



Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneyti  
Borgartúni 26  
105 Reykjavík

Reykjavík 17. febrúar 2026

## **Efni: Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur í máli í samráðsgátt nr. S-3/2026, Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar regluverks og aukinnar skilvirkni eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum.**

Vísað er til máls nr. S-3/2026 í samráðsgátt, frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar regluverks og aukinnar skilvirkni eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur (HER) hefur farið yfir gögn málsins og veitir eftirfarandi umsögn.

### **Almennt um frumvarpið**

HER gerir alvarlegar athugasemdir við frumvarpið sem er bæði illa undirbúið og ávarpar ekki hver verði örlög fjölda verkefna sem í dag hvíla í höndum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga (HES). HER telja framlögð áform faglega varasöm, auka flækjustig og kostnað og vera neikvæð fyrir sveitarfélög og íbúa þeirra. Algjörlega ónauðsynlegt sé að fara í umfangsmiklar og kostnaðarsamar aðgerðir að þessu tagi til að ná fram markmiðum um samræmingu og einföldun, sem hægt væri að ná með mun betri hætti en þarna er lagt fram. Meðfylgjandi greinargerð inniheldur rangfærslur og gerir lítið til að skýra þær stóru kerfisbreytingar sem af frumvarpinu hljóta. Horft er framhjá öllum framkomnum umsögnum um þessi áform og engin tilraun gerð til að meta þann umtalsverða kostnað sem breytingunum óhjákvæmilega fylgir. Kostnað fyrir sveitarfélög, ríki og ekki síst fyrirtæki og almenning. Með því að fjalla aðeins um afmarkaðan hluta þeirra verkefna sem HES hefur umsjón með og þá helst þau sem gefa tekjur s.s. reglubundið eftirlit og leyfisveitingar skapast mikil óvissa. Ljóst er að sveitarfélög munu missa alla þá tekjustofna sem þau hafa haft til að fjármagna þau verkefni HES sem ekki er tekið gjald fyrir eða hafa í för með sér kostnað. Hætta er á því að mikilvæg verkefni er varða almannahag falli niður. Hvergi hefur verið sýnt fram á í öllu tali um skort á samræmingu heilbrigðiseftirlits að gæði eftirlits séu ekki nægjanleg og að öryggi og heilsu almennings og umhverfis sé á einhvern hátt ógnað. Þvert á móti er hægt að leggja fram gögn sem staðfesta fjölbreyttan árangur sem náðst hefur í umhverfis- og lýðheilsuárum fyrir tilstuðlan HES. Frumvarpið ber með sér þá vanþekkingu sem bæði fagráðuneyti HES og í raun yfirstofnanir ríkisins hafa á verkefnum HES.

Sá tímafrestur sem ráðuneytin ætla sér til að ganga frá breytingum á þessu viðamikla kerfi er algerlega óraunhæfur enda kalla þær á breytingu fjölda laga, reglugerða og samþykktar auk endurskipulagningu innra kerfa ríkisstofnanna og sveitarfélaga. Ljós er að til verulegs þjónusturofs mun koma sé farið fram með jafn illa ígrunduðum aðferðum og mikil hætta er á þekkingaleka við breytingarnar og í aðdraganda þeirra. Starfsheitið heilbrigðisfulltrúi með yfir hundrað ára sögu er þurrkað út með tilkomu frumvarpsins og hvorki er ávarpað á skýran hátt í því né í framkomnu frumvarpi atvinnuvegaráðherra um sameiningu Matvælastofnunar (MAST) við aðrar stofnanir og matvælaeftirlit HES (mál S-31/2026) hve margir starfsmenn eiga að sinna eftirliti í nýju kerfi. Í núverandi kerfi er mikil þörf á fleiri fulltrúum til að anna öllum þeim lögbundnu verkefnum sem á HES hvíla, fækkun starfsmanna mun aðeins leiða af sér verri þjónustu. Þá virðist ekkert horft til þess að þau verkefni sem virðast eiga að vera eftir hjá sveitarfélögum eru í dag unnin af sama fólki og nú á að flytja til stofnanna ríkisins.



## Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Þverfagleg, heildstæð þekking mun hverfa og hætt er við að fjölda verkefna verði einfaldlega ekki sinnt og fyrirbyggjandi aðgerðir falla niður.

Markmið laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir eru ekki höfð að leiðarljósi í þessu frumvarpi en þau eru að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengðu umhverfi. Í frumvarpinu og greinargerð er á engan hátt rökstutt hvernig breytingarnar styðja við markmið laganna en aðeins er stefnt að einföldun regluverks fyrir fyrirtæki. Svo virðist sem stjórnvöld átti sig ekki á því að þær reglur sem fyrirtækjum og stofnunum eru settar í löggjöf miða ekki að því að leggja þeim stein í götu heldur tryggja lýðheilsu, öryggi, hollustuhætti og heilnæmt umhverfi til hagsbóta fyrir umhverfi og íbúa landsins. HER telur ljóst að breytingarnar mun leiða til neikvæðra áhrifa á almenning og umhverfi og ekki leiða til einföldunar fyrir fyrirtæki.

Þá vill HER benda á að með frumvarpinu er líka vegið að stjórnarskrárvörðum sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga og takmarkar tækifæri þeirra til beinnar stefnumörkunar og samræmingar á sviði umhverfis-, skipulags-, og innviðamála. Heilbrigðisnefndir eru mikilvægur vettvangur fyrir sveitarfélög til að vinna sameiginlega að umhverfis- og heilbrigðismálum á sínum svæðum. Sveitarfélög eiga enn að geta sett sér samþykktir skv. greinargerð en algerlega er óljóst hver eigi að setja þær, framfylgja þeim og með hvaða hætti. Sjálfstæður aðili með valdheimildir þarf að vera til staðar til að tryggja armslengdarregluna. Að öðrum kosti eru slíkar samþykktir til lítils. Sveitarfélög hafa sett sér fjölda mikilvægra samþykktar s.s. á sviði vatnsverndar, fráveitu, úrgangs og dýrahalds sem HES framfylgja í dag, það gæti haft mjög alvarlegar afleiðingar fyrir innviði og umhverfismál ef þær samþykktir standa eftir án viðeigandi eftirlits og aðhalds.

HER telur einnig athyglisvert að með frumvarpinu er stefnt að aukinni miðstýringu með því að fjölga verkefnum ríkisins á sama tíma og ríkisstjórnin hefur sett sér stefnu um aðhald og einföldun með sameiningu stofnanna. Hér er vikið frá sögulegri stefnu um nýskipan í ríkisrekstri sem fyrri ríkisstjórnir settu sér um að auka skilvirkni og hagkvæmni innan opinberra geirans og einfalda stjórnsýslu. Eitt af meginmarkmiðum þeirra umbóta var að flytja verkefni frá ríki yfir til sveitarfélaga. Nú virðast stjórnvöld hafa snúið frá þessari stefnu undir formmerkjum einföldunar þó ljóst sé að flækjustig muni aukast.

HER leggur til að frumvarpið verði dregið til baka og farið verði í vandaða, faglega vinnu við að byggja upp núverandi kerfi og styðja við yfirstofnanir ríkisins svo þær geti í raun sinnt sínu hlutverki við yfirumsjón og samræmingu. Fjöldi leiða er til sem búið er að benda á til að bæta núverandi kerfi til einföldunar fyrir atvinnulíf og almenning án byltingakenndra kerfisbreytinga og mikils kostnaðar. HES hafa ítrekað lýst sig reiðubúin til að fara í umbótastarf til að einfalda og samræma verklag og lagt er til að markmið laga nr. 7/1998 verði lögð til grundvallar þeirri vinnu.

### Nánar um frumvarpið og afleiðingar þess

#### Rangfærslur í greinargerð frumvarpsins:

Í greinargerð frumvarpsins er greint frá því að einn aðalhvati þess að stjórnvöld fari í þessar breytingar sé vegna athugasemda ESA (European Surveillance Authority - Eftirlitsstofnun EFTA) við framkvæmd eftirlitsins. Það er ekki rétt þar sem þær athugasemdir sem vísað er til snúa nær alfarið að því að framkvæmd matvælalaga sé ekki í fullu samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum um evrópskt efnahagssvæði (EES). Það er því enginn fótur fyrir því að byggja breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir á athugasemdum ESA. Taka ber fram að stjórnvöld hafa kynnt fyrir ESA með formlegum hætti að þau hyggist mæta athugasemdum stofnunarinnar með því að flytja eftirlitsverkefni á sviði matvæla, hollustuhátta og mengunarvarna frá sveitarstjórnarstiginu til



## Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

ríkisvaldsins. Í svari ESA kemur fram að hvorki sé öruggt að slíkar aðgerðir séu nauðsynlegar, né nægjanlegar til að mæta þeim annmörkum sem stofnunin hefur bent á. Úr því má lesa að ekki sé þörf á jafn umfangsmiklum kerfisbreytingum til að bregðast við athugasemdunum og auk þess er ekki víst að þær skili tilætluðum árangri. Nægjanlegt væri að gera úrbætur á núverandi kerfi. Það er því mjög misvísandi og í raun rangt að byggja breytingar á löggjöf um hollustuhætti og mengunarvarnir á athugasemdum ESA enda sú starfsemi sem fellur undir lögin og er nú undir eftirliti heilbrigðisnefnda að langmestu leyti utan gildissviðs samningsins um EES.

Þá vill HER ávarpa að í greinargerð segir að frumvarpið byggi á tillögum stýrihóps ráðuneytanna sem byggði á tillögum og sviðsmyndum frá starfshópi varðandi framkvæmd eftirlits og leyfisveitinga frá 2023. Fram kemur að stýrihópurinn hafi lagt til tvær sviðsmyndir og að niðurstaðan hafi verið að hagkvæmasta sviðsmyndin væri sú að færa stjórnsýslu hollustuhátta, mengunarvarna og matvælaeftirlits alfarið til ríkisstofnana en sú að byggja upp núverandi kerfi og gefa ríkisstofnunum meira boðvald væri mun flóknari. Hér er rangt farið með að mati HER en HES átti sinn fulltrúa í nefndum stýrihóp. Var það frekar álit hópsins að hægt væri að ná fram einföldun og helstu markmiðum einföldunar með hinni sviðsmyndinni, að byggja upp núverandi kerfi. Ekki er að finna sannfærandi rökstuðning í greinargerðinni fyrir því að hagkvæmast væri að fara í þær stóru og kostnaðarsömu kerfisbreytingar sem frumvarpið leggur til.

### Skortur á kostnaðarmati:

Frumvarpinu fylgir ekkert heildstætt kostnaðarmat heldur er mögulegur kostnaður reifaður með almennum hætti. Fram hefur komið að kostnaður mun hljóta af nýju, samræmdu skráningarkerfi fyrir UOS og MAST og nefnd tala allt að 250 milljónum en engu að síður segir í greinargerð að áhrif frumvarpsins á ríkissjóð verði takmörkuð. Gert er ráð fyrir að þjónustugjöld muni standa undir varanlegum rekstrarkostnaði vegna þeirra verkefna sem færast til stofnunarinnar frá HES en að tiltekinn einskiptiskostnaður muni falla á ríkissjóð, t.d. vegna breytinga á starfsstöðvum. HER bendir hér á að kerfisbreytingunum muni óhjákvæmilega fylgja umtalsverður kostnaður við uppbyggingu bílaflota til eftirlits, búnaðar og kerfis til að taka á móti þeim fjölda símtala og kvartana sem heilbrigðiseftirliti fylgir. Þá þarf að tryggja aðgang að gagnagrunnum HES til að öll málsgögn, bæði söguleg og eins þau sem nú eru í gildi séu aðgengileg. Slíku fylgir kostnaður við aðlögun og leyfismál fyrir mismunandi grunna sem sveitarfélög eru með í dag. Kostnaður hlýtur einnig að skapast við endurskoðun og aðlögun allra þeirra laga og reglugerða sem HES varðar, sem væntanlega fellur á ráðuneyti og ríkisstofnanirnar

Skv. greinargerðinni eru áhrif á fjárhag sveitarfélaga metin takmörkuð og ekki gert ráð fyrir tilfærslu þess fjármagns sem sveitarfélög hafa varið til verkefna heilbrigðiseftirlita. Áhrifin eru sögð óveruleg eða jákvæð í þeim tilfellum sem sveitarfélög hafa borið hluta kostnaðar af verkefnum HES en óbein neikvæð áhrif á sveitarfélög kunna að felast í því að sérfræðipækking flytjist að hluta til ríkisins og sem geti takmarkað aðgengi sveitarfélaga að leiðsögn í einstökum málum. Þá er talið að tiltekinn einskiptiskostnaður falli á sveitarfélög, t.d. vegna mögulegra biðlaunagreiðslna ofl. HER bendir á að bara tap á sérfræðipækkingu HES getur skapað umtalsverðan kostnað fyrir sveitarfélög sem þurfa mögulega að kaupa dýra ráðgjöf utan frá auk þess sem töf á málum getur hlotist af bið eftir slíkri þjónustu. Sveitarfélög missa einnig alla fjárfestingu sína í uppbyggingu mannauðs og sérfræðipækkingar í gegnum sí- og endurmenntun. Kostnaðarsamt er að þurfa að ráða nýtt fagfólk til að sinna lögbundnum verkefnum og þjálfa það upp. Þá missa sveitarfélögin nær alla þá tekjustofna sem hingað til hafa staðið undir a.m.k hluta heilbrigðiseftirlits þegar nær öll verkefni sem gjaldfært er fyrir flytjast til ríkisins. Þar sem enn verða eftir fjöldi verkefna HES á sveitarstjórnarstiginu er ljóst að kostnaður mun aukast. Loks er ótalin sá kostnaður sem mun hljóta af tvöföldum leyfum og eftirlitum í stofnanir sveitarfélaga auk þess sem gjaldskrá bæði UOS og MAST er mun hærri en hjá HES. Þá missa sveitarfélögin þær fjárfestingar sem þau hafa farið í uppbyggingu eftirlits-, skráningar- og upplýsingakerfa vegna HES, t.d. í Reykjavík er



## Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

nýbúið að fara í vandaða og metnaðarfulla vinnu við uppbyggingu nýs skráningarkerfis sem nú er í uppnámi. Kostnaður sveitarfélaga er því stórlega vanmetinn.

Loks er talið í greinargerðinni að áhrif frumvarpsins á atvinnulíf og fyrirtæki verði almennt jákvæð. Er talið að samræming og minnkað flækjustig eigi að einfalda samskipti við stjórnvöld. Virðist þetta eiga að draga úr kostnaði fyrir fyrirtæki. Að mati HER mun einmitt það flækjustig sem koma mun upp við breytingarnar leiða til aukins kostnaðar fyrir fyrirtæki enda munu boðleiðir lengjast s.s. milli leyfisútgefanda og byggingarfulltrúa auk þess sem eftirlits- og leyfisgjöld eru þegar hærri hjá ríkisstofnunum eins og fram hefur komið. Sagt er að efling eftirlitsstofnana og samræmd gjaldtaka geti í tilteknum tilvikum leitt til hækkunar kostnaðar hjá fyrirtækjum en á móti vegi hagræði af stöðluðum ferlum, skýrari kröfum og skilvirkara upplýsingakerfi. HER bendir á uppbygging, samræming og ekki síst þróun upplýsingakerfis mun taka talsverðan tíma og þar sem eftirlits- og leyfisgjöld eiga að standa undir rekstrarkostnaði munu þau þurfa að vera há til að nýtt kerfi standi undir sér. Hér er alveg ótalinn sá kostnaður sem fellst í tvöföldum leyfum og eftirlitum. HER telur því að breytingin eigi eftir að auka kostnað til muna, ekki síst hjá smærri fyrirtækjum.

### Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga – mikilvæg nærþjónusta og tengslanet

HER vill benda á að heilbrigðiseftirlit snýst ekki eingöngu um reglubundið eftirlit og leyfisveitingar. HES eru víðfeðm tengslanet í opinberri stjórnsýslu sem tengja saman stofnanir sveitarfélaga, alla innviðþjónustu, íbúa, hagsmunaaðila og viðbragðsaðila. Þau sinna fræðslu og leiðbeiningum til almennings og atvinnulífs og taka þátt í þverfaglegu starfi jafnt innan og utan síns sveitarfélags. HES taka einnig þátt í alþjóðasamstarfi, sem dæmi má nefna að tvö heilbrigðiseftirlit taka nú þátt í LIVE-ICEWATER verkefninu sem styrkt er af Evrópusambandinu. HES og heilbrigðisnefndir hafa mikilvægt hlutverk varðandi framkvæmd laga um stjórn vatnamála og að uppfylla þær skuldbindingar sem í því felast þar sem HES er sá aðili sem sinnir umhverfissvöktun innan sveitarfélaga. HES veita mikilvægt aðhald í formi umsagna um skipulag, umhverfismat og breytingar á löggjöf. Að fjarlægja HES mun því hafa viðtæk áhrif á umhverfis- og lýðheilsu innviðs sveitarfélaga og getu þeirra til að uppfylla lagalegar skyldur sínar í mörgum málaflokkum. HER telur fráleitt að það náist að aðlagða kerfi sveitarfélaga að slíku þjónusturofi fyrir 1. janúar 2027. Í Reykjavík hefur flókið tengslanet verið byggt upp á síðustu áratugum og er nú svo komið að HER er í nánú samstarfi við önnur svið og skrifstofur borgarinnar og tekur þátt í fjölda stórra verkefna og rýnihópa. Með þessu verklagi hefur tekist að auka skilvirkni, fækka vandamálum og koma í veg fyrir mengun og heilsuspillandi aðstæður. Brotthvarf HER mun því hafa umtalsverð áhrif innan borgarkerfisins.

Athuga ber einnig að stór hluti starfsins er bein þjónusta við almenning þar sem m.a. er sinnt kvörtunum, frárennismálum, húsnæðisskoðunum auk leiðbeiningar- og upplýsingagjafar. Gjarnan er verið að styðja við viðkvæma hópa samfélagsins og fólk sem hefur ekki annað að leita til að fá úrlausn sinna mála. Þar sem heilbrigðiseftirlit er nærþjónusta er unnt að bregðast fljótt við kvörtunum. Ljóst er að viðbragðstími mun lengjast við breytingarnar og þjónustustigið lækka. Í dag getur almenningur beint kvörtunum sínum beint til HES í flestum hollustuhátta- og mengunarmálum, eftir breytingar þarf að leita til þriggja aðila, sem væru ríkisstofnanirnar og viðkomandi sveitarfélög. Flókið verður að meta hvaða aðila eigi að beina kvörtun til og vegna skörunar verkefna, verkefna sem nú eru á einni hendi hjá HES, gætu þau mál orðið erfið úrlausnar.

Heilbrigðisfulltrúar þurfa að hafa menntun á fagsviði heilbrigðiseftirlits skv. reglugerð nr. 571/2002 um menntun og skyldur heilbrigðisfulltrúa. Reglugerðin miðar að því að tryggja að þeir hafi næga reynslu og þverfaglega þekkingu til að geta sinnt þessu ábyrgðarmikla starfi. Auk réttindanáms þarf að lágmarki 6 mánaða starfsreynslu til að öðlast réttindi. Frumvarpið talar aðeins um starfsmenn stofnanna þannig að þeir sem taka við boltanum af heilbrigðisfulltrúum munu sennilega ekki hafa sömu réttindi, þjálfun og skyldur og heilbrigðisfulltrúar hafa í dag og óvisst hvaða menntunarkröfur verða gerðar. Heilbrigðiseftirlit er ekki gátlistaftirlit, það krefst þess að hafa mikla yfirsýn og breiða þekkingu



## Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

og reynslu. Starfið er mjög fjölbreytt og krefjandi með mikla ábyrgð, í breyttu landslagi munu verkefni verða færri og afmarkaðri. HER óttast að breytingarnar leiði af sér atgervisflóttu úr starfinu og mikið þekkingartap.

### Verkaskipting milli HES og stofnanna ríkisins:

Heilbrigðiseftirlit heyrði um tíma undir ríkið að undanskildu HER þar til sett voru lög nr. 50/1981 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit en með þeim var eftirliti með hollustuháttum og mengun skipt milli Hollustuverndar ríkisins og HES. Í lögunum var í fyrsta skipti kveðið á um að heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlit skyldi rekið í landinu öllu með skipulegum 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 þjálfðra heilbrigðisfulltrúa. Nýju lögin 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, 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 en sveitarfélögin önnuðust þarna heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlit samkvæmt lögum um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit og sveitarstjórnarlögum, nr. 8/1986. Ný lög áttu ekki að breyta því. 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 meiriháttar 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.

Þetta verklag gekk fyrstu árin en við stofnun þáverandi UST og MAST var þegar farið í að taka einstök verkefni frá HES og færa til ríkisins. Þær breytingar voru settar fram í nafni einföldunar en hafa gjarnan leitt til hærra flækjustigs og niðurfellingu mikilvægra eftirlitsþátta. Margir eftirlitsþegar lentu í því að þurfa eftirlit frá tveimur eftirlitsaðilum á sitthvorum stjórnsýslustiginu í stað eins áður. Dæmi um slíkt er þegar matvælaeftirlit með kjötvinnslum var flutt til MAST en starfsleyfis- og eftirlitsskylda varðandi mengunarþátt vinnslunnar varð eftir hjá HES. UST tók yfir stærstan hluta eftirlits með efnavöru með breytingu á efnalögum, hætti beinu markaðseftirliti og skildi hluta eftirlitsins eftir hjá HES í þeim fyrirtækjum sem þau gefa leyfi. Þetta hafði þær afleiðingar að stór hluti fyrirtækja sætir nú ekki beinu eftirliti með merkingu efnavara á markaði, s.s. byggingavöruverslanir.

Á sama tíma og þessar breytingar áttu sér stað var mikið ákall HES um að yfirstofnanirnar sinntu samræmingarhlutverki sínu og gæfu faglega ráðgjöf varðanda þá málaflokka sem þær hefðu yfir að ráða. Skortur á sérfræðipækkingu innan stofnananna er meðal þess sem komið hefur í veg fyrir það en ekki síst vegna þess að kröftum stofnanna og fjármunum hefur frekar verið beint í önnur verkefni. Hefðu stjórnvöld haldið sig við þá stefnu sem sett var við setningu laga 7/1998 og byggt yfirstofnanirnar upp sem vandaðar stjórnsýslustofnanir með nauðsynlega sérfræðipækkingu væri það meinta ósamræmi sem frumvarpinu m.a. er ætlað að laga væntanlega ekki til staðar. Einfaldast væri að flytja nær allt eftirlit UOS til HES og efla stofnunina í sínu upprunalega hlutverki. Þá væri framkvæmd eftirlits í nærumhverfi og yfirsýn betri.



### Flókin verkaskipting og framkvæmd:

Tilgangur frumvarpsins er að einfalda regluverk og auka skilvirkni eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum. Að mati HER mun það og frumvarp atvinnuvegaráðherra um flutning matvælaeftirlits til MAST aftur á móti auka flækjustig og minnka skilvirkni. Fjöldi fyrirtækja og stofnana er með margþætta starfsemi sem krefst eftirlits og starfsleyfis á sviði matvæla, hollustuhátta og mengunarvarna. Í dag fá þessir rekstraraðilar kaflaskipt starfsleyfi og eftirlit frá HES. Verði af boðuðum breytingum mun því fjöldi rekstraraðila þurfa tvö starfsleyfi, eitt frá hvorri ríkisstofnun og sæta eftirliti frá báðum. Dæmi um slíkt eru skólar og leikskólar með eldhús og mótuneyti, þessar stofnanir munu þurfa leyfi bæði skv. matvælaölggjöf og hollustuháttalögum. Þær munu því mæta tveimur eftirlitsaðilum í stað eins áður. Af þessu er bæði kostnaðarauki og erfiðara verður að fá heildaryfirsýn yfir starfsemina. HES og fleiri hafa bent á þessa vankanta frá því áformin komu fram en ekki hefur verið ávarpað með skýrum hætti hvernig leysa eigi málið. Fulltrúar ráðuneyta hafa óformlega rætt um að hægt væri að framselja eftirlit til hinnar stofnunarinnar en ekki er skýrt hvort það eigi þá að vera að hluta eða öllu leyti. Eigi að vera framsal fram og til baka milli stofnanna kallar það á að starfsfólk beggja sé með þverfaglega þekkingu á matvæla-, hollustuhátta- og mengunareftirliti, eins og heilbrigðisfulltrúar hafa í dag. Einnig hefur óformlega komið fram að rekstraraðilar í þessari stöðu eigi aðeins að vera með eitt leyfi en hvað mundi slíkt þýða varðandi starfsleyfisskilyrði, sviptingu leyfa á grundvelli mismunandi löggjafar auk fleiri óvissuþátta? Gæti UOS svipt fyrirtæki starfsleyfi sem gefið er út á grundvelli matvælalaga hjá MAST ef það brýtur hollustuhátta- og mengunarvarnarlög? HER vill benda á að Samtök atvinnulífsins (SA) hafa ítrekað skilað inn skýrslum til yfirvalda þar sem kallað er eftir einföldun en þá í formi þess að aðeins þurfi að leita til einnar stofnunar með leyfis- og eftirlitsmál. Fyrirhugaðar breytingar ná ekki því markmiði. Starfshópur á vegum þáverandi umhverfis- og auðlindaráðuneyti skilaði skýrslu árið 2015 þar sem meðal annars var lagt til að gera HES að einni stofnun og flytja allt eftirlit þangað. Slíkt væri mun einfaldara og skilvirkara í framkvæmd og aðgengilegra fyrir rekstraraðila.

Framsali eftirlits þurfa að fylgja þvingunarúrræði. Að öðrum kosti myndi önnur stofnunin sinna eftirliti, senda þvingunarmál til hinnar sem hlýtur svo að sinna rannsóknarreglu stjórnsýslulaga og kanna málið sjálf áður en úrræðum er beitt. Í mörgum tilvikum þarf að grípa til tafarlausra aðgerða á grundvelli almannahagsmuna, s.s. loka rekstri að öllu leyti eða hluta, en fjölmörg dæmi eru um slíkt í veitingahúsarekstri. Hvernig munu stofnanirnar taka á slíkum málum sín á milli? Í þessu samhengi er vert að skoða núverandi fyrirkomulag hjá UOS þar sem aðskildar deildir sem sjá um eftirlit, starfsleyfisgerð og framkvæmd þvingunarúrræða, nokkuð sem heilbrigðisfulltrúar sjá um alfarið hjá HES. Hafi eftirlitsstarfsmenn sem taka við heilbrigðiseftirliti ekki valdheimildir heilbrigðisfulltrúa til að beita þvingunarúrræðum verður óhjákvæmilega töf á því að hægt sé að grípa til aðgerða. Slíkt gæti skapað hættu fyrir almenning.

Í framhaldi af þessu má benda á að verði stuðst við sömu skiptingu verkefna hjá UOS skapast vandamál að tryggja nægjanlega marga starfsmenn með rétta þekkingu í hverri deild. Að mati HER er það ófaglegt að skilja að eftirlit og starfsleyfisgerð enda þeir aðilar sem sjá um eftirlit með bestu innsýn í aðstæður og þær kröfur sem þarf að gera til starfsemi. Að láta þrjár aðskildar deildir sjá um það sem hver heilbrigðisfulltrúi sér um í dag getur vart talist einföldun eða aukning á skilvirkni. HER telur að ráðuneytið og UOS stórlega vanmeti umfang þess verkefnis að sinna eftirliti, starfsleyfisgerð, greinargerðum og þvingunarúrræðum fyrir allan þann fjölda fyrirtækja og stofnana sem HES sér um. HER telur umtalsverða hættu á því að aukið flækjustig muni leiða til þess að ákveðnum eftirlitsþáttum verði hreinlega ekki sinnt.

Loks bendir HER á að í störfum starfshóps 2023, stýrihóps 2025 og í greinargerð frumvarpsins er ekki fjallað um umfangsmikinn þátt í starfi HES sem er að sinna kvörtunum og ábendingum. Árlega berast HER um 1500 kvartanir og kalla margar þeirra á fjölda eftirlitsferða. Heildarfjöldi kvartana sem berast á landsvísu gætu hæglega verið tvöföld sú tala. Sum kvörtunarmál geta varað í fleiri ár. Ráðuneytin hafa ekki kallað eftir upplýsingum um fjölda kvartana né eftirlitsferða tengdar þeim við undirbúningi



## Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

frumvarpa um niðurlagningu HES. Þegar metinn er nauðsynlegur fjöldi starfsmanna til að sinna eftirliti á ríkisstofnunum verður að horfa til kvartanaeftirlits. Sem dæmi má nefna að árið 2024 bárust í heild 217 kvartanir um hávaða til HER, þar af 77 vegna matvælafyrirtækja. Þar sem UOS á að sinna hollustuhátta- og mengunareftirliti yrho starfsmenn stofnunarinnar að sinna kvörtunum í matvælafyrirtæki vegna hávaða. Hér er gjarnan um að ræða hávaða frá skemmtistöðum eða frá búnaði s.s. kælipressum og loftræsibúnaði. Starfsmenn bæði UOS og MAST þyrftu hér að fara saman í eftirlit og stofnanirnar að vinna saman að þvingunarúrræðum. Verði ekki til staðar nægt starfsfólk til að sinna öllu eftirliti né kerfi til að taka við kvörtunum mun verða þjónusturof og hætta á að almenningur og önnur fyrirtæki þurfi lengur að búa við óviðunandi ástand. Alag á innviði stofnananna mun aukast mikið við þetta.

### Óvissa um verkefni sem eftir verða og vanmat á umfangi þeirra

Eins og fyrr var sagt er fyrirséð að fjöldi verkefna sem HES sinna í dag munu áfram þarfnast úrlausnar við á sveitarstjórnarstigi. Dæmi um slíkt er m.a. úrgangsmál, húsnæðisskoðanir, fráveitumál, dýrahald, vöktun, vatnsvernd og að ógleymdum bílhræjum og umgengni á lóðum og opnum svæðum. Sveitarfélögin munu að óbreyttu ekki lengur njóta þeirrar samvinnu og staðbundnu þekkingar sem nú er til staðar, heldur mun hvert sveitarfélag þurfa að standa eitt og sér að þessum verkefnum og sjá fram á aukinn kostnað og hættu vegna óvissu í framkvæmd lögbundinna verkefna. Frumvarpið gerir enga tilraun til að veita sveitarfélögunum þau stjórnslúurræði og valdheimildir sem heilbrigðisnefnd hefur í dag, auk þess sem ekki virðist gert ráð fyrir að sveitarfélög geti haft samstarf um þau verkefni sem ekki verða flutt til ríkisvaldsins eins og nú er gert á hverju heilbrigðiseftirlitssvæði.

Sveitarfélög hafa í gegnum tíðina notið leiðsagnar frá heilbrigðiseftirlitinu með ýmsum hætti. Til dæmis má benda á að HER hefur gegnt lykilhlutverki í vinnu sem snýr að umbreytingu á Ártúnshöfða úr iðnaðarhverfi yfir í íbúða- og miðsvæði vegna úrlausnar á áskorunum sem tengjast jarðvegsmengun frá fyrri tíð. Framkvæma þarf frummat á fjölda lóða á næstu árum auk þess sem rýna þarf áhættumat, rannsóknaráætlanir og fylgjast með að hreinsun fari fram á fullnægjandi hátt. Þetta er risastórt verkefni sem krefst þjálfunar og þekkingar auk beins samstarfs við skrifstofur umhverfis- og skipulagssviðs borgarinnar. Sú vinna verður kostnaðarsamari og tímafrekari án aðkomu HER. Eins hefur Heilbrigðiseftirlit Suðurnesja í samstarfi við Veðurstofuna, sveitarfélögin og veitufyrirtækin komið með öflugum hætti inn í vinnu sem snýr að því að kortleggja þær hættur sem steðja að neysluvatnsöflun Suðurnesjamanna vegna náttúruvár. Á hverjum tíma og hverjum stað má benda á mörg sambærileg verkefni þar sem staðþekking hjá heilbrigðiseftirlitinu hefur nýst vel, samfélaginu til heilla. Í Reykjavík situr fulltrúi HER í neyðarstjórn borgarinnar og starfsmenn HER eru á úthringilista 112 svo unnt sé að kalla þá til þegar bregðast þarf við mengunaróhöppum og stórviðburðum. Heilbrigðisfulltrúar taka við vettvangi eftir að slökkvilið hefur brugðist við og komið í veg fyrir frekari vá, t.d. sjá um að fullnægjandi hreinsun fari fram eftir mengunarslys. Sveitarfélög munu þurfa eftirlitsaðila með valdheimildir til að sinna slíkum viðbrögðum, að öðrum kosti verður töf á aðgerðum sem getur haft neikvæð áhrif á umhverfi og öryggi.

HER telur að bæði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið og atvinnuvegaráðuneytið hafi vanmetið umfang starfa HES og hve nátengd þau eru innra starfi sveitarfélaga. Stofnanir ríkisins hafa fengið það verkefni að undirbúa og aðlaga sig fyrirhuguðum breytingum en sveitarfélög sitja eftir í óvissu um hvað þau munu fá í hendur. Þau hafa því ekkert tækifæri til að undirbúa og aðlaga sig né meta á fullnægjandi hátt hver áhrif breytinganna verða.

### Lokaorð

HES hafa með þrotlausri vinnu og uppbyggingarstarfi lyft grettistaki í umhverfismálum í landinu. Sá árangur er nú í hættu enda markmið laga um hollustuhætti og mengunarvarna ekki leiðarljós í fyrirhuguðum breytingum. Umfangsmiklar kerfisbreytingar eru verkefni sem aldrei ætti að ráðast í án



## Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

mikils undirbúnings og markvissra greininga. Allir nauðsynlegir innviðir, hlutverkaskipting og aðstaða þurfa að vera til staðar áður en breytingar taka gildi. Að skipta út orðinu heilbrigðisnefnd fyrir UOS í texta laga leysir ekki þau víðtæku vandamál sem þetta frumvarp og frumvarp atvinnumálaráðherra um flutning matvælaeftirlits skapa. HER ítrekar ósk sína um að frumvarpið verði dregið til baka og metið hvað í raun skilar einföldun og skilvirkni í eftirliti og leyfisveitingum. Lykilatriðið er að hafa við borðið þá sem mesta þekkingu hafa auk þess að gefa öllum hagaðilum tækifæri til að skoða málin í kjölinn. HES eru reiðubúin að fara í umbótavinnu sem myndi styrkja núverandi kerfi og einfalda ferla fyrir rekstraraðila og aðra þjónustugega. Afleiðingar þess að knýja fram breytingar breytinganna vegna verða neikvæðar fyrir þjóðarhag og gætu valdið varanlegum skaða. HER hvetur ráðuneytið til að hafa hagsmuni almennings og umhverfis í fyrsta sæti varðandi framhaldið.

Virðingarfyllst,

f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Tómas G. Gíslason

Framkvæmdastjóri Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Svava S. Steinarsdóttir

Heilbrigðisfulltrúi