



Reykjavík 15.04.2026

Atvinnuveganefnd
Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Efni: Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um 568. mál á 157. löggjafarþingi 2025–2026, Frumvarp til laga um Stofnun atvinnuveganna

Vísað er til 568. máls á 157. löggjafarþingi 2025–2026, Frumvarp til laga um Stofnun atvinnuveganna, sem er til umsagnar hjá nefnda- og greiningarsviði Alþingis. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur (HER) hefur farið yfir gögn málsins en HER veitti umsögn þann 20. febrúar 2026 um forvera frumvarpsins, mál nr. S-31/2026 í samráðsgátt, drög að frumvarpi til laga um sameiningu Matvælastofnunar, Fiskistofu og Verðlagsstofu skiptaverðs. Á grundvelli gagna frumvarpsins og fyrri umsagnar veitir HER eftirfarandi umsögn.

Almennt um frumvarpið

Frumvarpið leggur til að Matvælastofnun (MAST), Fiskistofa og Verðlagsstofa skiptaverðs ásamt matvælaeftirliti heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga sameinist í nýrri stofnun, Stofnun atvinnuveganna. Forveri frumvarpsins, mál nr. S-31/2026 í samráðsgátt, drög að frumvarpi til laga um sameiningu Matvælastofnunar, Fiskistofu og Verðlagsstofu skiptaverðs, var til auglýsingar í febrúar s.l. og bárust hátt í 90 umsagnir um málið. Aðeins var veittur vikfrestur frá því að umsagnarbeiðni barst til að gefa umsögn sem eitt og sér er ámælisvert í jafn umfangsmiklu máli. Í umsögn sinni þann 20. febrúar gerði HER alvarlegar athugasemdir við frumvarpsdrögin og fjöldi annarra neikvæðra umsagna barst frá sveitarfélögum og öðrum hagaðilum. Í greinargerð núverandi frumvarps er lauslega fjallað um þær umsagnir sem bárust vegna frumvarpsins, en um þær ekki fjallað efnislega og ekkert gert til að svara faglega þeirri gagnrýni sem þar kemur fram eða taka á mikilvægum atriðum sem nauðsynlegt er að ávarpa við jafn viðamiklar breytingar. Í ljósi þess hve skammur tími leið frá því að samráði lauk 20. febrúar og þar til nýtt frumvarp var lagt fyrir ríkisstjórn er ljóst að ráðuneytinu hefur ekki gefist nægur tími til að rýna eða vinna úr framkomnum umsögnum nema yfirborðskennt. Í greinargerðinni eru tilgreindar ítarlega þær umsagnir sem voru jákvæðar fyrir breytingunum en neikvæðum umsögnum gefið minna vægi. Þannig hefur ekki verið gætt hlutleysis eða faglegra vinnubragða við úrvinnslu umsagnanna að mati HER. Ljóst er á lestri greinargerðarinnar að enginn vilji var til staðar að rýna eða taka mark á þeim fjölmörgu neikvæðu athugasemdum sem fram komu í umsögnunum. Umsagnir frá heilbrigðiseftirlitum, sveitarfélögum, samtökum sveitarfélaga, Almannaþing ríkisins, Veitna og Krabbameinsfélags Íslands, sem allar vara við þessum breytingum og leggja til að þær séu endurskoðaðar, voru þannig ekki teknar til skoðunar hjá ráðuneytinu við úrvinnslu málsins. Því virðast öll rök hníga að því að keyra eigi fyrirhugaðar breytingar í gegn þrátt fyrir gagnrýni og málefnalegar athugasemdir umsagnaraðila og því sé aðeins um sýndarsamráð að ræða. HER hvetur til þess að í stað þess að rífa niður núverandi kerfi verði það byggt upp og samræmt með raunverulegu samstarfi.



Athygli vekur að ný stofnun hlýtur nafnið „Stofnun atvinnuveganna“ og er þannig á engan hátt skírskotað til meginhlutverks hennar sem er að tryggja matvælaöryggi, heilnæmi matvæla og hagsmunum neytenda. Sé hlutverk stofnunarinnar skv. 2. gr. frumvarpsins skoðað þá eru talin upp stjórnsýsluverkefni sem stofnunin skal starfa að og eru matvælamál talin upp ásamt lista annarra málefna í 1. mgr. HER telur afar sérstakt að matvælaöryggi sé ekki tilgreint sem eitt af meginhlutverkum nýrrar stofnunar, ekki síst á viðsjárverðum tímum þar sem grípa gæti þurft til viðtækra aðgerða til að tryggja fæðuframboð og mæta áskorunum t.d. vegna heimsátaka. Tilgangur laga nr. 93/1995 um matvæli er að tryggja, svo sem kostur er, gæði, öryggi og hollustu matvæla og að merkingar og aðrar upplýsingar um þau séu réttar og fullnægjandi. Þá er markmið laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengduðu umhverfi. Í frumvarpinu og greinargerð er á engan hátt rökstutt hvernig breytingarnar styðja við markmið þessara laga en aðeins er stefnt að einföldun regluverks fyrir atvinnulíf, sbr. kafla 6.1. í greinargerð. Aðalhlutverk þeirra stofnanna sem fyrirhugað er að sameina er ekki að þjónusta atvinnulíf og fyrirtæki heldur að hafa eftirlit með framleiðslu og tryggja heilnæmi matvæla. Áhrif breytinganna á neytendur eru verulega vanreifuð og svo virðist sem hagsmunir fyrirtækja til minna eftirlits séu taldir ríkari og mikilvægari en hagsmunir almennings. Mikilvægt er einnig að þessar stofnanir hafi tækifæri til að sinna sínu eftirlits- og aðhaldshlutverki en verði af þessum sameiningum er hætta á að upp komi sú staða að árekstrar verði innan nýrrar stofnunar þó reynt verði að hafa deildir aðskildar. Tryggja verður armslengdarsjónarmiðið í stjórnsýslu, annars veikist eftirlit og aðhald með ákveðnum þáttum. 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, matvælaöryggi, hollustuhætti og heilnæmt umhverfi til hagsbóta fyrir umhverfi og íbúa landsins. Sé dregið úr eftirliti og reglur rýmkaðar geta afleiðingarnar orðið alvarlegar, ekki þarf að horfa lengra en til nýlegra dæma um hópsýkingar og ólöglega matvælalagera til að sjá nauðsyn þess að veita aðhald í gegnum eftirlit og leiðbeiningar. HER telur ljóst að breytingarnar muni leiða til neikvæðra áhrifa á almenning og umhverfi og ekki leiða til einföldunar og hagsbóta fyrir atvinnulíf.

HER gerir alvarlegar athugasemdir við núverandi frumvarp sem er eins og forveri þess illa ígrundað og ávarpar ekki á fullnægjandi hátt hver verði örlög fjölda verkefna sem í dag hvíla í höndum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga (HES) og þá mikilvægu nærþjónustu við almenning sem HES veitir í dag. HER telur framlögð áform faglegra varasöm, þau auka flækjustig og kostnað og verða neikvæð fyrir sveitarfélög og íbúa þeirra. Algjörlega er ónauðsynlegt 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. HER telur mjög óljóst hvernig sameining þessara stofnanna eigi að stuðla að því að markmið laga um matvæli um að tryggja matvælaöryggi í landinu náist. Starfsemi Verðlagsstofu skiptaverðs hefur ekki snertiflöt við það markmið. Sameining matvælahluta HES við núverandi MAST ein og sér væri mjög flókin og krefðist mun meiri undirbúningstíma en gert er ráð fyrir, að sameinast Fiskistofu á sama tíma verður enn flóknara. MAST hefur þegar sætt tveimur stjórnsýsluúttektum og alvarlegar athugasemdir gerðar við stofnunina í kjölfarið, auk athugasemda frá ESA um starfsemina. Breytingarnar munu ekki laga það sem aflaga hefur farið, nær hefði verið að fara fyrst í úrbætur á MAST áður en ráðist er í viðamikil sameiningarferli. Aukin hætta er á þjónustufalli og töfum verði af þessum áformum stjórnvalda. MAST hefur átt í vandræðum með að sinna leiðbeiningar- og fræðsluskyldu sinni en stofnunin lagði niður stöðu upplýsinga- og fræðslufulltrúa árið 2021. Lykilþáttur í samræmingu er einmitt fræðsla og leiðbeiningar, stofnunin hefur greinilega ekki ráðið við það verkefni og setur það neðarlega á forgangslistann. Í úttekt Ríkisendurskoðunar á bújáfæftirliti MAST árið 2023 kom fram að ástæða væri fyrir MAST að ráða upplýsingafulltrúa til að sjá um upplýsingagjöf frá stofnuninni. Í greinargerð virðist gert ráð fyrir að sú samræming sem kallað er eftir muni gerast sjálfkrafa með því að sameina allt matvælaeftirlit undir einn hatt. MAST hefur enn ekki brugðist við fyrrnefndum



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Ábendingum Ríkisendurskoðunar frá árinu 2023 og álitum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis frá árinu 2024 hvað varðar bættu upplýsingagjöf og því vafamál hvort MAST hefði ráðið við að samræma matvælaeftirlit á landinu og hvað þá að ný Stofnun atvinnuveganna nái að sinna því verkefni mitt í sameiningarferli. Í því undirbúningsferli sem þegar er hafið hjá MAST og UOS vegna breytinganna hafa engir hópar verið stofnaðir til að vinna að samræmingu. Í raun eru HES þeir aðilar sem bestu þekkinguna hafa til að tryggja samræmingu, það liggur því beinast við að það verði í raun verkefni þeirra að samræma sjálf sig eftir innlimun í ríkisstofnanir.

Um fjöllum í greinargerð frumvarpsins ber þess merki að umfang matvælaeftirlits HES er stórlega vanmetið. Metið er að matvælaeftirlit sé um 25% af verkefnum HES og fjöldi stöðugilda í nýrri stofnun miðað við það hlutfall. HER telur að umfang matvælaeftirlits sé mun meira, t.d. eru þau 11 stöðugildi sem nú eru í hreinu matvælaeftirliti hjá HER ekki nóg til að sinna öllum lögbundnum verkefnum og kallað hefur verið eftir fjölgun starfsfólks. Við undirbúning og skipulagningu flutnings eftirlits HES er ekki tekið tillit til þess að ekki er aðeins um reglubundið eftirlit að ræða, heldur þarf að sinna kvartanaeftirliti og eftirfylgni. Eitt kvörtunarmál getur hæglega varað í fleiri mánuði, kallað á þátttöku nokkurra starfsmanna og fjölda eftirfylgnieftirlita. Líkt og í frumvarpsdrögum er gert ráð fyrir 20 stöðugildum í matvælaeftirliti fyrir landið allt sem er of lítið til að halda uppi þjónustu en þrátt fyrir athugasemdir í fyrra samráðsferli er ekki gert ráð fyrir fleiri stöðugildum í nýrri stofnun. Rætt er að í undirbúningi sé að framselja hollustuhátta- og mengunareftirlit með matvælastarfsemi til UOS, en skörun eftirlits MAST og UOS er einmitt vandamál sem skapar aukið flækjustig eins og bent var á í umsögnum um fyrra frumvarp. Í 5. gr. frumvarpsins segir að Stofnun atvinnuveganna sé heimilt að semja við aðra aðila, þar á meðal UOS, um að annast afmörkuð verkefni enda sé ekki um að ræða starfsemi sem felur í sér vald til að taka ákvarðanir er lúta að réttindum og skyldum aðila. Slíkt framsal án meðfylgjandi þvingunarúrræða felur í sér aukið flækjustig þar sem hinn eftirlitsaðilinn þarf að senda sína skýrslu til stofnunarinnar sem þarf svo að sannreyna meint brot til að fullnægja rannsóknarreglu stjórnsýslulaga áður en gripið er til aðgerða. Þetta fyrirkomulag mun draga úr viðbragðstíma til að bregðast við óviðunandi ástandi en oft þarf að taka ákvörðun á staðnum um tímabundna lokun starfsemi þar sem almannahagsmunir eru í húfi. Ekki kemur fram hvort fyrirhugað framsal eigi aðeins að taka til reglubundins eftirlits eða hvort UOS eigi einnig að sinna kvartanaeftirliti. Algengt er að kvartað sé undan hávaða og lyktarmengun frá matvælafyrirtækjum, hér mun skapast flækjustig fyrir almenning og önnur fyrirtæki um hvert eigi að beina kvörtunum og eins verður flókin úrvinnsla þar sem ein stofnun rannsakar málið en önnur á að fylgja eftir kröfum. Ekki er hægt að sjá að fullnægjandi valdheimildir séu til staðar fyrir Stofnun atvinnuveganna til að beita þvingunarúrræðum í málum sem snúa að lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og öfugt, valdheimildir UOS til að framfylgja matvælalögum skortir eftir að samtengingin í lögum nr. 7/1998 hverfur. Matvælafyrirtæki, hvort sem um er að ræða einkafyrirtæki, ríkisfyrirtæki eða fyrirtæki sveitarfélaga, munu nú mæta tveimur eftirlitsaðilum í stað eins áður, erfitt er að sjá hvernig þetta á að leiða til einföldunar fyrir atvinnulíf. Skýrt er þó að þetta veldur auknum kostnaði þar sem báðar stofnanir munu rukka eftirlitsgjöld sem eiga að standa undir raunkostnaði eftirlits. Óljóst er enn þrátt fyrir undirbúning boðaðra breytinga hvort til stendur að framselja eigi allt matvælaeftirlit í fyrirtækjum undir eftirliti UOS né hvernig tryggja á að fullnægjandi þekking sé til staðar á matvælamálum hjá þeirri stofnun til að sinna því.

Ekki er ávarpað í greinargerð sú staðreynd að fjöldi fyrirtækja þarf starfsleyfi bæði á grundvelli laga um matvæli og laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þó unnt sé að framselja hluta eftirlits er engin heimild til að framselja starfsleyfi eða skráningu. Matvælafyrirtæki munu alltaf þurfa skilyrði varðandi hollustuhætti og mengunarvarnir og starfsleyfis- eða skráningarskylda á því sviði liggur hjá UOS. Þetta veldur auknum kostnaði fyrir fyrirtæki. Í dag er þverfagleg nálgun við eftirlit með matvælafyrirtækjum hjá HES enda þarf að tryggja að hollustu- og mengunarmálum sé sinnt samhliða matvælaeftirliti. Þessi nálgun og nánd HES við markaðinn tryggir stuttan viðbragðstíma þegar bregðast



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

þarf við ógn við matvælaöryggi. Einfaldara er fyrir fyrirtæki og stofnanir að mæta einum eftirlitsaðila sem gefur út eitt kaflaskipt leyfi í stað þess að mæta tveimur stofnunum með sitthvort leyfið og tvöfalt eftirlit.

Greinargerðin inniheldur rangfærslur hvað varðar athugasemdir ESA og um vinnu ráðgjafafyrirtækja og starfshópa varðandi nauðsyn þess að ráðast í þær stóru kerfisbreytingar sem af frumvarpinu hljóttast. Eins og við frumvarpsdrögin er horft framhjá framkomnum umsögnum um þessi áform. Búið er að benda á að ekkert í kröfum ESA kallar á þessar breytingar á HES en þó er fullyrt í kafla 4 í greinargerð að þær séu nauðsynlegar til að standast kröfur EES-samningsins. Þá er látið að því liggja að niðurstaða stýrihóps á vegum ráðuneytanna hafi verið að mæla eindregið með þessum breytingum umfram þá leið að byggja upp núverandi kerfi, bent hefur verið á að þetta er ekki rétt. Í kafla 2.2. í greinargerð er meintur skortur á samræmi eftirlits HES nefnt sem ástæða fyrir flutningi eftirlits til ríkisins og sérstaklega tekið fram að í skýrslu KPMG frá 2020, skýrslu starfshóps umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytisins (UOL) frá 2023 og skýrslu starfshóps UOL og atvinnuvegaráðuneytisins (AR) frá 2025 að nauðsynlegt sé að koma upp sameiginlegu skráningarkerfi til að tryggja samræmi. Mismunandi skráningarkerfi gerðu það erfitt og ógagnsætt að meta samræmingu eftirlits og ekki væri auðvelt að fá samanburðarhæfar upplýsingar út úr kerfunum. Þegar ráðherrar UOL og AR kynntu áform sín um sameiningu stofnanna var einmitt lögd rík áhersla á að MAST og UOS myndu vera með sameiginlegt skráningarkerfi til að koma á þessari samræmingu og var kostnaður við slíkt kerfi talinn vera um 250 milljónir. Fjallað var um þetta kerfi í fyrri frumvarpsdrögum en nú er hvergi fjallað um þennan kostnað. Í undirbúningsvinnu stofnananna fyrir breytingarnar hefur nú komið fram að fallið hefur verið frá áformum um sameiginlegt skráningarkerfi. Að auki hefur komið fram að a.m.k. fyrst um sinn verður Fiskistofa með sér skráningarkerfi svo að Stofnun atvinnuveganna mun hefja störf með tvö slík kerfi. Ljóst er því að ein af forsendunum fyrir samræmingu eftirlits og þá sérstaklega milli ríkisstofnananna er brostin. Sé horft til þess að stofnanirnar verða að flytja eftirlitsverkefni sín á milli er það afar bagalegt að upplýsingar þurfi að fara milli mismunandi kerfa. Þegar ofan á bætist að báðar stofnanir munu þurfa aðgang að þeim skráningarkerfum sem HES notuðu hjá sveitarfélögunum þá verður bæði flókið og seinlegt að reyna að fá heildstæðar upplýsingar til að byggja samræmingu eftirlits á. Þar með verður ekki bætt úr þeim ágalla sem skýrt er búið að benda á af ráðgjöfum og starfshópum ráðuneytanna. HER vill einnig í þessu sambandi benda á að hvergi hefur verið sýnt fram á í umfjöllun 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, ekki síst varðandi matvælaöryggi. Frumvarpið ber með sér þá vanþekkingu sem bæði fagráðuneyti HES og í raun yfirstofnanir ríkisins hafa á verkefnum HES og þeim árangri sem hefur náðst með núverandi fyrirkomulagi eftirlits.

Sá tímafrestur sem ráðuneytin ætlar sér til að ganga frá breytingum á þessu viðamikla kerfi er algerlega óraunhæfur enda kalla þær á breytingu fjölda laga, reglugerða og samþykta auk endurskipulagningu innri kerfa ríkisstofnanna og sveitarfélaga. Sameining MAST við fleiri stofnanir á sama tíma mun örugglega verða lengra ferli sem yrði svo enn flóknara ef samræma á verklag milli nýrrar stofnunar og UOS. Eins og fyrr var bent á verða ólík skráningarkerfi áskorun og öflun nauðsynlegs búnaðar og tækja verður tímafrek. Ljóst er að verulegt þjónusturofs mun verða sé farið fram með jafn illa ígrunduðum aðferðum og mikil hætta er á spekileka, bæði við breytingarnar og í aðdraganda þeirra. Gildistakan 1. janúar 2027 er þannig algjörlega óraunhæf og mun leiða til verulegs þjónusturofs og skapa hættu fyrir matvælaöryggi og eftirlit með umhverfi viðkvæmra hópa eins og barna og aldraðra.



Starfsheitið heilbrigðisfulltrúi með yfir hundrað ára sögu er þurrkað út með tilkomu frumvarpsins og framkomnu frumvarpi umhverfis-, orku og loftslagsráðherra (582. mál). 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. Þverfagleg, heildstæð þekking mun hverfa, tengsl við nærumhverfi tapast, tengslanet rofna og hætt er við að fjölda verkefna verði einfaldlega ekki sinnt og fyrirbyggjandi aðgerðir falli niður. Í dag er starfsheitið lögverndað og réttindi og skyldur heilbrigðisfulltrúa tíundaðar í sérstakri reglugerð. Gerð er krafa um ákveðna háskólamenntun, starfsreynslu og námskeið til öflunar starfsréttinda til að geta sinnt starfinu. Starfið er flókið og ljölpætt og felur í sér ríka ábyrgð, því þurfa ríkar kröfur til þeirra aðila sem því sinna að vera til staðar. HER hvetur til þess að starfsheitið og kröfur til þess haldi sér ef af breytingunum verður.

Þá vill HER benda á að með frumvarpinu og frumvarpi UOL (582. mál) er vegið að stjórnarskrárvörðum sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga og tækifæri þeirra til beinnar stefnumörkunar og samræmingar á sviði umhverfis-, skipulags-, og innviðamála takmörkuð. Í greinargerð er ávarpað að meiri áhrif hefðu verið á þessum sjálfsákvörðunarrétti ef aukið væri beint boðvald ríkisins og stofnanna þess til að samræma eftirlit sveitarfélaga. Þarna er ekki horft til þess að niðurlagning heilbrigðisnefnda er alvarlegt mál. Heilbrigðisnefndirnar eru mikilvægur vettvangur fyrir sveitarfélög til að vinna sameiginlega að umhverfis- og heilbrigðismálum á sínum svæðum. Í frumvarpi UOL (582. mál) kemur þó fram heimild til sveitarfélaga að vinna saman að framkvæmd verkefna sem þeim eru falin skv. þeim lögum en vettvangurinn til að gera slíkt er ekki lengur skilgreindur. 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, aðhalds og valdheimilda.

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 ríkistjórnir settu sér um að auka skilvirkni og hagkvæmni innan opinbera 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.



Niðurstaða

Það er fagnaðarefni að stefnt skuli að einföldun stjórnsýslu, samræmingu og aukinni skilvirkni. Eigi þessi fyrirheit að ganga eftir verða þau að byggjast á vönduðu ferli, gagnsæi og virðingu fyrir sjálfstjórn sveitarfélaga. Að öðrum kosti er hætta á að traust til opinbers eftirlits veikist og að lífsgæði og þjónusta við íbúa versni. Mikilvægt er að fara ekki í umfangsmiklar og kostnaðarsamar aðgerðir sem ekki er þörf.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur telur að áform ráðherra að færa heilbrigðiseftirlit frá sveitarfélögum til ríkisins séu **ónauðsynleg til þess að ná fram markmiðum um einföldun, skilvirkni, samræmingu** og sem svar við athugasemdum ESA, og hefur áhyggjur af því að áformin muni vera neikvæð fyrir íbúa sveitarfélaganna, rekstraraðila og sveitarfélögin sjálf.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur telur að flutningur á heilbrigðiseftirliti til ríkisins muni auka **fjarlægð íbúa og rekstraraðila** frá eftirlitsaðilum og gera aðgengi að þeim erfiðari og þjónustu verri, þar sem boðleiðir verði lengri í miðlægum stofnunum. Flutningur leyfisveitinga til stofnana sem ekki eru staðsettar í heimabyggð séu ekki til þess fallinn að bæta þjónustu.

Heilbrigðiseftirlitið telur flutning á eftirliti til **tveggja yfirstofnana auka flækjustig** leyfisveitinga og eftirlits, þar sem mörg fyrirtæki muni þurfa leyfisveitingu og eftirlit tveggja aðskildra yfirstofnana, Umhverfis- og orkustofnunar og Matvælalstofnunar með miðlæggar höfuðstöðvar, í stað eins staðbundins eftirlitsaðila í dag. Þetta á við alla veitingastaði, skóla, leikskóla, þjónustustofnanir og mun fleiri aðila, þar sem flækjustig leyfisveitinga og eftirlits mun aukast.

Fyrirhugaðar breytingar munu að öllum líkindum hafa í för með sér **aukinn kostnað** fyrir rekstraraðila, þ.m.t. Reykjavíkurborg og sveitarfélögin öll, þar sem gjaldskrá ríkisins hefur verið mun hærri en sveitarfélaga í þessum málaflokkum. Leyfisveitingar og eftirlitsgjöld þessara aðila muni því hækka, þar á meðal öll leyfi og eftirlit sem snúa að Reykjavíkurborg.

Flutningur á heilbrigðiseftirliti frá sveitarfélögum til ríkisins mun hafa **neikvæð áhrif á viðtækt og mikilvægt samstarf heilbrigðiseftirlits og sveitarfélaga**, enda samráð við sveitarfélögin verið takmarkað. Umfangsmikið samstarf heilbrigðiseftirlits og sveitarfélaga, m.a. varðandi loftgæði, vöktun, mengaðan jarðveg, vatnsvernd og umhverfiseftirlit, muni þannig verða flóknara.

Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga hafa með þrotlausri vinnu og uppbyggingarstarfi lyft grettistaki í matvælaöryggis- og umhverfismálum í landinu. Sá árangur er nú í hættu enda markmið laga um matvæli og laga um hollustuhætti og mengunarvarna ekki leiðarljós í fyrirhuguðum breytingum. Umfangsmiklar kerfisbreytingar eru verkefni sem aldrei ætti að ráðast í án vandaðs undirbúnings og markvissra greininga. Allir nauðsynlegir innviðir, hlutverkaskipting og aðstaða þurfa að vera til staðar áður en breytingar taka gildi.

Fjöldi leiða er í boði til að bæta núverandi kerfi til einföldunar fyrir atvinnulíf og almenning án byltingakenndra kerfisbreytinga og mikils kostnaðar sem hér eru boðaðar. HES telja að tækifæri séu til úrbóta og hafa ítrekað lýst sig reiðubúin til að fara í umbótastarf til að einfalda og samræma verklag með skilvirkni að leiðarljósi. Lagt er til að markmið laga nr. 93/1995 um matvæli og laga nr. 7/1998 verði lögð til grundvallar þeirri vinnu. HER leggur til að í stað flutnings á heilbrigðiseftirliti frá sveitarfélögum til ríkisins verði farið í úrbætur á núverandi kerfi með því að efla yfirstofnanir ríkisins sem samræmingaraðila. Þannig megi tryggja skilvirkara og samræmdara opinbert eftirlit í samræmi við EES-reglur. Sviðsmynd nr. 4 í skýrslu vinnuhópsins ráðuneytisins sem felur í sér styrkingu núverandi kerfis er að mati HER raunhæfasta og hagkvæmasta leiðin til að mæta þeim kröfum sem gerðar eru til íslenskra stjórnvalda.

HER leggur til að frumvarpið verði dregið til baka og í stað þess farið í vandaða, faglega vinnu við að efla núverandi kerfi og styðja við yfirstofnanir ríkisins svo þær geti sinnt sínu hlutverki við yfirumsjón og samræmingu eins og kveðið er á í lögum.



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. Athugasemdir ESA lúta að samhæfingu, gagnsæi, ábyrgð og upplýsingakerfum en það eru allt atriði sem bæta má innan núverandi kerfis. Frumvarpið gengur því mun lengra en nauðsynlegt er til að ná þessum markmiðum og engin skýring gefin á því hvers vegna er ráðist í róttækar og kostnaðarsamar breytingar í stað þess að gæta meðalhófs. Forsenda svo umfangsmikilla kerfisbreytinga hlýtur að vera sú að sýnt sé fram á raunverulegan ávinning af breytingunum, áður en ráðist er í þær. HER bendi á að ESA tekur sérstaklega fram að þess sé ekki krafist að heilbrigðiseftirlit sé lagt niður heldur þvert á móti telur ESA afnám heilbrigðiseftirlits í núverandi mynd óþarft til að mæta sínum athugasemdum, sbr. 2. mgr. á bls. 28 í áminningarbréfi til íslenskra stjórnvalda frá 10. júlí 2024: „Accordingly, the Authority does not consider that a reorganisation which entails the abolition of the local competent authorities is a necessary step for Iceland to comply with the obligations set out in the OCR.“ Þrátt fyrir þetta kemur fram í greinargerð frumvarpsins að breytingarnar séu nauðsynlegar til að uppfylla ákvæði EES samningsins. Það er því rangt að athugasemdir ESA kalli á endurskipulagningu málaflokksins og niðurlagningu HES. Það er ekki vegna ESA sem ráðast á í þessar kostnaðarsömu og umfangsmiklu breytingar og þær einar og sér verða ekki til að uppfylla kröfur stofnunarinnar. Eins og fyrr var bent á verður ekki einu sinni komið upp sameiginlegu skráningarkerfi ríkisstofnanna sem átti að vera forsenda samræmingar og úrbóta. Það er svo nauðsynlegt að benda á að athugasemdir ESA 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 eins og gert er í frumvarpi UOL (582. mál) sem leggur niður heilbrigðiseftirlit í núverandi mynd enda sú starfsemi sem fellur undir lögina og er nú undir eftirliti heilbrigðisnefnda að langmestu leyti utan gildissviðs samningsins um EES.

Þá vill HER ávarpa að í greinargerð segir að frumvarpið byggji á tillögum stýrihóps ráðuneytanna sem stofnaður var 2024 sem vann úr 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 stjórnýslu hollustuhátta, mengunarvarna og matvælaeftirlits alfarið til ríkisstofnanna 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.

Ófullnægjandi kostnaðarmat:

Það kostnaðarmat sem fylgir frumvarpinu gerir lítið úr þeirri gagnrýni sem fram kom í samráðsferli. Kostnaður sveitarfélaga er talinn óverulegur þar sem við flutninginn sparist sá kostnaður sem þau hafa borið af heilbrigðiseftirliti hingað til. Staðreyndin er sú að eftir munu sitja skylduverkefni sem sveitarfélögin þurfa að fjármagna án þess að geta fengið inn tekjur á móti þar sem þau verkefni sem unnt er að innheimta gjald fyrir flytjast til stofnanna ríkisins. Aðeins er gert ráð fyrir kostnaði til skemmri



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

tíma meðan verið er að flytja starfsfólk, byggja upp aðstöðu og innviði. Síðan er gert ráð fyrir ávinningi í rekstri síðar meir. HER telur verulega vanmatíð hver þessi skammtímakostnaður sé, kerfisbreytingunum mun 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 málgögn, 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. Erfitt er að sjá hvernig ávinningur mun skapast síðar öðruvísi en með hækkun eftirlits- og leyfisgjalda. Fram kom í skýrslu Ríkisendurskoðunar um bútfjárefirlit árið 2023 þar sem fjallað er almennt núverandi gjaldskrá MAST að hún endurspeglar ekki raunkostnað við eftirlit. Stofnunin hefur gert aðgerðaráætlun til að bæta úr þessu og er þegar farin að hækka gjöld. Þegar uppbygging nýrrar stofnunar og allt sem því fylgir bætist við hljóta gjöldin því að hækka umtalsvert miðað við það sem þarf að laga þau nú þegar.

Í greinargerðinni er í raun lítið reynt að meta kostnað sveitarfélaga af breytingunum. Þar segir að sveitarfélögin beri í dag allan kostnað við heilbrigðiseftirlit og talið að umfang verkefna sem heilbrigðiseftirlit sinnir sé um 70% lögbundin verkefni (eftirlit með matvælum, hollustuháttum og mengunarvörnum). Önnur verkefni skila engum eða litlum tekjum. Þá segir að sveitarfélög virðist vera að borga allt frá 23% til rúmlega 50% af heildarkostnaði við rekstur eftirlitsins. HER bendir á að HES veita sveitarfélögum ýmsa þjónustu sem kemur á móti slíkum kostnaði og villandi sé að setja fram slíkar kostnaðartölur án þess að horfa til alls. 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 eins og fyrr var sagt 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 ótalinn 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 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 jákvæð og þjónusta skilvirkari. 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 verða hærri eins og fram hefur komið. HER bendir á vinna við að tryggja aðgang að upplýsingum í öllum þeim mismunandi skráningarkerfum sem HES og ríkisstofnanirnar eru með og hvernig eigi að standa að framtíðarskráningum verður tímafrek og umfangsmikil þar sem eftirlits- og leyfisgjöld eiga að standa undir rekstrarkostnaði munu þau þurfa að vera há til að standa undir kostnaði við þessa vinnu. HER telur því að breytingin eigi eftir að auka kostnað til muna, ekki síst hjá minni sveitarfélögum og smærri fyrirtækjum. Að lokum er vert að benda á að aukinn kostnaður fyrirtækja og sveitarfélaga mun óhjákvæmilega leiða til aukins kostnaðar fyrir íbúa og neytendur í formi hærri þjónustugjalda og vöruverðs. Þessi áhrif á almenning hafa alls ekki verið metin.



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 umhverfisvöktun innan sveitarfélaga. HES veita mikilvægt aðhald í formi umsagna um skipulag, umhverfismat og breytingar á löggjöf. Að tjarlægja HES mun því hafa viðtæk áhrif á umhverfis- og lýðheilsu innan sveitarfélaga og getu þeirra til að uppfylla lagalegar skyldur sínar í mörgum málaflokkum. HER telur fráleitt að það náist að aðlaga 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.

HES eru opinberir umsagnaraðilar um skipulagstillögur, umhverfismat, lög- og reglugerðir og ýmsar áætlanir. Með umsögnum er veitt mikilvægt aðhald og leiðbeiningar og oft og tíðum hafa umsagnir komið í veg fyrir mistök og óæskileg áhrif. Ekki hefur komið fram í undirbúningi breytinga né í frumvarpi að Stofnun atvinnuveganna og UOS verði falið þetta hlutverk. HER telur þetta miður þar sem í kjölfar umsagna fær HES oft að koma að borðinu við frekari vinnu við úrbætur og mótun mótvægisáðgerða. Verði þessum þætti starfsins ekki sinnt í sama mæli munu áhrifin verða neikvæð fyrir umhverfi og lýðheilsu.

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 matvæla, hollustuhátta- og mengunarmálum, eftir breytingar þarf að leita til þriggja aðila, sem væru ríkisstofnanirnar og viðkomandi sveitarfélög. Flókið verður að vita hvaða aðila eigi að beina kvörtun til og vegna skörunar verkefna, verkefna sem nú eru á einni hendi hjá HES. Hvert á að hringja vegna hávaða frá skemmtistöðum eða lyktar frá reykofni? Þetta eru fyrirtæki með matvælaeyfi en heyra undir regluverk sem UOS á að framfylgja. Birtingarmynd breytinganna fyrir almenning verður varla jákvæð.

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 óvísst hvaða menntunarkröfur verða gerðar. Heilbrigðiseftirlit er ekki gátlistaeftirlit, það krefst þess að hafa mikla yfirsýn og breiða þekkingu 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 atgervisflotta úr starfinu og mikið þekkingartap. Afleiðingarnar verða enn verri hjá Stofnun atvinnuveganna en UOS ef það gengur eftir að ráða aðeins að hámarki 20 starfsmenn til að sinna þessu mikilvæga starfi.



Mikið er lagt upp úr því að byggðar verði upp starfsstöðvar víðsvegar um landið og stjórnvöld reynt að fullvissa sveitarfélög um að ekki sé verið að fækka störfum úti á landsbyggðinni. HER bendir á að í dag eru heilbrigðisfulltrúar víða um land með bækistöð í sinni heimabyggð en ekki eru neinar starfsstöðvar UOS eða MAST á þeim svæðum. Ekki kemur fram að koma eigi til móts við þá aðila á einhvern hátt en óvíst er hvort þeir aðilar hafi tök á því að sækja vinnu á starfsstöð sem gæti verið langt frá heimili. Hætta er á að þessir aðilar hverfi til annarra starfa og þá vantar aðila með þekkingu og reynslu til að sinna eftirlitinu. Þá er ekkert tekið tillit til þess við áformin að margir heilbrigðisfulltrúar úti á landi sinna mengunar-, hollustuhátta- og matvælaeftirliti öllu í einu á sínu svæði. Þegar eftirlitinu er skipt upp á milli ríkisstofnananna þarf viðkomandi starfsmaður að velja aðra hvora og verður þá engin eftir á hans svæði sem sinnir hinum hluta eftirlitsins. Bæði þessi atriði auka líkur á þjónusturofi og spekileka. Loks vill HER varpa fram þeim möguleika að aðeins takmarkaður fjöldi starfsmanna muni kjósa að sækjast eftir starfi hjá ríkisstofnunum. Óvissa með laun og önnur kjör er mikil, auk þess sem breytingar á starfinu geta breytt fýsileika þess að sækjast eftir því. Sú staða getur því komið upp að ekki verði til staðar nægt starfsfólk með reynslu og þekkingu til að sinna heilbrigðiseftirliti í kjölfar breytinganna, sem myndi hafa alvarlegar afleiðingar fyrir atvinnulíf, almenning og umhverfi.

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 lögnum 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 viðhlitandi 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 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, 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 herra flækjustigs og niðurfellingu mikilvægra eftirlitsþátta. Margir eftirlitsþegar lentu í því að þurfa eftirlit frá tveimur eftirlitsaðilum á sitthvoru 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. Eftirlit með mjólkurstöðvum fór til MAST en mengunareftirliti var ekki fundinn neinn staður, óvíst er um stöðu þeirra mála nú. 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.

Flókin verkaskipting og framkvæmd:

Meðal markmiða frumvarpsins er að einfalda regluverk og auka skilvirkni leyfisveitinga og eftirlits með matvælum. Að mati HER mun það og frumvarp UOL (582. mál) þvert 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 nema til komi framsal eftirlits. Þrátt fyrir framsal þyrfti eftirlitsfólk frá Stofnun atvinnuveganna einnig að hafa afskipti af málum þar sem beita þarf þvingunarúrræðum. Dæmi um slíkt eru skólar og leikskólar með eldhús og mötuneyti, þessar stofnanir munu þurfa leyfi bæði skv. matvælalöggjöf og hollustuháttalögum. Þær munu því mæta tveimur eftirlitsaðilum og leyfisveitendum í stað eins áður og munu mörg fyrirtæki vera í þessari sömu stöðu t.d. allir veitingastaðir. 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 eins og bent hefur verið á leysir framsal eftirlits ekki málið á fullnægjandi hátt. 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? 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 auðlindaráðuneytis 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.

Þvingunarúrræði eru mikilvæg tæki til að tryggja að farið sé að settum lögum og reglum. Framsali eftirlits þurfa að fylgja þvingunarúrræði en eins og fram hefur komið virðist ekki gert ráð fyrir því. Verði það raunin 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. Hver verður viðbragðstíminn? Hvernig munu stofnanirnar taka á slíkum málum sín á milli? Annað sem getur aukið flækjustig og lengt viðbragðstíma er núverandi fyrirkomulag við beitingu þvingunarúrræða hjá ríkisstofnununum. Hjá UOS eru aðskildar deildir sem sjá um eftirlit, starfsleyfisgerð og framkvæmd þvingunarúrræða, nokkuð sem heilbrigðisfulltrúar sjá um alfarið hjá HES. Óvíst er hvernig fyrirkomulagið verður í Stofnun atvinnuveganna en það virðist augljóst að starfsmenn hennar eiga að hafa mun takmarkaðra hlutverk. Því gæti þurft lögfræðinga til að beita þvingunarúrræðum. Hafi eftirlitsstarfsmenn sem taka við heilbrigðiseftirliti ekki valdheimildir heilbrigðisfulltrúa til að beita



Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Þvingunarúrræðum verður óhjákvæmilega töf á því að hægt sé að grípa til aðgerða. Slíkt rýrir matvælaöryggi og gæti skapað hættu fyrir almenning.

HER telur að ráðuneytið og MAST stórlega vanmeti umfang þess verkefnis að sinna eftirliti, starfsleyfisgerð og þvingunarúrræðum fyrir allan þann fjölda fyrirtækja og stofanna sem HES sér um matvælaeftirlit hjá. HER telur umtalsverða hættu á því að aukið flækjustig muni leiða til þess að ákveðnum eftirlitsþáttum verði hreinlega ekki sinnt hjá nýrri stofnun. Í dag rýna heilbrigðisfulltrúar teikningar hjá byggingarfulltrúa og fá umsagnir skipulagsfulltrúa til að unnt sé að gefa út starfsleyfi, með lengri boðleiðum minnkar skilvirkni þar.

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 landsvísi 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 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 matvælaefyrirtækja. Þar sem UOS á að sinna hollustuhátta- og mengunareftirliti yrðu starfsmenn stofnunarinnar að sinna kvörtunum í matvælaefyrirtæki 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. Fitustíflur í fráveitu vegna veitingastaða og annarra matvælaefyrirtækja eru t.d. stórt vandamál í Reykjavík sem sinna þarf í samstarfi við Veitur, það krefst þverfaglegrar nálgunar þar sem aðlaga þarf ferla innandyra, krefjast víðeigandi mengunarvarnarbúnaðs og tryggja að efnanotkun uppfylli kröfur um matvælaöryggi án þess að auka á mengun. Lyktarkvartanir frá matvælaefyrirtækjum eru einnig algengar, hvernig mun Stofnun atvinnuveganna taka á slíku? 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 að búa við óviðunandi ástand í lengri tíma. Álag á innviði bæði UOS og Stofnunar atvinnuveganna mun aukast mikið við þetta.

Óvissa um verkefni sem eftir verða og vanmat á umfangi þeirra

Frumvarpið og frumvarp UOL (582. mál) leggja niður HES en skilja stóran hluta verkefna þeirra í óvissu. 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 bílhraejum 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. Frumvarp UOL (582. mál) veitir sveitarfélögum heimild til að hafa samvinnu og samráð sín á milli í þessum málum en sviptir þau þeim mikilvæga samstarfsvettvangi sem heilbrigðisnefndirnar eru í dag. Bæði frumvörpin setja umhverfismál sveitarfélaga í uppnám. Gott dæmi er eftirlit með vatnsverndarsvæðum, það er nauðsynlegt að sveitarfélög geti sameinast um að tryggja gæði neysluvatns, nú verður samstarfsvettvangur óskýr, óvissa með eftirlitsaðila og fyrirkomulag valdheimilda. Þetta getur stefnt öryggi neysluvatns í hættu. Þá er rétt að benda á að neysluvatn er matvæli. Eftirlit með neysluvatni yrði því að vera bæði hjá Stofnun atvinnuveganna og Umhverfis- og orkustofnun.



Sveitarfélög hafa í gegnum tíðina notið leiðsagnar frá heilbrigðiseftirlitinu með ýmsum hætti. Með því að koma að málum strax á skipulagsstigi eða snemma í byggingarleyfisferli hefur verið hægt að koma í veg fyrir ýmis vandamál. T.d. við rýni teikninga fyrir matvælafyrirtæki má koma með kröfur um fituskiljur á frárennsli, staðsetningu loftræsikerfis til að koma í veg fyrir hávaða og lyktarmengun auk fleiri þátta. Vegna eldsumbrota á Reykjanesskaga hefur Heilbrigðiseftirlit Suðurnesja t.d. verið í nánú samstarfi við Veðurstofuna, sveitarfélögin og veitufyrirtækin til að kortleggja þær hættur sem stöðja að neysluvatnsöflun Suðurnesjamanna vegna náttúruvár og tryggja matvælaöryggi og hollustuhætti þegar vatnsveita og rafmagn brugðust. 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. T.d. við stórbruna sem varð á svæði Hringrásar þá þurftu heilbrigðisfulltrúar m.a. að fara inn í matvælafyrirtæki og tryggja að matvæli hefðu ekki spillst vegna reykmenngunar. Heilbrigðisfulltrúar taka við vettvangi eftir að slökkvilið hefur brugðist við og koma 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 töl 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 matvælaöryggis- og umhverfismálum í landinu. Sá árangur er nú í hættu enda markmið laga um matvæli og laga um hollustuhætti og mengunarvarna ekki leiðarljós í fyrirhuguðum breytingum. Umfangsmiklar kerfisbreytingar eru verkefni sem aldrei ætti að ráðast í án vandaðs undirbúnings og markvissra greininga. Allir nauðsynlegir innviðir, hlutverkaskipting og aðstaða þurfa að vera til staðar áður en breytingar taka gildi. Í tilviki Stofnunar atvinnuveganna þá þarf fyrst að bregðast við og bæta úr þeim athugasemdum sem gerðar hafa verið um starf og skipulag MAST í dag áður en farið er í langt og strangt sameiningarferli. Að skipta út orðinu „heilbrigðisnefnd“ fyrir með orðinu „Stofnun atvinnuveganna“ í texta laga leysir ekki þau víðtæku vandamál sem þetta frumvarp og frumvarp umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra hafa í för með sér og leiðir ekki til sjálfkrafa samræmingar. Þar sem umsagnartíminn er knappur gefst ekki færi á að fara í frumvarpið lið fyrir lið og leggja til orðalagsbreytingar og nýjar greinar. HER hvetur atvinnuveganefnd til að vísa frumvarpinu aftur til faglegrar vinnu hjá ráðuneytinu og að óraunhæfri dagsetningu fyrir gildistöku laganna verði breytt. Lykilatriðið er að hafa við borðið þá sem mesta þekkingu hafa auk þess að gefa öllum hagaðilum tækifæri til að skoða málin í kjölinn í samvinnu við ráðuneytið. HES eru reiðubúin að fara í umbótavinnu sem myndi styrkja núverandi kerfi og einfalda ferla fyrir rekstraraðila og aðra þjónustuþega. Afleiðingar þess að knýja fram breytingar breytinganna vegna verða neikvæðar fyrir þjóðarhag og gætu valdið varanlegum skaða á því faglegra starfi sem byggt hefur verið upp um land allt.



Samantekt

Áhrif á almenning

- Tap á mikilvægri nærþjónustu
- Flókið að vita til hvaða eftirlitsaðila eigi að leita
- Hækkað verð á vörum og þjónustu vegna hærri eftirlits og leyfisgjalda
- Hætta á mengun, smithættu og skertu matvælaöryggi vegna þjónusturofs

Áhrif á sveitarfélög

- Tap á nærþjónustu, ráðgjöf og þekkingu HES
- Aukinn kostnaður þar sem tekjustofnar hverfa en verkefni sem erfitt er að gjaldfæra fyrir verða eftir
- Aukinn kostnaður vegna hærri eftirlits- og leyfisgjalda og tvöföldunar leyfa og eftirlits með stofnunum sveitarfélaga
- Tap á fjárfestingum í menntun, mannauði, búnaði og kerfum
- Meiri hætta á neikvæðum áhrifum á umhverfi og lýðheilsu
- Óvissa með verkefni, valdheimildir og framkvæmd

Áhrif á atvinnulíf

- Tveir eftirlitsaðilar í stað eins svæðisbundins eftirlits aðila áður (HES)
- Aukinn kostnaður vegna hærri eftirlits- og leyfisgjalda og tvöföldunar leyfa og eftirlits
- Aukið flækjustig þar sem hafa þarf samskipti við tvær ríkisstofnanir
- Lengri afgreiðslutími vegna rofins tengslanets við stofnanir sveitarfélaga
- Tap á leiðbeiningum og aðstoð frá HES

Áhrif á ríkisstofnanir

- Samræming erfið vegna ólíkra skráningarkerfa
- Flækjustig við framsal eftirlits og skorts á þvingunarúrræðum
- Skortur á nægum mannafla til að sinna verkefnum vegna vanmats
- Meiri kostnaður við uppbyggingu en gert er ráð fyrir

Virðingarfyllst,
f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur



Tómas G. Gíslason
framkvæmdastjóri

Svava S. Steinarsdóttir
Heilbrigðisfulltrúi