýrslunni er í raun lagt til að þau verkefni sem afla tekna til að standa straum af heilbrigðiseftirliti verði færð til ríkisins eða einkaaðila, en önnur verkefni yrðu áfram hjá sveitarfélögum, og er því ljóst að slíkar breytingar gerði sveitarfélögum erfitt fyrir að halda uppi annarri þjónustu HES.

HER vill benda á að þær sviðsmyndir sem gera ráð fyrir að færa reglubundið eftirlit að öllu leyti eða að hluta til stofnanna ríkisins munu síst leiða til einföldunar stjórnsýslu, minni kostnaðar fyrir fyrirtæki og stofnanir og aukinnar skilvirkni. Þvert á móti þyrftu margir eftirlitsþegar starfsleyfi frá báðum ríkisstofnunum vegna aðskilnaðar mengunar, hollustuhátta- og matvælaeftirlits, sem er hjá einni stofnun í dag, þ.e. heilbrigðiseftirlitum á vegum sveitarfélaganna. Sama væri upp á teningnum ef aðeins matvælaeftirlit færðist til ríkisins. Eftirlit HES er þverfaglegt þar sem tekið er á matvælaöryggi, mengunarmálum og hollustuháttum í sama eftirliti. Auk eftirlits veitir HES sínum eftirlitsþegum fræðslu og ráðgjöf. Einfaldara er fyrir starfsleyfishafa að hafa samskipti við og sækja leyfi til einnar stjórnsýslustofnunar á einu stjórnsýslustig.

Benda má á að ýmsar breytingar hafa verið gerðar á skiptingu eftirlits milli stjórnsýslustiga, bæði með tilkomu Umhverfisstofnunar (nú Umhverfis- og orkustofnunar - UOS) sem arftaka Hollustuverndar ríkisins og síðar Matvælastofnunar (MAST), þar sem þessar ríkisstofnanir

hafa fengið til sín hluta af tilteknu eftirliti. Flutningur eftirlits hefur síst leitt til einföldunar þar sem hluti eftirlitsins hefur gjarnan orðið eftir hjá HES og hafa sum fyrirtæki því þurft að sæta eftirliti frá stofnunum á tveimur stjórnsýslustigum í stað eins áður. Sem dæmi má nefna að matvælaeftirlit með kjötvinnslum og fiskvinnslum var flutt til MAST á meðan að mengunareftirlit varð eftir hjá HES. Matvælaeftirlit með mjólkurstöðvum var einnig flutt til MAST en ábyrgð á mengunareftirliti var ekki skilgreind þannig að hætta er á að mikilvægum eftirlitsþætti sé ekki sinnt. Flutningur eftirlitsverkefna til ríkisins hefur því síst orðið til að einfalda stjórnsýslu og eftirlit, þvert á móti hefur það í mörgum tilvikum leitt til aukins kostnaðar, meira flækjustigs og óvissu fyrir eftirlitsþega.

Þær hugmyndir að útvista eftirliti að hluta eða öllu leyti til einkarekinna skoðunarstofa er að mati HER ekki æskileg. Þó úttektir væru framkvæmdar af skoðunarstofum þyrfti að koma til kasta stjórnvalds til að framfylgja þeim athugasemdum sem fram kæmu í þeirra skýrslum. Að öðrum kosti væri ekki tryggt að nauðsynlegar úrbætur næðu fram að ganga, með tilheyrandi hættu á mengun, óheilnæmi eða fyrir mataröryggi. Erfitt gæti reynst að tryggja óhæði slíkra skoðunarstofa þar sem þær væru háðar tekjum frá þeim aðilum sem þær tækju út. Reynslan á notkun slíkra skoðunarstofa fyrir ákveðna þætti eftirlits hafa í sumum tilvikum leitt slíka annmarka í ljós auk þess sem aukinn kostnaður hefur verið af eftirliti.



Að mati HER er afar mikilvægt að halda heilbrigðiseftirliti á sveitarstjórnarstiginu þar sem rík þörf er á yfirgripsmiklu tengslaneti innan stjórnsýslu sveitarfélaga til að sinna eftirliti og leyfisveitingum á fullnægjandi hátt. Náíð samstarf þarf við skipulags- og byggingarfulltrúa auk yfirvöld velferðar, skóla, íþrótt- og menningarmála og stjórnsýslu innan hvers sveitarfélags. Með þessu móti er unnt að vinna þverfaglega og grípa inn í mál á fyrri stigum. Með flutningi alls eftirlits yfir á efra stjórnsýslustig lengjast boðleiðir og tengsl rofna. Erfitt væri að tryggja breiða fagþekkingu hjá því eftirliti sem eftir yrði hjá sveitarfélögum en fyrirséð að slíkt eftirlit þyrfti í einhverjum tilvikum að hafa afskipti af aðilum undir eftirliti ríkisstofnanna þar sem verkefni myndu skarast. Nálægðin við íbúa, umhverfi og rekstraraðila er afar mikilvæg. Þekking HES á nærumhverfi stytir viðbragðstíma við bráðamengun, getur forðað umhverfistjóni og auðveldar samskipti og samhæfingu rannsókna atburða s.s. stórra matarsýkinga.

HER telur mikilvægt að starfshópurinn horfi til sögunnar við ákvörðun fyrirkomulags eftirlits. Heilbrigðiseftirlit heyrði áður undir ríkið þar til sett voru lög nr. 50/1981 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit en með þeim lögum var eftirliti með hollustuháttum og mengun skipt milli

Hollustuverndar ríkisins og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna (HES). Í lögnum var í fyrsta skipti kveðið á um að heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlit skyldi rekið í landinu öllu með skipulögðum hætti og að ekkert sveitarfélag væri án viðhlítandi heilbrigðiseftirlits. Undir lok tíunda áratugarins var farið í endurskoðun laganna og í frumvarpi til laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir kemur fram að reynslan af eldri löggjöf hafi verið góð að mestu leyti. Tekist hafi að koma heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirliti á í landinu öllu undir stjórn vel menntaðra og þjálfaðra heilbrigðisfulltrúa. Nýju lögín höfðu tvö meginmarkmið. Í fyrsta lagi var markmiðið að fækka heilbrigðisnefndum og heilbrigðiseftirlitssvæðum og einfalda þannig framkvæmd eftirlits. Í öðru lagi þá sneri markmið laganna að hlutverki Hollustuverndar sem hafði fengið aukið vægi sem stjórnsýslustofnun, m.a. vegna aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu sem hafði mikil áhrif á umhverfismál í formi tilskipana og reglna sem þurfti að innleiða. Í frumvarpinu var sérstaklega fjallað um eftirlitsþáttinn og skiptingu hans milli Hollustuverndar ríkisins og heilbrigðisnefnda. Hollustuvernd ríkisins átti eingöngu í undantekningartilvikum að fara með eftirlit og þá aðeins þegar um meiri háttar eftirlit væri að ræða, að höfðu samráði við sveitarfélögin. Dæmi um slíkt meiri háttar eftirlit væri eftirlit með stóriðju, förgun úrgangs, innflutningi matvæla og innflutningi eiturefna og hættulegra efna. Talið var að draga ætti úr beinu eftirliti Hollustuverndar ríkisins en leggja meiri áherslu á stjórnsýslu- og samræmingarhlutverk stofnunarinnar. MAST og UOS hafa nú tekið yfir þetta hlutverk fyrrum Hollustuverndar en ekki hefur náðst að sinna því sem skyldi í öllum tilvikum, m.a. vegna skorts á sérfræðiþekkingu s.s. á sviði hollustuhátta. Því markmiði laganna að ná fram einföldun á umhverfi heilbrigðiseftirlits var náð en hitt markmiðið, aukið vægi yfirstofnanna sem stjórnsýslustofnun með samræmingarhlutverk fyrir heilbrigðiseftirlitin, hefur ekki tekist sem skyldi.



Að mati HER þarf starfshópurinn að leggja allt framangreint til grundvallar við vinnu sína og leggur til að horft verði til þeirra sviðsmyndar við ákvörðun fyrirkomulags eftirlits að styrkja núverandi eftirlitskerfi HES og styrkja hlutverk MAST og UOS sem samræmingar- og stjórnsýslustofnana. Nauðsynlegt er að fara yfir þá þætti sem gagnrýndir hafa verið og leita skilvirkra lausna í stað þess að umbylta núverandi kerfi. Í úrbótaferlinu leggur HER til að horft sé sérstaklega til þessara atriða:

- Styrkja þarf hlutverk yfirstofnana ríkisins sem samræmingaraðila. Nauðsynlegt er að veita fjármagni sérstaklega til að sinna samræmingarhlutverkinu og til að ráða sérfræðinga á þeim fagsviðum sem þekkingu vantar á. Tryggja þarf að samræmingarhlutverkinu sé fundinn staður innan skipulags stofnana. Lykilatriði er að stofnanir ríkisins hafi í raun tækifæri til að sinna þessu mikilvæga hlutverki og sé tryggður nægur starfskraftur í það
- Skoða þarf hvort setja eigi upp sameiginlegt kerfi til að halda utan um eftirlit og skráningar allra eftirlitsaðila eða nýta samþættingar milli kerfa, þar sem einfalt er að sækja samanburðarhæfar upplýsingar frá öllum eftirlitsaðilum og er það lykilþáttur í umbótum á núverandi eftirlitskerfi. Slíkt tryggir gagnsæi, auðveldar upplýsingagjöf og skýrslugjöf til yfirstofnana og EU
- Bæta þarf rafræna stjórnsýslu og tryggja að rekstraraðilar geti skilað umsóknum og skráningum beint til þess stjórnvalds sem fer með eftirlit og leyfismál án milliliða
- Byggja þarf ákvarðanir um umfang eftirlits og eftirlitstíðni á faglegu áhættumati og mikilvægt er að slíkt mat liggi fyrir í öllum flokkum áður en regluverki er breytt
- Fara þarf yfir athugasemdir ESA um framkvæmd alls eftirlits og gera nauðsynlegar breytingar, ef þörf er á
- Fara þarf yfir fyrirkomulag gjaldtöku fyrir eftirlit svo gagnsæi og samræmi sé tryggt. Gjaldtaka þarf að styðja rekstur eftirlits og taka mið af umfangi eftirlits, kostnaði og umsýslu en einnig áhættumati, umhverfisáhrifum og umfangi starfsemi
- Endurskoða þarf skiptingu eftirlits milli HES og ríkisstofnana og kanna hvort meiri einföldun fæst með því að flytja ákveðna eftirlitsflokka til HES. Með því móti mætti leggja meiri þunga á yfirumsjónarhlutverk ríkisstofnananna eins og upprunalega var lagt upp með við setningu laga nr. 7/1998
- Skoða þarf betur framsal eftirlits milli opinberra eftirlitsaðila og möguleika á að gera slíkt í meira mæli. Framsali þurfa að fylgja þvingunarúrræði til svo aðeins ein eftirlitstofnun fylgi málinu alla leið. Það einfaldar stjórnsýslu
- Endurskoða þarf reglugerð um skráningarskyldan atvinnurekstur byggt á reynslu undanfarinna ára og yfirfara sérstaklega forsendur þess hvaða atvinnurekstur er háður skráningarskyldu. Endurskoðun skal taka mið af því að greiða úr flækjustigi sem skapað hefur kostnað og óvissu fyrir rekstraraðila og ýmsa annmarka í framkvæmd
- Fara þarf yfir þvingunarúrræði og skoða m.a. fyrirkomulag þeirra í nágrannalöndum



HER leggur ríka áherslu á að HES fái meiri aðkomu við mótun framtíðarfyrirkomulag eftirlits en nú er. Fagþekking og reynsla af eftirliti er nauðsynleg til að fá innsýn inn í hvað nauðsynlegt er til að tryggja að markmiðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum um matvæli verði náð. Tilgangur laganna er að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengðuðu umhverfi og einnig tryggja gæði, öryggi og hollustu matvæla. Ekki má missa sjónar að þessum markmiðum við þessa vinnu því heill og hagur almennings og umhverfis ætti alltaf að vera hafður að leiðarljósi.

Virðingarfyllt

f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Tómas G. Gíslason
Framkvæmdastjóri

Óskar Ísfeld Sigurðsson
Deildarstjóri matvælaeftirlits

Svava S. Steinarsdóttir
Verkefnastjóri